

“十四五”时期中国财政的主要任务： 完善现代财政制度

中国社会科学院财经战略研究院 | 杨志勇

来源：昵图网

DOI:10.14115/j.cnki.zgcz.2020.20.005

“十四五”时期，中国将实现“两个一百年”奋斗目标的第一个目标。同时，中国财政将面对更多的确定性和不确定性因素的冲击。做好“十四五”财政规划的编制工作，需要直面挑战，重点做好政策协调和决策机制以及财政改革工作。

“十四五”时期中国财政面临的主要挑战

“十四五”时期，中国财政面临的挑战是多方面的，其中有确定性的因素，也有不确定性因素，经济下行压力大、经济结构变动、人口老龄化、政府职能转变、政策协调、世界经济和政治格局的变化等都会给财政带来挑战。

（一）经济下行和经济结构变动给财政收入带来的挑战

“十四五”时期，影响经济增长因素越来越多，越来越复杂。中国经济长期向好的趋势不变，但经济结构优化和消费升级换代都意味着原先的经济运行方式在发生变化，供给与需求的总量和结

构能否相互适应，直接决定着经济的稳定增长。2015—2019年，国内生产总值（GDP）同比增长率下行，这在很大程度上就是供给侧结构性改革滞后所致。供给不能适应需求的变化，一方面带来产能过剩，另一方面让消费拉动经济增长的基础作用不能得到充分发挥。经济增速直接影响财政收入增长，近年来财政收入增速总体上慢于经济增速，2019年更是慢了2.3个百分点。2020年第一季度GDP下降6.8%，全国财政收入同比下降14.3%，这主要是疫情因素所致，同时经济下行压力也变得更加明显。

经济结构变动，意味着财源结构的变化，任何一个国家都必须适应这种变化，否则政府可支配财力就可能受到影响。“十四五”时期，数字经济的发展将更快，新兴产业在不断兴起。如果财政制度不能适应财源变动的大趋势，那么本来可以筹集的财政收入就可能流失。对于地方政府来说，财源受影响的程度通常更大。以前按照工业经济时代特点建立起来的政府收入制度显然还不能与

未来财源的变动相适应。

（二）人口老龄化与更高公共服务需求的挑战

2019年末，我国60岁以上人口占总人口比例为18.1%，65岁以上人口占总人口的比例为12.6%。65岁以上人口占比达到14%就属于深度老龄化国家。中国的人口老龄化速度之快，必须未雨绸缪。特别是，中国是一个发展中国家，“未富先老”的形势，决定了应对人口老龄化，需要付出更多努力。具体的社会保障制度无论选择现收现付制，还是权责发生制或者是二者的混合，总是工作中的人养不工作的人。因此，随着劳动人口占比的下降，财政的社会保障负担将明显加大。当前，社会保险基金的可持续在很大程度上依靠大量财政资金注入，财政的社会保险基金负担将越来越重。发达国家财政支出往往有一大半都用于转移性支出，未来中国这方面的支出也将在短期内随老龄化的速度而加快增长。

随着居民收入水平的提高，对医

疗、教育、住房等基本民生保障提出了更高的要求。以人为中心的公共政策，意味着同样种类的公共服务需要更多的财政支出。同时，随着不确定性的增多，政府可能需要承担更多的责任，而这也需要更多的财政支出。应对各种可能的突发事件，需要有应急资金安排。2020年新冠肺炎疫情的全球大流行敲响了警钟。面对可能的突发公共事件，特别是影响面大影响程度深的事件，财政必须做好准备。医疗技术水平的提高，一方面改善居民医疗条件，另一方面也意味着医疗支出的增加，从而加大医疗保障的压力，并最终传递给财政，形成财政负担。义务教育年限的延长和教育水平的提高，都要求有相应的财政支出相配套。住房保障，哪怕是土地划拨方式提供保障，同样会减少政府可支配财力。

（三）政府、市场、社会关系调整的挑战

社会主义市场经济体制要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，这个基本原则没有变化。但是，政府、市场、社会的具体边界不是一成不变的。一般说来，市场和社会能够发挥作用的，就应该尽可能让市场和社会去发挥作用，政府只做市场和社会不能做或做不好的事。不同时期不同国家所提供的公共服务不一样，原因很多。突发事件往往引发对政府作用的新思考。人们经常通过突发事件认识到政府在特定条件下应该多承担责任。技术进步让人们享受便利和效率提高的同时，也往往会要求政府有所作为。社会组织的成长，意味着一些本来只能靠政府做的事，有可能转移给社会组织。这些都意味着政府、市场、社会关系有调整的必然。相应地，只要政府职能发生

变化，财政职能就要作相应调整，现代财政制度的完善就应该因应这些变化。政府内部也需要面对中央和地方关系调整的挑战。

（四）政策协调风险的挑战

“十四五”时期，各种不确定性因素在增多，经济高质量发展还受到一些外生冲击（如疫情、严重自然灾害等）的影响，经济体制改革也可能让部分风险释放出来，这些都意味着财政政策的选择难度越来越高，而一旦财政政策应对风险能力不够，就可能引发宏观经济调控的新风险，并可能增加经济增长的风险。

财政政策的成功，需要其他经济政策的配合。在促进宏观经济稳定上，最重要的是财政政策和货币政策。如果财政政策和货币政策不能有效协调，那么宏观经济稳定目标就难实现。财政政策还与就业政策、产业政策、区域政策等有着密切关系，或者更准确地说，其他政策的实施往往也需要财政政策的配合。这些都说明要更好发挥政府作用，就必须实现各种政策之间的有机衔接，以形成政策合力。南辕北辙的政策调节方向，轻则影响政策效果，重则反方向作用，贻误良机，政策全面失效。

（五）新开放经济的挑战

改革开放以来，中国经济取得辉煌成就，与坚持对外开放密不可分。但是，近年来，世界经济不确定性因素增多，“逆全球化”插曲不时出现，经济民粹主义和经济利益争夺因素在一定程度上已经影响有利于人类命运共同体构建的国际经贸新规则的形成。2020年疫情的发生也在冲击全球经济秩序，世界经济和政治格局都可能发生相应变化，这都意味着开放经济面临新的更加严峻的挑战。这些都相应地呼唤更适应新开放经

济要求的财政制度和财政政策。

所有这些挑战都会影响财政运行，并让财政收支矛盾更加突出。因此，完善现代财政制度，让财政制度具有应对挑战的韧性，理应成为“十四五”时期财政规划的中心工作。

应对挑战做好“十四五”财政工作

应对“十四五”时期中国财政面临的挑战，需要从政策协调和决策机制以及财政改革两个层面入手，为财政在国家治理中作用的发挥提供更有力的保障。

（一）政策协调和决策机制

1. 政策协调机制。政府各项政策只有充分协调，才能形成合力，这就要求做好各项相关政策决策之间的沟通协调工作，形成有效的政策协调机制。加强货币政策与财政政策的协调，不仅是货币政策目标实现之所需，而且是财政政策有效性的必要之举。积极的财政政策必须有能释放合理流动性的货币政策配合，否则财政政策实施的必要条件就不具备。产业政策有许多是通过财政收支来体现的，促进特定产业的优惠政策在财政上表现为政府可支配财力的让渡；惩罚型的产业政策，是要限制特定产业的发展，在财政上会表现为政府收入的增加（如环保税）。促进特定区域发展的政策，在很大程度上会表现为财政收入让渡和相应财政支出的增加。稳定的社会需要稳定的就业，充分就业在任何时候都是财政政策的目标，也是就业政策的目标。社会保障制度的正常运行离不开国家财政的支持，这种财政支持应该是广义上的。狭义上的财政支持——财政直接拨款补充社会保险基金仍然不可或缺，划拨国有股或利用其他财政资金充实全国社会保障基金，是从战略上

应对未来可能加重的社会保障负担。财政政策与其他经济政策之间的联系,是财政在国家治理中的地位所决定的。更有效地发挥财政作用,需要正确认识财政的作用,正确地认识政府与市场的关系。同时,财政收支安排最终需要服从财政运行规律,需要做到财政运行平稳。财政政策不能在支持其他经济政策目标实现的过程中,过多地带来财政风险,甚至引发财政危机。为此,相关支持政策必须与财政政策空间、财政运行的可持续性统筹考虑。

2. 财政政策决策机制。鉴于影响宏观经济运行的因素越来越多,仅仅凭借经验,是难以做好财政政策选择工作的。因此,有必要构建财政风险评价指标体系,建立财政风险预警机制。做好经济社会数据信息的收集、整理和加工工作,常态化跟踪分析财政风险,对财政风险进行预警。社会主义市场经济体制改革目标确定以来,中国在市场型财政政策选择上已经积累了丰富的经验。这些经验需要系统地总结和梳理,供未来决策参考。为了让财政政策决策更加科学化,应建立作为决策咨询机构的财政政策委员会。财政政策委员会应由政府相关部门和专家参加,定期举行会议,研判宏观经济形势,对财政政策的决策提出建议。

(二) 深化财政改革

1. 加快形成更加完善的现代税收制度

第一,税制改革应在宏观税负总体保持稳定的前提下进行。税收收入必须能够满足公共服务提供的基本需要。近年来的大规模减税降费在短期内会造成财政收入的下滑,但从中长期来看,有效率的政府收入制度将让财政收入占GDP之比保持相对稳定。对于一个大国

来说,适当的财力集中是必要的,否则就会影响国家调控能力。“十四五”时期,宏观税负保持稳定,是现代化国家调控能力建设之所需。

第二,从税制结构上看,直接税收入占比应逐步提高。“十四五”时期,综合与分类相结合的个人所得税制应进一步完善,并努力创造条件,向综合的个人所得税制过渡,以更好地促进个人所得税在促进公平上发挥作用。仅针对劳动所得累进征税是不公平的,这种状况应尽快改变。财产税性质的税收收入也有增加的空间,直接税收入占比提高是完全可以做到的。间接税收入占比有下降的趋势。这要求增值税更好地发挥中性作用,“十四五”时期应完成增值税三档并两档的任务并适当降低税负;消费税税率需要进一步优化,以适应消费升级换代的要求,让人民的美好生活需要得到更好的满足。

第三,经济结构调整后,特别是数字经济的发展所蕴含的财源变动给政府筹集收入带来了更大的不确定因素,税制改革必须直面这一挑战,让新税源在税收收入中得到更充分的体现。数字经济不同于传统经济,使税源跟踪变得更加困难。传统经济中可以根据物流和资金流来追踪税源的流动,在数字经济下同样的方法可能不再那么有效。数字经济下的转移定价问题可能变得更加突出,这不仅仅是国内税收问题,而且有许多属于跨境税源流动问题,并进一步演变成国际税收问题。在国际税收方面,应注意国内税制与国际税制的衔接,参与国际税收新规则的制定,贡献国际税收新秩序的中国力量。总之,税制改革应致力于构建有竞争力的税收制度。

2. 形成更加完善的政府间财政关系

形成可以充分调动各级财政积极性的分级财政管理体制。财政体制的中心问题是中央和省级财政管理体制的划分。合理的财权、财力、事权和支出责任的划分,是建立更加完善的政府间财政关系的关键。新问题的出现,对财政事权和支出责任划分提出了新要求。中央和地方的独立财政事权确定相对简单,共同事权的划分是难点之所在。作为一个大国,共同事权需要各级政府共同来完成,事权配置无论如何进行,都必须有利于各类公共服务的有效提供。事权的确定性和稳定性对于调动各级财政积极性仍然至关重要。为此,推动政府间财政关系法的研究制定工作,让财政事权的划分通过法治化的方式固定下来。同时,注意财政事权的灵活性。财政事权不是不能调整,财政事权调整之后,意味着支出责任的变化,而支出责任必须有相对应财力配套。因此,财政事权的调整必须有对应的财权和财力的相应调整。

财政收入的划分方面,由于财政收入主要由税收收入构成,财政收入的划分重点是税收收入的划分。税种划分应充分考虑税种属性、税收征管及对全国统一市场的影响程度等因素,同时还应注意各级政府的积极性。在社会主义初级阶段,税种划分仍然应多考虑地方经济建设的积极性。由税制的现实所决定,增值税、消费税、企业所得税、个人所得税等主要税种应作为中央和地方共享税。应重新认识中央税和地方税,应按税收收入的归属来确认中央税和地方税。技术进步和数字经济的发展,让税源流动越来越方便,让税收收入的划分变得越来越困难。分税的中心问题从根本上变成划分税收收入。因此,为中央政府提供税收收入的税就是中央税,为

地方政府提供税收收入的税就是地方税。为了调动中央和地方的积极性,划分的规则应该事先确定,并保持相对稳定性。

无论按照什么规则划分,在财政收入划分上必须强调中央财政的宏观调控能力,财政收入的大多数归属中央政府是必然的选择,地方政府的收支不匹配问题将客观存在。而且,中央财政收入占全国财政总收入之比有内在的提高趋势,因此,需要进一步完善财政转移支付制度,让各级政府的财力与支出责任相匹配。专项转移支付制度应更加注重透明度的提高,从而更直接地体现中央政策意图,同时便于监督。一般性转移支付应进一步完善标准收支的确定方法,以更有效地调动各级财政的积极性。转移支付制度的完善,还应注意基层财政运行的可持续性。从总体上看,省以下财政体制的确定应主要由各省级人民政府自行确定,以让财政体制更适合地方提供公共服务的需要。

3. 建立和完善地方财政救助机制

建立和完善地方财政救助机制是要在充分调动中央和地方财政两个积极性的同时,应对可能发生的地方财政风险(甚至财政危机),而不是要形成地方财政软预算约束机制,不是让地方财政“等、靠、要”。地方财政救助机制的建立重在识别哪些情形需要启动救助机制,哪些情形需要依靠央地财政关系的调整。为了减少地方财政的软预算约束,需要同时建立相应的问责机制,合理区分地方财政风险(危机)发生的相关人员责任。

关键点主要包括:一是建立启动地方财政救助机制的特别程序。主要是启动条件的设计、地方自救能力的分析、评估救助的可行性等。二是建立和完善

救助资金的筹集机制。资金来源主要是中央财政资金和专门用途的国债或特别国债。三是建立和完善救助资金的分配机制。包括一般性转移支付、专项转移支付和贷款(含中央对地方的借款和国债转贷)。四是建立和完善救助资金的地方偿还机制。中央对地方的贷款,地方必须偿还,这就要求有对应的资金偿还计划安排。

地方财政救助机制是央地财政关系运行中的一个补充方面,在地方财政发生风险或危机时,可以发挥拾遗补缺的作用,从而促进国家治理体系和治理能力现代化。“十四五”时期,各类风险发生的可能性越来越大,宜尽快建立这一机制并加以完善,以更好地适应全面小康社会建成之后经济社会发展的需要。

4. 加快形成更加完善的现代财政管理制度

预算管理是其中的重要内容。强调财政支出与政策目标的对应性,除了财政支出与经济政策的协调外,还应更好地服务于社会政策以及其他公共政策目标,且这种服务主要通过财政收支安排来体现。一个社会的发展,离不开社会各组成部分的运行,因此,财政收支安排需要统筹进行。法定支出在特定时期有其必要性,当财政管理现代化达到一定水平之后,以法定支出保障某方面的财政支出就会影响财政资金统筹的效率。“十四五”时期,财政必须给教育、农业以及其他各重点领域以充分的资金支持,同时应跳出“法定”思维定势,根据事业发展需要与财政资金的可能,更加合理地安排预算,统筹财政资金的使用。这就要求进一步优化财政支出结构。

进一步提高预算透明度,增加预算编制和执行的受监督程度。进一步提高

财政收入预测的准确度,为科学分配财政资金提供收入基础信息。与财政支出标准相结合,推行更切合实际的公共部门财务管理制度,从而进一步提高预算编制的科学性,增强预算的可执行性。

进一步完善中期财政规划,增强中期财政规划的约束力,强化绩效预算管理,提高财政资金的使用效率。推行政府综合财务报告制度,健全包括政府资产负债表在内的政府综合财务报告体系,让财政资金统筹的依据更加充分,让财政风险识别的基础信息更加完整。

完善现代财政制度不仅仅表现在制度自身的完善上,而且还应与技术进步相结合,通过技术支持,促进财政管理的现代化。数据信息处理能力的提升促进财政运行效率的提高。推进大数据、人工智能、区块链、互联网+等技术在财政管理的应用,提高包括税收征管、预算管理等在内的财政管理水平。

5. 立足国情,为推动人类命运共同体形成做出中国财政的贡献

中国参与全球性公共产品的提供,并在其中承担相应的财政责任,这适应了对外开放进入新阶段的需要。同时,中国财政应牢牢立足中国是一个发展中国家的国情,以经济建设为中心,参与国际新规则的制定,促进人类命运共同体的形成。“十四五”时期,这个基本国情不会改变。无论国际风云如何变幻,世界经济联系会越来越紧密,财政政策的国际协调将变得更加重要。全球发展面对的不确定性事务越来越多,各国需要携手共同应对,这一方面是对现有秩序的继承,另一方面也要求新规则的确立,中国都需要在其中发挥作用,财政可承受力是一个重要约束条件,必须充分考虑。■

责任编辑 张蕊