

# 关于防范化解政府债务风险的思考

——从包头地铁事件看地方政府债务问题

■ 王依军

**摘要：**防范政府债务风险已经成为当前和今后一个时期我们党的重点工作。本文以包头市地铁停建为背景，分析当前政府投资项目，特别是基础设施举债建设所产生的地方政府债务风险，试图从体制机制中寻找问题原因所在，并提出化解地方政府债务风险的对策建议。

**关键词：**风险 政府债务 PPP 项目

党的十九大报告强调，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。防风险已经成为当前和今后一个时期我们党的重点工作。目前，地方政府债务风险较高，已经成为八大金融风险之一。一些地方政府通过各类投资基金、政府和社会资本合作（PPP）项目、政府购买服务、违规担保形成了大量隐性债务。习近平总书记在全国金融工作上提出，“各级地方党委和政府要树立正确政绩观，严控地方政府债务增量，终身问责，倒查责任。”2017年，包头地铁开工不足百日，因巨额举债建设被叫停，彰显出党中央规范地方政府举债融资、遏制隐性债务增量的决心。

## 一、举债融资是当前基础设施建设的常规模式

地方政府举债是指地方政府为满足经济社会发展的需要，

在其自身财力不能满足其需要时，借助政府信用，向金融组织或社会法人、其他组织进行举债的行为。财政部数据显示，2017年底我国政府债务余额29.95万亿元，其中中央政府国债余额13.48万亿元；地方政府债务余额16.47万亿元。全国政府负债率为36.2%，低于国际通用的60%的警戒线，但据报道，全国有100多个市本级、400多个县级的债务率超过100%，少数省份的债务率也已超过100%。按照国家审计署公布的政府性债务审计结果，地方政府债务资金主要投向基础设施建设和公益性项目，其中，市政和交通运输设施建设占50%以上。

基础设施建设不仅能够拉动地方有效投资，完善基础设施条件，还可以有效带动钢铁、水泥、电力、装备制造等上下游产业链，同时能大力促进就业。但是，基础设施特别是大型基础设施，大都属于资本密集型行业，需要大量的资本投入，而且建设

周期比较长，投资后形成生产能力和回收投资的时间往往需要很多年，单纯依靠政府的财政资金供给，很难满足投资需要。前些年，地方政府没有举债权限，也缺乏正规的举债渠道，只能通过融资平台公司等形式向金融机构举债融资搞建设，由此导致地方政府债务快速上升，形成较大规模地方债务存量。这些债务主要是地方政府通过融资平台举债，或通过企业发债融得的资金，其利息高、期限短，用在基础设施等周期长的建设项目上，属于资金错配。通常，项目未建成，债务已到期，地方政府只能再四处筹措资金，使得地方政府偿债成本和压力猛增。这些政府债务游离于监管之外，很难摸清底数，特别是在地方政府换届后容易形成坏账，造成更大债务风险。

近年来，我国对地方政府债务实行限额管理，将地方政府债务全部纳入预算管理，通过发行地方政府债券置换存量政

府债务，控制地方政府债务风险取得一定成效。但是，仍有一些地方政府在利用平台融资举债，或者利用政府和社会资本合作（PPP）投资基金搞“明股实债”，以政府购买服务变相举债，商业银行等金融机构因财政兜底幻觉而对政府举债趋之若鹜，使得地方政府债务总量仍在不断膨胀。

例如，包头地铁项目作为政府出资建设的基础设施项目，计划总投资 305.52 亿元，其中，资本金占 40%，计 122.21 亿元，由包头市财政资金筹措，资本金以外的资金采用国内银行贷款等融资方式解决。而包头市 2016 年一般公共预算收入 271.2 亿元，以其地方财力而言，所需资本金同样需要筹借贷款，增加显性地方政府债务。虽然项目建设采取 PPP 模式，包头市政府成立了地铁公司作为政府出资人，出资 47.9 亿元，选定社会资本 49.8 亿元组建项目公司。但是，在项目建设和运营过程中，政府承诺负责承担项目的配套投入和部分可能发生的法律、政策等风险支出，并对运营期内项目公司经营性收入不足部分进行可行性缺口补助。显然，包头地铁不符合 PPP 风险共担、利益共享的理念，不是真正意义上的 PPP 项目，还隐含着巨大的隐性债务风险。

## 二、地方政府债务不断膨胀的深层次原因

从表面上看，地方政府债务规模膨胀，地方政府风险增加主要是由于地方政府过多举债搞建设所致，除了一些人为因素外，在体制机制方面仍存在一些亟待完善的地方。

（一）中央和地方财政关系不尽合理

分税制以来，我国主要税种的大部分收入都归中央，留给地方的多是一些增收潜力较小和征管难度较大的零散税种。而在财权上收的同时并没有相应的上调事权，地方政府承担事项过多，造成沉重的财政压力。地方政府庞大的事权与有限的财权之间的矛盾，导致纵向财政收支不平衡。为加快基础设施建设，拉动经济增长，地方政府不得不巨额举债搞建设。而包头市作为工业类城市，其税收的地方留成比例比一般城市更低，又缺少地方税种支撑，使得财权事权不匹配更为突出。

（二）公共财政预算缺乏硬约束

按照《预算法》规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除另有规定外，不列赤字。但实际这还处于一种“软预算约束”状态中。预算机制在运行过程中常常会偏离“轨道”，“长官意志”明显，地方政府融资平台所筹资金等都未列入财政预算，使得决策者容易产生投资冲动，造成各种形象工程、政绩工程。包头地铁是经过市人大常委会表决通过的项目，人大作为立法机构，对过度举债的财政投资

项目缺乏实质性约束，对财政预算的监督约束权力，还停留在形式和程序上，更多地被虚置。

（三）地方政府借债权责不统一

债务可以通过跨期代际转移将还本付息的负担转移到未来。地方政府，特别是地方政府的举债决策者实际中并不承担债务偿还责任。地方政府决策者作为代理人在任期内进行决策，但是很多债务偿还都是在决策者的任期结束之后。所以地方政府愿意举借债务，而且具有过度举债的倾向。同时，地方政府能够预期到在财政陷入困境的时候，中央政府出于政治或经济考虑都会出手救助。因此，举借地方债务的权力与偿还债务的责任不统一，地方举债的决策者基本不会受到责任的制约，势必造成地方政府偏好举债，甚至产生过度举债的倾向。

（四）地方融资平台债务管理混乱

融资平台债务已经成为地方债务的主体，其规模约占 40% 左右。各地的融资平台举债融资方式不一，且多头举债、举债程序不透明。而且，地方政府很少顾及债务结构和实际偿债能力，盲目对融资平台提供担保，导致债务规模超过地方的承受能力。现实中，地方政府没有把平台债务纳入年度预算，一旦进入偿债高峰期，并且偿债额巨大，很可能出现债务危机。

（五）对政府投资项目所需资金来源审核不严

对政府举债建设的重大项目，缺乏财政金融风险审核评估，在中央清理、规范地方政府融资平台后，一些地方政府变相融资为项目提供资金保障，导致政府隐性债务风险增加。比如，通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式将 PPP 异化，利用基金进行“优先劣后”分配等，从而产生新的地方政府隐性债务。

### 三、对策建议

打好防范化解重大风险攻坚战，处理好地方政府债务问题，关键是要健全体制机制，其根本是加强财税体制改革，同时还要进一步完善规范地方政府举债融资行为。

(一) 科学规范各级财政事权和支出责任

按照党的十九大报告提出的“权责清晰、财力协调、区域均衡”目标导向，科学建立各级政府财政事权和支出责任，适合哪一级政府处理的事务就交由哪一级政府办理并承担相应的支出责任。二是适当增加地方各级政府收入，科学增设地方税种，并扩大一般性转移支付规模。三是加强对财政困难地区的支持，稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。

(二) 切实硬化财政预算约束

党的十九大报告要求，加快建立全面规范透明、标准科学、约束有利的预算制度，下一步要重点加强预算的硬性约束，坚持

先预算后支出，按照“量入为出、收支平衡”的原则科学编制预算，强化预算单位的主体责任。同时，加强人大对预算编制和执行的监督，强化对政府举债行为的审查，防止过度举债。

(三) 加快建立地方债务终身负责制

目前，中央政府通过采取设定债务限额、发布专项债券等措施，取得一定成效。但是，地方债的膨胀从根本讲还是问责制的缺陷。在今年全国金融工作会议上，中央提出终身负责制，这是截至目前最严厉的追责措施。可以充分借鉴商业银行“贷款终身负责制”的做法，将地方债务增量“责任到人”，确保实现“谁借谁还”，以承担责任来约束地方政府的借债投资冲动。同时，加快编制和公布地方政府资产负债表，强化政府负债从借到还全过程的监督管理。

(四) 推进融资平台公司市场化转型

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)要求，剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。在妥善分类处置存量债务前提下，要加快推动融资平台转型为市场化运营的国有企业，一方面要朝着实体化的方向，按照现代企业制度要求规范运作，健全公司章程，完善法人治理结构，突出做强主业；另一方面要朝着市场化方式，主动参与或承接政府投资项

目，通过获取特许经营权、合理定价、获取财政补贴、使用者付费等方式在参与市场化竞争中发展壮大。

(五) 切实加强政府投资项目管理

政府投资项目应当立足实际、量力而行，统筹考虑当前和长远，严禁过度超前、过多举债、过高标准。对政府投资项目的建设资金、运营成本、财政承受能力要加强综合评估，将地方债务负担列为重大项目决策的重要审核内容，防止过度举债。对 PPP 项目，要按照利益共享、风险共担的原则，加强项目审核，防止变相举债。■

#### 参考文献：

- [1] 吴敬琏. 当代中国经济改革教程 [M]. 上海出版社, 2010.
- [2] 楼继伟. 中国政府间财政关系在思考 [M]. 中国财政出版社, 2013.
- [3] 党的十九大报告辅导读本 [M]. 人民出版社, 2017.
- [4] 刘立峰. 地方政府投融资及其可持续性 [M]. 中国发展出版社, 2015.
- [5] 马骏, 张晓蓉, 李治国等. 中国国家资产负债表研究 [M]. 社会科学文献出版社, 2012.
- [6] 陈共. 财政学 (第六版) [M]. 中国人民大学出版社, 2009.
- [7] 高培勇. 世界主要国家财税体制: 比较与借鉴. 中国财政经济出版社 [M], 2010.

(作者单位: 内蒙古自治区发展和改革委员会)

责任编辑: 康伟