

划、报告和审批制度。制定政府性债务年度收支计划,对全部政府性收支实行统一、完整、全面、规范的预算管理,并报经同级人大审查批准。明确政府性债务管理部门,从严控制债务主体数量,坚决杜绝政府部门和单位擅自举债和违规担保。二是建立完善偿债准备金制度。从土地出让收入、市政配套费、国有资产收益等渠道筹集还债准备金,确保达到债务余额的相应比例,完善政府性债务偿还机制。三是建立完善债务资金绩效评价制度。将债务资金投资项目的建设质量、投资效益等主要指标纳入考核体系,选择恰当的绩效评价方法,建立完善的绩效评价信息管理系统。四是建立完善资金借用还责任追究制度。根据单位性质和债务内容不同,落实还款资金来源和还款措施,与用款单位签订偿还责任状,明确偿债责任。五是建立完善信息披露制度。定期向上级政府及同级人大报告,及时向社会公众披露,对重大举债项目实施全过程监管,随时跟踪报道,提高地方政府性债务透明度。

主要参考文献

- [1]郭玉清.化解地方政府债务的目标设计与制度选择[J].天津社会科学,2009,(6).
- [2]冯兴元.论城市政府负债与市政债券的规则秩序框架[J].管理世界,2005,(3).
- [3] 罗纳德-J-奥克森.治理地方公共经济[M].万鹏飞译.北京大学出版社,2004.
- [4]李冬妍.打造公共财政框架下全口径预算管理体系[J].财政研究,2010,(30).

作者单位:武汉大学经济与管理学院
审计署发展统计审计局
(责任编辑 纪燕渠)

地方政府性债务现状、成因及对策

蔡 玉

内容提要:近年来,在国民经济快速发展的同时,地方政府性债务也出现了急剧增加的趋势,局部地区已出现债务违约现象。地方政府性债务已引起社会各界的广泛关注。本文根据国家审计署的审计结果,从债务总量、地区分布、举债主体等方面,归纳总结了地方政府性债务分布的特点;从现行体制、机制等方面,深入分析了地方政府性债务产生的原因;从明确界定政府事权、强化金融监管、完善财政体制等方面,提出规范地方政府性债务管理,化解地方政府性债务的政策建议。

关键词:地方政府 债务风险 现状 原因 对策

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。

一、地方政府性债务基本情况

国际金融危机爆发以来,地方政府性债务已引起党中央、国务院的高度重视。2010年以来,财政部会同有关部门以清理地方融资平台为切入点,对地方政府性债务情况进行了初步清理。国家审计署对此开展了专题审计,基本上摸清了当前地方政府性债务的基本情况。审计报告表明,截至2010年底,除54个县级政府没有政府

性债务外,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计10.72万亿元,且呈现以下几个方面的特点。

1.政府负有直接偿还责任的债务占债务总量的一半以上,快速增加的势头不容忽视。据国家审计署统计,10.72万亿元的地方政府性债务中,政府负有偿还责任的为6.71万亿元,占62.62%;政府负有担保责任的为2.34万亿元,占21.80%;可能承担一定救助责任的为1.67万亿元,占15.58%。上述债务中的51.15%共计5.48万亿元是2008年及以前年度举借和用于续建2008年以前开工项目的,也就是说2008年以后两年左右的时间,地方举借的债务所占比重达到48.85%。这说明,2008年以来,地方政府性债务有快速增加的趋势。

2.债务规模总体可控,但局部地区存在较大风险。根据审计署的统计结果测算,地方政府负有偿还责任的债务余额为6.71万亿元,占2010年地方政府综合财力9.74万亿元的比重即债务率为68.89%,若加上地方负有担保责任的或有债务,债务率已达92.92%,未超出国际上通行的债务率上限(世界上多数国家将债务率指标控制在80%~120%之间)。但是,地区间债务率很不平衡,局部地区如湖南、云南、吉林、陕西

等省,债务率超过了120%,已超过了这些地区的承受能力,隐藏着很大的风险。

3. 债务主体多元化,举债方式很不规范。在上述债务总量中,按照债务直接主体债务余额大小排序,政府直接设立的融资平台公司举借债务最大,其次为财政部门、交通运输部门、住房和城乡建设部门等。从举借债务的方式来看,主要有:通过质押土地、应收账款方式举借债务,通过政府信用方式举借债务,通过平台公司互保和财政担保的方式举借债务等等。

4. 银行贷款为债务主要来源,主要投向交通运输和市政基础设施。从地方政府性债务来源看,银行贷款所占份额在80%以上,其次为发行债券、上级财政转贷以及其他单位和个人借款等。从债务使用结构看,交通运输和市政基础设施建设比重最大。

5. 地方政府性债务总量与经济发展水平呈正相关,并呈橄榄型结构。分地区看,东部地区经济相对发达,债务总量也最大;西部地区经济欠发达,债务总量小于东部地区。分级次看,在省、市、县三级中,市级债务余额最大,省级和县级相对较小。

二、地方政府性债务的

成因分析

1. 超越自身权限和发展阶段盲目投资,是地方政府性债务不断增加的根本原因。一是地方政府和市场的边界不清晰,代替市场主体盲目投资。从理论上讲,在社会主义市场经济条件下,地方政府的主要责任在于提供公共产品和公共服务,发展经济的责任应该由市场主体承担。但由于行政管理体制改革相对滞后,地方政府和市场的边界范围很不清晰,政府行为企业化,直接冲在经济建设第一线。二是目前地方政府缺乏正确的政绩观,超越经济发展阶段,超前发展、超前建设,大搞政绩工程、形象工程。在现阶段财力状况有限的情况下,地方政府采取各种方式,大肆融资举债。

2. 金融监管制度不完善,是地方政府性债务不断增加的外部原因。按照现行《预算法》和《中华人民共和国担保法》的有关规定,地方政府不得发行债券,国家机关也不得为经济主体提供融资担保。如果严格

按照上述规定执行,地方政府难以从银行和有关金融机构融资举债。但地方政府采取很多变通方式,组建各种各样的融资平台公司,向银行或金融机构融资举债。由于融资平台公司由政府部门直接或间接担保,银行和金融机构往往放松审查标准,积极配合地方政府,采取打包贷款的方式,为融资平台公司提供资金。因此,金融监管不严密客观上为地方政府举债提供了方便。

3. 地方财力和事权不完全匹配,是地方政府性债务不断增加的机制性原因。近年来,为促进社会和谐,国家出台了一系列民生政策,公共产品和公共服务的范围不断扩大,教育、医疗、社保等标准不断提高,财政刚性支出急剧增加。由于我国特殊的行政管理体制,中央和地方政府的事权范围很不明确,支出责任也就无法划分清楚,上述支出究竟应该是中央财政的责任还是地方财政的责任,也就模糊不清,只能采取中央和地方财政共同承担的办法。尽管中央按照经济发展水平,对经济困难地区给予了很大倾斜,但由于这些地区先天不足,财力增长速度还是无法满足民生政策的需求,只能举债落实。此外,为应对国际金融危机,国家出台了一系列保增长的政策,为落实这些政策,地方政府也举借了大量的债务。

4. 推进各项改革付出必要的成本,是地方政府债务形成的历史原因。一是国家为顺利推进国有企业改革,减轻国有企业的负担,地方政府承担了部分应由地方国有企业承担的债务。例如为深化粮食流通体制改革,把粮食企业财务挂账划转给地方政府;推进地方国有企业改组、改制,地方政府也承担了一定的地方国有企业的债务。二是为实现义务教育发展的目标,农村义务教育达标举借了大量的债务。清理乡村历史欠账,乡村历史债务显性化等。

5. 债务管理制度不健全,是地方政府性债务不断增加的制度性原因。地方政府性债务缺乏制度性规范,长期处于“底数不清、多头举债、管理失控”的状态。一是多头举债,责任不清。国家审计署的审计结果表明,地方政府性债务主体繁多,既有地方政府设立的融资平台,又有交通等行政管理部门,还有学校等事业单位。二是债务管理不规范。地方政府性债务管理主体各自为

政,举债规模、债务用途等缺乏统一规划,也未纳入地方政府财政预算,脱离了人大和社会的监管。三是缺乏风险预警和偿债机制。地方政府性债务缺乏统一的管理主体,也没有建立相应的债务风险评价体系。同时,地方政府行为短期化现象十分严重,各地对举借债务比较积极,对如何偿还债务漠不关心,未建立相应的偿债机制。

三、加强地方政府性债务管理的对策

尽管目前我国地方政府性债务总体可控,但地区间很不平衡,个别地区的债务规模已明显超过其合理的承受能力。据新闻媒体报道,局部地区已出现债务违约的现象。希腊等国的债务危机,也为我们敲响了警钟。因此,应采取切实可行的措施,加强地方政府性债务管理,合理控制债务规模,防止出现债务危机。

1. 明确界定政府和市场、中央和地方的人事权范围,有效遏制地方政府盲目投资的冲动。一是深化行政管理体制改革,明确划分政府和市场的边界范围,把地方政府的职能回归到提供公共产品和公共服务上来,把发展经济的职能交给市场主体,变无限政府为有限政府。二是在明确划分政府和市场边界范围的基础上,进一步细化中央和地方政府的职责范围,根据中央和地方政府各自的职责范围,按照事权和财权相匹配的原则深化财政体制改革,为地方政府履行职能提供财力保障。三是完善对地方政府的政绩考核机制,改变以GDP为中心的考核办法,防止地方政府盲目发展、盲目投资,有效遏制地方政府投资冲动。

2. 按照“量入为出”安排财政预算,进一步优化财政支出的结构。一是按照“量入为出”的原则安排财政预算。尽管近年来我国财政收入增长较快,但相对于不断增长的经济和社会发展需求,财政收入永远无法满足。因此,国家出台对各项财政支出影响较大的政策,特别是民生等刚性支出政策,应充分考虑地方财政的承受能力,按照“量入为出”的原则安排预算,不留缺口,消除地方政府举债的隐患。二是进一步优化财政支出结构,提高财政支出的效率。按照

国民经济和社会发展的“轻重缓急”,确定财政支出安排的优先顺序,大力压缩一般性财政支出,统筹整个财政资源,确保民生等重点性支出的需要,提高财政支出的效率。

3.加大金融监管的力度,堵住地方政府举债的源头。一是按照国务院和有关部门的部署,抓紧清理规范地方各类融资平台公司,完善治理结构,实现商业化运作。二是坚决杜绝地方政府违规担保行为。严格执行现行相关法律、法规的有关规定,对地方政府和相关组成部门违规担保融资的,要坚决纠正和严肃处理。三是切实加强信贷管理,严肃金融监管秩序。各级金融监管机构,要切实加强信贷管理,按照信贷管理的原则、程序 and 标准审核发放贷款,对不符合金融管理相关规定的经济主体,不得变相发放贷款,严肃处理违规发放贷款的行为。

4.建立地方政府举债机制,规范地方政府举债行为。一是本着“堵后门、开前门”的原则,给予地方政府一定的举债权。在堵塞地方政府不规范举债的同时,尽快修订《预算法》,给予地方政府一定的举债自主权,把地方政府隐性债务显性化。二是强化地方政府性债务的监管。给予地方政府举债权后,应当把地方政府债务纳入本级预算管理,根据财政承受能力,合理确定债务规模并报人大审议,使用情况接受审计监督,同时相关信息向社会公开,自觉接受社会的监督。

5.建立健全政府债务风险预警机制,积极化解地方政府性债务风险。一是参考国际上债务管理的经验,结合各地的实际情况,建立债务风险监督预警机制,对地方政府性债务实行动态管理。二是建立偿债准备金制度。根据地方政府性债务规模和年度偿还计划,建立偿债准备金,并纳入本级财政预算的范畴,逐步化解地方政府性债务风险。

参考文献

关于 2010 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

作者单位:中央电视台新闻中心
(责任编辑 纪燕渠)

● 改革探索

《财政研究》2011 年第 9 期

我国应急财政资金管理的 制度框架设计

——基于重大自然灾害的视角

冯俏彬 刘 敏 侯东哲

内容提要:近年来频发的自然灾害已深刻反映出我国应急财政资金管理上存在的突出问题:应急资金准备不足、中央与地方之间的财政救灾关系混淆不清、政府财政救灾项目过少且缺乏稳定的标准。本文围绕这三个问题进行了相关制度设计,即:各级政府都应建立自己的、多层次的灾害准备金;中央与地方在救灾方面的事权主体要明确,财权可交叉,但必须明确、可计算;重新设计财政救灾的项目与标准,增加项目,稳定标准。我们认为,本文的研究结论有利于提高我国应急财政资金管理的效率,可用于各级政府的实际操作。

关键词:应急财政 财政救灾 灾害准备金 中央与地方财政救灾关系

根据我国目前应急财政管理方面的实际情况,相关制度建设需要解决三个主要问题:一是应急资金准备不足的问题;二是中央与地方的财政救灾关系混乱的问题,三是财政救灾项目过少、标准不稳定的问题。我们认为,对于第一个问题,处理的基本原则是:各级政府都应建立自己的、多层次的灾害准备金,灾害一旦发生,未超出准备金部分由地方政府自己承担,超出部分由中央政府承担。对于第二个问题,处理的基本原则是:有关事权

主体要明确,财权可交叉,但必须明确、可计算、可核查,同时要致力于在中央与地方之间形成捆绑式的激励相容机制。对于第三个问题,处理的原则是:全面审视现有制度,重新设计财政救灾的项目与标准。基本考虑是,一要增加项目,将救济范围从灾民的生命维持扩大到包括教育、医疗、住房等方面,并进一步扩大到针对企业生产恢复进行扶持;二是稳定标准,彻底改变目前突出的救灾标准因地因事而异、“一事一议”的现状。

* 本文为《我国应急财政资金管理的现状与改进对策》(《财政研究》2009 年第 6 期)的后续篇。感谢所有参加“应急财政:制度设计与制度建设”研讨会的领导和专家提出的宝贵意见与建议。西南财经大学财税学院硕士研究生任延芳、陈希亮、本科生方璐对本文也有贡献,一并致谢!