

“十四五”时期我国财政可持续发展研究^{*}

闫 坤 鲍曙光

内容提要:在国家治理背景下,财政嵌入我国经济、政治以及社会系统中,成为国家各子系统的媒介,因而要从系统和综合视角看待财政可持续发展。本文通过构建包含财政资源充足性、制度合理有效性和外部冲击三方面的分析框架,研究我国财政可持续发展。总体看,我国政府资产债务情况较为健康,财政资源比较充足,但也面临或有和隐性债务风险以及效率不高的问题;我国初步搭建起具有中国特色、与国家治理相适应的财政体制基本框架,但仍在责任、合法性、效率、公平和适应性方面存在诸多问题;外部冲击情况下,要根据财政可持续内涵厘清应对外部冲击的财政政策逻辑和思路。实现财政可持续发展,要强化政府资产管理和运作能力,扩大财政可支配资源;推进财政体制改革,建立现代财政制度;针对外部冲击,基于财政可持续制定和优化财政政策体系。

关键词:财政可持续发展 国家治理 高质量发展 国家资产负债表 债务风险

作者简介:闫 坤,中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员,100028;

鲍曙光,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,100732。

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2020)08-0005-14

一、引 言

当前,我国经济增速下滑,进入经济新常态阶段,经济发展已由高速增长转向高质量发展。在这一背景下,我国财政收入增速下滑,支出刚性增长,财政收支特征发生了根本性变化,收支矛盾日益突出,财政面临的风险更加严峻和复杂,亟待推进财政的可持续发展。党和政府对此有着清晰认识,对财政可持续发展的重视程度越来越高。2016年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》首次明确提出要“完善财政可持续发展机制”。2018年,财政部进一步提出未来工作重点之一是“确保地方财政可持续”。可见,财政可持续发展问题越来越成为学界和实践界关注的热点问题之一。

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“教育阻断贫困代际传递的政策设计与评估研究”(18BJL123)。感谢外审专家的修改意见,文责自负。鲍曙光电子邮箱:baosg@126.com。

二、财政可持续发展的理论探讨

(一) 财政可持续发展的基本概念

首次对财政可持续赋予严格定义的是 Buiter 等(1985),此后大量研究机构与学者从不同维度对财政可持续的概念与内涵进行界定,综合来看,国内外学者对于财政可持续性的理解主要从债务和财政收支两个视角展开。首先,一部分国外学者从债务角度定义财政可持续发展,具有代表性的观点大致有几类(伏润民等,2012):一是筹资能力角度,即政府可以通过债券市场实现融资(Buiter, 2002; Rubio 等, 2010);二是偿债能力角度,即政府能够如期还本付息(Wilcox, 1989)。国内也有不少学者从债务角度分析了我国财政可持续发展内涵(邓子基, 2001; 国家发改委经济研究所课题组等, 2012)。其次,国内外学者还从整个宏观财政收支平衡的角度进行定义,即政府未来债务实现与经济增长同步及保持财政平衡,或使财政恢复或趋于稳定状态(余永定, 2000; 邓晓兰、陈宝东, 2017)。

总体来看,国内外学者和机构大都聚焦于政府偿债能力的可持续性,但这些研究存在一些不足。首先,当前财政可持续研究仍然局限于经济学分析框架之内,但作为国家治理基础和重要支柱,财政的定位已经跳出经济学范畴,成为横跨和影响经济、政治、社会和生态环境等所有领域的综合性范畴。因而,对财政可持续发展的研究必须跳出经济学分析框架,寻求更加综合性和跨学科的评估框架。其次,当前对财政可持续的研究理论大多基于西方国家国情和制度框架,但中外国情差异导致西方国家财政可持续分析框架在中国的适用性存在问题。因而,要跳出财政看财政可持续,基于中国国情探索财政权力作用范围,考虑财政运行的经济逻辑、政治逻辑和社会逻辑。

财政社会学认为,广义的社会包含经济、政治和社会三大子系统,财政是三大子系统的节点,是链接子系统的媒介。财政对各子系统产生影响,同时又受到三大子系统的制约和影响。刘尚希(2003)率先拓宽了财政可持续的概念,认为财政不可持续性是指政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的支出责任和义务时,导致经济、政治、社会的稳定和发展受到损害的可能性。杨志宏(2010)同样认为财政可持续问题应着眼于财政总体发挥作用的可持续性。因此,中国财政可持续发展包含的内涵更加丰富。财政可持续发展是指在推进国家治理背景下,财政持续拥有足够公共资源以及良好的治理能力,能够切实履行在国家治理和转型过程中应承担的支出责任和义务,促进国家长治久安和整体可持续发展。

(二) 财政可持续发展的内涵

我国财政可持续发展内涵丰富,可以从四个方面理解。一是从系统论角度看待财政可持续发展。财政是国家治理的关键环节,财政嵌入经济、社会、政治系统中,因而要从系统和综合视角看待财政可持续发展,既要关注财政系统可持续发展,也要关注财政在经济社会系统的可持续发展方面的作用,体现其国家治理基础和重要支柱的作用。将其具化到中国情境下,财政要促进经济治理、社会治理和政府治理,注重解决发展不平衡不充分的问题,服务于“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。

二是财政可持续发展要增强财政系统自我修复和调节能力,提升财政风险承受能力。财政要通过制度设计增强自我恢复和自我调节能力,在内部形成有利于化解风险的财政制度安排,防止风险和问题不断积累导致爆发危机,从而提升财政风险承受能力。财政自我修复和调节能力反映了制度的弹性和活力,能够消化部分风险。比如税收和社会保障的自动稳定器功能对经济波动具

有反周期调节作用,累进税制存在调节收入分配的作用。

三是财政可持续发展要创造财政空间。由于财政的媒介和节点地位,财政可持续发展要求财政拥有足够韧性和调控空间,从而可以从容应对转型期的经济社会生态领域的内外部冲击,保证国家治理目标实现。这在当前新冠肺炎疫情下显得尤为突出,财政在疫情防控期间,先后出台针对个人、企业、机关事业单位等的一揽子政策措施,有力地支持了打赢疫情防控战。之所以能够出台这么多措施,其根本原因还是在于过去长期经济高速增长带来的财力支持以及不断完善的财政调控制度和手段,为财政宏观调控提供了极大空间。

四是财政可持续发展意味着财政理念的根本转变。首先,财政从年度平衡向中长期平衡转变。财政可持续发展要求财政要未雨绸缪,要在较长时间内对经济社会和财政发展情况及其风险进行综合分析。其中最为典型的就是人口老龄化问题。其次,财政治理要从事后干预向事前防护转变。财政可持续发展强调前瞻性,基于当前的风险或挑战构建安全或保护网,从事后干预向事前防护转变。事前防护的成本要远低于事后干预成本,效率也更高。

(三)我国财政可持续发展的分析思路和基本框架

对于可持续发展,经济学、政治学和社会学产出了大量研究成果,为本文财政可持续发展研究框架的构建提供了思路。本文借鉴郑功成(2008)、刘尚希(2015)和奥斯特罗姆等(2000)的研究,构建包含财政资源充足性、制度合法有效性以及外部冲击三个方面的评估框架分析我国财政可持续发展情况。

首先,财政资源充足性是指是否拥有充足财政资源来履行公共支出责任,应对各种风险和冲击。财政资源是指财政收入和能带来收入的各类资产、资源,是实现财政可持续发展的前提和物质基础,是否拥有足够财政资源是判断财政能否可持续发展首先需要明确的问题,其包含存量和流量两部分。流量是指财政收支,存量则是指政府的资产和负债。政府拥有资产包括政府投资基础设施和公用设备、土地等自然资源、国有企业所有者权益等。本文将基于财政存量视角分析我国财政资源可持续发展,从而突破了仅仅局限于财政收支流量的分析,能够更全面考量政府的财政可持续发展。

其次,制度合法有效性是指对我国财政制度的可持续进行评估。利普塞特(1993)在研究政治系统时提出“合法性”和“有效性”的分析思路;当前任何国家治理问题都必须解决治理合法性和有效性两个基本问题(林尚立,2009)。合法性是指对权力的信仰或认同;有效性是指制度的政绩,即该制度能够履行大多数人民及势力集团眼中政府基本功能的程度(利普塞特,1993)。合法性和有效性相互作用,一方面能够以制度的合法性来提高国家权力的有效性,另一方面以制度有效性来确保国家权力的合法性。作为国家治理的基础和重要支柱,财政也必须面对合法性和有效性两个基本命题。

下面分别从应然和实然两个视角来进行论述。从应然角度看,奥斯特罗姆等(2000)提出的评价制度安排较为完善的绩效标准包括效率、公平、责任和适应性以及供给和生产成本六个方面。罗尔斯(2011)将其正义原则从西方政治拓展到国际社会,提出和平性、法律性和协商性是政治社会合法性的共同准则。从实然角度看,评估我国财政制度的有效性关键在于财政对推进经济社会发展可持续性的作用。当前我国已经进入高质量发展阶段,发展逻辑发生了根本转变。在经济领域,我国面临的主要和深层次问题在于经济结构扭曲,经济增长要由要素驱动向全要素生产率转变,因而财政推动经济可持续发展应当致力于解决结构性问题,通过创新和提升全要素生产率提升经济内生增长动力;在社会领域,从十九大和十九届四中全会报告可以看出,推进社会可持续发

展,财政要促进公平正义,改善民生,增强人民群众的获得感,完善公共服务体系,强化收入分配。

综合合法性和有效性,基于应然和实然两个角度,具化到中国情境下,我国财政制度合法有效性衡量标准在于高质量发展,其标准包括责任、合法性、效率、公平和适应性。其中,责任是指要清晰界定财政权力边界,特别是政府支出责任,通过财政体制规制政治权力,将公共权力关进制度的笼子中。合法性即财政的法定授权安排,其突出人大授权作用以及财政的法制化,实质是程序正义。效率是指财政体制要致力于解决我国经济结构性问题,增强经济内生增长能力,同时提高财政运行效率和资金配置效率。公平是指财政体制要维护社会公平正义,改善民生,强化收入分配,完善公共服务体系。适应性是指财政制度要基于国家发展战略、体制本身问题而适时做出调整和完善。

最后,外部冲击是指国内外各种重大风险和冲击频发,财政要考虑外部因素冲击,有效消解冲击影响。当前,人类社会已经进入风险社会,国际上民粹主义和保护主义横行,中美冲突可能性提升;公共卫生风险加剧,SARS、新冠肺炎疫情等公共卫生事件近些年频繁暴发;欧洲债务危机、2008年金融危机等经济金融危机频发。这些因素都对于我国发展产生影响。面对这些风险和危机,要针对性采取科学合理的财税政策,降低乃至预防各种外部风险和危机,在短期稳定和中长期增长之间权衡,有效应对冲击的同时要提升中长期可持续发展。

归纳而言,财政可持续发展框架中,财政资源充足性是物质基础和前提,财政制度合理有效性是核心和关键,外部冲击则是注入的不确定性因素,影响财政乃至经济社会的整体稳定和发展,三者有机联系并相互作用。财政制度决定了财政汲取能力,直接决定财政资源充足性,同时影响经济增长和国家财富创造,进而间接影响财政资源充足性;财政制度运行以及化解对冲外部冲击都要以财政资源为物质基础和保障,财政资源充足性在很大程度上决定了政府宏观调控的空间和能力;外部冲击会影响经济社会整个系统,冲击财政制度和财政可支配资源,面对外部冲击,必须依靠财政制度自我修复和调节能力以及基于财政资源的相机抉择财政政策,削弱和化解外部冲击的不利影响,实现财政和整个国家的可持续发展。

三、“十四五”时期我国财政可持续发展评估

基于以上分析,本部分从三个方面进行评估,以求更加全面分析我国财政可持续发展。

(一)财政资源充足性

这部分主要基于政府资产负债表的视角分析我国财政资源充足性。当前有一些学者尝试编制研究我国政府资产负债情况,包括李扬等(2018)、汤林闽和梁志华(2019)、马骏等(2013)、杜金富等(2019)。国家统计局也在1998年、1999年和2018年编制中国国家资产负债表,但并未公开。本文主要基于李扬等(2018)以及汤林闽和梁志华(2019)的研究,其原因在于两者研究最为连续,数据更新,影响力也更大。对比分析李扬团队和汤林闽团队的研究,两者在资产分类、债务口径、自然资源测度以及很多指标具体计算方法上存在显著差异。本文通过对比分析,基于数据可得性、可对比性以及连续性,以李扬团队资产和显性债务为基础,并考虑汤林闽团队或有和隐性债务计算结果,进行分析。

从规模上,我国政府资产规模巨大,“家底”较厚,到2016年规模在140万亿元以上(李扬等,2018;汤林闽、梁志华,2019)。如图1所示,2000年至今,我国政府资产规模年均增速接近18%,明显快于GDP增速,但2011年后增速明显放缓。从资产结构看,政府资产以金融资产为主,其比重

在大部分年份超过60%。金融资产变现能力和流动性强,政府资产规模及结构都十分健康。规模巨大的政府资产表明我国拥有的财政资源极为丰富,为财政可持续发展奠定了坚实的物质基础。在考虑负债情况下,我国政府资产情况也十分健康。我国政府净资产从2010年的55.5万亿元增长到2016年的81.6万亿元,远远超过发达国家。这在很大程度上得益于我国财政支出的经济性支出偏向。虽然我国生产性财政支出结构存在很多问题,但其在积累我国政府资产方面起到了极大作用。政府拥有的可支配财政资源十分充裕,回旋空间和余地都比较大,政府债务偿还和应对风险的能力都很强。

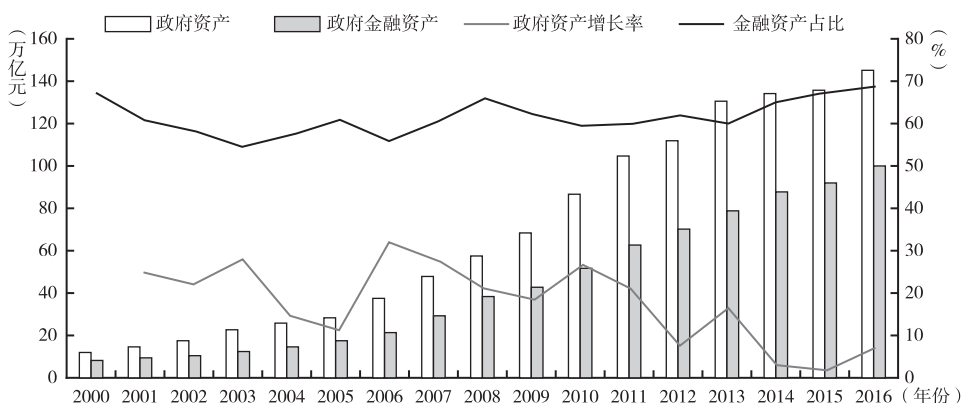


图1 我国政府资产规模及结构

资料来源:李扬等(2018)。

我国财政资源充足性还需要从债务风险角度进一步分析。如图2所示,从政府资产债务比看,我国总体资产债务率有所上升,但到2016年也仅有44.18%,我国政府资产负债情况总体比较健康,债务风险较小。政府资产包含很大一块固定资产或难以变现的基础设施等。这些资产虽然存在账面价值,但面临债务危机时很难及时变现,因此,我们进一步分析流动资产的债务偿还能力,以更准确地判断债务风险及我国财政资源充裕情况。本文将流动资产定义为容易变现的金融资产,包括存款、债券和通货等,但剔除社保基金,这是因为社保基金专款专用,并不能挪用偿还债务。根据图2,我国流动资产负债率从2010年的58.3%上升到2016年的62.3%,债务偿还能力较强,财政回旋余地较大,债务风险在可控范围之内。

总体看,我国政府资产情况较为健康,无论是从金融和非金融资产看,还是从综合资产负债看,我国财政资源都十分充裕,财政可持续发展的物质基础十分坚实。

同时,我国财政资源充足性也面临一些问题和挑战。首先是或有和隐性债务问题不容忽视,并且是当前财政可持续发展的首要风险。从我国负债情况看,我国政府债务规模也迅速增加,从2010年的30.94万亿元增长一倍仅用了6年时间,2011—2016年平均增速达13.4%。但在2015年和2016年增速放缓,显示出我国防范债务风险措施的成效。从债务规模看,我国债务以或有和隐性债务为主,2016年其比重达到56.5%,比2010年的54.6%略高。从波动看,或有和隐性债务增速在2014年及以前高于显性债务,但2015年和2016年增速低于显性债务,体现出更大不可控性。

或有和隐性债务主要有三个来源。一是地方政府隐性债务。地方政府隐性债务复杂、不规

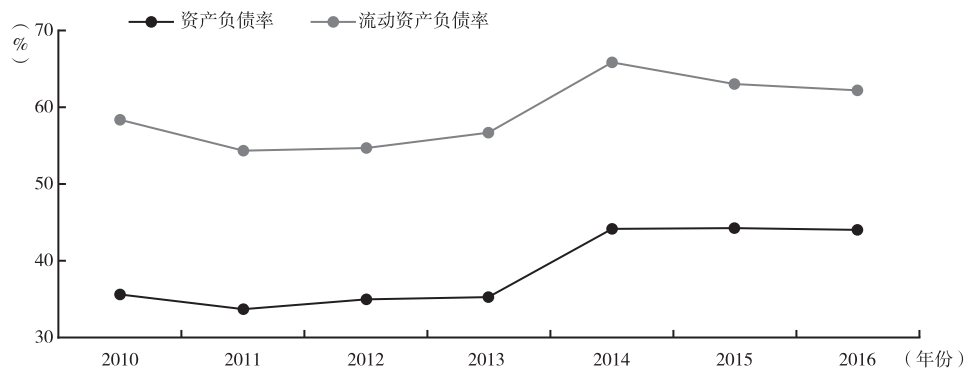


图2 我国资产负债率

资料来源:根据李扬等(2018)、汤林闽和梁志华(2019)的研究数据计算而得。

范、不透明,且存在极大不确定性,其根源的体制机制因素短时间内很难得到解决,因而可能会不断转化和扩展,进一步加大潜在的债务风险。债务风险是短期内我国地方财政可持续发展面临的 最大挑战。债务风险第二个重要来源是人口老龄化带来的未来的福利领域资金缺口。从存量看, 2016 年,社保基金仅占政府总资产的 1.33%。从资产增量看,2009—2016 年,社保基金增量平均 仅占资产增量的 4.06%。从流量看,虽然目前社保基金存在结余,但如果剔除财政补贴实际盈余 后,则连续 6 年为负。《中国养老金精算报告 2019—2050》估算表明,在考虑财政补助情况下,基本 养老保险到 2028 年首次出现收不抵支,到 2050 年当期缺口高达 11.28 万亿元。这说明,当前社保 基金仍没有建立起应对人口老龄化的制度和框架体系,未来养老金缺口将是政府债务的主要来源 之一,对我国财政可持续性带来巨大冲击。债务风险第三个重要来源是生态环境欠账。我国生态 环境形势仍然严峻,总体非常脆弱,缺林少绿,生态空间遭受过度挤占。大气、水和土壤污染形势 严峻,土地荒漠化及水土流失不容忽视。同时,我国仍处于城镇化和工业化快速发展期,面临城镇 扩张和产业发展等对生态环境保护的持续压力,发展与保护的矛盾更加突出。生态环境的区域风 险凸显,给财政支出带来巨大压力,也可能会进一步提升政府负债。

其次,我国财政资源充足性面临效率不高的问题。政府资产负债变动主要来源于流量层面的 流量贡献和存量层面的资产价值变动两方面,前者指每年政府公共支出带来的资产或负债的变 动,后者则来源于存量资产价值的变化(李扬等,2018)。这两方面都存在一些问题。

在存量方面,现有政府资产有效利用程度不足,无法建立财富稳定增长机制。自 2001 年以来, 我国政府资产流量贡献,即财政支出和公共投资的贡献度越来越高,其从 2001 年的 34.3% 上升到 2016 年的 73.8%。在净金融资产方面,财政支出和公共投资的贡献度也越来越高,2014—2016 年 的平均贡献度达到 57.8%。这反过来说明,我国存量资产保值增值能力较弱,存量资产没有得到 有效利用,很多资产长期处于闲置状态,导致资源极大浪费。因而必须未雨绸缪,提前建立政府资 产稳定增长机制,提升政府财政资源充足程度。

在增量方面,政府资产很大程度上来源于政府公共投资和财政支出,但公共投资效率不高。 公共支出是我国近些年政府资产不断扩大的主要原因之一,但其效率低下问题愈加突出。根据图 3,我国政府净资产 GDP 比以及政府净资产财政支出比都不断下降,说明每年 GDP 以及财政支出 所带来的政府资产规模增量总体呈下降趋势,反映出我国 GDP 和财政支出创造财富的能力有所下 降,产出效率相对较低。当政府驱动占用过多资源时会挤出市场主导投资,市场主导投资占比下

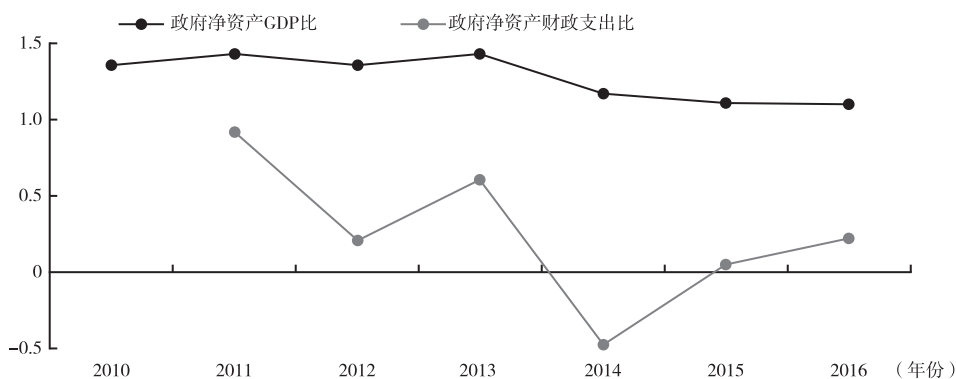


图3 我国政府净资产投入产出情况

资料来源:历年《中央和地方预算执行情况与预算草案的报告》、李扬等(2018)、汤林闽和梁志华(2019)。

降及政府投资上升会导致经济整体效率下降,使中国实现高增长目标更加困难,并进一步要求政府公共投资来刺激,导致恶性循环(白重恩,2018)。

综合来看,我国财政资源比较充足,政府资产债务情况较为健康,为财政可持续发展奠定了坚实的物质基础。但我国财政资源充足性也面临或有和隐性债务以及效率不高问题。地方政府隐性债务、人口老龄化和生态环境欠账是当前和未来财政可持续发展的主要风险。

(二)制度的合法有效性

基于上文分析,这部分主要从责任、合法性、效率、公平和适应性对我国财政制度合法有效性进行评估,分析我国财政制度的可持续发展性。

1. 责任

责任是指财政在推进国家治理中的职责,这是财政的权力边界,也是财政职能的体现。1994年分税制改革初步建立起一套具有中国特色、与中国特色社会主义市场经济相适应的财政体制,政府与市场关系初步理顺。财政在市场领域的基础框架得以建立,政府与市场关系发生根本性转变。此后,公共财政体制逐步建立和完善,公共服务投入不断增加,财政在社会领域的职责和作用越来越突出。随着十八届三中全会对财政的全新定位,财政跳出经济边界,成为国家政治经济社会等各子系统的基础和媒介,这就对财政职能提出了新的要求,与之相比,我国财政体制运行仍存在问题。

从外部看,政府、市场和社会边界不清晰与责任失衡,导致财政支出边界不清晰,承担“无限支出责任”,不可持续的制度风险在逐渐放大。一方面,由于政府与市场社会缺乏明确的边界划分,财政支出缺乏必要的边界约束。社会转型期各种矛盾和压力就都转移到政府,财政不得不在越来越多的事项中承担起托底责任,被动支出对财政自身的稳定性形成了巨大压力和挑战(傅志华、李成威,2013)。另一方面,财政在微观领域介入过深,财政越位导致对市场和社会干预过多,超出了财政职能的合理范围,反过来导致市场社会发育不足,进一步倒逼政府承担不合理责任。这不仅容易导致市场价格信号扭曲,影响公平竞争和市场机制发挥作用,而且也进一步固化财政承担的不合理支出责任。边界不清与责任失衡必定导致制度运行失衡,发展理性缺失,财政疲于应对短期各种矛盾和压力,而忽视了中长期化解矛盾和风险的制度建设,无法从根源上解决问题,财政不可可持续发展的制度风险将会逐渐放大。

从横向看,部门权责划分不清晰导致财政职能被肢解。当前财政预算分配权不统一,部门“二次分配权”导致财政职能分散在各职能部门,职能部门不同程度地拥有较多的预算资金自由裁量权和分配权。现实中财政职能被割裂,财政碎片化大大降低了国家治理的有效性,动摇了财政部门统筹资金的地位和能力。多头共管导致财政资源缺乏统筹安排的科学管理,财政职能发挥受职能部门博弈极大影响,进一步增加财政转型困难和放大财政可持续发展的风险。从纵向看,事权财权划分相对滞后导致基层财政可持续发展面临重大风险。从央地关系看,地方政府财政的可持续发展能力最差,其面临的风险最高。一方面,在“营改增”后,基层政府尚未找到合适税种作为主体税种;另一方面,省级以下地方政府事权支出责任划分相对模糊,基层政府承担支出责任仍然过多,在教育、社会保障等领域仍承担了较大支出责任。因此,当前制度环境下,基层政府面临最大的可持续发展风险。

我国初步建立了适应社会主义市场经济的财政体制,财政权力边界总体稳定,但在改革进入深水区后,政府、市场和社会界限仍不清晰,财政仍承担事实上的“无限支出责任”,政府扭曲或代替市场和社会发生作用的事情时有发生。从责任标准看,我国财政权力边界整体稳定,但制度微调 and 局部变动不断,且在进入改革深水区后,认识和实践滞后导致某些领域的财政边界愈加模糊,财政制度边界仍需进一步明晰。

2. 合法性

从合法性看,我国财政法制化程度不断提升。自分税制财政体制确立后,我国财政法制化程度不断提升。我国先后通过了《预算法》和《预算法实施条例》,并在2014年通过了新修订的《预算法》,从多个方面首次对政府的财政行为做出法律规范,推动预算法从管理法向控权法转变,突出人大的决算审查监督权。在税收法律建设方面,《个人所得税法》《企业所得税法》《环境保护税法》《资源税法》等10部实体税法先后制定并实施,体现了税收法定原则。配套法律建设方面,这些年颁布或修订的《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国政府采购法》《招标投标法》等都进一步完善了财政监督法律体系建设。2016年,财政部印发《法治财政建设实施方案》,探索建立以政府间财政关系法和预算法为两大支柱的现代财政法律制度体系,加强财政收入、财政支出、财政管理等重点领域的财政立法。

但是,与国家治理和现代财政制度要求相比,我国财政法制化进程仍相对滞后。首先,财政立法仍然不足。我国财税法规中法律类相对较少,以政府及其部门制定的规章制度占据绝对优势。财政制度运行缺乏基本法、转移支付法或政府间财政关系法。在收入方面,土地出让金、非税收入等不是通过法律管理;在支出方面,现有法律还未覆盖所有政府支出行为。其次,人大地位仍然相对较低,预算权力在行政和立法机关之间配置不平衡,法律约束能力不强。行政部门仍然在预算调整中拥有较大权力,自由裁量权大,大大降低了预算法律性和可预期性。人大预算的管理与监督的职责仍需进一步加强,缺少人大嵌入预算决策及执行过程的保障规则和操作说明,预算授权和对预算权力限制的法律规定都有所缺失,而这些正是财政法治精神的核心和内涵。

3. 效率

效率主要指财政资源的配置效率。我国不断优化财政收入和支出结构,推进预算制度改革,提升财政效率。在收入方面,我国逐步建立起一套适应社会主义市场经济的税制体系,激发了市场主体的活力,促进了经济社会的可持续发展。在支出方面,财政公共属性更加凸显,财政支出结构更加优化,民生、扶贫、科技等重点领域的投入机制逐步完善,投入力度不断加大。在预算制度改革方面,部门预算和预算管理体制框架逐步清晰和完善,逐步构建起层次清晰、运转顺畅、管理

高效的部门预算管理新框架。四大预算体系建立并逐步完善,中期财政规划管理稳步推进,预算公开力度不断加大,全过程全方位全覆盖的预算绩效管理体系逐步推进。

但同时,我国经济社会发展效率仍然有待提升,面临的主要是结构性问题,包含经济驱动力转换、产业结构优化、收入分配结构优化等。面对我国的结构性和体制性问题,财政效率仍然存在一些问题,与现代财政制度与高质量发展要求存在一定差距。第一,财政收入体系制度化程度不高。税、费、租之间边界不清晰,四大预算形式和管理较为模糊,最具规范性的税收收入占四本预算的比重从2011年的53%下降到2019年的44%,占比过低。第二,税收结构扭曲经济结构。我国税收收入以流转税为主,近些年流转税收入所占比重虽然有所下降,但到2019年仍然占税收收入的51.02%。流转税比重过高,一方面导致投资结构或消费结构不合理,并进一步导致产业结构不合理和资源配置的低效率,另一方面流转税税负的长期持续转嫁以及课税的累退性不利于居民收入占比提升,导致国民收入分配格局失衡,而且税负主要由消费者承担导致居民消费能力降低,抑制居民消费需求(沈坤荣、余红艳,2014)。第三,随着我国进入高质量发展阶段,经济增长驱动力越来越从要素投入向创新驱动转变,因而科技和教育是推进我国经济转型和高质量发展的关键之一。但目前我国科技财政投入机制仍存在显著不足。科技财政资金总量不足和结构不合理并存,重点不突出,基础研究支持力度过小,政府市场关系没有理顺,投入方式过于单一,管理职责并未理顺,科技绩效评价和管理机制建设还相对滞后,政府采购政策配套不完善,税收激励政策缺乏针对性。财政在促进我国经济转型和高质量发展方面的支撑功能仍有待于强化。

4. 公平

维护社会公平正义是当前财政职能和目的之一,也是公共财政的本质属性。近些年来,我国税制的收入分配调节作用不断增强;财政民生保障机制逐步建立,不断加大对民生投入力度,推进公共服务均等化。覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系逐步建成,根据《中国社会保障发展指数报告2016—2018》,2017年我国城乡基本养老保险参保率为77.97%,城乡养老保险覆盖率为82.02%,城乡医疗保险参保率为94.12%,覆盖率稳步提升。教育体系更加完善,城乡和地区教育差距不断缩小,教育投入保障机制基本建立,2012年后国家财政性教育经费占GDP比重连续7年保持在4%以上。低水平广覆盖的医疗卫生保障制度初步建成,形成以政府投入为主,多种渠道筹资的投入保障机制,国家卫生总费用从1978年的110亿元上升到2018年的57998亿元。

但同时,我国财政体制的公平性还有待进一步提升。首先,财政支出存在结构性扭曲。政府投资和资本形成支出所占的比例过大,中国经济增长长期依赖政府驱动的大规模政府公共投资,导致生产性支出过多还会挤占民生支出比重,公共服务支出的比例不高,我国教育、医疗卫生、社会保障和就业等还不能满足人民日益增长的美好生活需要,教育投入不足和效率不高并存,“看病难”“看病贵”问题仍然没有得到根本改变,就业培训服务提供不足,养老缺口巨大,城乡区域公共服务差异仍十分显著,社会民生事业仍然是发展的短板。作为编织社会“安全网”的主要政策工具,财政在提供社会公共服务方面任务仍十分艰巨。其次,财政收入分配调节作用不强,因公平性不足导致社会矛盾与社会冲突加剧的社会风险在不断积累。所得税和财产税比重过低,缺乏统一的社会保障税,个人所得税调节作用偏弱,使我国税收制度整体存在比较明显的累退效应,不利于收入分配调节以及税收社会公平功能的充分发挥。土地出让收入是地方政府主要收入之一,但其降低了购房者实际收入水平,拉大了居民财产性收入的差距以及城乡居民收入差距,进一步降低了财政的收入分配调节作用。

5. 适应性

党的十八届三中全会赋予了财政在新时代和新历史时期“国家治理的基础和重要支柱”的功能和作用定位。财税改革一直发挥着基础和引领的作用,在完善预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央和地方政府间财政关系等方面都取得了重大进展。一是全面深化预算管理制度改革。政府预算体系不断完善,中期财政规划管理、预算公开、跨年度预算平衡机制逐步推进,预算绩效管理全面实施(闫坤、于树一,2017)。二是推进税收制度改革。在税制方面,先后实施了营改增改革、个人所得税改革、消费税和房地产税改革,逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,开征环境保护税。合并国地税,构建一个规范、高效、统一的税收征管体系和纳税服务体系。三是推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,完善央地关系。出台《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》和《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》,明确财政事权和支出责任划分改革的时间表、路线图和主要内容;加快推进 15 个领域的中央与地方财政事权和支出责任划分改革,已经出台了医疗卫生、教育、科技、交通运输等领域方案。

我国不断推进现代财政体制改革,制度在逐步完善,支撑财政可持续发展的能力越来越强。但作为国家治理基础和重要支柱,财政不仅仅要达到改革进度,更要发挥引领和带动作用,以财税体制改革带动其他领域改革,推进财政可持续发展。从这个角度看,我国财税改革进度要低于预期,楼继伟在 2016 年也认为,目前财税改革要“比三中全会要求的进度适当地慢了一点”。^① 因此,未来仍需加快推进财税体制改革,完善现代财政制度,为财政可持续发展奠定坚实基础。

(三)外部冲击

人类社会已经进入风险社会,但人类应对不确定性及其衍生风险的知识体系仍未建立起来(刘尚希等,2018)。当前财政面临的风险和外部冲击明显增多,近二十年,2003 年的 SARS 危机、2008 年国际金融危机等重大公共危机频发,凸显出应对外部冲击的重要性。下面以这次新冠肺炎疫情为例,分析财政如何基于财政可持续视角应对重大外部冲击。当前,新冠肺炎疫情对我国经济产生全方位的冲击,需求和生产骤降,投资、消费、出口均受明显冲击,随着疫情在全球范围内扩散,全球供应链和产业链受到冲击,新冠肺炎疫情对我国宏观经济影响转向中长期。面对巨大疫情冲击,我国不断增强宏观调控政策力度,无论是疫情防控还是后续经济社会秩序逐步恢复,无不体现出中国举国体制的制度优势。国家实施积极的财政政策,包括加快 5G 网络、数据中心等新型基础设施建设进度,适当提高财政赤字率,发行特别国债,增加地方政府专项债券规模,出台一揽子减税降费措施支持疫情防控等。这些措施是及时和必要的,但必须基于财政可持续视角梳理和厘清应对外部冲击的财政政策逻辑和思路。

首先,积极财政政策必须权衡短期与中长期经济增长的关系,防止为短期增长而恶化中长期结构性问题。当前我国经济主要问题是结构性问题。积极财政政策必须在维护短期经济增长和中长期经济增长潜力之间权衡,不能为了短期保证经济增速而采取大水漫灌全方位刺激方式,走过去老路,进一步恶化我国经济结构性问题,增大未来结构调整和经济转型难度。

其次,积极财政政策要以提升效率为导向,注重政策合理有效性。财政政策效果取决于乘数效应和挤出效应,而随着政府支出、财政赤字或债务越高,财政政策的挤出效应越明显。因此,当前积极财政政策要提升效率,财政支出,特别是政府投资应该限定在市场主体不愿意投资的市场

^① 2016 年 3 月 7 日,十二届全国人大四次会议新闻中心举行记者会,邀请财政部部长楼继伟等就“财政工作和财税改革”的相关问题回答中外记者的提问。

失灵领域,防止挤占社会资本发展空间。当前热议的新基建从概念上没问题,但问题关键在于支出方向和方式。要基于公共产品属性,对新基建所有投资领域和产业链条进行系统梳理,凡是社会资本能够参与的领域,政府资金都应该相应退出或者优先支持引入社会资本的项目。只有这样才能厘清财政政策干预思路,防止政策低效。

最后,财政政策要注重夯实经济微观基础,结合体制改革增强政策获得感和受益性。一方面,我国财政乃至宏观政策很多带有浓厚的行政命令色彩,政府主导,企业或者居民等微观主体参与感不强,因而在一定程度上导致政策无法有效对接企业或居民需求或痛点,降低政策获得感和受益感。另一方面,我国市场的微观基础薄弱,劳动力、资本和土地等要素市场化程度不高,民营企业融资难、融资贵等问题凸显,使政策空间缩小,边际效应快速递减。如果没有良好的市场微观基础,财政政策乃至任何宏观调控政策都难以获得长远实效。因而,必须夯实经济微观基础,提高财政政策针对性,结合体制改革破除旧壁垒和制度瓶颈,增强政策获得感和受益感。

四、“十四五”时期推进财政可持续发展的对策与建议

我国财政面临多重风险,唯有通过强化顶层设计,全面深化改革,建立现代财政制度才能为我国财政可持续发展提供坚实支撑。

(一)基本原则

首先,要有系统思维方式。如果经济中存在很多扭曲,那么消除其中的一个扭曲或者几个扭曲(只要还没有消除所有的扭曲),情况可能会变得更差而不是更好(张军、王永钦,2019)。推进财政可持续发展,要基于财政资源、财政体制和财政政策等因素综合推进。单方面的推进非但无法解决财政可持续发展问题,反而可能引发更大治理风险。因此,要基于国家治理视角来统筹安排,加强顶层设计,强化不同领域改革联动。

其次,要有多元共治理念。我国财政可持续发展面临的最深层次问题之一就是财政无限支出责任和支出过度向财政集中。这主要是因为市场社会发育不足,难以有效分担和化解财政压力,导致政府和财政部门疲于奔命。良好的市场和社会可以将很多风险和问题化解在体系内部,而不会传导到政府,这会将财政从具体问题处理中解放出来,从而使财政将重点聚焦于中长期制度建设,建立可持续发展的制度框架。

最后,要有风险思维方式。财政更要基于风险视角来梳理当前财政制度和财政政策。当前经济风险、金融风险、社会风险、生态环境风险等各领域风险交织叠加形成整体性风险,风险复杂化,显性和隐性风险并存。因此,财政要有风险思维方式,财政治理方式要强调前瞻性,从事后干预向事前防护转变,基于风险或挑战构建财政政策和制度框架。

(二)对策与建议

1. 强化政府资产管理和运作能力,扩大财政可支配资源

在收入增速下降、支出刚性增长情况下,要创新财政收支方式,扩大财政可支配资源,满足财政可持续发展的需要。(1)强化政府资产债务管理能力,创新财政投融资体系。要进一步梳理政府资产债务情况,结合政府职能和财务目标等,科学分类政府资产债务,加强对政府资产债务情况掌握,摸清家底。逐步建立完善政府资产债务管理基础数据系统、政府资产债务报告制度和政府资产债务管理制度体系,编制政府资产负债表,加强政府资产债务监管,持续开展资产债务风险评估,建立资产债务信息公开制度。要建立规范的政府举债融资机制,完善政府信用评级债务监测

及债务信息披露制度。放宽放活社会投资,给予各类投资主体平等地位,实施负面清单管理,推动政府向服务型政府的转变。拓宽融资的渠道,发展产业(股权)投资基金、资产证券化、非金融企业债务融资工具、项目收益债等融资方式,引入和利用政府引导资金、社会资本、金融机构资金、社会保障基金、保险资金、境外资金等,发挥好财政的引导和放大作用,完善 PPP 模式。存量方面,要注意盘活资产债务,推进养老金和住房公积金等入市,逐步建立政府资产保值增值机制。通过融资租赁或资产证券化等方式引入社会资本,盘活存量项目,提高政府资产流动性,项目产生资金可以继续向公共服务、基础设施等领域倾斜。(2)提高政府公共投资的有效性。基于公共产品属性,对当前政府支出领域和方向进行系统梳理,明确政府投入方向和领域,将政府支出集中于服务民生和市场失灵领域,在其他领域和方向引入金融社会资本,发挥市场机制的决定性作用,提高投资效率。提高政府项目投资的计划性,建立规范的项目投资决策机制,实行严格的项目审批制度,编制跨年度政府投资计划。将投资项目立项、决策、资金使用和债务偿还等全过程纳入管理,提高投资效率,降低地方政府的债务风险。(3)针对中长期潜在风险,推进关键领域改革。一是推动养老保险制度改革。明确养老保险制度目标,合理划分政府、企业和个人责任分担,整合各部门社会保障基金管理职能,推进职工基础养老金全国统筹,建立健全中央与地方责任分担机制。扩大覆盖面,更加重视风险较高和最需要覆盖的法定参保人群。推动基金市场化、多元化、专业化投资,发展多层次养老保障体系,大力发展准强制性的养老金第二支柱职业年金,通过税收优惠、补贴等方式,发展商业养老保险以及个人储蓄养老保险。进一步划拨国有资产补充社保基金,做大国家社会保障储备基金制度。二是提升生态环保治理能力。进一步厘清各级政府的生态环保事权,细化事权清单,加大中央和省级政府财政支出权责。完善环境保护税法规制度,健全税收优惠和惩罚机制,根据污染排放物的治理紧迫度与征收难度逐渐扩大征收范围,将二氧化碳等纳入环境保护税征收范围。建立完善生态补偿的横向转移支付制度,建立相关的法律法规体系,降低各地方政府间博弈和谈判成本。强化区域政府的辖区环境保护责任,推动完善公众社会和媒体等参与环境监督渠道。

2. 推进财政体制改革,建立现代财政制度

(1)培育市场社会发育,逐步明晰财政责任和支出范围。明确财政责任和支出范围关键在于推动政府向“有限和有为政府”转变。具体来说,要深化体制改革,加快政府职能转变,培育壮大市场社会发育,尊重经济社会发展规律,更多带动市场主体和“第三部门”在各项事务中发挥更大作用和承担更多责任,从而逐步将政府从“无限责任”中解脱出来,推动政府职能转变。通过市场社会发育以及与政府互动,在长期实践中逐步厘清政府市场社会边界,使政府更加聚焦于市场失灵、公共管理与服务领域,科学界定财政支出责任的边界与内容,发挥出市场在资源配置中的决定性作用。(2)建立事权与支出责任相适应的制度。合理划分中央地方事权和支出责任,科学确定各级政府职能分工。在考虑公平、效率和财政可持续的基础上,根据不同层级政府和财政的功能定位,按照公共产品基本属性、外部性和信息复杂程度,将事权和支出责任在中央和地方之间合理划分。适度加强中央政府事权和支出责任,减少委托事务。进一步细化和明确当前重点领域划分方案,避免标准不清、划分模糊和难以执行等问题。同时,通过转移支付体系优化和地方税体系建设等方式,实现财权和事权的匹配。(3)改革完善财政收入制度。要重构收入整体格局,提升财政收入规范化水平。清理行政性收费和政府性基金,公开非税收入,推进基础养老金费改税,降低非税收入和政府性基金收入所占比重,提升税收收入所占比重。优化国企利润上缴机制,进一步提高国有资本收益上缴公共财政的比例。提高直接税比重,完善房地产税收制度,加快综合申报与分类扣除相结合的个人所得税改革,研究实施社会保障“费改税”改革和开征遗产税与赠与税。降低

现行间接税税率,继续优化增值税税率结构。加快资源税和环保税改革,大力提高现行税种绿化程度。同时,在中央省市县中重新配置现行税种,加快推进房地产税和消费税改革,逐步建立地方税体系。推进税收法治化,持续推进税收立法。(4)以预算绩效管理改革为引导,建立现代预算管理体制。在充分借鉴国内外实践经验基础上,基于我国国情,逐步推进预算管理体制。具体来说,现阶段要贯彻《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的精神,逐步建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,明晰支出责任,将绩效概念逐步融入预算管理,构建起具有中国特色的预算绩效管理体系。以绩效为引导,创新预算模式和管理机制,推动预算控制方式、预算制度内容、财政管理手段等全方位的转变,逐步建立起我国绩效预算制度框架。

3. 针对外部冲击,基于财政可持续制定和优化财政政策体系

(1)兼具稳增长和调结构,加大财政对新型基础设施建设,新型城镇化建设以及交通、水利等重大工程的投资力度。在财政支出领域上,要基于我国短板和结构性问题,将支出投向 5G、新能源汽车充电桩、人工智能、大数据和智慧城市建设等新型基础设施项目,以及人口集聚的都市圈基础设施和公共服务。在财政支出方式上,要基于公共产品系统梳理新型基础设施项目及各环节,将财政支出集中于市场失灵和公共服务领域,在能够引入市场机制的领域或环节都进入金融社会资本,发挥市场机制的决定性作用。(2)以中小微企业、民营经济和低收入群体为重点,增强财政政策受益感和微观主体活力。继续实施降低失业保险费率和工伤保险费率等措施,进一步降低企业所得税税率;对受疫情影响严重的行业、中小微企业给予直接补贴或贷款贴息,优先发放贷款。实施现金补助或消费券政策,补贴中低收入群体,加大对中低收入群体的转移支付力度,提振需求。同时,加大对职业技能培训、就业创业的补贴支持力度,千方百计保就业。(3)从中长期看,要通过改革降低制度成本,夯实经济微观基础。要推进劳动力、资本和土地等要素市场化改革,逐步消除行政性垄断和无效管制等,改变民营经济弱势地位,维护市场公平竞争;加大对科研创新投入力度,提升企业科技含量和竞争能力;推进保障性住房、教育、医疗和社保改革,完善社会福利体系,降低居民负担,真正扩大内需。

参考文献:

- [1] 埃莉诺·奥斯特罗姆、拉里·施罗德、苏珊·温:《制度激励与可持续发展——基础设施政策透视》,陈幽泓、谢明、任睿译,上海三联书店 2000 年版。
- [2] 白重恩:《实现地方政府激励的导向从高速增长到高质量发展的转变》,搜狐网 2018 年 2 月 28 日。
- [3] 邓晓兰、陈宝东:《经济新常态下财政可持续发展问题与对策——兼论财政供给侧改革的政策着力点》,《中央财经大学学报》2017 年第 1 期。
- [4] 邓子基:《财政平衡观与积极财政政策的可持续性》,《当代财经》2001 年第 11 期。
- [5] 杜金富、王毅、阮健弘:《〈2008—2016 中国政府资产负债表〉编制报告》,《中国金融》2019 年第 3 期。
- [6] 伏润民、缪小林、师玉朋:《政府债务可持续性内涵与测度方法的文献综述——兼论我国地方政府债务可持续性》,《经济动态》2012 年第 11 期。
- [7] 傅志华、李成威:《警惕财政支出责任无限化》,《党政干部参考》2013 年第 9 期。
- [8] 国家发改委经济研究所课题组、刘国艳、王元、王蕴、刘雪燕、许生:《积极财政政策转型与财政可持续性研究》,《经济研究参考》2012 年第 2 期。
- [9] 李扬、张晓晶、常欣等:《中国国家资产负债表 2018》,中国社会科学出版社 2018 年版。
- [10] 林尚立:《在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择》,《复旦学报(社会科学版)》2009 年第 2 期。
- [11] 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》,《财政研究》2018 年第 1 期。
- [12] 刘尚希:《财政风险:一个分析框架》,《经济研究》2003 年第 5 期。
- [13] 刘尚希:《一个地方财政能力的分析评估框架》,《国家治理》2015 年第 12 期。
- [14] [美] 马丁·利普塞特:《政治人:政治的社会基础》,刘钢敏、聂蓉译,商务印书馆 1993 年版。

15. 马骏、张晓蓉、李治国:《国家资产负债表研究成果及其应用》,《科学发展》2013年第12期。
16. 沈坤荣、余红艳:《税制结构优化与经济增长动力重构》,《经济学家》2014年第10期。
17. 汤林闽、梁志华:《中国政府资产负债表2019》,《财经智库》2019年第5期。
18. 闫坤、于树一:《十八大以来我国财税体制改革回顾与展望》,《中国财政》2017年第20期。
19. 杨志宏:《“可持续财政”理念辨析》,《地方财政研究》2010年第7期。
20. 余永定:《财政稳定问题研究的一个理论框架》,《世界经济》2000年第6期。
21. [美]约翰·罗尔斯:《作为公平的正义:正义新论》,姚大志译,中国社会科学出版社2011年版。
22. 张军、王永钦:《大转型:中国经济改革的过去、现在与未来》,格致出版社2019年版。
23. 郑功成:《中国社会保障30年》,人民出版社2008年版。
24. Buiter, W. H., Persson, T., & Minford, P., A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, Vol. 1, No. 1, 1985, pp. 13 – 79.
25. Buiter, W. H., The Fiscal Theory of the Price Level: A Critique. *Economic Journal*, Vol. 112, 2002, pp. 459 – 480.
26. Rubio, O. B., Carmen, D. R., & Vicente, E., On the Sustainability of Government Deficits: Some Long-term Evidence for Spain, 1850 – 2000. *Journal of Applied Economics*, Vol. 13, No. 2, 2010, pp. 263 – 281.
27. Wilcox, D. W., The Sustainability of Government Deficits: Implications of the Present-Value Borrowing Constraint. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 21, No. 3, 1989, pp. 291 – 306.

Study on Fiscal Sustainability in the Fourteenth Five-Year Plan Period

YAN Kun, BAO Shuguang (Chinese Academy of Social Sciences, 100028)

Abstract: In the context of national governance, finance is embedded in the economic, political and social systems of our country and becomes the medium of each subsystem of the country, so we should study fiscal sustainability from a systematic and comprehensive perspective. This paper constructs an analytical framework including the adequacy of financial resources, the rationality and effectiveness of the system and the external impact, to study fiscal sustainability of our country. In general, our government's asset debt situation is relatively healthy, financial resources are relatively sufficient, but it also faces contingent liabilities, implicit debt risks and inefficient problems. Our country has initially set up the basic framework of fiscal system with Chinese characteristics, which is suitable for national governance, but there are still many problems in the aspects of responsibility, legality, efficiency, fairness and adaptability. In the case of external shocks, the logic and thinking of fiscal policy to deal with external shocks should be clarified according to the connotation of fiscal sustainability. Therefore, to realize the sustainable development of finance, we should strengthen the ability of government assets management and operation, expand fiscal disposable resources, promote the reform of financial system and establish a modern financial system, and formulate and optimize the financial policy system based on fiscal sustainability in response to external shocks.

Keywords: Fiscal Sustainability, National Governance, High-Quality Development, National Balance Sheet, Debt Risk

JEL: H11, H60

责任编辑:汀 兰