

“十四五”时期财政可持续发展面临的挑战与对策

中国社会科学院 | 闫坤 鲍曙光

来源：昵图网

自1994年分税制改革以来，我国财政体制不断完善，为我国综合国力显著增强和人民生活水平持续提高提供了有力支撑，成为过去四十年我国经济高速发展的重要制度基础。当前，我国经济进入新常态，增速下滑，更强调高质量发展而非速度。在经济新常态下，逆全球化、地缘政治竞争和国际产业分工体系调整暗流涌动，国内经济、社会、生态等领域风险频发，新冠肺炎疫情进一步增加了发展的不确定性，财政发展面临较大挑战。财政是国家治理的基础和重要支柱，面对更加复杂的内外部环境，亟待通过推进财政制度改革，建立有利于可持续发展的现代财政制度，满足人民日益增长的美好生活需要。

财政可持续发展面临的挑战

（一）政府债务风险不断凸显

短时间内，我国财政可持续发展面临的最大问题是债务风险。从我国债务情况看，政府债务总体规模从2014年的24.97万亿元增加到2019年的38.11万亿元。但总体债务负担率保持稳定，到2019年，我国总体债务负担率达到38.46%，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。当前我国债务负担率不高，说明经济对债务承受力较强，债务风险总体不大。从债务率看，我国政府债务率从2014年的105.96%下降到2018年的99.76%，但此后又上升到2019年的106.3%，总体已经接近国际通行的100%—120%的警戒标准，这说明虽然经济对债务

承受力较强，但我国财政债务承受能力问题已经不容忽视。

以上仅仅是流量角度的分析，债务风险不仅要基于财政收支流量视角，更要从存量政府资产负债情况视角考量，突破财政收支流量分析的局限。现有很多研究都分析了我国资产负债情况，总体结论基本一致，即我国政府资产规模巨大，“家底”较厚。最近几年我国政府资产规模在140万亿以上，个别研究的估计更是高达523万亿。政府拥有大量资产使其有足够能力应对当前债务问题。同时，以上分析也仅仅考虑了显性债务，未考虑隐性和或有债务。综合来看，隐性和或有债务主要来源于三个方面：一是地方政府隐性债务。很多学者对此进行了估算，估计规模基本介于10—50万亿元之间。除规模不小外，隐性债务的更大问题是不规范和不透明，在很大程度上游离于监管之外，存在极大不确定性，这进一步加大了潜在的债务风险。二是人口老龄化带来的养老保险资金缺口。人口老龄化会带来养老金和医疗保健费用的快速上涨，世界各国普遍面临不断增大的养老金支付压力。根据中国社会科学院世界社保研究中心发布的《中国养老金精算报告2019—2050》，考虑财政补助的情况下，基本养老保险到2050年当期缺口高达11.28万亿元，远远超过了全国社保基金2万亿元的规模。我国人口老龄化问题日趋严重，未来会持续对财政产生较大支出压力。三是生态环境形势仍然严峻。我国生态环境仍然非常脆弱，经济绿色发展能力仍然不足，对生态环境保护产生较

大压力，水污染和土壤污染不容忽视，生态治理和监管基础仍然较为薄弱。面对严峻生态保护形势，财政投入不足和效率不高并存，支出压力较大。

（二）财政制度规范性不足

1. 政府和市场社会边界模糊导致财政支出边界不清晰，承担“无限支出责任”。国家治理的基本逻辑之一就是多元主体协同治理，但我国市场和社会总体发育仍然不足，难以有效分担政府职责和风险。市场机制不健全，经济存在结构性扭曲，导致结构性宏观经济风险，社会自我调节能力匮乏，社会诸多风险得不到有效消解，经济社会整体功能没有优化，各治理主体协同机制并不完善，各种经济社会风险和问题不断“涌现”，非但不能在系统内消解，反而不断向政府集中。很多经济问题和社会矛盾都习惯性向政府集中，也就转移到财政部门。面对我国转型以及经济社会发展中的诸多问题，财政疲于奔命，一方面，面对结构性和制度性问题，财政难以从根源上解决；另一方面，财政主动或被动介入过多，也进一步导致对市场和社会干预过多，超出了财政职能的合理范围，政府市场和社会界限更加模糊。边界不清与责任失衡必定导致制度运行失衡，财政承担了无限支出责任，导致财政的不可持续。

2. 部门权责划分不清晰导致财政职能被肢解。我国财政部门 and 职能部门关系并未理顺，权责不清导致财权被肢解，财政资金自由裁量权广泛存在发改等不同职能部门，财政部门难以对其进行有效约束。部门“二次分配权”导致财政统筹资金和预算分配职能难以有效实施，多头共管制约了财政资金配置效率提升，在一定程度上固化了现有财政支出格局，影响了财政作为国家治理基础和重要支柱作用的正常发挥，放大了财政的不可持续风险。

3. 央地关系调整相对滞后导致基层财政面临更大风险。我国事权和支出责任划分改革近几年进展迅速，但省以下事权和支出责任划分相对滞后，基层政府在教育等领域仍然承担了较多的事权和支出责任。基层政府尚未找到合适税种作为主体税种，缺少税收管理权，收支矛盾突出。同时，财政法治建设不完善，预算

约束力较低，缺乏有效的财政支出控制机制，增大了基层财政收支压力。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。

（三）财政制度适应性不足：与高质量发展要求还不够匹配

财政制度可持续不仅在于边界清晰稳定、制度规范，还要基于国家发展战略需要不断推进改革。当前我国发展已进入高质量发展阶段，但财政体制与高质量发展并不十分匹配。

1. 从收入看，我国财政收入体系与经济高质量发展尚不兼容

首先，财政收入制度体系不够规范和稳定，与高质量发展要求不匹配。一是财政收入规范化程度不高。最为规范的税收收入占比不高，四大预算之间边界不清晰，大量的财政收入都以收费、土地出让金等形式存在，自由裁量权相对较大，不确定性强，不利于优化营商环境。二是收入缺乏稳定性，不利于经济稳定。税收以流转税为主，加上非税收入占比过大，导致财政收入自动稳定作用较弱，不利于经济稳定，也不利于政府有效实施逆周期的宏观调控。

其次，税收结构扭曲进一步导致经济结构扭曲。我国形成了以流转税为主的税收结构，一方面容易扭曲或干扰价格形成机制，进而影响市场机制作用正常发挥，另一方面则容易使税负转嫁给消费者，抑制居民消费能力和需求，并进一步导致产业结构扭曲。

最后，财政收入体系收入分配调节作用不强，不利于实现社会公平。流转税具有收入累退性质，收入调节有赖于个人所得税、财产税及社保税等直接税，但我国四大预算中直接税所占比重过低，税制设计也存在问题，个税收入分配调节作用不强，缺乏社保税，同时，我国规模巨大的土地出让收入等非税收入在一定程度上反而不利于收入分配。这就导致我国税制乃至整个收入体系的收入分配调节作用不强，不利于社会公平正义的实现。

2. 从支出看，财政支出难以满足高质量发展需要

首先，财政支出结构相对不合理。政府投资所占比例过大，经济增长长期依赖于大规模政府公共投资。

但政府投资规模过大会产生挤出效应，影响市场机制作用发挥，从而导致经济整体效率下降，不利于高质量发展，且效率下降和挤出会进一步增大对政府公共投资的依赖，导致恶性循环。同时，政府的生产性支出过多还会挤占社会性支出，当前我国在民生领域仍然存在着不少短板，就业、教育、医疗、居住、养老等公共服务供给难以满足人民日益增长的美好生活需要，收入分配差距依然较大，城乡区域公共服务差异仍十分显著。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，保民生方面的任务仍十分艰巨。

其次，推进我国经济转型和高质量发展的关键是实现创新驱动，其主要依赖于科技和教育。但目前我国教育、科技财政投入总量不足、结构不合理和效率不高并存。财政支持的重点不突出，结构有待于优化，方式过于单一，市场和社会作用不突出，资金使用效率有待进一步提升。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强化。

3. 我国预算绩效管理对高质量发展的支撑作用有待提升

全面实施预算绩效管理是建立现代财政体制、推进高质量发展的关键点和突破口。但当前预算绩效管理理念不够深入，改革面临很多深层次问题，单靠财政部门难以打破部门利益藩篱，不能有效解决预算支出基数依赖问题，难以有效优化支出结构和整合财政资金。同时，预算绩效改革缺乏系统性和协同性。预算绩效管理缺乏与行政体制改革、中期财政规划、政府会计制度等不同层面改革的协同配合，导致预算绩效管理的支撑作用难以充分发挥。

(四) 外部因素对财政可持续发展产生冲击——以新冠肺炎疫情为例

近二十多年，SARS事件、1997年亚洲金融危机、2008年国际金融危机和汶川大地震等重大公共危机频发，财政面对的风险和不确定性较大。以这次新冠肺炎疫情为例，其对我国经济社会财政产生了重大冲击，使得发展的不确定性进一步增加。新冠肺炎疫情导致正常经济活动中断，降低GDP增速，恶化经济形

势。根据国家统计局数据，2020年上半年，按可比价格计算，GDP同比下降1.6%，新冠肺炎疫情导致经济萎缩，势必导致财政收入下降、赤字增加，同时会在一定程度上放大经济结构性问题，失业问题凸显，增加经济社会风险。针对新冠肺炎疫情，我国实施积极财政政策是十分必要的，但要基于可持续视角进行梳理。首先，扩张性财政政策要权衡财政支持规模及财政可承受能力，特别是在疫情导致财政收入恶化的时期。要仔细权衡和评估减税降费政策效果与巨大财政减收规模之间的投入产出比，基于可持续角度审慎推进类似政策，要创造而非耗尽财政空间。这同时也要求，要在非重大冲击期间，努力提升和拓展财政作用空间，通过探索建立财政稳定储备金制度等方式，提升财政抗风险能力。其次，财政政策要基于高质量发展要求，提升政策有效性。政府支出越高，财政政策的挤出效应可能更明显。因此，积极财政政策要提质增效，注重财政支出使用效率，并要通过降低经济社会发展风险对冲财政债务风险。

“十四五”时期推进财政可持续发展的对策与建议

(一) 改革思路

首先，要有整体思维方式。改革进入深水区，推进财政可持续发展，不仅仅是财政收入或支出领域简单的规模和结构调整，而是要从体制机制、外部因素等多个层面综合推进。因此，提升财政的可持续性，要基于国家治理视角，加强顶层设计，强化财政制度整体制度设计，并推进财政与政治、社会等领域改革的联动。

其次，要采取渐进式改革方式。财政可持续改革要保证在最低成本下改革的成功，要结合财政可承受能力和改革需要，循序渐进，保证经济社会的持续快速发展。

最后，推进我国财政可持续发展要有风险思维方式。社会转型期，经济、金融、债务和社会领域风险频发，显性和隐性风险并存，且相互交织叠加。财政要重视预防和消解风险，提前未雨绸缪，基于可持续视角，提前建立财政“防火墙”和“安全网”，特别是要通过现

代财政制度建设,提高财政韧性,提升化解风险的综合能力。

(二)对策与建议

1.通过财政收支结构性改革,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,要探索如何进一步推进财政收入、支出结构性改革,满足财政可持续发展的需要。

一是对财政收入进行结构性调整。首先,提升财政收入的法制化和规范化程度。推进税费改革,清理非税及政府性基金收入,推进基础养老金费改税,通过费改税,提升税收收入在整个收入体系比重,建立起以税收收入为主的财政收入体系。其次,提升税收征管和服务能力。一方面,综合运用现代信息技术手段和大数据,加强税务部门与银行、工商等部门的合作,提升税收数据采集、分析和应用能力,夯实税收征管基础,优化税收征管机制,推动征管制度变革,设计和完善法规标准化征管流程,提升征管效率;另一方面,优化税制结构,建设公平、简化和高效现代税制,降低遵从成本,落实税收法定原则,优化营商环境,更好地服务经济发展。最后,创新财政投融资体系。在基础设施、科技等领域推进投融资体制改革,推进多元化投入机制建设。合理确定政府市场边界,将政府投入集中于市场失灵和具有战略意义的领域,引导金融社会资本进入,给予各类投资主体平等地位。建立规范合理的政府项目投资机制,构建包含政府项目投资规划、论证、决策、执行和绩效评价的全过程的体制机制。拓宽融资的渠道,综合运用直接融资和间接融资手段,通过资产证券化、政府和社会资本合作(PPP)模式等融资方式,建立多元投入机制。

二是对财政支出进行结构性调整。首先,合理确定财政支出规模。厘清市场与政府关系,发挥市场在资源配置中的决定性作用,合理界定政府职能,深化体制改革,加快政府职能转变,推动政府向“有限和有为政府”转变,强化政府公共管理与服务职能。科学界定财政支出责任的边界与内容,引导市场和社会发挥更大作用。其次,调整财政支出结构。从严控制行政性公共消费,尤其是“三公消费”,压减非刚性、非重点项目

支出,对资本性支出进行结构性调整,压缩一般公共服务支出比重,加大对民生事业的投入力度,财政资金要向扶贫、科技、教育、医疗卫生和社会保障等重点领域倾斜,保证重点领域支出只增不减。推动财政支出公平规范,促进基本公共服务均等化,推动公共服务资源在城乡、区域之间均衡配置。最后,强化财政资金管理,建立规范和公开的财政管理模式。提升规范资金支付和清算管理,加快财政预算执行,严格国库库款管理,建立财政资金统筹使用长效机制,推进预算公开透明化进程,完善财政支出问责机制。

2.针对显性隐性风险,推进关键领域改革

一是提高政府债务管理能力。从思路看,强化政府债务管理要堵疏结合,坚守财政承受能力底线,稳步推进政府债务管理改革。短期要推进债务置换和债务重组,优化债务结构,平滑债务负担。中长期要加强债务预算管理,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,规范和统一政府债务口径与披露方式,特别是或有和隐性债务。完善政府性债务的监管机制,在摸底政府实际债务水平基础上,建立债务风险评估及预警机制。同时,提高债务融资资金使用效率,完善政府项目投资管理体系,通过债务资金高效利用,推动债务经济社会发展良性循环,从而逐步降低地方政府债务风险。

二是以公平为主,兼具效率原则,推动养老保险制度改革。统筹整合养老保险体系,合理划分中央地方事权和支出责任,中央承担更多责任,推进职工养老保险基金全国统筹,缩小不同群体养老保险待遇在城乡、地区、职业等方面的差距,维护社会公平。合理划分政府企业个人责任,明晰筹资负担比率,降低用人单位缴费率。发展多层次养老保障体系,扩大基本养老金覆盖范围,要逐步覆盖全民;大力发展养老金第二支柱职业年金,通过税收优惠、补贴等方式,鼓励发展商业养老保险,逐步探索建立养老保险第三支柱。推进养老保险基金市场化投资和运作,实现基金的保值增值,同时继续划拨国有资产补充社保基金,做大基金规模。

三是提升生态环保治理能力。明确各级政府事权

和支出责任，推动事权和支出责任上移，强化中央和省级政府环境保护责任，并通过立法提升生态环保法制化程度。推进环境保护税制改革，逐步扩大环保税征收范围，将土壤污染等纳入其中。同时，推进并完善生态补偿横向转移支付制度改革，调动环保参与主体积极性。

3. 提升财政体制规范性和发展性：建立现代财政制度

一是逐步理顺政府、市场与社会关系，逐步明晰财政责任和支出范围。财政支出无限责任根本在于市场社会发育不足，难以有效分担政府职责和风险。因此，要推进政府职能转变，尊重经济社会发展规律，培育壮大市场社会发育，赋能市场和社会，通过市场社会承担更多责任和分担更多风险，将政府从无限责任中解放出来。要通过市场社会与政府长期互动，在实践中逐步厘清政府、市场和社会的边界，明晰财政责任和支出范围。

二是推进中央地方事权与支出责任划分改革。合理划分中央地方事权和支出责任，按照激励相容、公共产品属性和效率等原则，科学确定各级政府职能分工，适度提高中央和省级事权和支出责任，发挥和调动地方政府积极性和主动性。尽快细化和明确各领域具体划分方案，并推动事权和支出责任立法，将事权和支出责任划分以法律形式确定下来，减少不确定性，提升制度的可预见性。

三是改革完善税收制度。推进建立现代税收体系，推动税制结构调整，补齐税收制度短板。提高直接税比重，降低间接税比重。建立综合与分类相结合的个人所得税制，推进房地产税立法与改革，推进资源税、环保税等“绿色税收”建设。以房地产税和消费税改革为重点，稳妥推进健全地方税体系改革，适当扩大地方税收管理权限。推进税收立法，提高税收法制化程度。

四是推进预算绩效管理改革，逐步构建现代预算管理体制。首先，要逐步推进预算公开，不断扩大预算公开的范围、内容，建立制度化的预算公开程序。其次，要推进中期财政规划管理改革，建立跨年度预算

平衡机制。要强化中期财政规划与经济社会发展规划的有效衔接，增强中期财政规划的约束性和引导作用，提升财政支出的可持续性。同时，中期财政规划要与预算绩效管理深度融合，以绩效引导政府行为。最后，要推进预算绩效管理改革。以《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》为指导，融合预算管理和绩效管理，逐步建立权责清晰、约束有力、全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

4. 针对外部冲击，建立可持续的财政政策

针对新冠肺炎疫情，党和政府实施积极财政政策，提高赤字率，发行抗疫特别国债，增加地方政府专项债券，并进一步落实好各项减税降费政策。这些政策对应对疫情极为关键，但要注重政策有效性。

首先，政治局会议提出的“六保”中，保居民就业成为“六保”之首，因而保就业是核心政策目标。从根本上，保就业根本在于保企业，也即“六保”中的保市场主体。因此，财政要以企业等市场主体作为支持的重点对象，从行业上，重点支持受疫情影响最为严重的出口制造业和生活性服务行业，从企业类型上，重点支持抗风险能力差的民营企业、中小微企业。短期内，财政要通过房租补贴、贷款贴息、减免税费等方式，帮助企业渡过难关。但最根本的支持方式，还是要逐步恢复正常经济社会秩序，这要权衡疫情防控风险，考验政府执政能力。

其次，稳消费也应该是政策重点之一。没有消费，企业即使复工复产，也不能正常进行生产经营活动。因此，在群体上，政府要以受疫情影响最大的中低收入群体作为重点支持对象。财政要发放消费券或现金补助，并向中低收入群体倾斜，提振和稳定消费。

最后，财政投资要提高有效性。要基于政府市场关系，将财政资金投向那些市场失灵和具有国家战略意义的领域。5G基站、新能源充电桩等新基建、公共卫生和保障性住房等公共服务领域都是重点领域。财政要充分发挥市场机制的决定性作用，在能够引入市场机制的领域或环节尽量引入金融社会资本，提升财政资金效率。□

责任编辑 李艳芝