

打好“三大攻坚战”笔谈

突出抓重点、补短板、强弱项,坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,是全面建成小康社会的重要任务,也是《改革》持续关注的重要话题。继2017年第8期、第10期、第11期邀请32位专家学者就防范化解金融风险 and “脱实向虚”风险、加强东西部扶贫协作、精准扶贫机制创新、“三变”改革与精准脱贫,构建污染防治协同机制、加强环保制度创新、农村污染防治体系构建和农业面源污染治理等发表真知灼见后,本期约请8位学者跃上“话语平台”。《改革》将持续推出“打好‘三大攻坚战’笔谈”,请您关注。

打好“三大攻坚战”/“防控和化解地方政府债务风险”笔谈一至三

- 杨志勇 地方政府债务风险研判与化解策略
- 赵全厚 健全地方政府债务风险的识别和预警机制
- 李青 经济发达地区地方政府债务的风险防范

打好“三大攻坚战”/“扶贫同扶志、扶智相结合”笔谈一至三

- 刘合光 精准扶贫与扶志、扶智的关联
- 陈心颖 脱贫动力培育与扶志、扶智的协同
- 张蓓 以扶志、扶智推进精准扶贫的内生动力与实践路径

打好“三大攻坚战”/“污染防治与区域联防联控能力提升”笔谈一至二

- 曾贤刚 跨区域重大项目环境影响评价机制的构建
- 陈健鹏 流域联防联控与环境监管体制改革

策划:王佳宁 罗重谱



打好“三大攻坚战” / “防控和化解地方政府债务风险”系列笔谈之一

地方政府债务风险研判与化解策略

□ 中国社会科学院财经战略研究院 杨志勇

党的十九大报告提出要坚决打好防范化解重大风险的攻坚战，而地方政府债务风险是现阶段我国重大风险的主要来源之一。地方政府债务问题，不仅仅关系国家金融安全，而且可能引发比金融危机更严重的财政危机。财政是金融危机的最后一道防线。财政风险一旦转化为财政危机，就可能引致经济危机。这是任何一个致力于治理现代化的国家所不能接受的。因此，需要积极采取措施，防范和化解地方政府债务风险。

一、我国地方政府债务风险总体可控

第一，债务数据显示地方政府债务风险总体可控。截至 2016 年底，我国地方政府债务余额为 15.32 万亿元，中央财政国债余额 12 万亿元，均控制在年度债务限额之内。按照国家统计局公布的 2016 年 GDP 初步核算数 74.41 万亿元计算，我国政府负债率（债务余额/GDP）为 36.7%，远低于《马斯特里赫特条约》规定的 60% 的“警戒线”。实际上，设立这个警戒线的欧盟国家自身早已突破，其他不少发达国家也已突破，有的甚至超过 200%，但债务支付危机并未因此而发生。我国的债务余额水平较低，仅凭此就可以判断我国政府债务风险仍处于安全区间，债务风险总体可控的说法完全能够成立。2017 年，我国仍实行严格的债务规模限制，中央财政国债余额限额 141408.35 亿元；地方政府一般债务余额限额 115489.22 亿元；地方政府专项债务余额限额 72685.08 亿元。因此，从未来趋势来看，债务增长速度已经得到控制，我国不易发生政府债务支付危机。

第二，财政赤字率没有突破 3% 的警戒线。现代国家经常通过扩张性财政政策来稳定经济，收不抵支较为常见，因此仅从收入指标上看，往往不能得出债务危机不能发生的结论。如果未突破财政赤字率 3% 的警戒线，那么债务可持续性通常不会成问题，债务危机一般不会发生。事实上，3% 也只是一个欧盟国家内部妥协的经验数据，只要债务可持续性得到保证，适当的突破也不一定会有问题。我国财政赤字率维持在 3% 的水平上，没有突破 3% 这一警戒线。由此可见，我国政府财政本身就是一种稳健的财政。

第三，政府资产完全可以覆盖债务风险。即使财政收不抵支、缺口较大，只要政府可以顺利地发债融资，那么财政危机也不会发生。退一步讲，如果政府有足够的资产能够变现以应对包括偿债在内的政府其他支出的需要，那么政府应对债务危机就可以做到游刃有余。政府资产是应对债务风险的一道重要防线。拥有大量资产是我国政府应对债务风险的一大特点和优势。这也是我国政府债务风险应对能力远超过其他许多国家的重要原因。大量国有资产在特定条件下是可以转化为政府的可支配财力的。事实上，我国财政赤字率相对较低，即使要防范和化解债务风险，将大量国有资产变现也没多大必要。从资产方面来看，我国政府的运行是相当稳健的，政府资产规模远远超过负债，这是应对各种债务风险最值得称道的。根据中国社会科学院财政税收研究中心的初步研究结果，若计入社保基金缺口的参考值（按 10 万亿元计），政府净资产规模的波动区间为 40 万~50 万亿元；若不计入社保基金缺口的参考值，政府净资

产规模的波动区间为 50 万~60 万亿元(杨志勇等,2017)。这也支持了我国政府的总资产完全可以覆盖总负债且还有较大空间的判断。

二、地方政府债务风险的可能引爆点

尽管我国地方政府债务风险总体可控,但也需对其可能的引爆点进行研判,以规避可能由此引致的危机。

第一,地方政府债务规模增长较快可能带来债务风险。近年来,社会各界对地方政府债务风险的担心相当程度上来自于近年来地方政府债务的较快增长。诚然,这有地方到期债务置换因素在起作用,但如果这种增长速度长期保持,那么地方政府债务风险问题会日益凸显。这有两种可能:一是债务规模快速增长之后仍未达风险警戒线,那么债务风险就在可控范围之内。二是债务规模增长速度放慢,那么未来的债务风险问题实际上也不太可能发生。

第二,国有企业债务转嫁的风险。近年来,随着审计署的债务审计和财政部关于地方政府债务的管理制度的日趋严格,地方政府和国有企业的债务界限已越来越清楚,而且地方政府债务规模的统计数据已越来越全面。这是地方政府债务管理制度变化的结果。自新《预算法》实施以来,我国地方政府债务管理制度已发生深刻变化,特别是新增地方政府债务以及各类“隐性债务”的治理,在规范的债务管理制度之外再形成新的地方政府债务已经很难,因此,对于我国地方政府债务,当用新的眼光来看待。但是,从理论上讲,只要政府可以干预国有企业,无论是直接还是间接,地方政府债务都可以地方国有企业债务的形式存在。这是地方政府债务问题复杂性的根源。如果地方国有企业债务风险大面积爆发,就仍有转换为地方政府债务风险的可能。

第三,政府和社会资本合作(PPP)风险。当下要特别警惕的是政府和社会资本合作(PPP)的风险。PPP是建立在信用基础之上的。PPP不是政府给社会资本承诺无风险的固定收益,相关各方的收益是建立在风险承担基础之上的。

关于 PPP 出资,地方政府的责任只是项目自身的出资。PPP 项目在运作中,地方政府的责任只以出资额为限,而不应该再有额外的债务。PPP 有助于公共服务的改善,有助于基础设施的改进,但是 PPP 是有条件的,不能“一窝蜂”地上。地方政府更不能将 PPP 当作地方政府债务的替代方式,或将 PPP 当作债转股的主要形式。PPP 正常运作的前提是政府和社会资本的平等合作,相关各方在合作中获利,而不是一方将难题转嫁给另一方,既不是政府将责任转嫁给社会资本,也不是社会资本将风险转嫁给政府。PPP 的实质是借助于更有效率的市场运作达到公共服务或政府其他职能实现的目的。社会资本因为自身的有效运作,获得与所承担风险相称的收益。这里不存在无风险收益。现实中,一些地方为完成所谓 PPP 合作项目数量或金额指标,选择不规范的 PPP 运作模式。这样的运作模式形式上是政府和社会资本合作,但实际上二者地位是不对等的,政府对社会资本或明或暗的承诺、利益输送以及在特定情形下的责任过多承担,都是不规范的 PPP 行为,都是应该予以纠正的。有资料显示,在地方财力较弱的部分中西部地区,不规范的 PPP 项目数量远远超过东部发达地区。这里要注意的不仅仅是地方政府债务是否会形成的问题,还应该注意政府资产的注入(包括出资)是否对等合理。过多的出资,本身就意味着承担过多的风险。

第四,政府投资基金及政府担保承诺等行为带来的债务风险。政府投资基金是为适应当下地方政府运作需要而设立的。各类形式的政府投资基金,应该按照政府投资基金管理办法进行运作。基金往往有章程,基金应按照不违背管理办法要求的章程运作。投资基金成立之后,也应该只是以出资额为承担责任的限额,而不应该有其他额外的连带责任。为此,各地政府应该确定基金的运作是否符合现有法律法规的要求,要防范超越制度规定,让基金运作进入不规范状态。现实中,部分基金的成立主要依靠的是银行贷款,投资业务与负债融资业务交织在一起,这需要特别注意,要防止投资基金“明股暗

债”问题的出现。对地方政府担保限定在极小的范围之内,是限制违规担保的有效举措。地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保,不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。也就是说,其他的所谓担保都是违规行为。融资担保体系的建立是地方一些融资事务进行所不可或缺的。有些融资业务如果不能得到有效的担保,就无法进行下去。特别是一些带有公益事务的融资业务,更是如此。但是,这并不意味着地方政府可以直接对此类融资业务进行担保。地方政府通常不能直接参与担保事务,间接参与也需要有“防火墙”。鼓励地方构建市场化运作的融资担保体系,具体说来,就是允许地方政府结合财力实际状况设立或参股担保公司(含各类融资担保基金公司),鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务,地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。这样,间接担保采取公司对公司的形式,而公司承担的只是有限责任。这样,新的地方政府债务就不会因此形成,这是地方政府债务管理的一个较低限度的要求。

三、防范和化解地方政府债务风险的策略

防范和化解地方政府债务风险,应重点做好如下方面的工作:

第一,辩证看待地方政府债务风险。从防范重大风险的攻坚目标出发,我们有必要多估计地方政府债务风险,但也不要过多地担心风险。地方政府债务风险的可能引爆点转化为现实,需要一系列条件配合。现实中,并非所有的地方国有企业债务都会转化为地方政府债务。负债融资是企业融资的正常方式,只要有地方国有企业存在,就会有对应的地方国有企业债务。简单地将地方国有企业债务等同于地方政府债务,会夸大地方政府债务规模及风险。政府和社会资本合作(PPP)同样如此,并不是所有项目的隐性债都会转化为显性债。政府担保承诺等行为带来的债务风险也不会全部转化为地方政府债务。

第二,规范地方政府和国有企业的界限。地方国有企业不应该成为地方政府融资的载体,地方国有金融企业更不能成为地方政府的“钱袋子”。改革的基本原则是地方国有企业的债务风险不会因为政府是企业的所有者就转嫁给政府。国有企业公司化改革步伐要加快,且要按照现代企业制度的要求运作,地方政府风险责任的承担仅以出资额为限。规范国有金融机构的行为也至关重要。金融机构通常是地方政府债务业务中的债权人,只要金融机构不为地方政府的违规行为提供融资,那么新的不符合规定的地方政府债务就不会产生。在市场经济下,金融机构的行为应该是市场化的。金融机构的行为只要是市场导向的,就可能与政府导向不太一致。激励相容机制的形成至关重要,即在保证政府导向目标实现的同时,实现金融机构利益最大化。国有金融机构的行为同样应该按照市场的要求进行,要让市场主体清楚违规的地方政府债务的风险。

第三,在发展中防范和化解 PPP 风险。现实中一些不太规范的政府和社会资本合作(PPP)行为蕴含的地方政府债务风险需要加以防范。建议在发展中防范和化解 PPP 风险。需要认识到一些不太规范的 PPP 行为的合理之处。这样的 PPP 在一定程度上解决了地方政府提供公共服务的融资难题,有一定的合理性。PPP 项目顺利进行,未来所产生的现金流收入可以用于偿债。“一刀切”停工的方式可能意味着项目停工,现金流收入将不再可能产生,这可能会直接引爆风险。需要认识到,一些不太规范的 PPP 行为的产生和地方收支缺口有关。在分级财政管理体制下,地方政府的收支缺口正常的弥补途径是债务融资。但是,地方政府债务限额偏低在一定程度上导致地方政府只能从债务之外的途径获得资金支持。不太规范的 PPP 通过债权转股权并加上未来支付承诺,解决了短期资金不足难题,需要认识到地方政府这么做的部分合理性。因此,要在发展中规范 PPP 行为。

第四,“堵”“疏”并举,促进地方政府职能转变。地方政府债务风险不能任其蔓延,“堵”是必

要的举措。地方政府的债务担保承诺行为按照现有的法律法规都是无效行为,但在现实中这样的行为之所以可以帮助融资,是地方政府职能转变未到位所致。要进一步健全地方政府官员问责机制,让违规决策的官员承担相应的责任。地方政府债务风险的防范和化解还要靠“疏”。转变地方政府职能,合理界定政府和市场、社会的关系,让地方政府不再包揽过多的事务,也可以在一定程度上遏制地方政府投资冲动,降低地方资金需求,从根本上解决资金不足的问题。与此同时,适当提高地方政府的一般债务限额,并根据实际情况提高专项债务限额,从根本上保证地方政府的合理支出需要。

第五,加快编制地方政府资产负债表,协调好地方政府债务管理与资产管理业务。庞大的政府资产是应对债务风险的后盾,但不能以资产的无谓损失来降低所谓的债务风险。资产的流失同样需要关注。地方政府应该承担的地方政府债务责任不能打折扣,但也不能超越市场界限地让渡资产,导致政府资产流失。地方政府债务责任应该明确,只能以明确的债务规模为限。短期内可以采取部分政府资产变现的方式,解决地方政府债务的偿付问题。同时,需要加快编制地方政府资产负债表,让地方政府债务信息和地方政府资产信息尽可能公开透明,这样才能让相关决策得到更有效的监督。



打好“三大攻坚战” / “防控和化解地方政府债务风险”系列笔谈之二

健全地方政府债务风险的识别和预警机制

□ 中国财政科学研究院金融研究中心 赵全厚

防范和化解地方政府债务风险是守住不发生区域性、系统性金融风险的重要内容。决策层和管理层出台了一系列措施,成立了专门的管理机构,取得了明显的成效:地方政府显性债务规模得到有效控制,隐性债务的扩张和蔓延也得到了明显遏制。但隐患依然存在,防范地方政府债务风险任重道远。其中,如何有效识别地方政府债务风险并构建相应的预警机制,是管控地方政府债务风险的基础。

一、地方政府债务风险辨析

如何看待地方政府债务的内涵和外延,决定着债务风险防范的范围、措施及其有效性。直观地说,地方政府债务风险是指地方政府因债而产生的风险,而不是因为其他原因产生的风

险。但其他原因产生的风险也可能会直接或间接地形成地方政府债务,进而产生债务风险。

一般来说,地方政府债务风险是指地方政府债务无能力按期还本付息的可能性以及相应产生的后果,导致地方政府财政不能正常运转或不能可持续发展的情况。地方政府债务风险,从性质来看,可分为清偿性风险和流动性风险。前者是指地方政府资不抵债,后者是指虽然政府的资产总额大于其负债总额,但由于缺乏流动性,地方政府无力对到期债务还本付息。按照风险管理来分类,可以分为直接债务和或有债务。无论是直接债务还是或有债务均有显性和隐性之说。

世界银行专家 Hana Polackova 于 1998 年提出财政风险矩阵,从法律责任和道义责任的