

关于政府债务问题的几点思考

财政部原副部长 | 张弘力

我国政府债务风险评价原则

对于当前政府债务的规模问题,目前有两种截然不同的观点。一是消极批判性的,二是积极效应性的。一方面认为政府债务规模急剧增加,给社会带来了巨大的债务风险和信用危机。另一方面认为,在特定的历史形势下,政府债务规模的扩大也促进了经济发展,积累了一批优质资产,许多政府债务是我们要付出的“发展成本”。

从多年来我国政府债务功能不断演进过程来看,政府债务的宏观调控功能逐渐增强,而传统的弥补赤字、平衡财政的功能渐弱,已然成为政府提振经济景气或熨平经济波动的逆周期宏观调控政策工具。所以,我们要从经济发展、债务规模与偿债能力多重视角,历史地、辩证地看待我国政府债务问题。在稳增长、促发展和防风险之间实现有效平衡,合理地利用债务手段,推动我国经济、社会可持续、高质量发展。对此,应坚持以下几个原则:

一是要坚持适度举债原则。要统筹考虑经济社会发展、国家宏观调控和平衡财政收支的需要,科学确定债务规模和债务水平。二是要坚持效率原则。讨论政府债务问题的关键,并不单纯是规模大小问题,重要的是资金使用效率问题。要统筹考虑债务资金促进经济高质量发展,从而增加财政收入,使债务负担与偿债能力相匹配,以此科学设计债务结构和债务期限,通过充分发挥政府投资的“带动效应”和“乘数效应”,激活经济发展内生动力,推动经济、社会高质量、可持续发展。三是要从避免财政金融风险交叉传染的角度,避免政府债务风险货币化,牢牢守住不发生系统性风险的底线。四是要从国际比较的全球角度,按照国际



通行的警戒标准,科学评价我国政府债务风险和债务水平。

要极为关注我国政府债务风险

截至2020年10月,我国政府债券存量规模已达44.8万亿元,占整个债券市场的比重超过40%,占GDP(2019年)比重超过45%。一方面,政府债券对我国经济可持续发展做出了突出贡献,发挥了重要作用。但是另一方面,政府债券的快速增长也引发担忧,其潜在的风险需要引起我们极大关注。

第一,当前我国政府显性债务虽然整体风险低于国际警戒标准,但是是一些地方政府债务规模过大,财政偿还能力明显不足,存在偿债风险。近年来,我国地方政府债务率持续上升,2019年已达82.9%,2020年预计将接近100%。截至2019年底,安徽、河南、内蒙古、福建政府债务规模超过7000亿元;贵州、辽宁政府债务规模超过8000亿元;四川和湖南政府债务余额超过1万亿元。

同期,我国经济增速放缓,减税降费力度加大,财政收入增速连续多年低于名义GDP增速。2015—2019年,财政收入增速分别低于GDP名义增速为1.2%、3.4%、3.5%、3.5%和4%。由于公共财政收入是政府偿债的主要来源,增速放缓直接影响了政府的偿债能力。近年来,地方政府土地出让收入增幅逐年收窄,2019年,国有土地使用权出让收入增速较上年大幅回落13.6个百分点。地方财政收入质量提升缓慢,2019年,经济欠发达省市税收收入占一般公共预算收入比重大多低于70%,公共预算自给率(一般公共预算收入对一般公共预算支出的覆盖程度)也均低于50%,偿债压力十分突出。青海、宁夏、黑龙江、贵州、内蒙古等西部和东北地区,2019年底政府债务余额与当年财政收入比率超过2倍。这些省市经济发展相对滞后,综合财力主要依靠中央财政转移支付,偿债资金来源单一,缺少可持续性,潜在的债务风险及化解难度较大。

第二,地方隐性债务规模较大,缺乏透明度,防范和化解难度和成本更大。由于统计口径等因素,各方对地方政府隐性债务的测算差异较大。据IMF测算,2018年末,我国地方政府隐性债务规模达30.9万亿元。由于融资平台债务、城投债等地方政府隐性债务,在统计过程中通常被列入企业部门负债,并不纳入财政预算管理的范畴。而实际上,这部分债务由地方政府担保并最终可能承担救助责任。从现有研究报告看,部分省市城投债偿债压力(还本付息额/综合财力)较大。重庆、湖南、江西城投债偿债压力超过35%,天津和江苏城投债偿债压力更是超过50%。由于这部分债务信息披露不足、透明度不高,更需引起政府高度关注。

第三,地方政府债券“借新还旧”依赖性很大,存在潜在的偿债风险。据统计,2020年1—8月,到期的专项债借新还旧的比例高达92%。再融资债券虽然是借新还旧,属于存量债务,没有扩大债务总量,但是很多地方的专项债项目近期收益甚微,还是主要依靠政府性基金偿还。2019年地方专项债余额为9.44万亿元,而对应的政府性基金预算收入为8万亿元。如果地方政府债务增速持续高于政府性基金收入增速,专项债可持续性将受到极大影响。目前,政府性基金收入高

度依赖的土地出让收入增长有所放缓,同时,土地出让收入中用于土地拆迁补偿、乡村振兴的刚性支出比例逐年升高,到“十四五”期末(2025年),土地出让收益用于农业农村比例将达到50%以上,极大挤压了专项债还债空间。

一般债券还本付息纳入地方财政预算管理,从整体上看风险相对较小,但也存在局部性或区域性潜在风险。一些经济相对落后的省份和地区,财政入不敷出,还债“借新还旧”,还本付息压力大。一些地方为追求短期政绩,存在盲目举债冲动,不但“新官不理旧债”,还“寅吃卯粮”过度举债,甚至将经常性项目包装成收益性项目,通过专项债解决一般性支出,债务缺乏长期可持续性。

驱动地方政府债务规模扩大有着复杂的成因,首要原因是地方政府为推动经济发展和城镇化进程,纷纷主导成立了各类融资平台。自2008年金融危机之后,各级政府强财政刺激、大量举债的政策持续不断,以求经济社会持续快速发展的势头不减速、不降低。二是中央与地方两级财政在体制、预算约束等方面存在一些问题。地方的财权与事权不匹配,地方政府的自给财力不足,依赖中央财政转移支付,导致地方政府预算软约束。另外,在管理上还存在监管不严、考核体系不够完善等问题。这就决定政府债务处置将是一个长期的、复杂的过程,需要一套完整的、稳定的制度安排,需要短期措施与长期政策有效协同。

从短期来看,要控制和减少存量债务规模,调整优化债务结构,集中力量化解存量集中到期风险,保持债务规模合理可控。可以考虑适度增发国债,通过中央加杠杆来缓解地方杠杆过高的困境。从中长期来看,要进一步深化体制改革,从体制机制上建立起防范、化解债务风险的长效机制。

第一,要从发展的角度,进一步推进经济社会高质量、高效率发展,通过改革、发展从根本上降低杠杆率和化解债务风险,这是治本之策。

第二,要从体制的角度,进一步加强财政体制改

革，理顺各级政府间的财政关系，细化地方政府事权，进一步明晰政府事权界限；稳定地方财力和财权，培育地方主体税种，适度推进房地产税改革；科学划分上下级政府之间的支出责任，解决地方财力和支出责任不匹配的问题。加强地方职能转换，减轻地方政府的债务负担。

第三，要从管理的角度，进一步完善政府债务管理约束机制。要严格执行问责机制，在发挥人大监督作用的基础上，逐步增强社会监督的作用，促进政府债务管理的规范化；要建立财政风险信用预警体系，开展对地方政府信用评级，强化绩效管理，提高债务资金的合理高效使用，实现风险收益动态平衡。在此基础上，要针对不同地方政府债务管理水平、偿债能力和资金使用效率，实行分类指导和差异性管理，解决债务管理“一刀切”问题。对于债务管理能力和资金使用效率相对高，基础设施建设需求和投资乘数效应大的地区，即使是中西部欠发达地区，也可以获得相对高的专项债务额度。对于债务管理能力和偿债能力较低的地区，即使是风险相对较小的一般债券，也要严格核定、适度分配债务额度。

第四，要研究处置隐性债务问题。可以通过组织大规模债务登记调查，编制地方资产负债表等方式，全面摸清地方政府隐性债务情况，提高地方政府财政的透明度，妥善处理隐性债务问题。□

责任编辑 雷艳

图片新闻



刘昆同志看望慰问部机关干部职工

财政部新闻办公室

2021年2月10日，财政部党组书记、部长刘昆等部领导来到部机关，看望慰问坚守在一线工作的干部职工，向大家致以节日问候和新春祝福。

