# 地方政府性债务的形成机理与对策分析

来源：网络 作者：独酌月影 更新时间：2024-01-12

*一、我国地方政府性债务的现状 (一)地方政府性债务的产生 1994 年我国实行分税制改革，我国向着更加规范、合理，更能很好地适应市场经济发展的财政体制迈进，中央的财政紧张得到相应的缓解。与此同时，随着放权让利的改革，地方政府拥有一定的自主...*

一、我国地方政府性债务的现状

(一)地方政府性债务的产生

1994 年我国实行分税制改革，我国向着更加规范、合理，更能很好地适应市场经济发展的财政体制迈进，中央的财政紧张得到相应的缓解。与此同时，随着放权让利的改革，地方政府拥有一定的自主权，出现了财政不平衡和举债融资的可能，造成了地方政府财政不断紧张，债务不断积累，这也说明地方政府债务是内置于实行财政分权改革的经济体中的。

(二)地方政府性债务的发展：融资平台的兴起

202\_ 年爆发的世界性金融危机，我国中央政府为了保障长期的经济增长，实行了积极的财政政策和适度宽松的货币政策。各地政府在落实4 万亿投资计划的过程中，地方的配套资金也出现了一定程度的资金缺口。因此，202\_ 年3 月中国人民银行与银监会联合发布了《关于进一步加强信贷结构的调整促进国民经济平稳较快发展的意见》， 地方性政府平台得到了快速的发展，根据央行的统计数据，202\_ 年5 月底，地方政府融资平台的总负债规模达到5.26 万亿元。截止202\_ 年末，全国共拥有地方政府融资平台10468 家，平台贷款余额9.1 万亿元。第一，地方政府融资平台与生俱来的行政色彩使风险很容易转移到商业银行上;第二，地方政府融资平台充足的固定资产投资，同时背负着高负债率，加上本身的管理体制不健全，资金的偿还能力并不高;第三信息不对称使得银行对地方政府融资平台的风险评估和资金贷后管理变得相当困难; 第四地方政府融资主要是一些投资周期长、资金需求量大、投资效益并不高的中长期投资目。一旦地方政府偿债出现困难，就会危及整个金融体系的发展引发金融风险问题，也就引起了地方政府性债务的恶性循环。

(三)地方政府性债务规范发展：把地方债纳入预算管理

根据202\_ 年审计署对我国地方政府性债务的审计情况，结果发现：截止202\_ 年底，全国的地方政府性债务余额高达10.7 万亿元，36 个地方政府本级政府性债务的余额是3.41 万亿元;而截止202\_ 年底，36 个地方政府本级政府性债务余额为3.85 万亿元， 其中1.84 万是政府负有偿还责任的债务，0.91 万亿元是政府负有担保责任的债务，1.1 万亿元是其他相关的债务， 比202\_ 年增长了0.44 万亿元， 增长12.9%。地方政府性债务规模增长迅速，尤其体现在债务风险凸显的省会城市上。36 个地方政府本级有11 个省本级和13个省会城市本级债务规模202\_ 年比202\_ 年有所增长， 其中4 个省本级和8 个省会城市本级债务增长率超过20%， 一时间地方政府债务再次引起关注。

202\_ 年12 月2 日《国务院关于加强地方政府性债务的意见》把地方债纳入预算管理的决定，突出强调了规范地方政府债务管理，防范化解财政风险这一主题，因此密切关注地方政府债务的发展并加强政府债务风险控制和监管，采取相应的措施规范其发展， 使其更好地为经济长期发展服务这一问题提上预算管理的日程。

二、地方政府性债务的形成机理分析

(一)现行经济体制导致的政府职能的越位、缺位

我国的经济体制是由计划经济向市场经济体制过渡发展的，我国地方政府性债务也相应带有转轨的性质。第一，我国市场经济发展不健全，市场调节经济不是万能的， 在我国市场不能解决的问题， 需要各级政府来分担和承担，在地方财政能力不足、融资渠道不畅通的的情况下，地方政府通过其他各种方式来融资，就会形成政府的或有负债。第二，政府与市场的关系没有合理划分，政府职能的越位、缺位、错位现象严重。第三，由于计划经济政府管理的惯性因素，政府的宗旨不是服务市场，而是替代市场，突出表现为将政府的财政资金投资于大多数盈利性和竞争性项目， 造成政府的财政负担加剧，不得不通过各种融资渠道举债，财政风险进一步加剧。

(二)现行财税体制导致的财权与事权划分不合理

1994 年实行分税制改革以来，财权重心上移，事权中心下放，是导致地方政府债务规模庞大的重要原因。第一，政府间事权与财权的划分不清。一方面本该由中央政府负担的项目，中央政府却转嫁给地方;另一方面本该由地方政府负担的项目， 中央政府却越俎代庖， 中央政府的这种侵权不仅造成了地方政府债务规模宏大，而且也为地方政府债务上移给中央政府找到了借口。第二，地方政府的收入来源不足，难以满足支出责任的需要。自从分税制施行以来，地方政府的税收主要是地方税，收入较少，稳定性差，税源零散，难以形成稳定的地方税完整体系。因此地方政府难以通过预算内资金来应对高额的债务问题，借款举债等预算外资金方式就成为政府的重要筹资渠道。第三，均等化转移支付比例小，是造成欠发达地区债务规模增加的重要原因。我国转移性支付主要包括税收返还、体制补助、专项拨款与一般性转移支付。前两项转移支付不是均等化的转移支付，但所占比例仍然不小。专项补助的政策性强，但专项转移支付多了，在中央财力有限的情况下，必然相应的减少均衡性转移支付。一般性转移支付具有均等化转移支付的能力，但是所占比例较少。

(三)现行投融资行为导致的政府

财政机会主义财政机会主义指的是为了实现预算管理的目标， 政府采取预算外形式取代直接性支出来减少政策成本的方法。第一，我国地方政府不允许地方政府发行公债，在地方政府财力有限的前提下， 地方政府往往采取其他融资方式和变相举债的方式，因此增加了政府财政风险。第二，地方政府融资问题迟迟没有提到日程，导致地方举债在国家政策外的禁区进行，产生了大量的短期投机行为，同时增加了政府债务风险的隐蔽性， 使地方政府性债务管理的有效水平下降。

(四)现行行政管理体制下地方干部任命和考核制度的弊端第一， 我国现行的行政管理体制相对于经济体制的发展来说是相对比较落后的，政府职能的越位与缺位严重，政府的考核指标不科学，不规范，各部门难以形成相互制约与激励的体制。第二，政府官员的风险意识薄弱，导致地方政府片面的追求政绩观与发展观，为了在短期内做出引人瞩目的成绩，必须突破原有的预算，而摊派和加征各种税费会有损政府商誉，因此借款举债就成为官员最佳的选择方式。第三，为了追求个人政绩观，往往大量举债融资来进行投资建设，盲目追求GDP 的增长，干部的任命、任期制度的缺陷也使得地方政府千方百计隐藏债务， 导致政府的债务规模越来越大。

(五)现行预算管理体制下的预算软约束问题严重

第一， 由于近年来地方政府大规模投资于基础设施建设和城市建设，地方政府的债务规模急剧扩大，投资项目的选择直接受地方的控制，因此会产生经营风险，一旦地方出现财力支付困难很可能破产时，中央政府不可能不管，成为地方政府的最后担保人，这就形成了政府预算软约束的问题。第二， 对中央政府援助的预期使得地方政府把投资项目更多地投资于只对本地区居民受益的公共支出， 而对具有外溢性的公共投资则较少关注。这就促使了地方政府投资项目的冲动，不考虑经营风险的问题，大量举债，一旦财力出现困难，就寄希望于中央政府。

三、地方政府性债务的风险防范与政策建议

针对我国地方政府性债务问题引发的一系列风险， 国家管理层从预算管理的角度陆续出台了各种积极的措施来规范其管理。202\_ 年6 月，中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，提出了规范地方政府债务管理的总体要求;8 月31 日,《预算法》修正案把允许地方政府规范举债写进规定;10 月2 号，《国务院关于加强地方政府性债务的意见》明确规定把地方政府纳入预算管理，强调了规范地方政府债务管理，防范化解财政风险这一主题。

(一)转变政府职能，更好地适应经济体制建设

按照十八届三中全会的决策部署， 正确处理好政府和市场的关系，深化财税体制改革，让市场起决定性作用，财政的作用是不越位、不缺位，更好发挥弥补市场失灵的作用，准确定位财政职能，界定支出范围，明确支出责任。政府应转变职能，从市场能够提供服务的领域退出，成为公共服务型的政府。政府应由全能型向服务型，由无限型向有限型转变，进一步深化政企分开的体制改革建设，地方政府应退出对商业活动的直接参与活动。

(二)合理确定事权与财权，完善分税制财政体制

进一步完善我国的分税制体制改革要合理划分事权和财权， 让中央政府的支出责任进一步上移和收入权利进一步下放，才更加符合我国构建公共财政的要求。第一，合理划分事权。事权划分的依据是公共需要的层次性和集权与分权的关系， 属于地方收益的产品要按受益范围的大小由各级政府来承担。同时对支出责任细化，特别是中央与地方有交叉的支出、跨区域的支出、具有外溢性的支出，力求边界清晰。第二，税种划分合理，在现行的税收体制下，减少共享税种，增加地方税种，积极构建完整、规范的地方税收体系，明确收入归属和主体税种规模， 建立有保障的财政收入稳定增长机制。第三，完善转移支付能力。为进一步规范和完善转移支付制度，新预算法增加规定：财政转移支付应当坚持规范、公开、公平的原则，要达到均衡地区间基本财力的目标。如果通过市场机制能够合理的调节，就不应该设立专项转移支付，要加强对专项转移支付的定期评估和退出机制的管理， 有利于减少跑部钱进现象和中央部门对地方事权的不适当干预，也有利于地方统筹安排预算，提高地方预算编报的完整性。

(三)建立合理的政府举债融资，推进地方政府投融资制度改革

第一，赋予地方政府适当的举债权，通过规范化的举债方式，让地方政府债务透明化，使隐性债务显性化，尽快摸清地方债务尤其隐形债务的底数，强化问责制度，将地方政府债务作为地方政府决策者和金融监管者的相关问责范围。第二，进一步规范地方政府投融资行为，加快建立地方融资平台和金融机构破产的清算制度，减少地方政府的短期投机行为，抑制地方政府性债务的过度增长，相应的减轻债务风险。

(四)完善政府考核指标建设，深化行政管理体制改革

第一，转变政府职能，找准市场定位。改变现行行政管理体制对地方官员片面追求GDP 增长的激励体制，改变政府的绩效评价机制， 提高地方政府在公共管理方面和社会服务方面的职能建设，注重和改善民生。第二，地方政府应该树立起正确合理的绩效观，把减债作为政府的考核标准，从源头上减少政府的债务风险，使地方政府从经济增长型向公共服务型职能的转变。

(五)规范地方政府债务管理，完善预算管理体制

第一，赋予地方政府依法适度举债权。经国务院批准的省级政府可以举借债务。第二，严格限定政府举债程序和规模。举借债务的规模，由国务院报全国人大或者全国人大常委会批准，省级政府在国务院下达的限额内举借的债务， 列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准。地方政府举借的债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。第三，实行规模控制和分类管理。地方政府债务不得超过规定批准的限额，同时地方政府债务要分类纳入预算管理。第四，建立地方政府性债务的风险与预警机制。举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，地方政府债务的风险预警与控制机制、应急处置机制以及责任追究制度应该由国务院建立起来。第五，建立考核问责机制。地方政府性债务要作为硬性指标纳入政府绩效的考核范围，政府要切实担负起地方政府性管理的责任，认真抓好政策的落实于实施。这同时表明我国地方政府债务迈入了法制化、透明化的轨道。

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！