

加强风险防控 增强财政可持续性

中国社会科学院财经战略研究院副院长 研究员 杨志勇

围绕当前以及中长期财政面临的重要风险点，国务院日前印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下称《意见》），提出健全地方政府依法适度举债机制、防范化解地方政府隐性债务风险、防范化解财政运行风险隐患三大对策。这对于加强风险防控，增强财政可持续性，更好地发挥财政在服务党和国家事务全局中的职能作用具有重要意义。

建立健全地方政府依法适度举债机制

2014年颁布的新预算法赋予了省级政府举债的权力，这符合分税制财政管理体制改革的方方向，有助于调动中央和地方两个积极性。同时，省级政府受到债务限额的约束，并对省以下各级政府举债实行统筹，这有利于发挥省级政府在地方债管理中的主动性，平衡省域范围内的地方债风险。地方债限额如何确定、如何进行地方债管理，以有效防控地方债风险、增强财政的可持续性？答案是建立健全地方政府依法适度举债机制。

债务是要偿还的，地方政府举债时就应该考虑偿债能力及偿债资金来源。地方政府债务包括一般债务和专项债务，一般债务对应一般公共预算，偿债资金只能来自一般公共预算，一般债务限额与一般公共预算收入相匹配；专项债务需列入政府性基金预算，并同时对应项目，专项债务限额也随之对应政府性基金预算收入。由于专项债务偿还需要依靠项目收益，因此，从根本上看，专项债务限额也必须与项目收益相匹配。

专项债券管理较为复杂，它属于财政问题，又属于金融问题。说它是财政问题，是因为专项债券必须用于公益性项目，收益性不明显，但考虑到债券需要还本付息，对应的公益性项目必须有一定收益。说它是金融问题，是因为专项债券管理也必须遵循金融市场规律。对此，《意见》强调，建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券期限要与项目期限相匹配，符合金融市场正常运行的基本要求，这有助于从具体项目入手防范地方债务风险。

但地方政府债务本质上并不是一个个具体项目的债务问题，而是需要从总体上进行把握。现实中，项目难免会有这样或那样的市场风险。因此，需要建立地方政府债务风险评估指标体系，进行总体风险评估。值得强调的是，地方政府偿债能力不仅要看收入情况，还需要结合资产状况、项目收益等进行综合评估。地方政府收入越多，偿债能力越强。由于某种原因，地方政府可能短时期出现短收，但这并不意味着地方政府偿债能力一定会受到影响。只要地方政府拥有足够规模的资产，就可以通过资产变现的方式获取可用于偿本付息的资金。

从制度建设层面看，还要完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系，并加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。同时，地方政府债券发行必须走市场化道路。债券利息的高低取决于地方政府信用情况，也取决于市场化发行程度。要发挥全国统一的地方政府债务信息公开平台作用，全面覆盖债券参与主体和机构，增强地方政府债务信息的完整性并提高透明度，健全债券信息披露机制。只有这样，才能打通地方政府债券管理的全链条，促进市场化融资自律约束机制的形成。

坚决防范地方政府隐性债务风险

地方政府隐性债务风险是当前地方债领域面临的突出问题，解决不好可能转化为地方政府显性债务，进而导致地方财政危机。要从政治高度认识地方政府隐性债务问题，切实加以防范化解。

必须实事求是地确定地方隐性债务的口径，科学客观测算存量规模，并妥善加以处置和化解。

同时，采取强有力的措施防止出现新增债务。综合分析，潜在的隐性债务增量要么来自国有企事业单位，要么来自地方政府违规融资或变相举债。因此，管好国有企事业单位，管好金融机构，就可以在很大程度上防止隐性债务增量的出现。《意见》也要求，金融机构应审慎合规经营，尽职调查、严格把关，严禁接受地方党政机构、各级人大出具的担保函或类担保文件及协议，也不得要求出具。

要清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能，健全市场化、法治化的债务违约处置机制，鼓励债务人、债权人协商处置存量债务，切实防范恶意逃废债，保护债权人合法权益，坚决防止风险累积并最终形成系统性风险隐患。

此外，要加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

防范化解财政运行风险隐患

收入下滑、支出扩大，财政出现收不抵支，也会导致财政风险的发生。对此，开源节流是常规的应对之策。但是，随着经济社会发展的深化，很多财政支出刚性增强，几无压缩空间，其中，社会保障支出最为典型。随着人口老龄化程度的加深，社会保障等民生支出压力越来越大。

目前，一些老龄化程度严重的省份依靠自身力量，已经很难承担相应的财政支出责任。在这种情况下，应加快推进养老保险全国统筹，以缓解养老保险支付可能遇到的难题。但是，从根本上看，必须实现养老保险的精算平衡，并适时逐步延长退休年龄。同时，要加强对于养老保险基金运行情况的监测，防范养老保险的支出风险。

除了养老保险基金外，还需要加强医疗、失业、工伤等社保基金管理，推进实现省级统筹。要强调的是，社会福利水平需要与经济发展水平相匹配，超越实际能力的承诺，最终不仅无法兑现，而且会损害政府公信力。切实有效的保障必须建立在财政正常运行前提之上。因此，应根据财力状况及时调整完善缴费和待遇政策，促进各项基金收支基本平衡。

影响财政支出的还有重大政策或重大政府投资项目，这些项目支出同样应受到财政能力的约束。要按相关规定严格进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。要规范 PPP 项目管理，让 PPP 更有效，防范不规范操作所带来的财政及金融风险。

《意见》要求：“各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。除党中央、国务院统一要求以及共同事权地方应负担部分外，上级政府及其部门不得出台要求下级配套或以达标评比、考核评价等名目变相配套的政策。”从这一规定可以看出，中央已经认识到了影响地方财政支出的这一重要因素。这将有助于进一步强化财政支出与事权匹配，进而降低地方财政支出压力，减少财政风险。

除了短期的财政风险，中长期财政风险也不可小觑。我国已经实行中期财政规划管理制度，要进一步增强制度的约束性，加强政府中长期支出事项管理，客观评估相关支出对财政可持续性的影响，防患于未然。同时，要加强财政的长期分析和预测，从更为长远的视角对未来的财政风险作出前瞻性预判，以实现未雨绸缪。