

构建与地方自行发债相适应的财政体系

□ 孙栋梁 盛 硕

2011年10月17日，财政部印发《2011年地方政府自行发债试点办法》，正式开启我国地方政府自行发债政策试点，上海市、浙江省、广东省、深圳市成为第一批试点省（市）。地方政府自行发债试点给了地方政府一种更加健康的融资方式，体现了我国渐进开放地方自主发债的政策趋势。但在《预算法》修订之前，地方政府自行发债试点在学界存在广泛争议。且地方财政体系在会计制度、风险控制等方面是否能满足试点要求也值得关注。同时，政府角色转换后，广大投资者与政府是否建立起对应的风险意识以及保障机制也应引起重视。

一、当前地方财政体系对地方政府自行发债的制约

（一）《预算法》还未修订，相关法律约束缺失。一方面，这次的地方政府自行发债试点是在《预算法》正式修订之前进行的，而根据本法规定，地方政府不得自主发行债券，所以本次试点的合法性遭到了部分学者的质疑。另一方面，试点地方政府自行发债具有一定的特殊性，相关法律法规约束目前只有《2011年地方政府自行发债试点办法》、《财政部关于印发〈2009年地方政府债券预算管理办法〉的通知》、《财政部关于印发〈财政部代理发行地方政府债券财政总预算会计核算办法〉的通知》等暂行规定，还没有一部专门的政府自行发债的基本法律文献对地方政府自行（或自主）发债程序予以规定。这样不利于规范地方的发债行为，也无法有效防

止债券承销权寻租行为的发生。

（二）政府会计制度不完善，信息披露不完备。政府会计制度是反映政府一段时期内经营情况的手段，是管理监督政府预算资金使用情况的保证，我国在“十一五”年规划《纲要》中明确提出要“推进政府会计改革”，在地方政府自行发债试点下，我国政府会计制度又面临新的挑战。首先，我国尚无一套完整的政府会计制度和政府财务报告制度。不同类型公共部门的资产实行分别核算、分别报告，而且报告结构相对简单，很难全面反映政府的资产债务状况。其次，自1997年预算会计改革后，我国政府会计一直使用现金制为基本政府会计制度。但在各国发展实践过程中，应计制已经被证明比现金制能更好地管理资产和负债，更为全面地反映政府运营情况。鉴于目前国际上现金制核算已被逐步淘汰，我国现金制向应计制的转变需要加快。最后，我国现有政府会计体制并没有很好地配合地方政府债券发行市场化改革。原有的政府资产负债表只向内部使用者服务，很多数据并没有在报表中完整地给出。债券发行企业资产负债表是其经营状况的集中体现，是债券投资者进行决策的最有效的工具，未来政府资产负债表也应为投资者详尽地反映政府偿债能力与资产负债情况。

（三）缺乏风险评估方法与风险预警机制。地方政府自行发债试点的初衷是将市场机制引入地方政府融资中，为地方政府提供一种更为规范健康的融资方式，但是此次在地方政府性债务攀升的情况下发行债券，本身就是对地方政府资金管理能力的考验。债券作为地方

政府的收入投入地方建设，同时也为政府带来到期还本付息以及维护市场信心的义务。债券在市场上的交易受到基准利率、市场信心、资本市场活跃程度甚至是国外资本流动的影响。以地方财政收入为担保、以政府信用发行的地方政府债券作为投资组合中抗风险的组成部分，受到了投资者的欢迎。但这并不代表地方政府债券不会像其他债券一样，在遇到信用危机时遭到投资者大量抛售，甚至迎来国际信用评级下调。2011年初欧洲主权信用评级下调导致的国际资本市场动荡仍历历在目，如何分析政府债券面临的市场风险，建立强有力的风险防范机制，是摆在试点省（市）面前一个亟待解决的问题。在长期国债集中到期的2012年，如何妥善管理地方债务、控制财政风险，考验着试点省（市）财政管理的智慧。

（四）地方财政危机意识不强，制度保障尚未建立。此次试点中央财政定期代扣统一代偿的安排，可以短期保证在危机发生时债券本息的偿还。如果地方政府专项扣除账户其中一期出现缺口，由中央财政暂时垫付，并以当期债券票面利率的两倍折成日息向财政部支付罚息。但如果当地财政出现严重问题，预期无法还清剩余债务，制度层面上要依靠什么来重建当地财政，恢复市场信心与地方政府信用评级？更重要的是，对于地方政府财政吃紧甚至濒临破产这种极端恶劣情况，既没有心理准备，也没有制度保障。因为制度因素，传统观念认为政府信用违约只存在于理论中，不会在中国出现。但这不代表不需要建立相应的心理与制度保障。万一这种事件



出现在债券发行伊始,就不能让中央财政兜底,地方财政清算与重建是唯一的途径,而此领域学界还未建立统一意见。

二、构建与地方发债相适应的地方财政体系

(一) 加快修订《预算法》,强化预算约束。首先应加快修订《预算法》,放开对地方政府不得自行发债的法律限制,为此次试点及以后的进一步发展铺平道路。其次要增强预算的科学性、完整性和透明度。各级政府的全部收入和支出都要纳入预算,除涉及国家秘密的内容外,预算、决算都要依法向社会公开。最后要健全现有财政管理体制,建立各级政府之间财力保障与支出责任相匹配的财政管理机制,保障地方政府发债顺利进行。另外,值得注意的是,此次地方政府自行发债试点政策明确规定本次限额当年有效,不得转结下年,但为使地方政府发债开放后债务不至于大幅增长,还应在地方实行任期内的预算硬约束,明确债务不能在任期结束后转结,以抑制地方政府的发债冲动,使经济摆脱对债务的依赖,避免债券大规模发行带来财政风险累积。

(二) 改进政府会计制度,全面反映政府偿债能力。为更好地为市场提供可靠信息,详实地反映政府资产负债状况,以便投资者有充分的知情权及选择权,有必要建立一套完整规范的政府会

计制度和政府财务报告制度,将本地区各个类型的公共部门财务状况汇总整理,综合反映一个地区地方政府的财务情况以及偿债能力。并建立一套适合我国国情的政府会计准则,增强政府会计信息的国际可比性,增加预算会计制度的透明度。我国政府会计应由现金制向应计制转变,以更好地反映政府资产负债状况。另外,应将政府偿债能力作为反映政府财务状况的重要方面予以重视,可增设一栏专门衡量政府资产流动性,在政府财务报表中显现政府资产公允价值减去负债后的差额。

(三) 建立地方债务风险预警、评估与防范机制。要强化地方政府债务管理,各级财政部门以及本级行政事业单位都要严格遵守《预算法》、《担保法》等法律法规的规定,坚持收支平衡的原则。为准确评估以及防范政府性债务风险,各级地方政府应对债务进行全程监控,做好定性和定量的分析,利用风险评估手段,构建地方债务风险指标评估体系及预警体系,准确评估地方债务风险程度,为化解风险对策提供科学依据。同时对本地区的财政收入、政府资产流动情况进行调查,评估偿付能力,准确了解对抵御债务风险的能力。对于市场风险,试点省(市)可以依照企业分析风险的方式,利用 VaR 等模型建立所发债券的风险评估机制,并针对可能出现的利率以及市场情绪波动,建立风险

防范机制。通过设立基金,可以用市场化的方式化解市场风险,以确保政府债券发行走上可持续发展轨道。

(四) 建立地方政府财政重建机制,强化风险意识。极端情况下的地方政府财政清算与重建制度有必要尽快建立,这一方面是作为保障地方政府债券顺利发行的最后一道屏障,另一方面可以在全社会树立财政风险意识,并防止地方政府道德风险行为的发生。可以根据当地情况选择具体的财政重建机制:一种是由中央财政直接接管地方财政,中央派专员编制地方政府资产负债表,对当年预算进行修改并报人大审议。中央拨专项资金保障债权人本息偿还,以维持市场信心防止资本市场大幅波动。中央根据当地情况修改本年度财政支出,尤其是削减管理费用,并适当调高地方税率,以改善地方财政状况。这种制度在日本夕张市的破产事件中发挥了积极作用。另一种是由地方政府自主重建,当地政府自己对政府资产负债进行重新核算,估计损失并向中央申请援助。同时制定紧急应对方案,如大幅降低政府支出(必要时可以消减部分公共服务与工程建设支出),同时提高税率或者对某些公共服务开始收费,甚至可以有选择地变卖政府资产。美国橘市遭遇财政危机时正是采用了这种制度。^[8]

(作者单位:山东财经大学)

责任编辑 李永佩