



▲新一輪財稅體制改革將有助持續推動中國式現代化行穩致遠。

推動新一輪財稅體制改革部署真正落地，必須打破慣性思維，跳出就財稅論財稅，嵌入到多維度的國家治理結構中來考量，並將其作為進一步全面深化改革的重點和突破口，持續推動中國式現代化行穩致遠。

財稅改革應打破慣性思維



財政解析 劉尚希

中國財政科學研究院院長

二十屆三中全會對財稅體制改革作出了一系列部署，為新一輪財稅體制改革指明了方向。而作為經濟、社會和政府治理的交匯點，財稅體制改革事關經濟動力、社會活力，事關中央與地方兩個積極性，是國家治理的基礎性制度。

更加側重「人本邏輯」

財稅體制改革牽一髮而動全身，具有其他改革難以擬的複雜性和風險性，其整體性、協同性、集成性要求更高。應以「中央主抓、財稅部門配合」為財稅改革的推進原則。財稅體制改革作為夯實國家治理基礎，鞏固政權安全的一項打頭陣的改革，涉及中央與地方、各個部門之間風險、責任與財力的重新調整與配置，如果按照過去做法去達給財稅部門來牽頭推進改革，則存在空轉打滑的風險。

例如，二十屆三中全會明確提出了「適當加強中央事權、提高中央財政支出比例」、「深化零基預算改革」、「統一預算分配權」等改革設想，這類改革不是技術性方法問題，其背後都是權力與責任問題。很顯然，財稅部門是無法推動這類改革的。

這方面，可借鑒1994年實行稅收制度和分稅制財稅體制改革的經驗，由國務院領導直接牽頭，並帶領改革方案設計小組到多個省份徵求意見、交流溝通、消除改革顧慮，歷史經驗表明，正是充分調研和多方溝通，才使得後面的改革推進沒有遇阻，為其他改革奠定了基礎。所以，新一輪財稅體制改革推進原則應有所創新，且需在各個方面做好充分溝通。改革發文件易，真正落地有實效難。

推進新一輪財稅體制改革，應堅持系統觀念，既要充分考慮財稅體制改革與其他領域改革之間的排序、協同和匹配，也要充分考慮財稅改革自身的整體性，避免在財政體制、預算制度和稅收制度改革上各行其是，碎片化推進。未來應按照「一體兩翼」的改革思路一體化推進，即將中央與地方財政體制改革作為主體，以預算制度改革和稅收制度改革為兩翼，整體設計、協同推進。

中央地財政關係是國家治理結構中的「支柱」，對於一個大國來說更顯重要。而要完善這個支柱性的制度，需要預算制度和稅收制度嵌入其中，並與之相適應。好比一架飛機，財政體制是主體，預算制度和稅收制度是兩翼，構成一個相互契合的財政制度體系。這也意味着，財稅改革需要以「建立權責清晰、財力協調、區域均衡的中央和地方財政關係」為主導，牽引預算制度和稅收制度改革。

財稅改革表面上看涉及的是「錢」，財力如何配置；背後涉及的

是責權，財力本身就意味着是一種權力，爭取更多的財力是各部門和地方的本能；再深一層看，財稅改革涉及的是社會各階層、群體的「風險—利益」關係，與人的自由全面發展直接相關。以人民為中心，實質就是人本邏輯。財稅體制改革應由「物本邏輯」（財）轉向「人本邏輯」，更多聚焦於人的流動、人的需求和人的發展，進一步提高基本公共服務均等化與人口流動、農民市民化的匹配性，加快破除社會身份制度，促進國民基本權利的平等化。

合理匹配財權事權

若干建議為全面落實新一輪財稅體制改革的決策部署，需做好以下基礎性及配套性工作：提高新一輪財稅體制改革的統籌層級，進一步增強「事與錢」的聯動性和匹配性。為確保改革成效，需打破部門分別改革的傳統格局，建議在中央層面建立財稅體制改革的「專班」，構建有力的財稅改革協調機制。

一方面，做好財稅改革的準備工作。建議對各級政府、各部門現行的政策文件進行一次全面梳理，對在形式上不帶「財」字，而在落實過程中會增加下級財政支出責任和債務壓力的，予以暫停。在清理的基礎上，對各類政策文件可能形成的中央和地方財政支出責任及其影響進行全面評估，減少上級政策文件給地方財政收支帶來的不確定性、不可預期性和隱性支出責任，為更合理劃分事權、支出責任打下基礎。

另一方面，構建黨政部門出台政策文件的財力需求審查機制。凡涉及財政支出或稅費減免的，都應進行事前的財政承受能力評價，包括跨期的評估，避免上級安排的事項超出地方財政能力，或地方黨委政府超越預算範圍決策，透支地方未來財力，造成新的各種「隱性」債務。在各級決策中，「事和錢」脫節是普遍現象，應通過財稅改革構建新機制來予以矯正。

隨着經濟社會發展不確定性的擴大及各種公共風險事件迭出，由此引發政府職能不斷擴大及央地關係不斷調整變化，地方政府支出責任迅速擴增，側重於收入劃分的分稅制財政體制的適應性下降，對國家治理效能提升的支撐性減弱，亟待從支出方面進一步明確中央與地方的財政責任，推動新一輪財稅體制改革從「分稅制」轉向「分責制」。

一是遵循「能力與事權相匹配」原則。合理劃分中央地事權和支出責任，改變中央財政支出佔比過高導致宏觀調控能力不足、資金使用效能不高等問題。一般來說，級次愈低，政府跨區域協調能力愈低，識別和承擔風險能力愈低。

二是推動央地共同事權改革。按照職能負擔和差異化分擔原則，進一步明確共同事權的範圍及省、市、縣各級支出責任，確保各級政府在其能

力範圍內有效行使職責。

三是應明晰上級事權委託下級履行的委託事權法律關係。法律設定的中央事權，若委託地方履行，地方只是行為主體，不是資格主體，支出責任及其風險責任都應由委託方承擔。

四是加強地方政府的能力建設。讓其能力、權力、責任和財力相匹配，盡量解決地方在治理、改革和發展上「小馬拉大車」問題。

調整央地債務結構

按照事權屬性甄別地方債務，強化對地方政府資產負債表管理。推進財稅改革，首先要解決地方政府背負的沉重債務包袱及其蘊藏的系統性風險。

一是根據事權屬性對地方政府全部存量債務進行甄別，並合理確定債務歸屬。凡履行中央事權形成的地方債務，償還責任應上移，由中央承擔；凡履行上級委託事權形成的債務，償還責任由上級承擔。

二是調整政府債務結構，合理控制專項債新增規模。逐漸縮小地方政府的債券發行規模，減少地方加槓桿的壓力。同時，加大中央的舉債責任，根據宏觀調控需要，通過發行國債來調整央地債務比重，提高中央支出佔比、落實中央部門的直接支出責任。

三是強化對政府投融資與公共資產價值的預算管理。建立全口徑全範圍的公共資產數據庫，各級政府對轄區內土地、森林、礦產、湖泊等自然資源資產價值開展全面清查核算，並按照資源資產屬性實行分級、分區、分類的確權。對一般公共預算中的預算內投資、工程建設類專項資金和一般債務形成的資產、政府性基金預算中專項資金和專項債務形成的資產進行整合。

提高財稅體制的法治化水平，強化改革成果的穩定性和可預期性。全面推進新一輪財稅體制改革的決策部署，注重法治思維，強化制度建設這條主線，推動財稅法治化，加快《財政法典》的研製進程。

一是提高預算管理的法治化。嘗試實行法定支出和非法定支出的分類，針對非法定支出實行「零基預算」，進一步優化中央和地方各個層級的支出結構以及各級政府「事」與「錢」匹配的確定性，強化預算約束功能，做到「無預算不支出」，強化預算對政府活動範圍和方向的約束。

二是嚴格落實稅費法定原則，加快推動稅費立法和稅費徵管法治化。稅費徵管的法治化是穩定預期改善預期的重要方面，也是宏觀經濟治理的重要內容。

三是組織實施3年滾動預算和中長期預算。強化中長期預算對年度預算的約束、中長期預算與國家發展規劃的銜接，探索中長期預算法律位階的設定問題，進一步提高我國財政管理的效率和透明度。

獨角獸宜發掘「第二增長曲線」



共創共享 戈峻

天九企服董事長兼CEO

8月15日，國務院發展研究中心轄下國研經濟研究院，與天九企服聯合出品發布了《中國獨角獸企業成長路徑白皮書（白皮書）》，系統梳理和深入剖析了中國獨角獸企業的成功之道，通過大量的案例研究和數據分析，揭示獨角獸企業在技術創新、商業模式創新、團隊建設等方面的關鍵策略和實踐經驗。

面對近兩年來，中國新增獨角獸企業數量呈放緩之勢，《白皮書》既分析了原因，也提出辦法——借助共享平台，為獨角獸企業打造增長的「第二曲線」。

《白皮書》指出，多年來中國始終是世界經濟增長的最大貢獻者，而新質生產力又是支撐和帶動中國經濟持續增長的重要力量，其間獨角獸企業做出重要貢獻。數據顯示，中國現時擁有523家獨角獸企業，924家潛在獨角獸企業。523家獨角獸企業分布在全國22個省市區（含香港特區）的61個城市。高居前三名的城市是上海、江蘇和北京，分別有94家、85家、82家。

在523家獨角獸企業中，屬於新質獨角獸，即處於新質生產力核心領域的硬科技企業為數也不少，其中軟件和信息技術服務業領域多達50家，佔全國獨角獸企業總數9.6%；其次是其他科技推廣服務業領域，有43家；計算機、通信和其他電子設備製造業領域有28家，位居第三。

至於估值超過1億美元、未到獨角獸標準的「潛在獨角獸」，《白皮書》統計發現，以江蘇省的306家高居榜首，遠遠高於第二名上海的148家，北京、廣東則分別以140家和109家緊隨其後。

雖然中國擁有不少獨角獸和準獨角獸，但我們也要清醒認識到，獨角獸企業在成長過程中並非一帆風順，也面臨許多挑戰。《白皮書》指出，受制於創新資源分散、市場准入門檻高、融資環境收緊，以及國際形勢不確定性增加等因素疊加，依賴資本注入的傳統成長模式正遭遇挑戰。雖然技術的創新發展在加速，但資本遇冷嚴重限制了獨角獸的

成長速度，大量具有創新力的準獨角獸企業，由於難以翻過資本的高山而無法佔領市場。

共享平台助企業突破瓶頸位

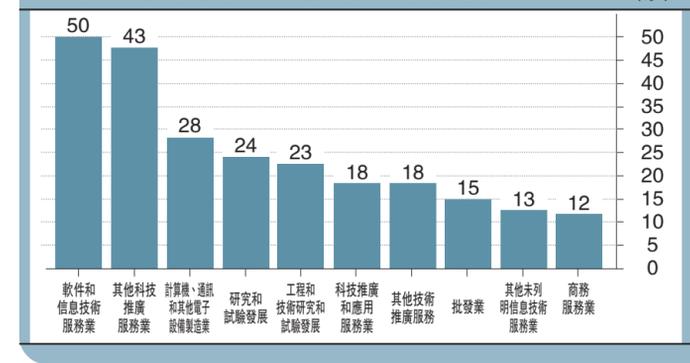
當傳統路徑走不通，如何尋找新通道突破發展瓶頸，成為獨角獸發展的重要課題。針對這一問題，《白皮書》也給出了答案：以共享平台打造獨角獸企業增長第二曲線的模式。其核心就是，讓獨角獸的發展從資本賦能過渡去資源賦能，創造出一條新的增長曲線。在這一模式下，平台不再是單一資本思維的信奉者，更是資源整合者和價值創造者，通過全方位的資源共享和綜合服務、創新布局支持，來突破企業在發展中遇到的市場、人才、技術、管理、數據、合作夥伴等各種瓶頸。相對而言，企業可通過平台合作等方式來撬動各方資源，從而幫助它們成長為獨角獸。

我們可以這樣理解，企業與一個擁有良好的創新生態和營商環境的平台合作，就是孕育獨角獸的溫床，正如自然環境好了，野生動物就會茁壯成長一樣。而一個好的平台，在於其成熟的資源整合能力，例如企業家資源是否達到百萬級別；擁有專業的服務體系及對市場的深刻理解；有將傳統企業與創新者連接起來的豐富經驗；能迅速消弭信息鴻溝，幫助企業識別合適創新合作夥伴的效率，可以將「第二曲線」理論與實際結合，為企業提供切實可行的解決方案和支持。

只有具備上述核心競爭力的平台，才可以有力、有效地支持獨角獸的快速發展，更能因地制宜，涵養生態，維護好獨角獸企業成長、發展、壯大的內外部環境。

事實上，我們仔細分析當下獨角獸企業的發展環境，實際上是積極的、有明確引領的。各級政府高度重視、市場各方也在積極努力，相信在技術進步、市場需求和政策支持等的共同作用下，中國獨角獸企業一定會在更多領域取得突破和發展，發展出一條健康、強勁的第二增長曲線。「第二曲線」亦不僅應用於獨角獸或準獨角獸企業，對傳統企業家而言，發展「第二曲線」也是重中之重，下期再詳談。

按企業行業分類的中國獨角獸數目(前十名) (家)



港人須仔細分辨信息 切勿過度悲觀



樓市新態 汪敦敬

祥益地產總裁

筆者剛從國外回港，與朋友傾談，大家的共鳴就是中國內地及香港是幸福感很高的地方，包括治安及經濟穩定、醫療充足、沒有戰亂及通脹。但這份幸福感逐漸降低，因為周圍的信息都在告訴你「香港好慘」。無論你口袋中有沒有錢，都會覺得香港經濟走下坡；無論你有沒有樓，都會覺得香港地產「死硬」。

近期筆者撰文《病態悲情！自毀長城！》得到很多回響，有人認為是正能量，亦有不少唱淡人士在網上反駁我的言論。筆者覺得很好，世事愈辯愈明，世上最怕的就是失去認知。大家討論完之後發覺，不是全部唱負面的人都是想香港死，但不容易找到有人對香港惡意中傷。因為事實放在眼前，公道自在人心。其實香港近十多年的苦難，大部



▲金管局早前與三大發鈔銀行主動澄清收緊借貸的傳聞。

分都是在認知上，在政治上很多歪理，在經濟理論亦有很多錯誤的看法。香港環保組織原來對核廢水是不關注的，很多人權組織都接受大國欺負小國，對西方國家有較多的偏頗。世道充滿虛假，我們要的是提高分辨能力。

金管局澄清 解市民擔憂

近期市民對銀行收緊借貸表示擔憂，尤其是call loan的環節上，見到很多網上KOL全力將該問題放大。

今次香港金管局做得很好的，在地產代理業界反映情況之後，金管局總裁余偉文與三大發鈔銀行聯合開了記者會澄清和借貸批核的保證，化解了市民的擔憂。

網上假消息愈來愈多，是遠高於正面信息的，筆者認為市民要分辨清楚信源，一些人改變策略，不談政治、不說暴力，但凡是足以令人有不滿情緒的話題，他們就會無限放大，有益的法例往往就會反對，這批人有多少？相信大家都能感覺到存在。筆者認為政府要發揮影響力，起碼增強社會正能量，更重要的是向市民提倡分辨是非的重要性。

香港市民自己亦要爭氣，不要支持一些明知是假的信息。有些人幸災樂禍喜歡看他人破產的消息，但可能當事人不是財務出現問題，但銀行看到有關消息後會對當事人收緊借貸。有些行為是很惡毒的，我們需要弄清楚，負面資訊氾濫已經是日益嚴重的問題了，資訊戰已打得很熾熱了。