

地方债务对经济发展的作用与风险探讨

程铭莉, 汤 逊

(吉林大学马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

(北京大学光华学院, 北京 100871)

摘要: 地方债务在促进地区经济发展过程中起到积极作用, 但近年来由于规模不断扩张引发一些问题。应从控制地方债务新增规模、加强对地方债务的审计和监管、建立促进地方债务与经济发展的长效机制等方面及时破解地方发展中遇到的问题, 确保经济的持续稳步发展。

关键词: 地方债务; 债务风险; 融资平台

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1007 - 7685 (2014) 08 - 0078 - 04

在我国经济体制转轨过程中存在诸多客观因素, 使地方政府要采取变通的手段进行融资, 特别在改善民生、公用设施建设等非盈利项目方面要通过举借地方债务来筹集资金。地方债务在我国经济发展中起到较大促进作用, 但地方债务逐年增加会加剧债务风险。虽然我国的地方债务风险与外国政府的债务风险性质不同, 债务比重和规模远小于欧洲债务危机国家, 偿债能力强, 整体风险可控制, 但对可能出现的问题不能掉以轻心。2013 年末召开的中央经济工作会议中, “着力调控债务风险”是六大经济工作要点之一, 由此可见中央对控制和化解地方政府债务风险问题的重视。

一、我国地方债务的基本情况

据《国家审计署 2011 年全国地方政府性债务审计结果》的数据显示, 我国地方政府负有偿还责任的债务最早发生在 1979 年。先是省级政府开始举债, 后是市级、县级政府的举债。从 1979 年前的“无”到 1986 年的“多”, 再到 1996 年底的“全”, 至 2010 年全国只有 54 个县没有举债, 全国范围内的地方债务普遍存在。

(一) 地方债务分布

地方债务按照区域可划分为: 东部 11 个省

(含直辖市) 和 5 个计划单列市(深圳、宁波、青岛、大连、厦门)、中部、西部三个主体。东部地区的债务量约占地方债务总额近一半, 中部和西部比重几乎一致, 中部地区的债务规模略小于西部地区。这表明, 东部地区的经济发展速度较快, 水平较高, 对资金需求也大。与中部地区相比, 西部地区的债务规模明显更大的原因在于: 一方面, 由于当地经济基础薄弱, 发展过程中所需资金更多。另一方面, 由于我国西部开发政策的促进和长时间作用, 使西部地区的政府性债务规模大于中部。中部地区经济发展相对较为保守和封闭, 资金注入量并不高, 因此债务规模在三个地区中位居末席。

(二) 债务资金来源

国家审计署的数据显示, 截至 2013 年 6 月, 银行贷款、建设——移交(BT)、发行债券、信托融资是地方政府举债的主要来源, 分别为 101 187. 39 亿元、14 763. 51 亿元、18 456. 91 亿元和 14 252. 33 亿元, 分别占债务总额的 56. 56%、8. 25%、10. 32% 和 7. 97%。银行贷款比例虽然比 2010 年下降 22. 45%, 但仍是债务资金的主要来源。这也说明银行在地方资金流动体系中占有

作者简介: 程铭莉, 吉林大学马克思主义学院博士研究生, 辽东学院讲师; 汤 逊, 北京大学光华学院学生。

注: 本文是吉林大学 2013 年度本科教学改革研究项目“高校形势与政策教育教学改革的综合性机制与结构性范型研究”(编号: 2013072) 的成果。

重要地位。同时,债务资金来源日益多样化,也带来监管上的难度,可能出现新的风险隐患。除贷款等显性资金来源外,隐性资金支出成为将来较大的债务负担。如,辽宁省丹东市几乎所有的污水处理设施、垃圾处理设施都采用建设——转让——经营(BOT)的经营方式。政府以污水处理费、垃圾处理费等作为担保,并以政府名义担保运营费用的给付。在新城市建设中,污水量、垃圾量并没有达到预计数量,资金缺口必然通过政府地方债务支持来解决。但这些没有计算在现行统计的负债之内。

(三) 债务举借的主体

在政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和其他相关债务三类债务中,“融资平台”是最大的“负债者”,这也是由于我国《预算法》的限制和制约造成的。在三类债务中,“政府负有担保责任的债务”一项“融资平台”不是最大的举借主体。“融资平台”多为政府发起设立的融资平台,通过划拨土地、股权、国债等资产包装达到融资标准的公司。^[1]地方融资平台作为最大的负债者,具有以政府的土地储备做抵押物、以信贷资金做偿还基金、多与地方银行合作等特点,使地方政府融资简便、成本低廉。但融资平台多头融资、信用融资、银行参与融资、多重抵押融资等也容易引发风险。

(四) 债务资金的主要投向

国家审计署的数据显示,截至2013年6月,在所有应还债务中,政府负责偿还的部分主要被用来进行市政方面的建设(37.49%),即完善基础设施配套。而政府担保的债务资金主要用来进行道路建设与交通环境的改善(51.45%)。可见,政府直接清偿的债务资金都被投入到“无回报”或“回报率低”的项目中,而政府担保的债务资金基本流入“回报率高”或“回报率稳定”的交通运输行业。

二、地方债务对经济发展的促进作用

适度的举债对我国经济发展有积极作用。

(一) 为应对突发情况和灾难奠定基础

2011年国家审计署报告强调“从审计情况看,地方政府性债务资金用于弥补地方财力不足、应对危机和抗击自然灾害、改善民生和生态环境保护、推动地方经济社会的持续发展等方面发挥

了积极作用”。报告提到,在应对经济或金融危机时,尤其在1998年亚洲金融危机和2008年国际金融危机中,提出“扩大内需,刺激经济”,号召充分发挥地方政府融资平台的积极作用。并且大量增发国债、转贷地方,从而为我国内需提升提供了较大的动力。地方政府通过融资平台筹措资金,在一定程度上维护了经济的稳定发展。在应对自然灾害方面,如,汶川地震发生后,四川省政府及各级地方政府通过各种融资渠道筹措政府债务500多亿元用于灾后重建。以城补乡筹措农房重建资金完成“统规统建”、运用市场手段引进社会资金完成“联建”的汶川经验,成功推动了灾后当地经济发展。

(二) 改善居民生活质量

国家审计署的数据显示,截至2013年6月,部分地方政府性债务资金被投入科教文卫(科学文化、教育发展、文艺事业、医疗卫生事业、居民保障性住房等)等惠民工程建设上,还有一部分资金投入到了节能减排、生态环境保护等公益性基础建设项目上,这也有力地促进了经济的发展。政府主导的投资不仅为经济发展提供资金支持,还在改进城市服务质量、提高民生服务水平、整合公共资源等方面发挥了重要作用,在一定程度上改善了人们的生活质量。

(三) 推动城市化进程

国家审计署的数据显示,截至2013年6月,用于市政建设、交通建设等方面的基础设施投入为98 957.91亿元,土地投入为14 792.06亿元,这些投入在很大程度上加快了地方的交通运输、道路桥梁等市政工程建设速度。许多大中型城市的新区、开发区、工业园区的建设,省际国道高速公路的发展,如上海多条轨道交通的建造、沪杭高速公路、杭州湾跨海大桥建设项目,这些主要集中于交通、能源、电信等城市基础设施建设都是地方政府通过融资平台融资开发建设的,在推进城市化进程并由此带动国家基础设施改善上发挥了举足轻重的作用。

自2009年辽宁沿海经济带开放开发建设上升为国家战略后,丹东市全面实施了沿海经济带开发和重大基础设施建设项目,资金投入不断加大,政府债务也不断增多,不到两年时间里,全市政府性债务余额增加至146.60亿元,其中直接债

务 101.34 亿元,担保债务 45.26 亿元。^①用于建设丹东沿海经济带重点园区和临港工业产业集群(不锈钢产业园、软件产业园、有机硅产业园、再生资源园以及黄海乘用车生产基地、大孤山经济区基础工程)、疏港铁路、疏港公路建设、港口和新机场等重大基础设施建设。这些地方债务资金的使用,弥补了丹东市建设资金的不足,完善了基础设施建设,改善了居民生活质量,抓住辽宁沿海经济带开发和东北老工业基地振兴的双重机遇,保障丹东市经济的可持续发展。

三、我国地方债务存在的风险

自 2008 年国际金融危机以来,我国地方政府各种形式的举债不断增加,巨额的地方债务造成一定的风险隐患。如果地方债务规模过大问题处理不当,会不断累积风险,当风险累积到一定程度时,会对国民经济的稳定发展造成影响。总体看,我国地方政府债务存在如下风险:

第一,偿债风险。国际评级机构穆迪认为,负债可能影响我国政府的资产负债表质量,妨碍经济向更平稳的增长方式转变,地方财政健康程度下降,快速增长的影子银行信贷也给金融系统稳定带来潜在风险。穆迪据此于 2013 年 4 月,将我国经济前景由“正面”下调至“稳定”。由于近年来不断以新债还旧债,使我国地方政府债务累积越来越多,偿债压力不断加大,债务风险上升。

第二,金融创新风险。随着新型融资手段的层出不穷,地方政府融资平台的创新与演变也产生大范围影响。如,“银信政”等产品,直接将银行纳入地方政府融资平台,这种“无风险套利”方式快速推广,又将长期投资分解为多重短期融资,表面上分散了融资风险,实质上扩大了风险的影响范围。有些地方通过多头包装方式将公共设施甚至贷款等进行名义上划转,导致诸多融资平台没有风险承受能力。

第三,信用风险。地方债务风险还体现在融资平台的经济风险与政府的信用风险同时呈现。虽然目前政府信用稳定,但一旦经济违约出现,将直接产生连带作用,这一点要引起重视。

第四,监管风险。因监管不力,地方政府预算有很大随意性,举债行为相对不规范。政绩举债、多头举债、信用举债,举债过程不自律,社会力量

的监督又很难介入,政绩考核方式单一。种种管理上存在的严重漏洞也造成了地方发债、举债冲动很难真正抑制。举债源头由试点上“点状”出现,到目前多点并进呈现“面状”状态。

我国地方债务是多年逐渐累积形成的,在加强基础设施建设、改善民生、加快城市化进程和促进经济发展等方面发挥了重要作用。目前,从我国地方政府债务的状况及资产与负债间的关系看,我国地方政府债务风险总体可控。我国地方债务与欧洲主权债务危机中的政府债务有本质不同,后者的债务多用来弥补公共财政赤字,而我国的地方政府债务属于融资平台的融资负债,是在经济转轨过程中出现的一种通过融资平台实现的特殊融资现象。地方政府建立了集投资、融资于一体的投融资机构平台,其实质是项目融资,收益可用来偿还债务。融资平台的负债资金,主要被用来进行地方基础设施建设,或投资于长期直接受益或具有良好社会效益的项目。地方融资平台是政府能力与市场资源有效结合的一种中国式创新,是在当前经济发展过程中一种变通的手段,极大地刺激了地方经济发展。我国地方政府融资平台举债目的主要是为地方基础建设项目融资,以弥补政府建设资金的不足,在保障民生抓住机遇发展的同时,投资的实体能获得直接或间接的收益用于清偿债务。另外,从地方政府融资平台的运作看,现在是由地方政府在多个融资平台公司上设立决策和监督委员会,改变之前各政府部门举债后单纯由政府财政部门买单的被动局面,对政府的融资进行决策并整体监控。在地方政府投融资需求越来越大的今天,这种风险控制制度创新能有效控制地方政府的融资风险。

四、降低地方债务风险的措施

面对地方债务的风险,应采取适合我国经济发展模式的对策,在促进地方经济增长的同时,防范地方债务可能引发的风险。

(一) 控制地方债务的新增规模

1. 明确并规范中央和地方的财权、事权。应明晰财权,在此基础上规范事权。化解地方债务风险,应完善地方税体系。^[2]还应积极转变政府职能,将部分事权以市场调节的方式分流。党的十八届三中全会提出缩减政府审批权力,突出资

^① 数据来源:中华人民共和国财政部网站 <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

源配置市场化作用。削减政绩投资和政府控制投资,减少投资项目对政府的依赖。从源头上缩小地方债务新增规模,在保证已投资项目平稳运营的基础上,合理控制新增投资,使地方债务总量在风险可控的范围之内。

2. 规范地方债务融资制度,明确融资方式。要严格预算制度,将纳入预算的地方债券处于公众监督之下。国家要通过制定相应措施来规范地方政府发债,使地方独立承担债务责任,并推动国家政策性补贴等经济杠杆,这将会成为地方政府解决经济力量薄弱的一个重要手段。

(二) 加强对地方债务的审计和监督

应加强对地方债务的审计和监督,制定严格的会计及审计程序,规范信息披露制度,健全政府会计体系。发挥审计的监管职能,建立单独的审计程序,既要是对地方政府融资总额进行监督,还要对单个融资项目进行监督。地方政府资金的使用应被明确披露,整个审计和资金流动过程应公开透明,以限制对地方政府的过度举债。目前,由于居民对经济发展、改善基础设施建设的愿望、债务期限和地方领导任期的不匹配,应将“地方领导任期内及离任后一段时间内的债务规模”纳入党政机构对人员的人事考核范畴。通过审计和监督可保证资金按照确定的方向使用,保证项目收益用来偿还债务,通过审计追究决策者责任,减少具体融资项目的经营风险。

(三) 建立地方债务与促进经济发展的长效机制

在总量监督、项目监督与审计之外,为确立政府信用,地方政府可建立“地方债务偿还基金”,提高地方政府的偿债信用。当前,地方债务的管理严重滞后于地方政府债务的需求,东、中、西部地区各省的财务状况不同,地方债务问题在各地区的表现和影响也不相同,这也直接导致各地区的解决方式不同。因此,应建立地方债务与促进经济发展的长效机制。

1. 对不同类型的地方债务建立不同的风险分担机制。我国的地方债务可分为显性债务和隐性债务,对显性债务,政府应按照债务量和期限制订还款计划;对隐性债务,必须预测出债务规模和支出的缺口,制定弥补的计划。对一些没有很明

显的“显、隐性”之分的债务,应减少政府担保,“谁借谁还”,明确估计债务的规模,并分领域“就地化解”。

2. 建立债务风险预警机制。在债务总量控制下,为更好地管理地方政府债务,应根据债务规模建立债务的清偿表格,其中应含有“负债率、债务依存度、偿债率”等指标,之后划分数据区间,制定出“安全区”和“危险区”,由此建立债务风险预警机制。具体来说,可做成资产负债表来对地方政府债务进行动态审查,即“活指标”、“活检查”,用动态发展的眼光看待地方政府的债务规模,做到风险控制与对经济促进的双重统一。虽然在全国实行难度较大,但并不代表建立债务预警机制是不可行的。可本着既要“快速建设”又要“循序渐进”的原则,从相对较容易、财政基础牢固、财政审查体系相对较完善的东部地区进行试验。当然,在这一过程中还需要法律法规建设、组织体系完善等制度保证。

3. 制定地方债务规划,做到借债“科学化”、“有序化”。根据地方债务的具体情况,规划好中长期及短期债务的还款细则,将政府性债务形成的资金流纳入国民经济正常运行体系中。地方政府借债时要与自身偿债能力、债权方稳定程度、债务流向的产业回报率等多向挂钩,形成“知己知彼”的格局。政府债务要“用得好,还得起”,坚决杜绝债务流向不明,或债务资金投放出现重大失误导致债务无法及时偿还等情况。总之,应让债务处于合理的水平。

地方政府债务是我国经济发展过程中地方进行财务调整的一个出路,在历史上确实起到积极的作用,在以后的一段时间内也是解决地方政府财力薄弱的主要手段。但面对伴随着地方债务不断扩大后的一系列风险,要合理控制债务规模,逐渐释放债务“势能”,逐步消除债务的影响,以期未雨绸缪,确保国家发展长治久安。

参考文献:

- [1] 郑蓉,张俊,干胜道. 地方融资平台的风险与控制研究[J]. 西南民族大学学报, 2010(8): 140-144.
- [2] 潘施琴,卢太平. 基于地方债务风险控制的政府会计信息监管研究[J]. 湖南财政经济学院学报, 2013(2): 123-128.

(责任编辑: 张佳睿)