

治理政府债务问题需疏堵结合

□财政部财政科学研究所所长 贾康

中国政府债务的总体规模、地方政府债的真实情况以及关于中国政府债务风险的判断,是近年各方面高度关注的重大现实问题。中国政府性债务中最主要的风险,目前阶段可认为存在于地方隐性负债。政府债务问题应采取对症下药、标本兼治且“以治本为上”的思路,注重在深化改革中推进制度建设,有堵有疏,疏堵结合。从中长期看应援引大禹治水“堵不如疏”的古老智慧,在“治存量”(逐渐消化收缩已有隐性债存量)的同时,“开前门,关后门,修围墙”,或“疏通明渠,堵住暗沟”,发展规范化、有利于风险防范的“阳光融资”式地方举债机制,以有效制度供给,在政府债务融资领域兴利除弊,服务于全局的发展和配套改革。

中国政府债务的总体规模与结构状况

根据中国最高决策层的部署,国家审计署于2013年8月至9月组织全国审计机关5.44万名审计人员,按照“见人、见账、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对中央、31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市、391个市(地、州、盟、区)、2778个县(市、区、旗)、33091个乡镇(苏木)的政府性债务情况进行了全面审计。

这次审计形成的全套信息,在迄今所有关于中国政府债务情况的信息中,是最具有“第一手材料”依据和完整的覆盖面,从而也可认为最具权威性的数据信息。本文除特殊说明的之外,数据均来自国家审计署于2013年12月30日发布的《全国政府性债务审计结果》公告(2013年第32号)。

截至2013年6月底,全国各级政府负有偿还责任的债务206988.65亿元,负有担保责任的债务29256.49亿元,可能承担一定救助责任的债务66504.56亿元。

1、中央政府性债务构成概况

(1)中央财政债务

政府负有偿还责任的债务97360.94亿元,主要是由中央财政资金偿还的国债债券、国际金融组织和外国政府贷款81511.05亿元,占83.72%。其中特别国债18202.28亿元,分别用作中国投资有限责任公司资本金15502.28亿元、用于补充国有商业银行资本金2700亿元。

政府负有担保责任的债务2506.89亿元。包括转贷给中央单位由非财政资金偿还的国债债券、国际金融组织和外国政府贷款1416.89亿元;中央汇金投资有限公司发行用于商业银行配股和中国出口信用保险公司注资,由财政部提供担保的债券1090亿元。

(2)中央部门及所属单位债务

政府负有偿还责任的债务768.54亿元,主要是以国家重大水利工程建设基金偿还的南水北调工程建设贷款537亿元,占69.87%。

政府负有担保责任的债务93.83亿元,主要是中央单位举借由非财政资金偿还的债务。

政府可能承担一定救助责任的债务161.12亿元,主要是中央所属高校、医院、科研院所的债务,分别为85.80亿元、23.11亿元和15.58亿元,合计114.49亿元,占71.06%。

中国铁路总公司(原铁道部)通过发行政府支持债券或以铁路建设基金提供担保等方式举借22949.72亿元,用于铁路项目建设。如果铁路总公司出现偿债困难,政府可能承担一定的救助责任。截至

2013年6月底,该公司汇总财务报表反映资产总额46631.59亿元,负债总额29182.15亿元。

2、地方政府性债务构成概况

地方政府性债务在政府负有担保责任的债务中,包括了全额拨款事业单位为其他单位提供担保形成的债务383.52亿元;在政府可能承担一定救助责任的债务中,包括了地方政府通过国有独资或控股企业、自收自支事业单位等新的举债主体和通过BT(建设-移交)、融资租赁、垫资施工等新的举债方式为公益性项目举借,且由非财政资金偿还的债务19730.13亿元,具体情况是:

从政府层级看,省级、市级、县级、乡镇政府负有偿还责任的债务分别为17780.84亿元、48434.61亿元、39573.60亿元和3070.12亿元。

从举借主体看,融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府负有偿还责任债务的主要举借主体,分别举借40755.54亿元、30913.38亿元、17761.87亿元。

从债务资金来源看,银行贷款、BT、发行债券是政府负有偿还责任债务的主要来源,分别为55252.45亿元、12146.30亿元和11658.67亿元。

从债务资金投向看,主要用于基础设施建设和公益性项目,迎合了地方经济社会发展的资金需要,推动了民生改善和社会事业发展,而且形成了大量优质资产,大多有经营收入作为偿债来源。在已支出的政府负有偿还责任的债务101188.77亿元中,用于市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性、公益性项目的支出为87806.13亿元,占86.77%。其中,用于土地收储债务形成大量土地储备资产,审计抽查的34个重点城市截至2013年6月底储备土地16.02万公顷;用于城市轨道交通、水热电气等市政建设和高速公路、铁路、机场等交通运输设施建设的债务,不仅形成了相应资产,而且大多有较好的经营性收入;用于公租房、廉租房、经济适用房等保障性住房的债务,也有相应的资产、租金和售房收入。

从未来偿债年度看,2013年7月至12月、2014年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占22.92%和21.89%,2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占17.06%、11.58%和17.79%,2018年及以后到期需偿还的占18.76%。

普惠金融发展的十个问题

□郑联盛 李萌

普惠金融(Inclusive Finance system)是2005年联合国在宣传小额信贷年采用和推广的一个概念,联合国呼吁建立“普惠经济部门”(Inclusive Economic Sector),其核心内涵是共享与普惠,旨在建立有效的、全方位为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系,尤其为小微经济体提供一种与其他客户平等享受现代金融服务的机会和权利,而这是传统金融体系难以实现的。

2008年金融危机全面爆发之后,为低收入和弱势群体提供必要的金融服务成为国际社会广泛关注的课题。2009年以来,普惠金融概念得到20国集团、国际货币基金组织、世界银行等组织的推广,已逐渐成一套牵涉金融结构调整和金融体制变革等重大问题的发展战略和操作理念。

2012年6月19日,时任国家主席胡锦涛在墨西哥举办G20峰会上指出:“普惠金融问题本质上是发展问题,希望各国加强沟通和合作,提高各国消费者保护水平,共同建立一个惠及所有国家和民众的金融体系,确保各国特别是发展中国家民众享有现代、安全、便捷的金融服务。”这是中国国家领导人第一次在公开场合正式使用普惠金融概念。2013年11月12日,十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,正式提出“发展普惠金融”。普惠金融成为中国全面深化改革和完善金融市场体系的一个重大战略环节。

党的十八届三中全会正式提出发展普惠金

融,未来中国在完善现代金融体系过程中,应进一步扩大金融服务的广度和深度,不断提高我国金融体系的普惠程度。但是,目前国际机构、国内监管部门以及理论界对普惠金融概念的诠释不尽相同,各有侧重点。更为重要的是,中国目前仍然面临普惠金融发展相关的理念思维、整体规划、制度规范、市场体系以及资源配置机制等诸多争议、约束和问题。

一是普惠金融内涵理解片面化问题。普惠金融这个概念,实际上在理念和思维上容易造成一定的错觉,认为普惠金融是优惠、福利,是多层次、全方位的福利性金融服务覆盖。普惠金融是由Inclusive Finance System翻译而来,普惠金融的译法似乎更具人文关怀和福利秉性,但是有的专家认为应该翻译为包容性金融更为贴切。普惠金融实质上不是“扶贫”和“福利”,更不是所有服务的全覆盖,而是提供一种金融服务的机会平等性,关键在于强调机会平等,强调基本服务,强调服务可得性、成本可负担性和需求有效性等。

二是普惠金融的理论深化问题。在一定意义上,普惠金融更多是一种理念,而缺乏较为完备的理论基础和分析框架,从目前的研究进展看,较多的分析集中在福利与信息经济学、制度经济学,但是,仍然没有形成较为完备的分析框架,以较好地剖析普惠金融的机理。从理论角度,普惠金融的理论深化发展的空间巨大。

三是普惠金融服务泛化问题。普惠金融定义上是让每个经济主体在有金融服务需求时,

可以适当的价格及时享受便捷高效的金融服务。但是,这个概念实际上将普惠金融的服务对象和服务内容有所泛化。一定程度上,普惠金融应该是针对那些难以享受传统金融基本服务的个人或组织而言的,特别是农民、城市低收入阶层、弱势群体和小微企业等,同时普惠金融提供的应该是基本的金融服务,比如存、取、汇、小额贷款和小微企业融资等,以及适当的网点和自助终端布局等。根据世界银行的统计,中国成年人正规金融机构账户覆盖率已达到63.3%,在发展中国家是较高的水平,印度只有38%。

四是普惠金融的整体发展框架缺失问题。十八届三中全会发展普惠金融的论述实际上更多是一个原则性与方向性表述,目前国内缺乏普惠金融的整体框架设计,对普惠金融的现状问题、目标原则、战略部署、政策保障、机构职能以及监管评估等缺乏全局性、系统性和可操作性安排。中央政府应该将普惠金融纳入到全面深化改革和完善金融市场体系之中,建立健全普惠金融发展规划并完善相关的体制机制。

五是普惠金融的政府与市场关系问题。即普惠金融的责任主体有待明确,核心运行机制有待完善。普惠金融是政策性金融,还是商业性金融,或者二者合一?如果是政策性金融,那么政府是最终的责任主体和运行主导主体,政策性金融将是核心运行机制。如果是商业性金融,那么金融机构是核心主体,市场化运作模式则是主要运作方式。这个问题实际上是要解决普

惠金融发展中的政府与市场的关系问题,或者是谁发挥核心主导作用的问题。

六是普惠金融的有效需求和有效供给不对称问题。普惠金融在理念上是完美的,致力于构建一个惠及所有普通大众的金融服务体系,但是,在现实操作上,普惠金融需要考虑需求和供给的平衡。一方面,普惠金融服务需求的品种、规模、区域分布、服务模式等需要全面的评估,比如一个处于偏远乡村、收入较低农民的财富管理业务理应以成为有效的金融服务。另一方面,普惠金融服务供给需要考虑机构发展、市场广度深度、产品线长短、服务半径以及供给成本,比如为仅有百人左右的小自然村设立一台自助服务终端对金融机构而言是不合算的。

七是普惠金融的资金配置不对称性问题。从发展普惠金融的现实需要看,资金和其他资源应该往农民、城市低收入群体、弱势群体和小微企业倾斜,但是,目前中国资金配置的大格局是资金在农村地区汇集之后流向了城市、工业和中高收入阶层,实际上存在一个资金配置不对称问题。如何逆转资金配置不对称格局,使得资金资源配置更多地向普惠金融领域倾斜,是普惠金融发展中一个现实的复杂问题。

八是普惠金融的信息不对称问题。从金融融通的信用角度出发,一般存在市场信用、银行信用和商业信用,在国内由于资本市场不发达,市场信用发展较为初步,由于国内禁止非金融机构之间进行资金融通,商业信用更不发达,造

成了信用体系以银行信用为主导的格局。而这个格局存在了信息不对称等重大问题,导致基本服务不充分、小微企业融资难、融资贵等问题。在发展普惠金融的过程中,如果仍然限制商业信用的发展,那么只能以银行信用为主,最后将造成银行机构与普惠金融服务群体的信息不对称问题,经济主体的基本金融服务、小额贷款和小微企业融资难将陷入原有的困境之中。

九是普惠金融的成本收益不对称问题。普惠金融的可持续发展决定于其在成本收益性上要存在可持续发展的机制,要么普惠金融业务自身存在成本收益的可持续性,金融机构可以获得收益;要么是政策扶持或财政资金补贴来弥补普惠金融的部分成本。从孟加拉等国的经验看,部分普惠金融业务是可以盈利的,但是,从国内机构的参与积极性上,普惠金融的收益率应该是比较差的,整体可能存在成本收益的不对称性,收益是社会化的,但成本却主要由机构承担。这种成本收益的不对称性将约束普惠金融的长效发展。

十是普惠金融的监管问题。普惠金融如果作为市场化运作模式来进行,那么应该遵循市场化的监管指标并纳入到相应的监管体系之中,适用一致性监管原则;如果作为政策性金融模式来运作,那可能要实现差异化监管政策,比如在养老金、风险拨备、授信等领域可以存在一定的弹性,可以实行差异化监管标准。(郑联盛,中国社会科学院金融所;李萌,中国邮政储蓄银行信用卡中心)

发展“阳光融资”式地方举债机制

中国政府性债务中最主要的风险,目前阶段可认为存在于地方隐性负债部分,而隐性负债的主要原因有:

一是省以下分税制不到位,地方税体系迟迟未成型,地方收入紧张。

二是转轨与发展进程不断强化地方“有偿”筹资和政策融资的现实需要,但制度建设在混沌状态中未得到规范推进,“潜规则”强制替代“明规则”来形成融资。

三是GDP考核压力(有形与无形的并存)生发地方短期行为动因,加大了隐性举债的力度。

四是中央部门、地方高端自上而下的“达标”要求形成的压力,也是促使地方隐性债增加的力量之一。

因此,对症下药、标本兼治并且“以治本为上”的思路,应注重在深化改革中推进制度建设,有堵有疏、疏堵结合,但从中长期看应援引大禹治水“堵不如疏”的古老智慧,在“治存量”(逐渐消化收缩已有隐性债存量)的同时,“开前门,关后门,修围墙”,或曰“疏通明渠,堵住暗沟”,发展规范化、有利于风险防范的“阳光融资”式地方举债机制,以有效制度供给,在政府债务融资领域兴利除弊,服务于全局的发展和配套改革。具体来说,可做到以下几点。

第一,在财政体制扁平化前提下以“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权”外加“中央、省两级自上而下转移支付”为原则推进配套改革,因势利导,防范风险,着眼全局统筹发展,实现制度创新与配套,渐进走向全面的“阳光融资”。

第二,结合《预算法》的修订,明确地以“正面表述”方式规定地方债的发行条件、程序、审批、监督和绩效考评等要求,以利逐步和更大步伐地以规范的地方公债和市政债,置换、替代隐性债。

第三,分两大类管理地方债务:一般债务(地方公债,不与具体项目挂钩);专项债务(市政债,对应、挂钩于具体项目)。积极合理细化各自的管理方式方法。

第四,专业化编制全国和地方资产负债表,在对政府债务加强制度规范、程序约束、公众监督的同时,发展健全政府债务(特别是地方债)的市场化约束体系与机制。

第五,积极地改革创新中以PPP(公私合作伙伴)方式化减部分地方政府债务,这样既可减轻政府债务的压力,又可调动民间资本、社会资金的力量来加大、加快地方基础设施建设,并且取得更好的资金使用结合绩效,同时扩大民间资本的发展空间,实现共赢多赢。

第六,积极地探讨、发展偿债基金等风险应对机制。

第七,进一步优化对于地方融资平台的多部门协调配合监管机制。