

研究综述

我国地方政府债务及其 管理文献综述

□黄春蕾

随着地方政府债务问题的逐渐凸显及其影响范围和深度的不断扩大,国内学术界对地方政府债务问题更为关注。笔者对近五年该领域的研究成果进行了梳理,综述如下。

一、我国地方政府债务存在的 问题及成因

1.我国地方政府债务存在的问题

对县乡基层债务的调查研究是近年来我国地方政府债务研究的重要内容,调查者从中获取了相对丰富的调查资料。其中比较有代表性的有,国务院发展研究中心《县乡财政与农民增收》课题组(2003)的专题调查,为县乡债务问题的研究提供了宝贵的材料。农业部农村经济研究中心宋洪远等出版的《中国乡村财政与公共管理研究》(2004)一书记载了该机构课题组对三个省份的3个乡镇和3个村的实地抽样调查资料,进一步丰富了对乡村债务的研究。这些调查结果基本上得出了一致的结论,即我国的县乡基层债务规模庞大、覆盖面广、来源复杂、偿债能力很低、负担沉重。

与乡村政府债务相比,学者们对省市级政府债务问题的关注则体现在对市政债券不

断高涨的研究热情。一些学者对某些具体城市的政府债务问题进行了调查分析。^①这些调查研究发现,城市政府债务的来源相对简单,基础设施领域的债务(包括市内公共交通、桥梁、自来水、旧城改造、土地开发等)往往构成城市政府债务的主要部分。从数量上看,这些债务规模很大,且大都分散在各个政府部门,缺乏统一和分类管理,某些城市的债务已经陆续进入偿债的高峰期。作为我国城市基础设施建设一种重要的债务融资方式,企业债券成为不少学者们研究的焦点,基础设施领域的企业债券往往被称为准市政债券或基础设施企业债券。学者们普遍认为,此类债券看似企业债券,实则市政债券。此外,城市政府债务也面临严重的或有债务风险,它主要来自于城市金融机构的不良资产和城市社会保障收支缺口。

2.我国地方政府债务问题的成因

贾康、白景明(2002)认为财政体制缺陷是我国的地方财政困难(包括债务)的主要原因。杨艺清(2004)提出,从长期看地方政府债务形成的最根本原因还是各级地方政府对经济事务的高度介入。温铁军(2001)、吴晓灵和冯兴元(2003)等认为我国农村金融市场缺失是基层地方政府巨额债务的重要成因。刘尚

①如青岛市政府债务;硕士论文。在某些情况下,这些调查和研究工作是在该市政府或财政部门的直接邀请下开展的。

希(2005)指出城乡分治和国家的二元经济结构是造成基层财政困难的根本原因。另外,一些学者也分析了国家宏观经济政策的变动因素,如1997年以后以行政手段关闭了农村合作基金会和“十五小”等是地方高负债问题在现阶段爆发的导火索。杨雷(2003)认为我国改革开放以来财权由财政部门向非财政部门的分权^①是导致债务收入膨胀和混乱的重要原因。

隐性债务是地方政府债务的重要组成部分。对于我国这一特殊债务的形成原因,学者们发表了各自不同的观点,提出了独到的见解。陈共(2003)认为并不排除政府决策人出于“机会主义”的动机,隐蔽决策和执行中存在的财政风险,但在市场经济转轨过程中,适度的隐性和或有债务的存在是不可避免的,有其必然性和合理的空间。王燕、徐滇庆(2001)、卢文鹏(2003)、刘尚希和于国安(2003)等提出,单一制政体下,中央政府对地方政府提供的隐性担保,引发了地方政府的道德风险问题,使得他们普遍具有较高的负债倾向。在此基础上,刘尚希(2004)更进一步揭示出,“风险大锅饭”是我国政府(包括地方政府)债务风险的制度特征。政府不仅替国有企业承担风险,对政府各部门的预算外活动承担风险,而且中央政府替地方政府承担风险。这种“风险大锅饭”导致地方政府及其各部门对经济活动干预失当,追逐高风险,避险动机和避险能力严重不足,债务规模和债务风险不断累积。宋洪远(2004)从动机(强制动机和激励动机)的角度提供了一种解释债务成因的思路。

二、我国地方政府债务的改革路径

1. 解决我国地方政府债务问题的核心或

突破口

王大用(2003)明确提出解决地方政府负债的“合法化问题”,完善我国的相关法律体系是必要而且迫切的事情。魏加宁(2004)、王元龙(2004)等提出债务的“透明化、公开化”是解决我国地方政府债务问题的首要工作。宋立(2004)认为要对债务存量和增量进行必要的分流处理,对经常性债务和建设性债务进行适当的分类解决。问题的关键和当务之急是及早解决增量问题。刘尚希(2004)认为打破“风险大锅饭”应成为今后深化改革的核心内容。

无论是实现地方政府债务的“合法化”、“透明化”,还是解决地方政府债务的增量问题,是否放开、何时放开、怎样放开地方政府发债权都是一个核心问题。近几年来,越来越多的学者主要从社会公众的应债能力以及地方政府的偿债能力的角度出发,认为目前我国已经具备或基本具备发行地方政府债券的条件,可以通过试点的方式逐步推开。(王芳,2001;高正平,2001;龚仰树,2001;贾康,2002;芮桂杰,2003;何德旭,2003;宋立,2003;高坚,2004)但仍也有一些学者认为,由于当前各级政府间的事权划分不够明晰,地方政府没有动力和能力规避债务风险,因此目前尚不具备发行地方政府债券的条件。现阶段赋予地方政府发债权会进一步削弱中央政府财政的汲取能力,加剧地区间的不平衡,同时也不利于产业结构的调整。还有不少学者和专家认为,发行地方政府债券并不能解决我国地方政府债务的所有问题。(许柏年、刘尚希、樊丽明、杨艺清,2004)

2. 我国地方政府债务的分级管理

国内一些学者已经提出我国地方政府债务的分级管理问题。贾康、白景明(2002)提出“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、

^①中国的财政分权除了中央政府向地方政府分权外,还包括财权由政府向国有企业的下放和财权由财政部门转移到了非财政部门手中这两种隐蔽的分权。

一级预算、一级产权、一级举债权”的改革设想。国务院发展研究中心2004年公布的有关报告提出“建立统一监控体制,分级管理各级地方政府债务”。陆百甫(2004)也提出,应强化地方政府管理债务的责任。

对于应允许哪级地方政府发行市政债券的问题,目前仍有几种不同的意见。陶雄华(2002)、贾康、白景明(2002)都认为地方政府债券的发行主体应该限定于省级政府,而何德旭(2003)提出地方债券的发行主体应以市政府或市政公司为主,省级政府一般不作为发债主体。在如何放开地方政府发债权的问题上,大多数学者赞同首先进行试点。魏加宁(2004)认为优先发债的政府必须满足以下标准,一是对现存债务已经统计清楚;二是地方政府透明度更高、政务公开做得好。对于试点的方式,众多学者从有效保证地方政府债务的偿还,避免债务风险的角度出发,认为可考虑选择部分发达的大中城市进行试点,但也有一部分学者(王朝才等,2005)反对在发债权选择上的这种“嫌贫爱富”的观念,认为发债权是所有地方政府应有的权力,而落后地区对建设资金的需求比发达地区更为迫切。同时,选择性试点势必会造成“马太效应”,导致地区差距进一步扩大,甚至引发“寻租”活动。当然,具有发债权并不意味着每个政府每年都能发债,只有符合条件的才能正式发债。为防范落后地区地方政府发债风险,中央政府除在发债条件的审批上严格把关外,还可以在偿还机制上采取一些必要的措施。

学者们认为,地方政府发债权必须受到约束。国务院发展研究中心“中国地方债课题组”(2003)较全面地阐述了有效的约束机制的四个方面,即地方人大、中央政府主管部门、信用评级机构和投资者。如何对地方政府债券的发行进行审批,一些学者仍有不同意见。王芳(2001)认为,债券发行审批的内容应包括发行额度和种类。何德旭(2002)则认为

地方政府债券发行额度、期限和利率均应实行严格的许可制度。龚仰树(2001)认为地方债发行规模的制定权应明确归属于地方政府,中央政府拥有非指令性的协调权。

3.我国地方政府债务的管理机构

高正平(2001)、贾康等(2003)认为应考虑在中央级设立公债管理委员会。陈共(2003)主张在财政部门内部设立统管机构。陈冬红等(2003)提出了三种方案,即在财政部门内部成立地方债务管理局统管政府债务的方案是上策;政府责成财政、计划、经贸等部门,在财政部门内部设立联合办事机构是中策;维持现有管理体制,重新界定财政部门内部项目办和债务处(科)的职责范围作为权宜之计。张永金(2003)提出的地方政府债务管理组织体系由债务风险管理决策机构、执行机构、第三方监督机构和项目管理部门组成。朱大兴、郭志强(2001)在论述地方政府债务预算管理时,将债务预算的组织执行机构分为政府债务管理决策机构(如债务管理委员会)和具体执行机构(地方财政部门内部的专门机构)两部分。

三、我国地方政府债务的管理方法

1.历史债务的化解方法:清查、分类、综合和共担

对于现有地方政府尤其是基层地方政府的巨额债务负担,学者们提出在清查的基础上,按照分类管理、综合措施和各级政府责任共担的原则逐步化解。有的学者(牛竹梅,2002;邓大才,2003;温铁军,2003)还提出了具体的清偿办法或清偿责任在各级政府间的划分比例。

2.地方政府债务的预算管理

杨灿明等(2003)提出了将地方政府直接债务纳入地方政府预算管理的三种具体操作方法,即混合预算法、复式预算法和专项预算

法,但没有对三种方法的适用条件和优劣及其选择做出说明。来自实践部门的马树来、洪中强(2004)提出地方政府债务预算的内容至少应包括三个部分的改革设想,即政府债务举借资金收支预算、政府债务偿还资金收支预算和政府债务资金收支平衡预算,其现实可操作性仍有待检验。

3. 建立地方政府债务信息披露与风险预警制度

政府财务报告是政府债务信息披露最主要的渠道,赵建勇(2002)在其专著《政府财务报告问题研究》中开创性地对政府财务报告制度进行了较系统的介绍和研究,为我国地方政府财务报告系统的后续研究提供了重要参考。马骏(2000)指出在发展中国家对地方财政活动的核算、预算管理、审计和报告制度在风险预警方面的重要作用。马骏(2000)、姚绍学和黄朝文(2002)等强调在选择和设计风险预警指标时的实用和可操作原则。寇铁军、张海星(2004)从理论上设计了一套反映偿债能力的地方财政债务风险评价及预警系统。刘星等(2005)在风险管理实践方面进行了有益的探索。他们结合重庆市地方政府债务的实际情况,运用两个层次的指标体系(警情指标和警兆指标),对重庆市40个区县进行分类,建立了风险判别模型,并根据实证研究模型编制了重庆市地方政府债务风险预警软件。

四、结 论

综观近五年来国内对于我国地方政府债务及管理的研究文献,笔者认为现有研究在以下方面仍存在不足:

——在或有债务的披露、放开发债权的时机选择、试点方式、债务存量的具体化解方案等方面仍存在分歧,对于此类问题的各种可选方案及其利弊有待进一步深入讨论。

——对地方政府债务的统计口径和统计

方法仍比较模糊,导致各地实践操作难度大,不利于建立地方政府债务分析和管理的基础数据库。

——地方政府债务管理的总体目标仍不够明确,对具体的地方政府债务管理模式(包括债务审批制度、管理机构改革等)的研究不够深入。

——对许多科学和严格的地方政府债务管理方法(包括举债决策、债务信息披露、债务预算管理、规模管理、风险预警)的研究较欠缺。○

参考文献

- [1] 夏锦良:《公债经济学》,中国财政经济出版社,1991年版。
- [2] 陈锡文:《中国县乡财政与农民增收问题研究》,山西经济出版社,2003年版。
- [3] 马骏:《财政风险管理:新理念与国际经验》,中国财政经济出版社,2003年版。
- [4] 赵建勇:《政府财务报告问题研究》,上海财经大学出版社,2002年版。
- [5] 刘星、岳中志、刘谊等:《地方政府债务风险预警机制研究》,经济管理出版社,2005年版。
- [6] 刘尚希:“中国财政风险的制度特征:风险大锅饭”,《管理世界》,2004年第5期。
- [7] 国务院发展研究中心宏观部课题组:“积极慎重解决地方政府债务问题”,《南方周末》,2004-02-20。
- [8] 周天勇:“以公共财政化解地方政府债务”,《中国经济学报》,2004-03-09。
- [9] 王大用:“地方政府负债合法化问题的研究”,《金融时报》,2004-04-13。
- [10] 王朝才、邹治平:“关于我国地方政府发行公债问题的几点思考”,《财政研究》,2005年第7期。

作者单位:山东大学
(责任编辑 李兰芝)