

“十四五”时期我国财政运行的宏观经济环境及基本定位

汪德华 张彬斌 侯思捷*

摘要：基于对经济总量、增速、居民收入、消费、就业及民生保障等方面发展基础的分析，结合“十四五”及今后一段时期我国经济发展面临的国内外环境、发展动能切换、结构调整等因素，对财政运行的宏观环境做出研判。从社会主要矛盾具有持续性、人口老龄化问题、财政收支缺口以及发展新动能显现效果具有等待期等角度，分析财政运行面临的核心挑战。有效应对这些挑战的路径在于加快建立现代财政制度。应当坚持财政作为国家治理的基础和重要支柱这一总体定位，坚守为推动实现现代化强国目标提供战略性支撑，以扩大有效内需为基点助推我国在短期内迈入高收入经济体。同时要大力推进财政本身的制度建设，确保运转顺畅和可持续，并为推动完善宏观经济治理提供桥梁。

关键词：“十四五”时期；宏观经济环境；创新驱动；现代财政制度

一、对经济发展基础的简明分析

（一）经济增速持续放缓，中高速突破总量百万亿

最近十年来，面对国际金融危机余波的阴霾和全球经济持续分化的严峻外部形势，中央各类稳增长政策收效整体良好，宏观调控实施有力，宏观经济整体上保持了稳中有进的总态势，有力保障了居民和政府收入，同时也为稳定就业提供了增长来源。

从图 1 中 GDP 实际增速来看，自 2011 年开始我国经济增速告别了 10% 以上的实际增速，随着总量基数的增大，经济增长在保持中高速的势头下逐年放缓。2013 年前后，中央作出了关于我国经济进入发展新常态的总体判断，在加快推进改革和结构性调整的过程中，采取了一系列稳增长举措，增速下滑幅度较 2012 年之前所有放缓。2019 年受到更加严峻的外贸环境考验，尤其是国际经贸争端对国内的影响逐步从外向型制造业部门向其他经济部门传导，经济发展的外部环境较大程度拖累了国内经济增长。2020 年上半年，突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情使得我国经济活动一度陷入停滞和负增长，相对于第一季度最为严峻的疫情及其防控，二季度以后在常态化防控下复工复产陆续推进，经济活动持续恢复，但由于疫情的阴霾尚未根本退却，加之国外严峻的疫情形势，导致全年经济增长发生严重下滑。根据国家统计局初步测算，2020 年我国国内生产总值总量达到 101.6 万亿元，尽管由于疫情等冲击而未能实现不变价格下的 GDP

* 汪德华，中国社会科学院财经战略研究院，研究员；张彬斌，中国社会科学院财经战略研究院，助理研究员；侯思捷，中国社会科学院财经战略研究院，助理研究员。

通信作者：张彬斌，邮箱：zhangbb@cass.org.cn。

总量比 2010 年翻一番，但在全球经济普遍大幅衰退的情形下，我国 GDP 总量首次破百亿彰显了我国强大的发展韧性，对于夯实发展基础、巩固市场信心等都具有非常积极的作用。

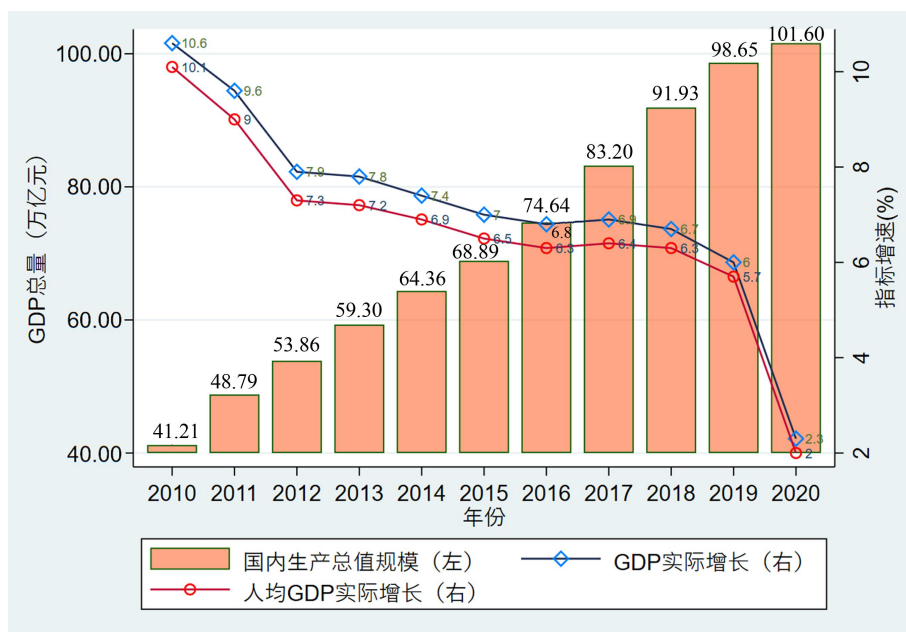


图 1 近十年来我国经济增长情况

资料来源：课题组根据国家统计局公开数据绘制。

近年来的增速下滑，在较大程度上包含了以质量换速度的因素。首先，党的十八大以来，全面从严治党的实践力度明显加大，有力遏制了过去处于统计灰色地带的腐败性高档消费和浪费性消费，挤出了经济增长中的泡沫。促进权力在阳光下运行的系列举措一方面排除了政府官员对重大工程项目的潜在寻租空间，另一方面，在客观上也会降低地方争取具有较大增长带动性的工程项目。第二，在此时期，尤其是“十三五”期间，我国进行了领域广泛的供给侧结构性改革，大规模的“三去一降一补”、空前严密的环保督察和污染防治攻坚战等措施，对部分行业、部分地区的发展起到了刮骨疗伤的作用，力争以短期的增速下滑成本争取中长期健康可持续的优势。例如，当环境保护等指标被用于对地方政府官员的考核时，地方经济增速会发生结构性下移（张军等，2019）。第三，以人民为中心的发展思想，要求在经济发展的过程中更加注重民生，促进发展成果由人民共享。这集中体现在稳增长的同时，采用必要甚至超常规的措施惠民生，其中包括实施举世瞩目的农村脱贫攻坚战、大规模降费减税、实施积极的就业政策等。此外，“十三五”时期经济统计领域发生了真实性革命，经济数据“挤水”运动此起彼伏、统计数据造假案件时有揭露，公众获得的经济数据与经济实际运行情况之间的差距大大缩小，过

去部分地区在唯 GDP 论的指挥棒驱动下的增长浮夸现象大幅减少。杨耀武和张平(2021) 基于 1993—2018 年经济数据的一项评估发现,在经济增长处于中高速阶段的 2013—2018 年,我国经济发展质量提升最为快速。因此,高增长时代的完结是经济增长到一定阶段之后的自然结果,受到潜在增长率的约束,在以提高经济发展质量为目的的产业结构调整 and 供给侧结构性改革过程中,可能会因为一些部门或地区过去粗放式的增长方式得到矫正而使得增长率发生短期内的剧烈下滑,但整体上看,过去十年来尤其是“十三五”时期我国经济增长的韧性较强,有效地平稳应对了一系列外生冲击,为实现高质量发展转型赢得了制度性空间。

(二) 居民收入十年翻番,消费能力和条件持续改善

受经济增速放缓制约,城乡居民可支配收入增幅同步放缓。可比数据表明,人均可支配收入增速从 2011 年的 10.3% 下降到 2020 年的 2.1%,但与 GDP 各年增速相比,在过去十年当中居民收入增速在大多数年份高于 GDP 增速,在一定程度上说明经济增长的成果较好地惠及到居民部门。农村居民人均可支配收入增速明显高于城镇,城乡收入比持续收窄。我国农村居民在全部人口中所占比重较大,且相对贫困人口主要集中在农村地区,保持农村居民收入快速增长对于实现全体居民收入水平的整体提升、实现全面小康具有重要意义。

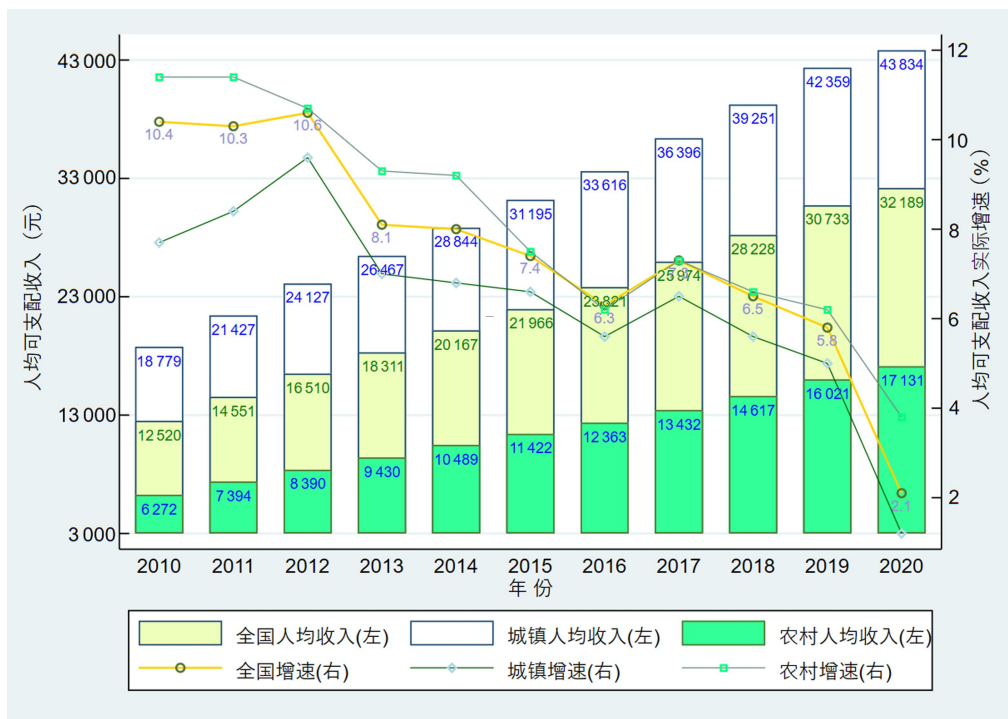


图 2 近十年来我国居民人均可支配收入情况

资料来源: 根据国家统计局公开数据绘制。

根据全面建成小康社会的总体要求，2020年我国居民人均可支配收入要在2010年的基础上翻一番，这一目标在疫情考验之下得以圆满实现并略有超额。在“十三五”规划纲要的经济社会发展主要指标中，保持居民人均可支配收入年均增长不低于6.5%是一个预期性民生福祉类指标，但这一预期并未完成。整体上看，我国城乡居民收入在过去十年中，整体上保持了较高增速，尤其是“十二五”时期以远高于6.5%的年均实际增长为“十三五”赢得了一定的空间，为十年翻番目标奠定了稳固的基础；但受到经济增速放缓等多重因素制约，“十三五”的阶段性预期年均增速目标与居民收入实际增长完成情况之间出现了鸿沟。

收入水平的提高，有利于促进以消费为代表的生活质量改善，消费水平和结构都将发生明显变化。近年来，我国居民消费已经告别为了满足生存和基本生活而消费的阶段，逐渐向更好满足情感需要和精神需求而消费转变。2013年，按城乡一体化居民收支与生活状况调查口径下的全国居民人均消费支出为13 220.4元，恩格尔系数为31.21%；2019年人均消费支出增长至21 559元，对应的恩格尔系数下降到28.2%，食品烟酒消费在整个消费中所占的比重稳步下降。2020年受到疫情因素影响，人均消费支出下降至21 210元（扣除价格因素后实际下降4%），恩格尔系数有所扩大（30.2%）。2011-2019年间我国居民生活改善型消费所占比重持续提升，人均医疗保健消费、人均教育文化娱乐消费、人均交通通信消费在整个消费构成当中都明显增加。城乡居民对汽车、洗衣机、移动电话、空调等耐用消费品的保有量保持较快增长。商品和服务的多元化，极大丰富了居民的消费选择。智能手机、可穿戴设备、各类智能家电等不断进入居民家庭，网络游戏、视频定制等依托互联网和现代通讯设施的消费也越来越普及。得益于平台经济和网络配送行业的规范发展，居民消费方式也呈现出更加多元化的趋势，尤其是在大型城市，出行、餐饮、购物、健身等领域可供消费者选择的消费方式层出不穷。

（三）脱贫攻坚全面胜利，共享发展根基更加稳固

首先，农村贫困发生率持续降低。农村扶贫攻坚贫困标准（2010年不变价的人均年收入2 300元标准）下的农村贫困人口快速减少，贫困发生率持续降低。截止到2020年，现行标准下9 899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务（习近平，2021）。从进程上看，2013-2019年各年减贫规模均超过1 100万人，贫困发生率从2012年的10.2%下降到2019年末的0.6%，2020年脱贫的551万人主要是脱贫难度更大的深度贫困人群。事实上，本轮扶贫开始之初，部分省份贫困发生率非常高（例如2012年末农村贫困发生率超过20%，如图3），伴随全国农村贫困发生率的稳步降低，农村贫困高发省份表现出了更加快速的下降。尤为显著的是，“十三五”时期以前，西藏自治区农村贫困发生率全国居首，2010年高达49.2%，即便到2012年也仍然以35.2%的贫困发生率远远高于其他地区，但经过本轮精准扶贫之后，西藏的农村贫困发生率在2019

年末已经下降到 2% 以内，绝对贫困现象基本清零。甘肃、贵州、新疆、云南、青海等省区在十八大以来的贫困发生率下降速度也明显快于全国，为 2020 年末实现全部脱贫创造了条件。

第二，贫困地区农村居民收入持续快速增长。2020 年末，全国贫困地区农村居民人均可支配收入达到 12 588 元^①，比 2012 年（5 212 元）名义增长 141.52%，年均名义增长 11.65%。2013-2020 年，贫困地区农村居民人均可支配收入与对应收入指标下的全国农村居民平均水平之间的差距持续收窄。2013 年贫困地区农村居民人均可支配收入与全国农村居民人均可支配收入之间的相对缺口为 35.53%（全国平均水平与贫困地区平均水平的差距占全国平均水平的相对份额），到 2020 年这一缺口收窄至 26.52%。这说明贫困地区农村居民收入状况逐渐向全国农村平均水平收敛，其主要原因是贫困地区农村居民收入具有更高的增长率，例如 2020 年贫困地区农村居民人均可支配收入的当年名义增速和实际增速比全国农村平均水平高出 1.9 和 1.8 个百分点。

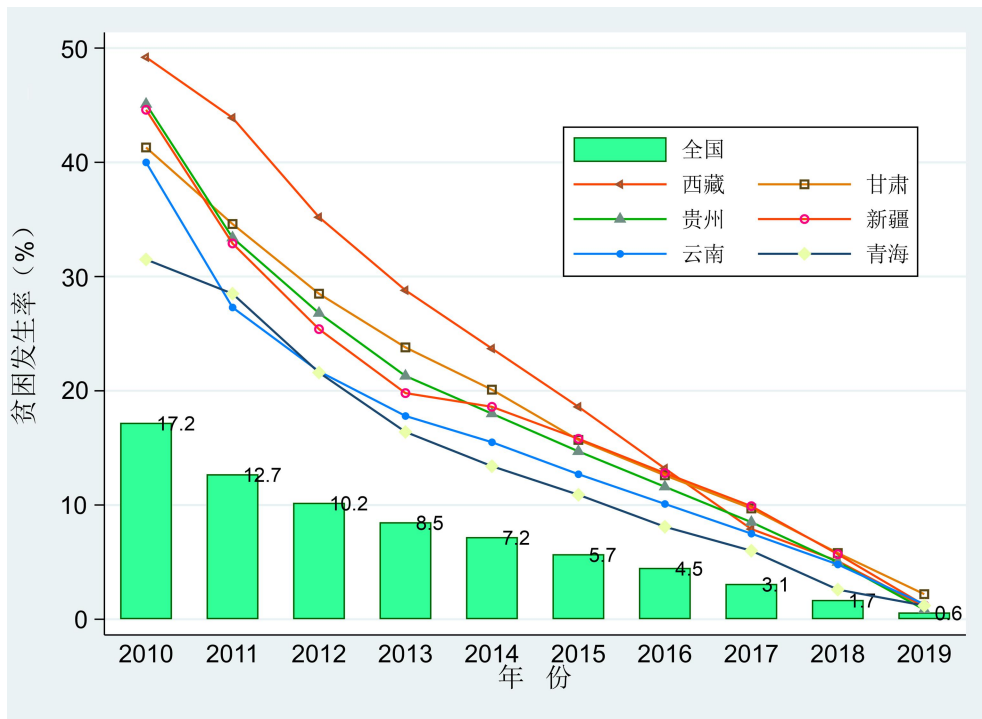


图 3 近十年来全国及部分省份农村贫困发生率降低情况

资料来源：根据国家统计局公开数据整理绘制。

第三，贫困地区农村居民生活质量显著改善。党的十八大以来，贫困地区农村居民百户平均传统耐用消费品拥有量快速增加，与全国农村平均水平之间的差距不断缩小，

① 数据来自中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报。

汽车、计算机等现代耐用消费品拥有量成倍增长。居住条件明显改善，竹草土坯房比重不断下降，替代以更多的钢筋混凝土或砖混材料住房，厕所革命深入贫困农村地区。交通、电力、有线电视、宽带、垃圾无害化处理等基础设施覆盖水平不断提升，学前教育、义务教育、医疗卫生、文化活动等公共服务水平加快提升。

（四）就业优先持续加力，其他民生领域整体改善

结构性矛盾是“十三五”时期劳动力市场运行的突出特征。经济结构深度调整、淘汰落后产能、治理产能过剩、劳动力节约型技术进步加快推进等因素的影响，导致部分地区、部分行业的就业压力较大，尤其是以人力资本储备水平较低的失业人员为代表的就业困难群体，再就业等待周期普遍较长。“十三五”时期后半段，遭遇外贸和新冠肺炎疫情冲击，稳就业压力再次加大。不过，在始终坚持就业优先的政策取向之下，将就业作为最大的民生，整体上的就业态势经受住了考验，尽管局部行业领域的压力仍然较大。从近 10 年的城镇新增就业的数据来看，各年均超额完成年初政府工作报告提出的当年城镇新增就业目标，且连续 7 年保持了城镇新增就业超过 1 300 万人的成绩。2020 年，受到新型冠状病毒肺炎疫情的影响，部分吸纳就业的主要行业受到较大的负面冲击，就业压力再次加大。二季度以后，随着复工复产的推进，以及稳岗就业系列措施的加码，在较大程度上对冲了疫情对就业的损伤，全年城镇新增就业 1 186 万人，完成年初预定的目标。

教育是蓄积人力资本的重要途径。“十三五”期间，各级各类学校数量和在校生人数稳步增加。在基础教育方面，大力推进义务教育均衡发展，推广小班额教学，师资水平和教学质量不断提升，尤其是西部农村地区办学条件持续改善。高等教育向普及化阶段快速迈进，2020 年，我国高等教育毛入学率高于中高收入国家平均水平，达到 54.4%，进入通常意义的高等教育普及化阶段；劳动年龄人口平均受教育年限达到 10.8 年，新增劳动力平均受教育年限已达到 13.8 年。

“十三五”时期，基本养老保险覆盖面持续扩大，2020 年全国基本养老保险参保人数达到 99 882 万人，基本养老保险参保率提高至 91%。2020 年末，提供住宿条件的养老机构数达到 3.8 万个，比 2015 年末增加 1.0 万个，养老服务机构床位数达到 823.8 万张，比 2015 年末增加 154 万张。城镇保障性住房建设、城镇棚户区 and 农村老旧危房改造等安居工程持续推进，“十三五”城镇棚户区改造目标超额实现。居民医疗卫生条件持续改善，平均每千人对应的执业（助理）医师从 2015 年的 2.18 人增加到 2020 年的 2.9 人。公立医院综合改革不断深化，基本建立起大病保险制度，居民基本医保补助标准和大病保险报销比例继续提高，城乡居民健康水平不断加强，平均预期寿命达到 77.3 岁（2019 年）。面向中长期，《“健康中国 2030”规划纲要》《国务院关于实施健康中国行动的意见》相继出台并稳步实施，推动医疗卫生服务从以治病为中心向以健康为中心转变，形成防治结合新机制，持续提高全民健康生活水平。

二、对“十四五”时期我国财政运行环境的基本判断

全面小康社会建成以后，我国经济总量和结构、居民收入和消费等经济社会各方面特征都相比过去而言迈向更高的台阶，市场经济环境更趋改善，宏观调控能力更加夯实。结合经济发展所具备的资源条件、结构和宏观环境等方面的变化，“十四五”及今后一段时期，我国财政运行所处的经济环境将呈现以下几个方面的显著特征。

（一）经济增速继续回落，平稳迈入高收入国家行列

改革开放以来的前三十年，我国经济保持了高速增长的神话，但是跨国数据表明，任何一个国家和地区都将在收入水平达到特定阶段之后，告别高速增长的历史（Eichengreen et al., 2011），我国正处于这样一个历史性阶段。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》没有对“十四五”时期的经济增速设定年均预期目标，而是方向性地指明要“保持在合理区间、各年度视情况提出”，表明未来的宏观经济治理将更加务实，更加注重结构优化。国际经验以及我国过去形成的增长事实表明，实际经济增速始终围绕在潜在增速周围，二者在长期具有一致性关系。将需求侧因素抽象掉之后，基于要素（资本存量、人力资本和全要素生产率）禀赋及结构等方面的因素，从供给侧对中长期潜在增长率的估算，能够为未来一段时期我国经济增长前景提供概览性判断。相关测算表明，“十四五”时期我国经济潜在增长率均值水平为 5.5%，考虑产能利用率的变化，并考虑对生态环境治理、公共品提供等不能直接增加社会中短期总产出的因素，在尽可能通过需求侧的政策调整填补产出缺口的条件下，结合宏观政策力度和环境的变化，预计“十四五”时期我国经济增速可能在以 5.5% 为均值的[5.8%，4.8%]范围内运行（中国社会科学院宏观经济研究中心课题组，2020）。

尽管经济增速保持规律性回落，但“十四五”时期我国仍具有显著高于发达国家的潜在增长能力，从生产要素供给和配置角度看，经济长期向好的基本面没有改变。在此时期，我国将有望跨越世界银行标准下的高收入经济体门槛，步入高收入国家行列。2019 年，我国人均国民收入已达到 70 725 元，超过 1 万美元，与世界银行的高收入经济体的门槛值（12 535 美元）^①相差不大，2020 年我国收入水平与高收入经济体的差距再次缩小，如果未来几年的平均增速能够确保 5% 左右的水平，在“十四五”后半段，我国即可能进入高收入国家行列。

（二）有效内需政策的作用增强，更加强调质量

国际金融危机之后，尤其是进入发展新常态以来，中国经济再平衡过程显示出了一系列新的特征趋势。尽管经历“十三五”后期的中美贸易关系摩擦以及新冠肺炎疫情冲击，一些已经呈现的新趋势仍然将在“十四五”时期持续释放动能，并具有强化的趋势。

国内循环体系更加强大，对经济的贡献度增加。畅通国际国内双循环，提高国内

① 数据来自 <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2020-2021>。

循环效率，既是更好满足美好生活需要的要求，也是增强应对外部风险能力的选择。强调内需和国内循环，不是忽略外部需求和国际经济关系，扩大开放始终是中国经济发展的动力源之一。国际金融危机之前，中国经济对外部的需求依赖较大，对国内市场潜力的重视相对不足，而中国经济进入发展新常态以后，外需的贡献逐渐减弱，随着由出口导向到以内需为主的再平衡进程，在未来的高质量发展阶段，必然要求更加注重挖掘国内市场潜力。同时由于收入分配、产品和服务结构及质量等方面的原因，过去的国内循环速度不够，存在市场性、结构性堵点，未来一段时间要更加在畅通循环上着力。

事实上，过去十余年来，我国对外部需求的依赖程度在减弱。2008年国际金融危机之前，我国对外部需求的依赖较高，经常账户顺差（以人民币结算）占GDP的比重在2007年约为10%，表现为巨大的外部失衡。与国际金融危机导致外部需求受阻相伴随，经过两年左右的时间，我国经常账户顺差发生了快速收缩，2010年占GDP的比重下降至4%的水平，经常账户顺差所占比重稳步下降，并于2019年底下降到1%以下。由于2020年我国在统筹疫情防控和有序生产方面表现出色，二季度以后经常账户顺差较快增长，年末经常账户顺差值与GDP之比上升至1.9%。尽管如此，我国经常账户长期高顺差的局面仍然难以再现。

从投资的角度看，受到投资效率下降的制约，资本形成对经济增长的拉动作用持续减弱，中国经济增长已经告别了依赖于高投资（和高储蓄）的模式。在2008年国际金融危机之后，我国通过产业振兴计划以及大规模投资刺激计划（2009年全社会资本形成对于GDP增长的贡献度达到86.5%，为历史性峰值）有力防止了经济下滑、支持了内需扩大，但由于大量流动性进入房地产等领域，加剧了国内需求结构失衡，也使得以后年份的投资效率下降、杠杆扩张和金融风险增加。

随着居民可支配收入的增加，居民部门消费潜力将增加，消费升级趋势更加明显。近几年，中央连续出台多个扩大消费、促进要素流动、建设强大国内市场等方面的文件，如《关于完善促进消费体制机制 进一步激发居民消费潜力的若干意见》《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》等。随着消费升级加快，市场规模扩大，尤其是在劳动收入提高、社会保障日趋完善的背景下，消费需求仍将是带动我国经济增长的主要力量（陈昌盛等，2020）。“十四五”及今后一段时期，我国超大规模市场优势将持续凸显，经济活力和韧性继续增强。随着深化改革和扩大开放的推进，尤其是一系列优化营商环境、惠及市场主体的政策持续发力，微观经济主体活力增强，创新驱动经济发展的内生动力将更为充足。

（三）产业结构深度调整，高科技成主要推动力

从三次产业构成来看，服务业在国民经济中的比重和地位已经明显提高，尽管“十三五”主要目标指标中的“服务业占比目标”预计未能如期完成，但无论是从服务业增

增加值占 GDP 的比重，还是服务业从业人员占全部从业人员的比重，都已经比十年前或者五年前大幅提高。2015-2020 年间，第三产业增加值占 GDP 的比重从 50.8% 提高到 54.5%，第一产业对应比重则从 8.4% 下降到 7.7%；第三产业从业人员占全部从业人员的比重从 2015 年的 42.4% 上升到 2019 年的 47.4%，第一产业对应比重则从 28.3% 下降到 25.1%。根据产业结构变化的配第一克拉克规律，我国已经基本完成了从农业经济到工业经济的转型，处于从工业到服务经济时代加快转变的过程。

尽管服务业已经占到我国国民经济的半壁江山，但与发达经济体相比，我国服务业在国民经济中的两类占比仍然相对较低，在“十四五”及今后一段时期仍然具有一定的提升空间。与此同时，在服务业内部结构上与工业化国家所不同的是，发达国家在金融、科技服务等生产性服务业领域占比较大，而我国是在生活服务业等人员密集型服务领域占比较大，因此，在产业结构向服务经济的调整过程中，我国劳动生产率的提升受到制约。未来一段时期，随着三次产业当中服务业占比（国内生产总值、就业）的进一步提高，服务业内部也必然发生结构调整，更加注重效率提高。工业经济对于国家产业安全、经济安全乃至对整个国民经济的运转将起到更加重要的作用，工业化整体进程实现从快速到高质量的转变。在高质量工业化进程中，创新驱动将成为稳增长的主要推动力，高端制造业与现代服务业步入深度融合发展期，其中，制造业将明显改变“大而不强”的局面，稳步实现由大到强转变。

5G、人工智能技术的加快突破及其大规模的商业化应用已经成为“新工业革命”的主战场，也必然是“十四五”时期中国深化工业化进程的主战场。5G 将成为制造业和整个国民经济最重要的基础设施和底层技术，而人工智能的加速突破和应用将大大提升 5G 的商业应用价值，增强工业的研发效率、生产效率、工程化效率，商业模式创新加快推进，成为改变制造业形态和结构的最重要动力（黄群慧和贺俊，2019）。

（四）低成本劳动力枯竭，稳增长更依赖新动能

一个社会的劳动年龄人口在总人口中所占比重越大，表明这个经济体中的劳动力数量越丰富，可能出现的人口红利就越大。改革开放以来的前三十年，由于我国 16~59 岁劳动年龄人口在总人口中所占比重长期较大，使得我国潜在劳动力资源较为丰富，为我国的社会经济发展创造了人口红利。但随着人口结构转变的完成，我国逐步进入老龄化社会，与之相伴随的是劳动年龄人口在总人口中所占比重的下降。近年来，我国 16~59 岁年龄人口的绝对数量也呈现出了逐年下降的态势，“劳动力无限供给”的时代已经远去（见表 1）。

表 1 近年来我国 16~59 岁劳动年龄人口规模

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
数量规模 (万人)	91 954	91 583	91 096	90 747	90 199	89 729	89 640
占全部人口比重 (%)	67.6	67	66.3	65.6	64.9	64.2	64.0
数量比上年 (万人)	-244	-371	-487	-349	548	-470	-89

数据来源：根据国家统计局历年人口抽样数据整理。

随着人口老龄化时代的到来，我国劳动年龄人口还将进一步出现收缩趋势。根据都阳等（2020）的预测，到 2025 年，我国 16-59 岁劳动年龄人口规模将下降到 8.72 亿人左右，五年累计减少 2 538.74 万人，减少幅度明显大于“十三五”时期。考虑到劳动参与率等制约实际就业的因素，预计未来五年潜在就业人数的年均值为 6.96 亿人。

在劳动力数量趋于短缺的背景下，用技术和提高劳动者人力资本水平来满足岗位的要求将成为主要趋势，且这种趋势越来越明显。劳动密集型产业的成本优势逐步丧失，在产业结构持续调整的过程中，唯有加大创新和人力资本投入，才能不断获得新的增长动能。新动能的释放是否充分，还依赖于统一、有序、公平的市场环境，要进一步打破要素配置体制机制障碍，加大市场化改革力度，走向以内需驱动创新释能的发展道路。

（五）发展外部环境仍不稳定，但整体机遇大于挑战

“十四五”时期，我国面临的国际形势仍然充满不确定性。从全球经济基本面来看，新冠肺炎疫情的影响难以在短期内消除，加之世界经济本身缺乏新动能，尽管部分发达经济体近期内表现出强劲反弹态势，但全球经济在短期内整体复苏乏力，不确定性仍将持续。全球债务近年来飙升，尤其是新兴市场经济国家和低收入国家公共债务上升加快，部分发达经济体资产泡沫化趋势明显，各国针对防疫采取不同应急支出措施，推动政府债务攀升，加剧全球经济风险。除受疫情冲击外，一些国家实行的单边主义、保护主义政策和投资限制措施也对贸易与投资造成持续负面影响（谢伏瞻等，2021）。从全球经济关系来看，随着我国综合国力和国际自信不断增强，可能会强化美国等发达国家的假想威胁，并利用其在全球机制或多边机制中已经形成的话语权来对中国施压，将经济问题政治化，从而延误全球治理的最佳时机，也将迫使中国不得不更加注重发展与安全的协调统筹问题。全球供应链裂痕在过去几年中不断加大，尤其是新冠疫情让各国更加意识到对外依存度较高的风险，或将强化全球供应链“去中国化”趋势（张宇燕，2020）。高科技领域的国际竞争将更趋白热化，尤其是近年来我国在高科技领域的研发强度不断增加，强化了美国等主要大国的抢占主导权和封锁意识，高科技领域的国际合作或将遭遇逆风，我国技术进步的“引进—吸收—再创新”模式渠道将剧烈收缩，必将更加突出自主创新，而这势必又引发新一轮的激烈竞争。

但“十四五”及今后一段时期，我国发展的机遇因素也仍然较多。一方面来自于经济长期向好的基本形势没有改变，已经积累起来了比较雄厚的经济发展基础，能够为向高质量发展转型提供物质基础。另一方面，具备化压力为改革动力的能力，改革开放以来形成了丰富的各领域改革经验，能够为改革的持续推进提供理论或经验指引。再一方面，我国探索建立全球伙伴关系已经取得了非常大的进展，国际合作的制度化日臻完善，必然成为进一步扩大开放和提高开放水平的基础。

三、“十四五”时期我国财政运行面临的核心挑战

（一）社会主要矛盾的约束将持续较长时期

党的十九大报告对当前及今后较长一段时期内我国社会主要矛盾做出了科学判断，我国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。随着人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。

发展的不平衡不充分问题，体现在经济社会的多个方面。2020 年全面建成小康社会以后，人均国民收入、居民生活水平相对于过去发生了显著改变，但相对于发达经济体而言，相对差距仍然比较明显；相较于十九大报告提出的“人民生活更为宽裕”和“全体人民共同富裕基本实现”的两个阶段目标而言，同样任重而道远。这是发展不充分问题的核心体现。作为一个发展中大国，地区之间的发展差距一直存在，经济活动和人口分布的区域差距较为明显，需要未来通过更加完善的区域发展政策来实现按主体功能优化分工的协调发展格局。城市、县镇、乡村之间发展差距仍然较为突出，国民收入在社会成员之间的分配差距仍然较大，实现基本公共服务均等化还需要一个持续的努力过程。2020 年突如其来的新冠疫情冲击，暴露了我国在公共服务供给、产业链安全可控性、物资储备与调度、区域发展定位、社区治理能力、地方活力与政策工具箱等方面的短板和弱项（李明等，2020），补短板 and 强弱项任重道远。

表面上，（狭义上的）财政似乎无需关注社会矛盾处于什么阶段，只需履行财政在提供公共物品、矫正市场失灵、稳增长、改善收入分配等方面的基本职能即可。但是，社会主要矛盾缓和的成效事关全局，通过经济社会运行层层渗透到财政运行的各个方面，作为“基础和重要支柱”的现代财政不仅要长期承担基本矛盾带来的压力，更重要的是要不断完善各类制度，通过推动构建更加协调有效的软基础设施，在自我变革中逐步推动社会主要矛盾朝着有助于社会主义现代化的中长期目标的方向发展。

（二）财政收入增速放缓与赤字可持续问题

由图 4 可见，我国公共财政收入在过去一段时期保持着与名义 GDP 大致同步的增长

趋势，或者略高于名义 GDP 增速。但是，中国经济进入发展新常态之后，在多重原因的共同作用之下，财政收入增速下滑幅度大于名义 GDP 增速下滑幅度，2013 年财政收入增速下滑到与名义 GDP 基本持平的水平，2015 年之后财政收入增速下滑到名义 GDP 增速以下且继续保持低于财政支出增速的态势。2019 年，全国一般公共预算收入增速下降至 3.8% 的水平，不及当年名义 GDP 增速的一半；2020 年，尽管主要是由于防疫需要而发生大规模的政策性减收，但其中的趋势性力量仍然较为明显。近年来我国财政收入增速的下降，一个主要原因是税制改革、营改增全面推广、大规模减税降费导致税收收入增速大幅放缓（本报告第三章将展开分析）。与此同时，中国经济进入发展新常态之后，动能转换和产业结构调整持续进行，宏观经济下行压力一直较大，工业生产、固定资产投资、国内消费、出口、企业利润等主要经济指标都表现出回落态势，制约了主体税种收入的增长。PPI、CPI 等各类价格指数在低位徘徊，也会制约以现价计算的财政收入增幅。

从全国公共财政支出与收入之间的差额来看，经济新常态以来发生了明显扩大。2015 年，11 个项目由政府性基金预算转列一般公共预算，同时各类调入资金及使用结转结余（2017）计入当年财政实际收入，在较大程度上改善了赤字规模，如果不考虑资金净调入，则近年来财政收支缺口更大。在经济下行背景下，从全国财政收入增速持续放缓、财政支出增速具有一定刚性等态势看，财政赤字可能在相当一段时期内稳定运行在相对高位，对财政政策更加有为、财政资金配置更加有效、科学抑制高企的公共债务（尤其是地方债务）、强化预算硬约束提出了严峻挑战。

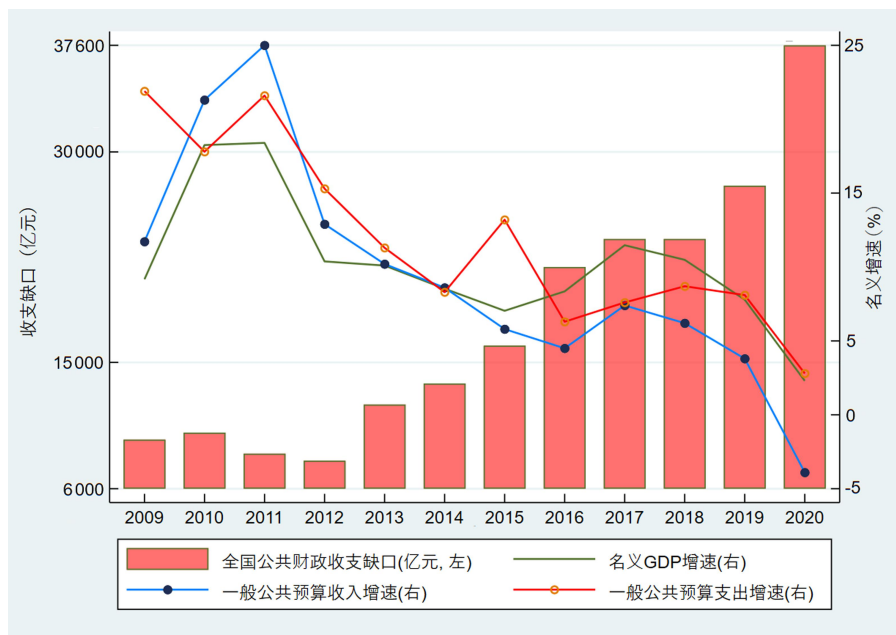


图 4 近十余年全国公共财政收支增速以及名义 GDP 增速

资料来源：根据财政部和国家统计局历年公开数据绘制。

（三）人口快速老龄化加重社会抚养负担

人口老龄化已经成为一个世界性问题。从人口转变时点和居民收入水平之间关系的角度来看，我国与发达经济体相比的一个明显特征是“未富先老”。人口老龄化，最直接的体现是，劳动年龄人口变少，老年人口增多，即参与社会总产品生产的劳动力相对减少，而需要消费社会总产品的净消费者增加。如果劳动生产率的上升不足以抵消劳动力的减少，将会导致社会抚养危机。2019 年末，我国 65 岁及以上年龄人口（1.76 亿人）占总人口的 12.6%，比 2015 年上升 2.1 个百分点，已经接近国际公认的中度老龄化社会边缘。根据人口年龄时序演进规律，“十四五”时期 65 岁及以上年龄人口的增速相对于“十三五”时期有所减缓（1959~1961 年人口出生骤降）但增长规模仍然庞大，预计 2025 年我国 65 岁及以上年龄人口将达到 2.07 亿人左右，占人口比重为 14.7% 左右（都阳等，2020），这意味着“十四五”时期，我国将正式进入中度老龄化社会。

劳动年龄人口减少，意味着劳动力资源总量减少，我国劳动力成本的国际竞争优势面临终结。劳动力成本优势的丧失，可能会加剧部分企业的生存压力，更直接的是导致部分劳动密集型产业向东南亚等地外迁，进而减少我国的税源。人口老龄化主要通过抑制劳动力市场规模扩张和减缓全要素生产率增长来制约经济增长，受到人口快速老龄化的消极作用，我国 2020-2025 年年均经济增速将被下拉 1.07 个百分点左右（都阳和封永刚，2021）。

与财政更直接相关的挑战是，人口老龄化程度的加剧，必然要求更加完善、公平和可持续的养老保障体系。随着进入退休状态的人口增加，城镇职工基本养老保险基金结余会逐年收缩，城镇居民和农村基本养老保险待遇相对较低，支付压力的边际增幅可能不大，但规模也会逐年攀升。与人口老龄化相伴随的是老龄人口高龄化，这在一定程度上体现了经济社会在健康领域的发展成果，但也对高龄人口的照料问题和医养问题提出了更高的要求。当前养老保险缴费，存在着比较严重的代际不平等，当前处于劳动年龄阶段的人口承担了较大的缴费负担；当前的养老金待遇，城乡之间存在的差距较大；当前的养老保险基金运营，收益率较低，精算差额呈现扩大趋势。这些都将制约着基本养老保险作为第一支柱的公平性、可持续性。

（四）经济增长新动能显现效果需要缓冲期

合理的经济增长是确保财政运转进而完善财政制度的充分条件。随着高消耗、高投资拉动经济增长的时代淡出，经济高质量发展的增长新动能更加依赖于创新驱动，然而从促进创新到获得创新再到实现驱动是一系列相互配合相互依赖的连续过程，具有等待期和缓冲期。动能转换期经济增速回落仍然是常态，在中低增速条件下，财政如何确保近短期的运转和实现未来使命，必然是一个无法回避的问题。

经济高质量发展阶段，在较大程度上会弱化经济增速，尤其过去一段时间地方政府官员展开晋升竞赛所不遗余力推动的经济增长目标可能会被更完整更综合的其他方式所替代。经济增速放缓是迈入高收入经济体所必然经历的一个过程。但是，经济社会发

展所需要的公共支出却具有一定程度的刚性,尤其是在财政收入增长明显放缓的情况下,不仅会加重基本公共品供给的压力,而且还可能导致公共部门运转的困难,因此,财政收入必须要维持在合理的增速以上。根据财政收入增长与经济增长的关系,合理的经济增速是确保市场主体正常经济活动、稳定就业、实现财政收入的充分条件。从驱动力方面看,显著特征是从主要依靠大规模要素投入向创新(尤其是技术领域的自主创新)驱动转变;从拉动力方面看,显著的特征是更加突出三驾马车的协调。要更好发挥我国强大国内市场的大国优势,更好体现国内国际双循环,更加注重投资有效性。

随着高投资驱动经济增长时代的淡出,在高质量发展过程中,将经济增长动能转变为创新驱动,是实现更加健康更加可持续的合理增长的必然选择。要实现创新驱动,需要完成一系列的改革和公共投入,包括促进要素的市场化配置、加大创新投入、完善知识产权保护、优化营商环境、提高劳动者技能水平等等,其中最为重要的是筑牢基础研究根基,指引形成先进技术,进而促进向现实生产力的孵化并推广。由此可见,实现创新驱动决不是一个一蹴而就的动作,需要一系列相互依赖相互配合的连续过程。由于创新的本质是一个创造性破坏的过程,这一特征使得创新活动的结果具有不确定性,创新成果能够更好服务于人类也是一个不断试错的过程,具有等待期。尤其是当前我国自主创新能力尚不够强,产业链、创新链尚不健全的情况下,经济增长动能由过去的相对粗放式转向创新驱动式,需要一个为期不短的缓冲期。经济新常态以来的供给侧结构性改革、化解和防范重大风险、污染防治和脱贫攻坚等动能切换举措,在一定程度上已经证明了新动能的效能发挥,需要久久为功。

四、契合新阶段发展要求的现代财政总体定位

进入“十四五”时期,我国已全面开启迈向现代化强国目标的新征程,宏观政策、结构政策、改革政策和社会政策等都要围绕这一目标系统展开,其中财政是决定这一系列政策成效的基础和关键。

(一) 始终保持国家治理基础和重要支柱的总体定位不变

“基础和支柱说”描绘了当前和今后一段时期我国财政运行的底色,在国家治理中履行基础和重要支柱的使命,已经成为我国财政必须致力完成的经常性和根本性任务(贾康和刘薇,2017)。在国家治理的视野内,财政所面对的是包括政府、社会组织和居民个人在内的所有国家治理主体参与国家治理活动的需要(高培勇,2021)。与国家治理体系和治理能力现代化相匹配、适应经济社会高质量发展要求的现代财政应当是公共财政的升级,不丧失公共财政的基本属性,其主要目标任务仍然在于解决单凭市场力量所无法解决或者不能较好解决的问题领域,但其运转更加科学透明,更加健康可持续。如果说不加修饰语的公共财政是以问题为导向,以重点解决公共事务领域的问题为目标,如国防、安全、社会安定、扶贫、就业、基础教育、生态环境等领域的问题,其在一定程度上容忍财政本身可能存在的不足。财政的治理功能,应当体现在供给公共品、治理

外部性、调控经济波动以及改善收入分配格局四个目标上面（郑新业和张力，2020）。在现代财政的语境下，不仅要继续着力解决好公共事务领域的问题，同时还要注重财政制度、财税体系本身的健康运转，不断夯实财政可持续能力，为实现现代化强国目标各个领域提供不枯的财力保障。促进对各类软基础设施的投资，实现国家治理能力现代化的各类制度建设。

（二）中长期要为社会主义现代化强国目标提供坚实支撑

现代化强国，不仅仅是工业现代化、农业现代化等产业经济领域的现代化，应当是一个包括国家治理、社会治理、经济发展等多个领域相协调、多位一体的全面现代化。国家治理体系，主要是通过一系列制度、规范来服务市场经济运行，确保民主、法治、社会公平，矫正市场失灵。治理体系的现代化，本质上要求各方面制度具备科学性、协同性，由当前“基本成熟定型”通过“更加成熟定型”发展到“成熟定型”。国家治理能力，体现为对以各类制度为代表的治理体系的运用，其现代化的标志是能够让成熟定型的制度体系发挥最大效能。因此，国家治理体系现代化是国家治理能力现代化的充分条件，没有现代化的治理体系就无从谈现代化的治理能力，但二者是协同推进的关系而非明显的一先一后关系。在迈向治理体系现代化的过程中，需要治理能力不断为治理体系提供检验并促进治理体系的完善，而治理能力也需要顺应治理体系现代化的总体要求而不断夯实。在国家治理体系和治理能力现代化的协同推进过程中，必须要财政发挥基础和支柱作用。

（三）近短期要为我国稳步迈入高收入经济体提供支撑

当前我国经济水平与发达经济体的下限门槛差距不大，但并不意味着可以轻易跨越。要成功跨越“中等收入阶段”、避免陷入“中等收入陷阱”，仍然需要保持经济合理的增长，合理区间的经济增长是实现第二个百年奋斗目标物质基础，财政要在此过程中持续发力甚至发挥更大作用。

一方面要优化投资结构，扩大有效投资，尤其要在教育、卫生、农业农村、生态环境、基础设施等领域继续加大补短板的公共投资力度，填补民间投资的不足，同时要注重提高公共投资效率。事实上，随着城市群建设和新型城镇化的推进，“十四五”时期仍然存在较大的公共投资空间。另一方面，要继续发挥财政税收增长对于市场主体的激励作用，尤其是进一步降低企业税费负担。在此过程中，财税政策配合相关改革优化营商环境尤为重要，要健全社会保护机制和容错机制，逐步将现有各类针对特定主体的“特惠模式”转变为市场主体能够均等受益的“普惠模式”。同时，要进一步健全个人所得税制，激励更多的劳动力市场参与，尤其是调动高人力资本劳动力扩大有效劳动供给的积极性，对冲劳动力数量短缺的潜在增长损失。再一方面，更好发挥财政的再分配功能，促进包容式增长，更加注重夯实全体居民公平获取基本公共服务的能力。科学认识不同区域、不同要素对高质量发展的综合贡献具有多维性和市场不同步性，增强对在国土安全、生态安全、粮食安全等领域发挥主要功能的地区提供转移支付的及时性和充裕性，

加强对革命老区、后发地区的政策性综合帮扶。随着增长动能的切换，需要具备更加密实的社会保障网，以确保正常的社会性流动。

（四）始终确保财政体系自身运转顺畅和可持续

财政体系自身的运转不可能脱离整个宏观经济运行而自成体系，财政形势与宏观经济形势密切相关，但财政体系可以通过不断推进改革来提高运转效率、降低制度性消耗和增强可持续性。

在财政政策方面，必须要建立起与完善各方面制度更加兼容的财政政策框架，在发挥逆周期调控职能、支持绿色增长和包容性增长、提供社会保障和安全网、促进央地事权和财权平衡等方面发挥更富效率的作用。在税收领域，要进一步完善税制，提高征管效率，在更加公平的新起点上，促进其在优化收入分配格局、激励市场主体行为、提供稳定财源等方面发挥更大作用。在财政管理方面，有必要通过建立起中期财政调控框架并不断增强国家预算的完整性（朱民，2018），执行好一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障基金预算，并继续推动预算制度改革。在中央与地方之间关系方面，进一步明确事权与支出责任，加大基础领域和公共领域的中央支出责任。财政体系自身的可持续性包含了中央与地方之间关系的可持续，尤其要实现不同资源禀赋和发展基础不同的地区之间协调发展，有必要持续明确并扩大中央层面的社会支出、深入推进转移支付改革、稳定并拓展地方政府财源、规范发展地方债券市场，同时遏制潜在的规避行为，促进收支协调，降低地方政府财政脆弱性。央地财政关系再设计需要兼顾地方政府的激励性与约束性（吕炜等，2019），建议通过加快建立地方税体系等方式为地方政府创造规范的财力源，同时要防范地方财政融资模式创新过程中形成的政府债务和金融风险过度累积。

（五）促进跨部门跨时期的行动协同

促进经济社会高质量发展、推动国家治理体系和国家治理能力现代化、实现社会主义现代化强国目标，需要多个参与主体、多个部门共同推动，其进度和效率取决于不同部门、不同政策所发挥的政策合力，财政在其中起到基础和支柱作用。经济社会发展的根本目的是更好满足人的美好生活需要和全面发展需要，其实现过程和路径具有多维性，因此需要多维部门提供基本公共服务，例如涉及促进经济和收入增长的、涉及就业的、涉及农业农村的、涉及产业发展的、涉及教育文化卫生的、涉及养老休闲的，不一而足。多部门多重目标的协调，涉及到公共事务的方方面面，基本要求是防止多项政策之间的目标不一致，同时要杜绝近短期目标背离中长期目标，并且还要通过净化制度运行环境来确保各类政策运行顺畅。财政在此过程中需要履行的任务也将没有完成时点，要为多维发展政策与发展目标提供充足的财力支撑，同时，促进各类政策制定主体从全局性高度推动打破部门利益固化和杜绝短视，增强政策互洽性与目标协同性，真正契合经济高质量发展和社会真实需求。

参考文献

- 陈昌盛, 许伟, 兰宗敏, 江宇. “十四五”时期我国发展内外部环境研究[J]. 管理世界, 2020, 36(10):1-14+40+15.
- 都阳, 封永刚. 人口快速老龄化对经济增长的冲击[J]. 经济研究, 2021, (02):71-88.
- 都阳, 郑真真, 王广州, 林宝. 中长期人口发展与老龄化问题研究[A]. 载于谢伏瞻主编, 蔡昉、李雪松副主编. 迈上新征程的中国经济社会发展[C] (第十八章). 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- 高培勇. “基础和支柱说”: 演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流[J]. 财贸经济, 2021(4):5-19.
- 黄群慧, 贺俊. 未来 30 年中国工业化进程与产业变革的重大趋势[J]. 学习与探索, 2019(8):102-110.
- 贾康, 刘薇. 构建现代治理基础: 中国财税体制改革 40 年[M]. 广州: 南方出版传媒/广东经济出版社, 2017.
- 李明, 张璿璿, 赵剑治. 疫情后我国积极财政政策的走向和财税体制改革任务[J]. 管理世界, 2020, 36(04):26-34.
- 吕炜, 张妍彦, 周佳音. 财政在中国改革发展中的贡献—探寻中国财政改革的实践逻辑[J]. 经济研究, 2019(9):25-40.
- 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话 (2021 年 2 月 25 日) [M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- 谢伏瞻, 张宇燕, 姚枝仲, 冯维江. 全球形势分析与展望[A]. 载于谢伏瞻主编. 中国社会科学院国际形势报告 (2021) [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- 杨耀武, 张平. 中国经济高质量发展的逻辑、测度与治理[J]. 经济研究, 2020(1):26-42.
- 张军, 樊海潮, 许志伟, 周龙飞. GDP 增速的结构性下调: 官员考核机制的视角[J]. 经济研究, 2020, 55(05):31-48.
- 张宇燕. “十四五”时期我国的外部环境及影响[N]. 中国社会科学报, 2020-11-11.
- 郑新业, 张力. 从“账房先生”到国家治理: “十四五”时期的财政体制改革[A]. 载于吴敬琏主编. 比较 (2020 年第 3 辑) [C]. 北京: 中信出版社, 2020.
- 中国社会科学院宏观经济研究中心课题组. 未来 15 年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究[J]. 中国工业经济, 2020, (4):5-22.
- 朱民. 构建新时代的宏观经济金融调控体系[A]. 载于林卫基, 任志清, 席睿德编著. 中国该如何深化改革: IMF 的国际视角[C]. 北京: 中信出版社, 2018.
- Eichengreen, B., D. Park, and K. Shin. When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China[R]. NBER Working Paper, 2011.

A Study on the Eco-Social Environment of China's Fiscal Development and its Fundamental Orientation in the 14th Five-Year Plan Period

DEHUA WANG

(National Academy of Economic Strategy, CASS)

BINBIN ZHANG

(National Academy of Economic Strategy, CASS)

SIJIE HOU

(National Academy of Economic Strategy, CASS)

Abstract: Based on China's GDP and its growth rate, disposable income of residents, consumption, employment and other aspects of people's well-beings, we study the Eco-Social environment of China's fiscal development guided by evaluating the internal and external environment, the driving force adjustment of growth, structural change of the economy, etc. Bounded by the Main Social Contradictions, the accelerating aging process, the shrinking budgetary revenue and other economic downward pressures, challenges in China's fiscal development become clear and striking. The core issue to cope with these challenges are accelerating the building of Modernized Fiscal System, which requires public finance play a role as the key pillar of national governance throughout all periods.

Key Words: the 14th Five-Year Plan Period; the eco-social environment; innovation driving; modernized fiscal system

[学术编辑：彭飞]