

加强我国地方政府债务管理的对策建议

——基于中央政府、地方政府和金融机构的三方博弈分析

马金华 杨 娟

[摘 要] 近年来,地方政府债务问题已成为影响中国经济长期稳定增长不可忽视的重要因素。中央政府、地方政府和金融机构在地方政府债务问题上已形成博弈之势。在这种情况下,要防范和化解政府债务风险应建立偿债机制和风险预警体系、加强金融机构的监管、改变现行的政绩评估机制、修改现行《预算法》等。

[关键词] 地方政府债务;三方博弈;对策

[中图分类号] F810

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-8616(2011)04-0047-05

在2008年全球经济危机波及中国的情况下,中国政府为“保增长、保稳定”,通过发行地方政府债券来拉动经济增长,增强地方投资能力,实现地方财政与中央投资项目的同步配套,以扩大内需、刺激消费,客观上带来了经济的稳定增长。但地方大规模投资导致地方负债呈现“大跃进”之势,举债规模空前剧增,有关债务的数据众说纷纭。探讨解决我国地方政府债务问题的出路成为事关中国经济安全和社会稳定的急迫问题。

一、我国地方政府债务风险分析

中国地方政府债务经历了从严格控制到大规模膨胀的过程。1978~1992年,中国经济转轨的前期阶段,地方举债受到严格控制。1992年以后,我国开始步入建设社会主义市场经济体制阶段,地方政府性债务问题开始凸现出来。1994年财政改革分权后,地方政府债务迅速膨胀。在1998~2004年实施积极的财政政策期间,地方政府被动增加直接债务。2004年后,地方政府债务迈入“大跃进”阶段。2004~2007年,中国财政政策由积极转向稳健,但每年还是出现大量赤字。虽然地方各级政府都在努力控制、化解地方政府债务,但地方政府债务增长的势头仍在继续。根据2005年财政部对有关省市的调查数据,这一时期地方政府债务呈现以下突出特征:债务规模庞大,扩张普遍较快;县乡政府负债沉重,偿债高峰期已经来临;债务来源多样,债权主

体不断扩散,债务关系复杂,诱发矛盾不断增多。由于地方政府债务的大规模膨胀,直接加剧了乱收费等现象的蔓延,也使地方政府卖地的冲动变得更加强烈,影响到社会稳定和基层政权运转。因为乱收费、乱摊派及卖地是地方政府转嫁债务负担的重要途径,也是掩盖债务危机的重要方式,针对地方政府性债务的规模 and 风险,国家曾出台过相关的意见,但均收效甚微。

2008年以来,中国地方政府债务呈现城投债(又称“准市政债”,是城投类企业配合地方政府公开发行的企业债和中期票据,其最终信用主体是地方政府,募集资金主要用于城市路网项目、市政基础及公共服务项目等建设,而偿债资金多来自于财政补贴)井喷的新态势。外在原因在于,美国次贷危机引发的全球经济危机不断蔓延,世界各国包括中国都实行了增发国债和扩大财政赤字为主要内容的积极财政政策。2009年国务院同意地方发行2000亿元债券,由财政部代理发行,列入省级预算管理。在各地纷纷扩大投资、增加政府支出的压力下,2000亿元的地方政府债券受到各地追捧,一方面是地方政府资金需求大,另一方面各地迅速扩大准地方政府债务——城投债。目前,全国各地、各层级的地方政府债务规模到底有多大,从公开资料看,仍然缺乏准数。2010年6月,据审计署《2009年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》披露,截至2009年年底,审计调查的18个省、16个市

[收稿日期] 2011-04-05

[作者简介] 马金华,中央财经大学财政学院财政系副主任、副教授(北京,100081);杨娟,中央财经大学财政学院硕士研究生(北京,100081)。

和 36 个县各级融资平台公司 307 家,其政府性债务余额共计 1.45 万亿元,分别占省、市、县本级政府性债务总额的 44.07%、71.36%和 78.05%。这些地方政府的债务总额合计 2.79 万亿元。其中 2009 年以前形成的债务余额约 1.75 万亿元,当年新增约 1.04 万亿元。审计还发现,各地融资平台公司的政府性债务平均占本级债务余额的一半以上。可见,地方政府债务和投融资平台问题,成为事关当前中国的经济安全和社会稳定的重要问题。

不可否认,从积极作用看,地方通过大规模融资推动城市化建设,为中国应对危机和扩大内需发挥了重要的作用。但是,从长期看,无论是从微观风险管理还是从宏观经济运行看,地方负债的融资行为对财政、金融、社会都带来了不良后果。

第一,地方政府债务规模不对称扩张,“隐性债务”逐步显性化,加大偿债风险。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速度,银行成为政府的最大债权人。由于还债高峰期的到来,对于大多数“吃财政饭”的地方政府来说,构成了巨大的财政风险。同时,大多数县级以上政府融资平台法人治理结构不完善,责任主体不清晰,操作程序不规范,一旦融资平台的项目投资不能收回成本,这些“隐性债务”就必然显性化,给这些地方的财政造成巨大压力。

第二,制约了地方政府的发展能力与行政能力,扩大了地方财政运行的不确定性。由于债务过重,地方政府在发展本地经济文化等方面的能力受到了制约。负责任的地方政府首先应该努力减少债务,避免使政府处于高风险状态之中。地方政府的财政收入在一定时期内是非常有限的,债务的偿还又是刚性的,政府不得不将有限的财政收入用于还债,这将严重制约地方政府的发展能力和行政能力。我国地方政府的债务规模庞大,情况复杂,其造成的财政增支压力和防控风险的难度尤为突出。

第三,地方政府融资平台的信贷违约风险影响银行信贷安全。调查显示,2009 年前几个月的银行新增贷款中,有相当一部分贷款流向了地方政府投融资平台。而融资平台还款过度依靠土地出让收入,在楼市低迷的情况下,如果土地出让收益出现缩水,融资平台信贷资产的质量将大打折扣。因此,地方融资平台的大量举债会直接引发银行资产质量恶化、坏帐激增。

第四,债务风险是社会稳定、政府危机的隐患。一方面,地方政府债务的隐蔽性通常给人造成一种经济繁荣的假象。一旦各类微观主体发现自己被误导后,就会出现公众信心急剧回落的局面。政府信用濒临危机,可能会造成乘数效应的连带影响,引发地方经济危机,甚至可能上升为政府的管理危机,摧毁政府的公信力。另一方面,地方政府债务危及政治文明建设。因为政府债务最终“埋单者”只能是广大老百姓,只能是每位纳税人,地方政府巨额债务影响科学发展观的落实、和谐社会的构建。

二、中央、地方和金融机构的三方博弈分析

(一)地方政府债务博弈分析的基本信息

1. 参与人

金融机构(债权人代表)、地方政府(债务人代表)、中央政府(管理人)。

2. 信息

全体参与人对对方的行动不掌握。

3. 博弈的顺序

首先,金融机构应采取行动,选择讨债或者不讨债。

其次,地方政府根据金融机构的行动采取对策,可以选择还债或者不还债。

再次,金融机构根据地方政府行动的结果采取下一步博弈,选择请求中央政府援助或者不请求中央政府援助。

第四,中央政府根据地方政府的处理情况采取惩罚或者奖励的对策。

4. 支付

金融机构的讨债成本为 C , 金融机构获得的债务利息为 I , 金融机构的债务金额为 M 。

$$\begin{cases} \pi_1 = M - C & (\text{如果金融机构讨债}) \\ \pi_2 = M + I & (\text{如果金融机构不讨债}) \end{cases}$$

地方政府的主动还债使其减少了可用资金以用于当地的经济建设进而降低其任期政绩,设损失为 $-\alpha$,如果在金融机构讨债的情况下将损失 $-\theta$,地方政府的不还债使得其拥有更多的资金进行经济建设而获得中央政府的认同和奖励,设收益为 T ,但如果给中央政府带来麻烦,就会损失 $-\omega$ 。如果 $\omega > \theta$,则说明中央政府希望地方政府偿还金融机构的债务,反之则相反。

优策略就变为不还债。

然而,对于金融机构而言,其占优策略是选择不请求中央政府援助。

博弈之二 地方政府与中央政府

地方政府的利益在前面已经分析过,与此同时地方政府的利益与中央政府有直接关系。如果不给中央政府造成麻烦,地方政府就会获得收益;如果给中央政府造成麻烦,地方政府就会失去利益,遭受惩罚。

表 3 中央政府和地方政府的博弈

中央政府 地方政府	收到援助请求	没有收到援助请求
	还贷	不还贷
收到援助请求	(没有“奖励”,有麻烦)	(受到“惩罚”,无麻烦)
没有收到援助请求	(受到“惩罚”,有麻烦)	(获得“奖励”,无麻烦)

这是一个不稳定的博弈,问题的关键是中央政府会不会接到金融机构的援助请求。如果金融机构提出援助请求,就会给中央政府带来麻烦。地方政府选择还贷比不还贷好,但都处于出力不讨好的工作。如果没有收到援助请求,地方政府选择不还贷比还贷好。这属于有先决条件的博弈。

事实上,从中国目前的现实状况来看,由于地方政府债务的主要债权人为四大国有商业银行,而国有商业银行的特点是能够获得中央政府的隐性救助。因此,只要其不遭遇严重的流动性危机,它是不会轻易向中央政府请求援助的。

博弈之三 中央政府与金融机构

金融机构向中央政府申请援助,会获得流动资金,但给中央政府造成了麻烦;不向中央政府申请援助虽不会给中央政府造成麻烦,但却只能得到纸面利息。

三方博弈的关键决定方是金融机构讨债与否以及是否向中央政府申请援助。如果金融机构讨债,想获取流动资金,地方政府可以选择还债或者不还。如果还,中央政府会给与压力(如发展其地方经济的压力);如果不还,金融机构可以选择请求中央政府援助或者不请求。金融机构如果想获得流动资金可以选择请求中央政府援助,但其中含有隐含前提,即找中央政府可以讨到钱,同时,需要支付一定的成本,事实是,很多金融机构可能不会选择此路,除非迫不得已,面临破产压力。

三、基于博弈角度分析地方政府债务原因

(一)从金融机构的角度来讲

目前,我国地方政府债务主要来自于从银行的借款,而四大国有银行是提供地方政府贷款的主力。国有银行的性质决定了其资产运作会受到中央政府的担保,况且其有理由相信,中央政府不会轻易让地方政府破产。因此,只要自身不至于面临严重的流动性风险,或者说,破产的风险成本小于贷款带来的收益,其便会“放心”的将贷款发放给地方政府。

(二)从地方政府的角度来讲

从中国目前的行政以及财政体制来讲,中央与地方属于一种“分羹但不分家”的状况,从而,当地方政府面临着发展经济的强大压力时,一般会抱有此种侥幸心理,即:地方政府会因为债台高筑而垮台吗?不会!为了社会的安定,中央政府一定会救助他!因此,只要高额债务给地方政府带来的成本小于其从贷款中所获得的各种显性和隐性收益,发展经济的客观压力与现行体制所决定的侥幸心理导致地方政府会“严重”忽视其自身的偿还能力,“不在乎”其资金的使用效率,不顾谨慎使用资金原则。

(三)从中央政府的角度来讲

改革开放以来,中国各地都开始重视经济的发展。要发展经济,就得要有资金。在中央财政吃紧,中央政府要想发展地方经济而又拿不出足够的钱的情况下,就会希望地方政府自己采取办法筹集资金,而这就给地方政府债务的扩张带来很好契机。据相关数据显示,地方债务在 2009 年出现的大扩张是中央政策刺激的结果。“4 万亿”计划、保八、十大产业振兴计划、近 10 万亿元新增信贷等。当然,地方政府债务的高涨也会引起中央政府的忧患。中央政府最担忧的一点是地方债务会造成银行的系统风险。此外,地方债务扩张将严重阻碍中央政府的结构调整战略。一方面,中央政府需要地方政府上项目,搞经济发展,并且很多地方上的项目只能由地方政府来发展。另一方面,地方政府基于微观和局部的利益而扩张失控。因此,中央政府在面临复杂的地方政府债务问题时,在暂时不会发生严重社会、经济动荡的情况下,会采取循序渐进的微调政策,而在这种缓慢的调整之中,地方政府债务又会在无形之中渐长。

(四) 法制缺失、多头管理

当前,规范我国地方政府债务的具体法规没有出台,对地方政府债务进行管理的机构不明确。从现有的《预算法》角度看,地方政府被禁止进行赤字预算和举借债务,但市场经济的发展与现实法律的冲突,使地方政府以各种名义规避《预算法》的约束,投融资平台等地方融资中介也就是地方政府应对此问题的一种手段。从国际经验看,地方政府举借债务有其一定的必要性,特别是在中国经济持续发展的情况下。因此,中央政府应对地方政府债务的相关问题从法律层面予以相应的明确,并且出台相应的管理制度和管理细则,明确管理主体和有关责任,控制地方政府融资欲望。此外,由于地方政府债务法律法规的缺失,也使得债务主体部门多元化,造成了多头管理、乱而无序的形势,债务规模难以抑制,缺乏透明。

四、加强地方政府债务管理的建议

随着政府性债务规模的扩大,债务总量不断积累,还本付息逐年增大,特别是一些区、县政府超财力举债,偿债能力低,干扰了正常的财政预算管理和预算执行。加强政府债务管理、规范各级政府及其所属部门举借和偿还政府债务的行为、防范和化解政府债务风险势在必行。

第一,建立完善、合理的“上访”机制。具体体现在中央政府对金融机构的“上访”请求必须给予积极的回应,金融机构“上访”中央政府的成本必须足够小、中央政府针对于地方政府的不还债行为应采取“惩罚性”措施。

首先,中央政府必须对金融机构的援助请求给予足够重视,否则此博弈将失效。金融机构处于一种相对弱势的地位,由于地方政府没有任何压力和动力去解决债务问题,金融机构可能会因为无法要回自己的借款而面临破产。此时中央政府可以变被动为主动,向地方政府施加还款压力使得债务问题得以迅速解决,从而不影响整个金融机构系统的正常运转。

其次,要求金融机构的“上访”渠道要足够畅通、请求援助的成本足够低,甚至于政府可以考虑在金融机构“成功上访”的情况下将其上访成本转嫁于地方政府,以对地方政府形成压力,督促其控制债务规模,主动还债。在没有中央政府管控的情

形下,金融机构与地方政府之间的博弈只能进行一轮,这时无论金融机构是否选择讨债,地方政府的占优策略都是不还债,导致地方政府债务不断膨胀问题始终不能解决。如果有中央政府的加入,上述的博弈将会进入下一轮,地方政府在选择还债与不还债时会想到有中央政府的介入,为避免遭受中央政府的“惩罚”,其会适当选择主动还债,从而增加主动性,推进问题的解决。

最后,当金融机构向中央政府请求援助时,中央政府必须对地方政府的不还债行为给予一定的惩罚,使其不还债的损失变大,从而提高其在金融机构要求还债时候的还债主动性,遏制其债务的膨胀。否则,金融机构的“上访”行为将不会对地方政府构成任何威慑。

第二,建立偿债机制和风险预警体系,从根源上解决地方债问题。地方政府所举借的债务多半用于上项目、发展经济,虽然这些项目在很大程度上来讲具有公共性的特征,但假若地方政府能积极有效地引入市场机制,吸引投资者进行合理投资,建立偿债基金体制和风险预警体系,实现“成本与收益相匹配、收益与风险相匹配”的机制,政府不但能获得项目的收益,而且能够为经济的可持续发展获得源源不断的资金支持,也就不至于面临严重的地方债务问题,也不会因为项目资金不足半途而废。

第三,改变现行的政绩评估机制,不能惟GDP论功绩。在鼓励地方政府发展经济的同时,将效率和风险成本也纳入地方政府的政绩考核指标之中。这样地方政府就不会一味地以上了多少项目为惟一追求目标。与此同时,会顾及到相应的成本投入及可能带来的风险损失,以达到在综合权衡收入成本损失比例的基础上实现“借、用、还”与“权、责、利”相统一的健康、可持续发展机制。此外,还应考虑建立地方政府破产机制,使地方政府在借债时增加不合理使用资金的风险恐惧感,从而提高资金的使用效率,缓解因资金的无效使用而增加的还债压力。

第四,加强对金融机构(尤其是国有金融机构)的监管。应当对金融机构的放贷条件进行严格的管制,使其不因放贷对象为地方政府就大大放宽条件。这一方面便于金融机构引入市场因素,促进金融机构加强竞争意识,并明确其自身职责,不对中央政府产生过度依赖思想;另一方面对地方政府也能形成一定的促进作用,使其意识到(下转至第116页)

的图书馆专业人才,以一流的服务,在本国的政治、经济、法律及自然科学各个领域做出了卓越的贡献。然而,我国在此方面与西方发达国家相比,还有一定的差距,为了与世界发展同步,应当借鉴国外的培养模式,从思想、学习和工作各方面加速馆员的成长和提高。一方面重视专业人才的引进,不断加强馆员在高校的地位和待遇,并将其列入学校的改革日程,从而吸引优秀信息人才投身到高校图书馆事业。另一方面加强馆员人文修养和业务能力的培训,选送一些工作出色的馆员进大学深造和去国外参观访问,不断提高他们的服务创新能力。此外,还可采用在岗培训的方法,邀请图书馆专家来馆现场指导,并定期派出人员到先进图书馆学习,使他们具备新型知识化馆员一专多能的重要特征,能发挥无私奉献精神,用亲情和爱心营造和谐读书氛围。通过采用不同的培养方式,形成人才队伍建设

的良性循环,促进高校图书馆工作质量和服务效率的不断提高。

[参考文献]

- [1]张效国,徐慧.高校图书馆人性化服务的内涵及实施[J].现代情报,2007,(12).
- [2]毛秀梅,王杰英.图书馆数字化服务中的人文管理[J].图书馆学研究,2009,(3).
- [3]王磊.数字时代高校图书馆人性化服务品质的提升[J].浙江高校图书馆情报工作,2009,(3).
- [4]杨淑琴.数字图书用户教育培训工作探讨[J].办公自动化,2008,(5).
- [5]瞿玲玲.图书馆人性化服务的内涵及实施[J].兰台世界,2007,(4).

[责任编辑:潘丽清 实习编辑:覃艳英]

(上接第51页)“拿钱不是那么容易的”,从而更加珍惜所获资金,提高其使用效率。

第五修改《预算法》,使地方政府举债法制化,用法律调控地方政府举债危机。修改完善《预算法》等相关财政法律规范,明确地方公债发行的有关法律和制度规定,完善地方财政投融资体系。同时,以法律形式强制实行与地方政府举债相关的金融体制、社保体制、投融资体制等领域的配套改革及相应的法律框架建设,设立稳定可靠的财政风险准备金,减小财政风险的压力。健全地方金融机构的监管体系,强化监控和监管力度,合理制定政府举债计划,严格界定债务资金的投向范围,建立债务清偿机制。地方政府举债的规模要依照法律程序与要求,与还债能力及可用财力相适应,防止将来大规模还贷对财政带来的冲击。加强政府债务管理,缓解潜在的债务风险,并结合各级政府的财力,通过

年度预算等途径建立财政偿债专项资金,用于地方政府债务清偿。

[参考文献]

- [1]张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海人民出版社,1996.
- [2]谢识予.经济博弈论[M].上海:复旦大学出版社,2002.
- [3]冯静,石才良.地方政府债务违约的博弈理论分析[J].中央财经大学学报,2006,(3).
- [4]周礼华.地方政府债务管理问题研究[J].理论研讨,2004,(8).
- [5]财政部预算司课题组.地方政府举债的破产机制[J].经济研究参考,2009,(43).
- [6]Marianne Vigneaui. Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem [J]. The consortium for economic policy research and advice,2003.

[实习编辑:覃艳英]

Abstracts

The Economic Co-operation between China-ASEAN in the Past 20 Years

Lu Jian-ren

Abstract: Since China and ASEAN established dialogue partnership in 1991, the Sino-ASEAN economic cooperation has been ongoing for 20 years and made great achievements - a comprehensive cooperation mechanism has been established; co-operation fields have been increasing; remarkable results have been achieved. What's more, new progresses have been made recently. Looking into the future, there are still major challenges in terms of economic and political security, in addition to existing problems to be solved. Therefore, both parties need to work together to deepen the economic cooperation further.

Key words: China-ASEAN; economic co-operation; China-ASEAN free trade zone

The Evolution of the Party's Integrity Construction Since the Founding of P.R. China and Reflects on Its Reality

Li Peng

Abstract: Since the founding of the P.R. China the leaders of the Party's four generations have been attaching great importance to the Integrity Construction and all contributed with their profound theories. The leaders Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin and Hu Jintao, have developed the Marxism Theory and formed their own theories on the Integrity Construction with Chinese characteristics. It is with significant value in both theoretical and practical aspects to summary the theories established by the leaders and their practical applications in various historical stages, to explore practical ways to enhance the Integrity Construction in the current time.

Keywords: Mao Zedong; Deng Xiaoping; Jiang Zemin; Hu Jintao; integrity construction theories; exploration

The Analysis of Transforming Economic Development Pattern in Guangxi Beibu Gulf Economic Region

—Based on the Perspective of External Dynamic Mechanism

ZHANG Jian-zhong

Abstract: Except the internal motivation (An endogenous growth factors), the external dynamic also plays an irreplaceable role in promoting the economic development pattern of a country (region). This paper suggests to build up an external dynamic mechanism for the transforming of economic develop methods, by optimizing commercial structure in foreign trade, introducing advanced technologies and attracting more inbound investments.

Key Words: transforming economic development pattern; external dynamic mechanism; foreign trade; FDI

Analysis of the Impact on the Transformation of the Economic Development Mode Made by the Industrial Distribution in Guangxi Beibu Gulf Economic Zone

XIE Tao

Abstract: Changing the model of economic development is an inevitable choice of the Beibu Gulf Economic Zone. Its development has brought a series of major structural projects and key projects, which have showed obvious effects but also problems on the economic growth and the upgrading of the industrial structure. This paper suggests to optimize its investment structure and industrial structure on the perspective of its industrial layout, in order to facilitate the transformation of its development mode.

Keyword: The Beibu Gulf Economic Zone; Industry layout; transformation of the economic development mode

Suggestions on Improving Local Governments' Debt Management

—A Trilateral Game Among the Central Government, Local Governments and Financial Institutions

MA Jin-hua YANG Juan

Abstract: In recent years, local governments' debts have posed problems and made considerable impacts on China's steady economic development for long-term, which can not be ignored. The central government, local governments and financial institutions have become three players in a trilateral game on local governments' debt problems. To minimize local governments' debt risks, this article suggests various measures establishing loan repayment mechanisms and risk warning systems, strengthening the regulation to financial institutions, reforming the existing performance evaluation mechanism, and modifying the existing Budget Law.

Key Words: local governments' debt; trilateral game; countermeasures

On the Optimization of Customer Manager System of Banks in China

—From the Perspective of SME Credit

LIAO Fu-ying

Abstract: From the perspective of SME Credit, the author proposes thoughts and methods on optimizing Customer Manager