积极发挥财政在防范化解重大风险中的作用

粤开证券首席经济学家、研究院院长 | **罗志恒**

党的十八大以来，党中央坚持问题导向和底线思维，增强忧患意识，提高防控能力，着力防范化解重大风险；党的十九大把防范化解重大风险作为三大攻坚战之一；党的二十大基于国内外形势的复杂性继续强调必须增强忧患意识，坚持底线思维。财政是国家治理的基础和重要支柱。近年来财政在防范化解重大风险中发挥了重要作用，缓释了财政风险，并立足全局配合化解了一系列经济社会风险。2022年底的中央经济工作会议提出，“在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控”“要防范化解地方政府债务风险，坚决遏制增量、化解存量”。全国财政工作会议提出，“积极稳妥防范化解风险隐患，牢牢守住不发生系统性风险底线”，并对化解地方政府隐性债务、地方政府融资平台公司治理以及配合防范其他领域风险做了重点部署。

财政在防范化解重大风险中发挥了重要作用

近年来，全球变局加剧，逆全球化愈演愈烈，全球经济的运行逻辑从效率转向安全、全球产业链供给冲击明显增加，我国面临断链和“卡脖子”的风险上升。国内在世纪疫情和经济增速换挡的冲击下，总需求不足是当前经济运行面临的突出矛盾，经济增速下行引发的经济社会风险上升。基于国内外形势的考虑，党中央将防范化解重大风险置于较高位置，同时提出要更好统筹发展与安全，实现更加安全的发展。

财政积极服务保障党中央治国理政、当家理财。在宏观经济持续下行、微观主体面临重大挑战时，推出了大规模减税降费及退税缓税缓费措施，稳住市场主体，避免经济增速过快下滑和失业率大幅攀升；通过专项债等财政工具扩大政府投资，带动社会投资；通过研发费用加计扣除以及政府引导基金等推动经济高质量发展。对于地方政府债务风险尤其是隐性债务风险，始终坚持遏增量、化存量，强监管、严追责，建立了常态化的跨部门协同监管机制，地方政府隐性债务风险缓释可控，避免了财政风险向金融风险等蔓延。面临突发的疫情冲击，财政积极有为，扩张赤字，但又避免了大水漫灌，政府部门杠杆率总体上低于国际主要经济体水平，有利于增强财政的可持续性、提升防范化解风险的能力。

2023年财政面临以及要防范化解的重大风险

2023年我国经济社会发展面临新的情况，财政形势与财政面临的风险也发生新的变化。总体上看包括三个层次：一是财政自身运行的风险，主要是财政紧平衡仍将继续，地方政府隐性债务的防范化解仍是重中之重；二是经济社会风险财政化，房地产风险、金融风险等需要财政发力配合化解；三是制度层面导致财政风险尤其是债务上升的因素。

（一）财政运行风险：收支矛盾加剧，防范化解地方政府隐性债务仍是重中之重。近年来我国财政紧平衡的总体态势还将延续，主要源于经济下行、减税降费、支出刚性等。同时，伴随房地产市场长周期拐点向下，土地出让收入高歌猛进的时代结束，债务到期高峰陆续到来，总体上宏观税负过快下行、财政收支矛盾加剧。随着经济社会全面恢复常态化运行，经济将在低基数上持续恢复，但是仍面临一系列挑战和不确定性。全球经济下行导致外需对经济的贡献将从正转负，扩大内需成为施策的重点。但是，消费完全恢复并明显增长仍需一个过程，要多渠道增加城乡居民收入，解决消费意愿不足的问题；房地产风险犹存；出口下行将带动制造业投资下行，导致财政收入恢复性增长的基础不牢。稳投资尤其是拉动基建投资、化解房地产风险拉动房地产投资等重点工作需要保持较强的财政支出力度。从纵向的政府层次看，越到区县，收支矛盾以及“三保”困难越突出，高度依赖中央对地方、省级对地市区县的转移支付，否则流动性和支付风险可能出现。今年1—4月，一般公共预算收入同比较一季度大幅上升，但主要是基数效应，土地出让收入在去年负增长的基础上继续负增长。要对财政形势有清醒的认知，一季度低增速、二季度高增速、三四季度回落将会是今年收入形势的基本走势。

地方政府债务风险尤其是隐性债

务风险是近年来治理的重中之重，部分省份还面临城投平台公司有息债务集中到期、经营效率下降、转型不畅等问题。这种情况之下，城投债的集中到期以及部分地方政府土地出让收入等进一步下行，均可能引发金融机构的避险行为。同时，我国地方政府显性债务付息规模持续上升，导致债务付息支出增速较高，降低了财政统筹能力，不利于增强财政可持续性。

（二）经济社会风险财政化：房地产风险、金融风险等仍较突出。近年来我国经济社会风险向财政风险传递的倾向在提高，财政客观上承担了为经济社会风险兜底的角色。其一，房地产企业遭遇流动性困境，居民购房信心不足，房地产烂尾、房地产企业倒闭风险和房地产投资快速下行风险成为较大的经济风险。党中央采取了一系列纾困举措促进房地产市场回暖、提振市场信心，部分地方政府采取成立纾困基金等方式“保交楼”，这些举措增加了政府的支出责任。其二，金融风险在经济下行期暴露的可能性加大，为避免造成系统性风险，除了金融监管部门的处置措施外，财政还可能要先行垫付部分资金确保社会稳定。其三，城投风险与财政风险交织。

（三）体制机制问题：政府与市场关系不畅，政府支出责任过大。从根本上看，财政要防范的重大风险是政府与市场关系不畅、政府支出责任过大，政绩考核机制和地方政府间的竞争导致的刚性支出责任过大等问题。体制机制问题不解决，财政收支矛盾、地方政府债务风险问题将长期存在。

防范化解重大风险的财政政策建议

财政政策在防范化解重大风险上已有部分较好的做法可以延续并进一步加强，此外还要继续探索新的做法以更好、更有效率地防范化解风险，遏制增量风险、化解存量风险，守住不发生系统性风险的底线。

（一）防风险要基于促进高质量发展，发挥财政与其他政策的协同配合作用。一是防范化解风险要注意平衡好与经济发展的关系，不能在防范化解风险中引发更大的风险。今年以来，经济恢复常态化运行，服务消费明显反弹，一季度经济恢复超预期。但进入4月以来，经济恢复节奏有所放缓，4月制造业PMI处于收缩区间，CPI和PPI物价指数继续下行，青年人群调查失业率较高，规模以上工业利润仍负增长、应收账款回收期明显拉长。这种经济形势意味着财政要继续发力，扩大总需求，要进一步落实对制造业、中小微企业和个体工商户等特定群体的减税降费，要进一步加快专项债发行进度并投入到项目中。二是在经济社会风险与财政风险间建立防火墙。当发生经济社会风险如房地产、金融风险时，首先在部门内解决问题，避免风险外溢。三是加强经济政策与非经济政策、财政与非财政政策的协同配合，非经济政策在提振信心和预期上可以发挥更大作用，为经济政策的发挥创造更好的外部环境。今年1—4月，民间投资同比仅增0.4%，制造业投资增速下行，均反映出当前市场主体的信心仍不足，财政与其他政策要进一步从激发微观主体活力、提振信心与预期入手。

（二）增强财政资源统筹能力，优化支出结构，强化债务管理。一是统筹财政资源，盘活存量资金，进一步发挥公有制经济的优势。二是稳定宏观税负，以支出政策为主、收入政策为辅。近年来我国宏观税负快速下行，2022年一般公共预算收入占GDP比重下降至16.8%，较2021年下降0.8个百分点，比2015年的高点下降5.3个百分点。快速下行的宏观税负导致政府财政汲取能力下降，未来要予以适时调整。在微观主体的预期低迷情况下，企业和居民不愿意扩大投资和消费，收入政策难以促进经济增长，支出政策能直接带来需求扩大，从而促进经济循环。三是优化支出结构，提高支出效率。坚持有保有压地调整结构，将有限的资金用于高质量发展的刀刃上，促进科技创新、改善民生和加强基础设施建设投资等方面，减少一般性支出，进一步提高绩效管理水平。四是继续加大中央对地方、省对市县的财政转移支付，缓解财政运行中的收支矛盾和流动性支付风险。五是加强债务管理，促进地方政府隐性债务风险逐步缓释。进一步加强问责，硬化预算约束，杜绝新增隐性债务；对于存量债务，总体上通过与金融机构合理分担风险，通过市场化谈判降低成本、优化期限结构，以时间换空间，避免集中到期引发资金链断裂问题；引导城投平台向国有企业转型，建立规范的公司治理架构，探索新的业务模式。

（三）改革体制机制，以市场化法治化清晰界定政府职能和支出规模。内外部环境的复杂性和经济发展阶段决定了财政面临的风险将持续增加，防范化解风险的难度也将增加，要更多地采取改革的办法来化解风险。具体到地方政府债务尤其是隐性债务问题上，要进一步清晰界定政府与市场关系，明确政府规模和支出责任，避免地方政府尤其是区县政府陷入到近乎无限责任的状态。同时要建立起对地方政府更加包容、尽职免责的激励机制。

责任编辑 李丞