

地方政府债务管理问题研究

王秀杰¹, 马树来²

(1. 辽宁省发展和改革委员会, 沈阳 110003; 2. 辽宁省财政厅, 沈阳 110002)

摘要: 随着经济和社会的发展, 中国地方政府对资金的需求增加, 除了中央政府转贷的债务外, 地方政府开始举借其他债务, 由于缺少相关的法律法规, 暴露出一些管理问题。一是地方政府举债无节制, 缺少制度法规, 使政府债务管理比较混乱; 二是没有规范的报告和披露制度, 脱离了上级政府和同级人大的监督。针对这些问题, 从政府债务应纳入财政预算、控制政府债务规模、建立审批程序、举债收入使用范围和偿还责任等方面提出了地方政府债务管理制度和机制建立的设想。

关键词: 地方政府债务; 债务管理; 债务规模

中图分类号: F812.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-9713(2008)03-0274-03

地方政府举债是一些发达国家的通常做法。美国、英国、澳大利亚、日本等发达国家的地方政府都有债务。20世纪60~80年代初, 我国从中央政府到地方政府没有债务, 被称为既无外债也无内债时期, 但是这个阶段也是我们国家经济和社会发展很慢的时期, 与发达国家和周边国家相比, 失去了发展机遇。这种局面的形成, 除了政治上和体制上的原因外, 与“有多少钱办多少事, 没有钱不办事”的小农经济思想也有很大关系。20世纪80年代初开始, 改革开放以来, 为了加快发展, 中央政府采取发行国债和举借国际金融组织贷款与国外政府贷款的方式筹集资金, 并将其中的一部分转贷给地方政府。至此, 中央和地方政府开始有了债务。也正是这20多年时间, 我国经济和社会实现了快速和超前发展, 国家综合实力逐步增强, 人民得到了实惠, 快速富裕。这主要得益于改革开放, 也得益于伴随改革开放过程中的政府举债。没有政府举债, 只靠政府自身财政积累的支撑, 不可能实现我国经济和社会的快速发展。从地方看, 通过举债实现了快速发展, 高速公路、城乡供水和污水处理、城市道路和供气供热、大型水库和电站建设、农业基础设施、大中专院校和卫生设施、企业技术改造等各领域和各部门的项目都使用了通过举债筹集的资金。与此同时, 通过举借国际金融组织(如世界银行和亚洲开发银行)贷款和外国政府贷款, 不仅引进了资金, 还引进了先进技术和科学管理方法, 培养了一大批各类人才, 提高了国际化水平, 提高了党和政府的执政能力和管理能力。随着经济和社会的发展, 各级政府对资金的需求增加, 除了上述中央政府转贷的债务外, 地方政府开始举借其他债务, 如向国内商业银行、企业甚至个人借款。由于缺少相关的法律法规, 也开始暴露出一些管理问题, 有的地方开始出现财政债务风险, 应当引起高度重视。

一、地方政府债务管理存在的问题

(一) 政府债务管理法规严重不健全

当前, 我国只有两部法律讲到了地方政府债务问题。一是关于地方政府直接举债问题。《中华人民共和国预算法》第二十八条规定:“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制, 不列赤字。除法律和国务院另有规定外, 地方政府不得发行地方政府债券”。对这一条规定, 有比较多的理解。笔者认为, 地方政府不能编赤字预算, 但是没有规定在执行中和决算时不得有赤字。当一级财政有实际的赤字时, 就等于有了债务。《预算法》规定未经国务院同意, 地方政府不得发行政府债券, 但是没有限制地方政府以其他形式举债。因此说, 地方政府可以以发行债券以外的其他形式举债。二是《中华人民共和国担保法》第八条规定:“国家机关不得为保证人, 但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外”。这里规定的比较明确, 就是说除了外国政府或者国际经济组织贷款外, 地方政府或其财政部门, 作为国家机关, 不能有其他的或有负债。

除此之外, 中央政府及其财政部门有关地方政府债务的法规很少。例如, 即使是偿还中央政府转贷的国债资

收稿日期: 2008-04-01

作者简介: 王秀杰(1963-), 女, 辽宁省发展和改革委员会高级会计师, 从事财务管理研究。

金及国际经济组织和外国政府贷款本息,在财政部规定的预算科目表中也没有对应的科目。另外,按国务院规定,政府债务由财政部管理,而实际上财政部将政府债务分散在若干司局管理,很难形成一个完整的概念。近年来,一些负责任的地方政府领导开始认识到地方政府债务风险问题,出台了一些地方性法规。但是由于缺少上位法规,执行起来大打折扣。

(二) 地方政府债务管理不规范

由于无法可依,地方政府债务管理难度很大。一是举债没有有效约束。目前,除主权外债和中央再贷款外,地方政府举借的其他债务既不需同级人大审批,也不需上级政府审批,举债行为随意性较大。一些领导为了政绩需要,不惜代价,超财力举债,背上了沉重的债务负担,存在较大的风险隐患。二是偿债难度大。一方面,由于地方财政困难;另一方面,由于新官不理旧账,偿债资金落实难。三是由于拖欠到期债务,不仅损害了政府的信誉,同时也降低了一个地区的可持续发展能力,累积了政府债务风险。

(三) 政府债务脱离预算

地方政府债务长期游离于政府预算之外,借、用还都不在预算中反映。我们国家政府财政实行现金收付记账方法,不能反映出政府债务余额。为全面反映政府的资产负债情况,英国、澳大利亚一些国家政府会计已经开始使用权责发生制方法,既反映支出和收入,也反映资产和负债。即使采取现金收付记账方法,目前我国地方政府的预算和决算实际上也没有反映当年借入的债务和偿还的债务,是一个不完整的预算。地方政府债务长期存在预算之外,存在一些弊端。一是脱离了人大、上级政府和公众的监督;二是地方政府领导可以随意决定举债,因为不需要在向人代会的预算报告中反映;三是逃避了偿债责任,因为上级政府、同级人大和公众不知道当年应还到期债务有多少,因此,可以不安排和少安排偿债资金,新官可以不理旧账;四是累积了风险,因为可以拖欠债务,本届政府借的债可以不还,推给下级政府,下届政府新官不理旧账,并且再举新债,以此类推,政府债务风险越来越大。

(四) 政府债务已成为地方财政的主要难题之一

近年来,地方政府债务逐年增加,特别是中央对地方国债转贷债务和为处置地方金融机构风险地方从中央银行借入的专项再贷款增长较快。由于财政部对地方采取扣款方式偿还债务,给地方各级财政的正常运行带来不利影响;由于国债转贷债务尚未纳入政府债务管理,终极债务人和偿债资金未能全部落实,增加了地方财政偿债负担;由于被撤销金融机构的资产质量差且债权清收难度大,中央再贷款给各级财政也带来了很大的偿债压力。目前的政府债务是改革开放20多年以来形成的,由于长期游离于政府预算之外,积累的矛盾很多,无论从债务规模,还是从债务结构上看,问题已相当严重和复杂。由于中央集中财力,单纯依靠地方自身财力,难以化解风险;地方政府尚未被授予发行债券的权力,债务结构难以调整。

二、解决地方政府债务问题的建议

解决地方政府债务问题是一项长期工作。地方政府债务管理应以化解财政风险和地方金融风险为重点,深入研究政府债务结构和负担情况;从科学发展观的高度,以长远和发展观点探讨改善政府债务结构和控制政府债务规模的战略措施;通过将政府债务纳入政府和部门综合预算来建立有效的偿债责任制;通过为政府重点工程借入低成本资金,解决当期财政困难问题;通过建立有效的政府举债和偿债管理机制,逐步形成良性的政府债务运行机制,打造地方政府诚信形象。

(一) 加强政府债务问题的研究

在没有将政府债务纳入预算之前,应加强政府债务的统计监测工作。对计划经济时代形成的政府债务,通过将债务分类排队,提出打折偿还、剥离债务等减债办法。中央政府有关部门应着手研究解决地方政府债务风险、举债规模、举债方式和审批程序。各地方政府应制定出优化政府债务结构和控制政府债务规模的战略规划。对各级政府的债务和债权情况进行分析,按照法律和市场经济规则,探索清收、转让和核销政府债权的办法。

(二) 将政府债务纳入预算管理

中央政府应要求地方政府将地方政府债务逐步纳入预算,以政府预算机制约束政府债务的借入和偿还,形

成政府负责和人大审批、监督的政府债务管理格局,从而为建立政府债务良性运行机制奠定基础。应将政府债务的偿还资金纳入政府预算和部门预算,以政府预算管理机制来约束各级政府和部门的偿债行为,保证按时偿还债务。对于各级政府承担直接偿债责任的到期债务和以前年度拖欠的政府债务,各级政府应将其编入政府预算和部门综合预算。要求地方政府按政府直接显性债务余额的4%在预算中安排偿债资金,从机制上控制债务规模 and 解决偿债资金来源问题;各部门应在部门预算基本支出后,在项目支出之前优先安排偿债资金,偿债资金的来源可为财政预算内拨款、非税收入等,如出现不足,可以通过国有企业转制转让、处置政府资产和调整支出结构等方式来解决偿债资金,如仍存在资金缺口,经批准可以举借国内金融组织贷款。

(三) 地方政府债务管理法规建设

中央政府应加快地方政府债务管理法规建设,使地方政府债务管理有法可依。一是对地方政府举债规模应进行限制,可以根据可支配财力确定一个比例,比如债务余额不能超过可支配财力的100%。二是应当明确地方政府举债只能用于公共财政负担领域的资本支出,不能用于一般竞争性领域和财政的经常开支。三是应规范地方政府举债方式和渠道,除目前的国债转贷和国际经济组织和外国政府贷款外,建议经过批准后可由中央财政代发债券,地方财政以中央的转移支付担保或从银行贷款。四是地方政府举债应经中央政府和地方人大审批。五是建立规范的地方政府债务评价和预警制度,将政府债务纳入财政审计范围和领导干部经济责任审计范围。

参考文献

- [1] 尹恒.政府债务研究[M].北京:北京师范大学出版社,2007.
- [2] 浙江省财政税务科学研究所.地方政府债务管理研究[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [3] 国务院.中华人民共和国预算法[M].北京:法律出版社,1995.
- [4] 国务院.中华人民共和国担保法[M].北京:法律出版社,1995.
- [5] 杨聪杰.防范地方债务风险的国际经验借鉴[EB/OL].<http://upschool.cn2006-12-17>.
- [6] 杨松.西方绩效预算理论与实践对我国财政管理的启示.[EB/OL].<http://upschool.cn,2006-12-17>.

Local Government Debt Management Problem Reserach

WANG Xiu-jie¹, MA Shu-lai²

(1.Liaoning Province Development and Reform Commission, Shenyang 110003, China;

2.Liaoning Province Department of Finance, Shenyang 110002, China)

Abstract: Local governments could not borrow without an improvement from the central government according regulations up to nowadays in China. But actually most of local governments have public debt, and some of them are under going burdens of their debt. No limitations on borrow sources leads to public debt structure quite complicate. Having no a cap of debt size, a local government can borrow what size it want. There are few regulations or guides that are followed by local government. There are not regular reports on and disclosure of public debt, therefore it is out controls of central government and local parliament. This article firstly introduces principles of local borrows in terms of local government borrow motives and borrow uses. Secondly, it points out essential problems in local public debt management. Thirdly, it gives some strategy for solving the issues.

Key words: local government debt; debt management; financial budget