

地方政府债务风险成因及防范化解

李淑芳 熊傲然

(中共湖北省委党校,武汉 430022)

内容提要:近年来,我国地方政府债务风险虽然总体可控,但局部地区风险已经凸显。从调研情况来看,西部地区虽然在负债规模上并不大,但负债率总体上高于东部和中部地区,面临的债务风险也将更大。地方政府债务风险成因主要源于技术、意识和制度三个方面。但当前防范化解地方政府债务风险的策略多偏重于宏观政策层面,可供地方政府操作的技术方案较为缺乏。通过建立综合财务报告制度、建立仲裁法庭清理地方隐性债务、探索政府债务重组等方式化解存量债务风险,通过建立政府债务风险预警和响应系统、建立政府财政信息共享系统、完善绩效考核制度、加强干部教育、完善财政制度等方式防范新增债务风险,同时警惕次生风险,是防范化解地方政府债务风险、实现高质量发展的可操作性方案。

关键词:地方政府债务 风险防范 技术路径

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0082-08

一、导论

十九大报告明确表示将防范化解重大风险列为“三大攻坚战”之首,而防范化解地方政府债务风险是风险防控的重点。党的十八大以来,国家多次在重大会议上提出要防范化解地方政府债务风险,牢牢守住地方政府债务风险底线。在新时代,结合各地方政府在防范化解债务风险方面的有益经验,探索防范化解地方政府债务风险的路径,对实现经济可持续发展具有重要意义。

国内外学者对地方政府债务风险研究的侧重

点有所不同。国内学术界的研究重点主要集中在地方政府债务规模过大的危害、债务风险评价、债务风险成因和防范化解地方政府债务风险的途径等四个方面。在债务风险危害方面,学术界一般认为地方政府债务规模过大会影响地方财政正常运行,影响社会稳定(于海峰、崔迪,2010)^[1]。在债务风险评价方面,部分学者通过政府债务率指标对我国政府债务进行了匡算(陈共,2003)^[2],也有学者通过构建地方政府债务风险指标集对个别地方政府债务风险进行了评估(刘谊,2005)^[3]。在地方政府债务风险成因方面,学界一般将其归结到体制、政策及管

[收稿日期]2020-10-14

[作者简介]李淑芳,管理学博士,公共管理教研部讲师、《湖北行政学院学报》编辑,研究方向为公共财政与公共政策;熊傲然,研究生,研究方向为中国民主政治理论与实践。

[基金项目]2018年度国家自然科学基金青年项目“基于大数据的公共预算绩效管理模式创新研究”(项目编号:18CGL007)。

理等方面(苏季萍、千珊珊,2011)^[4]。因此,在防范化解地方政府债务风险的对策方面,学术界主要是从完善财政管理体制(于海峰、崔迪,2010)^[1]、减轻地方政府财政压力(苏季萍、千珊珊,2011)^[4]、完善地方政府债务风险预警系统(杨林、侯欢,2014)^[5]等制度和政策层面展开研究。

而国外对地方政府债务风险的研究主要集中在风险成因及防范化解风险的对策两个方面。关于地方政府债务风险成因,学者们普遍认为不合理的财政体制导致的过度赤字(Von Hagen, 1992)^[6]、预算软约束下的过度借款、民主超载导致的财政赤字(Brittan, 1975^[7]; Aleina, Rodrik, 1991^[8])是地方政府债务风险的主要诱因。关于防范化解地方政府债务风险的对策,学者们提出通过项目绩效评估和报告制度、建立权责发生制政府预算、引入市场机制评估和配置风险(Mark Hall, 2009)^[9]等途径防范地方政府债务风险。

可见,已有文献对地方政府债务风险类型的分析较为欠缺,对风险成因的分析多从制度性角度出发,而对技术性和人为因素的分析较为缺乏;学术界提出的防范化解地方政府债务风险的对策也多偏重于理论性建议而对可操作性方案的研究稍显不足。因此,本文试图在前人研究成果的基础上,基于最新的政府债务数据和中、东、西不同区域地方政府的特点,为政府部门,特别是地方政府提供防范化解债务风险的可操作性技术方案。

二、地方政府债务基本情况

2019年11月底,我国中央政府债务余额16.28万亿元,地方政府债务余额21.33万亿元,合计37.6万亿;与政府关系紧密的城投债余额7.8万亿元;IMF测算中国2018年末地方政府隐性债务规模达30.9万亿,增速显著放缓,但规模庞大^[10]。从全国水平来讲,地方政府债务的基本面是债务风险可控;从国际水平来看,我国地方政府部门杠杆率处于中等水平。从地方政府债务偿还情况来看,我国地方政府债务偿还期主要集中在2020年-2024年

的五年,年均到期分别2.1和2.7万亿元;截至2019年11月末,存量国债、地方政府债券的平均剩余期限分别是7.49和5.0年^[11]。

从东部地区来看,江苏、浙江、广东等地区2018年末债务余额规模较大,分别为13286亿元、10794亿元和10008亿元。但是这些地区的负债率(当年债务余额/当年GDP)却不高,江苏负债率15%,广东负债率10.3%。从西部地区来看,虽然近几年部分西部地区省份也实现了债务余额的下降,但由于西部地区投资需求较为旺盛,部分省份债务余额总量一直偏高,且西部地区整体负债率较高。如,2018年青海负债率高达61.5%,以同一指标衡量,海南、云南、内蒙古和宁夏的负债率也分别达到了40.2%、39.9%、37.9%和37.5%。从中部地区来看,大部分中部地方政府债务规模相比东部地区都不大,而负债率相比西部地区也并不高,如2018年河南、湖北、湖南、安徽、江西、山西等地的负债率分别为13.6%、16.9%、23.0%、22.3%、21.7%和17.6%。总体上看,中部地区地方政府债务风险要低于全国平均水平,地方政府债务风险并不太高,但风险仍然存在。

根据比较分析可以看出,西部地区虽然在负债规模上并不大,但负债率总体上高于东部和中部地区,面临的债务风险也更大。受限于特定的经济背景和制度环境,西部地区经济欠发达,地方政府的地方债务在促进经济快速发展的同时也导致了沉重的债务负担。同时,位于东部发达地区和中部经济发展较快地区的省份,其新型城镇化建设需要将大量资金投入基础设施建设中,政府官员面临更高的GDP绩效考核,也会引发地方政府债务不断膨胀,形成潜在债务风险。

三、地方政府债务风险成因分析

造成我国地方政府债务风险的因素主要有技术、人员和制度三个方面。

(一)技术层面

1.地方政府债务管理水平不高

改革开放以来,为了筹措地方发展资金,不少地方政府开始发行债券,政府债券一度被地方政府热捧。为了防止地方政府过度举债,1994年出台的《预算法》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。”地方政府发行债务被明令禁止。直到2014年新《预算法》提出“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措”,地方政府才被赋予了发债权力,地方政府债务管理才真正进入到法治阶段。

新《预算法》规定除限额内地方政府债券这种举债方式外,“地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务”。因此,未来地方政府债券管理技术的高低将影响到地方政府债务风险水平。但是由于地方政府债券发行探索实践时间不长,因而地方政府债券管理水平普遍不高。在债券发行方面,由于目前我国地方政府债务信息公开平台尚未建设完成,在我国现行行政管理体制下,市场机构难以根据政府实际偿债能力和债务风险水平确定合理的债券发行价格。在债券与项目匹配度方面,原则上应该统筹考虑投资者需求、到期债务分布等因素,科学确定专项债券期限,使之与项目相匹配,从而平衡债券融资与偿债能力的关系。但是由于我国对地方政府债务期限管理较为严格,2019年《关于做好地方政府债券发行工作的意见》才提出“不再限制地方债券期限比例结构,地方财政部门自主确定期限”,因而一些地方政府并不能较好实现项目与债券的匹配。如,福建审计厅抽查发现2019年度有8个政府专项债券建设项目未能实现预期收益,影响未来还本付息。在债券资金使用方面,由于项目建设进度、资金审批等管理程序方面的原因,债券资金容易发生资金闲置。如广东省审计厅审计报告指出,广东省共有313个2019年新增地方政府债券项目因项目进度与资金筹集不衔接等原因,债券资金未形成实际支出,涉及金额169亿元,占2019年

全省新增地方政府债券的7.8%。

2. 地方政府债务风险预警机制有待进一步完善

当前我国各省份地方政府债务清理工作基本完成,但是由于地方政府债务情况相当复杂,目前我国仍缺乏一套能够有效灵敏反映控制债务风险的预警机制,一旦经济形势出现波动,增速放缓,政府偿还能力下降,地方政府债务危机风险就将迅速积聚^[1]。

2020年初爆发的新冠肺炎疫情给各国都带来了经济创伤,部分国家直接陷入了债务危机。在风险冲击下,地方政府债务风险事实上是由省级政府新增债务来缓解,中央政府事实上为地方政府债务风险承担了兜底责任,这导致地方政府缺乏应对债务风险的压力机制,从而不利于防范化解地方政府债务风险,在风险来临时,各地方政府将更依赖上级政府的紧急救援。

(二) 主观层面

从主观层面来讲,地方政府债务问题的产生与地方政府官员有着密切关系。

1. 因个人私利和部门利益而盲目新增和扩建项目

公共选择理论认为,公共部门的决策也是由具体的人做出的,这些人也符合“经济人”假设,追求自身利益的最大化。改革开放以后,受到市场“逐利性”的影响,一些领导干部也出现了将自身利益置于集体利益之上的做法。由于当前我国领导干部任期一般是5年,而且任期不满就调任的可能性也较大,而地方政府债务偿还则一般是中长期的规划。因此,在短期利益的驱动下,一些领导干部将自己的政治前途放在第一位,热衷于面子工程、形象工程,而不顾这些项目的未来收益和影响,导致地方政府债务攀升。还有少部分领导干部追求权力的最大化,而部分权力是体现在资金配置能力上。因此,这部分领导干部过分追求部门预算资金最大化,盲目新增和扩建项目,而缺乏对项目资金未来收益和可持续性的考虑。

2.因业务素养不高导致债务风险提升

部分领导干部由于业务素养不高,缺乏对地方政府债务的规划和管理能力,容易导致地方政府债务风险提升。这是导致地方政府债务攀升的直接原因。从间接角度来看,由于不少领导干部缺乏政府预算绩效管理的概念,因而容易导致地方财政资金配置不合理,财政资金没有用在“刀刃”上。调研发现,部分项目资金并未达到预先设定的绩效目标,但是因为“沉淀成本”的存在,导致不少领导干部不愿放弃项目,从而出现资金持续浪费的现象。这些现象就是由于领导干部缺乏绩效管理的理念所造成的。

3.因风险意识不强而导致地方政府债务风险攀升

部分领导干部风险意识不强,不能敏锐洞察当前存在的和潜在的债务风险,反而不断推出新项目,旧债未还又发新债。这些领导干部缺乏对风险的深刻认识和全局的把控,从而导致地方政府债务风险攀升。

(三)制度层面

1.分税制改革削弱了地方政府财力

1994年的分税制改革致力于破除地方财政包干体制的种种弊端,根据事权界定各级财政的支出范围,按照税种划分中央与地方的收入范围,并通过提高中央在财政收入增量中的集中比例,扭转了中央财政在财政收入分配中的不利地位,解决了中央政府财力不足的问题,提高了中央政府的宏观调控能力,但是却使得地方政府缺乏可持续发展的财政能力,导致了基层政府的财政困难。2018年中央政府通过转移支付和税收返还给地方后,地方政府收入(本级公共财政+转移支付)占全国财政收入比为91.4%,但地方政府收入与支出比仍为89%,还有11%的支出依赖举债。2015年-2018年财政收入增速分别为5.8%、4.5%、7.4%和6.2%,低于GDP名义增速的7%、7.9%、10.9%和9.7%;2019年全国公共财政收入增长持续放缓,1-11月累计同比为3.8%,远低于名义GDP增速^[1]。

在县级政府仅能维持“吃饭财政”的背景下,为了发展地方经济,地方政府不得不寻找资金来源,

因此,不少地方政府就通过举债的方式为地方基础设施建设筹集资金。相比较来看,地方政府财力的削弱给西部地区和中部地区带来了更多的困难。由于中西部经济基础相对薄弱、地区财源单一,部分地方政府盲目举债导致了县乡政府债台高筑,这些困境都进一步导致地方政府债务风险的扩大。

2.预算公开制度导致地方政府举债不规范

政府预算公开制度经历了从粗到细、覆盖面从窄到宽的过程。由于历史原因,《保守国家机密暂行条例》(1951)明确规定:“国家财政计划,国家概算、预算、决算及各种财务均属于国家机密事项,不得泄露。”这就为现代国家的预算公开困难埋下了伏笔。虽然《保密法》出台后,《保守国家机密暂行条例》就被废止,但是制度依赖导致地方政府对预算公开的响应不够积极。从目前我国各地方政府的财政报告来看,预算信息公开多仅仅包含一般财政收入、一般财政支出等情况,而不能同时反映四本预算的内容,特别是政府债务预算的信息非常缺乏,在政府自身对债务信息掌握都不完全的情况下,政府过于乐观地估计形势就可能会引发极大的债务风险。

3.绩效考核偏好导致地方政府债务攀升

在绩效考核过程中,各级地方政府对于绩效考核的作用和意义都还没有深刻的认识。目前,政府绩效考核是基于年度的短期考核,且更加注重可以量化指标的考核,特别是经济指标,大部分政府工作以短、平、快为主,注重短期效益。在政府债务与领导班子层级没有关联的情况下,部分地方党政领导为了追求经济效益、达成考核目标,往往会促进地方政府进行基础设施建设等。在财政资金有限的情况下,地方政府为取得好的绩效往往会采用借债的方式,且不会过多考虑未来的情况。

从地方政府组织多年的绩效考核做法来看,现在的绩效考核涉及多方主体参加、时间长、影响广,易受到外部力量的干预,甚至出现考核失真、失效的问题。绩效考核体系指标不明确,过程中又存在封闭性,缺乏社会舆论监督,更易导致地方政府债

务风险。

四、防范化解地方政府债务风险的对策思路

鉴于以上分析,本文从化解存量债务偿债风险、防范新增债务风险和警惕防范化解地方政府债务风险中出现的新风险三个方面展开。

(一)化解存量债务偿债风险

1.建立综合财务报告制度,衔接政府债务与项目

当存在较大政府债务偿债压力时,我国各省份的主要做法是发行地方政府债券,以新债还旧债。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务,广东省按照“协调一致一批,置换一批”、“应换尽换”的原则,2015年-2018年共计发行6136.8亿元置换债券,非政府债券形式存量债务基本全部置换完毕,有力减缓到期债务偿付压力,有效化解了地方财政和金融机构的流动性风险。但是这种方式仅仅是将还债压力进一步后移,并没有从根本上解决偿债困境。当前我国大力推进的基于权责发生制的政府综合财务报告制度改革致力于建立全面反映政府资产负债、收入费用、运行成本和现金流量等财务信息。因此,加快推进政府综合财务报告制度将倒逼政府债务的全面公开与合理筹划,从而避免“借新债还旧债”等政府短视行为。

政府综合财务报告制度的顺利推进需要债务信息、项目信息、现金流信息等各类详尽财务信息的支持。从地方政府债务信息角度来看,综合财务报告需要地方政府负债规模、结构、用途等信息的支持;从项目信息的角度来看,综合财务报告需要与债务相对应的项目资产信息,如项目规划、建设进度等信息的支持;从现金流的角度来看,综合财务报告需要项目现金流、资金来源、预期收益、剩余项目资金等信息的支持;从债务信息与项目信息的协调来看,应尽快出台《专项债券项目全生命周期风险管理办法》,使债券资金与项目资金流相衔接,保证不出现项目资金短缺或项目资金闲置等情况,

尽量做到债务期限与项目期限相匹配。

此外,由于政府项目的中长期属性,推进政府债务与项目相衔接的综合财务报告制度,还需要将推进中期预算作为制度保障。中期预算可以更好实现对债务信息和项目信息的中期约束,从而实现对政府债务规模的中长期控制。

2.建立仲裁法庭,清理地方政府隐性债务

清理地方政府隐性债务进度受阻的一个主要原因是地方对政府债务的认定存在困难。由单个政府逐一和债权人协商谈判涉及较大的成本,因此,建议由中央政府出台详细的地方政府债务认定标准,同时给予地方政府一定债务标准认定空间,并抽调一批具有法律背景的干部成立专业的地方政府隐性债务仲裁法庭,专门处理地方政府隐性债务纠纷。债务认定完成后,隐性债务债权人同意在规定期限内置换为政府债券的,地方政府应当通过预算安排、资产处置等方式积极筹措资金,偿还到期政府债务本息;债权人不同意在规定期限内置换为政府债券的,仍由原债务人依法承担偿债责任,省级政府相应调整对应地方政府债务安排。

在这方面中东部地区拥有的人力物力财力相对丰富,有利于建立仲裁法庭,而西部地区面临着两大困境,一是隐性债务量大,二是资源匮乏。西部地方政府有必要投入更多资金,进一步强化风险防范,守住债务风险的底线。坚决打好防范化解重大风险攻坚战,按照坚定、可控、有序、适度的要求,积极化解地方政府债务风险。

3.明确偿债责任主体,探索政府债务重组方式

从近年审计和统计结果看,一些地方存在偿债责任不清、偿债意识不强、偿债机制不健全等问题。虽然财政部明确规定省级政府对市县不承担救助责任,省财政厅也明确了省级政府对市县债务不兜底不救助,但由于政府偿债违约风险极有可能导致政府信用风险,影响社会稳定,因而在缺乏有效政府偿债方式的情况下,这一规定较难执行。因此,当出现政府偿债违约风险时,可以在明确偿债责任主体的前提下,建立地方政府偿债约束机制,探索政

府债务重组方式。一是明确政府债务重组的标准条件,即政府偿债违约风险达到何种程度时启动债务重组程序;二是明确债务重组方式,债务人与省财政厅、平级政府财政部门及国有企业等部门协商债务重组方式。如,采取省财政厅垫付民间债务、由平级政府财政部门代付、国有企业债务延期协议等方式偿还债务,并由债务人让渡以后年度相关利益。三是要划清偿债责任。要区分清政府债务和企业债务的边界,政府债务不得通过企业举借,企业债务不得推给政府偿还,切实做到谁借谁还,风险自担。政府与社会资本合作的,按约定规则依法承担相关责任。如果发债主体和偿债主体不完全一致,不利于强化地方政府偿债责任和风险控制意识,不利于建立规范合理的中央和地方政府债务管理和风险预警机制等^[12]。

(二)防范新增债务风险

1.完善政府债务风险预警和响应系统,控制地方政府债务规模

应进一步完善政府债务风险预警系统,邀请第三方专家为各债务指标赋值,考虑地方政府信用评级情况对指标进行加权,测算总体债务风险水平,并设定绿灯、黄灯、红灯警示区间,当总体债务风险水平、总负债率、债务率、新增债务率、居民个人地方债负担率、非债券债务率、地方财政转移支付依存度、地方财政债务依存度等指标进入黄灯警示区时,系统自动提示相关政府部门控制债务规模并报告项目进度和偿债安排;当指标进入红灯警示区时,系统自动提示相关部门报告详细政府债务信息,停止相关部门新增项目,并提示审计部门对相关信息进行审计。

在政府债务风险预警系统基础之上,各地还应构建政府债务风险响应系统。对于债务风险较高的西部地区,其在控制地方政府债务规模方面比之中东部地区要承担更多压力,因此,对于处于黄灯警示区间的地方政府而言,地方政府债务风险响应系统就应该成为“标配”。在信息科技高速发展的背景下,运用互联网、大数据、人工智能等技术,打造政

府债务风险智慧预警和相应系统,将有助于提高地方政府债务风险防范水平,助力地方政府高质量发展。

2.建立政府财政信息共享系统,监督违规违法举债行为

当前各省市债务信息系统已经比较完备,但是这些债务信息仅在财政厅内部流动,不利于对违规违法行为的监督。因此,建议建立横向联通发改委、审计厅、国资委、省政府、省人大、财政厅、有关银行等,纵向联通省级、地市/区级、县级政府、各预算单位之间的财政信息共享系统,如,发改委提供建设项目财务信息和建设规划信息,财政厅提供限额内债务分配标准和分配方案信息、新增债务余额及新增债务用途,各级政府提供重要经济和财政信息,如年末政府债务余额、新增债务额、GDP、公共财政收入、居民储蓄存款余额、非债券政府债务余额、公共财政支出、转移支付等信息,银行系统提供各级地方政府及预算单位信用信息,以便省财政厅合理安排地方政府债务使用去向,审计厅及省政府、省人大全面、及时、准确地掌握政府债务信息,更好地履行监督职能。

3.完善绩效考核制度,遏制违规违法举债行为

绩效考核制度是目前我国地方政府普遍采用的一种方式,它有利于优化财政支出结构,有效防范化解地方政府债务风险。完善绩效考核制度,一是完善预算单位和政府部门绩效制度,将地方政府债务风险管控情况纳入到部门和政府预算绩效评价体系中,加大对地方政府债务管理的监督检查力度,使得政府债务风险管控情况与预算单位绩效挂钩;二是完善领导干部绩效考核制度,将地方政府债务风险管控与领导干部的政绩考核挂钩,全面考核领导班子政绩观和工作成效,并实现举借债务政府部门领导班子对政府债务终身负责制,以减少不合理的地方政府举债行为。

4.加强干部教育,提高干部风险防范意识

干部教育工作是党的建设的重要组成部分,加强干部教育是我国各级地方政府都在着重强

调的一件事。通过加强学习,强化教育,以改革、创新的精神,切实加强机关的制度、作风建设,严格机关管理,强化监督制约和干部职工的教育,认真学习相关文件精神,做到学好文件,领会精神,统一思想,提高认识,确保各项规章制度真正落到实处。努力把学习成果转化为谋划工作的思路,提高财政工作的措施和协调工作的本领,积极化解地方政府债务风险^[3]。具体来看,应从三个方面加强干部教育,以防范化解我国地方政府债务风险:

一是通过开展“不忘初心 牢记使命”主题教育活动及“廉政教育”活动。党的十九届四中全会明确提出“建立不忘初心、牢记使命的制度”,将“不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题,形成长效机制”,只有这样,才能在日益复杂的社会环境中,让广大领导干部保持清醒认识,一切以大局为重,不因为个人利益和小团体利益而损害集体利益和国家利益,从而杜绝好大喜功的政绩工程等导致的政府债务攀升。

二是加强领导干部的业务能力教育,提升领导干部的债务管理水平和预算绩效管理水平。2014年新《预算法》才打开了地方政府举债的“前门”,短短6年时间,各地方政府还处于地方债发行的摸索阶段,地方政府债务管理水平还不高,因此省级财政部门应迅速领会中央精神,与银行、证券等企业联合,发挥企业的专业优势,设计适合各省的债券发行计划,并联合银行、证券等企业对各级财政部门就举债偿还计划、举债资金用途、举债方式等方面加强专业培训。另一方面,各级地方政府还应该加强预算绩效管理培训。一是要发挥省财政厅预算绩效管理处的培训职能,加大对省级以下地方财政部门的绩效预算管理培训,明确全省预算绩效管理标准,并通过财政部门向各单位传达预算绩效管理具体实施方案,减少资金的浪费。二是要发挥各级党校的作用,推进“预算绩效管理”进课堂。2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确提出,“地方各级党委和政府主要负责同志对本地区预算绩效负责,部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责,项目责任人对项目预

算绩效负责”。但是从调研情况来看,不少部门和单位的预算绩效都与预算存在“两张皮”现象,预算绩效管理完全是在单位“体外循环”,不能起到节约预算资金、提高预算绩效的作用。究其原因,就是单位主要负责同志缺乏预算绩效理念和意识。因此,各部门和单位主要负责同志有必要通过党校课堂加强预算绩效管理理念,提升预算绩效管理水平。

三是加强危机意识教育,提高领导干部风险意识。从此次新冠肺炎疫情来看,虽然总体上中国战胜了疫情,但是这次疫情也暴露出了部分领导干部危机意识和危机处理能力不强的问题。因此,有必要让领导干部全面掌握地方经济、财政、债务等信息,加强领导干部的危机意识,提高领导干部风险意识。

5.完善财政制度,解决基层政府财政困难

为了从根本上解决政府债务问题,还需要从源头做起,解决基层政府财务困难。从源头解决问题,就要通过完善财政制度来解决基层政府的财政困难,让地方少举债。

一是明确地方政府间财权与事权,做到财权与事权相匹配。十九届四中全会提出,要“形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”,然而目前中央和地方间的事权尚未完全界定清晰,在这种情况下,省以下政府间事权、支出责任更加难以清晰界定。因此,当前的主要任务是,中央要尽快明确中央和地方事权标准,在事权和支出责任清晰的前提下,加快省以下事权与支出责任标准制定。

二是完善省以下转移支付制度,增强地方政府财政支出政策的可预期性,给地方政府减负,从而减少地方政府举债行为。2015年出台的《中央对地方专项转移支付管理办法》明确规定,对于中央委托类专项,“中央应当足额安排预算,不得要求地方安排配套资金”。这是中央在考虑到地方的实际财政状况后的正确选择。然而,目前对于共担类专项,中央和地方还是会按各自应分担数额安排资金。省级政府转移支付也存在这一情况。而且调研也发现,项目资金往往在后期因缺乏配套资金而采用“高标准申报、低标准建设”的方式取得。这些项目

因质量与预期有出入,会降低预期收益,增加后期的维护成本,进而增加地方政府偿债压力。因此,应加强对专项转移支付资金使用和项目建设的合规性审查,在已经存在财政资金缺口的地方新建和扩建项目应该格外审慎。

由于西部地区交通不便,投资环境弱,政府机构庞大,人员多,基层政府债务负担大,因此我国西部地区在解决基层政府财政问题上相对于中东部地区要面临更多困难,而中部和东部地区面临的阻力则要小得多。因此,中央应通过转移支付等方式给予西部地区更多的支持。

6.推进财政“节流”制度化,缓解地方政府举债压力

应该看到,完善财政制度是一项长期的任务。但是在经济下行风险较大的今天,地方债务风险也不断累积,要较快地缓解地方政府财务困境,还需要从“节流”上下功夫。目前地方政府削减开支的做法主要是按比例压减非刚性项目支出金额,因而削减开支难以做到制度化。笔者认为,要真正实现“节流”的制度化,需要将财政节流制度贯穿预算全过程。一是预算编制中,通过编实编细预算,实现对预算支出金额的有效控制;二是预算审批过程中,加强人大、媒体、公众等对预算的监督,从而实现对不合理预算支出的控制;三是在预算执行过程中,加强审计部门对预算执行的合法化、合规化审查,从而实现对违法支出的查处;四是在节支标准上,制定政府日常办公、项目实施的制度化、标准化节支方案,如利用视频会议等信息技术节约办公成本等的标准化制度。

(三)警惕防范化解地方政府债务风险中出现的新风险

除了化解存量债务偿债风险,防范新增债务风险外,我国各地方政府还需要警惕防范化解地方政府债务风险中出现的新风险,应推进债务风险平稳化解,防止债务风险向其他领域转移。地方政府债务在发展地方经济方面有着极大优势,根据目前的一些研究显示,我国地方政府债务风险仍处于可控范围,但在社会主义现代化进程中需要继续加强风

险管控,以防出现新的风险与挑战,从多方面推动地方政府债务治理规范化。

参考文献:

- [1] 于海峰,崔迪.防范与化解地方政府债务风险问题研究[A].中国财政学会.中国财政学会 2010 年年会暨第十八次全国财政理论讨论会交流材料汇编(一)[C].中国财政学会,2010:8.
- [2] 陈共.积极财政政策基本经验的探索[J].财政研究,2003(8):29-32.
- [3] 刘谊.我国地方财政风险及其防范研究[D].重庆大学,2005.
- [4] 苏季萍,千珊珊.地方政府性债务风险的防范与化解[J].思想战线,2011,37(S1):109-110.
- [5] 杨林,侯欢.财政分权视阈下防范和化解我国地方政府债务风险的路径选择[J].当代经济管理,2014,36(09):74-80.
- [6] Jürgen Von Hagen.Fiscal arrangements in a monetary union:evidence from the US[C].Fair and C.de Boissieu. Fiscal Policy,Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe[A].Springer Netherlands,1992.
- [7] Brittan S.The Economic Contradictions of Democracy[J].Political Quarterly,1975,5(2):129-159.
- [8] Alesina A F,Rodrik D.Distributive Politics and Economic Growth[J].Cepr Discussion Papers,1991,109(2):465-490.
- [9] Hall M.Behind the European Works Councils Directive: The European Commission's Legislative Strategy [J].British Journal of Industrial Relations,2010,30(4):547-566.
- [10] 任泽平,罗志恒,孙婉莹.中国财政报告 2019:政府债务风险与化解[R/OL].<https://m.21jingji.com/article/20200121/herald/34ecc9f080d830774ef2702e17bacb0d.html>,2020-01-21.
- [11] 李青.经济发达地区地方政府债务的风险防范[J].改革,2017(12):32-35.
- [12] 杨朝峰:切实加强政府债务管理 积极打造“广东债”品牌[N/OL].<http://bond.10jqka.com.cn /20191217/c616027099.shtml>,2019-12-17.
- [13] 李升.地方政府隐性债务风险及其治理[J].地方财政研究,2018,(12):58-65.
- [14] 司顺文.中国地方政府债务问题分析与对策[J].农村经济与科技,2016,(11):103-105.

【责任编辑 郭艳娇】