

政府债务管理：短板与弥补

中央财经大学 | 王雍君

22

以新预算法和一系列相关的政策文件颁布实施为标志，最近3年来政府债务管理得到了明显强化，但笔者认为仍然存在三大短板：法律框架、资本预算和政府问责制对债务管理的规定并不充分。期待在这三个方向上取得深度突破。

尽快颁布实施《政府债务管理法》

管理公款的底线是依据法律，但直到今天，我国依然没有一部关于政府债务管理的法律。2015年开始实施的新预算法对此作了一系列原则性规定，包括赋予省级政府在国务院规定的限额内以发行债券的方式举债的权力，债务资

金只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出，建立应急处置机制和责任追究制度。这些规定虽然非常重要，但也相当笼统，没有规定具体的操作机制与程序，而且多有疏漏。比如，并未规定“政府债务管理必须遵循法定预算程序”，只是规定省级债务“列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准。”另外，最近3年来，中央政府颁布实施的管理公共债务的政策文件超出以往任何时期，每个文件都关注特定主题。

但是，新预算法和相关的政策文件都不能取代《政府债务管理法》，主要有三个原因。首先，政府债务属于“公款”领域中非常重要的特定领域，需要特定

法律加以约束和规范。与私人债务不同，政府债务属于公共债务，没有真正的债务人——任何官员都不对其偿付承担任何个人责任，因而非常容易膨胀，其高风险和负面后果最易被转嫁给纳税人，并且很难控制。也由于其负担的长远性、模糊性和分散性，纳税人往往在债务上形成大范围的“财政负担幻觉”，采取“事不关己、高高挂起”的态度，从而诱使官员膨胀债务为政绩服务。许多经济和金融危机的根源，都与政府债务固有的“软预算约束”密不可分，至今亦少有例外。

其次，新预算法和相关政策文件都留给了行政部门在债务管理上的过于宽



泛的自由裁量权,导致对政府债务的有效控制和“硬预算约束”变得十分困难。我国的地方政府承担了经济发展和公共服务提供的双重责任,两类责任都比其他国家地方政府大得多。另一方面,体制内的财政集权又使多数地方政府尤其是欠发达地区的基层政府难以获得起码的自主收入来源。加上转移支付对特定用途的细节性规定过于僵化,地方政府一直有“违规举债”的强烈动机,此类现象近年有所收敛,但依然相当普遍。没有相对完备的框架性法律和细节性法律,很难设想可从根本上解决违规举债问题。这样的法律对于形成和引导针对政府债务的“市场约束”同样必不可少。以新预算法和相关政策文件颁布实施为标志,我国的政府债务管理模式正系统地由“行政规制型”为重心转向以“市场约束型”为重心,后者依赖相对完善的债券市场形成对政府债务的约束,与传统上依赖垂直的行政规制存在根本差异。实践证明,行政规制型模式有其难以克服的局限性,包括“上有政策、下有对策”,强化市场约束因而必不可少并且极端重要。然而,有效的市场约束依赖于一系列重要的前提条件,其中最重要的就是法律框架和细节,尤其是管理程序(规定谁在何时做什么事对谁负责)和债券信用评级,这些又都高度依赖相关信息的充分披露。近年来,要求地方政府披露相关信息的努力已经得到显著

加强,尤其是关于权责发生制政府财务报告的编制和披露。但这些努力只是初步的,法律基础也很不牢固,从而留给了各级政府和部门过多的自由裁量权。

最后一个理由是国际经验。许多国家都已经制定了相关法律管理政府债务,我国可以并且应该从中汲取宝贵的经验教训。

在资本预算框架下管理政府债务

无论在技术上还是法律上,我国至今没有解决好“政府债务如何纳入预算”的问题,虽然已经有了初步概念框架。其实,相对较好的办法就是开发资本预算,即各级政府向人大单独报告资本预算,并在资本预算的框架内解决“纳入预算”的问题。

资本预算扮演三个角色:引导关注政策工具(宏观经济稳定)、作为经济发展动力(投资于资产形成)、衡量政府净值(作为财政决策与管理焦点)。资本预算还可改进资源配置与会计核算。其中,最重要的是作为促进增长的杠杆,这意味着确保资产得到适当维护与购置资产同等重要,而今天“重建设、轻维护”的现象在我国比比皆是,为此要划清“经常性支出”和“资本性支出”,两者都作为日常财政管理的重要组成部分。划清两类支出,相当于划清政府的“消费”和“投资”,后者的实质是形成资产,需要债务加以支持。在这里,资本

预算作为一种缓冲机制,旨在增强税收与支出间的匹配性:资产的服务潜力及于未来若干年,若以税收融资提供,无异于形成负担(当前)与收益(未来)间的不匹配,这个问题只有在债务融资下才能解决。

就经济效率和公平而言,受益原则应为财政管理最为适当的原则,通过债务为投资或资产形成融资就是受益原则的具体应用。尽管资产的形成和维护也可以通过其他方式筹集资金,包括资本缴款(如财产税和对自然资源的征税)、经常性预算盈余和外部援助,但政府债务应作为其主要融资来源。债务必须与资产相配合,无论资产是否具有“公益”性质。具体地讲,财务上的匹配原则要求短期负债配合短期资产、长期负债配合长期资产。政府债务应在这个概念框架下,纳入资本预算的管理框架。

第一步应是清晰定义资本预算的范畴。从实用角度考虑,资本预算的合理范围应由三个标准综合确定:生产标准、长期和非销售。生产指标指资产的用途被限定为提供商品与服务,长期指服务潜力(耐用性)超过一年以上,非销售指持有资产的目的旨在提供商品与服务而非出售。

第二步就是在预决算文件中报告“资产”和“负债”,并遵从法定预算程序,向立法机关申报和执行经其批准的预算,这是“纳入预算”的准确含义。如



此，资本预算即可作为全面的财政纪律（形成硬约束）的重要组成部分，用以约束和引导各级政府与部门尽可能通过预算程序制定资本支出决策和财务计划。由于其特殊的复杂性和重要性，为形成和强化资产支出的资本支出确立单独的决策程序与机制极为重要。只有资本预算才能满足这一要求。

在资本预算实务上，应清晰定义“资产”，区分资产的“形成”与“维护”，区分资产的“存量”与“增量”，在此基础上，再确定需要多少资本支出。并非所有的资本资产（收益期跨越一年年度）都需要以债务融资，那些很容易以当年收入购置的资产（比如办公桌椅和电脑）纳入经常性（运营）预算更为适当。之后，再确定资本支出的收支缺口，并以此为基础确定需要的债务增量。如此，资本预算便可解决三个极为重要的资产——负债组合管理问题：最优存货（短期资产）水平如何确定、债务与税收融资的最优结构、财政稳定政策的角色如何界定。后者又涉及三个问题：资本支出的总量多大为好、可否解决衰退问题、引发持续通胀时支出应如何削减。没有科学的资本预算，这些极其重要的问题将难以解决。无论如何，资本预算对政府政策意图的表达（向社会发出政府打算在未来做什么的信号），以及确保财政纪律（要求通过预算程序制定政策）都至关重要。

新预算法在取消复式预算之规定的同时，并没有明确要求单独申报资本预算，也没有规定政府债务管理必须遵从法定预算程序，这使得资本预算制度的建立和实施变得复杂化。期待新的预算法实施条例有所弥补。无论如何，资本预算为管理资本性支出决策提供了切实可行的框架，包括采用量化标准评估资本项目的优先性排序。排序标准至少应包括五个：公众健康与安全、财务回报、资产维持——替代、对增长的贡

献以及服务强化。由于资源总量有限，合理确定资本支出的优先性（可分为高中低三个级别）在实务上非常重要，也比确定经常性支出排序更重要。目前各级政府的城市的资本支出决策中，依然没有运用适当的资本预算技术确定其优先性，导致稀缺资源不能流向最具社会回报的用途。

如同弥补法律框架和细节的缺失一样，发展真正意义上的资本预算以解决政府债务“纳入预算”遭遇的难题，非常重要和紧迫。新预算法一方面规定地方财政须保持平衡不列赤字，另一方面又赋予省级地方政府举债权和省以下申请代为举债的权力。既然允许地方政府借债，也就意味着允许地方财政赤字；既然允许地方赤字，也就意味着允许用债务弥补赤字。规定可以举债，同时又规定不能列赤字，明显矛盾。矛盾的根源在于取消了复式预算制度：经常性预算不能列赤字，资本预算必须列赤字，因为总有一部分资本支出需要甚至必须通过举债为其融资。就资本预算和地方预算而言，真正的问题不在于赤字和债务本身，而在于赤字和债务只应出现在资本预算上，因为完全通过年内收入为这些支出融资既不可行也不适当。不适当的主要原因很简单：破坏成本与收益的对称性。既然资本支出的收益覆盖未来若干年，由当前纳税人为其买单并不公平。不仅如此，资本预算还可以一举处理资本支出与公共债务涉及的其他许多重大难题，尤其是在民主决策程序上明智地花纳税人的钱。资本资产事关重大，有关政策、需求、排序、规划、融资、授权以及决策实施，都要求采用特别程序加以管理，包括管理政府债务。

需要指出，不要将部门预算中的“项目预算”（对应“基本预算”）与资本预算概念混同起来。资本支出和资本预算的范围远比项目预算宽泛。大量的资本资产并非以“项目”投资的形式形成

和获取。实际上，“项目支出”与“基本支出”概念相当含混。当务之急，宜按“经常性支出”和“资本支出”重新界定部门和政府预算，两类应单独向立法机关申报并经其审批。政府债务亦应纳入这一框架，包括使用经常性预算盈余偿付到期债务本息。

权责发生制财务报告与债务问责

近年来，中央政府和财政部加快了权责发生制财务报告制度建设的步伐，包括颁布实施一系列相关文件。新预算法也作了相关规定，包括在条件成熟时以权责发生制财务报告作为考核地方政绩的重要依据。债务问责正在进入政府问责制的视野，但依然面临许多实际困难。

最重要的是，以GDP为重心的政府问责体制应作深度改革：问责的重心从经济增长转向财政责任。强调市场力量的“决定性作用”，客观上要求政府责任从经济增长中逐步淡出，转向真正紧要的财政责任，即财政可持续性和财务健全性，而政府债务系其中最关键的部分。目前没有任何官员对此负有真正的责任，或者被追究过相关的责任。直到今天，这两类最紧要的财政责任依然悬空。

焦点在于：谁来问责？如何问责？在实践中，首先亟待解决的是党委、政府和人大相关责任是什么、如何划分，以及究竟由谁来界定违规（法）和责任由谁追究。只要这些问题依然含混不清，债务问责很容易变为纸面问责。这是当前各地普遍遭遇的问责困境的根源，也从一个侧面反映法律框架和细节的缺失将会带来怎样的前景和后果。推论起来，政府最难以被问责的一种财政责任，大概莫过于膨胀债务或债务失控的责任。“管借不管还”的幽灵仍在四处徘徊。

责任编辑 张蕊