

管好用好政府投资 提升积极的财政政策效能

中国财政科学研究院金融研究中心 | 龙小燕

《政府工作报告》将今年经济增速预期目标设定为5.5%左右，提出完成今年发展目标任务，要稳字当头、稳中求进，宏观政策要稳健有效，积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。政府投资是扩大内需的重要手段，也是积极的财政政策的重要内容。2022年我国赤字率拟按2.8%左右安排，加之财政收入继续增长、加强财政资源统筹等，一般公共预算支出安排比上年增长8.4%，同时新增地方政府专项债券额度3.65万亿元，这都为加大政府投资，更好地稳经济、调结构、补短板、惠民生提供了条件。当前应管好用好政府投资，发挥政府投资撬动作用，带动扩大有效投资，稳定经济社会发展大局，推动高质量发展。

中央与地方政府稳健投资，提升积极的财政政策效能

2022年中央与地方政府投资的主要资金来源：一是中央预算内安排6400亿元，比上年增加300亿元，增幅4.9%。二是全国赤字率拟按2.8%左右安排，赤字规模33700亿元左右，比上年减少2000亿元。一方面，在保障必要投资的前提下适度降低中央与地方财政赤字，有利于增强我国财政政策的可持续性。另一方面，财政收入增长、财政资源统筹能够确保总体支出强度。再配合优化财政支出结构特别是投资结构、加大中央对地方特别是基层的转移支付规模、加强财政管理改革等，有利于提高财政支出的精准度、保障政府投资的数量和质量、提升积极的财政政策效能。在减税降费多措并举支持市场主体的背景下，财政收入增长有一定压力，但通过调入预算稳定调节基金，特别是通

过特定国有金融机构和专营机构依法上缴近年结存的利润，这些资金安排用于大幅增加对地方转移支付，帮助地方财政特别是县区财政缓解减收压力。如人民银行依法向中央财政上缴总额超过1万亿元的结存利润，此项收入源于多年来央行的外汇储备经营收益，不会增加经济主体税收负担，将主要支出用于减税降费背景下的留抵退税、加大中央对地方的转移支付力度，必将有效支持助企纾困、做好“六稳”“六保”工作。三是按照政府总体杠杆率保持基本稳定的要求，2022年安排新增地方政府专项债券额度3.65万亿元，与上年持平。截至2020年末，按照国家统计局公布的GDP数据计算，全国政府债务的负债率（中央与地方政府债务余额/GDP）为45.8%，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。预估全国政府债务负债率2022年仍会保持基本稳定，风险总体可控。经报全国人大常委会备案，2021年12月已提前下达新增专项债券额度1.46万亿元，旨在政策发力适度靠前。据统计，今年前三个月，新增专项债券已发行1.25万亿元，已完成提前下达的专项债额度的86%，有力支撑重大项目尽早开工建设。

优化投资结构，保障重点领域

政府投资要进一步优化结构，保障重点项目建设，优先支持已纳入国家“十四五”规划纲要、重点专项规划等的重点项目，适度超前开展基础设施建设投资。例如建设综合立体交通网、重要能源基地和设施、重点水利工程，完善防洪排涝设施；向民生项目倾斜，加大民生领域补短板力度，加快城市燃气管道等管网

更新改造、推进地下综合管廊建设等。

地方政府专项债券投向也要进一步优化,适当提高使用集中度,不撒“胡椒面”,坚持“资金跟着项目走”,强化绩效导向,聚焦重点方向、重点项目。一是重点支持在建项目后续融资。二是重点支持能够尽快开工的项目。例如具备条件的重大工程、新型基础设施、老旧公用设施改造等建设项目。三是向项目准备充分的地区倾斜,鼓励做深做细做实做好专项债券项目储备工作。四是用好用足专项债券作为重大项目资本金等政策,优化专项债券投向领域。五是进一步严格执行专项债券投向领域禁止类项目清单。严禁将新增专项债券用于经常性支出,如发放工资福利等;严禁搞形象工程、面子工程,如违规建设楼堂馆所;严禁用于商业化产业项目、房地产相关项目等。

此外,还要深化改革。推动政府投资改革,例如加强部门协调配合,进一步简化投资审批机制,对国家重大项目要实行能耗单列,做好用地、用能等要素保障,保障项目顺利推进。推动地方政府债券管理改革,加快地方政府债券发行使用进度,严格资金使用监管,进一步建立健全专项债券支出进度通报预警机制和违规使用专项债券处理处罚制度。例如对违规使用专项债券的地区扣减该地新增限额、暂停发行使用、收回闲置资金等。通过体制机制改革,切实提高资金使用效率,推动项目建设,尽快形成实物工作量,维护经济稳定增长。

发挥政府投资引导带动作用, 调动社会资本积极性

要用好政府投资资金,有效发挥政府引导作用,积极带动社会资本扩大有效投资。鼓励和引导社会资本参与基础设施和公共服务项目建设运营。2021年民间固定资产投资(不含农户)投资额30.77万亿元,占全社会固定资产投资总额的55.65%。要发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用,不断完善相关支持政策与改革,充分调动民间投资的积极性,稳定广大民间投资主体的预期。政府在与社会资本的合作中应弘扬契约精神,明晰法律责任,营造良好的营商环境,加大清欠力度,简化审批手续,降低税费成本。同时,加强与货币政策

协调,进一步疏通货币政策传导机制,引导更多资金规范流向重点领域建设。

此外,按照《政府工作报告》要求,中央预算内投资资金要加强与地方政府专项债券资金等的有效衔接,积极发挥政府引导作用,带动社会资本共同加大投资力度,扩大内需稳定经济增长。

强化预算约束和监管, 遏制新增隐性债务

《政府工作报告》指出,有序推进地方政府债务风险防范化解。因此,管好用好政府投资,更要加强投融资的规范性。要强化预算约束和政府投资项目管理,坚决遏制新增地方政府隐性债务,支持地方有序化解存量隐性债务。根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)要求,把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩,坚决遏制隐性债务增量,妥善处置和化解隐性债务存量。目前,通过硬化预算约束、严格审核项目、管控金融“闸门”、强化地方国有企事业单位债务融资监管等,坚决严堵违规举债融资后门,完善常态化监控机制,坚决遏制通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子。同时,已在上海市、广东省率先开展全域无隐性债务试点工作,下一步将总结经验、稳步分区分批推进扩大试点范围。并且,不断健全市场化、法治化债务违约处置机制,探索建立防范化解隐性债务的长效机制。鼓励债权债务人事事求是,因债施策,协商妥善处置存量隐性债务,防止恶意逃废债,保护各方合法权益,避免风险进一步蔓延累积。

此外,进一步加强多部门协同监管,健全监督问责机制。加强各级财政、发改、审计等部门间及与金融机构、国资系统的信息共享与监管配合,强化对违法违规举债融资行为的严肃追责问责。以持续的监管高压态势、强有力的问责机制形成震慑力,严肃财经纪律,做到发现一起、查处一起,坚决遏制新增隐性债务。同时,认真落实《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》,自觉接受人大全口径审查和全过程监督。□

责任编辑 张小莉