

我国地方债风险控制研究

罗 雁 胡 芳 肖 苏

(江西经济管理干部学院 会计系 江西 南昌 330088)

摘要:2008 年下半年以来,随着美国次贷危机的全球性蔓延,我国政府启动 4 万亿投资的积极财政政策。对国际金融海啸以来我国政府地方政府债务数据进行分析,指出债务形成原因及存在可能风险。为了防止地方政府债务风险恶化提出七点政策措施,指出重点在强调完善财税体制扩大地方财权;允许地方政府发债;大规模裁汰行政冗员;运用创新金融工具拓宽融资渠道。同时对我国地方政府的债务情况及成因进行调查和研究,并从金融、经济、财政体制等层面提出政策建议。

关键词:地方政府债务;债务成因;风险控制

中图分类号:F810.7 **文献标志码:**A

On Managing Local Governments' Debt Risk in China

LUO Yan , HU Fang , XIAO Su

(Department of Accounting , Jiangxi Economy Administrative Cadre Institute , Nanchang 330088 , China)

Abstract: Since the second half of 2008 , as the U S sub-prime mortgage crisis spread worldwide , our government has launched a four-trillion investment in the proactive fiscal policy. By examining the local government debt data since the breakout of the international financial crisis , the paper tried to discover the causes of debt and potential risks. In order to control the deterioration of local government debt risk seven policy measures were proposed to help reduce the risk of local debt including improving sound fiscal and taxation system to expand the local financial authority , allowing local governments to issue bonds; weeding out the superfluous and unqualified administrative redundancies on a large scale; adopting innovative financial instruments to broaden the financing channels , etc. .

Key words: local governments' debt; the causes of debt; risk control

2010 年 6 月 10 日,国务院正式下发《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,由此引发地方政府债务这一热点话题。所谓地方政府融资平台,是指地方政府发起设立的融资工具,常指政府全资或控股设立的一些投资公司,最明显的如各地种种冠名为“XXX 城市投资开发公司”等公司,它以土地等国有资源和资

产作为抵押,以地方政府隐性担保的方式,达到向银行借贷实现融资目的。

随着经济的发展,地方政府背负的地方性公共基础设施和公共服务供给担子越来越重,再加上地方政府本身的投资热情,与其财政收入相比,收支缺口越来越大,目前地方政府融资平台已成为各级地方政府不可或缺的融资渠道。全球金融

收稿日期:2011-06-26 修回日期:2011-07-25

基金项目:江西省社科规划课题

作者简介:罗雁(1973—),男,副教授,硕士,主要从事金融证券研究, E-mail: luoyanbank@sina.com.

危机爆发后,在中央政府4万亿投资计划所创造的宽松的筹资环境和地方政府巨大的融资压力下,地方政府融资平台又被超常规发展。

一、国际金融海啸以来我国地方政府债务数据分析

2010年7月16日《经济观察报》中的数据显
示:截至2009年末,地方政府融资平台贷款余额
为7.38万亿元,同比增长70.4%。其中银行贷
款是最主要的融资方式,在全国9.59万亿元的
新增贷款中,投向地方融资平台的贷款占比高
达40%,总量近3.8万亿元。

国家审计署于2011年6月27日公布地方
政府负债总数,截至2010年底,全国地方政
府性债务余额107174.91亿元,同比增长45.26%。
其中:政府负有偿还责任的债务67109.51亿
元,占62.62%;政府担保责任或有债务的23
369.74亿元,占21.80%;政府可能承担一定
救助责任的其他相关债务16695.66亿元,
占15.58%。2010年10.7万亿元的地方性
债务,超过2010年全国财政收入2.4万亿
元,是2010年国有土地使用权出让收入2.9
万亿元的3.7倍,是2010年GDP的1/4。
2010年底,省、市、县三级地方政府负有
偿还责任的债务率,即负有偿还责任的债务
余额与地方政府综合财力的比例为52.25%,
加上地方政府负有担保责任的或有债务,债
务率为70.45% (<http://www.dmtz.com.cn>)。

根据央行2011年6月1日公布的《2010
中国区域金融运行报告》,首次详细披露地
方融资平台贷款情况。报告显示,截至2010
年末,全国共有地方政府融资平台1万余家,
较2008年年末增长25%以上。其中,县级
(含县级市)平台约占70%。同时,平台
贷款在人民币各项贷款中占比不超过30%。
调查结果表明,国有商业银行和政策性银
行成为地方政府融资平台贷款的供给主力,
地方政府融资平台贷款具有期限长的特点,
5年期以上的贷款比重超过50%。按照最
粗略的估算,贷款利率上升25个基点,地
方投融资平台利率成本上升30亿元左右。
通过以上相关数据预测,到2011年末,地
方融资平台负债估计将会高达12万亿元,
而地方政府债务总额将至15万亿元。地
方政府债务规模的激增所带来的巨大的
债务风险,这不仅会影响政府的公信力,还
会影响到我国经济的正常运行与发展^[1]。
因此,控制地方政府债务风险管理就成了
当务之急。

二、我国地方政府债务形成的原因

(一)分税制改革后财权事权不匹配使得
中央政府与地方政府财权与事权分配不
合理^[2]

1993年,中央政府与地方政府财政收入
占比为22:78,财政支出比为22:78。1994
年分税制改革后,当年财政收入比为55.7:
44.3,财政支出比变化不大。到2008年,
中央与地方财政收入比为53:47^[2]。随
着我国城市化进程加快,城市基础建设
投入大幅增加,第六次人口普查的数据
显示,截至2010年11月,我国城市化率
已提高到49.68%。而在经济发展中,
教育、社保等耗资大、经济效益低的
民生工程负担逐步被下放到地方政府
肩上。同时,地方政府推动经济发展、
加快城市化进程的任务也越来越重,
因此,地方政府财政支出呈现出不断
上升的趋势。2008年中央与地方政
府财政支出占比达到21:79,地方政
府资金缺口理论上要靠转移支付来
弥补,但是我国目前的财政转移支
付制度的不健全,使得不能顺利获
得中央财政资金支出的地方陷入
财政困境,不得不暗中举债、
违规融资,以维系财政运转。

(二)庞大的政府行政管理支出使得
本就财力不足的地方政府无钱进行
公共建设投资,只能依赖债务融
资^[3]

我国的行政管理支出多年居世界
第一,尤其是“三公”消费支出倍
受批评。2008年财政部网站上
短暂亮相的《中国财政支出结构的
过去、现在与未来》这篇文章中
的数据显示:我国财政支出的前
三项中,比重最大的是行政管理
费,其次是经济建设费,而直接
民生领域的文教、科学、卫生、
社会保障支出所占比重最小。虽
然目前没有关于地方政府行政管
理支出占其财政收入比的可靠数
据,但是,可以肯定的是庞大的
地方行政管理支出挤占了公共
投资及公用事业用款。

(三)《预算法》执行不彻底使得
地方政府融资平台越来越多,融
资规模越来越大

早在1988年,我国就提出建立
地方政府融资平台。因为我国
《预算法》规定地方政府不得在
财政运行中开列赤字、不得发
行地方债券、不得提供担保等,
所以地方政府举债在我国属非
法行为^[4]。即我国地方政府债
务不合法,但中央长期以来没
有采取任何有效的阻碍、限制
政策,地方政府也就长期以来
都心照不宣地陆续建立融资
平台,违规举借债务。伴随着
禁令和现实畸形成长的地方
政府债务,2004年为1多万亿,
2008年大

约4万多亿。2008年末,我国宣布4万亿经济刺激计划,并表示支持有条件的地方政府建立投融资平台,又给违规融资以合法的外衣,对地方政府违规融资无疑起到了推波助澜的作用。紧接着4万亿投资计划,地方政府提出总额超过24万亿的投资计划。2010年7月20日,中国银监会会议通报数据显示,截至6月末地方融资平台贷款达7.66万亿元。随着投资计划的实施,地方政府债务规模无疑会继续扩大。

(四)金融市场经济环境和银行制度为政府大规模举债提供了条件

我国是单一制国家,地方政府不会破产,无论地方政府如何违规融资,中央政府最终都会为地方政府债务埋单,因此,在银行看来地方政府信用比一般市场主体要高,它们也就更愿意为政府项目或者政府担保的项目提供贷款。这些都为地方政府向银行融资提供了条件。

(五)对地方政府官员政绩考核不健全使得地方政府大量举债进行形象工程、政绩工程建设

一些地方政府从官员政绩考核的角度出发,把保持地方GDP稳定高速增长作为地方经济发展的最终目标。为了实现经济增长目标,政府通常以扩大政府支出来带动内需的持续增长。在依靠政府投资拉动经济增长点过程中,由于钱是国家的钱,项目是国家的项目,政府投资不受市场规律制约,部分地方政府不从当地实际情况出发,不管经济效益,只考虑上大项目,大搞华而不实的“政绩工程”“形象工程”,片面追求对外形象,资金浪费现象非常普遍。在财力不足的情况下,地方政府只能举债建设项目^[5]。

三、我国地方政府债务的风险分析

地方政府债务之所以引起中央政府以及社会各界的关注,直接原因是地方政府难以偿还未来两三年即将到期的融资平台贷款。有资料显示:截至2009年底,在有统计数字的31个省、区、市中,只有黑龙江、内蒙古、新疆、西藏、山西、河南、贵州、宁夏的地方贷款债务率低于60%,有10个省市已经超过了100%。特别是一些城市,由于过度依托政府融资平台等方式举债,其债务率已高达150%以上,个别县市债务率甚至超过400%。

2011年6月27日审计署报告截止认定并审计的6576家融资平台公司的债务总额为4.97万亿,而在此前银监会曾显示有9828家地方融

资平台,其余额为9.09万亿。计算口径有较大出入,地方融资平台的规模,似乎也是神秘莫测,难以定论。报告中显示,2010年底地方政府性债务余额中,2011年、2012年到期偿还的分别占24.49%和17.17%,2016年以后到期偿还的占比为30.21%。这也预示着在2011年和2012年,各地的地方融资平台有不少贷款将到期,同时面临着还本付息的压力。

在投向领域中,市政建设、交通运输、土地收储整理等占据了前几位。在央行的报告中更为细化地指出,约有5成的地方融资平台贷款用于市政基础和公路建设,按照审计署的数据,那么则有大约2.5万亿是投向了上述领域。

从地区来看,东部地区地方政府融资平台贷款主要投向市政基础设施,而中部、西部以及东北地区更多地则用于公路建设。

目前,地方政府债务主要依靠卖地收入维系,随着中央政府一轮又一轮的房地产调控政策的出台,地方政府卖地受到限制,这直接导致地方政府无钱偿还债务,其资金链断裂。而政府欠账不还还会对政府公信力造成不良影响,政府赖帐会在社会中起带头作用,形成社会风气,引发社会信用危机。此外,地方政府资金链中断会导致以下直接后果。首先,融资平台信贷违约,影响银行信贷安全,形成银行不良资产,危及金融安全;其次,地方政府违约后将不能获得银行后续贷款,在建工程项目会由于资金接不上而烂尾,把一些本来有发展前途的项目逼上绝路,并进一步影响地方经济发展;再次,面对由于地方政府欠账所形成的国有商业银行巨额不良资产,有可能影响房地产调控。

四、控制地方政府债务风险的政策措施

(一)摸清并公开各地债务数据,清理地方政府债务^[6]

地方融资平台的债务状况不透明是引发市场担忧的原因之一。要管理地方政府债务,控制债务风险,首先要摸清地方政府债务的规模和结构。对此,中央政府应该自上而下组织各级地方政府对各类债务进行彻底清查,以切实了解地方政府债务现状,并对其风险进行评估。而清查活动的过程和结果都应向公众公开,并且今后债务信息应作为政府政务公开的一项定期并及时披露,接受社会公众和舆论的监督。在摸清地方政府债务的基础上,再进一步对各类债务进行清理:妥善处理融资平台公司债务,对融资平台公司进行清理

规范,限制融资平台的融资规模,并加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的信贷管理^[7];严格制止地方政府违规担保承诺行为,对已经提供担保的债务要明确债务责任,并使之公开透明。

(二) 完善财税体制,适当扩大地方财权

目前我国的地方政府财政援助机制是转移支付。该制度不科学,一般转移支付比例过低,大量采用专项转移支付,中央财政调控没有充分发挥均等化的功能,在实施过程中产生了“潜规则”^[8]。从国际经验来看,多数国家都通过宪法和法律对各级政府的事权、财权作出了明确的划分,明确了各级政府的责任,避免了不必要的相互推诿和争取资金的不正当手段。因此笔者建议在适当降低中央对地方的转移支付规模的基础上,明确中央地方事权、财权划分,完善我国财税体制,提高地方政府税收收入分成,适当扩大地方政府的财权。

(三) 允许地方政府发行债券融资,并纳入地方政府预算,通过预算约束控制地方政府债务风险^[9]

从长期看,允许地方政府发行债券,将隐性债务显性化,是化解财政风险和金融风险的必然选择。实行分税分级财政体制国家普遍允许地方政府发行债券。当地方政府税收收入不能满足其财政支出需求时,地方政府可以发行债券为基础设施建设及公共产品筹资,如英国、美国、德国和日本等国家,地方政府债在其财政收入及债券市场体系中都占有重要地位。新兴工业化国家韩国虽然原则上规定地方政府不得发行债券,但是对具有长期效益的公共工程项目、具有充分投资回报且能还本付息的项目以及抵御自然灾害的项目和灾后重建的项目等允许举债^[10]。目前,新兴工业化、新兴市场转轨国家以及其他一些发展中国家已将发展地方债券市场作为政府政策重点。作为显性化的地方政府债务,地方政府债券应纳入地方政府预算,接受人大的监督。同时,地方政府债券的发行过程、规模应当公开,建立债券信用评级机构,对各地方政府债券进行评级,引导投资者投资,制约地方政府滥发债行为^[11]。2011年6月,我国为督促地方政府加快1000万套保障房建设的进程,允许地方政府通过融资平台发行地方债解决资金问题,这是一个良好的开始。

(四) 建立地方政府债务融资责任追究制度^[12]

我国长期以来不允许地方政府发行债务融资,最主要的原因就是担心地方政府盲目举债,引发债务风险。但是允许地方政府发行债券已是大势所趋,为防止地方政府滥发债券,可以考虑试行政首长举债备案登记制度,如果地方政府违规、盲目举债,造成不能有效清偿的时候,就要追究主要领导人的责任。同时,切实加强对地方领导干部的离任审计,对其任期内的“形象工程”和盲目举债追究责任。

(五) 建立地方预算稳定调节基金^[13]

地方预算稳定调节基金由中央政府建立,作为地方政府财政援助机制的一项。当地方政府出现财政危机,不能清偿到期债务时,可以通过地方预算稳定调节基金帮助其度过危机。

(六) 大规模裁汰行政冗员,减少财政开支

20世纪90年代中后期,我国为解决国有企业所面临的生存发展困境,大规模裁减国有企业员工,“抓大放小”。事实证明,“国企员工下岗”这项举措不仅极大的提高了国企的竞争能力,而且民营企业也因此蓬勃发展起来,为我国经济这十多年的繁荣奠定了坚实的基础。现在又到地方债改革的关键时刻,政府应下大决心裁减冗员,精简机构;放开市场准入,引入竞争机制;减少政府干预经济的频率和深度,实现“小政府、大市场”的理想。否则欧洲希腊目前的债务危机将会是我们的明天。

(七) 运用创新金融工具拓宽融资渠道

(1) 积极推广BOT、TOT等方式的项目融资。使用项目融资,不仅能减少项目对政府财政预算的影响,使政府能够在自由资金不足的情况下仍能建设一些基建项目,而且项目融资不构成政府外债,可以提高政府信用,不会出现偿还债务的风险。

(2) 利用ABS融资方式,推行资产证券化。以项目所拥有的资产为融资基础,以项目资产带来的预期收益为保证,通过在资本市场发行债券来募集资金,其本质就是资产证券化。对一些优质基础设施项目推行资产证券化进行融资,环节少且风险分散,可以大规模低成本的筹集资金。

(3) 充分利用资本市场,鼓励民营资本进入,引入竞争机制,通过上市公司资产重组、资产注入等方式,解决地方政府融资项目变现问题。一方面可以缓解地方政府现金流压力,另一方面可以借此滚动发展,把项目做强做大,化解项目风险^[14]。

参考文献:

- [1]金大卫.我国地方政府发债:制度根源、风险控制、法律规范[J].财政研究 2010(1):27-29.
- [2]财政部财政科学研究所.我国地方政府债务风险和对策[J].经济研究参考 2010(14):2-28.
- [3]于海峰,崔迪.防范与化解地方政府债务风险问题研究[J].财政研究 2010(6):57-58.
- [4]马金华,李国锋.我国地方政府债务监管中存在的问题及对策分析[J].中央财经大学学报 2010(7):10.
- [5]牟放.化解我国地方政府债务风险的新思路[J].中央财经大学学报 2008(6):10-12.
- [6]财政部预算司考察团.美国、加拿大州(省)地方政府债务情况考察报告[J].财政研究,2010(2):78-80.
- [7]裴育,丁德铭,刘素合,等.地方政府债务风险及其化解问题研究[C]//江苏省外国经济学说研究会2010年学术年会论文集 2010:58-61.
- [8]刘华.我国地方政府发债的可行性思考[J].财贸经济 2003(1):23-25.
- [9]冯俏彬.再认识我国地方政府投融资平台公司的巨额负债[J].西部论丛 2010(3):30-32.
- [10]陈柳钦.规范地方政府融资平台发展的思考[J].地方财政研究 2010(11):24-26.
- [12]肖东平.规范和完善地方政府投融资平台的建议[J].财会研究 2010(23):18-20.
- [13]陈柳钦.地方政府融资平台发展重在规范[J].西南金融 2010(9):25-27.
- [11]伏润民,王卫昆,缪小林.我国地方政府债务风险与可持续性规模探讨[J].财贸经济 2008(10):37-39.
- [14]张志华,周娅,尹李峰,等.英国地方政府债务管理[J].经济研究参考,2008(22):16-20.

(责任编辑:廖彩荣 英摘校译:吴伟萍)