

论地方财政风险的特点、成因与防范

□ 王能应

(华中科技大学 经济学院 ,湖北 武汉 430074)

摘要 :我国地方财政风险明显存在 ,其表现出来的特点和成因均较复杂 ,而且给地方乃至全国经济发展和社会稳定造成十分严重的损害 ,必须采取切实有效的措施 ,防范和化解地方财政风险。

关键词 :地方财政风险 ;显性债务 ;隐性债务

中图分类号 :F810.2 **文献标识码** :A **文章编号** :1003-8477(2005)04-0093-03

一、地方财政风险界定

财政风险是国家财政不能正常履行自身应有职能的可能性。地方财政风险是指地方财政在运行过程中 ,由于不确定性因素的影响 ,发生财政资金损失或正常支出困难 ,导致政府机器难以正常运转、政府基本功能严重失调的可能性 ,即政府无力提供社会经济发展所需要的最基本公共产品 ,以及对法律所规定的政府支付责任的大规模违约的可能性。在现代市场经济条件下 ,负债并不一定就是风险 ,但负债过重无力偿还就演变成了风险甚至爆发危机。因此 ,研究财政风险必须将债务与清偿债务的资源联系起来 ,^{[1](p23)}既不能就债务论债务得出风险结论 ,也不能脱离债务论风险 ,而是必须以债务为讨论的核心和依据 ,讨论债务的生成原因、偿还可能等等。根据现阶段我国财政运行的特点和各项风险的性质 ,可以将可能导致地方财政风险的债务划分为财政直接债务和或有债务。两种债务又可以进一步分为两个层次 :财政显性债务与隐性债务。两个层次的每一种债务相互交叉组合最终构成了四种财政债务 :显性直接债务、隐性直接债务、显性或有债务和隐性或有债务。显性直接债务通常指财政预算列出的政府债务 ;隐性直接债务指由长期性的可预测的公共支出政策所造成的结果 ,如隐性养老金债务 ;显性或有债务指某一事件发生后政府应承担的法律责任和义务 ,如政府对债务的担保 ;隐性或有债务是指没有正式确认的、在某一事件发生后才发生的债务 ,如金融机构危机。

二、地方财政风险的现状和特点

1、债务总规模大。关于地方政府债务总额 ,我国目前还没有一个准确的官方统计。据称 ,我国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债度日 ,而且所负债务的种类之多 ,负担之重 ,已超出一般人的想象。据国务院发展研究中心的粗略估算 ,整个地方政府债务至少在 1 万亿元以上。以湖北省位于江汉平原的某县为例 ,该县村级债务 5.5 亿元 ,乡级债务 3 亿元 ,县级债务 1.5 亿元 ,三级债务共 10 亿元。据

报道 ,北方某经济不发达省份截止 2000 年底 ,由政府借债和财政担保的各类直接显性债务和或有显性债务余额 ,占当年省财政收入的比重为 144.78% ;南方某沿江经济发达省份截止 2001 年底 ,当地各级地方政府的逾期债务达到 280 亿元 ,逾期率高达 29% ,逾期未还债务以及当年到期还本付息额的合计数已高达 478 亿元 ,相当于当年地方财政支出年初预算数的 70%。^{[2](p10)}

2、具有隐蔽性和可转移性。地方政府债务或财政风险的隐蔽性是指地方财政风险与政权紧密联系在一起 ,造成人们对财政风险的麻木 ,加上受《预算法》的约束 ,地方政府不允许列财政赤字 ,不允许发债券 ,现有的债务也只能遮遮掩掩 ,使得地方财政风险变得更为隐蔽 ,这直接导致了政府的信任危机。所谓地方财政风险的可转移性 ,一方面是指中央财政收支不平衡 ,赤字不断下移 ,最后停留在基层政府 ,从而导致县乡财政危机 ;另一方面是指下级政府财政出了问题 ,上级政府财政要为之“兜底” ,即地方财政出了问题中央政府必然会出面解决。

3、乡村债务无力偿还问题十分突出。在农村税费改革前 ,乡镇就存在着财政收支缺口 ,据有关材料显示 ,约有 50%~60% 的乡镇入不敷出 ,而且赤字时间长 ,乡镇财政收支缺口大多有七八年的历史 ,严重的地区已经超过了十年。农村税费改革取消了原先纳入乡镇财政预算和村级财务开支的税费项目 ,如乡统筹、教育集资、屠宰税等 ,乡镇可用财力一下子变得更加捉襟见肘了。由于地方财政的各项支出大都是刚性的 ,没有回旋余地 ,根本没有按期清偿的可能 ,只能是还一部分 ,继续拖欠一部分 ,而新的违约还在不可避免地继续发生。为了解决乡村财政支付危机 ,中央和省级财政加大了转移支付的力度。2001 年 ,中央财政对试点地区的转移支付总额为 100 亿元 ,2002 年为 200 亿元。但是面对庞大的财政硬缺口 ,中央和省级政府的转移支付也是杯水车薪。^[3]

4、或有负债严重影响了地方财政安全。据统计 ,截止 1998

作者简介 :王能应 (1965.10—) ,男 ,华中科技大学经济学院博士研究生 ,湖北省行政学院副教授。

年底,我国各级政府或有负债总量占GDP的比重达到50%以上,或有负债已经成为严重影响地方财政安全的债务形式。近年我国养老金隐性债务累积规模,即使是按相关因素的中值来计算,也高达37000亿元人民币左右。我国农村合作基金会的破产清偿,使地方财政风险成倍地扩大。1999年,中央宣布取缔农村合作基金会,限期清盘、清偿,这给地方政府带来了巨额的债务负担。如湖北省襄樊市为了兑付农基会股本,市财政要在5年内承担10亿元的额外支出,而该市一年的正常财政收入不过16亿元。广东省政府为了清偿全省886家农村合作基金会的股金,向中央借款7.13亿元,各级政府自筹资金20.9亿元,对个人合法股金进行一次性全额兑付。粮食经营亏损挂账更是财政的隐痛。2002年粮油政策性价差亏损131亿元,国有粮食企业的亏损挂账仍在增加,1998年6月1日到2003年3月31日,新增挂账451.59亿元。另外,保护价粮食库存3200亿斤,每斤平均价差0.146元,潜亏460多亿元。^[3]

三、地方财政风险的成因

1、收入减少是地方财政困难的直接原因。具体地表现在三个方面,一是地方经济发展不足,税源有限。二是政策优惠过宽,财政该收可收而没有收。一些地方政府在鼓励招商引资、扶持支柱产业、龙头企业和个体私营企业发展的时候,过分夸大税收优惠的作用,片面强调“放水养鱼”、“筑巢引凤”的重要,对GDP税收贡献率重视不够,制定了许多减税让利的优惠政策,加上农业税收需要保持税负稳定,其它非税收入又难以形成财力,从而使地方财政收入具有总量和结构的双重风险。三是1994年实施的分税制改革对地方财政的影响。以湖北省的分税情况为例,消费税、增值税部分,中央75%,省级8%,市级及市级以下17%;所得税部分,中央60%,省级15%,市级及市级以下25%。由于层层分税,县级以下财政税额已经微不足道,主要依靠收费而不是收税过日子。在湖北省襄樊市襄阳区2002年财政收入中,增值税占财政收入的比重为12.5%,营业税占10%,农业四税占20.1%,其他小税种占5.2%,剩下的就依靠收取各种各样的费。中央改革农税体制,农业费取消,农业税下调后,县乡财政缺口就更大。

2、开支过大是地方财政困难的主要原因。统计显示,全国县乡级财政供养人员占地方财政供养人员总数的70%,但县乡财力仅占全国地方财力的40%。据《经济》杂志社在湖北省襄樊市的调查,该市所属各县区,财政供养人员占全县人口的比重都在2%以上,相当于每50个人就得供养一个“公家人”。由于财源萎缩但支出刚性而衍生行政事业单位人员工资欠账、事业发展支出欠账和各种应补贴而未补贴的挂账,构成了财政风险的一部分。据调查测算,襄樊全市历年欠发行政事业单位人员的工资总额超过1亿元。另据对黄石市的调查,全市有近2000万元的老赤字需要消化。

3、财政体制的混乱是导致地方政府债务沉重、财政困难的制度原因。地方巨额财政负债的形成,体制上的原因在于地方与中央的财权、事权不对称。国务院发展研究中心的报告显示,1994—2002年期间中央财权平均为52%,地方财权平均为48%;中央事权平均为30%,地方事权平均为70%。

一些属于中央财政开支的项目却需要地方财政安排经费。例如,一些上级财政补助项目采取“拼盘”筹资的形式,即上级有关部门安排补助数额后,地方财政必须相应落实配套资金,项目单位再自筹一部分。但“拼盘”项目往往在财政年度预算确定后才落实,而且配套资金数额较大,是预备财力难以承受的,只好采取变通办法,或挤占正常的支出预算,或暂时借用预算外资金,最后被动挨打的还是财政部门。又如,九年义务教育的经费本应由中央财政承担但中央财政没有承担起来,农村九年义务教育的经费统筹由财力薄弱的县级财政去办,在乡镇的财政收入中,有一半是用于民办教师的工资。

4、地方政府举债过度加大了财政风险的程度。政府举债情况较为复杂,一是直接以政府的名义筹集资金用于公共设施建设,二是政府出面当担保人让投资主体借款。按我国现行的法律和政策,地方政府不能发行债券,但事实上地方政府仍在借债,而且地方政府没有通盘考虑项目效益、偿还能力和地方财政的承受能力。例如湖北省某市“九五”期间由于城市基础设施建设而形成的债务达5亿元以上,还债高峰期,每年需支付2500万元以上。另据测算,从2001年起到2010年这10年偿债高峰期,该市每年需要偿还的到期外债本息达8000万元之巨。本来国家《担保法》明确规定,地方政府及有关部门无权对经济合同进行担保,但在实际工作中,地方政府要求财政违规担保的事例屡见不鲜。由于用款单位在市场调查、论证分析、项目确定、银行贷款以及项目效益和投资回报等方面都游离于财政监控之外,一旦被担保方不能如约履行还款义务,债权人就通过法律程序冻结担保方财政账户或要求财政部门划拨资金偿债,使财政部门非常被动。据调查,黄石市国有企业向商业银行的借款高达20亿元之巨,其中有政府担保的财政自然要承担还款责任,政府没有担保的,也因为商业银行的本质特性以及国有企业的特殊原因和社会稳定等因素的影响,财政也要直接或间接担负还款责任。

5、地方财政支出效益不佳给地方财政风险造成了雪上加霜。地方政府盲目决策而无责任追究,是导致财政支出效益低的直接原因。首先,地方政府有着热衷于项目的内在的驱动力。据国家发改委有关负责人介绍,2004年前两个月,中央项目投资增长12.1%,地方项目投资增长64.9%,增幅同比提高24.7个百分点。在地方项目的投资中,存在大量的脱离实际,华而不实,劳民伤财的大广场、宽马路等“形象工程”及“政绩工程”。其次,低水平重复的投资项目,本来就没有把追求经济效益放在第一位,投资收益自然就很难保证,于是投资风险骤然加大。相应地,因为政府的担保,地方财政为此背负了沉重的债务负担,地方财政风险逐渐显现。更严重的问题在于,地方政府及其官员不为其错误决策承担任何责任。有一种说法叫做“胡乱拍板、埋头瞎干、干了白干、赔钱不管”。据报道,四川省绵阳市三台县观桥镇在镇政府负债总额已高达2414万元的情况下,仍然举债76万元修建办公大楼。有评论者指出,面对如此巨额债务,政府为什么还敢继续举债建新的豪华办公大楼?原因只有一个,就是一些地方的政府只是欠债人而不是还债人。^[4]这已成为一些政府工作中有目

共睹的现象。

四、防范地方财政风险的对策措施

1、确立风险意识,界定风险责任,建立和完善财政风险预警机制和防范机制。一是各级政府和财政部门特别是各级领导,要充分认识到财政风险的危害性和防范化解财政风险的重要性,树立风险意识和忧患意识,同时建立地方政府财政风险预警分析体系,确定监控指标体系和分析方法,对财政经济运行全过程进行预警监控。二是清晰界定各级政府和各部门之间的风险责任,将防范和化解财政风险的责任量化到地区、部门乃至个人,建立防范和化解财政风险的考核责任制,防止下级政府随意向上级政府转移自身应当承担的财政风险。三是设置财政风险防范基金,建立规范的地方财政偿债机制,增强抗风险能力。成立地方政府财政债务归口管理的专门机构,全面清查政府债务项目和借款金额,摸清底数,按照责权利和借用还相统一的原则,分清责任,监督债务资金的使用及偿还状况。地方各级财政部门可以根据不同情况采取单位还款、预算清偿、预算扣款和加收滞纳金等办法和形式建立财政偿债资金,专项用于地方政府债务的偿还。

2、建立分级分税财政管理体制,为防范地方财政风险提供制度保障。一是明确中央政府与地方政府及地方各级政府之间事权的划分与界定。对事权交叉的领域,如跨辖区的基础设施、江河治理等,中央与地方政府应按照受益与付费相对称的原则,实现有效管理。二是合理划分中央与地方间的税收分配,建立并完善地方税收体系。建立以房产税、城镇土地使用税、车船使用税等税种为主的新的财产税体系和把营业税改为地方税独立税种的新的营业税体系,形成以财产税和营业税为主体税种、其他辅助税种为配合的地方税制体系,使地方本级收入基本能够满足地方财政的开支,增强地方以自身相对独立的财力来防范财政风险的能力。三是进一步完善转移支付制度,实行转移支付倾斜政策。加大对经济不发达地区和粮食主产区转移支付的力度,改革和完善省级以下转移支付制度,保证基层政权运转和农村居民能够享受基础教育、基本医疗卫生服务等基本公共服务,促进地区间经济协调发展。进一步调整并完善农村义务教育的管理体制和投入机制,中央应确定一定比例的专款用于农村中小学教师基本工资发放,农村教师工资支出应该更多地由县以上各级财政共同分摊,重新核定农村中小学公用经费的最低支出水平,设立学校基建专款。

3、发展经济,壮大财源,为防范和化解财政风险奠定基础。一是地方财政可以适当运用技改贷款财政贴息政策,促使产品有销路、发展前景好、经济效益高的各类企业加快发展。地方财政还可以设立结构调整、产业升级和高新技术产业发展基金以及中小企业和个体私营经济发展专项资金,通过贴息、参股等形式,使有限的财政资金发挥“乘数效应”,引导社会资金扩大投资需求。二是加大对县乡经济发展的支持力度,大力培植税源。加大金融对县域经济发展的支持力度,扭转银行对县以下贷款逐渐萎缩的势头。充分发挥财政职能作用,运用政策资金、服务信息、重点是运用税收政策和财政资金补贴等方式支持县乡加快产业结构调整、产品结构调整的步伐。三是在经济发展的基础上,建立财政收入稳定增长

机制,重点考虑各种税种与产业结构的关联度,把GDP对财政收入和税收收入的贡献率作为衡量经济增长质量和效益的重要指标,确保财力增长与经济发展的同步。

4、规范财政分配秩序,提高财政资金使用效率。一是在财政收入管理上,严禁在国家统一法规政策之外,乱开减免税的口子,坚决堵塞各种收入漏洞。推行收支两条线管理,切断部门预算外收入与支出之间的横向联系,抑制部门乱收费、乱支出的势头。实行国库集中收付制度,取消单位开设的银行收支账户,将财政性支付纳入财政部门直接控制之下。二是在财政支出管理上,实行部门预算,将各类不同性质的财政性资金统一编制到资金使用部门,细化预算编制项目并加强预算论证。地方财政资金要逐步退出一般性、竞争性经营领域,增加农业、能源、交通等基础设施以及教育、科技、环境保护、社会保障等方面的支出。要增强支出的透明度和严肃性,杜绝随意追加、扰乱预算执行的行为发生,坚决制止各种铺张浪费行为。实行政府采购制度,将财政资金的使用置于群众监督之下。强化国债投资的使用效益,国债投资应向基础设施和基础产业方向倾斜,切实加强对投资项目的监管,以确保投资的质量和效益。在可能的范围内推行财政资金的信贷使用。^{[5] (p24)}

5、清理地方财政债务,同时防止非财政风险转化成财政风险。一是尽快出台处理地方财政债务的相关政策。包括财政周转金死账、呆账的核销处理政策,粮食政策性亏损县级财政无力弥补部分的核销处理政策,农村不良债务尤其是农村合作基金会债务化解政策等。二是尽可能地减少或防止企业债务转化为财政负担的可能。对实行股份合作制企业及被兼并企业的债务,要落实相应的担保措施,对出售、拍卖、转让企业的债务要加大追索力度,并通过重组、资产置换、债转股及阶段性持股等措施,防止企业借改制之机悬空和逃避债务的现象发生,最大程度地保全资产,减少损失;要加强财政对金融部门财务运作状况的监督。三是加快行政事业管理体制改革。大力精简机构,撤并那些职能弱化、重叠设置的部门和机构,裁减下来的人员要尽可能从财政供养人口中退出。重新确认所有事业产品的属性,可交由市场竞争性提供的事业产品要退出财政保障系列,需要市场和财政共同保障的事业产品要尽量减轻财政保障程度,需要财政全额保障的纯公共事业产品也要严格核定经费额度,包干使用,减轻财政负担。

参考文献:

- [1]刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003,(5).
- [2]于小松,崔荣会.中国地方政府债务问题基本调查[J].财经界,2004,(4).
- [3]孙雷.财政风险凸现,积极的财政政策看淡? [N].21世纪经济报道,2004-01-02.
- [4]朱忠保.地方政府为何胆敢举巨债? [EB/CD].人民网,2004-08-09.
- [5]武彦民.我国财政风险的现实性和可控性[J].经济理论与经济管理,2003,(4).

责任编辑 姜凤玲