

# 新经济数字化金融化趋势与 财税体制改革

——以构建确定性应对新趋势下的不确定性

刘尚希

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**数字化和金融化是新经济未来发展的基本趋势,两者叠加在一起呈现出不确定性的基本特征,需要将财税体制作为一个基础制度来构建国家可持续发展的确定性。新经济发展趋势下我国财税体制在预算制度、税收制度、央地财政关系等方面仍存在诸多挑战,亟需进一步创新财政理论,以适应新经济发展需要。

**关键词:**新经济 数字化 金融化 财税体制

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0004-04

从历史演进的角度来观察,传统经济是以农业为基础,工业为主导的经济形态。新经济的发展则意味着将改变这种形态,工业与农业一起沉淀为新经济的基础。从科学技术发展和人类活动空间的变化来看,从传统经济向新经济转型,将是人类文明发展史上与农业革命、工业革命并列的第三次革命,经济形态将突破物理时空转向虚拟时空,社会生产方式、生活方式和公共治理方式将以虚拟与实体叠加的方式重构。数字化、金融化是新经济发展的标志性趋势,也是其基本特征,同时也内化为新经济发展的驱动力。

## 一、新经济发展中的数字化与金融化趋势

新经济是什么?新经济的基本特征是什么?其实很难对其下一个定义。国家统计局有一个“三新”统计<sup>①</sup>,大概代表了对新经济的基本表述。新经济其实是一种趋势,也是一种状态。其中,两种基本的趋

势构成了新经济未来发展的状态,第一个趋势是数字化,第二个趋势是金融化,而且这两化又是交叉融合,相互推动的。

首先是数字化,即数字经济。跟传统的工业经济相比,数字经济颠覆了传统工业经济的基本逻辑。工业经济的基本特征是局域化、规模化、集中化、标准化,而数字经济则与之相反,呈现出网络化、小型化、分散化和个性化的逆向特征。由此看来,工业经济实际上是代表传统的经济形态,主要存在于实体空间,受物理时空限制;而数字经济则反映了正在走向未来的一种新型经济形态,主要存在于虚拟空间,超越物理时空限制。“数字化生存”将是新的人类文明形态。不言而喻,这种新的经济形态,与工业经济的基本逻辑是不一样的。有观点认为数字技术、信息技术、人工智能、大数据等是工业革命的第四次革命。如果把数字革命、数字技术仅仅视为是工业革命的一种延续,是在原有逻辑上

[收稿日期]2021-03-04

[作者简介]刘尚希,院长,研究员,博士生导师,研究方向为公共理论与政策、公共风险及其治理。

<sup>①</sup>“三新”是指新产业、新业态、新商业模式,编者注。

的一个延伸,这样的看法可能就贬低了数字革命的价值和意义,忽视了数字经济对经济社会发展所带来的深刻影响。

数字革命不仅仅反映在经济方面,也反映在社会层面。可以说家庭、企业、政府,都是社会的一些具体的组织。社会的各种组织在数字革命的趋势下,都会发生颠覆性的巨变。同时,建立在工业经济、工业社会基础上的社会组织架构,也将会随着数字革命的推进而发生重构。目前,这种趋势已经显现,传统的企业组织就是工业化条件下典型的以流水线为特征的工业企业,现在逐渐转向数字平台企业。虚拟制造、工业互联网将会彻底改变现有的工业形态。在工业化条件下的劳动雇佣关系,越来越多的已经变成了一种依托于数字平台的劳务合作关系。以至于在工业社会基础上形成的法律体系,在数字经济条件下已经变得不相适应了。比如,现行的劳动法对网约车司机是否属于雇员,就很难给予界定。在这种情况下,数字经济不仅是对原有经济社会组织架构的重塑,而且是对现有法律制度规定的颠覆,比如监管规则。网约车司机很多就是兼职的,私家车上网约车平台进行注册,符合相应条件就可以去营运。在过去这种网约车会被认为是“黑车”,必须取缔,但现在网约车已经成了一种新的就业形态,有些贫困家庭就是通过这种方式来获得收入的。

传统意义上定义的就业,就是求职者去找工作。现在通过互联网平台、数字平台,一些求职者不需要找工作,而是自己去创造收入。比如“网红”,不需要出门去找工作,只需要有好的创意,能依托于“抖音”等平台去发布短视频,产生数据流量并获取收益,“网红”工作者就实现了创业和就业。所以,如今对就业的理解实际上也发生了巨大的变化。新的就业形态在不断拓展,基于传统就业形态的法律和政府监管已经难以适应。

以上这些方面,其实反映的都是数字革命,这场革命给经济社会带来的影响跟工业化带来的影响是不一样的,这主要体现在其底层逻辑不同:以虚拟逻辑超越实体逻辑。数字革命的逻辑不同于工业革命的逻辑,就像工业革命的逻辑不同于农业革命的逻辑是一个道理。农业革命解决了人类食物对大自然的完全依赖,增强了人的自主性;工业革命

摆脱了手工生产,转向机器生产,延伸人的体能;数字革命使机器生产转向智能生产,延伸了人的智能。所以不能再用工业化的逻辑去理解数字革命。

金融化也是新经济的一个基本趋势,金融交易和实体交易在不断地融合,改变了社会财富的性质和状态以及财富的积累方式。在过去的观念中,金融交易、金融部门、金融行业,都是存在边界的。但是,现在实体交易和金融交易越来越融合在一起。实体交易中往往同时渗透着金融交易,例如中国财政科学研究所做的企业成本调研,发现企业之间的应收应付款,即企业相互之间的欠账越来越多。这种应收应付款的欠账,其实就是在实体交易中产生的,并逐渐形成了一种金融交易。商业信用和银行信用混合交融。企业完成收货,本来应当立即向卖方企业付款,但是现在企业不直接付款,而是给对方开具一张承兑汇票,半年或者一年以后兑现,等同于收货企业完成了融资,这时就形成了一种债权债务关系。从单个企业看,这是一个问题,增大了企业资金成本,但若成为一种市场的选择,实质上是把金融交易嵌入了实体交易之中。延收延付、预收预付跟实体交易紧密融合,融资租赁或者租赁融资行为越来越多,这表明金融交易的独立性特征在不断淡化。而实体企业的资产负债表中,金融资产的占比在上升。可见,交易金融化、资产金融化在不断凸显。如果说,在过去视野中的价值运动和实物运动是两条河流,那么,在当下这两条河流已经难以分别,而且以价值运动为主导。

在这种情况下,要将金融和实体经济截然分开,已经越来越难。经济金融化涉及到传统经济学里的一些基本概念,这些概念需要重新理解,甚至重新定义。比如,什么是货币,传统的定义就是经济学所讲的五大职能:价值尺度、流通手段、贮藏手段、支付手段和世界货币。但现在的货币不仅仅是履行这些职能,自身也已经成为了一种资产。对于央行发行的货币到底是形成对持有者的负债还是形成资产,现代货币理论已形成了一种颠覆性的看法,当然这还要靠实践去检验。此外,资产和负债等内容在会计准则里进行确认变得越来越难,并且越来越模糊,而且对资产的估值现在是越来越模型化、主观化。比如,独角兽企业的估值既不是按会计准则,也不是按资产评估,实际上是按市场形成的一

个看法。这种估值是基于未来潜在价值来进行的。

一个物品、财产或资产，要确认估值计量，过去是按历史成本法计算，这种方法尽管很客观，但脱离现实，不真实。现在普遍是按公允价值去估值，但是公允价值不考虑未来，只考虑现在，虽然很真实，但也不客观、更不准确。这时就需要考虑未来因素，即资产未来的潜在价值和风险。所以在资产计量上，实际上就出现了类似量子力学中“测不准”这类不确定性的问题，即客观性、真实性和准确性是不可兼容的。这就涉及到如何理解企业的资产负债表，而资产负债表的变化又涉及到宏观经济。2008年国际金融危机被认为是资产负债表的危机，曾经一度认为公允价值这种顺周期的计量方法有问题。现在很多资产的估值越来越偏向于准确性，而不是真实性、客观性，基于未来去考虑，而不是眼前该资产的公允价值，更不是过去的历史成本。

可见，新经济跟工业经济中“以商品生产商品”的逻辑完全不同。现有经济形态的内在逻辑发生了根本变化，即金融化。金融化不仅表现在企业，也表现在个人，表现在每个人的财富，广义上都变成了金融资产。在这种情况下，资产、负债、个人财富，都面临着越来越大的不确定性，价值上可能增值，也可能蒸发。但价值是如何增值的，又是如何蒸发的，很难用实体经济的逻辑去回答，实际上是变成了一种虚拟的逻辑。

数字化和金融化相互叠加在一起，新经济就呈现出它的一个最大的特征——不确定性。基于一个基本的理念：世界的本质是不确定的，那么，人们所看到的不确定性都是人类自己构建的结果，并非先天的存在。按照原有的知识、规则，依据原有的经验、既定的规则，发现原有的确定性已经在“解构”，这个时候就需要新的理论、新的知识、新的规则，才能构建出新的确定性，否则就会走向一种无序的状态。所以说，新经济的基本特征是不确定性，这是其本来属性，需要通过人类的创造性活动，去构建一种新的确定性。当这种新的确定性构建起来以后，不确定性就大大降低了，风险也降低了。

### 二、新趋势下如何构建科学的财税体制

面对新经济数字化、金融化趋势叠加后的不确

定性挑战，科学的财税体制成为构建新经济确定性的一个基础性制度，或者说是非常重要的一个途径，甚至是一个构建发展确定性的前提条件。财税体制的定义在2013年党的十八届三中全会上有一个非常经典的表述，即财政是国家治理的基础和重要支柱，首先强调财税体制是基础、支柱。接着则是，科学的财税体制是优化资源配置，维护市场统一，促进社会公平，实现国家长治久安的制度保障。这里所提的制度保障，其内容包含了经济的内容，也包含了社会的内容，构成基础性的制度。科学的财税体制承担的职能，一要促进经济效率的提高，二要促进社会的公平。财政就像一根扁担，一头挑着效率，一头挑着公平，决不能出现“一头沉”。如果出现了一头沉，那就像人挑担子一样走不远。所以，效率与公平是否融合，决定着一个社会是否健康，能走多远。这实际上要靠财政去实现，这对于构建新经济发展的确定性具有基础性的作用。

构建确定性就是要注入确定性去对冲风险。就像2020年新冠肺炎疫情期间一样，财政迅速调整预算，提高赤字率，扩大债务的发行，去对冲疫情风险以及由此引发的经济社会领域的风险。我国由此构建了疫情防控的确定性，给经济社会的恢复发展，创造了一个相对确定的国内环境，尽管全球的疫情还在进一步的扩散，但是国内的疫情防控已得到控制，并率先实现了复工复产，率先实现了经济的正增长，表明财政发挥出了基础性支柱性作用，构建了发展的确定性，给国家长远发展赢得了先机。

通过这些年不断的努力，特别是党的十八届三中全会以来，我国财税体制改革取得了明显进展。比如，预算改革透明度提高，预算绩效在加强，“营改增”税制改革取得重要成绩，中央与地方事权和支出责任划分等改革在推进，转移支付制度在逐步完善。但是面对新经济，现行财税体制改革还需进一步提速，因为新经济产生了新的问题，可能会引发新的不确定性，带来新的风险。面对新的形势，在新经济隐含巨大不确定性的情况下，财税体制原有的一些设计规则、政策工具，包括原有的一些制度都已经变得与新经济的要求不相适应。

#### （一）在预算制度方面

通过预算制度改革，国家财政预算的透明度提

高了,预算的法制化程度也提升了,特别是预算的完整性达到了前所未有的程度。但是,从预算功能来看,仍有很大的发展空间。尤其是在宏观上配置资源的能力,还需要进一步增强。党的十九届五中全会强调,对财政资源要加强统筹。财政资源包括预算资金,还包括资产,甚至还包括了国有自然资源,因为这些资源都会带来收益。那么问题是,如何把这些财政资源进行统筹?现有的预算资金配置更多考虑的是流量,而流量与存量如何进行匹配,这方面还有不少空白之处。在全口径预算体系下,一般公共预算支出资金规模大概是24万亿,再加上国有资本经营预算、政府性基金预算,这三本预算加起来的预算资金规模就达到了30多万亿。这30多万亿的资金如何优化配置?现在通过加强预算绩效管理,来提升资源配置的效果。现在尽管有进展,但还是有许多不足。项目层次的微观绩效考核强化了,但这不等于宏观绩效。30多万亿的公共资金,更需要通过预算的宏观配置功能来优化使用到经济、教育、卫生健康、就业社保、生态环境等各个领域,实现宏观绩效的提升。新经济发展带来整体不确定性扩大,公共风险水平上升,预算的宏观配置功能实质就是对冲公共风险,统筹资源、讲究绩效,内在的标准就是防范化解公共风险。

在市场领域,市场资源毫无疑问是由市场去配置,并发挥决定性作用。那么在公共领域公共资源的配置,预算应当发挥决定性作用,但是目前预算的决定性作用没有发挥出来。所以30多万亿资金的分配,基本上还是按照基数加增长,这就导致支出结构固化,要调整起来非常困难。一方面,国家财力很紧张,全国上下过紧日子。但另一方面,这种资金使用效果不高,甚至浪费的现象仍然存在。这是预算制度改革面临的一大挑战。

### (二)在税收制度方面

从税制来说,面对新经济的数字化、金融化这两个趋势,怎么样去摆脱原有工业化基础上形成的一整套税制,这在未来是一个大的挑战。因为现有的税制是基于工业化而形成的一整套制度,现在的税制理论也是在工业化基础上形成的。那么现在基于数字化、金融化,需要建立怎么样的一套新税制及其理论?例如,国家针对碳中和、碳达峰提出了

“3060”目标,这对税收也提出了新的要求。那么如何征收碳税?碳税问题以后可能在国际上形成一种新的税收壁垒,这种趋势已经开始显现。譬如说某产品是不是绿色的,不是绿色的就可以向其征收碳税。碳税和虚拟的碳市场、碳金融的构建是紧密联系在一起。再如,现在法国不顾美国反对已经开始强制征收数字税,数字税以后会是一种什么样的税收?会对经济、金融的全球化带来什么样的影响?显而易见的是,随着数字贸易的不断扩大,其影响会非常大。国内很多的数字巨头企业要走出去,在这个过程中他们将遇到很多困难。国外的数字巨头,如果要到中国来,需要国内进一步扩大开放,那么,如何针对他们的数字服务来征税?在数字经济全球化条件下,税收转移、税基侵蚀呈现出新特点,国际税收的分配规则将要重新制定。

传统的税收理论和以增值税为主体的税制,实际上已经很难适用快速发展的新经济。先要有新的理论,然后构造出新的税制,实现征管转型,这些都面临的新挑战。

### (三)在央地财政关系方面

中央与地方的关系问题也很重要。国家要推进以人为核心的城镇化,实质就是农民的市民化,即人的流动。而人流动的过程中,流入地和流出地的公共服务怎么跟流动的人口进行匹配?原有的思路是根据地域、户籍人口去匹配的。而现在人口在区域之间是流动的,在城乡之间是流动的,怎么样让资金、转移支付、公共服务跟着人走。这对我们来说也是一个新的挑战。

如果资金、转移支付、公共服务不能跟人匹配起来,不能跟变化流动的新的的人口布局相协调一致起来,那也意味着很多财政资金将被浪费,一些公民该享受的公共服务也没有享受到。所以,从一个静态社会变成动态社会,不仅仅是劳动力作为生产要素在流动,而是人口、家庭在迁徙的时候,财政资金的分配,公共服务的提供,怎样去跟上人的变化,这也是当前条件下面面临的一个新难题。这涉及到中央与地方的事权和支出责任划分问题。比如说流入地人口增加,那么教育、医疗等这些公共服务就要提供更多。那么到底由谁来承担支出责任?是完全交给人口流入地,还是中央也承担一部分责任。在

(下转第39页)

现代化的财政支撑,打造基层财政数字化改革区域平衡发展。

(四)强化数字赋能,坚持基层需求导向推进改革任务

财政数字化改革充分体现了财政治理与数据治理的融合,要突出数字赋能,激发数据对经济社会的放大、叠加、倍增作用。以大数据价值作为财政数字化改革的基础,以大数据应用作为财政数字化改革的支撑,将现代信息技术作为财政数字化改革的主要手段,实现收支结构优化、效率提高和市场公平。强化数字政府顶层设计,重点要做好一体化智能化公共数据平台、数字化改革总门户和综合应用系统建设的财政保障。推进数字产业化、产业数字化,发挥财政资金引领带动作用,促进产业基础高级化、产业链现代化,先进制造业和现代服务业“两业”融合,推进实体经济发展和经济体系优化升级,聚焦数字经济创新发展,助力打造数字经济示范城市。

(上接第7页)

城镇化推进过程中,这个问题一直都没有完全解决好。这就导致一个庞大的农民工群体子女在当地上学难,流入地的农民工就医难等问题,基本公共服务的同城待遇问题迟迟难以解决好,这给社会公平以及人力资本积累产生了负面影响。财政要促进社会公平,这种群体化的基本待遇不平等,基本权利不平等,都需要加以解决。面对数字化革命,如何避免数字鸿沟带来的不平等,是面临的新挑战。

发展到新的阶段,面对新经济的发展,最重要的资源配置是人力资源的配置。如果人力资源不能配置好,给每一个人提供平等机会,可能对长期经济增长,对全要素生产率都会带来很大的拖累。从这点来讲,急需优化人力资源的配置,促进人口、家庭式迁徙。财政方面,要加快推进中央与地方关系改革。

### 三、结语

科学的财税体制,事关着效率、经济增长,事关着经济的可持续发展,同时也事关社会公平、共同富裕,事关着整个国家的发展,能不能顺利的实现“十四五”的目标以及2035的远景目标,最终实现第二个百年奋斗目标。财税体制在其中的作用是基础性、

### 参考文献:

- [1] 樊轶侠. 数字经济下的城乡融合发展财政政策取向研究[J].学术前沿,2021(1).
- [2] 王志钢. 预算管理信息化是构建现代财政制度的加速器[J].中国财经报,2021(7).
- [3] 蒋晓婉. 央行数字货币与财政数字化转型[J].武汉金融,2021(1).
- [4] 王志钢,赵斌. 数字财政助推国家治理现代化[J].北京大学学报,2020(3).
- [5] 赵斌. 数字财政:转型制约因素与全面数字化对策[J].地方财政研究,2020(10).
- [6] 刘尚希. 建设“数字财政”需完成三项任务[N].中国财经报,2020(7).
- [7] 舒亚琦. 2020中国数字财政高峰论坛”专家观点综述[J].财政科学,2020(12).
- [8] 张亚亮,张莉. 数字赋能提高财政资金使用绩效[J].北京人大,2020(12).

【责任编辑 陆成林】

支柱性的,也是隐性的。

财税体制的改革,它既是经济问题,也是社会问题,更是法治问题。财政改革非常复杂,牵扯到各方面的利益,每一小步可能都会牵涉到各个方面敏感的利益神经,哪怕一个“芝麻”税种的改革都会引起社会上的广泛关注和讨论。财政改革在新经济形势下变得越来越艰难,需要形成一种社会共识来推动财政改革,既能促进效率的提升,同时也促进社会的公平,使经济和社会的发展更加融合,使效率与公平更加融合。这将是保持国家可持续发展、构建国家发展确定性的基础所在。

### 参考文献:

- [1] 刘尚希. 数字财政或将重构财政体系[J]. 新理财,2020(12):41-43.
- [2] 刘尚希. 建设“数字财政”需完成三项任务[EB/OL].中国财经网[2020-12-12].[http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page\\_7/202012/t20201222\\_3636262.html](http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page_7/202012/t20201222_3636262.html).
- [3] 刘尚希. 数字化和经济的金融化两个趋势会改变金融生态[EB/OL].新浪财经[2020-12-11].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685762147972373215&wfr=spider&for=pc>.

【责任编辑 张经纬】