

我国地方政府债务管理研究综述

成翠云

摘要: 从新中国成立到实行分税制改革期间,我国实行的是高度集中的中央集权统一财政体制,地方政府只是上级财政计划的执行者,不存在严格意义上的地方政府债务,当时国内学术界对政府债务问题的研究也只是关注国债立法的问题。1994年国务院宣布进行分税制改革以后,造成地方政府财力相对减少,地方政府债务问题才逐渐得到国内学术界的关注。近年来,众多学者结合我国具体国情纷纷对地方政府债务问题加以研究,基本集中在对地方政府债务的界定、地方政府债务特点以及风险、成因分析以及解决对策和建议等方面的研究上,本文将在这几个方面进行整理总结。

关键词: 地方政府债务; 债务管理; 对策和建议

一、地方政府债务的界定

马海涛、吕强(2004)认为:地方政府债务是指地方政府作为债务人,由于过去的交易事项而引起的将会导致经济资源外流的政府现有责任^[1]。

谢国财、刘慎(2013)提出:地方政府债务指的是在某个时点上,地方政府作为债务人,入不敷出所形成的赤字总和,是一个存量概念。从财政的角度来说,地方政府债务是地方政府及其职能部门作为债务人要按照协议和合同的约定或者按照法律的规定向债权人承担偿付资金的责任。地方政府债务包括显性直接债务、隐性直接债务、显性或或有债务和隐性或有债务四类^[2]。

然而,有些学者则反对将隐性债务和或有债务列入到地方政府债务中,他们认为,“或有债务”和“隐性债务”在一定程度上扩大了政府债务的责任范围,加重了政府的财政负担。政府作为社会经济的一个主体,尽管有公共主体的性质,但其责任和义务并不是无所不包。

结合我国转型期经济社会发展的实际,基于有限政府理论、债务与财政的天然关系,卜鹏爱(2013)指出,对于地方政府债务的界定,应该以是否用财政资金直接偿还为标准来区别对待比较合理。他把地方政府债务分为三类:第一类是地方政府负有偿还责任且由财政资金偿还的债务;第二类是地方政府负有担保责任的债务,第三类是其他相关债务且由非财政资金偿还^[3]。

二、地方政府债务特点以及风险

郭琳、樊丽辉(2001)指出:与中央政府债务相比,地方政府债务有以下三个特点:第一,地方政府债务权限的独立性、自主性小于中央政府,具体权限大小受一国政治体制、财政体制、历史传统等因素的影响;第二,地方政府债务的具体用途与中央政府不同,与地方政府的职能有关;第三,地方政府债务的信誉程度和偿还能力一般弱于中央政府^[4]。

范柏乃(2008)主要从法律角度、债务所表现出来的性质和监管层面上对债务进行了研究。他认为,各级地方政府大多通过变相的方式进行举债,直接违反了《预算法》和《担保法》等相关法律法规;债务主要呈现出形式多样、透明度低、形成原因复杂、偿债能力低、逾期率高等特点;同时还指出中央政府对各级地方政府的债务缺乏有效的监管手段,使地方政府债务管理在某些方面处于监管真空状态^[5]。

所谓地方政府债务风险,就是地方政府无法清偿到期债务的偿债风险以及由偿债风险引发的其他风险。马海涛、吕强(2004)指出其可能造成的损失主要有三种表现形式:一是其他支出资金与地方政府债务偿还资金的此消彼长;二是以增加税收的方式来偿债将加重纳税人的负担;三是向上级政府转嫁债务而给上级政府造成损失^[1]。

魏加宁(2004)表示目前我国地方政府债务风险实际上已经超过了金融风险,成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号杀手。原因如下:地方政府债务风险的解决牵涉到中央与地方财权和事权划分不匹配的问题;地方政府实际债务规模并不清楚《破产法》不包括地方政府的破产保护,并且债务风险直接影响到政府的威信和社会的稳定^[6]。

在今年两会上,防范和化解政府债务风险特别是地方政府债务风险成为讨论的焦点,全国政协委员、财政部财政科学研究所所长贾康认为,在过去几年潜规则取代明规则的情况下,地方借债资金对于贯彻地方发展起到了很好的支持民生的作用,但弊病也不可回避。地方债目前总体处于安全区之内,风险主要来自不透明、不规范和某些局部、某些项目,防控风险要特别注重制度建设,标本兼治,治本为主^[7]。

三、我国地方政府债务成因分析

关于我国地方政府债务成因,我国学术界从不同角度进行研究,也得出了各种结论。

刘尚希和于国安(2002)从我国现有体制角度出发,分析并提出:单一制政体下,由于中央政府对地方政府存在隐性担保,很容易就会引发地方政府的道德风险问题,导致部分地方政府堂而皇之大量举债,地方政府的举债倾向大大提高^[8]。

靳晓黎、郑志荣(2003)从我国宏观经济运行政策的角度出发,认为我国为了保持地方经济的快速发展而实施的积极财政政策,旨在通过政府支出增加来拉动社会有效需求,自然会造成地方政府债务的迅速增长^[9]。不得不说如今我国巨额的地方政府债务与2008年底中央出台的四万亿财政刺激计划有着千丝万缕的联系。

国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员魏加宁博士(2004)对中国地方政府债务进行了研究,他总结地方政府负债的原因如下:(1)各级政府之间财权事权划分不清;(2)政府行政机构繁杂;(3)地方政府行政层级过多;(4)财政金融体制不健全;(5)信息披露制度不健全;(6)行政管理体制缺乏约束机制^[6]。周礼华(2004)认为政府举债还有一些积极原因,比如通过政府债务可以增加公共投资支出,拉动内需,实现财政政策和货币政策的合力作用,最终实现经济增长^[12]。

马俊和刘亚平(2005)从逆向软预算约束的视角对地方政府债务风险的成因进行了深入分析。他们利用“逆向软预算约束”理论,构建了一个地方政府主动累积债务进而累积财政风险的解释性框架,认为淘汰制和干部晋升机制、分税制导致财力下降和事权增大、上下级激励机制导致上级约束软化以及社会约束软化和债权人约束软化,加上责任机制导致权责利分离,共同促使地方政府超越预算约束,从而造成债务积累和财政风险增大^[10]。

卜鹏爱(2013)认为,在我国城乡一体化进程的大背景下,地方政府为推动地方经济社会发展而举借债务,其原因是多方面的:根本原因是财权和事权不匹配;直接原因是一味的追求地方经济发展;重要原因是干部考核监督机制不完善;主要原因是债务管理制度缺失^[3]。李虎(2013)指出,造成我国地方政府大规模举债的原因一部分是国家体制的原因,如经济体制、财政体制方面,另一部分是政府本身的问题,如项目管理、运行成本方面^[11]。

四、规范地方政府债务管理的对策和建议

周礼华(2004)关于地方政府债务管理,他建议:第一要建立政府债务管理的中长期发展战略;第二要建立政府债务管理的良性循环机制,包括加强政府债务的归口管理,将政府债务纳入预算管理,创新债务偿还机制和建立地方财政风险预警系统^[12]。

黄春蕾(2006)从中国地方政府的债务管理行为出发,对其动力机制和强度进行了研究,她认为,地方政府作为债务人,同时又是债务管理者,难免会出现债务管理动力不足。因此,强化地方政府债务管理动力是关键,另外中央政府将债务管理纳入到对地方政府绩效考核的体系当中,并加强对地方政府债务管理的监督^[13]。

在对国外地方债务管理模式研究的基础上赵晓宏(2007)提出,地方政府适度举债,有利于充分整合社会资源,促进经济社会可持续发展,但疏于管理将影响我国经济安全和社会稳定。要想消除历史债务必须建立健全地方政府债务管理法律法规,明确统一管理地方政府债务的部门机构,同时建立地方政府性债务管理模式和风险防范机制^[14]。

马海涛、秦强(2010)着眼于政府投融资平台的投融资治理研究来化解地方政府债务风险,分析并指出,要逐步完善投融资平台内部结构和外部制度建设以及地方税体系,拓宽地方政府市场融资渠道,在继续

作者简介: 成翠云(1989-),女,汉族,湖南衡阳人。西华师范大学商学院西方经济学专业,宏观经济学。

鼓励地方政府开展投融资活动同时逐步建立和完善对其监督机制^[15]。

目前我国地方政府债务种类繁多,管理秩序也十分混乱,必须尽快采取相应措施予以解决。陈凡,王海成(2013)指出:短期而言,通过立法规范地方政府融资和偿债制度;长期而言,需要进一步界定地方各级政府之间的财权和事权,逐步使地方政府的财权和事权相统一;但现在最重要的是妥善处理地方政府融资平台的债务问题,有效化解地方财政的潜在风险。他们建议引入市场机制,以“行政手段和市场约束相结合”的模式建立有效的地方债券市场;构建适宜的地方政府债务管理制度框架在发展路径上采用分步骤、有侧重的混合监管模式^[16]。

五、总结

综上所述,国内学者对地方政府债务的界定、特点和风险、成因以及地方政府债务管理方面从理论和实践的角度都进行了探讨,并取得了丰硕的研究成果。总结学者对我国地方政府大肆举债的原因的透彻分析,主要有以下几点:(1)体制上财权事权的不匹配;(2)旨在增加政府支出拉动内需的积极财政政策;(3)中央政府的监管不到位;(4)地方政府唯GDP的政绩观。在对地方政府形成债务的效应上,普遍都认为地方政府债务是一把“双刃剑”,对社会经济发展既有消极效应也有积极效应,倘若地方政府债务管理不当,举债过多,不但不能充分发挥债务的积极作用,反而会产生财政风险等消极效用。因此,他们都认为地方政府举债要坚持适度原则,但“适度”究竟是个什么概念,都没有给出一个准确的定义。

当前我国地方政府债务规模十分庞大且呈现出上升趋势,举债风险也主要集中在单一的银行贷款上。据国家审计署的数据显示:从举债规模来看,2010年地方政府负债总额为10.7万亿元,占GDP的27%;2012年地方政府负债总额就达到了15万亿元,占GDP的29%;截止到2013年6月底,地方政府债务总额约为17.9万亿元。从借款来源看,地方政府债务中有79%是来自银行贷款,而我国银行存款余额中超过40%是个人存款。由此可见当前地方政府债务管理对社会公众存在巨大的风险隐患。个人认为,如果我国地方债务危机爆发,表面上“破产”的地方政府,实则遭殃的是我们老百姓。2013年7月20日,美国汽车之城底特律由于负债超荷正式申请破产保护,这一实例对于我们一些过度举债的地方政府应该引以为戒,更何况中国的《破产法》保护的对象没有涵盖地方政府或城市。因此,在中国,制定合理的地方政府债务管理方案显得尤为重要。

鉴于此,个人认为,在地方政府债务管理上,既要坚持“适度规模”原则,又要兼顾“适度方式”原则。应该根据当地经济的发展状况,结合近些年的经济数据,通过建立最佳债务规模经济计量模型进行定量分析,因地制宜地为“适度规模”定量;此外,分析不同举债方式各自以及不同组合对当地经济所产生的影响的差异。以银行贷款为例,从供给来看,它大部分来自哪;从需求来看,地方政府负债若大部分以银行贷款的形式出现,对经济哪个领域产生的影响最大,假设发生了地方债务危机,专业人员利用相关技术初步预计受灾幅员有哪些,对当地乃至全国经济的冲击力度有多大,如此通过对比,就可得出什么样的举债方式对地方经济的全局发展最为有利。从而也为地方政府举债的“适度

方式”定性。

根据审计署2012年的数据,在对全国抽查的城市中:1/3的省会城市债务借新还旧的比例超过20%,近1/4的地方政府债务依靠土地财政来偿还,最终无法偿还的债务,可能由中央政府通过增发国债、甚至以通货膨胀等形式转嫁到居民身上。这其中隐藏的风险不言而喻是巨大的,地方政府靠“拆东墙补西墙”、“卖地还债”、“上级政府承担”等方式偿还地方政府债务无疑都不是权宜之策,关键是要在源头上杜绝或减少风险的发生,以“适度规模”和“适度方式”实现地方政府债务管理的最优化。(作者单位:西华师范大学商学院)

参考文献:

- [1] 马海涛,吕强.我国地方政府债务风险问题研究[J],财贸经济,2004(02)
- [2] 谢国财,刘慎.我国地方政府债务管理问题研究——以福建省为例[J].中共福建省委党校学报,2013(12)
- [3] 卜鹏爱.地方政府债务的成因及管理规范[J].商业时代,2013(06)
- [4] 郭琳,樊丽辉.地方政府债务风险分析[J].财政研究,2001(05)
- [5] 范柏乃.地方政府债务与治理对策研究[J].浙江大学学报,2008(02)
- [6] 魏加宁.中国地方政府债务风险与金融危机[J].商务周刊,2004(03)
- [7] 李国栋.地方政府债务两会观察:风险主要来自不透明局部[EB/OL].http://www.gw.com.cn/news/news/2014/0304/200000319956.shtml2014-03-04
- [8] 刘尚希,于国安.地方政府或有负债:隐匿的财政风险[M].中国财政经济出版社,2002
- [9] 靳晓黎,郑志荣.论地方政府举债——由财政政策两难困境引发的思考[J].财经研究,2003(01)
- [10] 马俊,刘亚平.中国地方政府财政风险研究:逆向软预算约束理论的视角[J].学术研究,2005(11)
- [11] 李虎.我国地方政府债务管理研究[J].财经问题研究,2013(05)
- [12] 周礼华.地方政府债务管理问题研究[J].经济论坛,2004(08)
- [13] 黄春蕾.中国地方政府债务管理动力问题研究[J].经济纵横,2006(04)
- [14] 赵晓宏.加强我国地方政府债务管理的思考[J].山东大学学报,2007(12)
- [15] 马海涛,秦强.完善制度建设,加强政府投融资平台管理[J].经济与管理研究,2010(01)
- [16] 陈凡,王海成.财政分权框架下的地方政府债务问题研究[J].理论导刊,2013(03)

(下接第177页)税负公平、提高企业积极性。相关部门在具体执行中应保证财政补贴资金及时、准确到账,进一步简化手续、落实政策,帮助企业应对“营改增”后税负增加给企业带来的挑战。

(二) 探索解决取得增值税发票困难的措施

企业应采取可行措施应对因取得增值税发票困难导致的“营改增”后企业税负的加重,通过合理的筹划增加企业的进项税额。例如,“营改增”后税负增加较为明显的交通运输业,进项税额抵扣不足是导致其税负增加的重要原因。对于燃油费这一项,企业可以按照往年的用油量购买加油卡发给司机使用,然后由企业统一开具增值税专用发票。同时,税务部门可以考虑增加进项税额的抵扣范围,将高速公路通行费、过桥费等纳入进项税额的抵扣范围,从而解决企业税负增加的现象。

(三) 提高固定资产周转率

2009年我国实现增值税转型之后开始实行消费型增值税,企业购进的固定资产的进项税额可以一次性全部抵扣,2013年交通运输业“营改增”在全国试点时,更是规定企业自用的应征消费税的摩托车、汽车、游艇,其进项税额准予从销项税额中抵扣。而企业在“营改增”之前购进的固定资产的进项税额是不允许抵扣的,虽然有学者呼吁将企业

的存量固定资产的进项税额按照一定比例进行抵扣,但目前并未出台相关政策。对于企业来说购进固定资产能够给企业带来较大数额的进项税额,通过进项抵扣降低应纳税额。“营改增”也能促进企业提高固定资产周转率,加速固定资产更新,提高企业的技术水平,增强自身竞争力。(作者单位:河南理工大学万方科技学院)

参考文献

- [1] 潘文轩.“营改增”试点中部分企业税负“不减反增”现象释义[J].广东商学院学报,2013(1):43-49.
- [2] 高东芳.“营改增”试点企业税负增加的原因及对策[J].财会月刊,2013(7):89-91.
- [3] 孙刚.对“营改增”部分企业税负增加的分析[J].税务研究,2014(1):44-48.
- [4] 滕小芳,张春雷.“营改增”导致部分企业税负增加的原因及应对[J].北方经贸,2014(4):77-79.