

加强地方政府债务管理之思考

——以云南楚雄州为例

魏裕林 李雪梅

(云南师范大学经济与管理学院 昆明 650500)

【摘要】 随着美国次贷危机引起的全球金融危机和欧洲主权债务危机的爆发,政府债务风险问题开始引起世界各国的关注。本文通过对云南省楚雄州近年来政府债务的现状及其我国政府债务形成的原因进行简要分析,认识到我国地方政府债务管理中存在的问题及风险,并提出一些能够防范地方政府债务风险的管理措施。

【关键词】 地方政府债务 债务风险 债务管理

一、地方政府债务的概念及现状

1. 地方政府债务的相关概念。地方政府债务是指地方政府作为债务人,与债权人发生的权利义务关系。本文参照 Hana Polackova 的财政风险矩阵,结合我国地方政府债务的实际情况,将我国地方政府债务分为直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务、或有隐性债务四类,提出我国地方政府债务矩阵(见表 1):

表 1 我国地方政府债务矩阵

地方债务分类	直接负债(在任何情况下地方政府都需要承担支付责任的债务)	或有负债(基于特定事件发生的地方政府债务)
显性负债(建立在某一法律或者合同基础之上的地方政府债务)	本级政府的国债转贷 本级政府解决金融风险的专项借款 借入上级财政的周转金、农业综合开发贷款等款项 向国内金融组织与单位、个人的借款 地方财政部门举借的外债 各种拖欠款(工程款、公务员和教师工资等)	地方政府担保的外国政府贷款 地方政府担保的国内金融组织贷款 粮棉、供销等企业的政策性挂账
隐性负债(由于公共预期或者政治压力,地方政府出于道义或社会责任承担的偿付责任)	社会保障资金缺口	地方金融机构的债务 地方国有企事业单位的亏损、欠债或损失挂账 自然灾害和环境危机债务 政府在基础设施市场化筹资中的收益率承诺 下级政府的债务

2. 我国政府债务现状。2011 年 10 月 20 日,经国务院批准,上海市、浙江省、广东省、深圳市正式开展地方政府自行发债试点。当然,目前还缺乏统一和有效的政府债务监管体系,整体上举债放权,时机尚未成熟,但随着市场化改革的推进和相关法律监管措施的完善,地方政府自主发债将成为必然。

本文以云南省楚雄州为例,据云南省审计厅 2011 年第 13 号文披露的数据,至 2009 年末,楚雄州政府性债务 65.8 亿元,其中直接债务 63.2 亿元,担保债务 2.6 亿元;楚雄州本级政府性债务达 2.974 5 亿元,其中直接债务 2.97 亿元,担保债务 45 万元。而 2009 年楚雄州财政收支相抵后年终滚存结余仅 7.36 亿元,可见偿债压力很大。这与当时的宏观经济环境有关。2009 年初,我国出台四万亿元的财政刺激计划,其中 3/4 的资金需由地方政府自己筹集,这使地方政府融资平台债务规模剧增,地方政府的债务风险凸显。根据有关资料显示,2011 年由于对州政府的应收账款剧增,有政府背景的楚雄州开发投资有限公司出现了巨大的资金压力。

就目前总体情况来看,我国各地方政府普遍缺乏足够的可支配财力,偿债能力不足,潜藏着一定的债务风险。在城市化进程不断加快的情况下,地方政府债务余额如同滚雪球一般,越来越大。

二、地方政府债务管理中存在的问题及风险

我国地方政府债务规模越来越大,构成结构日益复杂,随之而来的是债务风险逐渐凸显。本文从以下几个方面简要阐述地方政府债务管理中存在的问题和风险。

1. 地方政府债务规模较大,隐性债务不清。根据审计署审计结果公告的数据:截至 2010 年底,全国地方政府性债务余额为 107 174.91 亿元,这其中不包含乡镇一级政府的历史性债务。地方政府融资平台公司的贷款余额也让人震惊,据银监会的资料显示:到 2009 年底,地方政府融资平台贷款余额为 7.38 万亿元,是 2009 年全国财政收入 6.85 万亿元的 107.7%,地方本级财政收入 3.26 万亿元的 226.4%。由此可见,目前地方政府债务总体规模十分巨大,潜在的债务风险不可小觑。此外,由于地方政府的债务信息披露并不全面,因此还存在着大量隐性债务。

2. 债务构成结构日益复杂,信息透明度低。一直以来,地方政府举债主体多元化,不仅有大量的政府融资平台公司参与,地方政府还可以向银行贷款,事业单位的债务很大程度上

也有可能转换为政府债务。根据审计署审计结果公告反映的各类主体举债情况见表2。

表2 2010年底全国地方政府性债务举借主体情况 金额单位:亿元

举债主体类别	三类债务合计		政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		其他相关债务	
	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重
融资平台公司	49 710.68	46.38%	31 375.29	46.75%	8 143.71	34.85%	10 191.68	61.04%
地方政府部门和机构	24 975.59	23.31%	15 817.92	23.57%	9 157.67	39.19%	0.00	0.00%
经费补助事业单位	17 190.25	16.04%	11 234.19	16.74%	1 551.87	6.64%	4 404.19	26.38%
公用事业单位	2 498.28	2.33%	1 097.20	1.63%	304.74	1.30%	1 096.34	6.57%
其他单位	12 800.11	11.94%	7 584.91	11.31%	4 211.75	18.02%	1 003.45	6.01%
合计	107 174.91	100.00%	67 109.51	100.00%	23 369.74	100.00%	16 695.66	100.00%

注:相关数据来自审计署2011年第35号审计结果。

由表2可以看出,地方政府债务中主要有五类举债主体,这就加大了地方政府债务管理的难度。事业单位和其他单位举借的债务合计占总体债务的30.31%,这类单位往往想着债务偿还不了还有政府买单,所以举债的时候都是先借用,先发展再说,并没有多少偿债压力,这就很难避免其盲目举债的行为,最终加重了地方政府的财政债务负担。

长期以来,我国地方政府债务存在信息不透明、披露不清晰的问题,因此表2中数据的真实性和准确性也不得不令人怀疑。我国目前尚未建立专项债务会计核算制度,现行政府预算会计制度记录和报告的只有直接显性债务,且政府债务信息一般都是通过统计报表反映,没有反映债务来源、变动、偿还等具体信息,因此难以确保债务信息的真实性、准确性和完整性,从而在很大程度上加大了政府债务管理的难度,更不利于社会进行有效监督。

3. 地方政府举债决策不严。由于地方政府举债缺乏统一的规范,地方政府举债行为较为分散,对政府举债决策不严。目前,有的项目举债决策权在发改委,有的决策权在地方政府各主管部门,有的直接由举债项目单位自行决策。同时,政府大多数举债项目决策缺乏合理、长远的规划,没有进行可行性论证,导致项目资金的使用效率低下。有些举债决策缺乏科学民主的审批程序,完全是政府“一把手”说了算,从而出现了某些政府领导干部出于个人业绩和升迁考虑,大规模举债而不顾地方财政偿付能力的问题。2011年,楚雄州原州长被“双开”,导致楚雄州开发投资有限公司资金压力凸显。

4. 公共风险。

(1)可能出现地方政府对市场的恰当干预。市场在资源配置中起基础作用,而面对市场失灵的公共基础设施和公益项目,则需要政府主体来配置资源。但是,目前出现了一些不正常的现象,即地方政府举债不是用于公共项目建设,而是在很大程度上参与市场竞争性领域的一些项目。这种现象很容易导致政府过度干预市场,从而造成资源得不到最有效的配置,影响市场效率。尽管现在地方政府都是通过政府融资平台公司参与市场竞争,看似合理,实质是地方政府变相地利用市

场来干预市场,影响市场公平竞争。所以,从市场经济的角度看,地方政府一定的举债对城市基础设施和公益项目的建设是很必要的,但过度举债很容易导致政府的职能发生转变,影响市场的公平竞争,妨碍我国市场化改革的进程。

(2)影响中央宏观政策的调控效果,加大宏观经济的不确定性。在社会主义市场经济的背景下,地方政府的举债或大或小都会影响中央宏观政策的调控效果,加大宏观经济的不确定性。就现状来看,地方政府的举债其实都是按照积极的财政政策在操作的,如果中央政府实行的是紧缩的财政政策,就会影响宏观政策的调控效果;同样,如果中央实行的是扩张的财政政策,地方政府的大量举债则很容易导致投资过热,通货膨胀。

同时,地方政府大量举债也会影响中央银行的货币政策。政府举债形成大量的政府债券和城投债券,会使市场上货币存量增加,在这种情况下,若金融机构购买政府债券则会导致基础货币的增加,在货币乘数的效应下,就容易造成市场货币供给量的增加。总之,不管中央实行怎样的财政或货币政策,都要考虑政府债务的情况,否则就会加大宏观经济的不确定性,影响宏观政策目标的实现。

(3)导致政府公信力下降。地方政府债券同企业债券、金融债券一样,也存在着信用风险。目前有些地方政府融资的偿债责任不明确,在有些项目上由于资金压力不断地拖延债务的偿还,甚至有些单位期望将债务转嫁给中央政府,这就增加了地方政府的债务违约风险。2011年4月,云南省公路开发投资有限公司(下称“滇公路”)向债权银行发函,表示“即日起,只付息不还本”,该公司在建行、国家开发行、工行等十几家银行贷款余额近千亿元。滇公路近1 000亿元贷款总额,比几家大银行各自的不良贷款余额都多。这是国内首例政府融资平台发出的违约通知函,在社会上引起不小的负面影响。后来,云南省政府为维护政府信用,不得不要求滇公路撤销公函,同时承诺在资金上伸出援手,以帮该公司渡过难关。

可见,地方政府想方设法避免政府债务违约事件的发生。因为政府债务的违约影响的是一个地方和国家的信用,一旦出现问题,后果将不堪设想。

5. 财政风险。

(1)地方财政风险。目前地方政府债务总体规模不断扩大,各种显性债务和隐性债务也在逐年增长,已经成为地方财政沉重的负担。在债务主体中,不仅有地方政府直接借贷的资金,还有大量事业单位和国有企业转嫁的债务。一旦项目单位无法偿还债务,政府不得不出面动用地方财政来帮助其偿还债务。

以楚雄州为例,其2010年地方财政总收入只有86.5亿

元,支出却已突破百亿元大关,尽管财政收入实现了稳定增长,但可以支配的地方财政一般预算收入只有30.7亿元,仅占地方财政总收入的35.5%,其他64.5%为中央和省级财政收入。从支出需求看,近年来行政事业单位规范津补贴和绩效工资改革增资,民生政策提高了标准,扩大了政策享受面,扩大内需和兴办社会事业、保障性住房、水利、交通等项目配套,政府债务迅速增加,并进入了偿债高峰期的利息支付与还本,形成非常大的支出需求压力。为解决财政收支矛盾,楚雄州政府一方面提出降低行政成本,努力建设“节约型”政府,另一方面又不得不在2010年在上海证券交易所发行“楚雄债”,募集资金15亿元,以弥补财政资金的不足。可见,市级和县级财政赤字不断扩大,政府债务负担不断加重,必然影响整个地方财政的稳固和平衡。

(2)中央财政风险。我国是典型的中央集权制国家,地方政府要在中央政府的指导下行使政府职能,地方财政缺乏真正的独立性,其难以偿还的债务负担往往会转嫁给中央政府。在目前地方政府普遍缺乏风险意识的背景下,地方政府债务风险将会一级一级地向上级政府转移,最终还得由中央政府“买单”。例如,若地方政府的贷款无法偿还会加大地方金融机构破产的风险,一旦地方金融机构出现危机,为了维护政府信用和社会稳定,中央政府不得不最终介入,来偿还债务。特别是目前有些地方政府的领导人总想着债务偿还不了有中央政府承担,从而为了地方GDP的增长和自己晋升的需要想方设法举债。这种“道德风险”产生的最终结果则是威胁中央财政的可持续性,引发中央财政风险。

三、防范地方政府债务风险的管理措施

鉴于持续多年的世界性金融危机和希腊主权债务危机的教训,以及我国目前地方政府债务的突出问题,防范地方政府债务风险非常重要。如果不能采取有效的措施化解这些问题,地方政府债务必然会对我国国民经济的发展造成严重的不利影响。因此,从宏观上加强债务风险意识,从微观上采取防范风险的措施显得尤为重要。

1. 加强地方政府债务审计,充分发挥审计免疫系统功能。审计对我国国民经济的健康发展起着重要的监督作用。审计部门通过实施审计,能及时发现经济运行中存在的问题,预防经济运行中出现的风险。对地方政府债务来说,审计是防范地方政府债务风险的有效手段。

(1)加大地方政府债务资金审计,提高资金的使用效益。通过政府融资平台等渠道筹集的债务资金是地方政府进行基础设施项目建设的主要资金来源,但也常常出现债务资金被滥用的情况。2011年7月,云南省对楚雄州州政府2009年度财政收支决算审计结果发现,楚雄州未按规定安排使用矿产资源有偿使用费和探矿权采矿权价款达2236万元。可见,债务资金是一把“双刃剑”,用得好,可以有效地促进地方经济的发展,但若用得不好,则可能引发债务风险。

加强地方政府债务审计是保证债务资金高效使用的重要途径。审计的重点可以放在使用债务资金的项目上,审查项目资金是否按规定用途使用,是否得到及时使用。同时还应该

对已完成项目进行竣工决算审计,审查项目的建设质量和有无资金浪费的情况。对债务资金使用不规范的项目及时提出审计调整建议,督促项目负责人及时进行更正,对违规使用债务资金现象严重的项目及时报相关部门进行严肃处理。只有开展对地方政府债务资金的经常性审计,才能有效地遏制债务资金的违规使用,从而提高债务资金的使用效益。

(2)将政府债务列入领导干部经济责任审计范畴,提高政府决策的科学性。将政府债务列入领导干部经济责任审计范畴,可以制约地方政府领导行政权力的滥用,对提高政府举债决策的科学性和合理控制地方政府债务规模都有着重要的现实意义。

在加强地方政府债务审计时,重点审查其任期内通过的举债决策,看是否通过民主决策和科学有效的论证。同时,对涉及重大债务资金的项目进行重点审计,出现问题及时向相关部门报告,追究相关领导的直接责任;对违规使用和挪用债务资金的情况,审查是否与相关领导有关,是否滋生了腐败问题。通过经常性的审计监督,不仅可以有效地控制地方政府领导非理性的举债行为,而且可以在一定程度上促使地方政府领导转变政府绩效观念,对化解地方政府债务提供帮助。根据相关资料显示:多年来,楚雄市审计局在对乡(镇)长的任期经济责任审计中,始终把清偿乡镇债务作为一项重要的考核指标,依据考核结果对经济责任人作出客观公正的审计评价,取得了一定的成效。审计结果表明,绝大多数乡镇债务逐年减少,财政支出压力得到了缓解。可见,将政府债务列入领导干部经济责任审计范畴效果显著。

2. 深化财政体制改革,提高地方政府的财政收入。地方政府债务风险很大部分原因是由于中央和地方的财权与事权不对称而形成的,因此加快分税制改革,科学划分事权,做到事权和财权的统一是防范地方政府债务风险的必要措施。

(1)加快分税制改革,合理分配中央和地方的财权和事权。针对当前地方政府财力不足的情况,可以考虑重新调整中央和地方的财政税收比重,即中央适度将财权下移。同时,中央政府可以赋予地方政府一定程度的税收立法权,即地方政府可以根据本地经济的实际情况,合理合法地征收一些地方税。这样一来,不仅可以缓解地方财政不足的情况,还可以摆脱地方政府土地财政的困境。此外,应合理分配、清晰界定中央和地方的事权。比如,地方公路、生态环境维护等地方性质的公共品供给由地方政府承担;而义务教育、医疗保障、国防等全国范围内实施的项目或服务由中央政府承担。一旦财权和事权做到合理清晰的划分,就应该以法律的形式固定下来。只有在充分考虑地方政府实际财力的基础上,做到财权和事权的合理划分,才能从根本上解决地方财力不足的问题,化解地方政府债务风险。

(2)建立完善的转移支付制度。由于各种历史和现实的原因,目前我国地区间经济发展不平衡。因此,建立完善的转移支付制度,加大对贫困地区公共服务的支持,对于减轻贫困地区债务负担,实现全国范围内共同发展有着重要意义。一方面,完善纵向转移支付制度,即中央政府要根据各个地区的实

际经济状况制定不同的转移支付标准,对于某些特别贫困的地区可以实施专项转移支付,实现各地区各级政府公共服务水平均等化。另一方面,完善横向转移支付制度,即东部发达地区向西部欠发达地区进行横向转移支付,可以采取东部城市对西部城市的定点扶持制度,实现共同发展。例如,近几年的保障房建设,中央可以降低云贵川等地区的资金配套比例;同时可以让上海选择某个贫困地区对该地区的保障房进行共同建设。这样一来,不仅可以有效地减轻贫困地区的债务负担,而且可以实现多个区域共同发展。

3. 加强对地方政府债务的管理。国家不仅要从外部对地方政府债务加强管理,而且应该从内部对地方政府债务即债务本身加强管理。内外结合,才能有效地解决地方政府债务管理中存在的问题,防范债务风险。

(1)规范地方融资平台,加强对地方政府投融资的管理。根据审计署 2011 年第 35 号审计结果公告:至 2010 年底,全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司 6 576 家,其中省级 165 家、市级 1 648 家、县级 4 763 家;有 3 个省级、29 个市级、44 个县级政府设立的融资平台公司均达 10 家以上。2010 年底融资平台公司政府性债务余额达 49 710.68 亿元,占地方政府性债务余额的 46.38%。由于目前缺乏统一的管理,部分融资平台公司管理不规范,盈利能力和偿债能力较低,隐藏着一定的债务风险。

可见,规范地方投融资平台,防范地方债务风险势在必行。首先,对一些法人治理结构不完善,盈利能力较弱,偿债能力较低的融资平台进行清理。特别是加快县级融资平台的整合,减少基层融资平台数量。其次,建立融资平台公司的专门报告制度,公开其财务状况,提高其透明度,以便于社会和公众的有效监督。这不仅可以保证项目资金的有效利用,增强融资平台公司的风险意识,而且可以对其自身的偿债能力进行评估,一定程度上限制其债务规模,降低债务风险。再次,加强融资平台自身的管理,提高投融资平台的管理水平。进一步按照政企分开原则,坚持市场化导向的方式对公司进行管理,一切投融资决策遵照市场经济的规律,评估潜在风险,保障融资平台公司较高的偿债能力。

(2)建立完善的地方债务报告系统,防范地方政府过度举债的风险。受组织机构和人员编制的限制,地方债务现在只是由财政部门进行一般性的统计,而各地存在的大量隐性债务,潜藏着巨大的债务风险。而这些隐性债务大多没有反映到财政部门的统计中。因此建立完善的地方债务报告系统对于治理地方政府“瞒旧债、借新债”问题,防范债务风险有着十分重大的作用。

建立完善的地方债务报告系统,首先,各级政府要对地方政府债务进行及时真实的披露,不仅要向中央政府和地方人

大披露,而且要向新闻媒体和公众进行披露,以便进行国家审计和社会审计,合理评估债务风险,一旦超越警戒线,可以采取有效措施防范风险。其次,发挥人大和社会公众的监督作用,由权威机关和社会公众对地方政府债务信息进行真实披露可以有效限制地方政府的举债规模,提高债务资金的使用效率,防止大量资金损失,控制债务风险。

按照《云南省财政厅关于建立地方政府性债务月报制度的通知》(云财预[2011]389号)文件的要求,从 2011 年 9 月起,楚雄州实行地方政府性债务月报制度。这对强化楚雄州政府领导人的债务风险意识,加强楚雄州政府债务的有效管理,防范和化解风险打下了良好的基础。

(3)改革政府财务会计制度。我国政府目前采用的收付实现制这一会计基础对地方政府债务进行核算存在缺陷。以收付实现制核算,当年的债务难以得到真实的反映,而是在以后支付现金的年度里进行反映。这就很可能造成地方官员将自己应承担的债务责任推给下一任,加剧地方官员举债的冲动,从而不利于防范债务风险。

而在权责发生制下,凡是当期已经实现的收入和已经发生的或应当负担的费用,不论款项是否收付,都应作为当期的收入和费用处理;凡是不属于当期的收入和费用,即使款项在当期收付,也不应作为当期的收入和费用。按照权责发生制的要求,当年已发生的债务不管是否支付现金都在当年进行反映,这样就可以避免各届政府官员对债务的责任不清,很大程度上限制了地方官员的非理性举债行为。同时,债务一旦发生就要在当年的会计信息中进行反映,可以有效避免地方政府将债务后移、隐藏旧债的不当行为。因此,我国应逐渐改革现有政府会计核算基础,以权责发生制作为核算基础,这样才能使政府的债务信息得到真实、可靠、全面的反映。当债务信息得到真实、全面的反映时,我们就可以准确核算地方债务的总体规模、债务结构,进而可以量化债务风险,防范债务风险。

主要参考文献

1. 樊丽明等.中国地方政府债务管理研究.北京:经济科学出版社,2006
2. 董继理.立足新起点,谋求新跨越努力再创彝州财税工作新辉煌——在 2011 年全州财税工作会议上的讲话.楚雄州人民政府网,2011
3. 吴磊.地方政府债务成因及对策分析.中国外资,2011;5
4. 刘文霞.关于加强地方政府投融资平台建设的几点建议.科技信息,2011;8
5. 审计署办公厅.全国地方政府性债务审计结果.2011 年第 35 号,2011-06-27
6. 刘永泽,陈立军.中级财务会计.大连:东北财经大学出版社,2009