

# 地方政府债务风险管理研究

全承相

(湖南财政经济学院, 湖南 长沙 410205)

**【摘要】**我国地方政府债务风险管理存在多头管理、地方融资平台公司管理不完善、地方债务预算管理不健全等诸多问题,其成因主要由我国现行管理体制内在缺陷与监管制度执行不严格等因素共同决定,导致地方政府财政收支不平衡与政治不稳定,助长官员及社会大众败德行为倾向,削减民众的社会福利。应积极完善地方政府债务风险管理体系,建立健全地方政府债务风险监管的内外部约束机制,有效加强地方政府债务风险管理。

**【关键词】**地方政府; 债务管理; 债务风险

**【中图分类号】**F812.7; F810.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-1361(2012)04-0099-09

随着我国公共财政建设的深入,地方政府创收预算外收入的机会日益减少,地方政府的生财之道开始以谋取资源收益、举债筹资和争取转移支付为主要形态,其中举债融资作为最快捷、最有效的扩大本级政府可支配财力手段已被各级地方政府广泛而充分地加以利用,导致地方政府债务规模及其风险呈现显著增加的态势<sup>①</sup>,甚至局部地方政府已出现了严重的资不抵债问题。

## 一、地方政府债务风险管理存在的问题

地方政府债务是指地方政府和所属机构为公益性项目建设直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的直接或间接以地方财政资金作为偿还资金来源的各种债务总称,按照其外在表现形态分为直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务、或有隐性债务四种基本形式<sup>②</sup>。按照债务的依托形式可分为直接借款

和地方债券,直接借款包括地方政府向上级政府、中央银行、商业银行等协议借款;地方债券主要是地方政府以发行公债券的形式举借债务。地方政府债务所导致的财政风险是指地方政府的有限财力不能满足履行公共支出责任的客观需要,从而影响地方政府正常运转的可能性,反映了地方政府所承担的过大支出责任与其有限财力之间的矛盾冲突。

## 1、地方政府部门多头管理导致监管难以到位

由于地方政府各部门或单位对地方政府债务管理存在各自为政的现象,地方政府很难全面、准确、系统地掌握自己直接或间接承担政府债务的整体运行情况,难以控制债务存量和债务资金的使用效果。地方政府通过融资平台公司从银行获得的贷款因其贷款银行多、贷款形式多、担保方式多,往往难以掌握地方政府

• 收稿日期: 2012-06-22

作者简介: 全承相(1965-),男,土家族,湖南沅陵人,湖南财政经济学院教授,博士,湖南师范大学硕士生导师,研究方向: 财税管理与经济法教学

总体债务规模和政府担保承诺情况，加大了地方政府债务在财政风险与金融风险之间转换的可能性，政府承担的风险大小与债务的规模、风险正相关。分散管理还导致债务统计口径差异，致使地方政府债务规模难以准确推算，如地方政府承担连带责任的间接融资形成的债务尚未全部计入；对虽在法律上地方政府不承担偿债责任的公益性债务，一旦债务人出现债务危机仍可能需要地方政府承担救助责任的或有债务也没有完全考虑在内<sup>[1]</sup>。

## 2、地方融资平台公司管理不完善

由于法律规定地方政府不得借款，地方政府被迫出资组建企业法人性质的融资平台专门代理政府举债发展经济，成为整个地方政府债务的主体部分。由于地方政府性融资平台公司治理结构不完善、地方政府债务责任主体不清晰、地方政府债务借贷操作程序不规范，形成多头融资、多头授信的不良金融运行格局，导致其债务结构不合理、银行信贷资金比重高、债券形式的债务余额比例太低、直接融资形式利用不足，偿还风险大。由于地方政府的融资平台公司基本以政府信用为担保，采取地方财政出具承诺函的担保形式，这种财政兜底的担保方式一旦项目收益不稳定，不能及时还本付息，势必导致隐性财政风险显性化甚至爆发类似于欧洲主权债务危机式的政府债务危机，致使地方各级政府公信力受到严重影响。

## 3、地方债务预算管理不健全

地方政府债务资金没有纳入预算管理，脱离了现有预算监督体系的监管，加之地方政府债务偿债责任机制不明晰，不仅导致地方政府过度举债、盲目扩大举债规模，而且导致资金沉淀现象普遍、债务资金使用效率不高，已经严重危及地方政府的稳定运行。一些公益性项目投资立项建设时，往往没有根据所在地方经济发展战略和本级地方政府财政承受能力来进行合理评估分析，没有考虑地方政府债务负担规模与偿还本息能力<sup>[2]</sup>。由于地方政府债务偿债责任机制不明晰且缺乏必要的执行刚性，上

级政府往往会以维护政治经济稳定为由最终为下级政府负债买单，使上级政府成了下级政府债务的隐性担保人，导致地方政府部门缺乏偿还地方政府债务的强烈责任意识，致使一些地方政府不根据经济规律和自身还债能力，不考虑债务规模是否合理、债务逾期或不能偿还的后果，本能地超财力举债，逐年累积，政府面临的偿债压力与风险就越来越大，往往只能通过借新还旧、拆东补西等方式勉强维持债务临时偿还局面。

## 二、地方政府债务风险管理存在问题的成因与后果

地方政府债务管理风险的形成根本上是由我国现行管理体制内在缺陷与监管制度执行不严格等因素共同决定的。地方政府债务规模与地方政府承担的公共事务工作量成正比，地方政府在公共领域形成了大量不确定性的推定债务。只有从根本上切实落实地方政府承担公共事务职责范围，才能真正有效控制地方政府债务的数量规模与动态趋势。

### 1、地方政府债务风险管理存在问题的原因

#### (1) 地方政府债务风险管理体系存在缺陷

由于对政府与市场、中央与地方以及地方各级财政之间关系的科学界定，是有限政府建设的基本前提，是避免各级地方政府单方面盲目负债投资并依靠上级政府为其债务买单的必要条件。可见，各级政府财权与事权关系的不匹配是地方政府债务无法根本消除的财政体制性原因；各级政府为政绩竞争而盲目越权举债投资是地方政府债务不断增加的政治体制性原因。

中国特色社会主义市场经济条件下，地方各级政府的主要职责在于提供基础性公共产品和公共服务。当前，地方各级政府职能和市场职能的边界没有界定清晰，政府行为企业化表现突出，经常超越政府职能开展一些本应当由市场承担的经济建设事务。近年来，国家出台的一系列民生政策使得地方政府公共产品和公共服务的职责范围不断扩大，教育、医疗、社

保等财政支付标准不断提高,从而直接导致地方各级政府公共财政的刚性支出急剧增加,政府债务急剧增长。

中央政府和地方政府的事权范围与支出责任的具体划分存在着明显的责任模糊不清的问题,过多的公共管理事项只能采取中央政府和地方政府共同承担支付义务的办法。近年来,国家为了应对国际金融危机先后出台了一系列保增长、刺激内需的政策,并要求地方政府为各项投资提供一定幅度的配套;为深化粮食流通体制改革,中央要求把粮食企业财务挂账划转给地方政府承担;国有企业改组改制过程中,地方政府也承担了部分国有企业债务;为实现义务教育发展的目标,地方政府必须承担历史欠账;地方政府还因金融负债财政化形成相当规模的政府性负债<sup>[3]</sup>。

由于自然经济条件的先天不足,部分地方政府财政经济状况的发展速度已无法满足民生财政支出增长的客观需求,尽管上级政府在转移支付上给予了很大倾斜,财政收支仍存在很大的缺口,只能通过各种各样的举债加以解决。由于地方政府缺乏正确的政绩观,更多从自身政绩利益出发,利用现行财政运行机制相关法律法规的模糊性因素,在财力状况有限的情形下采取各种方式大肆融资举债,超越经济发展阶段大搞政绩工程、形象工程,获取一些不太正当的举债利益,过度膨胀的融资平台债务使地方政府面临的财政风险日益严峻<sup>[4]</sup>。

## (2) 地方政府债务风险监管不力

地方政府债务风险的形成不仅与我国宏观管理体制缺陷有直接联系,而且与各级地方政府的社会责任感及其财政金融监管制度的基本态度有关。由于地方政府官员的个人主义情怀与地方财政部门对地方政府债务缺乏统一监管权,金融监管机构对地方政府融资平台运作机制的监管力度不够,地方政府债务管理责任机制不健全,难以有效遏制地方政府负债投资的内在冲动与风险。

从政府官员的社会责任感来看,我国地方

政府在财政资金的使用上拥有较大权力,政府官员为追求政绩或私利而越权干预经济导致大量的财政隐性债务。地方各级政府的各种利己主义行为倾向不仅直接加大了上级政府及中央财政的困难,还引起收入分配的不公正,对经济的有效健康运行造成不可弥补的损害,甚至可能带来地方政府之间对负债后果相互恶性攀比的政治危机。由于财政资源使用主体在使用过程中缺乏使用负债等责任约束,道德标准很低,普遍带有债务豁免或向政府转移债务的赖账预期,从而产生了相应的道德风险。地方政府性负债与金融负债紧密相连,由于我国财政和金融的职能边界划分不清晰使得财政风险与金融风险的转化更为直接。

从财政监管制度不完善来看,财政立法不明确、政府财政职能界定不清,不仅导致政府与市场关系不协调,还使财政与金融关系不顺畅;财政管理决策缺乏有约束的公共民主过程,事中、事后财政管理监督不力,影响政府税收汲取能力,导致财政收入的实现缺乏稳定的保障性,促使财政支出管理失控或者支出结构不合理、公共投资失败以及政府直接显性债务规模急剧上升;现行预算法和担保法的有关规定没有得到严格执行,使得地方政府能够采取很多变通投资与担保方式组建各种各样的融资平台公司,并利用一切手段最大限度地向银行或金融机构融资举债;银行等金融机构则往往基于政府压力、领导指示以及政府债务风险小等因素放宽审查标准,积极配合地方政府采取打包贷款的方式为融资平台公司大规模提供信贷资金或信用担保,为地方各级政府举债法外开恩,提供比市场商业借贷更大的便利与优惠<sup>[5]</sup>。

从债务管理制度不健全来看,地方政府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。地方政府债务主体繁多,既有地方政府设立的融资平台,又有政府管理部门,还有学校、医院等事业单位。这些债务主体缺乏统一规划,筹集资金也未纳入地方政府财政预算管理 with 监控体系,没有建立相

应的债务风险评价体系,脱离了各级人大和社会的监管约束,使各级地方政府具有较大的举债自由度。由于地方政府债务管理主体各自为政、分散经营,导致债务资金效益低下、短期化现象十分严重。债务管理制度没有建立约束力较强的偿债责任机制,促使各级地方政府对举借债务比较积极,而对如何偿还债务漠不关心。由于地方政府与融资平台之间、各级地方政府之间事先没有划清风险分担的责任,一旦或有负债转化为直接负债,上级政府要为此承担全部的风险,这使得低层级地方政府有了进一步扩大负债规模的内在动力,地方政府或有债务转化为直接债务的概率也大大加大。

## 2、地方政府债务风险管理存在问题的后果

尽管目前我国地方政府债务总体可控,但个别地区地方政府债务规模已明显超过其合理的承受能力,出现债务违约的现象。如果不及时采取切实可行的监管措施,加强地方政府债务管理、合理控制债务风险,势必进一步导致地方政府债务危机,并带来了一系列的负面治理效应:

### (1) 导致地方政府财政收支不平衡与政治不稳定

政府债务是政府对市场的干预方式、风险偏好以及政府管理风险的动机和能力的综合反映,是政府集中承担社会公共风险的体现。地方政府债务规模过度扩张会引致政府财政状况恶化,进而造成政府财政预算收支目标难以实现。若政府债务规模失控或管理不当,势必会对经济发展带来许多负面的影响,损害政府的公信力,甚至还会带来严重的负面政治影响。如果地方政府债务风险波及到整个财政系统,就会导致收支矛盾激化。收支矛盾激化进而会破坏财政的稳固平衡性,财政不能提供必要财力可能致使政府机关不能正常运转,财政资源分配不当也可能引发资源浪费和损失<sup>[6]</sup>。由于地方各级政府债务的存在具有潜在必然性,导致其财政稳定性具有内在脆弱性。特别是地方政府潜在债务平时处于潜伏状态或不易觉察的

状态,一旦显性化就立刻变成了该政府财政必须承担的现实义务,势必临时性地冲击原有财政预算的平衡性,给地方政府财政预算收支造成缺口,造成地方政府财政收支状况的迅速恶化,进而影响到政治社会的稳定性。

### (2) 助长官员及社会大众败德行为倾向

由于地方政府政绩评价考核、监督机制不完善,公共委托代理关系链条过长,致使部分政府官员违规负债追求政绩;国有银行等金融机构为了完成国家或上级交给的任务,可能会利用隐性债务和或有债务方式做表面文章,甚至为了自身的利益不惜拿国家的钱财去冒险。我国对地方政府政绩评价时过度重视地方GDP增长、基础设施建设规模等指标,而较少关注政府负债情况,导致一些地方政府官员产生扭曲的政绩观、负债观,使得预算法禁止地方政府负债被事实上的普遍负债现实所替代,致使部分地方政府官员为了多出政绩,大肆举债建设“政绩工程”。特别是地方政府借债可以不还钱或可以转嫁上级偿还的错误理念,进一步助长了地方政府官员及社会大众败德行为倾向,导致盲目举债之风盛行<sup>[7]</sup>。

### (3) 削减民众的社会福利

地方政府债务规模过度扩张导致的财政金融损失以及因需上级政府财政干预化解而带来的额外支出,实质上已构成该地区范围内民众的福利损失。债务作为政府投资的后果,若实属必要且经过了充分的科学论证,则其社会效益就能达到预期目标,工程项目质量得到有效保障,就会形成积极的投资效果;问题是大部分政府投资的实际情况并非如此,由于盲目决策、草率上马,导致项目投资严重亏损或达不到预期效果。政府债务并非到了引爆危机的时候才有风险,在其形成的过程中还存在着巨大的权力寻租空间,滋生出各种各样的腐败。

## 三、加强地方政府债务风险管理的对策建议

### 1、完善地方政府债务风险管理体系

针对我国地方政府债务风险形成的根本原

因，有必要从政治稳定的战略高度充分认识建立健全我国地方政府债务风险管理体系的重要性，进一步理顺政府财政与市场金融之间的关系、中央与地方以及地方各级财政之间的关系，科学而严格地界定有限政府的财政职能和地方政府的财政权责关系，依法赋予省级政府适度而严格受限的举债权，建立规范的地方政府代理人型举债融资机制。

#### (1) 进一步理顺政府财政与市场金融之间的关系

只有明确界定政府和市场的关系，准确划分政府和市场的边界范围，把发展经济的职能交给市场主体，将政府职能回归到提供公共产品和公共服务上来，变无限政府为有限政府，才能从根本上有效遏制地方政府盲目投资的内在动机。从各地经济社会实际情况与财政收支状况出发，有效统筹政府掌控的有限财政资源；按照量入为出原则安排各级地方政府的财政预算计划，进一步优化各级地方政府财政支出范围与结构，根据当地经济社会发展的轻重缓急，确定财政支出安排的优先顺序，确保政府基础性支出与重点性支出的基本需要；各级地方政府出台对各项财政支出影响较大的新政策时，应充分考虑地方政府财政的承受能力；在没有确定稳妥的投资方案与偿债能力保障的情况下不宜草率确立基本建设项目，以消除地方政府举债的隐患。

#### (2) 进一步理顺中央与地方以及地方各级财政之间的关系

现行体制中地方政府财力与事权不匹配，财政收入过于集中且支出责任下移是造成基层财政入不敷出、地方政府债务不断攀升的基本原因。因此，必须科学界定各级政府之间的权责关系，合理确定中央和地方政府之间的事权划定范围与财权分配关系，按照事权和财权相匹配的原则深化财政体制改革，完善中央政府与地方政府以及地方政府之间的税收分享比例关系，为地方政府履行法定的职能提供相应的财力保障。长期以来，我国政府间事权不清、

责任不明的问题一直未能得到很好地解决，中央和地方在全国财政收入分配中取得的份额与各自承担的行政管理职责不对等，中央政府事责偏小而财权偏大，地方政府事责偏大但财权不足。因此，必须在兼顾中央政府宏观调控要求及地方政府财政独立的前提下，协调各级政府税收分配比例的合理性，使中央与地方政府之间能真正达成行政管理权责与财政资源划分的均衡。目前营业税改征增值税试点已正式启动，作为地方政府税收第一大税种的营业税将被增值税取代，地方政府收入会受到较大影响，地方政府有限的财力将难以支撑事权运行的基本要求。国家提高增值税地方政府分享比例，将有利于地方政府财力与事权的匹配，也是从根本上解决地方政府债务问题的重要途径。随着中央与地方关系的转变以及地方财政自主权的升高，中央政府除以统筹分配款作为地方政府财政努力的奖励诱因之外，还可透过多元途径提升地方财政自主性，鼓励地方政府积极开创自有财源，提升地方政府财政收支平衡能力，以降低地方政府对上级政府的财政依赖性，进而落实财政权责相当的目的。

#### (3) 建立地方政府委托中央政府代为发债的举债融资机制

我国现行预算法规定“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。”据此，中央政府可以在加强对地方政府债务限额管理的基础上，依法受理地方政府发债委托，由中央政府为地方政府统一实行发债筹资。这既可适当考虑地方政府的实际需要，又可以保障地方债务的透明化，有效控制地方政府的负债规模与风险。由于地方政府不能发行公债，出现财政困难甚至危机时，往往通过非正常的、隐蔽的负债方式化解财政困难，结果必然导致地方政府负债隐形化趋势日益严重，往往难以有效预测与控制，一旦自身无法消化就只好依赖上级政府代为化解，从而导致基础政府财政风险不断向上转移，最终

由中央政府兜底<sup>[8]</sup>。因此,有必要根据现行预算法的规定建立健全地方政府根据实际需要适度委托中央政府代为发债的地方政府举债融资机制,适当调整各级政府财政债务关系,依法赋予省级地方政府适度而严格限制的举债权(由地方申请举债,中央审批并代理发行),并明确地方政府债务风险责任机制。建立健全地方政府债务中央政府审批并代理的制度,使地方政府的举债行为合法化、透明化,有利于有效防止地方政府债务膨胀,强化金融机构约束机制改革措施,约束地方政府投资决策的随意性和投资行为的短期化。各级地方政府应当将债务资金借、用、还全部纳入综合预算进行综合平衡,债务规模必须在适度范围内,在安排每年的财政预算时充分考虑偿债的因素。地方政府在编制公共预算时必须同时做出下年度财政投融资计划和投资项目计划,并将其与计划一并报有关权力机构审查,获得批准后方与预算一起予以执行。

## 2、建立健全地方政府债务风险监管的内部约束机制

加强对地方政府负债的制度约束,建立完善的政府债务统计制度,赋予地方财政部门对地方政府债务的统一监管权;加大金融监管的力度,规范地方政府融资平台运作机制,堵住地方政府随意违规举债的源头。

### (1) 赋予财政部门对地方政府债务的统一监管权

为了加强地方政府债务的统一管理,必须明确赋予地方政府财政部门统一归口管理地方政府债务的权力,建立健全地方政府首长统一领导下以财政部门为主、各职能部门共同参与的政府债务管理体制。地方政府财政部门要根据地方经济和社会发展的状况、财政收支情况,合理确定举债项目筹资方案、还款计划以及地方政府中长期融资规模、偿债期限等,并加强对已有政府债务的监督,确保政府债务能够按时偿还;预算法要将地方政府债务收支纳入财政部门统一的预算管理体系,逐步形成管理规

范、运行高效的地方政府举债融资机制;地方各级政府和相关部门、单位都要严格遵守法律制度规定,对清理规范中检查出来的问题要及时予以纠正,对清理规范后仍然违反《预算法》、《担保法》、《商业银行法》等规定的单位要依法依规严肃处理<sup>[9]</sup>。为此,有必要在财政部门内设专门机构,配备专业管理人员应严格监督各级地方政府部门和单位关于地方政府债务会计核算制度执行情况;严禁政府其他部门及其所属各单位以政府名义或担保举债,彻底扭转过去多头举债、分散使用、财政兜底的不负责任的做法;彻底扭转目前政府债务多头管理、各自为政、债务规模与债务资金使用及偿还能力不清的现状。

### (2) 完善政府债务统计制度

针对地方政府债务统计失真的问题,建立完善的政府债务统计制度,确保各级政府主要管理决策人员能够及时准确知晓自身的政府债务底数,掌握政府债务动态。财政部门要根据地方政府债务的实际情况与风险管理的客观需要,制定统一的切实可行的地方政府债务会计核算与统计制度,把地方政府债务的核算和统计工作纳入政府日常财务管理工作,以便在债务主体的财务报告和统计报告中,如实全面反映政府财务的资产负债来源、变动、偿还等具体情况,确保地方政府债务相关数据的真实性、完整性、准确性和合法性。各级政府财政部门要在现有会计与统计制度的基础上,结合实际进行认真研究和改进,对地方政府债务进行科学分类,建立规范、全面、科学的会计与统计制度,统一标准和口径,加大工作力度,准确及时向本级政府和上级财政部门统计报告政府性负债情况,提高政府债务的透明度,最大限度公开政府债务信息(包括债务种类、期限、本息;地方政府融资规划;债务融资的方式;债务资金的使用;债务的偿还),实现全过程及其各个环节信息透明化管理,不仅有利于为地方政府决策和债务管理提供可靠依据,还有利于对地方政府决策科学化形成有效的约束,避

免地方政府融资决策的随意性。

### (3) 规范地方政府融资平台运作机制

加大金融监管力度,规范地方政府融资平台运作机制,堵住地方政府随意违规举债的源头。各级政府有关部门要彻底清理和严格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;坚决杜绝地方政府违规担保行为,对地方政府和相关组成部门违规担保融资的,要坚决予以严肃处理;各级金融监管机构要切实加强信贷管理,确保商业金融机构按照信贷管理的原则、程序和标准审核发放贷款,严肃处理违规发放贷款的行为。实践证明,有效遏制地方政府通过融资平台过度负债的根本措施是实现地方政府隐性债务的显性化,使地方各级政府之间债务管理与风险防范责任明晰化,将平台负债置于可控范围之内<sup>[10]</sup>。地方各级政府要有清晰的可操作的风险责任意识,防止盲目的融资和投资行为。规范完善融资平台的建设,不仅要规范融资平台的治理结构、项目管理、经营能力、资产负债、资金的“借用管还”机制等方面,还需要努力提高融资平台自身的还款能力,通过股权多元化提升融资平台的经营能力,增强融资平台自身实力,从而降低对地方财政还款的依赖。

### (4) 设立财政风险准备金,建立健全地方政府债务清偿机制

不断强化各级地方政府及债务管理部门主要负责人债务风险防范意识,在年度预算编制、审查时事先以总预备费或偿债专项基金的形式设置稳定可靠、逐年滚存的政府性负债的偿债准备金,专门用于地方政府性内外部债务(包括隐性或有债务显性化时)的清偿。同时,对有经济效益和偿还能力的公益项目,财政部门应对其经营效益情况进行有效监控,督促项目单位制定切实可行的收益分配与风险管理方案,并切实落实项目偿债计划,按月将偿债资金汇入财政部门专设的偿债资金专户,统一由财政部门负责还贷付息。

### 3、建立健全地方政府债务风险监管的外部

约束机制

加强对地方政府负债的制度约束,还需建立科学的地方政府债务管理风险评价机制,对财政运行进行全过程预测和监控;完善地方政府绩效考核机制、政府债务管理责任机制,有效遏制地方政府投资冲动。

#### (1) 建立科学的地方政府债务风险评价机制

地方各级政府要建立健全科学的地方政府债务风险评价机制,科学合理制定各项政府债务与财政风险监控指标体系,对地方各级政府财政经济的运行进行全方位的、全过程的分析、预测和监控,以便及早发现地方政府债务风险管理方面存在的问题,并提出有针对性的问题处理意见。地方政府债务风险评价可以从定性和定量两方面入手。地方政府债务风险的定性评价主要从安全性角度进行,包括偿债风险和流动性风险两个方面。其中,偿债风险是地方政府因资不抵债或其他原因导致支付到期债务本息困难的可能性;流动性风险是由于地方政府资产缺乏足够流动性导致偿还到期债务本息变现困难或者不能在适当或期望的价格上变现以偿还到期债务本息的风险。地方政府债务风险的定量评价可以从三项常规指标(负债率、债务率、偿债率)和两个延伸指标(逾期债务率、借新还旧偿债率)展开,构建科学的地方政府债务风险评价指标体系,以此作为评价地方政府债务风险的定量依据<sup>[11]</sup>。

为了加强债务监管力度,必须建立健全科学的债务风险监控体系,以预算管理系统为基础设置一系列反映财政收支状况及债务状况的指标体系,通过分析地方政府债务相关因素对财政风险的间接影响程度及其变化动向,对财政风险及财政危机发生的可能性进行预警,对债务出现异常情况的地方政府及时发出风险预警信号,加强对增量贷款的管理、制定合理的政府负债率警戒线,当地方政府负债率达到提示、提醒或警戒标准时应对其进行预警,必要时对出现债务危机的地方政府依法实施接管或

限期整改。国家财政预算法律制度要从法律制度上明确地方各级政府债务出现紧急情况时，中央政府向地方政府、上级政府向地方政府提供财政援助的标准和程序，防止地方倒逼中央、下级政府倒逼上级政府的现象<sup>[12]</sup>，从而起到防范未然的作用。地方政府应严格依法根据地方的经济发展状况制定与政府偿债能力相适应的地方政府债务规划，控制地方政府债务总体规模，完善举债审批程序，对各类债务进行事前充分的科学论证（评估咨询与举债听证），杜绝盲目举债。具体的债务主体要制定科学合理的地方政府债务资金的收支计划和切实可行的偿债计划，做好债务资金的日常监测和报告工作，随时反馈债务资金到位情况、使用情况和还本付息情况、绩效评估状况以及环境影响情况，以及时预防债务风险。为了加强地方政府债务监管力度，必须强化对地方政府债务状况的经常性跟踪审计工作，将其纳入当年政府审计计划和地方政府经济责任审计范畴，并将审计结果作为领导干部业绩考核的重要指标，以及时发现问题、提出合理化改革建议，加以有效整顿。

## （2）完善地方政府政绩考核机制和政府债务管理责任机制

完善地方政府政绩考核机制、政府债务管理责任制，强化各级政府主要领导平衡预算的法律责任，有效遏制地方政府投资冲动。中央政府及上级地方政府对于未按规定举债、违规对外担保、截留挪用债务资金、未按规定偿还债务资金等情况，要严格执行行政问责制度，追究下级政府有关部门、单位和人员的行政责任、经济责任，有效约束地方政府盲目负债投资的行为。为了有效约束地方政府各级领导随意拍板举债项目的做法，地方政府在使用、管理贷款资金时，要建立健全严格的债务投资决策责任制，以规范的形式明确项目负责人应承担的责任。从建设项目的可行性研究到项目实施方案设计、施工、生产准备、投入生产的全过程，都要明确相应的责任人，对任何一个环

节，放松管理致使项目失败或造成投资浪费，导致政府债务本息偿还发生困难的责任人，都要依法从严追究其相应的法律责任。

针对《预算法》过于强调个人责任而忽视机构责任，且责任体系不健全的实际情况，应当注重责任形式创新，在现有行政责任基础上，及时引入宪政责任、刑事责任与民事责任。为了严格执行地方政府债务投资决策责任制，必须将债务资金纳入预算管理，编制各级政府专门的建设资金预算，强化地方政府主要领导平衡预算的政治法律责任，确保地方政府债务规模控制在适度的范围之内，不能给后任留下包袱。地方政府在编制公共预算时应当将政府债务纳入本地区国民经济计划，一并报同级权力机构审查，获得批准后作为财政活动予以执行，有效发挥财政部门对政府债务的管理、监控、预警作用，对政府债务借、用、还进行统一管理。

总之，对地方政府债务风险进行控制，要认清地方政府债务的性质与影响，其风险控制的视野必须超越地方政府债务的会计记录所直接显示的债务本身，把债务风险纳入整体债务与资产对比框架之中，避免碎片化的地方政府债务管理，要不断明晰各个风险责任主体的责任体系，把融资、投资、建设、管理等各个环节的责任放到整体之中加以明确并制度化。

（编辑：程旬；校对：子丽）

## 【注 释】

①审计署2011年6月27日发布的2011年第35号审计结果公告显示，截至2010年底，全国地方政府债务余额107174.91亿元。省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率，即负有偿还责任的债务余额（67109.51亿元，占债务余额的62.62%）与地方政府综合财力的比率为52.25%，加上地方政府负有担保责任的或有债务（23369.74亿元，占债务余额21.80%），债务率为70.45%；地方政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定救助责任的逾期债务率分别为2.23%和1.28%；从举借主体看，融资平台公司、政府部门和机构举借的分别为49710.68亿元和24975.59亿元，占比共计69.69%。其中，地方政府融资平台公司导致的地方政府债务余额达到49710.68亿元，占地方政府债务余额的46.38%。



②世界银行高级经济学家 Hana Polackova Brixi 博士将政府债务按两个标准分类：一是从政府作为公共风险的承担者和化解者的角度出发，政府不得不对各种公共风险承担最后的兜底责任，其承担的现时义务体现为直接债务，其承担的未来义务体现为或有债务。二是政府债务是否得到法律或者合同的明确规定分为显性债务和隐性债务。我国地方政府债务按照上述两个标准具体可区分为四种类型：直接显性债务是会计学意义上的政府债务，在分级财政体制框架下，因地方政府担负有提供地方性公共产品的重要职责直接产生反映政府财务会计报表上债务，包括各级政府的协议借款和发行的债券；应支未支的法定支出；法定公务员养老金等。直接隐性债务主要涉及法律没有规定的社会保障计划和未来公共项目再融资，地方政府往往出于社会公平、社会稳定、公众期望等因素考虑，承担这类债务，包括非法定的未来公共养老金；非法定的其他社会保障计划；非法定的未来医疗保健融资等等。或有显性债务主要是由于地方政府出于弥补资本市场存在的信息不对称缺陷、社会公平等经济社会方面的客观需要提供担保所引起，由担保方式自身特别所决定的债务：如上级政府对下级政府债务的担保；政府对公共或私人部门债务所提供的担保（政府国际金融组织贷款提供的担保）；对政策性贷款的担保（学生贷款、农业贷款等）；政府提供的贸易和汇率担保（政策性农业保险等）。或有隐性债务是政府运用公共资源充当最后支付人角色应对和化解系统性公共风险产生的债务：下级政府对于非担保债务的违约；公共部门对非担保债务的违约；政府保险体系之外的金融危机成本；国有部门改制等过程中的债务清理；非担保社会保障基金的破产；自然灾害等突发公共事件等。

## 【参考文献】

- [1] 刘 星,岳中志,刘 谊. 地方政府债务风险预警机制研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2005. 151 - 167.
- [2] 樊丽明, 黄春蕾, 李齐云. 中国地方政府债务管理研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2006. 202 - 215.
- [3] 李冬梅. 中国地方政府债务问题研究: 兼论中国地方公债的发行 [M]. 北京: 中国财经出版社, 2006. 97 - 117.
- [4] 李京城, 孙文基. 试论化解和防范地方政府债务的对策 [J]. 财政研究, 2007, ( 7 ): 1 - 6.
- [5] 范柏乃, 张建筑. 地方政府债务与治理对策研究 [J]. 浙江大学学报, 2008, ( 2 ): 48 - 56.
- [6] 徐 佳. 建立地方政府债务风险预警指标体系 [J]. 中国财政, 2008, ( 11 ): 37 - 38.
- [7] 威廉姆斯 ( 著 ), 张 伟 ( 译 ). 政府债务管理: 新趋势与挑战 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2010. 337 - 348.
- [8] 陈均平. 中国地方政府债务的确认、计量和报告 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010. 179.
- [9] 苏 俊. 加强地方政府债务管理的思考 [J]. 财会研究, 2010, ( 15 ): 77.
- [10] 蔡 玉. 地方政府债务现状成因及对策 [J]. 财政研究, 2011, ( 9 ): 90 - 94.
- [11] 李娟娟. 地方政府融资平台的财政风险与化解对策 [J]. 新金融, 2011, ( 2 ): 23 - 25.
- [12] 袁 洁, 夏 飞. 基于审计视角的地方政府债务管理探讨 [J]. 财政研究, 2012, ( 2 ): 77 - 79.

# Study on the Local Government Debt Risk Management

QUAN Cheng - xiang

( Hunan University of Finance and Economics , Changsha Hunan 410205 )

**Abstract:** There are many problems of local government debt risk management , including bull management , poor management of local financing platform companies and local debt budget management is not perfect and so on. The causes are jointly decided by the inherent defects of the current management system , not strictly implementation of the regulatory system and other factors. It can lead to local government fiscal imbalances and political instability , encourage the moral hazard tendency of officials and community , and reduce the social welfare of the people. We should actively improve the local government debt risk management system , establish and improve the local government debt risk regulatory mechanism of internal and external constraints to effectively strengthen the risk management of local government debt.

**Key words:** local government; debt management; debt risk