

# 新《预算法》与 地方政府债务风险防控

辜胜阻 刘伟 庄芹芹

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 新《预算法》在立法宗旨、实施全口径预算、推进预算全公开、强化预算监督审查力度、规范转移支付制度、允许地方政府发行债券等方面有新的突破。地方政府债券是否放行一直是《预算法》修改的难点和焦点,新《预算法》在有限“开闸”地方政府发债的同时,为地方政府债券设置了控制风险的“九大限定”。治理地方政府债务要疏堵结合,构建以债券为主的地方政府负债融资机制和降低地方政府负债融资压力并行,使地方政府阳光举债、规范用钱、有序还钱。

**关键词:** 新《预算法》; 地方政府债券; 治理现代化

**中图分类号:** F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2014) 10-0035-06

2014年8月31日,20年来首次大修的《预算法》历经四审,高票通过。预算制度是现代国家治理体系的重中之重,关乎民生福祉,牵一发而动全身。《预算法》是我国的“经济宪法”,其修订过程一直备受社会各界关注。全国人大的统计显示,在一审、二审之后,全国人大就审议稿向社会公开征求意见,《预算法修正案(草案)》二审稿收到了33万多条意见,超过此前个税修正案创下的23万多条意见的纪录。党的十八届三中全会决定指出“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”预算是财政的核心,预算管理制度改革是财税体制改革的基础,《预算法》的审议修订融入了十八届三中全会新的改革理念,充分体现了党中央、国务院确定的财税体制改革总体方案的要求,将引领新一轮财税体制改革。现代预算制度是国家治理体系的重要内容,在全面深化改革的背景下,新《预算法》承担着推进我国国家治理体系和治理能力现代化的重大使命与责任。

## 一、新《预算法》为国家治理现代化提供法律保障

现行《预算法》自1995年实施以来,在加强国家宏观调控、规范预算管理、调配财政收入等方面发挥了重要作用。随着经济体制改革的不断深化,经济社会各领域发生了巨大而深刻的变化,原《预算法》对预算内容的完整性、编制的科学性、执行的规范性、监督的严肃性以及活动的公开性等重大问题缺乏明确而严格的规定,<sup>①</sup>已经与当前的发展状况不相适应。同时,在实践中逐渐积累的关于转移支付、预算公开、地方政府负债等方面的问题也需要以法律形式予以确定。修改《预算法》将有助于推进我国预算管理的科学化、民主化、法治化,有助于建立现代财政制度,推进国家治理现代化。

原《预算法》1994年通过并于1995年1月1日正式实施,从其开始修订就备受社会各界关注。2004年第十一届全国人大把修法列入规划,2006年全国人大常委会立法计划也曾对《预算法》修改

**作者简介:** 辜胜阻,武汉大学教授,全国人大常委会委员,人大财政经济委员会副主任委员,研究方向:宏观经济;刘伟,武汉大学经济与管理学院博士生,专业方向:应用经济学;庄芹芹,武汉大学经济与管理学院硕士生,专业方向:应用经济学。

<sup>①</sup> 楼继伟《认真贯彻新预算法 依法加强预算管理》,《人民日报》2014年9月1日。

作出安排,2009年《预算法》修订小组再次组建,重启《预算法》修订程序。2011年《预算法修正案(草案)》初审,2012年二审稿的主要内容被公开,引发巨大的社会关注。2013年底,中共十八届三中全会召开,提出“必须完善立法,建立现代财政制度”,这为《预算法》的修改指明了方向,《预算法》的修改工作也因此提速。2014年4月第十二届全国人大常委会对《预算法修正案(草案)》进行了第三次审议,8月又进行了第四次审议。2014年8月31日,历经四审,跨越10年,《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》获得通过。新《预算法》在转变立法宗旨、实施全口径预算、推进预算全公开、强化预算监督审查力度、规范转移支付制度、允许地方政府发行债券等方面均有所突破,呈现六大亮点。

1. 立法宗旨的突破,从“健全国家对预算的管理”到“规范政府收支行为”,凸显《预算法》从管理法向控权法转变

原《预算法》的立法目标为“强化预算的分配和监督职能,健全国家对预算的管理,加强国家宏观调控,保障经济和社会的健康发展”带有鲜明的计划经济色彩,这种强化政府管理权力的管理型《预算法》已经与“让市场在资源配置中发挥决定性作用”的新形势严重脱节。新《预算法》明确提出“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展”<sup>①</sup>的立法宗旨,建立规范和制衡政府收支行为的法治型预算制度,这表明新《预算法》更强调约束政府预算行为,由此实现了《预算法》从“管理法”向“控权法”的转变。<sup>②</sup>同时新《预算法》把原来规定中的“加强国家宏观调控”等内容去掉,进一步明确新《预算法》的功能在于控制、约束政府的预算权,监督政府如何“花钱”,“让权力在阳光下运行”,实现国家分配公共资源的制度化、规范化、程序化。

2. 实行“全口径预算”,把政府的全部收支纳入预算范围

在原《预算法》框架下,政府的收支只有一部分在法律的笼子里,存在大量游离于监管外的各级政府的“第二财政”,这部分“小金库”成为法外之地和滋生腐败的温床。对此新《预算法》明确规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”,指出“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”四项内容。同时,新《预算法》要求“一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接”,要求“报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出,按其功能分类应当编列到项;按其经济性质分类,基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出,按其功能分类应当编列到项”。这将把长期以来游离于监管外的政府收入纳入监管范围,有利于建立健全全口径预算管理体系,杜绝“小金库”腐败的可能性,维护法律的权威。

3. 规定“预算全公开”,推进预算民主

新《预算法》提出要“建立全面规范、公开透明的预算制度”,除涉及国家秘密的事项外,“经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后二十日内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明”。同时要求“各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开”,<sup>③</sup>对于预算执行和其他财政收支的审计报告也应向社会公开。预算公开是现代预

<sup>①</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》一,中国人大网,2014年9月1日。

<sup>②</sup> 施正文《辨析预算法修改》,《财经》2012年第22期。

<sup>③</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》十四,中国人大网,2014年9月1日。

算制度的本质特征，公开是监督的基础，通过预算公开制度保障人民群众对于财政预算的知情权、参与权和监督权，强化公众对预算活动的监督，通过“晒预算”实现预算民主，建设阳光型政府。

#### 4. 完善预算审查、监督，明确预算责任，强化对预算的硬约束

新《预算法》规定各级人大要对本级预算、决算进行审查监督，并细化了审查的具体内容，对于重点支出和重大投资项目的预算安排和资金使用绩效也明确规定了审查要求。新《预算法》明确了人大进行审查应重点关注以下方面：预算安排与国家和社会的发展政策是否相符，收支政策是否可行；重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当等。针对实践中“预算细化程度不够，代表看不懂，无法进行有效监督”的突出问题，新《预算法》细化了预算编制，规定预算编制按照两个体系进行：一是按功能分类编制，明确支出方向；二是按经济分类编制，重点关注资金的用途，包括工资福利、商品服务支出等方面，两个体系一纵一横对比，明确了资金的用处。<sup>①</sup>同时为了提高预算审查的效率，新《预算法》规定“国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的四十五日前，将中央预算草案的初步方案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查”<sup>②</sup>，这就将两会前初审中央预算草案的时间从会前的30天提前到会前45天，给审查以充足的时间。同时规定“省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查”<sup>③</sup>。对地方人大的预算审查，新《预算法》规定“县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前，应当采用多种形式，组织本级人民代表大会代表，听取选民和社会各界的意见”<sup>④</sup>。这些具体化的修改增强了预算监督审议的力度和效率，有利于提高预算的科学性和民主性。

#### 5. 明确规范和完善转移支付制度

原《预算法》没有把转移支付纳入管理范围，导致当前转移支付存在大量的管理漏洞，专项转移支付项目偏多，一般性转移支付项目偏少，引发了“跑部钱进”、资金滥用、滋生腐败等问题。新《预算法》明确提出要实行财政转移支付制度，并着重细化了关于专项转移支付的相关规定，要求建立健全专项转移支付的“定期评估和退出机制”，凡市场竞争机制能有效调节的事项，“不得设立专项转移支付”。针对现存的下级政府配套资金压力过大问题，新《预算法》规定“上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。但是，按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外”。<sup>⑤</sup>新《预算法》明确了“财政转移支付应当规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标”<sup>⑥</sup>，表明转移支付应该用于政府公共事业而非干预市场经济活动，要管住政府“闲不住的手”，进而有效减少腐败、寻租等问题的发生。

#### 6. 允许在严格控制风险的前提下，对地方举债有限开闸

我国地方政府债务问题一直受到海内外的高度关注，是否允许地方政府举借债务一直是《预算法》修改的难点和焦点。长期以来，《预算法》禁止地方政府发债，与地方政府事权大、财力小的现实相矛盾，地方政府因财力不足导致财政缺口持续扩大，在发行债券的“正门”被堵死的情形下，地方政府只能通过“偏门”来筹集资金完成支出责任。<sup>⑦</sup>《预算法》禁止地方政府借债的“明规则”

① 王仁贵、宫超 《解密“预算法”大修》，《瞭望》2014年第35期。

② 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》三十九，中国人大网，2014年9月1日。

③ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》三十九，中国人大网，2014年9月1日。

④ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》四十，中国人大网，2014年9月1日。

⑤ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》十五，中国人大网，2014年9月1日。

⑥ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》十五，中国人大网，2014年9月1日。

⑦ 辜胜阻、刘伟、曹碧波 《预算法修改要筑牢地方债“防火墙”》，《法制日报》2014年5月10日。

现已普遍负债这一“潜规则”强制替代。<sup>①</sup>现阶段,地方政府普遍以多种隐蔽的渠道和方式举债融资,比如利用融资平台作为工具进行负债,由此带来地方政府大量的“隐性债务”,出现“黑箱”和“黑洞”,治理难度极大。在这样的背景下,新《预算法》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”,并规定除满足《预算法》规定外“地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务”,<sup>②</sup>对于规范地方政府债务融资具有重要意义。

## 二、“九道限定”对地方政府举债有限开闸

资金是影响经济增长和发展的最重要因素之一,资金的状况(数量、结构、运行态势等)直接制约着国民经济的运行状况和可持续发展能力。作为一个发展中国家,我国的经济建设急需大量的资金投入,但是仅仅依靠有限的政府财政收入很难达到快速促进经济增长的目的。许多国家的经验说明,在资本稀缺时期,经济的发展必须通过负债融资,负债经营是各国政府发展本国经济的重要手段。<sup>③</sup>据有关部门统计,世界53个主要样本国家中,有37个允许地方政府举债,如美国、日本、法国、德国等。<sup>④</sup>2013年我国城镇化率达到53.73%,经济学中的“诺瑟姆曲线”表明,城镇化率在30—70%的区间是一国城镇化率上升速度最快的时期,而这一时期往往需要大规模的资金支持。相关研究显示,到2020年我国城镇人口增加带来的新增市政建设,比如交通基础设施、给水和污水处理设施、垃圾处理系统等所需资金将可能高达16万亿元。<sup>⑤</sup>现阶段,我国急需构建起以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,使地方政府负债融资合法化、规范化、阳光化。

新《预算法》体现了为地方政府发债“开明渠,堵阴沟,建防火墙”的政策思路,在对地方发债有限“开闸”的同时,对地方政府发债作出诸多具体规定,设置了“九道限定”,以严格防范债务风险的扩张。一是举债的范围,仅预算中必需的建设投资资金可以在国务院确定的限额内通过发行地方政府债券来筹措;二是举债规模,需要国务院报全国人民代表大会及其常委会批准;三是债务的管理方式,省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务,要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;四是偿债的计划和资金,举借的债务要有偿还计划和稳定的偿还资金来源;五是有明确限定的用途,债务资金只能用于公益性资本性支出而不能用于经常性支出;六是要建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制,对债务风险进行精准识别,处理好潜在风险;七是问责机制,要防止地方政府违反《预算法》规定举债,处理好地方政府“新官不理旧账”、严重透支未来、“吃子孙饭”等问题;八是地方政府及其所属部门不得在法律规定之外举债,不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保,防止出现地方政府举债开了“前门”、堵不住“后门”的局面;九是债务公开,实行阳光举债。

## 三、实施新法要多措并举有效治理地方政府债务

当前,我国宏观经济面临整体的下行压力,财政收入增速放缓,而财政支出刚性较强,地方政府偿债压力进一步加大。2014年我国地方政府负有到期偿还责任债务占债务总余额的21.89%,<sup>⑥</sup>是偿

① 贾康《我国地方债务成因与化解对策研究》,《债券》2013年第9期。

② 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》三十,中国人大网,2014年9月1日。

③ 中国工商银行投资银行部课题组《地方政府债务风险的衡量、分布与防范》,《金融论坛》2011年第1期。

④ 钱箬旒《政府性债务不是“洪水猛兽”》,《经济日报》2014年1月3日。

⑤ 辜胜阻、曹誉波、李洪斌《深化城镇化投融资体制改革》,《中国金融》2013年第16期。

⑥ 审计署办公厅《2013年第32号公告:全国政府性债务审计结果》,审计署网站,2013年12月30日。

债压力最重的一年。对于地方政府举债问题，一味地“堵”是不行的，而应疏堵结合，构建以债券为主的地方政府负债融资机制和降低地方政府负债融资压力并行，借《预算法》实施的契机，多措并举，让地方政府举债合法化、规范化、有限化、阳光化，处理好当前地方政府债务中“黑箱”和“黑洞”的问题。

1. 明确规定政府举债的上限，设立举借债务的“红线”，建立地方政府债务规模控制的综合指标体系

巴西在其2000年通过的《财政责任法》中明确要求，州政府债务率不得超过200%，市政府的债务率要低于120%，新增债务率要小于18%，担保债务比重要小于22%。<sup>①</sup>美国的一些州政府也对一般责任债券的发行规模作出限制，控制指标主要有负债率、债务率和资产负债率等。我们要充分吸取这些国家的经验，构建地方政府债务规模控制的综合指标体系，并在相关法律法规中予以明确。作为一个发展中国家，我国在地方政府债务规模控制综合指标体系的设置上，要能够适应当前经济发展的需求，不仅要包含地方政府负债率、债务率等一些债务类指标，也要将一些反映经济增长需求的指标考虑在内。

2. 加快政府资产负债表的编制，建立“全口径”政府会计制度，寻求治理地方政府债务的平衡点，避免地方政府过度举债

目前，由于缺少统一的会计核算办法和相关信息管理系统，我国地方政府的债务信息不够透明，而且难以及时有效监测，<sup>②</sup>不利于地方政府债务风险的识别和治理。要借鉴国际经验，逐步建立起全口径的政府会计制度，推动地方政府编制资产负债表，为地方政府债务风险研判和治理创造条件。要通过编制政府资产负债表，明确设计和执行政府负债率及偿债率等指标，将地方政府债务与地方政府的财政收入相关联，将地方政府的债务规模控制在合理范围内。对预期债务进行测算，合理分析未来短期、中长期融资规模，提前做好债务融资规划。中央要合理确定地方债务省际平衡比例，依托地方资产负债表，科学确定地方政府的年度举债计划。要研究制订合理的省、市、县三级资产负债率控制上限，避免地方政府过度举债。

3. 进一步明确债务资金用途，并对不同类型的债务实行不同的管理办法

新《预算法》中规定地方举债“只能用于公益性资本支出”，但“公益性资本支出”的法律含义仍不清晰，需要国务院在进一步修订预算法的实施条例中予以明确。新《预算法》规定举债的用途是“预算中必需的部分建设投资”，但不同的建设项目的收益情况可能不同，债务资金的投向很大程度上会影响政府债务的偿还能力，因而必须对用于不同收益项目的债券实行不同的管理办法。对没有收益的公益性事业发展举借的一般债务，由地方政府发行一般责任债券性质的债券融资。一般责任债券性质的债务比较依赖财政收入，对地方政府的偿债能力影响更大，对于这部分债券要执行更为严格的监管标准，要严格控制其规模，避免超出地方政府财政的偿还能力。美国允许发行一般责任债券的47个州中，有37个州对一般责任债券规定了限额。<sup>③</sup>对有一定收益的公益性事业发展举借的债务，由地方政府通过发行收益性质的债券进行融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

4. 将政府债务作为预算公开的重要组成部分，建立完善的政府债务信息动态披露机制，使地方政府债务在阳光下运行

完善的信息披露是对地方政府债务有效治理的前提。巴西政府规定，每年地方政府都需要向联邦政府汇报财政收支情况，每4个月须公开发布政府债务报告，<sup>④</sup>在这种情形下社会各界都能成为地方

① 徐进前、王珊珊 《借鉴国外经验做好地方政府债务管理》，《中国金融》2011年第18期。

② 张淑霞、单炳杰、李艳敏 《地方政府债务管理的国际经验及启示》，《吉林金融研究》2012年第6期。

③ 张海星 《地方债放行：制度配套与有效监管》，《财贸经济》2009年第10期。

④ 徐进前、王珊珊 《借鉴国外经验做好地方政府债务管理》，《中国金融》2011年第18期。

政府债务的监管者，可以有效防控地方政府债务风险。要借新《预算法》强调预算公开的政策东风，着手建立完善的政府债务信息动态披露机制，让政府债务阳光化。要将地方政府债务投向作为信息披露的重要内容，让社会各界都能参与监督债务资金的运行情况，确保地方债务是能够增强经济增长后劲的“良性债务”，避免将债务资金投向“政绩工程”等领域形成“恶性债务”。<sup>①</sup>

5. 建立地方政府债务风险预警及应急处置机制，制定高负债地区的应急预案，避免局部地区债务风险恶化为地方政府债务危机

欧债危机的教训表明，区域性的债务危机如果得不到妥善处置，极易出现连锁反应，引起系统性、全局性的危机，给经济运行造成更大损害。目前，我国一些地方政府负有偿还责任债务的债务率高于100%，且多为1.5—2年期的债务，偿债压力较大，存在着爆发流动性风险的可能。对于这些由于短期偿债压力过大、容易出现“流动性危机”的地区，要鼓励其早做准备，通过减持地方政府持有的上市公司股份、盘活国有资产等手段增加现金流入，避免资金链断裂。对于一些经济发展水平比较低而又过度负债、可能出现“偿付性危机”的地区，要在可控范围内实行“定点爆破”，避免风险叠加导致系统性风险。

6. 坚持有所为、有所不为，积极利用政府与社会资本合作模式（PPP）分摊地方政府负债融资压力

我国传统城镇化建设模式可以概括为“一高一低一难”：“一高”即融资平台债务高，“一低”即公共供给的效率低，“一难”即民间资本进入难。在这种模式下，地方政府往往包揽了过多“事权”，与之相应的投资压力使地方政府面临巨大的负债融资压力。为此，要理顺政府与市场的关系，坚持有所为、有所不为，把有限的政府财力投入公益性较强的公共产品和服务上，民营企业能做的事情，应放手让民营企业参与。在公共产品领域，要推进基础设施和公共服务的公私合作伙伴模式，疏解地方政府的财政支出压力，从而降低地方政府的债务融资需求。要充分发挥政府财政资金的引导功能，积极利用财政补贴、注入资本金、提供贴息贷款等方式，吸引民间资本通过特许经营、直接参与等多种方式进入基础设施建设领域，<sup>②</sup>充分激发民间资本在城镇基础设施建设领域的投资活力。

责任编辑：王东

<sup>①</sup> 刘尚希 《地方政府性债务的风险控制要有系统思维》，《中国社会科学报》2011年8月3日。

<sup>②</sup> 辜胜阻、曹誉波、李洪斌 《深化城镇化投融资体制改革》，《中国金融》2013年第16期。