

新《预算法》与地方政府债券： 开放的必要性与未来改革展望

■ 叶涵

摘要：2014年我国对预算法作了20年来的首次大规模修订，首次通过法律允许地方政府发行债券，这也是中央在预算改革进程中迈出的具有开创性的一步。文章剖析了在新《预算法》颁布前，我国地方政府债务存在的问题以及形成原因，分析了现今地方政府债券市场仍然存在的问题，并提出建议。

关键词：新《预算法》 地方政府债券 改革

2014年8月31日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过了预算法修改决议，这也是从1994年预算法颁布以来进行的首次修改。修改通过的预算法呈现出了诸多亮点。其中，一个非常引人注目的修改就是开放了地方政府发行债券。

而之前在新预算法修订颁布之前的很长一段时间内，地方政府是没有发债权的。地方债券属于一个不受法律监管的“灰色地带”。事实上，许多地方通过各种方法规避法律约束，绕过《预算法》进行融资。其中最主要的表现为地方融资平台的设立。在短短几年之内，城投公司的数量如爆炸式的增长，地方的负债数额也不断增加，成为了地方政府信用风险的主要来源。

这些地方隐性债务存在着诸多风险。首先，地方政府依靠财政收入（或者国有资产、土地资源等）作为担保，向银行等金融机构融资。负债方名义上是这些公司，实际上这些债务都是由地方政府所承担。如今随着“土地财政”愈演愈烈，当今财政收入很大程度上是依靠出让土地使用权来维持的。可用土地资源有限，而且土地出让金多采取一次上缴的方式。长期依靠土地出让金来支撑还款压力并不是长久之计，不利于地方财政的可持续发展；而且一旦房地产泡沫破裂，地价下跌，这些债款将很难归还。再者，这些债务是由于复杂多

样的融资渠道而形成，较难受到监控。尽管地方性债务风险已经引起了官方的重视，国家审计局在2011年和2013年分别对地方性债务存量进行了摸底，同时财政部、人民银行等官方机构也对其进行了测查。但是所查到的毕竟只是很小的一部分。信息渠道的不公开、不透明导致地方性债务隐藏在法律和公众背后，无法得到有效的控制。

一、新旧《预算法》对地方性债务相关规定的对比

而2014年6月新修订的预算法在第15条中规定“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”不过新预算法在开放地方政府债券融资的同时，也做了许多限制：

1. 举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。——这条规定了地方政府债券怎样筹得，发债融资的条件是什么。

2. 举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性

资本支出，不得用于经常性支出。——这条规定了政府债券怎么还，以及规范了筹得的资金最终要用在在哪里的问题，一定程度上遏制了通过发行债券来满足官员享乐的腐败行为。

3. 除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。——这条规范了地方政府融资的渠道。虽然从短期内无法完全消灭各地的地方融资平台，但可以很大程度上改善现今地方债务的“灰色地带”状态。

这三条约束，可谓是“开明渠、堵暗流”。既开放了地方政府债券融资的权利，又非常谨慎地对债券融资行为加以规范，并解决了地方债券“借、管、还”的问题。这是面对新状况下的积极调整，对于未来地方债的监管具有非常积极的作用。

二、中国地方性债务存在的原因

（一）分税制改革：财权上移、事权下移

而随着工业化、城镇化的推进，地方政府所承担的建设责任越来越重，而此时，地方政府财权和事权的不一致现象，也越来越凸现出来。近些年来，中央政府的事权比重逐年下降，同时地方政府的财权比重也在逐年下降。截至2012年，地方政府负担的事权责任高达85%，而相应获得的财权仅有62%；中

中央政府获得的财权为38%，但直接承担的事权责任仅为15%。财权和事权的 mismatch 导致地方政府有追求一些“额外收入”来弥补公共建设资金紧缺状况的强烈动机。

（二）官员考核机制不科学

如今，地方机关工作人员的绩效考核制度还不够健全，这也成为了地方性债务不断膨胀的原因之一。首先，地方官员绩效考核是以经济发展指标作为考核标准的，提拔和任用都依赖于实实在在的GDP数据。这种考核机制确实为中国经济发展做出了不可磨灭的贡献，但是因为它只重视经济发展而忽略了很多其他因素，所以埋下了很多问题的隐患。这种考核模式也造成了地方官员不惜通过大幅举债来为各种“政绩工程”融资。表面上GDP上去了，政绩上去了，但是债务也同时大幅度增加。

其次，地方官员具有流动性，而债务具有代际承担的特点，所以地方官员们为了在任期内做出政绩，就抱着“我借债，后来人来还”的观点，大量举债。这种追求经济增长的短期利益的行为显然不利于地方财政的可持续发展。

三、地方性债务的规模与风险

地方债务风险不断引起了中央的重视。从审计署2011年和2013年对地方债务的两次摸底审计就可以略窥一二。根据2013年我国审计署对36个本级政府的债务审计报告显示，本级政府性债务余额38475.81亿元，其中，政府负有偿还责任的债务高达18437.10亿元、政府负有担保责任的债务为9079.02亿元。根据审计署公布的数据（数据来源：CEIC中国经济数据库），地方政府性债务余额从2007年到2010年4年间呈大幅度上升趋势。2007年的债务余额几乎是2010年的两倍多。

地方性债务风险通过一些指标进行进一步的衡量。刘昊，刘志彪（2013）基于负债率、债务率、偿债率三个风险评价指标对地方政府债务风险进行评估，得出地方政府总体负债率在2002年至2010年呈上升趋势，到2010年底负债率为26.71%，对比国际上其他国家，

我国地方政府负债率超过美国和巴西，和印度（28%）相当，在国际上还是比较高的。如果从债务率和偿债率的角度来看，均逼近或者超过了国际警戒线。可见地方债务总体具有较高的风险。

四、仍然存在的问题与建议

（一）地方债券的市场化和透明度不足

自2014年5月起，上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东、北京、江西、宁夏、青岛10个省（市）政府开始试点债券自发自还。但在试点过程中出现了种种问题，其中便是债券评级问题和债券利率问题。一般来说，地方政府债券的信用评级会高于企业债券，比国债低，但是当时披露的地方债券信用等级均为最高的AAA级，且利率低于相同种类的国债。以北京为例，北京当时发行的政府债券分为5年、7年、10年三个品种，对应分招标利率分别为4.00%、4.18%、4.24%。而8月20日中债收益率曲线显示，5年、7年、10年国债对应的收益率分别为4.013%、4.192%、4.2523%。尽管采取了市场化的发行方式，但是却并没有取得市场化的价格。其中的原因便是市场化和透明度还不够高。我国地方政府债券发行需要借鉴国外已经成熟了的市政债券市场的经验，同时规范政府资产负债表的披露，使其提供的数据尽可能的完整、详实、可靠，使社会公众更能够有效监督。

（二）地方政府可供发行债券的权利不足，放开幅度还有上升的空间

现在中央对放开地方发行债券非常谨慎。在预算法中规定，举借债务的规模需由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准，具体发行的规模和额度暂时无法从公开信息中得知，但是可以推测的是，中央对于这个额度持非常谨慎保守的态度。新的预算法下，地方融资平台需要面临着转型，但是在短期内并不能够完全消灭。因为面临着城市化和工业化进程的高速推进期，地方急需资金，仅靠着中

央规定额度内的债券进行融资是远远不足以满足需求的。地方融资平台还会在未来一段时间内继续发挥着作用。

（三）官员的考核方式亟需改变

如今以GDP指标作为“政绩”的衡量标准已经不断地暴露出了各种弊端，为地方官员提供了大幅举债的动机。在新预算制度下，地方政府需要公开资产负债表。从而，对地方官员的考核需要同时考虑其GDP和负债。经济增长数额固然重要，但是同时不能被“政绩工程”的假象所迷惑，这可能是用地方政府的财政风险换来的。在任期内举债过多的地方官员必然不能被称之为称职。考核指标可以进行量化，如用GDP-负债额，GDP/负债额等等。

五、小结

综上所述，新《预算法》对于放开地方债券市场的尝试是具有重要意义的，不仅是贯彻“公开、透明”的预算改革趋势的要求，更是维护地方财政可持续发展的的重要举措。但如今，虽然地方政府具有了发债权，但是仍然存在着种种的问题。地方政府债券市场仍然需要更加健全的法律规范，同时其市场化和透明化程度也有待提高。在进行探索和改进的同时，可以借鉴国外的经验（如美国、日本），促进地方债券市场稳定、健康的发展。□

参考文献：

- [1]魏加宁. 地方政府债务——风险化解与新型城市化融资[M]. 北京：机械工业出版社，2004.
- [2]陈均平. 中国地方债务的确认、计量和报告[M]. 北京：中国财政经济出版社，2010.
- [3]敬志红. 地方政府性债务管理研究——兼论地方投融资平台管理[M]. 北京：中国农业出版社，2011.

（作者单位：厦门大学财政系）