

# 人口结构、财政支出刚性对地方政府债务的影响分析

赵 瑛

(财信资产管理中心,河北 秦皇岛 066000)

**摘要:**人口结构对政府财政支出有很大的影响,也会间接地影响地方政府债务规模及抗风险能力,要想更好地做好政府债务管理,需要了解人口结构与财政支出刚性及地方政府债务之间的关系,这也是地方政府债务管理工作需要了解的一个重要内容。本文根据现有研究资料,结合自身对政府债务管理的认识,在研究当中先阐述了人口结构、财政支出刚性分别与地方政府债务规模及其发展之间的关系,在此基础上分析了这三者之间的影响机制及其原理,更加全面的了解三者之间相互影响、相互制约的存在机制。最后,针对地方政府债务管理及风险防范、人口结构调整等提出了相应的对策建议。

**关键词:**人口结构;财政支出;刚性;政府债务

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2021.27.009

## 1 引言

目前,我国地方政府财政管理基本上采用扩张型财政政策。这种策略使得政府的财政支出负担比较大,这一点在公共建设工程建设任务重的地方尤为明显。我国的地方政府财政收入水平有限,这是由我国发展中国家的性质决定的。在财政收入水平有限的情况下,满足财政支出持续增加的需求就需要通过债务的形式,来解决财政收入的不足。而地方政府负债水平过高,会对政府的各项管理工作产生较大的负面影响,甚至会对政府的行政能力和社会稳定带来不利影响。

## 2 人口结构、财政支出刚性、地方政府债务概述

(1)人口结构。人口结构是经济社会发展的一个重要因素,人口结构变化对财政支出、经济发展都会产生较大的影响。我国在人口结构划分上并没有一个系统的标准,但是从实际的人口管理工作中可以看出,我国的人口结构基本上可以分为未成年人、成年人两大类型,而在成年人当中则涵盖了青年人、中年人和老年人。当然,在人口结构划分上,也可以从性别的角度进行划分,但是从性别的角度进行划分与财政支出刚性之间并没有必然的联系。

(2)财政支出刚性。财政支出刚性是衡量地方政府财政状况的一个非常重要的指标。所谓的财政支出刚性是指压缩财政支出规模的难易程度,按照这一标准进行划分,财政支出越容易压缩,说明财政制度的刚性也就越小,反之财政支出的刚性也就越大。对地方政府来说,影响财政支出刚性的因素有很多,比如本地区的经济社会发展状况,政府的公共投入计划,本地区的人口结构及其变化等等。

(3)地方政府债务。地方政府债务是指在一个节点上财政收入不足以满足财政支撑,不得已举借的债务,是一个存量概念,主要包括法定政府债务及隐性债务。对于地方政府来说,不管债务形势和性质如何,到期以后都应该主动履行自己的债务责任。截至2020年末,地方政府债务余额接近26万亿,逼近100%的警戒线,如何控制地方政府债务规模快速增加,是我国在债务管理中需要解决的一个重要问题。

## 3 人口结构对财政支出刚性的影响

### 3.1 人口流出对财政支出刚性的影响

人口流出形式有两种,即单纯的人的流出和户籍的流出,这两种形式的人口流出会对财政支出刚性产生不同的影响。一方面,单纯的人流出,并不会降低政府的财政负担,因为我国地方政府在人口管理当中,尤其是在社会保障体系当中,都是以户籍为标准进行的,相关的保障性支出也是以户籍为标准进行核算的,这种情况下单纯的人的流出并不会直接地降低政府的社会

保障性支出,除了政府的保障支出以外,其他的社会公共支出,比如说教育支出、公共建设支出等也是以户籍为单位进行计算的。另一方面,户籍的流出,户籍的流出会减少本地的人口规模,而人口规模的减少,客观上会降低政府的财政支出负担,尤其是在公共管理事务性支出、保障性支出等方面,但是也会带来税收等方面的减少,尤其是对GDP的影响也非常明显,客观上会减少财政收入水平,进而会影响到财政支出刚性。

### 3.2 老龄化人口比重对财政支出刚性的影响

从年龄的角度看,社会财富主要是由中青年创造的,未成年人虽然不直接创造财富,但是却是未来财富的创造者。所以说在人口结构当中,最为理想的结构就是倒金字塔,也就是老年人在整个人口当中所占的比重比较低,中青年人所占的比重第二,未成年人所占的比重最高,因为这样可以为社会贡献源源不断的劳动力。但是对于绝大多数地区来说,现在的人口结构并不理想,根据国家最新的人口普查数据,我国已经进入了老龄化社会,这就意味着老龄人口在整个人口当中所占的比重比较高。这一点在地方政府支出刚性中表现的更加明显。老年人比重逐渐增高,与之对应的社会保障性支出也会逐渐的增加,而这些老年人相对中青年而言,对社会经济发展和GDP的贡献会越来越小,所贡献的税收也会降低,而税收降低,客观上会进一步强化财政支出的刚性。

## 4 财政支出刚性对地方政府债务的影响

### 4.1 财政支出刚性主导政府财政支出规模

从财政支出刚性的定义当中可以看出,财政支持规模是导致财政支出刚性的一个重要因素,一般情况下两者之间是正比关系,但是在实践中也有一些例外情况。这一点从我国一些地方政府的财政支出情况可以明显的看出来。当然这里的财政支出规模是相对而言,在具体的核算工作中需要将其进行单位换算,将其换算成每个人的财政支出规模,这样才能更加客观的反映各地区的财政支出的客观性和合理性。

### 4.2 财政支出刚性是决定政府负债决策的关键条件

从前面的分析中可以看出,财政支出刚性决定了整个政府的财政支出规模,如果政府的财政收入能够满足财政支出的规模需求,政府在预算工作当中就不需要举债,但是实际上大多数地方政府的财政收入不足以满足政府的财政支出需求,除了少数中部地区的地方政府能够满足自己的财政支出之外,大多数中西部地区以及东部部分地区的地方政府财政收入水平都是相对有限的,之所以财政收入有限,一个非常重要的原因就是我国仍然是一个发展中国家,整体的发展水平决定了政府的收入水平不会太高,也就意味着政府很难获得足够多的财政收入,当收

人不能满足支出的情况下,必然要通过举债的方式来满足公共管理的需求。

## 5 人口结构、财政支出与地方政府性债务控制建议

### 5.1 促进人口流入,拓宽劳动容量

要想进一步提高地方政府的财政收入水平,降低财政支出刚性,有效控制和降低地方政府性债务规模,就需要对现有的人口结构进行调整。对地方政府来说,在人口结构调整当中,主要可以采取三项措施,一方面,可以采取积极鼓励生育的政策,在当前国家三胎政策已经放开的情况下,通过鼓励生育提高新生儿出生率的办法调整和优化人口结构;另一方面,在本地区经济社会发展中,采取户籍制度改革来推动流动人口服务和管理体制创新,通过人才引进的方式来调整现有的人口结构,增加中青年人在整个人口当中所占的比重;第三,积极促进就业,拓宽劳动容量,以创业带动就业,积极发展和完善城乡一体的社会保障体系,创造平等和谐的生存、发展环境,支持和鼓励小微企业发展等。

### 5.2 强化预算约束,提高财政支出控制能力

政府要想降低财政支出刚性,将地方政府性债务规模控制在一个合理的范围之内,就需要在财政管理工作中将支出控制作为一项重要工作来抓,并做好以下三方面工作,一是健全预算支出标准体系,针对地方政府预算编制,中央可以出台指导性指标,地方政府在编制的过程中需要根据中央政府指导标准进行编制,并对编制内容和过程进行更加全面有效的监督;二是全面实施预算绩效管理,在限额预算基础上进一步完善预算绩效管理体系,强化预算方案编制监督机制建设,针对预算执行进行针对性的监督和偏差分析,对预算执行过程中的偏差问题详细分析其原因,采取行之有效的纠偏措施,进一步强化预算执行监督能力。三是强化预算管理工作,可以采用限额预算的方法,确保本级政府的财政支出在合理的范围内,尽量避免盲目投资建设的情况出现,利用内外监督机制,尤其是审计工作的强化预算执行监督,建立健全预算执行责任制,对发现预算执行问题及时查处、追究相关责任人的责任。

### 5.3 防范债务风险,合理控制地方政府债务规模

近年来,在媒体报道中可以看到,地方政府债务风险概率逐渐增加,一旦出现资不抵债会极大的影响政府形象,也会对经济社会的发展,尤其政府的运行和社会保障产生的负面影响。所以,地方政府债务管理应做好以下三方面工作:一是加强政府债务动态监控机制,及时排查政府债务风险隐患,做到风险早发现、早报告、早处置,尤其是要核算好政府负债规律及偿债时间,及其对政府财政管理工作的影响,尤其是政府负债率,应该作为动态监控的主要对象;二是多渠道筹集资金,提升偿债能力,化解存量债务。通过大力培植财源、推进 PPP、加大招商引资力度增加财政收入,不断提升抗风险能力。其中,扩大财政收入是解决的地方政府高负债问题的关键,只有扩大了财政收入,才能及时偿还债务,降低债务风险对地方政府的负面影响,PPP 模式的合理运用可以降低政府的财政负担,但在实施过程中,要对 PPP 项目进行全面细致的监督,确保参与 PPP 项目的私营部门认真履行自己的建设和管理职责;三是应在政府债务限额内举借债务,并将政府债务分类纳入预算管理。同时,控制举债规模、规范举债和偿还方式,及时加强信息公开,将政府债务余额、限额、资金使用、项目建设进度、运营以及形成的资产情况向社会公开,强化社会监督。

总之,经济社会的快速发展,对政府的财政管理工作提出了更高的标准和要求,任何一个地方政府在财政管理当中都要考虑到人口结构、财政支出刚性、债务规模等一系列的因素,以此制定详细的财政管理政策,不断优化支出结构,以满足经济社会的发展需要。

## 参考文献

- [1]陈习琼.云南省人口年龄结构、老龄化现状与特征——基于人口普查数据的分析[J].经济研究导刊,2019(28).
- [2]刘奕佚.中国财政赤字的经常项目效应研究[D].复旦大学,2014.
- [3]何代欣.“十四五”时期中国财政空间研究——基础条件、国际比较与维持策略[J].经济学家,2021(08).
- [4]刘琪.地方政府债务与赤字财政政策关系研究[J].中国管理信息化,2021(13).