

地方政府性债务科学化管理问题浅析

□ 安立伟

在当前地方政府性债务规模不断膨胀，债务风险不断积聚的情况下，开展地方政府性债务科学化管理问题研究，对贯彻落实科学发展观，推进财政科学化精细化管理，促进财政可持续发展具有重要而深远的意义。

地方政府性债务科学化管理是指以科学的理论为指导，积极探索和遵循债务管理的客观规律，按照法律法规要求，建立健全地方政府性债务管理制度机制，运用现代管理方法和技术管理地方政府性债务，保证债务资金安全、规范、有效使用的动态过程。

尽管近年来按照党中央、国务院统一部署，各级地方政府加大融资平台公司治理力度，在规范融资平台公司管理、化解基层政府债务、完善融资举债机制等方面做了很多工作，并取得了阶段性成效，但从中央到地方，在债务管理的指导思想、价值目标、方式方法、体制机制等方面，仍然存在很多与推进地方政府性债务科学化管理不适应的问题。

(一) 思想观念不适应，“三个意识”比较淡薄。首先，依法举债意识淡薄。从中央层面讲，尽管现行法律未赋予地方政府合法举债权，但是1994年实行分税制改革以后，中央政府为增强宏观调控能力，不断向上集中财力，与此同时，将一些事权下移，实际产生了逼迫地方政府举债的效果。从地方层面讲，地方政府出于履行职能、多出政绩等原因，往往置相关法律法规的禁止性规定于不顾违规举债。其次，偿债责任意识淡薄。不少地方政府存在“新官不理旧账”的思想，拖欠债务、利用各种手段逃避或转嫁债务情况比较普遍。当债务无法拖延时地方政府往往从其他支出渠道临时抽调资金，或者通过举借新债，挤占、挪

用专项资金。第三，用债效率意识淡薄。债务资金的筹集使用缺乏科学合理的规划，相当部分债务资金投入重复建设的竞争性领域。另外，由于很多地方政府投资项目实行投资、建设、管理、使用四位一体的管理模式，工程概算超投资、超规模、超标准现象十分普遍，不可避免地造成举债需求过度膨胀，导致资金闲置浪费现象严重。

(二) 价值目标不适应，“三个缺乏”比较普遍。一是在举债计划方面，普遍缺乏长远规划和科学翔实的项目论证。一些地方政府官员为追求政绩，往往从眼前利益出发，不考虑自身财政状况和债务偿还能力，盲目举债上项目，超前负债搞建设。二是在规模 and 风险控制方面，普遍缺乏科学有效的控制措施。就全国而言，中央尚未出台统一适用的地方政府债务规模控制和风险防范办法。就地方而言，有地方政府大胆探索设立了一些债务规模控制指标，或因指标选取不科学，或因程序过于复杂，风险防范效果大打折扣。三是在债务管理方面，普遍缺乏公开透明的运作机制。由于《预算法》不允许地方政府自行举债，因此地方政府都实施对外保密政策，从不公开本级政府债务，导致地方政府自身难以说清本级政府的债务规模，同时也给有关部门加强地方政府性债务监管带来很大困难。

(三) 功能定位不适应，“三种情况”比较明显。第一，存在债务用途多样的情况。以审计署公布的2010年底地方政府性债务余额为例，已支出的债务资金包括用于市政建设、交通运输、土地收储整理、科教文卫及保障性住房、农林水利建设等公益性、基础设施项目、生态建设和环境保护、偿还地方政府债务、工业、能源等多个方面。第二，存在过度举债情况。虚报项目套取资金是地方政府常用的一

开展地方政府性债务科学化管理问题研究，对贯彻落实科学发展观，推进财政科学化精细化管理，促进财政可持续发展具有重要而深远的意义。



种方法。一些地方为了能够得到更多的债务资金，在申报项目上弄虚作假，有的一个水坝就能套取巨额债务资金，而这些资金被地方政府挪作一般开支使用。第三，存在违规用债情况。有地方政府和单位将债务资金违规投入资本市场、房地产市场或用于修建楼堂馆所，部分单位违反国家产业政策，将债务资金投入“两高一剩”（高能耗、高污染、产能过剩）、低水平重复建设项目。

（四）方式方法不适应，“三不问题”比较突出。一是管理制度不完善。从地方层面讲，地方政府出台的债务管理制度往往就事论事较多，宽严程度相差很大，缺乏规范性，且多是暂时性办法。从中央层面讲，2009年以来，财政部制定出台了多个管理办法，对财政部代理发行地方政府债券预算编制、会计核算等做出规定，但覆盖各类债务及债务管理各业务环节、全国统一适用的地方政府性债务管理制度体系尚未形成。二是统计口径不一致。各部门对地方政府性债务缺乏权威的界定。全国统一适用的地方政府性债务统计、核算、计量体系尚未建立。三是信息技术运用不充分。由于目前相关法律不允许地方政府自行举债，因此地方政府对债务管理中信息技术运用还不够重视，全国联网的地方政府性债务管理数据库尚未建立。

（五）体制机制不适应，“三个滞后”比较严重。一是管理体制建设滞后。目

前地方政府普遍存在债务资金多头管理，举债主体多元的情况，除财政部门管理的部分政府内、外债以外，大量债务游离在政府其他部门。财政部门的债务管理主体地位尚未明确，从中央到地方实行“一个口子”统一管理地方政府性债务的体制尚未形成。二是管理机构不健全。目前仅有财政部和一些省级财政部门设立了专门的债务管理机构，财政部门从中央到地方上下对口的地方政府性债务管理组织体系尚未形成。已经设立专门债务管理机构的财政部门普遍未对内设机构的债务管理职能进行有效整合，各内设机构在工作协调方面还存在一些问题，管理成效不够高。三是监督约束机制不完善。目前地方政府举债尚未建立科学民主的决策程序和严格的审批程序，举债往往不需要经过地方财政部门的审核，而且普遍未纳入预算管理，脱离了地方人大的监督。尽管有地方政府已将政府债务纳入审计范围，但财政监督部门、审计部门、社会中介等形成合力的地方政府债务监督机制尚未形成。

推进地方政府性债务科学化管理是一项系统工程，需要从债务管理体制内和债务管理体制外两方面入手，着眼当前，立足长远，统筹谋划，协调推进。

（一）加强制度机制建设，构建完善的地方政府性债务科学化管理体系

如图地方政府性债务科学化管理体

系由五个子系统组成，形成一个相互衔接、协调运转的闭环系统。

1. 地方政府债务计划审批系统。这一系统是地方政府债务管理系统的总指挥部，承担债务计划汇总、审核、批复等功能，并通过数据库实现与预算编制、国库支付管理、财政监督等系统的信息共享。遵照国际上通用的黄金法则，建立地方政府适债项目管理制度，明确债务资金用途。借鉴国外经验对地方政府债务实行预算管理，建立债务余额管理制度，对地方政府举债实行规模控制。建立地方政府偿债基金制度，偿债基金由各级财政部门根据每年债务还本付息额及财政收入等情况安排，由财政部门实行专户管理。从科学化管理出发，地方政府债务结构应由发行政府债券和融资平台公司贷款组成。地方政府负有偿还责任的债务统一通过发行政府债券解决，地方政府负有担保责任的债务统一通过融资平台公司贷款解决。地方政府每年将两类债务计划汇总后报送国务院审批。

2. 地方政府债务资金筹集系统。这一系统承担债券发行、流通、融资平台贷款筹集、使用的职能。按照我国“十二五”规划纲要提出的“建立健全地方债务管理体系，探索建立地方政府债券发行制度”要求，建立健全地方债券管理制度，对地方债券发行审批、承销定价、上市流通、托管结算、信用评级等重要环节做出规定。建立地方政府债券市场，确立债券市场在地方政府举债融资中的主渠道地位，让地方政府直接面对市场融资，迫使地方政府规范借贷行为，控制债务风险。创新地方政府债券品种，培育多元化的投资主体。支持信用评级组织的发展，完善信用评级管理制度。充分利用财政部现有国债发行招标投标平台，引入市场竞争机制，健全完善地方政府债券发行机制。建立健全融资平台授信审批制度，按照“统一授



地方政府债务科学化管理体系结构图

信、总量控制、逐笔审批、监督支付”的原则，加强对融资平台公司贷款的集中审批和管理。

3. 地方政府债务运行监控系统。这一系统承担债务资金使用的事前审核、事中监控、事后检查的功能，它以预算编制和国库集中支付业务为基础，通过信息网络系统对债务资金运行全过程进行实时、智能监控，及时发现并查处违纪问题，纠正债务计划编制执行中的偏差，保证债务资金使用的安全、规范。建立地方政府债务信息披露制度，规范信息披露程序和形式。建立从中央到地方健全统一的债务监督机构，明确各监督主体间的职责分工，理顺不同监督主体间的职责关系。

4. 地方政府债务风险防范系统。这一系统承担债务信息采集、债务风险分析、风险等级预判及债务风险化解职能。建立地方政府债务风险预警指标体系，明确债务风险指标的赋值区间。健全地方政府债务风险预警机制，规范风险处置程序和办法。完善地方政府债务管理纠错和问责机制，实行地方政府举债责任追究制度，将地方政府负债情况列入领导干部经济责任审计范围，将审计结果作为评价、考核、使用干部的一项重要指标。

5. 地方政府债务信息处理系统。这一系统承担其他四个子系统的信息综合和汇总职能。改革现行收付实现制政府会计核算原则，按照权责发生制原则核算地方政府全部财政收支活动。在年度预算报告之外，单独编制地方政府资产负债表，全面反映地方政府负债情况。坚持“统筹规划、统一标准、资源共享、建用并重”的原则，开发地方政府债务数据应用平台系统，按照全国统一的统计口径统计地方政府债务，做到信息全面、准确完整。加强财政部门内部的协调配合，实现债务数据应用平台系统与预算管理、国库支付系统的对接，

相关部门之间实现信息共享。

(二)加强顶层设计，创建有利于地方政府性债务科学化管理的外部环境

1. 加快债务立法进程，推进地方政府性债务管理法制化建设。从长远考虑，应修改《预算法》，赋予地方政府合法举债的权力，为地方政府举债和加强债务管理提供法律依据。尽快制订《政府债务法》，对中央政府和地方政府的举债方式、适用范围、债券发行种类、信息披露、债券市场管理、偿还责任等做出规定，推动地方政府债务管理走上法制化轨道。修订《担保法》，严格禁止地方政府为融资平台公司担保，针对地方政府及其部门为企业融资变相担保的行为制定严厉的处罚措施。地方政府的担保公司要与政府部门脱钩，实行市场化运作。

2. 深入推进财税体制改革，建立健全地方政府基本财力保障机制。合理划分中央和地方政府事权，并以法律形式确定下来，避免上级政府向下转移事权的情况发生。继续推进省以下分税制改革，重新划分中央和地方政府的财权。按照财力和事权相匹配的原则，赋予地方政府与之承担事权相称的财力。进一步规范转移支付制度，不断扩大一般性转移支付规模，推进转移支付制度的法制化建设，完善县级基本财力保障机制，充分发挥转移支付在平衡地区间财力、防范与化解地方政府债务风险中的作用。

3. 继续清理地方政府债务存量，建立健全地方政府债务化解机制。根据审计署公布的2010年底全国地方政府性债务审计结果，我国部分地区和行业偿债能力弱，存在风险隐患。如不能有效化解债务风险，及时偿还到期债务，实现地方政府债务科学化管理就是一句空话。要按照“分类管理、区别对待、逐步化解”的原则，妥善处理现有债务存量，建立健全有利于地方政府性债务化解长效机制。

4. 深入推进金融体制改革，建立健全地方政府举债融资机制。加强投融资立法，制定全国统一的投融资法律法规。深化投融资体制改革，拓宽投融资渠道，建立财政资金支持、国有企业投入、社会资金参与的多层次、多元化、多渠道的复合型投融资体制，减轻地方政府的融资压力。加快融资平台公司清理，对现有地方政府融资平台公司进行重组，妥善处理其债权债务关系。对保留下来的融资平台公司，要切实加强监管，指导其按照现代公司制要求，健全治理结构，进行市场化运作，提高盈利能力。深化商业银行改革，加强商业银行监管，严格规范其信贷业务。禁止财政担保、国有资产抵押、政府贷款等现象的发生，彻底切断地方政府担保融资的潜在利益链条。

5. 改进政府官员绩效考核办法，加快推进地方政府职能转变。加快行政管理体制改革，压缩行政开支，降低政府运行成本。深化政府机构改革，明确各级财政部门对所有政府债务实行统一管理的主体地位，厘清财政部门与政府其他部门在债务管理方面的责权关系。按照党的十八大报告提出的建设服务型政府的要求，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，切实转变政府职能，将政府掌握的资源用于提供公共产品，退出竞争性领域。改革地方政府政绩评价办法。改变以“GDP”为核心的考核模式，将本届政府任期内负债情况纳入地方政府官员政绩考核指标体系，建立健全符合科学发展观要求的政绩考核评价制度，从制度层面规范地方政府的发展实践，引导地方政府官员树立既注重量的增长，又注重质的提高；既关心经济增长，又促进社会全面进步和人的全面发展的理念，有效杜绝短期行为和盲目举债行为。

(作者单位：财政部人事教育司)

责任编辑 雷 艳