

【财税体制】

中国财政安全的挑战和应对

汪德华

【作者简介】汪德华,中国社会科学院财经战略研究院研究员。

【原文出处】《比较》(京),2022.第5辑.203~224

【基金项目】本文研究得到国家自然科学基金面上项目(72073140)以及清华大学中国财政税收研究所的资助。

在中国式现代化进入新发展阶段之际,统筹发展与安全已成为重要的发展理念和指导原则。统筹发展与安全,需要关注关键领域可能遇到的重大冲击,加强制度建设,以开放和改革的思维,而非封闭和守成的心态,来预防或妥善应对潜在的危机,以确保中国式现代化的历史进程不被打断。其中,财政安全作为经济安全的基础和支柱,是所有国家安全的最后一道防线(高培勇,2020),必然要引起高度重视。本文在初步梳理财政安全内涵的基础上,分析我国财政安全可能遇到的长短期挑战,并提出若干建议。

一、财政安全的基本要求

财政是国家治理的基础和重要支柱。综合中外经验,财政安全在一国现代化征程中发挥了基础性、保障性作用。笔者(汪德华,2022)认为,这种基础性作用主要体现在四个方面。第一,财政风险是国家各领域风险的综合体现。社会不稳定、经济安全方面的问题都可能导致财政风险乃至财政危机,使财政安全受到严重冲击。第二,因各项财政制度不合理导致的财政风险易传导到经济社会各领域,诱发国家整体风险。第三,国家处于财政安全状态,有利于推动经济和社会事业高质量发展。第四,财政安全是应对其他领域国家风险的稳定器;只要财政安全,具有一定的调整空间,各领域的风险应对就有一定程度的财力保障。

但在学术文献中,财政安全并没有标准的定义。与财政安全相近的概念是财政可持续,与之含义相反的概念包括财政风险、财政危机、财政不可持续

等。多数文献并不直接讨论财政安全,而是讨论财政风险、财政危机(郭玉清,2011;傅志华,2022),或者财政可持续性(Wang,2017)。近些年来,一些文献从统筹发展与安全角度,对财政安全有较多关注。如冯俏彬(2021)认为,“十四五”期间,我国应以建设“安全财政”“功能财政”“绩效财政”“整体财政”为核心,为经济社会的稳定发展打下坚实基础;白彦锋(2021)侧重从宏观经济运行和税收角度,分析我国财政安全面临的挑战。本文认为,财政可持续是财政安全的必然要求,但财政安全的内涵更广,至少包含以下三方面。

一是财政能够保障政府各类职能的正常履行。这是对财政安全的一般性要求,说明财政收入端(包括债务收入)和支出端在制度上相互匹配,在数量上能够在长期内维持收支平衡。按照这一要求,如果财政收入端、支出端被迫进行重大调整,特别是涉及居民福利类的支出大幅压缩,则是财政不安全的表现。原因在于,发生这种情况表明财政收支压力已经巨大,政府被迫冒着社会不稳定的风险推进相关调整,显然说明已处于财政不安全的状态。

二是各类财政可持续性指标处于合理范围。常用的财政可持续性指标包括赤字率、债务率以及风险矩阵等。相关文献对如何测算讨论很多,但对是否存在适用于所有国家的控制性指标,则争议很大。广为人知、影响力很大的财政安全指标,如《马斯特里赫特条约》确定的财政赤字率3%、政府债务率60%的所谓“红线”。按照陈建奇(2010)的考证,这些比率的确定并没有多少科学依据,只是恰好当时

签约欧洲国家的赤字率和政府债务率平均值处于这一水平。在 2008 年全球金融危机爆发之后,特别是 2020 年新冠疫情冲击发生以来,欧美日等发达经济体在扩张性财政政策方面采取了诸多激进措施,以往各类“红线”已被大幅突破。甚至产生“现代货币主义”思潮,出现提倡通过财政支出投放基础货币,只要没有通胀,都可以提高财政赤字等观点,且日本等部分国家已经在实践中。按照这一思潮,应当推行财政赤字货币化融资;在全球经济“三低一高”(低增长、低通胀、低利率、高债务)的宏观背景下,这一思潮引起了广泛的争议(刘尚希等,2020)。总体而言,如果一个经济体的财政可持续性指标持续恶化,就表明其财政安全状况堪忧。但如何判断财政可持续性指标处于合理范围内,则需要具体问题具体分析。当政府能够以正常市场利率在金融市场上进行适度债务融资,则认为其财政可持续性指标处于合理范围内。

三是财政制度具有韧性,在遇到经济和国家安全的各类重大冲击时有一定的财政空间调整应对。经济安全与国家安全,都需要财政予以保障。例如,提高粮食安全水平,需要在育种、种植等方面加大财政投入。解决产业链“卡脖子”问题,需要加大科技创新方面的投入。特别是国家安全遇到重大外部冲击事件时,例如新冠疫情,需要财政具备实力予以应急处置。从财政安全角度看,这就需要财政制度以及财政收支安排具有一定的调整空间,不能过度绷紧,在遇到重大外部冲击时能够及时调整应对。

二、中国财政安全的长短期挑战

经济持续健康发展是财政安全的根基和首要影响因素。如白彦锋(2021)指出的,在我国人均 GDP 超过 1 万美元之后,如何将经济增长主要动力从过去的投资拉动转换为创新驱动,实现经济转型升级和经济可持续发展,是财政安全面临的最大挑战。从其他国家历史经验看,跨越“中等收入陷阱”并非易事,失败的案例比比皆是(刘世锦等,2011)。而一旦陷入“中等收入陷阱”,则财政收入增长乏力,财政支出的需求进一步增加,财政安全阈值将大幅下降。

在经济持续发展的背景下,还需注意财政制度和政策设计会通过财政的“放大器”和“稳定器”等功能,对整体经济形势以及财政安全产生重要影响。本节侧重于从财政制度视角讨论中国财政安全面临的长短期挑战。

1. 难以筹集到稳定、充足的财政收入,或税制设计与新经济发展不相适应的挑战

财政收入如果不能与经济同步稳定增长,波动过大,则政府职能的正常履行就容易受到冲击。任何税费收入的筹集都会产生“无谓损失”,但政府收入体系的设计应当将其对经济运行的负面影响最小化。展望未来,我国财政收入领域需要高度重视下述三类风险。

一是财政收入质量不高,税基不稳定的风险。我国全口径财政收入中,一直存在正式税收占比较低的现象,越到基层越严重。从全国层面看,应纳入税务征管范围的包括一般公共预算收入、包含土地出让收入在内的各种政府性基金以及社会保险缴费收入;按 2020 年预算执行数据计算共有 314 009 亿元,而其中税收收入 154 310 亿元,占比仅为 49.14%。表 1 展示了 2020 年部分省级行政区征管收入中各类收入的占比情况。从表中可见,19 个行政区中仅有内蒙古、广东、天津、上海、北京这 5 个行政区的税收收入占比超过 50%,其中有 3 个是直辖市。低者如山东、重庆、广西,税收收入占比不到 40%,其他 11 个行政区均在 40%~50%。而土地出让收入和社会保险缴费收入占比在各省间也差异较大。可以预期,地市县层面税务征管收入中,税收收入占比只会更低。全口径财政收入中,对房地产相关税费依赖程度较高。这样的财政收入质量,存在税(费)基不稳定的风险:一旦经济下滑,或者房地产市场等遇到较大冲击,部分地区的全口径财政收入波动较大,财政运行就会发生困难。

表 1 2020 年部分省级行政区
税务部门征管收入分类占比 (单位:%)

省份	税收收入	土地出让收入	社保缴费收入
山东	38.01	35.97	16.28
广西	38.43	30.84	20.54
重庆	38.57	32.83	18.69
湖南	41.18	31.86	17.48
河北	43.44	25.76	18.69
浙江	44.41	38.82	13.03
吉林	45.41	25.64	20.46
安徽	45.43	30.11	13.78
江苏	47.57	35.91	10.96

续表 1

省份	税收收入	土地出让收入	社保缴费收入
宁夏	48.94	11.46	25.24
福建	48.97	28.05	13.22
新疆	49.39	14.26	21.02
陕西	49.47	25.26	17.96
山西	49.88	18.04	20.28
内蒙古	54.45	12.49	20.08
广东	56.45	22.36	12.72
天津	59.71	16.12	16.25
北京	67.40	11.51	16.66
上海	69.36	12.96	12.44

资料来源:作者基于侯思捷收集整理的各省级行政区基础数据计算所得。

二是税制体系的改革跟不上新经济发展趋势的风险。以数字经济、低碳经济为代表的新经济必将成为中国现代化征程的主导产业。而我国的税费体系设计是以传统的工业生产为根基的,不一定能适应新经济的需要。当前,全球都高度关注数字经济的税收问题。我国是世界第二大数字经济体,但目前数字经济税收制度尚处于起步阶段。如白彦锋(2021)指出的,由此带来两方面的问题。一是“虚拟货币”可能加大偷逃税带来的挑战,是对我国现行货币体系和税制的双重打击。各种“地下经济”造成的税收流失在不同程度上一直存在,但是披上数字经济外衣的“虚拟货币”,可能使偷逃税行为更难以监管。二是在信息技术的支撑下,“零工经济”(灵活用工)、共享员工等新经济催生的新用工方式大量涌现,在社保制度上如何应对尚缺乏系统对策。实践中,新经济为灵活用工提供的社会保障不容乐观。这一方面给予新经济在面对传统经济竞争时的新竞争优势,另一方面留下的社保缺口最终还是需要国家和大众来共同承担。而要想加大对以“数字经济”为主体的新经济的税费征管,又面临两方面的挑战:一是自身不具备征管能力和征管技术;二是加大税收征管力度可能会影响这些新业态的初期发展和国际竞争力,容易“因小失大”。

总体而言,新经济终将成为中国经济的主导力量。而如果税制体系的改革不能跟上新经济的发展趋势,适应新经济的发展特点,则要么会出现过于僵

化的税制体系和征管体系,阻碍新经济的蓬勃发展,降低宏观经济效率;要么会因为存在各种征管漏洞,导致难以筹集到充足的财政收入。在经济全球化背景下,我国还需要关注跨国公司加速将利润向国际避税地转移,也在客观上导致很多国内税源的萎缩和纳税人税负水平的相对上升。

三是财政收入虚转、空转等风险。长期以来,我国的财政收入实质上还是采取指标管理的方式。部分地方政府为完成指标,会要求企业配合,在财政收入中掺水,虚转、空转。多年来的审计工作报告均揭示了这类问题的存在。这会导致宏观层面上高估财政收入,进而增加刚性财政支出。一旦经济处在下行周期,收支矛盾就会凸显。虚增财政收入严重违反了国家的财政税收法规,扰乱了正常的财政收入秩序,助长了财税工作的不正之风。掩盖了财政收入的真实性,其实质是一种隐性赤字,如果不及及时纠正,程度严重时,会引发通货膨胀,导致经济、金融秩序混乱。预算收入虚增并不能形成可用财力,这样就使得财政的再分配职能流于形式。

2. 支出规模膨胀,预算管理弱化,支出绩效不高的挑战

提高财政支出绩效是提高财政安全水平、更好地保障政府各项职能正常履行的根本方法。财政支出绩效不高,预算管理弱化,则必然导致支出规模膨胀,长期内消耗国家财政实力,以及经济运行无法实现良性循环的风险。

如图 1 所示,我国的全口径财政支出占 GDP 的比重,在历史上波动较大。在计划经济时期整体处于较高水平,部分年份异常增高,主要体现为积累性支出比重过高,实际上导致经济效率不高。改革开放以来整体属于 V 形。初期整体处于较高位置,随后不断下降,到 1995 年处于最低点。其后呈不断上升趋势,特别是 2009 年全球金融危机之后,全口径支出规模大幅上升至 35% 左右,与改革开放之初较为接近;2011 年之后又持续攀升,到 2019 年达到 38% 的历史高位,仅次于“大跃进”时期。

我国财政支出规模从 1995 年以来持续处于上升通道。这固然有基础设施建设与社会福利体系建设“双碰头”的现实国情因素,有近年来应对全球金融危机因素等方面的影响;但也需要警惕由于预算管理制度弱化,绩效导向无法落到实处,导致低效支出规模进一步攀升的风险。从现状来看,一者财政

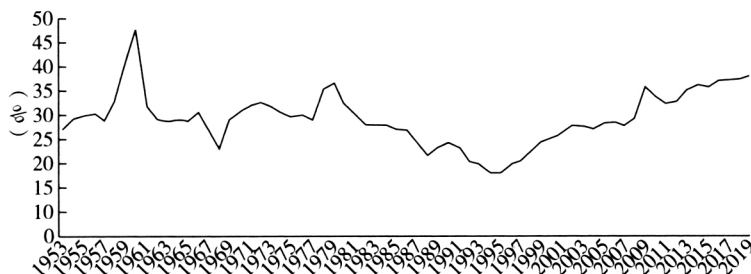


图1 中国全口径财政支出占GDP比重

注:2015年之前包含地方政府性债务支出,2015年之后包含作者估算的地方政府隐性债务形成的支出。

资料来源:汪德华、李冰冰,《从单峰到双峰:1953—2019年中国财政支出结构大转型》,工作论文。

支出结构安排固化现象未根本扭转,宏观统筹尚需强化,适应高质量发展的需要、满足“统筹发展与安全”的要求尚需加强。二者预算管理制度约束力不强,绩效导向未能扎实落地,部分支出项目的配置效率或执行效率存在疑问。三者既要推进科学制定财政支出标准,也要警惕标准不科学、标准泛化导致部分地区刚性财政支出比重过高的现象。这些制度性问题如不能很好解决,财政支出的绩效提升和规模可控就存在风险。

总体而言,作为一个发展中国家,我国财政支出规模占GDP的35%左右,是相对较高的。另外,我国还有庞大的国有企业,受政府指令支配或影响的经济资源占比超过50%,存在不能有效激发市场活力的风险。受经济赶超思维和历史惯性的影响,我国的经济建设性支出占比明显高于其他大国(如图2所示)。这也是我国全口径财政支出规模相对偏高的的重要原因。但需要警惕的是,目前我国经济增速已处于平台型下降态势,2009年以来积极财政政策已执行14年,如财政政策的效能无法提升,则易导

致“日本病”风险。日本在20世纪80年代中期经济泡沫破灭之后,潜在经济增速已显著下滑,但日本政府依然希望维持经济增速,推行扩大内需战略。为此,日本在20世纪90年代实行了扩大国债发行、扩大公共投资、减税和增加社会保障支出等扩张性财政政策。但结果是经济仅有短期恢复性增长,整体上仍是“失去的十年”,还导致公共债务余额占GDP比重从1992年的61.4%上升到2002年的139.6%(边恕,2008)。

3. 政府与市场边界不清晰,全口径政府债务尚未完全可控的挑战

政府债务及其管理状况是财政安全的直接体现。政府债务资金的有效利用,也是提升财政安全水平的必要条件。2021年我国包含国债、地方一般债、专项债在内的显性债务余额为53.74万亿元,占GDP比重为47.1%,低于大部分可比大国的水平。但从社会近期关注焦点看,对未纳入统计范畴的地方政府隐性债务的风险状况需要准确判断。从中远期看,中国政府债务,特别是地方政府债务未来是否

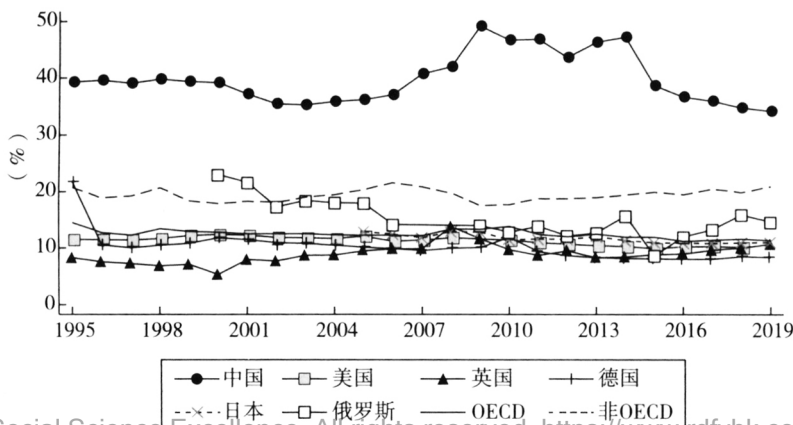


图2 经济建设性支出占全口径支出比重的国际比较

资料来源:汪德华、李冰冰,《从单峰到双峰:1953—2019年中国财政支出结构大转型》,工作论文。

存在难以控制的膨胀风险,即体制机制问题能否完善,是主要挑战。

短期内需要关注地方政府隐性债务对财政风险的影响。一般认为,地方政府隐性债务是与2015年新《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)实施后的债券融资形式的显性债务相对应的。隐性债务,是指地方政府在法定政府债务限额之外,直接或承诺以财政资金偿还、违法提供担保等方式举借的债务(汪德华、刘立品,2019)。关于地方隐性债务的规模并没有权威信息,主要依赖研究人员的估算。笔者(汪德华、刘立品,2019)曾梳理了文献中估算地方政府隐性债务规模的主要思路,包括举借主体、资金来源和使用投向三类视角。总体而言,三种估算思路各有优势,但从其基本假设来看又各有问题,因而只能是一种粗略估算。各类估算结果不一,一般认为2018年前后地方隐性债务规模在20万亿~60万亿元。如果这一估算结果接近现实,显性债务加上地方隐性债务,当前我国政府债务占GDP比重将在65%~100%。作为一个发展中国家,且在经济增速尚处于全球高位的大背景下,政府债务规模达到这一水平,意味着未来的财政空间受到限制,需要高度重视潜在的财政风险。

2018年颁布的《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》,已明确坚决遏制增量、妥善化解存量的隐性债务处置思路,终极目标是实现全国范围全面消除隐性债务,并建立长效监管制度框架。近两年,部分地区已开展全域无隐性债务试点,其中的一个举措就是以有条件置换的方式妥善化解存量。总体而言,短期内需要关注地方隐性债务增量能否得到有效遏制,遏制后地方政府有效投资的资金需求如何满足;存量债务的化解方案能否平稳落地、推广全国,不发生“处置风险的风险”(汪德华、刘立品,2019)。

中长期看,产生地方政府隐性债务的土壤环境能否真正得以清除的风险更需高度关注。2015年之前的地方政府性债务,与2015年新《预算法》实施之后的地方隐性债务,从其体制机制背景、发展历程看,基本性质类似。地方政府扩大支出的压力或激励较强,政府与市场界限模糊,地方政府的类财政活动失去管理控制,是这类表外债务不断膨胀的根本原因。由于缺乏纳入预算体系的管理制度,地方隐性债务资金的使用状况也不可不知。

当前遏制增量的主要思路是斩断各类向地方政府融资的表外路径,如清理各类地方融资平台。但从实践发展来看,由于大量地方国有企业,或者其他受地方政府深度影响的企事业单位的存在,只要地方政府扩大投资性支出的需求强烈,总是能找到其他路径实质性举债或让相关企事业单位承担政府职能。展望未来,由于地方政府扶持经济运行是我国国家治理的特色之一,如果不能建立有效制度控制地方政府的投资和举债行为,全口径政府债务难以控制的风险就无法排除。

4. 社会保险领域的潜在收支缺口是我国财政安全面临的长期挑战

社会保险收支属于财政收支,在现代国家都是广义财政支出的主体部分。由于社会保险支出刚性特征较强,且制度参数一经确定,将长期影响收支形势,在人口老龄化形势下需要特别关注。

从发达国家的历史经验看,社会保险收支是财政安全的主要威胁,社会福利性支出的财政风险不容忽视。2008年以来,诸多发达国家政府债务占GDP比重超过100%,在和平时期攀至历史新高点,引起了广泛关注。全球金融危机导致各国税收下降,为救市而出台的刺激性财政政策,以及近年来为应对新冠疫情冲击而出台的扩张性财政政策等,自然是这一现象产生的重要原因。但需要注意,自20世纪90年代至2007年,多数发达国家的政府债务同样处于缓慢上升趋势,在2007年之前已经处在历史高位。由于这段时期是全球经济增长的黄金时期,按常理应是预算出现盈余,政府债务逐步下降的时期,所以出现这一现象是不同寻常的。其背后的主要原因是,从20世纪末开始,欧洲大多数国家人口结构开始步入快速老龄化,但公众不愿改变高消费、高福利的格局,社会福利体制改革难以推进(汪德华,2015)。例如,按照欧盟(EU,2009)的预测,2009年之后出现主权债务危机的五个欧洲国家中,意大利、葡萄牙老龄化相关支出占GDP的比重已经很高,2007年达到25%左右;而另外三个国家虽然当前比重不高,但未来增长趋势惊人,如希腊到2060年与老龄化相关的财政支出占GDP比重将增加16个百分点,西班牙和爱尔兰将增加9个百分点。应当说,正是因为这些国家在社会福利方面的支出比重如此之高,或者前景不容乐观,才导致金融市场对其丧失信心。人口老龄化的趋势与社会福利制度的

不协调,是欧洲发达国家政府债务比重攀高的重要基本面原因。五个国家的主权债务危机也表明,社会福利支出快速增长,会导致财政风险加大。

如图3所示,在欧美、日本等发达经济体的财政支出结构中,以养老、医疗、教育为主体的社会福利性支出普遍占比在60%~75%,因而其社会福利性支出对财政安全的影响非常大。需要注意的是,中国全口径社会福利性支出自21世纪初以来也一直呈攀升状态,2019年在全口径支出中已占43%左右。展望2050年,中国将成为发达的社会主义现代化强国,财政支出结构也将与当前的发达国家接近,社会福利性支出将呈“单峰”态势。社会福利性支出可能存在的财政风险,就成为一个需要高度关注的领域。

就我国而言,需要特别关注与老龄化高度相关的养老和医疗类社会福利支出潜在的财政风险。这两类支出的主体部分是通过社会保险的模式管理,并不直接体现在一般公共预算中。但无论是基本养老保险还是基本医疗保险,一般公共预算都负有兜底责任。从现状看,在居民类基本养老和医疗保险方面,一般公共预算的补贴责任是清晰可控的;而包含单位缴费的职工类养老和医疗保险,在制度设计原理上无须一般公共预算补贴,但在执行中恰恰是未来潜在财政风险的最大部分。

本文以企业职工基本养老保险为例,在笔者以往研究(高培勇、汪德华,2011;汪德华、孟红,2017)的基础上,基于新的参数和政策假设计算其各个年度的收支缺口,即每年养老金支出减去当年的缴费收入。其含义是政府为兑现对参保人足额发放养老金的承诺,需要从养老保险体系外筹集的补贴资金。

这恰好体现了维持养老保险持续运行可能导致的财政压力。我们假定应参加企业职工养老保险人口的参保率逐年提高,到2050年达到75%左右。对收支缺口的预测,关键性中间指标包括2021-2050年企业职工养老保险的参保缴费人数、人均缴费、领取养老金人数、人均养老金水平。获得这些中间指标预测值的基本思路是先利用人口预测数据获得各年度参保缴费和领取养老金人数的总盘子;然后基于企业职工养老保险的运转现状,得到当前的若干政策参数与其比例关系;最后再辅以合理假设,给出未来各年的政策参数和比例关系,最终可以计算出各年的四项中间指标。需要说明的是,养老保险收支缺口预测是跨期问题,短期的经济波动影响较小。基于这一点,本文不考虑新冠疫情冲击,同时不考虑为应对疫情冲击出台的各项阶段性养老保险降费政策。

为尽可能接近现实,我们考虑基准情景和三类改革情景。

(1) 基准情景

考虑到养老金增速对企业职工基本养老保险收支缺口的影响很大,基本情景中我们考虑两种情况。

一是养老金增速维持与全口径社会平均工资增速同步,替代率维持在47%(以上年全口径社会平均工资为分母)的水平上。

此时,影响收支缺口的最重要因素是养老保险体系内的抚养比指标。如表2所示,总的养老金支出将从2021年的4.35万亿元,逐步增长到2050年的72.09万亿元,2050年约为2021年的17倍。而缴费收入从2021年的3.21万亿元,到2050年仅增长到24.91万亿元,约为2021年的8倍。受收支不

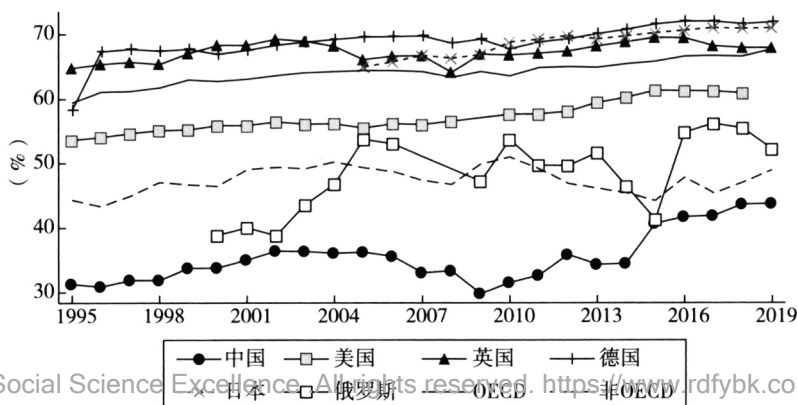


图3 社会福利性支出占全口径财政支出比重的国际比较

资料来源:汪德华、李冰冰,《从单峰到双峰:1953-2019年中国财政支出结构大转型》,工作论文。

同增长速度的影响,年度收支缺口将逐步扩大:2021年为1.14万亿元,2034年将突破10万亿元,2041年突破20万亿元,2050年达到47.18万亿元,为2021年的41倍。相对比值更有经济意义:年度收支缺口占当年养老金支出的比重,将从2021年的26.17%,上升到2035年的55.53%,2050年将达到65.45%;年度收支缺口占当年GDP的比重将从2021年的约1%上升到2035年的3.81%,2050年将高达5.8%。也就是说,2050年当年,政府需要从一般公共预算或其他渠道筹集占当年GDP 5.8%的资金来补贴企业职工基本养老保险。而当前,我国一般公共预算中对企业职工基本养老保险的补贴额约占当年GDP的0.5%。

二是养老金增速维持年增5%,即大致维持当前的养老金年增速,养老金替代率将从当前的47%缓慢下降到2050年的39%。

此时,总的养老金支出将从2021年的4.23万亿元,逐步增长到2050年40.97万亿元,约为2021年的10倍,较第一种情况的72.09万亿元约减少31万亿元。这说明了养老保险体系改革的复杂性:初始参数的微小波动,都对未来影响巨大。此时年度收支缺口也将逐步扩大:2021年为1.02万亿元,2035年突破5万亿元;2050年达到16.06万亿元,为2021年的16倍。年度收支缺口占当年GDP的比重将从2021年的0.88%,上升到2035年的1.66%,2050年达到1.97%;年度收支缺口占当年养老金支出的比重,将从2021年的24.06%,上升到2035年的35.23%,2050年将达到39.2%。

(2) 改革情景

我们考虑三类改革情景。一是养老金增长指数化改革,即从2022年开始,将养老金增速设定为上年(为排除疫情影响设定为8%)名义GDP增速和CPI的均值。这种设定方式,能够与当前5%的增速衔接,便于过渡。二是征管效率提升改革,即税务机关征收社保费的征管体制改革落实到位,假定征管效率的提升使得实际缴费率从当前的14.75%逐步提高到2035年的18%,即名义缴费率24%的3/4,其后维持不变。三是渐进式延迟退休年龄改革,即假定从2021年开始推进渐进式延迟退休年龄改革,到2035年实现男性和女性标准退休年龄均为65岁。这将同步增加养老保险体系内缴费人数,降低抚养比从而减少领取养老金人数。第二、第三类改革都属于较为激进的改革。

图4展示了三类改革组合式推进时的养老金年度资金收支缺口占GDP比重的结果。结果显示,与基准情景相比,改革均能有效降低未来资金缺口。在仅推行养老金指数化改革情形下,未来年度资金缺口占当年GDP比重最高不超过2%。如辅以征管效率提升改革,则年度资金缺口占比进一步下降,高峰时不超过当年GDP的1.5%。如三项改革按以上设想同步推进,渐进式延迟退休年龄改革和提升征管效率改革均有助于提高缴费收入;相较而言,延迟退休年龄改革影响更大,年缴费收入将从2021年的3.27万亿元不断上升到2050年的42.9万亿元。而年养老金支出将从2021年的4.11万亿元不断上升到2050年的35.62万亿元。在收支两方面的作用下,在推进综合改革的第三类情景中,2021年的0.83万亿元是收支缺口的顶点,其后将缓慢下降;到2030年将转为年度有盈余,其后盈余不断增加,到2050年为7.28万亿元。三项改革对企业职工养老保险实现年度盈余都有帮助,但其主要问题是养老金替代率快速下降,征管效率提升意味着企业、个人负担不断增加,延迟退休年龄同样是让个人多缴费、减少领取养老金时间。这种对参保人利益损害较大的改革,面临的社会反弹压力恐怕不小。

假定推进提高征管效率改革和渐进式延迟退休年龄改革,但维持养老金替代率为47%不变,图4显示,此时收支缺口占GDP的比重依然将不断增加。此时虽初始年份收支缺口要小,但2036年之后将高于仅推行指数化改革的情景;到2050年为当年GDP的2.4%,较推进指数化改革时高0.4个百分点。这说明建立稳定、可控的养老金增长机制,是影响可持续性的关键因素。

上述分析表明,如果不改革,仅企业职工基本养老保险的资金缺口就将带来巨大的财政压力。改革可以在很大程度上缓解财政压力,且养老金改革并无秘密可言,其实质就是参保人利益与政府承担能力之间的权衡。凡是增强了养老保险可持续性的改革,必然会降低参保人的福利待遇,如替代率下降、缴费时间延长、实际费负上升等;凡是增加参保人实际福利待遇的改革,必然会导致养老金可持续性压力增大。

三、提升我国财政安全水平的建议

从中长期看,提升我国财政安全水平需要重点关注以下几点。

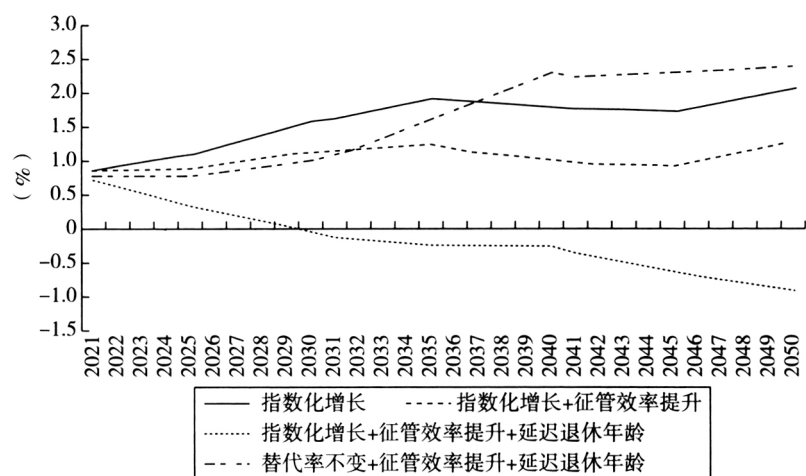


图4 不同改革情景下年度收支缺口占当年 GDP 的比重

资料来源:作者测算所得。

1. 处理好经济发展与财政之间的协调关系

处理好经济发展与财政之间的协调关系,是提升财政安全水平的基本要求。在 2050 年之前,可考虑设定以下控制性指标,以确保经济发展与财政收支之间的协调关系。一是总体宏观税负不超过 35%,现行口径一般公共预算收入占 GDP 比重不超过 20%,狭义宏观税负维持现有水平,在 15% 左右。二是财政支出规模应当合理,全口径财政支出占 GDP 的比重不超过 40%。三是在全口径财政支出中,维持经济建设性支出和社会福利性支出比重的协调关系。图 2 和图 3 显示,我国经济建设性支出比重在波动中下降,社会福利性支出则呈上升趋势;目前在全口径支出中,社会福利性支出占比为 43%,已超过经济建设性支出 34% 的水平。但与发达国家相比较,我国的经济建设性支出占比仍远高于其他国家,社会福利性支出占比略低。展望中长期,我国的社会福利性支出占比有望进一步提高,财政支出结构也将与若干发达大国趋同,即呈现以社会福利支出为主的单峰结构。当然,我国财政历来注重处理好发展经济与公共财政之间的关系,维持一定力度的经济建设性支出事关中国式现代化全局。建议到 2050 年全口径财政支出中经济建设性支出占比收敛到 25%,社会福利性支出比重逐步上升到 50%。

2. 将政府的类财政收支活动进表,完善政府债务管理制度

合理利用好、管理好政府债务资金,是统筹发展与安全的重要支撑。这需要抓住突出问题,以完善

债务管理制度为治本之策。

首先应明确,从资本性支出入手,以制度规范实现政府债务管理完全可控是首要目标。增强政府投资决策透明度,是提升政府投资效率、保障政府投资安全的有效方式。但是从现实情况看,政府使用财政和举债收入进行公共投资的决策流程并不透明。相较于受《预算法》约束的一般公共预算而言,政府投资项目的信息公开程度明显较弱,政府投资的决策依据更是无从知晓。为此,建议严格制度规定,明确地方国有企业,而非仅仅投融资平台的功能范围,将类财政收支活动纳入公开透明的管理制度范围。可考虑推行单独编制资本支出和债务预算制度,即将所有政府资本性支出和对应的各类债务综合起来,编制在一本预算中,以便于从整体上控制各级政府的资本性支出和对应政府债务的规模和结构,分析其必要性、效益和风险。资本支出和债务预算制度与现有或改革后的全口径预算体系独立,作为正式预算报告的附录,推进其公开透明。

其次是抓好现行地方政府隐性债务化解试点工作。为避免道德风险,可以考虑对地方政府隐性债务进行有条件置换,即各级地方政府用透明机制换钱,但债务责任依然由地方政府承担(汪德华、刘立品,2019)。在地方政府承诺实现政府投资和债务透明化并制定了长期偿债方案的基础上,经审核才允许其启动置换方案。有条件置换的资金来源,可考虑由地方专项债、政策性银行专项贷款组合的方式。存量债务的置换及其偿债,主要是要保障债务资金流动性,降低债务成本,净偿债期限应注意尽可能

拉长。

最后是优化现行地方一般债、专项债管理制度,开好前门,创新制度,为地方政府合理的基础设施资金需求提供保障。按照我国专项债的制度设计,投入项目应当能够保证现金流的平衡,即经济收益和政府补贴能够覆盖建设成本。但在现实中,大量专项债项目申报时均采取扩大经济收益可能性的方式,以获取上级审批通过。专项债的实际偿付来源,主要是土地出让收入。因而,专项债的实际运行逻辑与理论设计逻辑已脱离。总体上看,专项债的制度设计需要进一步优化。应进一步明确专项债在地方投融资体系中的定位;可考虑在整体设计好政府投资长期规划和路线图的基础上,启动部分专项债借新还旧的试点。

3. 科学合理设计基本公共服务标准,推进社会支出领域“参数式”改革

考虑到以养老、医疗、教育等领域为主体的基本公共服务支出终将成为我国全口径财政支出的主要部分,从现在开始抓好制度设计,既要尽力而为,又要避免福利依赖,对长期内保障我国的财政安全至关重要。为此,需要科学合理地设计各领域的基本公共服务标准,明确重要政策参数的目标值和优化路径,完善制度设计,推进“参数式”改革。

以养老保险领域为例,图4显示,如果仅推行征管效率提升、延迟退休年龄改革,而维持现行养老金替代率不变(即养老金增长率同名义GDP增长率保持一致),则年度资金缺口占GDP比重在2030年之后还将逐步上升,最高将接近2.5%。这表明,建立稳定、可控的养老金增长机制,即明确替代率的目标值,是影响可持续性的关键指标。

因而,改革的关键就是选择好主要目标,确保人民可接受、政府可承担。从中国现实看,笔者建议应抓住“将替代率稳定到40%”这一核心目标,通过提高征管效率、延迟退休年龄改革将职工养老保险收支缺口限定在可控范围内。按照上节设定方案,推进提高征管效率、延迟退休年龄改革,自2027年开始将养老金增速调整为与上年名义GDP增速一致。在本文的假设参数下,上述做法将导致各年收支缺口占当年GDP的比重最高不超过1.2%。在这一前提下,适度提高一般公共财政补贴力度,加大国企股权和利润划拨力度,加上通过制度优化提高现有结余和社会保障基金理事会的战略储备资金的投资收

益,应当能够满足弥补缺口的需要。在此基础上,还应发展好第二、第三支柱,提高综合替代率水平,更好地保障老年居民的生活需要。

由于涉及老百姓的切身利益,世界各国经验表明,以提高养老保险体系可持续性为目标的改革,都将引起一定程度的社会震动。因而我国未来如希望通过养老金体系内部的参数化改革提升可持续性,需要注重公共沟通,设计好养老保险改革的“叙事方式”。例如,改变“替代率不断下降”的叙事方式,提供实际数据由学术界深入研究并发布报告,计算不同群体参加企业职工养老保险的回报率,计算低收入参保群体的替代率;从投资回报率视角对中国企业职工养老保险进行重新叙事,通过翔实、可信的数据,全面展示我国企业养老保险的福利性,增强其吸引力。

4. 完善政府间财政关系,提升市县财政的韧性

由于政府间职责分工和财力划分不合理,财力不够协调,可能出现整体财政收支较为平衡,但个别层级政府财政出现危机的情况。如20世纪80年代到90年代初期,因财力划分向地方政府过度倾斜,导致中央财政极端困难,触及“分权的底线”(王绍光,1995),国家能力受到削弱。1994年的税制和分税制改革解决了这一问题。但分税制运行至今,地方财政特别是市县财政较为薄弱,部分市县财政收支矛盾较为突出的现象时有发生。这主要是因为地方财政特别是市县层面的具体情况千差万别。而政府间财政关系的制度性规定难以照顾到各种特殊情况。特别是近些年大力推行的减税降费政策,包括2022年大力推行的增值税留抵退税政策,对各地财力的冲击不尽相同。

地方财政在我国具有特殊的重要性,地方支出占总财政支出的85%以上,其中市县占75%左右。总体看,地方财政特别是市县级财政,始终站在提供基本公共服务、扩大内需、稳定宏观经济的第一线。在中央与地方财力划分大致“五五开”的背景下,我国中央对地方转移支付资金占财政总支出的比重远超其他大国,2022年达36.7%。这也导致地方特别是市县财政的正常运转高度依赖中央以及上级的转移支付资金。

在这样的大背景下,从制度上缓解市县财政的困难,提升市县财政的运转韧性,是确保政府职能正常运行,推进基本公共服务均等化的重要举措。具

体思路是完善中央和地方,以及省以下政府间财政关系。主要包括两方面:一要科学合理地划分中央政府、地方政府以及基层政府之间的职责,适度减少基层政府承担的支出压力;二要优化现行转移支付管理制度,梳理近些年市县财政保障状况出现的新变化,特别是受历次财税改革的冲击情况,从整体上而非打补丁式地调整政府间转移支付的重要参数和项目设计。

5. 研究推进若干提升财政安全水平的创新性制度建设

(1) 吸收国际经验,建立中国式财政政策委员会
为应对财政赤字和政府债务压力,很多国家在2008年之后越来越重视设立财政政策委员会。财政政策委员会一般被形象地称为“财政政策看门狗”。与货币政策委员会不同,各国财政政策委员会一般不具有议事决策功能,但其公开影响力更大。其基本职责是:为促进中短期的宏观经济稳定和长期的财政可持续性,提供宏观经济以及财政收支预测或提供某个关键参数的预测,以提高预算编制预测数据的准确性;确认财政政策工具的合理性,可能的话提出建议;协助、监督如赤字率控制、债务率控制等财政规则的实施;对新的预算提案或具体的公共政策进行成本效益核算等(李琼、汪德华,2016)。据国际货币基金组织统计,截至2021年,全球已有51个国家成立了财政政策委员会;其中39个都是在2008年全球金融危机后成立的,欧盟多数国家都设立了财政政策委员会。^①根据各国国情不同,目前已经成立的财政政策委员会,主要有完全独立、隶属于立法机构以及隶属于政府三种模式。

考虑到我国财政收支规模日益庞大,政府债务压力逐步增加,特别是具有长期影响的财政收支政策越来越多,加强专业分析充分展示其对财政安全的影响,非常有必要。为此,建议成立一个兼具独立性和权威性的财政政策委员会,从长期和专业视角分析财政收支形势、评估财政支出绩效、控制全口径财政赤字和债务,以提高宏观调控水平、提升国家治理能力。考虑到财政政策委员会需要有一个信息收集和传递的正式渠道,需要较强的部门协调能力,因而隶属于国务院是更为合乎国情的选择。建议财政政策委员会由国务院主要领导担任主任,在审计署设立办事机构;委员由一定数量的财政专家和宏观经济专家、相关部委领导组成。同时要配备一定数

量的专职工作人员,以提高专业分析能力以及对公众的影响力。委员会的重要职责是就财政政策的短期和长期问题向公众发布独立、专业的意见。总的目标是,提高财政政策的有效性,确保我国财政赤字在可控范围内,增加政府部门的公信力。

(2) 在试点基础上完善地方财政储备制度

近些年部分地方政府财政收支矛盾的现象表明,中国传统的“以丰补歉”理财思想有必要通过制度规定落到实处。为此,可考虑借鉴美国州和地方政府“雨天基金”的经验,以省和部分市县为单位,改革我国现行的地方预算稳定调节基金,建立地方财政储备基金。从国际上看,地方政府建立的储备性基金一般不承担储蓄功能,而是以稳定功能为主。设立预算稳定基金可保证在出现特殊情况时有可以及时动用的资金,并可以在较长的预算周期内实现收支的“平滑”,更能实现“以丰补歉”的目标。我国现行的地方预算稳定调节基金,虽然名为稳定调节基金,但从实际运转看并不具备稳定功能。一般是在年初将余额全部打入当年预算安排使用,年末有超收或结余再提取,周而复始。这并没有真正发挥预算稳定功能,而只是年度间处理超收等问题的一个记账工具。

改革后的地方财政储备基金,设立目标是在经济繁荣期将财政盈余储存到基金中,在经济下行期提取出来安排使用;要采用量化管理模式,明确存入、提取和封顶等规则。可考虑设定覆盖年度财政支出10%的封顶值,利用未来财政收入形势较好的年份,抓紧储备到目标值。同时各地区应详细分析测算可能出现的财政风险的程度以及储备基金能够覆盖和对冲的范围;还需明确其与地方政府债务管理相关制度之间的衔接,明确其保值增值的投资范围与手段等配套政策。

(3) 完善推进预算绩效管理制度,重在发挥实效

提高财政支出绩效是提高财政安全水平,更好地保障政府职能履行的基础问题。如果能保持财政支出绩效处于高水平,则对经济循环的正反馈能夯实税基,保证财政收入的增长质量;或者能以更小成本发挥更好的基本政府职能、提高民生福利保障水平。这都是财政安全的基础条件。我国历来重视提升财政支出绩效,已于2018年启动具有中国特色的“全面实施预算绩效管理”。从笔者的调研情况看,全面实施预算绩效管理已在理念植入、组织架构、程

序要求等方面取得很大进步,但如何发挥其实效还有待努力。绩效理念的引入还未能全面体现在部门业务管理、预算管理层面;绩效管理与预算管理的融合度还不够;领导重视程度与政府管理再造之间还有较大距离。笔者(汪德华,2020)认为,在当前形势下,进一步加大力度,有望以全面实施预算绩效管理为契机推动政府管理再造,提升政府效率;而如果力度不够、重点不明,则其可能成为一场“运动式”改革,相关管理工作终将流于形式,导致基层单位的反感。

以发挥实效为标准,当前推进全面实施预算绩效管理应注重以下几方面:

一是进一步加大力度,强化业务与财政、绩效管理与预算管理的融合。融合的过程就是要强化对预算编制的宏观指导。融合的结果应体现为以绩效为指引优化政府管理流程,固化到预算一体化管理信息化系统中。当然,这种融合是长期过程,应鼓励地方先探索,中央部门以实效为标准评审后发布“最佳实践案例”予以推广。

二是加强顶层设计,统一预算绩效管理与业务部门的绩效考核指标体系设计,减轻基层负担。当前对公共部门的各类考核、监督渠道较多,不同渠道的考核和监督目标都指向提升政府绩效,但由于顶层缺乏协调,导致基层应接不暇。可考虑加强中央部委层面的协调,将各类考核指标整合,确立核心和关键绩效指标,不同类型的考核可在此基础上予以拓展补充。国家审计、政府督察等可以此为基础,以提升政府工作绩效为目标加大监督力度。

三是适应财政支出的不同类型,明确工作重点。由于不同公共部门的特点不同,不同类型财政支出的绩效显示度有差异,一些财政支出的绩效主要体现为成本节约,一些财政支出的绩效主要体现为实施效果。全面实施预算绩效管理,应是区分类型、明确重点的全面推进。为此,按照“十四五”规划建议的要求,应着力推动财政支出标准化工作,对于一些可标准化的刚性支出,以政策绩效评估为主,淡化日常绩效管理;对于难以标准化的财政支出,则需加强全链条绩效管理。可考虑选择若干领域试点,以科学实施绩效评价为核心,优化推进全过程预算绩效管理制度。

作者感谢李冰冰、侯思捷为本文做出的贡献,但文责自负。

注释:

①Fiscal Council Dataset(2021年版),<https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>。

参考文献:

- [1]白彦锋.“十四五”时期我国财政安全运行面临的风险挑战与应对策略[J].当代财经,2021(6):27-37.
- [2]边恕.日本“失去的十年”的经济绩效及宏观政策分析[J].日本研究,2008(3):36-40.
- [3]陈建奇.对《马约》赤字率、债务率参考标准的反思[J].广东商学院学报,2010(1):34-38.
- [4]冯俏彬.“十四五”中国财政前瞻:统筹发展和安全[J].地方财政研究,2021(1):4-12.
- [5]傅志华.国家财政安全论[M].北京:人民出版社,2002.
- [6]高培勇.构建新发展格局背景下的财政安全考量[J].经济纵横,2020(10):12-17.
- [7]高培勇,汪德华.中国养老保障体系资金缺口分析及对策建议[J].比较,2011(2):58-72.
- [8]郭玉清.逾期债务、风险状况与中国财政安全——兼论中国财政风险预警与控制理论框架的构建[J].经济研究,2011(8):38-50.
- [9]李琼,汪德华.财政政策委员会:国际经验及对中国的启示[J].中国社会科学院研究生院学报,2016(1):56-62.
- [10]刘尚希,盛松成,伍戈,余永定,张明,张斌.财政赤字货币化的必要性讨论[J].国际经济评论,2020(4):9-27.
- [11]刘世锦等.陷阱还是高墙?中国经济面临的真实挑战和战略选择[M].北京:中信出版社,2011.
- [12]汪德华.欧债危机与中国政府债务的近忧和远虑[J].重庆金融,2015(2):6-11.
- [13]汪德华.强化预算绩效管理以推动政府再造[J].财新周刊,2020(47):46.
- [14]汪德华.基层财政不稳固现象需高度关注[J].财新周刊,2022(35):6-11.
- [15]汪德华,李冰冰.从单峰到双峰:1953-2019年中国财政支出结构大转型.工作论文,2022.
- [16]汪德华,刘立品.中国地方政府隐性债务:发展现状与未来展望[J].比较,2019(6):164-188.
- [17]汪德华,孟红.社保增值税:重构中国养老金筹资模式[J].比较,2017(3):65-82.
- [18]王绍光.分权的底线[J].战略与管理,1995(2):37-56.
- [19]EU. The 2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States(2008-2060). European Economy No. 2/2009. 2009.