# 新时代治理优化下财政紧平衡的路径选择

李全 宋高雅 贾康

**摘要：**党的十九届五中全会明确提出实现全体人民共同富裕的奋斗目标，这是我国中长期发展战略的基本要求，也是各项事业发展的行为指针。目前，我国财政正处于紧平衡的运行状态，如何在这种状态下实现经济可持续增长和共同富裕，是对财政治理在新时代提出的明确要求。本文认为，财政紧平衡是基于内部经济社会发展转型或遇到外部冲击时，财政收支趋紧但仍处于可掌控的举债平衡的状态。在这种紧平衡的状态下，财政收入降速、支出趋紧，长期持续会形成引发债务增长的诱因。因此，我们有必要深入研究如何在保证财政收入稳定增长、财政支出合理可控、政府债务良性运行的基础上，全面实现经济转型、社会发展和全体人民的共同富裕。本文从财税体制改革、全面预算管理和绩效预算考核的运行机制，以及总量控制、结构优化的债务化解路径展开分析，提出在产业转型过程中不搞“一刀切”，形成以传统产业的有序转型反哺新兴产业发展；以适应经济增长的节奏安排公共基础设施建设的供给；以产业创新发展和ESG转型来考核经济结构的质量；以总量控制、融资路径拓展来弥合区域间差异，实现地方债务的良性管控。以此，希望通过制度优化和实施路径选择来寻找经济转型、社会发展和债务高效管控的最大公约数。

**关键词：**财政紧平衡 全面预算 绩效预算 财政治理 区域平衡

## 一、财政紧平衡的概念与基本特征

财政紧平衡是一种相对的财政动态平衡状态，其表象是财政收入降速甚至财政收入下降，以及财政支出的持续快速增长。但究其底层逻辑，深层次的原因主要有内外部两方面，或是来自于一国内部经济社会发展的原因，或是来自于外部贸易摩擦甚至战争等影响的冲击，抑或二者均有。

## （一）财政紧平衡的概念与诱因

财政平衡是最重要的财政政策，甚至是最重要的宏观经济调控政策。一般而言，任何国家都会试图通过经济发展与政策调节来实现财政平衡，但实际上没有一国能够长期保持财政收支的绝对平衡。财政平衡是一个相对的、动态的概念，即在财政资金在运行的过程中应呈总体收支平衡的状态，但在一国不同时期或不同的发展阶段，总会面临财政收支总量不平衡的压力，应在国民经济发展的总体框架下理解财政平衡。在我国社会主义初级阶段，紧运行是现实经济运行的总体状态，是为了最大限度地利用有限经济资源，以满足社会成员的各类需要，而形成的需求超前增长并受资源约束的经济运行。紧运行的基本特征之一是经济运行中的社会总需求大于总供给，包括总需求过度膨胀以及总需求略大于总供给的“紧平衡”两种形式[[1]](#footnote-1)。具体而言，财政紧平衡是在财政收支整体均衡的情形下，财政收入下降或财政支出增加等因素出现时导致收支压力增大、但财政收支仍处于相对动态平衡的状态。财政紧平衡出现的原因，要是来自于内部与外部两方面的诱因所导致。不论来自于外部诱因还是内部诱因，都有可能造成财政紧平衡甚至财政失衡，此时需要在宏观经济调控中通过政策匹配，弱化财政收支不平衡的因素，从而实现财政收支的动态平衡。

财政紧平衡的内部诱因是一国在经济发展不同阶段所产生的紧平衡，这种紧平衡会随着经济发展而得到缓解。在经济发展的早期，需要较大规模的政府投资来提供社会经济发展所必要的基础设施建设、研发投入、人力资本投入，在社会总产出还不足以弥补这些投资时，财政收入趋紧，财政支出压力较大。但随着经济发展和社会总产出的持续增长，政府投资将同比减少，社会各类资本的投资规模则会随着市场化进程而不断增加，财政支出减少的同时财政收入增加，财政紧平衡的状态得以缓解。当然，随着经济社会进一步发展，也有可能出现福利主义主导下的财政紧平衡，即社会福利支出过度增长所导致的财政支出增速超过财政收入增速，从而导致财政出现紧平衡的状态。

财政紧平衡的外部诱因是一国遇到战争、瘟疫、自然灾害等外部冲击的情况下所产生的紧平衡。比如此次新冠肺炎疫情的爆发，致使全球各国均需要扩大财政支出，除了与患者救治、疫苗接种、核酸检测、疑似隔离等各类防疫抗疫费用增加，还有一些国家给居民家庭发放补贴等等，都会导致短期内财政支出快速增长，而疫情导致的封城锁国又会造成物流不畅、生产恢复缓慢，这又造成了财政收入减少，从而形成财政短期紧平衡甚至失衡。

表面上看，财政平衡虽然是财政政策追求的终极目标，但财政政策的核心依然是服务于宏观经济稳定有序运行的整体需求，这个观点在理论界也有共识。比如，马斯格雷夫就认为，尽管预算平衡十分重要，但不应盲目追求预算平衡而不顾其他。经常性支出应由经常性收入来支付，资本性支出则应通过贷款方法来筹资，这是一条一般性的预算原则。但在特殊情况下就不一定执行这一原则了。例如，在战争和自然灾害发生时，预算原则就允许作些调整，在对付周期性经济危机时，也应允许预算平衡状况出现反周期的波动。另外，当过分依赖货币政策变得不可行，而需要财政手段引导总需求时，预算也可能出现新的不平衡。[[2]](#footnote-2)也就是说，在内外部因素所导致的宏观经济背景发生变化时，财政紧平衡是必然的也是必要的，我们可以通过经济发展和政策调整来实现财政的长期动态平衡。

近年来，我国随着经济结构深度转型，改革步入深水区，中国经济正面临需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力，这也预示了财政将在今后一段时间继续面临减收增支的财政平衡压力。在这样一个财政紧平衡的过程中，我们一方面要通过增收节支来改善财政收支状况，实现财政的相对动态平衡，另一方面要确保社会发展方面的支出得到保障，在经济发展中提质增效，使有限的财政资金得以高效使用。

**（二）财政紧平衡的基本特征**

2008年世界金融危机爆发为全球宽松提供了重要的市场与舆论背景，此后各国均启动了积极的财政政策和货币政策，以应对金融危机对实体经济带来的拖累。我国也启动了积极的财政政策和货币政策，通过扩张政策的实施保证了经济稳定较快的发展。自2012年党的十八大召开以来，我国经济结构深度调整的大幕拉开，在经济增长方式转变的过程中，经济总量面临下行压力，但在积极财政政策的有效支持下，我国经济一直处于正常波动的区间。同时，包括减税降费、结构调整、外部扰动等各种综合因素带来的财政收入降速开始体现出来，如图1所示，自2009年以来我国公共财政收入同比持续降速，财政收支压力开始逐步体现。在“十三五”期间，全国财政支出年平均增长超过8%，2016年至2019年分别达到了18.8万亿元、20.3万亿元、22.1万亿元、23.9万亿元，积极可控的财政政策为中国经济的可持续增长起到了重要支撑。2020年，突如其来的新冠肺炎疫情对全球社会经济运行造成了巨大的冲击，各国均采取了超常规的经济刺激政策，以应对疫情带来的负面冲击。我国也采取了前所未有积极的财政政策，财政总支出达到了创纪录的24.6万亿元，正是这些财政资金对经济社会发展的全面支持，并通过一系列防疫抗疫手段的实施，稳定了经济增长和社会发展的基础，使中国经济在全球范围内取得了不斐的成绩。在近年来的内外部环境作用下，如图2所示，财政收入增速放缓与财政支出加速导致财政收支压力加大，财政紧平衡的状态显著呈现。

图1 中国公共财政收入同比，数据来源：wind 图2 中国公共财政收支当月值，数据来源：wind

具体来看，原因体现在经济转型对财政支出的需求增长、社会发展对财政支出的需求增长以及减税降费和税收增长放缓对财政收入的拉低作用等三个方面。

**1.经济增长方式转变对财政支出有着较高的需求**

近年来我国坚持实施经济增长方式转变的系列改革，各类基础设施建设与战略性新兴产业的研发支持等方面对财政支出一直有着较高的需求。在基础设施建设方面，我国一直在保障性住房、交通、水利等重大基础设施建设方面持续投入，为改善城乡居民的生活条件、稳定经济发展起到了重要的支撑作用。但同时我们也看到，我国在相关领域的投资需求仍然较为旺盛，这对过去和未来一段时期相关领域的财政支出均造成了不小的压力。

我国在交通基础设施建设及相关领域财政支出规模宏大。仅“十三五”期间，全国就通过公共财政支出、政府性基金预算支出、国有资本经营预算支出等渠道实现总支出7.5万亿元，其中在公路、铁路、民航、水运等交通基础设施方面的财政支出分别为5.69万亿元、1.16万亿元、0.39万亿元和0.23万亿元，并以此为依托，带动了各类固定资产投资逾16万亿元的总规模。拉动相关领域分别累计形成11万亿元、4万亿元、0.89万亿元与0.63万亿元的固定资产投资规模。[[3]](#footnote-3)财政在交通基础设施领域的支出撬动了社会各类资本对相关产业投资，为我国建设系统化、现代化的交通运输体系取得了实质性推动作用。但随着新基建的投资需求不断增长，智慧交通等领域仍需较大的投资规模来支撑，后续在交通运输领域的财政支出与引导功能日益被提上日程。

我国在科学技术创新领域的财政支出呈快速稳定增长态势。在“十三五”期间，各级财政深入贯彻落实创新驱动发展战略，大力支持科技创新，将科技作为财政支出重点领域予以支持。数据显示，2016—2020年，全国财政科学技术支出4.12万亿元，年均增长超过10%。财政科技的持续投入取得了显著成效，世界知识产权组织等发布的《全球创新指数》显示，中国创新能力综合排名已经由2013年的第35位上升至2020年的第14位，属于全球创新领先集团，也是跻身综合排名前30位的惟一中等收入经济体。[[4]](#footnote-4)财政科技支出的快速、稳定增长为我国的科技创新发展作出了显著贡献，尤其在一些战略性、基础性、前沿性领域的研究和重大关键技术突破方面，财政支出成效显著。但财政科技支出的快速增长也为财政支出的总量和结构提出了更高的要求，在“十四五”时期，全社会对研究与开发领域的经费投入增速将提升到前所未有的7%。财政科技支出将在包括从基础科研到2030重大项目在内的公共科技活动、战略科技力量和高水平创新基地建设、科技人才的培养和可持续扶持、支持企业技术创新与科技成果转化、各类财政科技计划和科研专项支持等领域持续加大投入。

**2.我国社会事业发展对财政支出依赖度较高**

在社会主义市场经济体制的实践中，我国坚持社会发展与经济增长同步，这是财政支出增长的又一重要原因。近年来，我国各级财政在中低收入者的生活性支出、涉及到民生的教育和医疗支出、社会保障支出、生态环保相关支出等领域进行了大量资金投入，为民生和社会保障起到了关键性基础作用。但随着人口老龄化的发展趋势，以及人民日益增长的生活水平，都对后续的财政支出造成了不小的支出压力。

“十三五”期间，我国为各项社会事业发展就投入了大量财政资金。其中，为全力保障好脱贫攻坚资金投入，中央财政累计安排专项扶贫资金5305亿元，连续5年每年新增200亿元；为支持打好污染防治攻坚战，中央财政生态环保相关支出累计安排18743亿元，推动生态环境质量持续改善；为支持建立更加完善的医疗保障体系，全国财政卫生健康支出从13159亿元增长到17545亿元，年均增长7.5%；为兜牢兜实养老保障网，中央财政累计安排企业职工基本养老保险补助资金2.4万亿元，持续加大对基本养老保险基金的补助力度。[[5]](#footnote-5)各级财政在科教文卫以及社会保障方面的持续性投入已成为我国社会事业发展的基石和持续推动力，但也确实是财政支出持续增长的压力。

其中尤为难得的是财政支出在我国扶贫攻坚方面的贡献取得了四两拨千斤的效果。在打赢脱贫攻坚战的过程中，财政政策把扶贫攻坚作为政治责任和民生工程来部署，积极落实国家治理在低收入群体的扶助作用，对贫困地区、贫困人口进行救助。具体来看，2016-2020年，连续五年每年新增中央财政专项扶贫资金200亿元，2020年达到1461亿元，2021年又一次性安排综合性财力补助资金300亿元。通过城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策，筹资1896亿元用于支持脱贫攻坚和乡村振兴。通过贷款贴息、风险补偿，引导金融机构投放扶贫小额信贷6000多亿元。2018-2020年共安排支持“三区三州”等深度贫困地区增量资金2800多亿元。[[6]](#footnote-6)可以说财政资金在脱贫攻坚事业中有效地撬动了各类社会资本参与扶贫事业，通过减税降费推动贫困地区的产业发展，多措并举实施精准扶贫，为我国第一个百年目标的实现做出了贡献。

还特别值得一提的是，财政教育的持续投入实现了我国各级教育普及度都达到甚至超过了中高收入国家的平均水平。2016-2019年国家财政性教育经费支出GDP占比呈比例逐年做到了确保一般公共预算教育支出只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出只增不减，保证财政教育投入持续稳定增长，保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例不低于4%。国家财政性教育经费支出，2019年首次突破4万亿元，2020年在全面抗疫的情况下达到了4.29万亿元，连续第九年保持在4%以上，“十三五”期间财政教育支出年均增长均超过了8%。[[7]](#footnote-7)上述成果是在经济结构调整中的下行压力加大、财政收支趋紧的状态下实现的，既保了义务教育的基本盘，也补了学前教育、贫困地区教育投入的短板。当然，作为全球最大规模的国民教育体系，公共财政教育支出占财政教育总支出的八成，地方公共财政教育支出占财政教育支出的八成，这也对中央和地方各级财政支出的总量和结构提出了更高的要求。

**3.我国的减税降费政策在稳增长时削弱了财政收入的快速增长**

近年来我国通过减税降费政策扶持企业发展，取得了良好的社会经济反哺效应，但也给财政收入增长带来了压力，并带动了地方政府债务压力持续增长。 “十三五”时期累计减税降费超过7.6万亿元。“十四五”期间将在财政可持续和实施助企纾困政策的基础上继续减税降费并提高其经济社会的外溢性。降低增值税税率、增值税留抵退税、个人所得税专项附加扣除等制度性减税降费政策将继续实施，在适当延长小规模纳税人减征增值税等政策执行期限的基础上对2020年出台的应对疫情的阶段性减税降费政策将分类调整、有序退出。并将继续强化小微企业税收优惠，同时加大对制造业和科技创新的支持力度。同时继续清理规范各类收费基金。[[8]](#footnote-8)实际上，我国自2008年启动财政刺激政策以来，通过减税降费来推动科技创新发展，以及扶持小微经济、个体工商户、农户稳定可持续发展，已经成为稳经济的重要政策在执行。

近年来连续大规模减税降费政策的实施，为稳经济稳预期起到了重要的支撑作用，但同时也带来了财政收入增长降速等问题。在现有的财政收支压力下，政府的赤字规模开始上行，地方财政支出责任与所承担事权之间的缺口又进一步拉升了地方政府债务，导致地方政府债务压力加大。2020年疫情爆发后，我国推行了一系列政策措施稳经济，包括专项债的大规模增发，包括1万亿元抗疫特别国债的发行，我国的赤字率从2.8%提高到了3.6%。在防控系统性金融风险的大背景下，2021年我国赤字率有可能回落到3.2%，2022年有可能继续回落到3%，这将在防范和化解风险的基础上，进一步增加地方政府的财政收支压力，财政紧平衡的状况或趋于常态化。

**4.央地财政不平衡与区域财政不平衡引致区域间分化**

我国自1994年实施分税制改革，将各类税种统一划分为包括消费税在内的中央税、包括个人所得税在内的地方税，以及包括增值税在内的中央与地方共享税，当时的增值税央地分配比例分别为75%与25%，是为了适应当时社会经济发展的阶段性要求。财权向中央的高度集中为改革开放作出了重大贡献，实现了经济总量增长中的社会发展得以体现，一批重大基础设施建设项目落地，涉及到教育、医疗、社会保障等民生工程得以快速推进和实施。中央与地方的财政分成比例造成了央地财政差距拉大，导致地方财政压力日渐增加。近年来，随着财税体制改革不断深化，2016年全面推行营业税改增值税试点改革，中央与地方在增值税的分成比例调整为各占50%，再辅以资源税等税种的推出，使央地财政矛盾有所缓解，如图3所示，2009年以来央地财政收入同步增长，地方财政收入增长较为稳定。

随着新预算法的执行以及全口径预算的有序展开，央地财政收入增速也相对趋同，但央地财政收入都同比呈降速状态，如图4所示，自2013年以来，央地财政收入降速较为明显，且在疫情防控中各类财政救助政策逐步退出过程中，降速更为明显。进入“十四五”以来，随着我国经济总量的不断增长，地方所承担的经济发展支出责任会越多，而且随着人民群众对美好生活的向往，也需要地方财政越来越多地增加教科文卫和社会保障等各类社会发展的支出，如果这些支出责任，包括很多重大项目和工程的实施都要依赖中央的转移支付，在部分环节降低了财政资金的使用效率。

图3 央地财政收入对比，数据来源：wind 图4 央地财政收入增速对比，数据来源：wind

## 二、财政紧平衡的发展与形成机理

近十年来，我国财政收支紧平衡的状态就日趋凸显。从数据上来看，2012年到2019年之间，我国公共财政收入增速从12.8%下降到3.8%，公共财政支出增速则从15.1%下降到8.1%，公共财政收入增速显著低于公共财政支出增速。2020年公共财政收入增速更是因为疫情原因而下降了3.9%，公共财政支出增速增长28%。随着我国经济体量越来越大，财政收支增速下降实属正常，但公共财政收入增速降幅远大于公共财政支出增速。显然，随着我国经济发展进入新常态，由于经济结构深度转型、房地产降速、环保支出增加、人口拐点趋近、疫情原因影响，经济增长速度持续下降，各方面原因导致财政收入的中低速增长和财政支出的不断增长也将持续，我国财政收支的紧平衡正在成为常态。在可以预期的未来一段时间里，我们将要在做好经济稳定增长、社会持续发展基础上的财政紧平衡的政策准备，以实现紧平衡下的稳定与发展。

## （一）各类因素导致财政收入承压

随着我国从实现小康社会到现代化强国发展目标的转换，社会经济发展的一系列指标都发生了变化。首先，经济结构转型要求产能过剩和两高一资产业的退出，而这些产业过去很多都是各地的支柱产业，其退出势必带来财政收入的下滑，但战略性新兴产业的崛起需要时间，产业发展带来的财政收入增长在短期内难以体现；其次，“房住不炒”等政策的实施以及人口拐点将近，我国房地产行业整体降速，而卖地收入是不少地方政府性基金收入的主要组成部分，房地产行业的整体结构调整带来了相关领域财政收入的持续性下降；最后，此次新冠肺炎疫情爆发后，社会经济发展受到诸多影响，先期的停工停产以及由支持复工复产和社会复苏所推行的减税降费等系列政策均带来了财政收入的下降。以上因素和其他因素共同导致了财政收入承压，这是我国财政紧平衡现状产生的重要原因。

**1.经济结构转型期成本拉低财政收入增长**

党的十八大以来，中央作出了推行“供给侧结构性改革”的重大决策，这为我国经济转型升级创造了重大机遇，但短期内也要支付各种短期成本，包括产业更迭过程中落后产能缩减带来的经济下行压力，而新兴产能的替代需要一个过程，在这期间会导致阶段性的财政收入增长降速。

在2015年11月召开的中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记首次提出这一概念，要求推进经济结构性改革，促进过剩产能有效化解，要降低成本，要化解房地产库存，要防范化解金融风险。[[9]](#footnote-9)当年年底召开的中央经济工作会议则明确提出了供给侧结构性改革的内涵及实施目标，要求在结构性改革的进程中逐步实现去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五项基本目标，通过提高供给质量来满足有效需求，在促进供给满足人民群众对美好生活向往的同时，实现宏观经济的持续稳定增长。此后在2016年5月召开的中央财经领导小组第十三次会议中，习近平总书记再次强调，“供给侧结构性改革”是十八大后党中央在综合分析世界经济长周期和我国经济发展新常态的基础上作出的重大决策，是当前和今后一个时期我国经济发展和经济工作的主线。[[10]](#footnote-10)这意味着在今后较长一段时间，我国都将以供给侧结构性改革为主线，推动经济结构转型和发展。当然，改革就需要时间，也需要支付成本，去产能相关行业的降速会影响财政收入的增长，去库存对房地产行业的降速也会影响财政收入的增长，去杠杆则会通过影响粗放型的经济增长速度而影响财政收入的增长，但这些成本都是改革进程中必须支付的成本，这将为未来我国经济高质量发展奠定基础。

供给侧结构性改革的首要任务就是去产能，生态环境部早在2016年就做了全面部署，通过强化环境硬约束推动去除落后和过剩产能。较为突出的是要推动钢铁、煤炭等行业的去产能工作，同时要推进取缔“十小”等污染严重企业，即对造纸、制革、印染、染料、炼焦、炼硫、炼砷、炼油、电镀、农药等10个行业中装备水平低、环保设施差、污染严重的小型工业企业，要根据国家法律法规及地方的环境质量状况予以取缔。[[11]](#footnote-11)在去产能的领域中，钢铁、煤炭等行业都是我国传统的利税大户，过去多年来为国家财政收入作出了巨大贡献。钢铁在2016年第一轮去产能目标中，原计划用五年时间去掉不低于1.5亿吨过剩产能，实际上在2018年已经提前完成。2020年7月以来的第二轮去产能则对包含京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及相关其他区域的新旧产能置换的比例做出了明确规定，这些都为钢铁产业的长期健康发展打下了基础，更为产业结构的优化调整作出了重要支撑，但这也同时带来了相关财政收入的减少。上述“十小”等重污染企业的严厉去产能政策不仅仅有助于行业生态健康发展，更为我国社会经济的绿色转型去除了最重的一块负担，当然，这也对应着相关区域财政收入的减少。诸如此类的去产能、调结构政策在对我国社会经济长期健康发展奠定基础的同时，也给我们带来了短期财政收入的下降，这是改革中必须要支付的成本，也是形成财政紧平衡的机理之一。

**2.房地产整体降速进一步拉低了财政收入增长**

政府性基金构成了目前税收之外的第二大财政收入，是地方财力建设的重要组成部分，其主要源于地方政府的土地出让收入，近年来房地产行业降速对依赖土地出让收入为重点的区域财政收入产生了较大影响。房地产市场的趋势性调整有两个重要背景，一是供给侧结构性改革下的房地产行业去库存，这是一个长期的政策要求，也是防范系统性金融风险的重要任务；二是我国城市化经历了前些年快速增长后进入稳步发展阶段，城市的高质量发展和城乡发展一体化不再是粗放式的扩张模式，相关领域的财政收入下降和财政支出增加已成趋势。

在过去二十余年，我国城市化提速催生了房地产市场的繁荣，这一方面较大程度上改变了城市居民的居住质量，为城市化提供了重要的物质保障，另一方面也催生了房地产投资市场的活跃，大量房地产资产内含金融产品，酝酿了较大的金融风险。近年来，中央倡导的“房住不炒、因城施策”等方针不断在房地产政策领域落地实施，如图5所示，房地产融资环境不断收紧对房地产开发计划投资产生了显著的压力，对行业的趋势性影响已然体现，十年前“炒房”的场景已经非常少见，取而代之的是消费者更加理性的房地产刚需稳定增长和投资性需求逐级下降的态势。更加显著的是未来一段时间，随着我国人口拐点的临近以及房地产相关政策的结构性调控，对房地产行业的预期也正在趋弱趋淡，如图6所示，房地产新开工面积累计同比呈下降趋势，除去2020年稳经济所导致的新开工面积增加以外，近年来均呈下降趋势。

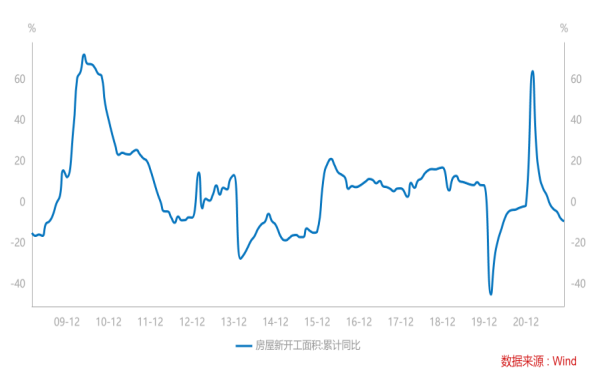
 

图5 房地产计划总投资累计同比，数据来源：wind 图6 房屋新开工面积累计同比，数据来源：wind

2020年8月20日，由中国人民银行与住房与城乡建设部共同出台了重点房地产企业防范金融风险的“三道红线”，即房地产企业资产负债率不得超过70%、净资产负债率不得超过100%、现金短债比率不得超过1，并根据房企触及上述指标后每道线有息负债年增速降低5%，上述要求试点的12家重点房企到2023年6月底必须达标。与房地产调控相关的政策陆续出台，土地出让也随之降速，截至2021年9月份，全国又有15个城市实施了第二批集中供地，但在所供1051块土地中流拍土地占供地总量的54%，达到了565块。

在防控金融风险和人口拐点即将出现的背景下，房地产市场已现趋势性调整，这直接导致全国各地土地出让趋严趋难，土地流拍已经成为常态。而不少地方的政府性基金收入多来自于土地出让收入，这些区域的财政收入也因房地产市场的持续降温而呈阶段性下滑态势。

**3.缓解疫情影响等减税降费政策拉低了财政收入**

2020年以来，我国中央和地方各级政府为应对新冠肺炎疫情，以更广泛的税收优惠政策支持疫情防控、应对经济衰退，这对财政收入的减速影响显著，全年税收同比下降2.3%。每当遇到经济危机、瘟疫、自然灾害等外部冲击，各国均会以积极的财政政策予以应对，此次新冠肺炎疫情爆发，各国均以前所未有积极的财政政策进行防疫并应对经济衰退的预期。我国也及时出台了各种税收优惠和减免政策，降低了各类企业的运营成本，避免了在疫情冲击下有可能出现的大规模企业破产和工人失业的情形发生，这对于广大中小微企业、个体工商户影响尤为显著。

为应对疫情冲击，2020 年财税部门连续发布实施了7 批28 项减税降费政策，为市场主体减负超过2.6 万亿元，为399 万户纳税人办理延期缴纳税款292 亿元。[[12]](#footnote-12)积极的财政政策为疫情下的经济恢复起到了重要的推动作用，当时有一批中小微企业因为及时的税费和社保政策能够顺利经营下去，尤其是餐饮、批发零售、物流交通等涉及到百姓生活的领域，不仅仅为疫情时期复工复产的推进起到了支撑作用，也为社会的正常运转起到了保障作用。全年总体为5000多万户小规模纳税人中超过90%的比例进行了免征增值税的优惠，其余600多万户的适用征收率从3%降为1%，1—11月，共计减免增值税911亿元。累计为疫情防控重点保障物资生产企业减免税费652亿元；交通运输、住宿、服务业等行业享受免征增值税政策，共减轻负担382亿元；各地对受疫情影响较大的纳税人给予房产税、城镇土地使用税等减免政策。[[13]](#footnote-13)在积极的减税降费政策支持下，众多企业和家庭渡过了难关，得以在后疫情时期取得生产经营和生活的恢复。

此后，财政部与国家税务总局又于2021年3月和12月两次宣布延续实施为防疫抗疫以及经济恢复所实施的部分减税降费政策，其中包括个体工商户在内的小规模纳税人的税收优惠政策政策，这些政策为后疫情时期的经济社会恢复发展起到了重要的支撑作用。

实际上不仅仅是新冠肺炎疫情，在此之前的汶川地震、玉树地震、南方大雪、几次洪涝灾害等外部冲击都对我国部分地区的经济增长和社会发展造成了不小的影响，当时也都及时出台了相关的减税降费政策。但相关政策在稳定经济增长和促进社会发展的同时，也显著影响着财政收入的增长，这是财政紧平衡的重要诱因之一。

为加快复工复产、增强经济活力，减税降费政策还覆盖了投资、消费、进出口等诸多领域。通过固定资产加速折旧的企业所得税政策和增值税留抵税额退税优惠的增值税政策起到了拉动投资的作用，长期投资、科技成果转让和创业企业的所得税优惠政策更是拓展了高新技术投资增长的空间；在海南等地推行的离岛旅客免税购物政策、新能源汽车推广应用的优惠政策等推动了消费的有序回升；通过加大出口退税的额度安排加速了进出口业务的快速回暖。

总体来看，不论去产能、去库存、减税降费，还是创新创业、绿色发展、社会保障、公共基础设施建设，都对财政收支有着不小的压力，但在财政收支紧平衡的背后，是我国国民经济在结构调整或外部冲击下的恢复和增长，以及社会发展的良性循环，财政紧平衡逐步形成了财税稳定经济发展、经济发展反哺财税的正反馈。当然，我们也需要冷静、客观对待财政紧平衡的态势，应在后续的经济社会发展进程中采取措施，预防财政紧平衡的状态被打破甚至出现财政失衡的情形，这就需要一系列政策组合拳推动财税体制改革、增加财政紧平衡的韧性。

## （二）大变局中财政支出的不断增长

2020年，为应对新冠肺炎疫情冲击，我国将赤字率从2.8%提高至3.6%以上，财政赤字规模比2019年增加1万亿元，同时发行抗疫特别国债1万亿元。地方层面看，本轮积极财政政策启动以后，地方政府为筹集建设资金，利用融资平台公司大规模融通项目资金，导致地方政府债务规模急剧上升，并长期居高不下。由于前些年地方融资平台运作不规范甚至违规操作，加之地方融资平台还款渠道单一，高度依赖土地出让收入，致使地方政府财政风险快速上升。截至2019年底，中央财政国债余额和地方政府债务余额分别为16.8万亿元和21.33万亿元国债负担率虽然尚未触及红线，但政府债务可能引发的财政风险不容忽视。

**1.经济增长方式转变推动财政支出增长**

近年来，我国经济增长方式正在经历变革，战略性新兴产业的发展方兴未艾，高质量下的绿色发展成为经济转型的主旋律，这带来了财政支出的快速增长，是财政紧平衡的重要诱因。

十八大以来，我国经济发展步入新常态，具体表现为经济增长速度从高速增长转为中高速增长，通过经济结构的调整、优化实现高质量发展，经济发展动力也相应要由过去粗放的要素投入、投资拉动型增长转向为创新驱动的发展。为适应经济发展的新常态，引领创新产业驱动发展，我国近年来围绕战略性新兴产业发展出台了一系列财政政策予以支持，通过财政直补、贴息、发起设立产业基金等方式，多措并举推动产业转型升级。

具体来看，我国以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用，知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的战略性新兴产业进行了针对性的一系列支持。具体产业包括新一代信息技术产业、高端装备制造产业、新材料产业、生物产业、新能源汽车产业、新能源产业、节能环保产业、数字创意产业、相关服务业等9大领域，[[14]](#footnote-14)以及量子信息、类脑科学、区块链等核心关键技术。

同时，为解决产能过剩和“两高一资”产业的退出机制，近年来中央与各级地方政府鼓励关停或减少钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、2.5兆瓦以下的风力发电、造船、大豆压榨等领域产能的缩减，以及造纸、化工、化纤、火电、铸造、电镀、印染、制革、有色金属、冶炼、焦化、氯碱、采矿等领域的产能控制和产能置换。各级财政通过国家工业企业结构调整专项奖补资金、过剩行业产能退出阶梯性奖励资金、污染型产业绿色转型、技术改造、节能减排等转型升级项目的专项补助。其中，尤为典型的是，为实现全国老工业城市和资源型城市转型，国家发改委、科技部、工信部、自然资源部等部委会同国际开发银行一起共同建设了包括辽宁中部、吉林中部、内蒙古西部、宁夏东北部、北京西等20个产业转型级示范区，均投入了大量财政资金予以扶持，各示范区相关产业的技术改造、绿色转型、智能化转型均取得了显著进展，具体表现是R&D投入持续增长、高新技术产业增加值占比不断提高。高质量发展下的绿色转型推动了财政支出的加速增长，这是财政紧平衡形成的重要原因。

**2.ESG转型推动财政支出增长**

ESG（Environmental、Social和Governance）是基于环境改善、社会发展和治理绩效的提升为目标的评价标准，该评价标准对后续投资和发展的要求较为综合，但先期投入需要大量的财政支持，在一段时间也会增加财政紧平衡的压力。当然，ESG是一种用于评估经济和社会平衡发展的投资理念，有助于促进各类投资更加关注社会责任，为可持续发展的实现而努力，相关的财政支出可以理解为社会经济发展的成本。

环境改善方面，我国政府多措并举，持续性地进行了财政投入和撬动，以污染防治为主线，在环保污染治理的基础上，积极推动绿色发展，并取得了显著成效。“十三五”时期是我国近年来环境改善最为显著的五年，五年规划纲要中规定的环境污染治理和生态环境改善的9项约束性指标中，除去地级及以上城市空气质量优良天数比率这一项指标外，上述要求在2019年底就已完成8项。从具体指标看，与2015年相比，2019年全国地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例上升8.9个百分点，达到74.9%，地表水质量劣Ⅴ类水体比例下降6.3个百分点，达到3.4%；细颗粒物（PM2.5）未达标地级及以上城市浓度下降23.1%，全国337个地级及以上城市空气质量优良天数比率达到82%；化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量累计分别下降11.5%、11.9%、22.5%、16.3%；单位GDP二氧化碳排放累计降低18.2%。[[15]](#footnote-15)在2020与2021年，各项指标继续改善，其中化学需氧量、二氧化硫、氨氧化物、氨氮等排放量进一步得到了总量控制。在2021年5月26日生态环境部发布的《2020 中国生态环境状况公报》中显示，全国农用地土壤环境、海洋生态整体环境总体稳定，辐射环境水平总体良好。在2015-2019年间五年时间，我国已化解了2亿吨钢铁产能，消化了地条钢共计1.4亿吨的市场，完成了8.9亿千瓦的燃煤电厂和约6.1亿吨粗钢冶炼的超低排放改造，京津冀区域、长三角区域以及汾渭平原等重点环保改造区域的生态体系取得了实质性的改善。随着我国生态环境监测体系的总体建设加快、碳市场建设和森林碳汇举措落地、能源结构不断优化完善，“十四五”期间我国绿色低碳发展将逐步进入快车道。

在社会责任和国家治理支出方面，我国近年来以积极的财政政策推动民生社会保障等各项事业的发展，在教育、医疗、养老、住房、社会保障方面持续投入，为我国社会事业的不断进步奠定了基础。2012—2020年，我国中央对地方的转移支付从4.54万亿元增加到8.34万亿元，年均增幅为7%；全国一般公共预算农林水支出从1.2万亿元增加到2.5万亿元，年均增长8.5%；全国一般公共预算中，教育支出从2.12万亿元增长到3.82万亿元，社会保障和就业支出从1.26万亿元增长到3.44万亿元，卫生健康支出从8058亿元增长到18659亿元；中央财政专项扶贫资金投入6896亿元，2021年安排中央财政衔接推进乡村振兴补助资金1561亿元。[[16]](#footnote-16)基于财政支出在各项社会事业方面的有力支持，我国不断推进着基本公共服务均等化，在实现民生社会保障的基础性和普惠性方面取得了显著进步，人民群众的幸福感和获得感不断增强。尤为突出的是，在应对突发事件的冲击时，财政支出起到了重要的支撑作用，仅2021年为应对新冠肺炎疫情就发行了1万亿元的抗疫特别国债。该项债券融资除了扶持中小微企业和个体工商户复工复产以外，在疫苗接种、核酸检测、疫情患者救治等各项疫情防控和医疗救治中均进行了大量财政支出。

我国在ESG领域的投入持续增长，仅“十三五”时期，中央财政在生态环境科技方面的投入预算就超过了100亿元，[[17]](#footnote-17)分别涵盖了国家大气攻关、水污染控制与治理等方面。有关土壤修复等重大专项的推出，针对铬、砷等重金属土壤污染修复示范工程开始实施。此外，中央及各级财政还在无废城市建设、通过推动企业加快升级改造来实现结构调整等领域通过以奖代补、贴息等方式予以支持。我国近年来在社会责任方面的财政支出不仅规模较大，且呈持续增长态势，未来随着我国人口老龄化的加速到来，相关支出的增长有可能会呈非线性的增长。目前我国社会事业各项改革正步入深水区，绿色发展和共同富裕成为发展主线，经济社会的转型发展需要巨大的投入，这也是形成财政紧平衡的重要原因。

**3.公共基础设施完善推动财政支出增长**

近年来我国在棚户区改造、交通水利基础设施建设、乡村振兴等领域进行了持续性投入，相关领域的规模化财政支出是公共基础设施建设的基石，使人民群众的生活得到了根本性改善，也是造成财政紧平衡的重要原因。我国改革开放四十余年间，为提升人民的生活质量和发展空间，在公共基础设施建设领域进行了大量投入，为我国的城市化进程和城乡基本公共服务进行了全面和持续的供给。其中，仅“十三五”期间就实现了60%的城镇化率，其中包括1亿左右的农业人口和其他常住人口落户城镇，并实现了覆盖1亿人左右的棚户区改造和城中村改造，以及1亿人左右在中西部地区非大规模转移城镇化。在城乡一体化进程中，推动了现代化农业、农用机械、水利现代化的有序发展，分期分批地实现农业规模经营和标准化生产、区域化布局以及社会化服务，使我国的粮食安全和农产品供给得到了更好的保障。在京津冀一体化、长江经济带建设、大湾区建设中逐步推进相关重大基础设施建设，通过高铁、高速公路、国省道公路、县道、乡村公路等一系列路网建设，以及相关配套基础设施建设，形成了一批带动能力强辐射范围广的城市群，为我国后续的经济社会协同发展起到了重要的支撑作用。

就从城市公共设施均等化来看，全国城市市政基础设施建设“十三五”规划就明确了12项具体任务，包括道路交通系统建设、城市轨道交通建设、综合管廊建设、构建供水安全多级屏障和全流程保障饮用水安全建设、全面整治城市黑臭水体、强化水污染全过程控制、建立排水防涝工程体系、海绵城市建设、优化供气供热系统建设、完善垃圾收运处理体系、促进园林绿地增量提质、全面实施城市生态修复、推进市政设施智慧建设等重点工程。[[18]](#footnote-18)上述任务在实施的过程中涉及到众多具体项目，资金保障往往是由中央及地方各级财政通过财政直接出资建设、发行政府债券建设以及撬动其他各类社会资本通过项目投融资的方式来进行建设，至五年规划结束，各项重点工程基本顺利完成，涉及交通、水利、饮用水安全、土壤修复、防涝排水等领域的众多项目已经有效落地并体现出了显著的经济效益与社会效应。

具体来看，以交通运输基础设施建设为例，“十三五”期间，中央财政与地方各级财政通过一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等多渠道安排资金，在交通运输领域累计投入资金7.5万亿元，财政投入年均增速达5%，分别在公路、铁路、民航、水运等重点行业，全国五年累计分别投入财政资金5.69万亿元、1.16万亿元、0.39万亿元、0.23万亿元，拉动相关领域分别形成11万亿元、4万亿元、0.89万亿元、0.63万亿元的固定资产投资规模。[[19]](#footnote-19)在财政交通运输资金的支持和撬动下，我国已形成了超大规模的交通基础设施网络，贯穿东西南北的大通道基本完成，高铁里程翻番，高速公路里程持续增加，并与万吨级码头泊位数量一并居全球第一。26个省市区已形成1128对高速公路服务区充电功能，为绿色交通领域的快速发展提供了支撑。

## 三、财政紧平衡治理优化的路径选择

缓解财政紧平衡的压力，应以社会经济综合发展的底层逻辑为依托，通过产业转型、基本公共服务均等化、压降债务压力等路径来实现财税体制改革和社会经济进步的协同发展。这就要求未来要在产业转型升级和优化供给扩大内需等各领域挖潜财政收入并将其纳入全面预算管理。同时优化支出结构，将经济建设与社会发展的各项支出厘清细化，纳入绩效预算管理体系以优化支出结构、提高支出绩效。最后，还要在优化财政收支结构的基础上，根据区域特征拓宽地方政府融资路径，严控隐性负债，逐步消化债务存量，为财政紧平衡的长期缓解寻找最优解。

## （一）压实全口径预算收入管理

财政收入的增长承压是财政紧平衡的核心压力来源，在深度改革的大背景下，要在全面预算管理的理念下压实各级财政收入，这是稳定财政收入增长的重要基础。其中，对于传统产业的转型升级不能搞一刀切，应根据其产业特征沿着产业链上下游深度研发进行转型发展，这是对财政收入增长最现实的保障，也是对产业内生增长最好的保护；对于新兴产业也不能追求一步到位实现跃升和突破，更不能要求其迅速创造收益而杀鸡取卵，应循序渐进地实现其财源贡献；最后，在双循环的大背景下，依赖我国庞大的人口基数和市场基础来实现供给改善和内需的有效扩大，是推动我国社会经济发展、实现财政收入持续稳定增长的根本。

**1.产业转型的渐进式改革是稳定各级财政收入的基本保障**

产业转型升级是一个循序渐进的过程，这在发达国家有丰富的经验和惨痛的教训值得我们借鉴，通过结构化、渐进式改革来实现结构转型，不但有利于传统产业对各级财政的持续贡献来缓解财政紧平衡的状况，更有助于这些产业依赖自身的造血功能而不单纯依赖财政奖补即可实现转型发展。

我国经济增长方式转变的关键就是产业转型升级，但基于我国经济的快速粗放式增长，长期以来从中央到地方各级政府，都一度倚重于产能过剩和两高一资的产业，如果对相关产业转型升级搞“一刀切”式的改革，就有可能会对区域经济产生较大影响，进而对地方财政收入造成较强的下拉效应。相反，如果给予这些产业一个经过科学论证的转型窗口期，则相关的大量企业将会变压力为动力，以传统产业的有序发展来反哺技术改造和产业升级的要求，毕竟这也是这些企业生存下来、寻找新的增长点的重要机遇。

具体来看，根据产业进阶的逻辑和具体路径设定改革转型期，依托传统产业原有的区域、规模和市场优势，组织高校科研院所和相关智库，在其产业链上下游进行细分研究，聚焦研发和人才引进，从全产业链的高度来推动产业优化升级。比如纺织服装、农产品深加工相关产业链，应通过技术进步提高劳动生产率来实现现代化转型，改变原有产业落后、低效的基本运营状态，在传统产业聚集区不断推出并复制改造升级的“飞地”模式；钢铁、电解铝、煤化工相关产业链，应通过其生产制造环节的节能减排改造来实现绿色转型，改变原有产业高耗能、高污染的生产模式；汽车制造、家用电器制造等相关产业链，应通过积极融入互联网，以大数据、云计算等路径助力其实现数字化转型，改变其单兵作战、激烈竞争的商业模式。当然，上述产业在转型的过程中，还应充分考虑其产业特征和企业具体个性化需求，结合区域协调发展的战略构建起具有区域优势和韧性的产业链，甚至向战略纵深进一步发展，形成产业集群，培养出区域经济新的增长极。

因此，根据供给侧结构性改革的要求，上述产业转型升级是推动高质量发展的必由之路，通过渐进式改革来推动产业结构的战略性调整，既是宏观经济稳中有进的基本条件，也是各级财政稳定增长的有效保障。

**2.积极推动新兴产业快速发展并形成新的税源基础**

从产业经济发展的视角来看，我国在全球产业链中仍处于“微笑曲线”的中段，即获取低利润的组装与制造领域，随着向产业链的两头延伸，企业利润会逐渐增厚且将创造可持续的税收增长，这有助于从长期缓解财政紧平衡的局面。我国作为全球最大的发展中国家，经过改革开放四十多年的积累，已经形成了较大规模的总量经济，但基于我国与发达国家在高新技术领域仍有较大差距，这既不利于我国在全球产业链中的分配比例，也对国家战略安全有一定威胁。在转型升级的过程中，应积极推动新兴产业快速发展，快速形成初具规模且有一定韧性的新兴产业聚集区，并以此形成新的税源基础。

具体来看，根据我国原有的优势产业，可以积极在产业链上下游拓展，通过原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新，特别是与海内外科研院所及高科技企业协同创新等路径，逐步形成更高附加值、更具技术及品牌优势的新兴产业。比如我们可以依赖原有的电子、冶炼、铸造、机械等行业向纵深研发，实现在新材料、先进设备制造等领域的产业突破；在原有的化工等行业的基础上推动包括光伏、风电、核电、氢能等在内的各类新能源产业的快速发展；在原有的化学制药、中药饮片等产业的基础上实现在生物医药、中医药制剂等领域的快速拓展；在丰富的试验和投入基础上，最终实现包括高精度机床、航空动力设备、疫苗等领域的实质性突破。通过上述产业转型和创新，将最终实现我国传统产业的转型升级，实现中国制造业在全球科技和品牌的突破，这既有可以通过弥补我国科技创新方面的短板稳固产业战略安全，也能够通过更高附加值的产业创造丰厚的经济收益。

因此，根据供给侧结构性改革的要求，上述产业补短板不仅仅是我国产业发展转型的需要，更是各级财政收入的重要新税源，相关产业的良性进阶发展将有助于从深层次缓解我国各级财政压力。

**3.在双循环的基本架构下挖掘财政收入新动能**

在国际形势复杂多变、国内面临下行压力的背景下，启动以国内大循环为基础、国内国际双循环为支撑的基本架构，有助于从深层次扩大内需，在有效需求的阶段性实现和全体人民共同富裕的基础上，为财政紧平衡寻找中国经验。

新中国成立七十多年以来，我国以社会主义市场经济体制的制度优势，以及中国人民的勤奋节俭，实现了GDP过百万亿的经济总量。但社会发展中的贫富差距、公共服务差异化、房价过高和养老保障不足等问题日益凸显，经济与社会发展不够同步所形成的结构化问题已经开始严重制约经济可持续发展，并有可能形成社会不稳定的诱因。要改变社会发展不平衡对经济增长造成的逆反馈，就要及时进行体制机制的调整，营造经济社会共同良性发展的正向循环。具体来看，我们首先应该以党的十九届五中全会决议精神为方向，创造良好的营商环境以激发经济发展的动力和活力，在不断做大经济总量的基础上优化收入分配结构，弥合收入分配差距的巨大鸿沟，不断提高中等收入阶层的比重，继续扶贫攻坚且防止脱贫后的返贫现象；同时，还需继续推进教育、医疗、养老等基本公共服务均等化，通过保障性住房等政策的推行解决中低收入群体住房供给不足的问题；最后，应在扩大经济总量、公平收入分配、优化社会保障结构的基础上，在双循环的基本架构下推进财税和金融体制改革，优化全社会商品和服务的供给结构，以实现内需的有效扩张和可持续增长。

因此，根据供给侧结构性改革的要求，我们需要寻找社会和经济协同发展的内在逻辑，在经济稳定、平衡增长的基础上实现社会进步，进而通过供给优化和有效需求的不断增长推动可持续性的经济社会发展，实现各级财政收支的稳定增长和有机平衡。

**（二）强化财政支出的综合绩效管理**

财政支出的不断增长是财政紧平衡的又一核心压力来源，在高质量发展的总体要求下，应以财政支出的总量控制和提质增效来实现经济社会的协同发展，这是稳定财政收支的重要基础。我国的财政政策长期以来为基础设施建设和战略性新兴产业的布局作出了重要贡献，随着公共基础设施日趋完备，相关支出要求趋缓，战略性新兴产业的崛起则有望形成良好的反哺机制，这都会缓解财政支出的快速增长。在社会事业的各项支出中，也应通过系统化的预算绩效管理路径来进行规划布局和项目的选择判断，以提高相关领域财政支出的绩效。而在社会、环保和治理日趋重要的发展阶段，ESG转型越来越成为企业的义务和发展模块，将其深度纳入企业自身的发展规划也有利于缓解财政对相关领域支出的快速增长。随着相关举措的有效落地，财政支出快速增长的压力将得到长期缓解，财政收支有望实现稳平衡。

**1.拓宽基础设施与产业融资渠道以缓解财政支出压力**

多年来各级财政对产业发展进行了大量、持续性的投入，这为我国经济稳增长和产业转型作出了重大贡献，但也是形成财政紧平衡的直接原因，如果能够拓宽相关产业的融资渠道，将有助于财政收支平衡和经济稳定增长。

具体来看，我国在公共基础设施建设方面投入了大量的财政资金，甚至在早期财政是唯一的出资方。这就造成了两方面的问题，一是财政发达地区公共基础设施建设投入相对较多，欠发达地区相关领域则严重投入不足；二是全国性的项目资金紧缺，使项目不能按期付款，垫资成为相关领域的常态，进而导致项目执行效率较低。同时，财政在战略性新兴产业领域也进行了大量支出，但相关产业又多为市场化项目，部分项目由于财政资金对相关产业的大规模资金支持而导致市场效率受损，甚至由于财政的过度引导导致行业出现大起大落的情况。应该说财政支出对于不论公共基础设施建设还是战略性新兴产业的支持，在市场经济发展的早期都是重要甚至不可或缺的，当时金融市场不够发达，资金的匮乏有可能导致项目失败。随着我国金融市场越来越发达，通过金融市场融资的路径越来越丰富，如果拓宽基础设施建设及产业转型升级的融资渠道，这不仅仅有助于缓解我国财政紧平衡的现状，更有助于从质到量提升相关领域的投资规模，在拉动经济增长的同时实现发展跃升。

一方面，公共基础设施建设项目，可以通过三条路径来进行融资。对于纯公共物品和公共服务的投入，比如城市内交通、绿化，以及图书馆、博物馆等项目建设，可以通过发行地方政府债券或者发行国债转贷地方的方式来进行融资；对于准公共物品和准公共服务的投入，比如高速公路、高速铁路，以及物流仓储、数据中心等项目建设，可以通过发行城投债、企业债等方式来进行融资。另一方面，战略性新兴产业的融资来源更为丰富，早期尚未成型的项目可以通过各类政府补贴和专项以及风险投资进行融资；中期较成熟但尚难以进入场内交易市场融资的项目可以通过政府引导基金撬动各类私募股权投资进行融资；较为成熟的项目则可以通过在科创板、创业板发行股票或可转换公司债券进行大规模融资。通过上述融资路径多措并举，将在公共基础设施建设及战略性新兴产业等领域获得规模化的融资支持，这将在缓解财政紧平衡的基础上促进经济社会稳定发展和产业有序转型。

**2.推进社会事业预算绩效管理以提高财政资金的使用效率**

以社会主义市场经济体制为发展基础，我国在社会发展领域投入了大量财政资金，这为人民生活品质的基本保障奠定了基础，但持续性的大规模投入也是形成财政紧平衡的重要原因，如何在社会发展方面进行合理、高效投入，已经成为财税体制改革中的重要研究任务。

具体来看，我国不仅仅在包括社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利等方面进行着持续的财政投入，在学校、医院等社会事业，甚至在地方的文化、体育、艺术等诸多领域都投入了大量财政资金。这些财政支出在我国第一个百年目标即“奔小康”实现之前的投入是重要而且是必须的，但在第二个百年奋斗目标开启之后，社会发展诸多领域的投入逻辑应该是在经济发展中谋求社会进步，或说不能对所有的社会事业一味地以财政支出来进行负担，这不仅仅是缓解财政支出压力的需要，更重要的是要避免走入部分国家已步入的福利陷阱，实现我国社会经济同步健康稳定发展。因此，积极应用并大范围推广预算绩效管理，已经成为社会发展领域提高财政资金使用效率的必由之路。应确定合理的预算目标，以预算执行的监控和预算完成的评价和考核，并以此指导全流程的社会事业财政支出，这既是我国社会事业不断进步的财政制度保障，也有助于提高财政资金的使用效率、从根源上改善财政紧平衡。

关于社会事业的预算绩效管理，一是关注预算编制重点领域的绩效评价，诸如扶贫攻坚相关项目、农田水利基础设施，以及涉及到教育、就业等民生事业的资金需求，都需要财政支出予以重点保障和支持；二是确保预算执行过程中的实施效果，通过督办和监控手段确保财政资金直达基层预算单位，在提高财政支出绩效的同时，及时保障了各项社会事业的支出；第三，对预算进行动态调整，以根据国民经济和社会发展的要求适时予以政策支持。比如此次新冠肺炎疫情爆发后中央及地方各级政府及时调整预算，通过减税降费或补贴政策对小微企业和城乡居民都进行了及时的财政扶持，为防疫抗疫提供了高效的援助；第四，对预算进行全流程管控，以强化财政支出对社会经济发展提质增效的作用。应将各级财政的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算综合纳入绩效管理，把所有项目支出纳入绩效管理，并将预算编制、预算执行和决算管理纳入预算绩效管理的全过程，以保证财政资金在全面预算体系内畅通运行。上述举措将对财政资金的高效运行起到制度保障，也会间接减少财政紧平衡的长期负担。

**3.将ESG转型成本纳入企业发展规划合理压降财政支出**

在ESG转型过程中，财政资金的投入为行业转型提供了重要的支撑和良好的示范效应，但随着支出规模渐大也给各级财政带来了不小的压力，从权责利对等的原则，ESG转型成本由企业承担是大势所趋，这将在发展的进程中逐步改善财政紧平衡的压力。

在市场经济发展的过程中，我国经济高速增长一度过于依赖粗放式、集约型的发展模式，改革之初的成本主要是由财政和企业投资共同承担。随着高质量发展成为经济增长的核心目标，我国ESG转型的路径已经全面开启，企业的社会责任、环境保护、公司治理都应该逐渐纳入自身的生产成本并在发展规划中予以明晰。从ESG的角度来看，改革开放之初主要由国家兴办企业，企业对内对外的各项社会责任形式上由企业承担，但由于企业的权益关系所限，实际上相关责任仍然由政府承担着，而且ESG的界定从质到量也是不够的。随着企业股份制改造的兴起，企业权益结构发生了深刻的变化，企业创造的经济效益已经归属企业股东，相关社会效益则由于缺乏合理的考核机制反而日渐空缺。从全球视角来看，小政府大社会的模式应该是全球治理的发展趋势，不言而喻，ESG的激励约束机制对于企业将是长期而深刻的改变。随着ESG考核的理念和实施路径不断深入落地，我国各级政府在相关领域的投入与企业相比而言会逐渐趋于合理，这对财政紧平衡的现状和发展趋势将起到长期的缓解作用。

具体来看，我国ESG转型应分期分批循序渐进推进，从行业对社会的负外溢性为依据进行布局。第一层次从重污染、高耗能以及大量使用资源的行业推行改革，这些行业在生产经营的过程中对社会有着较大的负外溢性，比如煤炭、石油、有色金属开采及冶炼等行业，相关领域从经济和社会发展两个层面都有转型的要求，对其从项目立项和投资等环节进行ESG评价势在必行；第二层次从有一定污染但有解决方案和绿色产品选择的行业推行改革，比如化工、医药、建筑材料等行业，这些行业已经开始转型发展，部分企业甚至已经成为绿色生产领域的标杆，对相关行业的ESG考核有利于加速其产业转型升级；第三层次应从土壤修复、风力发电、生物质材料等行业推行改革，这些行业对社会经济发展有着较大的正向外溢性，但相关产业正处于发展早期，可在行业发展中逐步引入ESG评价，在促进相关产业发展的同时也有助于优化ESG评价标准。随着ESG转型成本纳入企业发展的战略规划，各级财政的投入增速将有望得到控制，缓解了经济增长中财政紧平衡的压力。

## （三）积极稳妥化解地方债务压力

财政紧平衡的状态延续有可能衍生一个新的矛盾，即政府赤字增加、债务超限。要解决财政紧平衡的问题，一方面需要在推动经济稳定、有序增长的同时拓展财源，在提高财政预算绩效的同时压降支出；另一方面还需要积极稳妥地化解政府债务压力，避免紧平衡的状态诱发系统性金融风险。

**1.深化财税体制改革，根治地方政府债务超限增长的源头**

中央与地方政府的财权与事权不匹配是基层地方政府财政收支紧平衡的重要诱因，近年来，我国各级政府的事权与支出责任匹配度渐高，随着财税体制改革的不断深化，形成事权与支出责任相适应的财政制度，是根治地方政府超过预算限额负债的根本。

1994年分税制改革至今已近三十年，改革为我国改革开放的攻坚阶段起到了重要的支撑作用，对当时的产业崛起和结构转型贡献巨大，一批重大项目上马，基本社会保障制度得以建立，分税制为我国社会经济的全面发展提供了重要的窗口期。但随着社会主义市场经济体制的进一步发展和完善，分税制带来的问题也开始逐步显现。由于各级政府的事权和财权界定不够清晰，财力丰厚的区域有足够的能力覆盖其事权，就更愿意保护税源而实行了诸如“包税制”等收缴方案；财力不足的区域则要通过卖地的方式充实政府性基金来融资，不但有可能推高地价，也受制于可售土地有限的模式而不可持续。随着供给侧结构性改革的推进和不断深化，很多区域的土地价格受到宏观杠杆率下行、土地政策收紧、房地产政策严控等因素的影响而持续走低，财力不足的地方政府只好通过违规举债的方式来进行融资，进而导致地方政府债务率不断攀升，部分区域隐性负债形势严峻。这造成了相关区域持续性的收支不平衡，财政紧平衡的局面不断加剧。

党的十八届三中全会以来，中央明确要求建立事权和支出责任相匹配的财政制度，明确要求改变之前中央承担更多的支出责任，并通过转移支付来补助地方政府执行基层事权的现状。在此基础上，财政预算部门设计了由中央到地方政府的支出责任清单，并以此清单为依据逐步细化和优化，在清晰各级政府事权的基础上来进行支出责任的划分，在改革过程中再通过转移支付查缺补漏，目前成效显著。在未来一段时间，应继续对我国中央与地方各级政府的事权和支出责任进行明晰和细化，并以此为基础来进行相关权利的确认，最终以税收的法定原则和其他法律法规予以保障，从根本上解决地方政府超限融资的动力，从而化解财政紧平衡的底层压力。

**2.优化地方政府债务融资机制，切断隐性债务的融资动机**

我国不同区域债务类别和压力不同，应逐步有序优化政府债务的区域结构、严控隐性债务增量，以防止部分区域债务风险爆发，避免财政平衡继续趋紧甚至被打破的情况出现。由于自然资源差异和各种历史原因，我国各区域之间经济发展水平存在差距，并随之形成了财力的差异，这种差异正在造成财力偏弱的区域偿债能力下降、负债冲动反而上升甚至诱发隐性负债增长的情形。

自2014年国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》以来，就明确要建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用，切实防范化解财政金融风险。要求遵循疏堵结合的管理原则，加快建立规范的地方政府举债融资机制，坚决制止地方政府违法违规举债。[[20]](#footnote-20)这意味着地方政府可以适度依法举债融资，并且逐渐形成债券自发自还的良性运营机制。在这个背景下，中央和地方各级政府，以及财政部、发改委和人民银行等相关部门先后发布了一系列文件来规范地方政府债务融资，一是堵住各级政府不规范融资的路径，尤其要控制住隐性债务的增长；二是根据地方政府的合理融资需求发行债券并形成自发自还的良性机制，并鼓励地方政府规范推动各类社会资本规范有序地参与区域经济建设；三是把各类政府债务纳入全口径预算管理，在控制增量的同时妥为处理存量债务，以防范和化解区域金融风险，构建区域财政平衡机制。

具体来看，制度建设方面要完善地方政府债务融资机制，将地方政府的债务融资需求纳入绩效预算管理的范畴。这就要求不仅在总量上制定债务融资的规模、结构、投资路径和潜在风险，并以此为依据确定偿债资金来源，对必要的风险项目设计偿债准备金制度；还要对每项支出责任及其细化支出指标在预算绩效管理系统中进行重要性、必要性和可行性论证。在债务管理的执行层面则要厘清每笔负债对应的支出责任和潜在的风险诱因，从项目到融资、投放过程实现风险总体可控和流程无缝衔接。其中，相关的预算绩效指标体系设计应科学合理，弱化考核GDP总量的政绩观，强化社会经济综合发展的激励和约束。再根据项目预算确定发债类别和期限结构，将债务融资全流程纳入完整的绩效预算管理体系，尤其要明确限制地方隐性债务的融资增长，从根源上钳制地方政府的过度融资冲动。

**3.优化区域间偿债方案，拓宽地方政府融资路径**

区域经济发展差异造成的财力差距，以及地方政府融资渠道单一造成了不同地区债务负担迥异，需要因地制宜，根据区域特征制定地方政府融资规划、拓宽融资渠道，探索破解财政紧平衡的可行路径。

从我国区域间债务水平差异来看，并非欠发达地区债务水平就一定高，单以债务总量来衡量，如图7、图8所示，高负债水平的区域有两类，诸如发达地区的江苏和欠发达地区的贵州，这两类高负债的成因截然不同。江苏的高负债是经济高速增长下的社会发展需求也很高，政府相应的支出责任总量很大且呈持续增长态势；贵州的高负债则是在经济增长水平较弱的情况下，公路、铁路、其他城乡基础设施建设超速增长所形成的支出责任超预算规模增长。同样，低负债水平的区域也有两类，比如发达地区的北京和欠发达地区的青海，这两类低负债的成因也大不相同。北京的低负债是基于良好的产业基础奠定了夯实的税基，其财政收入能够在很大程度上覆盖该区域的支出责任，更不要说北京作为首都，其相当一部分支出责任由中央相关部门承担了，区域负债总量就相对较小；青海的低负债是因为其产业发展基础很弱导致其债务融资能力较差，同时，在青海省内有大片诸如三江源自然保护区等国家限制发展的区域，因此其融资动力也不足，总体上就造成了低负债总额的现状。上述区域间差异决定了化解地方政府债务的路径选择和实施方案一定是差异化的。

图7 “十三五”末发达四省区地方政府债务余额，数据来源：wind 图8 “十三五”末中西部四省区地方政府债务余额，数据来源：wind

因此，在不同区域化解地方政府债务的路径选择一定要因地制宜，根据其债务成因来制定化解债务风险的方案。具体来看，在北京等财力较强、负债较低的区域，可以相对放开其债务融资限制，相对而言其债务风险也较小；在青海等财力很弱、负债较低的区域，以及财力较弱、债务规模巨大的贵州，和财力较弱、债务规模较大的黑龙江等区域，考虑到其偿债能力较弱，必须严格限制其债务融资尤其是隐形债务融资，通过严格的预算绩效管理，将其支出责任设计成由中央转移支付为主、本级财政支出为辅的模式来实现其均等化发展；而同样是发达省份的江苏，其财力较强、债务规模较大，则需要在化解历史遗留债务问题的同时，以时间来化解其债务存量；对于浙江、广东等财力较强，但债务余额较大且仍呈快速增长趋势的地区，以及诸如四川等财力一般，但债务余额较大也呈快速上升趋势的地区，都需要在严控新增债务的基础上化解债务存量，其债务风险防控的核心的债务增速和隐形债务的增长。

从融资路径来看，随着我国区域经济的旺盛发展，地方政府融资由各类金融机构参与后兴起了各类政府投融资模式，诸如BT（Build Transfer，即建设后移交）模式通过项目公司承包项目后自行进行融资和建设，之后业主支付总投资加回报；BOT（Build Operate Transfer）模式通过项目公司自行融资并建设项目后通过特许经营获取收益并转让给业主；TOT（Transfer Operate Transfer）模式通过将项目转让给投资人并在约定期限内进行特许经营、获得回报后再将项目移交给业主；PPP（Public Private Partnership）模式通过政府和社会各类资本进行深度合作共同投资、共同受益来参与项目建设和经营。而上述模式中较易产生债务风险甚至区域财政金融风险的核心原因是上述融资路径的市场化程度有限，一旦出现人为决定的因素，就有可能引发债务非理性扩张。今后应积极探索引入公募REITs等高度市场化、风险与收益较为对等的模式，这类由更为专业的中介机构和投资方、融资方等市场主体共同参与的模式，再辅以严格的市场监管，则将对地方政府债务问题提供尝试性的解决路径。

**结语**

从长周期的视角来看，没有一国能够始终保持财政平衡并持续运行，短期的财政紧平衡时有发生，通过有效的财政治理即可缓解，长期的财政紧平衡则要通过改善经济结构、公平社会发展，又要选择合适的融资路径并把握恰当的投资节奏，增加高效供给、挖掘有效需求，最终实现内生的财政结构优化和债务管控，这也是各国财政治理追求的最终目标。

**参考文献：**

《中国社会主义经济运行机制研究》课题组，1987：《国家哲学社会科学学术期刊数据库》，1987年7月。

匡小平，1998：《马斯格雷夫论当前西方财政若干问题》，《国外理论动态》第8期。

余蔚平，2021：《国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告》，2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上的报告。

李忠峰，2020：《“十三五”期间财政科技支出年均增长10.37%》，《中国财经报》2020年12月22日。

申铖，2020：《“十三五”时期财政收入平稳增长、支出有力有为》，《新华网》2020年10月21日。

国务院新闻办发布会，2020：《介绍财税支持脱贫攻坚有关情况》，2020年12月1日。

教育部，2020：《教育2020“收官”系列新闻发布会介绍“十三五”期间国家教育改革发展、教师队伍建设、教育经费投入与使用、信息化建设情况》，《教育部举行教育2020“收官”系列新闻发布会（第一场）》2020年12月1日。

曲哲涵，2021：《 “十三五”时期减税降费超七点六万亿元 确保惠企利民资金精准落地（权威发布）》，《人民日报》2021年4月8日第2版。

习近平，2015：《主持召开中央财经领导小组第十一次会议时的讲话》，2015年11月10日。

习近平，2016：《主持召开中央财经领导小组第十三次会议时的讲话》，2016年5月16日。

环境保护部，2016：《环大气关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》，〔2016〕45号，2016年4月14日。

郭瑞轩，2021：《带好队伍展现新气象 干好税务开拓新局面 高质量推进新发展阶段税收现代化：全国税务工作会议在北京召开》，《中国税务》第2期。

王雨萧，2021：《为民减负 依法治税——打开2020年国家税收“成绩单”》，《新华社》2021年1月8日。

国家统计局，2018：《战略性新兴产业分类（2018）》，《国家统计局令第23号》2018年11月7日。

8项指标已提前完成，2020：《“十三五”期间我国生态环境质量总体改善》，《新华社》2020年10月21日。

财政对民生投入逐年增加，2021：《权威发布·全面建成小康社会》，《人民日报》2021年07月31日 02版。

环境保护部，2016：《环大气关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》，〔2016〕45号，2016年4月14日。

住房城乡建设部、国家发展改革委，2017：《关于印发全国城市市政基础设施建设“十三五”规划的通知》，《搜狐网【权威发布】》2017年5月31日。

余蔚平，2021：《国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告》，《第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议》2021年12月21日。

国务院，2014：《关于加强地方政府性债务管理的意见》，国发〔2014〕43号，2014年10月02日。

**The concept, reason and countermeasure of Tight financial balance**

**Abstract:** The fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee clearly put forward the goal of achieving common prosperity for all the people, which is the basic requirements of China's medium and long term development strategy, but also the behavioral guidelines for the development of various undertakings. At present, China's finance is in a tight balance, how to achieve sustainable economic growth and common prosperity in this state, is a clear request to the financial governance in the new era.

In this paper, tight fiscal balance is based on the internal economic and social development transition or external shocks, fiscal revenue and expenditure is tight but still in a controllable debt balance. In such a tight balance state, fiscal revenue will slow down and expenditure will tighten, which will cause debt growth in the long run. Therefore, it is necessary for us to conduct in-depth research on how to achieve economic transformation, social development and common prosperity of all people on the basis of ensuring stable growth of fiscal revenue, reasonable and controllable fiscal expenditure and healthy operation of government debt. This paper analyzes the operating mechanism of fiscal and tax system reform, comprehensive budget management and performance budget assessment, as well as the debt resolving path of total control and structural optimization. It proposes that in the process of industrial transformation, the orderly transformation of traditional industries should not be carried out to support the development of emerging industries. To adapt to the pace of economic growth to arrange the supply of public infrastructure construction; Evaluate the quality of economic structure by industrial innovation development and ESG transformation; To control the total amount and expand financing paths to bridge regional differences and achieve benign control of local debt. Therefore, we hope to find the largest common divisor of economic transformation, social development and debt efficient control through institutional optimization and implementation path selection.

**Keywords:** financial tight balance; financial revenue; financial expenditure; financial deficit; financial management

1. 《中国社会主义经济运行机制研究》课题组，1987：《国家哲学社会科学学术期刊数据库》，1987年7月。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 匡小平，1998：《马斯格雷夫论当前西方财政若干问题》，《国外理论动态》第8期。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 余蔚平，2021：《国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告》，2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上的报告。<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/dea544becb2a4cd3bf6467ca80354ef7.shtml>. [↑](#footnote-ref-3)
4. 李忠峰，2020：《“十三五”期间财政科技支出年均增长10.37%》，《中国财经报》2020年12月22日。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 申铖，2020：《“十三五”时期财政收入平稳增长、支出有力有为》，《新华网》2020年10月21日。<http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-10/21/c_1126638886.htm>. [↑](#footnote-ref-5)
6. 国务院新闻办发布会，2020：《介绍财税支持脱贫攻坚有关情况》，2020年12月1日。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 教育部，2020：《教育2020“收官”系列新闻发布会介绍“十三五”期间国家教育改革发展、教师队伍建设、教育经费投入与使用、信息化建设情况》，《教育部举行教育2020“收官”系列新闻发布会（第一场）》2020年12月1日。<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/jyb/document/1693885/1693885.htm>. [↑](#footnote-ref-7)
8. 曲哲涵，2021：《 “十三五”时期减税降费超七点六万亿元 确保惠企利民资金精准落地（权威发布）》，《人民日报》2021年4月8日第2版。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 习近平，2015：《主持召开中央财经领导小组第十一次会议时的讲话》，2015年11月10日。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 习近平，2016：《主持召开中央财经领导小组第十三次会议时的讲话》，2016年5月16日。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 环境保护部，2016：《环大气关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》，〔2016〕45号，2016年4月14日。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 郭瑞轩，2021：《带好队伍展现新气象 干好税务开拓新局面 高质量推进新发展阶段税收现代化：全国税务工作会议在北京召开》，《中国税务》第2期。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 王雨萧，2021：《为民减负 依法治税——打开2020年国家税收“成绩单”》，《新华社》2021年1月8日。<http://m.xinhuanet.com/2021-01/08/c_1126962335.htm>. [↑](#footnote-ref-13)
14. 国家统计局，2018：《战略性新兴产业分类（2018）》，《国家统计局令第23号》2018年11月7日。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 8项指标已提前完成，2020：《“十三五”期间我国生态环境质量总体改善》，《新华社》2020年10月21日。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 财政对民生投入逐年增加，2021：《权威发布·全面建成小康社会》，《人民日报》2021年07月31日 02版。 [↑](#footnote-ref-16)
17. 环境保护部，2016：《环大气关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》，〔2016〕45号，2016年4月14日。 [↑](#footnote-ref-17)
18. 住房城乡建设部、国家发展改革委，2017：《关于印发全国城市市政基础设施建设“十三五”规划的通知》，《搜狐网【权威发布】》2017年5月31日。<https://www.sohu.com/a/144754998_719729>. [↑](#footnote-ref-18)
19. 余蔚平，2021：《国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告》，《第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议》2021年12月21日。<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/dea544becb2a4cd3bf6467ca80354ef7.shtml>. [↑](#footnote-ref-19)
20. 国务院，2014：《关于加强地方政府性债务管理的意见》，国发〔2014〕43号，2014年10月02日。<http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content_9111.htm>. [↑](#footnote-ref-20)