

中国地方政府性债务形成机制的动态分析

——基于审计报告的研究

吴 凯^{1,2}

(1. 南京审计学院 经济学院, 江苏 南京 211815; 2. 南京大学 商学院, 江苏 南京 210093)

[摘 要]基于审计署地方政府性债务的审计报告,利用动态不一致的博弈模型,分析我国地方政府性债务出现和膨胀原因,结果显示中央政府默许了地方政府的借债行为,而且当地方政府出现债务危机时中央政府的救助概率较大,加之惩罚约束机制的缺乏,导致地方政府性债务出现并持续扩张。调整分税制财政管理体制,完善地方政府的债务管理制度,加强基层地方政府性债务的审计、监管和风险评估,将对地方政府性债务的扩张及其风险形成有效的约束。

[关键词]地方政府性债务;中央政府救助行为;审计报告;分税制改革;分税制财政管理体制;政府审计;债务管理制度;债务博弈

[中图分类号]F810.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)06-0034-09

一、引言

按照财政部的规定,地方政府性债务是指“地方政府及其职能部门(机构)、有财政经常性拨款的事业单位等直接借入、拖欠或依据合同提供担保形成的债务,以及地方政府及其职能部门(机构)成立的公司为进行基础性、公益性建设,以政府信用直接借入或依法提供担保形成的债务”^[1]。虽然我国1994年颁布的《预算法》规定各级政府预算“应当做到收支平衡”,“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”,但是,在GDP为导向的政绩评价机制下,地方政府为了发展经济、追求政绩,往往设立各种融资平台借入资金,从而形成政府性债务。

我国地方政府开始出现负有偿还责任的债务最早可以追溯到改革伊始的1979年,当年8个县区举借了政府负有偿还责任的债务^[2]。随着改革的逐步推进,地方政府性债务呈现扩散趋势。目前,地方政府过度负债已成为一个不争的事实,并且形成了一种制度惯性^[3]。中金公司发布的一份报告中披露,截至2009年末,我国地方政府融资平台的贷款余额约为7.2万亿元,其中2009年新增额为3万亿元。截至2010年6月末,商业银行对地方融资平台的贷款达到7.66万亿元。银监会首次通报了该类贷款的风险状况,认为目前存在严重偿还风险的贷款占到23%。高盛集团估计,到2009年底中国政府总负债为15.7万亿元,约占2009年GDP的48%,其中包括国债(占GDP的20%)、地方融资平台贷款和债务(占GDP的23%)以及在2000年至2001年间商业银行已剥离但仍在账面上的那些不良贷款(占GDP的5%)三大部分^[4]。

[收稿日期]2013-06-04

[基金项目]教育部社科研究基金青年项目(13YJC790158);江苏省博士后科研资助计划项目(1202088C);江苏省高校优势学科建设工程资助项目(审计科学与技术)

[作者简介]吴凯(1978—),男,湖北汉川人,南京审计学院经济学院讲师,南京大学商学院应用经济学博士后流动站研究人员,主要研究方向为财税理论与政策、财政管理、收入分配。

地方政府性债务形成、演变和发展的研究受到国内外学者的关注。Inman^[5]和 Rodden^[6]相继将博弈论引入对地方政府性债务的分析之中,对地方政府债务违约以及中央政府救助负债或破产地方政府的行为进行了解释。针对我国政府融资平台的特点,王长江和李松玲讨论了政府融资过程中政府与银行之间的动态信号博弈问题,并进行了实证分析^[7]。缪小林和伏润民结合 2000 年至 2010 年我国西部某省的相关数据,采用因子分析法评估了地方政府性债务风险^[8]。针对我国的地方政府性债务,学者们提出了建立政府债务预算、实施常态监督、赋予地方财政部门对债务的统一监管权等建议^[9-11]。然而,相关研究普遍缺乏数据支撑。

政府审计作为一种政治制度安排,是国家治理中的重要组成部分^[12]。为了加强和促进对地方政府性债务管理,有效防范和化解潜在风险,审计署于 2010 年至 2013 年间三次对地方政府性债务进行审计,分别在 2009 年、2010 年和 2012 年的《中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(以下简称“审计报告”)中向全国人大常委会报告,并针对第二次和第三次地方政府性债务审计分别发布了两个审计结果公告,即《中华人民共和国审计署审计结果公告 2011 年第 35 号:全国地方政府性债务审计结果》和《中华人民共和国审计署审计结果公告 2013 年第 24 号:36 个地方政府本级政府性债务审计结果》。审计发现,截至 2010 年底,全国地方政府性债务余额 10.72 万亿元,其中政府负有偿还、担保和可能救助责任的债务分别为 6.71 万亿元、2.34 万亿元和 1.67 万亿元,分别占到 62.62%、21.80% 和 15.58%^[2]。

审计报告为我们了解我国地方政府性债务的发展和演变提供了权威的数据来源。然而,现有相关研究主要是对地方政府性债务审计报告进行简单解读,如蔡玉的研究^[13]。目前,结合中国转型时期特定的政治、经济背景,解释地方政府性债务形成机制的研究仍然较少。本文拟从我国中央政府和地方政府间的互动关系出发,构建一个动态不一致的博弈模型,基于审计署三次对地方政府性债务审计的报告,解释我国地方政府借债行为的形成机制及其持续与扩张的原因,并提出相应政策建议。

二、地方政府性债务博弈模型

(一) 模型设定

地方政府性债务博弈模型分为两个阶段:在第一阶段中,地方政府决定是否举债;面对地方政府举债的情况,中央政府在第二阶段决定是否救助。整个博弈如图 1 所示。

如果地方政府不举债,则不存在地方政府性债务问题,中央和地方所获的收益都为 0^①;如果地方政府选择举债,则其能够拉动地方经济增长,地方政府获益,地方官员也能够获得政绩和更多升迁的机会。虽然《预算法》规定地方政府不得发债,但是面对地方政府性债务,中央政府必须决定是否解决地方政府性债务问题。如果中央政府选择不救助,那么地方政府性债务会产生负外部性,这会影响到社会的稳定,对中央政府而言,会对其产生不利的影响,从而带来负的效用。而地方政府受债务的影响,最终也获得负的效用。因而,在中央政府不救助的情况下,我们可以设地方政府和中央政府的收益分别为 L_n ($L_n < 0$) 和 C_n ($C_n < 0$)。面对地方政府的债务危机,中央政府还可以选择救助地方政府。由于地方政府债务对社会稳定所造成的负影响较大,虽然救助地方政府需要成本,但是中央政府救助地方政府能使经济和社会的稳定性得到保证,因此,对中央政府而言,救助地方政府比不救助好,而且,地方政府和官员在将债务责任转给中央的同时能享受到举债所带来的好

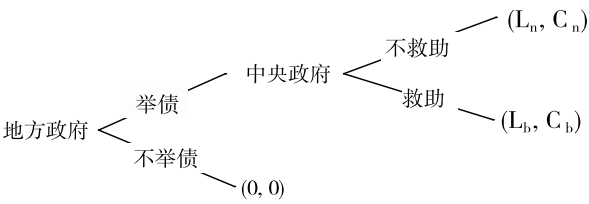


图 1 地方政府性债务博弈

生负外部性,这会影响到社会的稳定,对中央政府而言,会对其产生不利的影响,从而带来负的效用。而地方政府受债务的影响,最终也获得负的效用。因而,在中央政府不救助的情况下,我们可以设地方政府和中央政府的收益分别为 L_n ($L_n < 0$) 和 C_n ($C_n < 0$)。面对地方政府的债务危机,中央政府还可以选择救助地方政府。由于地方政府债务对社会稳定所造成的负影响较大,虽然救助地方政府需要成本,但是中央政府救助地方政府能使经济和社会的稳定性得到保证,因此,对中央政府而言,救助地方政府比不救助好,而且,地方政府和官员在将债务责任转给中央的同时能享受到举债所带来的好

①此处将中央政府和地方政府的收益都设为 0,也可以视为将不发债作为地方政府发债行为的基准状态。

处。此时地方政府和中央政府的收益可以分别设为 $L_b (L_b > 0)$ 和 $C_b (0 > C_b > C_n)$ 。

(二) 均衡分析

本文利用逆向归纳法对这个扩展式博弈求解:首先求出第二阶段中央政府性面对地方政府性债务时的最优决策,然后再分析第一阶段地方政府是否选择举债。如果地方政府举债,对于中央政府而言,救助地方政府比不救助好($C_b > C_n$),因为救助地方政府有利于改善宏观经济条件和稳定社会。再往回看,如果地方政府预期到中央政府会救助其债务,则地方政府会选择举债,因为通过举债扩张政府公共支出能拉动经济增长,同时也能给地方官员带来了政绩和更多升迁的机会。这些好处是不举债所不具备的($L_b > 0$),因而,这个博弈的均衡是:地方政府选择举债,中央政府面对地方政府债务选择救助。

这是一个典型的动态不一致模型,与 Dewatripont 和 Maskin 用于解释企业软预算约束问题的模型^[14]基本思想是一致的。虽然从事前的角度看,救助地方政府是没有好处的,救助和不救助两种情况下中央政府的收益都小于零($C_n < 0, C_b < 0$),但是从事后的角度看,一旦地方政府选择举债,中央政府救助地方政府比不救助地方政府好($C_b > C_n$)。因此,对中央政府而言,事前最优决策(不救助)与事后最优决策(救助)出现不一致。

三、地方政府性债务博弈模型的经济含义

以下本文拟从中央政府的参与决策、中央政府不救助的可信度、地方政府的发债抉择、地方政府债务规模扩张趋势四个方面进一步分析地方政府性债务博弈模型的经济含义,并结合审计报告说明我国地方政府性债务的演变和发展的趋势。

(一) 中央政府的参与决策

面对地方政府发债这样一个动态不一致问题,中央政府是否会参与这个博弈?中央政府为什么不严格执行《预算法》,不完全制止地方政府举债行为?

在计划向经济市场转型的过程中,相关制度的缺乏必然要求政府在创造制度方面发挥更大的作用,并且承担一部分投资职能以拉动经济增长,同时还需要解决转型时期出现的一些新问题,如教育、医疗、养老、失业等。政府同时面对支出职能的扩张和转型所带来的财政收入下降,要么选择削减财政支出、减缓体制转型的速度,要么选择继续深化改革,从而面临赤字的压力和债务的扩张。减缓体制转型的速度会降低改革的动力,延长改革所需要的时间,甚至导致改革失败,前功尽弃。因而,政府的选择只能是继续深化改革,同时承担改革的成本,以发展来解决转型所带来的问题。这样,赤字和债务问题也就日益凸显。

从 1980 年开始,为了解除计划经济体制的束缚,解决政府财力问题,我国将高度集中、统收统支的财政体制改为“划分收支、分级包干”的新体制。我国 1985 年开始实行“划分税种、核定收支、分级包干”的制度,1988 年开始全面实行“财政包干制”,固定地方上缴份额,与此同时,实际上也承认了地方政府预算外资金存在的合理性和合法性,地方政府的预算外资金得以缓慢增长。然而,信息相对匮乏的中央政府在这场利益博弈之中处于劣势,导致“两个比重”即全国财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入比重下降。1993 年,中央财政收入占全国财政收入的比重从 1984 年包干制改革初期的 40.5% 下降到 22%。同时,全国财政收入占 GDP 的比重不断下降,从 1978 年的 31.1% 下降到 1993 年的 12.3%。中央财政不但要靠地方财政的收入上解才能维持财政平衡,而且 20 世纪 80 年代还两次通过设立“基金”^①向地方政府“借钱”度日。

1994 年的分税制改革侧重中央政府与地方政府之间在财政收入分配体制(特别是税收分配体制)方面的调整,中央政府通过分税制将财力上收的同时,并没有对财政支出职能进行重新界定和调

①这两种基金是“能源交通重点建设基金”和“预算调节基金”。

整。与财政包干制时期一样,地方政府一直承担着七成左右的财政支出,而地方财政收入的比重从三分之二降到一半以下。地方财政出现缺口,从而形成纵向财政不平衡,这就必然要求中央通过转移支付确保地方财力。然而,现行转移支付在平衡财力方面的效果较差,这迫使地方政府在面临财政缺口的情况下自谋生路。

中央政府为解决改革过程中财力不足的问题,选择将支出责任下放,同时赋予地方政府筹集收入(包括税收收入和预算外收入)的权利,并在一定程度上容忍了地方政府的举债行为,从而创造并参与了这个与地方政府之间的发债博弈。中央政府借助地方政府发债所带来的财政支出扩张来拉动经济增长,以实现体制转型和经济增长两大发展目标。截至 2010 年底,地方各级政府投入到教育、医疗、科学文化、保障性住房、农林水利建设等民生方面的债务余额达 1.38 万亿元,投入到节能减排、生态建设、工业等领域的债务余额达 0.40 万亿元,一方面,这有力地促进了各项社会事业发展,推动了生态环境改善和经济发展方式的转变^[2],另一方面,地方政府债务问题也成了中央政府必须面对的问题。

分税制改革将地方的分税制具体政策制定权限下放给省级政府,从而使得在中央府上收财力的情况下,各级政府层层上收财力,最终导致基层政府财政困难。因此,地方政府性债务的结构体现出三个特征:一是省级政府能够较好地运用债务所发挥的筹集收入和调节经济的功能。截至 2010 年底,全国省级地方政府性债务中政府负有偿还责任的债务和政府负有担保责任的债务分别约为 1.27 万亿元和 1.20 万亿元,占省级政府全部 3.21 万亿元债务的 39.56% 和 37.38%,重要性几乎相等。二是市级政府和县级政府以政府负有偿还责任的债务为主,分别为 3.25 万亿元和 2.20 万亿元,分别占其全部债务的 69.61% 和 77.21%。三是政府负有担保责任的债务一半以上归省级政府,而政府负有偿还责任的债务则以市级政府和县级政府为主,分别占其全部债务的 48.37% 和 32.71%。

表 1 2010 年底全国地方政府性债务余额层级分布情况 (单位:亿元)

债务类型	合计		省级		市级		县级	
	金额	比重	金额	比重	金额	比重	金额	比重
政府负有偿还责任的债务	67109.51	100.00%	12699.24	18.92%	32460.00	48.37%	21950.27	32.71%
政府负有担保责任的债务	23369.74	100.00%	11977.11	51.25%	7667.97	32.81%	3724.66	15.94%
其他相关债务	16695.66	100.00%	7435.59	44.54%	6504.09	38.96%	2755.98	16.50%
合计	107174.91	100.00%	32111.94	29.96%	46632.06	43.51%	28430.91	26.53%

资料来源:审计署办公厅发布的《中华人民共和国审计署审计结果公告 2011 年第 35 号:全国地方政府性债务审计结果》^[2]。

(二) 中央政府不救助的可信度

地方政府性债务的膨胀将会导致财政危机,而地方政府性债务一旦出现危机,最终就要由中央政府买单。Kreps 和 Wilson 指出,只需加入很少的随机性就可以利用声誉机制解决动态不一致问题^[15]。对于地方政府债务博弈模型而言,理论上可以假设中央政府可能属于强硬的类型,即无论如何也不会给地方政府性债务提供救助。即使中央政府为强硬者的概率很小,根据 Kreps 和 Wilson 的研究结论^[15],在中央政府和地方政府的长期博弈中,非强硬型中央政府会选择模仿强硬型中央政府的行为——不给予地方政府债务援助,从而能够阻止地方政府举债。非强硬型中央政府权衡不给予地方政府债务援助的短期成本(即救助与不救助之间收益的差),相对于阻止地方政府举债而获得的长期收益(即无需长期救助举债的地方政府)而言是较少的,因而非强硬型中央政府选择不救助是最优的决策。

如果要 Kreps 和 Wilson 所提出的声誉机制^[15]起作用,就需要有强硬型中央政府的存在。即使强硬型中央政府存在的概率很小,在长期重复博弈中声誉机制也仍然可以起作用,问题在于强硬的中央政府是否会出现,中央政府的不救助是否可信。

现行分税制导致常见的中央救助地方债务的动机在我国全都存在,如垂直财政不平衡、地方政府自有资源缺乏弹性、转移支付制度不是基于明确的规则、转移支付中一般性转移支付占比较小、预算透明度较差、支出责任安排规定地方政府要承担提供法定基本公共物品的责任、地方政府无发债权以及中央和地方政府间存在信息不对称等等。因此,一旦地方政府出现债务困难,中央政府就必然会选择救助行为。

此外,中央政府曾经在国有企业、银行、教育等部门采取救助行为,进一步强化了地方政府对于中央政府救助的预期。因此,地方政府有足够理由相信中央政府不会是强硬型的,相信中央政府必然会救助地方政府债务,从而导致声誉机制失效,无法成为约束地方政府债务行为的有效机制。地方政府在预计到中央政府必然会采取救助行为之后,必然选择绕过《预算法》约束而进行借债。由此,地方政府性债务得以产生。

自 1979 年 8 个县区首次举借政府负有偿还责任的债务以来,各地开始陆续举债,并呈现出由省级政府到市县级政府自上而下的逐步扩张趋势。1981 年至 1985 年间 28 个省级政府开始举债,占总地区比例的 77.78%。随后,1986 年至 1996 年间有 293 个市级和 2054 个县级政府开始举借债务,分别占总地区比例的 74.74% 和 73.91%。截至 1996 年,全部的省级政府、90.05% 的市级政府和 86.54% 的县级政府举债^[2]。全国各地区政府性债务的起始年情况如表 2 所示。

表 2 全国各地区政府性债务发生起始年情况

年度区间	省级			市级			县级		
	当期开始 举借个数	累计 个数	累计占总 地区比例	当期开始 举借个数	累计 个数	累计占总 地区比例	当期开始 举借个数	累计 个数	累计占总 地区比例
1979—1980	0	0	—	4	4	1.02%	51	51	1.84%
1981—1985	28	28	77.78%	56	60	15.31%	300	351	12.63%
1986—1990	5	33	91.67%	121	181	46.17%	833	1184	42.61%
1991—1996	3	36	100.00%	172	353	90.05%	1221	2405	86.54%

资料来源:审计署办公厅发布的《中华人民共和国审计署审计结果公告 2011 年第 35 号:全国地方政府性债务审计结果》^[2]。

(三) 地方政府的发债抉择

虽然中央政府有采取救助的动机,有效的惩罚机制也能够遏制地方政府发债的冲动,但是,地方政府借债仍成为一种全国性普遍现象。审计发现,截至 2010 年底,全国仅有 54 个县级政府没有举借政府债务^[2]。要解释这一问题,就得从地方政府举债而中央政府选择不救助时地方政府收益 L_n 的符号与地方政府的发债抉择的角度入手寻找答案。

地方政府举债而中央政府选择不救助时地方政府收益 L_n 的符号,我们没有进行任何假定。一般而言,地方政府面临债务危机却得不到中央政府的救助,会导致地方经济下滑、地价下跌、企业和投资流失、地方政府财政收入和信誉下降等,从而获得负的收益,此时 L_n 的符号为负,类似于 Selten^[16]、Kreps 和 Wilson^[15] 的标准的动态不一致模型。

然而,我国目前的考核监督制度对于地方官员的惩罚较弱,甚至存在地方官员犯错之后异地当官、不降反升的情况。由于会计、监督、惩罚制度缺乏,惩罚地方官员的可行性较差。在目前的制度环境、官员激励机制和约束机制下,经济增长和地方政绩是以财政风险的不断增加为代价的^[17]。相对而言,地方官员从发债中享受到政绩提升及其带来的更多升迁机会的概率更大,两相权衡之下净收益

可能仍然为正,即 L_n 的符号为正。因此,从地方政府的角度来看,举债已经成为一种占优策略,因为不论是否最终获得救助,地方政府的收益都为正 ($L_b > 0, L_n > 0$),大于不举债时的零收益。此时,地方政府发债成为必然,而中央政府是否救助的决策对地方政府已经不能产生任何影响。

(四) 地方政府债务规模扩张趋势

如图 2 所示,1997 年以来,我国地方政府性债务规模随着经济社会发展逐年增长。受亚洲金融危机和美国次贷危机的影响,1998 年和 2009 年债务余额分别比上年增长 48.20% 和 61.92%。2010 年债务余额增速比 2009 年下降 43.06%,仍然增长了 18.86%^[2]。我们利用地方政府债务的博弈模型可以进一步解释地方政府债务规模扩张的问题。

当地方政府举债已经成为事实后,中央政府的救助决策取决于救助与不救助的收益,即 C_b 与 C_n 的大小。地方政府债务会产生一定程度的负外部性,一个地方政府的债务危机会扩散到整个经济,产生连锁反应。救助的收益直接取决于地方政府债务的规模。地方政府性债务规模越大,债务所产生的负效应越大,并且呈现加速上升趋势,即债务所造成的负效应是债务规模的递增凸函数,相对而言,救助所产生的收益也就越大。因此,地方政府选择扩大举债规模,能够增强负外部性,进一步强化中央救助的必然性,地方政府性债务从而会不断扩张。

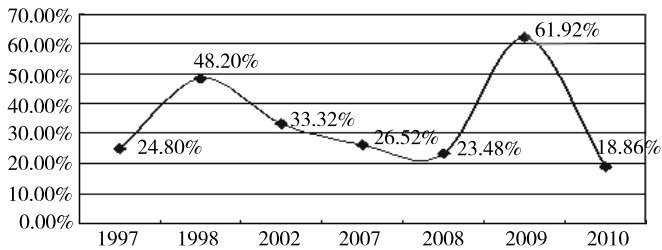


图 2 1997 年以来全国地方政府性债务余额增长率变化情况

资料来源:审计署办公厅发布的《中华人民共和国审计署审计结果公告 2011 年第 35 号:全国地方政府性债务审计结果》^[2]。

在应对自然灾害和经济危机时,地方政府性债务将以更快的速度进行扩张。汶川特大地震发生后,四川省各级政府筹措政府性债务资金 558 亿元用于灾后重建,推动灾后恢复重建的顺利实施^[2]。此外,在应对 1998 年亚洲金融危机和 2008 年的国际金融危机中,除中央政府通过发行国债并转贷地方政府、代地方发行政府债券外,地方政府也通过融资平台公司等多方筹集资金,为我国经济的稳定和快速发展提供了资金支持。2008 年 11 月,国务院常务会议确定了当前进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施。落实这些措施的投资额到 2010 年底约需 4 万亿元人民币。4 万亿经济刺激计划出台,各地纷纷推出包括地下轨道交通系统、城市轻轨、高速公路等大型基础设施建设项目,投资规模巨大。然而,中央财政仅负担了总投资计划中的 1.18 万亿,大量项目资金由地方自筹,中央政府默许地方政府加快投融资平台建设。审计署的调查显示,融资平台已经成为地方政府性债务的主要渠道,占到一半以上^[18]。截至 2010 年底,全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司 6576 家,其中省级 165 家、市级 1648 家、县级 4763 家;有 3 个省级、29 个市级、44 个县级政府设立的融资平台公司达 10 家以上;全国只有 54 个县级政府没有举借政府性债务^[2]。

四、我国地方政府性债务存在的问题及风险

虽然地方政府性债务为应对经济危机和抗击自然灾害提供了资金支持,为改善民生和保护生态环境提供了重要支撑,为保障经济社会的可持续发展打下了基础,但是我国地方政府性债务也仍存在一些问题和风险。

(一) 地方政府性债务管理制度匮乏

我国《预算法》规定,除法律和国务院另有规定外,地方不得发行地方政府债券。然而,一方面,地方政府绕过这一规定,纷纷通过设立融资平台进行融资;另一方面,融资平台的相关管理制度和法规极为匮乏,监管不到位,无法对债务总量及其风险进行合理、有效地控制。除地方政府债券和各种

财政转贷外,大部分地方政府性债务收支并未纳入预算管理和监督,相关管理制度也不健全。审计结果显示:截至2010年底,在36个省级政府^①中,有7个未出台地方政府性债务管理规定,8个未明确债务归口管理部门,14个未建立政府性债务还贷准备金制度,24个未建立风险预警和控制机制^[2]。第三次地方政府性债务审计结果显示,截至2012年底,审计的36个地方政府本级中,8个仍未出台地方政府性债务管理制度,5个仍未建立偿债准备金制度或未在预算中安排偿债准备资金^[19]。

(二) 地方政府性债务统计数据不完整

地方政府性债务统计数据不完整,究其原因,主要有两个。

一是上级政府没有对下级政府债务进行有效约束。在目前的分级财政管理体制下,每年上级政府按照财政部的要求上报地方政府性债务报表时,仅仅对下级上报的地方政府性债务报表进行汇总,而不进行任何分析和约束。由于没有建立统一的债务管理机制,一些地方长期存在债务规模总量不清、数据随意调整导致数据不可比、偿债责任没有落实的问题。

二是存在表外债务。表外债务的原因较多,主要有:对债务的认定不明确,因而未包括甚至隐藏债务规模;以融资平台公司转为“退出类平台”为由,少统计政府性债务。表外债务的存在使得地方政府性债务的风险被低估。

(三) 地方政府性债务风险较大

目前,地方政府的债务常采用国家开发银行的软贷款作为资本金。由于国家开发银行软贷款的贷款期限一般在15至25年之间,最初3至5年付息不还本,因此债务风险的释放是一个长期过程。虽然目前债务风险较低,但是随着时间推移,债务风险将逐步释放。由于地方政府性债务存量较大,缺乏统一协调管理,膨胀较快,因此长期债务风险仍然值得关注。

审计报告显示,截至2010年底,省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率(即负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率)为52.25%,如果加上地方政府负有担保责任的或有债务,债务率达到70.45%。2010年地方政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务的逾期债务率分别为2.23%和1.28%^[2]。

五、我国地方政府性债务的改革建议

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和完善、税收征管效率的提高、税收执法的逐渐规范,政府收入筹集困难问题得到一定的缓解,自1998年以来,我国更是出现税收超经济增长的大好局面。在此背景下,政府更应借机思考和解决更深层次的体制问题。约束和规范地方政府的债务行为,不但有利于控制财政风险,而且能促进市场经济的完善。结合本文对地方政府性债务形成和演变机制的分析,我们提出四点建议。

(一) 调整分税制财政管理体制

分税制改革在通过上收财力改善中央政府财政状况的同时,也使中央政府陷入与地方政府之间的发债博弈之中。本文的分析表明,解决地方政府性债务的根本在于完善现行分税制财政管理体制,使地方政府获得足够的财力以保证其提供公共产品和服务的需要,主要包括:首先,应合理划分中央政府和地方政府的事权,特别是应明确各级政府在教育、医疗、养老等方面的职责。其次,应合理划分中央政府和地方政府的财权。分税制改革之后企业所得税、个人所得税和证券交易印花税分享比例的调整均偏向中央政府,此外营业税改征增值税导致地方政府减收,加之2007年以来世界金融危机也对我造成不利冲击,这些都对地方政府财力造成不利影响。最后,应完善转移支付制度,确保地方政府有足够财力提供公共产品和服务。只有在合理划分中央和地方之间的财权与事权关系的条件

^①包括31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市。

下,才能减少中央政府救助的理由,真正削弱中央政府的救助行为,从而抑制地方政府性债务的膨胀。

(二) 完善地方政府性债务的管理制度

审计结果显示,截至2012年底,36个地方政府本级仍有8个未出台地方政府性债务管理制度,占22.2%^[19]。我国解决地方政府性债务,仍需进一步加强和完善相关管理制度建设。虽然地方政府不得发行债券,但是2009年至2013年国务院同意由财政部每年代理地方分别发行2000亿元、2000亿元、2000亿元、2500亿元和3500亿元债券并列入省级预算管理。2011年,国务院批准上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点。考虑到我国目前的财政管理制度和官员考核制度仍存在不完善之处,地方官员之间存在为晋升而进行的锦标赛^[20-21],笔者认为近期修改《预算法》时仍不应给予地方政府发债的权利。目前的改革应优先侧重于进一步完善分税制财政管理体制,合理界定中央政府与地方政府之间的收支权责,通过科学合理的转移支付政策确保地方政府的财力,随后逐步完善相关债务管理制度和吸收发债试点省份的经验,有计划、有步骤地赋予地方政府发债权,否则,缺乏约束的地方政府性债务必将进一步膨胀,并最终导致财政风险。

(三) 加强基层地方政府性债务的审计和监管

审计结果显示政府债务管理制度不健全的问题在市县一级尤为突出。以新成立的开发区为例,一则需要大量资金用于基础设施建设,二则随着行政隶属关系的变更、管理级次的调整,容易出现权力和监管的真空,因此,一方面,可能出现债务统计无人负责和监管的情况,另一方面,开发区在获得较大的财政自主权之后,更容易通过融资平台为其建设发展融资,使其债务规模出现急剧扩张的趋势。由此,基层政府应当是审计的重点。

在监管和审计的过程中,重点应从省市级政府逐步延伸到县区级政府,特别是资金缺乏与监管缺失并存的地区应当给予特别关注。一是明确地方政府性债务的界定和分类,对现有债务进行分类整理,摸清总规模。二是硬化政府预算约束,加强地方政府性债务的制度建设,出台相关管理规定,以对地方政府性债务进行有效约束。三是加强地方政府融资平台的管理,以控制财政风险。四是编制地方政府性债务预算,每年向人大报告并经其审批,以此约束地方政府性债务规模。

(四) 加强地方政府性债务的风险评估

地方政府债务风险的释放是一个长期的过程,风险的评估应成为一项长期的重要工作。虽然目前债务风险较低,但是随着时间推移,加之2007年以来世界金融危机的冲击,债务风险将逐步释放。由于地方政府性债务存量较大,缺乏统一协调管理,膨胀较快,债务风险仍然值得关注。政府应当通过预测地方经济发展水平和财政收入状况,结合全国和国际经济形势,构建财政风险预警系统,以强化地方政府性债务的风险评估。此外,国家开发银行的软贷款是很多地方融资项目的资本金的重要来源,而授信额度通常最终会转换为现实的债务,特别是在经济下滑、国家放松银根的时候,由授信额度向债务转换的过程将逐渐加剧,因而可以通过分析国家开发银行的授信协议来了解地方政府性债务的未来发展趋势和现状。

参考文献:

- [1] 财政部. 关于填报2008年地方政府性债务报表的通知[EB/OL]. [2013-05-06]. http://www.jxf.gov.cn/JxfShow_Views_pid_20090123094252937377930.
- [2] 审计署办公厅. 中华人民共和国审计署审计结果公告2011年第35号:全国地方政府性债务审计结果[EB/OL]. (2011-06-27)[2012-09-08]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>.
- [3] 郑华. 预算软约束视角下地方政府过度负债偏好的制度成因分析[J]. 财政研究, 2011(1): 48-51.
- [4] 凤凰网. 地方政府债务黑洞调查[EB/OL]. [2013-05-06]. <http://finance.ifeng.com/news/special/dfzwjw/>.
- [5] Inman P R. Transfers and bailouts: institutions for enforcing local fiscal discipline[J]. Constitutional Political Economy,

2001,12:141-160.

- [6] Rodden J. The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world[J]. American Journal of Political Science, 2002, 46: 670-687.
- [7] 王长江, 李松玲. 政府融资过程中政府和银行间的信号博弈[J]. 审计与经济研究, 2011(5): 89-96.
- [8] 缪小林, 伏润民. 我国地方政府性债务风险生成与测度研究——基于西部某省的经验数据[J]. 财贸经济, 2012(1): 17-24.
- [9] 李燕. 地方政府性债务期待规范化、透明化管理[J]. 中央财经大学学报, 2009(12): 1-5.
- [10] 李玲, 卢红柱, 牟遥. 地方政府性债务问题的审计思考[J]. 审计研究, 2011(5): 8-12.
- [11] 袁洁, 夏飞. 基于审计视角的地方政府性债务管理探讨[J]. 财政研究, 2012(2): 32-34.
- [12] 尹平, 戚振东. 国家治理视角下的中国政府审计特征研究[J]. 审计与经济研究, 2010(3): 9-14.
- [13] 蔡玉. 地方政府性债务现状、成因及对策[J]. 财政研究, 2011(9): 5-7.
- [14] Dewatripont M, Maskin E. Credit and efficiency in centralized and decentralized economies[J]. Review of Economic Studies, 1995, 62: 541-555.
- [15] Kreps M D, Wilson R. Reputation and imperfect information[J]. Journal of Economic Theory, 1982, 27: 253-279.
- [16] Selten, Reinhard. The chain store paradox[J]. Theory and Decision, 1978, 9: 127-159.
- [17] 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[J]. 学术研究, 2005(11): 77-84.
- [18] 刘家义. 关于 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL]. (2010-06-24) [2013-05-08]. <http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n524092/1718206.html>.
- [19] 审计署办公厅. 中华人民共和国审计署审计结果公告 2013 年第 24 号: 36 个地方政府本级政府性债务审计结果[EB/OL]. [2013-06-30]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>.
- [20] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [21] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.

[责任编辑: 黄 燕]

A Dynamic Analysis of the Formation Mechanism of the Chinese Local Government Debt: A Research Based on Audit Reports

WU Kai

Abstract: By using a dynamic inconsistency game model, this paper, based on two audit reports, explains the emergence and expansion of China's local government debt. The research shows that central government acknowledged the bonds issuing behavior of local government, and the possibility of bailing local government in debt crisis is high, together with the lack of punishment constraint mechanism, result in the emergence and expansion of China's local government debt. Adjusting tax-sharing system, perfecting local government debt management system and fostering local government debt audit, monitor and risk evaluation will form effective constraint on the expansion and risk of local government debt.

Key Words: local government debt; central government bailout; audit report; tax-sharing system reform; tax-sharing system; government audit; debt management system; debt game