

破局深层矛盾适应改革所需 业界期待预算法大修按下加速键

证券时报记者 郭博昊 贺觉渊

2014年,酝酿十年、历经四审,被业内视为“经济宪法”的《中华人民共和国预算法》完成首次大修,党的十八届三中全会部署的财税体制改革任务得以依法推行。2024年,党的二十届三中全会对新一轮财税体制改革作出全面部署,明确将“健全预算制度”。着眼于改革于法有据,《预算法》修改无疑是必要之举。

近期,财政部将《预算法》修改纳入2025年立法工作计划,为新一轮修法工作按下加速键。在受访学者看来,为破解中国财税制度建设中预算管理碎片化、地方财力失衡、绩效约束缺位等深层矛盾,《预算法》修改紧迫性较强。为适应新一轮财税体制改革任务以及当前财政收支“紧平衡”态势,《预算法》需要进行一次大修。

为改革提供制度保障

预算制度是财税制度的重要内容。每一次《预算法》修改,都助推了财税体制改革进程。在业界普遍认识中,只有作为财税领域“基本法”的《预算法》修改取得突破,财税改革才能推进。

鉴于现行《预算法》的多数条款自2014年大修后未作改动,部分《预算法》条款已难以适应新一轮财税体制改革的目标。党的二十届三中全会召开以来,业界有关修改《预算法》、为改革提供重要制度保障的呼声渐起。

今年全国两会期间,全国人大代表、新疆维吾尔自治区人大常委会副主任买买提明·卡德建议加快修改《预算法》。他指出,现行《预算法》在转移支付、绩效管理、政府债务等方面已不能适应当前党中央关于预算管理的新要求。

“财政体制是国家治理的基础和重要保障,《预算法》需在法律层面落实宏观经济治理体系顶层设计。”中国人民大学法学院教授朱大旗在接受记者采访时表示,当前中国财政收支面临“紧平衡”风险,强化预算约束、财政风险防控体

制机制的法治化已成当务之急。

现行《预算法》并未涵盖与数字经济新业态发展相适应的税收治理及预算统筹规则,未来如何应对新业态、新经济发展,已成为财税系统必须回答的重要命题。

修法理顺央地财政关系

解决中国财政事权、事责与财源划分不清晰,地方税体系不健全等问题,是新一轮财税体制改革的主攻方向。尽管现行《预算法》第三章专章规定了“预算收支范围”,但《预算法》并未对政府间事权、财政支出责任、收入划分等做规定。

在财政运行实践中,中央通过转移支付统筹近70%的地方财政支出,但专项转移支付项目繁杂,配套要求多,不利于地方财政统筹,挤压地方财政自主空间。

在修改《预算法》时明确中央与地方事权、财政支出责任和预算收入的划分,是构建现代财政制度的核心内容和重要任务。朱大旗认为,应该立足于中国单一制国家的国情,按照《宪法》关于央地国家机构职权划分应“遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性原则”的要求,通过立法较为系统地规定中央和地方的事权、财政支出责任、预算收入划分与转移支付机制。

“建议在《预算法》中新增条款,细化中央与地方支出责任类别、分税收入划分原则,并对转移支付设定分类标准与透明公开的法律机制。”中国人民大学财政金融学院教授代志新对记者说。

“花钱无效不担责”待解

近年来,绩效结果与预算调整、部门问责的联动不足,“花钱无效不担责”现象依然存在,已成为财政系统的“老大难”问题。通过《预算法》修改,解决预算绩效管理“软约束”问题,正是我国推进新一轮财税体制改革的关键所在。

朱大旗指出,“绩效结果与预算调整脱钩、部

门责任虚化”的现象,本质上是预算绩效管理法治化不足、激励约束机制缺失的必然结果和体现。

中央财经大学财政税务学院教授肖鹏对记者表示,《预算法实施条例》和《预算法》实施相关细则,带来绩效结果与预算调整、部门问责的联动不足,加剧“花钱无效不担责”情况发生。

破局地方“减税竞赛”

作为政府用来激励科技创新的重要手段,税式支出尚未被纳入《预算法》的调整范围,因其规模大小、效果好坏、成本高低缺少监督,易形成“财政黑箱”。

所谓税式支出,是指通过减免税方式实现财政目标,其本质上属于“隐性预算”。多年来,地方政府在GDP考核压力下,常常通过“一事一议”的税收返还、减免等“政策洼地”来招商引资。整体来看,区域性税收优惠政策的泛滥,既导致国家应有财力的减少,也破坏了市场营商环境的公平。

“将税式支出纳入全周期监管,不仅可以堵住财政收入流失的漏洞,还能让税收优惠政策从‘地方招商筹码’回归到‘国家创新引擎’本位。”朱大旗对记者说,当每一分税收减免优惠都在税式支出预算阳光下运行,并与创新实效刚性挂钩时,才能真正激活科技创新的“造血能力”,而非陷入“减税竞赛”的内卷漩涡。

在上海交通大学财税法研究中心副主任王桦宇看来,税式支出或税收优惠激励的问题,如果符合《预算法》的规定和统一大市场建设的要求,是可以存在和保留的。他向记者强调,对税式支出或税收优惠激励的规范,重点是纳入预算治理范围内,通过预算监督来规范税式支出和税收优惠激励政策的适用。



钱智能监控系统”,通过区块链数据分析可疑交易,响应时间从传统的24小时缩短至30分钟。HashKey Exchange作为香港最大的持牌虚拟货币交易所,已在2023年成为香港首家面向零售用户展业的持牌交易平台。而在《稳定币条例》实施后,其角色将会怎样变化,肖风也作了详细解释。

肖风将香港持牌加密货币交易所的角色概括为“双向连接器”:一方面,通过对接银行系统实现法币出入金;另一方面,以严格的KYC(Know Your Customers,了解你的客户)与反洗钱机制确保合规衔接。

“在岸合规交易所必须像海关一样,既要打通道道,又要守住监管红线。”肖风说,HashKey Exchange处理稳定币兑换时,需对每笔交易进行“资金来源一用途”双重核检,这一机制使其成为全球合规性最高的稳定币交易枢纽。

而在跨境支付环节,数字货币交易所的一个重要作用是国际贸易结算的合规转换器。针对内地商户的结汇痛点,交易所形成了“海外收U—香港兑换—境内结汇”的闭环。“商户收到USDT后,在香港换成港币,再通过正常贸易渠道汇回内地,全程符合外汇局规定。”肖风透露。

建议在岸合规交易所必须像海关一样,既要打通道道,又要守住监管红线。”肖风说,HashKey Exchange处理稳定币兑换时,需对每笔交易进行“资金来源一用途”双重核检,这一机制使其成为全球合规性最高的稳定币交易枢纽。

建议采取“三阶段策略” 探索人民币稳定币落地路径

香港《稳定币条例》的通过,将如何影响人民币国际化进程,也引发了业内众多讨论。肖风则提出离岸先行、央行数字货币(CBDC)衔接和自下而上三个方向。

关于人民币稳定币的落地路径,肖风提出可探索“三阶段策略”:首先,在香港发行离岸人民币稳定币,初期仅限机构客户使用;其次,对接海南自由贸易港、粤港澳大湾区的自由贸易账户体系,允许区内企业用稳定币结算;最后,在技术成熟后推出在岸人民币稳定币。

“海南封岛后,自由贸易账户可实现‘离岸稳定币—境内人民币’的有限兑换,这是风险可控的试验田。”肖风说。

对于数字人民币和人民币稳定币的衔接,肖风则建议,构建“法定货币—稳定币”双层架构。他建议将CBDC与稳定币体系打通,稳定币发行商在央行开立CBDC账户,收到用户人民币后,兑换为等额CBDC,再在链上铸造稳定币。“这样既保留了法定货币的信用基础,又赋予稳定币可编程性。”此外,稳定币发行人还能通过智能合约设定“人民币稳定币仅限东南亚贸易使用,90天内须回流”等约束条款,以达到有效防范资本外流风险。

<<上接A1版

福建银行“各显神通” 差异化服务科创企业全生命周期

建设银行福建省分行副行长杜忠勇介绍,“善新贷”放款效率的提升主要是因为建行基于科技型企业“轻资产、重智力、专业性强”特征,主动对接首家开展知识产权质押融资内部评估试点工作,首创“技术流”“投资流”“价值流”评价方法,突破资产负债表、利润表和现金流量表“三张表”的传统评价体系,推出“科技创新表”。多维度分析企业创新能力,让科技项目评价不看规模的“吨位”,而是聚焦于“含金量”与“含新量”所彰显的创新价值与发展潜力,从而推动融资服务能够向前、向早。截至今年5月底,建行已为福建省90%科技型企业全景“画像”。

成长期:敏捷服务抢先机

“每天9点左右,我们会准时给大家现场直播海钓带鱼,如果喜欢的话点个关注。”社交平台直播间里的渔民一边向观众展示自己所处的真实环境,一边说着“直播带货”的熟练话术。渔民“左手捕鱼、右手直播”的场景看起来颇为新奇,这背后的关键在于于当前涉海通信成本的降低。

“海上没有信号,原来出海可能电话都打不了,更别说上网刷短视频了。”福建富通科技股份有限公司董事、副总经理张林告诉记者,公司基于北斗卫星导航系统和5G融合技术,开发了“北斗+5G”海洋远距离融合通信应用,为近海40海里内的区域带来了更高带宽和更低延迟的通信能力及数据传输速度,海上直播由此变得更加便宜、便捷。

“你可以把它(融合终端定位设备)想象成船上的Wi-Fi,只要人在船上,就都可以共享。”张林指出,此前,渔民出海上网多使用海上宽带卫星,这类设备硬件资费高、流量贵,流量资费高达每GB数百元;使用北斗+5G融合通信应用后,每GB资费降低至几块钱,因此深受临海经济活跃区渔民喜爱。这个项目去年开始推广,已有数以万计的渔民使用过这套融合终端定位设备。

从前期硬科技突破,到后端应用落地,需要有持续的资金支持。作为国家专精特新重点“小巨人”企业,同时也是入选北斗开放实验室7家主建单位中唯一的民营企业,福建富通并不缺少合作银行。面对优质客户,哪家银行响应速度更快、服务更细致,就成为了比拼关键。

“有件事我印象很深刻,之前我们要采购一批实验设备,时间特别紧,恒丰银行的客户经理一周就来了两趟,本来是周期很长的流程,最终不到一星期就解决了我们的资金问题,大大缩短了新产品投入市场的周期。”张林称。

恒丰银行福州分行有关负责人告诉记者,国家级专精特新“小巨人”是恒丰银行打造中小企业服务特色的主阵地,首次上门对接福建富通时也是“久闻大名、慕名而来”。

该负责人称,对于符合一定条件要求的专精特新企业,恒丰银行总行授权分行进行授信审批,由此提高了审批速度、缩短了审批流程、提升了落地效率。截至5月

末,在该特别授权政策下受惠企业共计29户,贷款余额为6.22亿元。此外,总行还提供了定价补助政策,目前福信富通已享受到内部资金定价优惠30BP。

成熟期:个性服务提供综合方案

走过初创期和成长期,科技企业的金融服务也变得更加多元,这也要求银行在信贷服务之外提供更精准、更个性的金融服务方案。

今年1月,伊瓦特机器人设备制造有限公司(下称“伊瓦特”)以其母公司福建因立夫科技有限公司(下称“因立夫”)在美国纳斯达克交易所成功挂牌上市,成为福建省南安市首家登陆纳斯达克的企业。

“制造业是南安的主干产业,但即便如此,伊瓦特的境外上市经历在这里都是绝无仅有的。”工商银行泉州分行行长助理、南安支行行长黄鹤鸣表示,在伊瓦特上市前,银行就配合政府“企业上市服务专班”,为公司提供上市辅导、政策咨询和跨境金融服务,2023年初,为其办理了4笔特殊目的公司“37号文”登记。

所谓“37号文”,也即《国家外汇管理局关于境内居民通过特殊目的公司境外投融资及返程投资外汇管理有关问题的通知》,主要是为了进一步简化和便利境内居民通过特殊目的公司从事投融资活动所涉及的跨境资本交易,切实服务实体经济发展,有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度。

“‘37号文’项下的登记,可以说是很偶发的业务,整个泉州我们可能都没地方去‘抄作业’。”黄鹤鸣表示,他们积极通过向总行、省分行,以及外汇管理部门咨询,在得到权威、专业的指导后,再为企业提供服务。

因立夫CEO、伊瓦特副总经理徐荣俊坦言,这些服务其实比贷款的支持力度更大。“特别是我们做境外的业务,很多东西还是存在盲区的,他们(银行)反馈效率很快。”目前除了融资服务,公司与工行在政策咨询、上市后返程投资资金使用等方面仍保持密切合作。

“介入早、接触频、服务优,不论融资、结算还是外汇,工作都会做得更细一些,对我们的认可也会比同业更高。”黄鹤鸣指出,从贷款业务本身来看,像伊瓦特这样既是专精特新又是国家级高新技术企业的企业,已经可以享受到财政贴息政策,降低了融资成本。银行需要做的,也是在企业最需要的时候,提供力所能及的金融服务。

眼下伊瓦特亟须扩大产能来应对年均复合超30%的订单增长速度,目前工行也在对接伊瓦特的技改、厂房扩建的融资需求。“工行可以提供技改贷、创新基金贷等项目贷款,并给予压力缓冲。比如,在投资建设还未投产时,项目是不具备现金流,还正需要用钱的时候,通常会设置1~3年宽限期,等正式投产,订单来了之后,再开始要求还款。”黄鹤鸣称。

<<上接A1版

支持科技创新和新质生产力发展

面对市场新形势,北交所副总经理周巖表示,北交所将统筹抓改革、优服务、强生态等各项工作举措,促进北交所市场平台功能更好地发挥,助力中小企业跨入高质量发展新阶段。具体措施包括保持高质量企业供给,坚持严监严管提升公司质量、支持企业利用并购重组等市场工具发展壮大和鼓励支持机构投资者积极参与北交所市场等。

其中,高质量企业供给方面,周巖表示,北交所将立足促进新质生产力发展,不断优化创新型中小企业评价指标体系,重点支持符合国家战略发展方向、契合资本市场发展需要的优质成长型企业上市,进一步畅通科技创新和新质生产力企业融资上市路径。同时,坚守市场定位,做好准入把关,围绕中小企业特点,提高审核问询的

针对性和精准性,从源头上不断提升上市公司质量。

港交所针对特专科技公司的18C机制等一系列上市制度改革,为创新科技企业赴港上市开拓了道路。香港交易所董事总经理徐经纬表示,“A+H”上市将成为2025年的关键主题,已有宁德时代等多家A股公司完成了H股上市,“目前有超过30家A股公司递交了H股上市申请,另有超过20家A股公司发布了关于H股上市计划的公告”。

徐经纬透露,2025年以来,香港股票市场融资额已超过440亿美元,其中,40多家公司成功实现IPO,融资额接近140亿美元,“IPO今年比较活跃的主要是四大板块,分别为消费零售业、高科技、新能源以及医疗”。

