

优化地方政府债务结构,推动经济高质量发展 人大如何监督

林洪升 林志云

(北京晚达科技有限公司,北京,100010;广州市天河区人大,广州,510030)

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2024.05.007

党的十八大以来,习近平总书记对事关财政改革发展的重大长远问题作出一系列重要论述和重要指示批示。关于实施积极的财政政策,总书记强调“宏观调控必须适应发展阶段性特征和经济形势变化,该扩大需求时要扩大需求,该调整供给时要调整供给,相机抉择,开准药方”,并在历年中央经济工作会议上为财政政策定调指向,对赤字率安排、政府债券规模、税费政策、重点保障领域等提出明确要求。

2015年新预算法实施以来,随着专项债券规模不断扩大,地方政府专项债券已成为地方稳投资、扩内需、调结构,补短板,完善重大基础设施的重要抓手,在带动有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。如何更好优化地方债务结构,实施积极的财政政策,适度加力、提质增效,也充分体现在发债规模、优化结构和投向分布上。

财政资金取之于民,用之于民。在此过程中,人大如何准确把握监督政府债务的定位和原则,按照党中央决策部署依法监督,积极回应人民关切,加强人大对地方政府债务的监督,强化专项债券资金管理,加快项目实施进度,提高专项债券资金使用效益,切实防范化解政府债务风险,这对各级人大的监督工作提出了新挑战。

一、全国地方债整体情况

近年来,在促进经济复苏与缓解地方债务等诉求下,地方政府债券的规模不断增长,2023年末存量规模突破40万亿元,其在稳定经济增长、调整产业结构、改善民生及推动转型升级方面发挥了多方面的积极作用。2023年以来,稳增长需求不减,叠

加到期高峰来临及化债方案的实施,使地方债发行规模再创新高。

2023年,地方债券的新增发行限额维持在较高水准,达4.52万亿元。其中,专项债3.8万亿元,较上年略增0.15万亿元,但与上年实际发行的4.03万亿元相比力度有所收缩。发行节奏方面,政策靠前发力,一季度地方债发行规模创历史新高,二季度有所放缓,三季度以来地方债发行提速。

发行规模方面,在经济下行压力较大、地方债到期高峰来临以及一揽子化债方案实施的背景下,2023年共发行地方债9.34万亿元,同比增长为26.74%,发行规模达历史新高。截至2023年末,地方债存量规模已突破40万亿元,达40.60万亿元。

新增债发行方面,2023年的新债发行规模及占比均有所回落,全年共发行4.66万亿元,同比下降了1.85%。其中,新增专项债3.96万亿元,同比下降了1.76%,占全部地方债发行规模的42.36%。在地方债到期滚动压力及一揽子化债方案实施的背景下,再融资债发行规模及占比均达历史最高水平,共发行4.68万亿元,占地方债比重为50.12%,较上年同期大幅上升。其中,贵州、天津、云南等27个省份发行1.39万亿元用于偿还存量债务的特殊再融资债,积极助力地方债务风险化解。从地区分布来看,在财政持续承压的情况下,西部和东北地区的省份如贵州、辽宁、云南等地的再融资债占比较高,同时借新还旧的比例也较高,这在一定程度上反映了这些地区的财政偿债压力较大。

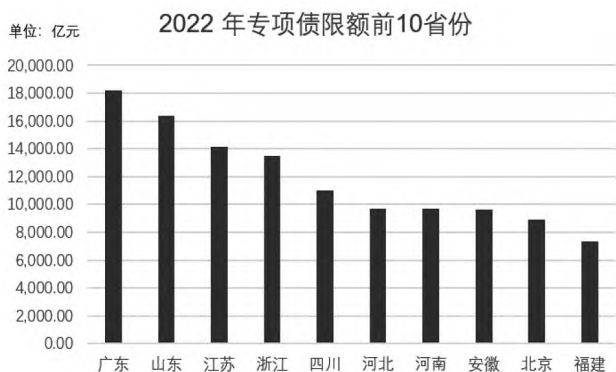
在十四届全国人大二次会议经济主题记者会

作者简介:林洪升,博士研究生,现就职于北京晚达科技有限公司《晚点财经》;林志云,广东省人大第十四届财经咨询专家,天河区人大常委会原党组副书记、副主任,二级巡视员。

上财政部部长蓝佛安表示,地方债务风险得到整体缓释,目前风险总体可控,将进一步推动一揽子化债方案落地见效,并表示“在债务化解过程中找到新的发展路径”。同时,2024年财政政策仍将“适度加力”,加强财政资源统筹,组合使用专项债、国债以及税费优惠、财政补助、财政贴息、融资担保等多种政策工具,适度扩大财政支出规模,促进经济持续回升向好。

二、广东省与各省的专项债情况对比

从债务限额分配的情况来看,经济较为富裕的省份通常能够分配到更多的债务限额,这反映出财政部在分配时充分考虑了各省市的财政实力和债务水平。2022年的数据图表展示了专项债务限额最高的十个省市的概况,其中广东省以其强劲的财政收入表现突出,一般公共预算收入高达13279.73亿元,居于首位。与此同时,广东省的专项债务限额相对于其公共预算收入的比例为19.43%,这一比率处于相对保守的水平,只比江苏和上海略高,分别为16.84%和19.12%。这表明即便是财政状况良好的地区,也采取了审慎的债务管理策略。



数据来源:Wind数据库

从发行期限来看,2018年广东省的专项债主要以5年期为主,此后发行期限逐年增加,最高的有30年。2018年至2023年,广东省专项债平均发行期限从6.25年增加至16.87年。横向对比江苏、山东和浙江的情况,它们的专项债发行期限分别为16.02年、17.47年和15.92年,广东省的专项债的发行期限排名第二。

从资金投向领域来看,广东省在专项债资金的分配上发生了变化。从2020年至2023年,广东省在市政和产业园区基础设施建设方面,资金占比从22.44%提高至43.99%。交通基础设施方面,投向轨道交通的资金大幅下降,从18.99%降至5.75%,投向

铁路的资金有所提升,从3.44%上升至7.35%。在农林水利方面,资金占比从4.23%提升至8.52%。与江苏、山东、浙江等省对比,可以发现以下特点。广东省在市政和产业园区基础设施方面的投入较高,远高于其他三省;在铁路交通等方面,四省投入比例大体相当;在棚户区改造方面,广东省的投入比例仅占0.22%,远低于江苏、山东和浙江等省份。

三、专项债资金存在的不足和问题

(一)专项资金项目绩效效能发挥不足,绩效评价水平有待完善

从整体上看,广东省专项债投资呈现投资力度大、投资面覆盖广、投资项目社会效益较强等特点,这体现了广东省一直以来将专项债作为提升社会综合效益,稳定经济增长的重点政策工具的特点。在重点领域的重大项目投资上,资金集中力度仍在继续提高,项目绩效有待提升。据媒体报道,湖南省某县负债率高达75%,曾耗资13亿元打造了历史文化街区,但因为经营不善,导致项目收入很难覆盖利息和本金支出。

2023年,广东省投资在100亿元以上的项目有3个,与浙江、江苏等省份持平,1亿元以下的项目占比较高。从平均投资额来看,广东省(不含深圳市)平均项目投资额为1.6亿元,浙江省、山东省、江苏省的平均项目投资额分别为1.58亿元、1.35亿元和1.46亿元。从总体上来看,广东省平均项目投资额表现均优于以上省份,在投资金额集中度上还有提高的空间。

尽管广东省人大对重大项目的投资有委托第三方进行绩效评价,但评估项目的效能和影响仍然有限。全面实施绩效管理,通过绩效评估结果指导各地区债券的配额限额的分配任重道远。

(二)地区间专项债的额度分配可以更加灵活适度

地区间债券额度的分配,不仅要考虑国家重点投向领域、各地区公益性项目建设需求等,还要考虑地方债务风险、地区财力等因素。欠发达地区的基础设施建设需求高,但因财力较弱,负债率较高,可获得的专项债额度不足的情况仍然存在。

以广东省为例,2023年广东省新增专项债投向比例中,珠三角地区为72.61%,而粤北、粤西和粤东的分配比例分别为9.40%、9.22%和8.77%。在城乡资金分配上,2023年投向县域的比例只有两成左右,也仍有较大的提升空间。

四、优化地方专项债,人大如何作为

第一,继续发挥专项债对稳增长的推动作用。积极的财政政策要适度加力、提质增效。地方政府专项债券作为实施积极财政政策的重要手段,对于扩大有效投资、扩大内需、稳定增长具有显著的推动作用,其公开透明的属性与低融资成本也有助于降低地方政府隐性债务风险。但是,在使用这一债务工具的同时,要注意控制新增额度的总体规模、发行节奏,优化债务结构,提升债务支出绩效,在风险可控前提下保持经济平稳增长。

第二,人大及其常委会围绕预算和地方债建立全周期的监督机制。围绕政府预算草案、预算调整方案、决算草案的审查批准和预算执行监督,规范工作程序,完善工作机制,开展全过程监督。在审查批准年度预算、决算和监督预算执行中,人大将地方政府债务作为审查监督的重点。建立全周期的债务使用监督程序,以年初债务余额限额为基础,年末债务使用情况,跨年度、跨周期的对债券使用情况进行监督。

第三,强化人大的专题调研和代表审议。人大通过组织开展专题调研、专题询问、人大代表审议等方式,让人大和人大代表提前介入,深入了解政府债务管理情况,提出有针对性的建议和措施,确保政府

债务资金的有效使用和风险防控。

第四,加强绩效评价与评价结果应用。人大牵头委托开展独立第三方评价,基于结果导向,运用科学的方法、规范的流程、相对统一的指标与标准,从项目进展、资金到位情况、项目产出、存在问题等方面,对地方债和专项债项目的效能进行综合性测量和分析。确保专项债资金和项目达到预期的绩效目标,提高债券资金的使用效益,接受第三方和社会各界的监督和约束。

一言以蔽之,财政的预算能力,就是国家治理能力。地方政府在通过发行债券,提高政府支出水平、推动经济发展的同时,亦容易产生更多依靠债务驱动经济发展的冲动。因此,各级人大在以人民为中心、发展全过程人民民主的过程中,必须以宪法赋予的监督职责使命为应有之义。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在坚持党的领导下,实现正确监督、依法监督、有效监督地方政府债务,让积极的财政政策和稳健的货币政策,在新时代顺应新理念,在适度扩大财政支出规模、促进经济持续回升向好的同时,防范化解地方债务风险,建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制。真正体现“有权必有责,花钱必问效”,债券投资到哪里,人大监督和规范公开透明就跟踪到哪里。

人大代表应当按时出席本级人大会议

张天科

(宝鸡市金台区人大,陕西宝鸡,721000)

人大代表是代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力的,有关国家或者地方本行政区域的重大决策、国家机关领导人员的选举和任免等,都要经过与会人大代表的认真审议,经过人民代表大会会议以法定的票数来表决通过。按时出席本级人民代表大会会议,不仅是代表的责任和义务,更是法定要求。一般情况下,一年一度的人代会代表必须参加,不得缺席;代表因健康等特殊原因不能出席会议的,应当按照规定请假。

在各级人大会议举行前,代表确因身体原因或者其他原因不能出席本级人民代表大会会议,应在接到本级人大常委会关于召开人民代表大会会议的通知后,尽快向本级人大常委会,或者向原选举单位的代表团负责人等提出书面请假报告,被批准后,可以不出席人民代表大会会议。在人民代表大会会议期间,代表如果有紧急或者特殊的情况需要请假,也

要提出书面请假报告,经代表团负责人签署意见,报经大会会议秘书处批准后,方可离开会议。根据代表法的规定,未经批准,无故两次不出席本级人大会议的,其代表资格终止。

因此,各级人大代表要以饱满的政治热情和高度的政治责任感参加本级人大会议,服从大会安排,遵守大会纪律;还要注意树立一个良好的会风,聚精会神、全力以赴地开好会议,积极审议发言、提出议案或者建议、批评和意见,依法行使好表决权,切实履行好代表的法定职责。对无故不参加本级人民代表大会会议,或指派他人违法代替参加会议,不履行代表职责,有负于人民重托和信任的失职行为必须严明纪律,该批评的批评,该处理的处理。如本人不想当代表,不愿履行代表职责,超过两次不出席本级人大会议的,应责成其辞去代表职务,依法终止代表资格,以儆效尤!