

我国地方政府性债务问题研究综述

□张小菊 周亚荣(副教授/博士)

(武汉大学经济与管理学院 湖北武汉 430072)

摘要 2007年美国次贷危机爆发后,我国实施了包括“4万亿”经济刺激计划的积极财政政策和货币政策,地方政府投融资平台债务问题等引发了国内学者对地方政府债务风险及其管理问题的广泛关注。2013年6月审计署公布了对36个地方政府本级政府性债务审计结果的第24号公告,我国地方政府债务问题再一次引起各方关注。本文在对近年来我国学者对地方政府性债务问题研究综述的基础上,分别从宏观、中观和微观层次归结相应解决对策。

关键词 政府性债务 研究综述 政策建议

一、引言

20世纪90年代西方政府债务管理理论得到较大发展,提出“政府隐性债务”概念(哈维·罗森,1992年提出存在隐性债务),并将财务管理理论运用到政府债务管理上。关于政府债务结构与风险问题,最具有代表性的研究是世界银行高级经济学家Hana Polackova Brixi(1998)提出的财政风险矩阵。在矩阵中,Hana Polackova Brixi提出“显性”和“隐性”或有负债概念,一定程度上揭示了政府承担负债的不同类型,为判断、分析和评估地方政府债务风险构建了清晰框架。Coen Kruger(1998)提出通过维持良好的宏观环境;提高财政透明度;建立流动、高效的金融市场等措施以防范地方政府或有负债。债务预警方面,Ma Jun(2003)通过对美国、巴西的地方政府债务管理的规定以及哥伦比亚的“交通信号灯”系统进行案例分析,为一个假想的发展中国家设计了一套地方债务风险预警体系。Wales(2006)、Smith和Charle(2008)以美国弗吉尼亚的Fairfax省为例,介绍了运用计算机系统构建地方政府债务风险仿真预警系统的方法。国外风险预警机制与我国国情差距较大,

不做评述。

近年来的欧盟国家债务危机和全球经济的持续低迷引起了专家学者对我国地方政府性债务问题的普遍关注。国内学者对政府债务的研究以1994年“分税制”的实施为界限划分为两个阶段,此前“政府债务”、“公债”、“国债”这些定义并没有严格区分,更没有“地方政府债务”的概念。分税制的实施使得中央与地方的预算之间、债务之间的区别越来越明显,地方政府债务与中央政府债务也被学者分开来研究。当然,在2007年美国次贷危机爆发前,国内学者们的研究还是集中在中央政府债务方面,此后,随着中央包括“4万亿”经济刺激计划的积极财政政策和货币政策的实施,地方政府投融资平台债务问题等引发了国内学者对地方政府债务风险及其管理问题的广泛关注,相关研究成果也超出了对中央政府债务研究的数量。

二、研究综述

综观学者们2007年以来对地方政府性债务的研究主要集中在以下几方面:

(一)宏观角度的分析。从宏观角度对我国“十二五”时期的地方政府

性债务及影响因素进行的分析,如:以刘尚希、赵全厚等组成的课题组(2012)从地方政府存量债务、公共投资的资金需求、地方政府投资能力、中央与地方事权与财力匹配格局以及政府与市场公共投资边界调整等因素对我国“十二五”时期的地方政府性债务进行的压力测试;冯进路、刘勇(2012)借鉴国际上关于地方政府债务风险评价指标和控制标准对我国地方政府当前及“十二五”时期的债务风险问题进行的指标估算;杨志安等(2012)以辽宁省为例对影响地方政府债务规模的因素进行的实证分析。这些研究一般指出“十二五”时期我国地方政府性债务风险虽然总体可控,但形势不容乐观,并从制度建设、体制机制和政策管理等方面给出政策建议。

(二)地方政府债务管理的借鉴。对地方政府债务管理的探讨,主要是对国外经验的借鉴,如:彭润中、赵敏(2009)对发展中国家,如印度、哥伦比亚、巴西地方债务市场监管经验的介绍;财政部预算司考察团(2008)在对美国、加拿大州(省)地方政府债务考察基础上,对两国地方政府债券发行情况、风险控制等方面进行的经验总结和启示;张淑霞等(2012)对日

本、巴西政府对地方债务的管理借鉴;马广军(2012)基于国家审计的视角对美、日、法三国在地方政府性债务风险防范方面的探讨;另外,实务工作者如王玉建(2012)对地方债务的规范管理进行的制度设计也较有特色。这些研究一般能根据其他国家的经验对我国的地方政府性债务管理提出建设性意见。

(三)地方政府债务风险的研究。此方面的研究成果最为丰富。其中财政部科学研究所的研究最具代表性,其研究报告《我国地方政府债务风险和对策(2010)》,在对我国地方债务规模与构成、债务来源与用途等地方债基本情况进行论述的基础上,借鉴美、日、韩等国经验,全面具体地提出了化解地方债务、预防财政风险的政策建议。伏润民、王卫昆、缪小林(2008)对我国地方政府债务风险与可持续性规模进行探讨。黄国桥、徐永胜(2011)从财政安全的视角,通过分析我国地方政府性债务的生成机理,揭示深层次的体制原因,提出多策并举、标本兼治的政策建议。另外,巴曙松(2010),谢清河(2010),何杨、满燕云(2012)等均以地方政府投融资平台风险为研究对象,通过理论分析风险产生的原因,提出相应政策建议。唐洋军(2011)从财政分权的角度比较了中国和美、日、欧等发达经济体财权和事权的匹配度问题,认为仅从金融机构防范化解信贷风险的角度入手无法从根本上解决融资平台的问题。刘艳华、洪功翔(2011)全面梳理了地方政府融资平台建设的理论基础,通过文献梳理,进一步指出公私合作制是实现地方政府融资平台建设的有效机制。

关于地方政府债务风险实证方面的研究多是对地方政府债务风险预警的研究。(1)地方政府债务风险预警指标。刘星等(2005)采用政府债务指数反映地方政府债务综合风险,并通过一些辅助性指标测算政府债务

危机发生的概率。裴育、欧阳华生(2007)从财政收入风险、支出风险、赤字风险和债务风险几个方面,将地方政府债务风险预警指标划分为短期偿债能力和长期偿债能力两大类指标。谢虹(2007)从直接债务与间接债务的角度选取了12个指标,运用模糊综合评价法对地方债务风险进行了预警。孙芳城、李松涛(2010)基于内部控制视角设定的地方政府或有债务风险预警指标。石亚琴(2011)基于审计免疫系统理论构建的地方政府债务风险审计预警指标体系。李昊、迟国泰(2011)基于“公共资源+财政收入=支付义务+偿债义务”这一平衡理念出发,从“存量”、“流量”两角度确定的预警指标。冯进路、刘勇(2012)借鉴国际上关于地方政府债务风险评价指标和控制标准对我国地方政府当前及“十二五”时期的债务风险问题进行的指标估算。(2)地方政府债务风险预警模型。财政部预算司(2008)对国外地方政府债务规模控制的指标及美国俄亥俄州、哥伦比亚州风险预警模型经验的借鉴。赵晔、杨志安(2009)采用多变量判别分析模型和人工神经网络方法对地方政府债务进行的预警分析。李昊、迟国泰(2011)利用Fisher判别分析法建立了静态视角下适用于小样本量的地方政府债务风险预警模型;同时利用多层感知器神经网络建立了静态视角下适用于大样本量的地方政府债务风险预警模型。洪源、刘兴琳(2012)构建出基于粗糙集-BP神经网络集成的地方政府债务风险非线性仿真预警系统。(3)地方政府债务预警监测。刘星、岳中志、刘谊(2005)通过其建立的地方政府债务风险预警模型对重庆市政府债务的预警监测。伏润民、缪小林、王卫昆(2008)在西部129个县(市、区)的债务样本数据资料的基础上,利用Q型聚类分析和因子分析对样本地方政府债务风险进行判断和评价。谢征、陈光炎(2012)建立了基于灰色关联理论—

BP神经网络算法集成的我国地方政府债务风险指数预警模型。同时选用我国西部、中部、东部地区在2007—2009年期间的27个样本数据,运用该方法对已有地方政府债务风险进行了监测。

(四)从不同学科角度对地方政府性债务的研究。此方面的研究包括:于凌云(2008)、史朝阳(2012)从经济增长的视角对地方政府债务风险的化解机制的研究;孙芳城、李松涛(2010)从内部控制视角对地方政府债务管理的探讨;从审计角度对地方政府性债务进行研究主要始于2010年后,审计署2011年审计报告披露截至2010年我国地方政府债务余额超10万亿元的“家底”摸清后,总负债规模近7.4万亿元的地方政府融资平台引起更多关注,张龙平(2010)指出“对地方政府融资平台进行规范,政府审计机关不能缺位”。同时“社会审计应从程序性审计变为实质性审计”。石亚琴(2011)基于审计免疫系统理论构建的地方政府债务风险审计预警指标体系。李玲、卢红柱、牟遥(2011)在对我国地方政府举债的历史作用、地方政府债务管理存在的问题、问题的主要成因进行分析的基础上,对地方政府性债务问题进行的审计思考。袁洁、夏飞(2012)基于审计的视角提出加强地方政府性债务管理的对策建议。

三、政策建议

综合国内学者的研究,我们可分别从以下三个层面归结各方学者提出的解决地方政府性债务问题的对策:

(一)中央政府层面。缓解地方政府性债务风险压力,中央政府需从以下几方面入手:(1)政策环境方面。转变经济发展方式,保持合理增长速度,为缓解地方政府性债务风险压力提供良好外部条件。应根据物价形势的变化情况,适时调整相关调控政策,尤其是货币信贷政策,

在物价出现向下趋势的情况下,要适度放松银根,为地方政府的公共投资提供较为宽松的政策环境。(2)体制机制方面。首先加快政府职能转变,进一步明确政府与市场边界。把政府由“全能型”转为“服务型”,进一步“简政放权于市场”,将政府有限的的能力放到其应尽和可尽职责上;降低民间资本进入基础设施领域投资的门槛,鼓励民营资本进入公共事业领域,从源头降低地方政府性债务风险压力。应借鉴发达国家在公共项目融资方面的经验,为地方政府融资开辟多元化的渠道。其次深化财政体制改革,建立辖区财政责任制度,建立中央与地方债务风险合理分担机制,整体提高政府应对债务风险压力的能力。应合理确定事权与财权,完善分税制财政管理体制;应完善政府转移支付制度,加大对综合信用评级较低的地方政府的转移支付力度;逐步取消税收返还。(3)债务管理方面。将地方政府性债务管理纳入国家债务管理范畴,强化管理。由于发展中国家独特的政治与经济特征,中央政府在地方债务管理的事前和事后管理框架中应该发挥不同的作用。在事前监管时,中央政府必须加强对地方政府债务管理。具体的:设立全国性的政府性债务管理专门机构;构建以财政为枢纽的政府投融资预算约束机制;地方债务风险化解应遵循预算原则。应将债务融资收入纳入财政预算统一管理,政府公共预算应该是一般收支预算与债务预算的有机结合。同时,对地方政府债务大多实行硬预算约束,以防止其过度负债,同时防范地方隐性债务的显性化。(4)制度建设方面。实行全口径预算管理;逐步推行中期预算管理;改革政府会计制度;完善政府财务报告制度,建立高效透明的信息披露机制,以提高财政透明度。加快房地产税改革,开征以评估价值为计税依据、普遍征收的房地产

税。降低地方政府对土地出让收入的依赖,为地方政府增加稳定的财政收入来源。

(二)地方政府层面。地方政府需从以下几方面入手:(1)地方政府应严格遵循“适度举债,加强管理,规避风险”的原则,建立地方政府性债务全过程动态监管体系。同时完善地方政府债务管理制度,包括:地方政府的融资制度、地方政府债务的借用机制、偿还机制等。规范地方政府融资中的土地抵押担保行为,避免作为地方融资平台资产和抵押担保物的土地价值被高估。(2)有效构建地方政府性债务风险预警和防范机制。具体的:建立适合我国国情的债务规模控制和风险预警机制;逐步构建地方政府债务融资合理空间的评估体系;加快建立偿债基金制度;建立地方债偿债机制,地方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收益的一定比例的划转等途径,建立地方债偿债基金,专门用于各种地方债务的偿还;构建系统化的政府性债务风险监管框架和责任机制:目前的多头借债导致举债行为不规范,监督困难,应将所有债务归口财政部门管理,地方政府举债必须经过财政部门审核,纳入财政部门的债务专项预算,接受地方人大的监督。(3)逐步建立规范的公债制度,实现地方政府一级财权,一级债权。从国际经验看,无论是联邦制还是单一制国家,允许地方政府举债是世界各国的普遍做法,也是一个全球性的必然趋势。这意味着要对现行法律框架进行深层次的改革,并建立相应的监督、制约和风险防范机制。具体的:首先需要全面编制地方政府的资产负债表;其次需要硬化地方政府的预算约束。改革“任期内负责制”等不科学的官员考核机制,完善地方官员考核制度。同时,建立严格规范的债务投资决策责任制。再次,健全地方民主监督,强化地方政府

向当地纳税人和债券投资人负责的意识,债务融资项目要充分听取公众的意见。(4)提高地方政府债务透明度,完善地方政府债务信息披露制度。一方面,对政府收支状况、赤字状况和债务状况等方面可以更全面、更详细、更及时地向社会公众披露,减少信息不对称带来的误解和不信任。另一方面,地方政府债务风险预警方面,预警信息取得困难,也要求加强地方政府信息系统构建与信息披露制度建设。应充分考虑我国地方政府财政风险预警的信息需求,强制地方政府公开披露债务信息,力求建立一套政府财务报告制度,以确保信息的充分性、及时性、可靠性。

(三)地方政府融资平台层面。对地方政府融资平台,一是明确角色定位。建立和完善平台法人治理结构。分别设立以政府融资目的为主的“平台”载体和市场化企业两类。二是增强投融资平台公司的风险意识,探索建立比较完备的风险防控体系。重点监测企业长短期债务比例、收益项目与非收益项目的比例、土地出让金收益占还款比例等指标,防止过度融资。三是拓宽平台融资渠道,构建多元化筹资融资格局。强化平台公司融资配套机制建设;加快社会信用体系建设,充分发挥银行信贷征信系统的作用,实现各融资平台银企信息的互动与共享。加强商业银行间的沟通和合作,防止对平台公司的盲目多头授信或过度授信。四是建立偿债保障机制。建立专门的偿债基金,将全部的债务资金投资收益,以及土地出让收益、经营性项目收益、国有资产收益、政府性基金等收入按比例纳入基金,并在每年年初预算时从地方的经常性收入中按一定比例安排地方债务还本付息缺口。

四、小结

通过归结国内学者近年来的研究,我们认为对地方政府性债务的管

理不仅是财政部门的职责,审计部门、银监会、地方人大应充分发挥各自的监督优势。应建立审计部门、人民银行、银监局、证监局、财政部及其派驻各地的监督机构“五位一体”的监管体系,联手加强对地方政府举债行为的监管。其次,强化预警系统,把风险控制在事前。不仅地方政府层面需要建立债务风险预警系统,通过有效的债务风险预警模型监控本级政府债务规模和风险。微观层面,地方政府融资平台也应通过有息债务占GDP的比重、有息债务占一般预算收入的比重等指标监测自身债务。最后,加强对地方政府性债务风险中的责任人的制约。可以从审计角度,在经济责任审计中充分关注债务筹集、使用、偿还和绩效等指标,关注地方政府举债行为的真实、合法、效益情况,把经济责任审计与地方政府性债务风险控制联系起来,强化问责机制。S

参考文献:

1. 哈维·S·罗森.财政学[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
2. Hana Polackova Brixi. Contingent Government Liability: A Hidden Risk of Fiscal Stability[Z]. World Bank Working Paper, 1998.
3. Coen Kruger. Valuing and Managing Risk Associated with Government Contingent Liability[Z]. World Bank Working Paper, 1998.
4. Ma Jun. Monitoring Fiscal Risks of Sub-national Governments: Selected Country Experiences[M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.
5. Wales. Planning for Debt Management[J]. Government Finance Review, 2006, (12).
6. Smith, Charle. Measuring and Forecasting Debt Capacity State of Oregon Experience[J]. Government Finance Review, 2008, (12).
7. 史朝阳. 经济增长视角下我国地方政府债务问题研究[D]. 华中科技大学, 2012.
8. 刘尚希, 赵全厚等. “十二五”时期我国地方政府性债务压力测试研究[J]. 经济研究参考, 2012, (8).
9. 冯进路, 刘勇. 当前及“十二五”时期我国地方政府债务风险问题分析[J]. 金融理论与实践, 2012, (2).
10. 杨志安等. 影响地方政府债务规模因素的实证分析——以辽宁省为例[J]. 辽宁大学学报, 2012, (4).
11. 彭润中, 赵敏. 发展中国家地方债务市场监管经验借鉴及启示[J]. 财政研究, 2009, (10).
12. 财政部预算司. 国外地方政府债务的规模控制与风险预警[J]. 经济研究参考, 2008, (22).
13. 黄春蕾. 外国地方政府债务管理的比较与启示[J]. 金融教学与研究, 2006, (3).
14. 张淑霞等. 地方政府债务管理的国际经验及启示[J]. 吉林金融研究, 2012, (6).
15. 马广军. 国家审计视角下地方政府债务性风险防范探讨——基于美、日、法三国的经验与启示[J]. 西部财会, 2010, (6).
16. 王玉建. 加强地方政府债务规范管理的制度设计[J]. 地方财政研究, 2012, (3).
17. 财政部财政科学研究所课题组. 我国地方政府债务风险和对策[J]. 经济研究参考, 2010, (14).
18. 伏润民, 王卫昆, 缪小林. 我国地方政府债务风险与可持续性规模探讨[J]. 财贸经济, 2008, (10).
19. 黄国桥, 徐永胜. 地方政府性债务风险的传导机制与生成机理分析[J]. 财政研究, 2011, (9).
20. 巴曙松. 不宜过分夸大地方政府投融资平台融资风险[J]. 经济, 2010, (5).
21. 谢清河. 地方融资平台和市政债券与地方债务风险管理研究[J]. 经济研究参考, 2010, (52).
22. 何杨, 满燕云. 地方融资平台债务: 规模、风险与治理[J]. 财政研究, 2012, (2).
23. 唐洋军. 财政分权与地方政府融资平台的发展: 国外模式与中国之道[J]. 上海金融, 2011, (3).
24. 刘艳华, 洪翔翔. 地方政府融资平台实现机制研究述评[J]. 财政研究, 2011, (6).
25. 刘星, 岳中志, 刘谊. 地方政府负债风险预警机制研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2005.
26. 裴育, 欧阳华生. 我国地方政府债务风险预警理论分析[J]. 中国软科学, 2007, (3).
27. 谢虹. 地方政府债务风险构成及预警评价模型构建初探[J]. 现代财经, 2007, (7).
28. 孙芳城, 李松涛. 浅议内部控制视角下的地方政府债务管理[J]. 商业会计, 2010, (8).
29. 石亚琴. 地方政府债务风险审计预警指标体系与风险测算模型——基于“审计免疫系统”理论[J]. 江苏经贸职业技术学院学报, 2011, (6).
30. 李昊, 迟国泰. 我国地方政府债务风险预警模型研究[D]. 大连理工大学, 2010.
31. 赵晔, 杨志安. 现阶段中国地方政府债务风险评价与管理研究[D]. 辽宁大学, 2009.
32. 洪源, 刘兴琳. 地方政府债务风险非线性仿真预警系统的构建——基于粗糙集—BP神经网络方法集成的研究[J]. 山西财经大学学报, 2012, (3).
33. 谢征, 陈光炎. 我国地方债务风险指数预警模型之构建[J]. 天津财经大学学报, 2012, (7).
34. 于凌云. 经济增长过程中的地方政府债务风险化解机制研究——基于某市地方政府债务问题的调查分析[J]. 财政研究, 2008, (3).
35. 张龙平. 地方融资平台: 政府审计和社会审计一个也不能少[N]. 中国会计报, 2010-6-4.
36. 李玲, 卢红柱, 牟遥. 地方政府性债务问题的审计思考[J]. 审计研究, 2011, (5).
37. 袁洁, 夏飞. 基于审计视角的地方政府性债务管理探讨[J]. 财政研究, 2012, (2).
38. 黄芳娜, 杨良初. 中国地方政府债务管理研究[D]. 财政部财政科学研究所, 2011.
39. 纪瑞朴. 防控地方政府债务融资风险的国际经验及启示[J]. 金融会计, 2012, (7).
40. 刘少波, 黄文清. 我国地方政府隐性债务问题研究[J]. 财政研究, 2008, (9).
41. 熊波. 我国发行地方债的理论基础与制度设计[J]. 财政研究, 2009, (6).
42. 刘国旺. 地方政府债务重在监管[N]. 中国财经报, 2012-8-30.
43. 李昊, 迟国泰, 路军伟. 我国地方政府债务风险及其预警: 问题与对策[J]. 经济经纬, 2010, (2).
44. 陈杉. 地方政府投融资平台规范发展的政策建议[J]. 财政研究, 2011, (5).
45. 徐文华. 发展地方政府融资平台的对策建议——以江西省为例[J]. 企业经济, 2011, (3).

作者简介:

张小莉,女,武汉大学经济与管理学院硕士研究生;研究方向:财务会计。

周亚荣,女,武汉大学经济与管理学院会计系副教授,硕士生导师,博士;研究方向:政府会计、政府审计研究。