

## 预算法修改要筑牢地方债“防火墙”

全国人大常委会委员、财经委员会副主任委员、武汉大学教授 辜胜阻 刘伟 曹誉波

预算法素有“经济宪法”之称。政府财政支出的绝大部分直接来源于纳税人,因此政府的“账本”也就是民众的账本。近年来,要求政府财政支出接受民众监督、规范政府资金运用行为的呼声越来越高。是否允许地方政府举借债务一直是我国预算法修改的难点和焦点。预算法修正案草案已经三审,全国人大常委会力求做好在有条件放开地方政府债券发行与防范潜在的风险之间的权衡。发行地方政府债券,让地方政府负债融资能够在“阳光下”运行,为进一步规范我国地方政府性债务创造条件,有利于我国未来经济的长远发展。在适度放开地方政府债券的同时,要修好“防火墙”,及时防范和规避可能出现的风险,不让地方政府债务对地方及国家的经济运行产生威胁,最大程度地利用地方政府负债融资的正效应。要制定公平、公正、公开的规则,严格规范地方政府债券的发行及分配过程;要区分不同的地方政府债券类型,实行分类管理;要完善地方政府债券的动态信息披露机制,让地方政府举债“阳光化”,构建规则管理、行政控制和市场硬约束相结合的多层面、有效的债务监管体制;处理好存量债务与增量债务的关系,防止出现地方政府举债开了“前门”,堵不住“后门”局面。

对地方政府发债问题宜变“堵”为“疏”。长期以来,预算法禁止地方政府发债,但地方政府因事权大、财力小的现实矛盾导致其财政缺口持续扩大。在发行债券的“正门”被堵死的情形下地方政府也只能通过“偏门”来筹集资金完成支出责任,比如用融资平台和土地财政。由此带来了地方政府大量的“隐性债务”,出现“黑箱”和“黑洞”,治理难度较大。我国当前的地方债务面临五个问题。一是增长快,根据审计署的审计,我国省市县三级政府负有偿还责任的债务余额年均增长 19.97%,其中县级政府债务年均增速高达 26.59%,远远高于 GDP 增长。二是部分地区债务负担重,偿债压力较大。截至 2012 年底,有 3 个省级、99 个市级、195 个县级、3465 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于 100%;在已有债务中,普遍存在“借短投长”现象,超过六成的债务需要在 2013 年 7 月至 2015 年年底两年半的时间内偿还。三是我国的负债严重依赖土地和银行融资,地方政府“财根”、“地根”和“银根”紧密相连,财政风险和金融风险相互交织。四是资金运作不规范、信息不透明。一些地方通过信托、理财等成本高、隐蔽性强、投向不透明的方式扩大债务。五是当前财政收入下行,对政府的偿债能力有一定程度的影响。为此,对地方政府债务问题要“疏堵结合”,一方面要“开明渠”,有条件放开地方政府发债,为地方政府负债融资谋求合法渠道;另一方面要“堵暗道”,严格禁止地方政府采取其他形式借债,防范“隐性债务”风险。本次预算法修正案草案三审稿规定:“经国务院批准的省、自治区、直辖市的一般公共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。”同时,草案三审稿还明确“地方政府不得在法律规定之外以其他任何方式举借债务,以及为他人债务提供担保”。最大程度利用地方政府负债融资的正效应,防范可能出现的债务风险,还需对地方政府发债设置多道“防火墙”,明确界定举债主体和规模,限定债务使用范围,规范政府举债行为。

一要制定一系列公平、公正、公开的规则,严格规范地方政府债券的发行及分配过程,对地方政府举债实行限额控制,设立多样化的约束性指标。明确举债主体和限定举债规模是放开地方政府债券发行的两个重要问题。地方政府债券举债主体不仅要有能力确保资源配置效率,而且要有风险控制能力和偿债能力。预算法草案三审稿规定,举债主体为省级政府,债务的规模由国务院报全国人大批准。现阶段,我国省级政府的财政收入稳定,有国有资产和地方资源作为税收来源,与市、县

级政府相比,省政府举债可以最大程度规避风险。但是,未来资金使用者主要是市、县级政府,如果缺乏必要的委托代理机制,就容易产生“道德风险”。市、县级政府可能会认为上级政府是债务的“兜底者”,或认为预期大量负债可以由下任官员偿还而倾向于过度负债。举债规模是预算中最重要的问题。省级政府债务规模的制定和市县级省政府债券规模的分配都要遵循严格的约束性指标,如负债率、债务率和资产负债率等,实现地方政府发行债券的规范化,既要能让发债规模适应地方经济的发展水平,还要能够实现公平、公正、公开。

二要分类管理,对不同类型的地方政府债务实行不同的管理办法。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,因而必须分类管理。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的影响更大,对于这部分债券要执行更为严格的监管标准。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。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债券性质的债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。此外,要提高欠发达省份债券的吸引力,促进区域协调发展。一些经济欠发达省份的债券与发达省份的债券相比可能缺乏竞争力,“滞销”和“抢购”并存。中央政府可以采取比如给予财政贴息的优惠措施等提高欠发达省份优质债券的投资收益,促进区域协调发展。

三要建立完善的信息动态披露机制,让地方政府债券“阳光化”,构建规则管理、行政控制和市场硬约束相结合的多层面、有效的债务监管体制。完善的信息披露是对地方政府债券实施有效监督管理的前提。我国现阶段的地方债务信息披露机制还远远不足,中央政府也无法及时获得相应的地方债务数据。巴西曾经历过多次债务危机,现规定地方政府每年须向联邦政府汇报财政账户收支情况,每4个月必须向公众发布政府债务报告。为此,要借鉴其他国家经验,完善地方政府债券的动态披露机制,让发债主体定期公布债务报告,使地方政府债券能够在阳光下运行。要完善配套机制建设,加快编制政府资产负债表,对预期债务进行测算,做好债务融资规划。要明确界定债务资金的使用范围,并进行严格地动态审查和监测,地方政府举借债务只能用于交通、供水、供电、学校、医院等城市建设公益性资本支出,不得用于经常性支出,要严防资金被挪作他用。要构建规则管理、行政控制和市场硬约束相结合的多层面、有效的债务监管体制,让债务信息接受立法机关、债权人和民众的监督。地方政府要在债务警戒线和中央核定的债务限额内,编制年度债务预算,报上级政府审核,报经同级人大审核批准,强化地方政府债务管理的规范化程度。要为债权人获取债券相关信息创造有利条件,充分利用其积极性对地方政府债券实施有效的市场监管。

四要处理好存量债务与增量债务的关系,积极利用地方政府债券和政府与社会资本合作模式(PPP)化解存量债务,防止开了“前门”,堵不住“后门”。近年来我国地方政府债务快速增长,且多为“隐性化”债务,债务大都投向了期限较长的基础设施建设,短期难以产生现金流,地方偿债压力和债务治理难度都很大。为此,存量债务特别是“隐性债务”可采取用地方政府债券置换的模式将其“显性化、阳光化”,避免此类债务隐性膨胀。地方政府在阳光下发债融资,有利于防范原有债务资金断裂,降低存量债的违约风险,避免大量债务“借短投长”。要推广运用政府与社会资本合作模式(PPP),鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等投资和运营,盘活存量资产,化解项目现有债务,创造更多现金流用于新项目建设,降低地方政府由于资金不足带来的负债融资压力。同时,政府要坚持有所为、有所不为,把有限的政府财力投入到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。