

中国式现代财政的成长与着力点

杨志勇

(中国社会科学院大学(研究生院),北京 100006)

内容提要:中国式现代财政是在中国式公共财政的基础上,适应财政是国家治理的基础和重要支柱这一财政新定位而提出来的。现代财政与市场经济如影随形,财政职能持续扩大,并正在适应经济全球化的挑战。现代财政制度建设的国际经验既有共同的,也有差异的,中国需要走出自己的道路,从现代财政的成长中汲取经验,助力中国式现代化。财政助力现代化的着力点:按照高水平社会主义市场经济体制的要求处理好政府与市场、社会的关系;健全现代财政宏观调控体系;健全社会保障体系,促进社会共同富裕;统筹对外开放与经济安全,促进经济开放水平的进一步提升;支持科技创新,加快形成新质生产力。

关键词:现代财政 现代财政制度 公共财政 中国式现代化

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)03-0004-10

中国式现代化离不开财政的强有力支持。2023年底召开的中央经济工作会议提出谋划进一步全面深化改革重大举措,为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力,其中包括“谋划新一轮财税体制改革”。新一轮财税体制改革,旨在建立健全与中国式现代化相适应的现代财政制度。社会主义市场经济体制改革目标明确之后,中国就开始建立与之相适应的中国式公共财政。财政作为国家治理的基础和重要支柱的新定位明确之后,中国开始建立现代财政制度。中国式现代财政制度是如何成长起来的?在建立健全中国式现代财政制度中需要从哪些方面入手?对这些问题的回答,不仅有助于推进中国式现代财政制度的建立,而且可以加快中国式现代化进程。本文

对现代财政制度建设经验的梳理、中国式现代财政的成长以及财政治理现代化的着力点的探讨,有一定特色。

一、中国式现代财政的提出

(一)中国式公共财政

适应社会主义市场经济体制改革需要,中国提出构建公共财政的目标模式,这种模式自然是社会主义公共财政模式。财政学界对中国式公共财政进行了较为深入的研究,中国式公共财政理论在此基础上相应形成。中国式公共财政理论将公共财政视为一种与市场经济相适应的财政类型,并认为它是非盈利性的财政,是一视同仁的财政,是法治

[收稿日期]2023-01-27

[作者简介]杨志勇,教授,中国社会科学院财政税收研究中心主任,研究方向为财政理论与政策。

化的财政。^①中国式公共财政理论的提出者立足我国国情,基于社会主义社会中的生产资料公有制特征,提出了“二元结构财政”理论,将二元结构财政模式视为适应社会主义市场经济体制的中国财政模式。“二元结构财政”将财政一分为二,即财政=公共财政+国有资本财政。^②国有资本财政的提法就是在国有资本禁区突破之后才出现的,这本身就体现了该理论与时俱进的特点,也说明该理论是改革的产物,根植于中国改革实践。

(二) 中国式现代财政

现代财政制度必须与国家现代化建设相适应,必须有相应的、专门的现代财政管理机构,必须是民主的、法治化的财政,必须以专门的治理技术为依托,并能适应动态财政治理需要。以上可视为现代财政制度的主要特征。^③现代财政在西方经历了从自由竞争市场经济时期的财政到垄断资本主义时期的财政的演变,如今正按适应经济全球化的要求进行变革。现代财政的国际经验包括共同经验,也涵盖差异性经验。前者主要是弥补市场失灵,对市场主体一视同仁,体现法治和民主的要求,后者强调国情因素。

党的十八届三中全会给财政以新定位——财政是国家治理的基础和重要支柱。这样,财政学理论的基础就必须从社会主义政治经济学拓展到国家治理理论,体现了财政的属性从纯粹的经济属性延伸到经济、政治、社会、文化和生态文明建设等多重属性。相应地,仅仅注重与市场经济相适应的中国式公共财政需要演变为中国式现代财政。

中国式现代财政的发展与西方国家不同,适应

中国式现代化需要。中国式现代财政制度的探索自1949年中华人民共和国建立起就开始了,只是在很长一段时间内强调计划经济,使得市场经济条件下的财政制度建设表现出特殊性。再加上,中国是社会主义国家,社会主义条件下的现代财政必然有自己的特性。

二、现代财政的成长

(一) 市场经济与现代财政

现代财政制度是在现代社会观念的影响下形成并不断完善的:法治观念的融入,让现代财政成为法治化财政;民主观念的融入,让现代财政成为民主财政。市场观念的内在影响更是根深蒂固。现代财政是与市场经济一起成长起来的。没有市场经济,就不会有真正意义上的公共财政,也就没有现代财政。在封建社会,只有以“君主财政”形式表现的家计财政。零星的市场交易或局部小范围的市场交易不等于市场经济,只有在市场规模扩大,市场渗透到一定程度时,市场经济才真正形成。正是在这个意义上,我们说大规模的市场经济基本上与资本主义的兴起是重叠的。市场对整个社会的渗透是全方位的,对货币、法律、信用、农业和工业等都造成冲击。市场经济要求国家职能的转变,对财政制度的塑造也是全面的。首先,财政收入逐步转向以税收为主,且税收制度的设计,尽可能减少对市场的扭曲,对资本的破坏。其次,财政支出受到预算约束,且财政制度的演变也对政府革命提出了要求,促进了公共部门效率的提升。^④再次,国家信用等级提升,解决了国家债务融

^①中国式公共财政代表性著作可参见张馨(1999;2022)。

^②叶振鹏,张馨(1995;1999),即《二元结构财政——中国财政模式研究》,经济科学出版社1995年第一版,1999年第二版。第一版将财政概括为公共财政+国有资产财政,第二版将国有资产财政修订为国有资本财政。

^③参见杨志勇(2014;2015)。

^④关于市场经济的发展史,参见希克斯(1987)。

资难题。最后,现代财政制度在满足国家融资需要的同时,维护市场和市场秩序,从而保证必要的财源。财政的运行也尽可能促进市场的公平竞争,因为竞争是市场活力的源泉,并带来经济繁荣。现代财政公平对待各种市场主体,无论是税收,还是财政支出都是如此。总而言之,财政制度在市场体系的成长中实现了向公共财政的演变,实现了向现代财政的转变。

(二)现代财政职能的演变

1.自由竞争市场经济时期的财政职能

从现代财政的成长历程来看,在自由竞争的市场经济时期,税收原则包括平等、确实、便利、最少征收费原则,^①体现尽可能减少市场和资本负担的内在要求。关于财政职能,或称政府的经济作用可概括如下:第一,国防;第二,司法行政;第三,举办大型公共工程,这指的是市场不愿意建设的工程,而社会又需要的;第四,维持君主尊严的费用(斯密,2019)。这个时候的国家定位基本上是“夜警国家”,国家行为是“必要的邪恶”。限制国家活动的范围,实际上就是在约束国家,约束财政职能。这个时候的财政是与自由竞争的市场经济相适应的。需要注意的是,亚当·斯密对每一种费用,都强调社会时期不同而有费用大小不同,这是一种动态看待财政职能的视野。自由竞争的市场经济条件下,国有经济被限制在尽可能小的范围内。上述第三种“举办大型公共工程”可以形成国有经济,但这只是补充性的。在西方国家,对国有经济的担心与意识形态有关,也就导致了资本主义条件下现代财政的存在状态。自由竞争的市场经济的发展也带来了问题,这就是生产资料的私有制与社会化的大生产之间存在矛盾必然导致的问题,其中之一即经济危机周期性出现。1825年资本主义世界发生了第一

次经济危机,以后每8年—10年发生一次。从自由竞争的市场经济走向垄断竞争的市场经济,经济危机问题越发突出,失业问题严重催生了社会保障制度的逐步建立。济贫起初只是在很小范围内进行,后来发展成为一种覆盖整个社会成员的收入支持政策。

2.第二次世界大战至20世纪70年代前的财政职能

经济危机在1929年—1933年的西方世界升级为大萧条。大萧条让西方主要国家经济总量萎缩,失业问题严重,通货紧缩,经济前景黯淡。各国为此采取了拯救经济的措施,例如罗斯福新政的实施。从理论上讲,凯恩斯的《就业、利息和货币通论》对财政政策的理论阐述,成为指引后来国家干预主义下的财政政策的行动指南。第二次世界大战之后,社会保障、社会福利的提供越来越普遍。1948年,英国首相艾德礼宣布建成世界上第一个福利国家。北欧国家也逐步建成福利国家。福利国家的财政支出占国内生产总值(GDP)之比较高,同时,税收占GDP之比也较高。这说明高福利是建立在重税负的基础之上的。传统上政府干预少的国家美国,也增加了干预,社会保障覆盖面扩大,社会福利水平提高。福利国家、社会保障等都需要财政支持。不少国家财政支出的一半用于包括社会保障和社会福利在内的转移性支出。财政职能也随着经济社会的发展而有了变化。

第二次世界大战之后,关于财政职能的认识已经发生了根本性的改变。马斯格雷夫1959年的《财政理论:公共经济研究》(Musgrave, 1959)区分了财政职能的三个方面:一是宏观经济稳定。主要目的是促进充分就业。二是经济效率。政府设计税制取得收入,对激励的扭曲最小,尽可能少造成实际

^①这四个原则是亚当·斯密在1776年出版的《国富论》一书中作出的概括。

收入的损失。三是再分配。主要目的是实现政治上可接受的收入分配。这就是通常所说的财政三职能(资源配置、收入分配、宏观经济稳定)的开始。这也充分反映了现代财政职能受凯恩斯主义影响的新状态。

在自由市场经济阶段,宏观经济稳定通常被认为是经济运行可以自己实现的目标。随着市场经济的发展,各种问题的暴露,特别是经济危机的周期性爆发和升级,催生了宏观经济学,促进了宏观财政政策理论的发展,在实践上,财政的职能也因此增加了宏观经济稳定方面的内容。

资源配置是经济学所要解决的最直接的问题,理想目标就是要实现最优经济效率。在混合经济下,经济效率除了私人部门的经济效率外,还有公共部门的经济效率。公共部门的经济效率问题分为两个层次:一是资源在私人部门和公共部门之间配置的优化;二是资源在公共部门内部配置的优化。前者涉及宏观税负和财政支出总量问题,后者主要是财政支出结构问题。整个社会资源是有限的,分配给公共部门,就不能给私人部门,在市场和资本优先的社会中,分配给公共部门的资源多少,一直是一个重要问题,只是在不同时期有不同的表现方式。公共部门获得资源之后,如何配置,就构成了财政支出结构优化的问题,从程序上,这主要是通过政府预算来解决的。

收入分配是社会问题,同时是政治问题。现代财政制度如何选择,在一个正常运行的社会中,必然要考虑政治上的可接受性问题。不同时期不同社会对于收入分配的看法在发生变化,结果是具体财政制度和政策也会发生相应的变化。

在市场经济条件下,市场失灵的六种原因和表现^①要求财政发挥作用。市场出了问题,是不是就

意味着市场失灵?这可能是市场失灵,也可能是市场不够完善所致。如果是后者,那么只要完善市场,市场问题就会得到解决。如果是前者,那么这时就可能引入政府干预,但还有一个前提,那就是政府干预的效率应该优于市场作用。由于各国决策者的认识不同,奉行的执政理念不同,导致了现代财政的不同表现形态。

总体上看,与社会福利国家建设相适应的税制各不相同,但累进的所得税制是共有特点。美国的最高边际税率一度高达94%。累进的所得税制与社会保障制度,又共同构成自动稳定器的财政政策的制度基础。财政政策促进宏观经济稳定作用显著。第二次世界大战之后,直至20世纪60年代末,是财政政策的黄金时代。相机抉择的财政政策与自动稳定器的财政政策共同作用,实现了经济稳定和社会发展。相机抉择的财政政策可谓所向披靡:菲利普斯曲线成立,通货膨胀与失业此消彼长,政府两害相权取其轻。财政政策游刃有余,经济扩张时,财政政策紧缩,经济萧条时,财政政策扩张,宏观经济就能实现稳定。可以说,财政宏观调控体系,为经济稳定发挥了至关重要的作用。

3. 20世纪70年代至今的财政职能更替

20世纪70年代初,经济停滞与通货膨胀(“滞胀”)同时出现。再加上财政决策的时滞,人们对财政政策的有效性产生了怀疑。货币政策的作用因此得到重视。从20世纪70年代末开始,受经济自由主义影响,政府职能在减少,放松规制,税率在下降。英国撒切尔夫人全盘接受弗里德曼的货币主义,美国里根政府奉行供给学派。20世纪90年代后半期,北欧国家削减财政支出,降低税率,所进行的结构性改革,旨在提升经济效率。北欧国家重视教育投入,高等教育质量提升明显,增强了经济后

^①公共产品、外部性、自然垄断、信息不对称、收入分配不公和宏观经济不稳定。

劲。此外,财政赤字、债务风险、养老金、税负等问题也备受关注。1997年亚洲金融危机的爆发,2008年国际金融危机的爆发,让人们重新思考财政政策的作用。财政政策因此重新得到重视,各类经济刺激计划出台,财政政策在稳定经济预期上发生了不可替代的作用。

(三)适应经济全球化:现代财政的新课题

随着国际经济交往的增多,特别是经济全球化趋势的出现,财政政策的国际协调成为一个新问题,变得更加重要。由于各国之间的相互影响,每个国家很难独善其身,一国财政政策的选择不能只考虑自身因素。财政政策的国际协调就变得前所未有的重要。发达国家的七国集团(G7)或经济合作与发展组织(OECD),或全球性经济组织国际货币基金组织(IMF),在宏观经济政策的国际协调上作用显著,财政政策也在其中。二十国集团(G20)作为一个相对较新融合发达国家与新兴市场经济国家的平台,在经济政策的国际协调上也发挥了重要作用。

财政政策的国际协调,是开放经济时代的新问题。经济全球化插曲的出现,又让财政政策的国际协调有了新背景。时至今日,政府与市场的关系仍然在不断地进行调整。在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥决定性作用,这个理念总体上没有变化,但在细节上不断有“微调”。这种微调源于对市场和政府作用认识的不断深入,源于对宏观经济政策作用认识的不断深入,源于不同具体背景下市场和政府作用的变化,源于对财政作用认识的不断深入和变化。从现代财政的成长来看,不管对政府作用、对财政作用认识有何不同,谁也无法否认现实中政府的作用,无法否认财政的作用。现代财政只有作用范围、作用程度的差别,而不存在有无作用的问题。

在历史演变中,现代财政制度与时俱进,财政管理领域也发生了革命。税收征管的现代化、国库管理的现代化、国库集中收付制度的建立以及国库现金管理的实施,背后既有技术力量的推动,又有制度改进的内在要求。

三、现代财政制度建设的经验与中国实践

(一)共同经验

从国际上来看,市场经济下的现代财政是为弥补市场失灵而存在的。在财政运作中,现代财政制度的设计和政策的实施,都秉承对不同经济主体一视同仁的做法,都重视法治观念和民主观念的落实,都重视公共部门效率的提高,都重视社会公平目标的实现,都重视宏观经济稳定目标的实现。

从形式上看,现代财政下,政府收入结构以税收为主。从政府支出来看,支出投向围绕资源配置、收入分配、宏观经济稳定展开,旨在为社会提供公共产品和公共服务。政府预算从最初的合规预算转向更加重视绩效的预算。现代财政制度越来越多地依靠信息技术和大数据提供信息决策支持,体现数字经济时代的要求。

从政府债务来看,各国均重视债务融资和财政政策的实施。从20世纪30年代开始,古典的财政平衡观不再坚持,赤字财政政策更受重视,年度财政平衡让位于周期性财政平衡,实际上债务规模不断扩大,且借新还旧是最主要的做法,财政政策更重视的是宏观经济稳定的目标。

从中央和地方财政关系来看,不论是单一制国家,还是联邦制国家,只要是现代国家(城市国家除外),对应的都是分税制财政管理体制,实质是分级财政。从激励信息机制设计来看,分级财政适应大国信息地方掌握较多的特点,有利于激励地方。小国由于信息的收集处理较为方便,以中央财政集权

为多。

从现代财政制度选择来看,都考虑自身因素。各国立足国情,设计对自己最有利的财政制度,出台对自己最有利的财政政策。英国是老牌资本主义国家,在经济发展上先行一步,在贸易上奉行自由贸易政策,反对国家采取关税保护等措施保护本国企业。后起的德国为了赶上英国,采取了贸易保护主义政策,关税等财政手段成为保护主义的工具。

(二)不同经验

各国均有一定数量的国有企业。发达国家一般国有经济规模不大,占比较小。但也有一些国家的国有企业影响较大。国有经济规模不大,有意识形态方面的原因,如担心政府与民间企业争利,从而妨碍资本的增值。国有企业主要分布在基础领域,为市场提供基础设施和公共服务,这些企业通常不会有太多利润,而经营收入基本上处于盈亏平衡点左右,这在很大程度上和这类企业的定价有关。公共定价确保国有企业的存在只是为社会提供服务。也有少数国家国有经济规模不小。新加坡就是一例。淡马锡的运作,如私人企业那样,参与竞争,公平竞争,而不是利用国有企业的有利地位,攫取资源,与私人企业争利。其他还有一些国家的主权债务基金,也是按照私人企业的方式运作。

在具体制度选择上,同一时期不同国家的现代财政制度有差异,这里既有发达国家和发展中国家的差异,也有发达国家和发展中国家各自内部的差异。造成这些具体制度差异有传统因素,路径依赖影响具体制度的选择;有国家观念因素,传统上更多强调国家作用的国家和传统上更偏向经济自由主义的国家,对于具体现代财政制度的选择不同。现代财政制度的成长也有移植的因素影响。例如,在第二次世界大战之后,日本在很大程度上移植了

美国的制度;一些殖民地国家的独立,往往在很大程度上继承了宗主国的制度。从总体上看,具体的现代财政制度选择,主要服务于不同阶段不同国家不同问题的解决。

从现代财政制度选择来看,国际组织的作用也不可忽视。世界银行、国际货币基金组织等都有技术援助项目,促进了不同国家的现代财政制度的演变。OECD等其他国家组织也发挥了作用。此外,发达国家也多设有国际援助署等类似机构,帮助发展中国家实现现代财政制度再造,形成现代财政制度。

(三)中国实践

中国现代财政制度建设的特殊性还在于市场经济是逆向成长的,财政所面对的问题有自身特殊性。

中国的国情是生产资料的公有制,国有经济发挥主导作用,国有经济的影响力远超一般市场经济国家;作为发展中国家,政府财力还不够雄厚,财政风险需要积极防范。建立健全中国现代财政制度需要充分考虑这些特殊性。同时,中国还需要借鉴国际经验,汲取人类文明的共同财富,在全球视野下推动中国式现代财政制度建设。

中国政府预算体系由四本预算组成,即一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。一般公共预算和政府性基金预算均属于现代财政范畴。国有资本经营预算,虽然涉及盈利性国有企业,但是仍然属于现代财政范畴,这是中国式现代财政的特殊性。国有资本从根本上看,所体现的是公共性,即使是盈利性的国有经济,分红最终要为全民所共享。社会保险基金是公共基金,社会保险基金专款专用。国有资本和社会保险基金所对应的都是公共资金,是具有公共性的社会资金,而且社会保险基金预算的运行也离不

开一般公共预算的支持,都属于现代财政制度建设的范围。

大国财政具有层次性,这主要表现为规范中央和地方财政关系的分税制财政管理体制。这样的财政体制的实质是分级财政,需要对事权、财权、财力的划分进行规范。在财政事权的划分上,统一的国家需要解决公共服务的均等化问题。各地公共服务均等化的成本不同,需要综合考虑成本因素,以提供最低水平的公共服务。即使是经济最落后的地方,也应该享有最基本的公共服务。中国是大国,各地情况不同,经济发展水平有地区间的差异,在同一地区也有较为发达和较为落后的区别。一方面,要解决地方财政的积极性问题,另一方面,要对地方财政支出进行规范。有的地方,支出主要靠中央财政转移支付,但以公共政策目标实现为名,发放高福利。有的地方财政以奖励的名义补贴企业,但实际上资金来源还是靠中央财政转移支付。对于这样的地方,一刀切地加以禁止,不一定合适,但起码得有一定的标准,以规范中央和地方财政关系,同时也在一定程度上也保证地方预算的自主性。当然,有些补贴或“以奖代补”扭曲市场竞争,本该禁止,而这与中央和地方财政关系的规范无关。破除区域分割和地方保护,形成全国统一市场,改变局部地区“以邻为壑”的做法,需要有规范的地方财政秩序,形成有序的财政竞争。地方财政竞争,应主要是基础设施和公共服务的竞争。大国财政的层次性还涉及国际财政问题。在开放型经济体制下,中国发出“一带一路”倡议,倡导构建人类命运共同体,也需要考虑参与全球治理的财政负

担问题。

四、财政助力中国式现代化的着力点

(一)按照高水平社会主义市场经济体制的要求处理好政府与市场、社会的关系

中国式现代化对应的是高水平社会主义市场经济体制。财政不只是政府支出多少的问题,而是涉及政府如何有为的问题,政府与市场和社会都应该有合理的界限。中国式现代化建立在处理好政府与市场、社会关系的基础上,为此需要坚持的原则主要有:第一,市场优先原则。在市场有效活动领域,应尊重市场规律,让市场在资源配置中发挥决定性作用。第二,政府有为原则。政府有为不等于政府包揽一切,财政活动更是限定在一定范围内,在局部领域,政府可以实施市场增进行为,以进一步提高市场经济效率。政府财力有限,应集中办大事;促进社会总福利提高,应量力而行。第三,总体安全原则。统筹发展与安全,以总体安全原则处理好政府与市场的关系。^①第四,立足国情原则。老龄化问题突出,关键核心技术“卡脖子”,高标准市场体系尚未完全形成,政府财力有限等国情需要充分考虑。第五,动态调整原则。面对百年未有之大变局,政府与市场、社会的关系应紧跟时代变化,动态调整。当下,影响政府与市场、社会的关系最重要的两大因素是经济的数字化和全球化。^②

中国式现代化对处理政府与市场、社会的关系提出了更高要求。政府的任务已经从全面建成小康社会上升到全面建设社会主义现代化强国。新

^①处理好政府与市场关系的重点是经济安全。经济安全既有宏观经济稳定这一传统内容,也有中观和微观意义上的经济安全。关系一国产业链供应链行业安全是中观意义上的安全,要在创新中实现经济安全目标。其他安全也会对经济安全产生影响,如社会安全、生态安全等。社会冲突冲击经济安全环境。生态安全做不到,经济可持续发展就可能有问题,因此要坚持绿色发展理念。

^②相关的背景材料可参见坦齐(2014)。

发展理念包括创新、协调、绿色、开放、共享五方面内容,处理好政府与市场、社会的关系必须紧密围绕新发展理念,才能建立起高标准的市场体系,才能适应开放型经济体制建设的需要,才能真正实现可持续发展。新发展格局要求实现国内国际循环。作为大国,国内大循环是基础,同时要统筹好国内和国际两个市场,为构建人类命运共同体作出中国的贡献。

(二)健全现代财政宏观调控体系

现代财政的职能之一是促进宏观经济稳定。改革开放以来,特别是1998年以来,中国的市场型财政政策^①的运用越来越娴熟,积极的财政政策与稳健的财政政策交替使用,财政政策与货币政策协调配合,稳定了宏观经济预期,促进了宏观经济稳定。

健全财政宏观调控体系,就是要立足国情,为未来财政政策的决策与执行提供更为扎实的体制性支持。在政府与市场关系日趋复杂化的今天,市场主体所面对的不确定性日益增多,政府决策同样面临更多的新情况和更多的不确定性,财政政策的决策与执行难度更大。在这种背景下,健全财政宏观调控体系就具有更重要的意义。为此,需要重点关注以下问题:第一,财政间接与直接宏观调控的关系。国有经济、国有土地、国有资源众多是中国式现代财政制度的特有国情,理应在宏观调控中发挥作用。在符合市场经济要求的条件下,部分宏观调控可以采取直接调控的方式。总体上看,宏观调控仍应以间接调控为主,并充分考虑市场主体的反应,减少因政策变化给市场主体带来的负面冲击。第二,年度调控与跨周期调节的关系。正常情况

下,财政政策按财政年度进行安排。经济周期的跨年度,决定了周期性调控的必要性。年度平衡和周期性平衡有机衔接,要求做好跨周期调节工作,共同促进宏观经济稳定。跨周期调节需要有前瞻性,要做好中期财政规划和长期财政预测工作,为跨周期调节提供必要的财力准备。第三,财政政策与货币政策的协调配合机制。除了现有的机制外,还需要重点关注财政宏观调控与人民币的国际化关系。这是一个新问题,而且是越来越重要的问题。人民币跨境结算、人民币国际债券的发行,对货币政策有直接影响,也构成了财政政策运作的新环境。在双循环的背景下,外汇储备波动影响更需要有相应的体制性安排。外汇储备管理体制改革也需要加快,财政部通过发行外债购买外汇储备,有利于宏观经济稳定。第四,进一步加强财政政策的国际协调,设置前瞻性议题,与世界各国共同促进全球经济稳定。

(三)健全社会保障体系,促进社会共同富裕

收入分配是现代财政的重要职能之一。健全社会保障体系,是改善收入分配的重要举措,有利于共同富裕目标的实现。从财政支出结构优化来看,逐步增加社会保障支出已是大势所趋。与发达国家相比,中国社会保障支出占比还较低,还有较大的提升空间。财政最主要的投入应该在社会保障上。2023年末,中国人口中65岁以上老人21676万人,占比15.4%。^②发展中国家未富先老的特殊国情,决定了中国社会保障负担远远超过发达国家。年度社会保险基金收不抵支已经多年连续出现。2023年全国社会保险基金预算收入111499.69亿元,其中,财政补贴收入24899.26亿元;全国社会保

^①新中国一直都在使用财政政策促进宏观经济稳定,只是在市场化改革以后,市场型财政政策才真正开始发挥作用。参见杨志勇(2020)。

^②国家统计局:《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,2024年2月29日, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html。

险基金预算支出 99281.29 亿元。^①如果没有财政补贴收入,那么当年的全国社会保险基金就会收不抵支。对社会保险基金收入的财政补贴规模较大,且这类支出几乎没有压缩空间。

尽管人口政策已经调整,“三孩政策”已经落实,但是面对总和生育率远低于 2.1 的世代更替水平的现实,人口老龄化趋势还难以逆转。随着城市化程度的进一步提高,随着城乡社会保障制度的统一,社会保险基金支出负担将进一步加重。全国社会保障基金所能发挥的作用也是有限的,调入全国社会保障基金的财政资金必须持续增加,国有股划拨等其他增强全国社会保障基金实力的做法也需要坚持。只有全国社会保障基金进一步做大做强,战略保障作用才能得到更好的发挥。健全社会保障体系,关系社会安全,也关系到全国劳动力市场的统一,而且一定程度上,还关系到共同富裕目标的实现。

共同富裕是社会主义的本质要求。现代财政无疑要服务共同富裕目标。实现共同富裕,不可能一蹴而就,要在高质量发展中实现共同富裕。实现共同富裕就是要正确处理公平与效率的关系,通过效率的提高,做大蛋糕,为共同富裕打下基础。社会保障水平的提高有助于共同富裕。共同富裕就是要让人民共享经济发展的红利。财政主要在收入再分配环节发挥作用,主要通过累进所得税制、财富税制、社会保障和公共服务来促进公平。

(四)统筹对外开放与经济安全,促进经济开放水平的进一步提升

建设社会主义现代化强国,要让国内国际经济循环起来,市场扩大,分工程度提高,可以最大程度

提高经济效率,提升经济现代化水平。这也是经济政策追求的根本目标。同时,我们也要看到,一方面,全球经济效率提高,另一方面,全球利益分配格局也在发生变化,这难免会引致某些国家反对经济全球化的做法。在坚持逆全球化只是插曲的同时,中国还需要统筹好对外开放与经济安全。经济安全是底线,财政应该为底线的安全提供充分的财力保障。

作为大经济体,中国自身有条件建立起相对独立的经济循环体系,但这么做是有代价的,意味着中国不能充分享受到全球分工和全球市场带来的好处。加入世界贸易组织(WTO)以来,中国快速发展,更是进一步说明对外开放的重大意义。中国所要做的是,在构建开放型经济体制的同时,采取积极措施防范可能的经济风险。

国际经贸往来中的供应链断裂有疫情因素,更有贸易摩擦因素。在一定意义上,贸易争端的影响更大。经济有足够的韧性,才能抵挡冲击。市场主体(企业)的力量越强大,对抗贸易战的能力就越强。正常的市场竞争,政府不宜干预。只有在非对称性竞争且影响全局的情况下,政府才有干预的必要。政府干预应该是一整套公共政策工具在起作用,既有财政手段,也有非财政手段。贸易战的极端情形是不进行贸易,一些重要的材料和商品无法采购,从而导致产业链供应链的安全受到严重威胁。财政支出应该有助于国内相关材料和商品的生产,相应的税收优惠政策也应跟上。为此,需要梳理哪些产业面临生态危机,并罗列相关清单,财政才可能更有针对性地加以支持。清单目录动态调整,以适应不断变化的产业发展需要。

^① 财政部:《关于 2023 年中央和地方预算执行情况与 2024 年中央和地方预算草案的报告——2024 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》,新华社 2024 年 3 月 13 日电,中央人民政府网(https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939289.htm)。

(五)支持科技创新,加快形成新质生产力

中国式现代化需要有现代化产业体系,这对加快发展新质生产力提出了更高的要求。新质生产力需要有载体产业,这就是战略性新兴产业和未来产业。^①从根本上看,新质生产力的发展离不开科技创新。现代财政的重要职能之一,就是促进资源配置的优化,相应地,支持科技创新,加快形成新质生产力,就是现代财政的一项重要任务。在具体落实中,这还表现在促进良好产业生态的形成上。

通过产业生态环境的重塑,释放出市场活力。为此,需要深入分析市场情况。供应链出问题,市场活力肯定受影响。但并不是所有供应链出问题,政府都需要出手。有些问题,与市场的不确定性影响经营主体决策有关。是因为企业对未来需求风险的判断。扩大投产到出货得一年多,市场不确定。这类问题属于市场竞争层面的问题,属于企业竞争力问题,并不需要财政介入。一个行业竞争力强的企业越多,整个行业的问题越少。只有当一个行业的企业普遍遇到问题,这个问题才可能是政府需要去解决的问题,才可能是财政应该加以干预的问题。但这也不能一概而论,因为这也可能是结构优化给行业带来的问题。关于产业发展所需要的技术,有适宜性技术与先进技术之分。最为先进的技术就是核心关键技术。并不是所有企业发展都需要先进技术,多数企业需要的是适宜性技术,够用就好的技术。传统经济中的良好产业生态最需要的可能不是先进技术,而是适宜性技术和工匠精神。新经济的发展也不一定全部需要先进技术,但需要适宜性技术。

科技自立自强对一个大国来说至关重要,对形

成良好产业生态有基础性作用。科技自立自强,是要改变关键核心技术受制于人的状况,解决“卡脖子”问题。关键核心技术的贸易不仅仅是经济问题,其背后往往有政治因素在起作用,这更凸显关键核心技术突破的重要性。这种问题不解决,就可能严重影响甚至危及整个产业发展。从财政的角度来看,要支持科技自立自强,支持关键核心技术的突破,从根本上改变技术上的“卡脖子”状态,加快发展新质生产力。加大数字经济基础设施的引导性财政投入,对于未来产业发展将是极其有利的。

关键核心技术往往是对特定时期产业发展来说的,未来的关键核心技术在哪里有不确定性,这需要未雨绸缪。预测未来是困难的,但通过加强基础研究,加大科技创新支持力度,完全可能应对未来的挑战。

科技自立自强需要原创性成果,原创性成果离不开基础研究的投入。1945年,范内瓦·布什(Vannevar Bush)提供给罗斯福总统的一份报告,强调财政支持基础科学研究的重要性,要大力支持科学教育,支持大学(布什、霍尔特,2021)。美国就是靠这样的政策更快地摆脱了对欧洲的基础研究和科研人才的依赖。^②科学大国才可能真正成为科技强国。

传统上视为经济的问题,在全球格局下,并不见得仍然是纯粹的经济问题。政治与经济关系密切。从国家经济安全目标出发,财政支出还要用于关键核心技术的研发,支持区域技术中心建设。当然,相关的财政支出项目需要加强公共政策评估,通过定性与定量评估相结合的方法,以尽可能提高财政资金效率。

^① 关于新质生产力的系统介绍,参见盖凯程、韩文龙(2024)。

^② 20世纪30年代和40年代,大批德国人才移民美国,也是一个重要因素。

专题策划：财政与中国式现代化

- [6] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [7] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-28(001).
- [8] 陈龙. 基于国家有机体的财政及其政策——兼论财政与共同体(国家)的关系[J]. 财政研究,2023(06):22-34.
- [9] 邢丽,陈龙. 积极财政政策:中国实践的新逻辑[J]. 中国社会科学,2023(02):57-77+205-206.
- [10] 陈龙. 国家治理“3+1”架构下的财政能力集——基于公共风险视角的分析[J]. 财政研究,2020(11):21-32.
- [11] 陈龙. 我国积极财政政策的主要任务[N]. 学习时报,2023-12-20(002).
- [12] 陈龙. 积极的财政政策如何加力提效[N]. 学习时报,2022-12-21(002).
- [13] 匡小平,熊高鹏. 中国式现代化、中国特色社会主义制度与现代财政制度[J]. 中央财经大学学报,2023(09):3-14+29.
- [14] 吕炜,刘欣琦. 中国式现代化与人民财政[J]. 财政研究,2023(03):3-16.
- [15] 马万里,陈卓扬. 财政对共同富裕的影响机理与传导机制[J]. 地方财政研究,2023(09):14-25.
- [16] 詹静楠,吕冰洋. 财政与共同富裕:多维分配视角下的分析[J]. 财政研究,2022(01):47-59.
- [17] 黄奇帆. 共同富裕的内涵与实现路径[J]. 清华金融评论,2022(03):19-24.
- [18] 洪银兴,杨玉珍. 中国式现代化促进人的现代化:内涵与路径[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2022,59(06):5-13.
- [19] 李春根. 中国式现代化与现代财税制度[J]. 财政研究,2022(11):22-26.
- [20] 席恒. 中国式现代化进程中社会保障促进共同富裕的机制与路径[J]. 社会保障评论,2023,7(01):34-45.
- [21] 李蕾. 以高水平生态文明建设助力经济高质量发展[J]. 中国环保产业,2023(11):11-13.

【责任编辑 韩旭光】

(上接第13页)

参考文献:

- [1] MUSGRAVE R. A., The theory of public finance: a study in public economy[M]. Neo York:McGraw-Hill, 1959.
- [2] 范内瓦·布什,拉什·D. 霍尔特. 科学:无尽的前沿[M]. 崔传刚,译.北京:中信出版社,2021.
- [3] 亚当·斯密. 国富论[M]. 珍藏版. 郭大力,王亚南,译,北京:商务印书馆,2019.
- [4] 凯恩斯. 就业利息和货币通论[M]. 徐毓柵,译,北京:商务印书馆,1963.
- [5] 维托·坦齐. 政府与市场[M]. 王宇,等译,北京:商务印书馆,2014.
- [6] 希克斯. 经济史理论[M]. 厉以平,译,北京:商务印书馆,1987.
- [7] 盖凯程,韩文龙. 新质生产力[M]. 北京:中国社会科学出版社,2024.
- [8] 杨志勇. 现代财政制度:基本原则与主要特征[J]. 地方财政研究,2014(6).
- [9] 杨志勇. 现代财政制度探索:国家治理视角下的中国财税改革[M]. 广州:广东经济出版社,2015.
- [10] 杨志勇. 新中国财政政策70年[M]. 北京:中国财政经济出版社,2020.
- [11] 叶振鹏,张馨. 二元结构财政——中国财政模式研究[M]. 北京:经济科学出版社,1999.
- [12] 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京:商务印书馆,2022.

【责任编辑 成丹】