



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁君題

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

我国公共财政风险评估 及其防范对策研究

RESEARCH ON EVALUATION AND PREVENTION
OF FISCAL RISK IN CHINA

吴俊培

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国
财政

我国公共财政风险评估 及其防范对策研究

RESEARCH ON EVALUATION AND PREVENTION
OF FISCAL RISK IN CHINA

吴俊培

著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国公共财政风险评估及其防范对策研究/吴俊培著.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 10

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978-7-5141-8346-7

I. ①我… II. ①吴… III. ①财务管理-风险管理-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 197479 号

责任编辑: 王 丹 王 莹

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 邱 天

我国公共财政风险评估及其防范对策研究

吴俊培 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: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16 开 39.5 印张 750000 字

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8346-7 定价: 98.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

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

课题组主要成员

课题组首席专家：吴俊培

课题组主要成员：刘尚希 卢洪友 张馨
刘京焕 张青

编审委员会成员

主 任	周法兴			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	刘明晖
	陈迈利	樊曙华	孙丽丽	刘 茜

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发​​展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应需发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯

队衔接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改革的，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

教育部社会科学司

前言

重大攻关项目都是从问题入手拟出的研究题目。当时我国正受美国金融危机影响，财政赤字率及债务率急剧上升。因此对财政风险的担忧及防范问题就成为理论界和政府关注的热点。经济热点不太可能持续很长时间，因为人们不断地在解决现实中的问题，新热点也会不断出现。我国自 1996 年以来，宏观调控一直是重要的政策工具，财政的赤字率和负债率一直是被关注的对象。该课题需要研究的理论问题属于长期的研究方向，具有重大的理论价值。

课题的形式要被大多数人接受，因为重大课题申请时有专家组评审、开题时邀请了很多专家共同商讨、课题进行中还有中期检查，最后结题有匿名专家评审。专家们都认为，课题分为“评估”和“防范”两个部分是合适的。这是本书没有安排总的理论阐述部分的重要原因，首席专家的理论观点蕴含在这两部分的表述中。因此在序言中介绍本书结构和主要理论观点是很有必要的。

本书有一个“前言”和“后记”，其中有九章内容。第一章导论，属于研究对象、研究意义及理论综述的介绍；第二章至第六章是财政风险“评估”部分；第七章至第九章是财政风险的“防范”对策部分。“评估”对象是财政风险的表现领域；“防范”主要研究财政体制、机制，即公共经济^①的微观构造。

本书通常被认为属于宏观经济的范畴，本人并不这样认为。萨缪尔森在 20 世纪中叶开创了新古典综合学派，把经济学区分为宏观和微

^① 公共经济是财政经济的现代表述，理论界更喜欢用公共经济学替代财政学。

观两个部分，这一直被奉为主臬。但 20 世纪 90 年代初，斯蒂格利茨就认为“在过去的数十年中，经济学者们已经对微观经济学和宏观经济学的分割提出疑问。整个经济学界已经相信：宏观的变化必须以微观经济学的原理为基础；经济学的理论只有一套，而非两套。然而，这一观点却没有在现有的任何教科书中被反映出来。”^①在我国更是如此。斯蒂格利茨的《经济学》想改变这种状况，在我看来并不成功。因为公共经济中的微观结构对整个经济的影响不被理论界重视，甚至被完全忽视了。没有这方面的研究成果想统一宏观和微观的分割是不可能的。

在主流理论中，微观通常和竞争性的市场经济相联系，宏观则和政府干预相联系。这一度使公共经济学被认为属于宏观经济的范畴。今天，财政理论界虽然认识到公共经济学也可以区分为宏观和微观两个部分，但后者的研究一直不被重视。要沟通宏观和微观的桥梁，就不能按萨缪尔森的宏微观分法去理解。

我们认为市场经济属于竞争性领域；公共经济属于合作性领域。市场经济提供私人商品（Private Goods），也称竞争性商品；公共经济提供公共商品（Public Goods），也称合作性商品。市场经济体制定义为竞争和合作的体制可能更贴切一些。竞争和合作是效率的两个基本手段。马歇尔早就指出，竞争未必有效率，合作未必没有效率。实际上一个经济体的效率是竞争和合作均衡的产物。主流公共经济理论有许多观点是有问题的。突出的一点是把公共经济看作是市场经济的补充，或者说公共经济是从市场失败处被导入的。这个逻辑起点与财政的历史起点不符，也不符合现实状况。主流公共经济理论把公共商品说成是非排他性、非竞争性商品。这种否定性表述反映了对经济理论理解上的偏差，也不符合形式逻辑的要求。我们认为把公共商品定义为合作性商品更为贴切。主流理论把公共商品仅仅看作是消费品的看法也是片面的。公共商品同样存在投资品和消费品的组合，而且其效率的发挥还要视和竞争性商品的组合情况而定。

当然，把市场经济称为竞争性经济并不表明其中不存在合作，企

^① [美] 斯蒂格利茨著：《经济学》（上册），中国人民大学出版社 1998 年 3 月第四次印刷，第 17 页。

业、公司就是合作的形式，但经济体之间以竞争为主。公共经济中以合作为主，也并不排除竞争，比如地方政府间就存在横向竞争，但基本制度是合作。

对公共经济微观领域的研究有两个方面：一是公共经济的制度结构，这是影响经济的机制性原因；二是公共经济提供的公共商品对经济的影响。前者属于公共经济微观经济的制度范畴，政府的资源配置和收入分配就是通过这种制度安排发挥作用的。这一研究，涉及财政收支两个方面，对整个经济的影响是明显的。后者是指财政支出是通过其提供的公共商品发挥作用的。在市场经济体制中，居民的消费水平和消费质量是由竞争性商品和合作性商品共同决定的；效率也是由市场资源配置方式和财政资源配置方式共同决定的。但在已有的研究中，跳过公共商品的中间环节直接考察财政支出对经济的影响。这是用传统的宏观方法来研究微观问题，显然是不妥当的，而且也失去了公共经济学自身的特点。本书主要对前者进行了研究，后者基本没有涉及。因为后者的研究需要有前者的条件。

本书在“评估”部分对财政的宏观风险和微观风险进行了全面评估。财政微观风险的评估，主要是对财政制度的微观构件、地方政府间的竞争，以及农村城镇化过程中的风险进行评估。评估结果表明，我国的宏观调控政策实际上并没有起到经济稳定的作用，自1994年以来，我国的经济一直处于波动状态。相机抉择是我国宏观调控的主要方式。这使我国财政制度的微观结构经常变动。通过评估，我们发现微观结构的变动并非主要是宏观调控造成的，微观制度安排自身的不合理是政府依靠相机调节的主要原因。我们经过对财政风险的全面评估以后发现，宏观上的财政风险实际上是微观风险的表达方式，解决微观风险是矛盾的主要方面。这些问题在其他研究财政风险的文献中较少涉及。

本书在“防范”部分重点探讨了防范财政风险的微观制度安排。我们认为，财政微观制度安排不当是财政风险的重要根源，也是宏观调控难以稳定经济的重要原因。分税制财政体制是财政微观制度安排的核心制度。在这一体制中，税制是基础。构建中性税制是市场经济体制的根本要求。但以往对税收收入侧的中性问题比较重视，对支出

侧的中性问题不够重视，甚至被忽视了。税收是对国民收入流量的扣除，仅从收入侧考虑，是社会总福利的减少。只有当支出提供的福利补偿了收入减少的福利，税收才是真正中性。因此，必须加强税收转化为支出的中性研究。

税收是消费公共商品支付的价格。萨缪尔森提出这一观点，实际上是强调财政资源配置和市场资源配置一致才是有效率的。或者说市场经济在资源配置中处于决定性作用的地位。但是，要使每一种税收都一一对应某种公共商品的消费是不可能的。但不同性质的税收对相应支出之间是存在内在联系的。这一发现是对税支中性研究的结果。以往，人们认为只要是税收就可以用于公共支出的任何方面。本书认为，税收可以分为一般税和特种税。一般税用于满足一般公共商品的支出需要；特种税满足特种公共商品的支出需要。这就是税收和支出之间联系的大数对称定律。当然，大数对称定律只是总量上的，结构上也要符合大数对称定律的要求。这就要求税制、分税和转移支付制度之间要建立内在联系。本书提出的预算基金制就是建立在这一成果的基础之上的。市场经济资源配置无效率的原因是垄断、自然垄断、信息不对称等问题。公共经济资源配置无效率的原因是公共商品的成本分担不公和受益不公。不论是市场经济还是公共经济，无效率的本质是一样的，都是因为存在有人获得了不当利益。本书对这些问题进行了深入的探讨，为构建符合市场经济体制的分税制财政体制提供理论基础。这是防范财政风险的基础工作，也是当前深化改革的重点，可能属于开创性的研究。

本书是否存在那些成果，期待读者的鉴定和批评。

最后，要特别感谢责任编辑的敬业、认真和负责，减少了本书不少技术性的错误，但声明文责自负仍然是必要的。

吴俊培

2017年10月7日于武汉

摘 要

对我国公共财政风险的高度关注，最初是出于对我国推行积极的财政政策以来财政赤字数量急剧增长的担忧。因此以往对公共财政的风险评估主要集中于宏观领域，不重视甚至忽视了微观风险的评估。实际上，公共财政的微观制度安排是宏观调控的基础，许多宏观风险实际上是微观风险在宏观领域的反映。

本书不仅对公共财政的宏观风险进行评估，而且对公共财政的微观风险也进行了全面的评估。评估表明，我国公共财政的经济增长、通货膨胀、挤出效应等宏观风险并不大，但宏观调控政策本身成为经济波动的一个重要因素，反过来又进一步依赖和强化了宏观调控。这表明，财政宏观调控需求许多是由微观风险产生的，而宏观调控又加剧了微观风险，后者又产生宏观调控需求，使经济陷入不良循环之中。

本书对公共财政微观制度安排的风险进行了评估。分税制财政体制是公共财政的核心制度安排。在这一制度安排中，中性税制是基础，“分税”和“转移支付”制度是保证预算中性的重要手段。所谓微观风险，就是这一制度安排不能保证市场经济在资源配置中起决定性作用的风险、不能保证地区均衡发展的风险、不能保证公共财政公开、透明、硬约束的风险。具体表现为税制的非中性、预算的非中性，以及地方财政风险和二元经济向一元经济过渡中的风险。

本书把防范公共财政风险对策研究的重点放在微观制度的安排上，而不是采取寻找可以预警的宏观指标。我们认为这是防范风险的治本之策。因为没有相对稳定的微观基础，预警指标是不可靠的。

本书重点探讨了一般公共预算防范风险的微观制度安排，进而探

讨了防范风险的政府预算体系。研究的主要成果是：在分税制财政体制中，中性税制是基础、分税中性、转移支付中性、预算中性是防范风险的制度安排准则。本书认为，以往公共财政在处理中央和地方关系的制度安排中，只重视竞争出效率的制度安排，不重视甚至完全忽视了合作出效率的制度安排。根据理论研究成果，提出了中性税制、中性分税和中性转移支付等制度安排的政策建议。在分税制财政体制的制度设计中，既重视竞争出效率，又重视合作出效率。

本书根据新预算法研究了公共财政的预算体系。主要理论成果是：界定清楚四类预算之间的区别和联系。并根据理论研究成果，提出四类预算之间的分工和职责。只有政府四类预算和市场经济之间的边界是明晰的；只有四类预算内部功能的边界是明晰的；只有四类预算之间的边界是明晰的，才符合公正、公平、公开、透明的现代财政治理结构的要求。

Abstract

The Chinese government implemented a national proactive policy at this period with a sharp increase of financial deficit which aroused a high focus on fiscal risk originally. Consequently, the previous evaluation on fiscal risk used to focus on macroeconomic field but not concentrated on the assessment of microeconomic financial risks. Actually, the arrangement of microeconomic system on public finance is the base of macroeconomic regulation and control, many macroeconomic risks are the reflections of microeconomic risks in macro-fields.

We not only make an evaluation on the macroeconomic risks of the public finance, but also make a comprehensive assessment on microeconomic risks. The report shows that the macroeconomic risks including the fiscal growths, inflations, "crowding-out effect" of the government are not very serious. However, the macro-control policies, as a significant factor of the economic fluctuation, are not only relying on but also strengthening the macro-control itself. These show that the demands of the macro-control are generated by the microeconomic risks, furthermore, the macro-control will aggravate the microeconomic risks as well. Meanwhile, microeconomic risks arouse macro-control demands in a vicious circle.

We have made an assessment on the risks of the microeconomic system arrangement of the public finance. The fiscal tax distribution system is the kernel of the fiscal system arrangement in which the neutral tax system is the base, the system of "tax distribution" and "transfer expenditure" are the important means to guarantee the budget neutrality. We make a definition of the microeconomic fiscal risks to which can not guarantee the decisive roles of the market economy in the allocation of resources, or promote the development of different areas in a balanced way, or guarantee the publicity, transparency, rigid restrictions of the public finance. The microeconomic risks make the performances of non-neutrality of tax system and budget system, the municipal fiscal risk,

and the risks of the period of the transition from dual economy to the unitary economy.

We make the research emphasis on the arrangement of the microeconomic system to prevent fiscal risk and make countermeasures, but not try to find out some macro-indexes to the fiscal risk alarm. On our opinion, without the foundation of the analysis of the microeconomic system, the alarm indexes are not reliable.

We focus the research on the arrangement of the microeconomic system to prevent the risks of the general public budget and make countermeasures, and then discuss about the risk prevention system of the government budget. Our research results show that the neutral tax system is the base of the financial system of tax distribution, and the neutralities of the tax distribution, the transfer payment and the budget are the norms of the system arrangement. Our report also shows that the system pay more attention to the efficiency of competitions but not the efficiency of cooperation in the system of managing the relationships between the central and local governments. In our research we not only attach our importance to the efficiency of competitions but also the cooperation, and we put forward public policies of the neutralities of the tax, the tax distribution and the transfer expenditure to the arrangement of the system.

According to the study of the new budget law, we make the research to the budget system of public finance on how to demarcate the differences and relations of the four types of budgets. Meanwhile, we put forward the conceptions of the roles and responsibilities of the four types of budgets. On the conditions of making clear the boundary between the four types of budgets and the market economy, the boundary of internal functions of the four types of budgets, the boundary of the four types of budgets, we will meet the requests of the modern financial governance structure of the system of justice, fair, open and transparent.

目 录

Contents

第一章 ▶ 导论 1

- 第一节 研究背景 1
- 第二节 国内外理论综述 2
- 第三节 研究计划 27
- 第四节 研究方法 30
- 第五节 主要研究成果 31

第二章 ▶ 我国公共财政风险分析 33

- 第一节 公共财政风险界定 33
- 第二节 公共财政的宏观风险 42
- 第三节 公共财政的微观风险 45
- 第四节 公共财政的或有风险 50

第三章 ▶ 公共财政宏观风险评估 53

- 第一节 积极财政政策风险的机理分析 53
- 第二节 积极财政政策债务风险评估 62
- 第三节 积极财政政策挤出效应风险评估 84
- 第四节 积极财政政策通货膨胀风险评估 102
- 第五节 积极财政政策的失业风险评估 125
- 第六节 积极财政政策的收入分配不公风险评估 141
- 第七节 积极财政政策的效率损失风险评估 167
- 第八节 财政宏观稳定功能的风险评估 181