

积极稳妥推进省以下财政体制改革

寇明风

省以下财政体制是处理地方各级政府之间财政分配关系的基本制度。深化省以下财政体制对于缓解当前基层财政困难、改善地方治理、促进基本公共服务均等化具有重要意义。

1994年我国实行分税制财政管理体制,1995年在中央与省级分税框架的基础上,各省比照央地分税模式向下逐级分税,建立起了省以下财政体制。在近27年的运行中,尽管省以下财政体制不断调整完善,但多以微调为主,改革的步伐不大。现行省以下财政体制,与建立现代财政制度所要求的权责配置“更为合理”、收入划分“更加规范”、财力分布“相对均衡”、基层保障“更加有力”相比,还存在较大差距,在一定程度上影响着基层财政平稳运行和财政职能作用发挥。2022年5月29日,国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号),提出了省以下财政体制改革目标、基本原则和具体内容,为下一步改革指明了方向。这说明省以下财政体制改革进入全面深化阶段。

当前,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力,财政收入形势比较严峻,尤其是地方财政收支矛盾十分突出,基层财政运行风险不容忽视,这些都对推进省以下财政体制改革带来更大挑战。因此,要坚持稳中求进工作总基调,在中央和地方分税制的原则框架内,突出问题导向,因地制宜,科学谋划,综合施策,积极稳妥推进省以下财政体制改革。一是要把握好改革的系统性特征。省以下财政体制改革牵一发而动全身,要按照中央顶层设计做好总体布局,加强统筹规划,系统考虑事权、支出责任、收入划分和转移支付的关联性,强化省以下财政体制与行政体制的适应性和协调性,加强财政体制对地方治理的支撑性作用。要把握好改革的时机、节奏和力度,找准改革的关键点和突破口,通过系统重塑和制度创新,有效引导地方政府培植壮大财源、推进高质量发展,更好发挥财政体制的保障和促进作用。二是要把握好改革的时代性特征。省以下财政体制改革要回应时代的标准化、规范化等要求,认清产业分布和税源基础的变化,运用新一代信息技术手段辅助做好财政管理和财政体制运行,以适应时代需求、税源演变、技术手段革新等一系列变化,着力提升财政治理效能。三是要把握好改革的实践性特征。深化省以下财政体制改革必须协调好制度统一性和灵活性之间的关系,不搞“一刀切”,以实际效果作为检验评价的标准。要充分发挥各地的能动性,把改革的试验权交给地方政府,不做硬性考核,可以“一地一策”或“多地一策”,并在实际执行中不断调适完善。

地方财政研究 (月刊)

2022 年第 9 期(总第 215 期)

全国中文核心期刊

学 术 顾 问(按姓氏笔画排列)

于海峰 王振宇 安体富

刘尚希 何振一 李俊生

杨灿明 林木西 钟晓敏

贾 康 高培勇

编 委 会 主 任 姜小林

编委会副主任 吕 炜 于京东

编 委 会 委 员(按姓氏笔画排列)

马海涛 王宇轩 刘 虹

孙 开 沈承刚 陈 工

赵传孝 陈志勇 苏昌平

李 冬 李春根 肖雪岷

张 季 张依群 连家明

岳树民 杨全山 杨志勇

名 誉 主 编 王振宇

主 编 连家明

副 主 编 孙 开 陆成林

编辑部主任 陆成林(兼)

编辑部副主任 成 丹

本期执行编辑 寇明风

特别关注

1 积极稳妥推进省以下财政体制改革 寇明风

专题策划:省以下财政体制

4 论中国省以下财政体制改革的深化 贾 康

14 省以下财政体制“特殊性”的事实、问题及其改进

王振宇 曲世寄 司亚伟

29 在推进省以下财政体制改革进程中加强地方政府债务管理

温来成 张庆澳

36 新一轮省以下财政体制改革:特征、难点与建议

钟荣华 周 颖 易澳妮

理论前沿

44 外生冲击、财政政策与产业结构

——基于金融动态 CGE 模型的分析 何明洋 刘雪燕

目 录

Sub National Fiscal Research

CSSCI 扩展版来源期刊

9月15日出版

财政管理

57 老旧小区改造的财政补贴效应分析 陈珊珊 白彦锋

69 人大国有资产监督机制研究 周长鲜

78 政府购买服务规范管理问题研究 张秀如

社会保障

84 我国社区居家养老服务改革:实践、挑战与建议

杨良初 施文凯

92 生育补贴、养老金支付与生育率变动 沈忻昕 张 镇

工作研究

104 新形势下国家审计促进财政可持续发展的思考

李厚喜

资讯速递

封三 2021 年全国地(市、州)一般公共预算收入前 100 名

主管 东北财经大学
主办 辽宁省财政科学研究所
东北财经大学财政税务学院
辽宁大学地方财政研究院
协办 辽宁省财政学会
东北财经大学地方财政研究中心
广东地方公共财政研究中心
吉林省财政科学研究所
江西省财政学会
四川省财政科学研究所
新疆财政科学研究所
内蒙古财政学会
山东省财政科学研究院
黑龙江省财政科学研究所
辽宁省税务局税收科学研究所

编辑出版 《地方财政研究》杂志社
地 址 沈阳市皇姑区北陵大街45-13号
邮政编码 110032
网 址 <http://www.dfcyj.com>
电子信箱 dfcyj@vip.163.com
电 话 编辑部(024)22706630
发行部(024)22826560
国际标准刊号 ISSN1672-9544
国内统一刊号 CN21-1520/F
国内邮发代号 8-166
国外发行 中国国际图书贸易总公司
国外代号 M8451
订 阅 处 杂志社发行部
全国各地邮局
每期定价 18元(全年216元)
广告许可证 2100004000637

论中国省以下财政体制改革的深化

贾 康

(华夏新供给经济学研究院,北京 100142)

内容提要:深化省以下财政体制改革,需在坚持 1994 年分税制改革基本制度成果的基础上,贯彻落实党的十八大、十九大提出的理顺中央与地方事权和支出责任、改革税制、优化预算管理三大改革任务。本文结合 2022 年 6 月“国办 20 号”文件,研讨省以下财政体制改革的若干重点问题,在理解“分税制”体制实质内容和坚持 1994 年分税制改革大方向的前提下,依财政体制的“政权—事权—财权—税基—产权—债权—预算”逻辑链条,讨论了中央、地方分级事权与支出责任合理化问题,与之紧密相联的财政层级问题和向内含省、市县两级的三层级框架过渡问题,以及地方税体系建设、税基配置为主导的财力(含资产收益)划分和加强地方分级预算管理、对地方债兴利防弊等问题。

关键词: 财政改革 省以下财政体制 分税制为基础的分级财政

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)09-0004-10

中国在改革开放之路上的制度变革创新,实际上形成了自“摸着石头过河”始、以“渐进”和“局部突变”相结合,逐渐更多注重配套协同“最小一揽子多轮推进”的实施路径。财政作为“国家治理的基础和重要支柱”,在我国几轮重大改革部署的施行中,都合乎逻辑地先行,担当了作为改革“突破口”的重任。自 1980 年“分灶吃饭”、1994 年“分税制”两次具有里程碑意义的大动作之后,特别应提及的,是 2013 年 11 月党的十八届三中全会之后,中央政治局根据《全面深化改革若干重大问题的决定》首先审批通过的财税配套改革方案,其所规划的理顺财政管理体制、完善预算体系和改造税制体系的改革任务,还在进一

步贯彻落实的过程中。新近于 2022 年 6 月,国务院办公厅发出《关于进一步推进省以下财政改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20 号),是在我国改革深水区,就深化财政体制改革而聚焦于省以下体制的重要指导文件。本文基于研究者的分析认识,结合“国办发 20 号”文件内容,作如下六个方面的重点讨论。

一、“分税制”体制框架的实质内容和 1994 年分税制改革的里程碑意义

与“社会主义市场经济”相适应的财政体制安排,是以分税制为基础的分级财政体制。这一认识,来自从我国 20 世纪 50 年代开始就不断进行的关

〔收稿日期〕2022-08-15

〔作者简介〕贾康,中国财政科学研究院研究员,博士生导师,原财政部财政科学研究所所长,中国财政学会原副会长兼秘书长,华夏新供给经济学研究院创始院长,研究方向为财政理论与政策。

于如何调动中央地方“两个积极性”和 80 年代又特别注重的如何将地方分权落到“把企业搞活”的不断讨论与探索。对于分税制改革的肯定与在此大方向上的坚定不移,是深化我国省以下财政体制改革的大前提。

1994 年的分税制改革,前承几十年的财政体制变革摸索,特别是进入改革开放新时期后的多方研讨与“分灶吃饭”式“行政性分权”弊端的愈益显现,后启以“经济性分权”基本框架对接市场经济间接调控体系的一系列继续推进深化改革的措施,其内在的基本逻辑主线,是我们搞市场经济只能以走财政分税制之路,来实质性消除以往不论是强调集权还是强调分权,都是按照“分块分割”的行政隶属关系体系控制企业(即使分权也只是“行政性分权”)的弊端,使所有的企业作为市场微观主体,不论大小,不看行政级别,不问经济性质,不讲隶属关系,“在税法面前一律平等”,都是依法该交国税交国税,该交地方税交地方税,税后可分配的部分,按照产权规范和政策环境,由企业自主分配。从而企业跨隶属关系、行政区划和所有制差别的兼并重组得以成为可能,使生产要素充分流动的统一市场得以培育和发展,一向固有的国有企业及其领导人的行政级别与“官本位”规则得以淡化,各类企业可以得到公平竞争的“一条起跑线”而“真正活起来”。同时,分税制也终于跳出了前边几十年总也摆不平、稳不住的中央地方间财力分配体制安排的所谓“体制周期”,由无休止的“放、乱、收、死”循环,以及“讨价还价”“相互提防”“跑部钱进”等非规范特征交织的非稳定状态,转为中央地方间能够稳定地依税种各自掌握主体财源,在不必相互猜忌和彼此防备的情况下,对于可用财力“可预期”地依长期主义取向,纳入本级政府发展战略统筹安

排。1994 年分税制改革,还把原已设立的个人所得税、个人收入调节税和城镇个体工商户所得税等,合并为规范的个人所得税,开启了自然人作为纳税人的规范化税收新境界。

总之,1994 年分税制改革形成的新的财政体制基本框架,顺应了发展社会主义市场经济的客观规律,有利于三位一体地正确处理政府与企业、中央与地方、公权体系与公民这三大基本经济关系,为“以改革解放生产力推进现代化”和“建设中国特色社会主义市场经济”,里程碑式地达成了制度安排基本面上的框架锁定,这正是其重大而深远的历史意义之所在。由此也可知,一向广泛流行的 1994 年“分税制改革正确处理了中央地方财政关系”的评价,还远非全面和到位,“政府企业—中央地方—公权公民”三大基本经济关系的一体化正确处理,才是认识其重大正面效应的全景图。这种正面效应,已由 1994 年之后中国经济社会的发展成就给予了雄辩的证明。但由于多种主客观条件的限制,1994 年分税制改革还具有浓重的过渡色彩,虽建立了基本框架,但深化改革的任务仍相当艰巨。其后的近三十年间,多项的后续改革得以推进,但未完成的改革任务仍需攻坚克难。这一深化改革必要性视角上的认识,也正由于新近的国务院 20 号文所彰显。

二、中央地方分级事权与支出责任的合理化

基于充分理解、肯定分税制的意义和必须高度重视深化其改革的前述认识,首先可以顺理成章地把握党中央十九大报告所要求的“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”的改革任务。

1994 年财政分税制改革的基本制度成果,可以

说是我国在中央和省为代表的“地方”之间,确立了以分税制为基础的分级财政的基本框架,但中国“地方政府”概念中的具体内容,却包含了省(直辖市、自治区)、市(地级市、自治州)、县(县级市、自治县)、乡镇四个层级,所谓巩固和完善分税制,必须使中国省以下各级地方政府间的分税制也得到落实。而要达此目的,各个层级上的政府职责(事权)如何合理、清晰地得到规范化界定,就成为一项意义重大的必要条件。

分税制内含的制度建设基本逻辑是需要适应政府分层的基本前提,按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级产权、一级债权、一级预算”的原则,合理地形成各级政府“以政控财,以财行政”“财权与事权相顺应,财力与事权相匹配”的财政分配制度框架,以服务于政府履行其应尽职能、使经济社会得到健康发展的全局性目标。在改革已历40余年的进程中,政府职能的合理化已被各个方面反复研讨,并对接改革实践,财政随经济社会转轨,也已明确地树立了由传统的“生产建设财政”向“公共财政”转型的目标任务,并实现了一系列的相关进步,然而在不同层级政府应各尽其职责的事权分工方面,却迟迟未能形成十分清晰的一览表和与之对应、可操作的支出责任明细单。这种情况,在党的十八大、十九大以来的改革指导和工作要求中,已经有针对性地着力加以改变,集中体现在近些年以划清政府事权和支出责任为要求的系列性文件的颁布上,涉及教育、医疗卫生、公共交通运输、基本公共服务、自然资源等领域的具体工作要领和可操作方案框架(特别是已有中央与地方需共同承担的事权与支出责任,在不同类型地区的量化分担比重等细致化内容)。但是,还必须正视仍然存在的相关问题。

“国办发20号”文件,在肯定党的十八大以来各地在保基本民生、保工资、保运转(“三保”)任务方面取得积极成效的同时,明确地指出:“省以下财政体制还存在财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分不够规范、有的转移支付定位不清,一些地方‘三保’压力较大、基本公共服务均等化程度有待提升等问题”。这里首先涉及的,便是事权和支出责任问题。文件其后给出的“清晰界定省以下财政事权和支出责任”的具体指导内容,是要求根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性,清晰界定省以下各级财政事权:“教育、科技研发、企业职工基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、粮食安全、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域(流域)生态环境保护与治理、国土空间规划及用途管制、防范和督促化解地方政府债务风险等”,被明确规定为应适度强化的省级财政事权,此外,“直接面向基层,由基层政府提供更为便捷有效的社会治安、市政交通、城乡建设、农村公路、公共设施管理等基本公共服务”,则确定为市县级财政事权。对这一指导精神的解读,可引出如下的必要讨论:中国省以下的财政层级和与之相对应的支出责任,应当是几级?具体如何划分并如何处理其与行政区划层级的关系?这个看起来颇带有“技术色彩”的问题,其实是中国财税制度改革深水区的“牵一发而动全身”式连带配套关系处理上的一个典型例子。

三、牵一发而动全身的财政层级问题

1994年分税制改革方案,由于受到当时主客观条件方面的种种制约,只是原则性地要求省以下的各级政府之间,比照“中央”与省为代表的“地方”之间的新框架,也实行分税制。在中国分

税制体制的层级框架上，并未明确设计总体上是几级。虽然在那之前，于借鉴国际经验研究中国的分税制改革方案时，已知不论是称为“联邦制”的美国，还是称为“单一制”的日本，分税制体制安排中的财政实体层级（以配专享税基为标志），都只有三级，而中国却显然是一个五级的基本框架，但当 1993 年紧锣密鼓准备启动改革时，时间上已不允许再讨论中国如何做到五级分税，对此避而不谈，所隐含的实践取向，是在由其后各地方行政区划深化分税制改革的探索中，试图走出一条中国特色五级分税的路子。

再以后，多年的实践已经证明：五级分税此路不通。无论在发达地区还是欠发达地区，不管是在现阶段还是未来，对总体上 20 个左右税种构成的税收体系，不可能清楚、合理地在从中央到地方基层的五级框架里，形成一个可操作的分税制方案。所以，从这个“技术性特点”上，早就可以明白地知道：“五级分税”在中国实际生活中无解。调研中可知，现实的选择，从 1994 年后省以下关于财政体制的相关文件规定（大都已经有几轮修改）看，有一些省级行政区明确规定省以下不实行分税制而实行总额分成，更多的一些省级行政区虽然文件表述为比照中央一省的体制实行分税制，然而实际内容却仍然落在分成制的窠臼之内（还有些省在这两种选择之间“荡了秋千”，前后变更表述）。所以，我们基于调研早已形成的基本判断，是 1994 年以来，虽然中央与省为代表的地方之间的分税制财政体制，作为 1994 年改革的基本制度成果，得到了坚持与维系（只是全国分享比例一律的中央地方共享税，比重已演变为相当高的水平——以当下第一大税增值税中央地方五五分、第二大税所得税六四分为基本标志），但省以下的体制，迟迟地并没有进入分税制状态，其实

还是五花八门、复杂易变的分成制。在某些欠发达地方的市县级，甚至还有包干制。1994 年后延续至今不时为人们所诟病的财政分配领域所出现的基层财政困难、地方隐性负债和“土地财政”短期行为弊端等，其根源并不是分税制，而恰恰是深化改革不到位，“过渡态”在省以下，普遍变为“凝固态”的分成制和包干制。一言以蔽之，有些人由于见到上述三方面问题而把板子打到分税制上，是打错了地方！

为完善中国特色社会主义市场经济，财政体制的深化改革，必须首先澄清和确认上述基本判断，才能坚定不移地坚持使分税制“横向到边、纵向到底”地在统一市场建设中得到贯彻落实的正确方向，从而充分发挥财政分配领域“以改革解放生产力”支持可持续高质量发展的应有作用。

由上段的考察分析回到前面由“技术性”而引发的“实质性”的重要问题——如何找到由“五级分税无解”转换为“有解”的路径，已经在中国大地上“理论与实际相结合”地看到了端倪：理论层面合乎逻辑的指向，是减少“五级”财政层级而趋近于国际经验中具有共性的“三级”框架；实际生活层面，由于有 2000 年后已随农村税费改革而在各地普遍推开的“乡财县管”，和其后借鉴“浙江经验”也明确纳入普遍性改革部署的“财政省直管县”，已使得我们在“山重水复疑无路”后又“柳暗花明又一村”地看到了“五级变三级”的未来前景：“政权—事权—财权—税基—产权—预算”链条上，可配税基的财政实体化层级，已可清楚认定为中央—省—市县这样的三级；省以下，即为省本级和在可预见的未来一个时期内“行政不同级但财政同级”的市县级，这样“地方”的实体财政层级是一共两级。

对此可以佐证的情况，应首先提及在“千年之

交”前后研讨而实施的我国国有资产管理体制改革中,作为国有资产(资本)人格化代表所设立的机构—各级国资委(办、局),已明确地与“乡财县管”(这使“乡级财政”实际成为县级财政下管的预算单位)之后不再考虑“乡镇财政建设”相类似、相呼应,把国资管理机构的“基层”,放在县以上。再有,此次“国办发 20 号”文件,又延续前些年多份关于事权合理化文件的处理框架,把事权内容的界定,在省以下明确地归为省本级和市县两大层级。这也就从技术层面“牵一发动全身”地联系到深化我国分税制改革的整体框架和路径设计层面:使分税制改革在深化中于“地方各级”落到实处的前景,就是在“扁平化”后的“中央—省—市县”三级框架中,合理化地明晰事权、匹配税基、再加上分层级的资产管理和公债管理,形成各层级作为财政履职运行载体的预算,再加上中央、省两级自上而下的转移支付和辅助性的“横向转移支付”,从而使社会主义市场经济中按照“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级产权,一级债权,一级预算”原则形成的财政分配体系的制度安排,成龙配套,使各级政府层级上“以政控财、以财行政”的财政,都能够达到“财权与事权相顺应、财力与事权相匹配”的境界。这样,将有望以具有“现代财政制度”属性的制度安排完整落地,来形成可稳定运行的分税制为基础的分级财政管理体制,服务于国家的长治久安,和实现中华民族伟大复兴的现代化宏伟事业的全局。

四、向三层级框架(内含地方省、市县两级)过渡的配套改革要点

虽然中国省以下财政层级以省本级和市县(即作为同一财政体制平台的地方低端层级)设为应配

税基的实体层级这一前景,已经“理论与实际相结合”地可窥其端倪,但还存在相关的一些明显的待解决问题,也难免有见仁见智的争议。在此择相关要点作如下三方面的具体讨论:

1. 财政“省直管县”推开过程的迟滞与方向上的再肯定

在千年之交之后,财政“省直管县”的浙江经验,引起中央和其他区域更高度的重视,这一直管模式在湖北、河南、山东、福建、广东等地得到积极推广践行。2009 年中央 1 号文件中,明确提出“推进‘省直管县’财政管理方式改革,充实内容和形式,加强县(市)财政管理”,并有“将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围”的具体工作要求;当年财政部财预〔2009〕78 号文件就贯彻中央文件精神做出具体部署,总体目标设计为“2012 年底前力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革”。再其后,各地的具体推进情况不一,但时至今日,还迟迟未能达到当年的工作目标。虽然以后又有中央文件合乎逻辑地指出:凡有条件的地方也可进而实行省直管县的行政体制改革(实质上内含“扁平化”的配套改革大方向认定),但实践层面,仅有广东顺德一地得到正式文件依据,率先实行了行政省直管的改革试点,其后全国范围内再无跟进案例。

显然,财政省直管县,实际上触及中国改革深水区的既有利益格局,属于领导人多次提及“冲破利益固化藩篱”所要攻坚克难“啃下硬骨头”的任务之一。这一改革的大方向,于 2022 年“国办发 20 号”文件中再次加以肯定,作出了具体指导:“推进省直管县财政改革。按照突出重点、利于发展、管理有效等要求,因地制宜逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式。对区位优势不明

显、经济发展潜力有限、财政较为困难的县，可纳入省直管范围或参照直管方式管理，加强省级对县级的财力支持。对由市级管理更有利于加强区域统筹规划、增强发展活力的县，适度强化市级的财政管理职责”。这一段文件表述给出的指导要点，可划分三个层次：第一，省直管县改革实施范围与方式，需在推进改革的大前提下加以逐步的调整优化；第二，纳入省直管范围的重点，可放在较不发达、较困难的县（这有别于前些年的几类“大县”或增长潜力明显县的选择性侧重点表达）；第三，市级可对本辖区有较大发展支撑力的县继续实施市管（这也适应了不少地方市级的呼声）。我认为，在对“国办发 20 号”文件的上述指导精神学习领会的前提下，还可讨论的有以下几点：一是从全局、长远看，分税制改革的深化，在内在逻辑、客观规律性层面，决定着省直管县范围必须逐渐走向全覆盖，以顺应夯实“扁平化”框架基础的必要性和必然性，所以从“取势、明道”的视角，把握这个改革大方向是既有现实意义、又有长远历史意义的；二是现在要求更多注重对欠发达县的“扩围”，显然是顺应巩固全面小康社会建设和精准扶贫成果的客观要求，但并不否定原已有的对几类“大县”、若干类“增长点”县域的重视，和继续完善其省直管方式的必要性；三是市级对于“台柱子”式县域的倚重和市管方式，显然有其合理性和必然性，但在很多具体场景中，这种市、县间特定的倚重与统筹关系的发展前途，是早已有之、近些年更具丰富经验的模式一把业已“一体化”条件水到渠成的县域，实施“市管”框架下的“县改区”。这是值得重视、各方共赢而又与省直管县改革可融汇和避免矛盾的一个很好的现实路径。

2. 中国乡镇政权和财政分配的未来情境

中国原来曾着力建设的“乡镇财政”，在农村

税费改革后顺其自然的选择，就是改为以“乡财县管”方式，适应已无法在乡镇形成实体财政层级的基本现实。因为在乡镇层面的税基已无可匹配，税务、金融等工作系统也已不再按乡镇的行政区划而是按“经济区域”设立它们的分支机构，从而使普遍按行政区划规范设立乡镇财政金库，缺乏基本配套条件；称为“乡”的农村区域基层政权辖区内，农业税与“三提五统”收入已统统不复存在，仍有所存在的一些工商业市场主体，其收入水平一般也都达不到税收“简易征收办法”的“起征点”水平，因而并无本乡自己可征收的财力来源，只能从县级取得自上而下的财力支持，来维持乡级政权的运转。经济较为发达而称为“镇”的基层政权辖区，确有发达程度十分可观的案例，其财力来源相当充沛，并不适合“乡财县管”模式，但这在全国而言还为数不多，而且其发展前景上，最大可能是在城乡一体化发展中，使之成为市级下面“区”的组成部分，进而改为了成熟的建成区早已通行的“街道办事处”模式，届时这种“基层政权”，便可规范化地归于“街道”这种行之有效的“上级政府派出机构”模式中。与此相比照的是“乡”的政权形式，未来也可考虑在行政体系的配套改革中，改变为县级政府派出机构性质的“乡公所（镇公所）”模式。不论是街道办事处还是乡（镇）公所，都将不必再“麻雀虽小五脏俱全”地配“五套班子”，由此实现机构的精简、行政成本的降低和政府体系运作于基层一端综合绩效的提高。

过去的讨论中，曾有一种表示担心的观点：如乡镇级财政不是实体层级，进而也带动和演化出乡镇政府不是“五大班子齐全”的实体政府层级，而变为上级政府派出机构的话，会不会削弱我国广大农村区域于政治理论视角所表述的“政权控

制能力”,使之降低,甚至严重丧失?我认为,如在配套改革中正确设计和把握基层的村民、社区自治机制,和充分借鉴中华人民共和国成立以来已有七十年历史的以“街道办事处”模式发挥政权体系在基层控制能力的经验,这种所担心的后果是完全可以避免和防范的。

在上述未来情境中,财政的实体层级,将明确无误地不再具有下沉到乡镇一级的实际需要,总体而言政权体系“行政改革”意义上的扁平化、精简机构、降低行政成本和减少信息的“不对称”程度等目标,都可与此形成相呼应、相内洽的关系。

3.行政省直管县的渐进配套

与乡财县管后引出的上述未来情境看,某些相类似的逻辑关系,也存在于市县级。如果能够在配套改革中使财政省直管县的模式成形、稳定和普遍化,其“内生的”演变前景,应可以推进到行政的省直管县,而最终以财政层级的扁平化,引致行政层级的扁平化。其正面效应,同样也有精简机构(一些地方体现为“市县合并”)的好处,特别是有减少中间环节、降低信息不对称而提升行政体系运行综合绩效的好处。这一前景虽值得期待,但也较深地触动原有利益格局,并且显然不必操之过急。浙江几十年财政省直管县的经验表明,长期实行市与县“行政不同级但财政同级、在一个平台上对省说话搭体制”的办法,并不会产生政府行政、财政运行中的一些“硬障碍”,地级市、县级市这样的行政级别差异,和干部行政级别待遇随之而来的差异,可以放在未来相对从容的渐进改革(“最小一揽子多轮推进的改革”)实施过程中,去寻求形成最小震动因素的配套改革处理方案。

行政级别的调整改变,在体制内的敏感性是可想而知的,中国改革深水区需要攻坚克难的一

系列触动既得利益的改革任务,如作排序,会有许多任务相比较“市县行政层级归为一级”显得更为紧迫和重要。所以,对于合乎逻辑的“行政省直管县”的改革发力,我们可以秉持更为长久的耐心来做准备,在过渡中循序渐进地最终实现这一改革诉求。

五、全国三级、地方两级财政事权配置框架下的地方税体系(财源)建设与财力划分

当前,在合理清晰界定各级政府事权的前提下,如何合理配置各级政府的财权,首当其冲的是财政收入中最具主导作用和规范形式的税收。如何合理、可行地按照税种分别配置各级政府的税基(不排除必要的“共享”设计)?前文已提及的“财权与事权相适应”原则,其实质性含义主要在于对经过多年讨论、已有基本共识的“外溢性、信息复杂程度、激励兼容机制”三大要领的正确掌握,并在深化省以下分税制财政体制改革的命题之下,会不可避免地首先对应到如何构建符合市场经济和分税制体制客观要求的地方税体系这个重大的改革任务上。

党的十九大报告中明确要求:“深化税收制度改革,健全地方税体系。”这一改革任务,也具有在中国改革深水区攻坚克难、啃硬骨头的典型特征。对于我国与分税制体制相适应的地方税体系,已研讨多年,但在实践中,其大思路与框架建设,还远未成型。自“营改增”使地方政府原有的唯一大宗稳定财源—营业税退出历史舞台后,这一问题上的矛盾纠结更为凸显。我在研究中形成的基本观点,可以追溯到20世纪90年代初期基于美国访学研究而形成的“两支柱”认识,即中国未来的地方税体系中,可形成年复一年大宗、稳定收入来源的地方税种,当推房地产税和资源税这

两项。前者在建立框架、逐步形成成熟的制度安排之后，有望成为中国大部分地区尤其是工商业活动发达程度高、人居密集度高的区域地方税中的主力税种；后者则可以成为中西部工商业发达程度不太高、但恰恰属于自然资源富集地区的地方税中的骨干税种。这两大税种，都是符合前述外溢性、信息复杂度和激励兼容三项考虑而适宜把税基配置在地方的税种。遗憾的是，已历四十余年的改革过后，前者还仅仅在上海、重庆两地有以“房产税”名义的改革试点，中央层面多次强调推进此项改革，而屡屡未能符合期待；终于在2021年中央决策层明确了积极稳妥推进房地产税立法和扩大房产税改革试点范围（五年为期）的“双管齐下”部署之后，又遇2021年下半年后“三重压力”造成审慎考虑所有收缩性政策的局面，故而还待创造适宜条件才能启动试点扩围方案，以求为在“税收法定”轨道上推进房地产税立法工作，提供更为丰富的本土经验。资源税改革的进展相对较好，其覆盖面从煤炭、石油、天然气，可望再扩大到更多的金属矿与非金属矿，并且应在河北等地推出水资源税改革试点后，争取将水资源税扩大到覆盖全国。除海上石油不易划清“属地”而规定为中央级的国税之外，其他资源税都可依属地原则，无争议地成为地方税体系的组成部分。

2022年“国办发20号”文件虽然没有正面述及地方税体系建设相关的改革内容，但隐含了加快构建地方税体系改革以适应形势发展需要的逻辑导向，并在“合理划分省以下各级财政事权”和“明晰界定省以下各级财政支出责任”的要求之后，顺理成章地明确要求：“参照税种属性划分收入”。根据分税制的体制“自洽性”要求，“国办发20号”文件明确表述了如下要领：“将税基流动性

强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例，将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享较高比例。对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入，可作为省级收入，也可在相关市县间合理分配。除按规定上缴财政的国有资本经营收益外，逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。”这一段话所包含的内容，可理解为三大层次：其一，省以下税基配置的原则，表述上在原来的“三项原则”基础上，又有所丰富、细化和发展；其二，更为灵活和更强调因地制宜地由省以下两级共享的，是有网状背景特征的金、电、油、铁、高方面的特定税费；其三，除国有资本收益外，要最终取消按行政隶属关系划分政府间收入的办法，这属于巩固1994年基本制度成果的扫尾事项。

再紧随其后，“国办发20号”文件又专述了“规范收入分享方式”的要求，总体精神是正视省与市县两级，主体税种只能按比例分享的现实，要求“结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素，合理确定各税种分享比例，”并指出非税收入在以多种分成方式作分享的同时，发展方向是逐步走向规范化，同类税费收入在省内应逐步统一。这样，在深化省以下分税制体制改革的指导内容上，已从事权与支出责任划分，推进到财权、税基和非税收入的划分，也涉及了规范化的产权收入划分。再往下，则有关于完善省以下转移支付制度的指导意见。这使“财政—事权—财权—财力”的体制要素整体链条，已近乎在“国办发20号”文件中尽收眼底，其后在这一链条上，还应论及的，主要是债务收入及其相关的预算管理问题，具体表现在“国办发20号”文件的收尾部分。

六、加强和优化地方分级预算管理,对地方债兴利防弊

发展社会主义市场经济,建立现代财政制度,势所必然地必须采取的一项财力筹集机制,是以发行公债的方式有偿取得部分财政收入,以支持政府体系履职。20世纪80年代之初,一俟进入改革开放新时期,我国就摒弃了原来“既无内得又无外债”的方针,举借外债并在国内发行国家公债。分税制框架建立后,随预算管理改革深化和预算管理体系适应经济社会发展需要而作出种种改进,终于在渐进过程中推到《预算法》修订而使地方公债的依法发行登堂入室。这就在既涵盖中央又涵盖地方层级的制度框架上,规范地确认了“政权—事权—财权—税基—产权—举债权—预算”的全要素体制链条。

我国地方政府以有偿方式取得债务资金来源,曾有一段时期实际上是主要借助地方融资平台的隐性负债方式,属于经济社会转轨中“潜规则”强制替代“明规则”的利弊共生现象:其利,在于调动地方政府体外资金支持贯彻各地方辖区经济社会发展战略;其弊,在于以隐性负债方式易形成融资风险的过度积累而触发危机。法治化建设轨道上“疏堵结合”的应对方略,引出了修订《预算法》而“开明渠、堵暗沟”的地方债阳光化运作新机制。这一规范化管理机制,也合乎逻辑地纳入了十九大报告所要求的“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的重点任务之内。

“国办发20号”文件对于规范省以下财政管理,有两点指导意见是紧扣地方债务管理问题的。其一,是规范管理专章的第一条,要求“各地区要加强开发区政府性债务管理,保持与财政管

理体制适应,强化开发区管委会等政府派出机构举债融资约束,坚决遏制地方政府隐性债务增量,合理控制政府债务规模,切实防范债务风险。”显然,这体现了中央管理层对于地方层面各类开发区所形成的政府债务如何规范管理的高度重视,对应于各地以“国土开发”为底盘往往形成本地政府债务负担主要组成部分的现实,形成相关的财政预算绩效管理的一大重点。其二,是文件“压轴”位置的最后一条,要求“坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责,省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。落实省级政府责任,按属地原则和管理权限压实市县主体责任,通过增收节支、变现资产等方式化解债务风险,切实降低市县偿债负担,坚决查处违法违规举债行为。健全地方债务限额分配机制,一般债务限额应与一般公共预算收入相匹配,专项债务限额应与政府性基金预算收入及项目收益等相匹配,促进融资规模与项目收益相平衡,完善专项债资金投向领域禁止类项目清单,和违规使用专项债务处理处罚机制”。这段内容丰富的文字表述,可大体按四层要领来掌握:一是地方各级加强地方政府债务管理的领导责任,按“属地原则”由省到市县的压实;二是以多种手段、方式降低债务风险与偿债负担,坚决查处违法违规;三是明确了地方政府债务限额分配机制的“两匹配”原则;四是强调完善专项债资金投向的负面清单和处罚机制。

世事并无万全之策,公共事务领域里财政分配的举债机制,必有利、弊两端。所以通观现代市场经济体,无一例外都必须面对市场,处理公债机制“兴利抑弊”的相关问题。我国地方公债阳光化登堂入室的法定框架,是以《预算法》等法规为依据的“怎么发、怎么用、怎么还”的一套规范性准则,实践中还需与时俱进的动态优化这套法规、准

则及相关的政策与管理体系。在分税制深化改革路径上总结各级政府举债机制的已有经验，值得指出的是，地方政府债务方面发挥其利、防抑其弊，有一条非常值得重视的要领，是援引大禹治水的古老智慧：“疏堵结合，堵不如疏，疏导为上”。地方公债作为投融资概念下政府对接市场的一种运作机制，必然伴随风险因素和可能的风险过度之弊，防范、抑制其风险因素，在中国仍处于经济社会转轨期、市场经济完善期的现实场景中，尤其需要注重以制度建设、机制创新，疏导公债资金债权方、债务方和资金使用相关各方基于利益考量的“驱动力（积极性）”和合理形成“制约力”两方面因素，以规范化的“明渠”来开前门，关好后门、修好堤坝（围墙），堵住“暗沟”，以实现公债、地方债机制的兴利防弊动态过程中的可持续发展。与地方财力，特别是与公债、专项债资金关联紧密的各地方辖区的重点建设项目，以及与之“守正创新”地结合的政府与社会资本合作（PPP）、产业引导基金等的投融资，都需要以制度创新为龙头，打开管理创新、技术创新的潜力空间，掌握好绩效预算框架下债务资金运用中“兴利防弊”的高水平思路和工作要领。

至此，文本依财政体制内含的“政权—事权—财权—税基—产权—债权—预算”制度优化建设逻辑链条，结合新近的“国办发 20 号”文件，作了重点问题的讨论分析，并提出了研究者的认识与建议。至于预算管理优化方面的阳光化、绩效考评和数字信息体系建设等重大问题，则需另作专文探讨了。

参考文献：

[1] 贾康.深入进行财政体制改革的设想[J].中国经济体制改革,1986(10):16-18.

[2] 贾康.对财政体制改革方向的思考[J].财政,1987(2):35-36.

[3] 贾康.近中期财政体制改革思路的探讨[J].中国经济体制改革,1988(4):33-35.

[4] 贾康.美国财政体系的特点及其对我们的启示[J].改革,1990(2):173-180.

[5] 贾康.分税制改革与中央、地方政府间关系[J].改革,1990(4):84-88.

[6] 贾康.逐步建立以分税制为基础的分级财政[J].经济导刊,1994(1):6-8.

[7] 贾康,白景明.中国政府收入来源及完善对策研究[J].经济研究,1998(6):48-56.

[8] 贾康.我国财政体制改革的回顾与评析[J].财经科学,1999(5):25-28.

[9] 贾康,白景明.县乡财政解困与财政体制创新[J].经济研究,2002(2):3-9.

[10] 贾康,白景明.中国地方财政体制安排的基本思路[J].财政研究,2003(8):2-5.

[11] 贾康,冯俏彬.中国财政管理体制改革的 10 年回顾[J].经济研究参考,2004(2):20-28.

[12] 贾康,白景明.关于中国分税分级财政体制安排的基本思路[J].经济学动态.2005(2).

[13] 贾康,刘军民.非税收入规范化管理研究[J].税务研究,2005(4):24-31.

[14] 贾康,阎坤.完善省以下财政体制改革的中长期思考[J].管理世界,2005(8):33-37.

[15] 贾康.正确把握大思路 配套推进分税制——兼与“纵向分两段,横向分两块”的主张商榷[J].中央财经大学学报.2005(12).

[16] 贾康,刘微.注重民生、优化结构、创新制度、促进发展——中国公共财政的转型之路[J].经济与管理研究,2007(10).

[17] 贾康,赵全厚.财政改革 30 年的基本经验和未来展望[J].经济研究参考,2009(2):61-66.

[18] 贾康,梁季.配套改革取向下的全面审视:再议分税制[J].中共中央党校学报,2013,17(5):63-71.

[19] 贾康,梁季.我国地方税体系的现实选择:一个总体架构[J].改革,2014(7):57-65.

[20] 贾康.中国财税配套改革的基本问题是什么[N].证券时报,2016-11-28.

[21] 贾康.走向“现代国家治理”的财税配套改革[J].财政监督,2018(2):15-23.

(下转第 91 页)

省以下财政体制“特殊性”的事实、问题及其改进

王振宇 曲世寄 司亚伟

(辽宁大学,沈阳 110036)

内容提要:省以下财政体制也称地方财政管理体制、地方政府间财政关系等,是处理地方各级政府之间相关财政分配关系的基本制度。改进省以下财政体制有利于提高稀缺财政资源配置效率,缓解基层财政“三保”压力,促进基本公共服务均等化。本文按照党的十九届五中全会明确的“健全省以下财政体制,增强基层公共服务保障能力”的总体要求,选择现行地方财政体制中的某些特殊性为研究重点,力求通过现象梳理、具体分析、改进建议等,藉此推动我国现代财税体制建设。

关键词:省以下财政体制 特殊性 改进建议

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0014-15

在我国严格意义上的省以下财政体制是1994年分税制及其日后中央与地方财政关系微调的产物,历经近30年地动态实践演进,在基本遵循一般性体制框架基础上,衍生出诸多特殊类型的表现形式,不同程度上丰富了省以下财政体制的内涵与外延。

一、省以下财政体制概况及相关特殊性安排

省、市、县、乡构成了当下我国地方政府的4个层级,按照“一级政府、一级财政”的基本原则对应

着不同财政级次^①,考虑到其中的省直管县、乡财县管和计划单列市等模式的存在,省以下财政体制表现形式更为复杂多元。

(一)省以下财政体制历史沿革和基本情况

1993年12月15日,国务院印发《关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号),从1994年1月1日起对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。由于时间紧迫,1994年省对下实行了“过渡性”体制安排,而更为规范意义上的省以下分税制财政管理体制则肇始于1995年,在中央与省级两级制度框架基础

[收稿日期]2022-08-02

[作者简介]王振宇,地方财政研究院教授、博士生导师,研究方向为财政制度与政策、财政体制、地方财政;曲世寄,经济学院博士研究生,研究方向为财政理论与政策;司亚伟,地方财政研究院,博士,研究方向为财政体制。

[基金项目]辽宁省社科基金资助项目“防范和化解经济领域重大风险研究”(L22ZD041);辽宁省2022年决策咨询和新型智库专项委托研究课题“关于发挥我省财政资金杠杆作用,撬动更多金融资本和社会资本投入的对策研究”;辽宁省经济社会发展研究课题“辽宁各类潜在财政经济风险的表现形式及其防范研究”(2022lsjdybkt-003)。

①2020年末,中国大陆共有31个省级、333个市级、2844个县级(含县级市、市辖区)、38741个乡级(含镇、乡、街道办事处、区公所),而构成财政级次的情况是省级为36个(含5个计划单列市)、市级和县级与行政级次一致、乡镇级29968个(剔除其中的8773个街道办事处)。

上,各地效仿中央和省分税模式将“收入剩余权”向下逐级分税,其后也随着央地间收入划分重大改革不同程度地进行了微调,并在绝大部分地区形成了省市间不同形式的共享税种的收入管理体制（见表 1),这种管理体制表现出合理的共性与一定的差异性。

表 1 27 个省份省对下财政(收入)体制情况^①

| 项目 | 内容 |
|----|---|
| 共性 | (1)均将跨地区总分机构企业所得税划为省级固定收入;(2)绝大部分省区(23 个)省与市共享收入按税种分享,即选取部分收入稳定且规模较大的税种,省市按比例分享,收入较少且不稳定的税种由市县独享。 |
| 差异 | 省市共享收入的形式不同 (1)安徽、江西、江苏等 22 个省区按税种分享,每个税种省市分享比例不同;(2)山东采取部分税种超基数增量部分省市总额分成办法;(3)浙江、福建、湖北等 3 省采取了对全部税收超基数增量部分省市总额分成的方式;(4)辽宁对省市共享税收实行收入下划,财力体制上解。 |
| | 省级固定收入范围不同 纳入省级固定收入的行业主要是电力、石化、铁路、航空运输、金融保险、电网、移动通信、烟草等,各省区根据实际情况选取其中若干行业企业作为省级固定收入,部分省区省级固定收入还包括省属企业所得税。 |
| | 省市共享税种范围不同 大部分省区将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、契税等收入稳定且规模较大的税种作为省市共享税种。(1)湖南、河北、山西、吉林、甘肃、内蒙古选择增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税等作为省市共享税种;(2)四川、陕西将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税等作为省市共享税种;(3)山东、江苏、海南将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税等作为省市共享税种;(4)辽宁将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税作为省市共享税种。 |

资料来源:根据各地区相关资料整理所得。

市与县(区)、县与乡镇也在比照所在地区的体制模式向下延伸,致使当下的地方财政体制类型复杂多样,可以称之为—地—策、—地多策等,以辽宁为例,市县间形成了不同形式的共享税收入财政体制(见表 2)。

以上仅为省以下财政体制中的税收收入划分基本情况,同样地方政府间的事权划分大都维系在分税制时的行政隶属关系框架,本着“谁的孩子谁抱”原则相应承担支出责任,其间的微调大多体现在因省以下垂直行政管理方式而引致的变化,如原地方税收征管机构由分级设立到省以下垂直管理,

^①不含直辖市。

原工商行政管理机构由分级管理到省以下垂直管理再到分级管理,环境保护机构由分级管理到省以下垂直管理,食品药品监管机构由国家垂直管理到放到省以下垂直管理,地方检察院、法院由分级管理到省以下垂直管理等,这些监管类事权的划分改革,也都同步伴随着经费基数在地方政府上下级间的划转。其间新增的事权,也都遵循着自上而下的逻辑,本着“一事一议”的原则,比照国家对不同省份的比例分担机制向下进行再“效仿”。近些年大力推行的中央与地方财政事权划分“确权”改革,作用到省以下大都体现为既有做法“文本化”过程,层层向下延伸,鲜有创新。

表 2 辽宁 13 市(不含大连)对县区财政收入体制情况

| 项目 | 内容 |
|------------------|--|
| 总额分成体制 | 市本级与县(区)对税收形成的财力进行总额分成,由各县(区)按各自总额分成比例上解市财力。 包括沈阳、抚顺、本溪、丹东、锦州、营口、辽阳、朝阳、盘锦、葫芦岛等 10 市,其中抚顺、丹东、锦州、营口、朝阳、盘锦、葫芦岛等 7 市对全部税收实行总额分成;沈阳、本溪、辽阳等 3 市对部分税种实行总额分成。 |
| 总额分成与分税制 并存体制 | 在市本级与县(区)对省市共享税收(即增值税、企业所得税、个人所得税、房产税,下同)形成的财力进行总额分成,上解省财力的基础上,对特定的税种实行分税制。 包括阜新、铁岭等 2 市,其中,阜新对县实行省市共享四税总额分成体制,对区实行分税制。 |
| 总额分成与 分企并存体制 | 在市本级与县(区)对省市共享税收形成的财力进行总额分成,上解省财力的基础上,实行分企制,市属企业全部税收归市本级。 包括鞍山市,市本级主要财力来源为市属 349 户企业税收。 |

资料来源:辽宁省财政厅内部研究成果。

同时,作为省以下转移支付大都充分体现中央财政转移支付制度的施政意图,在中央对地方转移支付框架下继续向市、县、乡延续,“照着葫芦画瓢”,体现出上下一致性、匹配性。而省以下财政转移支付资金整合基本属于“特事特办”,仅局限在某些特定事项(如脱贫攻坚过程中贫困县涉农资金等)。省以下转移支付的局部创新大都体现在财政体量较大的省份,由于自身财政自给率高,可以因地制宜自设转移支付项目,如广东等省推行的竞争性立项具有典型性。

表 3 较好刻画了 2019 年^①增值税、企业所得税、个人所得税 3 个主体税种省市县三级分税结果,表现出一定程度的相似性和差异性。(1)北京、天津、上海等 3 个直辖市为“五五”两级分享型(2020 年北京个人所得税由市级独享改为“五五”共享);(2)广东、四川、河北、山西等 9 个省份为增值税“三三制”三级均衡分享型;(3)重庆、青海、吉林、

广西等 7 个省份为增值税省级集中型(均值为 44.7%);(4)新疆、江西、安徽、云南等 4 个省份为增值税省级弱集中型(均值为 6.3%);(5)福建、浙江、河南、山东等 8 个省份为财力集中型,省级几乎将税收收入下放到市县,3 个主体税种省级集中度仅为 2.3%、6.1%和 0.2%。

分税制初期,国家层面曾下发文件要求具备条件的省级政府要把分税制落实到市县、落实到乡镇^②。在实际运行过程中,省以下分税制大都沿用财政包干时期的某些做法,分税制只是某种形式上的转换,而 2002 年所得税分享改革、2006 年取消农业税改革、2016 年全面营改增改革等,则降低了分税制体制“分税”的条件。这一体制模式可以概括为逐级财政管理体制^③,并构成了当下省以下分税的主导形式。

置于中央与地方财政关系视角,财政收入级次比重^④能全面反映出财政资源初次分配情况(见图 1),即在中央财政“高-低-高-低”演进过程中,省级、市级、乡镇三级呈现出微下降的态势,省级为“低-高-低”(离差 4.5)、市级为“高-低-低”(离差 4.0)、乡级为“高-低-低”(离差 4.9),而县级则呈现出“低-高-高”微上升的态势,上行离差为 10.6,基

①选择 2019 年的数据是基于新冠疫情冲击的考虑,其后的变动较大,不可比,下同。

②参见:财政部关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知,1996 年 3 月 16 日。

③参见:王振宇、司亚伟、郭艳娇.跨级财政管理体制:概念提出、特征描述及简要评价,财政研究 2020(1):13-23。

④可以称之为地方财政收入“第二个比重”。

表 3 2019 年各地区主体税种分级比重与类型划分(%)

| 类型与数量 | 地区 | 增值税 | | | 企业所得税 | | | 个人所得税 | | |
|----------------------|-----|------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| | | 省级 | 市级 | 县级 | 省级 | 市级 | 县级 | 省级 | 市级 | 县级 |
| | 合计 | 23.0 | 29.5 | 47.5 | 30.6 | 30.8 | 38.6 | 33.4 | 29.0 | 37.6 |
| 直辖市型 (3) | 北京 | 56.2 | 43.8 | | 54.7 | 45.3 | | 100.0 | | |
| | 天津 | 53.9 | 46.1 | | 36.8 | 63.2 | | 54.9 | 45.1 | |
| | 上海 | 43.7 | 56.3 | | 58.0 | 42.0 | | 49.3 | 50.7 | |
| | 均值 | 51.3 | 48.7 | | 49.8 | 50.2 | | 68.1 | 47.9 | |
| 主体税种 均衡共享 型(9) | 广东 | 35.7 | 33.7 | 30.6 | 33.7 | 39.7 | 26.5 | 27.4 | 46.8 | 25.8 |
| | 四川 | 32.7 | 11.3 | 56.0 | 34.7 | 10.1 | 55.2 | 33.2 | 8.3 | 58.4 |
| | 河北 | 32.3 | 37.5 | 56.5 | 52.5 | 8.3 | 39.2 | 25.0 | 16.7 | 58.3 |
| | 山西 | 31.2 | 27.5 | 41.3 | 32.9 | 30.3 | 36.8 | 30.0 | 34.2 | 35.8 |
| | 陕西 | 30.9 | 34.4 | 34.7 | 49.4 | 25.1 | 25.4 | 49.8 | 25.0 | 25.2 |
| | 湖南 | 30.2 | 22.6 | 47.2 | 36.6 | 29.0 | 34.4 | 30.0 | 36.1 | 33.9 |
| | 内蒙古 | 29.9 | 20.2 | 49.9 | 28.3 | 23.9 | 47.8 | 25.0 | 21.3 | 53.7 |
| | 海南 | 29.8 | 32.6 | 37.6 | 30.9 | 26.5 | 42.6 | 30.0 | 25.5 | 44.5 |
| | 贵州 | 23.0 | 24.0 | 53.0 | 51.5 | 15.5 | 32.9 | 20.0 | 23.7 | 56.3 |
| | 均值 | 30.6 | 27.1 | 45.2 | 38.9 | 23.2 | 37.9 | 30.0 | 26.4 | 43.5 |
| 主体税种 集中型 (7) | 重庆 | 54.5 | 37.9 | 7.6 | 53.4 | 41.1 | 5.5 | 53.1 | 38.6 | 8.3 |
| | 青海 | 50.2 | 25.8 | 24.0 | 19.1 | 45.8 | 35.0 | 0.0 | 45.4 | 54.6 |
| | 吉林 | 49.7 | 30.7 | 19.7 | 42.0 | 38.8 | 19.2 | 40.0 | 33.9 | 26.1 |
| | 广西 | 40.5 | 25.9 | 33.5 | 27.5 | 37.1 | 35.4 | 37.5 | 28.3 | 34.2 |
| | 宁夏 | 40.1 | 26.6 | 33.3 | 56.4 | 22.6 | 21.0 | 50.0 | 25.6 | 24.4 |
| | 甘肃 | 39.1 | 26.6 | 34.3 | 54.2 | 18.9 | 26.9 | 50.4 | 20.7 | 28.9 |
| | 黑龙江 | 38.8 | 33.2 | 28.0 | 23.9 | 37.8 | 38.2 | 13.4 | 45.3 | 41.4 |
| | 均值 | 44.7 | 29.5 | 25.8 | 39.5 | 34.6 | 25.9 | 34.9 | 34.0 | 31.1 |
| 主体税种 弱共享型 (4) | 新疆 | 9.8 | 23.6 | 66.6 | 13.8 | 30.1 | 56.1 | 11.8 | 19.6 | 68.6 |
| | 江西 | 9.6 | 25.4 | 65.0 | 21.8 | 30.4 | 47.8 | 20.0 | 30.1 | 49.9 |
| | 安徽 | -1.8 | 37.5 | 64.2 | 41.9 | 24.9 | 33.2 | 38.5 | 25.8 | 35.7 |
| | 云南 | 7.5 | 39.1 | 53.4 | 62.3 | 20.2 | 17.5 | 58.4 | 16.5 | 25.1 |
| | 均值 | 6.3 | 31.4 | 62.3 | 35.0 | 26.4 | 38.7 | 32.2 | 23.0 | 44.8 |

续表 3

| 类型与数量 | 地区 | 增值税 | | | 企业所得税 | | | 个人所得税 | | |
|--------------|----|------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| | | 省级 | 市级 | 县级 | 省级 | 市级 | 县级 | 省级 | 市级 | 县级 |
| | 合计 | 23.0 | 29.5 | 47.5 | 30.6 | 30.8 | 38.6 | 33.4 | 29.0 | 37.6 |
| 财力集中型 (8) | 福建 | 7.9 | 32.2 | 59.9 | 10.0 | 34.8 | 55.1 | 0.0 | 49.7 | 50.3 |
| | 浙江 | 3.6 | 18.2 | 78.2 | 6.4 | 18.9 | 74.7 | 1.0 | 15.6 | 83.5 |
| | 河南 | 3.2 | 35.1 | 61.7 | 12.5 | 41.1 | 46.5 | 0.0 | 51.9 | 48.1 |
| | 山东 | 2.5 | 16.1 | 81.4 | 5.9 | 19.5 | 74.6 | 0.0 | 17.9 | 82.1 |
| | 辽宁 | 0.7 | 24.9 | 74.4 | 5.0 | 22.8 | 72.2 | 0.6 | 25.6 | 73.8 |
| | 湖北 | 0.1 | 25.1 | 74.8 | 2.8 | 30.5 | 66.7 | 0.0 | 24.5 | 75.5 |
| | 江苏 | 0.0 | 16.3 | 83.7 | 4.9 | 16.9 | 78.2 | 0.0 | 16.4 | 83.6 |
| | 西藏 | 0.0 | 56.1 | 43.9 | 1.4 | 49.2 | 49.5 | 0.0 | 43.7 | 56.3 |
| | 均值 | 2.3 | 28.0 | 69.8 | 6.1 | 29.2 | 64.7 | 0.2 | 30.7 | 69.2 |

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》等整理。

本与中央财政下降的离差(10.4)相抵消。市级、县级占比变动的“交叉点”出现在 2009 年,即县级比重(15.7%)首次超过了市级的(15.6%),这与当时强力推行的财政“省直管县”为重点的强县扩权改革相关。乡镇占比的下降则以 2001 年为“拐点”逐渐进

入了“6%”至“4%”范围,其合理解释与期间推行的“乡财县管”、取消农业税等改革有关。总的来看,26 年间中央对地方财政几次较大的收入划分改革,对地方各个层级收入结构影响甚微,说明省以下相应构建了微调机制,确保了财政体制的相对稳定性。

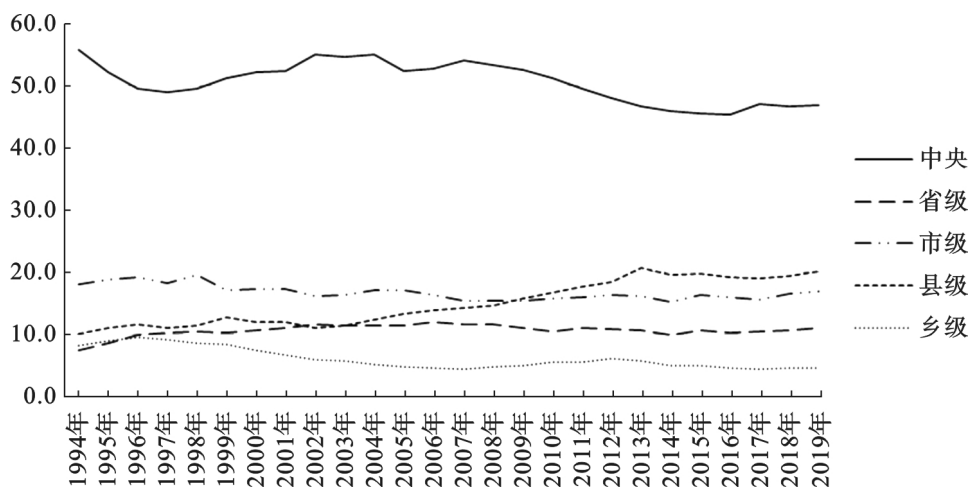


图 1 1994 年 -2019 年政府间财政收入比重情况 (%)

具体到各个省份则表现出不同的差异性,以2019年各地区一般公共预算收入级次为例,可以归纳以下5种情形。(1)北京、天津、上海等3个直辖市,两级间大致维系“五五”收入划分格局;(2)大连、青岛、宁波、厦门、深圳等5个计划单列市,两级间收入划分差异较大,以深圳和青岛两市最为典

型;(3)重庆、宁夏等7个省份属于省级强集中型,介于30%–45%之间;(4)甘肃、陕西等7个省份属于省级弱集中型,介于20%–30%之间;(5)四川、云南等5个省份为省级集中不足型,介于10%–20%之间;(6)安徽、辽宁地区、浙江地区等7个省份属于省级集中弱化型,均值为5.3%(见表4)。

表4 2019年各地区一般公共预算收入占比分级分类(%)

| 类型 | 地区 | 省级 | 市级 | 县级 | 类型 | 地区 | 省级 | 市级 | 县级 |
|-------------------|------|------|------|------|--------------------|------|------|------|------|
| 直辖市 | 北京 | 57.3 | 42.7 | | 省级弱集中型 (20,30) | 甘肃 | 27.8 | 31.2 | 41.0 |
| | 天津 | 47.3 | 52.7 | | | 陕西 | 27.6 | 36.3 | 36.1 |
| | 上海 | 47.4 | 52.6 | | | 吉林 | 27.2 | 42.4 | 30.6 |
| | 均值 | 50.7 | 49.3 | | | 贵州 | 25.4 | 20.5 | 54.1 |
| 计划单列市 | 大连 | | 42.8 | 57.2 | | 黑龙江 | 24.1 | 41.0 | 34.9 |
| | 青岛 | | 8.3 | 91.7 | | 河北 | 20.1 | 17.9 | 62.0 |
| | 宁波 | | 26.8 | 73.2 | | 广西 | 21.0 | 38.5 | 40.5 |
| | 厦门 | | 23.1 | 63.3 | | 均值 | 24.7 | 32.5 | 42.7 |
| | 深圳 | | 62.7 | 37.3 | 省级集中不足型 (10,20) | 四川 | 19.4 | 18.0 | 62.6 |
| | 均值 | | 32.7 | 64.5 | | 云南 | 17.6 | 29.1 | 53.2 |
| 省级强集中型 (30,45) | 重庆 | 42.8 | 49.9 | 7.3 | | 湖南 | 17.3 | 34.5 | 48.2 |
| | 宁夏 | 40.7 | 29.2 | 30.1 | | 福建地区 | 13.6 | 23.1 | 63.3 |
| | 广东地区 | 37.1 | 31.1 | 31.8 | | 江西 | 11.7 | 28.2 | 60.1 |
| | 海南 | 35.8 | 29.7 | 34.6 | | 均值 | 15.9 | 26.6 | 57.5 |
| | 青海 | 31.6 | 31.6 | 36.8 | 省级集中弱化型 (0,10) | 安徽 | 9.0 | 35.2 | 55.8 |
| | 内蒙古 | 30.6 | 20.3 | 49.2 | | 辽宁地区 | 6.5 | 23.3 | 70.2 |
| | 山西 | 30.2 | 28.4 | 41.4 | | 浙江地区 | 6.2 | 18.4 | 75.4 |
| | 均值 | 35.5 | 31.5 | 33.0 | | 河南 | 4.8 | 36.8 | 58.4 |
| | | | | | | 山东地区 | 4.5 | 21.8 | 73.8 |
| | | | | | | 湖北 | 4.2 | 28.4 | 67.4 |
| | | | | | | 江苏 | 2.2 | 20.4 | 77.5 |
| | | | | | | 均值 | 5.3 | 26.3 | 68.4 |

资料来源:根据相关年度《中国财政年鉴》等计算所得。

检验省以下财政体制的适配性,除收入端外,还需考量地方政府支出级次及其财政能力。图2显示,1994年–2019年,中央级、省级、乡级等3级财政支出比重呈现下降态势,市级则缓慢上升,县级则大幅度提升。26年间各级财政支出占全国比重的极差,依次为中央级20.2、省级7.0、市级4.6、

县级23.2、乡级4.4,存在着支出比例向县级倾斜的状况。

表5显示,在中央与地方财政自给能力演变过程中,省级、乡级缓慢增强,而市级、县级则缓慢趋弱,省级提高意味着财政中观调节能力的增强,县级下降意味着财政依赖程度的提高。

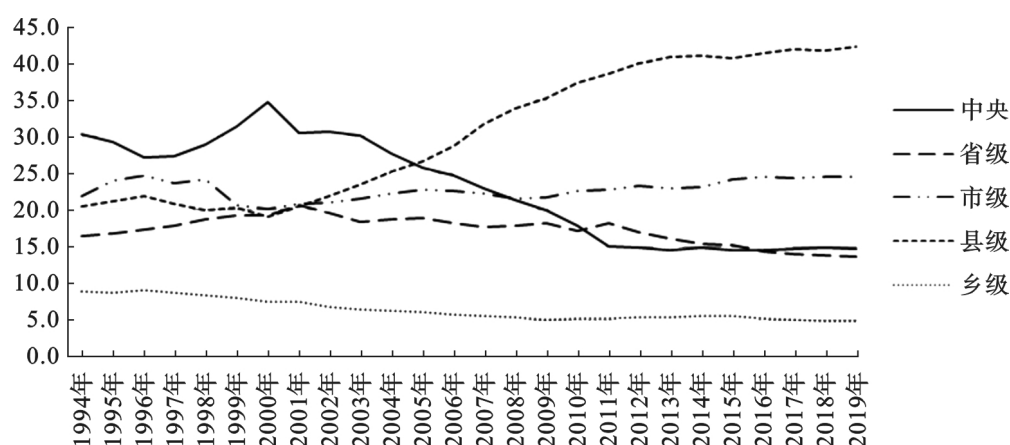


图2 1994年—2019年政府间财政支出比重情况(%)

表5 1994年—2019年各级政府财政自给能力

| 年份 | 中央级 | 地方级 | 省级 | 市级 | 县级 | 乡级 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1994 | 1.6567 | 0.5884 | 0.4126 | 0.7484 | 0.4467 | 0.8439 |
| 1995 | 1.6321 | 0.6184 | 0.4708 | 0.7244 | 0.4801 | 0.9465 |
| 1996 | 1.7018 | 0.6476 | 0.5358 | 0.7311 | 0.4963 | 0.9990 |
| 1997 | 1.6691 | 0.6496 | 0.5420 | 0.7313 | 0.5012 | 0.9996 |
| 1998 | 1.5651 | 0.6496 | 0.5113 | 0.7487 | 0.5247 | 0.9766 |
| 1999 | 1.4087 | 0.6223 | 0.4678 | 0.7289 | 0.5440 | 0.9173 |
| 2000 | 1.2662 | 0.6128 | 0.4690 | 0.7307 | 0.5313 | 0.8780 |
| 2001 | 1.4880 | 0.5941 | 0.4669 | 0.7262 | 0.5102 | 0.8104 |
| 2002 | 1.5341 | 0.5572 | 0.5110 | 0.6635 | 0.4309 | 0.7689 |
| 2003 | 1.5991 | 0.5717 | 0.5452 | 0.6723 | 0.4328 | 0.8171 |
| 2004 | 1.8372 | 0.5944 | 0.5670 | 0.7157 | 0.4581 | 0.7994 |
| 2005 | 1.8857 | 0.5917 | 0.5720 | 0.7108 | 0.4655 | 0.7675 |
| 2006 | 2.0474 | 0.6015 | 0.6309 | 0.7015 | 0.4597 | 0.8345 |
| 2007 | 2.4252 | 0.6149 | 0.6803 | 0.7177 | 0.4621 | 0.8735 |
| 2008 | 2.4491 | 0.5817 | 0.6427 | 0.7012 | 0.4247 | 0.8932 |
| 2009 | 2.3542 | 0.5341 | 0.5486 | 0.6456 | 0.4011 | 0.9460 |
| 2010 | 2.6572 | 0.5497 | 0.5716 | 0.6483 | 0.4144 | 1.0281 |
| 2011 | 3.1081 | 0.5666 | 0.5815 | 0.6681 | 0.4360 | 1.0475 |

续表 5

| 年份 | 中央级 | 地方级 | 省级 | 市级 | 县级 | 乡级 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2012 | 2.9937 | 0.5698 | 0.5993 | 0.6597 | 0.4277 | 1.0966 |
| 2013 | 2.9405 | 0.5763 | 0.6116 | 0.6488 | 0.4654 | 1.0115 |
| 2014 | 2.8575 | 0.5872 | 0.6432 | 0.6630 | 0.4754 | 0.9545 |
| 2015 | 2.7119 | 0.5521 | 0.6398 | 0.6162 | 0.4391 | 0.8729 |
| 2016 | 2.6407 | 0.5441 | 0.6626 | 0.6062 | 0.4259 | 0.8755 |
| 2017 | 2.7170 | 0.5280 | 0.6764 | 0.5843 | 0.4088 | 0.8424 |
| 2018 | 2.6127 | 0.5202 | 0.6644 | 0.5838 | 0.3975 | 0.8457 |
| 2019 | 2.5433 | 0.4961 | 0.6450 | 0.5553 | 0.3794 | 0.8017 |
| 均值 | 2.1655 | 0.5815 | 0.5719 | 0.6781 | 0.4554 | 0.9018 |

备注：(1)财政自给能力 = (一般公共预算收入 / 一般公共预算支出)；(2)根据历年《中国财政年鉴》等资料计算。

以上仅对分税制以来省以下财政体制历史演进与运行结果进行梳理,除此之外,财政体制某些“特殊”类型也要给予足够重视。

(二)省以下财政体制中的特殊性安排

事实上,在一般性逐级财政管理体制基础上,还存有省直管县、乡财县管和计划单列市等特殊类型,构成了省以下财政体制的重要补充形式。

1.省直管县改革

为缓解其时严重的基层困难问题,克服“市卡县”“市啃县”的现象,在借鉴浙江等省试点经验基础上,2009年财政部下发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,全面推进强县扩权改革。改革总体目标是2012年底前力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革,改革内容就是在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,实现省财政与市、县财政直接联系,开展相关业务工作。“省直管县”这一制度创新可以归纳在“跨级”财政管理体制或者“准”财政垂直管理类别,是对我国现有以层级(逐级)财政管理

体制为主要模式的一次有益改革尝试。总的来看,省直管县改革一定程度上增强了试点“县”财政保障能力,缓解了市县体制间摩擦成本,提高了财政资金使用效率,促进了某些涉农和民生事项资金拨付机制的改进。由于省直接管理县财政改革涉及诸多利益关系的调整,整个改革也经历了从试点起步、快速增长到趋缓甚至逆向改革的过程,客观上没有达到理想的预期目标。

2.乡财县管改革

2006年财政部印发了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》(财预〔2006〕402号),明确提出除财政收支规模大,并且具有一定管理水平的乡镇外,原则上推行乡财县管。这项改革就是通过预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网等,实现乡财县管乡用,达到加强乡镇财政管理、规范乡镇收支行为、防范和化解乡镇债务风险的目的。由于县乡政府间属于“下管一级”的范畴,这项改革试点较为平稳,达到了预期效果。通常,乡镇国库数量可以衡量“乡财县管”效果,2017年在全

国地方 3.5 万个乡镇中，共有乡镇国库 1206 个，仅占 3.4% 左右。对于“乡财县管”这一管理方式创新，学术界大都给予“正向性”评价，普遍认为有利于提高县乡财政资源配置效率，实现辖区基本公共服务均等化。如李永友等(2020)研究显示：“乡财县管”改革通过赋予县级政府统筹财政资源权力，缩小了城乡收入差距，增强了农村居民增收能力。1994 年—

2019 年地方政府财政自给能力，乡镇级表现最优，平均水平高达 0.9018(见表 5)。

3.计划单列市体制

新中国成立以来的计划单列体制历经“三次设立、两次取消、一次调整”的反复试验后，现存的仅为大连、青岛、宁波、厦门、深圳等 5 个计划单列市(见表 6)。

表 6 计划单列市体制历史演进情况

| 项 目 | 时 期 | 范 围 |
|-------|-----------|--|
| 第一次执行 | 1954–1958 | 沈阳、武汉、广州、重庆、西安 |
| 第一次取消 | 1959–1962 | |
| 第二次执行 | 1964–1967 | 哈尔滨、沈阳、西安、武汉、重庆、广州 |
| 第二次取消 | 1967–1983 | |
| 第三次执行 | 1984–1994 | 重庆、武汉、沈阳、大连、广州、西安、哈尔滨、青岛、宁波、厦门、深圳、南京、成都、长春 |
| 一次调整 | 1994 | 大连、青岛、宁波、厦门、深圳 |

资料来源：王振宇，郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济，2018(12)。

基于政府间财政关系视角，计划单列体制属于“下管两级”的制度设计，可以归纳为“跨级”财政管理体制范畴，相较于“省直管县”试点，计划单列体制具有范围较小、存续时间长、边际效应递减等特点。随着市场机制在资源配置中决定性作用的不断增强，计划单列市体制中的“计划”成分也在不断弱化，当下最能体现计划单列市特征(或称含金量最高)的就是财政体制，即 5 个计划单列市享有省级

财政管理权，单列“户头”直接同中央政府进行财政等业务对接，而与所在省份的财政关系主要就是“合并财政报表”的数字关系。同时，5 个计划单列市与所在省份间也存在着“弱”财政体制，主要是 2000 年之后所在省普遍进行了收入体制微调，采用“基数+增长”的办法向省级集中了一部分财力，估计规模在 20 至 50 亿元区间(见表 7)。

表 7 现存 5 个计划单列市与所在省的财政收入体制安排调整

| 名 称 | 计划单列市与所在省收入体制“微调” |
|-----|--|
| 大连市 | 从 2003 年开始向辽宁省专项上解财力，以 2 亿元为基数，按全省财政收入增速环比递增。 |
| 青岛市 | 从 2012 年起向山东省定额上解 6 亿元，从 2014 年起以 8 亿元为基数，每年环比递增 5%。 |
| 宁波市 | 2005 年起向浙江省上解财力，以 3 亿元为基数，每年环比递增 5%。 |
| 厦门市 | 从 1994 年起，向福建省上解财力，基数为 5.4 亿元，每年环比递增 9%。 |
| 深圳市 | 与广东省的财政收入政策“三年一定”，2013 年–2015 年定额上解 35 亿元。 |

资料来源：王振宇，郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济，2018(12)。

国内有关计划单列体制学术研究成果寥寥无几。王振宇、郭艳娇(2018)研究认为,从改革属性看,计划单列体制增加了中央政府的权力,倾向于集权而不是分权。从实证结果看,计划单列体制对区域经济增长的影响不显著。从集权—分权指标看,计划单列体制城市越多、财政单列项目越多,倾向于对区域经济增长产生不利影响。1994年之后,计划单列体制的集权特质对经济增长存在显著负向影响。结合财政分权指标分析,山东、浙江、辽宁三省对区域经济增长的负向激励机制更大。

(三)其他体制机制探索创新

近些年,在省以下财政体制中又“新生”了诸如改革创新试验区(经济先导区)、资源枯竭型(收缩型)工矿区以及县改区(涉农区)的新情况新问题,也构成了健全省以下财政体制尚需考虑的特殊形式。

1.改革创新试验区、经济先导区等开发区财政体制

开发区一般包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、出口加工区、国家度假旅游区、特殊投资来源区等。本研究的开发区特指无行政区划的改革创新示范区、经济技术先导区(功能区),如辽宁境内的沈抚改革创新示范区^①、大连长兴岛经济区^②等,前者位于

沈阳、抚顺两市交界处,属于跨行政区划范畴,后者位于大连瓦房店市,属于同一行政区划范畴,两者少有社会管理职能。2020年公布修订后的《预算法实施条例》第二条明确了“县级以上地方政府的派出机关根据本级政府授权进行预算管理活动,不作为一级预算,其收支纳入本级预算”,较好解决了开发区预算管理体制“老大难”问题。本质上,这类无行政区划的开发区具有“准飞地”属性,其与属地间存有“合并经济数据报表”的统计关系,同样存在着“零星”事权与支出责任,构成了地方财政体制的“个性”。

2.资源枯竭收缩型工矿区财政体制

2019年3月31日,国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,首次提及收缩型城市^③概念。一般而言,“收缩型城市”具有人口减少、经济衰退、城市规模缩减等特征。在全部的收缩型城市中,独立工矿区作为一类典型,特别值得注意。独立工矿区往往远离城市主城区,以矿产资源开采加工为主导产业,资源开发历史较长,历史贡献较大,但随着资源枯竭或落后产能淘汰,当地的经济发展水平大幅下降,转型发展面临突出困难。这类资源枯竭型工矿区,在其繁荣期大多以一级政府的财政体制进行规范化管理,随着收入萎缩、人口外流等现象的出现,继续维系其独立的一级财政体制模式既没必要,也不经济。如辽宁域内市辖区行政建制的3个独立工矿区(本溪市南芬区、阜新市清河门区和葫芦岛市南票区),随着近年主要矿产资源枯竭或淘汰落后产能实行政治性关停,这3个地区普遍经历了经济总量下滑、财政收入锐减、人口不断流失、老龄化凸显等问题(见表8)。

3.县变区(涉农区)财政体制

近些年来,因县变区调整过程中新增涉农区财政体制问题开始显现,也就是说在县级建制下享有

①沈抚改革创新示范区位于沈阳、抚顺两个市区域交界处,规划面积171.9平方公里,总辖区面积约278.41平方公里。2018年9月13日,国务院批复《沈抚改革创新示范区建设方案》,将其定位为东北地区改革开放的先行区、优化投资营商环境的标杆区、创新驱动发展的引领区和辽宁振兴发展的新引擎。

②大连长兴岛经济区位于辽东半岛西侧中部、渤海东岸。全区规划总面积598平方公里,其中原有陆域面积350平方公里,滩涂疏浚造地面积108平方公里,海域面积140平方公里,其中长兴岛规划面积268.5平方公里,原有面积252.5平方公里,是长江以北第一大岛。

③国际上专业的研究机构“收缩城市国际研究网络(Shrinking City International Research Network)”将城市收缩定义为:人口规模在1万以上的人口密集城市区域,面临人口流失超过2年,并经历结构性经济危机的现象。在中国,虽然“收缩型城市”没有明确统一的定义,但相关研究中,“人口流失”都是最重要的指标。我国的收缩型城市大致可以分为资源枯竭性城市、产业变迁导致的收缩、偏远城市的收缩、大城市周边的收缩。

表 8 辽宁域内 3 个典型的资源枯竭工矿区

| 名 称 | | 经济总量 | | 工业总产值 | | 财政收入 | | 常住人口 | | 60 岁以上人口 |
|------|--------|------------------|----------|-------------------|----------|-----------------|----------|----------------|----------|----------|
| | | 数值 (万元) | 收缩 程度 | 数值 (万元) | 收缩 程度 | 数值 (万元) | 收缩 程度 | 总量 (万人) | 收缩 程度 | 比重 |
| 南芬区 | 2020 年 | 236454 | 63.1% | 307893 | 83.9% | 31503 | 56.2% | 66782 | 24.0% | 32.2% |
| | 历史最好水平 | 640432 (2014) | | 1912080 (2014) | | 72001 (2014) | | 87920 (五普) | | |
| 清河门区 | 2020 年 | 130185 | 50.5% | 125504.4 | 85.4% | 7397 | 78.2% | 51394 | 28.0% | 26.1% |
| | 历史最好水平 | 262876 (2013) | | 862003 (2014) | | 33929 (2014) | | 71413 (六普) | | |
| 南票区 | 2020 年 | 465823 | 2.8% | 292359 | 24.4% | 25588 | 39.5% | 182135 | 28.6% | 31.9% |
| | 历史最好水平 | 479408 (2019) | | 386700 (2018) | | 42274 (2018) | | 255115 (六普) | | |

资料来源：根据历年《辽宁统计年鉴》等加工所得。

特殊优惠的财政体制安排,而身份转变后一般难以享有原来农业县的优惠政策,成为基层财政“三保”支付压力的新区域。这一现象同样存在于乡镇变街道的改革中,属于区划调整过程中“衍生”的新财政体制现象。

二、我国省以下财政体制存在的主要问题

对标建立现代财税体制要求,根据前述现状分析,本文重点围绕以下三个方面分析存在的问题与不足。

(一)省以下财政体制总体不够科学规范

党的十八大以来,各地在深化省以下财政体制改革方面做了大量探索,取得了积极成效。但由于受多种因素影响,省以下财政体制总体上呈现出微改革、选择性调整状态,存在“路径依赖”倾向。如地方政府财政事权与支出责任划分、财政转移支付制度大致延续着中央对省做法向下延伸,地方政府收入划分改革也在零星进行,财政

体制改革总体上存有方向不明、动力不足、积极性不高等问题。

(二)一些特殊性体制安排亟需与时俱进改革完善

省以下财政体制中的“省直管县”“乡财县管”以及计划单列市等特殊体制安排,契合了当时的环境条件,随着时间推移,这些制度创新不同程度出现了边际效应递减倾向,与新形势新要求不相适应,存在许多需要改革完善的地方。

1.就省直管县改革而言,本质上属于财政管理方式创新范畴,同严格意义上的地方政府间财政关系相比尚存不足

由于市与县间长期累存的诸多隶属关系,这一试图通过财政端主导的改革来打破既有的政府层级结构并构建新的层级结构,其难度可想而知。这一改革也不同程度“遭遇”了省辖市的抵制,作为一种“倒逼”机制,积极谋求在行政区划调整上做文章,成为县改区、县级乡镇划转区级、乡镇变

街道的一个重要诱因。^①近些年一些省份也在重新考虑“市管县”，或者反思这项改革。制度设计之初期待通过这项改革有效化解基层财政“困难”问题，近些年不断显现的基层财政“三保”支付压力、隐性债务风险等，表明这一改革效果尚需进一步检验，当下整个改革也处于停滞、模糊、摇摆、观望状态，未来何去何从亟需顶层设计。“省直管县”这项简化地方政府财政级次的“扁平化”改革，一直以来也未能在学术界达成广泛共识，近些年的代表性研究成果也多趋向于“负向性”结论。^②

2.就乡财县管改革而言，本质上属于财政管理方式改革范畴，存在乡镇一级政府财政职能弱化的问题

乡财县管在现实中的不足之处就是乡镇一级政府财政职能弱化与积极性不高的问题，乡镇一级存在演变为县级部门预算的迹象，这与《预算法》所明确的一级政府、一级财政、一级预算的要求有所偏差。实践中这项改革有走“回头路”的现象，如辽宁从2017年下半年开始强力推进乡镇财政体制建设，乡镇金库数量由2017年末的466个（占全国总量的38.6%）提高到2020年末的845个。实地调研获取的个案样本情况是，每个县有实体意义的乡镇金库功能的数量不多，绝大多数名存实亡，但即便如此也无法从根本上改变严峻的基层财政“三保”压力问题，无法达到强化乡镇财政功能的目标。

^①除此之外，地方行政区划调整还与城镇化、土地财政、政治晋升等有一定关系。2003年我国市辖区为843个，而到2020年为973个，增加了130个，街道办事处也由5751个增加到8773个，增加了3022个。

^②如郭艳娇、王振宇(2018)利用荟萃分析方法对已有文献研究显示：第一产业占比较大的地区执行省直管县效果较好，而经济发展水平较高的地区效果相对较弱；崔军等(2021)基于山东省2009年省直管县财政体制自然试验研究显示：改革降低了县级自有能力，改革造成县级财政收支行为一定程度的异化，改革未缓解地市与其下辖试点县(市)间“财权上收、事权下移”现象。

3.就计划单列市体制而言，本质上属于计划经济时期的“遗产”

1994年之所以取消了其他9个省会城市的计划单列体制，是因为省与计划单列市间存在诸多不协调，保留的5个计划单列市同省级政府间的“旧”问题依然存在，同时也与基本公共服务均等化的目标和趋势相背离。表8显示，5个市与所在省之间的财政能力差距明显，以2019年人均一般公共预算支出来衡量，大连、青岛、宁波、厦门、深圳的绝对离差分别为1316元、6111元、4369元、9433元、19936元，而相对数则为10.0%、57.3%、25.4%、73.8%、132.8%，除大连市相对合理之外，其他4市人均一般公共预算支出远远超过了所在省份平均水平，是典型的“超国民待遇”现象，其中，离差程度最大的深圳市竟是所在省的1.33倍，一方面广东收入规模是十多万亿元俱乐部的超级财政大省，由于广泛存在粤东、粤北、粤西等相对欠发达地区，另一方面又是国内财政差距最大的省份。同时，由于计划单列市土地面积长期“固化”，明显存在着发展空间拥挤、房价高企等大城市病的问题。

(三)其他一些财政体制方面的探索创新带来负面影响

任何一种体制创新探索就如同一枚硬币两面一样。近些年来来的开发区、县变区改革盛名之后，同样难以掩饰因多方利益协调、配套改革不周全而引致的矛盾，体现在财政体制上就是事权与支出划分不清晰、非理性财税竞争等负向性影响。

1.改革创新试验区、经济先导区(功能区)财政体制问题

就改革创新试验区、经济先导区(功能区)而言，其与行政辖区间不只是经济统计报表关系那么简单，在实际运行过程中，其与原行政辖区间既存

表 9 2019 年 5 个计划单列市与所在省财政经济指标

| 名称 | 单位 | 大连 | 青岛 | 宁波 | 厦门 | 深圳 |
|------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 面积 | 指标值(平方公里) | 13538 | 11282 | 9817 | 1573 | 1997 |
| | 比重(%) | 9.3 | 7.2 | 9.6 | 1.3 | 1.1 |
| 地区生产总值 | 指标值(亿元) | 7002 | 11741 | 11985 | 5995 | 26927 |
| | 比重(%) | 28.1 | 16.5 | 19.2 | 14.1 | 25 |
| 一般公共预算收入 | 指标值(亿元) | 693 | 1242 | 1469 | 768 | 3773 |
| | 比重(%) | 27.5 | 19 | 20.8 | 25.2 | 29.8 |
| 一般公共预算支出 | 指标值(亿元) | 1016 | 1576 | 1768 | 913 | 4553 |
| | 比重(%) | 17.7 | 14.7 | 17.6 | 18 | 26.3 |
| 人均一般公共预算支出 | 指标值(元) | 14518 | 16775 | 21554 | 22214 | 34950 |
| | 所在省水平(元) | 13202 | 10665 | 17185 | 12781 | 15014 |
| | 水平离差 | 1316 | 6111 | 4369 | 9433 | 19936 |

注：人均水平按常住人口计算，根据相关统计资料等汇总所得。

在诸多“旧的”财政利益关系,如地方政府债务“事权”归宿,又增加“新的”财政利益关系,如部分社会事权划分与分担机制等。由于新设开发区税费政策“洼地”的存在,现实中还出现了非理性财税竞争关系。通常,这类开发区既是一个地区的经济高成长区,由于在建设过程中积累了大量显性和隐性债务,同时又是地方政府债务高风险区。在近些年建制县(区)地方政府隐性债务化债试点过程中,这类开发区只能“合并”至行政区划进行申请。有的尚未理顺这类开发区为上级政府派出机构属性,往往与原行政辖区“混淆”在一起,致使整个区域债务风险指标不可比。

2.资源枯竭收缩型工矿区财政体制问题

就资源枯竭收缩型工矿区而言,本质上属于体制性、制度性“沉没成本”范畴,现实中的最大问题就是因财源税源的极度萎缩、人口的大量外流,难以满足作为一级政府财政存在的基本条件,亟需通

过“关停并转”等,实施“财政重整”,回归该类特殊区域的一般属性。

3.县变区(涉农区)财政体制问题

就县变区形成的涉农城区而言,本质上是新旧体制转换过程中改革成本支付与政策过渡期设定问题,一方面因县变区准“升级”而引致公共服务和保障能力的支出增加,另一方面又面临着“脱农”相关财税优惠政策的“一刀切”断供,这一加一减的累积,就形成了另一种“合成谬误”,类似的体制设计显得过分刚性、灵活性不足,难以实现因势利导。

三、推动完善省以下财政体制改革的几点建议

财政体制在整个财政制度体系中居于核心地位,良好的体制设计有利于稀缺财政资源的合理配置。按照党的十九届五中全会总体部署,

“十四五”时期要着眼于建立现代财税体制,坚持目标引领和问题导向,围绕充分发挥各级政府积极性、推动基本公共服务均等化、提高财政资金配置效率和使用效益等目标,在推进完善省以下财政事权和支出责任划分、收入划分及转移支付制度改革的同时,厘清特殊财政体制安排的功能定位和目标模式,完善改进开发区财政体制等制度安排,推动建立权责清晰、运行顺畅、充满活力的省以下财政体制,提高财政治理水平和运行效能。

(一)突出重点,持续深化省以下财政体制改革

省以下财政体制改革要在党的统一领导下进行顶层设计,莫忘分税制初衷,把握好分税制要义,围绕政府间事权划分、财权划分和转移支付制度这“三驾马车”进行最优配置,充分调动地方各级政府当家理财积极性。一是健全省以下财政治理体制。合理界定好地方财政级次,探索省以下分税制的多种有效实现形式。结合《国家基本公共服务均等标准(2021年版)》,选择自下而上、上下结合、“命令财政”等方式,合理构建基层政府支出责任与财政能力相适应的制度,保障地方政府履职的财力基础。二是加速地方税体系建设。加快从以“物”为主向以“人”为主的转变,从流转环节向直接环节的转变,赋予地方政府一定的税政管理权。稳妥推进房地产税立法,加速“土地财政”转型。适应碳达峰碳中和的战略取向,全面实施从价计征、扩大资源税征收范围。结合消费税后移改革构想,实质性改善地方税来源结构。考虑到国民财富的积累和公平分配,研究开征遗产和赠予税。三是改进“条块”治理关系。本着条块结合、以块为主的原则,有效缓解“条强块

弱”所导致的职责同构、上下一般粗等地方财政体制非适配性,重构“条块”作用边界及其财政利益,妥善处理好政府间财政之外的非财政关系,实现“条块”治理的最大公约数。四是强化预算控制。兜住“三保”支出底线,落实跨年度预算平衡机制,规范按权责发生制列支事项,严禁以拨代支,切实增强预算法定、执行刚性和支出绩效。在现有四本预算基础上,试编第五本地方政府债务预算,作为一般公共预算、政府性基金预算的复式预算,全面反映地方债务全貌,强化债务预算约束。扩大地方国有资本经营预算编制,建议将地方金融机构纳入试编范围,防范地方金融风险扩展至地方财政,演变为财政风险。

(二)聚焦问题,进一步完善相关特殊体制安排

有关这类特殊体制类型的改革取向,总的建议是对地方现有特殊类型模式进行一次系统客观评估,对达成共识的就要不折不扣“强”执行,对需要改进完善的就抓紧“补短板”,对“拿不准”的就要通过“试点”的办法进行再决策。一是改革“省直管县”财政体制。研究出台财政“省直管县”的改革指引,充分考虑到完全省直管县、部分省直管县、无省直管县、“省直管县”后县变区等不同情景,分门别类设计改革路径,改变现有地方更高级政府“自由裁量权”过大、摸着石头过河、“翻烧饼”的问题,纠正某些偏差,不断注入确定性改革的预期。同时,厘清省直管的县与所在地级市的关系,制定“正面清单”,降低改革博弈成本。二是完善“乡财县管”财政体制。大力推广“乡财县管”改革方式,并考虑以立法形式将这一改革成果法律化。赋予体量较大乡镇必要的财政权,鼓励其做大做强。通过修改完善相关管理制度等,规范“村财乡管”管理方式。三是推进计划单列市财政体制改革。^①将计划单列市更名为全面深化改革

^①国内有关计划单列市体制改革取向大致分为取消派(视同为副省级城市)、升级派(将其升级为直辖市)、维系派(维持现状进行微调改革),本研究倾向于第三种。

开放重点市,一方面消除“计划经济”的影子,另一方面为其赋予承接国家顶层设计各项改革试点地区的功能,积累经验向全国推广。改进计划单列市与所在省份间的财政关系,一方面弱化中央与计划单列市的关系,另一方面强化省与计划单列市的关系,促进辖区基本公共服务均衡化。适当增加计划单列市区划面积,缓解其人口经济环境超载能力。

(三)其他体制机制改革建议

这类体制机制创新的改革重点就是注重系统思维观,处理好原则性与灵活性的关系,增强财税制度供给的弹性与动态调整机制。一是落实好无行政区划开发区的一级政府派出机构的预算管理体制,研究出台相关体制性指导意见,厘清相关收支划分边界,实施“正面清单”制度,协调各方财政利益关系。二是对现有资源收缩型工矿等区进行一次摸底调查,分门别类进行试点改革,特别是对体量小的采取就地合并或比照执行派出机构的财政管理方式。三是实施县变区(涉农区)过渡性财政体制安排,合理构建动态调整的“退坡”机制,确保改革平稳过渡。

四、结语

2022年4月19日中央深改组第25次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》,5月29日国办发〔2022〕20号印发了《指导意见》,7月5日财政部进行了动员部署。总的来看,省以下财政体制改革方向目标明确、内容具体、路线图清晰,是理顺省以下政府间财政关系重要的历史机遇期。但面对庞大、复杂、多样的省以下财政体制,从“工作指导意见”到各地具体的实施方案,面临诸多财政与非财政利益关系的调整,面临着许多的约束条件,也就是说“政府间财政关系

问题研究起来相对容易,但解决起来需要长期不懈甚至几代人的努力,对我国这样的大国尤其如此”(楼继伟,2013)。推进省以下财政体制改革是一项复杂的系统工程,在此过程中要坚持党中央集中统一领导,厘清政府与市场边界,保持与行政管理体制相适应。要在顶层设计和分税制原则框架下,坚持问题导向,因地制宜,循序渐进,在充分试点的基础上寻求最大的改革公约数,不断推进地方财政治理现代化。

参考文献:

- [1] 刘昆.建立现代财税体制[J].中国财政,2020(22):4-7.
- [2] 楼继伟.面向2035的财政改革与发展[J].财政研究,2021(1):3-9.
- [3] 刘尚希等.高度警惕风险变形 提升驾驭风险能力——“2017年地方财政经济运行”调研总报告[J].财政研究,2018(3):2-13+30.
- [4] 郭艳娇,王振宇.省直管县与经济增长——一个荟萃回归分析[J].财政研究,2018(6).
- [5] 孙开,李万慧.横向财政失衡与均等化转移支付[J].地方财政研究,2008(7):4-7+12.
- [6] 王振宇,连家明.财政生态:概念引入及体系框架构建[J].财政研究,2009(8):6-9.
- [7] 王振宇,司亚伟,成丹.基层财政“三保”压力:历史演进、现实症结与长效机制构建[J].财政研究,2020(8):23-39.
- [8] 王振宇,司亚伟,郭艳娇.跨级财政管理体制:概念提出、特征描述及简要评价[J].财政研究,2020(1):13-24.
- [9] 王振宇,郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济,2018(12).
- [10] 崔军,黄健雄,张栋.省直管县财政体制改革提升了县级自有财力吗?——来自准自然实验的证据[J].经济问题探索,2021(4):157-167.
- [11] 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].中国财政经济出版社,2013.
- [12] 王振宇,路遥.省以下财政体制历史演进、结束条件与配套激化[J].财政科学,2022(9).

【责任编辑 寇明凤】

在推进省以下财政体制改革进程中 加强地方政府债务管理

温来成 张庆澳

(中央财经大学,北京 102206)

内容提要:2014年《预算法》修订以来,我国地方政府债务管理取得了长足进步,但同时也存在一些问题,亟需规范省以下财政管理,进一步加强地方政府债务管理。2022年6月13日,国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》,其中对加强地方政府债务管理提出了明确要求。本文以《指导意见》为指南,在分析我国现行的地方政府债务管理体制现状及存在问题的基础上,借鉴国际经验,从隐性债务治理、控制专项债券风险、压实市县各级政府责任、绩效管理及健全问责制度等方面,提出了相应政策建议。

关键词:财政体制 地方政府 债务管理

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0029-07

1994年我国的分税制财政体制改革,主要解决了中央与省级政府之间的财政关系,尚未涉及地方政府债务管理体制。党的十八大以后,为适应社会主义市场经济发展要求,我国加快了省级以下地方政府债务管理体制改革的步伐,先后经历了投融资平台债务整顿与改革、财政部代地方政府发行债券、地方政府自行发债试点,以及《预算法》修改后2015年省级政府发行地方政府债券等重大改革。2022年6月13日,国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号,以下简称“指导意见”),进一步规范了

地方政府债务管理体制,本文就有关问题开展论述,针对存在的问题,提出了对策建议。

一、现行地方政府债务管理体制及存在的主要问题

(一)现行地方政府债务管理体制

目前,我国地方政府债务管理已取得长足进展,建立了一系列管理制度和规范,如地方政府债券限额审批、分配制度,一般债券、专项债券的发行制度,专项债券建设项目的绩效管理办法,债券信息披露制度等。在我国现行财政体制下,地方财政

〔收稿日期〕2022-07-30

〔作者简介〕温来成,中财-中证鹏元地方财政投融资研究所执行所长,财税学院教授,研究方向为财政投融资、政府债务管理、公共财政理论;张庆澳,财政税务学院博士研究生,研究方向为政府债务管理、公共财政理论。

〔基金项目〕国家社科基金项目“经济不确定性下地方隐性债务风险和金融风险交叉传染效应及传导机制研究”(No.20BJY216)。

包括省、市、县、乡四级。2014 年我国修订了《预算法》，从 2015 年开始，允许省级政府正式发行地方政府债券。按照《预算法》规定，各省预算中必需的建设投资的部分资金，可在规定限额内通过发行地方政府债券的方式筹措，该限额由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准后确定，除此之外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；举债应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；国务院还应建立起地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制和责任追究制度，由国务院财政部门对地方政府债务实施监督。此外，依据《预算法实施条例》，国务院在全国人大批准的额度内，按照一定方法给各省市直辖市分配债券发行额度；而市县不得发行地方政府债券，如需要举债，由省级政府代发；省级政府在国务院下达的额度内，给市县分配发债额度。

（二）地方政府债务管理存在的问题

我国政府一系列债务管理制度的建设，在规范地方政府债券发展、提高债券资金使用绩效和管控风险等方面，发挥了积极作用。但与此同时，地方政府债务管理中存在不少问题，主要体现在以下四个方面：

1. 专项债券发行规模增长较快风险增加。地方政府专项债券要求用项目收益偿还本息，在发行时以项目融资与项目收入相平衡为前提，专项债券收支纳入政府性基金预算管理。专项债券发行额不纳入地方财政赤字核算范围，在地方政府保经济增长压力较大的情况下，地方政府倾向于

增加专项债券的发行，而对发行前期的项目储备准备不足，发行材料审核不严，甚至存在造假之嫌，会导致专项债券项目积累的风险不断增加，可能有的项目难以偿还到期债券本息。据统计，2021 年专项债券余额 166775 亿元，占地方政府债券余额的 55%。2021 年专项债券发行额比上年增长 18.9%^①，远高于财政收入和 GDP 的增长速度。

2. 债券资金建设项目全生命周期绩效管理处在起步阶段。在债券发行量一定的条件下，提高债券资金的使用绩效，是防范和化解地方政府债务风险的根本性举措。我国地方政府从 2015 年开始发行地方政府债券，而《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》是财政部 2021 年印发的，目前地方政府一般债券尚无绩效管理制度。因此，地方政府债券资金建设项目绩效管理，还处于起步、探索阶段，尚不能适应债券全生命周期风险管理的需要，特别是绩效目标管理、绩效指标的完善、绩效评价结果的应用，仍需大量细致、艰苦的工作。

3. 省以下各级政府债务管理职责有待进一步厘清。根据现行地方政府债务管理体制，只允许省级政府发行地方政府债券，发行规模由国务院报请全国人大或常委会批准，财政部据此向各省分配年度发行限额，经国务院批准后下达，省级政府再向市县分配发行限额。市县没有发债权限，如需发债由省级政府代理发行。因此，就需要进一步厘清在地方政府债券发行管理中省级政府、市县政府，以及财政部门、主管部门和项目建设单位的职责，实现权责利相结合，形成激励约束机制，特别是压实市县政府的债券还本付息责任，防止产生倒逼省级财政，甚至中央财政的逆道德风险。

^①资料来源：中国地方政府债券信息公开平台。

4. 地方政府债务管理问责机制还需要进一步完善。《预算法》《党政干部选拔任用工作条例》《地方政府性债务风险应急处置预案》等法律法规、党内规章都规定，对违法违规举借政府债务的责任人要问责（温来成，2022）。2015 年以来财政部门会同相关部门严肃查处了一些融资平台公司参与地方政府违法违规举债行为，但现行问责机制仍需进一步完善，如明确问责的具体标准，对违法违规举借政府债务的直接责任人，是按照违规举债的金额还是其他标准处罚；也需明确问责操作程序，将“责任倒查、终生问责”机制落到实处。

二、《指导意见》对加强地方政府债务管理的指导意见

2022 年 6 月 13 日，国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（以下简称“指导意见”），这是新时代我国财政管理体制改革的重大进展。《指导意见》多处涉及地方政府债务管理，在规范省以下财政管理中论述了地方政府债务管理问题，对加强我国地方政府债务管理具有十分重要的现实和理论意义。

（一）明确规定地方政府债务省级党委和政府负总责

《指导意见》指出，“坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责，省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。”这既是对原有地方政府债务管理体制的重申，又进一步明确了省级党委和政府负总责的地位，有利于对进一步加强地方政府债务管理，提高债务资金项目建设运营效益、防范和化解债务风险，促

进地方经济社会高质量、可持续发展。在省级党委和政府负总责体制下，可将中央对地方政府债务进行不救助的原则落到实处，利用该体制也可及时处置辖区内市县的债务管理风险，预防倒逼中央财政。省级党委和政府负总责，有利于充分调动省级党委政府的积极性，加强与市县协调管理，防范区域性、系统性债务风险。

（二）将地方政府债务纳入省以下财政管理体制中统一管理

1994 年分税制改革时，受《国家预算管理条例》及原《预算法》的制约，我国并未将地方政府债务纳入分税制财政管理体制，而是采取了单独处理的方式。《指导意见》将地方政府债务纳入省以下财政体制管理，进一步完善了我国一级政府、一级财政、一级财权的管理体制，也使我国长期不够明确、管理较为混乱的开发区债务管理问题得到解决。如《指导意见》提出“各地区要加强开发区政府性债务管理，保持与财政管理体制相适应，强化开发区管委会等政府派出机构举债融资约束，坚决遏制地方政府隐性债务增量，合理控制政府债务规模，切实防范债务风险。”

（三）强调坚决查处违法违规举债行为

目前，我国地方经济发展已积累了较大的债务风险，坚决查处违法违规举债行为，是建立健全省以下财政管理体制，有效管控地方政府债务风险，提高债务资金使用绩效，促进地方经济发展的重要举措。《指导意见》强调这一点，具有重要的现实意义。2022 年 5 月和 7 月，财政部两次公布了若干起地方政府违法违规举债处理结果的典型案例，也说明了地方政府债务风险管理的艰巨性、复杂性。

三、典型国家地方政府债务管理体制及借鉴

(一)美国

美国是典型的联邦制国家,其财政管理体制主要分为联邦、州和地方三级,各级政府相对独立。作为市场经济最发达的国家之一,美国债券市场历史悠久且规模庞大,已形成一套成熟的地方政府债务管理体系。

1.地方政府举债权限

在美国,除了联邦政府和州政府外,地方政府在经过相关审批后也可以发行债券,不需要向联邦政府或上级政府报备。地方政府所发行的债券主要是以政府信用作为担保的市政债券,举债获得的资金主要用于资本性支出(如教育、道路)、政府支持贷款(如助学贷款)、借新还旧以及临时周转性支出四个方面,禁止用于补贴经常性财政赤字。

2.债务市场运行机制

为有效防范潜在债务,美国债券市场中形成了信息披露制度、信用评级制度和债券保险制度等重要机制。美国地方政府必须依法定期对债券信息予以披露,并在网上提供相关查询服务,在法律、经济及财政状况等方面发生的重大变动也需及时公布,债务信息透明度较高。在信用评级制度中,设有惠誉国际、穆迪和标准普尔三大评级机构,其评级结果对地方政府能否举债成功和举债成本的高低有着重要影响。作为管理风险的有效手段,债券保险是债券发行人向保险公司缴纳保费后,若出现约定的信用事件,将由保险公司赔偿买方损失,从而实现信用风险的转移。美国债券保险市场发债时间最长,具备健全的法律

制度、行业性组织和专业化的经营模式(杨洋等,2020)。

3.债务风险预警机制

美国地方政府采取了诸多措施对地方政府加以约束,借助债务指标严格控制债务规模,对债务风险进行量化评估和实时监测,利用“预警名单”“危机名单”等对风险地区进行督促以及时化解或控制债务风险,逐渐形成了一整套完善的债务风险预警机制。

4.地方政府破产制度

美国联邦《破产法》为地方政府申请破产保护提供了法律依据,该制度一方面有利于地方政府在债务重组期间顺利重建财政,同时不妨碍其正常履行公共服务职能,另一方面,也有利于防止地方政府的恶意破产等不负责任行为,从而保护债权人利益(赵全厚等,2016)。当地方政府陷入债务风险时,通常由州政府参与救助,协助化解债务危机,而联邦政府原则上不干预、不救助。

(二)日本

作为单一制国家,日本实行中央、都道府县和市町村三级财政管理体制,地方政府由都道府县和市町村两级政府组成。日本近年来实施了系列改革以保障地方政府债务的可持续性,给予地方政府举债权限的同时强化内部监督和外部约束(刘穷志等,2020)。

1.地方政府举债权限

日本地方政府举债由审批制演变至目前的协议制,在中央政府的严格控制下,日本地方政府可以举借债务,但资金用途被严格规定,只能用于公用团体(如交通)经营经费、借新还旧等方面。日本实行分档限额管理,即依据总体财政状况将地方政府分档评级,包括稳定、预警和恶化,发行债务时分

别对应:需要向中央政府报备、取得中央政府的同意和经过严格的审批手续。

2. 债务运行管理

首先,日本注重内部管理,管理地方政府债务的各部门之间共同协商、相互制约。其次,日本具有完备的信息披露制度,通过及时公布地方财政相关信息、将大部分或有负债纳入到预算管理等措施提高地方政府债务信息的透明度。此外,日本还建立起严格的审计监督机制,国家会计检察院和地方监察委员会构成审计机构,主要负责审计地方政府债务,并在出具审计报告后给予相关建议。

3. 债务风险预警机制

日本的债务风险预警主要通过利用实际赤字率、实际债务率、未来负担率等指标对债务风险进行综合评估和动态监测。一旦有某项指标超过限定值,该地方财政会进入早期风险预警阶段,地方政府必须制定计划化解债务风险。

4. 财政重建制度

日本并未设置地方政府破产制度,而是要求必须清偿债务。日本设有债务重组计划,通过及时清除风险隐患的方式尽量避免破产的发生,并按照《地方财政重建促进特别处置法》特地成立了财政重建团体,为地方政府度过债务危机和维持社会安定提供帮助。

(三) 印度

印度是联邦制国家,包括中央政府、邦政府和地方政府三级政府,中央集权色彩较为浓厚。印度地方政府融资渠道多元化,地方政府债券的发行已成为重要的融资渠道之一。

1. 地方政府举债权限

依据法律,印度邦及邦以下地方政府在一定限

制条件下可以举债。邦政府发行债务或提供担保时需遵循相关规定,且如果有未偿付的旧债,举借新债时必须征得中央政府同意。对邦政府以下的地方政府而言,必须获得邦政府的许可才能发行债券,且一旦取得许可后,有无担保均可发行,但该类债券需经过信用评级,明确其法律责任,以及是否免税(张志华等,2008)。

2. 债务运行机制

印度注重债务信息披露,要求地方政府发行债券时必须提交相关详细信息。印度通过信用评级机构加强对地方政府债务的监管,主要评级机构有标准普尔、穆迪,具有影响力的还有本土三家评级机构。印度市场起步较晚,相比之下信用评级经验并不丰富,但经过一系列努力后逐渐实现与国际接轨,比如鼓励国外信用评级机构参与印度的信用评级市场。

3. 债务风险管理

印度逐渐健全债务预警与纠错机制,以立法形式规范政府举债行为,厘清财政责任,还成立了债务管理办公室等机构,采取控制债务规模、控制或有与隐形债务和政府性债务减免等举措(敬沛等,2013),实现对地方政府债务风险的有效防范。

(四) 南非

南非是非洲经济最发达的国家,采取单一制的国家体制形式,有中央、省和市三级政府。1994年消灭种族隔离制度后,南非建立起高度分权的财政管理体制,其地方政府债务收入纳入财政预算,地方政府债务管理体制在实践中不断得到完善。

1. 举债权限。

南非《宪法》规定,在财政年度之外,省和市政

府只能为资本性支出借款;但在一个财政年度内,省和市政府可以进行短期借款。举债分为短期和长期债务,一律以本币作为法定计量单位。对短期债务而言,举借情形被严格限定为两种:阶段性资金短缺且有可靠还款来源;资本项目需要融资且有特定资金(如法定拨款)作为还款来源。长期债务所得资金的用途较为宽泛,但都要纳入资本预算(尹李峰,2008)。另外,南非实行分类预算管理,即依据风险状况划分债务项目并以此为标准分类管理。

2. 运行机制

在规范政府担保上,南非规定了三种担保情形,除此之外,地方政府不得提供债务担保。在提高地方政府债务透明度方面,按照《市政财政管理法》,地方政府必须依法、定时、全面地披露年度预算等信息,并保证信息的真实准确。此外,南非在地方政府债务管理中设置了严格的惩罚规定,相关人员违法时可能会面临行政处罚或需承担刑事责任等。

3. 债务危机管理

当地方政府无法偿还到期债务并对信用产生不良影响时,会被认定为出现债务危机,此时省级以上政府将强制介入,要求地方政府处理债务危机,恢复和维持政府信用。南非地方政府陷入债务危机后可向法院提交申请,要求暂停或终止偿还全部或部分债务。

从上述国家的经验可以看出以下几点:第一,各国对各级地方政府举借债务的权限作出了一定限制,使其举债融资和地方政府的职能与财力相匹配。第二,形成了信息披露、信用评级和审计监督等地方政府债务管理制度,有效应对潜在债务危机。第三,建立了地方政府风险监测和控制机制,防范和化解债务风险。第四,建立了地方政府

违法违规举债的惩罚机制,美国建立了地方财政破产制度、日本建立了地方财政重建制度,作为治理地方政府债务风险的最后手段。这些从财政体制方面管理地方政府债务风险的经验做法,尽管存在社会制度和经济社会发展水平的差异,但也有值得借鉴之处。

四、在推进省以下财政体制改革进程中加强政府债务管理的政策建议

在分析了我国地方债务管理体制的现状、问题,借鉴解美国、日本、印度和南非等典型国家地方政府债务管理体制经验的基础上,根据《指导意见》精神,我们认为,现阶段,在推进省以下财政体制改革进程中,加强地方政府债务管理,需要重点做好以下五方面的工作:

(一)省级党委政府负总责,加快隐性债务治理步伐

《指导意见》中明确了省级党委政府对本辖区内地方政府债务总负责的地位,各省市自治区和计划单列市的党委政府,需要在中央指导下,借鉴隐性债务清零地区的经验,加快本辖区隐性债务治理的步伐。首先,继续压缩地方政府投融资平台的数量。除一级政府保留一、二家执行政府政策性业务的平台公司外,对其他平台推行资产重组、整合,走商业化发展的道路。其次,严格控制投融资平台债券、贷款等债务的增加。对需要撤销,以及资产重组、整合,走商业化发展的道路的投融资平台,除当年需要还本付息需要的资金外,原则上不得新增债券债务,在总量上保持隐性债务呈下降的趋势。再次,深化政府职能转变,除市场失灵范围的投资外,地方政府不再利用投融资平台,以及其他国有企业参与一般竞争性领

域的生产经营活动。对市场失灵领域的投资,更多采用PPP、政府投资基金等模式,撬动社会资本共同参与公共服务供给。

(二)调整地方政府债务结构,降低专项债券风险

省级财政部门需要加强专项债券发行管理。适当降低专项债券发行比例,严格专项债券发行的项目收益与融资自求平衡方案、财务评价报告和法律意见书的审核,进一步规范信息披露,接受投资者和社会公众的监督,对于债券发行中提供不实信息的中介机构和有关责任单位及个人进行处罚。与发展改革委及有关主管部门及时协商、沟通,做好专项债券项目的项目库建设,优先选择那些地方经济社会发展亟需,具有一定收益,能够保障债券还本付息,前期准备工作扎实的项目,防止包装项目、发债信息披露不规范、项目收益与融资不匹配等引发的债务风险。

(三)明确各级地方政府责任边界,压实市县政府职责

进一步明确省、市、县各级政府在地方政府管理中的责任,合理划分中央与地方事权、支出责任,加快财税体制改革,完善地方财政体制,特别是省以下财政体制,为加强地方政府债务管理奠定良好基础。各市县政府对由省级政府代发的政府债券还本付息承担责任,需要加强项目管理,提高资金使用绩效,专项债券项目用其收益还本付息,一般债券用一般公共预算收入还本付息,维护政府信誉,严防政府债券违约。若出现违约情况,将触发财政重整机制,并被追究法律责任。

(四)强化债券项目全生命周期绩效管理,构建防范债务风险的基础

充分发挥省级财政部门在债券项目绩效评价

中的指导职能,加强项目绩效管理、完善评价指标体系建设,强化评价结果应用。在各市县申报下一年度债券发行额度时,将上一年度债券项目绩效评价结果作为的重要依据。在省级财政部门指导下,市县全面全面加强债券资金建设项目全生命周期的绩效管理,提高债务资金项目的经济、社会和生态效益,促进地方经济社会高质量、可持续发展,构建防范和化解债务风险的基础。

(五)以《指导意见》为依据,进一步完善地方政府债务管理问责机制

根据《预算法》《党政干部选拔任用工作条例》《地方政府性债务风险应急处置预案》中已有的问责规定,按照《指导意见》要求,进一步在制度上明确对违规举债处罚具体标准,细化相关规定,建立对相关责任人问责的可操作性的程序,并与现行党政干部管理体制相衔接,落实“责任倒查、终生问责”机制,并真正发挥威慑效应,规范地方政府债务管理。

参考文献:

- [1] 温来成.坚决遏制地方隐性债务蔓延[J].中国党政干部论坛,2022(6):75-76.
- [2] 杨洋,赵大伟.债券保险发展进程及业务模式探索[J].西南金融,2020(5):87-96.
- [3] 赵全厚,王珊珊.做好应对地方政府债务危机的预案——美国地方政府破产与债务重组的启示与借鉴[J].经济研究参考,2016(9):73-80.
- [4] 刘穷志,刘夏波.日本地方政府债务治理及启示[J].现代日本经济,2020(5):24-39.
- [5] 张志华,周娅,尹李峰,刘谊,闫晓茗,陈志洁.印度地方政府债务管理[J].经济研究参考,2008(62):37-43.
- [6] 敬沛,敬志红.“金砖四国”政府债务管理实践对中国的借鉴[J].经济研究导刊,2013(3):7-9.
- [7] 尹李峰,张志华,周娅.南非的地方政府债务管理[J].中国财政,2008(11):68-69.

【责任编辑 寇明风】

新一轮省以下财政体制改革： 特征、难点与建议

钟荣华 周 颖 易澳妮

(湖南省财政科学研究所,长沙 410015)

内容提要：本文梳理了现行省以下财政体制的形成历程，总结了新一轮省以下财政体制具有改革背景复杂性、改革问题挑战性、改革内容系统性、改革路径规范性四个突出特征，分析了推进改革面临的改革增量无源、事权划分改革滞后、县级“三保”问题突出、地方政府性债务包袱沉重、财政“省直管县”改革红利退坡等困难，并从把握改革节奏、提高中央和省级财政“两个统筹能力”、加快建立地方税体系、构建“三位一体”地方投融资体制、深化财政“省直管县”改革等五个方面提出了政策建议，以期为地方制定新一轮省以下财政体制改革具体方案和推进改革工作提供参考。

关键词：省以下财政体制 事权划分 统筹能力

中图分类号：F812 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-9544(2022)09-0036-08

一、引言

科学的财政体制是保障政府间关系顺畅运转的重要基础。自1994年我国启动以分税制为核心的财政体制改革以来，由于较好地兼顾了中央与地方两个积极性，在提高中央财政调控能力的同时，赋予地方通过发展增加财力的渠道和工具，地方政府在政治经济的双重激励下，追逐发展的积极性大幅提升，为近三十年中国经济的腾飞奠定了坚实的制度基础。

在现行中国从中央到省、市、县、乡五级财政关系中，中央与地方(省)财政体制通常被认为是最重

要的，省以下财政体制则被认为是中央与地方财政体制的“自然延伸”，因而历次重大财政改革中，省以下财政体制基本作为改革体系的一部分配套推进。党的十八届三中全会提出建设现代财政制度目标后，省以下财政体制作为现代财政的重要拼图和嵌入国家治理的底层支柱，其优化、调整 and 改革也被提上议事日程。2018年以来，财政部多次开展调研和征求意见，2022年4月，中央深改委第二十五次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，5月，国务院正式以“国办发〔2022〕20号”文件下发了指导意见，7月，财政部召开省以下财政体制改革工作动员部署会，中央的

〔收稿日期〕2022-08-08

〔作者简介〕钟荣华，所长，研究员，硕士研究生导师，研究方向为财政理论与政策；周颖，助理研究员，研究方向为财政政策；易澳妮，助理研究员，研究方向为财政政策。

一系列动作已明确释放了新一轮省以下财政体制改革的启动信号。

财政体制改革牵一发而动全身,涉及多方利益调整,其复杂性、敏感性很强,各方高度关注,各级政府对财政体制的调整更是慎之又慎。“国办发〔2022〕20号”文件对省以下财政体制改革的总体要求、改革内容、工作部署作出了安排,但具体落实到实践层面,将遇到不少现实困难和阻碍,需要结合实施情况,不断细化措施、完善政策,财政部也要求各地要结合实际制定改革方案并报中央备案。因此,对改革过程中可能遇到的困难提前预判、做好准备至关重要,这有助于加快改革步伐,少走弯路。为此,本文在梳理现行省以下财政体制形成历程基础上,总结新一轮省以下财政体制改革的突出特征,分析其可能面临的各种困难,并提出政策建议,为制定更加详细的改革方案以及推进改革工作提供参考。

二、现行省以下财政体制的形成历程

现行省以下财政体制的形成,与多次重大财政改革紧密相连,是多次财政改革累积、沉淀和叠加的结果。

(一)1994年分税制改革奠定了现行省以下财政体制收入分享和转移支付框架体系

1994年,为解决财政“两个占比”(全国财政收入占GDP比重、中央财政收入占全国财政收入比重)下降问题,增强中央财政宏观调控能力,我国启动了影响深远的分税制改革。此次改革核心主要有两个方面:一是建立中央与地方税收分享制度。根据税种性质,将维护国家安全利益、实施宏观调控必需的税种划分为中央收入,将适合地方征管的税种划分为地方税,其他税种为中央与地方共享税,并设定收入分成比例,相应设立国、地税两套征管

机构,由此改变了“包干制”财政体制下,税收主要按照属地征收的办法,确保中央有稳定的财政收入来源;二是为促进区域均衡发展,建立较为稳定的中央对地方转移支付制度。分税制改革从目标的实现情况看是极为成功的,税收方面,1993年中央财政收入占比仅为22%,2021年增长至45%,财政收入占GDP比重也由12%增长至17%;转移支付方面,2021年,中央财政对地方的转移支付规模达到8.3万亿元,极大地缓解了地区发展不平衡问题,并为其他经济社会改革提供了重要借鉴,真正起到改革“领头雁”的作用。

随着中央与地方分税制体制的成功实施,各地比照分税制体制逐步推进了省以下财政体制改革,建立了相应的省、市、县收入分享制度。1996年,财政部下发《关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知》(财地字〔1996〕24号),要求各地区参照中央对省级分税制模式,结合本地区的实际情况,将分税制体制落实到市、县级,有条件的地区可落实到乡级,以此奠定了省以下财政体制的基本框架。除税收分享制度外,文件还重点强调省级财政须承担调节辖区内财力差异的职责,由此省以下转移支付制度开始建立。

(二)1998年公共财政改革奠定了现行省以下财政体制改革支出框架体系

1998年,我国开始实施积极财政政策,财政改革重点由收入体系转向支出体系,提出要“逐步建立公共财政基本框架”。一是建立财政支出制度。建立部门预算、国库集中收付、政府采购等主要财政支出制度,推进“收支两条线”管理,规范财政支出运行(陆成林等,2019)。二是建立支出标准。逐步建立教育、卫生、社会保障等重点支出标准,促进财政支出标准化。三是明确支出重点。实行农村税费改革,取消农业税,建立种粮补贴制度,加大基本民生

支出投入,民生投入逐渐超过建设投入,占比超过50%。此外,在收入方面,推进了内外资所得税统一并建立了相应的所得税分享制度。

公共财政改革的要求逐步传导到省以下财政体制。2002年,国务院印发了《关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》(国发〔2002〕26号),这也是我国第一份较为系统布置省以下财政体制改革的中央文件,对省以下财政支出体系建设提出明确要求:一是按照建立公共财政框架的基本要求,依法界定各级政府的事权范围,进一步明确省以下各级政府的财政支出责任。二是强化财政预算管理。区分轻重缓急,调整支出结构,合理确定财政支出顺序。进一步规范财政资金供给范围,解决财政供养人口过多、包揽过宽的问题。稳步推进预算管理改革,通过实行部门预算、国库集中收付和政府采购制度等改革措施,提高财政资金使用效益。

(三)2009年财政“省直管县”改革奠定了现行省以下财政体制管理一个重要模式

长期以来,与行政管理体制相对应,我国实行财政省管市、市管县体制。20世纪90年代以来,为解决县域经济发展滞后、县级财政困难问题,浙江、江苏等省份开始推行财政“省直管县”改革,压缩财政管理层级,提高管理效率。随着部分省份改革取得的显著成效,更多省份开始跟进学习。2009年,财政部在总结各省份改革经验基础上,印发《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预〔2009〕78号),提出“2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革”,由此全国开始全面推进财政“省直管县”改革。截至目前,全国已有20多个省份都推行或者曾经推行过此项改革,财政“省直管县”成为省以下财政管理的一个重要模式。从实际效果来看,财政“省直管县”改革增

强省级财政对县级财政的保障能力,解决市级财政“雁过拔毛”问题,缓解县级财政困难,调动县发展经济的积极性,提升县级财政自身的“造血”能力。

为增强基层政府提供服务能力,2010年,财政部印发《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》(财预〔2010〕443号)建立了县级基本财力保障机制这项重要制度。2013年国务院办公厅印发了《关于调整和完善县级基本财力保障机制意见的通知》(国办发〔2013〕112号),确定县级基本财力保障机制的国家保障范围和标准,县级基本财力保障机制进一步巩固完善。2021年,中央县级基本财力保障机制转移支付规模达到3373亿元,成为确保基层财政运行的制度基石。

(四)2013年建设现代财政制度推动了省以下财政体制的全面升级

2013年,党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角,提出了建设现代财政制度的目标任务,主要包括:一是推进税制改革。加快税收立法进度,落实税收法定原则,完善税收征管制度。推行增值税、消费税、所得税等税制改革,逐渐提高直接税占比。推进健全地方税体系改革,完善地方税种和征管权限。二是推进预算管理改革。健全政府预算体系,推进预决算公开制度,实施全口径预算,建立跨年度预算平衡机制和预算绩效管理体系。加强地方政府债务管理,化解地方政府债务潜在风险。三是推进事权与支出责任划分改革。逐步理顺中央与地方、省与市县财政事权关系,划分支出责任,完善中央对地方转移支付制度。

建设现代财政制度是实现国家治理体系和治理能力现代化要求的重要举措,是对包括省以下财政体制在内的财政体制的系统性重构。税制改革、预算管理改革、事权与支出责任改革的要求也将在新一轮省以下财政体制中得以全面体现和贯彻。

三、新一轮省以下财政体制改革的主要特征

通过上述对省以下财政体制形成历程的简单梳理,可以发现现行体制经历多次改革。新一轮改革在总结过往改革经验基础上,形成了自身鲜明特征,认识这些特征有助于更好预判改革可能遇到的各种困难。

(一)改革背景的复杂性

相对于前面几轮改革,此轮改革在时代背景上最大的不同是财政收入增速处于下行期。随着我国经济进入高质量发展阶段,财政收入增长速度也从

过去高速增长转向中低速增长。近两年,受新冠疫情以及全球经济下行影响,部分地区财政收入甚至出现了负增长。这种财政收入增速下行的趋势并不是短期趋势,而会在一定时期内一直存在,1994年、1998年和2009年等多个阶段我国虽然也出现了财政收入增速的短期波动,但都很快走出低谷,重新恢复高速增长。就改革推进而言,上行时期往往能化解、消除很多问题矛盾,而下行时期则会把不少潜在问题矛盾暴露出来,使得改革工作面临更加复杂的局面。

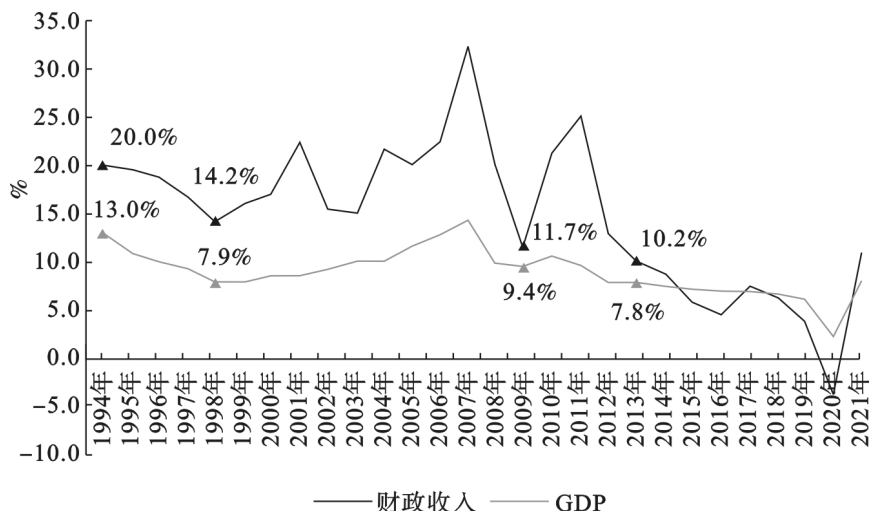


图1 1994年-2021年全国GDP、财政收入增速变化

(二)改革问题的挑战性

此次改革的问题指向明确,就是“国办发〔2022〕20号”文件中指出的“财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分不够科学、转移支付定位不清、地方三保压力较大、基本公共服务均等化程度有待提升等问题”。分析这些问题,可以发现几个突出特点:一是属于难啃的“硬骨头”。这些问题并非当前才出现,而是长期积累的深层问题,过去已经采取了很多措施,但没有根本解决。二是需要综合施策。不少问题并非单纯的财政问题,比如事权

划分问题,需要系统全面协同推进。三是带有长期性、机制性。很多问题并非短期就能解决,需要时间和契机,也需要付出成本,比如防范和化解地方政府性债务风险。因此,要通过此次改革来全部解决这些问题,面临的挑战性不容忽视。

(三)改革内容的系统性

之前的改革从内容看,都存在侧重点,往往是针对收入、支出、转移支付、财政管理等一个或几个方面。而本轮省以下财政体制改革内容涵盖省以下财政事权和支出责任、理顺省以下政府间收入关

系、完善省以下转移支付制度、建立健全省以下财政体制调整机制、规范省以下财政管理等,涉及面广,综合性强。既是对现行财政体制的全面概括,又有不少源自实践问题的新突破,比如适度增强省级统筹调控能力、规范各类开发区财政管理体制等问题。

(四)改革路径的规范性

全面规范是此轮改革的重要原则。历经几轮财政体制改革,中央和地方之间的财政关系已较为明晰、规范,但省以下财政体制仍存在不规范、不统一的情况,其中部分是各地从实际出发、因地制宜的结果,部分则是自行出台的地方性政策,比如不少地区盲目出台税收优惠政策,与税费收入相挂钩的补贴或返还政策,影响市场公平竞争和统一大市场建设,导致地方财政秩序混乱。“国办发〔2022〕20号”文件中“规范”一词共提及13次,说明本次省以下财政体制改革具有鲜明的规范性特征,当然,这种规范性是在尊重地区差异性基础上进行规范,允许各地因地制宜制定差异化措施,但这种因地制宜不是无限制的,必须得到财政部统一备案认可。

四、新一轮财政体制改革面临的突出难点

由于此轮改革具有复杂性、挑战性、系统性、规范性的特征,使得推进改革也面临不少难题,突出表现在:

(一)改革增量无源,存量难以调整

实践表明,增量改革是减少改革阻力、尽快推进改革的有效措施。此次改革也提出了以增量改革为主、适度调整存量的基本原则,理论上是正确的,但现实看则有不少难点:一方面,经济下行导致财政收入增量减少。就一省而言,财政收入增量主要来自两个方面——中央转移支付和地方收入,中央转移支付又来自于地方税收特别是发达地区上缴,

都与经济发展紧密相关,而经济增速放缓导致中央转移支付、地方收入增量都在减少。近两年,中央财政采取一些特殊措施增加当期收入,比如2020年发行特别国债,2022年人民银行和中央国有金融企业上缴特别利润,但这类措施都是困难时期的特殊之举,缺乏可持续性。另一方面,支出结构固化导致存量难调。从支出方向看,民生支出占财政支出的大头,比重不断提高,以中部H省为例,2021年民生支出占比已经提高至70%以上。同时财政支出部门化,长期以来形成的“基数+增长”的预算理念根深蒂固,项目支出刚性化,能上不能下,能增不能减,存量调整难。从转移支付结构看,我国一般性转移支付与共同事权转移支付占转移支付比重已经超过80%,通过压减专项转移支付增加一般性转移支付的空间越来越小。

(二)事权划分改革滞后,支出责任改革不彻底

事权划分是财政体制改革的逻辑起点,事权划分不准确,相应的收入划分、支出责任划分以及配套的转移支付制度就会出现偏差。事权划分,一方面是技术性问题,要遵循外部性与公共产品受益范围、信息复杂对称性、激励相容等基本原则,按照这些原则,中央、省、市、县、乡各级政府事权都有大致范围;另一方面,则是涉及公共权力纵向配置和国家结构形式等宪法、政治问题,已经不完全属于财政职能范畴(项中新,2018)。当前事权划分改革主要靠财政部门推动,存在“小马拉大车”现象,一些跨区域公共事务的划分工作难度大。

由于采取了存量基本不动的改革方法,支出责任划分比例大多是过去各级配套比例平转,并且事权保障标准也不健全。目前,省级制定保障标准的事项占共同财政事权事项比例仅25%左右,范围偏窄、数量偏少,上级政府规划、下级政府买单现象时有发生。同时,不少地方为减少改革阻力,不断提高

省级支出责任，部分不同领域保障标准比例不统一，短期看是对薄弱地区予以支持，但“厚此薄彼”容易引发攀比，强化地方财政依赖心理，长期必将影响财政体制的统一规范。

（三）县级“三保”问题突出，财政运行较为困难

受经济下行和减税降费影响，地方收入增长缓慢，2022年上半年，全国地方一般公共预算收入扣除留抵退税因素后增长3.3%，按自然口径计算下降10.2%。从地方看，按自然口径计算有26个省份的地方一般公共预算收入为负增长，扣除留抵退税因素后，仍有7个省份负增长，其中，上海市、天津市、吉林省增速下降均超过10%。同时，刚性支出持续增加，城乡居民养老保险、基本医疗保险和大病保险、城乡低保、社会救助等各项民生政策提标扩面，地方财政收支矛盾突出，“三保”面临较大风险。以中部H省为例，若仅考虑各县市区自有财力（地方收入+预算稳定调节基金上年余额+上年结转结余），对应国家“三保”支出需求仅20个县市区能足额保障，占全省县市区的16.22%。此外，地方财政普遍库款紧张，部分县市只能优先保障当前民生类支出和工资类支出，收入入库季节性不均衡、新增暂付款挤占预算资金、有指标无资金现象大量出现，省级国库调度压力较大，区域性支付风险增大。

（四）地方政府性债务包袱沉重，化解债务难题加大

一是地方政府债务规模大。截至2021年12月末，全国地方政府债务余额30.47万亿元，比2017年增加14万亿元，其中：一般债务13.77万亿元，增加3.44万亿元；专项债务16.7万亿元，增加10.56万亿元，规模持续膨胀。2021年1-12月，全国地方政府债券支付利息9280亿元，给地方财政运行带

来了较重的负担。二是隐性债务化解难。近年来，各地采取多种措施积极推进隐性债务化解，其整体规模显著下降，但当前可用于化解隐性债务的措施越来越少，存量隐性债务仍有一定规模，化解难度加大。三是新增债务控制难。在经济下行压力加大情况下，稳经济、稳投资是地方政府的重要目标任务，地方依靠举债融资带动发展的动力仍然较强。

当前，还要高度关注专项债务风险。一方面，专项债规模快速攀升。为应对疫情冲击，加大稳投资力度，2020年以来我国连续三年新增专项债规模超过3万亿元。截至2022年6月底，地方政府专项债务余额约20.26万亿元，存量债务进入还本付息高峰，2021年-2026年，若考虑城投债，预计每年存量债务到期额在4.4万亿元以上^①。另一方面，以土地收入为核心的偿债模式难以持续。专项债券主要依靠政府性基金收入偿还，与土地收入深度捆绑，而土地市场受房地产行业不景气影响，出让成交困难，特别是三、四线城市土地市场波动剧烈，诱发偿债压力。同时，部分地区专项债券项目过度包装、收入过度高估问题突出，收支平衡无法实现，部分地区甚至采取“借新还旧”方式维持专项债券链条，资金挪用问题突出。

（五）财政“省直管县”改革红利退坡，县域经济发展受限

一方面，改革带动县域经济增长的边际效应逐步下降。财政“省直管县”改革主要通过支出分权激励机制，激活地方政府固定资产投资积极性，带动县域经济增长，但随着地方政府债务管控加强、固定资产投资效益下降，以投资带动增长的模式遇到挑战，改革的边际效应呈现递减态势。另一方面，县级财政配套能力逐步下降。“省直管县”改革后，省级项目直接分配到县，县级之间的竞争加剧，为了获得省级项目支持，县级财政普遍承担较高的资金

^①参见上海财经大学高等研究院“中国宏观经济形势分析与预测”课题组，2021年10月26日发布的“2021年第三季度中国宏观经济形势分析与预测报告”，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/426267511>。

配套承诺,甚至出现“假承诺、假配套”的现象。特别是教育、卫生、社保、“三农”等公共服务领域和民生领域政策具有比较性和趋同性,不少地方不顾财力可能,盲目攀比实施较高的民生政策标准,导致县级财政支出压力剧增。同时,区域经济发展模式发生转变,以县为中心的发展模式逐渐被区域中心城市群取代,县域经济产业趋同、人才外流、空心化问题突出,可持续发展难度较大(钟荣华,2021)。

五、推进新一轮省以下财政体制改革的建议

(一)把握改革节奏,兼顾统一规范性与各地差异性,稳妥推进改革工作

鉴于财政体制改革的复杂性和我国省以下地理空间的广阔性,此轮省以下财政体制改革工作显然非一日之功,“稳”是改革的前提,因而必须把握改革节奏,特别是分清优先次序,重点突破关键障碍以及重大问题。当前,要优先推进省以下事权划分改革。2017年开始的财政事权划分,虽然与政府事权划分有较大区别,但从技术准备、思想准备等各个方面都打下了坚实基础,因而当前更多考验的是地方各级党委、政府的改革决心与策略。同时,要考虑体制的统一规范性和各地差异性问题,最重要的是“大同小异”,就是大的体制问题必须统一规范,比如,不同省份的事权划分必须统一,不能某个事项在一个省份是共享事权,在另一个省份就变成了县级事权。此外,现行省级收入核算差异较大,不少省份在“强省会”战略下,把省级收入下放省会城市,造成“数据失真”,容易误导决策,也应尽可能统一规范。

(二)提高中央、省级财政“两个统筹能力”,优化转移支付制度设计,着力缓解市县财政运行困难,加快推动基本公共服务均等化

一是提升中央财政统筹能力。没有中央财政的

强有力支持,中西部省以下财政体制改革很难真正取得成效。当前,可考虑适当提高增值税中央分享比例。营改增后,中央与地方增值税分享比例从75:25改成50:50,固然有保持地方收入稳定的考虑,但增值税作为典型的流转税,从国际经验看,中央占大头是普遍情况,适当提高中央分享比例仍有空间。二是提升省级财政统筹能力。一方面,逐步提高省级收入占地方收入的比重。从浙江、广东等省情况看,省级收入占25%是较为合适的水平,可以考虑将省内金融企业税收全部划为省级收入,促进金融资源平衡。另一方面,提高中央转移支付省级留成比例,主要用于加大对困难地区转移支付。三是优化转移支付制度设计。建立差异化激励性转移支付制度,注重提高县级政府的内生发展能力,防止“养懒人”的情形出现。提高一般性转移支付比重,扩大可自主调控转移支付资金占比,增强市县自我调节能力。建立省与县政府间的累进式财政收入分享比例机制,提高县级政府对新增财政收入的分成比例,激励县级政府开拓新财源做大收入蛋糕。

(三)加强地方税体系建设,推动经济高质量发展

加快推进消费税增量下划改革、房产税改革落地,建立稳定的地方税体系。鼓励引导县级政府提升治理能力,着力改善营商环境,深化“放管服”改革,持续精简涉企经营许可事项,更大激发市场活力和社会创造力。加快县级特色产业培育,大力支持县级特色园区建设,实行差异化发展,增强县域经济承载能力和竞争力。强化科技创新导向,深化科研经费改革,调动科研人员积极性,发挥企业技术创新主体作用,推动创新要素向企业集聚,促进产学研深度融合。严格落实减税降费政策,减轻企业负担。帮助拓宽市场主体融资渠道,支持运用股票、债券以及其他融资工具,扩大企业直接融资规

模,转变地方依靠举债投资来拉动县域经济增长的模式。加强财政金融联动,强化财政政策引导调动作用,引导金融机构和社会资本加大对实体经济支持,形成持续稳定投入机制。

(四)构建投资、融资、债务“三位一体”的地方投融资新格局,逐步减轻地方政府沉重的债务包袱

一是科学处理稳增长与防风险关系。加强最优债务规模和自身债务风险承受能力研判,保持债务规模与经济增长相适应。二是推动政府投融资源头管控。加强财政中长期规划对投资中长期规划引领,细化财政中长期规划编制内容,科学编制滚动项目库,确保投资预算与财政预算平衡、与项目规划匹配和跨年度平衡。逐步建立以权责发生制为基础的资本预算制度,明晰政府各类投融资中承担的支出责任,形成基本的风险收益管理模式。加强政府投资项目预算审查,严格对项目的建设方案、投资概算、资金来源等进行全方位审查,通过总体预算控制政府投资规模。三是提高政府投资效益。建立政府投资项目绩效评价全覆盖制度,构建投资全过程预算绩效管理链条,引导项目建设过程注重实效。建立政府投资项目绩效管理结果与预算安排挂钩机制,倒逼地方政府优选投资项目,优化投资结构,提高投入产出水平。聚焦关键领域投资,积极发挥政府预算资金的引导作用,扩大有效投资。要尽量保在建项目,避免形成“半拉子”工程,造成“处置风险的风险”。

(五)深化财政“省直管县”改革,理顺省市县三级财政管理关系

一是建立动态评估机制。财政“省直管县”改革实施已经超过10年,作为一项影响重大的财政改革,很有必要从中央到地方组织一次全面系统的改革评估,并在今后建立常态化的以5年为周期的动态评估调整机制,以更好适应新形势和新挑战。二

是强化市级财政指导监督职责。将市级财政对辖区内财政“省直管县”的帮扶情况,作为省对市财政管理绩效考核的重要内容,并与省级奖励资金挂钩。下放部分省级财政考核职责,对省财政设立的考核事项,适当赋予市州部分指标的评分权限,发挥市级财政熟悉情况、掌握信息的优势,调动市级财政积极性。进一步加强市级对县的监管力度,努力克服“省管不到”“市无权管”的现状。三是健全财政“省直管县”退出机制。对证明省直管县不适合的,实行退出机制,退回地级市管辖。对与周边城市紧密合作,适应城市群发展的,与市州中心城市地理位置和经济联系紧密的邻近县,可通过城市道路延伸连为一体,具备改区潜力的直管县,在市县均同意的条件下,可以转由市州管理。

参考文献:

- [1] 吕炜,张妍彦,周佳音.财政在中国改革发展中的贡献——探寻中国财政改革的实践逻辑[J].经济研究,2019,54(9):25-40.
- [2] 陆成林,连家明,寇明风.新中国70年地方财政改革历程回顾与思考[J].地方财政研究,2019(10):10-18.
- [3] 项中新.财政体制改革:回顾与展望[J].财政科学,2018(8).
- [4] 钟荣华.财政“省直管县”的经济增长效应[M].经济科学出版社,北京,P131-160.
- [5] 邓金钱,张娜.中国财政体制改革的历史方位、逻辑主线与“十四五”取向[J].经济体制改革,2021(3):128-134.
- [6] 楼继伟,刘尚希.新中国财税发展70年[M].人民出版社,北京,P139-174.
- [7] 陈志勇,陈莉莉.财政体制变迁、“土地财政”与产业结构调整[J].财政研究,2011(11):7-11.
- [8] 高培勇.中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J].经济研究,2018,53(3):4-20.
- [9] 马海涛,肖鹏.改革开放四十年我国财税改革回顾与展望[J].地方财政研究,2018(11):4-9+19.
- [10] 白景明.新一轮财政改革的特征、进展与难点[J].经济纵横,2017(9):15-23.
- [11] 王伟同,徐溶懿,周佳音.县乡财政体制改革:逻辑、现状与改革方向[J].地方财政研究,2019(11):4-14.

【责任编辑 陆成林】

外生冲击、财政政策与产业结构

——基于金融动态 CGE 模型的分析

何明洋 刘雪燕

(中国宏观经济研究院,北京 100038)

内容提要:发展环境日趋复杂多变的背景之下,全面准确评估外生冲击及其应对政策对宏观经济尤其是产业结构的影响效果,对于提升宏观调控政策的精准性、有效性,保证我国经济全面均衡恢复和产业结构优化升级等具有重要意义。本文通过构建包含金融模块的递归动态 CGE 模型,重点考察新冠肺炎疫情这一当前最大外生冲击因素及相关财政应对政策对于我国产业结构的影响效果。研究发现:财政政策可有效提振各行业疫情发生当年乃至“十四五”时期的产出水平,显著对冲新冠肺炎疫情的不利影响。外生冲击导致我国产业结构变化趋势短期出现明显调整,第三产业增加值增速降幅高于第二产业,财政政策可有效改善但无法完全消除上述影响。财政政策对于不同行业的影响存在明显分化,政策效应的异质性特征较为突出,建筑、水利、环境等行业受政策提振增幅显著,住宿餐饮、公共管理等行业提振效果不佳。

关键词:外生冲击 财政政策 产业结构 金融动态 CGE 模型宏观调控

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0044-13

一、引言与文献综述

当今世界正经历百年未有之大变局,国际环境日趋复杂,不稳定性、不确定性明显增加。新冠肺炎疫情作为当前经济社会发展的最大外生冲击因素,无论对于我国短期经济的平稳健康运行,还是对于中长期经济社会发展和产业结构优化等方面,均会产生广泛而深远的影响。短期而言,各行业间修复程度的显著分化造成我国产业结构短期之内出现

较大幅度调整,已成为制约当前经济全面均衡恢复的重要障碍。2022 年上半年,第三产业对于 GDP 累计同比的贡献率仅为 40.6%,较未发生疫情的 2019 年末大幅下降 22.9 个百分点,其中交通运输、批发零售、住宿餐饮等行业降幅靠前。中长期而言,我国经济正处于爬坡过坎的关键时期,产业结构亟待进一步优化升级,新冠肺炎疫情对于今后一个时期我国产业结构的总体影响效果亟需进行分析研判。事实上,除外生冲击本身外,针对新冠肺炎疫情所采

〔收稿日期〕2022-04-24

〔作者简介〕何明洋,助理研究员,经济学博士,研究方向为数量经济学、发展经济学;刘雪燕,研究员,经济学博士,研究方向为计量经济学、经济形势分析与预测。

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目“全面建设社会主义现代化新阶段我国发展环境、发展趋势和战略思路研究”(项目编号:21ZDA002);中国宏观经济研究院重点课题项目“‘十四五’深化财税体制改革研究”(项目编号:A2020011001);中国宏观经济研究院常规课题项目“我国经济形势跟踪、预测和对策研究”(项目编号:A2021011021)。

取的以财政政策为代表的相关应对措施,同样会对我国短期和中长期经济运行和产业结构产生一定影响。因此,在发展环境日趋复杂多变的背景之下,为促进我国经济短期全面均衡恢复和中长期平稳健康发展,科学准确地评估新冠肺炎疫情这一当前最大外生冲击因素,以及以财政政策为代表的相关应对措施,对于我国产业结构的总体影响效果,便显得尤为必要和迫切。

目前针对新冠肺炎疫情的研究虽然逐步增多,但限于多数定量评估方法自身约束,现有针对新冠肺炎疫情经济影响的评估工作主要关注 GDP、消费、投资等总量经济指标,对于产业结构的深入分析明显偏少。刘达禹等(2020)认为新冠肺炎疫情在对我国经济造成重创的同时还会引发三次产业内的结构失衡,对总体平稳、结构优化的宏观调控目标产生强烈冲击。统计数据和分析结果显示,新冠肺炎疫情对于第三产业的影响最为明显,其中餐饮、旅游、交通运输等环境敏感型、人群集聚型行业所受冲击最为直接(李志萌和盛方富,2020)。不同行业受疫情冲击引起的经济损失存在较大差异,其中建筑业、批发零售业和房地产业等行业应引起关注(张友国等,2021)。部分基于数量模型的研究工作同样证实了疫情对于产业冲击的异质性特征。通过可计算一般均衡模型对 149 个产业部门进行直接冲击模拟,结果显示新冠肺炎疫情对于产业部门的冲击是全局性的,但不同产业部门所受影响存在较大差异,除了医药制品、卫生等极少数部门能保持正增长,石油开采和公共管理保持微幅增长外,绝大部分产业产出值基本为负值,且各个行业对于政府加大干预力度的反应存在显著的结构性差异,没有形成一致性变化趋势(胡滨等,2020)。

为应对新冠肺炎疫情的严重冲击,我国出台了以提高财政赤字率、发行抗疫特别国债等一揽子财政政策,政策规模和力度前所未有。目前,针对抗疫财政政策效果的评估工作中,定性分析依然占据主

流,定量评估工作总体偏少。田盛丹(2020)基于 CGE 模型的研究结果显示,财政政策能够有效缓解此次疫情对我国经济的冲击,且政策对各经济主体和部门的提振效果不尽相同,对居民消费和就业的提振效果相对较弱。朱军等(2020)基于 DSGE 模型的分析结果表明,政府干预力度和“响应时滞”决定着疫情对经济的影响程度,财政干预能有效减缓我国经济下行压力,将使经济增速降幅由 10% 收窄至 5% 左右。张斌(2020)通过构建反映疫情冲击的向量自回归模型,模拟了财政政策及组合政策对冲疫情的影响效应。除此之外,李明等(2020)、刘安长(2020)分别针对疫情后我国积极财政政策的走向和财税体制改革任务、积极财政政策的疫情对冲效果等方面开展了相关研究工作。需要特别指出的是,已有抗疫财政政策评估工作中,无法将疫情本身的负面冲击与抗疫政策的正面效果进行有效分离,不利于把握疫情冲击和政策效果的特征及规律;政策情景普遍采取人为主观的设定方式,并未与国家出台的实际财政政策进行一一对应,政策效果的评估结果对指导实际工作的意义相对有限。

从研究方法上看,可计算一般均衡(CGE)模型是研究外生冲击对经济总量和结构影响的经典模型之一,其可设置多种情形的输入变量,与新冠肺炎疫情等公共卫生事件的属地管理、分级处置和分类应对的政策逻辑具有内在一致性,因此被广泛应用于相关领域的研究之中(胡滨等,2020)。McKibbin 和 Fernando(2021)基于混合型 DSGE/CGE 全球模型 G-Cubed,通过设置 7 种流行病学情景,针对此次新冠肺炎疫情对中国及全球 23 个国家和地区的经济影响进行了系统全面的评估。胡滨等(2020)基于多部门可计算一般均衡模型 CHINA-GEM,通过设置乐观预期、悲观预期和政府干预三种情景,针对经济总体冲击、产业部门影响、消费领域变化、政府干预效应和房地产产业链影响 5 个方面展开定量评估。周梅芳等(2020)利用联合开发的中国可计

算一般均衡模型,通过设置供给侧 2 条影响途径和需求侧 3 条影响途径,针对疫情对于我国宏观经济的影响效果开展了定量分析。陈素梅和李钢(2020)、吴先华等(2020)等人也分别利用 CGE 模型,围绕疫情控制时间的长短、直接间接经济损失等方面开展了相关研究工作。除 CGE 模型以外, Guan 等(2020)、刘世锦等(2020)、杨子晖等(2020)、何诚颖等(2020)等学者还通过投入产出模型、向量自回归模型等方法对新冠肺炎疫情的经济影响展开定量评估。

综上,本文基于一般均衡视角,通过构建包含金融模块的递归动态 CGE 模型,重点考察新冠肺炎疫情这一当前最大外生冲击因素对于我国经济运行尤其是产业结构的影响效果,在此基础上逐项梳理并测算已出台各类抗疫财政政策的资金规模和可形成的实物工作量,定量评估其对于已受冲击产业结构的修正作用,以期后续宏观调控政策的优化调整、短期经济的全面均衡恢复和中长期产业结构的优化升级等提供一定参考。

二、分析思路、数据来源与模型构建

(一)分析思路与数据来源

1.分析思路

新冠肺炎疫情之所以对产业结构能够产生较大影响,主要源于不同产业部门对于外生冲击的敏感程度、资源要素的替代弹性以及产业之间的关联状况等均存在较大差异。也就是说,针对某一外生冲击,不同产业部门响应状况的差异才是造成产业结构调整的核心原因。外生冲击是一元的、针对经济整体的,响应状况是多元的、针对不同产业部门的。具体而言,疫情通过减少有效劳动供给、阻碍产业链正常传导、降低居民消费倾向、推升企业投资风险和增加政府卫生健康支出等 5 种渠道对 CGE 模型中相关变量及参数产生冲击,并通过模型中各个模块、各个主体、各个产业之间的定量方程在经

济系统内部进行传导。由于不同产业部门之间的投入产出关系,与其他模块及经济决策主体之间的联系等存在不同,因此新冠肺炎疫情通过上述机制对于各个产业的影响效果同样存在差异,并最终导致产业结构出现相应的变化和调整。

利用模型评估抗疫财政政策对于产业结构影响的具体步骤:首先,仅考虑疫情冲击时各个产业部门的响应状况。然后,考虑疫情并叠加已出台抗疫财政政策时,各个产业部门的总体响应状况。最后,二者相减即可得到抗疫财政政策对于各个产业部门和产业结构的净影响效果。

2.数据来源

社会核算矩阵(Social Account Matrix SAM)作为 CGE 模型的数据基础,是 CGE 模型的重要组成部分。传统的投入产出表仅描述了经济系统中生产性部门之间的投入-产出关系,并未覆盖非生产性部门及居民、企业、政府等各类账户之间的实物和货币流通情况,对于整体经济运行状况的描述并不全面。SAM 表在传统投入产出表的基础之上,通过引入财政、税收、转移支付、投资储蓄等非生产性部门的相关经济数据,对于经济系统中各账户之间的资金流动及分配关系进行了更为全面的描述。本文以《中国投入产出表(2017)》中 149×149 部门的投入产出表,《中国财政年鉴(2018)》中 2017 年全国一般公共预算、决算收支总表,《中国统计年鉴(2019)》中 2017 年非金融交易资金流量表等作为主要数据来源,编制了我国 2017 年宏观社会核算矩阵。

在利用 CGE 模型开展模拟研究的过程中,过度细化的部门划分一方面使得表格过于庞大,不便于进行结果的分析和展示,另一方面由于大量产业部门具备相似的产品和特征,故对其进行合理归类有助于把握经济运行的主体特征,避免陷入细碎数据的噪声影响。为此,本文根据国家统计局《三次产业划分规定》及《国民经济行业分类》(GB/T 4754-

2011)的相关分类标准,将包含 149×149 部门的原始投入产出表合并为 19×19 部门的 SAM 表,以便于对各细分行业的具体影响效果开展分析和研究。

(二)金融动态 CGE 模型

本文采用开放经济下的金融动态 CGE 模型,共包含生产模块、国外模块、家庭模块、企业模块、政府模块、金融模块、宏观闭合模块和递归动态模块合计 8 个子模块,模型总体结构如图 1 所示。借鉴 Lofgren 等(2013)、张欣(2010)等模型构建理念,结合我国经济总量结构特征和本文研究需要,主要模块设置方式如下文所述。

生产模块采用双层嵌套的设计方式。国内总产出(QA_a)首先由复合中间投入($QINTA_a$)及复合要素投入(QVA_a)经 CES 函数予以计算,并以此作为生产模块的第一层嵌套。国内总产出的生产函数为:

$$QA_a = scaleA_a \cdot [\delta A_a \cdot QVA_a^{\rho A_a} + (1 - \delta A_a) \cdot QINTA_a^{\rho A_a}]^{\frac{1}{\rho A_a}} \quad (1)$$

其中, QA_a 为生产活动 a 的总产出, QVA_a 和 $QINTA_a$ 分别为生产活动 a 的复合要素投入及复合中间投入, $scaleA_a$, δA_a , ρA_a 分别为生产函数的规模系数、份额系数及弹性系数。生产函数成本最

小化的一阶条件为:

$$\frac{PVA_a}{PINTA_a} = \frac{\delta A_a}{1 - \delta A_a} \cdot \left(\frac{QINTA_a}{QVA_a} \right)^{1 - \rho A_a} \quad (2)$$

其中, PVA_a 和 $PINTA_a$ 分别为生产活动 a 的复合要素投入价格及复合中间投入价格。生产函数的价格方程为:

$$PA_a \cdot QA_a = PVA_a \cdot QVA_a + PINTA_a \cdot QINTA_a \quad (3)$$

其中, PA_a 为生产活动 a 所制造商品的价格,即出厂价格。

生产模块的第二层嵌套主要由两部分组成,第一部分中复合中间投入($QINTA_a$)由 N 种商品($QINT_{c,a}$)根据 Leontif 函数予以计算。中间投入的数量方程为:

$$QINT_{c,a} = ic_{c,a} \cdot QINTA_a \quad (4)$$

其中, $QINT_{c,a}$ 为生产活动 a 所需中间投入商品 c 的数量, $QINTA_a$ 为生产活动 a 的总产出, $ic_{c,a}$ 为直接消耗系数。中间投入的价格方程为:

$$PINTA_a = \sum_c ic_{c,a} \cdot PQ_c \quad (5)$$

其中, $PINTA_a$ 为生产活动 a 复合中间投入的价格, PQ_c 为国内市场上商品 c 的价格。第二部分中复合要素投入(QVA_a)由劳动(QLD_a)及资本(QKD_a)两要素经 CES 函数予以计算。

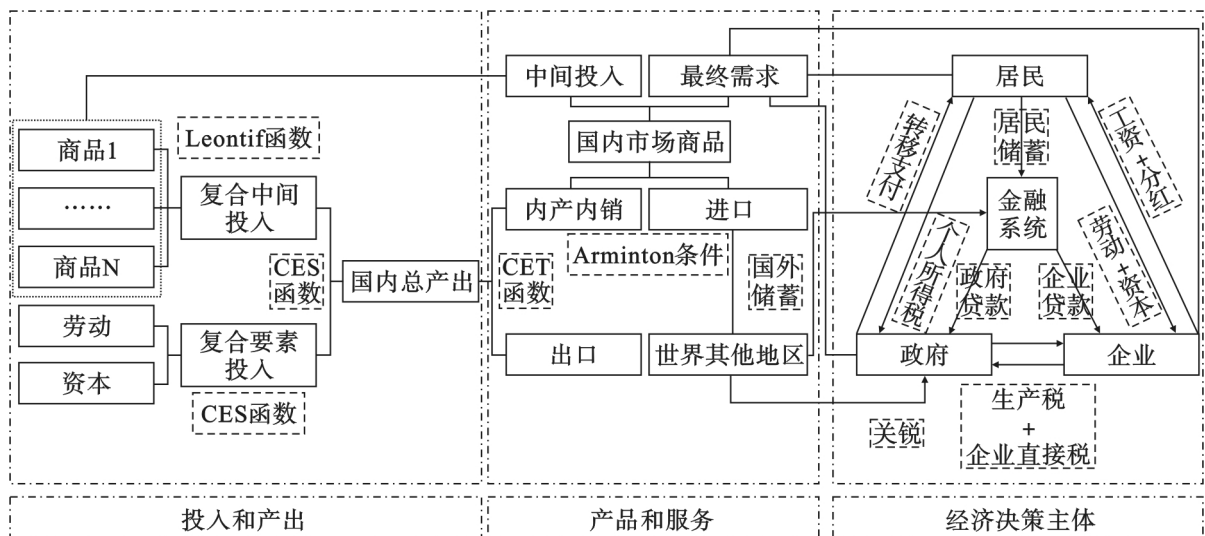


图1 金融动态 CGE 模型框架结构

国外模块分别选择 Armington 条件和 CET 函数,计算国内生产国内销售商品与进口和出口商品之间的替代关系。国内生产国内销售商品(QDC_e)和进口商品(QM_e)经 Armington 条件计算得到国内市场商品(QQ_e),其一部分用于国内居民消费(QH_e)、国内投资($QINV_e$)及国内政府消费(QG_e),另一部分作为中间投入($QINT_{e,a}$)进入生产环节。与此同时,国内生产活动总产出(QA_e)经由 CET 函数分解为国内销售商品(QDA_e)和出口商品(QE_e)。家庭、企业及政府模块分别针对各经济主体的收入、支出及储蓄设置平衡方程。金融模块涵盖了居民、企业、政府、国外等各类经济决策主体通过金融系统进行资金融通的行为和过程。模型中假设经济系统中仅有企业和政府进行投资决策,居民和国外部门仅进行储蓄。社会总体投资平衡方程为:

$$INV_TOTAL = \sum_{ent} INV_ENT_{ent} + INV_G \quad (6)$$

其中, INV_TOTAL 为社会总投资, INV_ENT_{ent} , INV_G 分别为企业和政府投资, ent 为企业类型,本文假设各类企业投资行为无明显差异,即不同企业均采取相同投资决策方式。企业部门的投资平衡方程为:

$$\sum_{ent} INV_ENT_{ent} = ENTSAV + \sum_{ent} LOAN_ENT_{ent} \quad (7)$$

方程左侧为各类企业的投资总额,右侧为企业的资金来源。其中, $ENTSAV$ 为企业储蓄,在企业模块中通过企业收入减去税收、转移支付等各项支出后计算得到, $LOAN_ENT_{ent}$ 为企业在金融系统中所获得的各类资金来源。政府部门的投资平衡方程为:

$$INV_G = GSAV - Deficit + LOAN_G \quad (8)$$

方程左侧为政府投资总额,右侧为政府资金来源。其中, $GSAV$ 为政府储蓄,在政府模块中通过政府收入减去政府消费、转移支付等支出后计算得到, $Deficit$ 为政府财政赤字, $LOAN_G$ 为政府在金融系统中所获得的各类显性资金来源。各类企业的贷款决策方程为:

$$LOAN_ENT_{ent} = INV_ENT_{ent} \cdot \left(\frac{ror_{ent}}{1 + lr_{ent} + rp_{ent}} \right)^{betaENT_{ent}} \quad (9)$$

左侧为各类企业的贷款规模,右侧为影响企业贷款决策的各项经济变量。其中,企业贷款规模与其投资需求 INV_ENT_{ent} 成正比; ror_{ent} 为企业投资回报率,与企业贷款规模成正比; lr_{ent} 为企业实际贷款利率, rp_{ent} 为企业投资风险溢价,二者表示企业贷款所面临的资金成本,与企业贷款规模成反比; $betaENT_{ent}$ 为企业贷款规模弹性系数,表征不同类型企业信贷需求对于投资回报率和资金成本的敏感程度,本文假设不同企业具有相同的 $betaENT_{ent}$ 。金融系统的借贷平衡方程为:

$$\sum_{ent} LOAN_ENT_{ent} + LOAN_G = HSAV + FSAV + VBLS \quad (10)$$

左侧为社会总体贷款需求,右侧为社会总体储蓄供给和方程平衡项。其中, $HSAV$ 为居民储蓄,在家庭模块中通过居民收入减去消费、税收等计算得到, $FSAV$ 为国外净储蓄,以平衡进出口外汇收支, $VBLS$ 为方程平衡项,反映贷款与储蓄之间的资金缺口。

宏观闭合模块针对产品、要素、外汇、资金的平衡关系及实际和名义 GDP 的计算设置相关方程。以跨期资本演进方程实现模型的递归动态:

$$QKSTOCK_{t+1} = (1 - dep) \cdot QKSTOCK_t + INV_TOTAL_t \quad (11)$$

$$QKSTOCK_t = \frac{QKS_t}{\sum_{ent} ror_{ent} \cdot shrENT_INV_{ent}} \quad (12)$$

其中, $QKSTOCK_t$, $QKSTOCK_{t+1}$ 分别表示 t 期和 $t+1$ 期资本存量, INV_TOTAL_t 表示 t 期投资总额, dep 为资本折旧率。 QKS_t 表示 t 期资本要素的总体回报, ror_{ent} , $shrENT_INV_{ent}$ 分别为不同类型企业的投资回报率和投资规模比重。

三、外生冲击的影响机理与情景设置

作为当前宏观经济运行的最大外生冲击因素,

新冠肺炎疫情可通过多种渠道对我国经济造成影响,本文根据影响机理和作用领域的不同将其划分为5类,分别是供给领域的减少有效劳动供给和阻碍产业链正常传导,以及需求领域降低居民消费倾向、推升企业投资风险和增加政府卫生健康支出。

(一)减少有效劳动供给

新冠肺炎疫情主要通过两种渠道对我国有效劳动供给产生冲击:(1)因疫情死亡直接退出劳动力市场;(2)因疫情管控措施减少实际工作时间。针对第一种传导渠道,在劳动力供给总量中直接减除

因感染新冠肺炎的累计死亡人数即可。针对第二种传导渠道,国家统计局的数据显示,疫情冲击下2020年一季度我国就业人员平均工作时间出现明显回落,1-2月份仅为40.2小时/周,分别低于上年同期和上年全年4.7个和5.96个小时,3月份平均工作时间增至44.8小时/周,环比实现较大回升,但较上年同期仍偏低1.2个小时,6月份开始周平均工作时间已基本恢复至正常状态。基于上述数据,2020年我国就业人员累计工作时间为2368.11小时,较2019年减少36.18小时,降幅达1.5%。

表1 2019年-2020年我国就业人员工作时间

单位:小时

| 月份 | 周平均 工作时间 | 日平均 工作时间 | 所在月份 天数 | 月工作 时间 | 累计工作 时间 |
|---------|-------------|-------------|------------|-----------|------------|
| 2019-01 | 44.90 | 6.41 | 59 | 378.44 | 378.44 |
| 2019-02 | | | | | |
| 2019-03 | 46.00 | 6.57 | 31 | 203.71 | 582.16 |
| 2019-04 | 45.40 | 6.49 | 30 | 194.57 | 776.73 |
| 2019-05 | 46.30 | 6.61 | 31 | 205.04 | 981.77 |
| 2019-06 | 45.70 | 6.53 | 30 | 195.86 | 1177.63 |
| 2019-07 | 46.50 | 6.64 | 31 | 205.93 | 1383.56 |
| 2019-08 | 46.60 | 6.66 | 31 | 206.37 | 1589.93 |
| 2019-09 | 46.70 | 6.67 | 30 | 200.14 | 1790.07 |
| 2019-10 | 46.80 | 6.69 | 31 | 207.26 | 1997.33 |
| 2019-11 | 46.70 | 6.67 | 61 | 406.96 | 2404.29 |
| 2019-12 | | | | | |
| 2020-01 | 40.20 | 5.74 | 60 | 344.57 | 344.57 |
| 2020-02 | | | | | |
| 2020-03 | 44.80 | 6.40 | 31 | 198.40 | 542.97 |
| 2020-04 | 44.30 | 6.33 | 30 | 189.86 | 732.83 |
| 2020-05 | 46.10 | 6.59 | 31 | 204.16 | 936.98 |
| 2020-06 | 46.80 | 6.69 | 30 | 200.57 | 1137.56 |
| 2020-07 | 46.80 | 6.69 | 31 | 207.26 | 1344.81 |
| 2020-08 | 46.80 | 6.69 | 31 | 207.26 | 1552.07 |
| 2020-09 | 46.80 | 6.69 | 30 | 200.57 | 1752.64 |
| 2020-10 | 46.70 | 6.67 | 31 | 206.77 | 1959.41 |
| 2020-11 | 46.90 | 6.70 | 61 | 408.70 | 2368.11 |
| 2020-12 | | | | | |

数据来源:国家统计局。

(二)阻碍产业链正常传导

正常情况下,产业链中各个环节通过人流、物流、资金流、信息流等方式进行连接,并以此完成产品的研发、设计、生产、流通、销售等一系列流程。然而,突如其来的新冠肺炎疫情致使上述正常传导途径受阻,跨地区、跨部门之间的经济协作遭遇严重冲击,最终导致全社会生产能力的下降。国家统计局的数据显示,2020年我国旅客周转量和货物周转量分别为19251.35亿人公里和196618.26亿吨公里,同比分别下降45.5%和1.0%。考虑到客运量下降所造成的工作时间损失已在“减少有效劳动供给”机理中予以体现,故本机理中仅以货运量的变化衡量产业链传导过程中所受到的外部冲击。因此,本文假设此次疫情期间交通运输、仓储和邮政业全要素生产率(TFP)下降1.0%,并以此作为产业

链正常传导受阻的外部冲击变量。事实上,上述冲击将在CGE模型内部通过交通运输、仓储和邮政业与其他产业部门之间的投入产出关系进行传导,并最终影响到经济系统的总体产出水平。

(三)降低居民消费倾向

疫情可通过多种方式影响居民消费倾向。一方面,受疫情冲击企业生产经营日趋困难,居民未来收入预期转差,预防性储蓄增加,导致用于消费的资金比例下降。另一方面,受疫情管控措施约束,餐饮住宿、休闲娱乐等接触性、聚集性消费尚未恢复至疫情前水平,大量消费需求难以有效满足。国家统计局的数据显示,2020年一季度我国居民平均消费倾向仅为59.4%,较2019年末大幅回落10.7个百分点,随后消费倾向逐季回升,截至2020年末已升至65.9%,但较上年仍偏低4.2个百分点。

表2 2018年—2020年居民收支情况及消费倾向

单位:元/%

| 时间 | 居民人均可支配收入 | 居民人均消费支出 | 居民平均消费倾向 |
|---------|-----------|----------|----------|
| 2018-03 | 7815 | 5162 | 66.1 |
| 2018-06 | 14063 | 9609 | 68.3 |
| 2018-09 | 21035 | 14281 | 67.9 |
| 2018-12 | 28228 | 19853 | 70.3 |
| 2019-03 | 8493 | 5538 | 65.2 |
| 2019-06 | 15294 | 10330 | 67.5 |
| 2019-09 | 22882 | 15464 | 67.6 |
| 2019-12 | 30733 | 21559 | 70.1 |
| 2020-03 | 8561 | 5082 | 59.4 |
| 2020-06 | 15666 | 9718 | 62.0 |
| 2020-09 | 23781 | 14923 | 62.8 |
| 2020-12 | 32189 | 21210 | 65.9 |

数据来源:国家统计局。

(四)推升企业投资风险

企业投资行为需考虑项目回报率、资金成本、风险情况等多种因素,一般情况下投资规模与投资回报率成正比,与实际贷款利率、投资风险溢价等成反比。正常情况下,假设投资风险溢价为0,企业

根据投资回报率和实际贷款利率决定其投资行为。然而,突如其来的新冠肺炎疫情致使企业生产经营的不确定性大幅上升,一方面降低企业投资回报率,另一方面推升企业实际融资成本,最终导致企业通过收缩产能规模、搁置计划项目等方式减少其

总体投资。投资回报率方面,国家统计局的数据显示,2020年规模以上工业企业和服务业企业营业收入同比分别增长0.8%和1.9%,增速较2019年分别回落了3个和7.5个百分点。按照第二、三产业占GDP比重进行加权计算,2020年我国企业营业收入增速累计回落约5.22个百分点,并以此作为投资回报率下降的估算指标。投资风险溢价方面,McKibbin和Fernando(2021)在其研究中将此次疫情的传播共分为7种情景,截至2020年末我国累计确诊病例仅为87071人,感染率不足0.01%,远低于文中假设情况,但同期美欧等国疫情形势十分严峻,感染率水平远高于模型假设,综合考虑上述因素,本文假设2020年我国投资风险溢价上升2个百分点,且2021年恢复至正常水平。

(五)增加政府卫生健康支出

2020年1月22日,国家医疗保障局会同财政部印发了《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗保障的通知》,文件中明确提出“确保患者不因费用问题影响就医、确保收治医疗机构不因支付政策影响救治”的“两个确保”要求。凡确诊和疑似患者的医疗费用,在基本医保、大病医保、医疗救助结算完以后,个人负担部分将由财政给予补助。财政部数据显示,截至2020年12月末,我国公共财政支出中卫生健康支出高达19201亿元,较上年多增2404亿元,同比增长15.2%,增幅高于上年同期5.2个百分点,高于全部财政支出增速12.4个百分点。因此,可将疫情所导致的政府卫生健康支出的增加作为外部冲击,考察其对于经济系统的间接冲击效果。

四、财政政策的执行情况及其对产业结构的影响

(一) 财政政策的资金规模及可形成的实物工作量

为对冲新冠肺炎疫情的不利影响,2020年我国相继出台了提高财政赤字率、发行抗疫特别国债、

增加地方政府专项债券规模、加大减税降费力度等一揽子财政政策。本文梳理并总结了2019年和2020年我国主要财政政策及其资金规模,并假设未出现新冠肺炎疫情时,2020年财政政策的力度将与2019年保持一致,即主要财政政策的资金规模保持不变,以其作为常规财政政策予以看待,而2020年各类财政政策的新增规模作为抗疫财政政策予以看待。

2020年我国抗疫财政政策的资金规模及可形成的实物工作量如表3所示。其中:(1)提高政府赤字规模将增加政府财政支出水平,并通过政府消费和政府投资两种方式提振社会总需求。历史数据显示,政府消费占政府支出的比重始终处在65%–70%区间之内,截至2019年底上述比重已升至69.3%,本文假设2020年政府消费占政府全部支出的比重将升至70%。(2)按照《抗疫特别国债资金管理办法》,抗疫特别国债资金90%用于基础设施建设,10%用于抗疫相关支出。同时,财政部规定抗疫特别国债可预留不高于20%的资金用于后续解决基层特殊困难,全国金额最高可达2000亿元,广东、湖南、河南等省份均按照20%的最高比例预留了相关资金。值得指出的是,抗疫特别国债中用于基础设施建设的0.7万亿元可全额用作项目资本金,然而源于此类用作资本金的项目监管要求较高、实际操作复杂、申报时间紧迫,故抗疫特别国债中用于项目资本金的比重远低于实际要求水平,上述现象与地方政府专项债券的情况相似。(3)2020年涉及专项债用作资本金的项目达982个(已剔除重复项目),涉及专项债规模超2500亿元,累计发行的新增专项债(不含用于补充中小银行资本金的专项债)中用作项目资本金的比例仅约为7.1%。因此,将地方政府专项债和抗疫特别国债中用作项目资本金的比例设定为7.1%,并按照20%的最低资本金比例计算可形成的实物工作量。(4)2020年我国工业企业每百元营业收入中的成本为83.89元,较上年

下降了 0.69 元,源于阶段性企业社保减免、中小微企业税费减免等一系列减税降费政策,企业生产经营成本明显下降,节省下来的资金用于增加企业消费和投资。

综上所述,提高财政赤字规模、发行抗疫特别国债、增加地方政府专项债券规模、加大减税降费

力度 4 项主要抗疫财政政策合计资金规模达 4.05 万亿元,经过增加政府消费、增加政府投资、降低企业经营成本等渠道,累计可形成实物工作量 4.69 万亿元,上述实物工作量将通过投资乘数效应、税收乘数效应等方式在经济体系中继续传导并最终推动我国经济持续稳步复苏。

表 3 2020 年我国抗疫财政政策的资金规模及可形成的实物工作量

单位:万亿元

| 编号 | 抗疫财政政策 | 资金规模 | 资金用途 | | 分项资金 | 实物工作量 |
|----|--------------|------|----------|--------|------|-------|
| 1 | 提高赤字规模 | 1.00 | 增加政府消费 | | 0.70 | 0.70 |
| | | | 增加政府投资 | | 0.30 | 0.30 |
| 2 | 发行抗疫特别国债 | 1.00 | 增加政府投资 | 项目资本金 | 0.05 | 0.25 |
| | | | | 直投资金 | 0.65 | 0.65 |
| | | | 抗疫相关支出 | 增加政府消费 | 0.30 | 0.30 |
| 3 | 增加地方政府专项债券规模 | 1.55 | 增加政府投资 | 项目资本金 | 0.11 | 0.55 |
| | | | | 直投资金 | 1.44 | 1.44 |
| 4 | 加大减税降费力度 | 0.50 | 降低企业经营成本 | | 0.50 | 0.50 |
| 合计 | | | 4.05 | | | 4.69 |

数据来源:财政部、本文估算结果。

(二) 新冠肺炎疫情和抗疫财政政策对产业结构的影响

1. 三次产业增加值

新冠肺炎疫情对于供给领域造成严重冲击,其中第三产业所受冲击强于第二产业,导致我国产业结构变化趋势短期出现明显调整,近年来第三产业增加值占国内生产总值比重持续上升的局面被意外打破。金融动态 CGE 模型的测算结果显示,源于疫情因素影响 2020 年我国第一、二、三产业增加值增速较未发生疫情时分别下降 86.7%、105.3% 和 132.9%,社会生产能力短期遭遇严重冲击。其中,源于住宿餐饮、休闲娱乐、交通运输等接触性、聚集性行业均属于第三产业,故疫情常态化防控背景下上述行业所受冲击尤为明显,受影响程度位居三次产业中首位。由于疫情防控措施及时有效,我国生产生活秩序尤其是工业领域生产迅速恢复,货物出

口、房地产投资、基建投资等终端需求持续回暖推动第二产业实现较快增长,相较第三产业所受冲击明显偏弱,也是推动我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体的重要因素。然而,第二产业复苏进度领先第三产业导致短期我国产业结构的变化特征与原有趋势出现背离,第三产业增加值占国内生产总值的比重有所下降。

抗疫财政政策可有效对冲疫情不利影响,且在一定程度上改善我国产业结构的恶化趋势,但仍无法完全消除上述冲击。模型测算结果显示,源于各类抗疫财政政策提振,2020 年我国第一、二、三产业增加值增速较未发生疫情时仅分别下降 55.5%、65.5% 和 84.6%,较仅考虑疫情冲击时分别提高 31.2 个、39.8 个和 48.3 个百分点。一方面,抗疫财政政策较大幅度对冲了疫情对于我国供给领域的不利影响,同时对于第三产业增加值增速降幅的改善幅度

高于第二产业,意味着产业结构的扭曲程度实现一定缓解,二、三产业增加值增速降幅差值由 27.7%收敛至 19.1%。另一方面,源于疫情形势变化、内外部环境、政策规模及传导机制等因素影响,已出

台抗疫财政政策尚无法完全对冲新冠肺炎疫情对于我国经济总量和结构的冲击和扭曲,第三产业增加值占国内生产总值的比重较正常水平仍有所偏低。

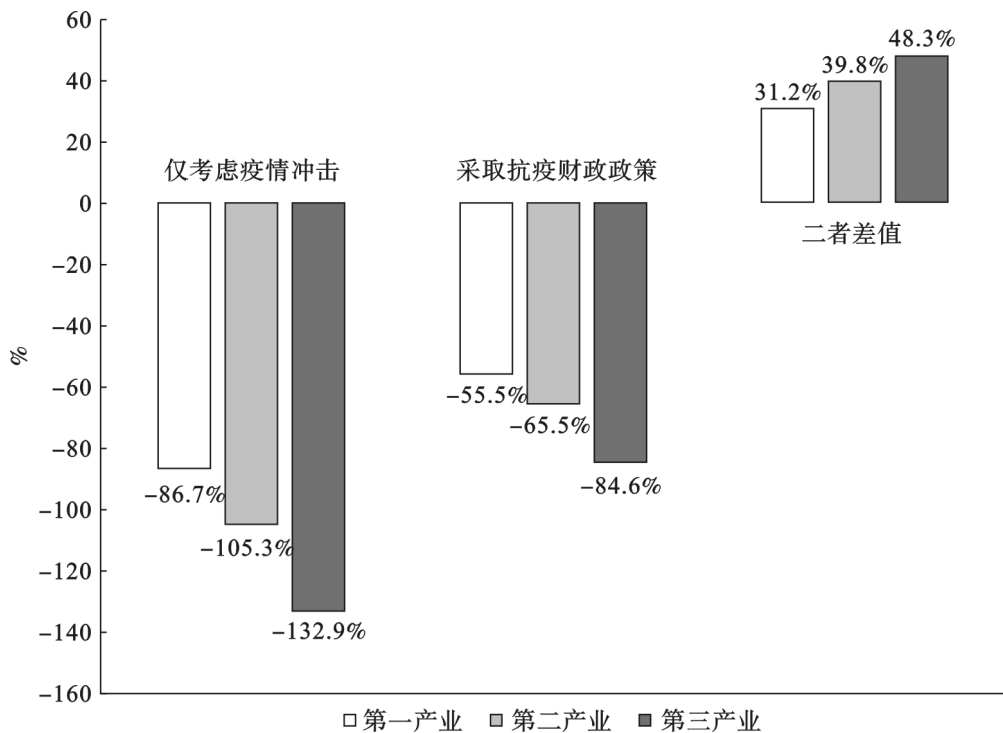


图2 仅考虑疫情冲击和采取抗疫财政政策时2020年我国三次产业增加值增速降幅及二者差值

2. 重点行业产出

源于各类行业对于抗疫财政政策主要传导机制的敏感程度不同,故政策作用下各行业产出增速的变化存在显著差异,行业间异质性特征较为突出。模型测算结果显示,政策提振作用下2020年我国建筑业,信息传输、软件和信息技术服务业,科学研究和技术服务业,水利、环境和公共设施管理业等产出增速较仅考虑疫情冲击时实现明显改善。其中,源于抗疫财政政策中增加政府投资成为推动疫后经济恢复的主要传导渠道,故与其密切相关的建筑业,水利、环境和公共设施管理业等行业,2020年产出增速较仅考虑疫情冲击时分别提高4.18个和8.52个百分点,在各重点行业中位居前列。与此同时,信息传输、软件和信息技术服务业受政策提振

较为显著,2020年产出增速较仅考虑疫情冲击时提高2.85个百分点,叠加疫情常态化防控背景下线下消费场景的约束增强,线上消费占社会消费品零售总额的比重持续上升。受抗疫财政政策提振和高技术制造业、高技术服务业等领域保持较快增长影响,2020年我国科学研究和技术服务业产出增速较仅考虑疫情冲击时提高3.25个百分点。值得指出的是,与上述行业受政策显著提振的效果恰好相反,住宿和餐饮业,房地产业,公共管理、社会保障和社会组织等行业受抗疫财政政策的提振效果不佳,产出增速较仅考虑疫情冲击时仅分别提高1.44个、1.57个和1.19个百分点,不及各行业平均水平(见表4)。

表 4 采取抗疫财税政策后 2020 年-2025 年重点行业产出增速与仅考虑疫情冲击时的差值

单位: %

| 年份 | 采矿业 | 制造业 | 建筑业 | 交通运输、 仓储和邮政业 |
|------|----------------|---------------------|---------|--------------------|
| 2020 | 2.54 | 2.51 | 4.18 | 2.20 |
| 2021 | 1.08 | 1.17 | 1.43 | 1.07 |
| 2022 | 0.36 | 0.35 | 0.60 | 0.30 |
| 2023 | 0.37 | 0.38 | 0.39 | 0.31 |
| 2024 | 0.37 | 0.37 | 0.40 | 0.36 |
| 2025 | 0.36 | 0.37 | 0.39 | 0.35 |
| 年份 | 住宿和餐饮业 | 信息传输、软件 和信息技术服务业 | 金融业 | 房地产业 |
| 2020 | 1.44 | 2.85 | 1.99 | 1.57 |
| 2021 | 0.82 | 1.18 | 0.94 | 0.89 |
| 2022 | 0.22 | 0.43 | 0.32 | 0.30 |
| 2023 | 0.22 | 0.36 | 0.32 | 0.30 |
| 2024 | 0.29 | 0.39 | 0.34 | 0.32 |
| 2025 | 0.29 | 0.38 | 0.34 | 0.32 |
| 年份 | 科学研究和 技术服务业 | 水利、环境和 公共设施管理业 | 卫生和社会工作 | 公共管理、社会保障 和社会组织 |
| 2020 | 3.25 | 8.52 | 0.06 | 1.19 |
| 2021 | 1.55 | -10.22 | 3.03 | 0.45 |
| 2022 | 0.43 | 1.13 | -3.50 | -0.62 |
| 2023 | 0.22 | 2.43 | 0.67 | -0.91 |
| 2024 | 0.40 | 0.17 | 0.05 | 0.01 |
| 2025 | 0.39 | 0.17 | 0.06 | 0.02 |

需要补充说明的是,主要源于上年度高基数、投资规模放缓等因素影响,疫情发生次年水利、环境和公共设施管理业产出增速较上年出现明显回落,建筑业,信息传输、软件和信息技术服务业,科学研究和技术服务业 2021 年产出增速较上年分别回落 2.75 个、1.67 个和 1.70 个百分点,降幅位居各重点行业中前列,同期住宿和餐饮业、房地产业等前期提振效果不佳的行业增速回落幅度亦十分有限(见图 3)。事实上,各类抗疫财政政策对于产业的

正面影响不仅局限于疫情发生当年及次年,而且可以延续至“十四五”期末,2022 年-2025 年期间建筑业,信息传输、软件和信息技术服务业,水利、环境和公共设施管理业年均产出增速较仅考虑疫情冲击时分别提高 0.45 个、0.39 个和 0.97 个百分点,在各重点行业中位居前列,有效推动了疫后我国经济的全面均衡恢复,在提振各行业产出水平的同时,一定程度上改善了我国产业结构因疫情所造成的扭曲。

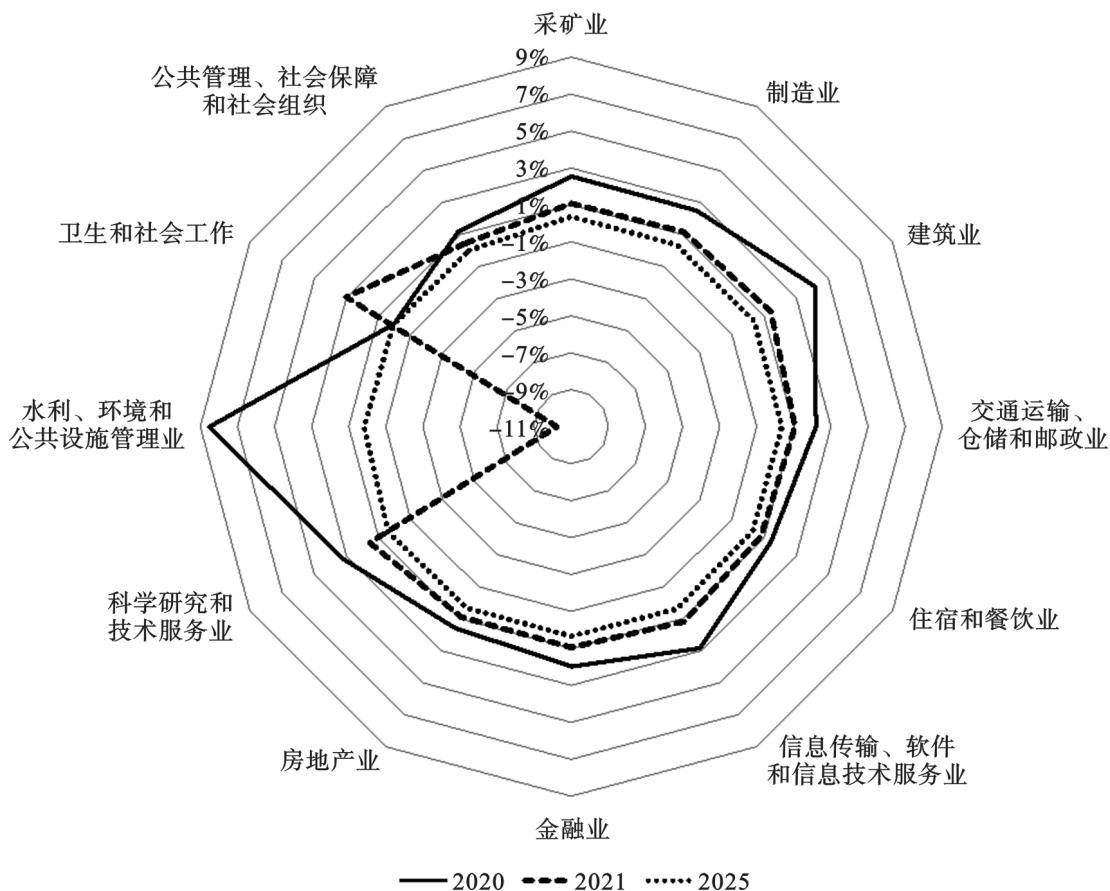


图3 采取抗疫财政政策后2020年、2021年和2025年重点行业产出增速与仅考虑疫情冲击时的差值

五、结论与建议

本文基于包含金融模块的递归动态CGE模型,针对新冠肺炎疫情这一当前我国宏观经济运行的最大外生冲击因素,重点考察了其通过减少有效劳动供给、阻碍产业链正常传导等渠道对我国产业结构的影响效果,同时针对政府已出台的以提高财政赤字率、发行抗疫特别国债等为代表的抗疫财政政策,逐项梳理并测算其资金规模和可形成的实物工作量,定量评估其对于已扭曲产业结构的修正作用。得出以下结论:(1)抗疫财政政策不仅可显著提振疫情发生当年我国各重点行业产出水平,同时其正面影响可延续至“十四五”期末,推动疫后我国经济全面均衡恢复。(2)新冠肺炎疫情对于我国供给领域造成严重冲击,其中第三产业所受冲击强于第二产业,导致我国产业结构短期有所恶化,抗疫财

政政策可在一定程度上改善上述产业结构的恶化趋势,但仍无法完全消除上述扭曲。(3)源于各类行业对于抗疫财政政策主要传导机制的敏感程度不同,故政策作用下各行业产出增速的变化存在明显分化,行业间异质性特征较为突出。总体而言,建筑业,信息传输、软件和信息技术服务业,科学研究和技术服务业,水利、环境和公共设施管理业等受政策提振较为显著,住宿和餐饮业,房地产业,公共管理、社会保障和社会组织等行业情况恰好相反,政策提振效果普遍偏弱。

根据上述研究结论,为提升我国宏观调控政策的精准性、有效性,保证疫后宏观经济实现全面均衡恢复,特提出如下建议:(1)新冠肺炎疫情是引发我国产业结构短期恶化的核心因素。未来应进一步抓实抓细疫情防控各项举措,层层压实责任,推动检测、转运、收治各环节紧密衔接,指导各地严格落

实“外防输入、内防反弹、人物同防”的总要求。时刻密切追踪全球范围内新变异毒株在传播范围、传染性、致病性等方面的变化和进展,加快针对奥密克戎等变异毒株的疫苗研发,进一步加强新冠疫苗接种工作,特别是对于老人和有基础性疾病的人员。(2)针对当前制约我国经济全面均衡恢复的堵点和难点,应坚持靶向调控、精准调控,加大受损严重行业和人群的政策支持力度。针对疫情中受损较为严重的餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等特困行业,进一步加大政策倾斜,通过结构性税费减免、信贷资金定向帮扶等手段确保政策落到实处。适时运用降准等货币政策工具,推动银行增强信贷投放能力,进一步加大金融对实体经济特别是受疫情严重影响行业和中小微企业、个体工商户的支持力度。(3)提高风险预见预判能力,着力避免因产业结构扭曲造成部分领域风险集中暴露。健全宏观经济政策评估评价制度和重大风险识别预警机制,在统筹疫情防控和经济社会发展的过程中实现“精准拆弹”,避免企业债务暴雷、中小银行资本金不足、地方政府债券违约等风险的集中暴露。

参考文献:

- [1] McKibbin W, Fernando R. The global macroeconomic impacts of COVID-19: Seven scenarios [J]. Asian Economic Papers, 2021, 20(2): 1-30.
- [2] Gourio F. Disaster risk and business cycles [J]. American Economic Review, 2012, 102(6): 2734-66.
- [3] Lee J W, McKibbin W J. Globalization and disease: The case of SARS [J]. Asian Economic Papers, 2004, 3(1): 113-131.
- [4] Misici L, Santarelli F. Epidemic propagation: An automaton model as the continuous SIR model [J]. Applied Mathematics, 2013, 4(10C): 84.
- [5] Haacker M M. The macroeconomics of HIV/AIDS [M]. International Monetary Fund, 2004.
- [6] 刘达禹,徐斌,刘金全. 不确定性冲击、产业波动与经济政策调控——基于三次疫情时期的对比研究 [J]. 浙江社会科学, 2020(9): 4-14+156.
- [7] 李志萌,盛方富. 新冠肺炎疫情对我国产业与消费的影响及应对 [J]. 江西社会科学, 2020, 40(3): 5-15.
- [8] 张友国,孙博文,谢锐. 新冠肺炎疫情的经济影响分解与对策研究 [J]. 统计研究, 2021, 38(8): 68-82.
- [9] 胡滨,范云朋,郑联盛. “新冠”疫情、经济冲击与政府干预 [J]. 数量经济技术经济研究, 2020, 37(9): 42-61.
- [10] 田盛丹. 新冠肺炎疫情及其应对政策对我国宏观经济的影响——基于可计算一般均衡模型的分析 [J]. 消费经济, 2020, 36(3): 42-52.
- [11] 朱军,张淑翠,李建强. 突发疫情的经济影响与财政干预政策评估 [J]. 经济与管理评论, 2020, 36(3): 21-32.
- [12] 张斌. 新冠肺炎疫情对宏观经济的影响及财政政策的对冲效应评价分析 [J]. 工业技术经济, 2020, 39(10): 47-56.
- [13] 李明,张曙曙,赵剑治. 疫情后我国积极财政政策的走向和财税体制改革任务 [J]. 管理世界, 2020, 36(4): 26-34.
- [14] 刘安长. “新冠”疫情对我国的经济冲击及财政的对冲政策——“非典”疫情下的对比分析 [J]. 兰州学刊, 2020(4): 59-70.
- [15] 周梅芳,刘宇,张金珠,崔琦. 新冠肺炎疫情的宏观经济效应及其应对政策有效性研究 [J]. 数量经济技术经济研究, 2020, 37(8): 24-41.
- [16] 陈素梅,李钢. 新型冠状病毒肺炎疫情对中国经济的影响评估与财政支出对策 [J]. 经济与管理研究, 2020, 41(4): 11-20.
- [17] 吴先华,曹诗语,谭玲,徐哲. 基于动态 CGE 模型的 COVID-19 疫情灾害综合经济损失评估研究 [J]. 中国软科学, 2020(12): 33-44.
- [18] Guan D, Wang D, Hallegatte S, et al. Global supply-chain effects of COVID-19 control measures [J]. Nature human behaviour, 2020, 4(6): 577-587.
- [19] 刘世锦,韩阳,王大伟. 基于投入产出架构的新冠肺炎疫情冲击路径分析与应对政策 [J]. 管理世界, 2020, 36(5): 1-12+51+263.
- [20] 杨子晖,陈雨恬,张平森. 重大突发公共事件下的宏观经济冲击、金融风险传导与治理应对 [J]. 管理世界, 2020, 36(5): 13-35+7.
- [21] 何诚颖,闻岳春,常雅丽,耿晓旭. 新冠病毒肺炎疫情对中国经济影响的测度分析 [J]. 数量经济技术经济研究, 2020, 37(5): 3-22.
- [22] Lofgren H, Cicowiez M, Diaz-Bonilla C. MAMS-A computable general equilibrium model for developing country strategy analysis [M]. Handbook of computable general equilibrium modeling. Elsevier, 2013, 1: 159-276.
- [23] 张欣. 可计算一般均衡模型的基本原理与编程 [M]. 格致出版社, 2010.

【责任编辑 郭艳娇】

老旧小区改造的财政补贴效应分析

陈珊珊¹ 白彦锋²

(1.电力规划设计总院,北京 100120;2.中央财经大学,北京 100081)

内容提要:城镇老旧小区改造是近年来国家着力推进的一项民生工程和发展工程,对改善城市功能、提升便民服务和提高居民生活质量具有重要意义。目前,我国老旧小区改造仍处于发展的初级阶段,资金投入需求量巨大,而社会资本参与度普遍较低,亟需政府通过财政补贴政策加以引导。本文对老旧小区改造的财政补贴效应进行实证量化分析,并考虑改造类型的异质性,针对不同改造类型分别进行政策模拟冲击分析,将改造投资作为财政补贴政策的传导路径,财政补贴政策刺激建筑行业投资增加,建筑行业投资增加拉动上下游产业发展,继而对宏观经济、民生、环保产生间接影响。研究发现:一是财政补贴支持老旧小区改造的财政支出乘数约为 1.775;二是在补贴资金额度相等的情况下,不同类型的财政补贴对经济指标、民生指标的拉动作用基本相同,但随着补贴力度增大,效果更加明显;三是碳排放受经济影响较为明显,中短期内财政补贴老旧小区改造的节能减排效果难以实现。

关键词: 财政补贴 老旧小区改造 社会效应 CGE 模型

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)09-0057-12

一、引言

老旧小区改造属于民生工程,仍处于发展起步阶段,需要财政政策的支持引导。但需要改造的老旧小区面积广、范围大,所需财政补贴数额巨大,在财政压力较大的背景下,如何对改造项目进行补贴成为热议话题。因此,剖析老旧小区改造项目中,财政补贴的效应具有重要意义。

国内外学者对财政补贴效应的分析,主要聚焦在经济效应、民生效应和环保效应。财政补贴的经济效益,是指在社会经济活动中投入的财政

补贴资金与利用财政补贴所产生的经济效果之间的比较,财政补贴虽然在一定程度上受到政治、科技、教育、军事等非经济因素影响,但补贴能够在更大程度上影响宏观经济^[1]。马兴能、郭汉丁和尚伶俐^[2]通过使用进化博弈模型,分析了在没有政府干预和有经济优惠政策情况下,业主对于住房节能改造的行为态度,结果表明,政府提供的经济激励政策强度和改造收益大小与节能改造是否顺利推进密切相关。关于财政补贴的民生效应,国内外学者得出了不同的结论。Jenkins 和 Leicht^[3]通过分析认为,美国政府通过扩大对高科技产业的财

[收稿日期]2022-03-17

[作者简介]陈珊珊,高级工程师,研究方向为能源环境政策;白彦锋,财政税务学院院长,研究方向为财税理论与政策。

政补贴能够促进就业。吴成颂与黄送钦^[4]以我国沪市 A 股制造业为研究样本,也得出了类似的结论,补贴政策具有正向社会效益,政府通过财政补贴能够起到激励企业增加就业岗位、扩大社会捐赠额度的作用。而 Richard^[5]通过对爱尔兰的案例进行分析,指出对制造业的补贴政策对社会就业并没有起到促进作用。关于财政补贴的环保效益同样存在争议,政策安排不当容易引发资源浪费和错配。为实现碳减排目标,国家财政对能源及其相关产品进行补贴,但不同的补贴方式产生了截然相反的政策效果。单纯依靠市场机制难以控制碳排放量,财政政策才是引导低碳生产和低碳消费的有效手段,其中财政补贴对低碳经济发展起到直接促进作用。^[6-7]补贴可再生能源的相关节能技术及开发项目,能够有效促进碳减排,但如果对石化能源企业或电力进行价格补贴或亏损补贴,碳排放不减反升。^[8]

可以看出,现有文献对财政补贴所带来的经济、民生和环保效应尚无明确结论,此外,由于我国老旧小区改造从 2015 年在部分地区开始试点,缺乏改造的相关历史数据,所以目前大多数文献仅停留在定性分析,定量分析较少。本文根据国家提出的不同改造标准,对老旧小区的普通改造与绿色化改造进行异质性分析。通过可计算一般均衡模型,分析财政补贴政策对建筑行业产生的直接影响,以及对经济、民生、环保产生的间接影响,其中,经济效应指标采用 GDP、投资和进出口,民生效应指标采用居民消费与就业,环保效应指标采用碳排放与碳强度。本文填补了对老旧小区改造财政补贴效应研究的不足,并考虑了

2020 年全球新冠肺炎疫情的影响,丰富了财政政策效果的研究范式,有助于提高财政政策激励的精准性和有效性。

二、研究设计

(一)模型选取与构建

由于老旧小区改造涉及经济系统的各个方面,并且我国老旧小区改造试点较晚,缺乏历史数据,因此,本文采用 CGE 模型^①,通过设置不同的补贴情景假设模拟分析财政补贴的经济、民生和环保效应。

本文对 SICGE (State Information Center General Equilibrium Model)^②模型进行二次开发,主要体现在三个方面:一是 SICGE 模型初始数据库为 2012 年,鉴于数据库陈旧可能带来较大的模拟偏差,故对数据库进行更新,采用 2017 年投入产出表作为模型模拟的始点,这有助于增强模型对实际经济运行规律的捕捉能力;二是传统的 SICGE 模型对建筑行业刻画较为粗糙,未能将绿色化改造投资从传统建筑投资中剥离出来。本文根据绿色建筑成本结构对相关部门进行细化拆分,使绿色化改造投资与普通建筑投资区分开,即对原数据表中的部分分类进行拆分扩充;三是考虑了 2020 年新冠肺炎疫情对我国经济的冲击效应,使用 2021 年公布的最新统计数据对模型的关键参数进行校准,提升了模型对实际经济的仿真和预测能力。

SICGE-OC 模型采用新古典主义闭合规则。闭合的设置方式取决于模型对要素市场和宏观行为的假设,模型闭合一般基于两方面考虑:一方面,考虑模型模拟时期,也就是模型系统调整到新的均衡所需要的时间长度,这直接决定模型中要素市场的设定。比如,在短期内,资本存量不变,实际工资也是固定的。另一方面,闭合的选择也需考虑研究问

①CGE 模型能够把所研究经济整体的各个组成部分建立起数量联系,使得我们能够考察来自经济某一部分的冲击对其他部分的影响。

②SICGE 模型是由中国国家信息中心与澳大利亚 MONASH 大学政策研究中心(CoPS)联合开发的中国动态可计算一般均衡模型。

题的需求。在同一个模型内,多种闭合方式会被应用于不同的分析目的,每一个合理的闭合都会满足一些特定的要求。在本文 CGE 模型分析中,需要通过灵活选择内外生变量,一方面是使用历史数据校准模型关键参数,另一方面是利用历史趋势去预测未来从而实现动态模拟过程,主要调整变量包括投资、消费、进出口和人口等。

(二)情景设置

目前,我国城镇化率已接近 60%,老旧小区改造^①等城市更新工作的重要性和紧迫性日益凸显。老旧小区改造的补助资金由两部分组成,一是中央财政补贴,二是省级政府的配套补贴。2020 年一年的补贴金额合计 1600 亿左右。《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(以下简称《意见》)中将城镇老旧小区改造内容分为基础类、完善类和提升类三种,并且明确指出按照“保基本”的原则,中央财政重点补助老旧小区的“基础类”改造。此外,根据江亿院士的表述,以及近期各位建筑专家主张进行“绿色化改造”,将《意见》中的“完善类”和“提升类”作为“绿色化改造”,“基础类”视为“普通改造”。根据《意见》可以判断,财政补贴并不会对“绿色化”改造项目进行资金补助,仅涉及到老旧小区中的基础改造内容。据此,本文提出模型分析的第一个情景假设,具体如下:

情景一(S1):对老旧小区基础性改造内容进行补贴,延续之前年份的补贴力度,2021 年补贴资金设定为 1600 亿元。

我国现行财政补贴只能惠及老旧小区的“微改造”等基础类改造项目,难以涉及绿色化改造内容。所以,初步判断现行老旧小区改造的财政补贴政策

的长期碳减排效应不大。但是,为实现 2030 年碳达峰、2060 年碳中和的目标,建立健全绿色低碳循环发展经济体系,统筹实现经济与能源高质量发展,都离不开老旧小区绿色化改造的规模化推广。而相比于老旧小区的基础类改造项目,绿色化改造模式所需费用更高,更需要财政资金的支持。在有限财政资源的制约下,比较分析财政补贴对象差异化带来的不同政策效果具有重要意义。因此,针对现有财政补贴政策提出第二、三个分析情景,具体如下:

情景二(S2):对老旧小区绿色化改造内容进行补贴,2021 年补贴资金设定为 1600 亿元。

情景三(S3):对所有老旧小区改造统一进行补贴,2021 年补贴资金设定为 1600 亿元。

此外,由于党中央、国务院进一步强调要增加中央财政对老旧小区改造的支持力度,本文同时考虑增加财政补贴资金带来的影响,提出以下情景假设:

情景四(S4):对老旧小区传统改造内容补贴 2400 亿元;

情景五(S5):对老旧小区绿色化改造内容补贴 2400 亿元;

情景六(S6):对所有老旧小区改造补贴 2400 亿元;

情景七(S7):对老旧小区传统改造内容补贴 3200 亿元;

情景八(S8):对老旧小区绿色化改造内容补贴 3200 亿元;

情景九(S9):对所有老旧小区改造补贴 3200 亿元。

基线模拟是政策影响评估的基准场景或者基准线,通过初试年份历史数据的输入和相关变量的冲击还原了在没有政策冲击情况下的历史发展趋势,成为模拟政策影响效应的对比参照线。^②本文分

^①2017 年底,我国正式开展老旧小区改造的试点工作;2018 年,将老旧小区改造写入政府工作报告,并将城镇老旧小区改造纳入保障性安居工程,部分改造费用由政府财政资金进行补贴。

^②陈雯.中国水污染治理的动态 CGE 模型构建与政策评估研究[D].湖南大学,2012.

析的基准情景如下:

基准情景(S0):2021 年无财政补贴政策。

(三)模型校准

在本文研究中,校准变量主要包括历史 GDP 增长率、GDP 平减指数、投资、消费、进口、出口、人口等,在实际校准时选择这些变量的位移变量或技术

参数作为外生变量,与之相关的历史真值为内生变量,而在政策仿真阶段则执行相反的操作,具体来说主要是对 2017 年-2020 年 GDP、居民消费、投资、进出口贸易增长率进行了校准。模型历史校准资料如表 1 所示。

表 1 2017 年-2020 年模型校准历史数据

单位:%

| 变 量 | GDP | 居民消费 | 投资 | 货物出口 | 服务出口 | 货物进口 | 服务进口 |
|-----------|-----|------|-----|------|------|------|------|
| 2017 年增长率 | 6.9 | 5.4 | 7.2 | 10.8 | 10.6 | 18.7 | 5.1 |
| 2018 年增长率 | 6.6 | 6.2 | 5.9 | 7.1 | 14.6 | 12.9 | 10 |
| 2019 年增长率 | 6.0 | 5.5 | 5.4 | 5.0 | 8.9 | 1.6 | -0.4 |
| 2020 年增长率 | 2.3 | -4.0 | 2.9 | 4.0 | -1.1 | -0.7 | -24 |

数据来源:国家统计局、中央人民政府官网。

目前,学术界有多种 CGE 模型,虽然经济理论基础基本一致,但是由于应用的软件平台和算法略有不同,导致模型功能上存在一定差距。比较流行的 CGE 模型平台有 GEMPACK(Pearson,1988;Codsi 和 Pearson,1988)和 GAMS(Aisschop 和 Meeraus,1982;Arooke,Kendrick 和 Meeraus,1988)等。本文的基础模型为 MONASH 动态模型,因此选择使用 GEMPACK 软件进行求解,模型运行借助 Rundayn 平台,采用欧拉算法。

三、老旧小区改造的财政补贴效应

为分析不同改造类型(即普通改造与绿色化改造)的异质性,根据绿色建筑的成本结构,包括生产过程的中间投入产品及服务,与投入的资本、劳动力等要素成本,将投入产出表中与改造直接相关的两个部门“房屋建筑”与“建筑装饰、装修和其他建筑服务”进行拆分,得到“传统房屋建筑”“绿色房屋

建筑”“传统建筑装饰、装修和其他建筑服务”和“绿色建筑装饰、装修和其他建筑服务”四个部门,分类情况见表 2。在模型设置中,普通改造项目的财政补贴是对传统建筑行业进行冲击,而支持绿色改造的财政政策是对绿色建筑行业进行冲击。

(一)财政补贴的宏观经济影响分析

1.宏观经济基准情景分析

表 3 列举了基准情景下(无财政补贴政策)我国 2018 年-2025 年各宏观经济指标年增长速度。可知,2020 年新冠疫情对经济带来重创,GDP 增速由疫情前的 6.1%降至 2.32%,投资增速由 5.1%降至 3.33%,出口增速由 5.51%降至 3.56%,进口增速则由 1.21%降至-5.19%。模拟发现,由于疫情防控措施得当,经济复苏势头良好,加上 2020 年基量相对偏低,2021 年中国经济逆势反弹显著。其中,GDP 增速约为 7.96%,投资反弹 9.66%,出口增加 5.27%,进口大幅反弹 5.79%。但由于人口红利逐渐

表 2 建筑部门分类情况

| 行 业 | 部 门 | 标 记 |
|--------|------------------|---------------|
| 传统建筑行业 | 传统房屋建筑 | HouseCon |
| | 传统建筑装饰、装修和其他建筑服务 | decorat |
| 绿色建筑行业 | 绿色房屋建筑 | GreenHouseCon |
| | 绿色建筑装饰、装修和其他建筑服务 | GreenDecorat |

表 3 基准情景下宏观经济指标增速

单位: %

| 年份 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----|-------|------|-------|------|------|------|------|------|
| GDP | 6.58 | 6.10 | 2.32 | 7.96 | 6.02 | 5.91 | 5.79 | 5.63 |
| 投资 | 7.30 | 5.10 | 3.33 | 9.66 | 5.17 | 5.00 | 5.01 | 4.85 |
| 出口 | 7.77 | 5.51 | 3.56 | 5.27 | 6.00 | 5.94 | 5.83 | 5.55 |
| 进口 | 12.44 | 1.21 | -5.19 | 5.79 | 4.78 | 4.52 | 4.83 | 4.82 |

消失, 经济增速逐步放缓, 2025 年 GDP 增速预计为 5.63%, “十四五” 期间年均增速 6.26%。本文 GDP 预测结果与国内外权威机构预测结果具有可比性, 例如 IMF 在 2021 年 1 月 26 日发布的《世界经济展望》曾预测, 2021 年中国 GDP 增速将达到 8.1%, 该值与本文的 7.96% 较为接近。

2. 财政补贴对宏观经济具有正向促进作用

表 4 列举了对不同建筑行业实施财政补贴的宏观经济效果, 九种情景下, 补贴政策对宏观经济都呈现正向促进作用, 并且对 GDP、投资、进口和出口的作用方向一致。财政补贴对出口增速的拉动效果最明显, 进口的增长幅度最小, 在情景 S7-S9 中, 对出口的拉动作用接近 1%, 而进口的拉动作用仅在 0.3% 左右。这表明, 疫情后若通过财政补贴刺激相关建筑行业产出增加, 出口的变动最敏感, 但受国外疫情的影响, 进口增长依旧缓慢。

由表 4 可知, 补贴额度相同, 对宏观经济指标的作用效果也大致相同。比如, 在情景 S1-S3 中, 2021 年 GDP 相比基准情景增长 0.277%, 投资也增长 0.294%, 进出口增加的比率也基本一致。这表明, 从短期来看, 不管是对改造相关的传统行业进行补贴, 还是对绿色行业进行补贴, 对经济增长的刺激效果基本一致, 表明财政补贴对象差异化带来的影响差异并未显现。此外, 经济刺激效果随着补贴力度的增强愈发突出, 以投资为例, 2021 年情景 S9 中投资额相比于基准情景增长 0.57%, 而 S1 情景中该增幅为 0.294%, 这与直观判断吻合。

表 5 展示了财政补贴政策冲击下我国主要宏观经济指标的累积变化情况。基准情景下, 2020 年-2025 年我国 GDP 累计约为 671.737 万亿元。若延续 2020 年的财政补贴力度 (1600 亿元), 情景 S1-S3 的假设下, GDP 累计为 673.33 万亿元左

表 4 相对于基准情景的财政补贴对宏观经济指标的影响

单位: %

| 年份 | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GDP | S1 | 0.000 | 0.277 | 0.285 | 0.286 | 0.276 | 0.259 |
| | S2 | 0.000 | 0.277 | 0.286 | 0.286 | 0.275 | 0.257 |
| | S3 | 0.000 | 0.277 | 0.285 | 0.286 | 0.276 | 0.259 |
| | S4 | 0.000 | 0.403 | 0.421 | 0.430 | 0.428 | 0.419 |
| | S5 | 0.000 | 0.404 | 0.421 | 0.429 | 0.426 | 0.416 |
| | S6 | 0.000 | 0.404 | 0.421 | 0.430 | 0.427 | 0.418 |
| | S7 | 0.000 | 0.530 | 0.556 | 0.573 | 0.580 | 0.578 |
| | S8 | 0.000 | 0.531 | 0.556 | 0.573 | 0.578 | 0.575 |
| | S9 | 0.000 | 0.530 | 0.556 | 0.573 | 0.579 | 0.578 |
| 投资 | S1 | 0.000 | 0.294 | 0.306 | 0.309 | 0.299 | 0.282 |
| | S2 | 0.000 | 0.294 | 0.306 | 0.309 | 0.298 | 0.280 |
| | S3 | 0.000 | 0.294 | 0.306 | 0.309 | 0.299 | 0.282 |
| | S4 | 0.000 | 0.432 | 0.452 | 0.464 | 0.462 | 0.453 |
| | S5 | 0.000 | 0.433 | 0.452 | 0.463 | 0.461 | 0.450 |
| | S6 | 0.000 | 0.432 | 0.452 | 0.464 | 0.462 | 0.452 |
| | S7 | 0.000 | 0.570 | 0.599 | 0.619 | 0.626 | 0.624 |
| | S8 | 0.000 | 0.571 | 0.599 | 0.618 | 0.624 | 0.620 |
| | S9 | 0.000 | 0.570 | 0.599 | 0.619 | 0.625 | 0.623 |
| 出口 | S1 | 0.000 | 0.451 | 0.469 | 0.478 | 0.473 | 0.461 |
| | S2 | 0.000 | 0.452 | 0.469 | 0.477 | 0.472 | 0.459 |
| | S3 | 0.000 | 0.451 | 0.469 | 0.478 | 0.473 | 0.461 |
| | S4 | 0.000 | 0.647 | 0.678 | 0.700 | 0.708 | 0.708 |
| | S5 | 0.000 | 0.648 | 0.678 | 0.699 | 0.706 | 0.704 |
| | S6 | 0.000 | 0.647 | 0.678 | 0.699 | 0.707 | 0.707 |
| | S7 | 0.000 | 0.843 | 0.887 | 0.922 | 0.943 | 0.955 |
| | S8 | 0.000 | 0.844 | 0.888 | 0.921 | 0.940 | 0.951 |
| | S9 | 0.000 | 0.843 | 0.888 | 0.921 | 0.942 | 0.954 |
| 进口 | S1 | 0.000 | 0.167 | 0.171 | 0.169 | 0.159 | 0.144 |
| | S2 | 0.000 | 0.167 | 0.171 | 0.169 | 0.159 | 0.144 |
| | S3 | 0.000 | 0.167 | 0.171 | 0.169 | 0.159 | 0.144 |
| | S4 | 0.000 | 0.239 | 0.247 | 0.249 | 0.243 | 0.231 |
| | S5 | 0.000 | 0.240 | 0.247 | 0.249 | 0.242 | 0.229 |
| | S6 | 0.000 | 0.239 | 0.247 | 0.249 | 0.242 | 0.231 |
| | S7 | 0.000 | 0.312 | 0.323 | 0.329 | 0.326 | 0.317 |
| | S8 | 0.000 | 0.312 | 0.324 | 0.329 | 0.325 | 0.316 |
| | S9 | 0.000 | 0.312 | 0.323 | 0.329 | 0.326 | 0.317 |

右,相比基准情景增长 0.237%。补贴力度的增加会扩大经济刺激效果,如在 S9 情景下 GDP 累计达到 674.994 万亿元,相比基准情景增长 0.485%。九种情景下累计投资和进出口也呈现类似变化规律。

此外,基准情景下,2021 年 GDP 总量为 102.524 万亿,而在 S1 情景假设下,2021 年 GDP 增加至 102.808 亿元,也就是说 1600 亿元的财政补贴使 GDP 较基准情景增加了 0.284 万亿元,即支持老旧小区改造的财政支出乘数约为 1.775。

表 5 2020 年-2025 年主要宏观经济指标累积变化情况

| 情景 | GDP | | 投资 | | 出口 | | 进口 | |
|----|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | 总量 (万亿元) | 相比基准 情景(%) | 总量 (万亿元) | 相比基准 情景(%) | 总量 (万亿元) | 相比基准 情景(%) | 总量 (万亿元) | 相比基准 情景(%) |
| S0 | 671.737 | — | 527.974 | — | 137.534 | — | 114.806 | — |
| S1 | 673.330 | 0.237 | 529.323 | 0.256 | 138.083 | 0.399 | 114.964 | 0.138 |
| S2 | 673.327 | 0.237 | 529.320 | 0.255 | 138.082 | 0.399 | 114.964 | 0.138 |
| S3 | 673.330 | 0.237 | 529.323 | 0.256 | 138.083 | 0.399 | 114.964 | 0.138 |
| S4 | 674.162 | 0.361 | 530.028 | 0.389 | 138.345 | 0.590 | 115.043 | 0.206 |
| S5 | 674.157 | 0.360 | 530.023 | 0.388 | 138.344 | 0.589 | 115.042 | 0.206 |
| S6 | 674.161 | 0.361 | 530.027 | 0.389 | 138.345 | 0.590 | 115.042 | 0.206 |
| S7 | 674.996 | 0.485 | 530.734 | 0.523 | 138.608 | 0.781 | 115.121 | 0.274 |
| S8 | 674.990 | 0.484 | 530.728 | 0.522 | 138.606 | 0.780 | 115.120 | 0.274 |
| S9 | 674.994 | 0.485 | 530.732 | 0.522 | 138.608 | 0.781 | 115.121 | 0.274 |

(二)财政补贴的民生影响分析

1.民生效应基准情景分析

(1)居民消费

表 6 展示了基准情景下我国农村消费和城镇消费的变化情况。受新冠疫情冲击,2020 年居民消费下降 4%。由于经济复苏进程加快,2021 年农村消费反弹 6.64%,城镇消费反弹 6.36%。与投资

相比,居民消费增速相对偏低,这与疫情冲击的累积效应有关。实际上,为抗击新冠疫情,我国政府实施了严格的隔离措施,包括停产停工、居家隔离、交通管制和封城等,这些措施在控制疫情的同时,也对劳动力市场带来严重冲击,导致居民收入下降,影响疫后居民消费复苏。

表 6 基准情景下农村消费与城镇消费增速

单位:%

| 年 份 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| 农村消费 | 6.40 | 5.50 | -4.00 | 6.64 | 6.48 | 6.41 | 6.29 | 6.23 |
| 城镇消费 | 6.40 | 5.50 | -4.00 | 6.36 | 6.47 | 6.43 | 6.22 | 6.13 |

(2)就业

图1为基准情景下2018年-2025年我国就业增速的变化情况。可知,受疫情冲击,就业增速发生

了震荡式波动,2020年就业下降1.71%,这与疫情导致的经济活动萎缩有关。2021年由于经济走势向好,就业预期增长3.55%。

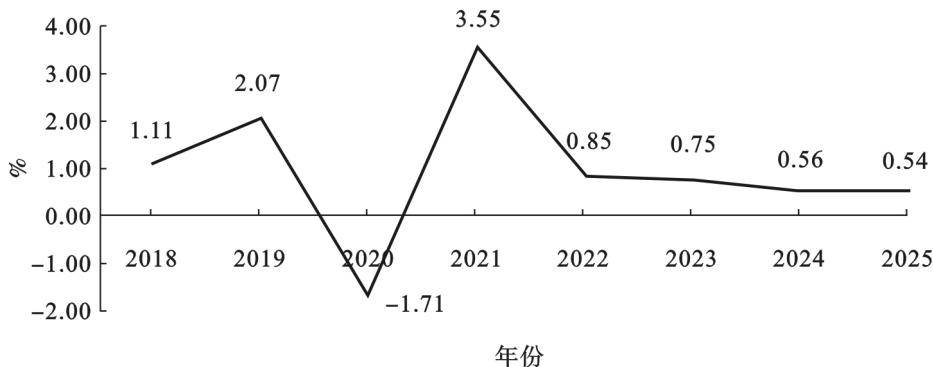


图1 基准情景下就业增速情况

2. 财政补贴对城乡消费和就业具有显著拉动作用

(1)居民消费

表7展示了财政补贴情景下农村消费和城镇消费的变化情况,所列结果均是相对基准情景的变化幅度。S1-S9三种补贴政策情景下,财政补贴在短期内都能促进农村与城镇消费的提高,其中,情景S1-S3、S4-S6和S7-S9的作用效果相似,并且后两组情景对居民消费的拉动作用效果要强于第一组。这表明,在短期内,无论是对何种类型的老旧小区改造进行补贴,只要补贴资金相同,则补贴效果相差不大,财政补贴对象不同对居民消费影响的差异性也未显现。当加大财政补贴力度,对农村消费与城镇消费的拉动作用也会增强,这与前述宏观经济指标变化趋势一致。

(2)就业

如果老旧小区加快改造进程,改造项目将直接增加就业岗位,同时改造工作能够拉动建筑全产业链发展,也将间接带来更多就业机会,有助于解决城镇化进程中农村劳动力的就业问题。

表8展示了三种财政补贴情景下就业增速的变化情况,可以看出,对改造相关建筑行业实施财政补贴,能够明显拉动该行业的就业需求,相同补贴资金对就业的影响效果相似,并且补贴力度越大对全社会带来的新增就业机会也会越多。具体看来,S1情景下2021年就业相比基准情景增加0.32%,而在S7情景下,补贴资金翻倍,从1600亿元增加至3200亿元,就业增幅增至0.591%,约为S1情景下的1.85倍,表示财政补贴对就业拉动效果存在边际递减的特征。

在基准情景下,2020年-2025年我国累计就业人口为49.220亿人,平均每年就业人数为8.2亿人。九种财政补贴情景都会提高我国就业人口:S1-S3情境下累计就业人数为49.371亿人,S4-S6为49.434亿人,S7-S9约为49.49亿人,与居民消费的变化趋势相似,补贴资金额度相同的情况下,不管是对传统建筑行业部门进行补贴,还是对绿色建筑部门补贴,或是对各个建筑行业一块补贴,所产生的就业效果几乎没有差异。

表 7 相对于基准情景的财政补贴对农村消费与城镇消费的影响

单位: %

| 年份 | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 农村消费 | S1 | 0.000 | 0.259 | 0.264 | 0.260 | 0.244 | 0.221 |
| | S2 | 0.000 | 0.260 | 0.264 | 0.260 | 0.244 | 0.220 |
| | S3 | 0.000 | 0.259 | 0.264 | 0.260 | 0.244 | 0.221 |
| | S4 | 0.000 | 0.374 | 0.387 | 0.392 | 0.385 | 0.369 |
| | S5 | 0.000 | 0.375 | 0.388 | 0.391 | 0.383 | 0.367 |
| | S6 | 0.000 | 0.374 | 0.388 | 0.392 | 0.384 | 0.369 |
| | S7 | 0.000 | 0.489 | 0.511 | 0.524 | 0.525 | 0.518 |
| | S8 | 0.000 | 0.490 | 0.512 | 0.523 | 0.523 | 0.515 |
| | S9 | 0.000 | 0.489 | 0.511 | 0.524 | 0.525 | 0.517 |
| 城镇消费 | S1 | 0.000 | 0.261 | 0.266 | 0.262 | 0.246 | 0.224 |
| | S2 | 0.000 | 0.262 | 0.266 | 0.262 | 0.246 | 0.222 |
| | S3 | 0.000 | 0.261 | 0.266 | 0.262 | 0.246 | 0.224 |
| | S4 | 0.000 | 0.376 | 0.389 | 0.394 | 0.387 | 0.372 |
| | S5 | 0.000 | 0.377 | 0.390 | 0.393 | 0.385 | 0.370 |
| | S6 | 0.000 | 0.376 | 0.389 | 0.393 | 0.386 | 0.371 |
| | S7 | 0.000 | 0.491 | 0.513 | 0.525 | 0.527 | 0.520 |
| | S8 | 0.000 | 0.492 | 0.513 | 0.525 | 0.525 | 0.517 |
| | S9 | 0.000 | 0.491 | 0.513 | 0.525 | 0.527 | 0.520 |

(三) 财政补贴的碳减排影响分析

1. 碳减排效果的基准情景分析

表 9 列举了基准情景下碳排放与碳强度^①的变化情况。受新冠疫情冲击,2020 年碳排放预计下降 1.55%,而 2021 年则会反弹 1.80%。与碳排放有增有减不同,碳强度则会保持下降趋势,但在 2020 年降

①碳强度(carbon intensity)是指单位 GDP 的二氧化碳排放量。

②居吉荣.资源节约——政府的重要职责:仇保兴副部长纵谈行业资源节约[J].建筑,2005(10):6-6.

幅有所放缓。

2. 财政补贴会造成碳减排增加

我国既有的近 600 亿 m² 建筑,95%以上是高耗能建筑,单位建筑能耗比同等气候条件的发达国家高出 2-3 倍。^②如果对老旧小区进行改造修缮,不仅能够改善住房高耗能的现状,也有助于降低碳排放量。中央财政对老旧小区改造进行补贴,推动老旧小区改造进度,理论上会降低 CO₂ 排放量。表 10 展

表 8 相对于基准情景的财政补贴对就业的影响

| 年份 | 2020 (%) | 2021 (%) | 2022 (%) | 2023 (%) | 2024 (%) | 2025 (%) | 2020-2025 (亿人) | 相比基准情景 (%) |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|---------------|
| S1 | 0.000 | 0.320 | 0.353 | 0.376 | 0.386 | 0.385 | 49.371 | 0.306 |
| S2 | 0.000 | 0.321 | 0.353 | 0.375 | 0.385 | 0.384 | 49.371 | 0.306 |
| S3 | 0.000 | 0.320 | 0.353 | 0.376 | 0.386 | 0.385 | 49.371 | 0.306 |
| S4 | 0.000 | 0.456 | 0.497 | 0.529 | 0.548 | 0.557 | 49.434 | 0.435 |
| S5 | 0.000 | 0.457 | 0.498 | 0.529 | 0.547 | 0.554 | 49.434 | 0.434 |
| S6 | 0.000 | 0.456 | 0.497 | 0.529 | 0.548 | 0.556 | 49.434 | 0.435 |
| S7 | 0.000 | 0.591 | 0.642 | 0.683 | 0.711 | 0.728 | 49.498 | 0.564 |
| S8 | 0.000 | 0.593 | 0.643 | 0.682 | 0.709 | 0.725 | 49.497 | 0.564 |
| S9 | 0.000 | 0.591 | 0.642 | 0.683 | 0.710 | 0.727 | 49.498 | 0.564 |

表 9 基准情景下碳排放与碳强度增速

单位:%

| 年份 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 碳排放 | 3.08 | 1.29 | -1.55 | 1.80 | 1.79 | 1.70 | 1.73 | 1.59 |
| 碳强度 | -6.17 | -5.75 | -2.27 | -7.38 | -5.68 | -5.59 | -5.48 | -5.33 |

示了 S1-S9 九种财政补贴政策情景对碳排放与碳强度的影响。由表 10 可知,碳强度在政策冲击后出现进一步下降趋势,而碳排放则不降反升。例如,S1 情景下,2021 年碳排放相比基准情景增加 0.247%,而碳强度则下降 0.004%。这是因为,碳排放的变化与经济活动水平密切相关,当财政政策激励改造投资增加后,经济活动是扩张的,这将拉动能源消费,并最终导致碳排放的上升。短期内,对建筑行业实施财政刺激政策并不能显著改变能源消费结构,这也是碳排放上升的一个主要原因。与之不同,碳强度的下降说明碳排放的增长跟不上经济的增长速度,因此,综合碳排放与碳强度的变化情况,可推断

出,对建筑行业实施财政补贴后,碳排放虽然增加,但弱于经济扩张效应。

情景 S1-S6 假设下,碳强度出现了下降趋势,但情景 S7-S9 碳强度同碳排放一样也是持续增加的,也就是说,在 S7-S9 的情景假设下,碳排放量不但增加了,而且要强于经济的扩张效应。通过上述分析,我们可以判断,对老旧小区财政补贴会拉动投资进而导致碳排放增加,但碳强度会进一步下降,碳排放小于经济扩张速度。但如果财政补贴激励力度过大,短期内建筑改造项目投资多,能源消耗量增加,将出现短期内碳强度增高的情况。

表 10 相对于基准情景的财政补贴对碳排放与碳强度的影响

单位: %

| 年份 | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----|----|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 碳排放 | S1 | 0.000 | 0.247 | 0.266 | 0.278 | 0.279 | 0.274 |
| | S2 | 0.000 | 0.247 | 0.266 | 0.277 | 0.278 | 0.272 |
| | S3 | 0.000 | 0.247 | 0.266 | 0.278 | 0.279 | 0.274 |
| | S4 | 0.000 | 0.350 | 0.377 | 0.397 | 0.406 | 0.408 |
| | S5 | 0.000 | 0.351 | 0.377 | 0.396 | 0.405 | 0.406 |
| | S6 | 0.000 | 0.350 | 0.377 | 0.397 | 0.406 | 0.408 |
| | S7 | 0.000 | 0.453 | 0.488 | 0.516 | 0.533 | 0.543 |
| | S8 | 0.000 | 0.454 | 0.489 | 0.516 | 0.532 | 0.541 |
| | S9 | 0.000 | 0.453 | 0.489 | 0.516 | 0.533 | 0.542 |
| 碳强度 | S1 | 0.000 | -0.004 | -0.003 | -0.002 | -0.001 | -0.001 |
| | S2 | 0.000 | -0.004 | -0.003 | -0.002 | -0.001 | -0.001 |
| | S3 | 0.000 | -0.004 | -0.003 | -0.002 | -0.001 | -0.001 |
| | S4 | 0.000 | -0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.004 | 0.005 |
| | S5 | 0.000 | -0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.004 | 0.005 |
| | S6 | 0.000 | -0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.004 | 0.005 |
| | S7 | 0.000 | 0.001 | 0.003 | 0.005 | 0.008 | 0.010 |
| | S8 | 0.000 | 0.001 | 0.003 | 0.005 | 0.008 | 0.010 |
| | S9 | 0.000 | 0.001 | 0.003 | 0.005 | 0.008 | 0.010 |

四、主要结论与政策建议

(一)主要结论

由于老旧小区改造短期内能够拉动消费,扩大内需,成为经济增长的新动能,近年来受到党中央和国务院的高度重视。但老旧小区改造属于民生工程,所需投资量巨大,而改造投资回报周期长,收益存在风险,社会资本参与改造的积极性一直不高。因此,改造进程的推进有赖于政府财政政策的引导。本文研究显示:对老旧小区普通改造项目补贴 1600 亿元的财政政策使 2021 年 GDP 比基准情景增加 0.284 万亿元,财政支出乘数约为 1.775。在补贴资金额度相等的情况下,对经济指标、民生指标

的拉动作用基本相同,财政补贴对象不同所带来的差异化影响未显现。随着补贴力度增大,效果更加明显。由于碳排放受经济影响较为明显,通过财政补贴政策刺激老旧小区改造会增加经济规模,中短期内老旧小区改造的节能减排效果难以实现。对老旧小区改造补贴金额在 1600 亿元-2400 亿元区间内,既能拉动经济增长,又能使碳排放增长效应小于经济扩张效应,使碳强度下降。

(二)政策建议

1.延续现行财政补贴政策,并适度增大财政补贴力度,缓解改造项目融资难的问题

项目融资是老旧小区改造项目最大的挑战之一。考虑到庞大的老旧小区体量,要满足资金需求,

首先应在现有融资渠道中继续扩大融资数量来填补融资缺口。同时,通过加大财政补贴力度,增加补贴金额,解决老旧小区改造过程中的一些阻碍。

2.强化财政政策支持 and 引导,坚定实施扩大内需战略

一是积极拓展老旧小区改造投资空间,优化建筑行业投资结构,引导建筑消费绿色转型。二是发挥政府投资撬动作用,激发民间投资活力,吸引社会资本广泛参与老旧小区绿色化改造项目,形成市场主导的投资内生增长机制。三是推进以人为核心的新型城镇化建设,通过财政政策引导,支持实施城市更新行动,推动城镇老旧小区改造和住房租赁市场发展,进一步降低租赁住房税费负担。

3.完善绿色财政支出理论,拓宽绿色财政支出内涵

习近平主席在第 75 届联合国大会期间提出,应对气候变化《巴黎协定》代表了全球绿色低碳转型的大方向,各国要树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,推动疫情后世界经济“绿色复苏”。绿色发展已经成为新型经济发展模式,而财政政策作为国家宏观调控的重要手段,在促进绿色发展中扮演着十分重要的角色。应积极将老旧小区改造纳入绿色财政支出的范畴,并将改造质量纳入支出绩效评价体系。

参考文献:

- [1] 巫建国.提高财政补贴经济效益的一般思考[J].中央财政金融学院学报,1986(6):69-72.
- [2] 马兴能,郭汉丁,尚伶.基于外部性的既有建筑节能改造业主进化博弈行为分析[J].工程管理学报,2011,25(6):644-648.
- [3] Jenkins J C, Jaynes L A. Do High Technology Policies Work? High Technology Industry Employment Growth in U.S. Metropolitan Areas, 1988-1998 [J]. Social Forces, 2006, 85(1): 267-296.
- [4] 吴成颂,黄送钦.基于企业社会责任视角的政府补贴效

果研究——来自中国沪市 A 股制造业的经验证据[J].南京审计学院学报,2015,12(2):92-103.

- [5] Richard, I, D, et al. The Employment Creation Effects of Factor Subsidies: Some Estimates for Northern Ireland Manufacturing Industry, 1955-1983 [J]. Journal of Regional Science, 1991, 31(1): 49-64.
- [6] 安福仁,刘峰,徐海波,邓康桥.辽宁支持低碳经济发展的财政政策研究[J].东北财经大学学报,2012(1):50-55.
- [7] 刘楠楠.支持我国页岩气产业发展的财税政策选择[J].税务研究,2014(9):21-24.
- [8] 刘小川,汪曾涛.二氧化碳减排政策比较以及我国的优化选择[J].上海财经大学学报,2009,11(4):73-80+88.
- [9] 梁洋,毕既华.推动我国既有建筑改造政策研究[J].建设科技,2010(22):78-80.
- [10] Carlsson-Kanyama A, Linden A L, Eriksson B. Residential energy behavior: does generation matter? [J]. International JJC, 2005, 29(3): 239-253.
- [11] 王艳艳,任宏.非对称信息下节能建筑开发商激励机制研究[J].科技进步与对策,2013,30(23):44-47.
- [12] 侯静,武涌,刘伊生.既有公共建筑节能改造市场化途径研究[J].城市发展研究,2014,21(6):1-5.
- [13] Nicola L, Felix S, Paolo B, et al. Energy efficiency services for residential buildings: market situation and existing potentials in the European Union [J]. Journal of Cleaner Production, 2015, 109: 284-295.
- [14] Tommerup H, Svendsen S. Energy savings in Danish residential building stock [J]. Energy & Buildings, 2006, 38(6): 618-626.
- [15] Luís B, Christian W, Vincent Bu, et al. Cost C16 improving the quality of existing urban building envelopes [M]. IOS Press, 2007-01-01.
- [16] 黄德林,李向阳,蔡松峰.基于中国农业 CGE 模型的农业补贴政策对粮食安全影响的研究[J].中国农学通报,2010,26(24):429-435.
- [17] 王韬,叶文奇.电力和天然气补贴对经济及产业结构的影响——基于 CGE 建模的分析[J].系统工程,2014,32(9):61-67.
- [18] 姜春海,王敏,田露露.基于 CGE 模型的煤电能源输送结构调整的补贴方案设计——以山西省为例[J].中国工业经济,2014(8):31-43.
- [19] 王亮,黄德林,金晔,蔡松峰.玉米补贴政策调整对宏观经济的影响——基于 CGE 模型的分析[J].中国农业资源与区划,2020,41(3):63-73.

【责任编辑 郭艳娇】

人大国有资产监督机制研究

周长鲜

(兰州大学,甘肃 730000)

内容提要:对社会主义国家国有资产的研究,是整个社会科学界面临的重要课题。然而,由于我国至今还没有制定专门的国有资产监督法,使人大对国有资产还难以实施有效监督,仍需通过监督体制与机制的完善,实现从“人为控制”向“制度控制”的模式转型。对此,针对人大国有资产监督中所存在的信息不对称和制度供给不足等问题,有必要在积极参考借鉴地方人大相关的首创性实践探索经验的基础上,全面完善由相关利益主体“全参与”、监督范围“全口径”覆盖和监督程序“全过程”贯通的有效机制,积极建构起人大及其常委会对国有资产进行“全生命周期”监督的制度体系,进而全面推进国有资产治理体系和治理能力的现代化。

关键词:人大国有资产监管 信息不对称 国有资产治理体系

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0069-09

一、研究背景与问题的提出

国有资产不仅是我国作为社会主义国家建设的政权基础,也是政府提供公共产品和公共服务的基本保障,同时还是广大国民享有权益的公共财富。自改革开放以来,我国国有企业的实体建设获得了长足发展,成为中国特色社会主义现代化建设的重要物质保障。尽管国有企业和国有资产的改革是我国经济体制改革的核心内容,但长期以来人大对国有企业的改革缺乏总体监管。^[1]国有资产流失长期困扰我国改革与发展,国企产权改革和国有资产监管已成为社会各界人士广泛关注的焦点问题。党的十八大以来,党中央、国务院

对国有资产的监督越来越重视,加强人大国有资产监督职能成为党中央赋予人大的新职责,但是国有资产监督法制不够健全,相关体制机制不够完善,监管工作仍面临缺乏人才、技术和制度支持等多重困境。

(一)人大国有资产监督的概念与性质界定

国有资产,一般是指作为社会代表的国家直接占有部分或全部社会生产资料,并通过特定方式进行社会再生产的一种财产占有形式。^[2]一般而言,占主导地位的生产资料所有制形式,决定整个社会生产关系的性质。^[3]相比于封建制等其他形式的国有资产所有制而言,社会主义国有资产在整个国民经济中居于主导地位,是决定一个

[收稿日期]2022-04-03

[作者简介]周长鲜,国际与政治关系学院副教授,研究方向为政治制度与基层治理。

国家是否具有社会主义性质的根本标志和首要特征,是社会主义制度赖以存在和继续向前发展的物质基础。

国家财产权是国家代表依法对国有财产享有占有、支配、使用、收益和处置的权利。从权能属性来看,国有资产监督权是对国家财产权的重要丰富和拓展。而国有资产监督权,是指政府出资人和运营者为了维护国有资产所有者的合法权益,依法对所出资企业国有资本的经营管理实施监督管理的权能。由此可见,国有资产监督权是在国有资本所有权基础上派生出来的权能。建国以来的经济社会发展实践表明,国有资产所有权与监督权的有效整合,能够更好发挥出国有资本对国民经济运行的调节控制作用和国民经济结构的优化效应。从社会主义国家国有资产监管的范围来看,我国现阶段的国有资产主要包括“四大板块”:金融企业国有资产、行政事业性国有资产、企业国有资产和国有自然资源(资产)。其中,行政事业性国有资产主要包括各级各类行政事业单位占有、使用的国有资产和依法支配的公共基础设施、保障性住房等国有资产。这是当前国有资产监管中具有典型代表性也相对成熟的一部分,是本文要探讨的重点内容。

从监管视角来看,国有资产由“作为社会代表的国家”直接占有并进行社会再生产。然而,“作为社会代表的国家”是一个集体概念,既非确切的能动个体,又无确定的个体指向,如何使其在国资监管中担负起确切的主体责任,以及进一步解决“国有资产由国家监管”中的“社会代表”监督主体缺失问题,还需由国家权力机关代表国家和人民进行监督。^[4]在我国,人民代表大会作为人民选举产生的行使国家权力的代表机关,由人大

对国有资产进行监督无疑具有最高权威性和最广泛的代表性。对此,还需从社会生产力和生产关系的发展要求出发,正确运用马克思主义的基本立场、观点和方法来科学地认识现实的社会主义国有资产的属性要求,从人大及其常委会对国有资产监督权落实的现实要求出发来搭框架、立制度和建机制,以全面建构具有中国特色的社会主义国有资产治理体系。

(二)人大国有资产监督职责的确立

建立国有资产管理情况报告制度,加强人大国有资产监督职能,是党的十八大以来党中央交给人大的一项重大政治任务。^[5]国有资产的运营和监管作为一项计划性很强的国家经济活动安排,如何使之适应社会主义市场经济发展的需要,以及如何健全完善社会主义国有资产所有制,进而建构起具有中国特色社会主义的国有资产监督制度体系,这是新中国成立以来一直探索解决的一大难题。过去几十年的社会主义实践,很大的教训就是在理论上没有解决好这个问题。^[6]特别是,在农业基础经济规模占据较大比重的情况下,社会主义制度是在封建社会、半封建社会的基础上建立起来的,并没有经过市场经济的竞争性发展和锻炼,如何使国有资产的运营和监管适合社会主义市场经济建设和发展的需要,就成为理论研究和实践探索中的重大课题。

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把如何加强人大对预算审查和国有资产的监督权提高到前所未有的历史高度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。可以说,这是第一次把人大监督国有资产的职能与人大的预算决算审查监督职能提到了同样重要的地位。之后,国务院国有资产监督管理委员会的成立,标志着我

国国有资产管理体制的进一步深化改革已经进入实质性操作阶段。2020年12月,十三届全国人大常委会通过并颁布实施《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》^①,进一步

为落实人大国有资产监督权搭框架、立制度和建机制,这也是首次全面地对全国人大常委会开展国有资产管理情况监督作出法律性规定(见表1)。^[7]

表1 关于人大国有资产监督权的主要规定与调整

| 年份 | 会议名称 | 党中央文件规定 | 关于人大及其常委会相关法律制度的确立与完善 |
|------|-----------|--|---|
| 2012 | 党的十八大 | 加强对政府全口径预算决算的审查和监督 | 2008年,各级人民代表大会常务委员会通过听取和审议本级人民政府履行出资人职责的情况和国有资产监督管理情况的专项工作报告,组织对本法实施情况的执法检查等,依法行使监督职权。(《企业国有资产法》第六十三条)。 |
| 2013 | 党的十八届三中全会 | 加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能(《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》) | 2014年,全国人大常委会通过修改预算法的决定。 2015年,改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制。 2016年,建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制。 |
| 2018 | 党的十九届三中全会 | 加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能。 | 2017年,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度。 2018年,党中央出台《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》。 |
| 2019 | 党的十九届四中全会 | 支持和保证人大及其常委会依法行使职权,健全人大对“一府一委两院”监督制度。 | 2020年,《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》。 |

(三)研究问题的提出

长期以来,代表国家行使国资监管的是政府各相关部门,但很多都不是专门的监管部门。国有资产监督主体长期处于“缺位”状态,造成产权管理主体多元化,政出多门而又互不协调。因此,人大国有资产监督权的提出,不仅需要解决国有资产监督顶层设计的问题,而且需要全面完善监督机制。而且,不管是在理论上还是在实践中,我国许多国有企业在社会主义市场经济建立和转型过程中所遭遇的挫败,也证明了国家监管的必要性。而导致人大对政府预算审查监督信息不对称的直接原因,主要是人大机关工作人员和人大代表既没有足够多的时

间,也没充分的技术保障同预算部门和单位进行直接的信息对接。因此,人大对国有资产的监督,既需要基于市场关系的信息交流,也需要基于规制关系的信息交流,必须设计最优的体制机制改革方案来解决监管中信息不对称所带来的制度掣肘问题。

依据企业国有资产法的原则性规定,可对人大国有资产监督体系做一个基本的分析框架(见图1):监督的被规制方是管理和使用国有资产的中央政府和地方政府,监督的主体规制方是全国和地方各级人大常委会,而监督的受益方则主要是拥有国有资产权的最终所有者人民群众。这样,从政治沟通的视角来看,人大及其常委会对国有资产的监督过程主要是一个收集和处理有关信息流的过程。因此,在人大对国有资产的监管中,主要问题在于如何克服信息不对称带来的障碍,及时促进规制方、

^①2021年4月,十三届全国人大常委会通过并颁布实施修订后的《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》,将人大预算审查监督、国有资产管理情况监督有关改革举措、成功经验做法上升为法律规定,使党的主张通过法定程序成为国家意志。

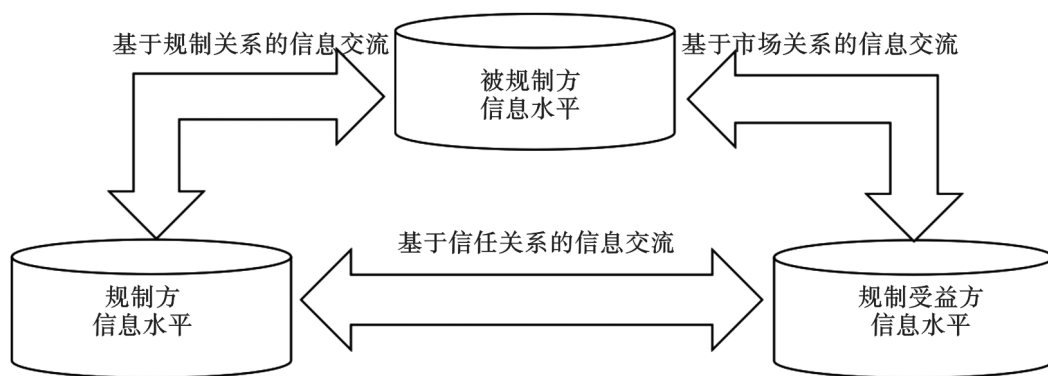


图1 基于信息不对称理论的监督机制分析框架图

被规制方和规制受益方之间的信息共享与交互。对整个系统的监督效果,则取决于各利益相关者之间的信息流质量状况。

二、人大国有资产监督存在的主要问题

国家治理的核心在于公权力的有效配置和高效运行。在财政领域,公权力不仅包括管理性的行政权力,还包括物质性的公共财产权。^[8]相应的,有效行使人大国有资产监督权,不仅是对国家治理资源合理化分配和国家治理状况的重要检验,也是完善人民代表大会制度和促进国家民主政治建设的重要突破口。近年来,我国行政事业性国有资产管理遵循“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用和支配”的管理体制,使人大国有资产管理情况监督工作实现良好开局。^[9]但是,由于相关法制建设还不够健全,在国有资产的配置、使用和调拨等环节仍存在许多较突出问题。

(一)在购置环节,国有资产的配置标准不够明确

购置环节,是国有资产从普通“资产”变成“国有”资产的首要环节。国有资产的一个重要特征就是它的“公有”性。从应然状态而言,这不仅指

国有资产应具有能与预算安排相对应的通用“公共化”客观配置标准,而且可以根据冗余情况通过资源“公共化”平台而进行调拨配置。然而,要达成这一理想状况,目前仍面临一系列的现实难题。一是资产购置标准体系不够健全。由于行政事业性国有资产配置的标准化建设相对滞后,专用资产配置标准体系建设进展缓慢,存在通用资产配置标准不够合理,以及部门、单位超标准、超计划购置和配置资产不严格执行政府采购程序等问题。二是资产购置需求的制定未能与存量资产状况进行统筹考虑。由于国有资产存量监管制度不够完善,一些现有资产并未能完全纳入统计范围而长期脱离监管,在现实中普遍存在“重购置,轻监管”的状况,不仅造成重复购置和超标准配置等问题,而且使部分国有资产处置和出租出借收入未能按规定实行“收支两条线”管理。三是尚未建立起有效的资产入账管理制度。虽然许多国有企业对国有资产“入账”有所管理,但疏于资产入账标准的审核,且由于部分特定类型国有资产的性质定位、政策目标不够明确,使许多资产游离于账务监管体系之外。

(二)在使用环节,日常监管制度的执行不到位
首先,定期清产核资制度流于形式。当前许多

地方的定期清产核资制度大多流于形式,在人大通过特定问题调查进行清查核实时,发现前后存在较大数据核算差异。其次,日常产权管理制度存在疏漏。从物权的完整权能来看,对国有资产的监管不能仅仅局限在对其“占有”状态的监管,更应拓展到对其使用、收益和处分等权能状态。长期以来,由于对出租出借方面监管的疏漏,造成部分地方、单位不仅存在拆解公开招投标程序等不良行为,而且还在出租出借方面存在低价超期等不合理处置做法。三是,日常动态监管制度不够健全。在动态监管中,还需重点关注资产是处于使用还是闲置状态,以及使用率的高低问题。以免在单位内公用资产(公车、公房)闲置的情况下,又产生租(车、房)等持续性大额开支费用。四是,缺乏妥善的流动资产监督制度。在资产流动方面,据全国人大的调研,普遍存在流动资产占比偏高、规模偏大等问题。2018年全国行政事业性国有资产中流动资产占近40%,规模超过13万亿元,其中银行存款约4.8万亿元,盘活存量资金资产存在相当空间。^[10]此外,资产管理维护制度不够完善。在这方面,主要是部分单位领导存在贪大求新甚至是攀比心理,缺乏节约意识,造成原有资产修复性使用率不高、略有瑕疵就被扔弃等浪费现象。

(三)在调拨与处置环节,单位部门和制度模块间的衔接不够

在“一物一账”的监管体系中,国有资产的单位/部门间调拨与处置行为,既是“物”的调拨,更是“台账”数据信息的调拨。当然,其首要前提是要有可靠的制度衔接。但在单位占有使用的支配体制下,如何推进特定国有资产的高效调拨流转使用,仍面临共享共用机制运行不畅等方面的问题。一是分级监管与社会公共事业统筹发展衔接不到位。一些社会

事业主管部门和地方政府在资产管理工作中,过多强调“分级监管”,造成社会事业发展国资分配不平衡等现象比较突出。二是单位之间调拨的制度供给不足。部分地方和单位过多强调对国有资产的“单位”占有、使用和支配的权利,或是造成部门利益主义至上,或是调拨“单位之间”的调剂使用、共享共用等制度缺乏可操作性。三是缺乏完善的资产处置制度。由于缺乏较科学系统的资产“出账”规范,许多资产处置制度缺失,造成随意变卖、擅自处置国有资产等不良现象,还需健全完善全周期的监管制度。^[11]

(四)在评价反馈方面,尚未建立起有效的闭环反馈机制

人大对国有资产的监督,主要运行机理是从政府监管的“外部”发现问题并强化其监督权的有效落实,形成闭环的“全过程”监督反馈机制。由于当前仍未建立较完善的制度体系,尚难以进行有效的绩效评价与反馈和督促改进。首先,监管职责划分不够明晰。在当前人大监督实践中,存在监督职责分配要么过于分散要么过于集中的极端状态,无益于工作的有序推进。其次,监督评价指标体系有待健全完善。行政事业性国有资产的管理评价不够全面,评价指标体系也不够系统,还未对经济性效益评价和功能性实物评价进行有效统合。若缺乏成本效益的经济性评价指标,容易导致一些地方和单位在资产配置时只讲需求而不计成本。若缺乏实物功能性评价指标,容易导致一些地方和单位在资产报废时只看最低年限而不看实际功效状况,很容易造成闲置或过早报废所产生的人为浪费。最后,缺乏有效的整改问责机制。由于各级政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况的法制不健全,政府方面对责任划分不够明晰,对领导干部实行离任审计

和责任追究制度设计不完善,对应该追究哪个部门或单位责任以及采取什么样的处理方式都还不够明确,难以切实督促整改和进行问责而使监督缺乏实效性。

(五)在体制机制方面,有待健全完善相关法律法规

法律是社会共同体需要遵循的共同行为标准,其本身就是传递与鉴别正误的信息载体。人大国有资产监督作为一项具有专门性的工作,需要相对明确的规范标准。然而,当前我国并没有专门的国有资产监督法,现有规范性文件的位阶和权威不够。近年来人大对国有资产的监督主要依照《行政单位国有资产管理暂行办法》(2017年修订)、《事业单位国有资产管理暂行办法》(2019年修订)来进行,造成相关监督规范的依据不足和监督范围的界定不清,使人大对国有资产流失等问题难以进行有效追责。更为现实的挑战是,人大及其常委会的监督人员力量比较薄弱、配备不足,一些基层单位甚至一人身兼资产、财务、会计等数职。省市级人大普遍反映,在人大财经委“小马拉大车”的模式下,现有人员队伍难以适应加强人大国有资产监督职能的需要。^[12]概而言之,对人大及其常委会而言,国有资产监督仍是一项处于起步阶段的艰巨任务。由于制度不健全造成各监管环节信息的不对称,不仅在资产配置时普遍存在资产管理与预算管理的割裂,而且对国有自然资源的监督还面临许多理论、技术和方法上的障碍。在实践中,现有地方综合执法队伍没有包括自然资源、水、林业等部门,对自然资源破坏、土地违法违规利用等问题缺乏有效执法监督手段。^[13]此外,同存在于国内的国有资产相比,境外国资的监管难度要大得多,面临的问题也更复

杂。^[14]因此,在现有人力、技术和制度等监管要素均匮乏的情况下,仍需通过体制机制等方面的顶层设计来全面加强国有资产监管体系的完善。

三、人大国有资产监督机制建构的主要内容

由于国有资产本身具有较宽泛的内涵和外延,这决定了人大对国有资产的监督并不是单一的监督制度,而是由资产管理制度、预算管理制度、资产调剂使用制度和分级监管制度等模块组成的监督制度体系。这不仅需要在党的领导下促进人大、审计和监察等机构间的统筹协调,而且需要在制度模块间实现良好的整合与衔接,通过“互联网+”技术的流程再造而提升监管效率。然而,由于地域和政府层级等因素所造成的人为割裂,在实践中难免会遇到跟“收支两条线”“分级监管”等原有客观制度的衔接与协调问题。信息化监管平台的建立,还需要相应的人力、技术和制度作为机制运行的可靠依托,可有效缓解多元主体间信息不对称的状态。

(一)树立“大资产”的监督理念,形成资产与资金相结合的监督机制

一是完善国有资产“物帐一致”的监管制度。结合政府部门国有资产管理体制,实行“有物必有帐,有帐必有物,物帐必相符”的“三必”监管原则,全面落实对国有资产管理的“精准化”。二是坚持资产与资金监督的制度规范。针对实践中普遍存在的“重资金,轻资产”状况,需要加快建立国有资产管理与预算决算管理有效衔接、有机结合的管理机制,促进资产存量管理与预算资金管理的有效统一。在购置新资产前先审查资产存量,通过线上与线下监管并举的方式加强资产和资金的监管,形成“大

资产”的有机监管机制。三是加强人大预决算管理对资产监管的约束。在人大预算审查监督中,对新增资产配置预算编报严格审核把关,从源头上促进科学合理配置资源和提高财政资金使用效益;在决算审查监督中,加强资产管理对决算管理的支撑,预算投资、政府投资基金、政府和社会资本合作(PPP)等各种形式形成、配置的行政事业性国有资产应作为决算的重要组成部分,以反映财政资金所发挥的真实效用情况。^[15]四是逐步形成区域层级横向监管与行业纵向管理相结合的网格化管理模式。通过“大资产”理念的落实,健全完善“公物仓”的监管机制,提高人大国有资产监督的制度效能。在纵向上,充分考虑行业纵向管理与发展的需要,逐级明晰监管职责;在横向上,充分考虑区域统筹规划的需要,全面促进基础关键设施设备的均衡配置。

(二) 完善人大听取和审议国有资产变动情况的动态监管机制

一是完善国有资产配置标准体系。根据党和国家各项事业发展的规划目标,分类研究提出不同行业、部门提供公共产品和服务的具体要求和量化标准。可在依据区块链大数据信息的基础上,进一步明确相关国有资产的供需以及盈亏状况。二是国有资产重大政策调整出台前向人大报告备案制度。结合中共中央关于人大预算监督向政策拓展的要求,及时建立国资重大制度出台前向同级人大常委会报告制度,加强人大常委会对国有资产重大调整的政策监管。三是重大国有资产变动的“事前”审查制度。根据“三重一大”事项^①的监管需要,各级人大常委会根据本地经济社会发展水平状况,可对“重大”国有资产的重要性及其价值做进一步的分类管理,

达到一定数额或重要程度的国有资产在出入账时能够被政府主动报送并接受同级人大常委会的监督。四是重大国有资产处置情况的专项审查监督制度。将重大国有资产的变动审批同人大重大事项决定权相结合,对重大国有资产的异动情况进行专项审查监督,根据实际需要适时召开专家论证会或是听证会,切实提高人大监督工作的实效性。

(三) 听取和审议国有资产管理情况的专项工作报告制度

一是加强产权管理制度,夯实国有资产管理和报告基础。通过对公共基础设施、储备土地、文物等行政事业性国有资产的确认、计量和会计核算,进一步做好相关资产的实物统计和产权管理制度。针对许多单位的房屋等不动产产权不明晰等问题,厘清各类公共设施的产权划分,积极完善数据模块中相关会计核算制度和报表体系,补充完善国有资产的统计数据信息。二是根据地方人大的试点经验,加强对“双报告模式”的总结研究。根据重庆市等地人大的探索,对年度报告可采取“双报告模式”即书面报告综合报告,口头报告专项报告,推动人大国资监督一年一重点,在夯实每个国资监督领域的基础上,全面加强人大对国有资产的有效监督。同时,加大对国有资产的审计力度,形成审计情况专项报告。三是根据全国人大的前期实践,加强“五年规划”的逐步落实。自2018年以来,十三届全国人大常委会贯彻落实《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》五年规划(2018-2022)(以下简称“五年规划”),每年在书面报告和审议国务院关于国有资产管理情况综合报告的同时,听取和审议一个专项报告。四是探索完善年度报告制度。在地方人大前期探索的基础上,积极加强理论研究总结。如,重庆某地区人大

^①“三重一大”,即:重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用。

常委会协助区委及时制定《关于建立区人民政府向区人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》，让听取和审议国有资产管理情况年度报告成为区人大常委会会议的“规定动作”，进一步明确政府向常委会报告国有资产管理的方式和重点，常委会审议的程序和重点，将所有国有资产全面纳入人大监督范围。

（四）完善人大对国有资产监管的全口径信息共享机制

一是完善人大对国有资产监管的重点事项检查制度。全国和地方人大常委会结合实际，每年选取1-2个国有资产管理重点事项列入人大常委会年初工作要点，作为人大常委会专题调研课题或主任会议听取议题，推动政府国资管理工作提质增效。二是完善专业小组监督检查制度。通过邀请代表参与区国有资产重大政策出台前向人大常委会征求意见座谈会，相关专题调研、视察活动，听取代表对国资管理监督的意见建议，扩大国资监督工作影响，形成全社会关注支持国有资产管理监督的氛围。三是完善人大对国有资产监督的专题调研制度。通过在高校设立研究中心等方式，全面加强实践探索与理论研究的结合。

（五）完善人大国有资产监管的评价与整改问责机制

一是完善人大代表关于国资监管的重点建议办理制度。在人大代表小组制和专题调研等实践考察的基础上，借助地方领导督办人大代表重点建议机制，每年筛选2-3件与国有资产管理有关的难题列为地方领导重点督办建议。以重庆市长寿区为例，近两年通过区领导重点督办，压实承办单位工作责任，有效破解了一批国有资产管理难题，促进了区政府盘活农村学校闲置资产、解决乡村振兴用

地困难，加强对已征未用土地管理等，使人大国资监督实效充分凸显。二是建立国有资产变动异常情况的纠错和整改制度。通过结合审计监督等方式，在人大对国有资产变动异常情况信息进行调查核实的基础上，要求政府机关积极纠错，不断完善相关整改制度。三是完善监督审议意见落实情况的监督反馈制度。建立国有资产管理情况报告审议意见跟踪监督机制，每年纳入常委会年度重要工作安排，由预算工委牵头，建立整改落实台账，通过调研、视察、纳入部门评议参考内容等方式督促政府落实审议意见。同时，相应建立国有资产盘亏处置机制和赔偿机制。四是完善国有资产监管的效能评价制度。建立管理评价指标体系，形成考核评价机制。评价结果作为下一年度资产配置预算的重要参考依据，并同步纳入领导干部考核体系，形成有效的激励约束机制。五是完善奖惩和问责制度。对某些取得显著监管绩效的地方人大，给予奖励并及时总结经验。以重庆市长寿区为例，截至目前，区人大常委会提出的10余条关于加强国有资产管理工作审议意见，区政府均采纳办理并落实到位。其中，促进政府对近2500套闲置定销房进行了处置，实现国有资产收益3.5亿元。对此，还应该拟定相应的奖励机制，并积极推广好的做法和经验。同时，应建立人大国有资产监督与国家监察监督相衔接的有效机制，加强相关信息共享和工作联系，推动整改问责。^[16]

（六）完善人大进行国有资产监督的法律制度体系

一是督促国资管理单位完善“内部”管理制度。通过委托立法和授权立法等方式，督促各单位制定适合本部门和单位实际的监管制度，促进国有资产规范管理提供制度保障。二是尽快推进国有资产法的制定。加快国有资产管理立法进程，抓紧研

究制定国有资产管理法,从国家层面全面提升法律规范层级。三是建立健全相关辅助机构和配套法律法规。基于国有资产种类较多、范围较广等方面的特点,全国人大适时制定修订相关类别和领域的资产登记、交易与处置、产权变更、监督考核等配套法律法规,逐步形成比较系统、完备、可执行的资产管理法律制度体系,推进国有资产“全生命周期”的精细化监管。

四、结语

人大国有资产监督权的确立及监督职责的履行,是在国有资产治理体系和治理能力提升的伟大历史进程中,积极完善与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制的重要战略安排。当前,国有资产在我国国民经济发展中的基础和引领作用还不够明显,仍面临深刻的体制机制现代化转型与完善问题。对此,还需在系统深化理论研究和完善实践操作规范的基础上,借助区块链等新兴现代化技术手段,全面制定符合我国国情的国有资产购置、验收、清查核资与责任追究监管体系,并通过人大监督、审计监督和监察监督的有机结合,为国有资产监管工作的落实提供全面系统的运行机制和制度规范,全面提升社会主义国家国有资产治理的整体效能。

参考文献:

- [1] 李曙光.国有资产法律保护机制研究[M].经济科学出版社 2015 年版.
- [2] 李世华.社会主义国有资产论[M],法律出版社,1991,1.
- [3] 国家国有资产管理局科研所,经济科学出版社编.经典作家论国有资产[M].经济科学出版社,1992,70.
- [4] 许安标.坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索[J].中国法律评论,2021(5): 1-16.
- [5] 史耀斌.深入贯彻党中央决策部署,扎实推进国有资产报告和监督工作[J].中国人大,2019(12):26-31.
- [6] 李连仲.国有资产监管与经营[M].中国经济出版社,2005,1.
- [7] 史耀斌.贯彻落实习近平法治思想,修订加强中央预算审查监督的决定,制定加强国有资产管理情况监督的决定[J].中国人大,2021(17):13-17.
- [8] 李松森.国有资产监督[M].中国经济出版社,2005,17.
- [9] 刘剑文.财政监督制度变革的法治进路——基于财政绩效的观察[J].中国法律评论,2021(3):167-176.
- [10] 史耀斌.关于《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定(草案)》的说明——2020 年 12 月 22 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(1):154-156.
- [11] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2020(5):858-866.
- [12] 樊丽明,史晓琴,石绍宾.我国地方人大预算监督评价:理论、指标及应用[J].管理世界,2022,38(2):100-115+7.
- [13] 周长鲜.从“行政型”到“治理型”:人大预算审查监督的转型重点、问题症结与破解对策[J].人大研究,2021(7): 28-34.
- [14] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会、全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于 2020 年度国有自然资源资产管理情况的调研报告——2021 年 10 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(7):1350-1361.
- [15] 刘剑文.财政监督法治化的理论伸张与制度转型——基于财政民主原则的思考 [J]. 中国政法大学学报,2019 (6):169-179+209.
- [16] 史耀斌.全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会、全国人民代表大会财政经济委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2020(5):858-866.

【责任编辑 孟宪民】

政府购买服务规范管理问题研究

张秀如

(辽宁省住房和城乡建设厅, 沈阳 110003)

内容提要:政府购买服务是转变政府职能、创新公共服务供给机制的重要举措,是加快推进供给侧结构性改革、更好满足人民公共服务需求的重要途径。本文通过对国内外政府购买服务改革进程及政策进行梳理,构建了政府购买服务规范管理的系统性框架,并基于该框架分析发现我国政府购买服务在实施过程中存在承接主体发育不成熟、购买边界把握不准确等5方面问题,提出大力培育和发展政府购买服务的承接主体、严格目录制和购买服务范围等5方面规范化管理的对策建议。

关键词:政府购买服务 规范管理 系统性框架 对策建议

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0078-06

根据我国现行政策规定,政府购买服务是指政府按照一定的方式和程序,把属于政府职责范围且适宜通过市场化方式提供的服务事项,交由符合条件的服务承包商承担,并根据服务数量和质量等向其支付费用的行为。政府购买服务的本质是政府以一定的契约化方式提供公共服务,是财政支出方式的转变,目的是转变政府职能,提高国家治理能力,改善公共服务供给,发展社会公益事业,实现社会和谐与持续发展。20世纪80年代以来,英、美、澳、日等国家逐步将政府购买服务作为重要环节纳入到政府改革的实践框架之中,并取得重大成效。我国的政府购买服务是计划经济向市场经济过渡进程中逐步发展起来的,早期实践是“自下而上”的,县区级政府试点探索,地市级政府实践总结,省级政府辖区内推广实施。2013年之后进入“自上而下”阶段,由中央政府统筹推进。

在实践不断深入的同时,相关学术研究系统回答了“什么是政府购买服务”“为什么要推广政府购买服务”“政府购买服务的内容、方式、程序”等基本问题。但从近几年政策实施情况看,政府购买服务远未达到规范化管理的目的。苏明等(2010)认为,政府购买服务在制度上缺乏相应的法律保障、在程序上欠缺规范流程、在购买选择上边界把握不够准确;王焕培(2018)认为,政府购买服务存在规制、机制不足,社会组织自身的服务能力和水平也存在缺陷;方琦、王伯承(2020)认为,政府购买社会组织服务存在政策壁垒;钟荣华(2021)认为,政府购买服务存在“无钱可用”和“有钱难用”“需求旺盛”和“供给不足”“重事前”和“轻事后”;王丛虎(2022)认为政府购买服务的合同管理不规范。有些地方政府及其部门虽已有政策办法,但“碎片化”较强,缺乏规范,执行“走样”,滋生各种问题。

[收稿日期]2022-07-17

[作者简介]张秀如,高级会计师,研究方向为财政财务及建设工程预算。

本文从江苏、山东、辽宁等省财政厅和部分市级财政部门获得有关调研统计资料,基于对这些资料和案例的分析,从多个角度总结政府购买服务规范管理的基本框架,对政府购买服务实施过程中涉及的现实问题进行分析和总结,在此基础上理清规范化管理的思路,提出对策建议。

一、政府购买服务规范管理的基本框架

理论来源于实践,本文收集整理了现有规章制度和文献,并结合实地调研,总结归纳出政府购买服务规范管理涉及的基本要素(见图 1),构建了规范管理政府购买服务的基本框架。

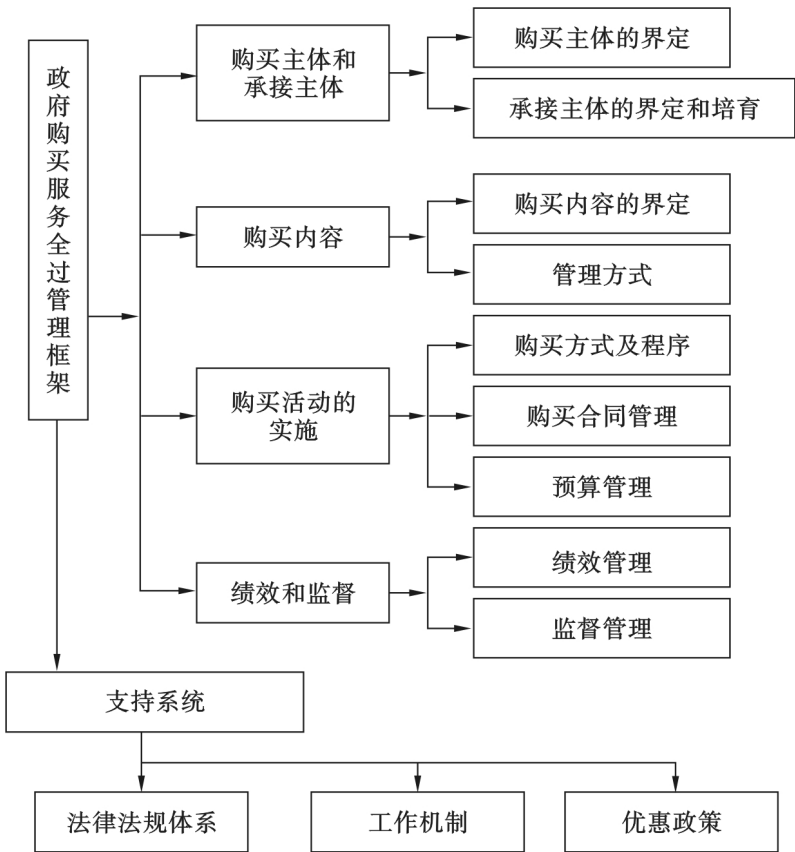


图 1 政府购买服务规范管理的基本框架

（一）确定政府购买服务主体和培育多元供给主体

政府购买服务的目的之一是从“养人办事”转向“花钱买服务、办事不养人”，所以政府购买服务主体的确定与政府行政事业单位改革密切相关,应结合事业单位、行业协会商会改革推动政事、政社分开,有序推进政府购买服务,避免出现一边花钱养事业单位的“人”，一边花钱养社会组织的“事”，

出现“干一份事、花两份钱”的问题。

政府购买服务本质上是公共服务提供的契约化模式,其优势在于引入多元主体和竞争机制(苏明等,2010)。因此,有关企业、社会组织及公民社会部门的健康发展,是政府购买服务有效推进的基础。目前,我国部分地区、部分领域普遍存在政府购买服务承接主体数量少、规模小、能力弱问题,难以形成竞争性的市场,甚至没有市场的状

况(詹国彬,2013)。因此,需要在市场准入、交易程序、税收优惠、资金补助等政策方面入手,通过用好存量、挖掘增量、提质增效三条路径加强政府购买服务承接主体建设,营造一个充满竞争和活力的公共服务购买市场,改善公共服务供给质量和效率。

(二)合理确定公共服务购买范围

公共服务(产品)一般分为纯公共服务和准公共服务,前者如国防、法律法规体系、社会治安等,从国内外经验来看,这部分公共服务一般由政府直接提供;后者如教育培训、社区服务、公共卫生等,这类公共服务也被称作混合公共服务,可以由政府或市场提供。公共服务的提供方式除了与公共服务本身特征有关,还与一国的市场机制完善程度、市场主体培育程度、市场文化的普及程度、政府的监管水平密切相关(李军鹏,2013)。因此,规范推进政府购买服务,需要省级政府结合中央规定和本省特点,制定和规范调整指导性目录库,确定政府购买服务范围。

(三)规范政府购买服务方式及程序

政府购买服务方式及程序是实施政府购买服务管理工作的重要内容。理论表明,非完全竞争的市场存在信息不对称,使得买家依靠市场寻找、比较和选择卖家能力较弱。在政府购买服务市场中,此类信息不对称尤为明显。政府各个机关部门作为政府购买服务的买家,甄别不同承接主体的资质、信誉的能力较弱。实践中,不乏以定向购买的方式将项目委托给“熟人”的现象,或者名义上是公开招标,但实质上却是“内部化”合作,导致服务效率和质量无法保证,需要通过规范程序予以解决,对各类服务的购买方式、招投标流程和规则等程序作出详细的说明,按照公平、公正、公开的原则,对所有承接主体一视同仁。

(四)合规的政府购买服务合同

政府购买服务合同是公共服务依法合规的法

律文书,是规范或约束政府购买服务主体和承接主体行为的契约文件。许多案例表明,政府购买服务的合同管理会直接关系和影响到公共服务提供的质量(Brown,Potoski,2003)。库珀(2007)指出,政府购买服务的质量取决于合同从头到尾整个过程的管理。因此,合法合规的有效合同,对于明确合同当事人的权利与义务和防范合同履行中的风险具有现实意义,也有利于提升购买主体对市场化工具的管理能力。

(五)严谨的政府购买服务预算管理

严谨的政府购买服务预算管理,是政府购买服务规范性提升的重要环节,不仅可以确保重要服务优先被购买,而且编入预算的政府购买服务项目从立项到可行性研究,再到预算编制以及立法机关批准,通过层层审核、把关,可以确保各部门、各单位的政府购买服务符合预算和计划的要求。当然,预算约束的积极作用发挥需要与购买流程、标准化工作程序、购买价格监测机制以及采购结果公开披露制度等紧密衔接。同时,政府购买服务所涉及的承接主体数量、购买服务的范围和金额都大幅扩展,亟需规范开展绩效评价,有效提升公共服务效率。地方应根据本地区及行业领域特点,因地制宜提出评估管理办法,明确评价方法、措施,确定第三方机构工作的原则、目标任务、内容要求、质量水平、工作期限、费用标准及支付方式等事项。

(六)完整的监督管理机制

公共服务由于服务对象众多、且服务对象不直接承担公共服务的成本,公共服务供给存在不足时,服务对象即使不满意,也不会主动作为,公共服务提供的质量和效率常常不尽如人意。这样的问题并不会因为由市场主体提供公共服务而消失,反而由于政府购买服务过程中可能存在的寻租和利益输送的可能而更加严重。因此,建立健全政府购买

服务监督管理机制,是高效推行政府购买服务的有效保障。不仅如此,完整的监督应当是多元或全方位的。从监督主体看,有财政监督、审计监督、社会监督、服务对象监督和第三方监督。其中,专家监督机制和独立的第三方监督机制需要从政策法规角度予以推进,社会监督则需要正确引导。

(七)健全的法律法规政策体系

规范推进政府购买服务,应以相关的法律、法规作为制度保障,对购买范围、购买流程、资金监管、公共服务标准以及促进承接主体发展的优惠政策等予以规范。当然,这些政策标准、规范不是一刀切、一成不变的,应当随着客观情况的变化而进行调整。

(八)建立政府购买服务工作机制

依法建立政府购买服务工作机制,是有效实施政府购买服务管理工作的制度保障。地方政府应重视政府购买服务工作,有效协调财政、民政、工商(市场监管)、残联等群团组织,调动行业主管部门积极性,形成高效的工作机制。

二、我国政府购买服务规范管理存在的问题

(一)社会组织作为承接主体发育不成熟

按照国家有关规定,政府购买服务承接主体包括企业、社会组织、公益二类和经营性事业单位、农村集体经济组织、基层群众性自治组织,以及具备条件的个人。其中,社会组织是政府购买服务的重要承接主体。但目前,各地社会组织体整体发展水平不高,承接能力有限。主要表现为:一是承接服务和筹集社会资源的能力不强,有的社会组织依靠会员缴纳的会费及依靠承接政府购买服务项目经费等方式艰难生存。如辽宁省本溪市 2021 年辖区 69%的社会组织全年无承接项目、无资金来源,铁岭

市 2021 年辖区内的社会组织基本上未承接政府购买服务项目,一定程度上影响了政府购买服务的推进。二是在一些领域,社会组织的数量较少,有的规模小、能力弱,无法有效承接政府退出的服务领域,难以形成充分的竞争市场。如辽宁省 2018 年到 2020 年社会管理服务类项目仅分别为 45 个、27 个和 69 个,行业管理与协调类仅分别为 21 个、14 个和 23 个。湖南省洪江市 69 个社会组织中,只有 7 个能承接政府购买服务项目,购买服务规模拓展缓慢。三是支持社会组织政策执行不力,如国家规定的社会组织减税降费等优惠政策落实不到位;有的地方规定成立未满三年的社会组织不能承接政府购买服务;有的地方管理事项和环节繁琐,随意增加对招标报名、文件审查、原件核对等事项。

(二)购买边界把握不够准确

一般认为,政府购买服务是属于政府职责范围,适合采取市场化提供,而且属于服务事项。换句话说,服务概念有其特定内涵,不应泛化理解,也不应因为政策把握不准确而不实施政府购买服务。实践中,政府购买服务内容出现泛化现象,或超出购买边界,或少做或不做。如一些地方和部门存在借政府购买服务名义变相用工的问题,沈阳市某区城建局的环卫工作人员全部为编外人员,这些人员实际上已转化为财政长期供养人员,变相扩大了财政供养人口规模,增加了财政负担。还有一些地方和部门存在政府购买服务范围过小、应开展而未开展工作等问题,如 2021 年,辽宁省丹东市实施政府购买服务项目 29 个,其中:行业管理与协调服务项目为零个;营口市实施政府购买服务项目 28 个,其中:社会管理性服务、行业管理与协调服务、技术性服务、政府履职所需辅助性服务等四项均为零个;铁岭市全年全地区政府购买服务项目只开展了 1 个。

(三)政府购买服务合同管理不规范

一些地方和部门存在“重购买、轻管理”现象,对政府购买服务合同全过程缺乏统一的管理。主要表现为:一是没有统一的合同文本,合同文本千差万别,内容不详细,要件不完备,有的对购买主体和承接主体描述的责任不明确,有的缺少约束性或制裁性条款,有的缺乏监管要求。二是合同订立的形式不规范、不合法,存在不签订正式合同或通过口头协议进行约定等问题。三是合同监督管理责任不明确,涉及政府购买服务工作机制的财政、编委办、工商(市场监管)、民政、审计、监察等部门监管职责不清晰,对于出现的监管问题存在推诿扯皮现象。

(四)政府购买服务预算管理尚待完善

一是预算编制及执行质量不高。一方面,可行的项目应纳入而未纳入项目库中,错过了政府资金支持的机会;另一方面,很多地方政府购买服务项目前期缺乏论证,将项目执行难度大,或执行结果不可期的项目纳入了项目库,影响了预算编制及执行质量。二是预算资金拨付不及时不到位,影响了项目实施进度。三是绩效评价不到位,很多地方没有建立第三方评估机制,有的即使进行了第三方评估,也只是走过场,评价报告有名无实。很多地方政府及部门只将“三公经费”和“一般性支出”纳入了财政预算绩效评价体系,但很少对政府购买服务目标实现程度、资金拨付和使用、预算执行效果等进行有效监控,对预算执行中出现问题的项目,下一年度又安排了预算资金,造成财政资金浪费。另外,监管机制不规范,监管主体不突出,政府监管部门较多,政出多门,职责交叉重叠,缺乏社会大众监督和第三方监督。

(五)相关规章制度尚不完善

一是政府购买服务缺乏上位法。目前国务院和财政部只是制定了相关政策文件,不是法律和行政法规。地方也只依据国家文件规定制定了指导性意

见或实施办法,效力较低。二是现有的操作规范性文件不够完善。如政府购买服务的招标文本、合同范本尚缺乏国家统一规定。再如,涉及成本、付费和服务质量等方面的标准不明确,服务价格核定存在较大的自由空间,政府购买服务绩效评价政策难以操作,等等。

三、规范管理政府购买服务的对策建议

(一)大力培育和发展政府购买服务的承接主体

一是加大对政府购买服务承接主体的扶持力度。各地区应结合本地区实际建立多元化、制度化的资金保障机制,可以采用税收减免、转移支付、财政补贴等传统财政工具,也可以引导社会资金向政府购买服务的承接主体和服务项目倾斜,落实人才激励政策,为政府购买服务承接主体提供优质土壤和环境,扩大其生存空间。二是提升政府购买服务承接主体承接政府公共服务能力。可以从培训、示范平台建设等方面扶持政府购买服务承接主体发展;同时,加强对政府购买服务承接主体的信用信息管理,激励和约束其改进自身服务能力。三是深化“放管服”改革,合理放宽承接主体准入条件。精简管理事项和环节,在政府采购方式和程序中取消没有法律法规依据的承接主体招标报名、招标文件审查、原件核对等事项以及能够采用告知承诺和事中事后监管解决的前置审批或者审核环节。进一步完善政府购买服务准入环境,建议各地区建立政府购买服务承接主体推荐性目录,并定期更新。

(二)严格目录制和购买服务范围

一是完善目录制管理。根据经济社会发展变化、政府职能转变及公众需求等情况,科学编制政府购买服务目录,并及时组织有关部门对本部门的政府购买服务指导性目录进行动态调整,并使其制度化、规范化。二是强化政府购买服务范围管理。规范开展政府购买服务工作,准确把握政府购买服务

范围,不应泛化购买服务范围、超出购买边界,不能把应当由政府直接履职的事项外包,不得借政府购买服务名义变相举债融资和变相用工。

(三)强化政府购买服务合同管理

以问题为导向,强化政府购买服务合同的过程管理,防范合同履约风险。一是建议全国统一合同文本格式式样,统一购买主体、承接主体适用的法律责任,统一政府购买服务工作机制涉及的财政、编委办、工商(市场监管)、民政、审计、监察等相关监管部门监管职责。二是依法依规签订合同,不得在签订的条款中夹带“私货”,在条款中加入不属于政府购买服务内容或范围的事项,额外增加承接主体负担,防范履约风险。三是加强对合同的监督检查,有关监管部门要严肃处理那些利用政府购买服务合同危害国家利益、社会公共利益以及第三方利益的违法违规行为。

(四)进一步规范政府购买服务预算管理及绩效评价

一是强化政府购买服务项目预算管理。要加强政府购买服务项目评审论证,提高项目入库质量,增强预算的可执行性。依托预算一体化系统的项目库,实施项目生命周期管理。二是加强政府购买服务预算绩效管理。要将政府购买服务资金支出全面纳入部门整体绩效目标管理,对绩效目标实现程度和预算执行程度实行“双监控”,对预算执行与绩效目标偏离度大、造成损失浪费等情况,及时纠偏止损。强化绩效运行和评价结果运用,对实施效果不明显,发现问题较突出的项目和承办主体,不安排或少安排预算。三是健全绩效管理链条,提高政府购买服务绩效评价水平。改进绩效运行监控,按照绩效目标和验收标准衡量服务质量和绩效目标实现程度,了解公众对服务的满意度;跟进项目实施,监控预算执行进度,在项目进度出现迟缓时,及时找出问题,分析原因,加以处理;检查合同履约情况,评价主体履责是

否到位。完善多维管理方式,事前评价、事中评价与事后评价相联结,定期检查与随机抽查相结合,检查绩效目标完成情况;中期验收与结项验收相联系,结项验收应结合中期验收的结果,对项目的整体成果进行验收。加强评价结果应用,在做好项目总结与结项存档、及时反馈并公开绩效评价结果的基础上,根据绩效评价结果进行激励与问责,对绩效突出的相关部门和服务供应商予以奖励,使服务供应商有动力不断加强自身建设,提升服务品质。

(五)强化立法建设及规范政策制度

建议国家加快政府购买服务的法律法规建设进程,尽快出台政府购买服务管理法律法规,并在国家统一的政府购买服务管理制度和政策指导下,引导、带动或完善地方法规制度建设,规范现行政策文件、统一规范流程、精准确定评价考核标准,使中央和地方形成一个比较规范的政府购买服务管理制度体系,提升政府购买服务管理的法律效力。

参考文献:

- [1] 苏明,贾西津,孙洁,韩俊魁.中国政府购买公共服务研究[J].财政研究,2010(1):9-17.
- [2] 王焕培.政府购买社会组织社会研究服务[J].湖南省社会主义学院学报,2017,18(6):62-65.
- [3] 方琦,王伯承.制度壁垒与角色偏差:政府购买社会组织服务研究[J].云南行政学院学报,2020,22(5):119-125.
- [4] 钟荣华.社会组织视角下政府购买服务政策研究[J].地方财政研究,2021(3):42-50.
- [5] 王丛虎.强化政府购买服务合同过程管理的思考[J].预算管理与会计,2022(6):27-29.
- [6] 詹国彬.需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J].经济社会体制比较,2013(9):142-150.
- [7] 李军鹏.政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J].改革,2013(12):17-29.
- [8] Brown, T. L. and M. Potoski. “Contract – Management Capacity in Municipal and County Governments” [J]. Public Administration Review, 2003, 63(2).
- [9] [美]菲利普·库珀.合同治理:公共管理者面临的挑战与机遇[M].上海:复旦大学出版社,2007.

【责任编辑 郭艳娇】

我国社区居家养老服务改革： 实践、挑战与建议

杨良初 施文凯

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:人口老龄化是我国当前及今后较长一段时间内的基本国情,持续强化并大力巩固居家和社区养老在养老服务体系中的基础性地位,是健全我国养老服务体系的重要任务。自民政部和财政部启动中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点以来,试点地区积极创新,在实践中探索形成了志愿服务互助养老模式、连接居家社区机构养老模式、家庭养老照护床位模式、创新政府购买服务形式、农村老年群体互助养老模式等多种自助、互助、他助相结合的养老服务模式。当前,我国社区居家养老服务发展面临职责边界尚不清晰、财政收支矛盾加剧、政策碎片化与精准性问题较为突出、需求多样化与供给单一化矛盾突出、养老服务融资困难等挑战。为促进我国社区居家养老服务高质量发展,未来应继续巩固社区居家养老的基础性地位;审慎确定社区居家养老服务内容,避免“财政诱导需求”;加大农村养老服务政策和资金供给;加快转变政策理念,加强体制机制建设;促进多元主体参与,拓宽投融资渠道;完善财政补贴政策,提高政策精准性;加强智慧养老服务,强化队伍建设。

关键词:养老服务 社区居家养老服务 财政政策 高质量发展

中图分类号:F842.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0084-08

一、引言

人口老龄化是我国当前及今后较长一段时间内的基本国情,根据《中国统计年鉴 2021》,截至 2020 年末,我国 65 岁及以上人口数为 19064 万人,占比为 13.5%,比 2015 年上升了 3 个百分点,比 2010 年上升了 4.6 个百分点。整体上看,我国人口

老龄化呈现快速化、深度化、未富先老和未备先老等特点,养老服务需求巨大。

党和国家高度重视养老服务体系建设和。党的十八大以来,陆续出台了加快发展养老服务业、全面放开养老服务市场等政策,养老体系建设取得显著成效。为加快建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,2016 年,民政

[收稿日期]2022-06-30

[作者简介]杨良初,博士,社会发展研究中心研究员,研究方向为养老服务与财税政策;施文凯(通讯作者),博士,社会发展研究中心助理研究员,研究方向为社会保障与财税政策。

[基金项目]中国财政科学研究院“创新居家养老服务形式的财政政策研究”协作课题。

部和财政部印发《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》，决定安排中央专项彩票公益金，通过以奖代补方式，选择部分地区开展居家和社区养老服务改革试点，以巩固居家和社区养老在养老服务体系中的基础地位，满足绝大多数有需求的老年人在家或社区享受养老服务的愿望。截至目前，民政部和财政部已经确定五批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区，参与试点的地级市（含直辖市的区）达 203 个^①。2021 年，民政部和财政部又在 42 个地区启动实施了居家和社区基本养老服务提升行动项目。相关试点工作为推动我国社区居家养老服务改革奠定了良好的实践基础。2022 年 2 月，国务院发布《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，围绕推动老龄事业和产业协同发展，构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系，明确了“十四五”时期老龄事业和养老服务发展的总体要求、发展目标和工作任务。当前，深入研究我国社区居家养老服务的地方探索创新，系统分析社区居家养老服务的困难挑战与发展对策，是推进新时期养老服务体系高质量发展的重要任务。

二、我国社区居家养老服务的地方实践探索与模式创新

部分地区在实践中积极创新，探索形成了自助、互助、他助等多种养老服务模式，为我国推进社区居家养老服务改革提供了宝贵经验。本文主要分析五种典型模式。

（一）志愿服务互助养老模式：养老服务时间银行

为扩大养老服务社会参与，鼓励支持全社会为

老年人提供志愿服务，推动志愿服务产生的资源在个人、家庭、社会间形成可持续的循环，在公益互助养老的基础上逐渐产生了养老服务时间银行。时间银行是指志愿者将参与公益服务的时间存进银行，当自己遭遇困难时可以从支取“被服务时间”，其实质是通过时间银行中介来整合资源，对服务时间进行量化，实现劳动成果的延期支付，从而实现互助共济（马贵侠，2010；夏辛萍，2014；陈友华和施旖旎，2015；陈功和黄国桂，2017）。近年来，南京市和北京市等地区先后建立了养老服务时间银行，要点包括：一是运行机制方面，构建“政府主导、通存通兑、权威统一”的运行机制，时间银行由政府设立专项基金，资金由福彩公益金等保障，鼓励社会捐助，购买时间银行运营服务等必要工作经费纳入年度财政预算，列入民政部门预算安排。二是管理体系方面，构建行政上的多级时间银行管理体系，明确市、区和街道（乡镇）的工作分工和任务要点。三是服务主体方面，作为“储户”的志愿者分为个人志愿者和团体志愿者，申请条件较为宽松。四是服务对象方面，一般为年满 60 岁以上的老年人，重点关注经济困难、重度失能、失智、计划生育特殊家庭、重度残疾老人、空巢独居和高龄老人等。五是服务内容方面，一般以非专业性、非家政类且风险可控的服务内容为主，原则上可提供的养老志愿服务内容不包括本应由养老服务机构承担的服务事项及老年人家属应承担的义务。

（二）连接居家社区机构养老：全链条式养老服务

近年来，部分地区打破居家社区养老和机构养老的界限，将机构专业养老服务延伸、辐射到社区和家庭，探索出优势互补、持续发展、多方共赢、有效链接居家社区机构的“链式养老”模式（赵宇新，2018）。“链式养老”的实践内容包括^②：第一，鼓励支

^①其中，2016 年 26 个、2017 年 28 个、2018 年 36 个、2019 年 54 个、2020 年 59 个。

^②根据居家和社区养老服务改革试点的江苏省南通市经验整理。

持养老机构发挥专业人员、技术、设施等优势,承接运营社区养老服务设施,延伸开展居家养老服务,让专业照护团队走进老年家庭,开展形式多样的社区居家养老服务项目。第二,注重养老机构开展社区居家养老服务的可持续发展,将养老机构向所在区域辐射居家和社区养老服务的服务规模、服务项目及服务质量等纳入养老机构等级评定考核内容,分级提高养老机构运营补贴标准。第三,对上门开展居家养老服务的养老机构,符合基本照护保险服务机构准入条件的,按规定纳入照护保险协议管理范围。第四,对于投资兴办街道日间照料中心、社区居家养老服务站等社区居家养老服务设施的养老机构,给予社区居家养老建设补贴和运营补贴。第五,对承接运营街道老年人日间照料中心、社区居家养老服务站的机构给予减免相应房租和水电费用。第六,对养老机构连锁运营街道日间照料中心、社区居家养老服务站、社区长者驿家等,按连锁运营数量给予一次性品牌扶助补贴。第七,将小型养老机构前移至社区,让社区长者驿家与街道老年人日间照料中心、社区居家养老服务站、社区卫生服务机构等整合设置或邻近设置,为老年人提供涵盖机构照料、社区照护、居家护理的一站式综合服务。

(三)家庭养老照护床位模式:专养结合+医养结合

针对超大城市核心区域老龄化程度较高的特点,部分地区在实践中探索形成“专养结合+医养结合”的家庭养老照护模式,为解决大型城市核

心区域居家养老服务问题积累了经验^①。第一,“专养结合”家庭养老照护。该模式依托就近的养老服务机构,为居家养老的老年人提供基础服务和专业服务。其中,基础服务^②由签约养老服务机构提供,服务费用参照养老机构床位运营补贴,由财政资金保障。专业服务^③由服务对象或代理人 与签约养老服务机构共同商定,服务费用由服务对象自行承担。家庭养老床位补贴主要包括基础配置设备补贴、基础服务补贴和困境家庭老年人服务对象专业服务补贴。服务补贴采取“先服务、后结算”方式,由提供服务的养老服务机构每月按实际服务量提出申请。第二,“医养结合”家庭养老照护。高质量居家养老服务离不开医养结合的支撑。部分地区的家庭养老照护床位签约服务商与社区卫生服务机构、公办医疗机构或社会化医疗服务机构签订医养结合服务协议,实现了老年人的家庭医生签约,使其在家享受到签约家庭医生提供的健康管理服务;建立由签约服务商发起的加号、快速就医等老年人就医绿色通道服务和先抢救后结算等急救绿色通道服务,服务商协助完成开药取药、远程诊疗服务等。

(四)创新政府购买服务形式:打包养老服务需求

部分地区积极探索政府购买服务创新,扩大政府购买居家上门照护服务的范围,对老年人、重度残疾人、困境儿童等群体上门照护服务需求进行打包,引入专业第三方社会机构,采用“基础服务+个人定制服务”套餐结合方式^④,具体做法是:第一,政府推动、社会参与,实现运作规范化。坚持政府主导、社会参与、市场运作的理念,政府每年投入资金,为特定的老年人、残疾人、未成年人购买服务,居家养老服务中心为老年人提供活动

①根据居家和社区养老服务改革试点的北京市西城区经验整理。

②基础服务包括照护管理、需求评估、健康监测、安全协助、上门访视和技能指导等。

③专业服务包括生活照料、专业照护、健康管理、心理疏导、喘息服务和技能培训等。

④根据居家和社区养老服务改革试点的江苏省南京市江宁区案例整理。

和上门关爱服务。要求服务组织按照不低于已签约政府购买服务对象的一定比例,拓展老年人自费购买服务市场。居家养老服务中心可以获得不同级别政府提供的建设补贴和运营补贴。第二,分类服务、个性选择,实现服务标准化。通过政府采购公开招标引进专业养老服务机构提供上门服务,服务项目针对老年人、残疾人、未成年人三类对象,共有家庭保洁、买菜烧饭、代购代送、心理关爱等多个基础服务包,几乎涵盖了日常生活照料的所有内容。服务对象可根据自身需求,灵活选择所需服务项目。第三,整合数据,打通壁垒,实现数据共享化。针对老年人就餐多样化、便利化的刚性需求,部分地区通过与市场机构合作,将老年人家庭周边的社会餐饮门店发展成“老年人助餐点”,通过“刷脸就餐”的人脸识别技术记录财政补贴,并与民政部门的殡葬、低保数据交叉比对,实现了财政补贴的方便和精准。

(五)老年群体互助养老模式:农村养老互助探索

农村老年人口数量众多、居住分散,设施布局滞后于现实需求,农村养老服务体系是我国养老服务体系建设的重点和短板。和城市相比,农村老人的失能化程度更高、照料负担更重、空巢化速度更快、养老经济支持能力更弱(陈欣欣等,2021),养老服务面临诸多困境,亟需破题解决。部分地区在生活居住、农业帮扶、经济帮扶等方面积极创新,探索农村老年群体的互助养老模式。一是以农村幸福院为代表的生活居住模式。农村幸福院是政府为解决农村养老问题而推出的

一项重要举措,也是近年来在农村地区推广较多的养老服务模式^①。一般由政府主要负责出资兴建,实践中采取村级主办、互助服务、群众参与的形式;乡镇成立养老服务互助会,配置服务设施设备,着力解决散居农村特困供养老年人日间生活照料、情感交流、文体娱乐、精神慰藉等问题,方便老年人之间互助交流,丰富了老年人的精神生活,促进邻里团结和家庭和睦。二是以春帮秋扶为代表的农业帮扶模式。近年来,随着农村外出务工人员增多,春种秋收成为了农村留守、空巢、独居、失能等老年人的最大难题。部分地区创制了“春帮秋扶”模式^②,依托公益组织将老年人的种地收粮需求和供给服务零距离对接,实现送货上门、耕种到户、收粮在田,将助耕居家养老服务送到田间地头,有效解决老年人种地收粮难题。三是以激活闲置土地房屋为特点的经济帮扶模式。部分地区通过改革创新实现了农村“三块地”改革与养老社区建设的联动发展^③。依托乡村振兴计划,探索通过流转农民的闲置房屋,由村级经济合作社或第三方连锁化专业化团队统一管理,通过发展乡村旅游、引进创意团队入驻等,使农民从闲置房屋流转中获得收益。部分地区结合城企联动普惠养老专项行动^④,鼓励有实力、有爱心的企业到农村,通过土地流转、房屋租赁等方式整合农村闲置土地和住房,建设集生态观光、健康农产品消费、果蔬采摘、特色农业体验和养老服务于一体的田园养老综合体。通过以奖代补、镇村两级协调扶持,积极引导乡贤能人通过土地入股、投资投劳等方式领头兴办农业生产和养老服务相结合的乡村养老合作社,既盘活了农村闲置土地,激活了闲置劳力,又解决了农村养老服务不足和农村老人养老资金不足的问题,实现“以地养老”和劳动时间存储置换。

①根据居家和社区养老服务改革试点的辽宁省鞍山市经验整理。

②根据居家和社区养老服务改革试点的辽宁省鞍山市经验整理。

③根据居家和社区养老服务改革试点的上海市奉贤区经验整理。

④根据居家和社区养老服务改革试点的湖北省咸宁市经验整理。

三、当前我国社区居家养老服务发展面临的困境和挑战

受制于我国经济社会发展阶段和城乡二元体制的影响,广大农村地区缺乏充足的人力、物力和财力,现阶段难以像城市一样发展规范化和专业化的社会养老服务体系。为了缓解农村养老服务供给问题,部分地区通过村级自治组织将村民组织起来,通过互助形式为农村老年群体提供养老服务,成为现阶段解决农村养老问题的重要方式。但是,经过多年发展,农村互助养老服务发展仍面临对政府依赖严重、缺乏内生动力、服务定位不准确等诸多方面的制约(张岭泉,2021)。

(一)政府、社会、家庭提供居家养老服务的边界不清

家庭养老是养老服务的基础,家庭是社会的细胞,是家庭养老服务的主要承担者。但随着社会化大生产,家庭养老功能也在逐渐社会化。特别是对于失能、失智、失独老人及孤寡老人,家庭难以承担养老服务的职责,必须由政府或社会提供基本养老服务。居家养老服务随着工业化与社会化分工的发展日益社会化,政府和社会组织参与的社会化养老服务越来越重要。如何确定政府、社会、家庭在提供居家养老服务中的边界,成为推进居家养老服务健康发展的关键点。

(二)财政收支矛盾加剧社区居家养老公共服务投入的难度

财税政策是支持高质量养老服务体系建设的政策工具(杨良初和施文凯,2022)。近年来,受新冠疫情的影响,我国经济增长受到抑制,政府财政收入增长变缓。2022年第二季度我国GDP

同比增长0.4%,全国财政收入同比增长8.6%。当前,我国“外防输入、内防反弹”压力较大,各地疫情对经济增长形成一定冲击,全年财政收入增长不容乐观。由于社区居家养老服务中的基本公共服务主要靠区、县和街道、乡镇财政提供,中央财政可能仅根据社区居家养老服务发展需要给予某项专项补助,或在给地方安排转移支付时考虑社区居家养老服务的因素,总体上主要依靠地方特别是基层财政安排财力。而区、县财政和街道、乡镇财政多是最为困难的两级财政,受疫情影响很难安排更多财力支持社区居家养老服务的发展。部分街道社区为完成上级布置的社区居家养老服务事项,不得不挪用其他经费。可见,短期内依靠基层或中央财政增加社区居家养老服务有关的公共服务投入存在较大难度。

(三)政府财政支持社区居家养老服务的政策碎片化与不精准性问题较突出

尽管社区居家养老服务中的基本公共服务属于地方财政支出责任,但由于基层财政困难和地区发展不平衡,中央财政有必要给予基层财政有关社区居家养老服务方面的专项转移支付。近几年,民政部和财政部给予地方社区居家养老服务试点改革资金支持就属于这一类。但目前大多数基层财政没有安排专门用于支持社区居家养老服务的财政支出,而是与社区行政经费混在一起安排养老服务支出,出现社区居家养老服务支出挤占社区行政经费支出的现象。中央财政尽管出台了一些支持社区居家养老服务的财政与税收政策,但实践中存在一定的“撒胡椒面”和缺乏精准性的问题;比较富裕的地区出台了一些支持社区居家养老服务的财税政策,比如养老床位补贴、购买养老服务的政策,但碎片化现象较突出;而一些比较困难的地区基本上没

有出台支持社区居家养老服务的财政政策,财政支持社区居家养老服务的政策与资金“缺位”问题较突出。

(四)社区居家养老服务需求多样化与各地养老服务方式单一化之间的矛盾较为突出

以2018年南京市委研究室组织开展的“南京市社区养老服务现状的调研普查”为例,该调查获得面向社区居家养老服务中心有效问卷285份、获得面向老人的抽查问卷1160份。通过分析发现,社区在满足老年人养老需求的程度和能力之间存在差异,并且社区居家养老服务无论在数量、质量还是结构上都难以满足老年人多样化的需求(李白羽,2020),表明居家养老服务项目付费愿意与需求之间存在较大差距,很大程度上受老年人收入水平的限制。就目前社区居家养老服务的现状看,社区或其他社会组织提供的养老服务仅限于老人物质生活需要,如日间照料、助餐、购买生活用品、家政服务等,在帮助老人排遣孤独、看病就医、压力发泄或是其他精神方面以及更高层次需求等方面还不完善。特别是社区居家养老服务与互联网、智能化结合还很滞后。整体来看,当前我国社区居家养老服务形式相对单一,不能满足老人的多元化需求。

(五)社区居家养老服务融资难,社会资本不愿进入

社区居家养老服务大多属于公共产品或准公共产品(杨良初等,2016),纯粹市场提供的服务不多。属于公共产品部分的服务应由政府提供,属于准公共产品部分的养老服务需要政策支持。从现实来看,财政、税收、信贷、土地、工商等宏观政策对社区居家养老服务的支持存在碎片化、力度小等问题,特别是对社会资本进入社区居家养老服务缺乏明确的政策引导。如果财政补贴政策与税收优惠政策支持不到位,进入社区居家养老服务的资本难以盈利甚至处于亏损边缘,将无法吸引更多社会资本

进入这一领域。这也是社区居家养老服务停滞不前的重要原因。

四、促进我国社区居家养老服务高质量发展的对策与建议

(一)持续强化并巩固社区居家养老的基础性地位

社区居家养老是低成本应对人口老龄化的主要方式,也是整合各类养老资源的有效途径。部分欧美发达国家的实践已经证明,在人口老龄化加深、床位需求激增背景下,社区居家养老优于机构养老。目前,世界上大多数老年人选择社区居家养老,即使在人口老龄化程度高的国家,社区居家养老也是主体(李志宏,2021)。

从实际情况看,我国老年人口数量较大且多数老年人支付能力不高,绝大多数老年人还是选择居家养老,目前入驻养老机构养老的老人占比依然很低。因此,让更多老年人实现居家和社区养老符合我国国情和老年群体实际情况。同时,老年人多有“原居养老”(Aging in place)的基本愿望,社区居家养老契合家庭的情感文化需求和老年群体的人际交际特点。因此,未来养老服务体系建设的目标必须下移,切实把社区居家养老作为重点,真正发挥政府在养老服务中的基本保障作用。

(二)审慎确定社区居家养老服务内容,避免“财政诱导需求”

第一,要正确看待居家和社区养老的概念和功能(丁建定,2013)。一是居家养老并不等同于传统的家庭养老。居家养老隶属社会化养老的范畴,其不能剥夺和取代家庭养老的功能。二是社区养老并不等同于机构养老。社区养老需要社区养老设施,但这些设施绝不是具有法人资格的养老机构,而是公共服务设施。社区养老是为居家养老提供必要的依托和辅助,以更好地提高居家

养老的效果。

第二,要坚决避免“财政诱导需求”。当前,我国仍处于社会主义初级阶段,在整体推进社区居家养老服务体系过程中,应始终坚持尽力而为和量力而行的基本原则,不出台超越经济社会发展阶段和国情国力的政策,应当在精准调研和摸清情况的基础上确定财政资金的支出范围和方式。

(三)高度重视农村养老服务问题,加大政策和资金供给

现阶段,健全农村互助养老服务体系需要加大政策和资金供给。一是保障充足的资金支持。我国不同地区经济发展水平差异较大,各地应在财政资金支持基础上,积极探索通过连接村委会和社会多种资源、壮大农村集体经济等途径,为农村互助养老提供资金支持。二是提升医养结合的水平。提供卫生健康服务是农村互助养老的重要内容,未来应在农村投入更多的医疗资源,村卫生室负责定期体检、疾病预防知识的介绍,乡镇卫生院加大基础疾病治疗和康复治疗能力。三是丰富互助养老的内容。农村互助养老服务应在满足基本物质需求的基础上,重点关注农村老年群体的精神状态和娱乐生活等方面,同时要特别注重帮助农村老年群体通过社团活动、社群工作以及力所能及的劳动实现自我价值。

(四)加快转变政策理念,加强体制机制建设

第一,加快转变政策理念。社区居家养老服务事项繁多,政策理念上需要坚持“以人民为中心”原则,由“人找政策”向“政策找人”转变,分类施策、多措并举,从不同年龄、健康状况等老年人的需求出发,统筹考虑城乡老年群体的异质性特征,强调相关政策的系统性、综合性、衔接性。

第二,加强体制机制建设。加强制度顶层设

计,加快推进养老服务领域“放管服”改革,推进居家社区机构养老之间的链式互动,通过政府购买服务等方式积极推进专业养老机构向社区居家养老服务领域延伸,注重充分发挥税收优惠政策的作用,通过承运日间照料中心等方式实现养老服务的共治。

(五)促进多元主体参与,拓宽投融资渠道

居家和社区养老服务是我国多层次养老服务体系的基础,但这并不意味着政府要大包大揽。在推进社区居家养老服务体系过程中,政府首先要明确责任边界,在普惠性和兜底性保障方面积极有为,同时也要充分调动个人、家庭、社会、企业等多主体共同参与到社区居家养老服务体系中。建立多元化筹资渠道,通过完善政策体系来鼓励和支持企业让利、社会捐赠和志愿服务,实现社区居家养老服务中的政府、个人、家庭与养老机构、社会组织、企业之间的良性互动。

(六)完善财政补贴政策,提高政策精准性

第一,注重财政政策精准性,实现供需双方匹配。一是要精准认定对象,在财政可负担范围内实现政府购买基本养老服务从“保障基本”向“适度普惠”转变。二是要精准评估需求,加强前期调查工作,确定不同老年群体的需求情况。三是要精准提供服务,综合分析老年人经济、身体状况和家庭、需求情况等基本信息,灵活采取上门服务和定点服务等方式,寻找政府部门、服务供应商和服务对象三方的“最大公约数”。

第二,提高政策的绩效导向,确保公共资金效用。一是要制定考核办法,通过引入第三方评价机制,对政府购买服务进行全流程评价,定期对项目进行绩效跟踪。二是要细化评价指标,围绕“决策、过程、产出、结果”四个环节,将相关评价指标具体细化,进行全面综合评价。三是重视结果运用,建议

评价结果向社会公开,并作为之后选择服务供应商等承接主体的主要依据。

(七)加强智慧养老服务,强化人才队伍建设

第一,在数字经济时代,各地应积极探索“互联网+”“物联网+”的智慧养老服务。推进智慧养老服务体系应坚持政府主导,打造市域一体、覆盖城乡的综合养老服务信息平台;在地市级层面建立社区居家养老服务信息系统、老年群体个人信息库和社区居家养老需求信息库,对老年人的年龄分层、地域分布、居住状况、子女情况、服务需求等信息进行多维度的统计分析和可视化呈现,为精准对接供需和实现科学决策提供依据;同时,加大对居家老年人在入网、话费和具有呼救功能的老年话机等方面的政府补贴力度,提高社区居家养老的智能化水平。

第二,加快推进养老护理职业发展体系改革。针对养老护理人员不足且人才流失严重、护理人员教育水平偏低、职业晋升渠道不畅等问题,应以实现养老护理人员稳定性、可持续、专业化、职业化发展为导向,以健全职业发展通道为抓手进行内涵全面的整体性体系建设。大力推进针对不同技术人员开展个性化和针对性的专业培训,建立健全养老行业晋升渠道并强化人才职业化发展路径,同时规范继续教育培养制度,强化领军人才专业化发展。

参考文献:

- [1] 马贵侠.论“时间银行”模式在居家养老中的应用[J].南京理工大学学报(社会科学版),2010,23(6):116-120.
- [2] 夏辛萍.时间银行:城市社区养老服务的新模式[J].中国老年学杂志,2014,34(10):2905-2907.
- [3] 陈友华,施旖旎.时间银行:缘起、问题与前景[J].人文杂志,2015(12):111-118.
- [4] 陈功,黄国桂.时间银行的本土化发展、实践与创新——兼论积极应对中国人口老龄化之新思路[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017,54(6):111-120.
- [5] 赵宇新.养老不离家——记江苏省南通市链式居家养老服务特色模式[J].中国民政,2018(24):26-29.
- [6] 陈欣欣,陈燕凤,龚金泉,等.我国农村养老面临的挑战和养老服务存在的突出问题[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(4):64-77.
- [7] 杨良初,施文凯.“十四五”时期推进养老服务体系高质量发展的财税政策建议[J].中国财政,2022,8.
- [8] 李白羽.南京市社区居家养老服务多元主体合作路径研究[D].南京师范大学,2020.
- [9] 杨良初,王敏,孟艳.促进中国老龄产业发展的财政政策研究[J].财政科学,2016(12):78-87.
- [10] 李志宏.构建居家社区养老生活共同体破解养老难题[J].中国国情国力,2021(10):4-8.
- [11] 丁建定.居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策[J].中国人民大学学报,2013,27(2):20-26.
- [12] 张岭泉.农村互助养老模式研究[M].人民出版社,北京. P101-132.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第13页)

- [22] 贾康.中国财税体制改革的经验和愿景展望[J].中国经济报告,2019(1):24-31.
- [23] 贾康.财政与国家治理现代化——基于学理和实践的多维认知[J].财政监督,2019(6):34-43.
- [24] 楼继伟:中国政府间财政关系再思考[M].中国财政经济出版社,2013年.
- [25] 贾康,苏京春,梁季,刘薇.全面深化财税体制改革之路:

- 分税制的攻坚克难[M].人民出版社,2015年.
- [26] 贾康,刘薇.财政体制转型[M].浙江大学出版社,2015年.
- [27] 贾康,刘薇.构建现代治理基础:中国财税体制改革40年[M].广东经济出版社,2017年.
- [28] 贾康.供给侧改革主线上的未来财税[M].商务印书馆,2019年.

【责任编辑 王东伟】

生育补贴、养老金支付与生育率变动

沈忻昕 张 镇

(东北财经大学,大连 116025)

内容提要:本文构建了包含生育补贴的世代交叠模型,分析了生育补贴政策实施以及不同养老金支付模式对生育率、养老金支付能力以及储蓄率等宏观经济变量的影响,从而为财政支出结构和生育及养老的优化给出相关的解决方案。研究发现:在新古典增长理论框架下,无论现收现付制养老保障制度还是统筹制养老保障制度,养育成本的提高和预期寿命的延长均会通过抑制生育率下降的渠道使得经济增长放缓;生育补贴的支持力度越大越能提高生育率,进而促进经济增长。总的来说,统筹制养老保障下各项经济变量具有优势,这与我国推行统筹制养老保障制度的目标相一致。

关键词:养育成本 生育补贴 养老保障生育率 世代交叠模型

中图分类号:C923 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0092-12

一、引言

长期以来,充裕与低廉的劳动力供应在强化加工类产业比较优势的同时,也为“中国增长奇迹”的实现提供了持续动力(Wang, 2021)。但在计划生育所形成的生育限制、育儿成本递增、家庭与婚姻稳定性走低等多维因素作用下,我国生育率近年来出现断崖式下降。2020年人口出生率首次跌破1%,已婚妇女平均生育意愿仅为1.3个,“刘易斯拐点”阶段劳动力供应短缺特征不断凸显^①。为此,从2011

年的双独二孩、2013年的单独二孩、2015年的全面二孩再到2021年部分地区的三胎政策,我国不断调整生育政策,并通过不同渠道释放了短时期内将全面放开生育限制的政策预期。但从效果看,虽然第七次人口普查数据中少儿人口相比第六次人口普查数据得到回升,生育限制解绑取得了部分成效,但整体上我国生育率依然处于下降通道中(蔡昉, 2022)。为此,2021年中央政治局会议提出优化生育政策,实施三胎及配套支持措施的政策信号,生育补贴、子女教育个税抵扣等不同形式的生育激

[收稿日期]2022-09-07

[作者简介]沈忻昕,公共管理学院博士研究生,辽宁社会科学院城市发展研究所副所长、研究员,研究方向为公共政策管理;张镇,经济学院硕士研究生,研究方向为宏观计量与均衡模型分析。

[基金项目]国家自然科学基金“面向农村相对贫困者主体性价值提升的助推机理与政策设计研究”(72274029);国家自然科学基金“贫困跨代干预复合架构的机理分析与政策系统设计”(71774027);辽宁“百千万人才工程”资助项目。

①目前,针对中国劳动力供应的研究普遍认为,中国已经越过刘易斯第一拐点,只是在第一拐点具体发生时点以及是否会在短时间内出现刘易斯第二拐点存在争议。

励政策渐次实施。生育补贴被明确纳入到地方政府预算成为财政支出的常规项目。那么,生育补贴是否能够通过降低生育成本有效撬动生育率的逆势上升?这种财政支出结构的偏向性调整,又对储蓄、投资以及总产出等宏观经济变量形成何种冲击?当生育补贴成为财政支出经常性项目,又该如何确定实际的生育补贴强度从而能够有效平衡“稳增长”与“促生育”的多维财政目标?

另一方面,随着预期寿命的不断上升,我国快速逼近深度老龄化社会,2020年65岁以上人口占比已达12.77%,而生育率的下降不仅意味着少儿人口数量的锐减,也一定程度上主导了家庭结构的改变——由多子女家庭向少子化家庭甚至丁克家庭结构形式的转变。基于家庭结构主导的代际养老模式的人口基础不断削弱,社会养老需求持续上升,而这一需求在城市凸显的同时也更为普遍的开始在农村地区蔓延。其结果是,我国养老保险金收支失衡日趋严重,财政不得不为养老保险兜底,部分省市甚至出现了只有依靠转移支付与省级调剂金才能“保养老金发放”的情况。根据中国社会科学院《中国养老金精算报告:2019-2051》的分析,若维持现有的企业缴费率水平,我国养老金结余将在2031年达到峰值,并迅速于2040年耗尽。那么,在当前的养老金财政补贴格局下,其又对宏观经济存在何种影响?是否存在“做大蛋糕”的增量路径实现养老金、经济增长与财政支付能力的有效平衡?厘清这些问题,不仅有助于分析生育与养老两个端口财政支出结构调整对宏观经济的完整影响,也能够为进一步优化财政支出结构、适度提升生育激励与养老保障的政策效率提供启示。

具体到上述问题,现有文献在分析生育率变化、社会保障支出以及宏观经济运行时,更多的基于一个生育率内生的世代交叠模型展开讨论。其目的是通过生育率的引入,在一个双内生框架中论证宏观经济运行与生育率、劳动力供给间的交互式影

响。如Barro和Becker(1989)率先在世代交叠模型中引入了利他主义假说,他们认为父母将孩子视为消费品并从抚养孩子中获得满足感。在利他主义假说下,Groezen和Meijdam(2008)发现通过财政补贴生育的形式会降低抚育孩子的边际成本,从而提高生育率;而Fanti和Gori(2014)则从相反的视角进行研究,对生育儿童的代表性个体进行征收儿童税,发现儿童税的提升会降低生育率。Omori(2009)研究发现提高用于社会福利和公共教育投资的所得税会提高生育率;而在税率保持不变的情况下,教育税对生育率的影响是中性的。Miyazaki(2013)考虑更加普适的育儿成本模型——同时包含养育子女时间成本和养育子女物质成本,发现生育率的提高取决于物质成本相对于时间成本的大小。国内学者对于生育变动和社会保障的研究也有着不同的见解。庄子银(2002)指出社会资本存量的持久变化对稳定状态的生育率有持久的影响。而高奥和龚六堂(2015)从国有资本划入养老保障进行考虑,发现国有资本划入养老保险会降低生育率。耿志祥和孙祁祥(2020)发现延迟退休会提高均衡时的生育率水平,但是提升幅度有限。于也雯和龚六堂(2021)引入隔代抚养和生育补贴来分析对生育率的影响,发现隔代抚养和生育补贴对生育率和人力资本具有提升作用。

与前述研究更为关注财政补贴是否实现了生育激励不同,还有一些研究,则在一个更为宏观的分析框架中,将政府提供生育补贴视为一种典型的“财政支出结构调整”行为,进而论证了这种支出偏向性调整对投资、增长以及社会整体福利的冲击,如Pecchenio和Utendorf(1999)在不同人口假设下,讨论社会保障税对资本积累、教育支出、社会福利和经济增长的影响,发现在大多数情况下,社会保障会对教育支出形成挤占,从而降低经济增长和社会福利。Agenor和Neanidias(2011)在内生增长框架下研究政府支出在卫生、教育和基础设施之间的最

优配置问题,发现基础设施建设支出的增加会挤出私人投资,从而降低财政支出乘数并影响商品生产、保健和教育服务的供应。Afonso 等(2014)将政府支出分为教育、卫生、基础设施和研发补贴,发现研发补贴的增加具有最为直接的经济刺激效应,而教育、卫生支出则在短期内与社会总产出水平弱相关,其作用更多地反映在社会福利实现的提升。Wang(2021)则假设政府支出用于养老金和失业补助,发现生育率与名义账户率呈正相关,提高养老金可以降低失业率。贾俊雪和郭庆旺(2011)发现公共教育投入在一定范围内,与经济增长呈现倒 U 型的关系。严成樑(2017)通过将财政支出分为生产性财政支出和社会保障支出,发现养老保险缴费率与财政养老保障支出占比成倒 U 型关系。

然而,现有文献在论证生育率、养老保障、财政支出与宏观经济运行间关系时,往往选择养老或生育的单维切入视角,很少将生育与养老纳入到一个分析框架中,而我国对代际养老的依赖,实际上增强了生育端向养老端传递的强度与渗透直接性。同时,在外生给定的财政收入限制下,政府财政支出存在生育补贴还是养老补贴的决策选择与替代性支出结构,而这在现有文献中也被忽略了。

现有文献在世代交叠模型中,往往将生育补贴简单处理成为一种社会个体的收入增量,却很少讨论生育补贴通过生育成本降低影响生育率的微观路径,而实际上生育补贴撬动生育率的关键机制便在于通过降低生育成本进而影响生育意愿。为此,本文尝试在一个内嵌生育成本(养育子女时间成本和养育子女物质成本)的世代交叠模型中,同时纳入生育补贴与养老补贴,进而分析其对生育率、储蓄等宏观经济指标的现实冲击与影响机制。相对现有文献,本文的边际贡献体现在:一是将生育成本引入到生育率内生的世代交叠模型中,提供了实施生育补贴对生育率影响的传导路径;二是创新性地

将补贴视为一种可选择的财政支出结构调整方向,进而论证了在有限财政支付能力限制下,生育补贴、养老补贴两种替代性财政支出结构调整方向对生育率以及养老金支付能力的差异化影响效应,从而为我国优化财政支出结构、实现养老兜底与生育激励的双重目标提供了最优财政支出结构确定的证据,拓展了生育率问题研究的分析视域。

本文剩余部分内容安排如下:第二部分构建了一个包含生育成本与财政支出结构调整的世代交叠模型;第三部分是数值模拟和结果分析;第四部分是稳健性分析;第五部分是结论与政策建议。

二、生育成本内嵌的世代交叠模型构建

借鉴 Miyazaki(2009)、严成樑(2017)的研究,本部分构建一个包含财政支出结构变动的世代交叠模型,并假定社会由三部分组成,即社会代表性个体、产品部门和政府。

(一)代表性个体

假设社会代表性个体一生分为两个时期,成年(t 期)和老年($t+1$ 期)两个阶段,同时参考耿志祥和孙祁祥(2020)的研究,假定社会代表性个体的总体效用由成年期和老年期的消费及生育子女数量共同决定,考虑到现实经济生活中预期寿命的不断提高,会对个体老年期的消费效用形成影响,在老年消费效用上纳入老年人的生存概率 $\pi \in (0,1)$, π 越大,表示预期寿命越长。由此,代表性个体效用函数可以表示为:

$$U_t = \ln c_t + \pi \varphi \ln d_{t+1} + \gamma \ln n_t \quad (1)$$

其中, c_t 与 d_{t+1} 分别是代表性个体的成年期与老年期消费, n_t 为生育子女数量, $\varphi \in (0,1)$ 为时间偏好贴现因子, $\gamma \in (0,1)$ 表示对于子女的偏好程度,该指标衡量了对于生育子女的喜爱程度。

内生生育率的 OLG 框架下对于养育子女的成本考察具有不同的方式:养育子女时间成本、养育子女物质成本和两种养育子女成本的结合等。本文

借鉴 Miyazaki(2009)和郭凯明(2020)的设定形式,将养育子女成本设置为养育子女物质成本和时间成本的结合。假设个体在成年期参加工作并提供 ϕ 单位时间照顾每一位子女,其总的子女照顾时间分配总量为 ϕn_t ,此时,成年人的劳动时间 l_t 满足 $l_t=1-\phi n_t$ 。再假定代表性个体提供 1 单位有效劳动所获得的工资 w_t 外生给定,则通过劳动获得的收入为 $I_t=[1-\phi n_t]w_t$ 。

再假定个体需按照 θ_t, ε 的工资比例缴纳生育保险和养老保险,剩余收入用来消费、储蓄和抚养儿女。其中储蓄额为 s_t , $t+1$ 期资产增值率为 R_{t+1} 令养育单个子女的成本为其有效工资比重的 q , 则代表性个体养育子女的总成本为 $n_t q w_t$, 当代表性个体进入老年阶段,记个体储蓄总收益为 $R_{t+1} s_t / \pi$, 可获得养老金总额为 P_{t+1} 。

将政府生育补贴引入模型,假定政府为鼓励家庭生育,为每个家庭生育行为提供生育补贴,参考 Van Groezen & Meijdam (2008)、Fanti & Gori (2014)的研究,假定政府按照个体工资水平给予固定比例补贴,此时代表性个体每生育一个儿童获得的生育补贴为 δ , 此时代表性个体在成年(t 期)和老年期($t+1$ 期)的预算约束分别满足:

$$c_t + s_t + n_t w_t (q - \delta) = (1 - \varepsilon - \theta_t) w_t \quad (2)$$

$$d_{t+1} = \frac{R_{t+1} s_t}{\pi} + P_{t+1} \quad (3)$$

由此,其完整一生的预算约束为:

$$c_t + \frac{\pi(d_{t+1} - P_{t+1})}{R_{t+1}} + n_t w_t (q - \delta) = (1 - \varepsilon - \theta_t) w_t \quad (4)$$

在(2)、(3)的预算约束下进行最优效应求解,得到:

$$s_t = \frac{\pi \varphi w_t (1 - \varepsilon - \theta_t)}{1 + \pi \varphi + \gamma} - \frac{\pi(1 + \gamma)}{1 + \pi \varphi + \gamma} \frac{P_{t+1}}{R_{t+1}} \quad (5)$$

$$n_t = \frac{\gamma(1 - \varepsilon - \theta_t)}{(1 + \pi \varphi + \gamma)(q - \delta)} + \frac{\pi \gamma}{(1 + \pi \varphi + \gamma)(q - \delta)} \frac{P_{t+1}}{R_{t+1} w_t} \quad (6)$$

(二) 厂商

假定产品市场由无数个同质性的企业构成,并

且完全竞争,厂商使用物质资本并雇佣劳动进行消费品生产。

假设企业采用柯布道格拉斯型技术进行生产,则生产函数具有形式:

$$Y_t = A K_t^\alpha (h_t N_t)^{1-\alpha} \quad (7)$$

其中, K_t 为物质资本, h_t 为有效劳动时间, N_t 为第 t 期的年轻人数量,则人力资本存量满足 $H_t = N_t h_t$, 再假定 $t+1$ 期年轻人数量为 $N_{t+1} = N_t n_t$, 生产为 $y_t = A k_t^\alpha h_t^{1-\alpha}$, 其中 $k_t = K_t / N_t$ 表示为单位有效的劳均物质资本产出,用 R_t 表示物质资本收益率, w_t 为单位劳动市场工资,资本在一期内完全折旧。由利润最大化原则,得到一阶条件为:

$$w_t = A(1 - \alpha) k_t^\alpha h_t^{1-\alpha} \quad (8)$$

$$R_t = A \alpha k_t^{\alpha-1} h_t^{1-\alpha} \quad (9)$$

(三) 政府

目前,我国为鼓励生育,推出教育专项税收减免措施,且各个省份在中央政府的指示下,推出优化生育政策实施方案等措施,聚焦降低养育成本,江西、吉林等地方在现有的生育保险基础上,已经开始将生育补贴纳入财政支出计划^①,以期优化生育政策促进人口长期均衡。

对于为社会个体生育行为提供生育补贴 δw_t 的政府而言,其生育补贴的均衡目标实际需满足约束:

$$n \delta w_t h_t = \tau_n w_t h_t \quad (10)$$

再来考虑养老金问题,经济社会中存在三种养老保障制度:现收现付制、统筹制和完全基金制。我国现在实行的养老保障制度为统筹制(汪伟和咸金坤,2020),即个人账户下的养老金可进行投资,并于老年时获得投资收益,统筹账户下养老金来自当期年轻人缴纳的统筹账户养老金。

然而,根据中国社会科学院《中国养老基金运行白皮书:2015-2020》的统计,我国两级财政对于社会保障的补贴总额在 2015 年-2020 年间年均均为 1.64 万亿,这意味着虽然我国进行养老金改革,实

①13 省份优化生育政策:探索产假用工成本分担,托育设施“强供给”成焦点: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1737125887646610170&wfr=spider&for=pc>

行社会养老保险统筹机制,但是依然没有改变养老金现收现付制的情况。特别是在一些人口净流出省份养老基金缺口呈现持续扩大态势,黑龙江等省份已经出现养老基金零结余情况。景鹏和郑伟(2019)、耿志祥和孙祁祥(2020)的研究也发现,名义上的统筹制实际逐渐表现为现收现付制的特征,即由劳动者缴纳的个人账户资金被全部用于当期养老金发放。

本文结合养老保障制度现状,参考 Fanti & Gori (2014)的研究,将现收现付制与完全基金制纳入到一个统一的分析框架中,具体的,假定缴纳的养老金按 $\xi(\xi \in [0, 1])$ 比例进入统筹账户, $1-\xi$ 比例进入个人账户,当 ξ 为 1 时,即现收现付制,当 ξ 为 0 时,即完全基金制。

假设中央政府为地方养老基金实施全额兜底,即养老保障资金账户每期能够实现收支平衡,则有:

$$P_{t+1}\pi N_t = \xi \varepsilon N_{t+1} w_{t+1} + (1-\xi) \varepsilon R_{t+1} N_t w_t \quad (11)$$

(四) 资本市场出清下的模型均衡解

在现收现付制养老保障下,当期资本来源于上一期的年轻人的储蓄,此时 $\xi=1$,而在统筹制养老保障制度下,当期资本来源于上一期年轻人的储蓄和个人账户养老金,即

$$K_{t+1} = s_t N_t + (1-\xi) \varepsilon w_t N_t \quad (12)$$

式(2)两边同时除以 N_{t+1} , 得到劳均资本:

$$k_{t+1} n_t = s_t + (1-\xi) \varepsilon w_t \quad (13)$$

即有:

$$k_{t+1} = \frac{1}{(1+n_{t+1})\phi} \left[\frac{\varphi B w_t}{1+\varphi+\gamma} - \frac{1+\gamma}{1+\varphi+\gamma} \frac{P_{t+1}}{R_{t+1}} \right] \quad (14)$$

其中: $B=1-\tau(1-\theta)-\eta$

根据式(5)、(8)、(9)、(10)、(11)、(13)可解得市场出清条件下社会代表性个体的最优储蓄水平为:

$$s_t = \frac{\pi \varphi \alpha w_t (1-\varepsilon-n\delta) - (1+\gamma) [\xi \varepsilon (1-\alpha) + \alpha] (1-\xi) \varepsilon w_t}{(1+\pi \varphi + \gamma) \alpha + (1+\gamma) \varepsilon \xi (1-\alpha)} \quad (15)$$

定义 $\hat{s} = s_t / w_t$, \hat{s} 为储蓄率,则在效用最大化原则

下,代表性个体最优子女生育数量满足:

$$n_t = \frac{\gamma(1-\varepsilon\xi)\alpha A(1-\alpha)}{[(1+\pi\varphi)(q-\delta)+\gamma q]\alpha A(1-\alpha)-\gamma\varepsilon\xi(1-\alpha)\frac{k_{t+1}}{k_t^\alpha}} \quad (16)$$

且有:

$$\frac{k_{t+1}}{k_t^\alpha} = \frac{\alpha\pi\varphi A(1-\alpha)(1-\varepsilon\xi-n_t\delta)}{C n_t} \quad (17)$$

在新古典经济增长理论框架下,当经济收敛时稳态时 $n_{t+1}=n_t=n^*$, $k_{t+1}=k_t=k^*$, 结合式(16)、(17), 得到均衡状态下的劳均资本稳态和生育率:

$$n^* = \frac{\gamma(1-\varepsilon\xi)(1+\pi\varphi+\gamma)[\alpha+\varepsilon\xi(1-\alpha)]}{[(1+\pi\varphi)(q-\delta)+\gamma q]C+\gamma\varepsilon\xi(1-\alpha)\pi\varphi\delta} \quad (18)$$

$$k^* = \frac{\alpha\pi\varphi A(1-\alpha)(1-\varepsilon\xi-n^*\delta)^{\frac{1}{1-\alpha}}}{C n^*} \quad (19)$$

根据式(18)与(19)可推演得到结论一:生育率与养育子女成本成反比,即养育成本越高,生育率越低。生育补贴降低抚养子女的养育成本,有助于生育率的提高,生育补贴越大,对生育率的提升越显著。

再来分析养老金,对式(11)进行均衡求解可得:

$$\frac{\partial n^*}{\partial \delta} = \frac{-J \frac{\partial T}{\partial \delta}}{T^2} > 0 \quad (20)$$

$$\frac{\partial n^*}{\partial q} = \frac{-J \frac{\partial q}{\partial T}}{T^2} < 0 \quad (21)$$

为简单求导,不妨令 n^* 分子为 J , 分母为 T , 分子 J 不包含 δ , 分母 T 包含 δ , 且分母为 δ 的一次函数, $\frac{\partial T}{\partial \delta} < 0$, 故 $\frac{\partial n^*}{\partial \delta} > 0$ 。同理, 分子不包含 q , 分母包含 q , $\frac{\partial T}{\partial q} > 0$, 故 $\frac{\partial n^*}{\partial q} < 0$ 。

因此在市场出清状态下,稳态养老金满足:

$$P^* = \frac{\xi \varepsilon w^* n^* + (1-\xi) \varepsilon R^* w^*}{\pi} \quad (22)$$

由此可得结论二:养老金伴随生育补贴的影响是不确定的,其个人账户的养老金收益取决于资本产出弹性 α ; 稳态下的资本稳态随着生育补贴的升

高而下降。进一步的,由于

$$\frac{\partial P}{\partial \delta} = \frac{\xi \varepsilon \left(\frac{\partial n^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} n^* \right) + (1-\xi) \varepsilon \left(\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} R^* \right)}{\pi} \quad (23)$$

由结论一可知, 统筹账户养老金 $\xi \varepsilon \left(\frac{\partial n^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} n^* \right)$, 个人账户养老金对生育补贴的作用为 $(1-\xi) \varepsilon \left(\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} R^* \right)$, $\frac{\partial k^*}{\partial \delta} < 0$, $\frac{\partial w^*}{\partial k^*} > 0$, $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} < 0$, 故 $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} > 0$ 。由 $\frac{\partial w^*}{\partial k^*} > 0$ 知, 资本稳态的提高会提升工资, $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} < 0$ 知, 资本稳态的提高会降低收益, 收益的提高会提高个人储蓄的积极性(严成樑, 2017); $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} > 0$, 生育补贴对于储蓄收益的影响是正向的; 而 $\frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} < 0$, 生育补贴对于工资的影响是负向的; 故统筹账户的养老金对于生育补贴的影响不确定。生育补贴对于个人账户养老金的影响取决于参数 α , 我们发现当 $\alpha \geq 0.5$ 时, $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} R^* \leq 0$; 而 $\alpha < 0.5$ 时, $\frac{\partial R^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} w^* + \frac{\partial w^*}{\partial k^*} \frac{\partial k^*}{\partial \delta} R^* > 0$, 即资本产出弹性的取值决定生育补贴对于个人账户养老金的影响作用, 故生育补贴对于养老金的影响不确定。

结论三: 预期寿命的延长对于生育率具有抑制作用, 对于资本稳态具有促进作用。

由于 $\frac{\partial n^*}{\partial \pi} < 0$ 且 $\frac{\partial k^*}{\partial \pi} > 0$, 这意味着预期寿命的延长会导致社会个体老年时的消费增加, 而个人为了平滑一生的消费效用, 将减少年轻时的养育子女费用, 故生育率下降; 减少养育子女费用来增加储蓄, 以此获得更高的消费效用; 而预期寿命的延长也意味着跨期储蓄收益的稀释, 这会使个人减少储蓄。而在本文的框架下预期寿命所带来的消费效用大于储蓄收益稀释所带来的效用, 故预期寿命延长的情况下, 对生育率产生抑制作用, 对资本稳态产生

促进作用。

三、OLG 模型仿真分析

(一) 参数取值

在仿真模拟部分, 参考 Afonso 等(2014)、Wang (2021) 的研究, OLG 模型的仿真参数包括 $\varphi, \alpha, \beta, q, \phi, \tau, A, \gamma$ 。首先给出各参数基准数值, 其中参数基准值确定遵循如下原则: 一是基于相关文献取均值确定基准值选择区间, 进一步地在区间 20% 分位点上逐一进行试算, 以最优收敛速度确定最终基准值。

具体的, 本文首先假设代表性个体从 20 岁进入工作, 35 年为一期, 55 岁退休, 根据我国普通职工退休法定规定时间男职工一般年满 60 周岁, 女年满 50 周岁, 由于在模型中不区分男女, 故采取平均值假设为 55 岁退休。

在此基础上, 各参数基准值确定过程如下:

1. 时间偏好贴现因子 φ 。参考现有文献通常将每年时间偏好因子设为 0.99 (景鹏和郑伟, 2020), 则每一期的消费时间贴现因子为 $\varphi = 0.99^{35} = 0.7$ 。

2. 单个子女养育费用成本占工资收入比重 q 。耿志祥和孙祁祥(2020)认为我国生育的物质成本占工资比重的 0.2, 而汪伟(2021)认为每个子女的养育成本为工资比重的 0.1 左右, 本文采用基准数值为 0.15, 下文将考察养育成本对于子女数量的影响。

3. 资本产出弹性 α 。资本产出弹性在实证文献得出的结果介于 0.3 和 0.5 之间 (郭晗和任保平, 2014)。汪伟(2012)假设我国资本产出弹性为 0.4, 于也雯和龚六堂(2021)将资本产出弹性设置为 0.35, 考虑到资本产出弹性的下降趋势, 我们将基准资本产出弹性设置为 0.4。

4. 预期寿命 π 。根据《中国统计年鉴》给出的 2015 年我国实际人均预期寿命为 76.34 岁, 耿志祥和孙祁祥(2020)设定基础预期寿命为 75 岁, 本文

将预期寿命设置为 76 岁,故预期寿命 $\pi=\frac{76-55}{35}=0.6$ 。考虑到医疗和科技发展水平及个人对身体健康的重视,预期寿命将不断延长,故本文将调整预期寿命观察对于其他经济变量的影响。

5.技术进步率 A 。由于技术进步率没有统一的设置,本文结合人力资本框架下的技术进步率,将基准数值设置为 13.63。实际上,具体的技术进步率设定,仅仅改变经济稳态时的个体工资实际水平,因此不会对变量间作用关系产生实质性影响。

6.养老保险缴费率 ξ 。我国职工养老保险缴费比例统一规定企业为个人职工缴纳比例为 16%,个人

账户养老比例为 8%,企业缴纳的养老保障实质来自个人员工本身,故根据现有数据统筹账户比例为 $\xi=\frac{16}{16+8}=\frac{2}{3}$ 。

7.子女的偏好程度 γ 。参考严成樑(2016)的设定,对子女的偏好设置为 0.2;根据第七次人口普查的数据认为我国 2020 年总和生育率为 1.3,汪伟(2021)认为我国生育率为 1.5-1.6 之间。模型不分辨男女,故生育率认为在 0.65-0.8 之间。我们模拟数值发现生育率为 0.73,在合理区间范围,故数据可靠。

最终的参数基准值详见表 1 所示。

表 1 参数基准值

| φ | q | α | π | A | ξ | γ |
|-----------|------|----------|-------|-------|-------|----------|
| 0.7 | 0.15 | 0.4 | 0.6 | 13.63 | 2/3 | 0.73 |

(二)结果分析

1.养育成本对内生变量的影响。社会经济的发展,物价的上涨,教育、医疗、住房等投入的上升成为抑制生育率低下的主要原因。根据《生育成本报

告 2022 版》,我国抚养一个孩子到成年的平均成本为 48.5 万元,而到大学毕业的成本为 62.7 万元。高昂的养育成本使家庭“生得起,养不起”。

表 2 养育成本对内生变量的影响

| 变量 | 统筹制 | | | 现收现付制 | | |
|-------------|------|-------|-------|-------------|-------|------|
| | q | n^* | k^* | \hat{s}^* | P^* | |
| q | 0.12 | 0.15 | 0.18 | 0.12 | 0.15 | 0.18 |
| n^* | 0.91 | 0.73 | 0.61 | 0.84 | 0.67 | 0.56 |
| k^* | 2.33 | 3.38 | 4.58 | 2.00 | 2.90 | 3.93 |
| \hat{s}^* | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.09 | 0.09 | 0.09 |
| P^* | 7.80 | 7.24 | 6.82 | 3.62 | 3.36 | 3.16 |

注:表中数据计算时,设定 $\delta=0$ 。

表 2 显示随着养育成本的上升,生育率会下降,这与我们比较静态均衡分析的结果相同,这一过程中劳均资本稳态水平也随之上升,但储蓄率保持不变。但在相同的参数下,不同的养老保障制度对应不同的生育率,统筹制养老保障制度下的生育

率相比现收现付制养老保障制度高。养育成本的上升对生育率和资本稳态的影响机制为:养育成本的上升使成年人增加了生育成本,故使成年人减少生育,转向自我消费;生育率的下降意味着预期养老金保障的下降,个人为保障下一期的消费,提升储

蓄,进而促使了劳均资本稳态的上升。

此外,养老金变化方向与生育率相同,同样在统筹制下养老金高于现收现付制,但是生育成本的上升使得统筹制下的养老金下降较快。养育成本的提高对养老金的影响机制为:在现收现付制下,生育率的下降,致使未来劳动力下降,而老年人的收入来自当期年轻人缴纳的养老金,故随着劳动力的减少,单位时间内的养老金收入下降;在统筹制下,养育成本的增加致使成年人减少生育,资本积累增加,产出增加,工资增加,而资本积累的增加,使收益下降,这使个人账户下的养老金收入下降,同时

统筹账户中未来劳动力的下降也导致统筹账户资金下降,政府实施财政平衡政策,故统筹账户养老金下降,个人统筹制的养老金福利下降。

以上分析了在现收现付制和统筹制养老保障下养育成本对于生育率变化的影响,无论在那一种养老保障制度下,养育成本的提高对于生育率均具有抑制作用,但是统筹制养老保障下的生育率相较现收现付制下的生育率高。

2.生育补贴对内生变量的影响。我国政府为优化生育,已经修改生育政策——从计划生育到实施生育三胎政策,但是改善生育率的效果并不显著。

表 3 生育补贴对内生变量的影响

| 变量 | 统筹制 | | | 现收现付制 | | |
|-------------|------|------|------|-------|------|------|
| δ | 0.01 | 0.02 | 0.03 | 0.01 | 0.02 | 0.03 |
| n^* | 0.77 | 0.82 | 0.88 | 0.71 | 0.76 | 0.81 |
| k^* | 3.02 | 2.66 | 2.33 | 2.58 | 2.28 | 2.00 |
| \hat{s}^* | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.09 | 0.09 | 0.09 |
| P^* | 7.39 | 7.54 | 7.72 | 3.41 | 3.46 | 3.51 |

表 3 显示生育补贴变动时对经济系统变量的影响,我们发现,在其他参数一定的情况下,生育补贴与生育率正相关,即生育补贴越大,生育率提升越快,这与比较静态分析结论一以及于也雯和龚六堂(2021)的结果相同;生育补贴对储蓄率、劳均资本稳态的影响呈下降趋势;生育补贴对养老金和生育率的影响相同,但在统筹制下的养老金随着生育补贴的增加增速较快,现收现付制的养老金增加增速则较慢。

生育补贴对储蓄率、资本稳态的影响机制为:生育补贴减少了养育边际成本,促使年轻人生育更多孩子。而生育补贴的提高会使得生育保险的融资提高,个人可支配工资减少,进而储蓄下降,在储蓄下降和生育率上升的双重作用下,劳均资本稳态下降。而生育补贴对于养老金的影响机制为:年轻一

代缴纳的统筹养老金本质为年轻人向老年人的转移支付,在生育补贴提高的情况下,生育率得到提高,未来年轻个体增多,增加了养老保障收入,老年人的养老金提高;而个人账户的养老金取决于收益率,其生育补贴的融资资金来自个人,政府为了平衡生育保险的账户,会增加生育保险的收入,这使得个人的劳动收入下降,个人储蓄率下降,劳均资本下降,收益上升,而养老金为个人账户养老金收益和当期年轻人缴纳的统筹养老金,故养老金会增加。

综上,无论在现收现付制和统筹制养老保障制度下,生育补贴对于生育率、养老金均具有提升效应,但是统筹制养老保障下的生育补贴对于生育率的提升效果相较于现收现付制养老保障快。在新古典增长理论框架下,生育补贴对于经济增长具有正

向影响。

3. 生育补贴和预期寿命组合对内生变量的影响。随着经济社会的发展和医疗设施的完善,老年人的预期寿命进一步提高,同时政府为延缓老龄化

进程,实施鼓励生育的一系列措施,这就包括生育补贴措施。而预期寿命延长和生育补贴同时发生这也是我国目前的情况,因此有必要分析两者组合的变化。

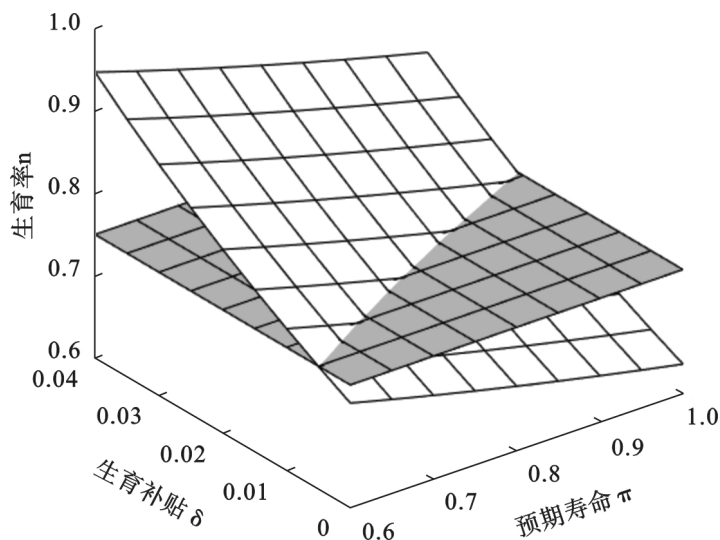


图1 不同生育补贴与预期寿命的生育率

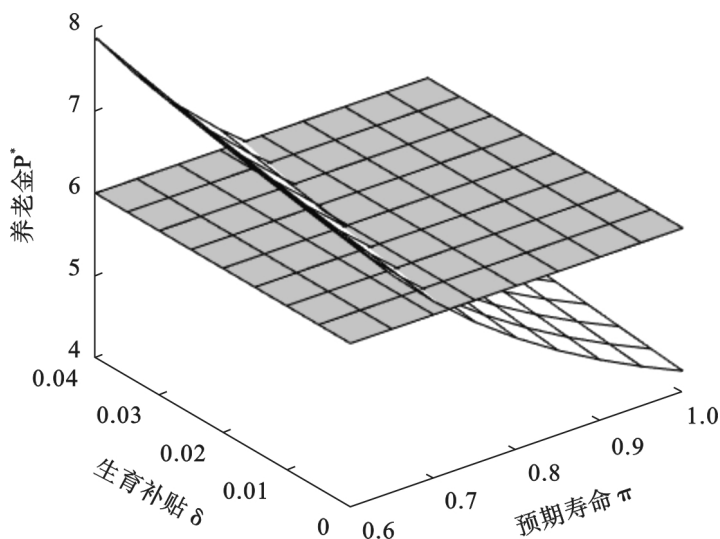


图2 不同生育补贴与预期寿命的养老金

由图1和图2的模拟结果可知。两种养老保障制度的变化趋势相同。利用统筹制进行分析,本文发现,当预期寿命提高时,生育率下降,养老金下降;生育补贴越高,生育率和养老金越高。生育补贴

在前文已经进行机制分析,这里不再进行赘述,预期寿命对于生育率和养老金的影响机制为:当预期寿命延长时,个人为保障老年时的消费效用,减少养育子女的成本增加储蓄,生育率下降,资本稳态

增加,收益率下降,个人账户养老金下降;同时生育率的下降使得未来劳动力不足,养老金统筹账户收入减少,单位时间内的养老金下降;故养老金在两者共同作用下呈现下降趋势。

若想在预期寿命延长时维持生育率水平保持不变,则可以利用生育补贴在不同预期寿命下的方式组合,若要维持在生育率 0.75 的水平,则可以利用相交得到的线上变动生育补贴;若想在预期寿命的延长的情况下,维持养老金维持在 6 水平,同样在相交的线上选择组合变动。预期寿命的延长配合

生育补贴不仅可以减缓老龄化进程,也能保证养老金的收益,使得老年人的消费水平得到保障。

综上,预期寿命的提高对于生育率具有抑制作用,若想在预期寿命延长的情况下,维持相对稳定的生育率,需要提高生育补贴。

(三)稳健性检验

诸多研究证实(严成樑,2017;景鹏和郑伟,2019)认为随着我国经济的发展,资本产出弹性会进一步降低,为保证资本产出弹性在合理范围内进行变动,对养育成本和生育补贴做稳健性分析。

表 4 稳健性检验 1

| 变量 | 统筹制 | | | 现收现付制 | | |
|-------------|---------------|------|------|---------------|------|------|
| q | 0.12 | 0.15 | 0.18 | 0.12 | 0.15 | 0.18 |
| | $\alpha=0.35$ | | | $\alpha=0.35$ | | |
| n^* | 0.92 | 0.74 | 0.61 | 0.85 | 0.68 | 0.57 |
| k^* | 2.31 | 3.25 | 4.30 | 1.95 | 2.75 | 3.64 |
| \hat{s}^* | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.08 | 0.08 | 0.08 |
| P^* | 7.29 | 6.58 | 6.05 | 3.81 | 3.43 | 3.16 |
| | $\alpha=0.5$ | | | $\alpha=0.5$ | | |
| n^* | 0.90 | 0.72 | 0.60 | 0.82 | 0.66 | 0.55 |
| k^* | 2.19 | 3.42 | 4.93 | 1.92 | 3.00 | 4.32 |
| \hat{s}^* | 0.11 | 0.11 | 0.11 | 0.10 | 0.10 | 0.10 |
| P^* | 8.60 | 8.60 | 8.60 | 3.11 | 3.11 | 3.11 |

表 4 的模拟结果证实,在其他参数一定的情况下,资本产出弹性的改变不会改变本文的结论。在其他参数一定的条件下,资本产出弹性越小,其生育率越高,资本稳态越大,储蓄率越低,养老金越高。

通过表 5 模拟结果,本文发现在其他参数一定的情况下,资本产出弹性的改变并不会改变本文的

结果。在其他参数给定的情况下,资本产出弹性越小,生育率、储蓄率、养老金越大,且在不同养老保障制度下,资本产出弹性的大小对于养老保障金的效应相同,结合结论二本文可知,当资本产出弹性小于等于 0.5 时,个人账户养老金随着资本产出弹性变大,养老金也随着个人账户养老金的比例增高。

表 5 稳健性检验 2

| 变量 | 统筹制 | | | 现收现付制 | | |
|-------------|---------------|------|------|---------------|------|------|
| δ | 0.01 | 0.02 | 0.03 | 0.01 | 0.02 | 0.03 |
| | $\alpha=0.35$ | | | $\alpha=0.35$ | | |
| n^* | 0.78 | 0.83 | 0.89 | 0.72 | 0.77 | 0.82 |
| k^* | 2.61 | 2.25 | 1.92 | 2.47 | 2.21 | 1.95 |
| \hat{s}^* | 0.10 | 0.10 | 0.09 | 0.15 | 0.15 | 0.14 |
| P^* | 3.08 | 3.05 | 3.01 | 3.51 | 3.59 | 3.68 |
| | $\alpha=0.5$ | | | $\alpha=0.5$ | | |
| n^* | 0.76 | 0.81 | 0.87 | 0.70 | 0.74 | 0.80 |
| k^* | 2.98 | 2.57 | 2.19 | 2.92 | 2.61 | 2.31 |
| \hat{s}^* | 0.11 | 0.11 | 0.10 | 0.17 | 0.16 | 0.16 |
| P^* | 8.58 | 8.56 | 8.53 | 6.77 | 6.97 | 7.20 |

四、结论与政策建议

生育率的下降、老龄化社会的存在以及养老支付压力的剧增,对我国经济的可持续增长形成了较大冲击。启动生育补贴、养老补贴的财政工具干预成为我国延缓“刘易斯第二拐点”、应对养老支付缺口的重要决策,这使得生育补贴与养老补贴成为我国财政支出中的经常性支出项目。那么,该如何合理配置财政资源、优化财政支出结构,从而实现生育激励、养老兜底与服务经济建设的多维目标,这一问题的回答必须建立在对生育补贴与养老补贴的实际政策效应识别与判断基础上。为此,本文将生育成本与生育、养老补贴引入到内生生育率的世代交叠模型中考察了不同养老金支付模式以及生育补贴对生育率、养老金以及储蓄率等经济变量的影响。本文的结论如下:

第一,养育成本的提高会减少生育,提高储蓄,进而提高物质资本稳态,但是会抑制经济增长率。

第二,生育补贴的提高会降低年轻人的养育边际成本,提高生育率,减缓老龄化进程,同时可以提高养老金,保障老年人权益,但是生育补贴的提高会减少储蓄,抑制资本稳态,但是会提高经济增长率。在预期寿命不断提高的情况下,若要维持生育率,需提高生育补贴力度。第三,在其他参数给定的情况下,生育率和其他经济变量在统筹制养老保障均高于现收现付制养老保障;推动统筹制养老保障的落实,有利于促进经济的发展。同时,降低资本产出弹性,也能够提高稳态时的生育率,形成生育激励效应。

根据本文的研究结果,为促进经济的平稳运行以及财政支出在不同情况下对于经济的发展目标,提出以下政策建议:一是在现行生育率低迷的情况下,对于生育孩子的家庭进行家庭生育补助和延长育龄妇女产假;二是降低生育孩子的家庭工资所得税率和减免 0-3 岁孩童医疗卫生的费用,从而提高生育家庭的可支配收入水平;三是加大女性就业市

场的保障力度,财税部门可以根据适龄生育女性的生育产假时间,给予相关企业补贴或者降税,从而减免企业的压力,提高企业招收女性的积极性;四是加速完善婴幼儿市场和养老保障市场,促进政府养老基金改革,力争统筹制的落实。

当然,本文的模型设定方面还存在诸多不足,未来可以从如下方面进一步细化与深入:一是将人力资本内生化的形式,可以参考于也雯和龚六堂(2021)将人力资本内生化的形式,或者纳入公共教育投资条件下的财政支出结构模型。二是考虑隔代抚养问题,将老年人的休闲时间和隔代抚养对于整个经济系统的影响纳入模型。三是将生育补贴按照每个子女进行补贴,并且考虑补贴的年份及相应的工资水平的变化。

参考文献:

- [1] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12.
- [2] 高奥,龚六堂.国有资本收入划拨养老保险、人力资本积累与经济增长[J].金融研究,2015(1):16-31.
- [3] 郭凯明,余静雯,龚六堂.退休年龄、隔代抚养与经济增长[J].经济学(季刊),2021(2):493-510.
- [4] 郭凯明,余静雯,龚六堂.家庭隔代抚养文化、延迟退休年龄与劳动力供给[J].经济研究,2021(6):127-141.
- [5] 耿志祥,孙祁祥.延迟退休年龄、内生生育率与养老金[J].金融研究,2020(5):77-94.
- [6] 景鹏,胡秋明.生育政策调整、退休年龄延迟与城镇职工基本养老保险最优缴费率[J].财经研究,2016(4):26-37.
- [7] 景鹏,郑伟.养老保险缴费率、财政支出结构与经济增长[J].世界经济,2019(12):121-144.
- [8] 贾俊雪,郭庆旺.财政规则、经济增长和政府债务规模[J].世界经济,2011,(1):73-92.
- [9] 于也雯,龚六堂.生育政策、生育率与家庭养老[J].中国工业经济,2021(5):38-56.
- [10] 汪玲,邱恒沛,申曙光.国有资本划拨养老保险与公共政策目标治理[J].财贸经济,2021(4):53-66.
- [11] 严成樑.延迟退休、财政支出结构调整与养老金替代率[J].金融研究,2017(9):51-66.
- [12] 尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011(1):88-101.
- [13] 庄子银.内生人口增长与长期经济增长[J].世界经济,2002(4):3-14.
- [14] Afonso, O., Monteiro, S., and Thompson, M. 2014. Innovation Economy, Productive Public Expenditure and Economic Growth[J]. Metroeconomica, 65(4): 671-89.
- [15] Aghion, P.-R., and Neanidis, K. C. 2011. The Allocation of Public Expenditure and Economic Growth [R]. Manchester School, 79(4): 899-931.
- [16] Barro, R. J., and Becker, G. S. 1989. Fertility Choice in a model of Economic Growth[J]. Econometrica, 57(2): 481-842.
- [17] Barro, R. J. 1990. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth[J]. Journal of Political Economy, 98(5): 103-126.
- [18] Fanti, L., and L. Gori. 2014. Endogenous Fertility, Endogenous Lifetime and Economic Growth: The Role of Child Policies [J]. Journal of Population Economics, 27(2): 529-564.
- [19] Miyazaki, K. 2013. Pay-As-You-Go Social Security and Endogenous Fertility in a Neoclassical Growth Model[J]. Journal of Population Economics, 26(3): 1233-1250.
- [20] Omori, T. 2009. Effects of Public Education and Social Security on Fertility[J]. Journal of Population Economics, 22(3): 585-601.
- [21] Pecchenino, R. A., and Utendorf, K. R. 1999. Social Security, Social Welfare and the Aging Population [J]. Journal of Population Economics, 12(4): 607-623.
- [22] Van Groezen, B., and Meijdam, L. 2008. Growing Old and Staying Young: Population Policy in an Ageing Closed Economy[J]. Journal of Population Economics, 21(3): 573-588.
- [23] Wang, L. 2021. Fertility, Imperfect Labor Market, and Notional Defined Contribution Pension [J]. The Journal of the Economics of Ageing, 20.
- [24] Yasuoka, M., and Miyake, A. 2014. Fertility rate and child care policies in a pension system[J]. Economic Analysis and Policy, 44: 122-127.
- [25] Zhang, J., and Zhang J. S. 2007. Optimal social security in a dynastic model with investment externalities and endogenous fertility[J]. Journal of Economic Dynamics and Control, 31(11): 3545-3567.

【责任编辑 陆成林】

新形势下国家审计促进财政可持续发展的思考

李厚喜

(审计署审计科研所,北京 100086)

内容提要:进入新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,要求从国家治理现代化全局出发审视财政可持续发展这一命题。作为党和国家监督体系的重要组成部分,审计机关基于微观来发现问题,基于宏观来审视问题。审计机关在促进财政可持续发展中应发挥积极作用。这要从整体上把握财政可持续发展的本质要求,理解国家治理面临的多重约束对财政可持续发展的影响。未来,审计机关需要将财政可持续发展的本质要求与审计监督功能结合起来,打破单一的制度框架、思维框架和行为框架,具有宏观视野、整体视野、综合视野、长期视野,紧紧抓住影响全局的关键事项,围绕重大政策重构审计监督框架。

关键词:新发展格局 财政可持续发展 国家审计

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0104-09

一、国家审计促进财政可持续发展的目标选择

(一)财政可持续发展的本质要求

财政是庶政之母,蕴含着国家的价值取向,财政可持续从根本上是国家治理的可持续。建立于国家治理范畴、国家治理的基础性和支撑性要素认识基础上的财政,关注 and 对接的是国家治理层面的基本问题。^[1]可持续发展理论强调整体性、综合性的发展,强调基于底线、公平、协调的发展。把握财政可持续发展这个命题的本质要求,需要基于国家治理框架,从安全、公平、协调等基本维度,从内外两个

角度进行全面理解。

1.安全维度。安全是可持续发展的底线。现代社会具有基于不确定性风险无处不在的特征,客观上要求以底线思维为基础观察分析现实。防范化解各类公共风险、维护国家各领域安全是财政的基本职责。安全视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是财政要在保障国家重大战略任务有效实施中发挥应有作用。二是防范化解财政自身风险隐患是维护国家长治久安的重要保障。一方面,产业链供应链安全、能源安全、战略性矿产资源安全、粮食安全、生物安全、生态环境安全、金融安全等国家安全各领域是国家重大战略任务的重要内容,是构建新

[收稿日期]2022-07-05

[作者简介]李厚喜,副研究员,自然资源资产审计研究室副主任,博士,研究方向为国家审计。

发展格局下的财力保障重点。另一方面,进入新发展阶段,我国财政趋紧的状况不仅将长期持续存在,甚至在特定条件下还有可能进一步恶化,维护财政自身安全是一项长期性、持续性任务。

2.公平维度。公平是财政的基本功能之一。^[3]公平既强调代内之间的公平,也注重代际之间的公平,是可持续发展的基础。现代财政的公共属性,要求以公共利益最大化为出发点和归宿,财政可持续发展也必然以公平为基点,这才是公共利益最大化的根本所在。促进社会公平是党的十八届三中全会对财政职能的一个核心定位。新发展阶段促进全体人民共同富裕的重大使命更加凸显了基于公平审视财政职责和功能的重要性。公平视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是把促进社会公平作为更加重要的财政职能,全方位介入国民收入、财产、财富以及各种要素领域、各个分配环节在内的所有分配活动,促进机会公平、规则公平、结果公平;二是从长远考虑财力约束,防范脱离空头福利承诺可能导致的财政危机、债务危机、社会危机等不良后果。以不确定性为主要特征的国家治理环境下,公平维度下的财政可持续发展要做到以公正、平等为主要导向,兼顾效率,恰当处理不同群体、不同行业、不同区域之间代内代际的均衡性,从而确保财政的长期可持续性。

3.协调维度。协调既是发展手段又是发展目标,同时还是评价发展的标准和尺度。^[4]协调不当的公共政策不仅无法有效防范化解公共风险,还会叠加内生更大、更复杂的公共风险。^[5]进入新发展阶段,我国面临越来越多的结构性问题、综合性问题、交织性问题。无论任何政策手段都难以单独应对这一复杂局面,宏观经济治理下政策之间的协调配合至关重要。协调视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是在宏观经济治理体系内,加强财政政策与国家发展规划的协调,加强财政政策与货币政策之间的协调,加强财政政策与就业、产业、投资、消费、

环保、区域等政策的协调,形成协同效应;二是从加强财政资源统筹、优化财政资源配置出发,强化税与费之间、税与税之间、收入与支出之间、各项支出之间、四本预算之间、中央与地方之间等的协调。总之,实现财政可持续发展,既需要在宏观经济治理体系内与其他政策形成合理分工、有效协作,发挥各自的功能优势,也需要加强短期财政政策与中长期财政政策之间的协调性,还需要加强财政自身政策之间的协调性,提升财政在内的宏观经济治理政策的针对性、可持续性,提升宏观经济治理的整体水平。

(二)国家审计在促进财政可持续发展中的作用

对财政的监督是国家审计的职责之一。进入新发展阶段,思考国家审计在促进财政可持续发展中的作用,需要从推进国家治理体系和治理能力现代化中应该发挥的作用出发,从财政可持续发展的本质要求出发,找出影响财政可持续发展的关键事项,进而发挥审计监督的职能作用。

1.保障经济安全等国家重大战略任务的有效实施。国家重大战略任务是影响国家长治久安的重要事项,既是财政在内的国家各领域可持续发展的重要条件,又是财政必须保障的重要内容。进入新发展阶段,向国家重大战略和重点任务聚焦用力是财政资源配置的鲜明特点。审计监督首先是经济监督,重点是对公共资金、公共资源、公共资产、公共权力及相关经济活动的监督检查。将审计监督职责与财力保障重点、影响财政可持续发展的关键事项相对接可以发现,审计在促进财政可持续发展中的首要作用是保障经济安全等重大战略任务的有效实施,理清各领域安全风险防范化解责任与财政支出责任之间的关系及对财政可持续发展的影响,分析国家安全各类事项之间的联动性、交织性,从而保障国家重大战略任务得到有效实施。

2.保障财政在促进全体人民共同富裕中发挥应

有作用。进入新发展阶段,促进全体人民共同富裕是彰显社会主义本质的必然要求。然而,我国在公共服务、社会保障、医疗卫生、教育就业等民生领域的公平性方面还存在很大改进空间,这些领域是影响财政可持续发展的重要事项。同时,审计的权力是人民赋予的,坚持以人民为中心的发展思想,维护人民群众根本利益是审计工作的根本目标,加大重点民生资金和项目审计力度是审计机关的核心任务之一。审计机关需要进一步揭示教育、就业、医疗、养老、住房等民生领域存在的问题,促进公共资金、公共资源、公共资产的公平合理分配,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,保障财政在促进全体人民共同富裕中发挥应有作用。

3.健全以财政政策为主要手段的宏观经济治理政策体系。国家政策具有鲜明的政治方向、政治意图和政治目标。熊彼特指出,政府所有的功能都需要财政支撑,政府的所有行为都会反映到财政上。^[6]同时,疫情等外部冲击强化了财政政策的重要性。由于财政政策具有针对性更强、实施机制更直接见效等特点,应该居于宏观政策舞台中央。^[7]这充分说明财政可持续是实现国家良治无可置疑的前提。^[8]鉴于政府资源的有限性,政策选择必然有所取舍和权衡,宏观经济治理政策体系中的各类政策都必然在财政约束下统筹考虑。审计在健全宏观经济治理政策体系中发挥作用,就要求以财政政策为重点分析揭示问题,以发展规划为导向,观察分析财政政策与货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策之间的关联性、协调性,并分析短期财政与中期财政之间的协调性,收入与支出之间的协调性,经济支出与民生支出之间的协调性等,促进形成目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系。

①本部分的梳理分析都是以审计署向人大常委会提交年度审计工作报告为依据,没有分析地方审计机关的相关情况,因为我们认为审计署的审计工作报告应该更具有宏观性、整体性、系统性,也应更具有代表性。

二、审计机关促进财政可持续发展的现状

新发展阶段、新发展理念、新发展格局对财政和审计的影响都是全局性、系统性、革命性的。围绕审计在促进财政可持续发展中的作用,本部分聚焦经济安全、民生领域、宏观经济治理政策等关键事项进行梳理,把握审计在促进财政可持续发展中的现状,在现实中考察审计作用的发挥。

(一)在经济安全方面的审计现状

经济安全是国家安全的基础。经济社会运行风险是财政风险的最终来源,保障经济安全最终意义上就是保障财政自身安全,健全财政可持续发展的内在机理。将审计工作与保障经济安全的各项任务进行对比,可以对审计作用发挥现状有直观的理解。

第一,从审计内容来看,当前审计主要关注金融安全、粮食安全等部分事项,没有涵盖经济安全领域所有重点事项。通过对近些年审计署年度审计工作报告^①的梳理可以发现,审计中持续关注影响财政金融安全的风险隐患,部分年份关注粮食安全(见表1),个别年份还跟踪审计创新型国家建设、大众创业万众创新等政策落实情况,开展矿产资源开发利用保护及相关资金审计、重点机场建设项目专项审计等。然而,与经济安全领域重点任务相比,审计对能源安全、战略性矿产资源安全、重要基础设施安全、产业链供应链安全等内容的关注还不够。

第二,从审计反映问题来看,主要从资金层面揭示反映具体问题,对经济安全相关事项的整体分析还有待加强。以资金为切入口揭示问题体现了审计工作的专业优势,但是,以资金为切入口并不代表审计就应止于此。以这些年连续开展的地方政府债务的审计为例,每年审计工作报告中只列示具体问题及金额,没有对外披露地方政府债务规模、结构、风险状态等总体情况。更重要的是,尽管揭示具体问题也能对维护经济安全起到促进作用,然而,

表 1 经济安全领域的审计项目情况

| 报告年份 | 粮食安全 | 财政金融安全 |
|------|--|--|
| 2016 | | 地方政府债务审计 |
| 2017 | 水利和粮食收储等涉农专项资金审计。 | 部分省、市、县地方政府债务审计。 |
| 2018 | | 防范化解重大风险相关审计,关注地方政府债务、金融运行和基本养老保险基金支付等风险及防范情况。 |
| 2019 | | 防范化解风险相关审计,关注地方政府债务风险、金融风险等防控情况。 |
| 2020 | 乡村振兴相关政策落实情况跟踪审计, 关注高标准农田建设,粮食和生猪生产政策落实。 | 防范化解重大风险审计,重点关注地方政府债务管理、基层财政运转和金融风险防范化解情况。 |
| 2021 | 领导干部自然资源资产离任审计中关注高标准农田建设 | 政府债务风险审计调查 |

资料来源:根据审计署审计工作报告整理。

如果缺乏整体分析,就不能整体把握问题的严重程度和审计对象的变化趋势,也不利于从整体层面提出对策建议。

第三,尚缺乏对经济安全各领域进行审计的整体性、长期性框架。审计机关不仅对经济安全某一类事项的审计缺乏整体分析,也缺乏对经济安全领域重点事项审计工作的长期谋划和统筹。“十三五”规划纲要提出“维护战略性资源、关键产业、财政金融、资本跨境流动等领域国家经济安全”。“十四五”规划纲要提出“实现重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等关键领域安全可控,着力提升粮食、能源、金融等领域安全发展能力。”将国家发展规划与这些年的审计工作报告对比可以发现,作为经济监督的主要力量,审计机关还缺乏经济安全各领域进行审计的整体性、长期性框架,导致对经济安全领域重点事项监督的审计资源分布不均,一些审计项目时断时续,对能源、战略性矿产资源等事项关注度较少。

(二)在民生领域方面的审计现状

民生是经济、社会发展的根本出发点和落脚点,收入分配、就业、社会保障等问题都是以民生为

旨归的^[9]。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。实现共同富裕最重要的就是解决民生问题,为每个人的公平、自由发展提供良性的环境。对比经济、社会、文化、生态等方面的不平衡不充分可以看到,教育、医疗、社保、住房、就业等社会方面的发展不平衡不充分问题相对最为严峻。^[10]通过分析教育、医疗、社保、住房、就业等民生方面的审计现状,可以了解其在促进全体人民共同富裕方面的作用发挥情况。

第一,从审计范围来看,所审计的民生领域事项越来越广泛,但还需要进一步扩展范围和深化内容。这些年,重点关注扶贫、医疗、住房等领域的民生问题,对养老、就业等领域的关注逐渐增多(见表2),同时还关注了“三农”、住房公积金、城乡义务教育等民生事项,并在扶贫、乡村振兴等方面的审计中关注教育、就业等事项。然而,与民生议题在治国理政中的地位和作用相比,与“十四五”规划纲要提出的增进民生福祉任务相比,审计内容和范围还需要进一步扩展和深化,需要加大对就业、教育、医疗、社保、收入分配、食品药品安全等领域的审计力度,及时回应重大民生关切和诉求。

表 2 民生领域的审计项目情况

| 报告年份 | 扶贫 | 医疗 | 养老 | 住房 | 就业 |
|------|--------------------|--------------|--------------|-------------|-----------------|
| 2016 | 扶贫资金审计 | 工伤保险基金审计 | | 保障性安居工程跟踪审计 | |
| 2017 | 扶贫资金审计 | 医疗保险基金审计 | | 保障性安居工程跟踪审计 | |
| 2018 | 扶贫政策落实和资金管理审计 | 医疗保险基金审计 | | 保障性安居工程跟踪审计 | |
| 2019 | 扶贫审计 | 医疗保险基金审计 | 基本养老保险基金审计 | 保障性安居工程跟踪审计 | 就业补助资金和失业保险基金审计 |
| 2020 | 扶贫审计 | 医疗保险基金审计 | 基本养老保险基金审计 | 保障性安居工程审计 | 就业优先政策落实情况 |
| 2021 | 脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计 | 全国基本医疗保险基金审计 | 全国基本养老保险基金审计 | 保障性安居工程审计 | |

资料来源:根据近年来审计署审计工作报告整理。

第二,从审计反映问题来看,民生领域问题复杂多样,管理制度有待健全,违纪违法问题仍较为突出,需要进一步加大治理力度。民生工作政策性强,事项繁多,涉及面广,不同事项各有特点又相互交织,这决定了其管理和监督难度比较大。同时,基本养老保险基金审计、医疗保险基金审计、保障性安居工程审计等都反映了政策落实中公平性不足的问题。这些问题反映了民生工作短板还比较多,管理方面还存在不少薄弱环节。今后一段时期,审计机关需要进一步加大揭示问题的力度,推动腐败问题的惩治力度,保障民生资金和民生项目切实惠及民生,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第三,审计机关对民生领域问题的深度分析还不够,对公平议题的前瞻性、系统性研究还不够。当前我国民生领域还存在诸多难题,审计监督还很少触及涉及民生领域公平正义的体制机制难题。例如,提供基本公共服务是保障公平正义的重要手段,但目前公共服务的地区差距、城乡差距和群体差距还比较大,而城镇化、人口老龄化等新形势又

对公共服务的公平性提出更高要求。“十四五”规划纲要提出“推动城乡区域基本公共服务制度统一、质量水平有效衔接”。从审计反映问题来看,虽然扶贫审计、乡村振兴相关政策落实审计等有助于优化公共资源在农村的配置,进而缩小城乡差距,但审计机关还很少揭示公共服务资源配置不均衡方面的问题,在如何推动提高公共服务供给公平性方面还缺乏充分考虑。究其原因主要是对审计对象的特点、现状和趋势的研究不够,难以从审计对象发展规律出发审视问题、揭示问题、提出对策。

(三)在宏观经济治理政策方面的审计现状

政策在国家治理中具有独特的地位和作用。宏观政策既是审计监督的重要内容,又是审计的标准和依据。任何一个审计项目,无论是否叫政策跟踪审计,其实都是对政策的审计。进入新发展阶段,坚决维护党中央权威、推动党中央重大决策部署落地至关重要,加强对宏观政策的审计监督是其中一项重要举措。近些年,国家重大政策跟踪审计在维护党中央权威、促进政令畅通、确保政策落地生

根见效等方面发挥了积极作用。然而,与宏观经济治理新形势新要求新任务相比,目前的重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计还存在不少需要改进的地方。

第一,从审计范围来看,重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计对象多、领域广、涉及面宽。从近年

来的审计实践来看,国家重大政策措施落实情况跟踪审计主要关注以下方面(如表3所示):一是重大政策贯彻落实情况;二是重大项目建设情况;三是重点资金保障情况;四是重大改革推进情况;五是制度规则完善情况;六是风险隐患防范情况。^[1]

表3 重大政策措施落实跟踪审计基本情况

| 报告年份 | 重大政策措施落实跟踪审计内容 |
|------|--|
| 2015 | 一是部分重大投资项目审批周期长、开工不及时、建设推进慢;二是一些部门和地方简政放权力度不够;三是有关部门推进商事制度改革的具体措施不够协调;四是有关部门落实进出口通关服务便利化措施未完全到位。 |
| 2016 | 一是一些领域的制度规则需加快建立完善;二是重大项目审批管理改革需加快推进;三是财政资金统筹整合相关政策措施亟需落实;四是政府投资基金支持创新创业的作用尚未得到有效发挥;五是科研投入管理机制与科技创新要求不适应。 |
| 2017 | 一是“放管服”改革有些具体措施尚未完全落地;二是涉企收费管理机制还不够健全;三是个别地方和企业未严格落实淘汰化解产能相关要求;四是有的政府投资基金和支持小微企业措施未达预期效果;五是部分地方政府债务增长较快,有的还违规举债。 |
| 2018 | 一是制造业增值税抵扣链条还需进一步完善;二是一些地方营商环境不够优化;三是一些重大工程项目推进较慢;四是创新创业相关制度还不完善;五是政务信息系统整合和安全管理要求未有效落实;六是淘汰落后产能不够到位。 |
| 2019 | 一是减税降费政策措施落实方面;二是民营、小微企业融资方面;三是“放管服”改革方面;四是清理拖欠民营和中小企业账款方面;五是科技成果转化方面。 |
| 2020 | 一是就业优先政策落实方面;二是减税降费政策落实方面;三是清理拖欠民营和中小企业账款方面;四是科技相关政策落实方面;五是乡村振兴相关政策落实方面;六是政府投资基金相关政策落实方面。 |
| 2021 | 一是新增财政直达资金审计情况;二是金融服务实体经济审计情况;三是政府债务风险审计调查情况;四是税收征管和减税降费政策落实审计情况;五是脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计情况。 |

资料来源:根据审计署审计工作报告整理。

第二,从审计定位来看,国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计在完善宏观经济治理方面的作用有待进一步提升。毋庸置疑,揭示国家重大政策措施贯彻落实中存在的具体问题对完善宏观经济治理有促进作用。但国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计不单单是对政策、项目、资金本身的

审计,而是政治站位更高、宏观性更强的审计。然而,目前开展的国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计与国家发展规划中重点战略任务的关联性不大,对政策中长期变化趋势的分析不够,对各类政策的密切配合情况关注不够。如果只停留在对具体问题的揭示上,这肯定与开展国家重大政策措施

贯彻落实情况跟踪审计的初衷有所出入,也与党中央赋予这项审计的政治责任不能充分匹配。

第三,对国家重大政策措施贯彻落实情况进行整体性、系统性监督的机制还有待健全。国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计既可以是对政策某一链条、某一环节的监督检查,也可以是对政策全链条、全过程、各环节的系统性监督检查。目前的重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计,或者是对中央部门贯彻落实情况为主的检查,或者是对地方政府或部门贯彻落实情况为主的检查,对重大政策措施贯彻落实情况的整体性、系统性监督不够到位。另外,要开展整体性、系统性的监督,不仅要求审计机关内部在监督不同审计单位时加强组织协调,还要求不同层级审计机关之间加强信息沟通、分工协作,也要求为适应监督需要而创新审计项目组织模式。这些也反映了当前重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计仍处于探索阶段,还没有形成相对成熟的审计模式。

三、审计促进财政可持续发展的展望

进入新发展阶段,财政将面临以国家重大战略、重大政策为导向的转型,而且政策的目标、内容、重点、实施工具等也较以往有很大变化,这将对财政可持续发展构成多维度、多层次、多样性的挑战,这必然要求审计机关将财政可持续发展的本质要求与审计监督功能结合起来,围绕重大政策重构审计监督框架。

(一)坚持整体治理,推动审计监督与其他监督力量形成促进财政可持续发展的监督合力

制度建设更具有根本性、长期性。审计监督嵌入到国家治理的方方面面,需要在促进财政可持续发展方面,与国家治理的其他主体共同构成推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。

第一,充分发挥审计委员会的制度优势。中央审计委员会及地方各级党委审计委员会奠定了国家治理框架下审计促进财政可持续发展的系统性、整体性体制框架,而要真正发挥审计委员会的制度优势还有许多工作要做。按照制度设计,中央审计委员会是党中央决策议事协调机构。当前,各级审计机关对审计委员会职责的认识还需要进一步拓宽思路和视野,而不能仅限于审议审计自身的重大事项。各级审计机关需要紧紧抓住影响财政可持续发展的关键事项揭示问题,将审计发现的影响财政可持续发展的重大问题,以及需要财政部门与审计部门协同推进的事项纳入审计委员会的审议范围,从而在国家治理全局视野下发挥审计委员会的制度优势。

第二,更加自觉接受人大监督,改进向人大常委会报告的机制。坚持党的领导、实行依法审计、自觉接受人大监督是有机统一的。中共中央办公厅《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》要求,“各级审计机关研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时,应当征求本级人大常委会预算工作委员会等工作机构的意见建议,形成监督合力。”2021年,审计署根据监督需要,坚持改进完善审计工作报告体例,将企业、金融、行政事业、自然资源等国有资产审计情况单独列报,形成子报告。今后,根据促进财政可持续发展的客观需要,人大需要及时掌握政府财政财务收支的整体状况、分行业总体情况和重点领域风险态势等,审计机关不仅需要调整审计工作报告体例,更需要从国家治理现代化视角系统考虑改进和完善审计工作报告的体例形式、报告内容、报告方式、报告时点等的可能空间,推动增强人大监督的有效性,自觉接受人民监督。

第三,与纪检监察、财会监督等合力强化预算

硬约束。预算软约束问题之所以“屡审屡犯”，归根到底是滋生问题的土壤仍然存在，这又可以归结于财经纪律执行不严格及财经制度不健全等原因。从国家治理全局来看，纪检监察和财会监督在强化预算约束方面发挥着基础性作用。审计监督需要进一步加强与纪检监察、财会监督之间的协同，开展财经领域违纪违法问题专项治理，强化财会监督在事前环节约束预算的责任，增强纪检监察在整改环节惩处违纪违法问题的威慑力，推动构建监督密网，夯实财政可持续发展的合规基础。

(二)坚持责任导向,构建促进财政可持续发展的审计业务框架

财政可持续发展问题最终意义上是政府公共责任履行的可持续性。我国政府责任的内容不同于西方国家,建立财政可持续发展的框架,揭示影响财政可持续发展的风险隐患,需要准确把握我国政府责任的特征,并将其作为分析财政可持续发展的基点,进而围绕政府公共责任构建审计业务框架,避免监督的空白、碎片化、重复性,增强监督的整体性、协同性、针对性。

第一,建立涵盖所有公共责任的审计监督框架。随着国家治理现代化的持续推进,政府责任的范围和边界已经超越国有制边界,逐渐对所有市场主体一视同仁履行公共责任。从涵盖所有公共责任的角度审视财政现状及其可持续发展的影响,就会在财政收支、中央与地方财政关系、公共风险应对和处置等方面形成新的逻辑。这些变化不仅影响如何审计微观监督主体,更影响审计如何在宏观层面揭示和反映问题。这些变化更与“实现审计全覆盖,努力做到党中央重大政策措施部署到哪里、国家利益延伸到哪里、公共资金运用到哪里、公权力行使到哪里,审计监督就跟进到哪里”的要求相对

应。对标国家治理现代化,需要围绕公共责任重构现代审计监督框架,打破按照所有制划分审计监督范围的逻辑,在监督理念、监督作用、监督内容、监督方式等方面与之相适应。

第二,适应公共风险相互交织特征开展协同审计。现代国家治理中各领域交叉融合的特征愈发凸显,财政、金融、教育、养老、健康、生态等各领域的风险相互影响,外部环境对财政可持续发展的影响也越来越显著。在这种情况下,审计监督仅揭示微观问题就难以反映具有关联性的重大风险隐患。审计机关需要从发挥监督整体效能出发,立足新发展阶段面临的挑战,从政治层面把握各类风险隐患对财政责任及财政可持续发展的影响,统筹考虑财政、金融、企业、三农、民生、生态等各审计业务领域监督内容的交叉性,重构分工协作机制,推动更加注重从宏观层面揭示具有跨行业、跨区域、跨部门、跨群体等特征的综合性风险。

第三,把财政财务可持续性作为评价公共主体责任履行情况的重要指标。财政财务可持续性是公共主体履行公共责任的关键因素。负债是影响财政财务可持续性的重要指标,但不是唯一指标。从防范风险隐患角度出发,审计机关需要跳出财政财务收支分析框架,整体把握审计对象财政财务可持续发展状况,不仅要衡量领导干部在维护本地区、本单位财政财务可持续发展方面的履职尽责情况,还需要立足人口趋势、气候变化等宏观形势,从公共组织整体出发,从行业、区域等维度反映影响财政财务中长期可持续性的系统性风险。

(三)坚持系统观念,明确促进财政可持续发展的审计路径

进入新发展阶段,发挥审计促进财政可持续发展的作用,还需要审计机关立足政治性、宏观性、综

合性的监督定位,以全面建设社会主义现代化国家为发挥监督作用的逻辑起点,结合经济社会发展主要特征和新发展阶段的政策目标和重点,把握财政可持续发展的总体情况,把握各关联事项的互动性、交织性,揭示影响财政可持续发展的重大风险隐患。

第一,坚持把握总体,整体反映财政可持续发展现状。审计监督中,需要从不同维度把握财政可持续发展的总体情况,从构建新发展格局的全局思考财政整体风险、影响因素及演变趋势。一方面,根据涉及财政可持续发展全局的改革部署,反映财政总体状况。如根据政府权责发生制综合财务报告制度改革要求,加强对政府资产负债、收入费用、现金流量等方面总体情况的监督,加强对企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产等国有资产总体情况的监督,注重通过反映财政各要素的全貌揭示财政可持续发展的总体情况和变化趋势。

第二,坚持突出重点,紧紧围绕构建新发展格局中影响财政可持续发展的关键事项开展审计监督。中国超大型国家治理的复杂性、多样性、多层次性等特征,要求抓住与牵动全局有关的主要事项开展治理。审计监督同样如此。审计机关在项目计划制定、项目实施、审计报告等各环节都需要将国家重大战略任务置于核心位置,从全国、中央、省级、市县等不同层面,从金融、国有企业、国有资源、住房、养老、医疗、教育、环境等不同行业,关注国家重大战略任务进展情况,分析与财政可持续发展密切相关的重要事项,全方位揭示影响财政可持续发展的因素。

第三,坚持关联分析,统筹考虑各领域风险的关联性及可能的财政责任。要预判各类宏观风险与财政风险的关联性,把财政可持续发展置于国家宏

观经济背景下考虑。审计监督中,要结合全面建设社会主义现代化国家的目标、战略安排及面临的风险挑战分析各项重大任务对财政职责的影响。例如,评估共同富裕目标下基本公共服务均等化对财政可持续发展的影响,尤其是城乡之间、区域之间、行业之间不同群体基本公共服务趋同的财政挑战。同时,从公共职责角度出发,把财政和金融、产业、区域、投资、就业等各类政策贯通起来,放在一个总体框架中进行分析,评估各类政策对财政可持续发展的影响。

参考文献:

- [1] 高培勇.“基础和支柱说”:演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流[J].财贸经济,2021,42(4):5-19.
- [2] 高培勇.构建新发展格局:在统筹发展和安全中前行[J].经济研究,2021,56(3):4-13.
- [3] 陈昌盛,李承健,江宇.面向国家治理体系和治理能力现代化的财税改革框架研究[J].管理世界,2019,35(7):8-14+77.
- [4] 习近平.深入理解新发展理念[J].求是,2019(10).
- [5] 刘尚希,孙喜宁.论财政政策的有效性——基于公共风险分析框架[J].财政研究,2021(1):10-23.
- [6] 王绍光.给新一届中国政府的财政政策走向的建议[A].中国科学院——清华大学国情研究中心.国情报告(第六卷 2003年(上))[C].清华大学国情研究中心,2012:15.
- [7] 蔡昉.疫情冲击和应对政策的特征化事实[J].财经智库,2020,5(3):5-13+139.
- [8] 北京宣言——最高审计机关促进良治[N].中国审计报,2014-02-14(4).
- [9] 刘尚希.如何做实“民生财政”[N].社会科学报,2012-09-06(2).
- [10] 胡鞍钢,程文银,鄢一龙.中国社会主要矛盾转化与供给侧结构性改革[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018,55(1):5-16+157.
- [11] 胡泽君.中国国家审计学[M].北京:中国时代经济出版社,2019:67-69.

【责任编辑 成丹】