



健全有利于市场统一的财税体制

□ 陈 龙

中央财经委员会第六次会议提出,健全有利于市场统一的财税体制、统计核算制度和信用体系。全国统一大市场建设向纵深推进,对财税体制改革提出了新的更高要求。发挥好财政在新的条件下的积极作用,需要完善财税体制,引导地方政府行为,消除市场分割和地方保护的内在动因,促进市场高效运转。

纵深推进全国统一大市场建设,需要财政发挥更加积极的作用

当前,全国统一大市场“四梁八柱”基本建立起来,国民经济运行效率不断提升,但仍存在影响市场统一、制约市场活力的难点堵点。应对内外各种复杂挑战,迫切需要将全国统一大市场建设向纵深推进。为此,中央提出了“五统一、一开放”的基本要求。这蕴含着全国统一大市场建设的深层逻辑,即消除影响市场统一的外在形式和内在动因,解放特大超级市场的活力和潜力,解决内需不足等现实问题,提升经济循环质量和市场运行效率,推动经济高质量发展。

财政是国家治理的基础和重要支柱,具有维护市场秩序、支撑市场有序运转的作用。全国统一大市场建设的诸多层面,都与财税体制密切相关。近年来,为推进全国统一大市场建设,我国在财税体制方面采取了一系列卓有成效的举措。例如,深化税制改革,规范收入和支出管理,清理规范税收优惠、财政补贴等政策,促进财政制度统一公平,完善转移支付制度,等等。这在破除地方保护和市场分割、促进公平竞争等方面发挥了重要作用。

在纵深推进全国统一大市场建设的阶段,应根据“五统一、一开放”的基本要求,发挥好两个方面的积极作用。一方面,为市场高效运行提供有力支撑,激发市场活力和经济增长潜力。通过财政制度和政策,提升市场的稳定性、公平性和有效性,进一

步优化资源配置。在“纵深推进”阶段,财政推进市场建设,不仅强调财政制度的统一,消除影响市场运行的深层问题,突出“公平”“高效”,使市场运转更为顺畅高效,同时要突出“稳定”,通过需求管理,为市场运行提供稳定的宏观环境。另一方面,形成合理的激励约束机制,有效引导地方政府行为。财政不仅具有导向性作用,而且是利益分配的基本工具。财政制度和政策体现了国家、企业和个人以及中央和地方政府之间诸多利益关系。地方往往采取税收优惠、财政补贴、政府采购等政策工具,追求本地利益。纵深推进全国统一大市场建设,需要进一步规范地方政府行为,消除低效、无序市场竞争的财政动因,防止因地方过度追求局部利益而损害全国统一大市场建设,阻碍资源流动和国民经济效率提升。

健全有利于市场统一的财税体制需要做好“四个结合”

根据全国统一大市场建设的新要求,健全有利于市场统一的财税体制,需要坚持系统思维,做好“四个结合”。

其一,规范、统一地方财政行为

与缓解地方财政压力相结合。财政是影响地方政府经济行为的重要因素。提升全国统一大市场建设的质量,一方面,统一财政规则,继续规范税收优惠、财政补贴等财政行为,防止其形成市场分割、损害大市场建设的统一性。另一方面,缓解地方财政压力,削弱无序、过度竞争的诱因。在财政困难的情况下,为了增加财政收入或增强潜在的财政收入能力,更容易引发区域保护主义行为和过度竞争。为此,需要统筹事权与支出责任划分、财政收入改革,缓解地方财政压力,形成有序竞争的制度基础。

其二,激励地方发展与区域利益协调统筹相结合。发挥地方积极性必须以合理的激励约束机制为前提和基础。否则,就会导致行为异化,阻碍全国统一大市场建设。地方发展中会出现成本和收益外溢的现象,这既有地方基于公共服务和基础设施供给、区域功能定位等产生的发展成本分担、收益共享的问题,也有区域利益分配不均衡的问题。尤其是数字经济快速发展,引发了生产和价值创造方式及分配方式的变化,使区域分配不公平、税收和税源背离等问题更为突出。这就需要完善税收分享机制、转移支付制度和公共服务供给方式,协调统筹区域利益分配。

其三,促进物的高效流转与人的

充分流动相结合。物与人结合的水平 and 程度,反映了生产力的状况。促进物与人的更为有效结合,对培育新质生产力、推动高质量发展至关重要。全国统一大市场建设,一般沿着“解决商品市场分割、促进生产要素市场统一、实现物的高效流转与人的充分流动相结合”的路径演进。在“纵深推进”阶段,需要提升物的流转与人的流动结合的质量,进而形成各要素高效配置的区域发展格局和产业布局。为此,不仅要打破影响物的流转与人的流动的区域“隐性保护”制度安排,而且要着力破解影响二者相结合的制度因素。

其四,提升市场基础设施建设标准与激发市场潜力相结合。市场基础设施建设,不仅是全国统一大市场建设的基础,也是激发市场潜力的有力抓手。纵深推进全国统一大市场建设,一方面,立足于国民经济整体效率,提高建设的标准,提升市场循环质量,减少“效率漏损”;另一方面,立足国土整体规划和区域特点,结合扩大内需,合理确定市场基础设施建设的量和结构。上述两方面有效结合,会产生“一石多鸟”的功效。为此,不仅需要优化财政支持市场基础设施建设 的范围、标准和方式,完善政府间财政关系,调整相关的事权和支出责任,还要处理好经济运行效率

和财政资金使用效率的关系,从全局的角度“算大账”。

坚持标本兼治,优化财政关系,健全有利于市场统一的财税体制

健全有利于市场统一的财税体制,要围绕“统一财政规则与行为”和“消除市场分割的内在动因”两个重点,通过完善事权与支出责任、利益协调和平衡机制,形成纵横协调的财政关系,引导地方行为,抑制地方无序竞争和保护冲动,激发市场活力和经济潜力。

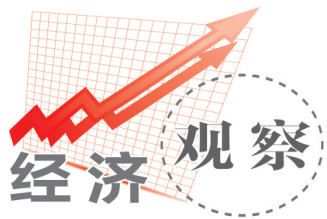
其一,适当上移事关人的生存及发展方面的公共服务事权和支出责任,加快公共服务供给改革。这不仅有利于消除影响劳动力流动的深层因素,而且有利于减轻地方财政压力、提升促进消费的效果。尤其在劳动力等生产要素市场基本建成后,消除阻碍要素流动的深层因素成为紧要任务。为此,不仅要逐步统一教育、医疗、社保等公共服务标准,而且要加快公共服务供给改革,上移部分事权,增加中央支出占比。例如,加快推进全国社保统筹,增强个人参保意愿;延长义务教育年限,压缩调整中小学教育学制。

其二,抓好市场基础设施建设的“三个统筹”,增加中央支出和债务占比。在地方基础设施建设取得长足发展、优质项目相对减少的情况下,需要加强基础设施建设的全国统筹。一是统筹项目,即立足全国统一大市场建设,增加中央主导的重大项目建设,提升国民经济效率和财政资金使用效率。二是统筹标准,即结合不同交通运输方式、市场基础设施,做到标准统一、有效衔接,提升市场运转效率。三是统筹规模和结构,即根据扩大内需的需要,结合其他领域投资和消费状况以及各地发展实际,确定合理的建设规模和结构,改善市场运行的宏观环境。与此相应,调整中央与地方、一般债与专项债等债务结构。

其三,完善税收分配机制和转移支付制度,协调区域利益关系,消除市场分割的财政动因。由于现实经济的复杂性和区域的差异性,仅从某个税种入手,很难实现真正的税收分配公平。需要统筹考虑区域差异、财力状况、消费贡献、公共服务供给等因素,将横向的税收分配、区域利益协调和补偿等问题,与共享税分享比例、转移支付制度等纵向的政府间收入分配改革结合起来,形成合理的收入分配和利益共享机制。

其四,统一财政规则,清理各类隐性保护政策。既要鼓励地方促进发展的积极性,又要基于全国统一大市场建设的要求,规范政府行为,防止过度、非理性竞争。要加大清理规范财政补贴、税收优惠等力度,特别是清理招商引资、投资基金、政府采购中的隐性保护政策,鼓励地方以优质的公共服务提升竞争能力。

(作者系中国财政科学研究院研究员)



股权融资协同衔接机制积极探索债权和

□ 胡海峰

《关于深入推进深圳综合改革试点深化改革创新扩大开放的意见》针对金融支持科技企业企业发展,提出优化科技型企业债权和股权融资协同衔接机制。积极探索债权和股权融资协同衔接的有效机制,是做好科技金融大文章的重要内容。通过债权和股权融资协同衔接,为科技型企业提供全方位、多元化、接力式的金融服务,实现科技、产业、金融的良性循环。

债权和股权融资协同衔接有助于激发科创活力

科技型企业具有技术密集、创新密集、资金密集的特点,资金需求规模大、周期长、抗风险能力要求高,离不开系统性、整体性、协同性的融资支持。

一般来说,科技型企业从研发到成果转化再到产业化,历经初创期、成长期、成熟期等不同成长阶段,往往需要十余年甚至数十年时间,不同成长阶段的风险收益状况及融资需求具有显著差异。通常来说,初创期的科技型企业技术风险突出、信用信息缺失,规模小、资产轻、估值难,往往以股权投资特别是天使投资、风险投资等方式筹集资金;成长期的科技型企业一般已经实现科技成果的产业转化,具备一定商业模式和盈利能力,不仅可以获取股权融资,还可以享有专利权质押融资、商标权质押融资、订单融资等科技信贷服务;成熟期的科技型企业,融资渠道进一步拓展,企业可通过上市融资、债券融资等在资本市场获得更多融资机会。从股权到债权,从单一渠道到多元渠道,债权和股权相联动的金融服务支撑,有利于科技型企业技术研发、成果转化和市场拓展的全流程平稳接续。

同时,科技创新以科技型企业为主体,是一个链条复杂多元、产学研高效协同的综合生态系统。与科技创新生态体系相对应,科技型企业融资跨越创新链、产业链、生态圈、产业集群,链条复杂多元,面向科技创新不同链条的差异化金融需求,涉及金融体系内部各类机构、市场、工具的衔接协作,呈现综合化、系统化、生态化的特征,单一融资渠道一般难以覆盖其资金需求。通过债权和股权联

动的金融服务支撑体系开展风险分担融资,发挥信贷、股权、债权、担保等融资渠道合力,切实加强股贷债保等各类金融工具的协调衔接,可以突破单一渠道、单一机构产品服务局限,构建产品多元、时间持续、链条完整的融资生态,既能促进金融实现风险收益的平衡,也有助于优化企业融资结构,降低科技创新活动的试错成本。

债权和股权融资协同衔接是全生命周期金融服务的 关键举措

服务实体经济是金融立业之本。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展,数字技术、人工智能等前沿科技与制造业深度融合,正在重塑全球产业格局,催生新的生产方式、产业形态和商业模式。加快形成新质生产力成为推动高质量发展的内在要求和重要着力点。必须通过发展新质生产力持续强化我国在全球产业链中的重要地位,不断提升我国经济的创新力和竞争力。新质生产力以科技创新为核心要素,不断催生新产业、新模式、新动能。作为经营主体的科技型企业扮演着重要角色,成为金融服务科技创新的实现载体。

作为中央金融工作会议提出的“五篇大文章”的第一篇,科技金融不仅是统筹推进经济和金融高质量发展的重点领域,也锚定了走好中国特色金融发展之路的重要着力点。科技金融通过金融工具、金融制度与各类金融服务的系统性活动安排促进科技创新,债权和股权融资协同衔接也是应有之义和重要形式。《国务院办公厅关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》要求推进金融服务科技创新能力建设,统筹运用股权、债权、保险等手段,为科技型企业提供全链条、全生命周期金融服务,加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持,为深化债权和股权融资协同衔接的实践提出新的要求。从科技金融创新探索看,很长一段时间以来,我国债市、股市联动释放的“1+1>2”的效果,有力支持了企业科技创新。

发达国家一些科技型企业融资机制具有明显的阶段性衔接特点,其成功得益于社会信用体系完善、退出机

制成熟、政府担保政策支持及中介机构协同等多重因素共同作用。首先,科技型中小企业通过多层次股权融资市场阶段性累积营收、合同履行记录,依托小企业管理局提供的政策背书,形成了较好的信用积累与政府担保信用基础,有效提升了商业银行贷款意愿。其次,风险投资通常在融资后3—5年即寻求退出,投资方设定相对明确的退出时间点,企业则需在此期间完成商业验证,进而成为后续债权融资的还款依据。最后,园区孵化器等各类服务机构、社会中介机构积极推动股权阶段与债权阶段的无缝衔接,为即将“毕业”的企业建立信用评级、撮合信贷资源,实质上形成一条多方协同的融资体系,从“无信用抵押”到“获批贷款”之间不存在断层,保证资金链平稳过渡。

加快优化科技型企业债权和股权融资协同衔接机制

我国科技实力从量的积累迈向质的飞跃,从点的突破迈向系统能力提升,离不开金融“活水”的润泽。各类科技型企业不断发展壮大,离不开不同融资环节的强有力支撑,离不开各类融资渠道、融资工具之间的紧密衔接。面向科技型企业融资需求,聚焦重点、迎难而上,全面提升科技金融服务能力显得尤为重要。

壮大耐心资本,积蓄科技融资源头活水。耐心资本是破解科技创新和产业创新融合发展的“资金缺口”和“周期错配”的关键钥匙。私募股权投资、风险投资作为资本市场最活跃的风险承担者和价值发现者,参与投资了90%的科创板和北交所上市公司、超50%的创业板上市公司,无论是对于耐心资本生态培育,还是赋能科技创新,其重要性不言而喻。推动保险资金、产业资本、社保基金等参与私募股权投资、风险投资,加快推进基金份额转让机制建设和业务覆盖,壮大“耐心资本”浇灌“创新雨林”。

营造科技金融服务生态,推动银行科技信贷接续发力。我国金融结构以银行信贷等间接融资为主,调整优化信贷投向结构对于强化科技型企业接力融资能力具有重要意义,而完善的金融服务生态是其重要基础。人工



智能具备典型的通用技术特征,人工智能技术在金融领域的创新应用,正在成为提升金融服务质量和效率的重要支撑。加强政府、银行、社会中介等各方协作,深化人工智能技术在商业银行服务场景及业务链条的渗透应用,完善科技型企业信用信息记录,加强融资供需双方撮合对接,着力构建与科技型企业特别是成长期科技型企业融资相适配的评价机制、金融产品、业务流程、考评制度、风控制度及专业队伍,提升服务适配性和覆盖面。

创新商投一体业务模式,提升债权和股权融资协同衔接服务质效。《加大力度支持科技型企业融资行动方案》提出把支持初创期科技型企业作为重中之重,加快形成以股权投资为主、“股贷债保”联动的金融服务支撑体系。针对性规范发展“贷款+外部直投”,打造股贷联动、股债联动、贷保联动等“商行+投行”一体化业务模式,重点优化科技型中小企业、专精特新中小企业多样化的综合金融服务机制。进一步发展股债混合类的科创类债券产品,加快完善债券市场科创板,培育专业投资机构 and 评级机构,扩大科技型企业债券发行规模。

强化融资增信,促进畅通科技型企业融资中梗阻。作为多元化、接力式、链条式金融服务的重要一环,政府增信、保险增信是科技型企业融资的重要基座。发挥保险在承接、对冲、分散、转移科技创新风险中的作用,围绕研发、中试、知识产权保护、首台套、首批次、首版次等开发更多适应科技型企业需求的保险产品。加大科技型企业引导基金支持,完善风险担保基金对科技型企业融资保证机制;加大科技贷款贴息、税收减免、专项补助基金等支持力度,以政府增信助力科技型企业创新的外部资金支持。

拓宽科技资本退出渠道,打通退出“最后一公里”。“募投管退”全链条闭环高效运行是债权和股权融资协同衔接的重要内容,其关键在于退出渠道的通畅。围绕加快构建多元化、多层次的股权投资退出市场,发挥好科创板、创业板、北交所、新三板、区域性股权市场等功能,畅通上市融资、并购重组等各环节。不断拓宽并购重组退出渠道,积极培育并购基金、创业投资二级市场基金等。

(作者系北京师范大学金融系主任、教授)