

如何认识审计工作报告揭示的地方政府债务问题

中国社会科学院财经战略研究院 | 汪德华

2017年,国家审计署抽查了16个省本级、16个市本级和14个县本级的政府债务管理情况,发现到2017年3月底,这些地区政府承诺以财政资金偿还的债务余额较2013年6月底增长87%;部分地区在2015年之后还存在违规举借债务问题。地方政府债务问题一直是各界关注的焦点。考虑到地方政府债务管理制度正处于快速变化过程中,正确解读审计工作报告所揭示的问题、全面准确把握地方政府债务现状,需建立在准确理解地方政府债务运行历史以及国家审计工作特点的基础上,不宜简单推断。

如何理解部分地区的地方政府债务增长

审计工作报告揭示,如以2013年6月底的审计结果为基数,抽查地区的债务增长了87%。一些评论者以此为基础,认为地方政府债务整体上还在快速膨胀,政府债务风险日益增加。事实上,财政部已经全面披露了政府债务的总体情况。按照财政部的数据,截至2015年末,我国纳入预算管理的中央政府债务10.66万亿元,地方政府债务14.76万亿元;截至2016年末,中央政府债务12.01万亿元,地方政府债务15.32万亿元;2016年地

方政府债务余额较2015年略有上升。财政部披露的地方政府债务与国家审计署认定的地方政府债务口径略有差异。如简化处理,以审计署2013年全面审计披露的地方政府负有偿还责任的债务10.89万亿元为基数,财政部披露的2016年底地方政府债务实际上增长了41%。

为什么此次审计抽查的个别地区的增长幅度与整体增长幅度有所差异呢?其原因在于,国家审计坚持问题导向,此次地方政府债务审计采用抽查而非全面调查的方式。在制定审计方案时审计机关会提前进行分析,选择更易发生问题的地区作为审计对象。由于审计对象的选择倾向于债务高增长地区,因此抽查地区的债务增长率高于总体,完全是正常现象。按照审计署提供的数据,此次审计抽查地区的政府债务率(债务余额/地方综合财力)仅为70%左右,而同期财政部公布的全国地方政府债务率为80%左右。这说明,抽查地区集中在债务余额基数比较低的地区,近期债务增长幅度高一些显然是补偿性增长。从这个角度看,审计揭示的问题属于个案,不能以审计抽查的个体来推断整体。地方政府债务的整体状况,已在财政部披露的数据中充分反映。



需要注意的是,全国41%的增长幅度依然可以说相对较大,这是否反映地方政府债务依然在快速膨胀呢?笔者认为,背后的原因在于2014年财政部启动了地方政府债务置换工作,鼓励地方政府充分暴露债务风险。匡算出的41%增长速度,主要是2014年地方债置换时,较多的地方政府性债务纳入到地方政府债务余额之中。这实际上在当年的审计工作报告中已得到揭示。按照财政部披露的数据,2016年地方政府债务余额较2015年仅增长3.8%。因此,以2013年年中数据为基数的41%的增长幅度,并非反映地方政府债务依然在快速膨胀,而恰恰反映了地方政府债务风险已得到充分反映和控制。

如何认识当前政府债务的风险水平

国内外非常关心我国政府债务的风险水平。笔者认为,分析这一问题,应当放在大国比较的视角之下,公认的指标是政府债务负债率(债务余额/

GDP)。按照财政部披露的数据,2015年我国政府债务负债率为36.9%,2016年下降至36.7%,远低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平,风险总体可控。一些学者认为还要考虑地方政府负有担保责任和可能承担一定救助责任的或有债务。这部分债务不当完全计入,比较合适的方式是按照其未来可能需要地方政府承担的代偿责任计入。如按照2013年6月审计署匡算的20%平均代偿率估算,我国地方政府负债率将上升2—4个百分点左右。即使加上这一部分,我国政府债务负债率的水平依然处于很低水平。

国际比较可以很好的说明这一观点。基于OECD提供的数据(见表1),与德国、日本、法国、英国、韩国相比,我国的中央政府债务以及综合债务负债率都非常低。因此从总量上看,我国综合政府债务并不存在多大风险。我国政府债务的特点是地方比重高于中央,这是与我国中央地方财力和事权划分状况乃至国家治理体系的特点是相适应的。但即使单独比较地方政府债务,我国的比重也并不特别高。2015年我国地方政府债务负债率为21.42%,即使包含或有债务中可能转化为需要政府偿还的部分也仅在24%左右,低于德国、日本,与美国较为接近。

OECD提供的历史数据还表明,美国、德国和日本三国地方政府债务负债率自1970年以来一直在缓慢增长,且目前均高于中国。这说明,即使在基础设施建设高峰期结束之后,三个大国的地方政府债务依然长期存在。与之对比,我国尚处于基础设施建设高峰期,维持地方政府债务在一定水平是必要的。未来依然有所增长,也是经济社会事业发展所需要的。

表1 部分国家中央、地方债务余额占GDP比重(%)

国家	美国	德国	日本	法国	英国	韩国	中国
中央	85.99	50.50	212.39	114.68	107.12	51.95	15.47
地方	21.64	28.04	39.20	11.14	6.56	5.50	21.42

资料来源:中国数据来自财政部公布的2015年债务余额。其他国家数据来自于OECD国家财政分权数据库, <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>。其中地方政府指除中央政府以外的各级政府;除日本为2014年数据外,其他五国均为2015年数据。

以上数据已充分说明,认为我国政府债务风险较高完全没有证据支持。更需要注意的是,我国经济增长依然强劲,地方政府债务主要投资于生产性资产,地方政府资产雄厚,近些年对地方政府债务及其他类财政工具的管理日益加强。综合考虑这些因素,所谓对我国地方政府债务风险在恶化的担忧完全没有必要。

国家审计的“问题导向”促进地方政府债务管理制度不断完善

我国政府一直高度重视政府债务管理。一个重要体现即是,国家审计机关坚持“问题导向”,高标准、严要求地反映地方政府债务管理存在的问题。通过研究国家审计揭示的问题,财政部门不断完善地方政府债务管理制度。可以说,国家审计的“问题导向”,为完善地方政府债务管理制度做出了积极贡献。

自2009年开始,历年审计工作报告均会专门揭示地方政府债务管理中存在的问题。国家审计署还在2011年、2013年组织全国范围内的地方政府债务全面审计。各年的审计报告既充分肯定了地方政府债务管理领域取得的成就,又明确指出了存在的问题,充分揭示可能存在的风险。国务院对

审计揭示的问题高度重视,促进有关部门和地区加强整改,规范管理,完善体制机制。国家审计揭示的问题,促使新预算法明确了“开前门,堵后门”的思路,允许地方政府公开发债,并建立一系列控制风险的制度。针对去年和今年审计报告所揭示的部分地区违规举债问题,近期财政部等多部门联合发文《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,明确制止了若干地方政府违规举债行为。可以说,我国地方政府债务风险控制可能存在的制度漏洞已得到充分控制。

到目前为止,我国已在新预算法制度框架之下建立了一整套地方政府债务管理制度。客观评价,我国的地方政府债务管理制度相对偏紧,对于风险防控已给予高度重视。自2015年以来,地方政府债务水平已经被准确揭示,债务风险已得到较好的控制。国家审计依据已建立的各项地方政府债务管理制度,依法审计,并充分反映可能存在的债务风险,正是我国控制政府债务风险信心和决心的体现。展望未来,国家审计机关应继续坚持“问题导向”,重点审计地方政府债务可能出现的新情况和新问题,为完善政府债务管理制度做出新的贡献。□

责任编辑 张蕊