

中国地方政府债务问题探析

段晓凯
西南交通大学公共管理学院 四川成都 610031

摘要:我国自1994年推行分税制改革以来,地方政府债务规模逐年扩大,其风险已经凸显出来。本文在分析我国地方政府债务现状的基础上,重点探讨地方政府债务的成因和风险。最后提出解决我国地方政府债务问题的措施在于深化财政体制改革,完善地方政府投融资体系、债务管理体系、绩效考核与激励机制,加强法律对地方政府举债的约束,构建地方政府债务风险预警和防范机制。

关键词:地方政府债务 风险 债务管理

随着世界各国债务危机频繁发生,我国地方政府性债务的社会关注度也逐渐提高,对其风险程度的争论也日益激烈。2011年6月27日,审计署发布了全国地方政府性债务的审计结果公告,这是我国建国以来对地方政府性债务最全面的摸底,也使一直深藏“黑箱”中的地方政府性债务走向明朗。2013年6月10日,审计署又发布了36个地方政府本级2011年以来政府性债务情况。审计结果表明,当前我国地方政府债务存在严重风险隐患,全面认识并规范我国地方政府债务,已成为急需解决的问题。

一、地方政府债务界定

目前,我国地方政府债务主要包括省(或自治区和直辖市)、市、县(县级市)、乡(镇)四级政府负债。根据汉娜提出的财政风险矩阵法,可从两个维度界定当前地方政府债务:一是基于债务责任确定性和非确定性的角度,可划分为直接债务和或有债务;二是基于法律责任和道义责任的角度,可划分为显性债务和隐性债务。^[1]直接债务是指在任何情况下都要承担的债务,是可以根据某些特定的因素来预测和控制的负债。或有债务是指由某一或有事项引发的债务,是否会成为现实,要看或有事项是否发生以及由此引发的债务是否最终要由政府来承担。显性债务是指被法律或合同所认可的政府债务。隐性债务是指反映公众和利益集团压力的政府道义上的债务。考虑到不同债务形式的交叉和重叠,地方政府债务又具体分为四种形式,即直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务及或有隐性债务(参见表1)^[2]。

表1 地方政府债务的形式

类型	直接债务	或有债务
显性债务	1. 中央银行的国债转贷资金 2. 政府统借统还外债 3. 中央专项借款 4. 欠上级政府财政周转金 5. 拖欠行政事业单位人员工资和离退休费 6. 拖欠工程款	1. 地方政府担保的主权外债 2. 地方政府担保的国内贷款 3. 社会保障资金收支缺口 4. 对公共部门欠账和坏账的清偿 5. 应由地方政府承担的粮食亏损补贴挂账 6. 相关环保负债
隐性债务	1. 扩大义务教育及发展成人教育的支出 2. 未来社会保障计划 3. 公共投资项目及改善基础设施建设的未来日常维护成本	1. 下级政府财政收支缺口或债务 2. 地方金融机构的不良资产及债务 3. 国有企业的亏损、欠债、收支缺口的救助 4. 对非公共部门债务的清偿或者财务紧急援助 5. 突发事件的发生与处理

二、地方政府债务现状分析

(一) 地方政府债务总体规模较大

一是地方政府性债务总额十分庞大。截至2010年末,全国地方政府性债务余额107174.91亿元,相当于同期全国GDP的27%。其中:政府负有偿还责任的债务67109.51亿元,占62.62%;政府负有担保责任的或有债务23369.74亿元,占21.80%;政府可能承担一定救助责任的其他相关债务16695.66亿元,占15.58%。二是地方政府融资平台公司数量惊人。截至2010年末,全国共有地方政府融资平台1万余家,较2008年末增长25%以上。从举借主体看,2010年底融资平台公司政府性债务余额49710.68亿元,占地方政府性债务余额的46.38%。地方政府融资平台数量及其债务的爆炸性增长,从另一个方面反映了我国地方政府债务规模不断扩大的趋势和潜在可能。

(二) 地方政府债务存在结构性风险^[3]

一是政府融资平台地区分布不平衡,存在偿债能力不平衡的问题。东部地区地方政府融资平台数量较多,占全部地方政府融资平台总数的比重接近50%;中、西部地区平台数量虽少,但县级平台占比较高。政府融资平台地区分布不均衡将导致我国整体地方债务偿还能力的不平衡。二是地方政府短期债务用作中长期投资的结构性错配。地方政府融资平台的部分贷款项目采取了“贷短期、投长期”的融资方式。2010年底地方政府已支出的债务资金中,用于市政建设、交通运输等公益性基础设施项目的支出占86.54%。这些基建项目大都存在建设周期长、收益回收分散的特点,而投资平台贷款期限相对较短,给平台公司带来投融资期限错配的风险,同时由于基建项目存在变现能力差的特点也会给平台公司带来流动性风险。

(三) 地方政府债务存在偿债风险,债务违约可能性大

2010年底,有78个市级和99个县级政府负有偿还责任的债务的债务率高于100%,分别占两级政府总数的19.9%和3.56%,有22个市级政府和20个县级政府的借新还旧率超过20%,还有部分地区出现了逾期债务,有4个市级政府和23个县级政府逾期债务率超过了10%。由于偿债能力不足,部分地方政府只能通过举借新债偿还旧债。目前,土地仍是地方政府贷款的主要抵押物,土地出让收入仍是地方政府偿还债务的主要来源。在政府调控房价、抑制其上涨的政策背景下,地方政府之前以土地为抵押物的价值存在被高估的风险。2010年底,地方政府

负有偿还责任的债务余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为25473.51亿元,共涉及12个省级、307个市级和1131个县级政府。一旦房地产价格下跌,土地交易市场便会出现相应价格回调,这样必然会大面积影响银行贷款质量,地方政府违约的风险大大增加。此外,地方政府和银行之间存在信息不对称问题,银行无法了解政府的信用评级、财政收入,以及在多家银行的贷款总规模,一旦无法按时偿还债务,就会把违约风险传导给银行,导致不良贷款率上升,引起金融风险。

(四) 地方政府债务管理失范

目前,大部分地方政府性债务收支未纳入预算管理和监督,相关管理制度也不健全。至2010年底,在36个省级政府中,有7个未出台地方政府性债务管理规定,8个未明确债务归口管理部门,14个未建立政府性债务还贷准备金制度,24个未建立风险预警和控制机制。市级和县级政府债务管理制度不健全的问题更为突出,一些地方长期存在债务规模底数不清、偿债责任未落实等问题。此外,作为地方政府举债主体的融资平台在总体上缺乏科学合理的规划和严格的举债项目可行性论证,较少考虑偿债能力和财政承受能力,缺乏统一严格的举债审批程序,存在大量不规范管理的现象。

►三、地方政府债务成因和风险分析

(一) 地方政府债务成因

地方政府债务问题的形成,既有地方政府自身的原因,也有各种体制机制、法律法规和管理等方面的原因。归纳起来,主要有以下五个方面:

1、地方政府自身缺乏必要的风险管理意识

一方面,地方政府为了发展基础设施建设、改善地方生态环境、实现经济又好又快发展,往往需要大量的资金投入,于是积极大胆地使用国债转贷资金、国际组织贷款等债务资金。然而,地方政府通常很少从自身经济发展的实际情况出发来考虑今后的偿债能力。另一方面,由于政企不分,地方政府往往盲目为企业或其他相关单位提供债务担保。一旦举债企业出现财务紧张或项目投资失败不能按时偿还债务,地方政府作为债务担保人必然承担连带偿还责任。

2、地方政府财权与事权不对等

由于我国1994年的分税制改革并不彻底,在各级政府事权、财权的划分等诸多方面还存在许多亟待解决的问题。分税制改革的总趋势是“财权上收,事权下放”,相对于地方财政收入所占总财政收入比重的大幅缩减,地方的财政支出占比并没有相应缩减。相比改革前占70%—80%财政自主支配权的地方政府来说,如今这一支配权下降到45%以内,但同时它又实际上担负着占总量80%的财政支出数额。[4]基层地方政府的财政收入权限有了限制,这从一定程度上使基层地方政府的财力受限,这就导致地方政府很难依照职能需要建立相应的公共支出规模,而摆在地方政府面前的是提供足量的公共产品与资金严重不足的矛盾。地方政府在常规条件下难以经过自身努力解决财力问题时就只能举借债务。

3、地方政府投融资体系不完善

尽管中央政府禁止地方政府以各种名义进行直接融资以募

集资金,而在实际操作中,某些地方政府为了经济可持续发展和社会事业良性循环,在资金调配捉襟见肘而正规融资渠道又非常闭塞的情况下,只有通过非常的融资手段,直接或者间接的承担一些债务。这些非常的融资方式和融资金额因为没有正常的法律、条例监管,有着较强的随意性和隐蔽性,所以很容易形成地方政府非常规债务蔚然成风、举债成性,日积月累就成了很大的债务风险。

4、地方政府绩效考核与激励机制存在缺陷

我国现行的地方政府干部考核与激励机制存在着严重的滞后性与不科学性。一方面,由于地方政府官员的任期相对较短,这就导致那些历史性债务无法得到有效化解。而新上任的领导为了追求政绩,又开始新一轮所谓的“形象工程、政绩工程”。为此,他们不计后果进行大规模借债,从而增加了原本已经很高的政府债务。另一方面,地方官员寻租创租空间巨大。地方政府官员为了不断扩大预算支出,开始以各种名义兴办各种工程,这其中尽管也有不少工程是有真实公共需求的,但是也有许多是为了创造政绩,为自己升官发财开辟道路。

5、地方政府债务管理的法律法规缺失

尽管我国《预算法》明确规定: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。但我国的地方政府仍然以各种形式进行融资,近两年中央还代地方政府发行债务。由于缺乏完善的法律体系,地方政府的举债融资、债务资金的使用、债务偿还及担保债务的形式、范围等方面无法可依,不能以法律标准来衡量,于是决定于某些领导的个人意志,致使地方政府债务的形成、管理和偿还均没有科学依据和法律约束,地方政府举债不规范、投资不合理、偿债不积极等问题便不可避免^[5]。

(二) 地方政府债务风险分析

我们必须清楚地认识到,地方政府债务的存在和不断膨胀,对财政运行、国民经济和社会稳定具有较严重的负面影响,容易诱发各种经济社会危机。

1、影响地方财政正常运转,造成财政风险

地方政府大量举债,虽然在短期内可以增加一定的财政收入,但是之后却会导致更多的还本付息,地方财政状况会因为举债而逐步恶化,进而可能导致财政运行的不稳定。当前,地方政府债务规模增长远远超过经济增长和财政收入增长,由于还债高峰期的到来,对于大多数“吃饭财政”的地方政府来说,构成了巨大的财政风险。

2、易引发金融风险,影响宏观经济的稳定性

地方政府融资相对于市场经济主体融资,具有得天独厚的优势,但同时因为债务融资的便利,会影响债务资金的使用效率。同时,由于政府兜底,许多经济部门的借债资金在使用过程中缺乏论证,导致了资源的低效使用和浪费。正是因为我国有数额巨大的政府性债务,所以这势必减弱我国地方政府的风险抵抗能力,刺激我国发生金融危机的几率。过多的地方政府债务会影响整体宏观经济的稳定性,并且抑制经济增长。

3、损害政府公信力,产生社会信用危机

地方政府债务的延期和拖欠会给社会带来不正确的经济信

号,并且会动摇投资与消费信心,使后续政府的投资项目筹资、经营变得举步维艰。另外,我国的地方政府没有公开政府债务,如果公民意识到地方政府债务的严重程度,会对自身将来的生活保障感到不安,将很可能对当地政府失去信心,进而产生社会信用危机。

►►四、解决我国地方政府债务问题的对策

(一) 深化财政体制改革,合理界定各级政府间的财权与事权

要真正解决地方政府债务问题,就必须深化财政体制改革,合理界定各级政府间的事权与支出职责。一是合理鉴定政府与市场边界,科学区分不同层级政府事权,形成各有侧重、整体协调的政府间事权脉络。^[6]二是规范中央对地方财政的转移支付。按照全国公共产品供给均等化原则,中央应逐步减少专项转移支付,增加一般性转移支付,加大对事权大于财权的贫困地区、少数民族地区、欠发达地区的一般转移支付,实现地方政府事权与财权相对称。三是应将增值税、所得税留给地方的比例适当提高,增加地方财力。

(二) 不断完善地方政府投融资体系,逐步建立地方政府债券市场

一方面,对于基础设施的投资,在市场经济体制逐渐完善的过程中,可以采取多种投融资渠道。地方政府可以采取信托投资、政府项目融资、国有企业债券等投融资模式,这不仅能够减轻政府的财政负担,也能够提高资金的使用效率。另一方面,尽管我国各级政府间财权与事权的划分还存在诸多问题,但是当前发行专项用于公共基础设施建设的地方公债在现行的财政体制下是可行的。为此,应该有计划、有步骤、循序渐进地赋予地方政府举债权,逐步建立适合我国国情的地方政府债券市场。

(三) 建立健全地方政府债务管理体系

一是将地方政府债务纳入预算管理。从具体操作上看,一种方式是建立经常性预算与建设性预算相分离的复式预算,将地方公债资金与政府专项基金,如城建、交通等建设性收支统一纳入建设性预算。另一种方式是在现行地方一般预算外,单独编列地方债务预算,并建立相应的财政专户。^[7]二是各级地方政府应该建立严格的债务投资决策审核制度,杜绝行政领导随意取舍的行为,规范贷款资金的运行程序,严格核准项目的可行性和必要性。三是建立地方政府债务信息公开披露制度,加快地方政府性债务信息公开步伐,引入社会监督机制约束地方政府融资行为。四是建立地方财政偿债机制。为了确保地方政府债务按期还本付息,地方各级财政部门应通过年度预算安排、财政结余调剂以及债务投资项目效益的一定比例的划转等途径,建立财政偿债基金,专项用于各种地方政府债务的偿还。

(四) 完善地方政府绩效考核与激励机制

造成地方政府债务不断膨胀的一个重要原因在于盲目追求经济指标的政绩考评机制和不合理的地方官员晋升激励机制。因此,要防范地方政府过度举债带来的风险,必须将举债、偿债与党政领导干部政绩考评紧密结合起来。一方面应建立科学的党政领导干部政绩考评机制,破除对经济指标的盲目追求和

崇拜。另一方面为强化偿债的责任感、压力感以及诚信感,应实行“谁审批举债、谁负责终身偿债”的机制,以防范地方政府旧债未了又添新债。

(五) 完善现有法律法规,加强法律对地方政府举债的约束

依法理财,是市场经济体制的客观要求,在未来地方政府债务发展的过程中,应当不断完善现有的法律和法规,加强法律对地方政府举债的约束。中央和地方政府要逐步以法律的形式确定其各自的发债权。对现有的《预算法》和其他财政法规进行修订,尽快制定和颁布《公债法》和《地方公债法》,适时制定地方政府融资投资决策、偿还条件和决策失误责任条例等一系列法律法规,通过法律法规对发债主体资格,每年的发债申请、审批,发债方式,地方公债适用范围和投向,偿债机制建立,费率标准的确定、用资责任的落实及追究,项目的效益考评与评价等做出严格地规定,对违反法律法规的政府有关责任人要进行处罚,以维护法律的尊严。

(六) 构建地方政府债务风险预警和防范机制

为了防范地方政府债务风险,可以按照国际标准,结合衡量国债规模适度与否的主要指标及我国的具体情况,构建地方政府债务的风险预警和防范机制。其重点是研究确定科学合理的债务监控体系,建立地方政府债务风险预警模型,运用负债率、债务率、偿债率等监控指标对政府性债务的规模、结构和安全性进行动态监测,为各级政府监控地方政府债务运行和制定风险对策提供科学依据。

参考文献:

- [1] Hana Polackova Brixi, Allen Schick. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk. World Bank and Oxford University Press, 2002
- [2] 方先明等. 地方政府过度举债、风险累积和治理对策[J]. 中国行政管理, 2012, 4
- [3] 朱孟楠, 叶馨蔚. 从中国地方政府债务隐患看中国总体债务风险[J]. 福建金融, 2012, 6
- [4] 李茂媛. 地方政府债务风险的本源探究及防范对策[J]. 江西社会科学, 2012, 3
- [5] 马金华. 地方政府债务现状、成因与对策[J]. 中国行政管理, 2011, 4
- [6] 封北麟. 地方政府性债务风险及其防范[J]. 中国金融, 2013, 7
- [7] 苏明. 财政现实问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008, 237

【作者简介】段晓凯,男,(1990年8月-)汉族,籍贯:甘肃酒泉,单位:西南交通大学公共管理学院,硕士研究生,研究方向:地方财政。

更正启事

《民间借贷阳光化路径实例分析》一文,发表在本刊2013年12月下半月(总第303期)第180页,该文作者单位信息更正为:

丹东市恒通工艺品有限公司 辽宁丹东 118000
特此更正!