

关于地方政府债务预算管理的研究

罗 岚

(哈尔滨市第六医院财务科,黑龙江 哈尔滨 150001)

摘要:我们国家地方政府在举债权以及预算管理制度上仍然存在不完善的地方,2014年我国《预算法》将举债权完成修订,地方政府当前的预算管理顺理成章的变成当前阶段制度建设涉及的内容,制度相关的分析以及演变方向具备非常多的研究空间。基于此,本文针对我国家债务预算管理情况进行相关分析与总结。

关键词:地方政府债务;预算管理制度;余额管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.22.027

1 当前地方政府债务预算管理发展情况

1.1 《预算法》修订之前地方政府债务预算管理相关实践

2014年新《预算法》修订之前,地方政府无法举债,只可以使用融资平台以及当前事业单位间接地进行举债,债务并不会与政府预算融合在一起管理,因此也就更不要说进行预算管理了。这样的举债形式造成地方政府债务管理只停留在当前政府的发展层面上,上级和下级政府对于举债行为在当前信息认知上的认知程度并不高,管理能力需要进一步得到完善。

可是这样的一个阶段部分地方政府开始自主针对地方政府在当前债务上采取的预算展开相关的管理。从实践情况分析,这一阶段地方政府采取的债务预算管理展现出了两种不同的特征:首先,一些地方试点的推行,如浙江省和河南省焦作市以及山东省青岛市都曾经针对这一方面展开过研究实践;其次,地方政府当前债务预算在进行管理上涉及的管理范围以及管理程度十分有限,例如青岛市在地方展开政府性的债务预算管理过程中,针对事业单位当前的债务执行的就是备案制,其本身并不会将其纳入到政府债务的预算编制中,而浙江省采取的地方政府性的债务管理则将发展的着眼点放在债务举借以及偿付的计划制定上,这也不能够将其称之为一种严格意义上的预算管理。

1.2 《预算法》修订之后地方政府债务当前在预算管理制度上的安排

当前阶段地方政府首先采取的是限额管理;其次采取的属于一般债务以及专项债务分别管理的一种模式,第三是举债权限被逐步下放。地方政府当前债务预算采取的是一种限额管理模式,目的是处置当前地方政府在债务上的整顿创新发展提出的基本要求,因此具备一定的合理性。合理性主要是体现在当前地方政府存在的历史债务大多数都是通过融资平台以及事业单位作为渠道获得,因此这种债务的类型是隐性债务以及担保等方式构成的一种债务,因此在对这些债务进行整顿时,存量债务当前进行的清理和鉴别具有缓冲期,限额管理当前的目的是尽可能的让地方政府能够在债务上完成减量,加快地方政府在债务变革上的发展进程。除此之外,地方政府当前债务风险上展开的管理同样也是针对地方政府信用展开的一种预期管理模式,由于当前各级政府存量债务在一定时间中的偿付较为集中,因此导致部分地区流动性偿债风险较为明显,余额管理这种模式会影响市场针对政府债务风险的预期,这种方式严重地阻碍了地方政府日后的举债行为。因为有庞大的国有资产作为支撑,因此地方政府当前的债务信用风险相对比较可控,甚至通过采取债务整顿的方式还会有部分发展空间。

2 政府在债务整顿上的思路与具体的发展研究

当前政府在债务预算制度上的安排,不可以忽视当前阶段地方政府债务治理所存在的现实环境。日前地方政府所进行的举债开始从隐性间接举债朝着政府债券的方向发展。一般来讲这样一种制度转型通常具备两种基础思路:一种是和我们国家社保发展过程中使用的一种与“老人老办法,新人新办法”的一种发展思路类似,存量债务主要是通过政府去完成接收并且对于按期完成本息的偿付进行负责,新增加的债务则需要严格依照公开发布的地方政府债券存在的一种模式,存量债务和增量债务之间需要单独进行管理,最终完成对历史存量债务的消化;另外的一种是在转型过程中整顿存量的一种债务,采取债务置换和其他形式,将存量债务短时间里朝着地方政府债券模式转变。这两种思路有彼此的利弊,思路一是逐渐进行转型,变革带来的影小,可是容易产生一些“糊涂账”,地方政府还有可能会出现对于债务规模进行瞒报等行为。思路二是在转型过程中广泛的进行债务上的合理整顿,短期变革产生的压力较大,矛盾出现较为集中,可是变革相对更加彻底。

3 地方政府债务预算管理制度展望

3.1 省级政府层面推进限额管理变为余额管理

按照上文进行的分析,我们国家日前所执行的地方政府债务限额管理方式和当前政府制定的相关制度能够保持一种紧密的配合,具备合理性。可是从持续的方向发展看,政府当前债务限额管理主要针对政府在债务流量上的一种合理的控制,不能够完全和当前预算权责发生制度上的有效建立保持一致。限额管理制度无法促进地方政府针对债务规模以及偿付期限结构上的合理安排,同时也无法促进人大和公众了解政府债务整体数量以及收支的计划安排。另外,因为当前阶段地方政府债务模式上比较单一,主要是政府债券,在合理的置换债券之后,就可以清楚的得出债券的偿付情况。所以,从持续发展分析,省级政府发展层面上的地方政府债务所展开的预算管理可以考虑朝着余额管理这种全新的发展模式去进行转变。

3.2 统合政府预算,将一般债券与专项债券统一管理

日前地方政府的一般债务和债券债务划分的管理模式,其中很多是基于制度惯性,停留在债务举借与偿付的一种制度性上的分割,理论依据的支撑较为薄弱。从持续发展的情况分析,当前通常包含公共预算、政府性的基金预算、国有资本当前经营预算、社会保险基金预算存在定位并不是十分清楚明确等问题,预算之间缺少合理的统筹和有效的规划等,在当前预算进一步创新变革过程中针对预算制定的统筹协调机制上进行强化是必然的发展趋势。所以,一般债务以及专项债务彼此之间也需要进行合理的统筹,也属于四本预

算统筹管理中的重要意义。

3.3 将债务预算设立单独模块,并制定规划

建议针对地方政府债务单独开展管理,能够独立的建立一本预算展现地方政府债务举债以及具体的偿付安排,也能够当前的预算管理过程中建立单独的模块去完成信息的有效统合。针对地方政府债务预算单独分账,主要是针对以下几点展开考量:

首先,在当前预算资金实际的管理用途分析,地方政府当前债务资金主要是局限在公益性费用上的支出,其和预算管理过程中时常产生的支出存在差异,两种资金用途产生显著差异的资金统筹需要显示在同一个账目上,无法有效的观察经常性收支与资本性收支的特点。当前预算过程中需要把两类资金用途统合在一个账簿上展现出的是延续了政府预算收付实现制的传统,这种模式具备的优势是有效实现了政府资金流量上的管理和控制,可是针对政府资金投向和资金筹措使用出现的权责关系等信息反映相对较差。以往的收付实现制需要逐渐的过渡到权责发生制这种预算管理方式,与其相对的,资本性收支和经营性收支当前的分立也属于当前权责发生制转型过程中的核心举措。

其二,从当前预算管理资金周期分析,地方政府债务的投向侧重资本性上的支出,资金使用的周期相对较长,并且在收付实现制下预算账目无法真实的展现出地方政府债务资金具体的使用周期,针对持续投放的资金管理,如何将需要的资金流量和以往预算里的经常性收支完成统一规划,并能全面了解掌控地方政府当前在债务投向和投资期限安排以及日后偿付方案等包含资金周转整体流程的相关信息,在当前预算科目分析,进行预算管理具备不可忽视的意义。

3.4 在余额管理基础上设置地方政府债务天花板

按照国际发展经验,多个国家针对地方政府债务一般采取余额管理模式,需要按照政府发展的实际规模完成指标上限的建立。

就当前我国发展情况而言,日前地方政府在债务执行上的限额管理制约了债务发展在规模上限的合理控制,尽管当前地方政府所制定的预算对地方政府债务的余额进行了公示,但是这种机制使得债务规模上限在控制上的力度变得弱化。这种管理情况下地方政府具体的举债额度主要是由国务院进行确认,并将其上报到全国人大以及其常委会批准,国务院在对各省和自治区以及直辖市年度进行举债的额度考量的基础,需要把地方政府当前的债务规模考量在其中,可是这在对债务额度进行确认的同时却并不能够将其纳入政府预算管理的环节中。在其转变为余额的管理之后,地方政府当前举债受到债务规模情况的影响,年度举债在额度上的确认需要将其融入预算管理中。

如果地方政府当前强化对债务余额展开管理,地方政府在债务规模指标上限的有效确认还要关注国际上的经验是否适用等问题。其一,需要关注划分债务具体指标当前涉及到的统计范围,针对当前国际发展经验分析,不仅包含了政府在其债务多少上的相关指标,同时也包含了对主权债务规模指标的衡量。其二,存在差异的债务指标当前的统计范围,其内涵自然存在差异,我们国家地方政府债务主要是其在公益性资本中的支出,在债务指标的风险指标进行确认之上,不仅需要国际经验给予考量,同时还需要对指标统计范围所具备的适用性考率在其中。

3.5 合理展开债务预算,有效对地方政府债务风险跟踪、预警

地方政府日前在债务上产生的流动性风险以及当前信用风险属于政府对于风险进行衡量的两个不可忽视的层面。信用风险当前

的指标需要针对政府本身的偿债能力和可能存在的风险展开必要的预警,并且在标准政府债务超出地方要求的同时需要把其当成是债务风险确认的核心指标。地方政府债务上产生的流动性风险需要对地方政府制定偿债规划是否安全的角度对其给予考量,当前地方政府需要具备一种理想的偿还债务的能力,除此之外在具备充分的能够抵债资产和理想融资能力的基础上,政府债务仍然具备流动性的风险,债务期限在结构上需要进一步朝着合理的方向发展,债务到期的时间出现扎堆的情况,其使得短期偿付存在困难,或者政府因为受到经济发展周期波动变化情况产生的影响最终使得财政收入当前提升的速度降低以及收入的整体数量降低,这些都会导致地方政府在资金管理上产生流动风险。

结束语

政府财政预算管理需要严格的参照并执行国家的有关法律法规,真正的实现有法可依和有法必依,实现执法必严以及违法必究,切实执行相关的法律责任,并最终完成好法律宣传等相关教育工作,企业以及民众也需要履行法律义务,保障个人的合法权利,针对政府财政预决算采取有效的监督与管理。

参考文献

- [1]李俊生,王淑杰.论国会预算权力的实现机制:基于中美两国的比较分析[J].宏观经济研究,2011,(3):8-13.
- [2]樊丽明,黄春蕾.中国地方政府债务权责划分:实践探索与改革建议[J].中央财经大学学报,2006,(8):1-5.
- [3]李燕.地方政府性债务期待规范化、透明化管理[J].中央财经大学学报,2009,(12):1-5.
- [4]马海涛,崔运政.地方政府债务纳入预算管理研究[J].当代财经,2014,(6):23-31.
- [5]李贞,张文静,张宏洋.我国地方政府性债务的预算管理研究[J].地方财政研究,2017,(8):66-72.
- [6]王银梅,陈志勇.地方政府性债务预算管理研究[J].经济研究参考,2016,(32):29-40.
- [7]李贞,张文静,张宏洋.我国地方政府性债务的预算管理研究[J].地方财政研究,2017,(8):66-72.