**中国地方政府隐性债务危机的现状及成因**

**摘要：**当欧洲债务危机开始向金融业蔓延、美国债务危机结构性矛盾难以破解的同时，由于我国为了控制经济下滑，拉动内需，各地方政府均出台了应付经济危机的经济刺激计划，导致我国即将迎来偿债的高峰期，地方政府性债务问题也逐渐开始引起社会的关注。目前我国地方政府债务风险在局部已经显现，未来潜在的风险很大，如不积极防范和化解，向中央政府转嫁，将会严重威胁国家的经济安全和社会稳定。因此，研究我国地方政府债务风险的特点和成因，具有非常重要的现实意义。

**关键词：**地方政府债务 现状 成因

**引言**

地方政府债务是地方政府债务或负债的总称。从债权人的角度看，地方政府债务是地方政府历年积累起来尚未清偿的债。从广义上看，地方政府债务包括预算内公债和预算外公债。预算内公债是指直接显性债务，如欠地方公务员、事业单位职工的工资养老金等;预算外债务，指直接隐性负债或有的显性负债和或有的隐性负债，如地方政府以及其所属部门的各种担保等。

1. **我国地方政府债务危机现状**

我国地方政府债务主要包括地方债券和地方投融资平台债务。2004年地方政府债务不足2万亿元，但经过7年发展，2010年中国地方债务余额达10.7万亿元。在国际金融危机对世界经济的严重冲击下，2008年底我国政府制定出台了十大措施和两年4万亿元的刺激经济方案，实现保增长的目标。地方政府也相继出台投资计划，总资金规模高达18万亿，庞大的投资支出对于地方政府债务将是一个很大的挑战。为了突破资金瓶颈和法律障碍，各地政府建立了专业投融资公司、事业单位承担建设任务，利用这些单位法人承接银行或信托资金，成为地方政府主要融资平台。而这些政府为刺激经济发展加大投资的举措，使得地方政府债务形势变得更加严峻，地方投融资平台数目急剧增多，在地方政府债务中占据主导地位，形成巨大的地方政府隐形债务。

而目前，中国地方政府债务危机现状可以从以下四个方面进行全方位描述：

**1、地方债务规模大，投融资平台数量多。**近年来我国地方政府债务急剧膨胀，到2010年底，全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司6576家，其中省级165家、市级1648家、县级4763家。融资平台公司政府性债务余额为49710.68亿元，其中，省级8826.67亿元、市级26845.75亿元、县级14038.26亿元，分别占17.76%、54%和28.24%。

**2、地方政府多头融资，银行多头授信。**近年来，地方政府对外国政府与国际金融机构借款余额下降，国内政策性银行贷款逐年增加。国内金融机构贷款日益成为地方政府债务融资的主要来源，银行对地方政府支持力度较大。地方政府还通过成立多个融资平台同时向银行借款，使得银行对地方政府的债务规模及担保状况难以把握。贷款管理也较为混乱，风险较难精确计算。

**3、地方债多头管理，局面混乱。**虽然财政部代发的地方债还未发放完毕，但在实际操作运行中，已经出现了多部门管理的现象。发改委规划债务所要投向的项 目，财政厅、发改委、银监会和人民银行审核举债目的及贷款，发改委和国资委共同负责债务的运行管理，财政部承担债务的偿还。这种多头管理情况使得地方债的 规模和结构难以统一，资金偿还和风险控制具有很大的不确定性。

**4、地方债务呈现“两头小、中间大”，区域不平衡。**纵向看，我国地方政府债务形成了省级、市级、县级和乡级等分级举债格局。其中省级和乡级的债 务规模较小，地（市）和县级债务规模较大。有的县级平台对银行的债务比例高达90%，贷款金额超过地方政府可支配收入，最高达政府收入的2-3倍；横向看，不仅经济不发达的中西部地区存在地方政府债务，即使经济比较发达的沿海地区同样存在，不同地区债务规模差异较大。中西部地区债务规模较大，风险明显大于东部地区。

1. **我国地方政府债务危机的特点**

进一步从地方债务危机的现状中概括此次危机的主要特点：

**1、债务总量不清，但规模巨大，局部风险已经出现。**我国地方政府目前有多少债务，谁也说不清。造成这种局面的主要原因：一是我国地方政府债务是在20多年的经济体制转轨中逐渐积累形成的，既有地方政府举借和担保产生的直接债务，又有经济、社会中公共风险可能向政府转嫁而形成的或有债务，直接债务是确定的，而或有债务具有不确定性。二是政府债务统计主要包括直接债务，未涵盖全部或有债务。三是由于政府任期制，地方政府往往从政绩出发，认为或有债务不需要本届政府偿还，因而有意不披露或有债务。

**2、或有债务占有相当的比重，具有隐蔽性，潜在的债务风险很大。**在地方政府债务中，或有债务占有相当的比重。虽然或有债务目前还不是地方政府的直接债务，不需要地方政府现期偿还，但它是潜在风险很大的债务，因为或有显性债务在借款人无法偿还的情况下，或有隐性债务在地方政府出于“道义”或公众压力承担还债责任的情况下，都会变成政府直接显性债务，这将会引发地方政府局部性债务风险向全局性债务风险的演变。

**3、缺乏债务风险预警和控制机制。**为了克服中央政府为地方政府提供隐性担保而产生的道德风险——地方政府通过过度举债享受债务短期收益而未来债务成本由中央政府承担，西方发达国家中央政府都制定了地方政府债务风险预警机制，对地方政府债务进行监控，如果哪个地方政府可能出现债务风险，便及早采取措施进行防范、控制和化解。我国目前地方政府债务种类多，或有债务比重大，而政府债务统计口径又不统一，主要是直接债务，未包括全部或有债务。这就使中央政府无法全面掌握地方政府债务的真实规模，从而使债务负担率、债务依存度、偿债率等指标无法运用，地方政府债务风险预警机制无法建立，大大削弱了中央政府对地方政府债务风险的监控，使地方政府债务管理在某种意义上处于无政府状态。

**4、债务风险危害严重。**我国地方政府债务风险一旦形成并引发地方财政支付危机，一方面将会大大限制地方政府对基础设施、教育、科技等地方公共产品的投入，使经济发展的外部环境难以改善，延缓地方经济发展；另一方面财政支付危机造成的干部职工工资拖欠，国有企业破产财政兜底、下岗人员生活费和再就业、企业离退休人员养老金等支出缺口，不仅会影响政权运转、群众生活，严重的将会影响社会稳定。2002年我国中央财政的债务依存度已高达61.46%，大大超过25—30%的国际警戒线，偿债率也达到23.75%，也超过了22%的国际警戒线。在这种情况下，如果中央政府对地方政府债务风险进行援救，将会拖垮中央财政，危及整个国家的经济安全和社会稳定。

1. **我国地方政府债务危机的原因剖析**

我国地方政府债务问题具有很强的“中国特色”，债务风险主要集中地方政府，在只有从我国现阶段的实际经济情况出发，深入分析研究我国地方政府债务问题形成的原因，才有解决我国地方政府债务问题的可能性。

探究地方政府债务危机的成因可以分为直接原因和深层制度原因。直接原因，即直接引发地方政府债务风险的一些经济、行政管理以及外界诱发的因素，主要有以下几点：

**1、权责不对等。**我国实行中央和地方财权、事权分家的行政制度，财权上移，事权下移，出现了权责不对等的情况。我国财政收入大部分集中于中央 政府，地方政府获得的很少。但是，地方政府承担着经济与社会发展的绝大部分责任，包括基础设施、教育、卫生和医疗等基础项目的建设、扶持地方企业发展、平衡当地居民收入等等。这些责任的承担都需要耗费大量的资金，使得政府支出较大。在收不抵支的情况下，地方政府借债成为必然选择。

**2、地方政府热衷追求GDP和政绩工程。**我国政府官员的绩效评估面较窄、评估指标较少，通常以实现的GDP作为衡量标准，这使得地方政府为实现GDP 目标投资冲动较大。地方政府官员为在其任期内实现“政绩”，盲目或者重复投资各种项目，大搞形象工程、政绩工程，大举借债，很少对项目的经济效益、投资的融资成本加以仔细分析。这既扭曲了市场对资源的配置，也大大浪费了财政资源。一旦投资项目的效益较差，贷款的偿还将会给地方政府带来沉重负担。

**3、国际金融危机的影响。**一方面，受国际金融危机影响，我国实体经济受挫，企业效益下降，地方政府税收收入减少；同时由于自身资金紧张，中央对地方的 相关转移支付的力度减小。另一方面，我国中央政府提出保增长的经济刺激政策，地方政府为此进行了大量的配套投资，支出较大。因此，国际金融危机的直接影响使我国地方政府收入减少，支出增加。在这种情况下，地方政府的举债规模也急剧上升。

**4、法律不允许地方政府发债。**目前我国《预算法》不允许地方政府发债，地方政府合法的正规融资渠道较为狭窄。地方政府想方设法避开法律的直接管制而借债，以为相关单位或项目提供担保的形式筹集资金，投融资平台正是在这样的背景下产生。这也使地方政府债务具有较强的隐蔽性。

**5、经济发展模式不合理。**虽然国家一再强调要依靠消费拉动经济增长，但当前投资对我国经济增长的贡献仍然大于消费。地方经济多是靠投资刺激获得发展而不是消费或出口，各地区投资的动力都较大。此外，我国经济发展呈现出区域不平衡，东部地区发展迅速而中西部地区发展缓慢。在各地区争先恐后为促进经济发展加大投资时，经济基础较为薄弱的中西部地区债务规模比东部地区大也就在情理之中。

而深层制度因素，则是我国地方政府债务危机形成的根本原因之所在，涉及一系列政治经济改革中的制度和政策，不能够在短时间内调整和改变，却会对地方政府债务危机造成深远影响，其中包括：

**1、政府投融资体制改革滞后。**在我国经济体制转轨中，原有的计划经济体制下的政府投融资体制已经打破，新的适应市场经济的政府投融资体制还未建立。这种新旧交替的政府投融资体制必然存在许多漏洞和缺陷，主要表现在：一是政府投资范围过宽，不仅涵盖公共产品领域，而且涵盖部分竞争性领域。二是政府投资缺乏整体规划和科学论证，形成许多无效工程、“胡子”工程和“首长”工程。三是政府多部门融资，分散管理，融资的决策主体、偿还主体、投资失误责任主体不明确。四是偿债意识淡薄，偿债责任难以落实。由于政府投融资体制的上述缺陷，形成了相当一批无效投资，项目收益根本无法还款，还款责任最终转嫁给地方政府，形成巨额的政府债务。

**2、国有企业和粮食流通体制改革。**1998年，为了减少市场风险、增加农民收入，国家推行了“敞开收购、顺价销售”为主要内容的粮食流通体制改革。这项改革实施后，由于政府难以区分粮食企业的政策性亏损和经营性亏损，加之粮食企业的国有经济属性，形成了巨额的粮食企业财务挂账，给地方政府背上了沉重的包袱。

**3、实施积极的财政政策。**1998年以来，为了治理通货紧缩，国家实施了积极的财政政策。1998年到2002年，中央共发行国债21263.33亿元。国债向地方的投入，对加快地方基础设施建设和拉动地方经济增长发挥了积极的作用。但国债投入需要银行和地方政府的配套资金。由于国债在地方主要投向社会效益明显而经济效益甚微的基础设施，因此，银行的配套资金实际上成了地方政府担保的贷款，最终偿债责任会落到地方政府的头上。

**4、机关事业单位调整工资政策。**1999年以来，国家在扩大内需政策的指导下，连续几次大幅提高机关事业单位人员工资。尽管中央安排了大量增资转移支付补助，但地方财政也需要安排一定投入。即便是由中央财政全部负担，地方还要自行消化“超编”人员、超配“高职”人员的增资，增加福利费、住房公积金等与工资挂钩的支出，以及与财政支出挂钩的法定支出。

参考文献：

[1]曹洪彬，“试论我国地方政府债务及其风险控制”，[J],经济经纬，2005,133-135

[2]陈峰，钟丽娟，“地方政府债务的成因及对策”，[N]，中共青岛市委党校，青海行政学院学报，2013,37-39

[3]冯一飞，“试论地方政府债务问题的成因和治理途径”，[N], 山东省工会管理干部学院学报,2011

[4] 林晓宁，“中国地方政府债务的现状和可持续性研究”，[J]，中国管理信息化，2012.1,24-26