

不妥当，一定程度上也削弱了预算公开的效果。

### 三、明确工作思路，采取有效措施，积极稳妥推进预算公开

预算公开是发展社会主义民主政治、构建和谐社会的必然要求，但预算公开又是一把“双刃剑”，处理得好可以提升政府公信力，处理不好则影响政府权威。对此，应结合我国国情与现实条件，本着既要顺应时势，积极推进，又要慎重稳妥，统筹规划的原则，认真总结前一阶段预算公开经验，正确分析当前的形势，合理把握公开的节奏，积极引导舆论导向，继续稳妥做好预算公开工作。

1. 健全法律法规，加强预算公开的法制建设。一是进一步健全现行法律法规体系，在修订的《预算法》中明确预算公开的原则，增强预算公开的权威性。二是对《政府信息公开条例》作进一步细化，出台有关实施细则，增强可操作性。三是着手研究推动我国预算公开立法。

2. 推进行政管理体制变革，完善行政决策机制，构筑预算公开的根基。要深入推进行政管理体制变革，切实转变政府职能，减少政府不合理支出，改革公务用车、公务接待等制度，大力压缩行政经费，建立高效廉洁的政府。同时，完善行政决策的程序，推进行政决策科学化民主化，推进“阳光政府”建设，使预算公开成为增强政府公信力，提高政府形象的有力武器。

3. 继续深化预算改革，夯实预算公开的基础。一要强化人大对预算的监督，进一步细化预算编制，增强预算约束力。二要提高预算年初到位率，严格预算执行进度，实现预算与决算的有效衔接。三要完善预算支出标准体系，加强资产管理，促进资产管理与预算管理的结合。同时，大力推进绩效考评，提高财政资金使用效益，使预算公开基础更扎实，内容更详细。

4. 积极引导社会舆论，加强网络管理，创造预算公开的良好氛围。一方面，要提高应对新闻媒体的能力，制订预算公开应急预案，加强释疑解惑工作，坚持正面引导舆论，及时化解可能出现的负面影响；另一方面，要加强网络管理，净化网络环境，针对少数人利用网络恶意“炒作”以及不负责任的言行，要通过法律等手段维护正常的网络秩序，不给少数别有用心的人以可乘之机。

5. 注重预算公开实效，做好预算公开的重点工作。预算公开要立足实际，立足实效，应与人民群众利益密切相关、社会公众普遍关心的预算支出进行重点公开，切实保障公民知情权，加强对重大财政资金的社会监督。

责任编辑 李 丞

## 应对地方债务风险的

□ 闫 坤 于树一

2011年3—5月审计署对31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市本级及所属市(地、州、盟、区)、县(市、区、旗)三级地方政府的债务情况进行了全面审计。审计报告显示，截至2010年底，全国地方政府性债务余额107174.91亿元，其中：政府负有偿还责任的债务占62.62%；政府负有担保责任的或有债务占21.80%；政府可能承担一定救助责任的其他相关债务占15.58%。尽管目前地方债务风险可控，但是如果经济增速继续下滑，地方政府的财政能力和偿债能力受到较大影响，地方债务风险形成危机的可能性就会不断加大。为此，必须正视地方债务的存在，将其控制在安全范围内。

我国地方政府债务以政府负有偿还责任的债务为主，但或有债务的比例也相当高，地方政府债务向市级政府、东部地区、融资平台公司、银行贷款集中，在这些环节形成风险的机率较大。此外，还存在着如下特点：

第一，法律的不适应性导致地方政府融资行为扭曲。我国预算法明确规定地方政府不允许进行赤字预算和举借债务，但是地方政府又具有强烈的债务融资需求，中央政府通过两种方式在一定程度上缓解这当中的矛盾，一是将部分国债资金转贷给地方政府使用，二是由财政部代理地方发行债券。截至2010年底，这两种方式解决的地方政府债务融资不到1万亿，与10万亿的实际发生额之间的缺口，都是通过地方政府间接、变相融资实现的，由于不能借在明处，大部分形成的是难以统计和监管的间接债务、隐性债务。顾及到违规发债的风险大，以形形色色的融资平台为中介的变相融资成为主要方式。融资平台举借的债务大多是“城投债”，其资金主要用于城市路网项目、市政基础及公共服务项目等建设，这些项目投资大、回收期长、风险大，所以债务的偿还主要依靠财政补贴。目前“城投债”遭遇发行和交易困难，甚至抛售的危机，一旦这条资金链断裂，地方政府就会遇到融资瓶颈，如果城投项目被迫停工，则偿还前期的债务将成为无源之水。加之大量融资平台的资质不高、

# 财政政策建议

内部控制不力、与银行捆绑、有些地方将债务资金挪作他用等等，不但加剧了债务风险，也加剧了银行风险，并最终传导给中央财政。可见，法律的不适应性导致的地方政府融资行为扭曲，在给地方财政带来巨大压力的同时，也给风险的最终承担者——中央财政带来相当大的威胁。

第二，地方政府债务超速增长形成恶性循环。审计报告显示，1997年以来，我国地方政府性债务规模随着经济社会发展逐年增长，2009年和2010年债务余额分别比上年增长61.92%和18.86%。而2009年GDP增长率为8.7%，全国财政收入同比增长11.7%；2010年GDP增长10.3%，全国财政收入83080亿元，同比增长21.3%。可见，地方政府债与经济总量和财政收入相比存在着超速增长的现象。而且，2010年地方政府债务余额约为当年全国财政总收入的1.3倍，说明即使当年全国的财政收入都用来偿还地方政府债务，还存在着2.4万亿的缺口。同时，财政收入的有限性和财政支出的刚性共同决定了债务规模难以压缩，且财政支出中将有很大一部分用于偿还地方债务，用于发展经济的部分必然减少，进而影响财政进一步增收，需要更大规模地发债，最终形成恶性循环。

第三，地方政府偿债压力的不良转嫁。债务偿付只有两条渠道：一是组织财政收入，或者促进经济发展增加税收，或者卖资源、卖地获得收入，再或者通过收费来实现。二是借新债还旧债。这两条渠道都可能发生偿债

压力的不良转嫁。借新债还旧债是增加未来的税收，而以税收偿债是将负担转嫁给了纳税人；卖资源、卖地收入偿债是将负担转嫁给了购买者，再经过价格的传导，最终由消费者和购房者负担；收费则直接转嫁给缴费者。由于存在着转嫁的渠道，在没有税收立法权的前提下，地方政府存在着乱收费、乱摊派和卖地的冲动。而影响较大的是对土地财政的形成“推波助澜”。地方政府偿债过度依赖土地财政，当地市、房市低迷的时候，地方政府偿债就会出现困难，从而将偿债压力又转嫁给中央政府。

地方政府债务存在着较大的风险隐患，一旦资金链条断裂、爆发地方债务危机，中央政府必然要实施救助，如果中央财力不济，也不排除会发生主权债务违约的严重情形。为此，必须建立有效的地方政府债务融资机制，正确引导和约束地方政府债务融资行为。

第一，正视地方政府债务的客观存在，修订与现实相脱节的法律条文。目前，我国无法通过强制的手段消除地方政府债务，应该认识其存在的合理性、必要性和普遍性，降低地方政府债务风险的唯一方法，就是修订相关法律条文，承认其合法，变隐性债务为显性债务之后，在阳光下采取科学的方法进行债务管理。

第二，控制总量和优化结构。虽然我国政府目前还有能力消化吸收地方债务，但是政绩驱动、人口老龄化和居民收入增加而迅猛增长的福利需求和福利预期，都会使地方政府的融资需求不断膨胀。因此，必须控制债

务融资增量，优化债务融资结构，提高中、西部地区的融资能力，强化融资平台和银行贷款管理。

第三，赋予地方独立的发债权。由中央“转贷”和“代理发行”来解决地方政府融资问题并不是长久之计，一是融资额远远不能满足需求，二是容易促成地方政府预算软约束，三是可能出现苦乐不均。资金的趋利性和财政安全性要求决定了中央政府要么选择偿债能力高的地方代理发债，要么就要增加更多的转移支付。解决上述问题的出路，就是允许地方政府公开、独立发债，但为了便于管理和降低风险，目前应该只赋予省一级政府独立的发债权。

第四，选择在债券市场进行融资。目前地方政府债务主要是来自金融领域的资金，社会资金进入很少，应该以发行地方政府债券的方式进入债券市场，扩大融资空间。

第五，逐渐消除体制障碍。建立地方政府债务融资机制，包括债务信息统计与报告制度、债务预算制度、风险预警制度、风险准备金制度、监督管理制度等。进一步理顺中央和地方的财政关系，健全地方税制，确立地方主体税种，为地方债务的偿还提供稳定的资金来源。改革不可持续的“土地财政”，提高相关土地税收的比重，由“卖地为主”转变为“收税为主”。同时，加强土地出让金的管理与使用，将其全部纳入预算，且将预算收支向社会公开。

(作者单位：中国社会科学院)  
责任编辑 李艳芝



**中国石油**

# 全系列汽车养护用品

**相信品牌的力量**

**隆重招商**

中国石油

推出的高品质

汽车深度养护、免拆清洗产品

中国石油本次推出两类、三个系列、24个品种的汽车养护产品。其中免拆清洗、深度养护产品是公司的主打产品和优势产品。中国石油的品牌和产品品质，深得客户的信赖和支持，也必将为我们的合作伙伴赢得信誉和市场！

中国石油汽车养护产品事业部

电话：010-80288118 / 010-52435643

官网：[www.cnpcsa.com](http://www.cnpcsa.com)

**选择项目，重要的是品牌；运作项目，关键的是利润**