



新预算法让“隐形”地方债沐浴法治阳光

陈立诚

历经“十年长跑”和几度博弈反复，才最终呱呱坠地的新预算法，是我国建立现代财政制度进程中的里程碑。其中，新预算法为地方政府债务“修明渠、堵暗道”的法律规定，引起社会广泛关注。

1994年预算法第28条规定：“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”这一规定原则上禁止了地方债的存在，但实际上并未在

现实中得到有效的推行。究其成因，源于地方财政失衡的压力。在分税制体制下，多次财政调整都显现出“财权上收、事权下移”的倾向，而政绩考核压力又使得地方政府必须采取积极的财政政策以拉动经济增长，加之多次减税政策的影响，地方政府收支缺口日益扩大。为了弥补财政缺口，发债成为地方政府的重要手段。虽然原预算法禁止地方发债，却留有制度漏洞，没有对地方政府

的融资行为进行有效的约束与监督。因此，地方政府虽然不能公开发行债券，却可以通过各类融资平台来“隐形”、间接发债。在经济危机引发的财政压力之下，地方债难免愈演愈烈。根据审计署2013年底发布的全国政府性债务审计结果，我国地方政府债务总计将近18万亿元，这一数据已经超过当年GDP的30%，严重影响到了财政稳健与安全。

可见，地方债问题有其深刻、复杂

的成因,牵涉到整个中央与地方财税体制的架构。在地方财政失衡的大背景下,单纯的“堵”只能催生地方政府的各类博弈行为,至多使得债务“改头换面”,无法真正取得实效。更为严重的是,法律如果仍然只是一味禁止而无视地方债已经大量存在的事实,这种“掩耳盗铃”式的做法会使大量债务游离于法律控制之外,使之无法在预算中得到准确反映,从而脱离上级政府与同级权力机关的监督,大大加剧财政风险。进一步看,地方债也并非洪水猛兽,政府适度规范举债,能够弥补建设资金不足。只要保证债务规范有序、规模可控、代际公平,那么发行地方债就可以成为开辟地方财源的有效路径。事实上,政府债券是国际通行的地方政府融资方式。世界53个主要国家中,有37个允许地方政府举债。实践中,我国正为地方政府举债做准备。早在1998年,为了应对亚洲金融危机,我国通过转贷国债的方式进行了初步尝试。2009年,中央开始代发地方债券。2011年下半年,国务院批准上海、深圳等财力较强的四地启动地方政府自行发债试点,2014年5月,试点规模进一步扩大到10个省市地方政府。

在试点经验的基础上,新预算法着眼于地方债“禁而不止”的局面,转而“以疏代堵”,在允许地方依法适度发债的前提下对发债主体、用途、规模、程序、监督和问责等方面作了严格规定,体现出以法治方式规范地方债务的治理思维。这种“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路,将原先不受约束的“隐形”发债权引导到法治阳光下,使之受到预算的规范和约束,从而防范和化解债务风险。具体而言,新预算法主要从以下三点着手构建地方发债权的规范机制:一是举债有度。在主体上,限于“经国务院批准的省、自治区、直辖市”,暂不允许财政统筹能力相对较弱

的市、县政府发债,体现了审慎放开的态度。在方式上,有疏有堵,只放开透明度、最利于监管的“发行地方政府债券”一种方式,同时明文禁止以其他方式任何方式举借债务或提供担保。在用途上,将借债定位为补充性、临时性财源,要求只能用于“建设投资”和“公益性资本支出”,不得用于经常性支出。二是监管到位。新预算法大大强化了权力机关、上级行政机关和社会公众的监督权,构建了对地方政府发债的权力制约监督机制。地方借债规模由国务院报全国人大或全国人大常委会批准后分别下达限额,财政部对地方政府债务实施监督,这保障了中央对地方债务的总体控制。而省级政府在限额内举借债务,也必须报本级人大常委会批准,体现了权力机关对行政机关的有效监督。同时,坚持“预算管债”,将地方债作为各级人大对预决算的重点审查内容,还专门要求公开预决算时必须向社会说明举借债务的情况。三是风险可控。基于“量入为出、收支平衡”的预算编制原则,新预算法要求“举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源”,理清了政府的还债责任。同时,提出“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度”,高度重视风险防控。此外,还要求各级地方政府财政部门编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告,并公布政府资产负债表,这一提升财政透明度的有力举措无疑有助于地方债风险的监测与预防。

新预算法已经搭建起了规范地方债的法律框架。2014年9月2日召开的国务院常务会议再次强调完善预算管理的当前重点是大力推进三个“强化”、开展两项“行动”、做到两个“规范”,其中就包括“规范地方政府性债务”。9月21日,国务院办公厅又下发《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,就建立

“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制进行了若干方面的部署:一是建立规范的地方政府举债融资机制。明确要求剥离融资平台公司政府融资职能,同时明确鼓励推广使用政府与社会资本合作模式,引导地方政府通过特许经营等方式吸引投资来作为发行债务的替代手段。二是对地方政府债务实行规模控制和预算管理。强化债务限额和举债程序、资金用途的约束,并且坚持“预算管债”。三是控制和化解地方政府性债务风险。规定由财政部进行债务风险评估,并明确地方政府自偿债务、中央不实行救助,同时要求对难以偿债和违法违规行为进行责任追究。四是完善配套制度。包括债务报告和公开制度、考核问责机制和强化债权人约束等。五是妥善处理存量债务和在建项目后续融资。要求把存债务也纳入预算管理,并且提出处置到期存量债务要遵循市场规则、减少行政干预。上述举措从我国实际情况出发,借鉴了有益的国际经验,制度设计较为系统、科学,为下一阶段的落实工作指明了方向。当然,法律的生命在于实施。要真正化解现有的地方债难题,将新预算法落到实处,这一战役才刚刚打响。

从系统论的角度来看,财政制度不是孤立存在的,而是各个部分密切联系的有机整体。地方债问题既然导因于地方财政的失衡,其治本之策必然离不开理顺政府间财政关系,需要从财税制度整体出发来综合考虑。反之,地方债问题能否顺利、稳妥解决,也将直接影响财税体制改革的大局,关涉到国家的发展、稳定与长治久安。简言之,只有统筹兼顾、协同推进财税体制改革,建立起法治框架下财事协调、权责统一的政府间财政关系,才能实现地方债的规范治理。□

(作者单位:北京大学财经法研究中心)

责任编辑 张蕊