

地方政府债务与治理对策研究

范柏乃 张建筑

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 由于地方政府负债行为直接违反了《预算法》和《担保法》等相关法律法规, 各级地方政府大多通过变相的方式进行举债, 地方政府债务呈现形式多样化, 隐蔽性强, 透明度低, 形成原因复杂, 逾期率高, 债务的风险预警和控制机制空缺等特点。当前我国地方政府所负各种债务的总体规模已经相当庞大, 且呈快速上升趋势, 风险在局部范围内已经凸显, 潜在的风险很大, 严重影响了地方经济的发展, 甚至威胁到我国经济安全与社会稳定。因此, 必须采取有效的治理对策来控制 and 化解地方政府的债务风险, 如完善相关法律法规, 规范政府举债行为, 建立地方政府债务管理的责任机制, 严格控制地方政府的债务规模, 防止产生新的不合理债务, 建立地方政府偿债机制和债务风险的预警机制等。

[关键词] 地方政府; 债务风险; 治理对策

Researches on Local Government Debt and Countermeasures in China

Fan Bonai Zhang Jianzhu

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: When the liabilities behavior of local governments directly violate the Budget Law and Guarantee Law and other relevant laws and regulations, local governments at all levels tend to borrow through covert means. Local government debt shows characteristics of diverse forms, strong concealment, low transparency, complex causes, high rate of overstayers, vacancies of debt risk warning and control mechanisms, et. At the present, China's local governments have been burdened with very large debts which have a substantial and rapid rising trend, and the risk has been highlighted in the local areas. The potential risks are bigger and cause a serious impact on the local economic development and the normal functioning of the local governments, even threatening China's economic security and social stability. Effective countermeasures have to be taken to control and resolve the debt risk of the local governments, such as improving relevant laws and regulations, normalizing governments' borrowing behaviors, establishing local government debt management accountability mechanisms, controlling strictly the size of the local government debt and preventing new unreasonable debt, establishing debt risk warning and control mechanisms, etc.

Key words: local government; debt risk; countermeasures

[收稿日期] 2007-09-11

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(70573093)

[作者简介] 1. 范柏乃, 男, 浙江大学公共管理学院教授, 博士生导师, 研究方向为地方政府管理、技术创新管理和创业投资管理; 2. 张建筑, 女, 浙江大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为行政管理。

随着以市场为导向的经济体制改革的深入和“放权让利”战略的实施,我国各级地方政府获得了较大的对内改革、对外开放的经济自主权,国民经济和社会事业取得了快速的发展。与此同时,我国地方政府的债务规模呈快速上升趋势,债务风险逐年加大。目前,我国地方政府所负各种债务的总体规模已经相当庞大,在某些地方,地方财政已经超负荷运转,地方政府所背负的债务负担已经到了债务危机的边缘,成为我国经济安全与社会稳定不容忽视的潜在威胁。

一、我国地方政府债务现状分析

地方政府债务,是指地方政府作为债务人要按照协议或合同的约定,依照法律的规定向债权人承担的资金偿付义务。目前,我国地方政府债务主要包括省(以及省级政府)、地(或地级市)、县(或县级市)、乡(镇)四级政府负债。关于政府债务的统计,国际上普遍采用世界银行经济学家汉娜提出的财政风险矩阵法。这种方法将政府债务按不同标准划分为两种类型:一类是“显性债务”和“隐性债务”,另一类是“直接债务”和“或有债务”。所谓显性债务,是指由特定法律或合同确认的政府债务,在这些合同到期时,政府必须履行合同,如主权借款的偿还、政府担保的违约债务的偿还等;而隐性债务是指由于产生债务的原因暂时难以明了或出于某些考虑被有意“视而不见”,处理成非直接、非公开形式的债务,如公共投资项目的未来支出需求、对非担保的下级政府债务或其他义务违约的清偿等。这两种债务又可以进一步划分为直接债务和或有债务。对负责人来说,直接债务属于任何情况下都要发生、不可推卸的债务;或有债务则是可能发生、也可能不发生,可能多发生、也可能少发生的债务,往往表现为由某一或某些事件、因素触发而形成的支付要求。或有债务相当大的一部分属于隐性债务^[1]。依据这种分类框架,可以把我国地方政府的债务划分为直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务和或有隐性债务四大类型(如表 1 所示):

表 1 地方政府债务的风险矩阵分类法

债务	直接的(在任何情况下都存在的债务)	或有的(只在特定事件发生时才产生的债务)
显性(由特定法律或合同确认的政府债务)	外国政府贷款 国际金融组织贷款 国债转贷资金 农业综合开发借款 解决地方金融风险专项借款 国内金融组织其他借款 向单位借款 向个人借款 拖欠工资	政府担保的外国政府贷款 政府担保的国际金融组织贷款 政府担保的中外合资融资租赁公司特定贷款 政府担保的国内金融组织贷款 政府担保的向单位借款 政府担保的向个人借款 粮食企业亏损挂账 拖欠企业离退休人员养老金
隐性(反映公众期望和利益集团压力的政府定义上的债务)	公共投资项目的未来经常性费用 法律未规定的未来公共养老金(而不是公务员养老金) 法律未规定的社会保障计划 法律未规定的未来医疗筹资	下级政府的财政负债 地方金融机构不良资产及负债 政策性投资公司呆坏账损失 以政府名义筹集资金形成的亏空 公益性国企事业单位亏空、欠债、损失挂账

目前,我国各级地方政府的债务量虽然还没有确切的统计数字,但从一些现有的调查数据来看,地方政府的债务负担已达到相当惊人的地步。

截至 2003 年底,安徽省地方政府债务余额为 658.89 亿元,是当年安徽财政总收入的 1.59 倍,为地方财政收入的 2.99 倍,地方政府负债率(政府债务余额/GDP)高达 16.58%。2003 年,安徽的

省、市、县、乡政府债务余额分别是地方财政收入的 1.72 倍、2.15 倍、4.89 倍和 3 倍,负债率分别为 8.1%、27.7%、42.2%、22%。全省县、乡两级政府负债约 423 亿元,占地方政府债务比重的 64% 以上。其中,县级政府负债 278 亿元,县均负债 2.6 亿元;乡镇负债 145 亿元,乡均负债 828 万元。到 2003 年底,全省逾期债务总额 404.59 亿元,占债务总余额的 61.4%,未到期债务本金 254.3 亿元。2004—2008 年,全省每年需偿还债务本金 31 亿元,2009 年及以后需偿还债务本金约 98 亿元。2003 年,安徽省地方政府的赤字依存度(财政赤字/财政支出)和赤字比率(财政赤字/GDP)分别达到 44.36% 和 10.18%,累积的政府偿债率(债务还本付息额/地方财政收入)高达 183.22%。即使将全部地方财政收入用来归还逾期政府债务,也需要近两年的时间^[2]。

2004 年,浙江省审计厅曾核对了全省 29 个市、县(市、区)2003 年底地方政府负债情况。核查结果表明,地方政府负债率最高达到 158%,平均水平为 54%。2003 年底,这 29 个被核市的市、县总的负债额高达 404.01 亿元。浙江省财政厅预算处披露的数据显示,2005 年浙江省各级政府债务余额占当年 GDP 的比重为 11%,占财政支出的比重为 114%,占全省政府性财政可用财力的比重为 97%。近年来,政府性债务占全省 GDP 的比重、占财政总收入的比重在逐步升高^[3]。

截至 2004 年底,湖南省某市政府债务累计达 41.39 亿元,相当于 2004 年全市财政一般预算收入的 3.9 倍,约占 2004 年全市 GDP 的 15.72%。按全市 410 万人口计算,人均负债约 1010 元;按 12.4 万名财政供养人员计算,人均负债达 33382.03 元。市本级债务 59733.66 万元,县市区债务 354203.53 万元。负债最多的高达 93250 万元,最少的也有 49504 万元。按举债项目分,外债(主要是世界银行贷款和国际农业发展基金贷款)12333.19 万元,占 2.98%;国内债务 401604 万元,占 97.02%。按偿还期限分,一年以下 80700.94 万元,占 19.4%;1—4 年的 72352.44 万元,占 17.5%;5—10 年的 184495.56 万元,占 44.6%;11—20 年的 51831.66 万元,占 12.5%;20 年以上的 1589.25 万。全市 92 个乡镇办事处有 86 个负债,负债面高达 93.48%,负债总额达 103854.3 万元,平均每个乡镇负债 1128.85 万元。负债最多的乡镇高达 5289 万元,已用完了未来十余年的财政一般预算收入。从 1999 年到 2004 年,全市乡镇办事处债务由 45657 万元增加到 82765 万元,短短 5 年时间将近翻了一番^[4]。

截至 2005 年底,贵州省遵义市市级政府显性债务总额达 10.166 亿元,其中直接显性债务为 7.9 亿元,占债务总额的 77.7%;或有显性债务为 2.266 亿元,占债务总额的 22.3%。在债务总额中,外债为 1.565 亿元,占 15.4%,内债为 8.601 亿元,占 84.6%。除应支付利息之外,2005 年以后需偿还到期本金为 4 亿元。世界银行贷款、外国政府贷款、农业综合开发资金、国债项目资金等财政负债陆续进入还本付息高峰期,给各级政府带来了较大财政压力。遵义市下辖 2 区 2 市 10 县 228 个乡镇(62 个乡,166 个镇),其中赤字乡镇 83 个,占乡镇总数的 36.4%,累计赤字额 8699 万元。截至 2005 年底,遵义市乡镇政府的债务总额高达 4.7 亿元,80% 以上的乡镇依靠负债运营,负债多的高达 500 万元,少的也在 100 万元以上^[5]。

2007 年,北京市人大财经委首次公布对本市各区县的政府监督调研报告。报告指出,截至 2006 年 6 月底,北京市政府债务余额为数百亿元,债务负担率超过了 20%,其中区县占近七成。这些政府债务基本用于市政基础设施建设、环境综合治理与保护、教育等方面^[6]。

目前,我国地方政府的直接债务主要包括外国政府贷款、国际金融组织贷款、国债转贷资金、农业综合开发借款、解决地方金融风险专项借款、国内金融组织其他借款、向单位和个人借款、拖欠工资等;或有债务则主要包括政府担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款、中外合资融资租赁公司特定贷款、国内金融组织贷款、向单位和个人借款、粮食企业亏损挂账、拖欠企业离退休人员养老金等。据有关学者的调查结果表明,目前我国地方政府直接债务的规模已占 GDP 的 10%—15% 左右。世界银行的报告曾估计,我国的或有债务占 GDP 的比例在 50% 以上,我国经济学界的估计则

为 45% 左右。政府或有债务的特有属性,决定了究竟有多少或有债务将由地方政府财政来承担是不确定的。如果按 6:4 的比例计算中央财政收入和地方财政收入,同时也按 6:4 的比例来计算中央和地方政府应分担的或有债务,那么按照世界银行和我国理论界的估计,我国地方政府或有债务规模约为 GDP 的 18% - 20%^[7]。2006 年,我国 GDP 总量已突破了 21 万亿元,根据我国地方政府直接债务占 GDP 比重的 12.5%、或有债务占 GDP 比重的 19% 来测算,则目前我国地方政府直接债务规模约为 26358.88 亿元,而包括或有债务在内的地方政府债务总规模将高达 66424 亿元(见表 2)。

表 2 2000—2006 年我国地方政府债务规模测算(单位:亿元)

年份	GDP	直接债务规模	或有债务规模	债务总规模
2006	210 871	26 358.88	40 065	66 423.88
2005	183 084.8	22 886	34 786	57 672
2004	159 878.3	19 985	30 377	50 362
2003	135 822.8	16 978	25 806	42 784
2002	120 332.7	15 042	22 863	37 905
2001	109 655.2	13 707	20 834	34 541
2000	99 214.6	12 402	18 851	31 253

二、我国地方政府债务的特点

由于地方政府负债行为直接违反了《预算法》和《担保法》等相关法律法规,各级地方政府大多通过变相的方式进行举债,债务形式多种多样,透明度很低,形成原因复杂,偿债能力低,逾期率高,中央政府对各级地方政府的债务缺乏有效的监管手段,使地方政府债务管理在某种意义上处于无政府状态。我国地方政府的债务主要呈现出以下五个基本特点:

第一,债务形式多种多样。目前,我国地方政府债务情况相当复杂,表现形式多种多样,既有纳入地方政府预算的由政府全部承担支付责任的直接债务(如外国政府贷款、国际金融组织贷款、国债转贷资金、农业综合开发资金等),也有未纳入预算的由地方政府在特定条件下承担和履行的或有债务(如由地方政府担保的国际金融组织贷款、国内金融组织贷款、向单位和个人借款、粮食企业亏损挂账等)。近年来,各级地方政府巧立名目举债,手段花样不断翻新,债务形式更加多样化,仅按照财政部统一制定的债务统计项目就多达 18 种。我国地方政府债务的主要形式有十种:一是地方政府以自身的财政收入为担保向上级政府部门或国际机构直接贷款;二是地方政府以自己的财政收入为担保向银行、企业和私人借款;三是成立国有公司发行企业债,绕开《预算法》的规定,变相发行地方债;四是由地方政府或其职能部门为所属企业对外借款、融资或发行债券提供担保和变相担保;五是因征收不足或挪用资金等原因造成的社会保障资金缺口;六是国有企业亏损或破产;七是粮食企业政策性亏损挂账;八是拖欠中小学教职工工资;九是拖欠企业工程建设项目的各种工程款;十是下级政府的财力缺口。

第二,债务的隐蔽性强,透明度低。《预算法》第二十八条明确规定:地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字;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。可见,地方政府负债是不合法的。由于地方政府举债受到《预算法》的严格限制,我国各级地方政府绝大多数采用变相的举债方式(见图 1)。在变相的举债方式中,最隐蔽的是地方政府担保负债,即地方政府变相为自己所管辖的单位或部门,以及自己成立的政府投资公司的借债提供担保而形成的负债。因为这种变相的举债方式,既可以完成政府想做但却没钱做的事,同时又可以在一定

条件下(即政府为之提供担保的企业能够如期还贷)不导致直接的财政支出,从而不会在当年预算中出现赤字,不会直接违反《预算法》所规定的预算平衡原则^[8]。这种变相的举债方式,债务主体分散,范围广泛,隐蔽性很强,透明度很低。目前我们还很难掌握我国地方政府的债务规模、债务结构和债务分布的真实情况。

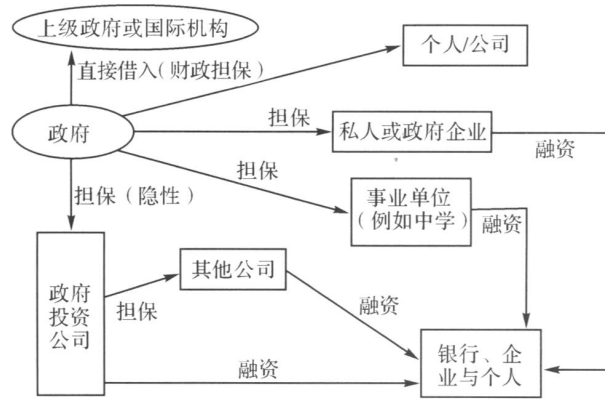


图 1 地方政府变相借债形式

第三,债务形成原因复杂。我国地方政府债务的形成与积累有着十分复杂的政治、经济和社会原因,有的是历史遗留问题显性化,有的是政府行为不规范所致,还有的是由债务管理体制因素造成的,因而是多重因素和矛盾综合作用的结果^[9]。首先,从财政体制角度来看,分税制财政体制改革不彻底,形成“财力向上集中”和“事权向下转移”的局面,庞大事权与有限财权之间的高度不对称,迫使地方政府负债运营。其次,地方政府治理不善也是债务形成的重要原因,地方政府债务中的相当一部分是由地方政府的盲目投资和投资失误所致。有的地方政府不顾自己的财力和客观条件所限,不断地增加建设项目,扩张建设规模,用“寅吃卯粮”的手段搞“形象工程”和“政绩工程”,不仅进一步加重了地方政府的债务负担,而且造成了公共资源的极大浪费。最后,在债务管理方面,由于中央政府和地方政府均缺乏统一的地方债务管理机构 and 科学的管理办法,缺乏一套科学规范的信息披露和监督机制,致使各级地方政府和地方政府部门举债欲望不断膨胀,举债形式不断翻新,债务规模越来越大。

第四,偿债能力低,逾期率高。很多地方政府都超财力举债,债务已是财力的两三倍。但是举债来兴办、扶持国有企业,效益普遍低下,呆账、死账多,回收难度大,因而地方政府的偿债能力较低,逾期率较高,出现了债务逾期无力偿还、以贷还贷、以贷还息、拖欠工程款等现象,有的则干脆当起了“老赖”。广东省翁源县政府承担了省道官渡至龙仙段的改造任务,公路的改造任务完成后,翁源县政府却没有按合同约定给付农民工工资 400 多万元。法院判决后,翁源县领导却两次到上级法院请求延期执行^[10]。金华市中级人民法院在当地媒体上发布执行公告说,虽已经判决执行,但湖南省公安厅 269 万余元债务仍然不还。河南省几批拖欠工程款的政府性投资项目建设单位被曝光,在这些政府投资项目中,工程款拖欠时间短的有 3 年,长的有 14 年;工程款拖欠数额小的有 64 万元,大的有 3 000 万元^[11]。当事人河北省承德市的郝某因政府欠债不还至今已有 8 年时间,曾多次向法院申请执行,但均执行不了,无奈之下,当事人到承德市双桥区人民政府前,公开拍卖判决书,“谁能从区政府要回钱,我的判决书半价卖给谁”^[12]。

第五,债务的风险预警和控制机制空缺。为了克服中央政府为地方政府提供隐性担保而产生的道德风险——地方政府通过过度举债享受债务短期收益而未来债务成本由中央政府承担,西方发达国家中央政府都制定了地方政府债务风险预警机制,对地方政府债务进行监控。如果哪个地

方政府可能出现债务风险,便及早采取措施进行防范、控制和化解。目前我国地方政府债务形式多样,隐蔽性强,透明度低,对于地方政府的负债项目缺乏统一的统计口径和统计数据,不仅负债的真实规模无法准确统计,而且负债率、债务率和偿债率等监控指标也无法运用,地方政府债务风险预警机制无法建立,这大大削弱了中央政府对地方政府债务风险的监控,使地方政府债务管理在某种意义上处于无政府状态。

三、我国地方政府过度负债的危害性

目前,我国地方政府债务的总体规模已经相当庞大,一些地方政府的负债率和债务率已经突破了国际警戒线。不仅全国 31 个省、自治区、直辖市都不同程度地负有各种债务,而且省、市、县、乡镇和行政村各级政府均有名目繁多的举债行为。近年来,我国地方政府的债务呈现低端化的态势,即地方政府的层级越低,其债务的相对规模越大,负债率和债务率越高,越容易引发各种社会问题。由于一些地方政府长期过度负债,债务风险在局部范围内已经凸显,严重地制约了国民经济和社会的发展,危及到社会稳定。具体而言,我国地方政府过度负债的危害性集中体现在以下五个方面:

第一,滋生了众多“形象工程”。一些地方政府领导为了实现其在任期内的所谓“政绩”,并以此获得政治资本,盲目铺摊子、上项目、热衷于搞“形象工程”,而政府负债则是“形象工程”的主要资金来源。“形象工程”表现形式多种多样,常见的包括建造超豪华的大马路、大广场、大剧院、大医院、大体育馆、大机场和大动物园,打造超规模标志性建筑,跟风建设“开发区”、“大学城”、“高尔夫球场”、“百里食用菌长廊”、“万亩示范基地”、“万亩核桃基地”和“万头猪场”等工程。据建设部城建司负责人披露,我国 662 个城市、2 万多个建制镇中,约有 1/5 的城镇建设存在“形象工程”。例如,安徽省某领导下令修建的阜阳国际机场、阜阳电厂和龙潭虎穴三大“形象工程”,至少透支了阜阳市 10 年的财力。河南省淮阳县是一个国家级的贫困县,为了筹办“姓氏文化节”,政府要修建一条 20 公里长的“迎宾大道”,占耕地 4 000 多亩,在大道两边搞数十米宽的绿化带,栽种一排排名贵的花木。此外,该县政府还要投资 1.495 亿元改造文物保护单位太昊陵庙,投资 3 000 万元建设“姓氏文化节”的主广场。而该县上年实际财政收入只有 1.1 亿元,财政支出却达 3.35 亿元。2002 年,该县乡镇债务达 2.778 4 亿元,平均每个乡镇负债 1 389 万元,村级债务达 1.234 8 亿元^[13]。

第二,影响了地方政府的正常运转。不断加重的地方政府尤其是乡镇政府的债务负担,严重弱化了地方政府的财政吸取能力,导致地方政府缺乏履行其正常职能所需要的基本手段与能力,影响了地方政府的正常运转。在我国一些经济欠发达地区,有的乡镇政府为了筹措资金还债,无法集中精力生产和供给最起码的公共产品和公共服务;有的由于债务负担过重,长期拖欠干部职工的工资,挫伤了干部职工的积极性,人心不稳,凝聚力和战斗力削弱,致使工作难以开展;有的乡镇政府由于缺乏基本的财力支持行使其职能,已变成名副其实的“看守政府”;有的乡镇政府负债累累,入不敷出,徘徊在“破产”的边缘。据四川省委组织部对 100 个乡镇政府的调查,因为负债沉重而无法运转的乡镇高达 20 %^[14]。

第三,制约了地方经济的发展。一个地区是否兴旺发达、富有朝气与活力,最基本的因素取决于其是否拥有一个强大的政府。而一个强大的政府最重要的标志,就是这个政府具有足够强大的财力支持其正常职能的履行。一些地方政府债台高筑,没有能力依照产业政策的要求,对中小国有企业和集体企业进行产业结构调整,无法按照市场需求及时扩大企业的生产能力;不能按照技术要求进行彻底的企业挖潜改造;不能根据发展需要集中资金进行高新技术项目的开发和能源项目的开采;同时也没有能力对需要政策性支持的行业和部门进行资金倾斜。实践表明,一些地方政府长期过度负债,严重地制约了地方经济的发展。

第四,损害了政府的公信力。有的地方政府长期超财力举债,因债务不堪重负导致其无法按期归还银行债务本息,或拖欠工程款,或欠发机关事业单位干部职工的工资;有的地方政府连债务利息都无法偿还,根本谈不上还本,只好借新债还旧债,使债务规模越滚越大;有的地方政府已陷入了“拆东墙,补西墙,墙墙有洞;举新债,还旧债,债债不清”的窘迫状况;有的地方政府因无力及时清偿债务,讨债、逼债的门庭若市,导致乡镇主要领导到处躲债,逃债,严重影响了地方政府的形象;有的地方政府由于在诉讼案中败诉,被法院封存“经费账户”,强行从“专项经费账户”中划拨资金,政府的权威性和合法性受到了质疑;有的地方政府为了保证正常运转,挪用社会保障资金、专项资金、项目专款,变卖国有资产,降低了地方政府在人民群众中的威信,极大地损害了政府的公信力。

第五,危及了社会的稳定。地方政府财政风险是指地方政府在财政运行的过程中,受收入、支出等各种不确定因素的影响,发生财政资金损失的可能性。当具体的风险不能及时化解并累积到一定程度时,就会引起财政资金收不抵支,导致严重的财政危机。我国地方政府债务既存在显性风险,又存在隐性风险,但更多的表现为隐性风险。由于通常情况下大部分债务风险处于隐蔽状态,这造成各部门对防范化解财政风险的意识不强,加剧了财政风险的累积和膨胀。如果地方政府债务风险的积聚没有得到及时有效的控制和化解,必然会牵连上级财政的正常运转,从而引发整体财政风险,使政府陷入危机之中,进而危及到社会稳定。

四、控制和化解地方政府债务风险的治理对策

政府债务的政治经济影响是世界经济思想史上最为古老的话题之一。英国著名的经济学家亚当·斯密(Adam Smith)曾认为:“巨额债务的增积过程,在欧洲各大国,差不多是一样的;目前各大国国民,都受此压迫,久而久之,说不定要因而破产!”^{[15][474]}现代著名经济学家凯恩斯和李嘉图等,对此都有过许多类似的精彩论述。当前,我国地方政府债务形式多样,数额巨大,规模呈加速上升趋势,债务风险在局部范围内已经凸显,潜在的风险很大,因此必须采取有效的治理对策来控制 and 化解地方政府的债务风险。

第一,完善相关法律法规,规范政府举债行为。世界上大多数国家(包括发达国家和发展中国家)的地方政府拥有合法的举债权,但这种举债权通常又受到各种各样的限制。在不同国家,地方政府举债权受到限制的方式和内容不尽相同。但我国现行法律明文禁止地方政府负债。法律的禁止使得地方政府负债在暗箱中运作,这样中央政府就很难掌握地方政府负债的真实情况,也很难采取有效对策来解决地方政府债务问题。因此,必须借鉴国外的经验,尽快完善《预算法》、《担保法》等相关法律。通过法律规范,既允许地方政府合法负债,使国内外债权人的权益得到保护,同时也对地方政府的负债制定规则设定限度,防止其不负责任地盲目负债。只有对地方政府适度负债给予法律通道,并建立科学的债务管理机制,才能有效地控制和化解地方政府的债务风险。

第二,建立地方政府债务管理的责任机制。一是各级地方政府要把政府债务管理工作摆在突出的位置,建立健全政府债务管理的责任机制,各省、市、县(市、区)、乡镇政府主要领导为第一责任人。二是把地方政府债务情况纳入领导干部任期经济责任审计范围,作为领导干部业绩考核的一项重要指标,以控制一些通过负债搞“形象工程”的政府行为。三是组织专家对本级地方政府债务问题进行全面深入的研究,大规模地进行债务登记调查,不仅要了解政府应付未付的各类债务,还应深入国家外汇管理局了解外国政府贷款和国际金融组织贷款情况,深入人民银行调查了解政府名义的再贷款,调查了解金融机构向地方经济建设直接或间接发放的贷款,全面揭示地方政府的显性债务、隐性债务以及或有债务等,科学地编制地方政府的资产负债表。四是要加强地方政府债务的归口管理,进一步明确财政部门在政府债务管理中的主体地位,将政府债务纳入预算管理,

建立政府债务报告制度。

第三,严格控制地方政府的债务规模,防止产生新的不合理债务。政府债务规模应与本地区国民经济发展和财力状况相适应,年度债务余额已经达到或超出当年财政可支配财力的地区,不得再直接或变相举债或担保。除经国务院批准外,各级政府及其部门不得提供融资担保,切实防止将市场主体经营性债务风险转嫁到地方政府。乡镇政府及其下属单位原则上不得举债,对特殊情况下确有必要的,必须严格按照从紧的原则,报县(市、区)政府批准。对未按规定举借债务、违规对外担保、截留挪用债务资金、未按计划偿还债务的,要追究有关单位和人员的责任。对国家财产造成损失的,依法追究相关法律责任。

第四,建立地方政府偿债机制。各级地方政府要集中力量,对现有债务进行清理和分类汇总,明确界定目前必须由政府负担的债务,根据轻重缓急,制定切实可行的偿债计划。按照“谁举债、谁偿还”的原则,严格确定偿债责任单位,确保落实偿债资金来源,并按合同规定按期还本付息。没有稳定、可靠的资金作还债保障的项目,各级政府不得负债建设。各级地方政府要设立相应的偿债准备金。准备金数额一般为年初地方政府性债务余额的 3% - 8%,有条件的可适当提高提取比例。偿债准备金由财政部门实行专户管理,不得截留、挪用。

第五,建立地方政府债务风险的预警机制。建立信息充分披露制度,提高债务风险的透明度;明晰界定各级政府和政府各部门之间的风险责任,将控制和化解债务风险的责任量化到地区、部门乃至个人,建立控制和化解债务风险的考核责任制;建立地方政府债务的内部预警体系,运用负债率、债务率、偿债率等监控指标对政府性债务的规模、结构和安全性进行动态监测;建立地方政府债务的红黄绿灯评估体系。绿灯表示地方政府的各项债务指标均在安全线以内,地方政府可以继续举债;黄灯表示各项债务指标已接近国际警戒线,严格限制地方政府继续举债;红灯表示各项债务指标已突破国际警戒线,需要采取有效的措施控制和防范债务风险的发生。

[参 考 文 献]

- [1] Hana Polackova Brixi, Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability, <http://ideas.repec.org/e/pbr77.html>, 2007-12-25.
- [2] 朱玉明、周春雨:《化解地方政府债务问题研究》,《财政研究》2006年第4期,第46-50页。[Zhu Yuming & Zhou Chunyu, On Resolving the Liabilities Problems of Local Government, *Financial Research*, No. 4 (2006), pp. 46-50.]
- [3] 浙江省财政厅预算处:《地方政府债务管理研究》,《预算管理会计月刊》2006年第7期,第15-18页。[Department of Finance Budget of Zhejiang, Research on the Liabilities Management of Local Government, *Budget Management & Accounting*, No. 7 (2006), pp. 15-18.]
- [4] 朱锦屏、曹育明、赵爱群等:《关于地方政府债务的现状与出路思考》,《湖南经济管理干部学院学报》2006年第1期,第56-60页。[Zhu Jinping, Cao Yuming & Zhao Aiqun, et al, On the Current Circumstances and Solution to the Local Government's Liabilities, *Journal of Hunan Economic Management College*, No. 1 (2006), pp. 56-60.]
- [5] 陈龙、付志宇:《贵州省地方政府债务情况实证分析》,《贵州财经学院学报》2006年第4期,第85-88页。[Chen Long & Fu Zhiyu, An Empirical Analysis of the Liabilities of Local Government in Guizhou, *Journal of Guizhou College of Finance and Economics*, No. 4 (2006), pp. 85-88.]
- [6] 郭爱娣:《市人大建议设举债审核制》,《京华时报》2007年1月15日,第4版。[Guo Aidi, Municipal People's Congress Proposes Setting up of Verification Process for Borrowing, *Beijing Times*, 2007-01-15, 4th page.]

- [7] 洪源、李礼:《我国地方政府债务可持续性的一个综合分析框架》,《财经科学》2006 年第 4 期,第 96-103 页。
[Hong Yuan & Li Li, A Synthetic Analyzing Framework for Local Governments' Sustainable Liabilities in China, *Finance & Economics*, No. 4 (2006), pp. 96-103.]
- [8] 马骏、刘亚平:《中国地方政府财政风险研究:“逆向软预算约束”理论的视角》,《学术研究》2005 年第 11 期,第 77-84 页。[Ma Jun & Liu Yaping, An Approach to the Financial Risk of Chinese Local Government, *Academic Research*, No. 11 (2005), pp. 77-84.]
- [9] 曹信邦、裴育、欧阳华生:《经济发达地区基层地方政府债务问题实证分析》,《财贸经济》2005 年第 10 期,第 46-50 页。[Cao Xintang, Pei Yu & Ouyang Huasheng, An Empirical Analysis on the Liabilities of Local Governments of Jiangsu Province, *Finance and Trade Economics*, No. 10 (2005), pp. 46-50.]
- [10] 易建成:《广东翁源县政府欠下民工债 副县长法院求情延期》,《羊城晚报》2004 年 7 月 28 日,第 4 版。[Yi Jiancheng, Guangdong Wengyuan County Government Owing to Migrant Workers: Deputy County Chief Requests the Court Trial to Be Postponed, *Yangcheng Evening News*, 2004-07-28, 4th page.]
- [11] 顾立林:《河南:看看哪些政府投资工程在当“老赖”》,2005 年 8 月 25 日, http://news.xinhuanet.com/focus/2005-08/25/content_3366545.htm。[Gu Lilin, Henan: A Glimpse at Government Project Investments Acting as Debt Repudiators, 2005-08-25, http://news.xinhuanet.com/focus/2005-08/25/content_3366545.htm.]
- [12] 邓学军:《男子被政府欠钱讨要无门 区委楼前半价卖判决书》,《燕赵都市报》2005 年 9 月 23 日,第 5 版。[Deng Xuejun, A Man Can't Get Wages the Government Owes Him and He Sell the Verdict at Half-price, *Yanzhao Metropolis Daily*, 2004-09-23, 5th page.]
- [13] 徐曙光:《“形象工程”打出了“姓氏”牌》,《工人日报》2004 年 8 月 14 日,第 3 版。[Xu Shuguang, Image Projects Play Name Cards, *Workers Daily*, 2004-08-14, 3rd page.]
- [14] 周绍金:《乡镇政府非法生存的危害及对策初探》,《经济管理文摘》2004 年第 4 期,第 12-14 页。[Zhou Shaojin, A Preliminary Study on the Damages by Town Government's Illegal Survival and Its Countermeasures, *Economy and Management Digest*, No. 4 (2004), pp. 12-14.]
- [15] [英]亚当·斯密:《国富论》,唐日松译,北京:华夏出版社,2005 年。[Adam Smith, *The Wealth of Nations*, trans. by Tang Risong, Beijing: Huaxia Publishing Co., Ltd., 2005.]

本刊讯:2007 年 12 月 24 日,《2007 年中国杰出社会科学家研究报告》公布了“2007 年(首届)中国杰出社会科学家”入选名单,来自全国高校和科研院所的 505 名学者入选。浙江大学人文社会科学领域有 6 位学者名列其中,他们是陈桥驿(历史学)、姜亮夫(文学)、蒋礼鸿(文学)、史晋川(经济学)、田正平(教育学)、王元骧(文学)。《2007 年中国杰出社会科学家研究报告》由中国校友会网、《大学》杂志和《21 世纪人才报》等单位联合完成,是中国首份针对人文社会科学领域杰出学者展开的调查报告。报告呼吁国家及社会各界尽早遏止普遍存在的“重理轻文”现象,尽快设立“文科院士”和“国家级社会科学奖励”制度,以真正体现国家和社会对于人文社会科学价值的肯定与重视。