

地方政府债务风险成因及风险控制

刘翠鸯

(江南大学 江苏无锡 214122)

摘要:“十四五”规划指出我国要逐步健全完善政府债务管理体系,既要发挥政府债务融资的积极功能,也要防范化解地方债务风险,增强地方财政的可持续性。随着我国城镇化水平的不断提高,其对公共服务水平的提升和基础设施建设提出了更高的要求,只能通过债务融资来筹集资金,随着中国城市化水平的日益提升,人们对公共服务水平的提高以及城市基础设施建设有了更高的要求,但是由于地方政府财力短缺,不得不通过举债来筹集资金,导致地方政府债务的增长迅速,如何防范化解地方政府债务,成为各级政府的关注的重点。本文将从2014—2021年4月末我国地方政府债务规模现状着手,分析导致我国地方政府债务规模风险持续存在的主要原因,以及如何有效控制我国地方政府债务规模风险。

关键词: 全国地方政府债务; 地方政府债务风险; 风险控制

1、引言

近年来我国地方政府债务风险问题一直受到社会各界的高度关注,防范化解地方政府债务风险也多次被国家领导层会议所提及。从2013年中央经济工作会议首次提出“要把控制和化解地方政府性债务风险作为经济工作的重要任务”以来,历届会议反复强调了防范化解地方政府债务风险的必要性。2021年3月26日,国务院国资委在其网站发布了《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》,以此指导地方国资委进一步加强地方国有企业债务风险的控制和防范。

2、我国地方政府债务规模现状

从我国目前地方政府债务的状况来看,由于最近几年地方政府债务不断增加,地方政策的债务偿付压力也进一步增大。根据财政部公布的数据,2014—2020年我国列入中央预算管理范围的地方政府债务余额依次为15.4万亿元、14.8万亿、15.3万亿、16.5万亿、18.4万亿、21.3万亿和25.7万亿,同比增长率依此为-3.90%、3.38%、7.84%、11.52%、15.76%和20.66%。自2015年国家将地方政府发债加入预算管理后,我国地方政府债务余额规模便有所下降,但其后至今地方政府债务余额却一直连年上升。

3、地方政府债务风险存在的原因

3.1 我国财权与事权错位

我国地方政府财权事权分配不明确。我国于1994年分税制改革,用以缓解中央政府财政短缺的形势以及加强中央政府宏观调控能力,对中央与省级政府的财权划分上做出了较明确的制度安排。但这项改革并未进一步完善地方税体系的构建,导致地方政府财力与相应支出并不对等。另外随着地方政府对事权和财权的不断调整,由于地方政府事权逐渐下移,导致地方财政负担加重,并且上级政府进一步加大了对财权的控制力量,也使得地方财力不匹配问题越来越严重。“营改增”之后,地方税权进一步向中央集中,地方税源逐渐减少,地方政府支出压力大,但是地方政府财政收入却严重不足,因而地方政府更加偏向于利用地方举债融资发展,进一步发展当地经济。

3.2 政治指标及体制原因的影响

我国固有的政治指标及财政体制是地方财政债务风险的内在因素,结果使得中国各地政府财政上出现了不少问题,难以起到实际性作用。我国长期采取以GDP为导向的政务考核标准,各地官员表面上希望当地经济发达,实则为谋求政绩,通过大量的举债建设项目,导致地方债务规模不断扩大。另外,我国转移支付机制完善性较差。在中国目前的财政体系下,为维持国家财力收支平衡仍靠上级财政的转移支出,再加上各地财政投资在扣除各种固定开支后进行偿债的资金相对短缺,尽管各地财政投资可以产生一定利润,但资金流动性却相对不足,同样导致了偿债资金来源问题。

3.3 地方政府债券发行问题突出

发行地方债券在一定时期内能推动当地经济社会发展,促进基础设施设置建设,但是在地区财政的运作过程中,可能出现各种不确定性因素,会造成当地财政资金发生损失或公共财政的一般支付产生问题,从而造成当地国民经济停滞不前或者下降,对维护地方社会稳定造成损害。当前,地方政府债券发行主要面临着以下三个问题:一是由于地方政府的隐性债务发放债券规模过大以及出存在着严重年限错配的问题,偿债风险很高;二是部分地区政府过于盲目的担保,造成地区财政隐性外债上升过快;三是地方所属企业

资金和债务偿还来源大多以外部融资为主,缺乏一定的独立能力,流动性风险很大,政府无法把控。

4、地方债风险控制

4.1 改革财税体制

分税制改革所造成的中央政府与地方财权事权严重不匹配,也是各地财政债务急剧扩大的主要因素,而消除这一严重推动原因的关键就在于改变现行财税政策体系,以合理匹配中央政府和各地财权事权。一方面,中央政府应当科学合理测算保障地方财政正常运行以及对基础设施建设和服务事业的投资需求,实现各地财政支出与财力相匹配,若有缺口可采取提高税费返还比率、增加转移支付水平等进行补偿;另一方面应加速推进区域财税体制建设,调整税务内部结构,培育发展地方税源,逐渐形成平衡、可持续的地方税体制。

4.2 完善政府官员考核机制

完善政府官员考核机制,应重构地方官员政绩考核体系,弱化GDP指标对应的比重,综合评估当地的经济结构、民生、生态文明和政府信用等诸多指标体系,同时要根据区域特色,每个地区考核机制应该不同。同时地方官员应形成正确的政治观念,严格规定借债方法、途径等,积极清偿累计债务,积极响应上级政府的号召,做到对地方债务风险的合理管理。

4.3 防范化解地方政府隐性债务风险

防范与化解各地财政隐性债务风险,还需要进一步健全常规化的地方财务监督机制,以防止各地政府利用新增隐性债务开展不合理的新项目的情形出现。一方面,地方政府部门要加强对国有的企事业单位监管,以避免地方政府部门用公司债务形态来增加隐性债务;另外,要逐步优化地方政府的债务品种结构和期限结构,以不断推动地方政府债券市场的健全发展和对外开放,从而完成政府偿债高峰的平稳过程。

4.4 优化产业结构

虽然2020年的疫情导致第三产业经济损失巨大,但是在疫情带动下,电商、居家办公、线上教学等新兴产业给我国经济创造了新的经济增长点,给地方政府偿债风险缓解了一部分压力。各地财政可以鼎力结合智能企业5G优化、线上教育等新晋产业发展需要,通过大力引进人工智能、新材料以及新兴科技等集中化产业,进一步完善新型智慧产业建设,并以此增加地方财政收入,从而缓解地区财政的债务风险。

参考文献:

- [1] 崔乃泉,杨婷婷,张英宣.地方政府债务风险现状及解决建议[J].中国市场,2021(06):44-46.
- [2] 陆星羽,赵雪婷,张芷毓,阳林宏.新常态下地方债务风险研究[J].合作经济与科技,2020(11):184-185.
- [3] 刘穷志,王君珩.地方政府债务风险:特征、成因与化解[J].财政监督,2020(16):29-35.
- [4] 吴涛,唐德红,杨继瑞.地方政府债务风险化解的主要模式:特征、困境与破解[J].金融理论与实践,2021(05):28-41.
- [5] 王晓凌.地方政府债务风险成因及对策研究[J].经济研究导刊,2021(12):34-36.
- [6] 张明宇,倪筱楠.地方政府债务可持续性研究[J].商业经济,2021(05):134-136.
- [7] 林怡静.探讨地方政府性债务风险管理问题[J].经济管理文摘,2021(09):19-20.