

防范化解地方政府债务风险的政策建议

翟国森 | 陈晨

妥善处置地方政府债务风险是打好防范化解重大风险攻坚战中的重要一环。党中央、国务院高度重视地方政府债务风险防范问题，中央经济工作会议明确指出要严控地方政府债务增量，切实加强地方政府债务管理，努力打好防范化解重大风险攻坚战。

地方政府债务的特点

一是地方政府债务规模迅速增长。近年来，我国地方政府债券发行先后经历了“代发代还”“自发代还”“自发自还”三个阶段。2009年至2010年为财政部“代发代还”时期，该阶段地方政府不具备实质的发行权，且地方政府债券发行规模较小，每年约为2000亿元。2011年起，“自发代还”模式逐步试点推行，该阶段每年地方政府债券发行规模为2000亿—3500亿元。随着“自发自还”模式的试点及全面实施，地方政府拥有了实质发行权，地方政府债券规模也显著提升，由2015年底的48261亿元增至2020年底的254875亿元。

二是“十四五”时期将面临还本付息高峰期。地方政府债券发行公告显示，我国地方政府债券发行的期限结构呈现长期化趋势，10年及以上期限的债券规模占比从2015—2018年的20%左右上升至2019年的47.89%，2020年该比重高达78.39%。笔者根据近年来地方政府债券发行规模及期

限结构计算地方政府未来还本付息情况，可以看出，我国将在“十四五”时期尤其是2023年面临还本付息高峰。若进一步考虑隐性债务，未来面临的还本付息压力将更大。

三是对隐性债务风险和风险的区域异质性需加以重视。债务率可衡量地方综合财力能否充分覆盖债务规模。截至2019年底，我国地方政府法定债务率为81.86%，低于国际货币基金组织（IMF）关于债务率的标准参考值（90%—150%），且全国31个省份（不含港澳台，下同）的地方政府法定债务率均低于150%，部分地区债务率超过90%。总体而言，东部、中部地区的法定债务风险低于西部地区。负债率可衡量地方经济发展水平能否有效承载当地债务。截至2020年底，全国地方政府法定负债率为25.09%，远低于《马斯特里赫特条约》所设60%的合理上限。但考虑隐性债务规模，地方政府的总负债率较高。综上所述，我国地方政府法定债务风险总体可控，隐性债务风险较高。同时，我国地方政府债务风险存在着较为明显的地区异质性，西部地区债务风险水平相对较高。

地方政府债务风险的成因

一是地方政府财权与事权划分。分税制改革后，政府事权下放，地方需要承担辖区内基础设施建设、民生

保障等责任，地方财政支出占全国财政支出的比重逐年上升。同时，地方财政收入占比受财权上移影响出现明显下降。在双重影响下，地方财政收支缺口增大。为弥补这一缺口，地方政府不得不寻求新的融资渠道，借助地方融资平台，以土地等资产的未来收益或开发使用权作为担保进行融资，易滋生地方政府隐性债务问题。

二是地方政府主导推动城镇化进程。自分税制改革后，水电燃气、交通、医疗、教育等地方基础设施建设和服务纳入地方政府的职能范畴，相关的投资也由地方政府负责，增加了地方政府的资金压力，需要拓宽融资渠道用以满足城镇化目标带来的固定资产投资需求。开发区（或工业园区）建设作为我国城镇化进程的重要手段，可在短期内快速提高城镇化水平。开发区建设启动资金大多依靠贷款，建设、运行资金依靠土地收入。若发生招商引资不利或入驻企业绩效不佳等情况，开发区可能面临资金回收风险，地方政府则会面临较高的财政债务风险。同时，开发区的优惠政策以及过度让利也会增加地方政府债务压力。

三是预算软约束以及中央与地方博弈。为改善分税制后我国地方政府面临的财政困境，中央政府通过转移支付等手段对地方政府进行补贴，这种补贴甚至兜底的行为会产生反向激

励,使地方政府在举债融资过程中忽视偿债能力,形成过度举债冲动。同时,中央政府与地方政府存在信息不对称,中央政府无法详细了解地方政府的投融资行为以及债务状况,这在一定程度上增大了地方政府过度举债的可能。

四是地方政府政绩考核激励。部分地方以经济发展为主要政绩考核标准,地方政府融资不仅为弥补财政缺口,也受到政绩考核的激励。一些地方政府轻视项目收益和融资成本的平衡,盲目过度进行基建投资,以债务迅速膨胀换取经济短期增长,造成地方财政资源浪费,加重地方政府债务负担。

五是地方政府债务监管。虽然我国针对地方政府债券的总体情况进行了一定的披露,但资金使用去向、相关去向具体金额、相关项目建设情况、债务偿还情况等具体信息仍未披露,加大了监管难度,无法实现对举债合理性的有效分析和对债务风险的有效追踪,不利于对债务问题进行整体规划和综合管理。

进一步防范化解地方政府债务风险的建议

一是深化财政体制改革。加强对地方政府债务风险的治理,尤其是隐性债务风险的治理。关键在于深化财政体制的改革,应进一步明确各级政府的事权范围和支出责任,合理优化财政收入在中央和地方之间的划分,稳固地方政府的财政自给能力,实现地方政府财政支出与收入相匹配。

二是促进地方政府职能转型。地方政府应致力于由经济生产建设型政府向公共服务型政府转型,更多地发挥市场经济的调节作用,努力完善地



来源:视觉中国

区投融资环境。例如,地方政府应从功能定位、社会效益、生态效益以及经济效益等多维度科学规划开发区的建设,清理高风险或发展潜力不足的开发区或工业园区。

三是强化地方债务风险监管。完善地方债务信息披露机制。各地方政府应当统一地方政府债务核算口径,从借债规模、债务用途、债务偿还情况等多方面全面、具体地对债务信息进行公开透明、及时准确地披露。同时,强化地方政府债务问责机制。设立专门的监管机构,对地方政府债务进行严格的监测与管控,加大力度排查地方政府可能存在的债务风险事件。

四是构建债务风险预警机制。随着大数据、人工智能等技术的发展,应逐步建立地方政府债务风险预警系统,提高风险监管效率。设立适合我国的地方政府债务风险预警线,摸清地方政府债务风险实时状况,实现债务风险的早识别、早预警、早处置,坚决守住不发生系统性风险的底线。

五是实施分级差异化管理。可参考地方政府债务风险预警系统的信息对各地地方政府债务风险进行全面评估

与分析,完成对各地方政府债务风险的等级评估,并依照不同债务风险等级状况,对风险较高地区在债务限额、债务资金用途等方面进行更为严格的审批,促使高风险地方政府的融资行为更加谨慎、更为规范。

六是优化法定债务期限结构。地方政府债券发行期限的制定除需考虑分摊地方政府偿还压力、避免集中兑付外,也应当考虑与投资项目周期相匹配等因素。

七是加快融资平台市场化转型。切实贯彻落实“开前门,堵后门”的要求,坚决遏制隐性债务增量。对已存在的隐性债务,在明确偿付责任的基础上,推动隐性债务显性化,做好风险防范和应急预案,对于地方融资平台,应加快其市场化转型,推动探索新的融资和业务模式,提高核心竞争力。□

【本文为国家社科基金“防范化解重大风险”重大研究专项项目“我国债务危机风险的防范治理与有效缓解对策研究”(18VFH007)研究成果。】

(作者单位:财政部政府债务研究和评估中心 南开大学金融学院)

责任编辑 李燕