

论加快建立与社会主义现代化相适应的现代财政制度

刘金鑫, 欧阳日辉(教授)

【摘要】从应对社会主要矛盾新转化视角出发,研究建立与社会主义现代化相适应的现代财政制度的逻辑前提、理论基础和基本路径。首先,加快建立现代财政制度的逻辑前提是结合我国国情,遵循我国社会主要矛盾转化规律来推动财政改革。其次,现代财政制度要为实现中国特色社会主义的总任务提供保障,建立与我国社会主义现代化建设相适应的现代财政制度成为重要理论基础。最后,加快建立现代财政制度要重点推进中央和地方财政关系改革、预算制度改革、税制改革等三大改革,完善数字治理体系,以供给侧结构性改革为主线,不断推进现代化建设和经济结构转型升级,更好地推动人的全面进步和人类命运共同体建设。

【关键词】现代化结构模型; 现代财政分权; 人力资本预期投资; 政府发展理念

【中图分类号】 F810 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2019)09-0147-9

习近平总书记在党的十八届三中全会首次提出“建立现代财政制度”,并在十九大报告中强调“加快建立现代财政制度”。近年来,关于现代财政制度的理论成果也颇为丰硕。有学者提出应用风险治理思维考虑财政问题,发挥财政在国家治理中的“定海神针”作用^[1]。还有学者认为建设现代财政制度必须以国家治理现代化为逻辑起点^[2]。针对以什么来引领现代财政制度建设则有不同的观点。一种观点认为,应以“四个全面”引领现代财政制度建设,实现国家治理体系和治理能力现代化^[3]。另一种观点认为,建立现代财政制度是全面深化改革总体部署中匹配国家治理现代化要求的新一轮财税体制改革目标,应以新发展理念引领现代财政制度建设^[4]。

上述文献主要从国家治理视角研究现代财政制度,以及财政如何防风险、贯彻新发展理念和协调推进“四个全面”战略的实施,为建立与国家治理现代化匹配的现代财政制度提供了理论基础。但是,从应

对社会主要矛盾新转化和实现社会主义现代化目标视角来研究如何建立现代财政制度的文献极少。我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程,现代财政制度如何在解决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中发挥重要作用,进而推动实现社会主义现代化目标,是当前值得研究的一个课题。为此,本文从应对社会主要矛盾新转化视角出发,研究建立与社会主义现代化相适应的现代财政制度的逻辑前提、理论基础、基本路径。

一、加快建立现代财政制度的逻辑前提

社会矛盾运动是推动人类社会发展的根本动力。正确把握新时代社会主要矛盾和发展不平衡不充分的主要特点,有利于更好地推动财政改革和发挥现代财政制度的基础性、制度性、保障性作用。因此,加快建立现代财政制度应结合我国国情,遵循社会主要矛盾转化规律,这是一个很重要的逻辑前提。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想的科学体系研究”(项目编号:2018XZD01); 国家社会科学基金重点项目(项目编号:14AZD118)

1. 我国社会主要矛盾发生了历史性的新转化。我国正在经历由站起来、富起来向强起来转变的伟大飞跃,社会生产力总体水平显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列。习近平新时代中国特色社会主义思想明确提出:“中国社会主要矛盾已经转化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。”这一重大论断揭示了新时代条件下中国特色社会主义建设的基本规律,为科学解决我国社会主要矛盾提供了理论指南。经过改革开放四十多年的快速发展,我国社会主要矛盾两个方面的内涵和外延都发生了深刻变化。一方面,人民群众从物质文化的需要扩大到更大范围的美好生活需要,对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长;另一方面,发展不平衡不充分将是我国当前和今后较长一段时间的突出问题,成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。不平衡反映发展结构性问题,主要体现在发展行业不平衡、领域不平衡、区域不平衡、群体不平衡等方面,不充分主要体现在生产力水平还不够高。

2. 社会主要矛盾新转化对现代财政制度建设提出了新任务新要求。目前,我国收益递增的新经济与收益递减的传统经济同时存在;虚拟经济发展迅速与实体经济民间投资乏力同时存在;引领中国创新发展的独角兽企业与急需转型升级的传统国有企业和中小微企业同时存在;人民群众日益增长的需求多样化、个性化与中低端产品过剩、高端产品供给不足同时存在;中部沿江和东部沿海发达地区与西部欠发达地区、深度贫困地区同时存在;国有企业、中高端企业、高收入群体融资易与小微企业、农民及低收入群体融资难同时存在;GDP总量快速增长与地方政府债务风险扩张同时存在;人力资本红利成为发展新动力与青少年人口占比下降、人口老龄化趋势加快同时存在;从全球政治经济格局来看,我国成为全球第二大经济体,“一带一路”倡议得到沿线国家广泛支持,但同时我国经济正处在新旧动能转换的关键阶段,人均GDP水平相比发达国家并不高,部分西方国家反对全球化和奉行贸易保护主义,局部地区政治经济风险仍然存在。以上九对矛盾反映出我国最突出的问题是发展不平衡不充分、机遇与风险并存,并与财政职能发挥、财政制度安排息息相关。我国发展不平衡不充分的特点不但基本规定了我国经济要解决的问题和发展战略目标,而且也基本规定了财政变革的方向和政策导向。

3. 现代财政制度建设只有遵循社会主要矛盾转化规律才能更好地发挥基础性和制度性保障作用。马克思主义认为,只有同生产力相适应的生产关系和上层建筑才能促进生产力发展。财政是国家治理的基础和重要支柱,财政制度安排深刻地影响和规范着政府与市场、政府与社会、中央与地方等的关系,发挥着优化资源配置、调节收入分配、维护国家安全、保护生态环境、提供公共服务、规范政府治理等职能。因此,现代财政制度建设应遵循我国社会主要矛盾新转化规律,着眼于解决发展不平衡不充分问题,推动现代化建设,满足人民对美好生活的需要。

现代财政制度可从需求和供给两个方面来应对我国社会主要矛盾的新转化。一方面,实施适度扩大需求财政政策。通过适度扩大财政支出规模,加快落实减税降费政策,盘活并用好财政存量资金等措施,应对消费、投资、出口需求不足,适度扩大财政支出规模,来适度扩大总需求。另一方面,有效推进供给财政政策。发挥政府预算资源配置功能和税收调节功能,影响资本、劳动、技术、土地等生产要素的数量、结构、质量以及部门或地区分布,促进企业创新和调节收入分配,缩小区域、行业、领域、群体的发展差距;通过税收、转移支付、设立专项资金等手段,矫正要素配置扭曲,支持供给结构改善和质量提升;落实新预算法,加强预算管理,发挥财政宏观调控功能,防范和控制债务风险。

财政制度现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,国家治理体系和治理能力现代化则是我国现代化建设的主要内容之一。财政制度是推进国家治理体系和治理能力现代化的主要手段和工具,财政制度变迁要适应社会变化,围绕我国现代化建设,推动财税改革与现代财政制度建设,以使财政制度更有效地解决我国社会转型中的矛盾。

二、加快建立现代财政制度的理论基础

习近平新时代中国特色社会主义思想提出,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,在全面建成小康社会的基础上,将现代化分两步走,在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。“现代财政制度已成为中国特色社会主义制度的重要组成部分”,是国家治理体系和治理能力现代化的主要制度工具之一,必然要为实现中国特色社会主义的总任务提供保障,新时代现代财政制度的重要地位和功能应该是为解决社会主要矛

盾、决胜全面小康社会、实现社会主义现代化提供重要保障。

(一)建立现代化结构模型理论,为现代财政制度建设明确目标导向

新时代财政主要为现代化建设服务,所以要搞清现代化的核心目标和内容是什么,进而厘清现代财政制度建设服务的目标或要解决的问题。

根据研究领域进行分类,经典现代化理论将现代化分为政治现代化、经济现代化、社会现代化、个人现代化和文化现代化理论等,新现代化理论的主要政策含义是探索新现代化的途径,在政治、经济、社会、文化和个人等各个方面实现从工业文明向知识文明、物质文明向非物质文明的转变^[5]。由此可见,这两种现代化理论均涉及政治、经济、社会、文化和个人的现代化,并认为现代化是一种文明进步的过程。毛泽东首次较完整地提出了关于我国实现现代化的具体内容,他说:“建设社会主义,原来要求是工业现代化、农业现代化、科学文化现代化,现在要加上国防现代化。”习近平总书记作为当代马克思主义理论家极大地丰富和发展了我国社会主义现代化的理论内涵和主要内容,他在党的十八届三中全会上首次提出国家治理现代化,并在党的十九大报告中提出建设现代化经济体系,强调我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,并将美丽加入现代化建设目标,即在我国现代化的主要内容中增加了国家治理现代化、环境现代化和经济现代化。

人作为现代化建设的行为主体、满足对象和受益者,是现代化要关注的核心。马克思主义认为人民群众是历史的创造者。习近平新时代中国特色社会主义思想明确提出“必须坚持以人民为中心的发展思想,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。因此,要高度重视人的现代化,促进人从心理、思想和行为方式上实现由传统人到现代人的转变,提升人力资本质量,推动我国创新驱动发展,满足人民对美好生活的需要。

现代化是全球现代化的过程,现代化交通连接世界文明,促进人类交往和贸易,改变世界政治经济地缘格局。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中明确指出,“共产主义……是以生产力的普遍发展和与此相联系的世界交往为前提的”,“共产主义……只有作为‘世界历史性的存在’才有可能实现”。这里将生产力的普遍发展和世界交往作为实现共产主义的并列前提条件,可见作为交往载体的交通的重要性。

习近平总书记高度重视交通给我国发展带来的战略机遇以及与世界文明的交往融合,先后提出“一带一路”倡议、构建人类命运共同体和交通强国,极力推荐我国高铁走向世界。我国量子通信技术将重构全球信息网络高速公路,我国互联网平台、无人驾驶、未来星际航天运输技术等新兴交通技术和工具将促进我国与世界和星球的交往。推动交通现代化有利于促进我国的开放、创新、协调发展。

现代化也是传统社会向现代社会转型,再到未来社会转型的动态过程。人们利用先进的科学技术,全面改造自己生存的物质条件和精神条件,生产力的不断发展和交通现代化促进了世界交往和文明融合,社会要适应现代化规律成功转型和文明进步,即社会现代化。

综合前述分析,社会现代化与人的现代化、国家治理现代化、交通现代化、经济现代化、环境现代化应该构成现代化建设的重点内容,其他具体领域的现代化可以包含在这六个现代化里。再经过三十多年的接力奋斗,“到那时,我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升。”我国社会主义现代化的核心目标是什么?习近平总书记在党的十九大报告中庄严宣告“中国共产党是中国人民谋幸福的政党,也是为人类进步事业而奋斗的政党……中国人民愿同各国人民一道,推动人类命运共同体建设,共同创造人类的美好未来。”这些论述和前面的分析表明现代化的发展目标是:在国内层面主要解决发展不平衡不充分问题,满足人民对生活的美好需要;在世界层面要增加人类幸福,推动人类命运共同体建设,促进世界文明进步。这些目标也是现代财政制度建设要解决的问题。

因此,我国走中国特色社会主义现代化道路,不完全等同于西方国家的现代化。本文利用现代化结构模型理论提炼和概括新时代社会主义现代化的基本内涵:现代化的核心目标是增加人类幸福,推动人类命运共同体建设,促进世界文明进步;现代化主要包括人的现代化、国家治理现代化、交通现代化、经济现代化、环境现代化、社会现代化(简称“六个现代化”),它们之间是交叉融合、协调促进的关系。

如何建立与我国现代化建设相适应的现代财政制度成为当前财政改革的重要课题。刘尚希等^[1]、马晓和周克清^[2]、高培勇^[6]都是以匹配国家治理现代化的现代财政制度作为研究视角和理论基础,但国家治理现代化只是我国现代化建设的一部分,财政

的现代化在不同的发展阶段有不同的重点和目标任务,新时代财政职能定位已经发生了深刻的变化,财政活动主体逐渐多元化,现代财政制度建设不再局限于国家治理。因此,实现现代化建设目标必须发挥财政在解决社会主要矛盾中的基础和重要支柱作用,推进“六个现代化”建设,不断促进人的全面发展,增加人类幸福,推动人类命运共同体建设,促进世界文明进步。

(二) 重构现代财政分权理论,为现代财政制度建设提供基本理论框架

党的十九大报告提出,财政重点从政府间财政关系、预算制度、税制三个方面进行改革,将“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”摆在三项财政改革重点任务的首位,这表明国家更加重视政府间财政关系对于推进我国现代化建设和实现国家长治久安的重要作用。

在解决我国发展不平衡不充分问题和推进现代化建设的进程中,政府与市场都会存在失灵问题,必须充分发挥政府与市场、政府与社会、中央与地方的积极作用,因此要有相适应的政府间财政关系制度安排,这就涉及财政分权问题。第一代财政分权理论中,财政职能主要有三类:公共部门的资源配置效率、收入再分配和宏观经济稳定。第二代财政分权理论则增加了对财政分权与经济增长相关性的研究,经济增长成为财政分权新增加的政策目标。例如,林毅夫、刘志强^[7]通过对财政分权与经济增长进行实证研究,发现我国财政分权提高了省级人均GDP的增长率,且主要是通过提高资源配置效率而不是吸引更多的投资来提高我国的经济增长率。

解决政府失灵远非我们面临的唯一问题。全面建成小康社会和我国现代化建设需要考虑国家政策能否惠及贫困群体,这是涉及社会公平的重要问题。仅仅通过输血式扶贫或阶段式扶贫,难以从根本上改变贫困或弱势群体的可持续发展机会,需要从财政制度上设计安排,使得公共资源惠及传统弱势群体,让他们有公平的机会去改变命运。因此,提高传统弱势群体获得公共资源的能力,应该成为现代财政分权改革考虑的重大政策目标。

对于如何处理政府间财政关系的问题,需要考虑复杂的国情因素,因为不同的国家在政治制度、历史文化、经济体制和发展水平等方面存在差异。第一代和第二代财政分权理论重点考虑外部性、信息复杂性、激励相容三个因素,据此合理划分政府间的职

能和财力。新一轮科技革命和产业革命重构了全球发展竞争格局,对政府间的财政关系带来了重大影响,传统的财政分权理论必须变革才能适应时代的需要,现代政府间财政关系的调整除了考虑外部性、信息复杂性、激励相容,还需要考虑地理文化、人口因素和政府发展理念差异以及增加新的政策目标。

1. 地理文化因素影响经济增长和政府间财政关系演进的路径依赖。我国经济增长的决定因素是资本、劳动、技术和要素禀赋优势,同时地理区位、文化和习惯的传承也发挥着重要影响。民族宗教文化不同带来了公共服务需求成本和增长路径的差异,不同地理位置的资源 and 区位优势影响着地区要素禀赋结构,进而导致了地区发展不平衡以及地方政府事权与支出责任及财力水平的差异。我国是地理差异复杂、多民族的国家,因此财政分权必须考虑地理文化因素。

2. 人口因素将深刻影响我国现代化建设进程,低生育率和人口老龄化趋势给经济社会发展带来多重挑战。相关实证研究表明,劳动年龄人口份额上升、人口抚养比下降是1990~2010年中国经济高速增长的重要因素^[8]。由于人口结构变化,我国未来的潜在增长率将迅速降低。国家统计局1997~2016年的数据显示:我国0~14岁青少年占比从1997年的25.96%下降到2016年的16.64%,二胎政策放开后,青少年人口并没有明显增加,而65岁及以上人口在数量、总人口比例和抚养比方面均持续上升;15~64岁劳动力人口数量从2010年开始增速放缓,从2014年开始减少,总人口比例从2010年开始持续下降;我国人口总抚养比连续14年下降后,从2010年开始持续上升,主要是老年抚养比持续上升。这些数据表明,我国人口老龄化加快,劳动力人口在持续下降,青少年人口占比较低,再过15年,一大批年龄较大的劳动人口变为老年人口,如果不改变目前人口的变化趋势,劳动力供给将会出现严重不足,社会抚养比负担过重,从而对国家经济可持续增长和社会稳定造成影响。同样,如果地方辖区青少年人口占比过低,老龄化加快,人口结构会与产业结构相互影响,并严重影响地区的长期经济增长。

我国现代化是人的现代化,也是城市化率不断提升的过程,人口在城市和农村不断流动,地方政府提供公共服务需要考虑外来流动人口因素。因此,要增加人力资本预期投资水平,即政府间财政关系的调整需要重点考虑全国以及地方人口结构和流动人

口因素,并为提高人口生育率、改善人口结构及人口分布、提升人力资本质量做出制度安排,在财政分权理论政策目标中新增人力资本升级和结构优化,为实现第二个百年奋斗目标和建设创新型国家增加战略人力资本投资。

3. 作为非正式制度安排的政府发展理念,对政府间财政关系的影响不容忽视。政府发展理念是国家的执行政策目标和价值取向,不同国家政府发展理念的差异会产生不同的政府决策行为和政策目标,导致选择不一样的财政分权制度。同时,在位官员对财政能力的投资受到政治制度和政治轮换率的影响^[9]。通过政府施政理念的量化分析,发现施政理念的差异会影响区域经济增长差异^[10]。

为了更好地监督地方政府贯彻习近平总书记提出的新发展理念,建议成立中央财税监察小组,将地方政府贯彻新发展理念纳入官员政绩考核评价指标体系,选派政治能力强、业务能力扎实的年轻干部到地方开展调查。一方面督促地方政府官员贯彻新发展理念,更好地完成辖区事权与支出责任,另一方面有助于中央政府掌握各地发展实际情况和基本国情,进一步降低中央与地方信息的不对称程度。

综上分析,本文建立了现代财政分权理论分析框架,如表所示。

现代财政分权理论分析框架表

序号	财政分权主要考虑因素	财政分权的政策目标	聚焦现代化建设目标任务的财政分权制度安排
1	外部性	资源配置优化	围绕“六个现代化”因地制宜明晰各级政府事权和支出责任
2	信息复杂性	收入再分配	深化税制改革
3	政府发展理念	宏观经济稳定	合理规范划分政府间收入
4	激励相容	经济增长	建立激励约束并行的转移支付制度和现代预算制度
5	地理文化因素	提高传统弱势群体获得公共资源的能力	加强财税立法
6	人口因素	人力资本升级和结构优化	设立中央财税监察小组

在吸收第一代财政分权和第二代财政分权理论重要内容的基础上,财政分权聚焦“六个现代化”建设目标任务,在主要考虑因素和原则中增加政府发展理念、地理文化因素、人口因素,这些也是影响现

代化建设进程的重要因素;在财政分权政策目标(财政职能)中增加人力资本升级和结构优化、提高传统弱势群体获得公共资源的能力;财政分权制度安排构建财税改革、立法保障和政治监察的综合体系,持续推动现代化建设。

(三)建立与社会主义现代化相适应的现代财政制度的基本内涵

综合前面现代结构化模型理论和现代财政分权理论的分析研究结论,本文认为要加快建立有利于创新、协调、绿色、开放、共享发展,维护市场统一有序,推进现代化建设,促进社会公平正义的可持续的现代财政制度,充分发挥优化资源配置、调节收入分配、推动经济持续增长、保持宏观经济稳定、促进人力资本升级和结构优化、提高传统弱势群体获得公共资源的能力等财政职能,不断推进国家治理现代化、经济现代化、交通现代化、环境现代化、社会现代化和人的现代化,实现经济结构转型升级和高效、公平、可持续的高质量发展,更好地推动人的全面进步和人类命运共同体建设,促进世界文明进步。同时,现代财政制度建设是法治财政建设,促进产权保护、税收法定、依法理财,也是不断适应现代化转型的动态演进和制度变迁过程,没有终极状态。

三、加快建立现代财政制度的基本路径

按照建立现代财政制度的逻辑前提和理论基础,需要结合我国国情,遵循我国社会主要矛盾转化规律,建立与我国社会主义现代化相适应的现代财政制度。基本路径如下:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻新发展理念,重点推进中央和地方财政关系改革、预算制度改革、税制改革等三大改革,完善数字治理体系,充分发挥财政职能,以供给侧结构性改革为主线,不断推进“六个现代化”建设和经济结构转型升级,更好地推动人的全面进步和人类命运共同体建设。

(一)建立科学规范高效的中央和地方财政关系

明确政府与市场的边界,贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,综合考虑外部性、信息复杂性、激励相容、地理文化、人口规模结构及变化趋势等因素,划分中央与地方的财政关系,财政分权的政策目标是提升资源配置效率、收入再分配、促进经济增长、保持宏观经济稳定、提高传统弱势群体获得公共资源的能力、实现人力资本升级和结构优化。

1. 因地制宜明晰各级政府事权和支出责任。将

推进国家治理、经济、环境、社会、交通和人的现代化建设各领域适宜政府承担的事项纳入中央与地方事权划分内容,建立动态调整机制。政府主要在三大领域发挥作用:一是国防安全领域,如国家安全、军队、外交、公共安全等;二是国家核心竞争力投资领域,如重大基础科学研究、战略性产业、国家安全产业、高端人才引进培养等;三是社会公共服务保障领域,如教育、医疗、社会保障、基础设施建设、人力资本预期投资、环境治理等。适度加大中央事权,将国家安全、国防、外交、跨区域性重大传染病、中央实施区域协调发展战略的交通、能源、信息大通道、战略性资源保护和使用等上划中央事权。根据《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,分领域划分中央与地方共同财政事权与支出责任^[11]。将受益范围地域性强、文化习惯和民族宗教特色明显、信息较为复杂且主要与辖区居民紧密相关的基本公共服务划分为地方事权。按照事权划分确定支出责任,考虑东中西部地区财力差异和公共服务需求及成本差异,建立差别化分担机制。

2. 合理规范划分政府间收入。根据中央与地方事权与支出责任划分情况、地方税体系建设和税制改革进展情况,合理划分中央与地方收入,保障各级政府履行财政事权和支出责任。

3. 建立激励约束并行的转移支付制度。转移支付制度应和中央与地方财政事权划分相衔接,更好地发挥中央和地方两个积极性^[12]。转移支付模式借鉴国际经验,以纵向为主,横向为辅。纵向转移支付主要解决财力不均衡问题,实现国家宏观调整和区域协调发展目标。横向转移支付包括跨区域对口支援、区域内帮扶、区域间生态补偿、资源输入地对输出地补偿、农产品主产区补偿制度,主要解决落后地区公共开支不足、发展不充分和协调跨区域生态保护问题,需要健全区域互助和利益分享机制。完善转移支付资金的监督、绩效评估、信息公开和激励约束机制。对于履行事权成绩突出的地区,给予转移支付奖励;对于未完成既定目标任务地区,减少转移支付资金,并依法依规追究相关单位或个人的责任。

(二)建立激励约束并行的现代预算制度

党的十九大报告提出,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。这表明我国预算改革的方向是从“合规控制”到“绩效导向”。制度在社会中具有更为基础性的作用,它是决定长期经济绩效的关键因素。现代预算制度作为

一种重要制度安排,对于破解我国当前财政收支矛盾和预防财政危机发挥着重要作用,有利于规范财政收支行为、减少寻租和腐败问题、降低市场交易费用和节约财政资金。

1. 推进全口径预算规范透明管理,打通政府预算、资产和债务管理链条。进一步提高政府预算科学化、精细化水平,并将地方政府债务全部纳入预算管理,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。大幅增加地方政府专项债券,确保重点项目建设资金供给,为防范和化解地方债务风险提供政策安排和有力支持。深入推进各类公共资源特别是自然资源产权确权登记,全面编制政府资产负债表,推进公共资源在线透明交易和全程监管。单纯的年度预算决策模式容易助长短期行为倾向,忽视了财政收支安排在中长期的可持续性,限制了政府对未来发展战略的考虑,所以要进一步完善跨年度平衡预算机制和实施中期财政规划管理。完善预算信息公开,提升政府与社会公众的预算信息对称性。

2. 推进预算支出规范化和标准体系建设,减少财政资金浪费。通过完善财政“三公经费”制度规定,“三公经费”总额大幅下降,对于党员干部落实中央八项规定发挥了重要作用。我国当前财政收入增速放缓,公共需求刚性增长,尤其要注重公共财政资源配置效率,重点加强大额项目资金的监督管理。通过明确重点支出预算安排的基本规范、建立健全定额标准动态调整机制、深入推进项目支出标准体系建设、探索建立同类项目的标准化管理模式等措施,来规范财政支出行为,提升资源配置效率,改变过去财政资金粗放使用的状况。

3. 切实硬化预算约束,全面实施绩效管理。编制新《预算法实施条例》,严格落实预算法,坚持先有预算后有支出,完善和强化人大预算监督职能,落实预算单位的主体责任。全面实施绩效管理,将绩效理念和方法纳入预算编制、执行和监督全过程,覆盖所有财政资金,体现权责对等,将放权和问责相结合,强化绩效目标管理,建立预算安排与绩效目标、资金使用效果挂钩的激励约束机制。财政支出的活动范围有许多在非市场领域,缺乏市场价格作为评价标准,所以还要建立上级政府监督、社会第三方评价、辖区居民评议的综合绩效考评机制。实施财政绩效管理和硬化预算约束,推进大额项目资金使用绩效详细情况的信息公开,以规范地方官员经济决策行为,改变市场相对价格,提高财政资金资源配置效率。

(三)建立科学统一公平的税收制度体系

深化税收制度改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系,促进科学发展、社会公平和市场统一。税制改革需要贯彻落实新发展理念,并和中央与地方财政关系调整和完善预算制度相协调,做到税收法定、稳定税负、发挥中央和地方两个积极性。

1. 构建有利于创新、协调、绿色、开放、共享发展的税收制度。①促进创新发展方面。在稳定税负的前提下,改革完善激励创新行为、促进公平竞争和人力资本积累的税收制度。构建税收支持创新体系,加大对大众创业、万众创新的税收支持力度;继续完善支持新兴产业发展的税收优惠政策。②促进协调发展方面。稳妥推进地方税体系改革,进一步完善地方税种,立法授权扩大地方税权,加快非税收入立法进程。对传统弱势群体、贫困地区给予税收优惠政策,探索研究鼓励生育的税收优惠政策。③促进绿色发展方面。税收是促进生态环境保护和资源节约利用的重要经济手段,特别是消费税、资源税、环保税等税种能发挥独特、直接的作用,形成有效的约束激励并举机制,促进绿色发展、绿色生活。应全面推进资源税改革,逐步扩大水资源费改税,完善促进传统资源消耗型企业转型升级的税收政策。④促进开放发展方面。以推动实施“一带一路”倡议、人类命运共同体建设、支持装备制造合作和国际产能为重点,加强国际税收协调,完善促进自贸区(港)建设的税收优惠政策和我国企业境外投资的税收政策。⑤促进共享发展方面。进一步实施促进教育、社会保障体系建设、医疗卫生等事业发展的税收政策;完善鼓励回馈社会、扶贫帮扶的税收政策;实施新的《个人所得税法》,继续推进综合与分类相结合的个人所得税制改革,更好地发挥税收调节收入分配的作用。

2. 实施定向精准有效支持的减税降费政策。目前我国名义税负率相比实际税负率高很多,不同种类的税收优惠政策繁杂,不同规模、不同行业、不同产业链企业实际税负率差异较大。下一步减税降费政策走向应转为定向精准有效支持,大幅降低名义税负率,拓宽税基,严格依法治税,营造公平的市场竞争环境,重点提高实体经济活力。增值税改革下调税率与增加进项抵扣相结合,结合行业差异、产业链分工环节、利润率高低等因素,分类确定增值税税率和允许抵扣项目;改变过去“以票控税”征管模式,利用大数据等数字技术,推行“信息治税”模式,打通增

值税抵扣链条。所得税改革过去主要支持企业创新和小微企业发展,下一步改革要重点考虑不同行业和产业链企业平均利润率水平差异和培育企业可持续发展的税源,即“放水养鱼”。企业利润率的高低跟行业特点和产业链环节密切相关,行业平均利润率高的企业应该承担更多社会责任,所得税税率设计应参考行业企业平均利润率。比如制造企业一般利润率较低,而平均利润率高的上游生产资料行业很多是国有企业,中下游制造业大多数是民营企业,由于利润率低,税收负担重,民营企业增加投资的积极性不高。因此,应大幅降低中下游制造业和平均利润率低的行业企业所得税税率。运用税收抵扣和减免优惠政策,继续重点支持企业研发创新和小微企业发展。降费政策也需坚持定向精准有效支持,降低钢铁、发电、能源企业用水成本,钢铁行业用电成本,物流企业用油成本,钢铁企业用气成本。

3. 完善以共享税为主、专项税为辅的税收体系。健全地方税体系,按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则,综合地方差异特点,逐步建立房地产税制度,将消费税、房地产税作为地方重要税种,下放地方税政权限,规范地方税收竞争。变革共享税共享方式和机制,数字经济发展对国内税源划分和税制改革产生了重要影响。张斌^[13]通过分析电子商务企业和电子商务的消费者区域分离的趋势以及我国现行增值税政策,认为按照属地管理方式征收的税收更多地向电子商务企业聚集的区域集中,这会加剧已比较严重的区域间税源分布的不均衡,从而对分税制财政体制的运行造成影响。通过修改税法,明确增值税征收更改为“消费地原则”,国内电子商务税收税源划分和分享比例政策制定结合我国事权与支出责任相适应的财政改革进行,增值税改为中央与消费地的地方政府共享,所得税由中央与电子商务企业所在地的地方政府分享,同时中央按照电子商务企业对交易和税收的贡献率给予经营地的地方政府专项转移支付奖励,平衡经营地与消费地的税收利益,解决中西部电子商务欠发达地区的消费地税收向东部电子商务发达地区经营地转移问题。

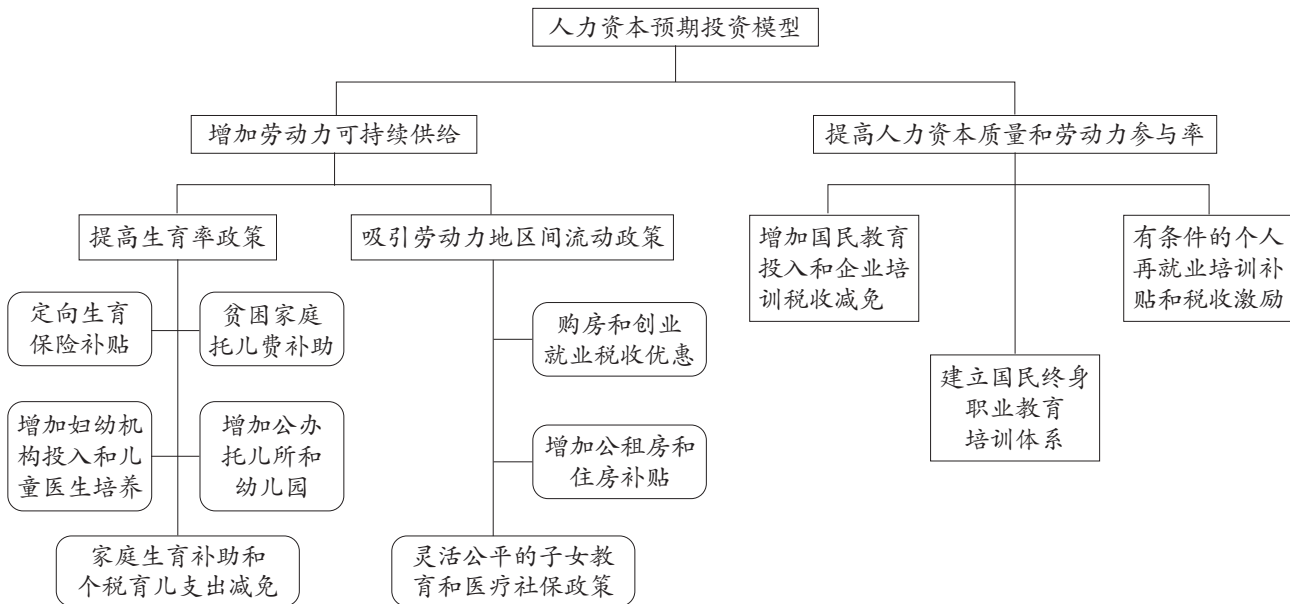
(四)完善数字治理体系,建立全国统一的财税大数据平台

财政的现代化离不开数字经济和智慧财政建设。目前,财政部门使用的各类信息软件系统存在分散不兼容、数据集成共享困难问题,财政与其他经济相关部门的信息系统数据交换共享困难,造成很多

财税数据资源的浪费。现代化是信息时代，国家需要更好地利用财税信息来辅助决策和治理。运用人工智能、云计算、区块链等技术的财税大数据平台能进行财税经济分析、收支分析、财税监控、趋势预测、信用管理，有助于降低政府部门之间、中央与地方、政府与市场、政府与企业和个人信息不对称程度，促进国家治理现代化的实现。

(五) 做优人口增量存量，促进人力资本升级和结构优化

为了应对人口老龄化和低生育率，改善我国人口结构及人口分布，进而关联影响和优化地区产业结构，主要从增加劳动力可持续供给和提高人力资本质量及劳动力参与率两方面精准发力，本文建立了人力资本预期投资模型，如图所示。



人力资本预期投资模型图

提高人力资本质量的重点是增加国民教育投入，建立国民终身职业教育培训体系、企业职工培训税收减免激励政策、个人再就业培训在职补贴。针对“部分35岁失业现象”、中年结构性失业、产业转型升级职工下岗、低收入群体想改变命运增加收入等，涉及很多工薪家庭的生计问题必须高度重视，建立激励约束的个人再就业职业教育补贴制度，解决结构化失业问题。个人参加个性化职业教育培训达到考核条件并实现更好地就业，才能根据家庭收支状况确定享受部分比例培训补贴，同时给予规定期限的个人所得税返还和继续教育个税专项附加扣除政策。有条件限制的培训在职补贴和税收激励制度可以提高劳动参与率，改善劳动力质量和结构。

增加劳动力供给包括提高生育率政策和吸引劳动力地区间流动政策。针对“城里人不愿多生，农村多生教育不方便”问题，对生育率低的地区加大财政定向投入，增加儿童医生培养和支持妇幼儿童医院建设，增加智力开发的公办托儿所和幼儿园数量，给低收入家庭提供生育保险补贴和减免部分托儿费，个人所得税制度改革考虑育儿支出和养老服务减免

政策；同时制定鼓励企业聘用育龄妇女的税收优惠政策，政府给予再就业的育龄妇女创业就业培训补助和个人所得税减免，减少妇女生小孩的失业风险。对于一些省份和地区劳动力数量少的问题，制定有竞争力的人才引进政策，设立创业就业税收减免优惠政策，增加政府公租房和住房购房补贴，允许外来务工人员子弟当地入学，提供灵活公平的教育医疗和社会保障政策，吸引其他地区的劳动力流入。

(六) 建立激励约束机制，推进供给侧结构性改革

提高全要素生产率的创新需要：①政府支持和个人创新；②专利保护和发明传播。大力支持国家重大专项攻关项目，实施结构性减税降费和科技初创企业普惠性税收免除政策，鼓励大众创业、万众创新。鼓励创新创业的税收激励措施包括：企业自主研发、强化产学研合作、支持新兴产业发展、支持创业和中小企业创新、促进专利和技术转移、增加研发人力的税收激励。为了弥补信贷资源配置中存在的“市场失灵”现象，财政部门 and 预算单位的资金存放应重点根据银行支持实体经济信贷业绩因素来公平选择银行，同时对低收入群体的银行贷款给予有前置条

件的部分财政贴息和税收优惠政策,引导资金流向实体经济。根据去产能规模给予人员安置补贴和重新就业培训奖励补贴。在保民生、补短板方面,财政支出应优先解决群众反映强烈的突出问题。精准扶贫采取激励约束导向的支持方式,不养“懒汉”,鼓励贫困人员参加职业教育培训,对更好地就业和创业的贫困人员给予更多补贴和扶持政策。

(七)精准施策发力,推动乡村高质量发展

我国农业转型的根本出路是促进农业富余劳动力进入非农产业,推行农业规模化、专业化和品质化经营,建议优先对村级公共集体资产资源进行盘活和市场化经营。财政政策应将重点放在支持乡村交通现代化改造、集体资源资产确权、农村金融发展上,以促进乡村旅游等非农产业发展和推动农业规模化经营。土地肥沃程度和地理位置不同是导致农村资本生产率存在差别的主要原因,交通可以改变经济地理格局,从而改变土地等资产资源的价值和要素市场流向。目前我国高速公路发达,但由于相对封闭,对乡村经济的带动作用有限,许多县乡公路状况不佳,制约了乡村旅游、城乡要素统一市场的发展。因此,财政应加大农村公路、水运和网络基础设施建设,降低运输和通讯成本,促进城市要素流向农村和数字经济创富扶贫。同时,加强农田基础设施建设,提高土地肥沃度、产出率。对农村集体资产资源进行清查和确权,并纳入政府资产负债表,产权明晰有助于农村发展规模经济和集体经济。完善税收支农政策,鼓励金融机构运用金融科技降低交易成本和征信难题,利用贷款支持农民创业,探索允许农民资金变股金的方式,建立关系性融资和公共担保机制相结合的农村金融合作社,解决农村资本积累问题。

(八)聚焦问题短板,提高服务民生效率水平

重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会,着力提高传统弱势群体获得公共资源的能力。根据国家统计局数据计算,2017年我国城镇居民人均可支配收入为36396元,是农村居民人均可支配收入13432元的2.7倍;城镇居民人均消费支出为24445元,是农村居民人均消费支出10955元的2.23倍。这表明我国城乡居民收入和消费支出差距明显,也就意味着农业转移人口市民化孕育着巨大的收入和需求增长潜能,是我国经济增长的新动能。因此,财政要积极支持农业转移人口市民化,特别是加大城市小户型廉租房建设规模,降低低收入群体租房

成本,将持有居住证人口纳入义务教育、基本医疗、基本养老、就业服务等基本公共服务保障范围,使其逐步享受与当地户籍人口同等的基本公共服务。积极支持农村中小学改造,提高农村教师待遇,切实加大国家对农村医疗卫生和社会保障的投入。各级政府民生投入需要加大对低收入群体和欠发达地区的倾斜力度,协调配合精准扶贫措施落地,不断缩小群体间、区域间、城乡间基本公共服务的差距。

主要参考文献:

- [1] 刘尚希,李成威,杨德威. 财政与国家治理——基于不确定性与风险社会的逻辑[J]. 财政研究, 2018(1):10~19.
- [2] 马骁,周克清. 建立现代财政制度的逻辑起点与实现路径[J]. 财经科学,2014(1):98~103.
- [3] 徐玉德. 以“四个全面”引领现代财政制度建设[N]. 光明日报,2015-12-21.
- [4] 张德勇,孟扬. 以新发展理念引领现代财政制度构建[J]. 地方财政研究,2017(8):59~65.
- [5] 何传启. 什么是现代化[J]. 中外科技信息,2001(1):13~18.
- [6] 高培勇. 中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J]. 经济研究,2018(3):4~19.
- [7] 林毅夫,刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2000(4):5~17.
- [8] 孙爱军,刘生龙. 人口结构变迁的经济增长效应分析[J]. 人口与经济,2014(1):37~46.
- [9] 罗知,李奇军,陈济冬. 蒂莫西·贝斯利对新政治经济学的贡献[J]. 经济学动态,2016(9):143~154.
- [10] 王志刚. 政府理念和经济增长:基于文本挖掘[J]. 经济社会体制比较研究,2016(6):5~6.
- [11] 刘昆. 完善推动高质量发展的财政制度体系[N]. 学习时报,2018-11-12.
- [12] 中共财政部党组. 建立支撑国家治理体系和治理能力现代化的财政制度[J]. 求是,2018(24):49~51.
- [13] 张斌. 中国应实施怎样的电商税收政策[J]. 中国经济报告,2014(10):72~73.

作者单位:1.中共中央党校研究生院,北京100091; 2.中央财经大学中国互联网经济研究院,北京100081