

发出的一个最重要而最明确的信号。二是中央和地方财政关系：下一步财税体制改革的重头戏。三是预算管理制度：亟待将新预算法落到实处。四是税收制度：直接税改革对接“健全地方税体系”。

总之，站在新时代的历史起点上，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，回过头来重新审视并体会中共十八届三中全会对财政与财税体制的全新定位以及关于深化财税体制改革的系统部署，可以将现代财政制度的基

本特征作如下归结：财政成为国家治理的基础和重要支柱，财税体制成为国家治理体系的基础性和支撑性要素。引申一步说，财政职能覆盖国家治理活动的全过程和各领域。以此对照当下的中国财政职能和作用格局，可以确认，进入新时代的中国财税体制改革，任重而道远。

（全文发表于《经济研究》2018年第3期，

作者：高培勇，

《中国财政》2018年第17期发表时做了删减）

《以拆弹的精准和耐心化解地方隐性债务风险》简介

化解风险，好比拆弹，要求精准性和耐心，操作不慎就可能发生爆炸，引发危机。

一、地方隐性债务主要是或有债务

地方隐性债务包括三个大类：一是建设性债务，如投融资平台的债务、棚改债务、政府购买服务项目的债务等；二是消费性债务，主要是养老金缺口，随着养老保险缴费标准的调整和保障水平的提高，压力不断加大；三是地方政策性融资担保形成的债务，如过桥贷、银政担等。

当前面临的问题是地方政府的或有债务没有可操作的权威定义，导致底数不清，更谈不上或有债务代偿概率的测算分析，无法全面准确揭示其风险。但从暴露出来的地方案例来看，地方隐性债务增长很快，规模巨大，甚至超过了显性债务。

二、大量或有债务产生是“风险大锅饭”体制造成的

按照“开前门、堵后门”的思路对地方政府性债务实行整改之后，仍缠身大量或有债务，这表明“风险大锅饭”体制依旧。政府隐性债务的快速扩大，至少有以下几个具体成因：一是事权过于下沉，财政责任不清晰。事权层层下移，市县成为发展责任、民生责任、生态责任、扶贫责任等的主要承担者，地方支出责任不断扩大，形成财力缺口。二是财政风险评估机制缺失。这是当前宏观管理的功能缺陷，财政风险评估一直没被重视，未来支出责任有多大，谁来承担，缺少清晰的分析评估。三是预算约束不完整。由于没有有效的构建机制和程序来揭示或有支出事项，在实践中产生大量的“表外”债务（即隐性债务），隐匿了财政风险，当预算

约束的对象具有不确定性特征时，约束就会失效。四是难以预期。宏观政策目标的排序变化、上级部门之间的文件打架、支出标准不稳定等等，面对诸多的不确定性，下级政府无法形成稳定预期，就会以机会主义方式行事。下级越是这般，上级对下级就越是不放心，从而制定出严厉的规定，导致激励不相容。这样一来，就会陷入一放就乱，一管就死的循环之中。

三、债务不等于风险，风险在于债务使用低效

债务风险多大，不取决于债务规模，而要看未来的偿还能力，而偿还能力从根本上决定于债务资金如何使用，使用是否有效。要防控隐性债务风险，短期看，要控制增量，平衡好债务增长与偿还能力增强之间的变化，保持两者之间的动态匹配；而从中长期看，关键是用好债务资金，使债务与偿债能力之间形成良性循环。

具体而言，应做好以下几点：一是债务控制不能搞急刹车，不能让风险治理成为新的风险源；二是盘点资产负债，分类分层编制可变现资产负债表，形成精算式的债务管理模式；三是督促地方编制投融资项目总体规划，做到精准融资精准建设精准控制风险；四是防范隐性债务风险应与经济形势、国际环境的变化关联考虑。

化解风险，要看到风险的整体性、各个领域风险的穿透性和传染性。各自为政来防范化解风险，可能会引发巨大的操作性风险。当前比任何时候都要协同协调协作，需要以改革创新思维来统筹风险防控。

（全文发表于《地方财政研究》2018年第8期，

作者：刘尚希）

《对数字经济商业模式下收益归属国际税收规则的思考》简介

数字经济（Digital Economy）是建立在信息通信技术（ICT）和互联网基础上的经济运行系统，其本质特征是商品

和服务的数字化、商业管理模式的一体化和经济交易活动的网络化。数字经济商业模式的出现和不断创新带来一系