

加强地方政府债务管理的几点建议

□ 范莹心 张舒涵 孙奎环

自2008年国家实施积极财政政策以来,地方政府通过政府负债等方式筹措资金,拓宽投资链条,实现了经济的迅速回暖和社会事业的稳定发展,但也随之带来了地方债务风险,给经济的可持续发展及社会稳定带来了一系列隐患和问题。

一是规模庞大,增长过快,偿还压力大。据资料显示,2011年我国地方债务总额为10.7万亿元,而2013年地方融资平台债务总额预计将增至12.77万亿元,同比增长12%。与此同时,2012年地方财政收入增长16.2%,较2011年的29.1%大幅放缓。在此情况下,大多地方政府采用新债还旧债的方式,进一步增加了地方政府的债务负担和偿还压力。

二是多头举债,融资渠道混乱。中央政府规定地方政府不得以直接融资方式(中央财政转借的国债资金、专项借款和外债等除外)获取资金,因此地方政府就以分散在各部门或机构的各种贷款以及为其他单位或项目提供担保的方式筹集资金,或通过金融中介机构借款,或向个人或单位集资,由此造成地方政府的举债主体也有多家,包括政府、下属部门、事业单位等,融资平台混乱,且缺乏相应的监督管理机构及法律依据。

三是责任承担机制不完善。由于法律体系的不健全以及工作绩效评估体系的不完善,无法明确地方政府融资所产生的债务的责任主体及偿还责任,导致地方政府在举债和偿债过程中不考虑成本效益和债务风险,盲目扩大债务规模。

四是监管机制不健全。各级地方政

府举债融资缺乏统一的调度和规划,使得政府的债务管理与债务规模难以有效控制,同时由于政府所筹资金大多用于公共基础设施建设,社会效益明显但经济效益低下,资金使用回报率低。此外,政府融资平台狭窄,融资渠道主要为银行,信贷风险较为集中,而各级政府对于融资渠道缺乏统一的监督和管理,直接导致了地方政府债务负担和风险的增加。

地方债务在发展过程中产生的一系列的问题对社会的稳定和发展产生了不利影响,因此,加强政府性债务管理,防范和降低地方政府的债务风险势在必行。

1.对政府债务进行总体规划,建立有效的债务偿还机制。实现政府债务借、用、还全过程的统一规范管理,根据地方的经济发展状况、政府建设计划、资金供求水平及财政承受能力,建立起政府债务的总体规划。同时,提高政府建设项目的投资回报率,拓宽政府财政收入渠道,加强地方经济发展能力,提高政府的偿债能力。

2.建立责任管理制度,完善绩效评估体系。加强地方政府的责任意识,明确各方主体在债务方面所承担的责任,充分发挥地方监察部门的监督管理作用,做到谁举债、谁负责,将对债务的管理能力作为政府绩效的考核指标,同时落实责任追究机制,减少“面子工程”、“政绩工程”等建设投资,逐步缩小地方政府债务规模,提高资金的使用效率。

3.建立健全地方政府债务信息公开制度。一方面要将各级政府在银行或其他金融机构所进行的融资活动信息公开,另一方面,各级地方政府要将公共基础设施建设或投资活动过程中的资

金使用状况、地方政府预算以及执行情况等予以公开,公众舆论对政府债务活动的监督与管理,有效防范债务风险。

4.建立健全法律法规体系。完善的法律法规制度对地方政府债务管理必不可少,对地方政府的融资来源与方式、债务资金的管理和使用以及债务的偿还机制等方面都应有明确的法律规定。要通过修改或完善预算法及相关法律,强化地方政府的举债约束和债务管理,通过制定相关的法律法规,完善地方公债制度,明确地方政府的举债行为、规模以及债务管理、偿还行为等,提高政府债务资金借贷程序的规范性,降低资金使用的随意性,提高债务资金使用效率和偿还率。

5.健全监管体系,建立地方政府债务风险预警机制。地方债务危机所引发的影响是全面的,因此政府部门尤其是财政部门应尽快建立起完备的风险预警和监督管理体系,以保证地方债务与当地经济发展水平和财政承受能力相适应。在建立风险预警机制时,应充分考虑地方经济发展水平、财政能力、负债率、偿债率、债务依存度等因素,并根据现实情况不断对预警系统进行调整和完善。加强地方监管部门和社会公众对地方政府举债情况及债务资金使用情况的监督,防止债务资金滥用。同时,加强金融机构对政府借贷资金条件的审核,建立健全政府信用评估体系,完善债务借贷手续,提高对政府债务资金后续使用过程及方式的监管。

(作者单位:中央财经大学 中国信达资产管理股份有限公司风险管理部 南海东软信息技术学院)

责任编辑 李 燕