

加强地方政府性债务管理 有效防范财政金融风险

□丁淑芳

我国地方政府性债务问题是一个长期积累的矛盾，特别是在应对1998年亚洲金融危机与2008年国际金融危机的过程中，债务规模更是快速上升，引发了各方对债务风险的担忧。对此，需要在立足我国国情的基础上进行深入研究和分析，积极探索解决地方政府性债务问题的治本之道，有效防范和化解财政金融风险。

一、我国地方政府性债务的现状

从债务规模上看，虽然2011年6月国家审计署公布的审计结果表明，截至2010年底全国省、市、县三级地方政府性债务余额为10.7万亿元，但也有专家认为我国的地方政府性债务实际规模要更大。考虑到近两年地方政府在基础建设等方面的支出、以及包括土地出让收益等在内的收入增长放缓等因素，地方政府性债务的规模可能进一步扩大。

从债务结构上看，我国地方政府性债务存在几个特点。一是举债方式以隐性债务为主。相对于国外发行地方公债承担显性债务而言，我国地方政府通过地方融资平台筹集资金、政府对地方融资平台进行隐性担保，使得我国的地方政府性债务以隐性债务为主。二是资金来源以贷款为主。债务

资金的来源单一且主要以银行贷款为主，在一些县级融资平台中甚至能达到90%以上。而国外地方政府发行的地方公债面向整个金融市场，个人、机构均可购买，资金来源极其多元化，地方债作为仅次于国债的“银边债券”深受各类投资者的青睐。三是举债主体以地方融资平台为主。在地方融资平台这一形式下，尽管有地方政府作隐性担保，但直接承担债务的主体并不是地方政府，而是由地方政府所主导成立的地方城市建设投资公司，如城建开发公司、城建资产经营公司等。而在国外，地方政府本身就是债务的直接承担人。四是债务基本没有纳入预算管理。地方公债作为地方政府筹资资金的一种手段，其收入列入地方预算当中，由地方政府安排调度使用。而地方融资平台所取得的资金，游离于预算之外，并没有纳入规范的财政预算管理，透明度低，缺少有效的制度约束和监督。

从债务风险上看，从债务总量、债务负担率和偿债能力等三个方面综合来看，一方面按照国际经验，我国地方政府性债务相对于GDP的比重还远低于60%的警戒线，在总量规模和债务负担率上仍处安全区域；另一方面，我国仍然处于工业化、城市化快速发展阶段，经济增长和财政收入增速仍然处于相对较高的区间，政府偿债能力有一定的收入增长作保障。但是，局部地区可能已经存在比较高的风险积累，个别市、县

的负债率已超过100%，存在风险释放的可能性。这也是加强财政金融风险管理的重要节点之一。

二、我国地方政府性债务形成的背景与原因

我国地方政府性债务形成并不能简单地归因为分税制改革或财力分配格局，实际上，在目前的法律框架下，即使将当地产生的财政收入全部留给地方政府使用，地方政府仍然有动力去利用融资平台举借债务，加快当地经济社会发展。我国地方政府性债务产生的背景和原因是多方面的，不能简单归因于财政体制。

第一，发展战略和政绩考核形成的导向与激励。改革开放以来，我国基于现实情况，实行赶超式的发展战略，鼓励各地加快经济发展，以尽快缩小与发达国家的差距。这一战略本身要求地方政府官员要想方设法集中经济资源加快经济发展。在这种情况下，地方政府首当其冲地把原来计划经济时期没有资本化、货币化的国有资源、公共资产，通过金融杠杆放大资本吸引和集聚效应，吸引民间资本投入当地的基础设施等项目建设。而地方官员晋升竞争相关考核指标的设计又进一步强化了这种激励，导致地方政府利用各种方式举借债务，以便在其任期内尽可能做出最大的政绩。

第二，资本市场发展滞后倒逼地方

政府举借债务。在完善的资本市场体系中，许多地方投融资平台公司通过盘活现有资源，整合现金收入流量，加强规范管理，可以在市场上通过规范化的运作获得企业债务收入。但由于我国间接融资市场不发达，对企业发债的评估、监管等机制不健全，当地企业无法通过正常渠道从市场上获得足够资金，只能依靠直接融资、从银行获得贷款来支持发展，而银行贷款又需要一定的风险抵押，在企业无法有效覆盖风险的情况下，银行往往要求政府作出相应承诺，进而导致地方政府违规融资或违法承诺担保。

第三，监督管理机制不健全使相关法律规定形同虚设。地方政府违规融资和违法承诺担保等问题早在上世纪90年代就已经引起了党中央、国务院的重视，并且曾经专门就此进行过专项治理，但由于对地方政府、银行等金融机关的监督管理机制不健全，这一问题一直没有得到根本解决，一旦遇到金融危机等情况，就会迅速死灰复燃。

第四，财政收入增长与支出需求之间存在较大差距。一定时期内的财政收入增长是以经济为客观基础的，其总量规模和增速客观上会有一定的上限，但是地方政府对经济社会发展、特别是基础设施建设和民生事业的投入却往往超过实际可能，期望能短时期内带来很大的变化。这种过高的支出需求导致地方政府在财政收入之外“另辟财源”，形成了大量的地方政府性债务。这种短时间内的政绩工程投入浪费也比较严重。

三、解决地方政府性债务问题的基本思路

解决目前我国地方政府性债务问题的根本出路是进一步转变发展理念，明确政府的职能定位和作用边界，健全地方财政收入组织体系，规范地方政府举

债管理。

第一，树立以人为本、全面可持续发展的政绩观。科学的政绩考核体制不仅要注重以GDP为主的经济指标，也要注重教育、医疗等民生指标；不仅要关注近期效果，也要关注长远利益；不仅要看重显绩，也要看潜绩；不仅要让上级领导满意，也要让人民满意。只有转变政绩考核方式，才能扭转目前部分地方官员急功近利的思路和观念，树立以人为本、全面可持续发展的政绩观；才能杜绝地方官员大肆借债，把资金浪费在“政绩工程”、“形象工程”等的建造上；也才能真正从根本上转变政府职能，使其更加注重公共产品的提供和社会保障的完善。

第二，划清政府与市场的边界，明确地方政府的事权范围。市场失灵的存在为政府介入市场提供了理论依据，然而政府也如市场一样，不可避免地存在失灵。我国目前正处于经济体制转轨时期，由于历史原因，无论中央政府还是地方政府都存在管得过多、管得过细的问题，政府职能“越位”较严重，导致地方政府事权过多，因此需要在明确划分政府与市场边界的基础上，转变政府职能，凡是市场、社会能办的一律交给市场、社会。此外，提供全国性基本公共产品和服务的职能应逐步上移交由中央政府来负责，而地方政府则更多地关注福利差异性、地方性公共产品的提供。

第三，逐步构建地方主体税种，有效保障地方财力。1994年的分税制改革把大部分与经济增长关系密切、税源稳定的流转税收入上移到中央手中，而地方保留的多是一些短期增长潜力小、征管难度大的零星税种，导致地方政府无法获得大规模的、稳定的收入来源。而分税制这一体制能够有效运行的基础是各层级政府都有稳定的财源，因此有必要构建地方的主体税种体系。一方

面，要抓住目前的营改增改革，调整中央与地方的收入划分；另一方面，研究调整或开征新的地方税种，如资源税、房产税等。与此同时，进一步完善转移支付制度，提高一般转移支付所占比重，便于地方政府根据本地情况统筹安排调度，提高资金的使用效率，也便于增加转移支付制度的规范性和透明度，从而起到有效调节地区间财力差距，缓解地方政府财力与事权不匹配问题的作用。

第四，积极推动地方政府自主发债，加强监督管理。尽管2009年后，在国务院的特批之下，允许财政部代地方发行债务，但是每年2000亿的规模对地方来说是杯水车薪。市场经济体制下，以分税制为基础的分税分级财政体制，不仅要求各级政府一级政权、一级财权、一级事权、一级预算等，还要有一级的举债权。正是因为地方缺少自主发债的权力，在自身财力不足的情况下，只能通过地方融资平台来举借债务。“堵不如疏”，与其让地方政府性债务游离于预算之外、财务信息不透明、缺少有效的监督和制约机制，积累起巨大的公共风险，不如择机“打开前门”，允许地方政府发债，从而把地方政府性债务置于预算管理之下，进行规范和约束，实现对地方政府性债务的有效控制。此外，允许地方政府自主发债还具有其他的积极作用。一方面，投资者追逐优质地方债券的压力会迫使地方政府改善自身的财务状况，推进政府信息公开，否则就会被市场淘汰。另一方面，目前我国居民的投资渠道单一，财产性收入比重较低，而地方政府性债务这一“银边债券”的出现，能丰富广大民众的投资品种，满足日益增加的投资需求，有效提高居民中财产性收入所占比重。^①

（作者单位：浙江省台州市公安局）

责任编辑 刘慧娴