

略论我国地方政府债务管理体制的完善

联合资信评估有限公司 李振宇

因无法偿还超过 180 亿美元的债务,2013 年 12 月美国“汽车城”底特律市政府正式破产,从而成为美国历史上最大的地方政府破产案。这给我们敲响了警钟。

近年来,国际及国内关于我国地方政府债务规模及地方政府债务风险的关注度日益提升。从 2013 年底审计署公布的全国政府性债务审计结果看,我国地方政府债务风险总体可控,但在地方性债务管理中存在诸如负有偿还责任的债务增长较快、部分地方债务负担较重、对土地出让收入的依赖程度较高和部分地方违规融资、违规使用债务资金等方面的问题。

2013 年中央经济工作会议已把控制和化解地方政府债务风险作为 2014 年经济工作的六大主要任务之一。基于对底特律破产案的分析,我们认为,我国应在地方政府债务监管制度、预警机制,地方政府债务违约处置机制、地方政府破产制度等方面有所借鉴。

第一,我国应建立健全有关法律法规,加强对地方政府债务的监管,包括举债权、举债规模、方式和用途等。如应由所在地区的上级政府和本级人大对地方政府的举债权和举债规模进行审批;根据不同区域经济环境不同的特点,应对地方政府举债规模进行差别化设定;地方政府举债的用途应非常明确和合理;地方政府每年应从财政资金中拨出一定额度的储备资金,以保证地方政府有能力按期偿还债务等。

第二,应建立地方政府举债规模的预警机制。也就是说,当债务余额与财政收入或地区生产总值的比重超出预先设定的警戒线时,地方政府应采取相应的措施来降低债务水平。开展地方政府信用评级也是一个重要预警机制,对信用等级较低的地方政府要实施严格的监管,防止其陷入财政危机。国家要采取措施改善地方经济,对于过于依赖某个产业、矿业、资源的地区,地方政府和中央政府要有均衡发展的战略预案等。预警机制的实施在很大程度上可使地方政府避免陷入财政危机。

第三,应建立债务违约处置机制。当地方政府无法按期向债券人偿还债务时,合理完善的债务处置机制可以有效地解决地方政府与债权人的债务纠纷。在经过与债权人沟通协商后,债务处置机制必须明确说明偿还债务的额度、期限和偿债方式。同时在之后的政府财政预算中,在地方政府保证财政收支正常的情况下,适度增加税收和减少财政支出,从而使地方政府顺利地清偿债务。例如,严格管控投资项目和削减人员经费及福利等。如果地方政府因自身原因导致其无法按期偿还债务,例如,对资金的违规利用等,所在地区的上级政府应对相关部门和当事人进行处罚并要求其承担相应责任。上级政府还应监督该地方政府所实施的债务处置机制的执行情况。

第四,可以考虑建立地方政府破产制度。地方政府破产制度是地方政府债务违约处置机制的一种,也是比较有约束力的机制。借鉴美国的地方政府破产制度,地方政府破产只是地

方财政的破产，而非政府行政和职能的破产，是地方政府通过实施债务处置方案进行债务的偿还，而非地方政府的破产清算程序。因此，一个完善的地方政府破产机制，能够使其合理且有序地解决财政危机，同时法律也尽可能地保护债权人的利益。破产机制的建立需要涵盖三个方面，一是地方政府需要满足哪些必要条件才可以申请破产，其中包括哪级地方政府适用于破产机制；二是地方政府需要提供切实可行的债务处置方案；三是中央政府及所在地区的上级政府在何种情况下可以对地方政府实施救助。