

我国地方政府性债务成因及治理对策浅探

□ 郭建华

近年来，地方政府为支持经济发展，缓解财政压力，推进公共服务建设，通过政府投融资杠杆大量举债，有效地促进了经济快速发展。但是伴随高速膨胀的债务规模，地方政府性债务潜在的风险也不容忽视。审计署对全国所有涉及地方政府性债务的25590个政府部门和机构、6576家融资平台公司、54061个其他单位、373805个项目和1873683笔债务进行审计的结果表明，我国地方政府性债务总体规模较大，截至2010年底，除54个县级政府没有政府性债务外，全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元，同时，地方政府偿债压力差别较大，省、市本级和西部地区债务风险较为集中。深入分析地方政府性债务的成因，探索解决和化解我国地方政府性债务风险的治理之策乃当前宏观调控和经济管理之要务。

一、我国地方政府性债务的成因分析

地方政府性债务是指地方政府、经费补助事业单位、融资平台公司等直接借入、拖欠的，或因提供担保、回购等信用支持，或因公益项目建设地方政府需承担兜底责任的债务的统称。根据此种分类，地方政府性债务主要包括政府直接责任债务、担保责任债务和负有救助责任的债务三类。根据审计署2011年第35号审计结果公告，2010年全国107174.91亿元地方政府性债务中政府负有偿还责任的67109.51亿元，占62.62%；负有担保责任的23369.74亿元，占21.80%；可能承担一定救助责任的16695.66亿元，占15.58%。我国地方政府性债务规模膨胀既有经济发展需要的客观因素，更有财政体制、行政管理改革滞后等深层次原因。

1. 中央与地方政府事权划分不清。1994年开始实行的分税制财税体制改革为明确划分中央和地方的财权奠定了基础，有利于中央宏观调控能力的加强。但是近20年过去了，我国尚未有法律明确界定与财权相对应的各级政府事权，导致了目前上级政府上收财权、下放事权的倾向比较普遍。据统计，分税制改革后，地方政府的财政收入占整个财政收入的比重呈下降趋势，由1993年的78%下降到2010年的48.88%。与此同时，近年来我国实行普惠民生的政策，中央在加大对养老、医疗、教育、住房等投入力度的同时，要求地方政府提供相应配套资金，地方政府尤其是省级以

下地方政府财力与事权不匹配的现象更为突出。为此，地方政府只能依靠大量举债来维系。

2. 政府职能转换不到位。地方政府大量举债的另一个深层次原因是相对于经济体制改革，政府的行政管理体制改革滞后，政府职能转换不到位。政府应该是公共服务的提供者和管理者，政府的职能应该主要集中在增进地区的公共服务、完善公共服务设施和提高管理水平等方面，但是现在还有一些地方政府的施政理念仍停留在“建设型”政府的阶段，相对于服务，更热衷于搞经济开发建设；部分政府资金违背公益性和市场经济原则，投向竞争性、盈利性的非公益性行业和领域。特别是一些地方在推动本地基础设施建设方面，沉溺于“大而全”，超标准建设、超前建设，既脱离现实需要，又没有偿还保障；另一些地方大肆举债搞形象工程、政绩工程，浪费人力物力。

3. 财政投融资机制不畅。目前我国地方政府缺乏正规的融资渠道，《预算法》第二十八条规定地方政府不能发行市政债券等地方公债；《担保法》第八条规定国家机关不得作为保证人，对债务提供担保；地方政府没有独立的税权，从税收环节筹集建设资金的可能性较小。此外，部分行业投资门槛过高，财政投资项目运营模式单一，财政投融资杠杆作用难以有效发挥。为此，地方政府只能从自身掌握的土地上面做文章，通过以注入土地、土地质押等方式，成立各种融资平台以吸引金融机构贷款。如在审计中发现某市2010年末融资平台债务余额近900亿元，占年末政府性债务余额的近七成。但是土地价格受宏观调控和经济形势的影响较大，这种以未来土地收入作为偿债来源的模式存在较大的不确定性。

4. 债务监管机制不完善。目前我国许多地方已经制定了债务管理的办法和制度，但是在执行过程中存在落实不到位的问题。一是债务没有完全纳入预算管理，债务计划编制不完整。如某市2007—2010年，财政部门编制计划债务为24亿元，为实际举借数50亿元的48%。二是债务审批缺乏严格程序，偿债准备金提取不够或者没有提取，债务管理缺乏统一、协调的机制，出现分散管理、多头举债的现象。某市13个县区中有2个县区未建立偿债准备金，有8个县区未足额提取债务准备金，1个县区未对债务准备金实行专户管

理。另外很多地方政府还未建立相关债务管理制度、债务风险和预警机制,也没有建立信息报告制度,对债务潜在风险的关注不够。此外,财政、审计等监管部门对政府性债务的追责机制没有建立起来,没有把政府负债列入地方党政领导干部部门经济责任审计的范围,并赋予适当的指标权重。

二、治理我国地方政府性债务的对策思考

纵观世界经济的发展历程,无论是西方国家还是新兴市场国家,利用地方政府性债务促进地方繁荣发展与防范债务风险的权衡都未曾停止。因此,笔者认为,当前应正确认识我国地方政府性债务问题,同时,在债务规模的选择,理顺财权事权关系,建立健全债务审批、风险预警、审计监督等相关制度方面投入更多的精力,以建立地方政府性债务管理的长效机制。

1. 从立法层面明确划分中央与地方政府事权。治理地方政府性债务,从源头上讲就是要明确中央与地方政府的财权事权,以及地方政府间的财权事权。目前,许多国家政府间事权和财权划分都由宪法或法律做出了明确的规定。如澳大利亚、加拿大的宪法就对财权事权做出了此类规定,澳大利亚的宪法还对各级政府的征税权力做出了专门限制。我国应借鉴西方国家的实践经验,在宪法中明确规定中央与省市县各级地方政府的事权。在此基础上,改革现有财税体制,调整税收分成的比例和分配方式,使地方政府财力与事权逐步匹配。同时,保障地方政府的税权,对各级政府的征税权力做出专门限制,如规定中央政府不能征收地方政府的财产税等。此外,对由于中央宏观调控或者某些政策需要给地方增加的事权,要建立与新增事权相匹配的中央财政转移支付资金,并公开其计算方法,确保科学合理公正。

2. 转换职能,建设服务型政府。使地方政府的职能彻底从建设型政府向公共服务型政府转换。首先,要将地方政府的职能定位为教育、医疗卫生、市政道路桥梁等基本公共服务,政府财力也应集中解决上述问题。其次,地方政府应从经营性交通设施、盈利性领域和行业实现逐步退出,特别是要改革投资体制、行政审批体制,逐步放宽职业教育、社会医疗、交通设施、金融服务业等的投资门槛,破除行业垄断,为吸引民营资本、社会资本和外资搭建投资平台。

3. 理顺财政投融资体制。改革预算法,建立健全地方政府融资体系,允许地方政府根据经济条件适当发行相应类别的市政公债。并对地方公债实行分级管理,规定不同经济发展水平、筹资能力、发债信誉的地方,在发债申请方式、发债规模、发行方式、债券种类等方面享有不同的

待遇,对信誉好的地方可以公募发行,并允许在二级市场上流通,其他的采取私募等方式。大力推行政府服务外包,在信息服务、软件提供、金融等行业和领域实行政府购买服务,提高资金运作效率。改革投融资体制,创新财政投资项目运营模式。对非经营性项目,可以采取政府投资、政府经营的模式,授权国有资产经营管理公司经营管理。对经营性项目,可采取政府和民间合作投资、民间经营的建设经营转让模式(BOT)、建设转让经营模式(BTO)、购买建设经营模式(BBO)、租赁开发经营模式、管理合同模式以及合资组建公司等经营模式。加强融资平台管理,科学利用土地财政杠杆。明确融资平台公司债务责任,改善股权结构和治理结构,逐步实现融资平台公司自主经营、自负盈亏,逐步摆脱对土地财政的依赖。

4. 创新和完善债务监管机制。加强日常审计监督。加强财政和审计部门对地方政府性债务的监督。将地方政府性债务作为预算执行审计的内容,每年予以关注,对政府性债务的规模、结构和安全性进行动态监测和评估。同时,将地方政府性债务纳入经济责任审计的范畴,将债务的“计划、预算、筹措、使用、管理、偿还”作为考量领导政绩、经济决策能力的重要指标,把清理偿还债务、消化历年隐形赤字列入领导干部经济责任考核内容,以提高他们清理偿还债务的积极性,从而防止债务管理中的短期行为和过度举债。建立健全债务投资决策问责机制,规范和明确债务投资决策人和项目负责人的债务责任,对盲目上项目、非科学举债、违规举债的给予严厉处罚。实行投资决策者项目全程负责制,从项目可行性研究、申报,到设计、施工、投入生产、竣工决算的全过程进行监督和问责,把债务项目管理成效作为其任职升迁的重要考核依据;对失职渎职、麻痹大意、不作为、放松管理等行为导致项目失败、债务风险的责任人,要给予行政处分;对造成重大损失浪费、违法违纪的,要追究其法律责任。建立健全风险防范机制,规定风险预警监控体系、危机化解机制的操作程序,根据债务与其偿还能力的关系建立量化的债务风险预警指标,以“红绿灯”指标来预警中央政府所要承担的潜在地方债务。制定《地方财政紧急法》,建立健全债务偿还准备金制度和债务风险防范应对机制,以有效防范和应对债务风险。提高地方政府性债务信息透明度。探索建立地方政府性债务信息报告制度,规定地方政府每年须向中央政府汇报财政账户收支情况,每半年公开发布一次由地方行政长官签署的债务信息报告。

(作者单位:审计署驻长沙特派员办事处)

责任编辑 张蕊