

民族省区政府债务问题思考

王璟谛

摘要：2008年国际金融危机以来，我国的地方政府性债务规模急剧膨胀，地方财政金融风险骤然积聚。西部民族省区多为边疆、贫困地区和农业省份，经济欠发达后发展，通过举债缓解了地方财政压力，促进了地方经济社会发展，但也背负着沉重还本付息负担，存在较大的风险隐患。如何科学合理地利用地方政府债务，使之既服务于地方经济发展，又使风险处于可控的范围内，对于民族省区是重要时代命题。本文以部分民族省区为例，对我国地方政府债务管理存在的问题进行深度思考，探讨既利于长远，又能解决当前的政策建议。

关键词：政府债务；财权事权；顶层设计；长效机制

为规范地方政府债务管理和配合预算法修正案的施行，财政部从2014年开展了地方政府性债务清理甄别工作，并将清理甄别结果报经全国人大常委会批准后，如数纳入预算管理。经过清理甄别和发行政府债券置换存量政府债务工作后，截至2017年底，民族八省区政府债务余额为3.32万亿元，比2017年综合财力多出0.78万亿元，债务率130.9%。总的来看，债务率超过了国际公认的警戒线（100%）。其中，贵州省余额8607.16亿元，债务率199%；内蒙古自治区余额6217.37亿元，债务率177.6%；云南省余额8607.16亿元，债务率149.2%；宁夏自治区余额1226.26亿元，债务率113.4%；广西自治区4836.8亿元，债务率107.7%；新疆自治区余额3377.84亿元，债务率95.5%；青海省余额1513亿元，债务率109%；西藏自治区余额98.64亿元，债务率7.9%。

存在的问题

（一）债务规模过大，潜在风险容易爆发。2014年政府债务清理甄别后分门别类纳入各级财政预算管理，将以前各类隐性债务显性化，增加了各级政府刚性偿债规模。从各民族省区看，除西藏自治区外，其余地方的债务率均非常高，尤其是内蒙古、贵州和云南。如此庞大的债务规模，一旦形成的刚性兑付遭遇经济形势不稳定而失控，将会引爆财政金融风险及其他不稳定因素，并造成地区间的不稳定。

（二）负担过重，债务风险指标较高。主要表现在债务负担率过高。截至2015年末，纳入预算管理的中央债10.66万亿元，地方债16万亿元，合计26.66万亿元，占GDP的比重为39.4%。加上地方政府或有债务，按照审计署匡算的平均代偿率20%估算，2015年

全国政府负债率上升到41.5%左右，较为适当地反映出政府债务负担较重。民族省区政府债务余额占GDP的比重33%左右，比各省平均水平高于10个百分点左右，除西藏和内蒙古外其他省份常年高于全国地方平均水平，且严重高过国际地方政府负债的警戒线水平。2017年，民族八省区债务余额占地方各省债务余额总额的17.6%，远高于同期的财政收入或财政支出的全国占比水平和人口全国占比水平。

（三）结构失衡，容易发生债务风险。主要是负有偿还责任的直接债务比重过高，超出部分地方的政府偿债能力，在中央实行地方债不兜底的情况下，存在较大的财政运行风险。同时，债务期限结构安排不科学，偿债期过于集中。从偿债年度看，2013年7月至2017年到期需偿还债务的比例达到80.3%，举债期限太短、偿债期过于密集，不利于地方经济平稳运行。

从民族省区情况来看,政府债务总体风险可控,但部分省市如贵州、广西来宾、贺州等地债务规模偏大,风险高出预警线,出现了即期兑付风险,同时又存在远期偿债压力和风险。另外,民族省区建设的高铁、高速公路等公益性项目,建设时期长,收效慢,产生的非税收入或经济效益短时间内还无法弥补债务资金的投入,行业债务负担也成倍增长,偿债压力巨大。

(四)隐性债务化而不断,增加财政运行风险的不确定性。从经济发展情况看,政府投资不减缩,隐性债务必扩大。由于国家只准地方政府通过征收税费和发行地方债来筹集财政资金,同时要求下级政府实施各种项目资金配套,下达各项考核问责任务。地方政府为扩张投资不惜搞违规借债或违规集资等变相融资。如部分市县政府仍然存在违规担保承诺的行为,通过不规范操作PPP模式、政府购买服务、政府引导基金等方式举债或变相举债等行为。部分金融机构尤其是个别政策性金融机构继续为地方政府违规举债提供支持,并要求政府进行担保,增加财政运行风险。

原因分析

(一)历史地缘限制,长期处于发展滞后状态。民族省区地处边陲,与外国交界,历史上长期属于防御战略地区,欠发达后发展是大多数民族省区的基本区情,经济发展结构不合理、产业发展不充分、财政收支严重不足、地区发展极不平衡等问题将长期存在,各项人均经济指标远远落后于全国平均水平,与发达地区的差距逐年拉大。

(二)事权与财权错配,地方财力缺口常态化。一是财力不断上收,

事权不断下沉。据统计,实行分税制以来,中央本级收入占全国收入比重从1993年的22%提高到2016年的45.3%,而地方本级收入则由同期的78%下降到54.7%。中央本级支出占全国支出比重从1993年的28.3%到下降2016年的14.6%,而地方支出则由同期的71.7%提高到85.4%。从收支对比情况看,从2007年民族省区地方公共财政收入占支出的38%下降到2016年33.8%。从统计的年份看,近六成的公共财政支出要靠中央支持,即使加上中央的转移支付收入,政府性基金收支合计后大口径收支比,民族省区2016年支出缺口超过2000亿元。二是部分财政支出固化,弱化地方政府财力分配。目前有教育、科技、农业、文化、医疗卫生、社保、计划生育等7类支出增幅与GDP和财政收入超收挂钩,这7类支出占公共财政支出的48%且附加有硬性的考核指标。另外,2015年起服务业核算统计与“财政八项支出”挂钩,提高了相关支出增幅,固化了财政八项支出的占比水平,削弱了财政资金调配能力,制约了民族地区实际资金需求。三是中央资金配套办法不合理。中央下给地方的专项资金,很多项目要求地方政府进行资金配套,甚至是上级只批项目不给钱,这类项目容易形成财政投入与事业发展“两张皮”,进而拉大了地方财政收支的缺口。四是存在事权错位。部分武警经费、民兵事业费、海洋管理、边海防等属于全国性公共产品的支出责任或价格补贴支出、扶贫支出等外部性较强的地方性公共产品支出责任较多地压在地方政府身上,对地方财力薄弱的民族省区难以承受,只能举债应对,责任后延。

(三)基本公共服务历史欠账多,

是民族省区举债发展的又一重要原因。民族省区基本公共服务均等化建设存在巨额历史欠账,教育、交通、社保、医疗等公共服务领域、民生领域的建设还有很多短板和空白,要加快补短板、惠民生就需要投入大量的财政资金。从目前民族省区的自身财力看,按当前的税制分成和土地市场行情,当地的一般公共预算收入和基金收入不足以满足这些需求。

(四)缺乏科学的政绩考核和财政绩效评价机制,缺少制约地方政府债务快速增长的制度笼子。一是地方官员有加大支出的偏好。由于预算的刚性不足,部分地区政府机会主义行为依然存在,导致政府的支出规模存在极大随意伸缩性。一些地区摊大饼式扩张城镇、超前投资、高标准实施易地扶贫搬迁政策等行为,均靠举借隐性债务来维持。二是债务管理制度不完善。目前国家出台的债务管理制度,对政府性债务的规模控制、预算管理、风险预警和绩效管理等缺乏系统的管理办法,约束力明显不够。另一方面,当前行政上实行分级管理和财政上实行“省直管县”制度并行现状,必然带来信息不对称的问题,会形成某些方面的管理真空。同时,由于制度缺失或执法刚性不足,改变债务资金使用用途的情况时有发生,债务资金不足与闲置的问题并存。

加强债务管理的几点建议

(一)理顺中央对民族省区政府间关系,做好地方政府债务管理的顶层设计。一是理顺促进民族省区经济发展与防范局部地区财政金融风险的关系。政府债务过重和隐性债务存量久拖不决,会拖累经济增长,规模越大,其拖累效应越为明显,进而影响

到地方财政的可持续性。巨额的地方债务及巨量的隐性债务存量是一连串的债权债务关系，涉及到众多的利益主体，如果不及时有效化解，将会演变成财政金融风险，危及到经济社会的安全稳定。二是理顺政府与市场的关系，厘清政府与市场的界限。注重债务规模最优管理，坚决守住财政的底线，坚决杜绝过高承诺和过高保障标准，完善债务管理制度；开好“前门”，拓宽地方政府规范的融资渠道，促进地方政府融资平台转型，实现市场化经营；同时，应当加强政府债券资金使用管理，确保其效益及时有效发挥，实现公共债务风险的对冲。三是理顺民族省区政府债务管理与日常财政的关系。按照现行预算法要求，地方政府性债务收支已经全部纳入预算管理。但其规模甚至超过了公共财政，应当参照国际惯例，加强地方政府债务管理的立法，提高地方政府债务管理法制权威性和管理的规范性。同时，全面加强政府综合财务报告制度在民族省区先试先行，摸清当地资产负债底数，为适度举债和可持续发展提供科学参考。四是理顺民族省区政府扩大债务与中央加大转移支付的关系。民族省区总体上财政支出占全国的比例远低于常住人口占全国人口的比重，存在历史累积公共支出欠账，不利于促进民族团结繁荣，应统筹考虑好两者的关系，加大中央对民族省区基本公共服务的转移支付保障力度，切实减轻民族省区的政府债务负担。五是理顺好民族省区政府债务风险处置防控与中央对地方债不兜底的关系。既要坚决执行中央对地方债实行不救助的原则，破除地方政府会“买单”的“幻觉”，抑制地方政府不合宜的投资冲动，防范地方官员道德风险。

同时，也要科学甄别民族省区地方政府债务形成的合理成因，其中部分支出属于中央事权和需要中央给予转移支付扶助的，应给予适当方式转化风险承接。对经济发展较为落后、偿债能力较低的民族省区还要设立预案，坚决防止因处置政府债务风险造成经济发展断裂并引发其他社会风险。

（二）深化财税制度改革，进一步缩减地方的债务规模。一是缩小政府事权和支出责任范围，减少政府举债需求。政府性债务资金是以政府公信力为依托、财政资金偿还为保证的公共资源，应当进一步加大对公共产品生产领域的投入，完全从私人产品领域中退出，准确把握准公共产品提供的力度和方式，把竞争性领域的产品提供让给市场，发挥好政府使用债务资金的杠杆作用。二是中央适当上收事权，适度增加对民族省区转移支付规模，最大限度减少地方发展对政府性债务的依赖。将属于全国范围受益的支出事项纳入中央负责，同时要减少委托事项，加强国家的统一管理，提高全国的公共服务能力和水平。三是进一步推进地方债券市场化建设。与国债发行和管理相比，地方债还处于完善期，相关的制度体系不健全，投资者仍以银行为主，市场流动性差，市场制度不够健全，监管智能化起步较晚，不利于地方债务管理和地方债市场的长期健康可持续发展。

（三）建立健全成熟合理的地方债运行体制。一是加强过程监控。对债券的发行环节、资金使用情况、债务偿还情况进行跟踪监控。二是提高地方债务透明度。新预算法要求地方政府公布资产负债表提高债务透明度，中央最近也提出了地方政府债务信息公开的要求，这有助于约束地方政

府过度举债的冲动，从源头上控制债务风险。三是优化风险评估与信用评级。政府债务性资金是政府公共资源的重要组成部分，应该建立全口径的地方政府性债务管理制度进行管理。对于地方政府债务规划可建立中期债务规划，将地方政府偿债能力、举债规模等，作为评估指标的同时，对项目评估、举债、债务使用及偿还等一系列过程做明确规划，从而进行风险管控。虽然当前我国部分地方政府举债已经开始引入正规信用评级机构来对地方债券信用评价，但目前要推动地方债券信用评级的良性发展，还需要地方政府和评级机构的共同努力，进一步优化信用评级体系。

（四）构建地方政府性债务规范管理的长效机制。一是加强隐性债务存量穿透甄别。较多隐性债务存量背后均是连串的债权债务关系链条，涉及到多个利益主体，如果不及时有效化解，极有可能引致一系列社会风险，危及到经济社会的安全稳定。要穿透甄别隐性债务存量，全面掌握债务实质，倒查问责责任主体，推行终身负责制，彻底打消“为官一任，一走了之”懈怠思想。二是牢固树立可持续发展政绩观。地方党政领导无视一地财力基础、脱离经济社会发展阶段实际，盲目上项目、铺摊子的政绩愿望必然会加剧债务风险乃至经济社会风险，要坚决使其树立可持续发展观，及时“刹车”遏制隐性债务增量。坚持尽力而为、量力而行原则，促进地方政府间开展良性竞争；加快地方政府融资平台转型，避免“推波助澜”增加隐性债务；强化预算硬约束，不断降低财政机会主义行为。三是逐步将债务纳入预算管理，提高债务资金管理的透明性和绩效性。在目前公共财政预算、

政府和社会资本合作项目退库问题分析

梁仕念

摘要：随着政府和社会资本合作项目快速发展，各种问题频繁出现，退库问题也逐渐凸显。因此，本文针对PPP项目的退库问题，从政策环境和市场环境的角度进行深层次原因分析，在此基础上提出建议。

关键词：政府和社会资本合作；退库问题

政府和社会资本合作（PPP）项目正快速发展，合作项目数量迅猛增加。而PPP项目的规范性问题以及实际运行情况成为了政府和社会资本合作项目成功运行的关键，但部分合作项目无法按照PPP模式继续进行下去，而且面临操作不规范或信息不公开等问题造成整改或清理退库等问题，影响了PPP项目的实施效率和成功率。根据全国36个省（自治区、直辖市、计划单列市）及新疆生产建设兵团开

展PPP项目集中清理工作情况，截至2018年4月23日，各地累计清理退库项目1695个、涉及投资额1.8万亿元；上报整改项目2005个、涉及投资额3.1万亿元。

退库原因分析

（一）政策环境。主要是政策的稳定性。政府关于PPP项目的政策文件大致可以分为四类，指导意见类、推广促进类、制度创新类、指南手册类，

从总体框架设计到PPP项目的具体实施进行了规范指导。虽然目前发布了很多与PPP项目相关的法律法规文件，但是目前现有的法律体系依然不够完善。PPP项目在不断发展中会遇到各种新的问题，政府关于PPP项目的政策文件并未涉及到PPP项目的全部方面，因此会造成PPP项目相关政策的出台比较随机，稳定性较差。

另外，国家发展改革委、财政部、行业部委、中国人民银行、国开行、

政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的基础上增设政府债务预算。建立政府债务预算编制制度，根据债务预算核算的需要增加相应收支科目，严格将债务事项纳入预算管理。结合部门预算编制，由各部门首先根据实际情况编制项目投资建设需求和举债的规模，以及本部门旧债偿还计划；财政部门根据项目设立评估报告和项目建设需要，衔接其他四大预算把握资金承受和偿还能力，合理安排总体的举债规模和偿债计划，对重大举债建设项目，财政部

门要提前介入，评估项目建设的合理性、可行性。四是建立符合国情的地方政府性债务风险预警机制。借鉴国际经验，结合地方实际，进一步完善政府性债务风险预警机制，建立债务管理台账，将全口径债务纳入债务管理信息系统，以负债率、债务率、偿债率和未来债务负担率等控制指标为重点，并根据不同区域的发展潜力和发展前景设定不同区间的预警指标，对政府性债务规模、结构、期限和安全性实行动态监测，最大限度防范债务风险。五是建立完善的偿债管理机制。

为预防和处置债务问题引发的财政风险，应当建立债务风险应急处理准备金制度，规定从国有土地出让收入和财政超收入中提留一定比例收入，并上缴上级财政部门。明确为年度发生短收等财政困难造成偿债基金及当年预算安排资金不足偿债时，可动用准备金以丰补欠，确保到期债务按时足额偿还。建立健全终身问责追责机制，对长期项目跟踪出现问题的项目相关政府部门和责任人要予以追责。■

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 雷艳