

摘要:为了发展经济,地方政府大量举债,导致地方政府性债务的高速增长,给社会带来了巨大的债务风险和信用危机。文章综述现有研究结果,依据公开的统计数据,对这一现象进行分析,并提出解决的建议。

关键词:地方政府;债务风险;风险防范

中图分类号:F830.5 **文献标识码:**A

DOI:10.13395/j.cnki.issn.1009-0061.2017.04.022

近年来,地方政府债务在促进地方经济发展,改善人民生活 and 应对金融危机等方面发挥了积极作用。但是,地方政府性债务高速增长,规模逐步扩大,给社会带来债务风险和信用危机,导致地方经济无法平稳运行。因此,有效防范地方政府性债务风险十分必要。

一、我国地方政府性债务基本情况

审计署在 2011 年、2013 年底分别对 2010 年底、2013 年 6 月底的全国地方政府性债务进行了系统性的审计。其结果为,2010 年地方政府债务为 107174.91 亿元;2013 年 6 月底,地方政府性债务为 178908.66 亿元,其中各级政府负有偿还责任的债务 206988.65 亿元,负有担保责任的债务 29256.49 亿元,可见增长速度之快。除审计署公开的审计结果外,民生证券研究院固定收益负责人李奇霖分析称,2014 年,地方政府性债务为 24 万亿。相比 2013 年 6 月增长约为 41.3%,或有债务 8.6 万亿,增长 22.9%。近几年来,我国经济快速发展,但与此同时地方政府性债务余额也在高速增长,自 2004 年以来我国地方政府性债务余额如图 1 所示。

二、我国地方政府性债务成因

关于我国地方政府性债务的成因,可以从以下几个方面考虑。首先,从经济发展的角度来看,为了改善基础设施和发展地方经济,在地方财政不足以支撑的情况下,地方政府纷纷选择举债,导致债务规模快速增长。所以说保持经济快速增长是地方政府性债务规模急剧增加的直接诱因。其次,从财政体制的角度来看,现行的各种财政政策和制度不完善且存在的一定的缺陷。因此,缪小林、伏润民认为,导致地方政府的财力与支出责任不匹配,从而需要通过举借债务来完成上级政府指定的支出责任,地方政府在财力缺口存在的条件下,会选择大量举债,这样就为非理性举债提供机会和空间,导致地方政府债务的超常增长,从而导致风险。因此,政府间财政分权及预算制度导致的财力减少、支出扩张,是地方政府举借债务的直接原因。最后,从管理制度的视角来看,地方政府举借债务缺乏严格的审

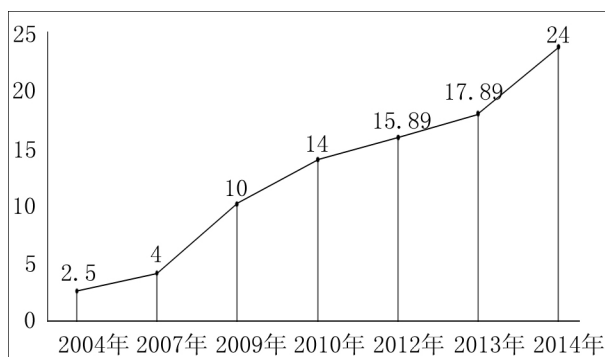


图 1 我国地方政府性债务余额 单位:万亿元

收稿日期:2017-01-12

作者简介:牛成喆,男,硕士,教授,兰州市财政局,研究方向:会计理论与财务会计。马君君(1990—),女,河南安阳人,兰州理工大学硕士,研究方向:会计理论与财务会计。

我国地方政府性债务成因及风险防范综述

牛成喆,马君君

(兰州理工大学经济管理学院,甘肃兰州 730050)

批、使用和偿还等制度,从而导致债务规模无法控制,并且有盲目扩张的趋势。换句话说,如果存在合理的债务规模约束机制,就会降低地方政府盲目举借债务的趋势;如果存在合理的债务使用监管机制,就会减少低效的地方政府性债务;如果存在合理的偿还管理机制,就会降低地方政府性债务发生违约的可能性^①。

三、我国地方政府性债务风险分析

李盼、睢党臣和张春霖等认为,就地方政府性债务风险的而言,是地方财政出现资不抵债或无力支付的可能性,并将其定义为“导致地方政府在未来可能面临财务困境的一种源泉^②”。刘尚希、赵全厚则认为“地方财政风险是当地方政府的未来可支

配资源与债务支出不匹配时,难以维持其应该承担的偿债责任,从而影响当地经济发展与社会稳定的一种可能性^③”。基于各学者的研究,地方政府债务风险的内涵可以总结发展为两点:首先,“地方政府性债务风险是指向未来的”。地方政府性债务的风险来源具有不确定性,这种不确定性既存在于地方政府可利用的资源,又存在于地方政府所承担的债务,且这种不确定性来自于未来。其次,地方政府性债务风险会给经济、社会等资源带来负面影响。在当今社会中,政治、经济和社会等资源在各区域之间联系日益紧密,所以在地方政府出现较大的债务风险时,债务风险将会以该区域为中心,向外辐射负面影响,传递风险,这将对社会、经济造成严重后果。那么,中国地方政府是否存在风险,需要通过以下几个方面的指标加以测试。

(一)地方政府债务率

债务率(地方政府性债务的余额与地方财政收入的比值)是衡量债务风险的最重要的指标。由表1可知,我国地方政府债务率是非常高的,特别是2010年和2014年,分别为344.71%和316.21%。年平均债务率为267.95%。

表1 我国地方政府性债务指标分析 单位:万亿元

指标	2004	2007	2009	2010	2012	2014
地政府性债务余额	2.5	4	10	14	15.89	24
地方财政收入	1.19	2.36	3.26	4.06	6.12	7.59
国内生产总值	15.99	25.73	33.54	39.80	53.41	63.59
债务率(%)	210.20	169.68	306.72	344.71	260.16	316.21
负债率(%)	15.64	15.55	29.82	35.18	29.75	37.74

数据来源:审计署网站及统计年鉴等。

(二)地方政府负债率

负债率(地方政府性债务余额与国内生产总值的比值)是衡量债务风险的第二个重要的指标。通过以上几个年份来看,我国地方政府负债率的增长速度是比较快的,其中2014年与2004年相比,提高了22.10个百分点,年均负债率为27.28%。

(三)地方政府偿债率

偿债率(每年还本付息额与地方财政收入的比值)是分析和衡量债务偿还能力,也是预测债务风险的第三个重要的指标。中智林监测数据显示,2013年,13个省会城市偿债率超过20%,最高的达67.69%;5个省会城市借新还旧率超过20%,最高的达38.01%。2015年,全国有20个省市的偿债率将会显著提升,其中大部分省份的偿债率将突破20%的国际警戒线。由此可见,我国地方政府债务偿还

压力较大。

(四)国际债务警戒线衡量

赵云旗认为,超过一定界限才形成风险,我国地方政府性债务率、负债率和偿债率是否超出了国际公认的警戒线?首先看债务率的警戒线。国际公认的债务率的安全标准是小于100%,但世界各国规定的标准不大一致,美国规定债务率为90%~120%,新西兰要求地方政府债务率要小于150%,巴西规定州政府债务率的警戒线是200%,市政府债务率的警戒线是120%。如果用国际公认的标准100%衡量,以上测算的年份中,我国地方政府债务率都已突破,并且高出很多,就以新西兰规定的地方政府债务率150%来看,我国以上年份的地方政府的债务率也超出很多。即使按照巴西规定的州政府债务率的警戒线200%来看,我国的地方政府债务率也不同程度地超出,其中2004年超出10个百分点,2009年超出106个百分点,2010年超出144个百分点,2012年超出60个百分点,2014年超出116个百分点。如果处理不好,这将造成严重风险^④。目前,这种风险只不过是隐藏着而已,最终还是要看财力的状况,如果没有偿还能力,一旦达到偿还高峰期,将会爆发严重的偿还危机。当然,地方政府的偿债率还与债务的期限、利率等因素有关。

四、防范地方政府性债务风险的政策建议

(一)规范财政体制

地方政府性债务风险形成的一个主要原因就是现行财政体制的不规范,比如政府之间的事权和支出责任的不明确、地方政府财政收入的来源少、转移支付制度的不规范等等都会带来地方政府性债务的潜在风险。因此,要化解地方政府性债务风险,首先应该规范现行的财政体制。比如,建立地方政府性债务预算管理制度,将包括政府负有偿还责任的债务和政府或有债务在内的全部债务收支一起纳入预算管理制度中,进行统一管理。并且应根据合适标准建立偿债基金,该标准可以根据当年所需偿还债务本息额、若干年限的平均债务本息偿还额或债务偿还的增长率等建立。同时,偿债基金可以进行必要的、具有安全性的投资,以达到保值增值的目的。同样,偿债基金也要纳入预算管理,由地方财政部门成立预算管理部门进行管理,由审计部门进行监督。

(二)构建完善的地方政府性债务的风险预警体系

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出,要“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。因此,

完善地方政府性债务风险预警体系十分重要。

李经纬、朱国宏认为,完善债务风险预警监控体系首先要确定合理的债务风险预警指标。政府应该与特定的政治、经济、法律、文化和环境研究结合起来,制定一个合理的量化债务风险的参考指标,并且对债务风险的社会环境特征进行说明。制定量化债务风险的参考指标,应该建立风险预警指标体系。指标体系中应包括地方政府债务率、地方政府负债率、地方政府偿债率、财政赤字、债务规模、债务负担率、债务依存度等指标。债务的环境特征应涵盖地方政府性债务风险的制度特征、社会特征等。同时,对债务风险的预测和分析,也应该纳入债务风险预警机制中。另外,债务风险预警机制的建设还应该包括对债务风险发生概率的分析和研究^⑤。

(三)完善地方政府性债务风险的信息披露制度

赵云旗认为,当前我国地方政府性债务信息披露的方式主要是通过地方财政政府预决算的报告^⑥。李盼认为,该方式具有不全面、不准确、不可靠等特征,各级政府举借债务规模及其运作状况无法反映,不利于地方政府管理者判断当前的地方政府性债务是否存在风险,不利于审计部门有效地监督地方政府是否合法使用债务资金,同时也不利于为地方政府进行预算编制和经济决策提供充分的、科学的依据。因此,在地方政府负债累累的情况下,建立起规范合法防范地方政府性债务风险的信息披露机制就显得尤为重要。通过建立规范合法的制度来防范地方政府性债务风险的发生,提高地方政府性债务的透明度,如此各级地方政府紧张的财政收入状态才能有效地缓解,地方政府才能更好地切实履行其责任与义务。因此,地方政府应当定期公布相关的债务信息,以确保债务信息的公开性与透明性。这样可以准确判断地方政府的融资与偿债能力。所以,完善的地方政府性债务风险信息披露制度应该包括地方政府性债务信息、可支配财力与债务风险状况这三部分^⑦。

注释:

- ① 缪小林,伏润民.我国地方政府性债务风险生成与测度研究——基于西部某省的经验数据[J].财贸经济,2012,(01):17-24.
- ②⑦ 李盼,睢党臣.我国地方政府债务风险预警机制研究[D].陕西师范大学硕士论文集,2014,06.
- 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,(05):22-32,41.
- ④⑥ 赵云旗.地方政府性债务风险防范研究[J].财会研究,2013,(03):10.
- ⑤ 李经纬,朱国宏.经济社会学视角中的地方政府债务风险问题[D].复旦大学博士论文集,2012,06.

参考文献:

- [1]张春霖.如何评估我国政府债务的可持续性?[J].经济研究,2000,(02):66-71.
- [2]李玲,卢红柱,牟遥.地方政府性债务问题的审计思考[J].审计研究,2011,(05):8-12.
- [3]蔡玉.地方政府性债务现状?成因及对策[J].财政研究,2011,(09):5-7.
- [4]赵全厚.我国地方政府性债务问题研究[J].经济研究参考,2011,(57):2-19.
- [5]刘尚希,赵全厚,孟艳,封北麟,李成威,张立承.“十二五”时期我国地方政府性债务压力测试研究[J].经济研究参考,2012,(08):3-58.
- [6]安立伟.中国地方政府性债务科学化管理研究[D].财政部财政科学研究所,2013.
- [7]王振宇,连家明,郭艳娇,陆成林.我国地方政府性债务风险识别和预警体系研究——基于辽宁的样本数据[J].财贸经济,2013,(07):17-28.
- [8]赵全厚.风险预警?地方政府性债务管理与财政风险监管体系催生[J].改革,2014,(04):61-70.
- [9]王志凯.中国地方政府性债务可持续管理的创新[J].南京社会科学,2016,(02):23-30,85.
- [10]RC Kormendi.Government debt,government spending,and private sector behavior[J].The American Economy Review,1983.

On the Causes and Risk Prevention of Local Government Debt in China

Niu Cheng-zhe, Ma Jun-jun

(College of Economics and Management, Lanzhou University of Technology, Lanzhou 730050, China)

Abstract: In order to develop the economy and the large amount of local government borrowing, the rapid growth of local government debt has brought great debt risk and credit crisis to the society. The article reviews the results of the existing research, based on published statistical data, to analyze this phenomenon, and put forward the proposed solution.

Key words: local government; debt risk; risk prevention