

探索地方政府性债务的治理路径

□ 史明霞

2008年全球金融危机爆发,面对短期内外需迅速下滑、内需难以迅速提升的经济形势,我国政府采取反危机措施,启动四万亿投资计划,依靠扩大投资带动经济发展。借此,地方政府纷纷成立融资平台筹集资金,地方政府性债务激增。据审计署审计结果,截至2010年底,全国省、市、县三级地方政府性债务余额约10.72万亿元,占GDP的26%。其中,省级、市级和县级政府性债务余额分别为32111.94亿元、46632.06亿元和28430.91亿元,分别占29.96%、43.51%和26.53%。省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率即债务余额与地方政府综合财力的比率为52.25%,加上负有担保责任的或有债务后债务率为70.45%。个别地方政府负有偿还责任的债务负担较重。2010年底,有78个市级和99个县级政府负有偿还责任债务的债务率高于100%,分别占两级政府总数的19.9%和3.56%。由此可见,我国地方政府性债务总体上风险可控,但个体风险凸现。因此,地方政府性债务的治理问题需引起高度重视。短期内我国难以迅速建立起一套完善的地方政府性债务管理体制,从已有的管理经验看,应延续银监会、财政部、发改委的有效措施予以整顿,针对存在的问题进行改进。从长期看,应与我国经济政治体制改革相结合,从统一管理机构、硬化约束、加强预算管理、建立风险预警机制、赋予地方举债权等入手,建立起政府与市场相结合的地方政府性债务管理体系。

(一) 我国地方政府性债务的短期治理方案

1. 继续采取自查和交叉互查的方法,清产核资,理清融资平台、地方政府性债务的最新数据,包括总体规模和内部结构。一方面需要建立起融资平台的认定标准、地方政府性债务的统计口径,另一方面需要建立起各部门的协调机制,短期内可由国务院从各部委抽调人员成立临时调查小组。对风险等级的评估可以采用现行方案中的“现金流量覆盖”法,并考

虑公益性质与否,根据现金流对债务本金的覆盖程度以及是否属于公益性质赋予其风险权重,以此决定政府最终需要承担多大程度的责任。在核实总额的过程中,还应摸清地方政府性债务的偿还情况、违约情况和展期情况,实际上是从内部结构的角度评估风险。

2. 短期内要制定可行的应急之策,积极寻找新的融资渠道,引导社会资金合理流入,如果确有必要,可以分情况给予展期。当新的资金依然有限时,应当尤其加强到期贷款风险分析监测,以避免出现贷款大面积到期而无法偿付。针对集中到期债务,可事先通过银行提取准备金、双方协商展期并强化责任等方式将风险分期释放,以经济发展和财政收入增量部分在长期逐渐消化,避免对实体经济冲击过大。

3. 要继续抓紧清理、规范银行运作,增强风险控制意识,降低风险,“降旧控新”。金融机构要切实加强风险识别和风险管理,严格落实借款人准入条件,按照商业化原则履行审批程序;进一步清理负债,通过出售、转让等方法调整贷款结构,短期内到期的债务尤其要严加催还,管好存量、优化总量、严格质押、加强互动。对经论证在建成后能够发挥良好经济、社会效益的项目,应多方协商适度延缓过度集中还款压力,给地方以喘息之机,适当展期,逐步化解债务危机;对不符合条件的应当实施债务重组计划,为防止不良债务到期坏账风险造成对银行自身和经济的冲击,银行应当根据清查和监管情况事先提取坏账准备。

4. 对各级政府部门要严肃财经纪律,严禁政府担保,制定并严格执行责任追究制度。要始终坚持重大事项集体决策制度,切实避免违规决策、擅自决策造成损失或浪费。同时要坚决禁止政府违规担保行为,承诺类别、建立专项台账管理制度,对

新增平台项目要经过中央和地方的层层严格审批, 严格管理。

(二) 我国地方政府性债务的中长期治理方案

1. 建立统一的部门管理机构, 由财政部统一监管。我国地方政府性债务应当由财政部统一管理, 控制其总规模、资金用途、偿债保证, 发布风险预警和事后处置办法, 并予以实施。各地方政府应将举债总额上报财政部, 由财政部审核后执行。财政部在审核时要注意资金是否主要用于资本性项目, 该项目是否经过严格的必要性、可行性论证, 如果是用于当期的消费性支出和经常性项目、竞争性项目则不予批准。

2. 将所有地方政府债务纳入预算管理, 加强审计监督, 并改革财政信息统计和政府会计制度, 以提高财政管理的透明度。对于政府举债的有关决策和运行, 就举债规模、建设项目、偿债途径、效益评估、责任落实等, 都要向人大常委会和人大专委会以预算报告的形式做出说明, 将政府债务纳入人大预算审查范围; 必要时可就此专题审议或举行质询, 也可以就举债项目的有关情况进行督察或监督, 既确保举债资金纳入预算管理, 又推动举债行为在法制体制内运行。未来一段时间亟需完善的是财政信息统计口径和政府会计制度, 应当在现行预算会计外实行权责发生制以反映政府的资产、负债情况, 并编制政府资产负债表。

3. 强化政府间预算硬约束, 建立责任追究机制。建立责任追究机制, 必须先明确责任主体, 按照“谁举债, 谁支配, 谁偿债”的原则, 建立起举债权——使用权——偿债权之间的对等和统一关系, 通过法律的形式明确规定偿债主体, 并落实责任人。在设计事后无力偿付机制时, 中央政府要逐步淡化充当地方债最后担保人的角色, 充分使市场参与者明确风险预期, 同时也有利于降低地方政府的道德风险。一旦当地方政府出现因过度举债而无法偿还的情况, 应趁此改革地方对中央政府的依赖以及中央政府对地方的无条件救助, 消除中央政府无条件兜底的预期。

4. 建立风险预警和防范机制, 避免过度需求和风险扩大化。建立地方财政风险预警和控制体系, 有效识别、预警和防范地方财政风险, 当地方政府性债务规模和结构达到一定水平时, 则不再允许其

借债, 并需采取整改措施, 化解部分已经存在的风险。我国应当在法律中明确规定采用各种指标来确定规模和结构的警戒线, 逐步构建适合我国的债务预警体系, 当各种负债指标达到或接近警戒线时, 则启动风险防范机制, 以避免风险的进一步扩散。

5. 彻底进行分税制改革, 推进省级以下分权。按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的基本原则, 在合理划分中央与地方事权的基础上, 赋予地方履行该职责的财政能力, 坚持事权与财权的平衡对等, 降低地方政府对债务融资的依赖度, 塑造与市场经济相契合的分税分级财政体制。以税制改革为起点, 保证地方政府稳定的税源和其他收入来源, 并将财力侧重于基层政府, 缓解区县级的财政压力, 尤其要避免地方政府为了完成上级政府的任务而不得已不规范举债的现象。

6. 赋予地方政府举债权, 银行借贷与发行债券并举, 中央保留审核权和监督权, 逐步建立规范的地方债券市场。赋予地方适度举债权, 允许地方政府通过规范的法定程序, 在有透明度和受监督的条件下以适当规模举债, 筹集必要的建设资金, 有利于地方政府在分级预算运行中应对短期内市政建设等方面的高额支出, 把支出高峰平滑化分摊到较长时段中, 并借力于社会资金和市场机制发挥提供准公共产品的职能, 有效弥补地方政府收入的不足。

7. 修订《预算法》等法律制度, 以法律的形式确立政府与市场的边界、中央与地方的关系。应尽快启动公债法的立法程序和预算法的修改程序, 以法律保障和规范地方政府的举债权。同时, 必须以法律的形式明确规定政府行为的边界、程序和方式, 要求政府实施的财政政策与货币政策等必须经过严格的论证过程, 征求民众的意见, 充分考虑各利益相关者的利益情况, 然后交由立法部门通过, 而不是由政府单方面直接决策、盲目决策, 由此可以实现政府行为程序化、科学化、民主化。以立法形式明确各级政府的事权、财权, 明确各级政府的责任, 可以避免不必要的相互推诿和争取资金的不正当手段, 硬化预算约束, 规范政府举债和担保行为, 加强地方政府性债务的法制化管理。

(作者单位: 北京工商大学)

责任编辑 李永佩