

财政问题的

新思考

中国财政发展协同创新中心

2015级硕士学位论文选集

李俊生 姚东旻◎主编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

财政问题的新思考

——中国财政发展协同创新中心 2015 级硕士学位论文选集

李俊生 姚东旻 主编

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

财政问题的新思考: 中国财政发展协同创新中心 2015 级硕士学位论文
选集 / 李俊生, 姚东旻主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8684 - 6

I. ①财… II. ①李… ②姚… III. ①财政政策 - 中国 - 文集
IV. ①F812.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 267196 号

责任编辑: 胡 博 续 磊

责任校对: 李 丽

封面设计: 陈宇琰

版式设计: 齐 杰

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.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 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24 印张 422 000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 88.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8684 - 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

序 言

作为一名教师，能够为学生毕业论文选集出版作序比自己出版著作还喜悦，特别是该论文选集的出版更是让我激动不已，因为此论文选集是中央财经大学中国财政发展协同创新中心（以下简称“中心”）在财政学专业，财政基础理论研究方向探索研究生培养方式方面的一个重要的阶段性成果，为这个论文选集的出版，我等了三年。

中心于2014年在财政部有关领导的直接关怀和指导下成立，其初衷是作为原财政部直属高校财政学科中唯一一个财政协同创新中心，以教育部《2011 协同创新建设发展规划》（教育部、财政部2014年4月5日颁布实施）为指针，协同财政部原部属各个高校财政学科，以国家和区域发展的重大需求为导向，以重大协同创新任务为牵引，以体制机制改革为保障，汇聚优秀创新团队，聚集创新资源，创新人才培养模式，深化国际合作交流，优化创新环境，提升人才、学科、科研“三位一体”创新能力，打造具有国际重大影响的财政学学术高地。正是基于这个指导方针，自2014年成立以来，中心逐步确立了以财政基础理论与人才培养为核心，同时在卫生与医药改革与管理、国际税收、绩效预算等财政相关领域打造高水平的集人才培养、学科建设和科学研究“三位一体”的财政科学理论与政策研究创新平台的发展目标。通过约五年的努力，中心分别在财政基础理论、卫生与医药改革政策研究、国际税收、绩效预算、财政史等财政科学领域形成了较强的创新能力，在国内外财政学术界的学术影响力初步显现。如前所述及，现在呈现给读者的《财政问题的新思考——2015级硕士生毕业论文选集》就是中心在财政基础理论领域实施“三位一

体”创新能力建设的一个阶段性成果。

大学的首要任务就是为社会培养相关学科专业领域的人才，包括人文社会学科领域的人才培养。从学历（学位）教育的角度看，大学的主要培养任务包括在本科阶段对学生专业素质的塑造，在硕士研究生阶段、特别是在专业硕士研究生阶段对学生给予专业理论与专业技能的教育，在博士研究生阶段对学生进行专业研究能力的培养等等。财政学学科作为人文社会学科的一个重要组成部分，同其他人文社会学科一样，在学历（学位）教育上，其人才培养体系也涵盖了本科、硕士（含专业硕士，如税务专业硕士、资产评估专业硕士等等）和博士等三个层次与阶段，但是，与其他人文社会学科不同的是，财政学科人才培养的任务却异常繁重，尤其需要加强“三位一体”创新能力建设。

首先，国家、区域财政发展对科学研究和人才培养的需求迫切，现行的财政学科在人才培养能力、科学研究能力、政策引导能力等方面均无法满足国家、区域财政改革与发展的需要。就我国而言，改革开放四十年来，财税体制改革一直充当着改革开放的“先导者”，同时也是被动性的角色。所谓的“先导者”是指客观上，由于财政在整个经济社会中实际上集中性地掌控三分之一到二分之一的经济资源（以 GDP 占比作为衡量指标），同时以满足社会共同需要（与企业、个人等私人的个别需要相对应）为己任——这种特殊的角色迫使政府不得不以财政改革为先导引领其他领域的改革与开放，或者通过财政改革为其他领域的改革与开放开辟道路，创造条件。但是，长期以来，我国在财政领域的改革却基本处于“摸着石头过河”的状态，这表明，我国无论是在财政人才储备还是在财政理论准备方面都存在严重的不足与不充分的问题，其结果必然使我国财政理论建设速度严重滞后于财政发展的实际步伐，财政专业理论和理论人才的培养质量和数量均无法满足财政运行与发展的实际需要。

其次，财政学科自身基础理论体系建设的任务异常繁重。从全球的角度看，财政理论严重缺乏对财政实践的解释力和对财政发展的预测力是普遍存在的问题，特别是自 20 世纪 30 年代的“凯恩斯主义经济学”产生以来，财政学在分析范式上的“经济

学化”和在研究领域的“财政政策化”已经严重地破坏了财政科学的解释力和预测力。在我国，财政理论的解释力和预测力弱化问题甚至比西方国家更为严重，其主要原因在于目前我国主流的财政理论，即来自英美国家的“公共财政理论（Public Finance）”甚至不是基于我国的财政实践梳理总结出来的理论，尽管财政学作为一门科学应该是放之四海而皆准的，但是作为人文社会科学的财政学如果仅仅是基于西方国家的财政实践而形成的理论其本身也可能是片面的，其解释力和预测力也必然会受到研究对象的经济、政治和文化等区域特征的约束而弱化。如果说在20世纪90年代初期我国改革开放的初始阶段（即实施分税制财政体制和税收体制以前的时期）我国财政理论就已经严重滞后于财政改革发展实践的话，那么1994年以后我国在前苏联理论基础上发展起来的财政理论，即“国家分配论”根本无法解释社会主义市场经济条件下的财政实践，至于财政理论对我国财政改革与发展实践的预测力（这是财政理论指导财政实践的重要标志）就更加无从谈起了。因此，我国在20世纪90年代中期开始再次全盘引进了英美财政理论，并且使之成为我国主流的财政理论。问题在于，这种全盘引进的英美财政理论除其本身特有的分析范式的“经济学化”和研究领域的“财政政策化”两个固有的缺陷，将这个理论应用于我国的实践时又遭遇了对我国政治与文化环境“水土不服”的问题，例如，我国始于1994年的分税制财政体制改革虽然消除了1994年前财政包干体制下存在的在政府间以及政府部门间、具体支出项目之间财力分配的随意性问题，但是1994年以来的分税制财政体制并未明确解决政府间事权与支出责任划分问题，而财权与事权的错配进一步导致地方政府债务增加……财政可持续性、政府间财政事权如何划分、政府预算过程、决策机制以及绩效目标管理等现实问题，这些问题基本上都是始料未及的，我国全盘引进英美国家的“公共财政理论（Public Finance）”并没有且也没有能力预测这些问题，更没有能力给出解决这些问题的答案。这些事实表明，我国财政学术界在财政基础理论建设方面，除了要解决去“经济学化”和突破“财政政策化”研究领域界限、进而使之回归财政科学本质属性这两个全球性的财政理论难题外，

还要基于我国的政治与文化环境的特殊性背景，解决财政理论的国别与区域应用性差的问题——这些就是我国财政科学自身理论体系建设任务异常繁重的主要原因。

中心以及我本人正是基于对财政学学科建设与人才培养所面临的上述问题的理解，基于财政学学科高等教育机构的使命感，从成立的那一天起，就开始筹划探索集人才培养、学科建设和科学研究“三位一体”的财政学学科创新能力建设问题。我对解决这个财政学学科“三位一体”创新能力建设问题的思路是：以财政基础理论建设与创新为基础，以研究生培养方案的设计和人才培养过程为切入点，结合承接财政部以及各级政府部门和企业研究课题的研究实践，聚集国内外的学术资源和学术人才，探索打造财政科学的创新平台，构建和提升中心财政科学的创新能力。为此，首先必须解决好财政基础理论的建设与创新问题。针对当代主流财政理论存在的主要问题，财政基础理论建设必须致力于解决以下3个问题：（1）对财政实践的解释力弱化的问题；（2）缺乏对财政改革与发展的预测力问题；（3）结合中国的财政改革发展实践，解决财政理论的国别与区域应用性差的问题。如果解决了以上问题，实际上就会使财政科学真正成为一门具有科学的解释力、预测力的、放之四海而皆准的普世性人文社会科学。

迄今为止，中心以及我本人在理论上已经基本澄清了财政学的学科属性问题，确定了财政学具有跨学科的属性，是介于经济学、政治学和公共管理学等多个学科领域的、具有自身独有分析范式与核心概念体系（这是财政科学的核心解释元素和预测基础）的人文社会学科。明确了财政学应当基于自身学科主体性，构建跨学科的研究范式，系统揭示财政活动规律，解释财政现象与实践，评估财政活动绩效，预测财政活动结果。基于此，我们通过对古今财政学派理论的梳理、反思和批判性继承，尝试提出了“新市场财政学”的研究范式，树立了市场“平台观”和“参与型”的政府观，将以公共价值最大化为组织目标的公共部门和以私人价值最大化为组织目标的私人部门都视为市场平台的参与者，并且归纳了公共部门和私人部门满足社会共同需要和私人个别需要的广义市场交互关系。“新市场财政学”力图从跨学科的视角拓

宽财政学外延，为财政基础理论研究开辟一个全新的视角。

在初步构建了“新市场财政学”作为财政科学的基础理论的同时，中心尝试基于该理论设计财政学专业研究生培养方案，并且将最新的科学研究成果贯穿于研究生的培养过程。在这个问题上，中心具体负责研究生培养工作的主任助理姚东旻副教授及目前主持中心日常工作的副主任曹明星副教授、现任中央财经大学副校长、此前曾担任中心执行主任的马海涛教授与我从一开始就达成了共识，基于此，中心的主要领导成员同心协力，倾力打造中心的人才培养模式。期间，按照“新市场财政学”理论体系和培养方案要求，中心通过聘请包括美国斯坦福大学、加州大学、以色列希伯来大学等国内外大学的社会学、政治学、经济学、博弈论等领域的资深教师来中心为研究生开设相关课程与讲座，拓宽研究生的知识体系，完善研究生的知识结构，使之具备学习和掌握具有跨学科属性的新市场财政学分析范式、核心概念体系，培养研究生具备相应的研究能力和学习能力。与此同时，中心还通过让学生参加中心自设、或者承接的财政部、其他政府部门以及企业的研究课题，在研究过程中理解和消化所学的新财政学理论知识与研究方法。

《财政问题的新思考——中国财政发展协同创新中心 2015 级硕士学位论文选集》就是在中心 2015 级部分财政基础理论研究方向硕士学位论文的基础上整理而成的，是中心探索“财政协同创新”特色人才培养模式的前期成果。该文集共收录了 2015 级硕士研究生的 5 篇学位论文，分别是：樊洛明同学的“财政可持续性研究——渊源、概念和测度”；颜缙同学的“我国政府间财政事权划分基本逻辑的研究——基于文本的分析视角”；任芳放同学的“我国预算绩效目标管理体系的研究——基于法规文本和案例的分析”；任萌同学的“我国预算过程中的决策机制研究”和余凯同学的“间断均衡理论在省级预算决策中的应用”。与此同时，文集还收录了中心相关老师分别对上述五位同学学位论文的评语，分别是：李慧青副教授对樊洛明同学学位论文的评语；耿纯博士对颜缙同学学位论文的评语；丁怡博士对任芳放同学学位论文的评语；王麒植博士对任萌同学学位论文的评语和惠炜博士对余凯同

学学位论文的评语。这些评语较为充分地体现了中心教师在研究生培养过程中的理念和学术责任心。

值得一提的是，在2015级硕士研究生中，多数人的本科专业并非是财政学，这在一定程度上更加有利于其突破主流财政学研究范式的限制，基于跨学科视角与老师共同学习和探索当前的财政学热点话题——这体现了对财政问题的新思考，是中心在招收研究生之初有意为之的结果。在中心老师的指导下，学生对许多问题的探索是卓有成效的，不少见解也是能够给人启迪的。在论文选题层面，同学们聚焦于“财政可持续性”“预算制度改革”“中央和地方政府间财政关系”等在理论上存在困扰，在实践中也亟待解决的重大现实问题。在研究方法上，可以看到这些学生中既有运用传统的公共财政分析方法，如实证研究——“间断均衡理论对我国预算决策的影响”，也有应用跨学科的研究范式，引入社会学和政治学的观点——“基于我国政策文本的客观事实”对中央与地方政府间关系、预算绩效目标管理等进行全面地梳理和研究。

需要指出的是，2015级的各位同学毕业后所从事的工作并非完全属于传统意义的财政税务部门，其中颜缙就职于国家税务总局广东省税务局；任萌就职于湖北省武汉市财政局；任芳放就职于全国预算与会计研究会；樊洛明就职于中邮人寿保险股份有限公司；余凯就职于中国邮政储蓄银行浙江省分行。这种就业取向基本符合中心设计的财政学专业硕士毕业生的职业领域。我们认为，财政学专业硕士研究生在学习期间所应当掌握的是财政科学基础理论与基本技能，而不是仅仅适用于政府财税部门的专门技术；财政科学不是政府财政部门的“科学”，而是人类社会理解和处理社会集中配置资源的配置与使用问题、用于满足社会共同需要、创造公共价值的一门科学。财政学专业硕士毕业生应当具备对这门科学以及相应技能的继续学习与应用的能力，具备应用集经济学、社会学、政治学理论与方法于一体的财政科学理论与方法处理相关社会、经济和政治事务的能力。相信他们能够在未来的工作中，将研究生期间所学习的财政学知识、跨学科视野运用于实践，在各自的工作岗位上为我国的财政学发展以及财政的具

体改革实践做出自己的贡献。

诚然，本书所收录的硕士学位论文远非完美，一些见解也未必完全正确，但它仍然是一项富有开创性的跨学科财政学研究与人才培养的尝试，也代表着中心未来人才培养的方向。

是为序。



2018年12月26日

目 录

樊洛明	财政可持续性研究 ——渊源、概念和测度 / 1
颜 缙	我国政府间财政事权划分基本逻辑的研究 ——基于文本的分析视角 / 95
任芳放	我国预算绩效目标管理体系的研究 ——基于法规文本和案例的分析 / 175
任 萌	我国预算过程中的决策机制研究 / 241
余 凯	间断均衡理论在省级预算决策中的应用 / 311

财政可持续性研究

——渊源、概念和测度

Fiscal Sustainability: Source, Concept, Measure

樊洛明

- ◆ 第一章 绪论
- ◆ 第二章 财政可持续性相关理论
——基本概念和评价指标体系
- ◆ 第三章 我国财政状况基本观察
——基于政府资产负债状况和财政收支状况
- ◆ 第四章 我国财政可持续性现状评价
——基于简化指标体系及协整检验
- ◆ 第五章 我国财政可持续性模拟预测
——基于缺口预测类指标
- ◆ 第六章 结论及政策建议
- ◆ 论文短评（点评人：李慧青）

摘 要

近年来,我国的债务规模持续攀升,公共财政赤字不断增加。面对日益严重的债务和赤字问题,越来越多的学者和政府开始关注到财政可持续性问题。国外学术界对财政可持续性问题研究由来已久,较早的文献可以追溯到凯恩斯(Keynes, 1923)的相关研究成果,研究发展到今日,角度愈发新颖,方法愈发多样,但对于财政可持续性的定义和指标始终没有形成统一意见。国内研究主要以政策热点为导向,因而,有关财政可持续性的评估方法、影响等对策性的研究较多,而对财政可持续性的定义等基本理论问题的研究重视程度不够。因此,本研究将系统性梳理财政可持续性的相关理论,并尝试建立中国的研究体系,对中国财政可持续性的现状和未来进行系统性分析。

从财政可持续性理论出发,本文就财政可持续性的渊源、概念、指标和测度等问题进行系统性研究。以财政可持续性指标的研究为核心,对财政可持续性的定义及定义下的指标进行总结和分类,对指标所需要的数据及测度方法加以阐述。当前财政可持续性的现象型定义主要有四种,不同定义下存在多样的评价指标。这些指标或利用历史数据对现有财政可持续性进行计算或数据分析,或利用预测数据对未来财政可持续性进行估计、模拟。在具体实践中,不同的政府和学者偏向于选择不同的可持续性指标。通过对不同指标特点的分析对比,本文建立了中国的财政可持续性研究体系。

首先,借鉴英国预算办公室的可持续性观察框架,结合对财政变量的描述分析,从整体上对我国财政状况进行基本观察。研究基于对政府资产负债、财政收支及国债情况的分析。特别的,本文先对研究对象进行准确界定——财政收支口径采用一般公共预算财政收支,债务口径仅考虑中央政府债务。研究发现,我国资产和负债总量状态稳定,财政收支不断增加,国债余额不断积累。

其次,基于简化指标体系和协整检验对中国财政可持续性现状进行评价。在指标研究中,以分析国际警戒线标准在我国的适用情况为基础,描

述统计简单指标——赤字率、国债依存度、国债偿债率、国债负担率的变化情况，参考国际标准，对我国财政可持续性有一个整体的了解。在协整检验部分，本文分别利用 EG 两步法和 Johansen 协整检验的方法对全国和各地区的一般公共财政收支占比数据进行检验。结果表明，我国整体财政具备可持续性，除西北区、东北和华中地区外的其他地区均存在弱财政可持续性，但本文认为在考虑到土地出让金、中央政府转移支付和地方发债后，地方财政可持续性将加强。

再次，利用基本缺口（PIG）和财政缺口（Fiscal Gap）指标对我国未来财政可持续性进行模拟预测。通过对相关文件、国际经验和历史数据的趋势分析，对所需数据——GDP 增长率、名义折现率和赤字率进行合理预测，以此为基础计算出缺口数值。两个指标的研究结果相似，都说明如果维持当前的赤字率和相关财政政策，未来 30 年我国财政可持续性将面临一定挑战。

最后，针对相关研究结论，本文认为可以从以下方面入手进行政策完善：重构政府和市场的关系，提高财政效率，更好地实现财政职能；在政府债务管理，特别是地方债管理中更多考虑财政风险控制，防范系统性风险；向中期预案框架转变，做好年度预算和中期预案的匹配，促进财政可持续性。

关键词：财政可持续性；渊源；定义；指标；描述统计；协整分析；模拟预测

Abstract

In recent years, the debt ratios of many countries in China and in the world have continued to rise. Also, the fiscal deficits have continued to increase. In the face of the problems of growing debts and deficits, more and more scholars and governments are beginning to pay attention to fiscal sustainability. Foreign studies on fiscal sustainability can be traced back to Keynes's (1923) discussion of the issue of public debts in France. Nowadays, the angles of research are more novel and the methods are more diversified. However, there has been no consensus on the definition and indicators of fiscal sustainability. The researches on fiscal sustainability in China are relatively simple. There is insufficient attention to future financial sustainability. Therefore, this study will systematically summarize the relevant theories of fiscal sustainability and establish a Chinese research system to analyze the status and future of China's fiscal sustainability.

Starting from the theory of fiscal sustainability, this article systematically studies the sources, concepts, indicators and measures of fiscal sustainability. This paper takes the research of fiscal sustainability indicators as the core, summarizes and categorizes the definitions and the indicators under the definition, and elaborates the data and measurement methods needed for the indicators. Currently, there are four phenomenological definitions of fiscal sustainability, and there are various indicators of judgment under different definitions. These indicators either use historical data to calculate or analyze existing fiscal sustainability or use forecasting data to estimate and simulate future fiscal sustainability. In specific practice, different governments and scholars prefer to choose different sustainability indicators. By analyzing and comparing the characteristics of different indicators, this chapter establishes China's fiscal sustainability research system.

First of all, based on the sustainability observation framework of the UK Budget Office, combined with the description and analysis of fiscal variables, this paper generally observes the fiscal status of China. The study is based on an analysis of government assets, liabilities, fiscal revenue and government debts. In particular, this article first defines the research object accurately. In this paper, fiscal

revenue and expenditure refers to the general public fiscal revenue and expenditure and the debt refers to the central government debt. The study finds that China's total assets and liabilities are stable, and the fiscal revenue and expenditure are increasing, and the balance of national debt is accumulating.

Secondly, this paper evaluates the status of financial sustainability in China based on simple indicators and cointegration tests. This article describes the statistics of simple indicators, such as, the rate of deficit, the degree of dependence on national debt, the debt servicing ratio of the national debt and the rate of change of the national debt burden. With reference to international standards, this article presents a general understanding of China's fiscal sustainability. In the cointegration test section, this paper uses the EG two-step method and the Johansen cointegration test method respectively to test the general public revenue and expenditure rate of the country and regions. The results show that China's overall finance is sustainable and some regions have weak fiscal sustainability. However, this paper believes that local fiscal sustainability will be strengthened after considering land transfer fees, central government transfer payments, and local debt issuance.

Thirdly, this study uses the basic gap (FIG) and fiscal gap (Fiscal Gap) indicators to predict China's future fiscal sustainability. This paper analyzes the relevant documents, international experience and historical data to reasonably forecast the required data—GDP growth rate, nominal discount rate, and deficit rate and calculate the gap indicators based on this. The results of the two indicators are similar, indicating that if the current deficit rate and fiscal policies are maintained, China will face some fiscal sustainability problems in the next 30 years.

Finally, according to the research conclusions, this paper suggests that policy improvement can be started from the following aspects. First, the relationship between the government and the market should be reconstructed in order to increase financial efficiency and achieve better fiscal functions. Second, in government debt management, especially local debt management, risk control should be strengthened to prevent systemic risks. Last but not least, the budget system should be transformed to medium-term budget framework. The matching of the annual budget and the medium-term budget should be improved, and ultimately promote fiscal sustainability.

Key Words: Fiscal Sustainability; Source; Definition; Index; Description Statistics; Co-integration Analysis; Simulation and Forecast