



西南大学
SOUTHWEST UNIVERSITY

应用经济学一级学科博士点建设系列丛书(第一辑)
First-level Discipline Doctoral Program Construction of Applied Economics

A Study on the Assessment System of Fiscal
Sustainability in China

我国财政可持续性评估 体系构建研究

余 珊/著

中国财经出版传媒集团



中国财政经济出版社

西南大学应用经济学一级学科博士点建设系列丛书（第一辑）

西南大学学科建设专项经费、重庆市社会科学规划博士项目“老龄化对财政可持续性的影响及调整政策模拟研究（2016BS013）”、重庆市人文社会科学重点研究基地西南大学农业教育发展研究中心重点项目“西部地区‘教育扶贫’的组织协同机制与模式研究（13SKB022）”、西南大学博士启动项目“老龄化福利性财政支出对我国财政可持续性的影响研究（SWU1509533）”资助

我国财政可持续性 评估体系构建研究

余 珊 ◎ 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国财政可持续性评估体系构建研究/余珊著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 3

(西南大学应用经济学一级学科博士点建设系列丛书. 第一辑)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8006 - 6

I. ①我… II. ①余… III. ①国家财政 - 可持续性发展 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 004407 号

责任编辑: 杨 骁

责任校对: 徐艳丽

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjjchb.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.625 印张 221 000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 53.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8006 - 6

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300



前言

自从比特 (Buiter) 在 1985 年首先提出了财政可持续的概念后, 财政可持续性就成为公共财政领域的焦点问题, 欧洲债务危机对部分国家经济的重创再次将“财政是否可持续性?”问题摆在了全世界的面前。财政可持续通常被理解为国家财政的存续状态或能力 (Buiter, 1985; 王晓霞, 2007), 其核心是政府是否有持续的偿债能力, 即政府的偿债能力既可以保证当代政府财政职能的发挥, 又不会对后代政府的财政运行构成危害, 不会陷入财政危机中。因此, 对财政可持续性的研究落脚于债务可持续性的研究。

近年来我国开始重视财政的可持续发展问题, 并将财政可持续性作为判断我国财政运行状况的标准与政府活动的终极目标之一。国外对于财政可持续性的研究不过 30 年的时间, 国内的研究开展则更晚, 对财政可持续性的理论分析以及在将财政可持续评估具象化与准确化上都存在不足。因此如何理解财政可持续性、如何提高评估工作可操作性和规范性是财政可持续性研究中亟待解决的问题。本书即是以此为切入点, 对构建我国的财政可持续性评估体系展开尝试性的研究。

本书首先对国内外大量的相关文献进行了梳理, 接着从支撑财政可持续基础理论提炼出对后文论证的理论启示, 然后在挖掘财政可持续性内涵的基础上对财政可持续性进行理论剖析, 尝试

构建财政可持续性的理论体系，紧接着在中国香港、英国、德国、美国、加拿大等多个国家和地区官方发布的“财政可持续性报告”的国际经验进行比较与借鉴的基础上，从理论与实证两个方面构建我国财政可持续性的评估体系，并采取“信号法”（早期风险预警方法）以及“财政缺口”法分别对我国短期与长期的财政可持续性情况进行实证分析，最后根据实证结果提出相关的对策建议。

2 本书的主要观点包括：（1）财政可持续是一种动态的“可持续”，不能简单地与“财政健康”划等号；（2）财政可持续性强调财政运行本身的可持续性，本书暂不考虑财政对社会、生态可持续的贡献；（3）财政可持续性的终极体现是债务的可持续性；（4）财政可持续性的核心是政府的偿债能力；（5）财政可持续发展的实现应当要坚持“发展性”“时空性”和“公平性”的基本原则；（6）财政发展受到社会、经济、政治等各种环境因素的综合影响，要保持财政可持续性也要综合考虑这些相关因素；（7）科学客观地对财政可持续性进行评估是让自己国家和别的国家更了解我国财政运行状况的手段，以减少因情况不明而造成的误识（包括别有用心之人诽谤中伤）；（8）构建财政可持续性评估体系可以对未来财政运行情况做预判，对财政收支活动做约束，为财政风险做早期预警并提供决策建议，也是和国际接轨的做法；（9）财政可持续性可以按其程度划分不同类型；（10）财政风险早期预警思想与保持财政平衡思想是本书财政可持续性（实证）评估的方法思想；（11）财政可持续性的评估要坚持“静态评估”与“动态评估”相结合、“短期”与“长期”相结合的原则；（12）我国短期财政保持较强的可持续性，但是老龄化问题发出了风险预警信号；（13）在保持目前政策不变的情况下，我国未来长期（40年）将面临严重的财政不可持续的



问题，其中最大的压力来自人口老龄化带来的老龄化成本（养老金缺口）；（14）在构建财政可持续性评估体系中，要推进“中（长）期财政规划”与“国家资产负债表”的研究与编制，并成立专门的评估小组，适时发布评估结果，接受公众监督；（15）我国未来长期要实现财政可持续发展，首先必须重视人口老龄化对财政可持续性的影响，从建立健全多支柱养老保障体系、改革社会基本养老保险制度、提高社会就业率等多方面入手，应对老龄化的冲击；其次，要保证经济增长的连续性；再次，要进行财政开源与节支，最后要加强公债管理。

本书共包含8章，结构如下：

第1章是绪论，介绍本书的选题背景与研究意义、研究方法、本书结构与逻辑体系、主要创新与局限。

第2章是文献综述，主要对财政可持续性实证技术方法和财政风险预警体系两个方面国内外的相关文献进行梳理、归纳，并做简要的评述，提炼对后文研究的思想借鉴。

第3章主要从定性的角度构建财政可持续的基本理论，为后文的分析建立理论根基，主要包括相关理论基础与一般理论分析两部分。通过对可持续发展理论、财政平衡理论与公债理论基本观点的梳理，提炼出给后文分析财政可持续性的启示，为进行理论分析提供思想借鉴。在一般理论分析部分，将对从财政可持续性的基本内涵、核心问题、原则、研究范畴，与几个相关概念的关系及影响财政可持续性因素六个方面进行比较系统的理论分析，更深刻地理解财政可持续性的内涵与外延，初步构建财政可持续性的理论体系。

第4章主要介绍中国香港、英国、德国、美国、加拿大5国（地区）官方发布的关于财政可持续性的权威报告，从财政可持续性评估机构、财政可持续性含义界定及评估方法、财政可持续



性评估结论及对策建议三个方面介绍这些国家（地区）官方对其财政可持续性评估的经验，并结合这些国家（地区）经济财政发展的特点，总结归纳财政可持续性评估分析的共性特征，提炼出对建立评估我国财政可持续性评估体系的启示。

第5章尝试用规范研究的方法构建财政可持续性的评估体系，为第6、7章的实证研究建立基础。财政可持续性评估体系包括两部分内容：第一部分是分析财政可持续性评估的基本理论体系，回答“财政可持续性评估是什么”的问题，即介绍财政可持续性评估的必要性与目的，评估的类型划分、评估的思想原理以及评估的原则；第二部分是分析财政可持续性评估的实证体系，回答“怎么进行财政可持续性评估”的问题，包括对财政可持续性评估的方法体系和指标体系的介绍。

第6章是运用“信号法”的早期风险预警原理，对我国短期财政可持续性评估的实证分析，针对11个新兴经济体国家相关指标在1980年至2014年35年间的历史经验数据，计算短期可持续性指数限值，分析我国在短期内的财政风险程度，判断短期的财政可持续性。

第7章将运用“财政缺口”法对我国长期财政可持续性进行实行分析。在对中长期经济和财政形势表现预测的基础上，测算未来40年我国财政缺口，以此作为长期财政可持续指数，并对存在不确定性的的重要因素（养老金缺口、调整时间、债务负担率水平）进行敏感性分析。

第8章从分析我国财政政策与财政运行的现状出发，在前文对财政可持续性及其评估体系的理论分析基础上，结合国外发达国家相对完备的财政可持续性评估先进经验，对建立我国的财政可持续性评估体系与保持财政可持续发展进行对策分析。

本书在研究过程中，有如下创新：



(1) 国内外学者对财政可持续的研究侧重于实证分析，而对财政可持续性缺乏系统的理论分析，本书则尝试构建财政可持续性系统的理论分析框架。

(2) 本书尝试从理论与实证系统架构起财政可持续性评估体系。理论体系将论述进行财政可持续性评估的必要性、重要性及目的，财政可持续性不同类型的划分，评估的思想原理，以及评估的基本原则。实证体系则包括了短、长期不同的评估方法体系与指标体系。

(3) 本书对财政可持续性的评估侧重于对未来的财政运行状况评估，因此没有采取国际上流行的对债务负担率的单位根检验，或财政收支的协整检验，而是根据短期、长期评估思维和重点的不同而运用了不同的方法与指标体系来评估未来我国的财政可持续状况。

(4) 在对短期财政可持续性的实证部分，笔者采用的信号法是金融风险早期预警的主要方法，鲜有用在财政风险的预警上，本书将尝试将信号法用于对短期财政风险的早期预警，并将此作为短期财政可持续的评估方法。

(5) 基于财政可持续程度，本书以量化的方式创新性的将财政可持续性划分为了“强可持续”“较强可持续”“一般可持续”“弱可持续”“弱不可持续”“一般不可持续”“较强不可持续”与“强不可持续”8种不同状态，而不再以“是”与“否”来粗线条式地评价财政运行状态。

余珊

2017年12月

目 录

第 1 章 绪 论	(1)
1.1 选题背景与研究意义	(1)
1.1.1 选题背景	(1)
1.1.2 研究意义	(4)
1.2 研究方法	(5)
1.2.1 文献研究法	(5)
1.2.2 理论分析法	(6)
1.2.3 国际经验借鉴法	(6)
1.2.4 实证分析法	(7)
1.3 本书基本结构与逻辑体系	(7)
1.4 本书的主要创新与局限	(10)
1.4.1 主要创新	(10)
1.4.2 存在的局限与不足	(12)
第 2 章 文献综述	(15)
2.1 财政可持续性评估的实证分析方法	(15)
2.1.1 国外研究	(15)
2.1.2 国内研究	(34)
2.1.3 简要评述	(39)
2.2 早期风险预警	(40)

2.2.1	国外的研究	(40)
2.2.2	国内的研究	(43)
2.2.3	简要评述	(44)
第 3 章	财政可持续性的一般理论分析	(46)
3.1	相关理论基础	(47)
3.1.1	可持续发展理论	(47)
3.1.2	财政平衡理论	(53)
3.1.3	公债理论	(56)
3.1.4	相关理论的评述及对本书的 借鉴意义	(60)
3.2	财政可持续性的一般理论分析	(63)
3.2.1	财政可持续性的基本内涵	(63)
3.2.2	财政可持续性的核心问题	(67)
3.2.3	财政可持续发展的原则	(74)
3.2.4	财政可持续性理论研究范畴	(75)
3.2.5	财政可持续性与财政空间、财政 平衡、财政风险	(79)
3.2.6	影响财政可持续性的因素	(92)
第 4 章	财政可持续评估的国际经验与借鉴	(105)
4.1	中国香港特别行政区	(106)
4.1.1	财政可持续性评估机构	(108)
4.1.2	财政可持续性含义的界定及 评估方法	(109)
4.1.3	财政可持续性分析的结论及	

对策措施	(112)
4.2 英国	(115)
4.2.1 财政可持续性评估机构	(115)
4.2.2 财政可持续性含义的界定及 评估方法	(116)
4.2.3 财政可持续性分析的结论及 对策措施	(122)
4.3 德国	(125)
4.3.1 财政可持续性评估机构	(125)
4.3.2 财政可持续性含义的界定及 评估方法	(126)
4.3.3 财政可持续性分析的结论及 对策措施	(128)
4.4 美国	(132)
4.4.1 财政可持续性评估机构	(132)
4.4.2 财政可持续性含义的界定及 评估方法	(133)
4.4.3 财政可持续性分析的结论及 对策措施	(135)
4.5 加拿大	(138)
4.5.1 财政可持续性评估机构	(139)
4.5.2 财政可持续性含义的界定及 评估方法	(139)
4.5.3 财政可持续性分析的结论及 对策措施	(143)
4.6 财政可持续性评估的国际比较	(145)



4.6.1	相同点	(146)
4.6.2	不同点	(151)
4.7	国际经验对我国的启示与借鉴	(154)

第5章 我国财政可持续性评估的体系架构

(157)

5.1	财政可持续性评估的理论体系架构	(158)
5.1.1	财政可持续性评估的必要性、重要性 与目的	(158)
5.1.2	财政可持续性的类型划分	(162)
5.1.3	财政可持续性评估的思想原理	(163)
5.1.4	财政可持续性评估的原则	(165)
5.2	财政可持续评估的实证体系架构	(166)
5.2.1	财政可持续性评估的方法体系	(166)
5.2.2	财政可持续性评估的指标体系	(171)

第6章 短期财政可持续性评估实证分析

(180)

6.1	模型与方法设计	(180)
6.1.1	财政压力的定义	(181)
6.1.2	财政压力限值	(183)
6.1.3	短期财政可持续性指数 S_{short} 的计算	(188)
6.1.4	短期可持续性程度划分	(190)
6.2	指标与样本	(191)
6.2.1	指标	(191)
6.2.2	样本	(191)
6.3	实证结果	(197)
6.3.1	各项指标的最佳限值	(198)

6.3.2 短期财政可持续指数 S_{short} 值	(204)
6.4 结果分析	(209)
第7章 长期财政可持续性评估的实证分析	(215)
7.1 模型与方法设计	(215)
7.1.1 财政缺口 (Fiscal Gap) 的定义	(215)
7.1.2 财政缺口的计算模型	(218)
7.2 指标取值预测	(222)
7.2.1 GDP 增长率	(223)
7.2.2 财政 (基本) 平衡	(229)
7.2.3 养老金收支缺口 (老龄化成本)	(238)
7.2.4 名义利率	(246)
7.2.5 债务负担率	(248)
7.3 实证结果	(251)
7.3.1 基准情景	(251)
7.3.2 敏感性分析	(252)
7.4 结果分析	(256)
第8章 对策建议	(258)
8.1 财政可持续性评估的配套措施	(258)
8.1.1 推进中 (长) 期财政规划工作	(259)
8.1.2 加快推进“国家资产负债表”的研究 与编制	(262)
8.1.3 成立评估工作小组并适时公开评估信息	(263)
8.2 实现财政可持续性发展的对策建议	(264)



8.2.1	重视人口老龄化对财政可持续性 的影响	(264)
8.2.2	保证经济增长的连续性	(270)
8.2.3	有效增加财政收入	(271)
8.2.4	控制财政支出	(274)
8.2.5	加强公债债务管理	(275)
参考文献		(277)
附 录		(291)



第1章

绪 论

1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

1987年世界环境与发展委员会(WCED)发布的报告《我们共同的未来》以及1993年正式成立可持续发展委员会等事件将“可持续发展”正式推入了历史舞台,秉持着代际平衡的伦理准则,可持续发展作为全新的评价社会经济与生态发展的标准迅速得到世界的公认。与此同时,可持续发展也延伸到经济领域,而“财政可持续性”研究也在公共财政管理中逐渐兴起。

自从比特(Buiter)在1985年首先提出了财政可持续的概念后,财政可持续性就成为

公共财政领域的焦点问题。Buiter 认为财政可持续是作为经济实体的国家财政的存续状态或能力，当它无力偿还债务时，就不能存续而宣告破产，反之，它有偿债能力就说明它可存续（王晓霞，2007）。政府债务风险的增加会影响到财政的健康运行，如果不及时防范，它会像癌细胞一样扩散至整个财政系统，转化为财政风险，继而引发财政危机，影响财政的可持续性。因此，财政可持续性研究的核心问题是政府债务清偿能力。

2007 年美国次贷危机爆发后，各国通过政府注资等方式对金融体系及市场实体展开金融援助，配合以积极的财政政策企图带动经济走出阴霾，导致公共债务激增、债务负担率与财政赤字不断走高。次贷危机之殇尚未抚平，希腊的主权债务危机又揭开了欧债危机的帷幕。“政府是否有能力偿还债务？政府是否会走向破产？财政是否可持续？”一度成为人们关注的话题。自 2008 年以来，瑞士、德国、澳大利亚、英国、加拿大、欧盟等多个发达国家（经济体）都已经构建起财政可持续性评估体系，并发布“财政可持续性报告”，分析在债务问题激化与严重的人口老龄化背景下，未来长期财政收支及债务负担变动状况，预判财政的可持续性，为减缓债务负担率的增加、确保财政的可持续，报告都对政府在未来是否及多大程度上采取相关财政整顿给出了政策建议。

同时期在我国国内，随着地方政府融资平台债务问题逐渐曝光，地方政府性债务风险凸显。尽管国家审计署通过 2011 年和 2013 年两次对政府性债务摸底，并申明中国目前的政府性债务风险总体可控。但是，由于部分国内外媒体刻意强化该方面的报道甚至夸大炒作，加之近年来国际三大信用评级机构相继下调中国信用评级展望，不免营造出一种“内忧外患”“谈债色变”的舆论环境。



因此，面对如此错综复杂的国内外环境，正如原财政部部长金人庆所言“与其被动买单，不如主动请客”，我国有必要客观公正地开展财政可持续性评估的研究：一来“堵住坏人的嘴”，对财政形势和前景进行客观、理性、准确的判断防止被别有用心之人夸大其辞，危害我国社会经济的稳定与安宁；二来“擦亮自己的眼睛”，认清我们所处的经济环境，以采取更加有效的财政调整措施。

实际上近年来，我国领导人在多次官方报告和讲话中都提及“财政可持续”，并将此作为判断我国财政运行状况的标准与政府活动的终极目标之一。从世界范围来看，对于财政可持续性的研究不过 30 年的时间，期间各国还经历着多次的经济与财政危机，也不断地进行财政整顿，面对复杂的现实情况，在将财政可持续评估具象化与准确化上都存在明显的不足之处。如何提高评估工作可操作性和规范性是财政可持续性研究中亟待解决的问题。而我国官方也没有对于财政可持续情况的相关报告，财政可持续只停留在定性的理解上，没有一个直观确切的数据来说明问题，国内学界现有的研究也尚未建立起一个系统的分析框架。

“财政可持续性”并非完全是舶来品，国内很早就对财政稳定、财政风险防范、财政危机、债务风险等有一定的研究。典型市场经济国家在其较为完善的现代财政制度与严格的财政纪律框架下建立财政可持续评估体系固然可以为我国所借鉴，但不宜照搬或直接移植，否则会造成水土不服，甚至错误引导财政活动，导致偏离既定的财税体系改革方向。在向市场经济转轨中的中国，要构建“非典型市场经济”财政可持续性指标体系，首先应当立足于中国实际国情，再有机融合国际先进经验。构建中国的财政可持续性评估体系应从我国现行财税体制及财政运行基本特征出发，遵循建设现代财政制度思路，设计既符合实际又具有前