

硬化预算约束为财税体制改革铺路

2014年10月10日，本报记者 李文龙 来源：金融时报

近日，国务院出台《关于深化预算管理制度改革的决定》，就政府收支全口径预算、赋予地方政府依法适度举债权限、建立债务风险预警及化解机制等作出具体规定。

接受记者采访的专家认为，从决定频频出现硬化预算约束的字眼可看出，预算管理改革的总体要求是，使财政收支更加规范透明，通过增强预算的科学性把财政资金用在刀刃上，有助于财政资源的优化配置，提高使用效率，同时规范地方政府举债行为，防范和化解财政和地方债务风险，为下一步深化财税体制改革铺路。

决定中提出的明确一般公共预算等四类预算的收支范围，财政部财科所金融研究室主任赵全厚认为，政府收支纳入全口径管理，我国已经提了很多年，也是新的预算法的核心内容，相应地预算管理制度改革必须要体现这一内容。因为，如果管理制度跟不上，没有硬性要求，那么地方政府执行政策的积极性和主动性就不够，很容易走偏。

中国国际经济交流中心信息部部长徐洪才则对此表示，加强对地方政府预算的管理，拓宽其口径、范围和覆盖面非常有必要。将原来的“吃饭财政”、“建设财政”、社保基金都纳入预算，管理起来更科学，可避免地方政府产生盲目扩张负债、投资花钱的冲动。过去地方政府盲目上马了一些项目，虽然短期内可以拉动地方GDP，但是却把债务风险遗留下来，还造成了重复建设和财政资源的浪费，甚至滋生腐败，这需要从制度上找到原因。而政府预算体系定位清晰、分工明确后，就会遏制地方政府的这种冲动。

此次决定的另一亮点是把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。赵全厚认为，这是十八届三中全会后倡导的政绩考核多元化的体现，既要考虑到地方官员任职期间看得见的政绩，同时也要衡量为取得成绩付出的代价有多少，防止地方政府出现过度、违法违规举债推进“造城运动”的倾向以及调任后把债务留在当地的换届负面效应，有助于经济和财政可持续发展。而且，在现有行政管理体制

下，把地方债务纳入考核是大势所趋，如果没有这种硬性政绩考核约束，或者考核指标过于单一，比如 GDP、财政收入增长等，那么很容易把地方债务风险越放越大，或者把风险延后。当前不少地区的或有负债已然不小，有针对性的政绩考核机制将促使地方财政支出更为谨慎，坚持稳健的财政收支制度。

打破中央政府对地方发债的隐性担保，在决定中得到明确体现，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则，是新预算法赋予地方政府依法适度举债权限后地方债管理的根本原则。这在 10 月 2 日国务院办公厅发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》中，有同样的表述。

徐洪才分析说，以往的地方债务管理中有很大的不透明性，中央政府的“父爱主义”又使地方政府有过度举债的冲动。以后中央政府不再为地方发债大包大揽和兜底，而是修明渠、堵暗道，开启了地方市场化发债的路子，意在改变预算软约束的做法，由地方发债主体自己承担风险，这样既减轻了中央政府的负担，又促使地方政府强化预算管理，有利于降低财政风险。在自发自还的地方债务管理中，信用评级以及地方财政是否稳健，以及发债项目未来是否有现金流和收入，将成为发债能否成功的关键。如果地方债券的信用等级和还款能力差，那么对应的融资成本就相对较高。

赵全厚补充说，中央政府实行不救助原则是为了防范地方政府的道德风险，如此中央政府和地方政府的管理和处置责任就更加明确，但是救助和处置不一样，中央政府在地方债务风险预警和处置上还应承担相应的责任。

事实上，决定对此已作出详细而明确的安排，财政部要根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。

另外，中期财政规划管理的实行，也将为财政预算提供动态管理和中期调整的空间。