

# “十四五”时期 我国财政治理与 2021 年财政政策前瞻

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长 | 冯俏彬

2021 年是“十四五”的开局之年。总体而言，“十四五”时期我国财政改革与发展将面临比过去更加复杂的环境，将承担比过去更加繁重的任务和社会期待。要统筹好发展与安全，创新理财思想，紧紧抓住影响财政可持续和财政安全的重点问题，深化改革，加强管理，完善运行，使财政既能够服务好、支持好经济社会发展大局，同时又能够保障自身安全，实现财政的可持续发展。

## “十四五”时期财政收入基础和税源分布将持续发生重大变化

经济是财政的基础。近年来，随着我国的经济转型升级，产业结构、收入结构、经济结构发生了重大变化，这意味我国财政收入基础、税源结构已经并继续发生重大变化。“十四五”时期，财政改革与发展要顺应以下主要趋势性变化：

一是经济增速进入中高速平台期。如果以 2010 年 10.6% 的经济增速起算，到 2019 年我国经济累计降幅已超过 40%，从日韩的经验上看，很可能意味着“十四五”时期我国经济有望稳定在中速平台之上，我们预测“十四五”时期我国年均增速将在 5.0%—5.5% 左右，这对财政收支基础的前景将产生重大而直接的影响。

二是我国人均 GDP 将进一步提高。2019 年，我国人均 GDP 已经达到 10276 美元。如果“十四五”时期经济年均增长能保持在 5.5% 左右，到 2025 年我国人均 GDP 将大概率迈过 12000 美元的门槛，进入世界银行所界定的高收入经济体。与之相适应，我国的人均收入、居民可支配收入也将进一步提高，这将从很大程度改变我国收入分配结构和税源分布状况。

三是消费尤其是内需成为经济增长的主要拉动力。“十四五”时期，随着我国新发展格局的形成，消费将成为推动经济增长的基础性力量。预计消费率将由 2019 年的 55.4% 上升至 2025 年的 60% 左右，这将极大提升消费环节在整个财源建设中的作用与地位。

四是服务业占比继续上升。“十四五”时期，受制造业、服务业“两业融合”速度加快和经济数字化程度的加深，我国服务业的可贸易性程度将提高，占经济的比重持续扩大。预计 2025 年服务业的比重从 2019 年的 53.9% 提升到 60% 左右，新的财政收入增长点有望形成。

五是数字经济进入快车道。“十四五”时期，物联网、大数据、云计算等数字技术将进一步得到广泛应用，经济数字化转型速度加快，各类新模式、新业态、新场景加速涌现。到“十四五”结束，数字经济占 GDP 的比重从现在的 36.2% 提升到 45% 左右，新的税基和财源进一步壮大。

## “十四五”时期我国财政收支的趋势性预测

相对于经济基本面的深刻变化，财政税收制度的反应相对滞后。“十四五”时期，居民收入增加、消费扩大、服务业上升、数字经济成长等积极因素难以在财政税收制度一侧得到及时充分的体现，但经济速度下降的消极影响则会加强、加速呈现。因此，“十四五”时期财政将面临收入增长减速、支出需求增加、债务进一步扩张的多重压力，可持续性将明显承压。不夸张地说，“十四五”期间将是改革开放以来对我国财政可持续性、财政安全的一次大考，必须未雨绸缪，提前做好应对方案。

财政收入的增速很可能将一直低于 GDP 增速。

2018年,我国一般公共预算收入同比增长6.2%,同期GDP增速为6.6%,宣告了“财政收入增速多年来跑赢GDP增速”时代的结束。2019年,我国财政收入增速为3.8%,远低于同年6.1%的GDP增长速度。2020年前三季度,GDP同比增长0.7%,财政收入增速为-6.4%。财政收入增速低于经济增速已成趋势。究其原因,一方面是因为经济处于下行通道,财政不可能独善其身,新冠肺炎疫情的发生进一步加强了这种趋势。另一方面也与财政收入的内在结构密切相关。目前,我国财政收入中的大头是税收,税收中的60%是增值税、消费税等各类流转税。由于流转税附着于价格,与经济景气度高度相关,理论研究和实践都表明在流转税为主的收入结构下,税收收入对于价格变动的反应强度(无论正负),均大于经济增速对价格的反应强度。“十四五”时期,我国将进一步推动税制结构由间接税为主向直接税为主的变革,价格对于税收的影响有可能适当减弱,但这将是一个渐进而缓慢的过程,短期内难以对财政收入结构产生显著影响。预计“十四五”时期,我国财政收入增速仍然有很大可能一直低于GDP增速。

财政支出速度将始终高于GDP的增速。与近年来财政收入增速“跑输”GDP增速不同,多年以来财政支出增速一直远高于同期GDP增速。2018年,GDP增速为6.7%,同期财政支出增速为8.7%。2019年,GDP增速为6.1%,财政支出增速为8.1%。2020年新冠肺炎疫情发生以来,财政更加积极有为,在收入大幅度下降的同时,前三季度财政支出仅下降了1.9%。财政支出始终保持较高的增速主要与“三性”相关。一是“惯性”,即财政支出总量始终有内在扩张的趋势。二是“刚性”,相当部分的财政支出一旦发生就难以退出,一旦提高就难以下降,特别是各类发放到个人的支出。三是“逆周期性”,越是经济表现不佳,越需要加大财政政策的逆向对冲作用,越需要财政保持更高的支出强度。

“十四五”期间,我国对外要应对更加复杂多变的世界形势,对内要推动经济完成向高质量发展的变轨,加快形成以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局。科技创新、新型城镇化、基本公共服务均等化将成为新发展格局的主要支撑。财政将进

一步加大对这些方面的投入,同时其他方面的支出又很难大幅度下降。因此,预计“十四五”时期,财政支出的总量不会明显下降,财政支出的增长速度将继续保持显著高于GDP增长速度的态势。

债务可能继续增加,但名义赤字率不会显著抬升。受收入下降和支出增加的双重影响,“十四五”期间我国财政收支缺口将继续扩大,这必然会导致对提高赤字、增加债务的需求。由于内外部形势具有高度的不确定性,财政必须适应经济社会的整体需要,为妥善应对风险提供比较充足的“弹药”,因此,预计“十四五”期间政府债务扩张的可能性较大,政府债务率将进一步上升,但以一般公共预算计算的财政赤字率可能保持相对稳定。

### “十四五”时期财政治理前瞻

(一)以建设“四个财政”为主线,树立新发展格局下财政发展新理念

安全财政。“十四五”期间,安全应当成为财政工作的主线之一。必须通过各种努力,既要为应对各类风险和意外事件提供“弹药”,保障经济社会的总体安全,也要努力维护财政本身的安全,夯实这一道经济社会的最后防线。

功能财政。长期以来,政府理财的核心是实现年度财政收支平衡,这就是所谓的“平衡财政”。“十四五”期间,要引入“功能财政”的思想。所谓功能财政,就是不单纯以实现年度财政收支平衡为目标,而转以维护宏观经济稳定、社会稳定为主要目标,发挥好财政对于经济周期的逆向对冲作用,由注重年度平衡转为追求周期平衡,将推动经济社会的稳定、复苏、升级作为走出周期的根本出路。

绩效财政。“十四五”时期,要进一步强化绩效理念,全面建设绩效财政。“花钱必有效、无效必问责”的绩效观要贯穿、体现在每一分财政资金之上。在已取得的预算绩效评价、管理的基础上,推动转向更加严格、更加科学的绩效预算管理。

整体财政。“十四五”期间,要更好地将财政的改革与发展融于整个经济社会之中,协调好经济社会发

展与财政安全的关系。要加强财政政策与货币政策、就业政策、产业政策等之间的协调配合，提升财政资金的综合效益。要确立政府收入即财政收入的概念，统筹各类财政资源，协调好“四本账”之间的关系。要审慎使用未来的财政资源空间，防止能力透支。

#### （二）做好政策储备，研究一批新的财政增收方式

提高直接税占比。“十四五”时期，要适应经济基础层面的变化，加快推动税收制度由间接税为主向直接税为主的转化。要进一步完善个人所得税制度，适时将个人经营所得纳入综合所得范围，5000元的个人所得税起征点不宜再提高，但45%的最高边际税率有必要降低。要合理调整企业所得税制度，可适当下调25%的名义税率，但同时规范税收优惠，加强征管。要积极稳妥推进房地产税，适时研究社保费改税。

加强对数字经济税收的研究。当前，全球都高度关注数字经济的税收问题。我国是世界第二大数字经济体，但目前数字经济税收制度尚处于起步阶段，除跨境电商之外，规模庞大的电商平台、社交平台、在线广告等尚未有专门的税收政策。“十四五”时期，要深入研究数字经济的税收问题，适时将上述业务纳入征税范围，提升互联网企业与传统企业之间的税收一致性，促进更广泛的经济数字化转型。

完善税式支出制度，规范税收优惠。近年来，我国各类税收优惠有增无减。2017年，我国各类税收优惠政策共计946项，到2019年6月，已增加到1537项。必要的税收优惠政策可以促进产业发展和税收的纵向公平，但如果过多过滥，则会影响全国统一大市场秩序，恶化营商环境，同时也造成财政减收。“十四五”时期，可通过建立与完善税式支出制度的方式，将税收优惠政策的财政减收效果显性化，同时引入成本收益评估，提升政策的质量和效益，同时渐进式地减少优惠政策数量。

#### （三）加快实施现代预算管理方式

深化全面预算绩效管理。近年来我国在实施全面预算绩效方面成效显著，主要表现是绩效评价的范围不断扩大，财政支出效益有所提升。“十四五”时期，应当在已经取得成绩的基础上，进一步深化全面预算绩效管理。要提升绩效评价的层次，从现在的项目评价

为主扩展到对政策、部门进行评价，从而从源头上提升科学决策的水平，保证财政支出确有绩效。要切实将绩效评价的事后结果与事前的预算资金分配联系起来，绩效偏低或者多年没有改善的，应当降低其预算。要加大绩效评价结果的公开透明程度，将项目、政策乃至部门的绩效评价结果向社会公开。

全面实施中期预算框架。中期预期框架与“功能财政”密切相关，前者是后者的实施载体。“十四五”时期，国内外环境更加复杂，经济社会发展的任务更加繁重，财政需要更加积极有为。要通过全面实施中期预算框架，提高资金与项目的适配程度，既将规划所提出的经济社会发展目标落到实处，也平衡好愿望与能力、理想与现实之间的关系，促进财政与经济的统筹协调。

进一步加强四本预算之间的有机衔接。以发展眼光看，我国目前实施的、以“四本账”为载体的复式预算制度，只能是一个过渡性的制度安排。“十四五”时期，要进一步理顺四本预算之间的关系，形成既相互独立、又有机衔接的管理体系。一般公共预算向社保预算补贴的资金要控制速度、防范风险，国有资本经营预算要加大向一般公共预算调入的力度，政府性基金预算与一般公共预算之间要竖立“防火墙”，切实防止债务对正常财政秩序的冲击。

发挥好预算稳定基金的调节作用。凡事预则立，不预则废。预算稳定基金是财政收支的调节池。“十四五”时期尽管压力巨大，仍然要千方百计地维护好这一机制。在财政收支压力加大的时候，预算稳定基金要往外能调得出、顶得上，但一旦经济形势转好、财政收入增加，预算稳定基金就要相应增加。

#### （四）完善政府债务管理

高度重视债务管理的黄金法则。所谓债务管理的黄金法则，是指债务资金只能用于资本性项目的建设支出，而不可用于一般性财政开支。“十四五”时期，要做好政府债务可能进一步增加的思想准备。要平衡发展与债务的关系，防止“一头沉”。要切实遵守黄金守则，保证债务资金只能用于资本性支出。要在政府性基金预算与一般公共预算之间建立“防火墙”，防止债务潮冲击正常财政运行，引发财政危机。做好全债务

监管与预警,切实防止风险在某一时刻、某些地区的过度集中。

推行全口径赤字管理。目前,我国公布的财政赤字均以一般公共预算为基础计算。在这个口径下,多数年份我国财政赤字率均保持在3%的安全线以内,2020年因抗疫的需要提升到3.6%。但是也要看到,如果按IMF的国际可比口径,2019年我国财政赤字率已经达到4.89%。继续保持3%左右的财政赤字率确能增进社会对于财政安全的信心,提升我国主权债务的评级水平,但名义赤字率过低,也在一定程度上掩盖了真实的债务水平,使一些方面对于财政能力过于乐观,进而对增加支出、增发债务提出过高要求。“十四五”时期,可考虑在适当的时候实行全口径赤字管理,坦诚地公布政府债务状况,调动全社会力量参与到“安全财政”的建设之中,共同谋大局、保稳定、求发展。

## 2021年财政政策前瞻

在党中央的坚强领导和全国人民的共同努力下,2020年我国经受住了前所未有的新冠肺炎疫情冲击,是2020年全球唯一实现正增长的主要经济体。这一成绩的取得来之不易,各项政策协调配合、共同发力,其中也包括在疫情发生期间我国实行的大规模、大力度的积极财政政策。随着我国抗击疫情取得决定性的胜利以及我国经济社会的快速恢复,2021年财政政策将逐渐回归常态。

一是财政政策继续“积极”,不急转弯。2020年,由于疫情影响,衡量财政政策的几大指标都明显提升,如财政赤字率为3.6%左右,地方政府专项债务从2.15万亿元提高到3.75万亿元,另外还发行了1万亿元的抗疫特别国债。随着经济社会重回正轨,2021年这几项指标应当进行适当调整,但调整的幅度不能过大过快,防止出现政策和资金“悬崖”。因此,应当停发抗疫特别国债,财政赤字率也可重新回到3%左右的正常值附近。至于地方政府专项债,由于种种原因,2020年实际使用比例远远没有达到预期,2021年应当总结经验,在主体、方向、管理等多个方面进行调整优化,同时适当下调指标。

二是财政支出要保持适度强度。2021年是“十四五”的开局之年,放眼全球,国际形势与地缘政治仍然处于高度的不确定性之中,国内也需要面向未来构建新发展格局。值此国家发展关键之际,财政必须要勇于承担责任,保持适度的支出强度。比如,要加强国家重大战略任务财力保障,特别是一些跨区域的重大交通基础设施建设、重大国防建设、各类新基础设施建设等。要加大对科技自主创新的支持强度,重点是基础理论、基础科学、基础材料等方面的支持。要适应“以内需为战略基点”的新需要,增加公共消费支出,加大对于职业技能教育、基础医疗、养老、托幼、文化体育等方面的支持力度。

三是要“花钱买机制”,努力积聚社会共识,积极推进相关领域体制机制改革。比如,针对我国人口老龄化加剧的趋势以及近年财政社保补贴支出大幅度增加的现实情况,财政部门应当努力和相关部门一起,加快基本养老保险全国统筹推进的步伐,适时推进社保费改税。针对加大财政科技投入的需要,不仅要调整财政科技支出的结构,还要改革相关激励机制,促进成果转化。在与民生相关的各类支出中,必须清楚地知道,有限的财政不可能满足全社会各式各样、高度个性化的公共服务需要,必须同时推进教育、医疗、养老等相关领域的改革,促进公共服务供给主体的多元化,并适当引入市场化机制,只有这样才能提供出数量充足、质量可靠、公民可选的公共服务。

四是统筹现在与未来,审慎用好财政空间。党的十九届五中全会指出要统筹各类财政资源,这既包括空间概念下的各类政府收入(如公共资源、国有资本、行政事业单位资产等),也包括在时间概念下的债务空间。一方面,既要看到2021年我国仍然要面对百年未有之大变局的深刻变化,财政要随时为此做好准备。另一方面也要看到,经此抗疫一战,我国已经取得了相对于主要经济体的一定的财政优势,这主要表现在相对各主要经济体而言,我国的政府债务率相对较低,基准利率水平则相对较高。对此既要用足用好,也要备加珍惜并努力保持,掌握好债务的“时”“度”“效”。□

责任编辑 张蕊