

积极财政政策转型与
财政可持续性研究

积极财政政策转型与 财政可持续性研究

◎ 刘国艳 王元 王蕴 等 / 著

*R*esearch on the Transition of Proactive Fiscal Policy and
Fiscal Sustainability



经济科学出版社
Economic Science Press

积极财政政策转型与 财政可持续性研究

◎ 刘国艳 王元 王蕴 等 / 著

R

Research on the Transition of Proactive Fiscal Policy and
Fiscal Sustainability



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

积极财政政策转型与财政可持续性研究 / 刘国艳等著.
—北京: 经济科学出版社, 2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1383 - 9

I. ①积… II. ①刘… III. ①财政政策—研究—中国
IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 260665 号

责任编辑: 肖 勇
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
技术编辑: 李 鹏

积极财政政策转型与财政可持续性研究

刘国艳 王 元 王 蕴 等 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

三佳装订厂装订

787 × 1092 16 开 15.75 印张 270000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1383 - 9 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

为应对国际金融危机对我国经济发展的负面影响，自 2008 年年末我国开始实施新一轮积极财政政策。随着时间的推移，积极财政政策在促进国民经济企稳回升的同时，也带来了政府债务尤其是地方政府债务不断激增的问题，因此，积极财政政策面临退出或是转型的抉择。在此背景下，国家发展和改革委员会宏观经济研究院设立了“积极财政政策转型与财政可持续性研究”重点课题，由国家发展和改革委员会经济研究所承担。本书是在此项课题研究成果的基础上编写而成。

课题组在对积极财政政策与财政可持续性相关理论进行梳理的基础上，分析本轮积极财政政策的实施效果及对我国财政可持续性的影响，并运用国内外的风险理论与规则，判定我国当前财政具有可持续性。然后，从实现经济增长可持续性的最终目标出发，提出推进积极财政政策转型的策略，同时，为确保积极财政政策实现中期化运行，结合我国实际情况，探索制定一套适合我国国情的财政制度，以期为增强财政可持续性创造有利的制度环境。课题研究报告形成了以下主要观点：

(1) 从政策实施效果来看，新一轮积极财政政策在总量型经济指标上的表现要优于货币政策，对经济增长“保八”目标的实现作出了实质性贡献。但同时，由于本轮积极财政政策的投资重点过多向铁路、公路、城市轨道交通等基础设施倾斜，虽然在短期内促进了经济回升，但却进一步恶化了不合理的产业结构。此外，积极财政政策还带来了地方政府性债务规模的膨胀，尤其是利用政府融资平台筹资形成的政府债务“信贷化”

倾向，可能导致财政风险和金融风险相互传导、叠加，对保持财政可持续性构成威胁。

(2) 课题组运用随机动态分析框架与财政风险演进理论两种方法对我国财政可持续性进行了定量与定性相结合的科学考察，均得出当前财政具有可持续性的基本结论。但在当前相关体制、机制不健全的背景下，未来我国财政可持续性既受到国外经济发展方式重构和国内经济结构调整的影响，又受到人口老龄化和加大民生支出压力的影响，财政的可持续性面临一定挑战。而增强财政可持续性的途径，一方面需要完善相关体制、机制，另一方面则需要增强经济的可持续性，从而使财政的可持续性拥有稳固的基础。

(3) 积极财政政策与财政可持续性之间的关系具有双重性。一方面，积极财政政策会对财政可持续性产生影响，是影响财政可持续性的一个因素；另一方面，财政可持续性又是积极财政政策实施的重要保障，是积极财政转型方式选择的主要依据。在财政可持续的条件下，积极财政政策具有更大的作用空间，可以更好地推进经济结构的进一步调整与优化，为经济长期可持续增长提供有力支撑。在财政不可持续的情况下，财政无法有效支撑积极财政政策的实施，经济可持续性也必然受到影响，即便政策目标尚未实现，积极财政政策也只能被动选择退出。

(4) 积极财政政策应至少中期化。虽然在规范的宏观经济理论分析框架中，积极财政政策实质上就是扩张性财政政策，其基本功能是逆周期经济调节，有特定的政策实施条件和政策手段，随着经济摆脱危机冲击逐渐恢复增长，积极财政政策必然面临着退出问题。但当前我国财政政策所面临的形势远较一般理论规范复杂，在阶段性完成刺激经济复苏任务后，财政政策又面临着支持经济结构调整和促进转变经济发展方式的艰巨任务，需要财政政策特别是扩张性财政政策发挥积极作用，以短期的财政失衡来换取中国经济长期的可持续发展，进而实现财政长期的平衡。因而，积极财政政策在当前不是一个单纯退

出的问题，而更多地是一个转型问题，即由以刺激经济复苏为主的积极财政转向以支持经济结构调整和促进转变经济发展方式为主的积极财政。因此，积极财政政策将至少中期化。

(5) 积极财政政策转型包括三层含义：一是政策作用重点的转变，即总量调控与结构调整两类政策之间主次的转变。在危机发生时期，以短期逆周期调节的总量调控政策为主，在后危机时期，以中长期推动经济发展方式转变的结构调整政策为主。二是政策工具的转变，通常来说，扩张性财政政策主要采取缩减财政收入和扩大财政支出两大类政策工具，随着形势的变化，政策工具也可以相应发生变化。如在危机发生时期，由于总需求收缩力度很大，以政府投资为主的政策工具更有效，但随着形势的变化，一味扩大政府投资会给经济带来诸多弊端，而转向大规模减税，或与政府投资并用，可能会收到更好的效果。三是从体制层面看，财政政策转型更多的是指财政功能的转变，即由建设财政向公共财政、民生财政转变，由现行更注重效率的旧税制向更注重公平的新税制转变，从而实现财政由“富政”向“富民”功能的转变。

(6) 积极财政政策转型的策略，应是根据宏观经济形势的要求，主动调整积极财政政策的作用重点，在逐步收缩逆周期调节的总量调控政策的同时，要重点支持产业结构调整与国民收入分配结构调整，通过优化产业结构和促进产业升级来延伸产业链条，丰富产品结构，提升产业竞争力，全面满足国内消费需求；通过调整国民收入分配优化需求结构，调动中低收入群体消费积极性，为实现经济可持续发展创造条件。

(7) 财政可持续性的增强，需要进一步深化财税体制改革，努力实现财政由“富政”向“富民”功能的转变。要加快完善税收制度，努力构建更注重公平的新税制；要合理统筹中央与地方的财政关系，增强各级财政的收支平衡能力；要健全政府债务管理与监督制度，规范政府的举债行为；要强化预算管理与监督机制，约束政府的收支行为，从而营造一个有利于财政

健康运行的体制环境。

与国内同类研究相比，本课题有如下创新点：

一是将积极财政政策转型与财政可持续性两个问题紧密结合。社会上多数研究都是分别来谈积极财政政策转型和财政可持续性问题，而本课题将这两个问题结合起来，指出两者之间具有作用与反作用的关系，积极财政政策的实施会在一定程度上威胁财政可持续性，而财政的不可持续也影响积极财政政策的继续实施，并遵循两者之间的逻辑关系进行了研究。

二是跳出财政，从经济发展的角度来研究积极财政政策转型与财政可持续性问题。与国内同类研究相比，本课题组并不仅局限于财政本身来谈，而是从财政的基础——经济发展的角度来谈，紧密围绕财政与经济的关系，研究问题，找出解决办法。

三是注重定性与定量方法的结合。在对积极财政政策的实施效果和当前财政可持续性判断上，课题组注重定性与定量方法的结合，分析问题，使观点更有说服力。尤其是对财政可持续性的判断，课题组继承并发展了国外理论模型，并对我国财政可持续性进行了实证分析。

四是将国际经验的借鉴与我国的实际情况紧密结合。课题组在课题研究过程中不盲从国际经验，而是立足我国国情，选择性的借鉴。比如报告中借鉴国际经验，结合我国国情，设计了一套政府债务警戒标准，即按照我国未来十年经济增长速度与城市化推进速度，要维持现有负债率水平，则赤字率控制在4.4%以内，要实现预计城市化目标，则赤字率控制在6.1%以内。此外，课题组还比较研究了国外地方政府债务融资的多种模式，并从中找出各种模式形成的财政和金融原因，结合我国实际情况，提出市政债券与市政债券银行相结合的地方政府债务性融资模式。

本项课题研究由宋立、孙学工担任顾问，为课题研究框架、基本思路提供了重要指导。张岸元参与了课题讨论。书稿各章

的执笔者分别为：第一章：刘国艳、王元、王蕴、刘雪燕，第二章：刘雪燕，第三章：许生，第四章：徐策、高立、刘国艳，第五章：王蕴，第六章：陈建奇、刘国艳，第七章：刘国艳，第八章：刘国艳，第九章：刘国艳，第十章：刘国艳，附录：刘国艳。王元、王蕴对全部文字进行了校对和修改，王蕴翻译了书稿的英文书名。

本课题研究过程中，得到了林兆木研究员、白和金研究员、刘福垣研究员、陈东琪研究员、胡春力研究员、张汉亚研究员、罗云毅研究员、张燕生研究员、王昌林研究员、刘立峰研究员、贾康研究员、徐晓波司长等的指导和帮助，为课题组提出了许多有价值的建议，特此表示感谢。

目 录

第一章

积极财政政策转型与财政可持续性研究·····	1
------------------------	---

第二章

未来宏观经济形势预测及宏观经济政策分析·····	48
--------------------------	----

第三章

中长期我国财政政策趋势分析·····	62
--------------------	----

第四章

两轮“积极财政政策”比较研究·····	78
---------------------	----

第五章

主要国家扩张性财政政策的调整与启示·····	116
------------------------	-----

第六章

中国财政可持续性研究：理论与实证·····	132
-----------------------	-----

第七章

增强财政可持续性的财税制度建设·····	158
----------------------	-----

第八章

国外地方公共机构债券融资模式经验借鉴与启示·····	172
----------------------------	-----

第九章

我国地方政府债务性融资模式选择·····	186
----------------------	-----

第十章

设置适合我国国情的政府债务预警标准·····	217
------------------------	-----

附 录

规范发展地方政府融资的若干建议	
-----------------	--

——对 HN 省 PY 市地方政府融资平台的调研·····	230
-------------------------------	-----

第一章

积极财政政策转型与财政可持续性研究

内容提要：为摆脱国际金融危机对我国经济发展的负面影响，自2008年年末我国开始实施以大力度的减税、大规模的政府投资为主要特点，以大量的债券发行和地方政府融资平台贷款为融资手段的、财政直接扩张与间接扩张并用的新一轮积极财政政策。从实施效果来看，本轮积极财政在总量型经济指标上表现较为明显，数量分析表明其对经济和投资增长的效果都优于适度宽松的货币政策，对经济增长“保八”目标的实现作出了实质性贡献。但同时，本轮积极财政政策却在一定程度上阻碍了产业结构调整的步伐。此外，还带来了地方政府性债务规模的膨胀，尤其是利用政府融资平台筹资形成的政府债务“信贷化”倾向，可能导致财政风险和金融风险相互传导、叠加，对保持财政可持续性构成威胁。为考察当前我国财政的可持续状况，本课题组运用随机动态分析框架与财政风险演进理论两种方法对我国财政可持续性进行了考察，均得出当前财政具有可持续性的基本结论。但不可否认，在当前相关体制、机制不健全的背景下，未来我国财政可持续性既受到国内经济结构调整和国外经济形势变化的影响，又受到人口老龄化和加大民生支出压力的影响，财政的可持续性面临一定挑战。这就需要我们统筹协调财政与经济的关系，以经济的可持续为终极目标，以积极财政政策为实现经济可持续发展的手段，加大积极财政政策支持经济结构调整的力度，同时通过完善相关制度，增强财政可持续性，为积极财政政策的实施创造有利的基础条件。因此，积极财政政策转型的策略，应是根据宏观经济形势的要求，主动调整积极财政政策的作用重点，由推进逆周期调节为主的总量调控政策转向支持经济发展方式转变的结构调整政策，利用3~5年的时间灵活运用积极财政政策，努力加大改善民生和促进科技创新的政策支持力度，促进财政功能的转变。要进一步深化财税体制改革、合理统筹中央与地方的财政关系、健全政府债务管理与监督制度、强化预算管理与监督机制，增强财政可持续性，为积极财政政策的运行营造一个良好的体制环境。

为应对国际金融危机对我国经济发展的负面影响，自 2008 年年末我国开始实施积极财政政策。本轮积极财政政策以减税和增支作为主要政策手段，借助扩大国债发行的方式为积极财政政策实施进行融资，并采取中央代发地方债的形式解决部分地方配套资金问题，从总量调控和结构调整两个方面促进经济复苏。但另一方面，积极财政政策的实施也在一定程度上增大了财政特别是地方财政的收支压力，一些地方政府转而利用融资平台进行准政府债务融资，在制度尚未健全的情况下，地方融资平台的迅速膨胀发展对地方财政可持续发展能力带来了较大风险，进而对我国财政整体健全性和持续性形成较大隐患，并将从根本上影响到经济增长的持续性。在规范的宏观经济理论分析框架中，积极财政政策实质上就是扩张性财政政策，其基本功能是逆周期经济调节，有特定的政策实施条件和政策手段，随着经济摆脱危机冲击逐渐恢复增长，积极财政政策必然面临着退出问题。但当前我国财政政策所面临的形势远较一般理论规范复杂，在阶段性完成刺激经济复苏任务后，财政政策又面临着支持经济结构调整和促进转变经济发展方式的艰巨任务，后一任务实际上是中国经济的长期可持续性问题，需要财政政策特别是扩张性财政政策发挥积极作用，以短期的财政失衡来换取中国经济长期的可持续发展，进而实现财政长期的平衡。因而积极财政政策在当前不是一个单纯退出的问题，而更多地是一个转型问题，即由以刺激经济复苏为主的积极财政转向以支持经济结构调整和促进转变经济发展方式为主的积极财政。因此，积极财政政策将至少中期化。无论是短期还是中期积极财政政策都是以促进经济增长的可持续性为目标，同时政策也必须建立在财政可持续性的基础之上，否则积极财政政策非但不能达到政策目标，还会给经济带来新的冲击，因而需要把积极财政政策的转型与建立财政可持续性框架有机结合起来。报告首先试图在规范的宏观经济理论框架内，在对积极财政政策与财政可持续性相关理论进行梳理的基础上，分析本轮积极财政政策的实施效果及对我国财政可持续性的影响，并运用国内外通行的风险理论与规则，判定我国当前财政具有可持续性。然后，从实现经济增长可持续性的最终目标出发，提出推进积极财政政策转型的策略，同时，为确保积极财政政策实现中期化运行，报告结合我国实际情况，探索制定出一套适合我国国情的财政制度，以期为增强财政可持续性创造有利的制度环境。

一、积极财政政策与财政可持续性相关理论

(一) 积极财政政策的含义

理论上按照财政政策对经济调节作用的不同可以划分不同的财政姿态 (fiscal stance), 包括扩张性和紧缩性两种。如果政府的财政政策对经济活动具有扩张性的含义, 即对实际产出和收入的潜在总和影响是扩张性的, 就可以说财政政策具有扩张的性质; 反之则表明财政政策具有紧缩的性质。“积极财政政策”这一概念的提出, 并未改变对财政姿态、财政政策性质的这种理论划分, 从政策实施的背景、操作手段的运用及对经济活动的影响等方面来看, 积极财政政策实质上就是扩张性的财政政策。

由此, 积极财政政策的理论基础就应主要归于凯恩斯主义经济学。凯恩斯在他的有效需求不足理论基础上, 提出以需求管理为主、运用财政政策和货币政策对经济进行干预、调节的政策主张。凯恩斯尤其强调扩张性财政政策在经济萧条时的积极作用, 因为流动性陷阱的存在可能使扩张性货币政策的效果大打折扣。凯恩斯提出的扩张性财政政策具体措施, 包括减税和增加政府公共投资。

从实施积极财政政策的背景与主要目标来看, 凯恩斯主义经济理论强调政府应承担起同时实现充分就业、经济增长以及国际收支平衡等目标的责任, 采用的手段则是财政、货币以及汇率政策。这样的一系列政策也被称为“稳定政策”, 其目标可概括地表述为稳定经济。积极财政政策主要针对总需求低于潜在水平的状况, 如我国 1998 年和 2008 年实施积极财政政策前, 经济受两次金融危机的冲击出现明显下滑势头, 总需求呈现不足的状态, 尤其是外部需求收缩明显。积极财政政策的主要目标则是扩大总需求, 刺激经济增长回升到潜在增长水平。

从积极财政政策对工具的使用来看, 包括收入和支出两大类。收入方面, 主要包括财政收入 (包括税收收入和非税收入) 及国债等工具; 支出方面的政策工具则可分为政府投资、购买性支出和转移性支出等几类。由于积极财政政策的目标在于扩大总需求, 各项政策工具的基本操作方向是: 缩减财政收入 (主要是减税), 扩大财政支出 (可通过增加政府投资、购买性支出和/或转移性支出等方式), 实行赤字财政并通过发行国

债融资。当然,根据不同时期宏观经济形势的具体情况,可以采用不同的政策工具组合,以实现较理想的调控效果。

从积极财政政策作用的机理来看,首先是直接的扩张效应。通过增加政府投资和购买性支出,形成扩张效应,直接扩大总需求,发挥促进经济增长回升的作用。其中,政府投资的增加能够直接增加投资需求,带动总需求扩张;购买性支出的增加则使全社会总的消费规模扩大,同样增加总需求。其次是间接影响总需求的收入效应。包括减税等缩减财政收入、增加转移性支出等在内的积极财政政策措施,能使企业和居民的可支配收入增加,产生收入效应,带动企业增加投资、居民增加消费,进而形成总需求的增加。此外,政府投资和购买性支出的增加,也会转化为企业和居民的收入,经多次循环就形成了乘数效应。乘数效应表明积极财政政策的效果将会超出政府为之付出的成本本身。

与积极财政政策密切相关的概念是赤字财政。从财政姿态的基本含义来看,对财政政策性质的判断应从其作用结果产生。但是,财政政策产生的最直接的作用,就是对预算收支差额的影响,即形成财政盈余或财政赤字。实践中,积极财政政策的实施也通常都伴随着预算赤字。需要说明的是,财政赤字并非仅产生于政策操作,而是可以划分为实际赤字和结构性赤字。结构性赤字“计算的是在某一个潜在的国民生产总值水平将会出现的赤字”。^①也就是说,经济在潜在增长率水平上稳定运行也可能产生财政赤字。与积极财政政策相关的财政赤字则是基于扩大总需求的目的由政府选择产生的。当出现财政赤字时,政府可以通过发行国债、向银行透支或发行财政性货币等方式来弥补。由于向银行透支和发行货币来为财政收支缺口融资会带来通货膨胀的风险,而发行国债不存在这一问题,因此,国债发行已经成为市场经济国家解决财政赤字问题普遍使用的方式。发行国债不仅能够弥补短期的预算赤字,还能为积极财政政策包含的大型政府投资项目提供融资支持,因此是实施积极财政政策的一项重要工具。

(二) 财政可持续性的含义

财政可持续性的概念由 Buiter (1985) 首先提出。财政可持续是指

^① 引自《新帕尔格雷夫经济学大辞典》。

作为经济实体的国家财政的存续状态或能力。对一个经济实体而言，当它无力偿还债务时，就不能存续而宣告破产；反之，它有偿债能力则说明可存续。从研究范围上看，财政可持续性（fiscal sustainability）是国外理论界对与政府偿债有关研究的概括性说法，研究的是政府债务清偿能力问题，其本质上是对财政政策宏观经济效应的研究。按照这一研究思路，财政可持续性在很大程度上等同于政府清偿债务能力的可持续性，因此一国的债务负担率水平被认为是衡量一国财政是否可持续的重要指标。

研究者试图利用不同方法界定财政可持续的条件。多玛（Domar, 1944）用简单的数理分析方法论证存在一个最优债务负担率，只要一国债务水平等于或低于这个水平，政府就有偿债能力，则财政可持续。由于政府能控制自身的支出、拥有征税权和通货膨胀的主动权，因此理论上可保证财政在任何时候都有偿债能力；但实际上，政府控制收支的能力是有限的，并且不能轻易使用通货膨胀，所以政府必须遵循最优债务负担率。从理论上说，只要政府债务增长率小于或等于经济增长率，财政就拥有偿债能力。20世纪80年代以来，两种思想主导了财政可持续性研究。一是1992年《马斯特里赫特条约》（Maastricht Treaty，下文简称《马约》）规定的债务负担率不得高于60%、赤字率不得高于3%的指标作为财政可持续性的趋同性检验标准。二是从周期预算平衡的角度，财政可持续性要求未来财政预算盈余的现值必须大于未来财政预算赤字现值，而且其差额必须至少等于国债初始存量与国债最终债务存量现值的差额（Hamilton and Flavin, 1986; Trehan and Walsh, 1991; Smith and Zin, 1991; Bohn, 2005）。但这些主要基于发达国家实践所提出的财政可持续性评判标准有一定局限性。20世纪90年代中期以后，亚洲和拉美一些新兴市场国家债务负担率明显上升，其背后的原因是一些非传统因素，如利率和汇率的变动、或有负债变成现实等导致财政债务负担激增。同时，为欧盟等国所公认的债务警戒线在新兴市场国家出现“失灵”，虽然新兴市场国家债务负担率加权平均值为50%，比《马约》标准低10个百分点，但这些国家已经出现了严重的债务问题。也存在一些国家，虽然债务负担率或赤字率已经远高于60%或3%的警戒标准，但其经济仍然是可持续的，如日本、美国等。

从更广的范围理解，财政可持续是指政府未来所拥有的公共资源足以履行其未来应承担的支出责任和义务，以保证经济、社会的稳定与发展。

这就意味着财政可持续问题并不局限于财政债务的可持续。我们需要从不同层次理解财政可持续性：(1) 财政可持续性与经济可持续性紧密相连。对财政可持续性问题的讨论必然是在寻求经济可持续性的大前提下进行的，也必须以实现经济可持续性为最终目标。(2) 影响财政可持续性的因素非常复杂。在开放条件下，一国财政可持续性不仅受到本国各种因素的影响，而且还会受到外部经济环境的影响，而开放程度越高，外部影响越大，并可能演化为无法避免的系统性风险，如此次发端于美国次贷危机的国际金融危机对各国财政可持续性形成的冲击。自 2009 年开始暴露出来的欧元区部分国家（如葡萄牙、爱尔兰、希腊、西班牙等国）的主权债务危机问题在一定程度上反映了外部冲击对本来就比较脆弱的国内财政状况的消极影响，并进而对整体经济可持续增长造成威胁。相较于成熟经济体制，体制转轨条件下，可能对财政可持续性造成损害的财政风险又往往与体制性风险交织在一起，即一些财政风险并非来自财政本身，而是源于体制转轨中沉淀和积累下来的深层次矛盾的日益突出和显性化。(3) 财政可持续性衡量指标应具有适应性和综合性。正是由于财政可持续性与经济可持续性紧密相连，而影响财政可持续性的因素又非常复杂，这就决定了衡量一国财政可持续性的指标应该具有适应性和综合性，以反映经济社会可持续发展的客观要求、不同体制背景和政策环境下财政活动的特殊性等。

（三）财政可持续性与经济可持续性的关系

从财政与经济之间的关系看，经济决定财政，财政反作用于经济。经济可持续性是一个经济实体致力于追求的最终目标，而在现代市场经济体制下，作为经济社会活动的重要载体和手段，财政可持续性是实现经济可持续性的一个必要条件。而另一方面，财政可持续性不能局限于财政本身的可持续性，如财政收支大体平衡，财政作为现代市场经济体制的一个重要组成部分，其保证经济社会稳定与发展的服务功能是财政赖以存在和发展的基本，因此，必须跳出财政自身循环本身，从经济层面去考虑其可持续性问题，财政可持续性必须以有助于实现经济可持续性为最终目标。

对任何一个国家而言，在经济发展不同阶段，实现经济可持续性的目标是有所差异的，因而对财政可持续性的阶段性要求也会不同。对市场经

济发达国家而言,经济可持续性目标主要体现为熨平经济周期性波动的影响,实现经济社会稳定发展。这就要求,一方面注重发挥财政政策的逆周期调节作用,满足短期经济调节政策的需求;另一方面,财政要为维持相对稳定的社会制度(社会福利水平)提供基本支撑,实现财政保障能力的可持续是财政可持续性的突出表现。对发展中和转轨国家而言,经济可持续性目标不仅包括熨平经济周期性波动的影响,还包括实现经济较快增长和社会较快发展,以不断提高社会福利水平等经济社会发展目标。这就要求,一方面财政要为长期经济较快增长和社会较快发展提供足够财力支撑,财政保障能力较强;另一方面,财政政策还要满足短期经济调节要求,服务于熨平经济波动的需求;同时由于市场运行机制的不健全和不完善,仍需通过财政来发挥政府对市场的引导和先导作用。因此,对这些国家而言,对财政可持续性的考量不能局限于单一方面,必须综合考虑经济社会发展对财政的各种客观需求。

就我国而言,对财政可持续性的研究必须要与经济发展方式转变、公共财政制度建设等结合起来,不能孤立地就财政而论财政可持续性。从推动实现我国经济可持续性增长的角度看,财政应该兼具公共性和发展性。财政的公共性主要指财政要支持市场为主配置资源和弥补市场失灵,通过提供公共产品和服务以满足人民群众需求来实现。财政的发展性则是指在我国初级阶段的经济社会发展中,财政要能够有效充当社会先行资本的作用。因此,我国经济可持续发展必然要求财政可持续,即表现为财政公共性职能与发展性职能的可持续。财政公共性职能的可持续强调以合理的水平可持续地提供公共产品和服务。一是必须让人民群众分享改革发展成果,通过社会制度的发展与完善,不断提高社会福利水平;二是要有可持续财力作为保障;三是坚持“广覆盖”和“可持续”相结合;四是形成公共产品和服务可持续提供的长效机制等。^① 财政发展性职能的可持续则主要体现为经济发展中财政作用的有效发挥,即首先,财政不仅要为市场经济发展提供必要的基础条件,而且还应发挥对某些经济活动的引导作用,并保证财政作用的可持续性;其次,财政应有效发挥先导作用,避免或尽量减少政府对其他主体的排挤效应;最后,财政作用要突出重点,根据不同阶段经济发展的重点集中发挥财政引导作用。在我国现阶段,财政

^① 邓力平、胡巍:《可持续财政:国内研究现状与基本分析框架》,载于《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2009年第6期。

可持续性要服从于科学发展、优化公共资源配置等目标，以财政功能的可持续发挥为内在要求。

（四）积极财政政策与财政可持续性的关系

积极财政政策与财政可持续性之间的关系具有双重性。一方面，积极财政政策会对财政可持续性产生影响，是影响财政可持续性的一个因素；另一方面，财政可持续性又是积极财政政策实施的重要保障，是积极财政转型方式选择的依据。

1. 积极财政政策影响财政可持续性

一般而言，积极财政政策（扩张性财政政策）实施带来的财政赤字规模的扩大和国债余额的增长等可能会影响到政府债务水平及财政稳定状况，并进而影响财政可持续性，即短期政策实施会带来长期的财政效应。以支出扩张、收入缩减为主要内容的积极财政政策的实施必然会在短期造成财政收支压力；而扩张性政策的实施对社会有效需求的刺激并进而推动经济恢复持续增长则有助于在长期保持财政收支平衡和财政稳定，并有助于形成财政支撑经济持续增长的良性机制。但从另一个角度看，扩张性财政政策的过度采用（扩张力度过大或对财政风险控制体系造成威胁）则可能使得财政收支所面临的短期压力过大以至于无法保证财政基本职能的履行，而这不仅损害了财政可持续性，而且也从根本上损害了经济可持续性。

分析积极财政政策对财政可持续性的影响仍然需要从对财政可持续性衡量的角度入手。从对财政可持续性衡量的角度看，可以按照政府拥有的公共资源和政府应承担的公共支出责任与义务两个方面来评估财政风险。20世纪90年代，世界银行专家 Hana Polackova Brixi 将政府公共债务区分为两个层次：第一个层次是直接负债和或有负债，前者是指任何情况下都存在的负债，与其他事件的发生无关；后者是指在特定情况下才存在的负债，与其他事件的发生相关。第二个层次是显性负债（或法定负债）和隐性负债（或推定负债）。前者是通过法律、契约或承诺等形式确定的负债；后者是根据将来可能出现的情况推定的负债，道义上的负债，责任边界不清楚。两个层次相互交叉形成4种类型的政府债务（政府财政风险）：直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债、