

试论我国地方政府债务及其风险控制

曹洪彬

(厦门大学 财政系,福建 厦门 361005)

摘要:地方政府债务是指地方政府承担的,所有需要其在将来运用资产或其它经济资源偿还的义务。它具有以下几个特点:首先,地方政府债务是一种综合性的债务。它可能由多种因素诱发生成,或由其它形式的债务(例如金融债务)转化而来。其次,地方政府债务具有较大的隐蔽性。某些形式的地方政府债务并不直接表现在政府资产负债表上,可能直到需要偿还时才会最终暴露出来。第三,作为最终需要地方财政偿还的债务,地方政府债务一般由地方财政实施控制。

关键词:地方政府债务;债务风险;可持续债务;债务风险控制

中图分类号: F810.7

文献标识码: A

文章编号: 1006-1096(2005)03-0133-03

收稿日期: 2005-02-22

一、我国地方政府债务的定义与特点

在许多国家,地方政府负责提供本地区内大部分公共服务。按照“财权与事权相统一”、“一级政府,一级财政”的分税制基本原则,这些国家的地方政府在提供教育、卫生、治安和基础设施等对其辖域内民众福利和地方经济运转至关重要的基本公共服务的同时,在宪法和全国性法律制度的约束下,也享有相对独立地征税、举债等取得收入的权利。地方各级政府运用发行债券等信用形式,从上级政府、公众以及其他组织和机构取得收入,并承诺在将来某一时间予以偿还,这就形成了地方政府债务。地方政府债务往往构成其中最重要的部分。

从我国的情况来看,在许多地区,由于地方经济基础薄弱,现行分税制下的地方税制体系没有给地方留下与事权相应的足够财力,地方财政入不敷出。但是,我国《预算法》28条又明确规定:“除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”。为了弥补隐性赤字,地方政府不得不采取一些变通的措施,直接或间接地进行融资。目前,不仅相对落后地区的地方政府存在债务,经济发达地区为了改善以基础设施和公用事业为主的经济和生活环境,更快地发展地区经济,往往也以各种形式举借了大量地方政府债务。另一方面,除了地方政府主动举借的债务以外,我国的地方政府还存在大量“被动”的债务。我国政府和国有企业、尤其是国有银行之间存在千丝万缕的联系,“政企分开”在目前还没有完全实现。地方政府为了实现经济发展、社会稳定等目标,对其所属的企业和银行的经营往往进行干预。相应地,对于这些国有企业、银行的亏损和不良资产,地方政府也就承担了某种隐性的责任。同样,出于维护社会稳定的目标,地方政府对养老保险等社会保障资金的缺口也必须承担“兜底”的责任。

二、地方政府债务的分类和内容

世界银行汉纳·普拉科瓦(Hana Polackova)发展和完善的财政风险矩阵模型认为,政府债务可以用两对概念的组合来表示,即政府债务可以是直接的或者或有的,显性的或者隐性的。据此,我国地方政府债务可以分为四项:显性的直接债务、隐性的直接债务、显性的或有债务和隐性的或有债务。传统的财政分析方法把注意力集中在政府显性的直接债务上,对其余三种政府债务则往往没有给予足够的重视。

直接债务是指政府在任何条件下都无法回避的责任和应当履行的义务,是后果可以预见的负债,例如政府发行的债券、法律规定的未来养老金的偿付等等。或有债务是指在特定条件下政府需要承担和履行的责任及义务,其出现与否取决于特定事件是否发生,而这一特定事件的发生可以内生于政府的政策(例如政府项目带来的道德风险),也可以外生于政府的政策(例如自然灾害)。

显性债务和隐性债务是从另一个角度对政府债务所作的划分。显性债务是指由国家法律或政府签订合同明确规定的必须由政府来偿还的债务,当债务到期时,政府有法律义务处理这些债务,例如主权债务的偿还以及难以履约的政府担保债务的偿还。隐性债务与之相反,它代表了道义上的义务,这种道义义务不受法律约束,而是由公众的期望或政府压力决定。在某些危机事件发生后,政府经过事后的得失权衡,通常会对事件进行干预,承担事件的最终职责,以减少损失。例如对银行破产后小储户利益的保护,对于未承保的自然灾害受害者的救济等。

按照这一分类,(表1)列出了我国地方政府经常发生的债务内容。需要注意的是,这里并没有把地方政府所有的债务都囊括进来,并且,也并不是每一个地方政府都存在这些项目的债务;此外,在或有债务中也还存在债务是否最终由政府

作者简介:曹洪彬(1978-),男,江苏南通人,厦门大学财政系博士研究生,主要研究方向为公共经济理论与政策。

负担的问题。因此,有必要结合地方实际对具体的债务进行进一步的分析。

表 1 地方政府债务矩阵

债务	直接债务 (在任何情况下都存在)	或有债务 (只在特定事件发生时存在)
显性债务 (由法律或合同规定)	1、政府和地方投资公司举借的外国政府和国际金融组织贷款 2、从上级政府取得的贷款 3、国内金融组织、单位、个人贷款 4、行政事业单位工资、养老金拖欠 5、粮食收购和流通中的亏损挂账 6、未能实现的预算支出	1、政府和地方投资公司担保的外国政府和国际金融组织贷款 2、政府和地方投资公司担保的国内金融组织贷款 3、政府和地方投资公司担保的其它贷款
隐性债务 (受公众和利益集团压力产生的道德义务)	1、企业养老金拖欠 2、养老保险基金缺口 3、下岗补贴和失业保险金缺口	1、地方政府所有的 (或拥有部分股权的) 金融机构的不良资产

三、地方政府债务风险及其衡量标准

所谓地方政府债务风险,是指地方政府对应由其承担的债务无法按期还本付息的可能性以及相应产生的后果,具体又可分为偿债风险和流动性风险。前者是指地方政府资不抵债,后者是指虽然政府的资产总额大于其负债总额,但由于缺乏流动性,地方政府无力对到期债务还本付息。在有些国家,政府对其所借债务缺乏偿付能力甚至可能导致政府破产。在那些不允许地方政府借债 (除中央政府转贷外) 的国家,地方政府的债务风险可能引发大规模的拖欠 (如对工资、养老金、下岗补贴和事业保险金的拖欠) 和无力提供最基本的公共服务。显然,债务风险引发的后果与不同的债务形式 (直接的 / 或有的,显性的 / 隐性的) 密切相关。

实践中常常采用一些指标来衡量政府的债务风险。经常采用的指标有以下几个: 债务依存度 (当年债务收入 / 当年财政支出)、偿债率 (当年还本付息额 / 当年财政收入)、债务 - 收入比率 (“债务负担率”, 当年债务余额 / 当年 GDP)、赤字 - 收入比率 (“赤字率”, 当年财政赤字 / 当年 GDP)、现金 - 债务比率 (财政现金余额 / 当年需要偿还的债务)、流动资产 - 债务比率 (流动资产 / 当年需要偿还的债务)。这些指标中,前面四个常常用来衡量偿债风险,而最后两个可以用来衡量债务的流动性风险。债务依存度和偿债率指标是以财政收支数据作为分母,债务 - 收入比率和赤字 - 收入比率是以经济总量数据作为分母,有的文献分别将之成为衡量偿债风险的“财政指标”和“经济指标”。国外的教科书和文献一般比较重视对“经济指标”的分析,而我国国内的学者则对“财政指标”往往更为注重。

由于我国地方政府债务的特点,这些指标并不一定适用于对我国地方政府的债务风险分析。我国不允许地方政府发行债券,地方债务中很大一部分是被动性的,债务收入并不一定用于地方财政支出;我国还没有建成规范化的分税制财政管理体制,地方财政在很大程度上仍然受到中央政府财政的影响和控制,其收入和支出并不能完全由地方控制,因此,债务依存度指标在衡量地方财政风险时并不适用。同样,由于我国法律不允许地方财政赤字,地方财政风险的赤字率指标也不具有实际意义。

对债务风险的判断常常是结合债务指标的“警戒线”完成的。所谓“警戒线”,是指有学者认为,在衡量各国债务风

险的时候,存在所谓的“国际警戒线”或“公认警戒线”,一旦债务规模达到这一“警戒线”,就可能引起债务危机。但是,在运用“财政指标”和“经济指标”分析我国的债务风险时,其结论往往存在矛盾:从“经济指标”来看,其距离“警戒线”数值相差较远,我国政府基本上不存在债务风险;但从“财政指标”来看,已经远远超出“警戒线”数值,我国的债务风险已经到了相当大的程度。这种不一致引发了何种指标更科学、或者说更适用于我国现实的争论。同时,也引起了对“警戒线”的科学性的反思。

笔者认为,随着对政府债务风险认识的不断深化,有必要将其与“可持续性债务”的概念结合起来。所谓可持续性债务,是指债务规模应当与宏观经济运行相适应,在控制债务风险、确保不会发生债务危机的基础上使债务保持在合理的水平,债务增长率、债务利率与经济增长率保持内在的协调。可持续性债务的概念把债务规模、债务控制与经济发展水平联系在一起,强调了债务在政府宏观调控过程中所应发挥的作用。同时,这一概念也将控制债务风险放在了突出的位置,强调债务规模的增长必须有相应的偿还能力作保障,而这又以经济的发展为依托。与债务风险指标相比,可持续性债务的概念体现出更为宽广的视角和更为深厚的内涵,而债务风险指标则可以看作可持续性债务在具体操作时所能予以应用的工具。

可持续性债务包含了要求合理使用债务资金,提高债务资金使用效率的含义。如果债务投资的项目没有经过严格的科学论证,或者项目建成后效益不佳,那么,债务偿还最终将转化为财政的压力。由于政府可支配财力是有限的,过多的债务偿还还将把财政拖垮,政府只好违约拖欠或申请破产,债务也将不再具有可持续性。

可持续性债务还要求尽量化解和消除隐性债务和或有债务。隐性债务和或有债务的存在将造成潜在的资金需求,可能对未来时期的利率产生上升的压力。隐性债务和或有债务还可能导致企业和个人产生税收增加或出现风险的预期,最终影响到宏观经济的发展。

四、控制地方政府债务风险的几点建议

防范、控制和化解地方政府债务风险是一个系统工程,既需要中央政府的监督管理,也需要地方政府的严格控制;既依赖金融体制和整个经济体制的改革,还涉及到对干部考核任

用的标准转换等多个层面。以下根据对某个地级市地方政府债务水平及其风险的调研结果,仅从地方政府的行为入手,提出几点建议。

1. 实行严格规范的债务投资决策责任制

保证项目投资的效益和债务使用的效率是防范地方债务风险的前提。为此,在使用、管理贷款资金时,有必要建立起严格的债务投资决策责任制,以规范的形式明确项目负责人应承担的管理和偿债责任。同时,为避免投资决策失误,应实行整个投资项目的决策者一贯负责制,对从建设项目的可行性研究和确定,到设计、施工、生产准备、投入生产的全过程负责到底,全面监督。

2. 建立健全债务担保机制

鉴于政府或其所属机构担保的贷款大都数额巨大,一旦贷款项目运营出现问题,将给地方财政带来巨大的偿还压力。政府应当加强对担保债务风险的防范,制定规范的担保原则。一般来说,对于市场竞争性项目,要采取借款单位与贷款机构借贷直对方式,财政不予担保。对于确需财政支持的项目,应尽量运用补贴、财政贴息等手段,免去政府诸多后顾之忧,也有助于实现政企分开。对于必须采取担保方式的,政府可以根据项目的性质和特点,建立健全分级担保、反担保和实物担保等担保制度。

3. 合理安排融资规模和偿债资金规模

融资规模安排不当可能导致在偿债高峰时期出现财力紧张和流动性约束。地方政府在制订融资计划时,需要统筹考虑近期和远期的融资计划及相应的还本付息压力,对较长时期的融资计划、融资成本、偿债资金来源等进行细致的测算,在此基础上进行合理安排。从实践来看,偿债资金的规模不宜过小,否则将影响债务的及时偿还。随着债务规模的扩大,年度预算中安排的财政偿债基金支出每年都应有所增长。为了保证债务偿还、更好地发挥基金的调节作用,对有经济效益和偿还能力的项目,财政部门应对其经营效益情况进行监控,督促项目单位制定并落实偿债计划、按月将偿债资金汇入财政部门专设的偿债基金专户,统一由财政部门负责还本付息。

4. 加快组建公用事业集团,加快财政投融资体系建设

一些公用事业对民间资本具有较强的吸引力,可以采取多种市场化的方式进行经营。组建公用事业集团,成立独立的法人实体,将有效减轻地方政府的直接债务总额。有必要拓宽地方政府财政投融资渠道,资金的来源不仅仅局限于债务收入,还可以通过 BOT等各种方式利用外资和其他资金,把多种形式的资金集中起来用于相关项目的建设,缓解地方政府债务压力。

5. 建立债务风险防范的预警系统

为了防范地方政府债务风险,可以借鉴国外的成功经验,根据地方债务融资的现状,选取财政偿债率、债务-收入比

率、或有债务规模及其与直接债务的比率等指标,建立债务风险防范的预警系统,以保证政府债务与经济发展水平和财政承受能力相适应,防止发生债务危机。由于任何有用的风险指标都必须基于可靠的和有足够覆盖面的财政数据,一个健全的地方财政报告制度是预警系统有效运作的前提,因此,应当采取一定的技术措施,拓宽财政报表的覆盖面,并保证有关数据的可靠性。此外,这一报告对有关担保等或有负债也应有所反映。在这一方面,加快预算改革,包括建立单一国库账户、引入部门预算、预算类别改革等,都有助于提高地方财政报告的质量和扩大覆盖面,提高风险防范系统的预警能力,实现对地方债务风险的有效控制。

Hana Polackova:《或有政府负债——一个隐蔽的财政风险》,《财政风险及其防范研究文集》,经济科学出版社,2000年版。

程选:《某些债务“控制指标”的适用性分析》,《宏观经济研究》,1999年第6期。

理论界在我国政府实行积极财政政策、增加国债发行的背景下开始讨论“可持续性债务”的概念,主要强调国债的规模控制,参见刘立峰:《国债政策的可持续性和财政风险研究》,中国计划出版社2002年版;韩文秀、刘成:《积极财政政策的潜力和可持续性》,经济科学出版社2000年版等相关著作和论文。

参考文献:

- [1] Hana Polackova 或有政府负债——一个隐蔽的财政风险, 财政风险及其防范研究文集 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [2] 程选. 某些债务“控制指标”的适用性分析 [J]. 宏观经济研究, 1999, (6).
- [3] 刘尚希, 赵全厚. 政府债务、风险状况的初步分析 [J]. 管理世界, 2002, (5).
- [4] 彭志远. 现阶段我国政府债务“警戒线”的反思及债务风险的防范 [J]. 管理世界, 2002, (12).
- [5] 刘立峰. 国债政策的可持续性和财政风险研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2002.
- [6] 韩文秀, 刘成. 积极财政政策的潜力和可持续性 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [7] 刘紫云. 解铃还需系铃人 [J]. 中国财经信息资料, 2001, (9).
- [8] 郭琳. 地方政府债务融资管理的现状、问题与对策 [J]. 中央财经大学学报, 2001, (8).

On the Liabilities of China's Local Government and the its Risk Control

CAO Hong - bin

(Dept of Banking and Finance, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Through an analysis on the concept and content of local governments' liabilities, the paper attempts to applied the concept of sustainable liabilities to the measure of related risks. Some suggestions on controlling the risks of local governments' liabilities were supplies from the behavior of government.

Key words: local governments' liabilities; liabilities risks; sustainable liabilities; risk control

(编校:少卿)