

稳定预期、防范风险 更好地发挥地方政府专项债券的作用

乔宝云 | 吴卓瑾

摘要：中办、国办印发了《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》，进一步强调了发挥好地方政府专项债券的重要作用。作者从我国目前经济周期、长期经济趋势以及国家治理改革等方面分析了专项债券的发展逻辑。并提出要加强宏观政策协调配合，发挥优势，稳定预期；同时加强风险防范，坚持疏堵并重，“开大、开好前门”“严堵后门”，合理强化地方债务管理，坚守不新增隐性债务底线。

关键词：地方政府专项债券；稳预期；防风险

推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，促进市场在资源配置中起决定性作用，是地方政府债务管理发展的方向。中办、国办印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》，进一步强调更好地发挥地方政府专项债券的重要作用，体现了地方债特别是专项债券基于我国目前经济周期、长期经济趋势以及国家治理改革等方面要求的发展逻辑。

从经济周期的维度看，目前我国经济下行压力加大，突出稳增长是当前政策面临的严峻挑战。世界银行日前报告再次下调今明两年全球经济增长预期至2.6%和2.7%，并警告“面临重大下行风险”，外部环境的不确定性对于我国稳定总需求提出了更高的要求。

从经济趋势的维度看，2016年5月人民日报根据权威人士的判断，我

国经济运行不可能是U型，更不可能是V型，而是L型的走势。而且，这个L型是一个阶段，不是一两年能过去的。今年以来，全国经济L型走势没有改变，地方政府也调低了经济增速目标。从中国经济发展进程来看，债务是重要的驱动力量。为了适应经济L型趋势，在政策方面，从去杠杆到稳杠杆，再到结构性去杠杆，都是在不断减小的政策空间中，坚持供给侧结构性改革，坚持结构性去杠杆。因此，在当前经济下行压力加大的情况下，一方面需要保持定力，另一方面也需要释放内需潜力特别是重点项目的投资潜力。

从国家治理的维度看，自2015年起，地方政府债务在提高国家治理体系和治理能力的框架下，按照《预算法》规定实行限额管理、预算管理。每年提请全国人大或全国人大常委会审议批准地方政府债务限额，将地方政府债务全部纳入预算管理，依法

设置地方政府举债规模的“天花板”。将政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，改变以往地方政府债务游离于预算之外的局面，主动接受人大和社会监督。党的十九大报告明确构建管理规范、风险可控的政府举债融资机制，明确各级政府对本级债务负责，增强财政可持续性。地方政府一律采取发行政府债券方式规范举债，强化地方政府债务预算管理和限额管理。层层落实各级地方政府主体责任，加大问责追责和查处力度，完善政绩考核体系，做到终身问责，倒查责任。按照现代国家治理和建立现代财政制度的要求，要进一步依法加快建立规范的地方政府举债融资机制，基本形成覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”风险防控体系。

从经济周期、经济趋势和国家治理改革三维交集点看，为了更好地发挥地方政府专项债券的重要作用，一

方面需要发挥优势稳预期,另一方面需要针对不足防风险。

从世界各国的财政实践看,平抑经济波动通常是中央政府而不是地方政府的事权和支出责任,主要原因是由于地方政府本身没有相应的对冲工具。但是根据我国的国家治理体系和长期财政实践,地方政府实际和中央政府一起承担了平抑经济波动的功能。在这种特定的制度环境下,各方利益交集领域非常广泛,为了充分发挥优势,就必须用好政策预期这个手段。政策预期是各方面相关主体的利益交集点和激励调节器,从过去几年宏观调控政策看,地方债务对于稳定预期起到了“四两拨千斤”的作用。经第十三届全国人民代表大会第二次会议审议批准,2019年全国地方政府债务限额为240774.3亿元。其中,一般债务限额133089.22亿元,专项债务限额107685.08亿元。2019年全年新增地方政府债务限额3.08万亿元,其中,今年拟安排地方政府专项债券2.15万亿元,比去年增加8000亿元,为重点项目建设提供资金支持,也为更好防范化解地方政府债务风险创造条件。2019年1—5月,全国发行地方政府债券19376亿元。其中,发行一般债券9680亿元,发行专项债券9696亿元;按用途划分,发行新增债券14596亿元(包括新增一般债券5998亿元、新增专项债券8598亿元),发行置换债券和再融资债券4780亿元。平均发行期限明显拉长,2019年5月,地方政府债券平均发行期限12.0年,其中新增债券10.4年,再融资债券13.9年。这些政策信号符合市场预期,都产生了非常积极的反应。同时,地方政府债务不是孤立的问题,地方政府债务管理也不是孤立的财政政策工具和治

理手段,《通知》延续积极稳定预期政策轨迹的同时,在较大幅度增加专项债券规模的基础上,加强财政、货币、投资等宏观政策的协调配合,同时,根据目前经济趋势性及周期性特征,强调聚焦重点领域和重大项目,更大力度地稳定预期。

良好的预期需要积极的风险防范政策相配合。在发挥制度优势应对挑战的同时,必须充分考虑在经济L型走势的情况下,地方政府财政自给能力相对不足、存在一定道德风险的现实,积极加强风险防范。财政部部长刘昆在受国务院委托向第十三届全国人大常委会第五次会议作预算执行情况的报告时表示,坚决遏制隐性债务增量,督促整改政府投资基金、PPP、政府购买服务中的不规范行为,严禁各种违法违规担保和变相举债。妥善化解隐性债务存量,省级政府对本辖区债务负总责,省级以下政府各负其责,重点加强对高风险地区债务化解力度。地方政府债务管理在“严堵后门”的同时,一方面要“开大前门”。今年地方政府债务限额比去年增加2.18万亿元,平衡好防风险和稳增长的关系,保障地方重大公益性项目建设融资需求。《通知》明确,对没有收益的重大项目,通过统筹财政预算资金和地方政府一般债券予以支持。对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目,由地方政府发行专项债券融资;收益兼有政府性基金收入和其他经营性专项收入(包括交通票款收入等),且偿还专项债券本息后仍有剩余专项收入的项目,可以由承担专项债券项目建设任务的企业法人项目单位根据未纳入预算管理的剩余专项收入情况向金融机构市场化融资。另一方面又要“开好前门”,积极

主动防范风险。《通知》要求依据现行法律法规和政策规定,按照市场化改革方向,进一步细化完善专项债券管理及配套措施,从专项债券项目推介、保障项目融资与偿债能力相匹配、强化信用评级和差别定价、提升债券发行定价市场化程度、丰富债券投资群体、提高长期专项债券比例、加快债券发行使用进度等方面,提出相关工作要求,既支持做好专项债券发行及项目配套融资工作,又推动地方政府债券沿着市场化改革方向发展,实现让市场在金融资源配置中发挥决定性作用。专项债券期限原则上与项目期限相匹配,降低期限错配风险,防止资金闲置浪费。逐步提高长期债券发行占比,对于铁路、城际交通、收费公路、水利工程等建设和运营期限较长的重大项目,鼓励发行10年期以上的长期专项债券,更好匹配项目资金需求和期限。同时,建立正向激励机制,将做好专项债券发行及项目配套融资工作、加快专项债券发行使用进度与全年专项债券额度分配挂钩,对专项债券资金发行使用进度较快的地区予以适当倾斜支持。适当提高地方政府债券作为信贷政策支持再贷款担保品的质押率,进一步提高金融机构持有地方政府债券的积极性。

稳预期和防风险的政策效果最终都会取决于问责机制。问责机制是国家治理现代化以及建立现代财政制度的关键,也一直是地方政府债务管理的难点。一方面既要强化责任意识,谁举债谁负责、谁融资谁负责,从严整治举债乱象,另一方面允许合法合规融资行为。从我国地方债实践来看,实际情况非常复杂,特别是隐性债务问题,迫切需要明确的政策界限。如何权衡阶段性政策与长久性法治的

关于优化税务执法方式的路径分析

王宝杰

摘要：税务执法作为税收法治的重要体现，是依法治税的基础，与税收制度体系建设和税收征管模式发展相适应。近些年来我国的税务执法方式有了大幅改进，但仍存在一些问题与矛盾。本文通过梳理当前存在的四类执法风险，从税制设计、征管制度、外部环境三方面剖析执法风险成因，指出转变税收征管体制、重塑税收征管流程、优化征管资源配置、创新税收监管方式四方面的征管制度改革，是优化税务执法方式的根本途径。

关键词：税务执法；征管制度；风险管理

税务执法方式优化是税收现代化的重要体现，是国家治理能力的重要组成部分，契合了当下“放管服”精神，有利于转变税收征管体制，充分发挥税收职能作用。随着2001年税收征管法的修订实施，以及2012年以来国家税务总局全面推行的税务行政裁量权制度改革、税收执法权力清单制度和税务行政审批制度，我国税务执法方式有了大幅改进。但执法风险的存在，在一定程度上削弱了执法刚性，不利于税收现代化和国家治理能力建设。

当前存在的税务执法风险

税务执法风险从广义上讲包括税收执法风险与廉政风险，本文主要研究狭义的税务执法风险，是指税务机关及其工作人员，在执行具体行政行为的过程中，因故意或过失而未依法履行相应的行政职责或法律义务，并给国家或人民造成一定程度物质和精神损失，从而可能引致行政责任或法律责任等不利后果的可能。主要表现为以下四个方面：

（一）执法任务太多，“干不完”。

随着经济发展纳税人数量不断增加，在属地管理和专业化管理相结合的管理模式下，“人少、事多”是当前基层税务机关的常态。“人少”有时间性、地区性和部门性差异的原因，但“事多”有时是自身原因，比如货物和劳务税、企业所得税执法检查中督察内审、纪检监察等部门可能先后多次布置执法检查，导致基层执法任务数量大幅增加；应对任务时间与完成时限不统一，造成基层多次下户、重复下户问题；处置程序及反馈资料要求不一致，大大增加了纳税人的遵从负担。

关系，既要解决当前面临的突出问题，又要保持战略定力，在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力的现代化，是目前政策设计中的重大挑战。明晰地方政府债务特别是隐性债务的问责需要在国家治理现代化的进程中不断推进，需要在实践中总结经验，

也需要不断接受实践的检验。

总结起来说，在我国特定的经济周期和经济趋势下，为了更好地发挥专项债的作用，需要深化改革，进一步提高国家治理体系和治理能力。一方面，加强宏观政策协调配合，发挥优势，稳定预期；另一方面，加强风

险防范，针对不足，坚持疏堵并重，“开大、开好前门”“严堵后门”，合理强化地方债务管理，坚守不新增隐性债务底线。■

（作者单位：中央财经大学 世界银行研究局）

责任编辑 李燕