

地方政府债务管理研究

● 浙江省财政厅预算处



政府举债是当今世界各国普遍采取的一种平衡政府收支的重要措施。适度举债搞建设对地方政府来讲,不仅可以拉动消费需求和民间投资,还有利于拓宽筹资渠道,加快社会公共设施建设,提高公共服务水平,推进城市化进程。但超越自身财力可能过度地举借政府性债务,不仅不利地方经济的可持续发展,而且对地方财政的正常运转和社会稳定带来危害。

一、浙江省政府债务现状及存在问题

(一) 政府性债务的规模。据统计,目前浙江省各级政府债务余额占当年GDP的比重为11%,占财政支出的比重为114%,占全省政府性财政可用财力的比重为97%。近几年来,政府性债务占全省GDP的比重、占财政总收入的比重在逐步提高。

(二) 政府债务种类。国际上主要市场经济国家通常将政府债务划分为四类,即:直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债和或有隐性负债。目前,世界银行也已采纳这一政府债务统计分类方法,并向各成员国推介。这种分类方法从偿债责任的角度,对政府各项债务加以科学归类,依此可以完整、细致地反映政府的债务状况,为相关实际工作和理论研究提供了适用性较强的平台。

我国现有政府的债务种类很多,长期以来我们没有科学、规范的政府债务统计分类标准,口径不一。过去,在实际工作中经常使用的分类方法,如内债和外债等,难以量化政府的债务规模和偿债责任,更无法以此定量分析和监控地方政府的债务风险。直到1999年开始使用世界银行关于政府债务的分类方法,

并尝试对地方各级政府债务进行全面统计。考虑到隐性债务数据的可获得性,以及防止在政府债务统计中可能引起的“道德风险”问题,我国将地方政府债务的范围暂限定为可量化的直接显性负债和或有显性负债,隐性负债暂不列入统计范围。

直接显性负债,是指由特定法律或合同所确定,政府在任何情况下都需要支付的债务。目前,我省的直接显性负债,主要有地方政府作为直接债务人的外国政府贷款、国际金融组织贷款、国债转贷资金、农业综合开发资金、清理农村合作基金会、供销合作社股金等地方金融风险专项借款、国内金融组织借款等。

或有显性负债,是指在特定事项发生的情况下,政府需要支付的法定债务,以及根据法律和政策规定地方政府或财政要兜底的支付事项。现主要包括政府提供担保的债务。目前,我省的或有显性负债,主要有地方政府担保的外国政府贷款和中外合资融资租赁公司贷款、拖欠职工基本养老金、粮食企业亏损挂账等。

(三) 地方政府债务的特点。地方政府债务经多年沉淀和累积,在以扩大内需为目标的宏观经济政策调整和整顿金融秩序过程中迅速增长,政府隐性负债也陆续浮出水面。

——债务规模在短期内迅速扩张,地方政府债务负担沉重。目前,地方政府债务种类多,既有纳入官方统计范围的各种显性债务,还有各种集资、地方金融机构不良贷款损失所形成的政府隐性债务等,近几年地方政府债务增长迅速,地方政府债务余额占当年GDP的比重不断上升,2002年达到11%,比2001年提

高4个百分点。

——债务的迅速膨胀与财政收入的大幅度增加并存。分税制以来，我省地方财政收入年均增长幅度达20%左右，同期地方政府债务规模也不断扩大。一方面反映出财政运用政府债务等手段促进了经济平衡运行，宏观经济政策取得预期效果，在此基础上财政收入不断增加；另一方面大量的债务和支出欠账等现象，也说明我省各级地方财政运行风险加大，迫切需要建立防范和控制财政风险的有效机制。

——项目单位偿债率低，地方财政承担着实际支付压力。解决地方政府债务的途径一般有以下四种情况：（1）项目单位筹资还款；（2）各级财政预算内主动安排一部分或年终结算被扣减财力；（3）财政直接援助或豁免部分债务，如养老金补助；（4）债务展期，当期应偿债务延缓至以后支付，但须经债权人许可。一般情况下，地方政府并不是各类债务的直接责任人，使用借款的项目单位是偿债责任的直接承担者。当项目单位不能履行还款责任，作为全社会风险最终承担者的政府财政总是最后兜底。据调查，使用政府债务的项目单位大多以社会效益为主，到期按时自主还款率均比较低。由此可见，地方政府债务更多地依赖上述四种途径中的后三种途径解决。在上级财政的援助能力有限的情况下，地方财政就成为债务的最终承担者，存在较大风险隐患。

——地方政府债务尚在可控制范围内，局部地区债务负担堪忧。根据国债转贷资金和国际金融组织贷款的情况，以及近年来地方偿债的实际情况看，总体上我省地方政府债务尚在可承受的范围内。这主要得益于以下几方面：一是改革开放20多年来，我省各地财政经济快速增长，综合实力明显增强，政局稳定，人们对未来经济景气预期较强。二是各地利用大量内外债务资源，对本地区的国民收入进行预支，弥补了建设资金不足，推动了地方经济加速发展，缓解了一些社会矛盾。三是一些改革措施对防范财政风险起到了积极作用。四是加强债务风险监控，以及省对市县财力结构进行一定程度的调节，对防范和化解地方政府债务风险发挥着至关重要的作用。但不可忽视的是，部分县、乡镇目前已出现债务风险征兆：一是近年来市、县政府各类债务，几乎所有项目均发生年终被强制扣款的情况；二是目前负债占本地GDP比重较高的县（市）经济基础较为薄弱，财力较为拮据，财政债务水平已处于高位。随着各类债务的增加，以及亏损挂账开始消化，社会保障和地方金融等方面隐性矛盾的不断显现，地方政府债务压力将进一步加重，迫切

需要各级政府未雨绸缪，早谋良策，力图整治。

——市、县地方政府债务管理程度不一。经济发达市、县的债务规模比较大，但基本都能做到心中有底，有一定的管理制度，相对规范，有偿还能力，风险不大。部分欠发达县（市）举债谨慎，债务规模较小。而经济处于中下水平的县债务负担较重，相对其财力，有一定的风险。

（四）地方政府债务形成的原因及管理中的问题。地方政府性债务形成的原因是多方面的，客观上，如经济运行环境的变化，收支矛盾的突出，财权与事权不对称等；主观上，如管理体制不顺，违规担保，政绩考核需要等。同时，地方政府债务管理上也存在不少问题，主要是举债行为的决策缺乏必要的监督机制，没有一套科学、规范的政府债务管理制度，对政府债务跟踪反馈不够，政府债务资金的使用效益偏低等。

——地方为发展经济，构筑发展平台，大搞园区建设，加大招商引资力度。这块资金的运作，各地做的是土地的文章，先通过银行贷款搞园区基础设施建设，然后通过土地出让获得收益归还。但是，近年中央对土地使用秩序整顿和宏观调控政策的实施，乡镇一级的园区受的影响很大，也就是所谓的“资金链”有可能断裂，一旦出现这种情况，有些债务就将转化为政府的直接负债（如农民的补偿）。

——公共产品供给不足催生政府举债建设。各地经济社会的快速发展，需要政府提供相应的公共产品、公共服务，包括城市基础设施建设等。而目前地方财力还不很宽裕，有限的财政资金支撑经济社会快速发展所需要的社会公共设施和公共服务还不够，迫使地方政府举债搞建设，以加快社会公共设施建设，提高公共服务水平。也有一些地方政府没有考虑当地政府财政的承受能力，或者是脱离当地实际需要，追求超前的、高标准的建设项目，举债搞建设，其结果政府债务越负越重。

——财权与事权（职责）划分不对称。按照事权划分规则，区域性公共物品由地方相应级次的政府提供，但由于中央与地方之间事权划分不清，近年上级政府向上集中资金的过程中，县、乡两级政府仍一直要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共物品，同时还要在一定程度上支持地方经济发展（而且往往尚未有效排除介入一般竞争性投资项目的“政绩”压力与内在冲动），而且县、乡两级政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长也快，无法压缩。

近几年,县以上政府层层向上集中财力,基本事权却有所下移,以至于造成经济是发展了,财政收入也上去了,但可用的财力并没有相应增加。其结果是地方财力不断减少,支出责任不断增加,使地方政府财政负担加重。这在很大程度上加剧了基层政府财政困难。

——政府债务管理体制不顺,多头举债,缺乏必要的监督机制。政府债务管理涉及多个部分,但多头管理、各自为政,造成政府债务存量不清、权责不明、规模失控等。举债行为的决策缺乏监督机制是造成政府性举债规模不断扩大的根本原因。在投资决策上,政府性投资项目该不该上,应控制在什么样的规模上,尚未形成一套科学规范的决策和监督机制;在投资行为上,出于发展经济或其他各种原因,通过银行贷款、担保举债等办法募集资金,上项目上工程,导致投资规模过度膨胀,在一定程度上造成了资源的浪费。同时,一些政府违规担保时有发生,还有的地方政府以“承诺函”等形式对企业的融资活动提供担保,使一些本应属于经营性债务转化为政府的或有负债,加大了政府的债务负担。

——考核、监督机制不完善,特别是干部的政绩评价机制不健全是内在原因。部分领导干部,不考虑当地实际的财政承受能力和决策的科学性与合理性,盲目铺摊子、上项目,为追求任期内的所谓“政绩”,大搞“形象工程”、“面子工程”,举债建设。同时,上级部门又缺乏一套有效的干部政绩考核、评价体系和经济责任、离职审计等监督制度,从而使政府债务不断上升,导致风险的集聚和集中,也引发了“前任铺摊子、要面子,后任负债务、担担子”的现象。

二、浙江省加强政府债务管理已采取的措施

(一)省委、省政府领导十分重视政府债务问题,曾多次批示,要求研究提出政府债务管理的意见。财政部门也非常重视,积极开展各方面的工作,通过组织召开座谈会、深入调研等,基本摸清政府债务底数,并针对政府债务问题的现状,分析政府举债的原因及存在问题,研讨建立政府债务预警机制等问题,提出了“适度举债,讲求效益,加强管理,规避风险”的政府债务管理工作思路,同时,在认真分析和充分听取各方面意见的基础上,提出政府债务管理的具体意见和建议。

(二)市县财政部门不同程度地进行了政府债务问题的研究、探索,并结合本地实际,提出了加强债务管理的措施、建议。如温州市针对该市政府债务融资

的背景,早在2001年,就邀请有关专家对温州市财政风险控制对策进行研究,并从政府可控财力、负债与投资规模、财政风险评价体系、投资效率指标体系等进行综合测算和敏感性分析。为加强政府性债务管理,明确债务融资用途,把握好六条原则:建立财政偿债管理制度;帮助和激励市区乡镇消化债务,明确政府性债务归口管理机构及职能;严把项目监管、投资控制、借贷审批三道关等。同时,考虑市区乡镇财政的困难,对市区乡镇政府性债务,采取由市本级财政与区级财政按1:1的比例予以负担。2002年以来,市财政已陆续为市区乡镇消化政府性债务承担了3.2亿元。又如义乌市对政府债务按债权人主体、债务的性质及与财政的关系等进行分类管理。一是实施预算外资金财政统管,集中财力办大事,减轻债务负担。二是多项措施并举确保债务归还。三是实施举债计划和预算制度,合理控制规模。四是规范乡镇财政预决算管理,保证乡镇财政收支平衡。五是多渠道筹集社保基金,减轻财政潜在风险。为减轻乡镇财政压力,化解乡镇债务,规范乡镇财政债务管理,防范乡镇财政风险,常山县按照“划分种类、区别对待、补奖结合、分期进行”的原则,“乡镇申请,财政审核,政府审批”的程序,制定出台了乡镇政府性债务处理办法。将乡镇财政政府性债务划分为财政性债务、金融性债务和单位个人债务三类。乡镇偿还财政性债务的,县财政根据乡镇类别,分别按一类乡镇20%、二类乡镇40%、三类乡镇60%比例予以补助,并要求其在两轮财政体制内还清按2002年底各乡镇财政账面预算借款余额和支农周转金借款余额确定的所有财政性债务(本轮还清全部债务的50%)。乡镇偿还金融性债务的,县财政根据乡镇还债数给予10%的奖励。偿还单位和个人债务的,在本轮乡镇财政体制期限内,因消化债务增加的支出,经县财政审核后,可以不列入当年公用经费支出范围,并给予还债金额5%的奖励。同时,该县还要求各乡镇要严格控制新债的发生,对乡镇因特殊情况确需新增债务的,必须报县政府审批同意方可举债,以确保乡镇债务规范管理。

三、加强政府债务管理的对策和措施

(一)统一认识,增强地方政府债务风险防范意识。坚持“适度举债,讲求效益,加强管理,规避风险”的原则,切实转变观念,统一思想,提高认识,牢固树立科学的发展观和正确的政绩观,正确处理发展速度与财力可能、债务规模与偿债能力之间的关系,增强政府债务的风险意识和忧患意识,把防范政府债

务风险作为政府工作的一项重要任务。各级政府首先要充分认识加强债务管理的重要意义,严格按照市场经济体制的原则,坚决退出竞争性领域,充分发挥市场功能,鼓励和引导民间资金投资基础产业、基础设施,要确立“谁投资、谁受益,谁借款、谁偿还”的原则,规范政府与市场主体之间的关系。其次要牢固树立政府信用观念,进一步强化债务偿还意识。各市、县(市)人民政府及所属部门作为债务人,必须按合同规定到期还本付息,树立诚信政府形象。

(二) 理顺地方政府债务管理体制,实行归口管理。按照国务院有关文件规定精神,政府债务必须实行统一归口管理。各自为政、多头管理,是造成债务存量不清、权责不明、规模失控的主要原因,从债务管理的实际出发,要按照“责、权、利”和“借、用、还”相统一的原则,建立和完善地方政府债务归口管理制度,彻底扭转权责不明,多头举债、分散使用、调控不力、财政兜底的局面。根据我国现行债务管理体制,应进一步明确政府统一决策,财政统一管理,人大加强监督的管理制度。各级财政部门要研究制订地方政府债务管理的具体措施,明确界定政府举债范围,全面编制政府债务收支计划,建立政府债务的统计指标,负责公共项目建设资金审核。特别是对政府及所属部门举债的审核,各级财政部门应承担起本地区政府债务监督管理的具体责任。

(三) 加强债务预算管理,严格控制债务规模。(1) 建立地方政府债务收支计划编制制度。各级政府每年在编制财政收支预算的同时,应同时编制地方政府债务收支计划,明确政府举债的项目、数额和偿还本息的计划。(2) 建立地方政府债务审批制度。编制的地方政府债务收支计划须经同级政府常务会议审核、报同级人大审议批准后方可执行。凡地方政府债务预算需要调增,应按照规定程序进行报批。(3) 严格控制地方政府债务规模,建立地方政府债务宏观控制指标体系。地方政府债务规模应与当地国民经济发展速度和政府可支配财力相适应,因地制宜地制定符合当地经济结构、社会事业发展水平和区域特点的债务规模控制指标,严格控制债务规模和债务增长速度。

(四) 建立地方政府债务预警体系,防范政府公共风险。建立政府债务预警体系,对政府债务的规模、结构、偿债能力等实行有效控制,真实反映当地财政风险程度和发展变化趋势,是确保经济、社会事业安全的重要措施。(1) 建立监测债务风险的指标体系。包括负债率(债务余额占GDP的比重,安全线为10%)、债务率(债务余额占当年可用财力的比重,警戒线为100%)等指标的预警体系。地方政府债务规模一般不应超过本级政府当年财力规模,财力规模包括预算内外可支配资金。可支配资金是指当年政府可用资金剔除行政事业单位正常运转经费以外的财力。同时,开展自上而下的监督预警,有效防范财政风险。

(2) 建立地方政府债务偿债准备金制度。为提高政府债务的偿债能力,抵御债务风险,各市、县(市)人民政府要通过多渠道筹集偿债资金,有计划地从地方财力等安排一定比例的资金,设立偿债准备金。各地要加强对偿债准备金的管理,制定有关管理办法,根据本地地区的需要,确定每年筹集偿债准备金的数额。筹集数额一般为年初地方政府债务余额的1—3%,有条件的地方可适当提高偿债准备金的提取比例,偿债准备金的规模最高可达到债务余额的20%。

(五) 完善地方政府债务管理制度,加强监督管理。要坚持依法管债,强化制度约束和监督力度。(1) 建立健全政府债务统计和报告制度。对地方政府债务进行科学分类,建立规范、全面、科学的统计制度,提高地方政府债务的透明度;同时,根据有关指标,由省下达各市、县(市)政府债务控制规模,实行指导性或指令性管理,有利于对政府债务进行监督、控制和考核。(2) 建立科学有效的政府公共建设项目决策机制,重大项目可进行社会听证。建立建设项目评审决策制度,对建设项目的规模、资金来源、成本和偿债资金来源、建设项目的效益等进行评审论证,避免举债的盲目性和随意性。(3) 建立地方政府债务的担保约束机制。除国务院批准的使用外国政府贷款或者国际金融组织贷款进行转贷的债务外,市、县(市)人民政府及其所属部门不得提供担保,防止将市场主体经营性债务转嫁到政府财政头上,以有效防止经营性债务风险对政府财政的冲击。(4) 加强举债项目财务会计监督管理,及时掌握项目贷款及配套资金的到位和使用情况,提高资金的使用效益。(5) 建立地方政府债务偿还责任制和责任追究制,签订政府债务责任状,各市、县(市)人民政府主要负责人为责任人,明确权利和责任。对违规担保、盲目举债、搞低水平重复建设造成的浪费、损失,截留、滞压、挪用项目资金,或因工作失职,造成无法按期还本付息的,要追究有关责任人的责任。将地方政府债务管理纳入领导干部任期经济责任审计的范围,作为评价、考核干部政绩的一项重要指标。

(六) 加强乡镇债务管理,逐步化解乡镇债务。结合深化农村税费改革,进一步加强乡镇债务管理,逐步化解乡镇债务。(1) 对已经形成的乡(下转25页)

到各个具体项目,充分发挥各部门在编制部门预算中的主导作用,真正实现自主编制“自己”预算的目标。

(四)进一步完善定额标准体系,深化基本支出预算改革。加强公用经费实物定额管理,对政府非经营性资产统筹管理,实现共建、共享、共用,提高资源配置效率。继续组织定额调研工作,重点是实物定额的测算和确定,建立公共资源配置标准,以及分行业的事单位定额工作,提高基本支出预算编制的准确性和规范性。逐步建立政府资产实物管理与预算管理相结合的有效机制,在研究制定政府资产管理的同时,建立政府资产分类、动态数据库,借助计算机和网络管理系统,将资产的运行管理与预算编制的费用核定紧密联系起来。同时,还要制定资产使用的绩效评价体系,建立有效的监督约束机制。

(五)提高专项预算编制的科学性和规范性。专项预算的编制必须贯彻统筹预算内外财力,实行综合预算;调整支出结构,体现公共支出需求;量力而行,合理排序;严格管理,追踪问效等四个原则和前期准备、申报审核、组织实施、监督检查、项目库建设等措施。要从全局出发,科学论证,合理排序,围绕市委、市政府中心工作,结合当年实际财力可能,按照轻重缓急排序,优先安排急需和可行的项目。建立严格的专项预算审核程序。部门的专项预算必须符合市委市政府确定的首都各项事业发展规划需要,符合公共财政支出的方向和范围,有明确的项目目标、组织实施计划和科学合理的项目预算。

(六)建立健全部门预算绩效考核制度,对预算的执行过程和完成结果实行全面的追踪问效,不断提高预算资金的使用效益。在项目申报阶段,在部门评审的基础上,不断扩大财政委托评审的范围,以保障项目确实必需、可行;在项目执行阶段,要对项目进程和资金使用情况监督,对阶段性成果进行考核评价;在项目完成阶段,项目单位要及时组织验收和总

结;财政部门定期或专项考核,并将绩效考评结果记入项目库,作为以后年度安排立项的参考,促使预算资金真正从“重分配”向“重管理”转变。

(七)探索全口径预算管理方式。编好包括预算内、预算外、基本建设投资、政府性基金等在内的财政综合预算,实现规范化、科学化管理。

(八)健全预算管理系统,统筹管理预算基础信息、专项支出项目库、预算编制审查、预算指标管理、预算执行监测分析等工作。进一步完善人员资料数据库和政策资料数据库,健全市级人员支出预算编制系统,达到通过基础信息库的相关资料,自动生成各部门人员支出预算的目标。特别是要进一步完善预算指标管理系统。严格规范拨款程序,有效杜绝超指标下达单位预算、待分配指标随意调整及超预算拨款等问题。及时反映预算指标的变动情况,预算处和各业务处室都能及时了解预算的追加及下达情况,提高资金的调拨效率。

(九)加强建章立制,增强预算的公开性和透明度,推进政务公开和依法理财工作。部门预算要体现公平、透明原则。对于单位的经常性支出,要通过建立科学的定员定额体系,以实现预算分配的标准化。对单位的项目支出,要通过填报项目文本、建立项目库和科学论证,采用择优排序的方法确定必保项目和备选项目,并结合当年的财力状况和支出重点,优先安排急需可行的项目,从而减少预算分配中存在的主观随意性与“暗箱操作”,使预算分配更加规范、透明。目标是让人大代表乃至社会一般群众都能看得到预算,而且看得懂预算。为此,必须抱着服务于民的思想,进一步改革政府收支分类体系和预算报表、说明体系,使各项支出项目能够全面、准确地反映政府职能活动,能够清楚地反映了政府的钱究竟花到了哪些地方,借此推进政务公开,提高依法理财水平。

(上接18页)镇政府债务,要进行全面、彻底的清理,明确责任,制定偿债计划,因地制宜采取措施,先易后难,逐步化解。(2)建立建设项目审批制度。乡镇政府及其所属部门原则上不得举债,防止超越财力搞建设而形成新的债务。对确有必要特殊情况,也必须按照适度、从紧的原则,报经上级财政部门审核同意才能立项。(3)严禁乡镇政府及其所属部门对外提供经济担保或进行财产抵押。

(七)积极探索政府投融资新机制。按照国务院关

于投资体制改革精神,积极探索,加快建立符合本地区实际的投融资体系,发挥我省民间资金充裕的优势,通过适当放宽和降低民间资金准入门槛,吸引民间资本投资、入股基础设施和公共服务领域建设,并给予适当的优惠政策。要充分发挥财政资金导向作用,大力引进外资,充分利用民间资金,形成多渠道、多层次的投入格局,从体制上激发经济社会发展动力,从根本上减轻政府债务压力,为建立“高效政府”、建设“平安浙江”作出贡献。