

# 从预算法修订看地方债务风险的有效防范

□黄璟莉

预算体现国家政权、政府主体展开活动的方向、范围与重点，其重要性不言而喻，因而预算法被人们称为“准宪法”。2012年7月，全国人大公布了我国预算法修正案草案（二次审议稿），向全国公众征求意见。从公开渠道可知，本次预算法修正草案中议论最广泛、争议最大的问题之一就是地方政府债务问题。此次修改删除了一审稿中拟对地方政府债务实行“限额管理”的规定，重申地方政府不得发行地方政府债券。预算法修正草案第三十一条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。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”。这一调整，意味着持续数年的地方自主发债权之争有了眉目，地方发债的脉门仍由中央把持。在欧债危机持续蔓延、全球经济前景依然不明朗的背景下，如果最终预算法修正案坚持这一规定，意味着中央政府将从严规范地方债务、防范金融风险。

笔者认为，地方政府举债存在很大的财政风险，极易出现乱发债、乱花钱等行为，对地方政府发债放开“闸门”后果会很严重。国际金融危机和欧债危机已经表明，在缺乏有效监督的情况下，政府发债从长期看将会对整个经济的持续健康发展产生很坏的影响。因此，现阶段我国放行地方政府发债并不可行。但笔者认为此次预算法草案修改关于地方债的表述，虽不存在任何原则性的错误，但太原则、太简单、太笼统、太粗略，

更为重要的是不便于依法防范地方政府发债的风险。预算法的修订不仅仅是要规定哪些行为可行，哪些行为不可行，更为重要的是要能起到预防的作用，对于地方政府债务的规定，就要使预算法条文能够有效防范地方政府债务风险的发生，形成一种有效的监控和约束机制。因此，应该细化预算法关于地方政府债务的规定。

第一，扩大人大及其常委会的监督审批权限。人大作为我国最高权力机关，在现行预算法或其修正草案中都没有体现其与地方政府发债行为有任何关联。而预算法将地方政府发债的权限授予国务院管理执行，作为地方政府的上级主管部门，这就相当于其既当裁判员，也当运动员，对监管地方政府债务风险不利。因此，应该将地方政府发债的审批权限交由人大或其常委会，一方面，人大作为公众的代表可以表露出更多偏好信息，使得地方政府发债筹集的资金能更有针对性的提供公众所需的公共物品和服务；另一方面，人大及其常委会还可以有效监督地方政府发债行为、债务资金的使用，从而有效的防范地方政府债务风险。

第二，防治隐形债务，控制债务规模。目前，地方政府通过地方政府投融资平台等各种途径来为其财政赤字融资，如自己操纵注册一些城建公司、路桥公司、信托投资公司等等，以法人的名义举借公司债、项目债，实际上变相发行地方公债和市政债，并且向银行大量举借贷款，这样就形成了我国地方政府的隐形债务负担。而且，地方政府通

过担保等方式举借债务违反了《担保法》关于政府不得提供担保的规定。因此，预算法应该明确规定除法律和国务院另有规定外，地方政府不得为他人债务提供担保，这就明确规定了对于地方负债，特别是隐性负债的非规范担保机制的不许可。

另外，我们不得不注意，仅靠预算法约束似乎禁止不了地方政府举债。1995年1月施行的预算法第二十八条就规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。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”，这与这次草案规定没有区别。因此，我们需反思：地方政府为何明知违法而违法？也就是说，我们既要反思法律效力，也要反思10万亿地方债务形成的真正原因，否则，预算法修正案很可能会重蹈覆辙，不仅让法律显得尴尬，而且也让地方政府变成了违法者，损伤公信力。笔者认为，要确保对地方债务风险的控制，除法律明令禁止外，还亟待全面完善配套制度。

一是只有进行相应的财税体制配套改革，实现地方政府财权与事权的均衡匹配，预算法修正案才能显出威力。从我国现行财政事权划分和税种划分格局来看，地方政府财政资金供不应求，地方政府有发债的需求。1994年我国进行的以划分税种为主的分税制改革，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税。根据分税制改革的内容，将维护国家权益、实施宏观调控所需的税种划为中央税，将同经济发展直接相关的主要税种划为中央地方共享税，而将



适应地方征管的税种划为地方税。这种税种划分使得地方政府缺少主体税种，税收比重不断向中央政府转移，地方政府税收收入比重不断降低。与此同时，事权却不断下移，地方政府承担了绝大部分公共事项，其财政支出比重一直大于50%，且近几年在不断上升。如统计显示，“县级财政支出占到了财政支出总额的54.8%，要承担73%的财政供养人口和80%以上的义务教育学生、城镇低保人员支出”。在这种背景下，“巧妇难为无米之炊”，地方政府举债“借米”，势必难以避免。且地方政府性债务80%左右是用于交通、文教卫生、农业环保等这些政府本来就应该投入的公共领域。因此，解决这一系列矛盾的根本还在于健全地方税体系为目的的财税体制改革，形成促进和保障地方财政收入稳定增长机制。一方面要调整中央和地方政府的财税分配机制或者按照财权和转移支付来决定中央和地方应该承担的事权，尤其是要赋予基层政府与其所承担的事权相适应的稳定收入来源。另一方面要完善房产税制度，为地方政府建立

稳定的收入来源。房产税以房产、土地等为课税对象，有较强的地域性，而且税源充足，税收收入稳定，具有成为地方政府主要税收来源的基础。让其成为主力税源，能强化地方居民对地方政府的财政监督和预算约束，对规范财政收入体制能起到重要的推动作用。

二是财政和金融是一对连体婴儿，要加强对政府负债管理，防止因软约束而导致的债务膨胀，必须建立财政和金融体系之间的防火墙——有效的风险熔断和分割机制。10万亿元的地方债务中，来自银行的资金约占债务总额的80%，占到国内银行贷款总余额的17.7%左右，表明地方债务与银行间的捆绑较为紧密。且从举债主体看，融资平台公司、政府部门和机构举债的分别占46.5%和23.3%。因此，要防止地方政府直接担保和隐性担保在金融机构中大行其道，须加快金融体系改革，推动金融机构向市场化方向发展，割断商业银行和非银行金融机构与地方政府之间的非市场关系，减少违背市场原则对地方政府融资的行为。并可以通过中央政府专

项救助不用于还贷或者折扣还贷等方法打破商业银行和非银行金融机构对地方政府“优质债券人”的观念。

三是限制权力乱花钱才能减少权力乱借钱，但仅靠预算法修正案显然是不够的。地方政府借来的钱并不都是用在改善民生的刀刃上，还有相当一部分资金用在了重复建设、楼堂馆所、“三公”消费以及各种面子工程、政绩工程上面了。如果制约权力的相关制度不同时发力，权力乱花钱、乱借钱还会继续上演。

四是“徒善不足以为政，徒法不足以自行”，加强地方债务监管要立法更要执法。相关部门要提高法律执行力，依法治理地方政府非法举债融资，防止地方政府旧债未还又添新债。更重要的是，相关部门要前移监管关口，对地方政府盲目举债明确处罚细则，让地方官员基于违法成本考虑不敢擅自举债铺摊子、上项目，维护政府形象与公众权益，守住政府“欠债还钱”的底线。

五是改革现行“重政绩考核、轻债务考核”，“重资金投入、轻效益评价”的考核机制。在现有政绩考核模式下，对地方领导干部的实际激励仍是其在任内提高经济增长率。在土地收益因为房地产调控而大为减少的情况下，通过借债以获得发展资金就会成为“自然选择”。由于领导干部的升迁、调任并不与债务挂钩，债务运行周期也无法与地方政府官员的任期匹配，这就意味着，无须真正为地方债务负法人之责。如果融资贷款成了每一任地方官员发展经济都离不开的主要凭借，那么，地方债务有可能出现“滚雪球效应”，增大违约风险。因此，建议干部考核制度要随经济发展情况适当做出调整，把举债、偿债、资金使用等方面的指标纳入考核指标体系，这也是保障地方财政安全，防止中央代地方买单的举措之一。■

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 陈素娥