

我国地方政府债务：危机还是转机？

一、我国地方政府债务的现状分析

20世纪90年代以来，随着市场化进程的加快，地方政府经历了分权改革，并逐渐开始介入经济领域。由于公共投资领域的不断深入、规模的不断扩大，给地方财政带来的压力也越来越大。随着经济的快速发展，我国的财政收入保持了长期稳定增长的趋势。实行分税制改革之后，我国财政收入由1994年的5 218.10亿元上升到了2014年的140 370.03亿元，在21年间增长了25.9倍。然而，在全国财政实力迅速壮大的同时，我们应当看到中央与地方在税收分配上存在的巨大差距，中央财政收入比例畸高，各级财政收支严重失衡，地方政府事权过大与财权不足之间的矛盾日益突出

审计署2013年12月底发布的审计公告显示，截至2013年6月底，地方政府负有偿还责任的债务108 859.17亿元，负有担保责任的债务26 655.77亿元，可能承担一定救助责任的债务43 393.72亿元。目前我国还是处于经济转轨阶段的发展中国家，与发达国家相比，由于信息披露、债务管理、法律制度等方面的不健全而导致的财政风险更大。更为重要的是，盲目扩张的地方政府债务反过来又对地方财政安全构成了一定的威胁。

二、我国地方政府债务产生的原因分析

（一）财政体制

财政分权是各国财政制度的普遍选择，世界经济的高速发展也证明了它是一种非常有效的财政制度。但是任何事物都有两面性，财政分权也不例外。在财政分权体制下，经济发展速度提高了，但也带来了地方政府的债务问题。举债投资发展经济是一把双刃剑，它可以促进经济的快速发展，也会产生很多负面影响。

我国在1994年进行了分税制改革，将税收权力在中央和地方之间进行划分。由于当时没有对各级政府的职能进行重新界定，出现了各级政府之间财权与事权不匹配的现象。分税制改革后，中央政府在事权基本不变的情形下，财政收入有了大幅的增加。而随着经济和社会的发展，地方政府的事权却在不断扩张，但对应的本级收入却不增反减，财权不断上移。因此，地方政府的财政收支缺口不断扩大且呈扩张趋势。在2014年新预算法出台之前，国家相关法律都明确规定地方政府不得发行债券。因此，地方政府只能通过融资平台公司等方式举借债务，满足财政支出的需要。

（二）政绩考核机制

政府与官员之间实际上是一种委托代理关系，地方政府是地方官员行使行政权力的载体和平台。作为“经济人”，地方政府官员除了要满足社会公共利益之外，同样会有追求自身利益的冲动，即追求金钱和政绩。我国地方政府干部考核主要以经济增长指标为准，即考核GDP指标。经济增长速度快的地方政府官员有更大的可能得到升迁，反之，则较容易失去晋升机会。这种唯“GDP”的政绩考核机制在无形中对地方政府官员形成了一种激励，促使他们不惜一切代价筹资进行基础设施建设，从而不断促进GDP的增长，而非经济的持续健康发展。地方政府的巨额债务就产生于这个过程中。

此外，我国地方政府官员实行任期制，普遍来看任期也较短，一般来说上届政府举借的债务会由下届或以后的政府进行偿还，这就强化了“前人借债，后人还债”的举债风。这种恶性循环给地方政府的财政安全带来了威胁，也不符合可持续发展的要求。这说明我国地方政府举借债务的权利与偿还债务的责任在时间上不统一，这种时间上的权责分离给当下举借债务的地方政府更大的动机去举债。因此，要解决地方政府债务问题，就要从根源入手，改变地方政府债务权责分离的现状，将地方政府负债作为政绩考核的重要指标，做到权责统一，引导地方政府形成正确的举债观和政绩观，维护地方政府的财政安全 and 经济稳定。

（三）预算软约束

(3) ‘숨방망이’식 예산 제약

2014年新《预算法》出台之前，我国不允许地方政府发债。相关法规也明确规定：“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。”1997年发生东南亚金融危机，为了应对危机、刺激经济增长，中央代地方发行政府债券，大大增加了地方政府的债务负担。2008年全球金融危机爆发，中央出台四万亿刺激方案，并要求地方提供配套资金，给地方政府带来了巨大的财政压力。由于无法通过发债来筹资，地方政府又存在巨大的财政收支缺口，只能通过融资平台的方式大量筹集资金，各地方政府债务出现迅速膨胀。由于融资平台举借的债务不会被纳入政府的预算管理，因而透明度较低，产生了较大的风险隐患。

在我国地方政府债务的举债主体中，地方融资平台是排在第一位的，它承担了大部分的基础设施建设等公共产品投资的重任，其性质相当于国有企业。所以，当融资平台发生亏损或无法偿还债务时，作为担保人的地方政府就要负责偿还其负有的债务，从而使得地方政府原本的或有隐性债务变成必须偿还的显性债务，而中央政府无疑会对地方政府债务进行兜底，使得地方政府在举债时较少考虑利息、偿还等问题。这种预算软约束容易导致地方政府盲目举债，从而使得债务规模不断扩大。

三、我国地方政府债务的危机与转机

（一）发行地方政府债券

关于地方政府债券主要有以下两个突破。

一是新预算法赋予省级政府发债的权利。虽然目前实施起来还有很多限制，但是这为地方政府债务问题的未来打开了一扇大门，今后地方政府债务将被分类纳入预算管理，接受人大和社会各界的监督，这有利于提高地方政府债务的透明度，加强对地方举债行为的监管。2015年，全国人大批准新增地方政府债券6 000亿元。2016年，全国人大批准新增地方政府债务限额11 800亿元，较好贯彻了中央积极财政政策的要求。新增债券资金5 800亿元将为地方“稳增长”提供有力支持。

二是发行地方政府债券置换存量债务。地方政府存量债务置换是在财政部甄别存量债务的基础上，把地方政府的短期、高息债务，如银行贷款、理财产品等，置换为中长期、低成本的地方政府债券。2015年8月，根据全国人大常委会批准的《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》

显示，截至 2014 年年末，经过甄别清理的全国地方政府债务余额高达 15.4 万亿元。2015 年，财政部下达了三批置换债券额度共 3.2 万亿元。这有效降低了地方利息负担，缓解了部分地区偿债压力，也为地方将更多资金用于重点项目建设提供了可能。

（二）推广PPP模式

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》和《国务院关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》出台以来，各地方政府大力推广政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership，以下简称PPP），取得了一定的成效。

PPP模式产生由来已久，只是最近几年才被广泛热议。我国地方政府债务出现并不断扩大主要是因为地方财政收入无法满足财政支出的需要，而地方财政支出大部分用于基础设施、公共事业等项目的建设。探求私人部门如何更好参与到公共部门投资领域，对缓解地方政府债务来说无疑是一个利好。在公共投资领域，通过私人资本和公共资本的良性竞争，可以提高公共资本的运作效率和项目整体的质量水平。北京地铁四号线就是目前国内应用PPP模式较为成功的案例。

我们在看到PPP模式广阔前景的同时，也要警惕不合理利用私人资本有可能产生的风险。目前，很多地方政府官员对PPP模式存在认识误区，对可能存在的风险没有清晰的认识，为了追求政绩，一味通过PPP融资来进行基础设施建设。我们要认清PPP模式是以长期合同的形式存在的，风险依然存在。PPP模式是私人资本和公共资本的合作，并非完全的私人化，因此，地方政府在PPP项目建设中不能缺位，不能完全依赖私人部门进行管理和运作。目前，PPP模式在我国还处于初级发展阶段，要尽快制定完善相关的法律法规，各地要根据自身实际情况选择合适的PPP模式。