

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.20.022

我国地方政府债务风险及其防范研究

曾利华

(河源市源城区文化广电旅游体育局,广东 河源 517000)

摘要:根据2014年新《预算法》的规定,经国务院审批的预算中必需的用于投资建设的资金,可在国务院明确的限定额度内,由地方政府采用举债的方式筹集。当前,我国各地政府正在全面实施自行发债。但是,在债务管理方面,在地方政府还存在一些问题,致使在全方位放开地方发债的情况下,将无法避免地存在比较高的风险。本文在分析我国地方政府债务风险点及其防范的重要基础上,探讨了我国地方政府债券的发行现状和存在的主要风险点,分析了风险成因,并提出了我国地方政府债务风险防范的对策建议。

关键词:地方政府债务;债务风险;风险防范

2014年8月末,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了修改预算法的决定,修订后的预算法指出,通过国务院审批的预算中必需的建设投资的资金,可在国务院明确的限定额度内,由地方政府采用举债的方式筹集。新预算法对地方政府发行债务的相关规定,对稳步推进地方政府自主举债,规范中央和地方政府债务管理、完善以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,具有良好的促进作用,符合现代法治精神。然而,由于我国债务管理还存在一定问题,允许地方政府在限额内对债务自发自还,对当前债务收支硬预算并未进行充分约束,在债务监督管理不力的情况下,难免会面临一定风险。在地方政府负债较大的情况下,会对经济的长足发展带来不良影响,在债务管理失去控制的情况下,会对国民经济的安全带来不良影响,使之无法平稳运行。了解我国地方政府负债较重的实情,对其债务居高不下的原因进行分析,进而帮助其减小债务风险,是我国政府和相关学者关注的重点。^[1]

一、我国地方政府债券的发行现状和存在的主要风险点

(一)我国地方政府债务风险现状

1. 举债的方式、程序、途径等仍然存在不规范、不严谨、不透明的现象

自新《预算法》和国务院“地方政府性债务管理意见”颁布,在法律上认同地方政府的举债主体地位和资格,但由于长期以来地方政府举债的方式、程序、途径等不受到法律法规的规范约束,地方政府多重主体举债、变相隐性举债、渠道途径不统一等问题仍然存在并亟须解决。

2. 地方政府发债的监管机制不健全

近年来,为完善对地方相关债务数据的收集,加强对地方政府举债的监管,国家出台了很多相关措施,比如建立地方政府债务申报平台等。然而,由于举债的程序流程等不透明更甚是暗箱操作等问题,导致对债务监管和风险控制形同虚设,难有实效。

3. 发债总规模和基层政府偿债压力巨大

我国当前推动经济发展方式由简单粗放型增长向高效集约型增长的“转方式”和调整国民经济部分结构比例的“调结构”正在深化推进中,这又势必带来由于技术创新变化加剧、环保标准提升等加大了地方政府财政支出,从而又导致地方政府债务规模继续膨胀。

(二)我国地方政府债务的主要风险点及其表现

1. 财政风险

在自行发债阶段,地方政府可能面临的财务风险,主要源

自地方政府。政策通过发放债券的方式来融资,往往用于市政建设中,所投资的项目,必定具备公共产品的特点。例如城乡电网等项目往往存在严重的资金匮乏问题,并且这类基建类项目存在需花费较长的时间进行建设,效果并不明显,利润微薄的特点,这些项目一般很难直接产生现金流,很容易增加项目收益风险,导致资金的时间价值因此下降,在公债资金无法被高效使用的情况下,极易使地方政府无法获得充分的现金来偿还额度极高的公债本金以及利息,进而引发财务风险。并且,存在财政透明度偏低问题的地方政府不在少数,依照当前的监督机制,无法对地方政府通过发行债务进行短期投机行为起到一定的约束使用,无法制约政府通过举借新债,偿还已有债务的行为,无法为发债的经济效果提供有力保障。^[2]

2. 举债过度风险

(1)缺乏有效发债指标指引导致过度发债。由于地方政府债务隐蔽性和交叉性较强,并且不在政府会计和财政总预算的核算管控范围内,导致反映地方政府偿债能力的如资产负债率、现金流动负债比率等指标难以有效采集。在没有有效的发债指标指引的情况,有可能导致地方政府无序发债的情况。(2)缺乏有效地地方政府官员绩效考核制度,可能导致地方政府官员片面追求地方发展而大量举债。地方政府肩负着在一定区域内进行宏观调节、控制的职责,其提供公共服务的职能使之面临着极大的资金需求,而仅凭税收、中央转移支付无法使这一需求得到全面满足,因此,地方政府发行债务的动机较为充分。另外,在地方官员考核阶段,我国当前推行的考核制度是将地方官员所管辖地区的GDP、增速作为关注焦点,并且主要关注其在任职期限内的政绩,极易导致在任官员为了追求政绩而举借外债,出现过度投资建设的情况,而忽略了实际效益。为此,在地方政府的债务发行动机较为充分而地方官员的债务发行动机毫无节制这两种因素的影响作用下,地方政府极易面临更为严重的债务危机,更为严重的是,会使整个国家面临债务不平衡、失去控制的情况。

3. 地方政府信用风险

长期以来,人们将地方政府债券命名为“银券”,被视作是风险最小的债券品种,其安全性仅低于国券。但在国际上,地方政府无法支持债务,无法偿还本金、支付利息而导致破产的事例极为多见。而在信用风险方面,我国地方政府与美国存在一定差异,我国不存在地方政府破产这种说法,这是由我国推行分权税制管理、中央对地方政府负有无限清偿责任决定的,

致使不论地方政府出现怎样的危机,中央政府都会兜底,进而使之高估了地方债券的清偿支付能力,低估了风险。而且,就我国目前的经济发展状况而言,西部地区的经济相对不发达,但相较于东部沿海省市而言,其基建资金需求更大,如果放开其自主发行的债券,则极易出现无法偿还的情况,最终由中央兜底。另外,会对其他地区带来负面影响,进而使之不受约束地扩大债券发行规模,最终使当地政府面临信用危机。

二、我国地方政府债务的风险成因

(一)财政和金融分权

为激发地方政府的积极性,促进地方经济发展,在不断地修正过程中,中央政府和地方政府之间,经历了“分权-集权-预算内集权”的财政分权历程。1994年推行税改以后,在事权以及财权方面,我国中央与地方出现不统一的情况,“财权向上转移,事权向地方政府下压”使得地方政府面临极大的财政负担。因地方政府财权与事权不对等,导致地方财政收入不敷出,具有强烈的发债冲动。而随着市场经济的发展,地方政府对金融机构的干预能力逐渐下降。为了争取金融资源,地方政府往往会结合土地财政,采用隐性方式,将城市建设投资公司等作为平台来进行资金融通。因此类公司被政府干涉或全面由政府控制,平台的债务问题最终也会全面转变成地方政府性债务问题。^[1]

(二)对地方政府过度投资,缺少有效的约束机制

国务院于2014年印发了一项意见,其中明文规定“地方政府对其举债需承担偿还责任,中央政府推行不寻求帮助的原则”。但因我国金融体系的国有化成分较高,风险偏好低,更愿意贷款给具有地方政府隐性担保的融资平台,再加上我国单一制的政治体制及地方政府破产的负外部性较大,金融体系仍然有极大理由相信中央政府对地方性债务的兜底。在此背景下,中央政府实行的不求助原则难以落实。截至2020年年中,仅在债券市场募集的地方城投平台带息债务,就已经达到43.8万亿元,远高于地方政府债务存量的23.9万亿元。虽然从2018年起,中央政府便颁布了政策,指出对地方债推行终身追究责任并倒查责任,进而对其发债行为起到一定的束缚作用,明确问责机制,使得城投债频繁发行的现象得到有效缓解。但从目前的实际情况看,制度的落实,仍然有相当长的一段路要走。

(三)对地方政府自主发债未能进行合理的监督管理,存在有效风险预警机制缺失的问题

地方政府为筹集资金,创办了各种类型的投融资平台。由于没有完善地监管体系对发债进行事前、事中、事后的有效监管,导致了对所筹资金较低的使用效率和严重期限错配等问题。同时,这些平台的投融资,往往都是一些具有政府背景的项目,此类项目的审查以及监督管理比较宽松,也使得地方政府性债务问题的加剧。而且,现行的地方政府债务管理,也存在风险预警机制明显缺失的问题,未能设置专门的监督管理机构对地方债务进行监管。另外,对地方债务的债务举借规模以及资金去向也存在社会监督管理力度不足的问题,未能建立相应的监督管理机制。风险预警机制的缺失,使得地方政府性债务风险加剧,并且极易造成恶性循环,增加财政隐患。

三、我国地方政府债务风险防范的对策建议

(一)制定、修改和完善地方政府自主发债的相关法律法规与现行制度

(1)健全地方政府债务信息披露机制,严控隐性债务规模

扩大。目前,除了《预算法》和一些相应的暂行条例法规等,我国还没有专门针对地方政府发债的法律规范。所以,当前对政府发债监督管理的首要任务,是制定和出台关于地方政府发行政府债券的专门法规,对地方债券的发行与企业债券一般,从发行到偿还的相关环节进行严格的规定,在国家的发债定额上,根据风险评估,对地方举债权和规模进行再一次的限制,界定其信用评级。同时,完善我国现有的基本财政管理制度,包括统一的会计准则,要求地方政府按规定的路径和程序,向社会公开披露的债务信息;按期进行债务申报制度,按规定的标准,在专门的平台上按期申报地方政府的债务情况;建立统一规范的地方政府财务报告制度等。健全基本的财政管理制度,可以让地方政府对市场和规则进行有效控制,将地方政府举债风险控制可控范围内。^[4]

(2)地方政府债务规模日益扩大的根源在于地方政府承担着大量承担事权,但财权却极为有限。因职能的划分不清晰,上级政府易于将本级应承担的责任向下级政府转移,使其发债的概率因此增加。为此,为了对地方政府性债务风险进行标本兼治,可以考虑将部分事权上移中央,以及引入社会资本共建等创新模式,缓解地方政府在公共基础设施等领域的财政支出压力。

(3)改革目前我国对地方政府官员的考核机制,弱化GDP等经济发展指标的考核,建立更加全面、科学,综合考虑当地社会综合发展的考核评价标准指标体系,从源头上遏制地方官员的政绩冲动。

(二)建立健全地方政府发债的相关约束机制,构建完善的地方政府信用评级体系

(1)建立健全地方政府发债的相关约束机制,构建完善的地方政府信用评级体系。①允许地方政府发债的一个必须考虑的因素,就是保证地方政府能够到期还本付息。因此必须建立地方政府债务偿还机制,比如强制性设立地方政府偿债基金,在地方政府发行债券中预留一定额度资金,提取为债券准备金,每年按照一定比例存入地方公债,用于债务的还本付息支出;建立地方政府发债的保险机制,在地方债券发行的主体发生违约行为时,可同时由保险公司承担部分偿义务,减轻地方政府的偿还压力,减低地方政府的违约风险。通过上述制度的建立,确保地方政府国库有充足的资金偿还债务本息,规避财务风险。②建立一套完善的地方政府信用评级机制,以政府资信评级作为衡量地方政府发行的债券的信用等级。将政府的资信评级,作为影响地方政府是否能筹集足额资金、资金成本大小及流通效果的一个关键因素。债券的信用等级越高,地方政府就越容易以低成本,筹集到足额资金,反之,则需要付出更高的资金成本,甚至引来中央的财政约束。③建立健全地方政府的债务信息披露机制,对其隐性债务规模的不断扩大进行严格控制。目前,我国的债务申报制度里,仅仅对债券的余额和限额信息进行了披露,并未制定相应的披露机制来规范隐性债务的相关数据的披露问题,这也使得社会各界对地方政府的债务产生了猜测。所以,要尽快出台相关的信息披露机制,严控隐性债务超过债务警戒线,带来严重的财务风险。

(2)为地方融资平台的转轨发展起到一定的促进作用。在地方政府的债务风险中,隐性债务是极为突出的环节之一。其主要依靠政府信用和国有土地进行融资,通过地方融资平台发行但又脱离预算单位债务上报的债务。为了有效预防,

(下转第54页)

人力成本占比逐年增加。因此,应制定科学、灵活的用人制度,加强人力配置的管控,合理布局小区管理点设置,适当减少小区的出入口,可减少门岗人员的配备,增加小区公共面积监控设备,引进清洁新设备,努力减少人工成本的产生,并引进人工劳动生产率考核指标等,实现人力资源的优化配置,既达到小区的管理需求,又有效控制成本。

4. 加强绩效管理

物管行业应加强绩效管理,可以年度为考核范畴,由公司先与各项目负责人订立年度绩效考核目标,再由项目负责人与各具体业务负责人分订立绩效考核目标,成为绩效考核联动机制。可选取投资资本回报率、息税前利润等结果类指标和客户满意度、员工满意度等动因类指标相结合,作为考核依据,多维度、多层面进行绩效评价,增加员工工作积极性,达到绩效考核目的。

5. 加强能耗管理

在电费管理上,从物管前期介入开始,即可开始控制小区公共位置电源数量上的布局,并设置成节能电源,在小区电梯管理上,要做好电梯维保工作,对于用电量,故障率高的电梯要升级改造,提高效率,科学控制电梯节能运行模式;水费管控上,对于园林、景观用水,可在前期建议房开商在给排水系统设计中增加雨水回收系统,可把雨水回收系统中的水,作为绿地用水,也可设计景观用水的再循环系统,还可以将景观更换水用于园林绿地灌溉。同是可调节出水流速及大小,从细节上做到精准管控。^[5]

6. 合理规避风险

任何企业在经营过程中都会遇到各种风险,风险发生会

给企业带来损失。物业服务企业因是劳动密集型行业,人力风险成本较高,合理规避风险就是购买商业保险,做好意外安全保障的防范工作,用最小的成本获得最大的安全保障。

四、结语

综上所述,提高物业行业利润是一项综合性、系统性的工作,确保利润的实现存在于每一个经营环节中,环环相扣,每个环节对利润贡献均有所不同。可以对利润贡献值大小实行分类管理,对利润贡献值较大板块高度重视,重点管控;对利润贡献值平稳板块实现平衡管理,并力求稳中求升;对利润贡献值较低板块实行专人监管,力争发现利润增长突破口,维持平衡。物业行业是一个与人打交道的行业,重中之重是要做好服务工作,得到业主认可,确保基本收入的实现,才能谈收入的提高和成本的控制,物业服务行业只有提高经营管理水平,实行科学的、专业的经营管理,才能使物业行业利润得以保障,推进物业行业不断向前发展。

参考文献

- [1]郑颖瑜.关于加强物业公司财务管理的几点建议[J].中国集体经济,2020(27):151-152.
- [2]张玉琪.物业管理企业收入管理及财务管理分析[J].现代商业,2021(09):181-183.
- [3]张晓曦.物业企业成本控制的常见问题与改进对策[J].财会学习,2021(08):114-115.
- [4]叶礼平.浅析我国物业管理的现状和对策[J].中国市场,2019(28):99+101.
- [5]王顺义.物业管理公司成本控制浅析[J].商讯,2020(25):154-155.

(上接第51页)

减小地方政府的债务风险,这就需要为地方融资平台的快速转轨起到一定的促进作用。该平台转轨的可行性方式有:①对在公共基础设施建设和公共服务领域有经验、规模和客观净现金流量的企业,可以考虑向商业类国企转型。②对于社会效益明显高于经济效益的市政项目,可以对地方融资平台进行整合,建立规模较大的公益性集团等。

(三) 构建并完善监督管理体系和风险预警机制

(1) 创建独立的审查监督管理体系。当前,作为行政管理部门的构成,我国的审计部门的经费主要源自政府,并由政府来控制人事的任免。在当前推行的制度下,审计部门的审计效果,就不能摆脱内部审计的局限性,无论从理论或实践中,都无法对政府切实进行督查。为此,保持审计机构的独立性,构建不受政府部门影响、操控的审计机构,从真正意义上对政府财政活动进行客观公正地审计,是地方政府债务风险控制机制建立的保障。^[5]

(2) 建立明确的追责体系。建立将责任落实到具体个人的责任追究体系,对政府发行的债券的审查人员、地方融资平台及相关第三方进行全方位的审查。

(3) 建立完善的风险预警机制。根据国际通行的市政债券风险预警指标,结合我国多层级政府组织结构和地方债务的特殊性,建立一套行之有效地风险预警指标体系,全面监控地方政府债务风险。

四、结语

总之,稳步推进地方政府自主举债,是我国法治完善、时

代进步的共同呼唤。我们应该通过不断地摸索,制定、修改和完善地方政府自主发债的相关法律法规与现行制度,建立健全地方政府发债的相关约束机制,构建完善的地方政府信用评价体系,加快推动地方融资平台转型、构建并完善监督管理体系、风险预警机制等方式,建立相应的财政管理以及风控制度,进而有效预防政府的发债风险,使地方债处于良性循环状态。

参考文献

- [1]张猛,初春.我国长三角地方政府债务风险识别研究[J].江苏科技信息,2021,38(11):48-51.
- [2]赵治纲.我国地方政府债务管理框架的重构与风险防范——基于政府会计和债务管理融合的视角[J].求索,2021(02):141-150.
- [3]孙睿,葛扬.我国地方政府债务风险评估与应对[J].江苏社会科学,2020(06):90-97.
- [4]毛振华,袁海霞,汪苑晖.当前我国地方政府性债务风险及对策研究[J].财政科学,2020(10):54-58+66.
- [5]赵欣.新时期我国地方政府债务风险治理对策探讨[J].中国乡镇企业会计,2020(04):4-6.