

# 地方财政可持续性的内涵认知 及策略优化

## ——基于风险对冲的视角

程瑜 张琦

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**随着政府职能转变以及国家治理体系的不断完善,财政职能发生了深刻变化。尤其在不确定性增大的宏观背景下,财政更需突出公共属性,强化兜底功能。因此,财政可持续性的内涵也从传统的收支平衡转化为安全与发展。从风险对冲的视角来认知财政可持续性,更有利于发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,并有助于制定确保财政自身可持续的有效策略。

**关键词:**地方财政 可持续性 公共风险 风险对冲

**中图分类号:**F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0004-08

### 一、引言

自2015年新《预算法》实施以来,中央和地方的财政事权和支出责任发生深刻调整,令地方政府面临更大的发展压力。随之而来的,地方政府的债务规模迅速膨胀、财政收支失衡加剧,直接影响到地方财政的可持续性和区域经济安全。2020年新冠疫情爆发以及大国间战略博弈的升级,令我国经济下行压力陡增,经济、金融、社会、生态等领域风险交织叠加,进一步增大了发展的不确定性。《2020年政府工作报告》再次强调,财政要提质增效、更可持续。其中,更可持续就是强调对财政风险的有效防控,财政风险越大,财政就越不可持续。在以财政风险对冲公共风险的过程中,财政可持续性是一个约束条件<sup>[1]</sup>。在新的历史背景下,财政的定位已经跳出

经济学范畴,成为横跨经济、政治、社会及生态等领域的综合性治理工具<sup>[2]</sup>。相应地,财政可持续的内涵不再局限于收支的平衡性,而应基于未来的视角、从风险的角度进行理解,更多强调财政对公共风险的对冲能力以及对经济社会安全的兜底功能。

### 二、财政可持续性的内涵与外延

财政可持续的概念最早由Buiter(1985)提出,认为它是国家财政一种存续状态或能力,债务风险可控是财政可持续的关键标准<sup>[3]</sup>。此后,众多学者延续这一观点,强调债务风险对财政可持续性的决定性影响。但关于财政可持续能力的定义一直缺乏明确统一的界定,对财政可持续性内涵的认识及评价方法更具挑战性(Wyplosz,2007)<sup>[4]</sup>。随着人类社会进入风险社会,对财政可持续性内涵的认知已经发生

[收稿日期]2021-03-22

[作者简介]程瑜,博士,研究员,研究方向为财政理论与政策;张琦,博士,助理研究员,研究方向为财政理论与政策。

了明显变化。

(一)从传统收支视角认知财政的可持续性

在传统观点中,财政可持续性是实现宏观经济和金融体系稳定运行的重要保障,可以通过地方政府的财政收支能力,包括人均财政收支水平、债务负担率、财政支出结构等指标来反映<sup>[5]</sup>。这意味着,财政可持续性主要受到财政收入和支出两方面因素的影响,一旦收支缺口增大,将直接影响地方政府应对未来财政风险的能力<sup>[2]</sup>。洪源等(2006)基于资产负债框架,构建我国地方政府公共部门的资产负债表,进而对地方政府债务可持续性进行分析<sup>[6]</sup>。邓晓兰等(2013)认为,财政的可持续性是指在一定制度及规则的约束下,政府的财政收支行为能够达到的一种均衡状态,即政府财政收支保持适当的规模和合理的结构,且二者在时间、规模和结构上合

理分布、高度匹配,在遇到较大内外部冲击时,不至于引发严重的财务危机<sup>[7]</sup>。李建军等(2018)认为,地方财政可持续问题从根本上来说是地方财政收入持续弥补财政支出的问题<sup>[8]</sup>。可以看出,从收入和支出两方面统筹考虑财政可持续性问题,主要强调财政收入、支出的平衡性是财政可持续的关键<sup>[9]</sup>。

从收入端来看,近年来由于受到“营改增”、减税降费、“三去一降一补”等政策影响,财政收入增速放缓、新的增长点短期内尚未形成,叠加新冠肺炎疫情的冲击,进一步加剧了我国财政收支失衡,导致政府债务风险的快速累积。据统计,我国“十三五”期间新增减税降费累计达 7.6 万亿元,特别是 2020 年,为支持疫情防控和经济社会发展,先后出台了 7 批 28 项税费优惠政策,全年新增减税降费超过 2.5 万亿元。

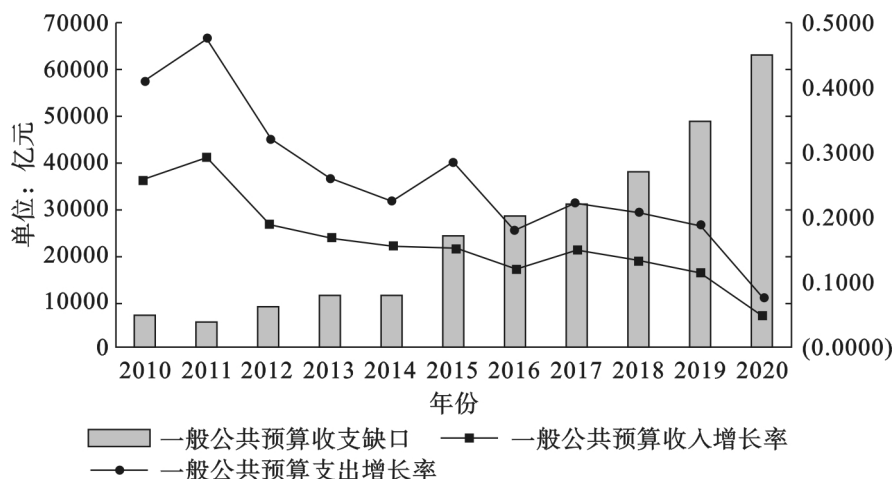


图 1 我国近十年一般公共预算收支状况

从支出端来看,我国财政支出规模自 2009 年以来一直呈现两位数增长。据统计,我国一般公共预算收支差额从 2010 年 6773 亿元,增加到 2020 年 62693 亿元,年均增速达 14.4%(见图 1)。由于国防、社会保障等关乎国计民生的刚性支出无法压减,我国政府只能持续压缩一般性支出用于“三大攻坚战”、疫情防控、“三农”、教育等领域,未来可调剂空间已非常有限。为弥补这种“天然型财力缺口”和“竞争型财力缺口”,扩大政府债务规模、增加转移支付力度是中央政府改善当前经济形势

的必然选择<sup>[10]</sup>。在现代社会治理过程中,政府是公共风险的最终承担者(莫斯,2002)。在政府性债务规模上升或财政状况恶化的情况下,各级政府会主动调整财政行为,例如减少支出、增加收入及控制举债规模等,以改善财政状况及降低公共风险水平<sup>[11]</sup>。显然,传统针对财政可持续性的研究仍主要基于财政收支流量或存量的财务角度,是一种着眼于过去或当前财政状况的现实逻辑,并未太多考量未来风险、不确定性以及财政职能转换等因素影响。

### (二)从风险对冲的视角认知财政的可持续性

从风险承担主体来看,经济社会发展存在的风险可大致分为三类,即个体风险、公共风险和财政风险。个体风险是个人、企业等微观主体面临的,可能源于生产生活、经营管理、健康医疗等方面。个体风险的处置既有赖于个人的经济实力、社会地位以及综合能力,有时也离不开医疗、救助、政法以及社会保障体系的支持。此类风险来源单一、影响范围有限,一般难以自动演变为群体性、区域性或系统性风险。而公共风险是指社会公众需要面对的风险,可能在经济领域、社会领域、生态环境领域,也可能在公共卫生领域。公共风险一旦发生,将自动成为政府的公共责任。一旦成了政府责任,这些风险就会进一步演变为财政风险。比如,在应对新冠疫情的过程中,政府必须大幅增加财政支出统筹用于疫情防控和复工复产。在这种情况下,公共责任毫无疑问是不断扩大的,但公共资源是有限的,从而很可能加大政府的财政风险。当政府的公共责任、可支配财力存在不确定性时,又会导致财政可持续性处于一种不确定性状态。

在外部冲击多样化背景下,财政如果仅仅着眼于应对各类短期矛盾和支出压力,而忽视从中长期维度去构建有助于化解矛盾和风险的制度体系,将无法从根源上解决风险问题,财政可持续性将面临严峻挑战。因此,在新的历史条件下,对财政可持续性的研究必须摆脱财政收支分析框架,努力构建更具综合性和跨学科的认知框架,善于跳出财政看财政。不少学者从经济可持续、社会发展、国家安全以及流量与存量之间均衡等角度,对财政可持续性进行分析,并形成了不同的对策建议。邓子基(2001)认为,财政的可持续性不能等同于财政的平衡,其实质是财政风险的控制问题<sup>[13]</sup>。刘尚希(2005)认为,改善财政风险状况,重点应放在降低不确定性程度上,这比控制政府债务规模更为重要。杨志宏(2010)认为,财政可持续问题应着眼于财政总体发挥作用的可持续性。显然,财政可持续包含的内涵更加丰富,既有兜底基本民生职能,又有刺激发展的任务<sup>[12]</sup>。刘尚希(2021)认为,财政可持续性关键在

于财政风险和公共风险之间的有效权衡,寻找一个更加合理、更加安全的风险组合方式,并根据两者之间的权衡结果发生变化。这也决定了财政政策必须根据公共风险特征及其构成进行相机调整<sup>[13]</sup>。

当前,我们正处在风险社会之中,各类风险交织演变,形成对经济社会的巨大冲击。就公共风险而言,其严重程度主要取决于政府拥有的公共资源、支出责任与义务的不确定性,以及相互的匹配度,而公共资源、支出责任与义务的不确定性大小又与特定历史条件下政府与市场关系有着内在关联<sup>[14]</sup>。如果不能有效平衡好财政风险与经济、社会、生态等公共风险,很可能引发严重的社会危机甚至政治危机。因此,研究财政可持续性,关键在于寻求财政风险与公共风险之间的有效权衡,探索“双向兼顾”的风险合理分配。近年来,我国运用财政风险对冲公共风险的实施路径不外乎是提高财政赤字率、发行特别国债、增加地方政府专项债券规模、出台一揽子减税降费政策,等等。这些措施对于防范和化解公共风险是有效的和必要的,但必须基于财政可持续视角来厘清应对外部冲击的财政政策逻辑<sup>[14]</sup>。这在新冠肺炎疫情背景下显得尤为重要。疫情爆发以来,财政更加积极有为,先后针对个人、企业、机关事业单位等出台了一揽子政策措施,有效应对内外部冲击,支持疫情防控取得重大战略成果。与此同时,积极财政政策必须保持连续性和稳定性,确保财政的自我循环能力。从风险对冲的视角来分析财政可持续性,需注重从整体上防范化解公共风险。财政政策不仅要关注短期经济风险,还应注重防范化解中长期经济风险;不仅要关注经济领域的公共风险,还需注重防范化解社会、生态环境等领域的公共风险,同时还应避免因实施积极财政政策而引致新风险,即“对冲风险的风险”。从风险构成来看,财政可持续性是由财政收支的平衡性、债务规模、利率水平以及未来风险来源等因素共同决定的,是一个多维度、跨时空、系统性的动态概念。因此,构建以整体性、系统性、长期性为特点的“公共风险”分析框架,能够最大限度地避免风险盲区,为财政可持续构建更大确定性<sup>[15]</sup>。

### (三)两类视角下财政可持续性内涵的对比分析

基于收支平衡视角对财政可持续性内涵的探讨,主要遵循的是历史逻辑和现实逻辑,而基于风险对冲的视角则主要遵循虚拟逻辑和风险逻辑,实现了从关注事后应对的“危机管理”向重视前瞻识别的“风险管理”转变。具体来说,两种研究视角在关注重点、运行机制以及实现目的等方面存在明显差异。

一是关注重点不同。改革开放前期,我国财政管理实践主要受经典财政学理论的影响,具有明显的计划经济色彩。在此期间的财政主要用于政府直接投资,或通过收支调整来影响供给与需求,实现财政的收支平衡。比如,通过大幅压缩一般性支出、“三公”经费,强化财政监督和绩效管理等方式,确保有限财政资金花到刀刃上。当前,社会主要矛盾已是“发展不平衡、不充分”问题,仅仅依靠供需调节已经无法实现预期目标,因为其背后是风险分配的失衡。因此,在关注财政可持续性问题时,不仅要关注财政的存量、流量状况,还应前瞻性地关注财政的未来发展趋势,通过纵向央地转移支付、横向区域转移支付以及跨经济周期的代际转移等,构建财政可持续性的安全保护网。换言之,需要关注因公共风险冲击导致财政支出领域的风险积淀、未来风险走向以及外力冲击下的不确定性程度,以确保财政在自身风险可控的前提下,实现对公共风险的有效对冲,从而夯实经济社会的发展基础和风险防线。

二是运行机制不同。从传统收支视角来看,要实现财政可持续性,必须引入“增减同步”的运行机制,即,为保持财政总负担水平的相对稳定,政府必须强化收支管理,在投资或批准一个公共项目的同时,需要减少另一个支出项目,通过两个方向的增减同时、同步、同量,以保持社会总负担水平的基本稳定<sup>[9]</sup>。而从风险对冲的视角来看,政府只需确保因项目支出引发的财政风险,能够在项目全生命周期或整个预算盘子内得到熨平即可。政府有能力通过适当扩大财政风险来对冲政府责任范围内的其他风险。因此,其运行机制本质上是一个风险对冲(权

衡)机制。在此情况下,政府无须过多关注微观层面的单个项目风险,而是可以基于整体、基于未来进行风险的合理分配和有效化解。2021年3月,美国财长耶伦对债务可持续性给出一个新解释,并提出两个指标:国债余额占GDP的比重和债务利息支付占GDP的比重。认为只要后者持续走低且低于前者,则表明债务是可持续的。其中隐含的观点是,从长期来看,国家无须考虑债务本金的偿还,只需借新还旧即可。这种观点虽然并不适用于中国国情,但也暗示了影响财政可持续性的财政运行机制正在悄然发生变化。

三是实现目的不同。在传统财政收支视角下,政府扩大财政支出的目的在于“保增长、促就业、平缓经济波动”。社会普遍认为,只要保持一定速度的国内生产总值增长,就能保证一定水平的就业率,从而确保经济社会的稳步发展。党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标之一是“推进国家治理体系和治理能力现代化”,强调“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。可见,确保国家长治久安成为了新时期财政工作的主要目标。也就是说,我国财政政策的功能定位已经从“促进经济发展”转变为“防范公共风险”以及“实现风险在区域、城乡、群体间的合理再分配”。相应地,财政资源分配的重心将更多用于保障和改善民生、防范和化解风险,培育提升市场主体和社会主体应对风险的多元路径和综合能力,阻断各类个体风险向公共风险的演变<sup>[7]</sup>。

对比发现,从风险对冲的视角认知财政可持续性内涵,相比收支平衡视角,更加吻合风险社会背景下现代财政的功能定位,也更符合当前财政与金融深度融合、政府融资手段多元化、风险构成复杂化的时代特征。此外,从风险对冲视角研究财政职能,更有利于探索能实现财政更可持续的有效策略。

### 三、公共风险视角下我国地方财政可持续性的状态分析

由于区域发展的不均衡,我国地方财政对冲公

共风险的程度及能力存在差异,但其运行机理是基本一致的。地方财政风险是国家应对公共风险所产生结果的一部分,地方财政可持续能力在很大程度上取决于公共风险的大小。

### (一)我国地方政府面临的主要公共风险

无论是 2008 年爆发的国际金融危机,还是 2020 年发生的新冠肺炎疫情,最终都演变成了具有深刻影响的公共风险。各国纷纷制定财政政策予以应对,比如中国的积极财政政策、美国的财政救助法案、日本的扩张性财政政策等。通过分析中国、美国和日本的具体实践不难发现,各国财政政策都在有意无意地遵循公共风险逻辑,以防范化解经济社会中相互关联的系统性风险作为政策要旨。当前,我国地方政府面临的公共风险主要来源于以下四个领域。

#### 1. 社会保障支出

从社会保障支出占 GDP 比重来看,丹麦、德国、希腊、法国等发达国家的占比均在 20% 以上,是典型的福利型国家。而我国该项占比仅为 2.1%,表明社会保障水平仍远低于发达国家水平,尚处于社会保障体系的形成发展阶段。但由于我国人口基数大、“未富先老”特征明显,导致社会保障支出面临巨大压力。截至 2020 年底,全国基本养老、失业、工伤保险参保人数分别为 9.99 亿人、2.17 亿人、2.68 亿人;分别比 2019 年底增加 3128 万人、1147 万人、1291 万人。三项社会保险基金总收入 5.02 万亿元,

总支出 5.75 万亿元,且收支缺口呈逐年扩大趋势,尤其是东北地区的部分市县已出现严重的收支失衡,必须依靠省级统筹和上级财政拨付。事实上,我国近年来运用财政资金对社会保险的补贴支出也越来越大,仅 2018 年就达 1.6 万亿元。目前,我国已经进入快速老龄化社会,据 2021 年 5 月公布的《第七次全国人口普查公报》显示,全国 2020 年末 65 岁及以上人口占比 13.5%,共 1.9 亿人,预计 2050 年达到峰值 27.9%,超过 3.8 亿人。据《中国养老金精算报告 2019-2050》估算,在考虑财政补助情况下,我国基本养老保险将于 2028 年首次出现“赤字”,到 2050 年当期缺口将达 11.28 万亿元。养老金缺口或将成为政府债务的主要来源之一,甚至成为影响我国财政可持续性的“灰犀牛”。

#### 2. 地方政府隐性债务

2020 年末,全国政府债务余额达 46.6 万亿元,杠杆率从 2019 年末的 38.5% 增长至 45.6%,创历史最大增幅。与美欧日等全球主要发达国家对比,我国显性政府杠杆率虽处于可控范围之内,但地方政府通过所属平台公司、PPP 项目、政府投资基金等方式形成的隐性债务,已经成为我国地方财政可持续发展面临的最大挑战。据 IMF 统计,截至 2020 年底,我国隐性债务规模达 48.6 万亿元,约为地方显性债务 1.9 倍。在未来较长一段时间内,地方政府化解隐性债务的负担仍非常沉重,尤其是减税降费、兜底“三保”,进一步挤压了财政化债空间。

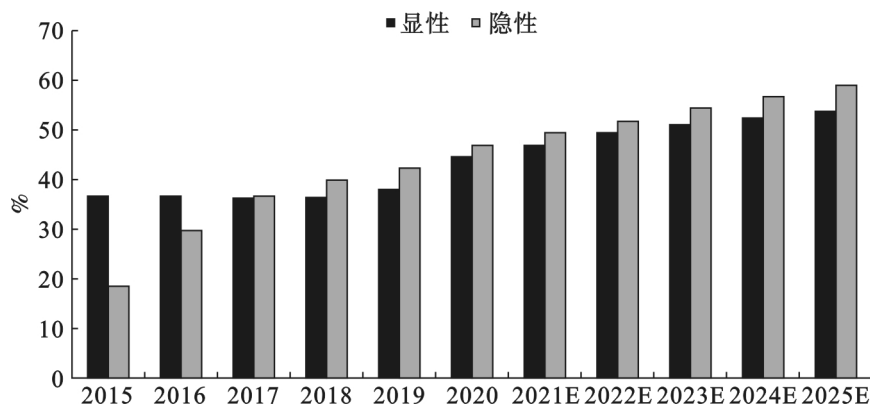


图 2 我国政府债务规模及未来五年预测值

数据来源:IMF。

### 3.生态环境治理

当前,我国环境治理形势不容乐观,生态体系总体较为脆弱,生态空间遭受过度挤占,大气、水和土壤污染严重,土地荒漠化及水土流失情况亟待治理。据统计,我国2016年-2018年在生态环保相关领域的财政支出规模累计达24510亿元,年均增长14.8%,高于同期财政支出增幅6.4个百分点,占财政支出的比例由3.7%提高到4.2%。2019年,财政部全年节能环保支出7444亿元,同比增长18.2%。短期内,地方财政仍不可避免地面临经济发展与环境保护双重目标的取舍。由于长期实施以经济建设为主导的发展政策,导致生态环境的历史欠账多、治理难度大、修复进度慢,极大降低了地方政府后续支出的积极性。据清华大学《中国中长期低碳发展战略与转型路径研究》预测,根据“碳达峰、碳中和”目标,我国2020年至2050年能源系统将新增投资约138万亿元。按政府出资10%的保守测算,需财政投入14万亿元,比2021年中央一般公共预算支出总预算数11.89万亿还高出18%。2021年3月10日,欧洲议会通过建立“碳边境调节机制”的基本原则框架,试图建立与WTO兼容的碳边境调节机制,将进一步促使我国加大生态环境治理投入,对财政可持续性形成显著压力。

### 4.区域金融稳定

2020年第二季度,全国地方农商行的平均不良率达4.22%,较上季度末增加0.13个百分点,达到历史最高水平。2020年8月,包商银行宣布启动破产程序,更是敲响了区域金融体系安全的警钟。而地方国企信用债相继违约,也极大挫伤了投资者信心,极易引发区域性、系统性风险。仅2021年一季度,全国已累计发生32只地方国企债券违约,违约数量占全部信用债违约46%,创2016年以来新高。在此情况下,地方政府被迫调用财政资金“救火”。显然,无论是地方金融机构,还是政府性融资平台或地方国企,其金融风险都可能演变

成财政风险,会在很大程度上影响地方财政的可持续性。

除上述几类冲击以外,一些突发性、输入性事件也可能引发严重的公共风险,从而对地方财政可持续性构成显著影响。最具典型性的是2020年爆发的新冠肺炎疫情。据统计,全国2020年卫生健康支出19201亿元,同比增长15.2%,其中与疫情防控直接相关的公共卫生支出增长74.9%,各级财政直接用于疫情防控资金支出超过4000亿元。

#### (二)公共风险对地方财政可持续性的影响路径

由于个体风险、区域风险以及行业风险之间存在一定的关联,在特定条件下,可能相互叠加、相互强化,逐渐将风险外部化,从而形成具有强蔓延性、强破坏性的公共风险,导致对经济社会的破坏力倍增<sup>[8]</sup>。当公共风险爆发后,属地政府会迅速采取包括但不限于风险消除、风险降低、风险转移和风险自留等策略予以应对。当风险蔓延速度或影响幅度超出其能力及职责范围时,需要更高层级政府启动风险管理预案,因此形成了“风险生成—风险循环—风险对冲—风险扩散—风险对冲”的公共风险管理链条。(见图3)在此过程中,财政始终是各级政府行使职能的根本保障和重要支撑。本质来看,各级政府是通过扩大财政自身风险,比如增加赤字、扩大政府债务来应对和化解公共风险,从而构建起发展的确定性。显然,如果释放的财政风险过大,又势必会影响政府提供公共服务的能力,从而侵害民众的公共利益。当公共利益受损累积到一定程度,政府财政风险又将演化为社会服务风险,很可能遭到社会公众的“用脚投票”。可见,这是一个风险循环累计效应的实现过程。

## 四、提升我国地方财政可持续性的对策建议

从政府的角度来分析,财政对公共风险具有明显抑制作用,能够为区域乃至国家的发展注入确定性。也就是说,财政风险来源于公共风险,是公

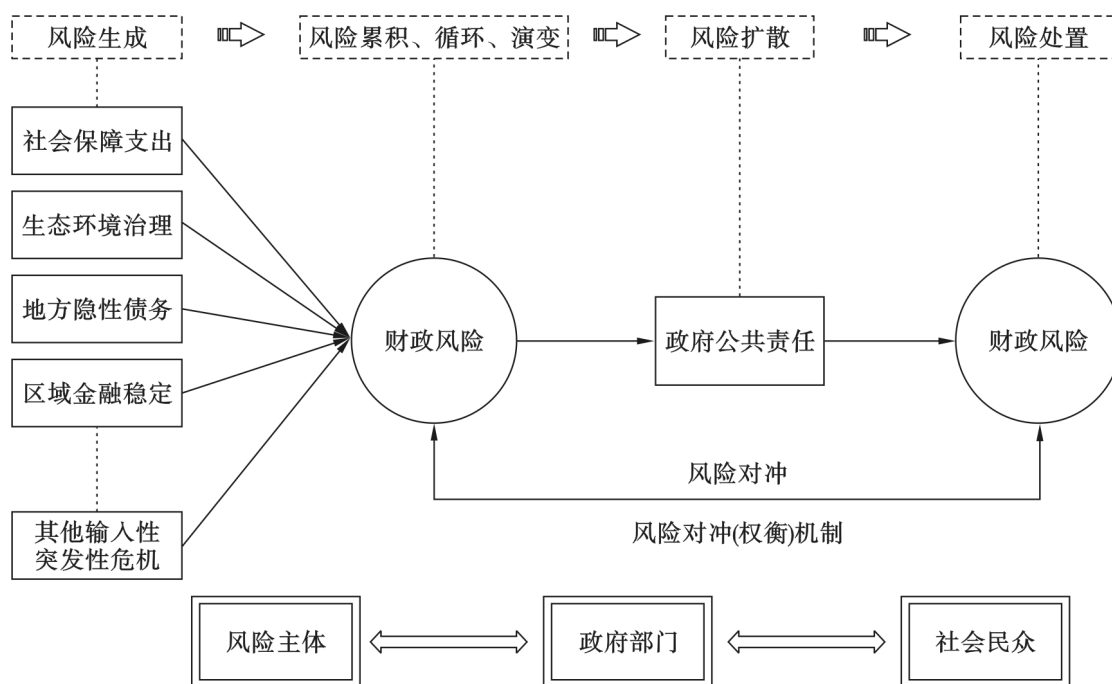


图3 公共风险影响财政可持续性的作用路径

共风险转化的结果。因此,通过全面深化改革来控制公共风险以及合理分配风险,是增强地方财政可持续性的根本之策<sup>[9]</sup>。

### (一)完善多元共治的社会治理体系

我国财政可持续性面临一个深层次问题是财政无限支出责任以及责任过度向财政集中。这主要是现代治理体系不健全、公共风险分担和化解机制缺位所导致的。在具体实践中,一些地方政府缺乏对风险的科学判断,未能区分哪些风险应当由社会个体承担,哪些应当由市场主体承担,哪些应当由政府部门承担。由于个体风险和公共风险没有得到有效区分,政府与市场、社会之间缺乏明确的责任边界,加之预算“软约束”等原因叠加,导致各种矛盾和压力都集中到地方政府身上,一些地方官员大包大揽、疲于应付。财政也不得不在纷繁复杂的事项中承担起“兜底”责任。这种频繁的、大规模的被动性支出,对财政可持续性形成了巨大压力。另外,财政在微观领域介入过多,反而会导致定价机制扭曲和市场发育不足,妨碍公平竞争和

市场机制发挥作用。事实上,在一个“共商共治共享”的多元治理结构下,许多风险和问题都能化解在基层以及体系之内,并不会直接传导到政府部门,更不会对财政构成大规模支出压力。从中长期来看,财政支出的重点应该是加快培育市场机制和社会治理能力,建立可持续发展的制度框架,阻断各类个体风险转化为影响社会共同体稳定的公共风险。

### (二)调整中央和地方的风险责任分担

随着行政分权改革的推进,中央政府在应对重大公共风险过程中不再是“一肩挑”,而是与地方政府共同承担,以更好调动地方的积极性。事实上,在近20年经济社会发展过程中,地方政府承担了过多与其财力不相匹配的事权,导致严重的财政纵向失衡问题,加之“GDP锦标赛”以及现行的官员任用选拔制度,又进一步扭曲了地方政府的财政行为。从风险的视角来看,地方政府承担了许多应由中央政府承担的公共风险责任。作为最直接的后果,就是地方政府被迫突破债务限额,通

过资管计划、融资租赁、信托产品、明股实债等方式违规举债,形成了巨大的隐性债务风险。要从根本上破解这一困境,进一步提升地方财政的可持续性,关键在于深化央地财政事权和支出责任划分改革,进而从体制机制上对中央和地方的风险责任进行科学划分,适度加大中央在应对公共风险中的责任,并考虑公共风险的变化,设计相应的动态调整机制。另外,进一步剥离现有转移支付中原本应该由中央承担的共担性支出责任,适度扩大中央本级支出。

### (三)构建基于未来的风险监管体系

随着信息化技术的广泛应用,公共风险的演变速度、破坏能力均呈现几何级数增长,亟待构建与之相适配的公共风险动态监管体系。目前,我国虽然建立了各种各样的应急体系和应急管理机制,但这些都是着眼于事后补救的措施。实践表明,如果在构建公共风险监管体系过程中缺乏风险理念和虚拟思维,仅仅着眼于事后补救的应急管理已经远远难以适应公共风险管理的需要,且面临财政支出激增的压力。唯有构建基于虚拟思维、着眼于未来的公共风险监管体系,才能真正将公共风险消灭在萌芽状态,这才是提升我国地方财政可持续性的关键。具体来说,一是强化信息披露,扩大政府透明度,进一步完善风险预警与信息反馈机制,积极运用大数据、人工智能等现代化手段,增强公共风险监测的敏感度与精准度。二是改变基于过去或当前数据的静态风险评价思路,进一步完善风险动态评价指标体系及评价方法,避免风险的隐性转移。三是改变“部门点菜、财政买单”的部门间关系,明确各部门的风险责任,更好发挥财政在公共风险监管体系建设中的作用。

### 参考文献:

[1] 刘尚希.以公共风险的结构和强度重塑财政政策体系[J].财政科学,2021(3):5-9.  
[2] 闫坤,鲍曙光.“十四五”时期财政可持续发展面临的挑

战与对策[J].中国财政,2020(17):29-33.  
[3] Buiters, W.H., Persson, T., & Minford, P., A Guide to Public Sector Debt and Deficits. Economic Policy, Vol.1, No. 1, 1985, pp.13-79.  
[4] Wyplosz, C., Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives. HEI Working Paper, No. 03, 2007.  
[5] 张绘.支出结构优化助力地方财政可持续发展——基于东北经济特征的分析[J].地方财政研究,2019(6):54-59.  
[6] 洪源,李礼.我国地方政府债务可持续性的一个综合分析框架[J].财经科学,2006(4):96-103.  
[7] 邓晓兰,黄显林,张旭涛.公共债务、财政可持续性与经济增长[J].财贸研究,2013,24(4):83-90.  
[8] 李建军,王鑫.地方财政可持续性评估——兼论税收分权能否提升地方财政可持续性[J].当代财经,2018(12):37-47.  
[9] 谢申祥,郭健,刘金东,魏天保.山东省财政可持续能力研究[J].公共财政研究,2020(1):20-38.  
[10] 杜彤伟,张屹山,杨成荣.财政纵向失衡、转移支付与地方财政可持续性[J].财贸经济,2019,40(11):5-19.  
[11] 邓子基.财政平衡观与积极财政政策的可持续性[J].当代财经,2001(11):22-25+80.  
[12] 杨志宏.“可持续财政”理念辨析[J].地方财政研究,2010(7):38-40.  
[13] 刘尚希.实现财政政策的更可持续[N].北京日报,2021-05-10(11).  
[14] 程瑜.公共风险的财政行为分析——一个行为主义视角的分析框架[J].财政研究,2020(11):12-20+32.  
[15] 刘尚希,孙喜宁.论财政政策的有效性——基于公共风险分析框架[J].财政研究,2021(1):10-23.  
[16] 冯俏彬.中国财政可持续之道:基于政府收入体系视角的研究[J].地方财政研究,2019(3):4-10+23.  
[17] 武靖州,刘尚希.风险社会背景下的财政政策转型方向研究[J].经济学动态,2021(4):32-49.  
[18] 李成威.不确定性、虚拟理性与风险分配——公共风险视角的财政哲学[J].财政研究,2020(11):3-11.  
[19] 刘尚希.财政风险:防范的路径与方法[J].财贸经济,2004(12):29-34+92.

【责任编辑 成丹】