

# 中国地方政府债务管理研究

苏忠林

(中南财经政法大学,湖北武汉 430060)

**摘要:**随着经济体制改革的深入,地方政府自主权力的扩大,以及我国以GDP为主的政府官员政绩考核体系的导向,地方政府的投资热情空前高涨。由于财政收入的束缚以及地方政府债务管理的不完善,地方政府的债务管理出现了诸多问题。本文探讨了地方政府债务的现状、形成原因和管理建议。

**关键词:**地方政府债务;政府职能;管理建议

中图分类号:F832.7

文献标识码:B

文章编号:1009-3540(2006)04-0048-0002

随着经济体制改革的深入,地方政府自主权力的扩大,以及我国以GDP为主的政府官员政绩考核体系的导向,地方政府的投资热情空前高涨。各地政府为了加大各项基础设施建设的力度、推动区域经济结构的调整、加快城市化进程等而陆续形成了一定的政府债务。尽管地方政府债务有一定的积极作用,但其弊端却日渐显露,并且有放大的趋势。本文将就地方政府债务的现状、形成原因以及管理展开论述。

## 一、中国地方政府债务现状

地方政府债务,是指地方政府作为债务人要按照协议或合同的约定,依照法律的规定向债权人承担的资金偿付义务<sup>①</sup>。目前在我国主要包括省(以及省级政府)、地(或地级市)、县(或县级市)、乡(镇)四级政府负债。

尽管我国的预算法不允许地方政府举债,要求地方政府必须做到收支平衡,略有结余,但事实上地方政府的债务确是客观存在,不仅规模庞大,而且结构分散。部分地方财政已经处于超负荷运转状态,地方政府所背负的债务负担已经到了危机的边缘。据测算,全国乡镇政府的负债总额在2000年达到2200多亿元,平均每个乡镇负债400万元以上。2001年,在全国2800多个县(市)中,一般预算赤字县共计731个,赤字面达到35.6%,其中尤以中西部最为严重。此后,中国各地地方政府的债务不是减少了,而是开始急剧扩张。

关于地方政府债务的基本形式,根据国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长魏加宁领导的地方债务课题组的调查,目前地方政府所负债务的具体形式主要有六种:一是由地方政府出面担保或提供变相担保的债务,这类债务属于或有债务,在地方债务中规模最大。二是国有公司发行的企业债,绕开《预算法》的规定,变相发行地方债。三是社会保障资金缺口,属于隐性债务。四是国有企业亏损或破产。五是拖欠中小学教职工工资,属于直接债务。六是地方政府部门拖欠企业

工程建设项目施工款等各种“白条”,属于直接债务<sup>②</sup>。

## 二、地方政府债务膨胀的形成原因

(一)体制转轨所导致的地方政府债务。我国正处于由传统的计划体制向市场经济体制过渡时期,旧的体制已被打破,新的体制尚未完全建立,这种经济体制特征使我国地方政府债务带有明显的转轨特征。在强烈的利益驱动下,地方政府必然追求本地区经济的高速增长。在此过程中,由于计划体制下管理经济的惯性作用,使地方政府在经济工作中的方式、方法、手段存在很多误区,不恰当的行政干预最终制约了经济健康发展的同时,也产生了大量的债务。

(二)金融体系缺乏硬预算约束为政府举债提供了可乘之机。在地方政府债务中,几乎有90%的部分是基层政府从国有银行或农村信用社、农村合作基金借支的。这成了目前化解地方债务工作中无法绕开的“历史遗留问题”。尽管经过多年的金融改革和地方金融机构的清理整顿,目前在地市和县级政府债务的新增部分,仍然主要来自这一渠道。

(三)粮食流通体制改革不到位所导致的地方债务。长期以来,我国粮食企业的政策性亏损和经营性亏损一直是混在一起的,财务上没有加以区分。粮食企业的政策性亏损虽然是政策上由财政进行补贴,是政府的直接债务,但大部分地区财政补贴不足,属于财政贴息范围的财务挂账越积越多<sup>③</sup>。

(四)不完善的财政体制所导致的地方政府债务。现行的财政体制本身存在着缺陷。首先是“分税分权”使中央与地方政府职能划分不清,从而导致事权与支出责任划分不明、财权也随之不合理。其次是地方财政收支矛盾尖锐。又由于分税制不完善,地方财政收入的稳定增长机制还没有真正建立起来。尤其是财政供养人口的退出机制不健全,地方政府资源的配置效率不理想,调控能力弱化,使地方政府或有债务变为现实或

作者简介:苏忠林(1970-),男,中南财经政法大学公共管理学院、博士生。

直接债务的机率进一步增大,再加上财政法制框架不健全,地方债务的风险性更令人担忧。

(五)政企不分所导致的地方政府债务。我国目前的地方政府与所在地企业的关系是共命运、共兴衰的,它们利益一致,休戚相关。因此,地方政府对地方企业爱护有加。虽然国家对国企改革要实现政企分离,但地方政府远未达到这一目标。其表现之一就是不仅承担了地方政府借款的偿债责任,还连带承担了地方企业债务的偿还责任。这一政府职能的越位行为无疑增大了地方政府的债务规模和风险。

### 三、地方政府债务管理的建议

(一)加快建立政府债务管理的中长期发展战略。要结合地方财政发展滚动计划,建立政府债务管理的中长期发展战略,以克服当前地方政府利用债务的非理性。中长期发展规划主要包括:①根据地方经济社会发展状况、财政收支形势、现有债务状况确定地方财政中长期债务融资规模。②根据现阶段地方政府债务偿还的期限结构,在确保偿债负担均衡的条件下,确定未来债务融资的期限结构。③对利率、汇率变动情况做出分析,合理选择政府融资的动机和利率、汇率条件。④对未来债务资金的使用方向做出明确规划,以保障债务资金的使用效果和偿还能力。⑤根据各级财政债务风险程度不同,对其举债采取不同的合理限制措施。

(二)努力构建政府债务管理的良性循环机制<sup>①</sup>。加强政府债务的归口管理,进一步明确财政部门在政府债务管理中的主体地位;将政府债务纳入预算管理,建立政府债务报告制度;创新债务偿还机制,降低偿还风险。建立偿债基金,合理偿还债务,在偿债基金运作中,要确保偿债基金的规范运作,防止出现对偿债基金的挪用和滥用;强化债务项目管理,提高债务资金的使用效率,各地方政府在完善了债务管理体制后应注重对债务项目的全过程管理,对债务项目从申报到还贷的整个过程实行有效的监督,坚持贯彻执行专款专用,确保政府债务资金发挥其最大的效益;加强对或有债务的管理和控制,管理地方或有债务的关键是对地方或有债务进行事前控制;完善政府间的财政转移支付制度,以避免落后地区财政危机的爆发,采用相对规范的方法,进行有限的转移支付,逐步向规范化的转移支付制度靠拢。

(三)建立债务风险预警机制,完善债务管理体制。首先,要加强对地方政府性债务的统计分析工作,及时了解掌握政府债务的变动情况及其对财政收支平衡的影响,使有关地方政府的债务管理工作建立在对本地区债务状况有深刻的动态认识基础上进行。通过综合分析和预测现有的财力、自备财力资源,做到借多少钱,就有多少偿还这笔借款的资金来源,使政府债务始

终控制在一个适合的范围之内。其次,要逐步清理原有债务管理体制的矛盾,避免管理分散、政出多门、重借轻用现象的出现。在确定举债规模和项目时,既要积极主动,又要注意量力而行,把债务资金合理分配到重要的和社会急需的项目上去,同时要调整债务结构,降低筹资成本。

(四)提高地方经济总体发展水平,努力培植地方财源。地方政府性债务的存在本身并不是坏事,适当的地方政府性负债能在多个方面发挥其有效作用,但是地方政府性负债必须由足够的未来资金来源予以保障。因此努力培植好地方财源是降低地方政府性债务风险的最根本手段。各地政府应当客观、科学地分析市场需求,在调整地方产业结构上多下功夫,积极发展适合本地实际并具有较强的竞争力的项目,逐步建立起支撑地方财源建设的经济发展体系<sup>②</sup>。

(五)理顺政府与市场之间的关系。在社会主义市场经济背景下,必须转变政府职能,规范政府行为,要坚持市场优先的原则,明确市场经济条件下政府主要是通过生产和提供公共商品,以满足社会公共需要。各级地方政府必须转变为公共政府,相应的政府财政转变为公共财政,其支出范围主要限于公共安全、公共秩序、公共服务、公共工程等领域。同时,通过科学规范的制度安排和实施机制,提高财政透明度,尽可能防范、规避和化解地方债务风险,保持地方财政的可持续发展。地方政府要着眼于提供对管辖区域内民众福利和地方经济运转至关重要的基本公共服务,对私人商品生产领域政府最好不要干预,以防范或有债务的累积和债务风险的形成。要通过改革投融资体制,使政府退出一般竞争性领域,尽量扩大民间投资的比例。

(六)允许地方举债。只有开通规范、合法的举债渠道,才有可能堵住地方政府各种隐形、违规的借债融资渠道。要从法律上容许地方政府在具备一定条件的情况下以规范的形式发债借贷,这就要求对现行《预算法》第28条规定“地方政府不得发行地方债”做相应的修改。▲

### 注 释

①时红秀.中国地方政府债务的形成机制与化解对策[J].山东财政学院学报,2005,(1):3-11.

②傅道忠.略论我国地方政府债务风险及防范[J].吉林省经济管理干部学院学报,2004,(5):38-40.

③孙镡、方先明.从地方政府或有债务的形成机理谈财政风险的防范[J].统计与决策,2005,(6):110-111.

④周礼华.地方政府债务管理问题研究[J].经济论坛,2004,(8):5-7.

⑤傅道忠.略论我国地方政府债务风险及防范[J].吉林省经济管理干部学院学报,2004,(5):38-40.

责任编辑:郑艺