

# 新发展格局下政府债发展与应用思考

全国政协常委、外事委员会主任 | 楼继伟

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),针对我国国内、国际形势发生的新变化,着眼于国家长远发展和长治久安,对经济和社会发展作出重大部署。《建议》提出,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。实现新发展格局需要各方面的改革和政策调整。这里,仅从政府债和新发展格局关系的视角,谈几点思考和认识。



## “十四五”规划和 2035 年远景目标对财政提出新要求

《建议》对“十四五”规划和到 2035 年经济发展目标采取了以定性表述为主、蕴含定量的方式,对今后 15 年的工作具有深刻的指导意义。《建议》提出的目标蕴意深刻,与财政关系较大的有如下五个方面:

一是强调发展质量和效益。以推动高质量发展为主题,引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上。相应地,财政也要提高支出的质量和效益,优化财政收入结构,提升社会整体经济效益。

二是突出消费的基础性作用。坚持扩大内需这个战略基点,以扩大消费市场为重点,使国内市场成为最终需求的主要来源。一方面,财政如何适配于消费趋势和方向的调整,促进社会消费。另一方面,不能再

走依靠投资“大项目”和房地产拉动增长的老路,优化投资结构,除推进强基础、增功能、利长远的一些重大项目建设外,重点是市政建设、基础教育、养老设施等。

三是缩小收入分配的差距。城乡区域发展和收入分配差距较大,尚有大量低收入人群,不利于动员内需市场,特别是扩大消费面。因此,《建议》提出要促进共同富裕,使居民收入增长和经济增长基本同步,分配结构明显改善。其中,重点是提高低收入群体收入,扩大中等收入群体,促进国内大市场的发展。

四是应对老龄化战略。《建议》明确提出,实施积极应对人口老龄化国家战略。一方面是扶老,推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系。另一方面是抚幼,增强生育政策包容性,发展普惠托育服务体系,降低生育、养育、教育成本。

五是基本公共服务均等化。《建议》提出，“十四五”期间，基本公共服务均等化水平明显提高；到 2035 年，要实现基本公共服务均等化。

上述目标的实现，需要公共财政发挥关键作用。考虑财政政策是中期政策，有一定的滞后性和惯性，需要提前行动，进行部署和安排。

### 国内大循环为主的条件下，提高政府债质量和效益

未来一段时间内，财政收支缺口可能会继续扩大，以帮助经济社会目标逐步达成，但长期来看，财政赤字不可能无限扩大。要着力优化两个关键性比例：一是支出比例，二是债务比例。

（一）财政承“重”：财政收支增速持续倒挂，公共财政收支压力不减

一是经济增速放缓，财政收入自然增长率受到限制。二是财政支出增速不减，收支增速持续倒挂。近几年来，财政收支增速倒挂的差距有所扩大。财政支出虽有压缩空间，但财政面对的是中长期结构性问题，压缩和调整需要逐步进行。三是潜在养老缺口。随着人口逐步老龄化，未来养老预算对于财政收支的压力日益加大。

（二）我国政府债的结构和层次

一是中央国债。弥补中央财政赤字，不强制要求对应到投资项目，既可以作为经常性支出，又可以用于资本性开支。中央财政赤字没有使用范围的限制，除了因中央财政要负责协调各地之间财力，引导基本公共服务均等化外，还要负责防范应对系统性风险等突发性事件的支出。

二是中央特别国债。特别国债要有稳定现金流资产与之对应，可不列入财政赤字，经全国人大批准，列入国债余额。最典型的是 2007 年中央财政发行 1.55 万亿元的特别国债，用于购买 2000 亿美元外汇储备，其中 900 多亿美元购买了外汇注资的汇金公司，近 1100 亿美元购买现汇，注入中投公司。中投公司 2007 年 2000 亿美元资本，到 2019 年底达 9469 亿美元资本，每年都有分红收益，完全覆盖了发债成本。

三是地方一般债。弥补地方财政赤字，只能弥补公益性资本支出部分资金的不足。公益性资本支出如

使用得当，可有效提升基础设施建设能力，推动经济发展，增加后续税收，从而增加还债能力，符合代际补偿原则。因此，地方一般债的限额与税收等一般公共预算收入相匹配。

四是地方专项债。根据预算法授权，国务院规定，有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，项目收益不足的，以对应的政府性基金或专项收入偿还。专项债的债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配，主要对应到能产生收益的投资性项目，偿还来源是项目自身现金流和政府性基金。2020 年 5 月，全国人大批准新增地方政府债务限额 47300 亿元。其中，一般债务限额 9800 亿元，专项债务限额 37500 亿元。

（三）促进国内大循环，政府债发力的着力点

未来政府债发挥的空间，还是在结构上下功夫，关键着力点是在支出结构、债务结构、转移支付结构等方面做文章。

一是要调整支出结构，增加经常性支出结构占比。加大对消费的促进和刺激作用，扩大对医疗、教育、养老、托幼等民生保障设施的投入，提升基本公共服务均等化水平，积极应对老龄少子化，这些主要靠增加经常性支出占比。我国 2035 年才达到中等发达国家的最低线和门槛，基本公共服务的水平和范围要比现在显著提高，未来政府财力要负担一些新的支出。这要求我们在“十四五”期间就要开始筹划，逐步提高标准、扩充范围。

二是要优化债务结构，提高地方一般债占比，降低地方专项债占比。《建议》明确，合理调整投资结构，加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。这些领域实际上大部分都是与公益投资相关的，大多不属于专项债项目，部分投资可考虑通过地方一般债来满足。

此外，加大转移支付力度，缩小收入和公共服务差距，不断提升质量和效益。

### 新发展格局下，充分发挥政府债的基础性作用

实现新发展格局需要一系列改革和政策措施。其