

2018

第七部分 附录

*Appendix*

中国财政杂志社

中国  
财政  
年鉴

FINANCE YEARBOOK OF CHINA

中国财政杂志社

## 财政理论研究

# 聚力国家高质量发展 完善现代财政理论体系

## ——2017年财政理论研究主要成果与进展

2017年是我国财政理论和政策研究工作取得重大发展的一年。在十九大精神指引下,全国财政理论研究和政策研究工作深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,根据社会主要矛盾的新变化,坚持从平衡、充分、协调和可持续的角度对当前财政理论体系进行全面梳理和思考,按照建设中国特色社会主义财政学科的要求,并根据现代财政制度建设的最新实践,对相关的理论模型、逻辑框架和核心观点进行创新和突破。将这些财政理论研究和政策研究成果汇总,并结合重大改革要求和财政中心工作,可划分和总结为十个方面。

### 一、推进基础理论创新,拓展财政学科领域

2017年,我国财政基础理论创新和学科建设工作主要沿循习近平新时代中国特色社会主义经济思想、财政学的基本问题和主要思想、财政学分析技术和方法三个维度深入开展。

(一)习近平新时代中国特色社会主义经济思想为财政学的发展提出了新的目标和要求,并提供了更加重要和广阔的“舞台”。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,财政理论坚持新发展理念,主动贯彻落实党对经济工作的集中统一领导、以人民为中心的发展思想、实施供给侧结构性改革、坚持稳中求进工作总基调等重大战略思维,形成了一系列重要的理论成果。闫坤在《新时代:以新的主要矛盾标识新的历史方位》中强调,理解党的十九大报告对我国社会主要矛盾的新界定,不仅要以静态的眼光把握社会主要矛盾是什么,还要以动态发展的眼光分析矛盾内部的构成,把握矛盾运动的规律和趋势。面对人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,运用重点论的分析方法,先聚焦贫困人口,再聚焦“三农”问题,最后聚焦可能的财力。闫坤、张鹏在《以经济规律特性认识我国新时代发展特征》中指出,新时代强调历史唯物主义、辩证唯物主义和认识论等三个视角;经济规律强调资源要素、

生产方式、配置调控三个层次,财政学需要面对好全球化、现代化、初级阶段,新发展理念、供给侧改革、稳中求进,区间意识、底线思维和战略定力等九个方面的新时代特征。此外,刘昆、楼继伟、丛树海、马国强等人也从不同的角度对新时代的特征与财政理论发展的问题做出了探索。

(二)财政学的基本问题和主要思想一直是财政学科建设的关键所在。财政学的基本问题突出表现在财政的本质、财政的性质、中国特色社会主义财政学框架等方面,而财政思想也根据社会主要矛盾变化和实践的发展不断形成新的成果,并对原有思维模式和逻辑主线进行了一定程度的创新。陈少强在《以国家分配论为核心的财政思想》中指出,国家分配论把分配置于马克思再生产原理四个环节的中介地位,把财政置于生产力与生产关系、上层建筑与经济基础的矛盾运动中。在这个基础上建立的财政学,突破了过去那种收、支、平、管的旧体系,形成了一个财政与经济相互交织、分配关系与生产力相互制约、上层建筑与经济基础相互作用的新的财政学体系。杨志勇在《财政学的基本问题——兼论中国财政学发展的着力点》中认为,对财政学基本问题的不同看法代表着对中国财政学发展方向的不同认识,涵盖财政学的边界、私人与公共的关系、财政政策评价的标准、国家财富管理的奥秘等四个基本方面。他在《现代税收思想的渊源与发展》中认为,现代税收思想主要考察关税、租税关系、税收与资本保护、经济分析工具的发展与税收思想的深化四个方面,税收与经济有着密切关系,经济理论的发展推动着税收思想的演变,税收思想的演变背后有着深刻的现实背景。李俊生在《新市场财政学:旨在增强财政学解释力的新范式》中,对“新市场财政学”做出了全面的分析,以政府和市场之间的关系作为切入点,阐述了新市场财政学通过重新定义市场模型,重新解释政府(以及以政府为代表的公共部门)、企业(以及以企业为代表的私人部门)和市场之间的关系,进而为重构具有强大解释力和精准预测力的财政学范式开辟了一个全新的研究路径。张馨、游宏炳则

在《平淡执着总是真——叶振鹏教授财政学术思想简述》中对已有的财政思想进行总结,进一步系统化和科学化,提出以下观点:一是立足中国国情实际研究理论问题,二是紧跟国家前进步伐探索实践问题,三是坚持运用马克思主义的立场和观点,探索财政发展规律。

(三)财政学的分析技术和分析方法是财政学的方法论和技术工具。财政学在方法论上进一步强调动态性、均衡性和趋势一致性,并在技术工具上大量利用现代信息技术和统计方法,对财政运行中的结构性问题进行了深入分析和揭示。贾俊雪在《公共基础设施投资与全要素生产率:基于异质企业家模型的理论分析》中构建了一个异质性企业家模型,以中国现实数据为基础,利用数值模拟深入考察公共基础设施投资对全要素生产率(TFP)的影响机理,同时考虑金融摩擦、劳动摩擦和其他财税政策对公共基础设施投资TFP效应的抑制作用。郭婧、岳希明在《财政收支因果关系研究文献综述》中系统梳理了财政学文献关于财政收支因果关系的理论分析,归纳了实证分析财政收支关系的计量经济学方法,总结了有关高收入国家、中等收入国家、低收入国家和我国的实证研究成果,探讨了不同财政收支关系假说的内涵及其与削减财政赤字的内在联系。吴俊培、艾莹莹在《地方财政竞争无效率的实证分析》中构建了经济发展标杆指数,对地方政府公共支出竞争和经济发展指数间的关系进行实证分析,研究结果表明地方政府间的公共支出竞争效率存在倒“U”型的非线性趋势,适度的竞争能够产生效率,而过度的竞争会造成效率损失。

## 二、推进财政政策研究,优化政策体系和措施效果

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政政策的领域和内涵也在不断的延伸和拓展。2017年,我国财政政策研究主要围绕着三个主题展开:第一,积极财政政策的运行和优化研究,并以支持供给侧结构性改革为关键着力点;第二,以“五位一体”总体布局为目标的财政政策研究;第三,贯彻新发展理念中的财政政策研究,并包括新型城镇化发展的内容在其中。

(一)积极财政政策研究主要着力于路径、模式和结构层面,并以供给侧结构性改革为重点,形成一系列新的研究成果。刘尚希在《对积极财政政策认识的三个严重误区》中指出,继续实施积极的财政政策适应了复杂国际国内经济形势下实现更好发展的要求,是保持经济平稳健康发展、完成各项既定目标的有效举措。但存在三个严重误区:一是积极财政政策只是需求管理的一个工具;二是继续实施积极财政政策会导致风险失控,甚至发生财政危机;三是企业反映税负负担重,积极财政政策不是“真积极”。吕冰洋在《中国财政政策的需求与供给管理:历史比较分析》中认为,计划经济时期,财政政策以供给管理为主,政府通过强制储蓄手段积累资金,并通过财政拨款扩大投资;财政包干时期,财政通过放权让利改革实行供给管理,通过提高居民收入和降低消费成本实行需求管理;两次积极财政政策时期,财政通过政府投资扩张和对信贷资金的拉动,实现需求管理为主的政策;经济进入新常态后,财政通过降低企业

成本和提高资源配置效率,实现以供给管理为主的政策。李方旺在《加大供给侧结构性改革 促进创新驱动发展 成功跨越“中等收入陷阱”》中认为,中国成功跨越中等收入陷阱的政策思路包括五个方面:一是坚持创新驱动发展战略,二是积极推进供给侧结构性改革,三是坚持市场经济改革战略,四是着力保障和改善民生,五是转变政府职能,提高政府治理能力。

(二)财政政策支持“五位一体”总体布局的发展是财政作为国家治理基础的重要体现。财政政策研究的重点是着力推进经济、社会、生态、文化发展中的财政基本策略、路径和方法等内容。刘伟在《促进生态文明建设的财税政策》中指出,新时期财政支持生态文明建设,要注重处理好以下关系:一是协调理顺政府与市场的关系,更大程度与更广泛范围鼓励引导社会资金进入生态文明建设领域;二是正确处理中央与地方的关系,建立激励相容的生态文明建设政策体系;三是正确处理保护与发展的关系,真正将绿色生态优势转换为发展优势。谷诚、曲红宝在《财政政策、腐败与经济增长:理论分析与现实考察》中认为,将腐败对财政政策的“污染”引入内生经济增长分析框架,发现腐败会扭曲财政政策的作用效果,综合影响则取决于腐败引致的促进和抑制作用强度的相对大小,腐败在一定程度上抵消了提高资本所得和消费税率对经济增长产生的抑制作用。周丽在《对商业养老保险进行财政补贴的必要性研究——以低收入群体为例》中认为,基于我国贫富差距较大,存在大量低收入群体(指收入水平低于或略高于个税起征点的群体)且该群体恰恰最需要提高养老保障水平的现实,应构建可持续、多层次的养老保障体系,应该对参加商业养老保险的投保人实行财税优惠政策。王敏在《城乡居民基本养老保险财政补贴政策研究》中认为,政府财政支持是城乡居民养老保险制度得以存在和发展的重要物质基础,在中央城乡居民养老保险财政补贴政策框架的指导下,城乡居民养老保险财政补贴政策不仅为城乡居民养老保险制度发展提供了资金支持,更重要的是它发挥了激励和引导作用,提高了城乡居民参保缴费的积极性。戚骥在《支持文化产业发展的财政支出政策探析》中认为,随着文化产业发展进入新阶段,财政支出政策面临资金总量不足、投资结构分散、绩效管理薄弱等新问题和新挑战,应加大财政投入力度、优化资金投入结构、完善绩效预算管理。

(三)新发展理念下的财政政策研究的重点在于如何运用财政政策支持创新、协调、绿色、开放和共享发展。财政政策研究在上述五个构成方面和体系协调上共同发力,并结合财政政策风险管理研究形成了一系列重要的研究成果。刘茜在《融资约束、财政补贴与企业研发投资研究述评》中指出,研发与开发是科技创新的主要源泉,而融资约束和财政补贴是影响企业R&D投资的两个重要因素,两个因素之间,财政补贴处于主动地位,并拥有对融资约束良好的撬动和改善能力。石建华在《农业供给侧改革的财政支点》中认为,在农业供给侧结构性改革中,财政政策如何作为,需要在深入分析现行涉农政策的基础上,结合农业产业特点和各地实践等,适时调整和完善支持农业发展的财政政策措

施。徐琰超、尹恒在《村民自愿与财政补助：中国村庄公共物品配置的新模式》中认为，随着村庄收入差距的扩大，户均“一事一议”筹资规模逐步下降；随着上级政府“一事一议，财政奖补”资金比例的提高，村庄公共物品供给规模扩大。因此，村民自愿与财政补助模式是中国村庄公共物品配置领域不断探索的成功制度变迁范例，对地方公共物品配置的改革具有重要启示。温涛、董文杰在《财政支农政策促进了城乡经济一体化发展吗？》中认为，财政支农政策并未有效促进城乡经济一体化发展，反映出财政支农资金存在错配或外溢等问题，需要按照坚持政府和市场共同着力、中央和地方共同作为、投入和管理共同推进“三位一体”措施，完善政策体系。武靖州在《防范化解重大风险前提的积极财政政策转型》中认为，在财政扩张不可持续、政府应对公共风险责任日趋增加的情况下，财政政策应当在公共风险与财政风险之间做出权衡，在控制财政支出扩张的基础上有效应对公共风险，要求财政政策从调节总量向调节结构、调节利益转变，从传统财政政策的“冲击——支出——乘数——总量”转向“行为——风险——治理”的新逻辑。

### 三、推动经济平衡充分发展，实现宏观政策有序协调

2017年，我国宏观调控的基调是积极财政政策与稳健货币政策的搭配，并综合运用产业政策、土地政策、社会政策等与财政货币政策结合，形成具有良好针对性和有效性的调控效果。在宏观调控的研究上，成果大致包括三个方面：一是财政货币政策间的协调问题，形成规范、协调、有序的政策框架；二是财政政策对改革的支撑作用，特别是对供给侧结构性改革的有效保障和推进；三是财政政策对产业发展和社会发展的促进作用以及与相关政策的有效协同。

(一) 财政与货币政策的协调是宏观调控的主基调和基础机制。财政与货币政策的协调研究主要集中在调控机制设计、推动经济发展方式转变和促进高质量发展等领域，并取得了较为丰硕的成果，对相关领域的政策调控也发挥了一定程度的智力支持作用。侯胜洪、徐刚等在《供给侧改革背景下财政政策与货币政策协调配合问题研究》中认为，“三去一降一补”是供给侧结构性改革的重要内容，必然伴随减税、增加政府支出、减少金融链条等措施，财政政策和货币政策的协调配合是推进供给侧改革顺利进行的有效保障。燕红忠在《财政转变、金融发展与经济转型——兼论中西方长期金融发展中的“分流”与“合流”》中认为，通过对财政转变与金融革命关系的分析，表明对税收权力的限制和公共信用不仅是金融革命的关键所在，也是现代金融发育成长的基础和保障，经济现代化必然伴随着金融的加速发展，而各国的政府行为、金融条件及发展路径将直接影响其经济发展进程，也是中西方金融“分流”的基本原因。陈彦斌、王佳宁在《中国宏观调控的现实功用与总体取向》中认为，宏观调控重在实现经济与金融的双重稳定目标，至于“调结构”、“转方式”等其他目标的实现，从根本上来讲需要以要素市场化改革与国企改革为核心的各项市场化改革措施得到有效落实，所以宏观调控既不宜缺位，也不宜越位。

(二) 推进经济社会改革的发展是宏观调控的重要内容，并将宏观调控与国家治理进行了有效的融合。宏观调控的经济社会改革研究主要基于供给侧结构性改革展开，推进“三去一降一补”的有效实施，形成良好有序的国家治理局面。贾康、朱冬在《把握去产能大势下的战略布局》中指出，去产能下的战略布局有三个层面必须把握：一是去产能要结合供给侧结构性改革的解读和要点；二是中国绿色财税体制具有切入点和复杂性特征；三是从机制上有效把握，形成最关键的举措和突破节点。龙小燕在《浅析供给侧改革中的财政货币政策》中认为，推进供给侧结构性改革中，财政和货币政策应在各自政策的完善及传导基础上，加强协调配合，共同推进改革取得实质性进展。要化解过剩产能，要先从国家层面综合评估、制定去产能的总体规划和地方规划，围绕规划展开，同时逐步理顺政府间财政关系。苏杭在《优化财政金融政策在供给侧结构性改革中起到的积极作用》中认为，随着改革开放的不断深化，我国经济已经发展到了一个新阶段，也给社会带来了很多问题，其中社会供需的不平衡和产品剩余压力的上升等问题严重阻碍了我国产品生产潜能的发展，而财政政策则在优化资源配置和支持优质增量提升中发挥着重要作用，但要从政策模式、作用机制和手段模式三个方面进行有效优化。

(三) 促进产业发展、优化土地利用和提升社会服务是宏观调控的重要中观目标。为应对经济运行中的结构性风险和有效促进经济发展方式转变，宏观调控加强与中观经济政策的互动，在产业、土地、社会等领域形成了较为丰富的研究成果。史耀斌在《以涉及收费的“减法”换取市场活力的“加法”》中强调，2013年以来，中央层面已累计取消、停征和减免了593项政府性基金和行政事业性收费，每年减轻社会负担超过3200亿元；各省市人民政府累计取消、停征和减免770多项收费，每年减轻社会负担超过470亿元。唐峰、马春华在《财政压力、土地财政与“房价棘轮效应”》中认为，地方政府为缓解财政压力，有动机增加土地财政收入，提高房价以获得高额房地产相关税收；地方政府提高土地出让价格，等同于提高房地产成本，间接推高房价，即地方政府财政压力不仅直接提升房价，还通过土地财政固化了“房价棘轮效应”。牟俊林、王阳在《财政政策、货币政策的就业效应研究——基于要素扩展的向量自回归模型的估计》中认为，如果促进就业是宏观调控的关键政策目标，则应当以扩张性的财政政策为主，如果促进就业和经济增长都是宏观调控的关键政策目标，则应当采用扩张性的财政政策和扩张性的货币政策搭配使用的政策组合，而不应当单独采用扩张性的货币政策刺激经济增长，这样会造成“无就业的经济增长”。黄妍妮、李勇刚在《土地财政、房价波动与经济增长——基于面板数据联立方程的研究》中认为，地方政府应注重经济增长的质量，逐步放弃对土地财政的依赖，加快转变地方经济发展模式，实现地方经济的健康稳定发展。梁斌、周晔馨在《基于DSGE模型的财政刺激政策效果分析——以“四万亿投资”为例》中认为，基础投资类政府支出具有最大的乘数效应，但会抑制私人投资；消费类政府支出会提升私人投资，但会对私人消费产生挤出

效应；而设备资本型投资则既可以带动整体经济的恢复，又可以鼓励私人消费和投资；对整体政策效果的模拟还发现，“四万亿投资”会使经济体的公共部门不断膨胀、私人部门不断萎缩。

#### 四、支持现代财政制度建设，服务国家高质量发展

加快建立现代财政制度是决胜全面建成小康社会、实现中国梦的重要保障。应加快建立有利于转变经济发展方式、维护市场统一、促进社会公平正义的可持续的现代财政制度，充分发挥其在优化资源配置、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境、维护国家安全等方面的职能，促进更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，更好推动人的全面发展、社会全面进步。2017年，现代财政制度的研究工作开始从总体架构、性质定位等层面向体制建设、机制设计、法治完善和流程重构等方面延伸，总体形成了三条研究主线：一是现代财政制度基础、理念、性质与模式研究，二是现代财政制度的巩固、促进和支持研究，三是现代财政制度的应用、发展和实践研究。

（一）现代财政制度的基础、理念、性质与模式研究是现代财政制度研究的基础。研究工作注重了上“连天线”，下“接地气”的特点，与习近平新时代中国特色社会主义思想的发展和财政业务实践不断深入结合。肖捷在《加快建立现代财政制度》中强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，进一步健全财政体制、预算制度和税收制度，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利不懈奋斗。郭庆旺在《论加快建立现代财政制度》中认为，建立现代财政制度已成为中国特色社会主义制度的重要组成部分，是实现国家治理体系和治理能力现代化、决胜全面建成小康社会、实现中国梦的重要保障。王雍君在《现代财政制度的三个标尺》中认为，建立现代财政制度以促进国家长治久安的宏伟命题，可以并且应该从确立三个标尺——公民共同体、共同财产和委托代理关系——做起。余丽生在《加快建立现代财政制度的思考》中认为，现代财政制度建设来源于财政的改革、来自于财政的实践、来自于财政的发展，必须通过财政改革不断完善、通过财政实践不断推进、通过财政发展深化来推进现代财政制度建设；通过完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率来加快建立现代财政制度。

（二）现代财政制度的理论基础和支撑体系研究是现代财政制度研究不断取得突破和发展的重要动力。楼继伟在《认真领会中央新精神，推进学会新型智库建设》中强调，现代财政制度是财政制度文明在当前的首要发展目标和最高标准，要以现代新型智库的方式有效支持现代财政制度的建设与发展。郭庆旺在《以习近平新时代中国特色社会主义思想指导新时代中国财政理论创新和财政制度建设》中认为，任何一个领域或专业方面的理论，肯定都要在一个大的时代背景、大的国家战略、大的战略性思想的指导下构建，否则，财政理论很难做到创新。这样，“新时代”就赋予了我国财政理论创新的“新时代”，给予了思想和理论上异常丰富的内涵。闫坤在《建立与现代化经济体系相适应的现代财政

制度》中认为，我国正进入全面深化改革的新阶段，需要通过更为全面、深入的财税体制改革让财政尽快肩负起国家治理基础和重要支柱的历史使命，并形成与现代化经济体系基本主线相统一的现代财政制度框架。白景明在《新一轮财政改革的特征、进展与难点》中指出，新一轮财政改革在预算、税制和财政体制三方面取得重大进展，但短期利益与长期利益、总体利益与群体利益、财政改革与其他改革三大平衡问题仍是财政改革的难点。在现代财政制度的建设上，将涉及社会各群体税收负担调整，核心问题是谁为公共产品买单；在财政体制改革方面，要推进事权和支出责任划分改革及收入划分改革。

（三）现代财政制度的应用、发展和实践研究是现代财政制度持续发展的重要基础。贾康、余小平在《财政平衡与财政赤字》中指出，财政赤字本身其实无所谓好坏，其在一定条件下可以成为一种财政政策工具，通过现代财政制度的有效支持，利用得当可以对经济产生积极的影响。刘建民、胡小梅在《财政分权、空间效应与产业结构升级》中认为，财政收入分权和支出分权对产业结构升级的影响呈现出非对称的空间溢出效应。一方面，财政收入分权对本地区产业结构升级的影响并不显著，而支出分权对本地区产业结构升级具有积极影响；另一方面，财政收入分权和支出分权对相邻地区产业结构升级均产生抑制效应，但较之于收入分权，支出分权的抑制效应更为明显。黄静、吴群等在《经济增长、制度环境对地方政府土地财政依赖的影响机理》中认为，明确地方政府土地财政依赖的影响机理，有利于缓解当前地方政府高度依赖土地财政的现状，而地方政府对土地财政的依赖在短期内具有激励作用与惯性特征，长期具有收敛趋势。卞元超、白俊红在《“为增长而竞争”与“为创新而竞争”——财政分权对技术创新影响的一种新解释》中认为，财政分权体制促进了技术创新活动的开展及其效率提升，地方政府之间“为增长而竞争”的影响效应是不显著的，而“为创新而竞争”能够刺激地方政府的技术投入，进而对技术创新活动产生促进作用。

#### 五、发挥基础和支撑性作用，打好“三大攻坚战”

“十九大”报告指出，“要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。”作为国家治理的基础和重要支柱，国家财政必须围绕着“三大攻坚战”进行深化改革、科学管理、全力推进，而财政理论学界也要从路径、方法、措施、模式和管理五个方面深入研究，以更好地支持实际财政业务工作的开展。

（一）精准扶贫和财政政策的扶贫作用与效应是这一时期财政理论研究和政策研究的重点，并围绕着财政精准扶贫、农村产权改革、现代农业发展和农村社会事业发展等主题取得了一系列的重要成果。吴奇修在《充分发挥财政职能作用，扎实推进乡村振兴战略》中指出，乡村振兴战略是习近平新时代中国特色社会主义思想 and “三农”思想的集中体现，是在新的历史条件下全面加强“三农”工作的总抓手，是做好新时代财政支农工作的根本遵循，进入新时代，

站在新方位,财政政策应深刻认识实施乡村振兴战略的历史使命。张俊伟在《精准扶贫“株洲经验”的启示》中指出,株洲市扶贫工作能够走在全国的前列,一个重要原因就是狠抓落实,通过引入考核“一票否决”制和暗访工作常态化机制,株洲市明显加强了对扶贫工作的督导力度,推动了扶贫工作取得较快的进展。李苗、崔军在《提升财政专项扶贫资金命名使用效率的对策建议》中认为,应构建以财政资金为基础、多渠道的扶贫资金供给端,既要加大对贫困地区的财政专项扶贫资金的补助力度,又要统筹整合财政扶贫资金与其他涉农专项财政资金。杜辉、胡振虎在《中国农村人口转移、农业国际竞争力与惠农政策调整》中认为,在惠农政策目标同时瞄准提升农业劳动生产率与国际竞争力的基础上,政策功能定位应着眼巩固农村人力资本和促进农业可持续发展,政策体系应坚持“降劳动力成本、完善财政补贴、重生态环保”的三位一体改革方向,并积极开展以主体激励、政策协调、绩效评价、执行监督为主要内容的政策运行保障机制建设。赵德昭在《地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的门槛效应研究》中认为,地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的影响显著存在于城乡实际收入差距和非农产业占比的“双门槛效应”,二者存在显著的非线性关系。随着城乡实际收入差距的不断扩大,地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的正向影响效应呈逐渐递减趋势;而随着非农产业占比不断提高,地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的正向影响效应呈逐渐递增趋势。张慧芳、雷威胜在《精准扶贫背景下新农保财政补贴机制的优化设计》中认为,以新农保这一存量作为研究对象,通过引入负所得税的理念,对新农村财政补贴机制进行优化,变单一化的财政补贴机制为差异化的财政补贴机制,实现财政补贴的结构性调整,可使财政补贴更加偏向于贫困者或者低收入者,降低贫困发生率,推动新农保助力精准扶贫工作的开展。

(二)污染防治和绿色发展是我国步入全面小康社会的必然要求。财政理论学界围绕着环境保护税制、第三方治污服务、绿色发展扶持和环境保护支持等内容进行了一系列重要的研究工作,为污染防治和绿色发展的有效推进发挥了重要的智力支持作用。李宏岳在《我国地方政府环保财政支出和环保行为的环境治理效应实证研究》中认为,随着经济社会的发展,环境问题特别是“三废”排放现状引发大众关注,而地方政府环保财政支出是保障环境行动的重要手段。朱小会、陆远友在《开放经济、环保财政支出与污染治理——来自中国省级与行业面板数据的经验证据》中认为,应继续加大环境保护财政支出,进一步提升环保财政专项支出在GDP中所占比重,保持适度的对外开放,优化能源消费结构和实现产业结构升级,全面改善环境质量,提升开放经济下环保财政支出的污染治理效应。张晓妮在《经济与环境多目标体系下的公共财政政策优化——基于CGE框架下的多目标系统决策模型》中采用CGE框架下的多目标规划模型,探索了公共政策设计中经济与环境目标之间的冲突与平衡,认为约束法在不损害其他目标的前提下对某个中心目标进行Pareto改进,其有效解包括各行业公共投资的增减与各类税率的调整,为国家实施经济环境协调发展的

产业和财税政策提供了理论借鉴;而加权法强调各政策目标达到政府主观满意度,而非追求最优化,因而政策设计更能体现决策者的偏好与预期。

## 六、开展财政立法研究,推进法治财政建设

2017年,财政部出台了《法治财政建设实施方案》,大大推进了法治财政的进程,支撑和服务了“全面依法治国”战略的顺利实施。在研究中,法治财政建设的内容主要包括两个层次:一是财政法律体系的建设与完善的研究,包括“财政法”的问题和相关法律体系的完善问题;二是法治财政的完善与应用研究,主要是以法治建设来推进财政改革和财政事业的发展等内容。

(一)财政法律体系的建设与完善既是法治财政的基础,又是依法行政的必然要求。研究主要围绕两个重点展开:一是“财政法”的立法研究,以法的形式为新时代的财政确定范围、功能和责任;二是服务于国家治理的财政立法和法律体系的完善研究。主要的研究成果包括:廖朝明在《2017:稳步推进财政法治建设》中指出,2017年财政部紧紧围绕财政中心工作,积极推进财政立法,深化财政“放管服”改革,切实加强财政执法监督,有效防控法律风险,拓展财政法治宣传教育,全面提升财政管理法治化水平,为促进财税体制改革营造了良好的法治环境,审核上报并推动出台船舶吨税法、烟叶税法两部税收法律和环境保护税法实施条例,落实税收法定原则取得新进展。刘小兵在《有必要制定财政法》中认为,财政法作为财政体系的基本法应得到高度重视和有效推进,其对于完善我国法律制度,推进依法治国具有重要意义。刘小川、徐蕾在《深化财税体制改革:以〈财政法〉的制定及核心问题为视角》中认为,深化财税体制改革的首要任务是制定统领财税工作的上位法,即《财政法》。《财政法》是《宪法》精神的诠释;是所有财税行为的法律规范;是财税体制改革的依据。《财政法》要针对改进预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央和地方政府间财政关系三大问题,为深化财税体制改革添翼助力。只有在《财政法》的保驾护航下,财税体制深化改革方能于法有据、有法可依、系统设计、有序推进。刘骁男在《国家治理视角下的财政法治与法治财政》中认为,财政和法治是国家治理的“一体两翼”,财政和法治在起源、成型、演进的源流上具有密切关联。我国财政法治化过程面临着法治政府建设滞后、对纳税人重视不足、财税改革方式自身问题等障碍,出路在于以法治财政为目标,发挥好财政和法治在国家治理中的职能。贾小雷在《我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化》中认为,非税收入是公共收入的重要组成部分,它是在满足不同社会主体公共需求的基础上筹集公共资金的收入分配方式。非税收入的规制应体现法治原则,一方面要在满足社会主体公共需求的基础上保护其合法财产权,另一方面要约束公共部门的公共收入权力和公共服务的责任,进而为国家财权统一和国家治理能力现代化提供坚实的法治基础。

(二)法治财政对财政改革和财政事业发展的推进主要是为改革和发展提供明确的法的保障和法的约束,从而使

改革在法的轨道内运行,改革者受到法律的支持和有效的保护。张天犁在《关于税收法定原则的一般考察及相关问题研究》中指出,税收法定的合理内核或基础在于民主立法和科学立法,离开民主和科学立法而谈税收法定原则是形而上学说,如何选择适合我国国情的税收立法模式,以及如何建立规范有效的立法工作框架和工作机制,则是我国新时期践行税收法定原则面临的重要课题。陈治在《中国预算法实施的现实困境、功能限度与改革进路——基于财政可持续视角的考量》中指出,预算法并非应对财政可持续问题的唯一工具,预算法自身存在由其程序规则与实体约束构成的功能限度。预算法的完善应当是在其功能限度内寻求改革进路,包括事前建立与总额控制相契合的预算程序,事中将风险控制引入政府预算管理过程,事后强化绩效控制、促进结果与预算的整合。对于预算法功能限度之外的财政可持续任务,则需要借助其他法治力量共同推动完成。沈斌在《论农村供给侧改革的财政法保障》中认为,为推进农村供给侧改革的顺利进行,需要从以下几个方面对我国财政法制予以完善:在立法理念上,应该树立财政支农支出优先的公共财政理念;在具体制度上,应该科学划分政府间财政支农支出责任,通过转移支付机制的科学设置适度增加地方政府的财力,同时构建以参与式预算和财政公开制度为核心的财政支农支出之民主决策与监督机制。才一在《政府间财政关系研究及立法建议》中总结和分析了日、法、美、德4国在政府间财政关系方面的基本特点、改革过程和立法经验,在研究比较的基础上,就我国政府间财政关系立法问题形成研究报告和立法建议。吴凯在《绿色金融的财政与税收法律支持》中认为,绿色金融与绿色投资紧密相关,前者区别于传统的金融投资,后者把经济收益性之外的环境问题等也列为了投资决策的重要考量因素,财政政策应有有效的评估和分析这一外部性,并从法律体系上给予有效的扶持和关键的支持。

## 七、强化事权与支出责任相适应研究,优化政府间财政关系

2017年,财政部积极落实国务院《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》的精神,并尝试对基本事权进行划分,对共享事权进行厘定,同时优化中央和地方的财政体制,有效平衡中央与地方之间的财政关系,取得了一定的成绩。相关的理论研究也取得了较大的突破,总体形成了三条研究主线:一是对财政体制改革的历程和结构的研究,形成对未来改革设计和预期;二是对政府间财政关系的影响研究,即财政体制的变动导致政府间财政关系的重构;三是对财政经济运行影响的研究,即财政体制的变动导致财政经济运行形势的变化。

(一)财政体制改革历程与模式研究。主要以总结经验和分析展望为研究重点,形成了一系列重要的研究成果。闫坤、于树一在《十八大以来我国财税体制改革回顾与展望》中认为,2013年底以来,中央全面深化改革领导小组确定的近300个重点改革任务、百余个其他改革任务基本完成,中央和国家有关部门的400余项改革任务基本完成,共形成千

余条改革成果,其中财税改革一直发挥着基础和引领的重要作用。马海涛在《财政分权理论回顾与展望》中认为,应当注重财政分权的本质,在研究时应当考虑财政分权的层次传递性,应当注重研究较长历史时期的财政分权,应该注意企业的分支机构所在地问题,应当综合考虑四本预算,内生性问题的处理应当更加严谨。杨志勇在《重新认识中央和地方财政关系》中认为,中央与地方之间财政关系最关键的是稳定性问题、政府职能动态变化对央地财政关系的影响、地方税的界定和地方债管理问题等。徐博、庞德良在《从“善制”走向“善治”——现代财政体制构建的系统思维与价值取向》中认为,现代财政体制是国家治理的基础和重要支柱,是由“善制”走向“善治”的重要途径。因此,在完善体制机制作为现代财政体制构建逻辑起点的同时,应更加重视调适行政化权力配置模式,通过以制度化的权力配置、约束地方政府行为、提高法治化水平为代表的相互配合、协调一致的基本制度支撑体系的构建,破除以往局部性改革造成的现实困境,从而破解现代财政体制构建的深层梗阻。陶然、王瑞良在《中国地方财政体制演变的逻辑与转型》中认为,未来改革应从市场化地方债发行入手抑制“建设财政”,并逐步化解地方债务风险,以土地改革调整地方政府获取土地增值收益的模式,以“营改增”为抓手实现财政分权,并通过缩小专项转移支付和强化公共服务标准设定、监督来诱导地方政府提供基本公共服务,逐步实现向公共财政的有效转型。

(二)财政体制与政府间财政关系研究。政府间财政关系包括财政资金的充裕程度、支配的自主程度和资金的融通统筹程度等。政府间财政关系的研究总体仍围绕着事权划分、转移支付和资金统筹框架展开,但也随着行政管理体制改革的不断深入,研究中也开始围绕着市与区、横向转移支付等问题展开,并取得一系列研究成果。马海涛在《转移支付对县级财力均等化的作用》中认为,县域之间的财力不平衡主要来自于省内,同样也来自于省间、区域之间,因此在调节县域财力不均等,促进基本公共服务在县域之间均等化时不能仅仅靠省级政府,同样也需要中央政府调节省与省之间的不平衡,需要中央与地方协同配合,但是保障县级政府基本财力,实现基本公共服务在县域之间的均等化主要责任在于省级政府。宋斌在《事权划分改革需要处理好三个关系》中认为,推动事权划分改革,需要有大国求稳的心态,尤其是经济发展到这种程度,作为全球第二大经济体,出台的政策稳比急躁要好,治大国若烹小鲜。朱晓龙在《市对辖区财政体制困境及化解路径》中认为,城市财政是城市治理的基础和重要支柱,科学合理的市对辖区财政体制是提升城市财政参与城市治理能力的重要前提,城市能够实现交易成本最小化和集聚效应的本质属性决定了其在现代经济社会中的重要作用,特别是在新型城镇化背景下,城市承担着吸纳农村剩余劳动力并逐步实现市民化的重大历史任务。马国贤在《现代国家治理与责任型分级财政体制》中认为,责任型分级财政体制是现代国家治理的核心制度,在建设责任型分级财政体制的观念上,必须做到“三破三立”:破权力论,立责任论;破属地管理论,立公共委托代理论;



破央地关系论,立三级体制论。在建设责任型分级财政体制的路径上,必须做到两个方面:一是以事务为对象,以三级政府为依据,适度上划事权;二是改革预算管理,形成四种转移支付。赵吉文在《构建多层次横向财政转移支付制度》中认为,仅由政府参与的横向转移支付制度很难承担促进公共服务均等化的重任,须引入CDM投融资机制思想并构建具有政府性和市场性的多层次横向转移支付制度。

(三)财政体制对经济社会运行的影响。财政体制通过在政府间利益结构的调整上,直接或间接的对企业的组织形态、布局区位、成本结构和经营模式产生重大的影响,从而形成进一步优化财政体制的动力和机制。其研究在上述层面进一步深化,并在产业效率、生态文明、城市竞争上取得了一系列的新成果。肖鹏、徐德云在《财政分权、地方政府竞争与生态效率》中认为,财政分权对于生态效率具有显著的提升作用,地方财政自由度的提升可以有效促进本地区生态效率的提升,但是由于地方政府间竞争的存在,生态效率建设存在“以邻为壑”的局面。柳文娟在《省直管县财政体制与县域经济发展》中认为,推进“省直管县”财政体制改革不搞一刀切,建立地级市的利益补偿机制,加强省级政府对市县区域发展统筹的指导和协调,以此保证“省直管县”体制改革的顺利推进。周炜、钟海在《财政分权与城市生态文明建设——基于非户籍类公共物品供给的视角》中认为,财政分权与城市生态文明建设指标正相关;随着财政分权指标的增加,城市生态文明建设得到改善。

## 八、建设现代税收制度,推进减税降费改革

从本质上说,政府可以基于公共服务和公共产品提供从市场中以税收或是非税手段集中一部分价值由政府来统一支配,但这种价值的集中需要坚持以下四点:一是依法公开、公平、公正的进行,除收入政策效应本身,执行上不应再对市场资源的配置产生影响;二是坚持对同一项收入或是增值不重复征收的要求,尽可能的避免不必要的重复征税;三是坚持宏观均衡和产业链均衡的双“均衡”的要求,形成运转协调的现代税制结构;四是坚持适当性原则,财政收入的规模不是越高越好,对于周期性因素、临时性因素要采用不同的手段予以平衡和管理。现代税收制度面临着改革税制、降低税负、优化征管和完善非税收入体系的四重任务,相关研究围绕上述主线展开,取得了一系列研究成果。

(一)改革税制总体上包括对现行税制的合并、调整、退出和新税制的研究、试点与推行。2017年是税制改革的集中年份,“营改增”改革进入收官阶段,环境保护税进入实施前夜,再加资源税、土地增值税和房地产税的相关改革要求,税制改革的研究成果十分丰富。在“营改增”改革的收官层面,研究开始转向“营改增”后的行业利益结构和地方利益平衡问题。岳希明在《“营改增”对上市公司债务融资的效应分析》中,检验了“营改增”对交通运输业、部分现代服务业、广播影视业、邮政业、电信业上市公司债务融资决策的影响,并认为上述行业税负与“营改增”政策存在反向关系,在“税盾效应”作用下,“营改增”显著降低了企业的债务融资水平。唐明、熊蕴岭在《全面“营改增”后增值税收入

划分的政策效应及优化策略》中认为,增值税收入划分正式体制的优化,纵向分配上应与事权和支出责任相匹配,兼顾稳定性与灵活性;横向分配上应考虑以居民数量与属地原则等综合因素加权分配,兼顾公平和效率。史明霞在《后“营改增”时代增值税税率简并方案的选择》中基于产业发展方向、增值税税率下降的趋势及避免税负全面剧烈波动的考量,在现行多档次差别税率的基础上,设计了四种增值税税率简并方案,运用投入产出表法模拟测算不同的方案对全国各行业税负的影响,通过对四种模拟方案的财政收入效应、企业分工效应和产业结构优化效应的综合分析比较,确定现行增值税税率简并的最优方案。李青、吴珊在《增值税央地分享:中国现状、国际比较及政策启示》中认为,大部分代表性国家和地区都是以促进地区间财力分配公平为目标在政府之间划分增值税的,形成“公平导向型”机制,我国增值税央地分享应从“激励导向”转为“公平导向”。

在其他的税种和税制领域,研究也紧紧围绕着改革展开。傅志华、李铭在《环境保护税立法:税制设计与政策功能强化》中分析了环保税法在征税范围、收入归属、税收征管效率方面的创新之处;指出税法的政策功能主要在于通过内化企业环境污染成本以促进经济增长方式转型;建议今后进一步发挥“环保税”功能作用的努力方向在于扩大征税范围、实行差别化税率、规范税收优惠条款、构建绿色治理综合法律体系。高培勇在《直接税改革:基于防范化解金融风险视角的讨论》中指出,鉴于直接税改革既契合本轮减税降费和本轮税制改革的战略意图,以加快推进以个人所得税和房地产税为主要内容的直接税改革作为主要抓手,及时走出依靠“借钱”来支撑减税降费和税制改革的道路,从而守住不发生区域性和系统性金融风险的底线,无疑是一个没有多少回旋余地的适当选择。张标敏在《新形势下土地增值税政策的完善》中尝试分析不同情形下房地产企业土地增值税税负的变化,并据此提出消除因税制改革带来的不合理税负、完善土地增值税政策以及给予部分纳税人超税负返还等建议。黄玉林、张亮在《国家治理视阈下我国房地产税制改革路径研究》中认为,我国应当加强顶层设计,做足准备工作,明确改革基本框架,科学设计税制要素,着力完善配套制度,加快推进房地产税改革。马蔡琛、朱旭阳在《“以税控烟”视角的烟草税制改革》中认为,基于国际经验和中国现实,我国可以考虑适时取消烟叶税,提高烟草消费税,简化税制结构,逐步统一税率,提高从量课税的占比,并强化相应的税收征管。徐全红、王艳芝在《基于地方税体系完善的资源税制改革》中认为,根据宏观经济的改善程度,渐进有序地扩大资源税的征收范围,逐步提高资源税的税负,是基于中国地方税体系建设的资源税改革的应有之意。

(二)降低税负水平既是供给侧结构性改革的核心要求,也是现代财政制度的重要内容。降低税负的研究工作围绕着现行税负结构中的缺陷、总体税负水平的评价和国际经验的借鉴分析为基础展开。贾康在《中国企业税费负担的“全景图”和改革的真问题》中认为,要以比较开阔的视野,按照“全景图”的概念讨论如何把中国企业的税费和其它负

担往下调节,以及在企业降负的同时必须考虑的一系列的改革问题。贾康、欧纯智在《世界减税潮背景下的中国方案》中认为,减税是中国和美国的共同选项,并都有原已积累的理性认识和成熟经验。李超民、胡怡建在《特朗普税制改革取向及其影响》中认为,未来特朗普税改会受到美国政治预算制度、财政承受能力、各国税收合作体制三重制约,效力大打折扣,但却会在国际范围内产生示范效应,导致各国竞相降低税率;美国降低税率还将严重影响国际资本流动规模与趋势,预计海外资本将加剧回流美国;美国治理跨国公司“税收倒置”难题将影响我国吸引外商投资和我国对美投资进程。高培勇在《经济发展新常态下的税制改革》中认为,经济发展新常态下的税收制度改革,是一轮与以往大不相同的税收制度改革,带来了这轮税收制度改革的理念、思想、战略等方面的不同。杨灿明在《减税降费:成效、问题与路径选择》中从分税制财政体制、税收法定、政府主导型投资、政府职能转变以及社会保障缴费等五个方面分析了制约减税降费政策进一步深化的体制机制障碍;并从长期和短期两个维度探讨了未来可能的改革路径,以期对减税降费政策的进一步完善提供参考。吕冰洋在《税制结构理论的重构:从国民收入循环出发》中认为,我国税制结构存在问题是,税收以生产税为主,导致的结果是税收主要由企业承担,不利于调节分配和促进经济增长,我国税制结构的调整方向是:征税环节由生产环节逐步下移到再分配、使用和积累环节。朱青在《对当前我国税负问题的看法》中认为,企业税负过重问题,主要因为我国90%以上的税收是企业缴纳的,即使是企业可以转嫁的流转税也会给企业造成短期性税收负担;另外,企业缴纳和负担的社会保险缴费比例过高也是企业感觉负担重的一个重要原因。

(三)税收征管和税制改革对产业和地区经济发展的影响研究。主要围绕着税收的有效征管、税制和征管对企业经营产生的影响和作用展开,并围绕着宏观经济的消费、投资、出口中的热点问题,形成了一系列研究成果。高培勇、杨志强在《个人所得税改革方案及征管条件研究》中认为,在推动个人所得税制由分类走向综合与分类相结合时,应坚持从高收入阶层入手,实施增量调节,按照短、中、长期“渐进式”推进税制改革,并相应推进税收征管改革,力求两者相互适应;应明确税制和征管问题的方位,精心设计个人所得税税制及征管改革的路径和方案,按照推进国家治理现代化的要求来推进这项改革。施文浚在《新一轮税制改革个人所得税征管机制构建研究》中认为,我国应设计一个以源泉扣缴为主、自行申报为辅的个人所得税征管机制,并积极顺应信息及网络技术的新突破和未来发展趋势,以“互联网+”和大数据技术为依托,构建新型个人所得税征管信息系统。王文成、闫安等在《税制改革,跨境电商何去何从?》中认为,跨境电商应重新定位其核心竞争力,将税率的优势转变为流通效率和创新模式;加强市场调研,从消费者的风俗习惯、经济水平入手,尽可能降低经营风险;进行行业细化,放大自身优势;加强出口导向,形成全球性的供应链条。李俊生、臧莹在《我国资产证券化税制问题探讨》中运用文献研究法、规范分析法等方法,研究了资产证券化业务

中的税制设计问题,从企业所得税、增值税、印花税三个税种,围绕资产真实销售、发行资产支持证券、获取项目收益、投资者转让证券四个环节,提出了税制设计建议。

(四)非税收入包括政府性基金收入、政府性收费等,征收标准的不统一,征管模式的差异化和征收管理中的随意性都使得总量并不算高的收费和基金成为影响相关企业发展甚至是行业创新的关键性问题。2017年,我国对非税收入的征收范围、种类、标准和方式都进行了全面调整,大幅降低了企业负担,有效缓解了市场对资源配置的扭曲,并在理论研究和政策研究层面形成一系列研究成果。袁怀宇、刘江浩在《非税收入竞争对地方经济增长影响的实证研究》中认为罚没收入竞争有利于地方经济增长,专项收入竞争不利于经济增长,而国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入、行政性收费与其他收入竞争对经济增长影响不显著。总体而言,非税收入竞争对地方经济增长影响并不显著。吴金光在《我国政府非税收入特征剖析》中以我国政府非税收入绝对规模与相对规模分析为基础,从地区间政府非税收入规模与GDP的关系、地方政府对非税收入的依赖度两方面探讨了政府非税收入宏观水平及其变动趋势,总结了当前我国政府非税收入格局的主要特征,对于进一步推进非税收入管理具有参考价值。刘蓉、寇璇在《关于中国非税收入优化的政策建议——基于中美非税收入结构的比较分析》中认为,应从优化财政收入结构、规范非税征收范围、合理化征收标准、更新征收理念、创新管理方式、完善监督体系六个方面来完善中国的非税收入。陈霞、刘小欢在《土地财政对房价影响的实证分析》中认为,房价的不断上涨,主要是因为我国分税制改革后,地方政府缺乏与财政支出相匹配的财政收入,而预算内收入几近饱和只能另辟蹊径,于是通过土地财政弥补财政收入,从而助推了房价的上涨。经庭如、姚长悦在《我国土地财政的原因及转型路径分析》中认为,随着土地财政带来土地性质的改变、政府金融风险的加剧、GDP考核机制的扭曲等等问题以及随着土地成本日渐上升和征收制度的日渐规范,土地财政逐渐走向了“后土地财政时代”。田开友在《政府性基金设立的合法性困境及其出路研究——基于26个政府性基金设立依据的实证分析》中认为,当前26种政府性基金设立的依据都存有不同程度的合法性问题,为有效保障国民财产权,我国所设立政府性基金须在遵守法律保留原则的基础上通过国家立法机关的授权立法以及定期审查监督来保证其合法性。郭月梅、欧阳洁在《地方政府财政透明、预算软约束与非税收入增长》中认为,在推进预算改革的进程中,加快政府会计改革,推动财政信息公开,强化预算监督,硬化预算约束成为实现非税收入合理增长的重要举措。

## 九、优化财政支出结构,提升资金管理绩效

财政支出是财政政策的重要体现,也是宏观调控能力的重要载体,财政政策效力主要表现在财政支出规模和结构上,并通过资金使用绩效的提升不断增强财政支出能力和效应。财政支出的研究主要包括三个层面:一是财政支出规模与作用层面,主要强调财政支出对积极财政政策和宏

观调控的影响；二是财政支出结构与重点扶持层面，主要强调财政支出的公共服务效应和建设投资效应；三是财政支出资金的绩效管理层面，主要通过有效的管理来提升和强化财政资金的使用效率。

(一) 财政支出规模与支出政策效应研究。财政支出规模是财政政策性质的外在特征，一般来讲，支出规模越大，政策支持力度越大，宏观经济政策的倾向性越大。研究主要围绕推进发展和促进转型展开，并对民生问题进行分析和研究。刘蓉、毛锐在《支出冲击、赤字缺口与财政风险化解路径》中认为，我国现阶段化解财政风险的主要手段为以收支调整和债务控制为主的数量型调整政策，且存在“超调”现象，而以债券收益率调整为代表的价格型调整政策效果甚微，基于此应进一步控制债务规模和加快利率市场化改革以完善市场价格传导机制，从而为化解财政风险开辟一条更为广阔的路径。辛冲冲、陈志勇在《中国省域民生性财政支出非均衡性测度及评价》中认为，民生性财政支出总体差异及区域间差异均呈现逐年缩小的态势，且区域内差异对总体差异有较大的贡献率，成为地区差异形成的主要原因，区域内不同省份民生性财政支出与人口匹配度呈现明显的分化状态，而就经济发展与民生性财政支出的匹配度而言，多数省份都不属于经济发展水平与民生性财政支出双高的类型。乔俊峰、陈学旺在《供给侧改革背景下地方政府财政支出效率的影响因素》中认为，地方政府应调整现有财政支出结构，在基础设施、医疗、教育、卫生、社会保障等方面制订出明确的资金投入标准，建立相应的考核机制和可持续发展的财政体制。梁喜、阮实惠在《基于客流量的城市公共交通运营财政补贴分配优化研究》中认为，应将公共交通运营收入的财政补贴和公共交通工具改造的财政补贴看作两种资源，并将其分别分配到道路交通和轨道交通中；以客流量为约束条件，并根据线性规划的对偶理论推算城市公共交通运营财政补贴的影子价格；再联合分配客流量构建城市公共交通运营财政补贴的分配优化模型。李强、李书舒在《财政支出和金融发展对经济增长的影响：非线性效应与关联机制》中认为，财政支出和经济增长之间存在显著的“倒U型”关系，金融发展对经济增长的影响同样存在显著的“倒U型”效应，在经济相对发达的沿海地区，市场化的金融手段可以更好地促进经济增长，而在经济相对落后的内陆地区，由于金融发展水平相对滞后，经济增长更多地依赖财政投入。

(二) 财政支出结构与重点领域保障研究。财政资金的总量总是有限的，为保障民生领域和政府运转的正常发展，财政资金需要在不同的构成结构中不断调整，以优化资金配置，匹配宏观调控和宏观管理的要求。财政支出结构的研究主要着力于支出结构的变动、效应和保障重点等领域。何先平、吴立鹤在《我国财政支出结构分析：基于因子分析法》中认为，各省市财政支出根据自身发展的特点，各有侧重，但也应该均衡消费需求，针对发展欠缺方面，积极调整财政支出的相关政策，确保财政支出更加合理，从而推动地方经济协调发展。卢贵敏在《推动新时期农业综合开发创新发展》中认为，适应新形势新要求，为进一步加强和规范

农业综合开发资金及其项目管理，深化“放管服”改革，完善农业综合开发管理体制机制，提升财政资金使用效益，应以“补短板”“促创新”和“提效率”为重点推进农业综合开发的创新发展。严成梁在《延迟退休，财政支出结构的调整与养老金替代率》中认为，在实施延迟退休政策和增加社会保障支出比例的同时，应从宏观视角和微观视角采取经济增长刺激计划，以实现福利改善。杨源源在《财政支出结构、通货膨胀与非李嘉图制度》中认为，政府在管理通胀时不应仅关注货币政策，还应注重货币与财政政策的协调配合，健全新常态下价格调控体系；在当前经济下行和通缩风险兼存时期，应加大积极性财政政策的力度，主要通过增强政府投资性支出促进社会投资和创新创业以助力供给侧优化升级和经济结构转型。

(三) 财政资金绩效管理 and 全面管理效应的研究。党的十九大报告提出要建立全面绩效管理的制度和机制，全面绩效管理既包括纳入的资金更多、项目更广、流程更全，也包括对财政现行预算制度的完善和提升，增强财政资金的使用效率，有效应对当前的收支压力。财政资金绩效管理的研究主要围绕着财政绩效评价和财政绩效管理应用两个层面展开，并取得突破和进展。姜竹、周昊佳在《财政支出绩效评价构想》中认为，将绩效评价制度引入中期财政规划的全程并对其进行预算绩效管理，既是我国建立现代预算管理模式的现实需求，也是财政可持续发展的基础。古炳玮在《规范财政预算绩效管理的思考》中认为，应当在科学设置项目、全面引入专家论证、建立结果应用与责任人奖惩升迁挂钩机制、培育和壮大第三方绩效评价中介机构等方面继续完善绩效管理制度。申宇冰在《地方财政预算绩效管理评价指标体系的探讨——基于逻辑分析法》中认为，预算绩效管理并不仅仅是停留在制度管理上，而是具体的实施过程，有必要对预算绩效评价体系具体指标进行研究，建立具有可操作性的预算绩效管理评价体系。郑方辉、廖逸儿在《财政绩效评价：理念、体系与实践》中认为，在现实条件下，构建由人大主导、政府部门协同、第三方实施的财政绩效评价新模式具有理论的必然性与现实的可行性，指标维度指向资金投入、过程监管、目标实现与社会满意。王佳在《财政绩效目标设置问题研究》中基于目标设置理论，从增强财政绩效目标设置的明确度、把握财政绩效目标设置的难度、实现预算部门的满足感、匹配部门的战略规划、确定科学的绩效标准、运用绩效反馈信息等方面提出了优化财政绩效目标设置的思路。刘国永在《财政绩效评价指标体系建设探索》中认为，专家系统的介入，第三方机构的积极参与，人大政协等部门的积极关注都可以推动着各级政府、各部门对预算绩效管理的重视程度不断提高。

财政绩效管理应用也与各行各业的特殊要求进行了充分结合。张俊伟在《绩效预算改革：回顾与前瞻》中认为，我国绩效预算改革实践取得初步成效，并为财政资金的规模化、协同化和一体化创造了良好的条件。寇铁军、毕蕊在《财政专项扶贫资金减贫绩效的约束与提升》中认为，受制于财政资金供给能力不足、贫困识别机制存在偏差、扶贫资金运行与监管体制不完善等内外因素，财政专项扶贫资金

减贫绩效难以实现最大化甚至一度呈现下降趋势。变革相应的约束机制,充分发挥财政减贫职能,提升财政专项扶贫资金减贫绩效水平,为全面实现小康社会目标助力。何华武、杨秀君在《公共财政支持科研创新绩效评估体系研究》中认为,应建立以企业为核心的财政科技评价机制、建立多经济主体财政投入评价机制、建立财政指标的经济杠杆评价机制、建立科技成果经济价值的评价机制、建立财政科技绩效的分类评价机制。安志刚在《盘活财政存量资金绩效管理探析》中认为,将盘活财政存量资金融入政府预算管理链条中,可运用平衡计分卡的核心理念,构建财政存量资金绩效管理体系。

## 十、提升财政投融资科学性,化解地方政府债务风险

随着我国现代化经济体系的深入发展,产业创新、技术创新、模式创新和形态创新对财政政策提出了新的目标和要求,基础设施、公共设施、幸福设施的建设要求也对财政政策提出了新的标准和任务。因此,采取科学有效的方式,加大财政投融资的力度是我国经济社会发展的必然选择,但也应量力而行、规范管理,避免债务水平积累过大、期限结构过度集中和过度竞争性发行。财政投融资领域的研究主要围绕规范完善政府和社会资本合作(PPP)模式、加强地方政府债务风险管理展开。

(一)财政投融资总体形势和基础理论研究。主要围绕问题导向展开,并结合国家战略发展体系进行应用和实践。肖捷在《携手建设可持续的多元融资机制,共同开创“一带一路”合作的美好未来》中指出,在“一带一路”合作中,中方秉承互利共赢的理念,把中国的发展同沿线国家的发展紧密结合,创新投融资模式,尽可能控制政府债务压力和风险,取得了令人鼓舞的成效,一大批标志性项目陆续落地,国家财政运行平稳有序,有力增进了沿线国家人民福祉。缪小林在《中国潜在财政危机的思考——一个基于债务、赤字和总供给的分析框架》中认为,与政府债务规模持续膨胀相伴的是财政赤字在总供给方面的低效率和危害持续积累,对我国实体经济造成巨大压力和冲击,加强我国潜在财政危机防范刻不容缓。邹丹在《“十三五”时期我国财政投融资监督问题研究》中对“十三五”时期财政投融资发展的现状、趋势以及财政投融资改革中存在的主要问题进行了简单的分析阐述,对财政投融资监督中所存在的一些重点问题进行了科学的定义,对于存在的财政投融资监管问题针对国家政策提出了政策建议。

(二)政府和社会资本合作(PPP)模式是政府投融资的重点和难点,其研究也成为年度重点。PPP模式通过形成政府和社会资本之间的股权合作来降低政府债权,并有效借助市场化手段来降低投资“久期”和有效化解风险,并为政府在基础设施、公共工程领域的投融资提供了重要的支持和保障。史耀斌在《推动PPP工作再上新台阶》中强调,各部门、各地区从全局出发,加强协调、完善机制,推动PPP模式发挥应有作用,取得更大成效,财政系统要进一步完善政策措施,多措并举,推动PPP加快、健康发展。王毅在《PPP

下一步:穿透管理、公开透明》中指出,PPP模式可以保障公共产品供给有更大的投入,进而使老百姓的收入和财富得到更多更快更高的积累,并为社会资本提供更广大的收益渠道和更好的收入前景,享受到未来中国增长的收益。焦小平在《积极推进PPP下一步改革的重点》中指出,长期以来人们一直认为公共服务是政府的事,政府理应大包大揽,要管规划、管投资、管建设、管运营,而且常常由不同的部门和机构分别执行;政府既是规则的制定人,又是供应商,也是监管人。这一体系受到了政府财力水平、项目管理水平和资金运用效率水平的多重限制,而必然走向以PPP模式的新合作范式。孙洁在《PPP模式十大趋势》中认为,PPP模式在我国取得了巨大发展,中国因此被世界银行盛赞为全球推广PPP的领袖,应继续推进PPP改革,形成中国引领世界PPP发展的模式和趋势。陈少强在《政府和社会资本合作的几个关键问题》中认为,规范发展政社合作需要从多方面入手,既需要加强顶层设计,从法律制度、政策设计方面加以规范和引导,又要提升政府参与和监管能力,促进各方平等参与,还要防范财政风险,促进项目可持续发展。邢丽、孙梦迪在《PPP项目税收政策与管理》中,在顶层设计的基础上,通过分析现行PPP项目运作各环节税收政策的问题与争议,提出了完善PPP税收政策的具体政策建议。欧纯智在《政府和社会资本合作的善治之路——构建PPP的有效性合法性》中对PPP进行有效性与合法性的构建,使政府主导下的内部平行合作与外部的多中心层级制权威结构在PPP模式下相互交织,通过制度构建以保障PPP的内部合法和外部有效,实现合法性与有效性的统一。

(三)地方政府性债务风险管理问题越来越成为一个系统性问题,也是财政能够有效发挥国家治理的基础和重要支柱的关键所在。其研究主要围绕债务可持续性、风险化解和市场化处置等问题进行。许生、申观杰在《地方债风险辨析》中认为,防控地方政府举债融资风险关键在于以适当方式确立和控制一定时期地方政府提供准公共品的总体规模,而不在于准公共品的具体生产方式,地方政府举债融资一般出于为社会提供准公共品的支出需要,具有某种正当性和必要性。汤雨婷在《地方债务管理机制中的财政风险金融化的法律防范》中结合我国地方政府性债务的现状和管理机制沿革,分析了财政风险金融化倾向的根本原因在于财税分权与金融集中监管的冲突与博弈引发了监管不足的问题。宋琳在《财政风险金融化视阈下的地方债置换法律规制问题研究》中对完善我国地方债置换法律规制提出了以下路径:首先,构建地方债置换风险预警和防范制度;其次,强化地方债置换法律监管机制;再次,确立地方债置换长期问责制;最后,完善地方债置换财源保障制度。谢琼、姚连芳在《政府投融资模式创新:地方政府债券与企业专项债券的对接与平衡》中认为,要利用企业专项债券等新的融资渠道,同时着力优化融资组合,实现长、中、短期融资合理配置。地方政府和转型中的融资平台公司应在债务剥离和做实资本的基础上,形成地方政府债券与企业专项债券相对接、相平衡的投融资格局。

(财政部财政科学研究院供稿,张鹏执笔)