

正确认识和把握防范化解财政债务风险

□ 陈建奇

财政是国家治理的基础和重要支柱，在优化资源配置、促进社会公平、实现国家长治久安中承担着重要职责。防范化解财政债务风险是国家稳定运行的必然要求，是防范化解重大风险的重要内容。近年来宏观经济减速促使财政矛盾突出，财政债务规模较快扩张，财政债务风险挑战备受关注。习近平总书记在全国金融工作会议上发表重要讲话强调，各级地方党委和政府要树立正确政绩观，严控地方政府债务增量，终身问责，倒查责任。2021年中央经济工作会议提出，要正确认识和把握防范化解重大风险。深入研判当前财政债务风险新表现新特征，积极研究防范化解财政债务风险之策，既是贯彻落实党中央防范化解重大风险的基本要求，也是增强财政可持续性 & 保持宏观稳定的内在要求。

正确认识财政债务风险的表现及特征

财政债务风险并非纯粹的理论问题，政府债务危机在实践中并不鲜见。从2010年希腊债务危机到2022年斯里兰卡债务危机，政府债务风险已经成为难以回避的现实问题。根据国际金融协会(IIF)发布的《全球债务监测》显示，2021年全球债务总额从2019年的255万亿美元大幅上升至303万亿美元，债务占全球GDP比重达到351%，表明疫情全球性扩散对全球债务问题造成较大冲击，政府、企业 & 个人债务问题突出。在此背景下，正确认识中国财政风险问题，既要立足疫情冲击下全球减速分化的客观形势，也要着眼中国具体的财政收支管理制度，切实厘清财政债务风险的表现及特征。

从宏观总量看，财政债务风险升级源于宏观经济减速。2022年上半年，全国一般公共预算收入105221亿元，按自然口径计算下降10.2%，全国一般公共预算支出128887亿元，比上年同期增长5.9%，全国政府性基金预算收入27968亿元，比上年同期下降28.4%，全国政府性基金预算支出54826亿元，比上年同期增长31.5%。与之相对应的是，2022年上半年全国GDP增速同比仅为2.5%，在有半年度统计数据以来，当前的经济增速仅高于2020年同期水平。经济大幅减速导致财政收入快速下降，为扭转经济下行趋势，政府实施减税及增加财政支出等政策促进宏观稳定，财政减收增支加剧财政收支矛盾，导致偿债

能力下降，推升财政债务风险升级。

从收支结构看，财政债务风险升级源于土地相关收入大幅下降增大地方政府偿债压力。尽管中央与地方政府都发行债券，但中央政府债务负担不高，地方政府财政风险问题较为突出。地方政府除了税收等公共预算收入之外，政府性基金收入在财政收入中扮演重要角色，有些地方与土地相关的基金收入甚至接近综合财力的半壁江山，房地产形势变化对地方财政风险具有较大影响。2022年上半年，地方一般公共预算本级收入57558亿元，按自然口径计算下降7.9%。地方政府性基金预算本级收入26070亿元，比上年同期下降29.7%，其中，国有土地使用权出让收入23622亿元，比上年同期下降31.4%。2022年上半年地方国有土地使用权出让收入占地方一般公共预算本级收入的41%，地方国有土地收入大幅下降加剧地方财政收支矛盾。特别是近年来房地产市场严格调控的效果已经逐步显现，房地产大幅上涨的局面得到了有效控制，客观上对地方土地出让等产生持续冲击，地方政府性基金预算收入减速压力可能持续存在，对地方财政偿债能力的影响不断释放，地方财政风险面临较大挑战。

从风险水平看，财政债务风险升级源于债务规模的持续扩张。弥补财政赤字靠债务发行，财政收支缺口决定财政债务增量规模。2022年政府工作报告提出，今年赤字率拟按2.8%左右安排，比去年有所下调，有利于增强财政可持续性。然而，当前实现全年经济目标的压力较大，财政收支矛盾突出，债务规模将呈现较快增加的态势。除了公共债务之外，地方融资平台债务也被视为债务的重要组成部分。根据IMF发布的数据显示，从2016年至2021年，中国地方政府融资平台债务余额从20.31万亿元增长到49.88万亿元。尽管债务具体规模仍有待检验，但债务规模较快扩张却是难以回避的事实。财政债务规模上升，对政府还本付息产生的压力不断加大，对综合财力较弱的中西部地区债务偿还能力可能构成较大挑战，加剧区域债务风险分化局面。

从溢出影响看，财政债务风险升级源于地方政府债务对金融系统的外溢影响。财政风险不仅要分析债务自身风险问题，也要深入探讨财政债务对其他市场的溢出效应，研判是否会引发系统性风险。我国财政债务风险主要集中在地方层面，分析溢出影响重点应厘清地方

政府债务与其他市场的联系。根据财政部2021年《地方政府债券市场报告》，2021年，银行间债券市场投资者持有地方政府债券292959.59亿元，占比96.68%，银行间债券市场投资者中，商业银行持有占比83.60%。如果地方财政债务风险不断升级，地方政府债券价格波动或者违约的风险将上升。由于商业银行对地方政府债务风险敞口较大，如果地方政府债券出现问题，那么商业银行可能出现大量不良资产，导致商业银行面临资产不抵债的挑战，促使金融市场系统性风险升级。

把握防范化解财政债务风险的政策重点

防范化解财政债务风险根本在于守住不发生系统性风险的底线，促进宏观经济稳定发展，推动财政实现增收节支。然而，国内外宏观形势颇为复杂严峻，经济发展的不确定性较高，我国经济稳增长压力依然较大。如果实施增收节支的财政政策，可能促使市场主体面临更大困难，导致总需求进一步减弱，经济企稳压力会更大，不利于宏观经济的持续恢复。对此，实施更加积极的财政政策是宏观政策的必然要求，意味着短期财政支出还将持续增加，财政收入由于减税及经济增速放缓而面临减速挑战，结果是财政收支压力将进一步加大，财政债务持续增长的趋势短期较难逆转，财政债务风险短期将呈现上升态势。把握防范化解财政债务风险的政策重点，既要创新财政管理制度，守住不发生系统性风险的底线，又要注重深层次改革，为财政中期改善奠定基础。

完善国库现金管理制度，守住不发生系统性风险底线。防范化解财政债务风险，首先是守住不发生系统性债务危机的底线，然后才是如何化解债务风险的问题。然而，什么因素决定政府债务是否发生系统性危机？归根结底就是现金流。如果拥有充裕现金流，理论上讲不论是企业或者政府，都不会出现债务无法偿还的问题，也就不会出现系统性债务危机。对于政府来说，最重要的就是财政现金流能否满足财政支出需求。近年来，虽然政府财政债务规模不断升高，但政府现金流也持续保持高位运行。截至2022年6月底，中央与地方财政在中国人民银行存放的现金余额为45748亿元，近3年来中央与地方财政在中国人民银行的库底现金余额一直在3万亿元以上。世界上没有哪个国家财

政存放如此之多的现金，也没有哪个国家因为财政有如此大量的现金而陷入财政危机的，表明我国当前财政债务风险底线总体可控。未来，必须坚持完善国库现金管理制度，为守住不发生系统性风险底线提供充足的现金流。

优化中央与地方债务结构，构建地方债务风险化解机制。尽管当前我国债务总体并没有系统性风险，但结构上的问题备受关注，特别是有些地方政府债务高位运行面临财政不可持续的挑战。对此，应逐步构建债务风险化解机制，重点从两个方面进行推进。一是中央政府的债务仍然处于较低水平，未来，中央政府可以适当增加债务融资，降低地方政府债务融资压力，由此优化中央政府与地方政府债务的结构。二是构建地方政府债务化解机制。通过优化债务发行机制推动地方政府债务发行阳光化、透明化，避免隐性债务的上升，让地方政府债务按照计划进行科学的债务融资。同时，通过国家开发银行等机构为地方政府提供低息贷款，置换现存较高利率的地方债务，降低地方政府还本付息压力，从根本上缓解地方政府债务爆发系统性风险的压力。

深化财政体制改革，理顺中央与地方各级财政事权财权。财权与事权相适应，各级政府不缺位不越位，不会导致事权财权不匹配引发的财政收支矛盾，这是高效财政治理的必然要求，也是防范化解财政风险特别是地方财政风险的重要手段。根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性，清晰界定各级财政事权。适度强化教育、科技研发、企业职工基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、粮食安全、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域(流域)生态环境保护与治理、国土空间规划及用途管制、防范和督促化解地方政府债务风险等方面的省级财政事权。将直接面向基层，由基层政府提供更为便捷有效的社会治安、市政交通、城乡建设、农村公路、公共设施管理等基本公共服务确定为市县级财政事权。按照政府间财政事权划分，理顺各级政府间收入关系，参照税种属性划分收入，规范收入分享方式，完善省以下转移支付制度。



产业链政策与产业政策有何不同

□ 杨 振

近年来，单边主义和保护主义盛行，逆全球化思潮甚嚣尘上，全球产业链格局发生重大调整。特别是新冠肺炎疫情暴发以来，利用市场机制在全世界范围配置资源，不再像之前那样便利可靠。产业链上任何一个环节，哪怕是技术含量不高的普通零部件供应，都可能因“市场被迫关闭”影响产业整体运行。提升产业链水平，自然成为各国政府政策聚焦的重心。产业链政策就是在这样的背景下进入政府决策和公众视野的。2020年以来，我国各地普遍推广实施产业链“链长制”，使得产业链政策广为人知，学界关注者与日俱增。一个值得思考的现象是，学界对传统产业政策的看法存在较大分歧，但对产业链政策形成的共识则远大于分歧。同样是针对“特定产业”设计的政策，为何产业链政策更容易凝聚共识？与传统产业政策相比，产业链政策到底有何不同？

厘清何为产业链政策，定义产业链是关键。产业链就其表现形式来看，是在设计、制造、运营等环节存在技术经济关联的企业，为实现价值增加等经济活动而合作，由此形成的复杂网络结构。产业链同时也是市场专业化分工的结果，同产业内各类企业基于专业分工形成的特定经济关系，“链”则是市场主体被重新联系起来而呈现出的不同形态。通过网络结构和企业生态体系，产品的生产、流通和销售，由这一链条上的相关企业通过分工合作共同完成。不同的企业选择在产业链不同环节从事经济活动，而后由市场机制协调资源在企业间的配置。与产业链有关的一个概念，是经常被并列提及的“供应链”。供

应链是企业从采购生产资料到制成产品，并经由销售、运输网络把产品送达需求终端，将供应商、制造商、分销商直到最终用户连成一个整体的企业生态体系。通俗地理解，产业链是从产业整体视角看企业间各种关联关系，供应链则立足于单一企业视角看企业间的上下游关系，因此产业链范畴要宽于供应链。所谓产业链政策，就是用以协调产业链条上企业之间的合作关系，保障产业链条稳定可控的一系列政策支持体系。不同于企业组织的被动“自适应”，主动降低企业利用市场协调生产的交易成本，是产业链政策的核心职能所在。由于分工模式转换，利用产业链协调生产的成本呈现上升趋势。现代产品比传统产品需要更高度度的专业化，生产由“基于产品的分工”转向“基于知识的分工”。“一个产业一个企业链主”的时代已经过去了，像福特汽车这样的单一垂直整合制造商，自行设计和制造全部或大部分零件的日子，也已经一去不复返了。全球分工体系把各类专业企业聚集在一起，在研发、设计、制造等方面实现跨界合作。产业链由此出现深度分层：核心生产企业依赖于一级供应商，后者又依赖于二级层，而二级又依赖于第三层、第四层……在全球分工新格局下，一旦遇到“逆全球化”“疫情冲击”或“关键环节供应受阻”，利用市场协调产业链的交易成本升高，跨区域交易可靠性减弱，大规模更换产业链中的任何环节，都变得非常困难。知识分工基础上的产业链合作，比传统分工模式更需要大幅度降低市场交易成本。

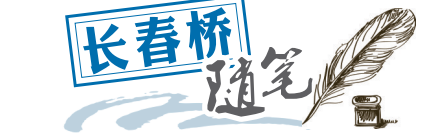
中央明确提出，增强产业链供应链

自主可控能力，形成具有更强创新能力、更高附加值、更安全可靠产业链供应链。实现这一目标，不仅需要数量众多的企业愿意专注于产业链关键环节，形成牢牢把控这个特定环节核心技术的能力，也要求市场协调生产的成本足够低，使得产业链各环节的企业更容易合作。这意味着，产业链供应链自主可控能力的提升，更加依赖专业分工和市场主体。可是，从我国政策实践来看，在以“链长制”为代表的产业链政策实施过程中，无论省市县，产业链“链长”皆由地方主要领导挂帅。由地方官员担任“链长”，显然会有行政权力介入市场经济运行，为何产业链政策在学界并没有像传统产业政策那样引起巨大分歧呢？

众所周知，传统产业政策是为实现规范产业准入、优化产业结构、提高产业竞争力等目标，政府针对特定产业提供的政策性支持或管制。学界关于产业政策的作用，一直以来存在较大争议。支持者认为政府能够利用产业结构演进规律，可以培育主导产业、发挥规模经济优势，促进经济健康发展。持不同意见的学者认为，产业政策是政府对市场运行规律的干预，既不公平也缺乏效率，甚至有人认为迄今为止产业政策鲜有成功范例。而政府推动的产业政策若要成功，还要满足系列条件：一是政府要站得高，必须知道什么样的产业结构是好结构、什么样的市场结构有利于市场发展活力；二是政府要看得远，必须具有前瞻性，知道哪些产业能够成为主导产业、新兴产业或战略性新兴产业；三是政府要走得稳，必须能够对政策运行自我纠偏。政府能否做到上述三点，争论

不休。因此，学界关于产业政策的分歧通常大于共识。

产业链政策，虽然从“形”上看起来像传统产业政策那样，有行政权力介入特定产业市场运行，但其“神”是运用行政权力降低市场运行的制度性成本。两者在理论基础、政策设计、目标导向和实施路径上均存在较大差异。第一，从理论基础看，传统产业政策多构建在“市场失灵”理论基础之上，而产业链政策的理论基础是更好利用“市场分工”而非矫正“市场失灵”。第二，从政策设计看，一个产业是否需要“强链、补链、延链”等判断，作为“链长”的政府官员高度依赖“链主”企业及其配套企业提供的市场信息。而传统产业政策对产业进行选择性支持时，需要政府部门进行非市场化预测和判断。第三，从目标导向看，传统产业政策突出规模导向，产业链政策更强调企业间协调合作能力。地方以产业链招商形成的产业链集群，有助于深化分工，降低企业间合作配套成本，为企业在特定环节“心无旁骛”从事自主创新提供条件。第四，从实施路径看，产业链政策主要针对产业链“特定环节”给予政策性支持，而传统产业政策则主要针对产业内“特定企业”给予非对称性支持。一言以蔽之，产业链政策更好地实现了有为政府和有效市场的有机结合，这是产业链政策更容易凝聚共识的逻辑所在。



《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《意见》)提出，在有效保障能源安全供应的前提下，结合实现碳达峰碳中和目标任务，有序推进全国能源市场建设。作为全国统一大市场特别是要素和资源市场的重要组成部分，能源既是各类商品生产形成的重要基础支撑，同时能源作为一种商品也需要形成全国统一市场。稳妥推进全国统一的能源市场建设，对于推动国内市场和国际市场更好联通，为经济社会发展提供坚强能源动力保障具有重要意义。

保障能源安全供应是建设统一能源市场的前提。建设安全市场首先要立足内需、畅通循环，使能源生产、分配、流通、消费各环节更加畅通，使能源市场供应具有可靠性、稳定性、可持续性。坚持立足国内、补齐短板、多元保障，完善保供储销体系，提高能源供应链的稳定性和弹性。坚持立足国情，稳妥推进，注重发挥煤炭、煤电“压舱石”的基础保障作用，着力完善好煤炭市场体系，加快建设统一电力市场体系，适时组建全国电力交易中心，稳妥推进天然气市场化改革，持续提升油气勘探开发力度，确保能源市场安全稳定。建立完善体现节能和技术进步对于能源安全稳定供应贡献率的市场激励机制，丰富和提高能源供应链的弹性和韧劲。

绿色是我国能源发展的底色，也是建设统一能源市场的必然要求。一是建立和完善能源绿色发展和清洁能源货畅其流的机制。用市场力量壮大清洁能源产业，实施可再生能源替代，加快建设统一的电力市场体系，促进绿色能源占比提高，推动煤炭和新能源优化组合，让传统能源清洁化、清洁能源规模化，能源市场绿色化。二是结合实现碳达峰碳中和目标任务，坚持全国一盘棋，科学有序，稳步推进。立足以煤为主这个基本国情，抓住能源绿色低碳发展这个关键，加快能源结构调整步伐，实现能源生产环节持续降碳提效，持续降低化石能源消费比重。三是深化改革，积极探索建立反映包括可再生能源在内的清洁能源的环保价值、绿色低碳价值的市场机制，统筹考虑煤、油、电等多种能源之间的关系，不断突破体制、市场、行业、政策、技术等壁垒，让市场机制保障“生态优先、绿色发展”的落地落实。

开放是市场的基本属性。全国统一的能源市场不是自我封闭，而是要形成一个规则统一、竞争充分、高度开放、运行有序的能源市场格局。我国是全球最大的能源生产国和消费国，当前和今后都需要全方位加强国际合作，实现开放条件下的能源安全。我国是世界第一大原油和天然气进口国，有着较高的对外依存度。近年来，陆续组建的油气市场体系建设发挥了重要作用。但是由于起步较晚，我国的油气交易中心距离高效配置油气资源，形成国际化、开放性的具有国际影响力的交易平台还需时日。目前我国只有原油期货品种，还没有成品油和天然气期货市场，相关能源品种基准价格的形成还存在缺陷。健全油气期货产品体系、规范油气交易中心建设、优化交易场所，是我国能源市场建设的重要内容。这需要进一步加快和规范油气交易中心建设，提升油气交易中心资源配置功能，增密交易规则与国际接轨，与区域市场产生更广泛的联系，增加交易规模，丰富交易产品，增强对各市场主体的吸引力。

科技创新是建设统一能源市场的强大动力。促进科技创新和产业升级是建设统一能源市场的应有之义。科技之于市场，既是实现市场促进能源资源在更大范围内畅通流动的保障，也是通过统一大市场推动能源重大科技成果转化应用、提升能源产业链供应链现代化水平，实现科技自立自强、推进能源产业升级的现实需要。能源市场既包括能源资源商品的交换，也涵盖能源新技术、能源新业态、能源装备研发设计制造和成套能力等方面

全国统一能源市场建设

□ 卢延国

面。建设统一的能源市场一个重要目标就是促进能源领域自主创新成果市场化，形成支撑科技创新和新兴产业发展的体制机制。围绕能源安全供应、清洁能源发展和化石能源清洁高效利用三大方向，着力突破能源装备制造关键技术、材料和零部件等瓶颈，推动全产业链技术创新，实现传统能源技术装备升级换代、新型能源技术装备自主创新、清洁能源技术水平显著提升；全面打造数字能源、智慧能源，提高能源市场的信息化水平，牢牢把握未来能源发展的主动权。

坚持法治化是建设统一能源市场的重要原则。加快能源管理、监管的立法工作，完善能源市场监管程序，加强市场监管的标准化、规范化，加快建立起与全国统一能源市场相适应的法律法规体系。我国能源资源禀赋和产供需的逆向分布，一定程度上带来了制约全国统一市场建设的显性、隐性壁垒，迫切需要完善能源法律体系，推进能源依法治理。统筹各地经济发展、资源禀赋条件，将法治贯穿能源战略、规划、政策、标准的制定、实施和监督管理全过程，提高政策的统一性、规则的一致性、执行的协同性、标准的科学性，推进市场监管公平统一。加快建立统一的天然气能量计量计价体系，尽快制定相关标准，更好体现天然气的本质价值，促进市场公平。强化统一市场监管执法，统筹执法资源，减少执法层级，统一执法标准和程序，建立综合监管部门和行业监管部门联动机制。

保障和改善民生是我国能源发展的根本出发点和落脚点。构建全国统一的能源市场，既要建立主要由市场形成价格的机制，健全完善价格调节机制，强化能源价格和成本监管；同时还要探索新型成本分摊机制，还原能源的商品属性，提高能源资源配置效率。以电力为例。我国电价水平总体较低，目前全国工业平均电价和居民平均电价分别为OECD(经合组织)国家平均水平的70%和40%，甚至低于新兴工业化国家的平均水平。可以说，我国以明显低于发达国家的电价确保了接近发达国家的供电保障能力、电力普遍服务水平和清洁能源供给能力。在坚持市场化原则的同时，在制度安排、政策供应等方面，要统筹共同富裕、乡村振兴，实施能源惠民，继续推进天然气基础设施建设和北方地区清洁取暖，保障人民群众可靠、稳定用能，共享能源改革发展成果，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

加快建设全国统一大市场