# 浅谈解决地方政府债务困局的对策

来源：网络 作者：清风徐来 更新时间：2024-01-30

*审计署在 202\_ 年底公布的 《全国性债务审计报告》显示：我国地方政府债务近年增长迅速。其中，（一）直接承担偿债责任。202\_年底：6.71 万亿元，202\_ 年 6 月底10.9 万 亿 ， 两 年 半 增 长 62.44% 。（二）...*

审计署在 202\_ 年底公布的 《全国性债务审计报告》显示：我国地方政府债务近年增长迅速。其中，（一）直接承担偿债责任。202\_年底：6.71 万亿元，202\_ 年 6 月底10.9 万 亿 ， 两 年 半 增 长 62.44% 。（二）或有债务。202\_年底2.34万亿元，202\_年6月底7万亿。两年半增长299%。（三） 地方政府债务总额 （直接+或有）。202\_年底10.7万亿元，202\_ 年６月底 17.9 万亿，两年半增长 67.3％。让人焦虑的是，地方政府债务问题自爆发以来，始终没有找到有效的治理办法。一些地方政府将自行开展发债试点，规范地方政府投融资管理等工作，但面对巨大的债务规模和庞杂的管理体系，不过是杯水车薪，治标难治本，以至难题越解越多。我国地方政府债务治理难，关键在于涉及国家体制机制问题之深，政治、经济等领域之广。我国地方政府债务结构中最大的风险是隐性担保。据统计，此类债务已占 40%。多年来，已形成了以中央部门为核心、地方政府为主体的隐性担保体系。

地方政府债务归根结底是信用问题，应该严格遵循信用发展规律，地方政府不是一般经济体的债务人，他所固有的信用风险形成了特殊的信用规律。只有对我国国情下的地方政府债务的本质形成清晰系统性的认识，遵循信用在政府债务发展中的特殊规律，才能创新性地建立具有中国特色的地方政府债务信用化管理机制，从根本上改变当前我国地方政府债务恶性循环的困局。

一、粗放式发展催生地方政府债务痼疾

改革开放30多年来，中国的经济发展逐渐从粗放走向集约，但政府债务发展却始终停留在粗放阶段。

1.从根源上看：地方政府债务问题来自于政府不计风险、以投资拉动GDP大跃进的粗放式发展。202\_年，20个省区固定资产投资增速预期不低于20％，多个省区投资增速目标达到甚至超过30%。如此高速的增长，债向何处借？到期如何还？各级地方政府都缺少一个清晰的规划和管理机制。此外，五年一届的任期制也影响着地方官员的借债决策偏好。公共基础设施借债期限往往高于10年，而地方政府换届一般在五年。加上缺乏监管与责任约束，导致地方官员形成了只管借钱，不管还钱。

2.从体制上看：首先，我国的《预算法》规定地方政府不能举债，使各级政府不得不采用融资平台等方式变相借债，而为维持资金链，地方融资平台只能借了新债还旧债，形成了债务的恶性循环。据有关专业人士估算，目前各类融资平台公司已超过一万家；其次，自分税制以来，中央与地方政府之间形成了财权向上集中、事权向下分解的体制。大部分财政收入留在中央财政，而大部分公共服务职能留给了地方政府。到202\_年，中央财政预算内收入与地方财政之比是 52∶48，而在支出结构上是 20∶80。为了满足这些公共服务支出，地方政府不得不依赖土地出让收入和债务融资。城投公司的资本金和贷款抵押品都是土地，一旦土地价格大跌，就会形成政府收入锐减、城投抵押不足、地方政府信用无法兑现，由此，商业银行就不免出现系统性风险的困局；第三，由于中央与地方财权事权的不匹配，只能靠转移支付来弥补地方政府收入和支出之间产生的缺口。中央在专项转移支付中又要求地方政府必须拿出更大规模的配套资金，导致地方财政更加重了债务。

3. 从结构上看：我国地方政府债务结构中最大的风险是隐性担保及各部门间的风险转换。主要表现在：一方面政府对企业的支持从过去的直接支持转为担保或隐性承诺，这些担保或承诺并未被纳入政府预算收支，但却是一种隐性的预算外开支；另一方面 地 方 政 府 通 过 各 种 形 式 的 欠款、挂账和担保产生了巨大的非显性债务。由于各级政府间偿债职责不清、事权界限不明，在目前财政体制下，地方政府又不能破产清算，一旦累积的债务风险超过地方财政的承受能力，中央财 政 不 可 避 免 成 为 最 后 支 付人，就此而言，我国发生政府债务危机的临界点远高于西方国家。

4. 从管理上看：由于缺乏法律、法规的刚性约束及强硬措施，目前我国虽然明确各级财政部门为本级政府债务的管理部门，但却形同虚设，甚至还无法得 到 一 个 完 全 准 确 的 举 债 数 据（202\_ 年国家审计署为摸清地方政府债务规模，竟花了 3 个多月时间，投入 4 万人之多）。这是由于除财政部门外，政府债务管理权 限 实 际 还 分 散 于 发 改 委 、 交通、教育等部门，由这些职能部门及其所属企事业单位发起并管理，形成了多部门融资、分散管理的局面。加上各部门的权利与义务不明确，缺少沟通和信息交换，无章可循，导致债务资金的运行效率低下，增加了债务违约的风险。

总之，粗放式发展所催生地方政府债务痼疾原因众多，关系盘根错节，从当前来看，无论是中央直接监管，还是地方政府自行处理和自我化解，都不能从根本上解决地方政府债务不断膨胀和风险不断积聚的问题。债务的本质是信用，地方政府要走出债务的困局，必须建立信用化的地方政府债务管理体制和机制。

二、信用化管理破解地方政府债务困局

国际权威机构研究表明，无论是发达国家还是新兴经济体，在今后相当长的时期内，各国对长期投资的需求是上升的，但就长期投资的资金来源看，又普遍面临着税收增长乏力、企业经营困难、居民储蓄负增长、银行贷款的短期性和波动性等诸多因素的制约。因此，政府债务的主动扩张将是一个长期趋势。有关专家估计，中国大约还有10年的政府债务扩张期。随着工业化和城镇化进程的不断加快，政府债务特别是地方政府债务仍然有较强的扩张冲动。因此，解决地方政府债务问题仅靠抑制债务扩张是不现实的。

与高负债率的发达国家相比，我国地方政府债务的风险主要是在管理的机制与体制上。一是在债务资金的分配和使用方面，发达国家的每一笔资金都要经过政府职能部门的严格把关、议会的严格审查，一旦发现违规就要受到质询，并迅速做出整改；而我国在这方面既不需要人大审批，又可不经过政府同意，完全由平台公司和部门独立使用，使这些债务几乎游离于人大和政府职能部门的监督之外；二是在债务的偿还与风险防范方面，发达国家都必须建立来源可靠的偿还基金，否则议会就可以禁止政府负债，并责成在规定时间内偿清债务。我国绝大多数地方都没有建立债务偿还基金，也没有建立完善的债务风险防范机制，结果是地方政府不断的以新债还旧债，债务越还越多，风险越积越大。

从国际上看，上百年来为了防范和控制地方政府债务风险，以美国为代表的发达债务国已经逐步形成了以法律法规为基础，以信息披露为核心，以规模控制、信用评级、风险预警、危机化解等为手段的信用化风险监控框架体系，为有效防范地方政府债务系统性风险提供了源头性保障。这其中，信用标准所建立的政府债务风险监控体系发挥了重要作用。美联储数据显示，19702011 年间，经穆迪信用评级公司评级的市政债违约事件只有71件，而未评级的违约事件达2571件。由此可见，信用评级是促进地方政府债务信用化管理极为有效的手段。

地方政府债务治理必须根治和速治。一方面，以速治遏制地方政府债务的恶化，确保我国经济社会安全，也为根治痼疾创造条件，赢得时间。另一方面制定《政府债务法》或《公共债务法》，最终通过立法进行顶层设计，以达到全面治理。为此，提出两方面的具体建议：

（一）举党政之力速治地方政府债务危局

1.由中央成立地方政府债务治理工作组，指导各地的债务统计、规模核定、风险防范和不良债务处置等治理工作。同时，选择我国有权威的民族信用评级机构进入工作组，为治理提供专业服务。

2.对各地政府信用进行评级，从而确定地方政府的债务上限，存量债务的按期偿还风险，以及新增债务空间，以此限定地方政府的债务规模，调整投融资计划，并为治理工作提供科学依据。

3.根据地方政府的信用能力，对各地的政府投融资平台和城投公司，及其正在和计划开展的投融资项目进行信用评级，对超出地方政府的信用能力的项目，违规运行的平台公司要坚决进行清理，并责成在规定时间内偿清债务。

4.根据各地方政府的信用状况，大力发展地方政府债券市场，一方面扩大地方政府自行发债试点，将城投债进一步规范发展为市政债。另一方面积极推动融资平台资产证券化，通过资产证券化的手段，让其资产流动起来，拓宽城市基础设施建设资金的融资管道，化解地方政府性债务流动性风险，从而借助市场机制，整合政府资源，推动地方政府的阳光融资。

（二）多管齐下根治地方政府债务痼疾

1.制订《政府债务法》或《公共债务法》，通过立法进行顶层设计，以达到全面治理。完善《预算法》、《担保法》等相关法律，一方面根据地方政府的信用能力，给予其适度负债的法律通道，规范政府举债；另一方面将体制外收支纳入预算，建立健全全口径的财政预算体制，在此基础上合理划分各级政府的财权和事权，从而形成对政府财政预算和各类隐性债务的硬约束。

2.以信用评级为监管手段。将信用评级应用于对政府债务在规模限额、发行、管理、使用等方面。将信用化管理引入各级人大对政府债务的直接监督、审查和责问。明确规定地方政府在申请举债投资前必须向人大详细呈报有关偿还债务的方法、期限及相应的风险等；必须明确规定有关地方政府的偿还责任、偿还的期限，以及逾期不还的法律责任。

3.把信用化的政府债务管理纳入各级政府发展规划的制定中。政府信用具有双重性质，有计划的开发利用可推动经济和社会均衡可持续发展，无序过度开发也可以导致信用的滥用和浪费，以及系统性风险的累积。

4.建立政府债务监测预警和风险控制体系。将政府负有直接或间接偿还义务的各类债务纳入政府性债务的监控范围，设定政府性债务风险控制指标和标准，并对政府性债务实行余额管理，使地方政府的债务融资规模控制在安全范围内。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！