

我国地方政府债务研究

史羽琦

(天津商业大学 天津 300134)

摘要:近年来,我国地方政府性债务规模扶摇直上,信用风险日渐扩大。如何实现地方政府有序融资,防范和控制财政风险成为社会舆论焦点。本文对我国地方政府性债务概念的由来、产生原因及现实状况进行了较为系统的阐述,在此基础上,提出了进一步完善地方政府性债务管理的相关机制建设与政策建议。

关键词:地方政府债务 财权 事权 考核管理 预算

所谓地方政府性债务,是指地方政府通过各种方式直接举债融资、负有直接偿还责任的债务,以及为其他借债主体提供担保、负有间接偿还义务的债务。近年来,地方政府通过各种方式举债融资,为地方经济和社会发展筹集资金,在加强地方基础设施建设、提高地方公共服务能力、应对国际金融危机等方面,发挥了积极作用。但地方政府债务规模不断增加,管理不规范、不透明,并给财政和金融系统的健康运行带来了巨大的隐患。因此,密切关注地方政府性债务进展,加强地方政府性债务管理,对于有效控制财政和金融风险,保障国民经济健康可持续发展,维护社会稳定,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

目前,我国地方政府负债的主要表现形式:一是近年来,中央财政每年发行国债筹集资金,用于投资基础设施,其中很大一部分是转贷给省(直辖市)财政,用于当地项目的投资,省(直辖市)财政将来是要偿还这些资金的。省(直辖市)政府再把这些资金安排到地市级使用,同样也要求下级财政将来偿还。二是地方政府的大多数负债是用于当地基础设施建设。地方政府往往通过某一个法人向银行间接贷款。这些用贷款建成的项目中,有些是可以收费的,有些是不能收费的。随着城市化进程的加快,这种债务越来越大。三是用于专门解决特殊问题的地方债务。例如,为了解决过去金融机构留下的债务清偿问题,地方政府向中央银行贷款,将来也要用地方财政的资金来偿还。更有甚者,一些经济不太发达地区的地方政府贷款,只是用于弥补地方财政经常性开支的不足。

关于地方政府性债务大规模产生的原因目前已经有诸多讨论,可谓众说纷纭。我们认为其原因归纳起来主要有如下几点:

一、工业化和城市化加速发展阶段,需要大量基础设施建设资金投入

工业化与城市化是中国现代化的必然之路。改革开放以来,我国城市建设和工业发展是从低位起步且进展显著,到2011年我国城市化水平达到47.5%。近些年,由于城市化进程的加快和以重化工业为主体的新工业化进程的展开,致使用于促进工业化与城市化的公共基础设施投资需求旺盛。根据审计署的核查,截至2010年底,地方各级政府已支出的债务余额中,用于交通运输、市政等基础设施和能源建设59466.89亿元,占61.86%;用于土地收储10208.83亿元,占10.62%。这些债务资金的投入,加快了地方公路、铁路、机场等基础设施建设及轨道交通、道路桥梁等市政项目建设,形成了大量优质资产,促进了各地经济社会发展 and 民生改善。根据国际经验,城镇化水平在30%-60%之间是城镇化加速发展阶段。即使在未来,为促进城市化与工业化的协调发展,地方政府的融资需求依然要保持相当的规模。可见,工业化和城市化的加速发展既是地方政府性债务产生的基础背景或基本原因,也是未来在规范地方政府性债务融资必须要正视的问题。

二、财力与事权相匹配的财政体制未能有效构建,地方财力相对不足

1994年我国建立了分税制财政体制的基本框架,直接结果是财权进一步向中央政府集中,地方政府可支配的财力相对减少。而地方财政支出占全国财政总支出的比重不断上升。我国现行的转移支付制度也没有充分发挥均等化功能,虽然中央政府近年来不断增加对地方转移支付的力度,但是均衡性转移支付比例不高,大量采用的是专项转移支付,存在资金分配方法不科学、资金使用效率不高、大量挤占挪用等问题。有限的财政收入和巨大的支出需求相比矛盾突出,地方政府不得不靠举债度日。

三、行政考核机制不健全,助长了地方政府负债融资的冲动

我国目前的政绩评价体系过分注重经济指标,以至于在债务管理方面,存在“重视绩效考核、轻视债务考核”、“重视资金投入、轻视效益评价”、“新官不理旧账”的倾向。在政府债务与领导者的业绩及升

迁联系不紧密,且政府债务期限远远超过领导人任期的情况下,地方政府往往具有很强的投融资冲动,从而使政府债务不断上升,导致风险的集聚和集中。在大多数情况下,政绩考核机制不健全所导致的债务融资冲动更胜于财政体制不合理的因素,因为越是财政能力强的地区,如东部地区、大中城市等,债务融资规模越大,所占比例越高。

1、分权财政体制下,地方适度举债有其必要性和合理性

根据各国的实践经验在规范化的分税制体制下举债权是各级政府应有的财权界,上大多数市场经济国家,中央与地方实行分权财政体制,中央和地方有各自的财权、事权,这两级财政相互独立,中央预算与地方预算各种独立编制、运行,地方政府发行债券是极其普遍的现象。世界各国的经验表明:地方政府发债为促进地方经济发展起到了极大的促进作用,并且,地方政府发债将地方债务“直接化”,更加有利于中央政府对地方政府债务的规范化管理。因此,我国应该进一步完善中央代发地方债制度,同时积极研究地方政府自行发债的可行性、制度安排以及相关配套措施。

2、中央应该加强地方政府债务管理

完全依靠地方政府自行控制和市场约束很难控制地方政府债务风险,如果放任地方政府举债,不对地方政府举债行为进行“事前、事中、事后”监督,则会直接导致地方政府债务过度膨胀,进而引发债务危机、扰乱经济秩序。各国的地方政府债务管理都经历了一个由控制较少到中央政府严格规范地方举债、严格控制规模和风险转变的过程。结合我国的实际情况,我国的人大监督力度小,特别是对于同级政府部门的监督有限;同时,社会监督政府的机制十分不完善,这些直接导致了大部分地方政府的行为很少受到约束。在这种情况下,中央加强地方政府债务管理在我国就更加迫切和必要。

3、提高地方财政及债务信息的透明度

债务信息透明是控制地方政府债务风险的有效手段。只有掌握充分而准确的债务信息,中央政府才能准确的判断地方政府债务规模是否达到限额,从而识别风险,有的放矢。这一点对我国地方政府债务管理尤为重要。长期以来我国政府财政支出都不对外公开,地方政府对于自身债务更是讳莫如深,中央政府都不能准确的掌握全国地方政府债务的具体规模,更不可能对地方政府债务风险进行准确判断。因此,我国应该加强地方政府债务信息体系建设,进一步推进政府财政支出公开,确保将来债务资金的使用效率,同时加强中央政府和公众对地方政府债务的监督。

4、硬化预算约束,建立债务管理纠错与问责机制

地方政府债务风险与政府间财政关系有密切关系。首先必须进一步规范政府间财政关系,明确财权与事权。确保政府财权与事权的匹配,防止出现“财权上升、事权下移”或权责不明的现象;其次,硬化预算约束,对地方政府债务融资实行严格的预算管理,通过严格的预算管理来强化地方政府的财政和债务责任。同时,建立债务管理纠错和问责机制,严格按照“谁举债,谁偿还”,对出现债务危机的地方政府追究责任人责任,防止出现道德风险,形成地方倒逼中央的现象。

参考文献:

[1] 闵达律.地方政府金融管理体制亟待完善[J].基层声音,2011,(7).

[2] 龚强,王俊,贾坤.对中国地方政府债务问题的政策建议[J].经济研究参考,2011,(54).

[3] 赵全厚.我国地方政府性债务问题研究[J].经济研究参考,2011,(57).

[4] 杨立萍.规范地方政府负债的制度分析[J].管理世界,2011,(12).

[5] 蔡玉.地方政府性债务现状、成因及对策[J].财政研究,2011,(9).

作者简介:史羽琦(1985-),女,天津人,天津商业大学马克思主义学院2009级行政管理专业硕士研究生,研究方向:当代中国政府管理理论与实践。