

财政承受能力评估：财政风险管理新工具

厦门国家会计学院 | 刘用铨 黄京菁

摘要：财政承受能力评估是进行财政风险管理的重要工具，有利于防范和化解地方财政风险，促进财政可持续发展。财政部高度重视财政承受能力评估工作。本文在梳理我国开展财政承受能力评估的法规政策制度要求以及已有的财政承受能力评估（论证）有益探索经验基础上，提出地方开展财政承受能力评估的初步建议。

关键词：财政承受能力评估；财政风险管理

为了防范和化解地方财政风险，促进财政可持续发展，政府部门应当对公共服务项目、政策开展财政承受能力评估。近年来，国务院、中央部委出台的关于公共服务与财政预算管理的法规政策制度，都对开展财政承受能力评估、考虑财政承受能力因素提出了明确要求。财政部高度重视财政承受能力评估工作，刘昆部长在全国财政工作会议上强调，“综合考虑财政承受能力和实施助企纾困政策需要，要保持一定的减税降费力度，保持政策的连续性”；“加强财政可承受能力评估，对拟出台的民生政策和项目，全面分析对财政支出的短期和长远影响，对评估认定财政难以承受的，一律不得实施。”在部署2022年财政工作时，再次强调“实施更大力度减税降费，增强市场主体活力。坚持以阶段性政策为主，与制度性措施相结合，兼顾财政承受能力和助企需要，实施

更大力度的减税降费。”

财政承受能力评估的早期实践： PPP项目财政承受能力评估（论证）

早在2014年我国就已经在PPP领域广泛开展财政承受能力评估（论证）工作。这是我国开展财政承受能力评估的较早实践。为了加强PPP项目风险管理，确保财政中长期可持续性，财政部门识别和测算单个项目的财政支出责任后，汇总年度全部已实施和拟实施的PPP项目，进行财政承受能力评估。2014年11月，财政部印发《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号），要求财政部门应根据项目全生命周期内的财政支出、政府债务等因素，对部分政府付费或政府补贴的项目，开展财政承受能力论证，每年政府付费或政府补贴等财政支出不得超出当年财政收入的一定比例。“通过物有所值评价和

财政承受能力论证”的项目，才可以开展项目准备等一系列后续管理，否则，该项目就不适合实施PPP模式。

2015年4月，财政部印发《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号），在识别PPP项目全生命周期过程股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等财政支出责任的基础上，进一步规定“每一年度全部PPP项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过10%。”这属于财政支出能力评估，除此之外，PPP项目财政承受能力论证还应开展行业和领域平衡性评估，防止某一行业和领域PPP项目过于集中。

前几年，个别地方从政府性基金预算、国有资本经营预算安排PPP项目运营补贴支出等，试图逃避PPP项目财政承受能力论证的监管，扩大了地方PPP项目财政风险。为此，2019

年3月,财政部印发《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》(财金〔2019〕10号),进一步严格要求“新签约项目不得从政府性基金预算、国有资本经营预算安排PPP项目运营补贴支出”,及时堵住风险漏洞。

地方开展财政承受能力评估的实践探索:从PPP项目拓展至全部政府投资项目

在开展PPP项目财政承受能力评估(论证)工作的基础上,我国一些地方将财政承受能力评估(论证)的范围拓展至所有政府投资项目和公共政策领域。如,2018年6月,江苏省泰兴市开展市级政府投资项目财政承受能力评估(论证);2021年10月,宁夏回族自治区石嘴山市开展政府投资项目财政承受能力评估。这些地方在政府投资项目财政承受能力评估实践中都要求,坚持以收定支、量力而行、尽力而为,紧紧围绕当地经济社会发展和人民生活需要,适度安排政府投资项目,优先保障在建工程、民生项目,区分轻重缓急,科学规划建设项目,合理确定建设规模和期限等。

在政府投资项目评审环节中,项目单位应当提交项目财政承受能力评估(论证)申请和项目绩效目标,并按照“单位申请——部门审核——政府批办——财政初审——政府审批——财政出具报告”基本流程开展财政承受能力评估(论证)。强化财政承受能力评估(论证)刚性约束,“要求政府重大政策重大投资项目制定、立项审批前必须进行财政承受能力评估(论证),超出财政承受能力的一律不得通过、不得立项审批。”

在具体风险控制方法上,泰兴市在综合考虑中央及省市“保基本民生、

保工资、保运转”等相关支出要求,以及PPP项目财政支出责任等因素基础上,规定政府投资项目年度累计财政支出责任原则上不得超过当年财政支出的5%。石嘴山市按测算公式“年度新增项目财政支出限额=财力来源-刚性支出”,合理确定政府投资项目规模。其中,财力来源包括一般公共预算财力、政府性基金预算财力、新增政府债券转贷收入等;刚性支出包括“保基本民生、保工资、保运转”及必需的发展支出、全口径债务财政应负担的利息、按照化债方案财政安排的化债本金、已列入预算的完工及在建项目应付工程款等。

对地方开展财政承受能力评估的初步建议

在借鉴PPP项目财政承受能力评估(论证)和地方政府投资项目财政承受能力评估实践经验基础上,笔者对地方开展财政承受能力评估提出几点初步建议:

第一,统一规范界定财政承受能力评估功能定位。财政承受能力评估是指识别、测算各类公共服务项目、政策相关的各项财政支出责任,科学评估项目或政策实施对当前及今后年度财政支出的影响,为政府财政管理提供依据。

第二,识别并预测各项公共服务项目、政策相关的股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入等财政支出责任。综合考虑国民经济发展趋势、当地产业发展以及国家财政体制改革等因素,预测当前及未来年度地方公共财政收入、公共财政支出规模。

第三,按照财政支出结构优化的总体要求,结合当地经济社会发展和人民生产生活的需要,合理规划当前

及未来年度各类公共服务项目、政策的财政支出所占比例(X%),提高教育、医疗卫生、住房保障等公共民生支出所占比例,并将该比例(X%)作为该类公共服务项目、政策的财政承受能力“上限”,即按照“每年某类公共服务项目、政策的财政支出/当年财政收入 \leq X%”控制某类公共服务项目、政策的财政支出规模。

第四,结合中央与地方财政事权和支出责任划分要求,合理界定测算公式的各项参数计算口径,避免财政承受能力评估工作“虚化”。其中,地方基层政府所取得的各项财政转移支付中,已经明确用途的专项转移支付资金或者其他专项资金,应当分别从测算公式的“分子”“分母”中剔除,而未指定用途的一般转移支付资金,则应当计入测算公式“分母”。

第五,强化财政承受能力评估的刚性约束,有效防范财政风险。公共服务项目、政策的具体实施单位应当严格按照规定程序进行立项申报并组织实施。公共服务项目、政策的实际支出额不得超出财政承受能力评估报告中确定的金额。对违反财政承受能力评估要求并造成财政风险失控的,应当严肃问责。

第六,通过政府购买服务方式引入行业专家与第三方专业机构,使其参与财政承受能力评估工作中预测、测算等专业性工作,发挥其专业优势,提高财政承受能力评估工作的科学性与独立性。□

【本文为福建省社科基金基地重大项目“财政绩效管理研究——构建公共部门绩效评价与激励管理融合机制及传导机制”(项目批准号:FJ2020JDZ067)研究成果。】

责任编辑 李艳芝