

# 后人口红利时代的财税法制度因应

侯卓, 陈哲

(中南财经政法大学法学院, 湖北武汉, 430073)

**摘要:** 我国逐渐步入后人口红利时代, 这集中表现为两个方面: 一是人口总量增速趋缓并将转为负增长, 二是人口老龄化态势渐趋明显。此二者将带来财政收入增长乏力、财政支出压力激增等挑战。财税法制度要适时调整、优化自身, 回应前述挑战。一方面, 财税法要通过制度创新, 以与经济发展相适应的方式扩张财源, 其重心在于全面、准确地把握税负能力, 同时在捋顺政府与市场关系的基础上, 合理确定财政支出的向度和力度; 另一方面, 财税法不能将视野局限在财政收支层面, 而须发挥诱导功能, 助力后人口红利时代的经济发展和社会治理。

**关键词:** 后人口红利时代; 财税法; 财政目的规范; 管制诱导性规范; 制度革新

中图分类号: D922.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)04-0041-11

近年来, 我国有加速进入后人口红利时代的趋势, 人口红利逐渐衰减, 人口负债的风险潜滋暗长, 甚至已部分成为现实。这意味着, 作为经济增长核心驱动力之一的充裕劳动力资源正在丧失, 并且可能转变为老龄化阶段高人口抚养比的结果。党的二十大报告指出, 要“优化人口发展战略”, 同时“实施积极应对人口老龄化国家战略”。我国应充分利用尚存的人口红利, 实施以提高人口素质、调整人口结构为主的人口发展战略, 积极应对人口红利消减所带来的挑战。人口问题牵一发而动全身, 国家的制度安排也需作出相应调整。财政作为国家治理的基础和重要支柱, 既要自觉嵌入国家人口战略, 为老龄化社会保障提供稳定的财源, 并解决窒碍人口结构调整的不公平分配问题, 又要发挥自身的激励功能, 从质的角度助力人口红利尽量延续乃至强化, 同时发挥财政支出“保底线”的作用。本文拟首先分析我国步入后人口红利时代可能在财税方面遇到的挑战, 进而从财税法制度出发, 探寻如何优化财政目的制度规范与管制诱导性制度规范,

缓释财政压力, 助力后人口红利时代的社会治理和经济发展。

## 一、人口红利消减诱发的财税冲击

现代社会是典型的风险社会, 不同主体都面临各类风险, 公权力主体也不例外。风险常被认为与不确定性、损害性、可能性密切相关<sup>[1]</sup>, 人口红利消减意味着发展的内生环境产生变化, 变化总是和不确定性联系在一起。同时, 人口红利消减显然是向不好的方面变化, 这加大了损害发生的可能性。从财税法的角度看, 人口总量和人口结构的不利变化, 可能在财政收入和支出两个层面带来挑战。

### (一) 人口总量萎缩导致财政收入下降

《2021年国民经济和社会发展统计公报》显示, 2021年我国人口出生率不足1%, 净增人口只有48万, 人口出生数量在持续走低<sup>①</sup>。人们普遍预期, 随着长期累积的人口负增长势能进一步释放, 总人口增速明显放缓, “十四五”期间将

收稿日期: 2022-12-09; 修回日期: 2023-02-28

基金项目: 国家社科基金项目“税法基础理论的反思与拓补”(21FFXB020)

作者简介: 侯卓, 男, 湖北武汉人, 法学博士, 中南财经政法大学法学院教授, 湖北省“楚天学者”, 主要研究方向: 财税法、经济法; 陈哲, 男, 江西南昌人, 中南财经政法大学法学院硕士研究生, 主要研究方向: 财税法、经济法, 联系邮箱: whhsyhz@163.com

转入负增长阶段<sup>[2]</sup>。2023年1月17日,国家统计局局长康义在2022年国民经济运行情况新闻发布会上表示,2022年末全国人口为141175万,比2021年末减少85万人。这是我国自1962年以来首次出现人口负增长。长期以来,我国经济的高速增长建立在庞大的人口基数及较快的增长速度之上,人口增速趋缓乃至转向负增长必定会冲击经济发展的基本面。财政收入并非凭空得来,而是建立在活跃的经济活动基础上,当经济活跃度受制于人口增长乏力而不尽理想时,财政收入受到冲击是可以预期的结果。

税收收入是财政收入的主体部分,从税制结构看,所得税、流转税和财产税是三大支柱。后人口红利时代,所得税、流转税和财产税收入都将受到影响。就所得税而言,相较于人口总量的下降,在后人口红利时代,劳动年龄人口数量的下降来得更早一些,从社会整体看,这意味着个人所得税的税基萎缩<sup>①</sup>。同时,劳动年龄人口数量下降将导致劳动力要素价格的提高,这会增加企业的用工成本,拉低企业的所得利润,企业所得税的税基随之减少。因此,无论是个人所得税还是企业所得税,所贡献的收入趋于下降在后人口红利时代是大概率事件。就流转税而言,一方面,人口年龄结构老化是后人口红利时代的重要表征,中青年人口数量下降常常导致整体消费倾向降低,这从根本上削弱了流转税的税基。另一方面,我国居民收入差距始终处在较高水平,在经济增速趋缓的背景下,人口峰值产生的分配效应将使得高收入群体的边际消费倾向较低,储蓄倾向增强,与此同时,低收入群体因收入不足也倾向于进行预防性储蓄<sup>[3]</sup>。由此,社会整体意义上的储蓄率提高,市场投资率和市场利率相应下降,亦将妨碍流转税的税基扩张。就财产税而言,后人口红利时代继人口红利时代而来,前一时期已形成的诸多财产,将因后一时期潜在需求的不足而呈现价值走低的态势,这在房地产领域即有直观体现<sup>②</sup>,从而导致税基趋于萎缩进而影响相关税收收入的可持续增长。

从理论上讲,人口老龄化并不必然导致税收收入减少。老年人口数量的增加也会创造新的需求,相应培育新的税基,比如,养老服务行业、

老年医疗行业乃至特定娱乐服务业就会迎来新的发展契机,这些领域的消费也可能有所增长。但客观来看,这些局部的税基扩张之于整体上的税基萎缩而言,所能发挥的收入拉动作用有限。因此,不少实证研究都表明<sup>[4-5]</sup>,我国税收增长趋缓已是事实。

## (二) 人口老龄化加重财政支出负担

我国拥有世界上规模最大的老年人口,且近年来呈加速增长态势。我国人口普查数据显示,就老年人数量而言,2020年60岁及以上人口数量达2.64亿,是2000年的两倍<sup>③</sup>,占总人口的比重则高达18.7%。就老年人口数量的年增长率而言,2010—2020年这十年间,60岁及以上人口数量的年增长率近乎上一个十年的十倍<sup>[6]</sup>。此外,与发达国家相比,我国人口老龄化速度与经济社会发展水平严重不相匹配,呈现出“未富先老”和“未备先老”的特征<sup>[7]</sup>。政府作为公共服务的提供者,通过财政支出发挥养老保障的兜底功能,随着我国人口老龄化情况日益严峻,政府财政支出的负担更为沉重。

人口老龄化加剧带来的财政负担,首当其冲的便是养老金的支出需求大增。中国社会科学院发布的《中国养老金精算报告2019—2050》预测,基本养老保险基金余额在考虑财政补助的情况下,仍将在2035年消耗殆尽。2021年我国养老金缺口超过7000亿元,企业职工基本养老保险基金中央调剂总规模已达到9300余亿元<sup>④</sup>。我国养老金供需矛盾的激化由内外部原因共同作用所导致。一方面,人口结构的老齡化导致养老保险抚养比持续降低,即领取养老金的退休人口增多,参与缴费人数减少,养老金的收支出现缺口并逐渐扩大。2020年末,全国城镇职工养老保险抚养比为2.57,意味着1个退休人员的养老金依靠2.57个参保人员的缴费支撑<sup>⑤</sup>。另一方面,我国养老金制度不甚合理,过去长期实行现收现付制,在没有个人账户积累的情况下,养老金缺口成为一种隐性负债,之后在统账结合的模式下,隐性负债的压力又使得政府透支个人账户基金,导致了个人账户基金的空账。此种透支未来实现平衡的制度设计不仅无法缓解养老金支出压力,还变相增负于企业<sup>[8]</sup>。

养老相关服务的财政支出压力也在日益增大。我国养老社会保障体系以养老保险为主体, 养老社会救助和养老社会福利为补充, 这种补充对处在弱势地位的老年群体特别是患有疾病者不可或缺。面临人口老龄化的加剧, 养老社会救助和养老社会福利也需依靠政府财政支出予以支撑。举例言之, 首先, 《2020 年我国卫生健康事业发展统计公报》显示, 2020 年卫生健康支出增长 15.2%, 全国卫生总费用预计达 72 306.4 亿元, 占 GDP 的比重为 7.12%。其中的 30.4% 来源于政府公共卫生支出。虽然公共卫生支出的对象并非只有老年人, 但老年人确实属需求最大者。公共卫生支出中很重要的一块是慢性病防护, 我国慢性病患者人数众多<sup>⑦</sup>, 其中, 老年人占比高且通常占用更多的医疗资源, 为相关财政支出的重点对象。其次, 长期照护服务是满足老年人护理需求的必要福利项目, 随着老龄化人口及其占比的增加, 家庭养老护理功能逐渐削弱, 生活不能自理的老人之数量增加使得长期照护服务需求愈发旺盛。《中国养老服务蓝皮书(2012—2021)》预测, 至 2030 年我国失能总人口将上升至 1 亿人。目前, 我国长期照护服务仍然主要依赖医疗保险划拨或政府财政补贴的方式予以维持, 这种单调的资金来源方式加大了财政支出的压力<sup>⑧</sup>。最后, 老年福利机构、社区养老设施等相关项目的建设也都需要国家资金支持, 如此巨额的资助成本和医疗费用, 于公共财政而言是巨大的压力。

## 二、财政目的制度规范的回应

制度的重要作用即在于缓释由不确定性所引致的各类风险, 而在法律体系中, 经济法、财税法尤其要注重规避或是化解现代国家所面对的经济风险。财政风险即为经济风险中很重要的组成部分, 财政支出过大、税收收入不足皆属于财政风险的范畴, 很大程度上已成为现实的财政冲击, 都离不开财税法的有效调整<sup>[1]</sup>。财税法的制度规范可分为财政目的规范和管制诱导性规范<sup>[9]</sup>。其实, 整个财税法的制度一功能都可以从财政目的和管制诱导目的两个层面加以把握, 这

两方面对于缓释后人口红利时代的诸多挑战俱有裨益。在财税法体系中, 财政目的规范和财政功能的发挥居于基础性地位, 由此出发, 弥合后人口红利时代的财政收支缺口, 也是财税法制度建设首先要着力达到的目标。

### (一) 以与经济发展相适应的方式扩张财源

在过去二十年中, 我国财政收入先后经历人口红利期的“高速增长”和后人口红利期的“增速下行”两个阶段。究其原因, 经济决定税收, 经济增长的数量、结构与质量, 是决定税收收入以及以税收为主体的财政收入增长的核心动力<sup>[10]</sup>。在经济高速增长阶段, 我国税收收入、财政收入增速长期高于 GDP 增速, 从表面来看, 这是我国税制良好且富有“税收弹性”的表现<sup>⑨</sup>, 然而相应风险早已暗流涌动。近二十年来, 我国间接税收入占比居高不下, 以间接税为主体的税制结构在进行“国民分配”时向国家一方倾斜, 虽然在组织收入方面成效显著<sup>[11]</sup>, 但是由于间接税受价格涨跌影响较大, 经济增速放缓时, 税收收入的增速便会低于经济增速。前文已述及, 后人口红利时代经济增速下行, 对消费、所得、财产课税的影响不尽相同, 其中, 对消费课税影响最大, 我国财政收入整体状况也因而受到较大冲击。消费、所得和财产是表征税能力的三项指标, 这也就表明了“经济决定税收”的深层意涵, 即经济形势的变化将会改变社会整体的税负能力, 进而对国家财政收入的汲取产生影响。概言之, 税收在“国民分配”时, 要使得税收收入与经济发展相适应。此种“适应性”的重心在于全面、准确地把握税负能力, 外观表征则为财政收入平稳增长。由此, 现阶段经济形势不景气导致财政收入“急速”下行, 就意味着现行税制与经济发展不相适应, 而要妥适地扩张财源, 落实法定要求和能力原则乃是关键之举。

后人口红利时代, “财政压力”和“民生压力”并行, 且二者关系又内含张力。一方面, 缓释财政压力可能加重民生压力, 如改革开放之初, “放权让利”的改革措施在藏富于民的同时也诱发“两个比重不足”的问题。另一方面, 解决民生压力会增大财政压力, 如分税制改革缓和了财政压力, 但“国民分配”向国家倾斜的做法

也存在一定问题。党的十七大以来对民生财政的强调即间接说明决策层也意识到了这一点。在设计制度时,双重压力必须统筹兼顾,既不可掏空财政补贴民生,忽视财政收支缺口,也不能为了保障财政收入,侵害纳税人权益,大行“竭泽而渔”之举。由此观之,要妥适地扩张财源,一是要进行制度创新,弥补财政收支缺口,二是要注重税收征纳“度”的考量,准确把握纳税人的税负能力,以保护纳税人权益。事实上,两者均是对税法之法定要求和能力原则的回归。首先,在财政压力居高不下的背景下,党的十九大报告明确“健全地方税体系”任务,不论是已经开征的环境保护税,还是正在推进的消费税改革和房地产税改革,都是对税制进行的优化和创新,皆寄寓了弥补地方财政收支缺口的功能预期。此外,当下数字经济蓬勃发展,已成为我国构建“双循环”发展格局不可缺少的推动力<sup>⑧</sup>。十九届四中全会首次明确,数据成了新的生产要素,也可能同其他生产要素一样成为征税对象。由此看来,发展数字税制不仅是对工业时代税制框架的完善,也是破解后人口红利时代“财政困局”的契机之一,其重要性不言而喻。在总体上构建具有发展导向的、包容性的“数字税制”,不仅可以弥补财政缺口,还可以助力数字经济乃至整体经济的发展<sup>[12]</sup>。从能力原则视角观之,这一系列税制的优化和创新具有财政增收效应,其实质在于更全面地发现进而把握纳税人的税负能力,挖掘税收潜力并转换为现实的税收收入,妥适地扩张财源。其次,确保税收征纳的谦抑、适度,实现财富在国家与纳税人之间的公平分配,有着强烈的必要性和可行性,离不开对法定要求的落实。就必要性而言,必须控制政府为“增收”而采取的不规范措施。无论是通过征“过头税”、滥征非税收入、制定“税收任务”等方式来保增长,还是采取违法降税、搞“低税竞争”等手段以促增长,均背离法定原则。正如“黄宗羲定律”所揭示的,给“杂派”留有空间的“轻税”改革,中长期看却可能加重税负,终至“积累莫返”<sup>⑨</sup>。就可行性而言,税收适度本就蕴含“放水养鱼”之意,不过度估量纳税人的税负能力或适当降低

税负,可以起到涵养税源、培育税负能力的效果,如适当降低部分生活消费品的增值税税率,短期减少的税收可通过刺激经济增长而得到更多补偿<sup>⑩</sup>。现阶段,我国逐渐放宽留抵退税的条件限制<sup>⑪</sup>,但还需要优化相应规则,可考虑在制定增值税法时明确将留抵退税作为纳税人享有的权利,使其不但能更便利地享受相关资金的期限利益,还能因为预期趋于稳定而提高参与经济活动的积极性,从而扩张税源,实现以短期减少收入促进中长期增加收入的目标。

## (二) 合理确定财政支出的向度和力度

结构性减支的基本表现形式为财政支出有增有减,核心宗旨则是总量控制、结构优化。

一方面,在财政压力较大的背景下,更应削减政府“三公”经费、行政经费、地方政府经营性投资等开支。为此,要在我国健全支出基准制度。财政法上,支出基准有法定支出、支出定额、支出限额和禁止支出事项四种表现形式。其中,法定支出直接确定了开支标准或者增长基准,某种意义上讲有侵占预算权的嫌疑,因此,近年来理论界和实务界均倾向于限缩法定支出的适用范围。此外,支出定额一旦确定,不宜轻动。除此二者外,面对后人口红利时代相伴而生的财政压力,支出限额和禁止支出事项这两种制度手段可运用于更广泛的领域。所谓支出限额,是指规定支出的上限或下限,作为预算编制和执行的依据,其对财政支出有直接的约束力。2016年7月起实行的《中央和国家机关会议费管理办法》规定,各单位召开的会议实行分类管理、分级审批、严格会议费预算管理。其中,会议费实行综合定额控制,一类会议每人每天760元,二类会议每人每天650元,三、四类会议每人每天550元。这里所提到的会议费标准均为上限,执行单位不得超过,但可以适当降低。禁止支出事项明确了财政活动不可逾越的边界。党的十八大以来,我国通过设定禁止支出事项实现节流目标的实践日趋成熟,2012年12月4日,中央政治局审议通过的《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》中便阐明了八类禁止支出事项,成为各级政府编列预算时的重要遵循,比如黑龙江

《2020年省级财政支出预算管控清单》便特别强调编制外用人、办公用房与场馆建设、节会庆典、公务用车购置、设备购置更新、办公用房租赁等属于禁止安排财政支出事项。不难发现, 这些事项的直接受益对象均为行政机关, 一般不会产生社会经济效益, 面对财政压力, 禁止此类事项耗用财政资源, 确有必要性。

另一方面, 诚如前已述及, 越是在后人口红利时代, 某些领域、某些事项的财政支出越是不可削减, 比如主要涉及民生支出的问题。党的二十大报告提出, 要“采取更多惠民生、暖民心举措, 着力解决好人民群众急难愁盼问题”。近年来, 为改善民生, 我国在民生领域的财政支出占整个财政支出的比例显著提高。这固然意义非凡, 但必须指出的是, 政府投入财政资金用于改善民生, 究其实质仍属于公共权力对私人领域的介入, 既然如此, 就要做到“介入有效”和“不对市场主体产生过强的挤出效应”。归根到底, 需要处理好政府与市场的关系。民生是直接关乎人之生活质量、具有共性、能诉之于公共途径加以解决的公共需要, 主要包括医疗、养老、教育、住房、就业以及与前述领域有所交叉且具有自身特点的“三农”问题等, 这些“公共需要”为民生支出初步框定边界<sup>[13]</sup>。进言之, 民生支出不单纯是经验性概念, 同样是一个规范性定义, 因此, 一项妥适的民生支出至少要能在形式和实质两个维度接受并通过检验。在形式维度上, 民生支出应当具备合法性, 特别是要经过严格的预算授权, 在没有预算依据的前提下不得随意进行开支。就实质维度而言, 民生支出应当在直接针对民生事项的基础上, 满足必要性和可行性两项基本要求, 即就特定事项投入财政资金是否为解决民生问题所必需, 财政支出是否能兼顾效率和低风险。由此出发, 即便在民生支出项下, 也应施以结构性调整, 删减某些不必要的项目而增益若干关键且必不可少的支出事项。我们认为, 民生支出项目中可删减者如国家公派留学和来华留学教育支出、民政管理基本建设支出、计划生育事务支出等, 须增益者则包括但不限于普通教育学生资助经费、行政事业单位养老支出、医疗

保障管理事务支出。以上所列事项在预算编制中皆被纳入民生财政的范畴, 但细察之, 有些具体事项与狭义“民生”尚有一定距离, 如留学相关事项, 有些严格讲来只是与“民生”相关, 甚至有借用其名义争取财政经费倾斜性支持的嫌疑, 如民政管理基本建设, 相应删减在当前形势下颇为必要。与之相应, 诸如学生资助、养老和医疗保障等事项均属于典型、重要的民生事项, 加大财政投入有充分的正当性, 而且也同我国当下缓步进入后人口红利时代的整体语境相适应。事实上, 国家层面在安排2022年度的财政支出时即体现了这方面动向<sup>④</sup>。

财税法对财政支出的规范主要通过预算制度实现。虽然预算同时编列财政收入和财政支出, 但重心在后者, 编列财政收入本质上是为财政支出的安排提供参考。上文述及的财政支出在“减”和“增”两个层面的举措, 都离不开预算制度的保障。为真正落实支出基准制度, 必须强化预算的约束力。就此而言, 一是要细化预算编制项目, 使人大代表能从预算案中明晰各项支出计划的内涵和金额安排; 二是要适时补充预算审批中的分项表决机制, 当预算案中部分支出项目属于禁止支出项目或金额安排超出法定标准时, 分项表决机制的存在可以使人大代表否定该项支出而不影响预算案中的其他项目; 三是要强化对预算执行的监督力度, 避免出现预算编制符合要求、实际执行超标的情形。为使财政支出更高效地回应民生需求, 在预算制度层面须注意如下三点: 其一, 应畅通预算编制环节的公众参与渠道, 在预算案中回应公众的关切; 其二, 我国《预算法》第45条已规定在县、乡级人大审查预算草案前, 须组织人大代表听取选民和社会各界的意见, 当前应督促各地结合本地实际出台方案, 提升听取意见的实效, 进一步保证在预算案中回应民生诉求; 其三, 建立专门针对民生支出的绩效评估方案, 凸显与针对其他支出项目绩效评估方案的差异, 评估结果同下年度预算编制挂钩。完善预算制度, 有助于优化财政支出的力度和向度, 从而更好地从财政支出的角度应对后人口红利时代的相关挑战。

### 三、管制诱导性制度规范的功能发挥

财政目的规范是财税法的主体,相形之下,管制诱导性规范虽然居于附带性、补充性地位,但在发展日益成为新时代主旋律的背景下,作为现代性法律部门的财税法也须承载起促进发展的重责大任。这实际上是和整个经济法的功能重心相适应的。基于发展法学的视角,经济法规范可被分为两类:一类是旨在鼓励和促进发展的促进型或曰发展型经济法,另一类则是以限制和禁止为目的之限禁型经济法。相较于更强调限禁的传统部门法,经济法在促进发展方面的作用更加突出<sup>[14]</sup>。促进发展很重要的手段正是发挥法律的激励功能,“法律的首要目的是通过提供一种激励机制,诱导当事人采取从社会角度来看最优的行动”<sup>[15]</sup>,与其他部门法相比,经济法的激励作用尤为突出<sup>[16-17]</sup>。后人口红利时代,人口红利削弱乃至消失,意味着“我国经济发展环境出现了变化,特别是生产要素相对优势出现了变化”<sup>[18]</sup>,过去习以为常的发展方式不得不面临转型压力。因此,不仅要通过优化财税制度缓释财政压力、保障资金供给,还要借经济法特别是其中的财税法手段引导、促进经济转型,同时做好社会托底保障,期间尤须重视管制诱导性规范的作用。

#### (一) 发挥财税政策的诱导功能,促进经济转型

在很长一段时间里,充裕、廉价的劳动力为我国经济快速增长提供了现实土壤,但一定程度上也造成了经济增长对低层次劳动密集型产业的依赖,长此以往甚至有堕入“无发展的增长”之困境的风险。当前,劳动力萎缩和人口老龄化导致依靠要素投入推动经济增长的粗放型发展模式难以为继。这意味着,我国正面临经济发展方式由粗放型向集约型、由外延式向内涵式、由高速度向高质量发展转变的历史关口。只有转型成功,建立稳固可持续的新发展模式,后人口红利时代的诸多问题才有望得到根本性解决,这也是二十大报告“必须坚持在发展中保障和改善民生”的题中之义。财税法于此间应扮演保障、引

导和推动的作用,其基本思路便是支持生产要素质量的提升。

严格来讲,人口基数大只是人口红利的一个方面,而且是其中较为基础的部分,在人口增速趋缓、总量缓涨乃至转跌的语境下,着眼于提升人口素质,并透过有效的制度设计激发其创新动力,是延续人口红利,甚至在新的历史条件下激发新型人口红利的必经途径。就提升人口素质而言,近年来我国财税法领域不少革新制度已体现这方面的考虑,比如2018年修改《个人所得税法》时增设的专项附加扣除,有一项即为继续教育专项附加扣除,其用意显然是鼓励劳动者在就业后仍然注重提高自身专业素养,更好地匹配岗位要求。但若以更高标准衡量,现行财税制度仍存在不少可改进之处,特别是在引导市场主体投入资源参与兴办教育事业的领域,现行财税政策的激励效用还有待加强。举例言之,非营利性民办学校的企业所得税优惠政策即有罅漏。根据我国《民办教育促进法》的规定,“民办学校与公办学校具有同等的法律地位”,“非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策”。然而在事实上,公办学校的学费收入属于“财政管理的行政事业性收费”,根据《企业所得税法》可享受免税待遇,但依据《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》(财税〔2006〕88号),非营利性民办学校的学费收入不属于免税收入范围<sup>⑤</sup>。这意味着,特定民办学校即便被认定为非营利组织,其学费收入也须相应缴纳企业所得税,这对于高度依靠学费收入的民办学校来说显著不利,可能挫伤相关投资者的办学积极性。民办学校对于人口素质的提升确有助益,对其学费给予税收优惠有助于引导社会力量参与教育事业。事实上,税收优惠作为管制诱导性规范,应尽量选择特定行为而非特定身份作为给予对象,如此方能达致引导社会资源进入的目标。如果身份因素在决定能否享受优惠时权重过大,不利于引导不具有特定身份的主体为或不为一定行为,政策的引导功能无从发挥。据此,我们建议在一般性规定非营利组织免税收入范围的基础上,专门出台适用于非营利性民办学校的优惠政策,将学费收入纳入免税收入的范围。

在整体人口素质提升的前提下,我国才有可能在劳动力数量不再成为生产要素相对优势的同时,使劳动力质量及时补位。但要兑现劳动力质量优势,还须包括财税制度在内的各项制度发挥引导作用。创新是引领发展的第一动力。财税法的引导作用很大程度上便在于鼓励创新,该处的创新既可能是科技创新,也可能是管理创新。

一方面,创新的具体实施主体是自然人,自然人愿意实施创新性行为固然有实现人生价值甚至有利他考量,但制度设计要遵循“理性经济人假设”和“中人假设”,不宜太过寄希望于调整对象的自觉。从某种意义上讲,自然人的创新性行为同样有自利动机,制度能否保障其通过创新获利,至少没有利益贬损,对于自然人最终会否现实地从事创新性行为,影响重大。从财税法的角度出发,个人所得税于此间扮演重要角色。我国在2018年修改《个人所得税法》时将工资薪金、劳务报酬、特许权使用费和稿酬所得等四项合并为综合所得,统一适用七档超额累进税率,最高边际税率达到45%。此举确有助于实现横向公平<sup>[19]</sup>,但与此同时,也不无抑制创新的消极影响。特许权使用费主要是权利人提供专利权、非专利技术所获收入,在修改法律之前,这部分收入适用20%的单一比例税率,修法后则要同工资薪金等合并计税。由于能获得这部分收入的纳税人通常任职或受雇于高等院校、科研院所或企业的高级研发机构,一般而言收入较高,现行计税规则倾向于使其就特许权使用收入承担更高额的税款,从而有削弱创新的隐忧。再者,既有个税优惠事项对创新特别是科技创新的观照不足,根据《个人所得税法》第4条,免征个税的科学、技术方面的奖金仅限于省、部、军级以上单位颁发,对绝大多数科技创新活动无从发挥激励作用。我们建议,《个人所得税法》应对创新持一种更为友好的立场,比如考虑效仿稿酬所得的计税规则,使特许权使用费所得减按70%计入税基,又如明确省、部、军级以下单位颁发的科学、技术方面的奖金,可循法定程序享受酌定免税或是减税的待遇。短期来看,国家的财政收入或有小幅度减少,但从质的层面所激发的更新形态的人口红利,将助力经济转型和可持续增

长,财政收入最终也能从中获益。

另一方面,创新的重要平台是企业等市场主体,若要企业积极主动开展自主创新活动,切实降低企业创新成本至关重要。创新活动的不确定性高、风险性大,创新成果又具有强烈的正外部性,单纯依靠市场自身难以对企业持续开展创新活动形成有效的激励作用,财税法制度应于此间消除企业自主创新的后顾之忧,弥补市场激励的不足。针对企业所实施的创新活动,从财税法角度降低成本有多条途径,但相较而言,免税期、优惠税率、税收减免与再投资退税等优惠方式是对成功者、对结果的事后奖励,而加速折旧、研发费用加计扣除、投资抵免、准备金制度、延期纳税和盈亏相抵等优惠方式则是对创新成本与风险的直接分担,能直接鼓励创新尝试和行为,对企业的激励和引导效果更明显。实践中,我国业已认识到此点,以研发费用加计扣除而言,近年来出台了一系列政策文件<sup>⑥</sup>,持续扩大享受优惠的主体范围,提高加计扣除的比例。但此类文件通常仅在较短期限内适用,比如财政部、税务总局、科技部发布的2022年第28号公告中,所涉两项举措仅适用于2022年10月1日至2022年12月31日。这容易使一部分企业因短期内难以达到要求便对优惠政策无动于衷,致使政策的行为引导预期落空,同时,也可能使另一部分企业为享受优惠政策,而在生产决策以及技术研发中出现短期行为,这对于企业长期、持续进行有效的创新活动是不利的。考虑到企业创新活动的周期较长,且政策实施存在一定时滞,应尽量避免出台临时性、短期化的优惠政策,保持政策激励效用的长期性和连续性,稳定企业预期,方能激发企业持续进行自主创新的积极性,使财税政策的诱导功能落到实处。

## (二) 发挥财税政策的激励作用,助力社会保障

后人口红利时代,我国人口老龄化进程不断加快,老年人口持续增加所产生的养老负担必然给养老保障体系带来较大冲击。当前,我国主要依赖财政支撑的养老金体系已经收不抵支,养老金的累计存余预计在2035年全部耗尽<sup>[20]</sup>。这实际表明,既往第一支柱“一支独大”的养老金体



系已经无法满足当下的养老需求,我国亟须构建多层次、多样化的养老保障体系,以应对上述局面。同时,健全的养老服务体系无论是对老年群体“老有所养”还是对减轻中青年赡养老人的负担,都很重要。财税法不仅要为政府承担养老金支出和基本养老服务提供资金支持,还要通过财税政策引导和激励社会、家庭和个人共同参与养老保障体系的构建。

如前所述,养老保障体系至少包含养老金体系和养老服务体系两个部分。就前者而言,当前我国已初步形成由基本养老保险、补充养老保险(企业/职业年金)、个人养老保险构成的三支柱体系,其中,个人养老保险制度尚处于起步阶段。财税政策在养老保险体系建设中被寄予厚望,诸多制度举措也确实具有激励功能。譬如,2022年11月,财政部、税务总局发布《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》,明确个人养老金在缴费环节统一按照12000元/年的限额标准税前扣除,在领取环节单独按照3%的税率计算缴纳个人所得税。相较于2018年《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》<sup>⑩</sup>,新规定增加了部分纳税人缴费环节的费用扣除额度,也统一降低了领取环节的税收负担,助力个人保险体系发展的意涵甚为明确。但问题在于,费用扣除对高收入纳税人的激励效果胜过低收入纳税人,而低收入纳税人才是最应当也最需要被鼓励参加个人养老保险的主体。对此,可考虑设置分档累进税率,使得税收优惠向中低收入人群倾斜,扩大享受税收优惠的覆盖人群范围。同时,还可以将残疾、重疾、失业等特殊困境纳入特殊领取范畴,这样既可以消除缴费人对特殊情况下资金使用需求的隐忧,又兼顾了制度的灵活性,从而增强激励效应<sup>[21]</sup>。在补充养老保险的部分,目前企业年金的单位缴费上限是职工工资总额的8%,但能够在计算缴纳企业所得税时进行税前扣除的仅为职工工资总额的5%。这意味着企业如果顶格缴纳企业年金,有相当一部分支出真实发生却无从税前扣除,无疑会削弱企业的缴纳积极性,不仅未能很好地发挥税法的激励功能,反倒会产生消极影响。企业年金的缴纳本质上属于生产经营成本的范畴,没有不能应扣尽扣的

道理,而且从发挥税法激励功能、助力养老金第二支柱建设的角度出发,还应当考虑适时推出加计扣除政策。至于此间潜在的逃税风险,则属于另一层面的问题,完全可通过加大征管和稽查力度的方式予以化解,不能因此对企业年金的税前扣除施加不合理的限制。

就后者而言,目前我国养老服务体系大致由居家养老、社区养老、机构养老三部分组成,在人口老龄化程度日渐加深且许多老年人的子女不在身边的条件下,社区养老和机构养老的重要性不言而喻。《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》(国发〔2021〕35号)特别将“多方参与,共建共享”作为一项基本原则提出,除家庭和国家外,社会力量的参与必不可少。而欲使社会力量参与养老服务的提供,财税政策的引导作用不容小觑。近年来,我国确实已于此间发力,出台了不少财税政策,鼓励社会力量参与到社区养老、机构养老,助力养老服务体系高质量发展。举例言之,2019年财政部发布《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》,对为社区提供养老、家政服务的机构,在增值税、企业所得税、契税等税种上给予减免税优惠<sup>⑪</sup>。上述政策确实体现了激励社会资本积极参与养老服务体系构建的意涵,但从实施效果看,现有税收政策的激励机制依然存在不足。

其一,既有优惠措施的对象多是机构而未及于从事社区养老服务的人员,这不利于引导高素质人才进入养老服务行业,降低了养老服务供给质量。养老服务并非简单的体力劳动,除了需要从业者有较高的综合素质外,还要求其具备一定的心理学、管理学、医学知识,但受限于习惯认知,不少合适的高素质人才往往没有意愿进入该行业。对此,财政补贴和税收优惠两方面的手段都有其作用。目前,部分城市出台有养老服务人才财政补贴政策,如《北京市养老服务人才培养培训实施办法》规定,“按照本科及以上6万元、专科(高职)5万元、中职4万元的标准,奖励分三年发放到位”。此举有助于吸引人才进入养老服务行业,其他城市在条件允许时可考虑借鉴。然而,鉴于当前许多地方财政压力较大,直接给予



财政补贴有一定难度, 可持续性也有限。相较之下, 对个人参加养老服务技能培训支出实行个人所得税税前扣除等相对温和的税收手段, 既同样体现政策引导性, 也不至于产生太大的财政压力, 是较为现实的选择。

其二, 税收优惠政策的覆盖面有限, 多向非营利性养老机构倾斜。这在过去有其合理性, 因为很长一段时间里, 我国机构养老服务主要依赖非营利性公立养老机构, 但现如今, 伴随养老服务需求缺口的扩大, 以及不同人群对养老服务需求差异化的凸显, 推动营利性养老机构规范发展已成为后人口红利时代的必然选择。这意味着, 与之配套的税收优惠政策也应同步革新, 向营利性养老机构投注更多目光。财税规则鼓励、扶持的对象应当是行为而非特定主体, 由此出发, 判断应否给予优惠待遇的标准也应是特定行为, 只要营利性养老机构实施了符合条件的养老服务行为, 其在企业所得税、房产税、城镇土地使用税、耕地占用税等税种上应尽可能与非营利性养老机构享受同等优惠待遇。这实际上也是税收中性原则之“非税收歧视”要求的题中之义<sup>[22]</sup>。

#### 四、结语

近年来, 我国人口数量增长乏力的现象日益凸显, 甚至有专家研判, 人口总量止增转跌并非不可能。伴随高峰期出生的一代人逐渐步入老年, 人口老龄化也正在成为现实。这意味着, 长期支撑并推动我国经济高速发展的人口红利确有消退迹象。后人口红利时代的到来, 在财政方面形成重大风险挑战, 财政收入增长乏力和财政支出压力激增便是其中甚为突出的两个方面。对此, 财税法有必要在制度层面作出回应。基于制度一功能的视角, 可将财税法的规范一功能区分为财政目的规范(功能)和管制诱导性规范(功能)。在前者, 一是要适应新的经济社会环境, 及时优化税制以补足财力缺口, 譬如发展数字税制就是重要的备选方案, 此间也要注意避免竭泽而渔, 在设定税负和实施征管时均要尊重纳税人的税负能力, 长期看, 涵养税源方能带来税收收入的可持续增长; 二是要以总量控制、结构优化为指

引, 合理确定财政支出的向度和力度, 确保财政支出更多投向真正的民生事项, 特别是其中与后人口红利时代息息相关的养老、医疗等领域。在后者, 既要发挥财税政策的诱导功能, 通过助力人口素质提升和激励科技创新, 使人口红利在量的层面有所消减的同时, 在质的层面得以及时提升, 也要发挥财税政策的激励作用, 引导各方力量共同助力社会保障事业, 织密社会保障网络。

#### 注释:

- ① 2016 年我国全面二孩政策实施后, 当年出生人口数为 1 883 万。但随后几年, 出生人口数持续下跌, 2021 年出生人口数仅为 1 062 万, 人口出生率为 7.18‰, 创下了近年来的新低, 比 2016 年下降了 43.6%。数据来源自:《中国统计年鉴》系列。
- ② 我国通常将 15 至 59 岁作为劳动年龄, 官方数据显示, 劳动年龄人口规模在 2011 年发生转折, 从当年的 94 072 万人下降到 2020 年的 89 438 万人。参见国家统计局:《第七次全国人口普查公报(第五号)》, 载中华人民共和国国家统计局官网, 最后访问时间: 2022 年 12 月 6 日。
- ③ 2022 年一季度全国房地产商品房销售面积同比下降 13.8%, 开发投资同比仅微增 0.7%, 其中房屋新开工面积和土地购置面积分别同比下降 17.5% 和 41.8%。参见国家统计局:《2022 年 1—3 月份全国房地产开发和销售情况月度报告》, 载中华人民共和国国家统计局官网, 最后访问时间: 2022 年 12 月 6 日。截至 2022 年 12 月, 大连等十多个大中城市的首套房贷利率已跌破 4%, 如大连首套房贷利率降至 3.95%, 石家庄等降至 3.8%, 清远等地则触及 3.7%。
- ④ 2000 年, 我国 60 岁及以上人口数量为 1.24 亿, 占总人口比重为 10.46%。参见国家统计局:《中国 2000 年人口普查资料》, 载中华人民共和国国家统计局官网, 最后访问时间: 2022 年 12 月 7 日。
- ⑤ 参见财政部:《2021 年中国财政政策执行情况报告》《关于 2021 年中央和地方预算执行情况与 2022 年中央和地方预算草案的报告》, 载中华人民共和国财政部官网, 最后访问时间: 2022 年 11 月 19 日。
- ⑥ 参见中华人民共和国人力资源和社会保障部:《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, 载中华人民共和国人力资源和社会保障部官网, 最后访问时间: 2022 年 11 月 19 日。
- ⑦ 截至 2020 年, 我国慢性病患者已超过 3 亿。根据《中国居民营养与慢性病状况报告(2020 年)》, 18 岁及以上居民高血压患病率为 27.5%, 糖尿病患病率为 11.9%, 全国因病死亡人数中因慢性病致死的比例高达 80% 以

上。

- ⑧ 根据《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》(人社厅发〔2016〕80号),2016年起在全国15个城市开展长期护理保险试点工作。但是,纵观试点地区长护险政策的筹资方案,各试点地区仍然存在单位缴费和个人缴费比例过低的问题。
- ⑨ 税收弹性包括经济弹性和法律弹性,前者是假定税法不变条件下,税收收入的变动百分比与国民所得变动百分比的比值;后者是在税法变动时的税收收入变动。
- ⑩ 从国内情况看,我国数字经济在GDP中的占比已超过三分之一,并将持续增长。参见国务院发展研究中心创新发展研究部:《数字化转型:发展与政策》,中国发展出版社2019年,第9页。
- ⑪ 明末清初著名思想家黄宗羲揭示出税制“三大害”:  
“斯民之苦暴税久矣,有积累莫返之害,有所税非所出之害,有田土无等第之害。”
- ⑫ 前述“低税竞争”降低税率吸引投资与“减税”不同的是,前者属于在税法框架之外,是违法行为;后者是在遵循法定要求前提下的合法行为。
- ⑬ 《财政部、税务总局关于2018年退还部分行业增值税留抵税额有关税收政策的通知》(财税〔2018〕70号)发布,我国开始在部分行业实行增值税留抵退税制度,迈开了增值税留抵退税的第一步。2019年,《财政部、税务总局、海关总署关于深化增值税改革有关政策的公告》(财政部税务总局海关总署公告2019年第39号)进一步扩大留抵退税适用条件。
- ⑭ 参见财政部:《关于2022年中央本级支出预算的说明》,载中华人民共和国财政部官网,最后访问时间:2022年11月19日。就正文所述事项的支出安排而言,首先,留学教育预算数为48.25亿元,比2021年执行数减少30亿元,下降38.3%,所减少的主要是国家公派留学和来华留学教育支出。普通教育预算数为1384.44亿元,比2021年执行数增加45.53亿元,增长3.4%,所增加的主要是中央高校生均拨款、学生资助经费。其次,计划生育事务预算数为1.05亿元,比2021年执行数减少0.36亿元,下降25.5%。再次,行政事业单位医疗预算数为108.86亿元,比2021年执行数增加40.2亿元,增长58.5%。最后,医疗保障管理事务预算数为1.37亿元,比2021年执行数增加1.07亿元,增长356.7%。
- ⑮ 根据该通知,非营利组织的免税收入范围包括:(一)接受其他单位或者个人捐赠的收入;(二)除《中华人民共和国企业所得税法》第七条规定的财政拨款以外的其他政府补助收入,但不包括因政府购买服务取得的收入;(三)按照省级以上民政、财政部门规定收取的会费;(四)不征税收入和免税收入孳生的银行存款利息收入;(五)财政部、国家税务总局规定的其他收入。可见,其所收取的学费收入不在其中。

- ⑯ 一系列政策指研发环节企业加计扣除类政策,包括《关于企业技术创新有关企业所得税优惠政策的通知》(财税〔2006〕88号)、《关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》(财税〔2015〕119号)、《关于提高科技型中小企业研究开发费用税前加计扣除比例的通知》(财税〔2017〕34号)、《关于提高科技型中小企业研究开发费用税前加计扣除比例的通知》(财税〔2017〕34号)、《关于进一步完善研发费用税前加计扣除政策的公告》(财政部税务总局公告〔2021〕13号)、《财政部税务总局科技部关于加大支持科技创新税前扣除力度的公告》(财政部税务总局科技部公告2022年第28号)。
- ⑰ 该通知规定,个人养老金在缴费环节按照应税收入的6%和1000元孰低办法确定税前扣除额,领取时养老金收入25%部分予以免税,其余75%部分按照10%税率交税。
- ⑱ 载有类似优惠政策的文件包括但不限于财税〔2000〕97号、国发〔2013〕35号、财税〔2018〕77号文。

#### 参考文献:

- [1] 张守文. 当代中国经济法理论的新视域[M]. 北京:中国人民大学出版社,2018:170.
- [2] 中共国家卫生健康委党组. 谱写新时代人口工作新篇章[J]. 人口与健康,2022(8):6-9.
- [3] 蔡昉. 中国老龄化挑战的供给侧和需求侧视角[J]. 经济学动态,2021(1):27-34.
- [4] 韩秀兰,赵楠. 中国人口老龄化对个人所得税收入的影响研究[J]. 税务研究,2019(3):34-39.
- [5] 蒋同明. 人口老龄化对中国劳动力市场的影响及应对举措[J]. 宏观经济研究,2019(12):148-159.
- [6] 陆杰华,刘芹. 中国老龄社会新形态的特征、影响及其应对策略——基于“七普”数据的解读[J]. 人口与经济,2021(5):13-24.
- [7] 郑秉文. 中国养老金发展报告2020[M]. 北京:经济管理出版社,2021:48.
- [8] 于宁. “后人口红利时代”中国的挑战与机遇——基于老龄化经济影响的视角[J]. 社会科学,2013(12):82-92.
- [9] 葛克昌. 行政程序与纳税人基本权[M]. 北京:北京大学出版社,2005:79.
- [10] 樊丽明,张斌. 经济增长与税收收入的关联分析[J]. 税务研究,2000(2):3-10.
- [11] 侯卓. 税法的分配功能研究[M]. 北京:法律出版社,2018:121.
- [12] 张守文. 数字税立法:原理依循与价值引领[J]. 税务研究,2021(1):31-38.
- [13] 陈治. 构建民生财政的法律思考[J]. 上海财经大学学报,2011,13(2):33-40.

- [14] 张守文. 发展法学: 经济法维度的解析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 44.
- [15] 张维迎. 信息、信任与法律[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003:66.
- [16] 丰霏. 从立法技术到治理理念——中国语境下法律激励理论的转向[J]. 法商研究, 2015, 32(3): 46-54.
- [17] 胡元聪. 我国法律激励的类型化分析[J]. 法商研究, 2013, 30(4): 36-45.
- [18] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 177.
- [19] 侯卓. 二元目标下的个人所得税法制度演进[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(3): 97-104.
- [20] 郑秉文. 中国养老金精算报: 2019—2050[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2019: 4.
- [21] 朱小玉, 施文凯. 人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议[J]. 国际税收, 2022(6): 25-36.
- [22] 侯卓. 重识税收中性原则及其治理价值——以竞争中性和税收中性的结合研究为视角[J]. 财政研究, 2020 (9): 93-104.

## Response to the fiscal and taxation law system in the post-demographic dividend era

HOU Zhuo, CHEN Zhe

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

**Abstract:** Our country gradually enters the post-demographic dividend era, which is shown in the following two aspects. First, total population growth slows down and turns to negative growth. Second, population aging trend gradually becomes obvious. These two factors will bring challenges such as weak growth of fiscal revenue and a sharp increase of fiscal expenditure pressure. The fiscal and tax law system should adjust and optimize itself in time to respond to the above-mentioned challenges. On the one hand, the fiscal and taxation law should expand financial resources in a way that is compatible with economic development through institutional innovation. Its focus lies in comprehensively and accurately grasping the tax burden capacity. At the same time, it reasonably determines the direction and intensity of fiscal expenditure on the basis of sorting out the relationship between the government and the market. On the other hand, the fiscal and taxation law should not limit its vision to the level of fiscal revenue and expenditure. Instead, it should play an inducement function in helping economic development and social governance in the post-demographic dividend era.

**Key Words:** post-demographic dividend era; fiscal and taxation law; norms for financial purposes; regulation of inductive norms; institutional innovation

[编辑: 苏慧]