

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.02.07

# 我国地方债务风险隐患、成因及化解对策\*

马改艳

(福建农林大学 金山学院,福州 350002)

**摘要:**当前,我国地方债务的规模已十分庞大,并呈现不断扩张的趋势,不但偿债压力大、债务结构不合理,而且债务隐性化趋势明显、管理混乱,存在较大的风险隐患。我国地方债务的累积及其风险的扩张,将阻碍经济发展方式的转变,降低经济发展质量,对私人投资产生“挤出效应”,使经济保持较高的通胀率,引发高房价问题,不利于收入分配的改革,并恶化政府和金融体系的信用。地方债务风险的成因是多元的,包括财政体制、预算软约束、地方财政收入增长困难、投资拉动型的增长方式、政绩考核机制等。控制和化解地方债务风险,在短期可通过资产证券化、引进民间资本和出售地方国有资产方式快速筹集偿债资金以尽快偿债;在长期则必须进行实质性改革,如构建市场化的地方政府融资机制、转变政府职能、改革分税体制、加强中央政府对地方政府举债管理约束、建立债务风险预警机制等。

**关键词:**地方政府债务;债务风险;债务结构;债务隐性化;财政体制;预算软约束;地方财政收入;财政管理体制;政绩考核机制;债务风险预警机制

中图分类号:F812.7

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)02-0065-11

## 一、引言

“地方债务危机”这一话题近期持续升温,越来越引发人们的关注和讨论。学术界对我国地方债务的研究主要集中在以下方面:一是关于地方债务的概念。目前存在着地方政府债务和地方政府性债务两个定义(赵全厚等,2011;张远,2011)。地方政府债务是指地方政府直接举借的债务,地方政府性债务不仅指地方政府直接举借的债务,还包括政府融资平台公司、公用事业单位、经费补助单位举借的部分债务。二是关于地方债务的成因。彭文生等(2011)、贾康(2011)认为我国地方债务产生的主要原因是由于中央政府与地方政府财权事权不对等,张文君(2011)认为我国地方债务产生的主要

原因是干部考核机制不科学、指标不合理,林毅夫等(2004)、时红秀(2010)认为地方债务是由预算软约束导致的。三是关于地方债务的管理。莫兰琼等(2012)从短期与长期两个层面提出地方政府债务管理的措施。从短期看可通过引进民间资本和通过资产证券化等方式缓解地方政府债务风险问题;而从长期看则要进行制度性的改革,如改革国家财政管理体制、改革政府官员绩效考核机制、界定政府与市场的关系等。四是关于国外地方债务管理经验的研究。张志华等(2008)对德国、澳大利亚、英国、日本、法国以及印度等国的地方债务管理情况进行了系统的研究,指出多数国家对地方政府

\* 收稿日期:2013-12-27;修回日期:2013-02-01

基金项目:福建省教育厅人文社科项目(JB12457S)

作者简介:马改艳(1981—),女,陕西延安人;讲师,博士,在福建农林大学金山学院任教,主要从事农业经济理论与政策研究;Tel:13107680939,E-mail:554100074@qq.com。

举债的范围进行了限定,即只能举借内债,并且地方政府举债只能用于基础性和公益性投资项目;章江益(2009)就中美两国地方政府在财政分权条件下的负债需求、负债方式、债务风险及控制机制等方面进行了比较,提出了应当允许地方以规范的方式进行举债,加强债务管理,从根本上解决我国地方政府债务问题的建议。

不管地方债务规模有多大,问题是地方政府能否还完这些债务,如果地方政府偿还不了这些累积的债务,就足以掀起一场巨大金融危机,这才是地方债务问题的关键。因此,更应关注地方债的风险问题。然而,目前国内关于地方债务风险的研究并不系统,尤其是对于地方债务危机一旦爆发会引发哪些后果?地方债务风险的成因是什么?如何有效防范和控制地方债务风险?缺乏深入分析。有鉴于此,本文在借鉴现有研究的基础上,对我国地方债务存在的风险隐患、可能引发的后果以及地方债务风险的成因和化解措施进行了系统讨论,以期能起到抛砖引玉的作用,引发学界与政府部门的思考,及早防范与化解我国地方债务风险。

## 二、我国地方债务存在的风险隐患

我国尽管有《预算法》和《担保法》的限制,但由于现行财政体制的缺陷,地方政府在追求经济增长而遭遇资金瓶颈时,通过变相的方式,或公开或隐蔽地举借了大量的债务。特别是2008年以来,我国实行了双松的政策以缓解国际金融危机的冲击,这进一步膨胀了地方政府的举债动机,地方政府的举债行为几乎到了无法控制的地步,地方债务存在着巨大的风险隐患。

### 1. 债务规模大,偿债压力大

根据审计署2013年对36个地区(15个省及其所属的15个省会城市、3个直辖市及其所属的3个市辖区)的2011年和2012年政府性债务的审计,被审计的省市自治区地方债务总额共计38475.81亿元,比2010年增长12.94%。其中,9个省会城市负有偿还责任的债务率超过100%,最高的达188.95%(如果再加上政府负有担保责任的债务,债务率最高的达219.57%)。此次被审计的地区2010年底的债务余

额占全国地方债务总额的31.79%,按其占比估算,全国地方政府债务为12.1万亿。不过,这显然低估了地方债务的规模,因为此次被审计的地区大多为发达省区,债务问题没其他地区严重。有研究认为,目前我国各层级地方政府负担的直接债务的规模所占GDP的比重大约为10%~15%,如再加上难以估计和计算的地方隐性债务和或有债务,地方政府的负债规模会更大。比如,世界银行的研究报告曾估计,我国地方政府的或有债务占GDP的比例在50%以上,我国经济学界的估计则为45%左右。尽管或有债务数据有一定的差距,但是债务规模巨大已成为不争的事实(莫兰琼等,2012)。如此大规模的地方债务隐藏着偿还风险,其表现在:

(1)一些地方政府负有偿还责任的债务负担较重。2010年底,有78个市级和99个县级政府负有偿还责任债务的债务率高于100%;由于偿债能力不足,部分地方政府只能举新债还旧债,截至2010年底,有22个市级政府和20个县级政府的借新还旧率超过20%。

(2)大多数地方政府偿还债务依赖土地出让收入。2010年底,承诺用土地出让收入偿还债务的余额有254763.51亿元,共涉及12个省级、307个市级和1131个县级政府。然而,以卖地收入偿还债务这种方式正在遭遇房地产市场调控的影响,一旦房地产泡沫破裂,债务风险将集中爆发。

(3)地方债务资金的使用效率低下。目前,地方债多用于市政工程、交通运输、科教文卫、保障房建设、生态建设和环境保护等方面,其中投向市政工程和交通运输资金占比最大,分别占36.72%和24.89%(见表1)。而这些基础设施项目的偿还期较长,投资回报率低,甚至不可能产生经济效益(见表2,地方政府投资项目中盈利性项目与非盈利性项目各占约一半,偿还非盈利性项目的债务只能完全依靠财政资金),进而使得多数地方政府的偿债能力较差。在一些落后地区,未来几年可预见的财政收入难以大幅增长,一旦偿债期集中到来,这些政府债务则存在巨大的偿还风险,最后要由全社会埋单。假如资金的使用不规范,甚至挤占、挪用、闲置,则偿债风险势必增加(孙玉亮,2011)。

表1 2012年底地方政府性债务余额已支出投向情况表

	三类债务合计		政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		其他相关债务	
	债务额/亿元	比重/%	债务额/亿元	比重/%	债务额/亿元	比重/%	债务额/亿元	比重/%
市政建设	35 301.04	36.72	24 711.15	42.03	4 917.68	22.55	5 672.21	36.53
交通运输	23 924.46	24.89	8 717.74	14.83	10 769.62	49.39	4 437.10	28.58
土地收储	10 208.83	10.62	9 380.69	15.95	556.99	2.55	271.15	1.75
科教文卫、保障性住房	9 169.02	9.54	4 374.67	7.43	1 318.02	6.04	3 476.33	22.39
农林水利建设	4 584.10	4.77	3 273.78	5.57	874.53	4.01	435.79	2.81
生态建设和环境保护	2 733.15	2.84	1 932.03	3.29	408.72	1.85	397.40	2.56
化解地方金融风险	1 109.69	1.15	823.35	1.40	281.29	1.29	5.05	0.03
工业	1 282.87	1.33	681.18	1.16	579.46	2.66	22.23	0.14
能源	241.39	0.25	44.78	0.08	189.91	0.87	6.70	0.04
其他	7 575.89	7.89	4 858.12	8.26	1 915.40	8.79	802.37	5.17
合计	96 130.44	100.00	58 797.49	100.00	21 806.62	100.00	15 526.33	100.00

数据来源:审计署

表2 地方政府投资项目盈利性划分

	细项	投资项目比重/%	合计/%
盈利性较强	工业	1.33	12.20
	能源	0.25	
	土地收储	10.62	
盈利性较次	交通运输	24.89	24.89
非营利性	科教文卫及保障房	9.54	50.25
	生态建设及环境保护	2.84	
	市政建设	36.72	
	化解金融风险	1.15	

数据来源:审计署

## 2. 债务结构不合理,隐藏着风险隐患

(1)从地方债务的层级看,省级政府的债务问题较轻,而地县级政府债务问题就很严重。据2011年的审计署报告,2010年底全国地方债务余额中,省级政府占29.96%,市级政府占43.51%,县级政府占26.53%。一方面,越是基层,政府的财力越小,事

务支出越多,而且基层政府的债务投向多是公共基础设施建设,这些项目投资回收周期长、回报率低,由此导致基层政府积累了大量债务风险;另一方面,越是基层政府,其财权越小,偿债资金来源渠道越窄,偿债风险就越大。

(2)从地方债务的区域来看,不发达省区的地方债务风险较大。我们借鉴华泰证券的偿债能力与偿债意愿的二维评价体系,将我国30个省区分为四类:Ⅰ区(海南、吉林、河北、辽宁、内蒙古、黑龙江、山东、河南、山西、江西)不仅债务压力较低,而且偿付意愿相对较高;Ⅱ区(安徽、浙江、湖南、江苏、重庆)债务压力较重,但偿付意愿整体依然相对较高;Ⅲ区(宁夏、广东、广西、湖北、陕西)债务压力比Ⅱ区高,但偿付意愿有所降低;Ⅳ区(新疆、贵州、甘肃、青海、福建、四川、上海、天津、北京、云南)不仅债务压力较大,而且偿债意愿最低。上述分类可以看出,总体上,西部经济欠发达省份的偿债压力较大,且偿还意愿较低;东部沿海发达地区的债务压力较小,而且偿债意愿整体较高。

(3)从地方债务的类别看,风险性最高的或有债务占有相当大的比重(2012年底,或有债务的比重达到68.4%),地方债务呈现出“垃圾化”的趋势。所谓或有债务,是指事项的发生政府负有偿还责任的债务,如政府担保的债务。然而,根据《中华人民共和国担保法》的规定,国家机关不得作为保证人,那么,地方政府由担保责任而形成的或有债务从法律上讲是“不应该有的”。或有债务的比重过大会加大我国地方债务的风险,因为其具有很强的隐蔽性,它的具体数目难以精确衡量。同时,由于或有债务不是需要地方政府及时尽快偿还的直接债务,随着债务期限的推延,它的债务规模将越滚越大,

债务风险将不断膨胀。

(4)从地方债务期限来看,偿债期的集中到来也隐藏着偿债风险。根据审计署的审计结果,2010年底地方债务余额中,2011年、2012年到期偿还的债务占24.49%和17.17%,2013年至2015年到期偿还的债务分别占11.37%、9.28%和7.48%,2016年以后到期偿还的债务占30.21%(见表3)。中银国际(2011)的研究表明,从2011年底起五年期以上的融资平台贷款逐步进入还款高峰期,由此引致的偿还风险需要引起各方的重视。另外,我国未来偿还各种隐性债务的任务或压力也非常巨大,比如偿还货币超发的债务、偿还环境污染的债务。

表3 2010年底地方政府性债务未来偿债情况表

偿债年度	三类债务合计		政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		其他相关债务	
	债务额 /亿元	比重 /%	债务额 /亿元	比重 /%	债务额 /亿元	比重 /%	债务额 /亿元	比重 /%
2011	26 246.49	24.49	18 683.81	27.84	3 646.24	15.60	3 916.44	23.46
2012	18 402.48	17.17	12 982.52	19.35	2 972.07	12.72	2 447.89	14.66
2013	12 194.94	11.37	7 991.36	11.91	2 265.98	9.70	1 937.60	11.61
2014	9 941.39	9.28	6 177.01	9.20	2 273.31	9.73	1 491.07	8.92
2015	8 012.26	7.48	4 934.69	7.35	1 780.66	7.62	1 296.91	7.77
2016 及以后	32 377.35	30.21	16 340.12	24.35	1 043.48	44.63	5 605.75	33.58
合计	107 174.90	100.00	67 109.51	100.00	23 369.74	100.00	16 695.66	100.00

数据来源:审计署

(5)从地方债务资金来源看,地方政府融资带有明显的行政色彩,地方政府往往采取各种方式套取其直接控制的城市商业银行的资金。如根据2013年的审计署报告,在2012年底债务余额中,来自城市商业银行的占78.07%。然而,地方性的城市商业银行规模相对较小,其主要的放款对象是地方政府,如果地方政府不能偿还债务,就会加剧城市商业银行的风险。

(6)从举债主体看,存在多头举债的问题。多数地方不仅政府可以举债,其下属部门、事业单位也可以举债。如截至2010年底,1 164所地方所属普通高校和3 120家公立医院分别举债达2 635亿元和978亿元(温来成,2013)。多头举债更加增大了监管的难度,其中隐含的债务偿还风险不可小觑,亟须治理。

### 3. 债务隐性化趋势明显且管理混乱

在我国地方债务中,隐性债务占有很大的比例,占到38%,而且地方债务存在着显性债务隐性化的趋势。虽然我国《预算法》规定地方政府不得举债,但多数政府仍通过间接隐蔽的方式举借了大量债务。地方政府通用的间接举债方式有:一是委托方式,即政府把建设项目委托给企业或其他组织来建设经营,从而形成大量隐性债;二是提供担保或代为偿还的方式,仅此一项就占到债务规模的21.8%;三是依托融资平台公司举借债务,2012年底的债务余额中,融资平台公司举债总额占到45.67%。

此外,我国地方政府债务管理的制度和体系比较混乱,也是地方债务的风险隐患。比如,对地方



政府的举债行为监管不到位,对地方债务的规模无法做到准确计量、相关统计口径不一致,尚未建立地方政府举债资金使用绩效的评价机制,以及缺少债务风险预警与控制机制、相应的偿债机制和举债决策失误的责任机制,等等,加大了债务危机爆发的可能性。其中,地方政府隐性债务脱离政府预算,立法机关难以有效监督,则是最大的风险(温来成,2013)。

### 三、我国地方债务风险扩张的后果

任何事物都具有两面性,如果地方政府适度、合理地举债,则可以暂时缓解经济社会发展的资金压力,并对扩大内需、拉动民间投资均有积极效果。然而,地方政府盲目地大量举债,导致的债务急剧增长,则会对经济发展带来严重的连锁反应和骨牌效应。

#### 1. 阻碍经济发展方式的转变

长期以来,我国粗放型的发展模式,使得我国经济结构性问题日益突出,经济社会发展的代价也越来越大,因此,经济发展方式的转变已迫在眉睫。然而,由于地方债务规模过于庞大,地方政府为了偿还多年累积的债务,在创新乏力的背景下必然会持续传统的经济发展模式,允许那些高耗能、高污染的产业继续存在,因为这些产业贡献的税费是地方政府偿还债务的重要资金来源。因此,在地方政府债务持续扩张的背景下,我国经济发展模式的转变将被放缓。

#### 2. 降低经济发展质量,并使经济保持较高的通胀率

地方政府通过举债投资的公共项目收益率很低,尤其是一些重复建设项目有许多建成即亏损,我们随处可见的烂尾工程即是政府投资效益低的真实写照。比如,云桂铁路云南段项目,不但建设资金短缺,而且受民间高利贷的裹挟,项目一旦停工,则面临着巨大的付息压力(黄超,2013)。这些项目使当地财政背上了沉重的负担,造成了资源的错配,降低了经济发展的质量,恶化了经济发展的结构性矛盾,拖累了高新技术产业的发展。在地方政府推高地价继而抬高房价的情况下,加上国际因素的影响,当前我国的实体经济发展乏力,人口红利逐渐消失,而虚拟经济持续膨胀,使得我国经济

保持较高的通胀率。

#### 3. 不利于收入分配的改革

当前我国的收入分配改革已迫在眉睫,然而,由于地方财政收入中相当一部分来自于卖地收入,为了偿债,地方政府的卖地冲动更加强烈,这会降低房地产调控政策的效果。此外,为了偿债,政府必然会增加税费,地方政府“创收”及“与民争利”的动机会更加强烈。如果地方债务危机爆发,可能会影响地方政府对义务教育、养老保险、医疗保险、农业基础设施等公共产品的投入,甚至有可能拖欠养老金。这将不利于我国收入分配改革的推进,严重时将会影响社会稳定。

#### 4. 对私人投资产生“挤出效应”

由于连锁反应的影响,地方政府债务对投资总量的影响难以准确衡量,但地方债务的膨胀会对私人投资产生“挤出效应”,这需要我们重视。考虑到利率对于私人投资的影响,运用IS-LM模型,结合货币市场的均衡理论,我们就能够得到“挤出效应”的结论。如图1所示,我们假设政府扩大投资支出,从而使得投资储蓄曲线IS由 $IS_1$ 上升到 $IS_2$ ,在LM曲线未变动的情况下,利率水平和国民收入水平都相应的发生了变化,利率由 $r_1$ 上升到 $r_2$ ,国民收入由 $Y_1$ 上升到 $Y_2$ 。那么,如果利率没有发生改变,即如果我们仍旧以 $r_1$ 为参照,则国民收入水平增长到 $Y_3$ 。从 $Y_1$ 到 $Y_3$ 的增长,是我们不考虑利率对于私人投资的影响而得到的结论,显然,它大于从 $Y_1$ 到 $Y_2$ 的增加量。这是因为,由于政府投资支出的增加,会使得在货币供给未发生变化的情形下利率水平上升,从而会增加私人投资的成本,使得私人投资水平下降,下降的规模是“ $Y_3 - Y_2$ ”。由于这部分投资量的下降,将给国民收入造成一定的不利影响。

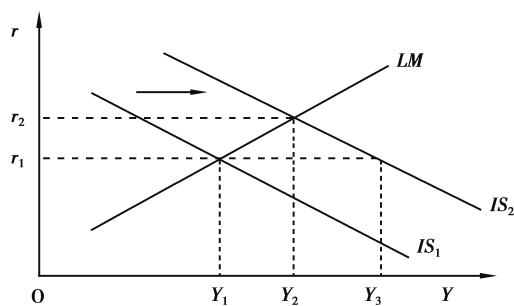


图1 政府投资支出的“挤出效应”

## 5. 引发高房价问题

在现行的财政体制下,绝大多数地方政府将增加财政收入的目光投向土地开发方面,土地出让收入已成为地方财政收入的最重要来源,它也逐渐成为地方政府偿债的主要资金来源。据央行和银监会披露,我国地方债务的90%要靠卖地收入来偿还。为了获取更多的土地出让收入以偿还债务,必然导致土地价格不断上涨,这扭曲了土地市场和房产市场的正常运行,助长了房价的攀升,房价太高已成为一个人都关注和讨论的社会问题。

## 6. 恶化政府和金融体系的信用

首先,地方政府过度举债会恶化政府公信力和政府形象。在一些财政紧缺而债务较重的地方,政府保工资、保运转的压力已十分沉重,很难偿付到期债务。不少基层政府疲于应付债主,频频打债务官司(我国已出现地方政府财政账户被查封的情况),这使得政府的公信力和形象不断下降,广大公众认为自身债务问题没有解决好的政府,必然缺乏提供公共物品和发展经济的能力(申富,2013)。

其次,地方债务扩张也会带来金融体系的信用风险。我国一半以上的地方债务是通过融资平台向银行的贷款,而且该项贷款规模逐年攀升,地方债务风险向金融机构的转嫁导致了地方金融机构财务状况持续恶化。同时,地方政府为了获得贷款,大作土地文章,推高了银行放款的杠杆率,一旦土地政策发生变化,房地产市场泡沫破裂,将导致银行发放的贷款无法回收,对银行业造成严重的冲击。从银行监管的角度来看,目前我国的金融监管体系尚不健全,这就更加大了银行体系遭遇风险的可能性。有数据显示,地方融资平台的不良贷款比率已达到20%左右(王姝,2013)。

最后,地方债务扩张可能会影响到我国整个财政系统的安全。我国的政治体制决定了中央政府与地方政府是“父子”关系,地方政府无法偿还的债务,中央政府责无旁贷地要替其埋单(地方政府留给银行的不良贷款通常靠中央政府来核销),由此会使一个地区的债务风险通过债务传导机制产生蝴蝶效应,最终全国范围内的财政安全可能会受到影响(衣瑛杰,2010),宏观经济将有“硬着陆”的风险。

## 四、我国地方债务风险的成因

我国地方债务风险的成因与希腊债务危机有本质区别,这里有必要分析一下希腊债务危机爆发的原因,以与我国地方债务风险的原因作对比,从而使我们提出有针对性的措施来化解我国的地方债务风险。希腊债务危机的原因有:一是欧元区“一刀切”的货币政策,不允许各成员国独立“创造货币”,其成员国只能依赖财政政策;而欧盟又没有相关措施激励各国削减财政赤字,各国财政赤字不断膨胀,呈“滚雪球”的增长态势,希腊政府也不例外(衣瑛杰,2010)。二是希腊是高福利国家,其财政支出规模长期得不到有效控制,造成财政赤字非常严重,最终引发债务危机。危机爆发前,希腊人平均退休年龄为53岁,每年还有5周的带薪休假。此外,希腊的公务员队伍非常庞大,全国20%的人口是公务员,其福利待遇非常高,每月薪酬为1300欧元,并且终身任职,但工作效率极其低下,这严重吞噬了国家的财政。三是希腊的实体经济疲软,政府财源受限(程实,2010)。希腊政府既不能开源,又不能节流,再加上受美国次贷危机和国际炒家疯狂做空希腊债券的影响,希腊债务危机爆发是迟早的事情。而我国规模庞大的地方债务表面上看是由宽松货币政策引致的,但更主要地是由体制问题所致。

### 1. 现行财政体制是地方债务问题形成的根本原因

1994年的分税制改革使得中央政府的财权更为集中而事权相对下降,地方政府的财权相对减少而事权则不断加大。中央政府税收比重过高,地方政府缺乏可持续发展的财政汲取能力。中央政府负责国防、外交、转移支付、战略性开发等预算开支,而地方政府则负责提供普通教育、社会保障、环境保护等一系列纯粹的公共服务。据财政部数据显示,2012年,中央财政收入55920亿元,占财政总收入的49.5%;地方财政收入61290亿元,占财政总收入的50.5%。中央财政支出64148亿元,占财政总支出的37.9%;地方财政支出105281亿元,占财政总支出的63.1%(见表4)。另外,我国还没有建立起科学合理的政府间转移支付制度,地方政府的财政资金缺口,往往无法通过中央的转移支付得到弥补,迫使地方政府通过举债来寻找资金来源。

表4 1994—2012年部分年份我国中央与地方政府财政收支比例及自给率/%

		1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
财政收入	中央	55.70	49.40	49.50	52.20	55.00	54.90	52.80	53.30	51.10	49.50
	地方	44.30	50.60	50.50	47.80	45.00	45.10	47.20	46.70	48.90	50.50
财政支出	中央	30.30	27.10	28.90	34.70	30.70	27.70	24.70	21.30	17.80	37.90
	地方	69.70	72.90	71.10	65.30	69.30	72.30	75.30	78.70	82.20	63.10
自给率	中央	1.66	1.70	1.57	1.27	1.53	1.84	2.05	2.45	2.65	1.31
	地方	0.57	0.65	0.65	0.62	0.56	0.58	0.60	0.58	0.55	0.80

数据来源:据各年《中国统计年鉴》整理

## 2. 预算软约束助长了地方政府举债行为

(1) 中央政府对地方政府举债存在预算软约束。在我国,一方面,一旦地方政府有财政危机,中央政府会作为兜底人为地方政府提供了隐性担保。这种救助预期使得地方政府举债的潜在成本和收益不对称,导致地方政府产生过度举债的冲动。另一方面,地方政府的决策者在任期内举借的债务,大多是其任期结束后偿还,这样使得举债决策者并不承担债务偿还的责任,这也必然助长地方政府举债的积极性。

(2) 银行和其他金融机构推波助澜。银行和其他金融机构对地方政府举债的预算软约束是地方债务问题形成的另一个重要原因。在我国,商业银行和金融机构大多是国有控股企业,与当地政府有着千丝万缕的联系,使得地方政府在获得贷款方面具有天然的优势,地方债务的近80%来自商业银行和金融机构的贷款(莫兰琼,2012)。由于有政府部门的担保,银行和金融机构在给融资平台公司或政府所属企业提供资金时往往放松审查标准,金融体系的预算软约束使得地方政府的大部分债务收支未纳入预算管理,这既不利于政府资金的有效配置和利用,也不利于地方政府控制债务规模。

## 3. 地方财政收入增长面临困难,迫使地方政府走负债道路

受我国乡镇企业发展放缓和宏观经济调控的影响,地方政府财政收入增长遭遇瓶颈,在地方财力不足的情况下发展社会事业难免走负债的路子。

一是我国乡镇企业“村村点火、处处冒烟”的经营方式面临极大挑战,多数乡镇企业属于加工行业,规模小、经营成本大,在大中型企业成长起来

后,其发展空间被严重挤压,乡镇企业纷纷破产倒闭。而乡镇企业多是地方政府的主要财源,它的倒闭给地方财政收入带来了严重影响。

二是中央出台的税收减免政策直接影响了地方财力,如固定资产投资方向调节税免征、屠宰税取消、营业税起征点提高等,使地方财政实力严重受损。

三是楼市调控可能恶化债务风险。很多地方政府都是用卖地收入作为地方债的还款来源和保障,但这种偿债模式正在遭遇房地产市场调控的影响。当土地市场低迷的时候,地方政府就可能无法偿还债务,只能将债务不断累积或通过“以新还旧”的方式将问题推延。2013年的审计报告披露,2012年底,4个省本级、17个省会城市以土地出让收入为偿债来源的债务余额7746.97亿元,占这些地区政府负有偿还责任债务余额的54.64%;这些地区2012年以土地出让收入作为偿债来源的债务需偿还本息2315.73亿元,为当年可支配土地出让收入的1.25倍(王姝,2013)。

四是我国实体经济近年来走下坡路,尤其是2008年美国次贷危机后,出口经济受到严重影响,东南沿海经济较发达省份的经济增长面临重大挑战。地方要稳投资、稳增长,投资力度只可能加大不可能减小,如果不加以控制,地方债务将会继续膨胀。

五是我国人口红利逐渐消失,迫切需要地方政府尽快转变经济发展方式,否则地方债务的规模及偿债压力势必将继续增大。另外,美国近来在收紧货币政策,有可能使我国房地产泡沫破裂,这势必会影响到地方政府的财政收入,进而加大债务风险,特别是那些房地产泡沫比较大的地区。



#### 4. 投资拉动型的增长方式刺激地方政府纷纷举债

长期以来,拉动我国经济增长的主要是政府投资“这架马车”。特别是2008年以后,为应对国际金融危机的影响,中央政府推出了4万亿经济刺激计划用于“铁公基”项目建设,中央给地方政府明确规定了资金配套比例,在此背景下,地方政府被迫依托原有的城投公司和新建的投融资公司大量举债,以解决资金困境,导致2008年以后地方债务呈“井喷”之势。再加上许多基础设施建设项目商业化程度并不高,直接影响其未来收益,而且大型项目通常耗资巨大、回收期较长,难以保证到期时的债务偿还能力。因此,投资拉动型的增长方式是导致地方政府债务不断增加的重要原因。

#### 5. 在现行政绩考核机制的指挥棒作用下地方政府大规模举债

当前,我国的地方发展评价机制和干部考核机制把GDP的高速增长作为衡量地方领导干部政绩的最重要指标,致使地方领导干部为追求GDP的增长而不计成本地盲目投资,在地方财力有限的情况下只能依靠举借债务筹集建设资金。而且,地方政府在投资“政绩工程”的过程中不注重资金使用效率,随着债务风险的累积,极有可能诱发债务危机。

### 五、化解我国地方债务风险的措施

由上文分析可以看出,化解我国地方债务风险已刻不容缓。虽然以希腊债务危机为代表的欧债危机与我国地方债务风险的成因存在差异,但无论是欧洲还是中国,均需采取实质性改革。对希腊等国来说,根本措施是改革长期以来形成的高福利制度,以及寻找国民经济新的增长点,开源节流双管齐下才能从根本上解决债务危机。同时,无论是希腊等国还是中国,这些治本之策,实行起来异常艰难,它不可能通过快刀斩乱麻的方式得到解决,因为其牵涉到盘根错节的政府管理体制和利益集团的此消彼长。因此,化解我国地方债务风险需要中央政府和地方政府理清思路,分清主次先后,循序渐进地采取短期和长期的措施妥善处理存量债务,严格控制新增债务,防范和化解可能出现的债务风险。

#### 1. 短期措施

(1) 将地方融资平台贷款进行资产证券化。目

前最现实的手段是将地方融资平台贷款进行资产证券化,全面的贷款证券化将是非常现实的“腾挪手段”。对于那些地方债务问题较轻的东部沿海省份,对巨大的地方融资平台贷款进行资产证券化将是解决地方债务问题的“及时雨”。一是将地方政府债务通过资产证券化方式打包销售出去。二是发行基础设施项目资产支持证券。具体做法是,地方政府将融资平台产生的债务进行分级剥离,将那些流动性较差、但可以产生稳定可预见现金收入的资产(如公路桥梁收费权、租约、抵押贷款等)或资产组合,通过一定的结构重组,进而转化成有未来现金流作为担保的、可自由流通的证券在金融市场进行交易(李经纬,2012),从而化解政府融资平台违约风险。资产证券化对于银行系统来说,也是有很多好处的,它一方面可以解决资本金不足的问题,另一方面也可以帮助银行来管理其风险。

(2) 引进民间资本。当前,我国民间资本充裕,但面临投资渠道狭窄的问题。因此,地方政府应该利用这个特点,充分调动民间资本承接部分地方债务的积极性,这样既降低地方债务风险,又使得民间资本找到了投资渠道,真正实现双赢。比如,让民间资本参与政府公共领域经营性项目的投资,推进市政公用事业产业化,将城市公用事业所有权和经营管理权进行有效剥离,吸引各种民间资金直接投资建设和经营,如桥梁、水厂、公路、机场等,可采取BOT、TOT、PPP等方式,筹措建设资金,从而有效分散地方政府的责任和债务风险(贾康等,2010)。

(3) 出售部分地方国有资产。解决地方债务的另一个短期措施是出售国有资产,如希腊计划出售数10亿美元的国有资产,包括机场、高速公路、国有企业、银行、房地产以及赌博许可证等资产,回笼资金可达500亿欧元。我国正处于经济转型期,各级地方政府手中拥有大量国有资产,只要出售部分国有资产,地方债务问题可在一定程度上得到解决。出售国有资产,一是可以解决地方政府债务缠身的燃眉之急,二是可以杜绝地方政府与民争利,三是可以使地方政府摆脱既是债权人又是债务人的尴尬境地。如果面对地方债务困境,中央政府再予以包揽,那么地方政府举债的冲动将再度提高。因此,出售地方国有资产是短期内解决债务危机的有效措施。



## 2. 长期措施

短期措施只是应急之策,它不能从根本上化解我国地方债务风险,要在根本上解决地方债务问题,防止发生地方债务危机,需要做出实质性改革,从体制机制上铲除滋生债务风险的因素。同时,在采取相关措施时也需借鉴国外地方债务管理的成熟经验,以使我们少走弯路、少付代价。

(1) 构建市场化的地方政府融资机制。当前的地方债务具有浓厚的行政色彩,市场机制发挥的作用有限。因此,引入市场机制,发挥市场的监督与资源配置作用,以一个更加市场化的融资方式取代以土地财政为主的融资模式,构建一个更加规范、透明的地方政府融资机制对防范和化解地方债务风险十分重要。要化解地方债务的风险,堵不如疏。虽然我国目前不允许地方政府发债(在上海、浙江、广东和深圳四个省市做试点),但绝大多数地方政府依旧债务缠身,并将债务风险集中在银行系统,这样还不如学习借鉴美国和德国的做法,赋予地方政府发债权,比如发行市政券或经济建设券,让地方政府进入资本市场融资,并建立市场化定价和信用评级等市场化约束机制。中央政府要做的是进行风险评估和总量控制,规定地方政府发行市政债时要将发债资金投入的项目、工期、收益等信息全都公之于众,债务本息由未来项目完成后的盈利归还。同时,按照不同债务品种将债务分类也至关重要,公益性的项目,如教育、保障房建设、棚户区改造等,可由发行地方债来筹集资金解决;而营利性的项目,地方政府要逐渐退出,交给市场去经营。此外,对于一些没有国有资产出售计划的地方政府,或者财政收入增长乏力的地方政府,就要减少或不能发行地方债(胡光辉,2008)。

(2) 以改革地方政府官员政绩考核机制为突破口继续转变政府职能。政府职能转换不到位是地方债务形成的一个深层次原因,政府应该是提供公共产品的服务型政府,而非“建设型”政府;政府应该是有限型政府,而非全能型政府。因此,我们应明确公共财政的投资方向,将那些本可由市场机制解决的问题逐步从政府财政的供给范围中剥离出去。长期以来,地方政府在经济建设领域投入了大量资金,而忽视了对基础教育、医疗卫生以及环境保护等领域的投资,从而导致基础设施建设大量欠

账的问题。如果政府要偿还这笔债务,即使不考虑各地政府时不时冒出的“政绩工程”等各种问题,也可能造成过度举债的问题。“十八届三中全会”强调要继续完善官员政绩考核机制,通过调整政绩考核标准来引导政府行为的转变。因此,要改革现行“以GDP论英雄”以及“重政绩考核、轻债务考核”的政绩考核机制,有效遏制地方官员“寅吃卯粮,透支建设”的投资冲动。加强对地方官员的离任审计,建议干部考核机制把举债、偿债、资金使用等方面的指标纳入考核指标体系,使得消赤减债情况与官员的提拔重用挂钩。还应建立政府债务资金使用的绩效评价机制,从整体上提高政府配置资源的效率;同时,培育新的税源,以增加地方政府的财政收入,增强地方政府的偿债能力(胡光辉,2008)。

(3) 建立事权财权对等的财政管理体制。地方政府债务问题从根本上来说是由中央与地方在财权、事权分配上不合理造成的。因此,一是要深化我国税收制度改革,形成合理科学的税种划分与税收分摊格局,构建中央与地方政府分工合理的公共服务供给体制。二是完善我国转移支付制度,使得转移支付一般化和透明化。改变“基数法”的转移支付公式,引入按客观因素测定标准收入和标准支出的透支转移支付公式,整顿专项转移,加大对贫困地区基层政府的转移支付力度,增加地方政府的财政能力。

(4) 加强中央对地方政府举债行为的监督约束。由于目前我国的金融市场不完善、不成熟,所以不能像加拿大、美国等金融市场高度发达的国家采用市场约束模式进行地方债务管理,而要依靠强有力的中央政府来管理地方政府债务。同时,针对我国市场经济还未真正建立,法制环境尚未真正培育起来的现实状况,单纯采用像挪威、意大利等国通过中央或联邦政府明确的法律条款来控制地方政府举债的做法在我国也不符合实际,而只能采用法制约束和行政约束相结合的做法。另外,像比利时、澳大利亚等国采取的中央政府与地方政府合作治理地方债务的模式在我国也不适用,因为我国自古以来是单一制的、中央集权的国家,中央政府与地方政府相比具有绝对的权力,在政府债务管理时,地方政府不可能与中央政府讨价还价(李青等,2013)。因此,我国只能采用以中央政府为主的、法

制约束与行政约束相结合的治理模式,在预算透明化改革的期待中,可在以中央政府控制为主的前提下,适当引入中央与地方政府合作治理的模式进行地方债务管理(谢群,2013)。针对现在我国中央政府对地方政府举债约束和监督力度不够的问题,首先,要尽快修改《预算法》,将地方债务纳入预算管理范围,并实行科学的政府投资决策机制和决策失误责任追究机制,确立“谁举债,谁偿还”的原则。其次,要加强医院、学校等公共机构的债务管理,凡是政府出资的公共机构向银行贷款,必须纳入本级财政预算统一管理(李永刚,2011)。再次,要继续清理整合现有融资平台公司,对保留下来的融资平台公司,银行、财政、审计等各部门必须强化监督管理。当然,由于各地情况不同,对于地方政府的融资行为需要区别对待,尤其是对地方融资平台的清理不能搞“一刀切”,需要根据地方情况区别对待。比如对于经济发达省份的融资平台,若经营规范可转制为公司;对于经济欠发达的省份,需要将融资平台与地方政府进行适当剥离(林建设,2011)。最后,应鼓励信用评价机构对地方政府进行信用评级,以加强市场和社会对地方政府举债行为的监督和约束(中国工商银行投资银行部课题组,2011)。

(5) 尽快建立地方债务风险预警机制。风险预警机制是防范地方债务危机的先行者,虽然目前我国还没有发生地方债务危机,但为了防患于未然,有必要借鉴美国俄亥俄州模式和哥伦比亚“红绿灯”模式,尽快建立债务风险预警机制,对偿债率、负债率、借债率和债务依存度等指标设置警戒区域,一旦债务规模接近警戒线,及时向政府发出预警。美国俄亥俄州把地方债务的风险水平根据相关指标进行划分,风险水平较高者进入“预警名单”,风险水平最高的进入“危机名单”。而哥伦比亚通过建立流动性指标和持续性指标,并根据这些指标把地方债务分为不同亮灯区间,不同的区间地方政府举债的权限不同(易千,2013)。美国俄亥俄州模式或哥伦比亚“红绿灯”模式是非常简单实用的风险预警机制,能给我国地方债务管理提供很多启发与借鉴。

然而,这些措施最终还是要依赖于我国金融市场化改革的深化。只有进一步推进金融的市场化改革,促进银行等金融机构服务与经营水平的大幅

提升,地方融资平台这一类债务机构才可能实现市场化运行。

#### 参考文献:

- 程实.2010.希腊危机对全球实体经济的影响[N].第一财经日报,2010-05-26.
- 胡光辉.2008.地方政府性债务危机预警与控制研究[D].吉林大学博士论文.
- 黄超.2013.云桂铁路云南段重点项目完成过半[N].云南信息报,2013-08-20.
- 贾康.2011.重视地方债形成的体制性原因[J].今日中国论坛(8):50.
- 贾康,刘微,张立承,石英华,孙洁.2010.我国地方政府债务风险和对策[J].经济研究参考(14):2-28.
- 李经纬.2012.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.
- 李青,韩立辉.2013.地方债务管理模式的选择:理论框架、国际比较及启示[J].中国行政管理(1):84-88.
- 李永刚.2011.地方政府债务规模影响因素及化解对策[J].中南财经政法大学学报(6):1-6.
- 林建设.2011.中国地方政府债务问题研究[D].东北财经大学博士论文.
- 林毅夫,李志赞.2004.政策性负担、道德风险与预算软约束[J].经济研究(2):24-30.
- 莫兰琼,陶凌云.2012.我国地方政府债务问题分析[J].上海经济研究(8):100-108.
- 彭文生,赵扬.2011.地方债务牵涉政府职能转换[J].金融发展评论(10):23-28.
- 申富.2012.地方债务风险问题研究[J].十堰职业技术学院学报(3):60-62.
- 时红秀.2010.地方政府债务规模究竟有多大?[N].中国经济时报,2010-07-05.
- 孙玉亮.2011.我国地方政府债务规模及可持续性研究[J].山西财经大学学报(S3):55-67.
- 王姝.2013.审计署摸底全国政府债务[N].新京报,2013-07-29.
- 温来成.2013.政府经济学[M].北京:北京大学出版社.
- 谢群.2013.中国地方政府债务研究[D].财政部财政科学研究所博士论文.
- 易千.2013.主要发达国家政府债务规模和风险问题研究[D].财政部财政科学研究所博士论文.
- 衣瑛杰.2010.希腊债务危机对我国地方债务处置之借鉴[J].西部金融(11):26-27.
- 赵全厚,孙昊旻.2011.我国政府债务概念辨析[J].经济研究参考(10):42-45.

- 张文君.2011.晋升博弈、政绩考核与地方政府债务扩张[J].上海金融学院学报(5):72-77.
- 张远.2011.欧洲主权债务危机对我国地方政府债务管理的启示[J].银行家(11):70-72.
- 张志华,周娅,尹李峰,吕伟,刘谊,闫晓茗.2008.国外地方政府债务管理情况综述[J].经济研究参考(22):15-20.
- 章江益.2009.财政分权条件下的地方政府负债——美国市政公债制度研究[M].北京:中国财政经济出版社.
- 中银国际.2011.聚焦中国银行业:地方政府债务风险[R].中银国际证券有限责任公司.
- 中国工商银行投资银行部课题组.2011.地方政府债务风险的衡量、分布与防范[J].金融论坛(1):14-24.

## Potential Risk, Causes and Solving Measures for China's Local Governmental Debt

MA Gai-yan

(*Jinshan College, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China*)

**Abstract:** At present, China's local governmental debt scale is huge, demonstrates the trend of continuously expanding, and has bigger potential risk such as debt payback pressure, unreasonable debt structure, obvious debt implicitness trend and disordered management. The accumulation and risk expansion of China's local governmental debt will head off the economic development pattern transition, reduce economic development quality, produce "squeezing out effect" on private investment, make the economy hold higher inflation rate, trigger higher housing price, be harmful to the reform of income distribution and deteriorate the credit of governments and financial system. The causes for local governmental debt are diversified, including financial system, budget soft-constraint, difficult local government finance increase, investment-driven-style economic growth mode, local carders' political performance evaluation mechanism and so on. Local governmental debt risk can be controlled and solved by rapidly raising the money mechanism for debt payback in short-term such as assets securitization, introduction to private investment and selling state-owned assets, by necessarily implementing practical reform in long-term such as building market-oriented local governmental financing mechanism, changing governmental duty, reforming system of tax distribution, enhancing the management of central government on local governmental debt, building early-warning system for debt risk and so on.

**Key words:** local governmental debt; debt risk; debt structure; debt implicitness; financial system; budget soft-constraint; local financial revenue; financial management system; political performance evaluation mechanism; early-warning mechanism for debt risk

**CLC number:** F812.7

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2014)02-0065-11

(编辑:南北,段文娟)