

刍论我国地方公债制度的构建

涂咏梅

(武汉纺织大学财政经济学院 武汉 430073)

【摘要】 发行地方公债不能简单地认为是为了暂时性地平衡预算而片面地重视其发行,同样还要非常重视其偿还、监管等,因而要从制度层面对整个地方公债的发行进行规范和完善。本文构建了地方公债的制度框架,提出了进一步完善地方公债制度的措施,以期对地方公债制度的构建和完善有所裨益。

【关键词】 地方公债 制度框架 债务偿还 监管

从制度上看,构建地方公债制度是建立健全分税制财政体制的需要。分税制是市场经济条件下处理政府间关系的基本形式,地方政府为基础设施建设等公共品筹集资金,而当地地方税收不能满足其财政需要时应允许地方政府发行债券。目前,我国已经初步建立起划分事权、财权的分级财政体制,中央和地方各级财政之间相对独立,各级政府财政都有相对独立的收入作为行使事权的保证。举债权是分税制下地方政府应有的财权之一。构建地方公债制度是解决地方财政困境并控制隐性债务的必要之举。

一、地方公债制度的框架构建

构建地方公债制度的框架,不仅需要设计比较完善的发行、偿还制度,同时需要考虑配套的法制、监督管理、资金使用等制度措施。

(一)地方公债的发行、资金使用及偿还制度

1. 发行模式。地方公债发行原有两种模式:第一种为地方政府直接发行债券,但这是《预算法》明确禁止的;第二种是中央发行国债,再转贷给地方。而今年发行地方债券的方式与上述两种方式不同,是由中央政府“代发”而不是“转贷”。这样一来,尽管地方政府是偿还主体,但中央也要负连带责任,所以,中央会通过限定地方债务融资的用途和债券发行方式加强监控。

2. 发行范围。根据受益的地域性原则,发行范围应为本地,应债主体应以本地为主、适当外延。地方公债多用于地方公共事业,所以要以本地投资者为主,并以发行专项公债为主,少发无特定用途的政府公债,这样可以预防出现债务纠纷。

3. 利率。确定地方债券的利率需要严谨的模型推理和丰富的金融理论知识。本文根据《中国统计年鉴》(2000~2006年)的数据,列出了有关国家政府债券利率、收益率情况(见右表),为我国地方债券利率的确定提供一定的参考。

通常情况下,公债利率的确定受市场利率、政府的信誉状况、社会资金的供给量、公债的期限长短和付息方式等因素的影响。一般来讲,地方政府的信誉不及中央政府,其公债利率要略高于国债利率才能有利于发行。

国库券利率和政府债券收益率

国家	国库券利率(%)			政府债券收益率(%)		
	2000年	2005年	2006年	2000年	2005年	2006年
日本	0.23	0	0.42	1.75	1.36	1.73
美国	5.84	3.15	4.72	6.03	4.29	4.79
德国	4.32	2.03	3.08	5.24	3.18	3.73
意大利	4.53	2.17	3.18	5.58	3.56	4.05
英国	5.8	4.55	4.65	4.68	4.39	4.27

4. 发债规模与用途相配套。地方公债一般比较有明确的发行目的和用途,这部分资金绝不能用于竞争性领域的建设项目支出。根据美国和日本的经验,成功发行地方债券,是以一定的约束条件为前提的,而在选择地方债券的具体发行规模时,就应当以确定的相应用途为其约束条件,以避免地方政府过度负债。

5. 偿债机制。

(1)偿债资金来源。本着借债主体与偿债主体一致的原则,地方公债的偿还应以投资项目的收益为主要资金来源。例如,美国的一般契约公债和日本的地方公债以政府未来的税收和收费作为偿债资金来源。

(2)风险规避。当然,有的项目有明显外部效益或回收期较长,如堤坝、淤积、市政工程等,因此应建立偿债基金,且防止有名无实。资金来源一是从地方预算划拨一部分,二是从项目回收资金中划入一部分,三是从国有资产出售收入中提取一定比例。

(二)发行地方公债的配套机制

1. 政策支持。

(1)赋予地方政府发行债券的权利。应以行政法规明确,地方政府有权发行公债。同时要加强对监管,由上级监管代替纯粹的民主监督,渐进式地发展地方公债。

(2)从法律上明确地方公债的地位。修改《预算法》中不适应地方发行公债的内容。同时应规定,在地方预算中对地方公债进行单独反映,以便有关监督机构和各界对地方公债实施监督考核。

2. 地方公债监管制度。在对公债规模进行决策的过程中,必须明确计划制定权、统筹协调权和监督审批权。为从根本上保护债权人的利益,应明确借款人、贷款人权利,从法律上对补救措施进行保障等。这一系列对地方公债的管理,仅靠地方权力进行自律性管理是难以奏效的,必须建立一个从中央到地方的权威性监督管理体系。

3. 配套的货币政策。货币政策与财政政策配合使用,可以最大限度地发挥财政政策的效用。发行地方公债,可以配合实施适度宽松的货币政策。通过金融调控,保证货币信贷总量满足经济发展需求。同时,进一步理顺货币政策传导机制,保证资金渠道畅通。充分发挥各类金融机构的优势和特点,改进和创新金融服务,形成金融促进经济发展的合力。

二、进一步推进地方公债制度构建

进一步构建比较完善的地方公债制度,还需要解决一系列现实问题。比如,地方政府缺乏适当发债权及明确的还债义务、没有完善的地方公债的具体操作制度、缺乏配套监管机制、国债和地方公债的关系还未完全理顺等。因此,一直以来我国对地方政府举债采取了相当谨慎的态度。只有充分考虑各种风险和困难,在设计地方公债制度的同时进行好各方面的配套改革,才能确保地方公债发挥应有的效应。

1. 赋予地方政府适当举债权并明确其偿债义务。

(1)健全法律法规,完善地方政府职能和民主环境。修改相关法律,明确规定地方政府发行公债的权利和内容。通过法律法规明确地方公债发行的范围和条件,限定公债资金只能用于地方基础设施、公用事业和基础教育等,而不能作为地方政府弥补财政赤字的工具。还要通过法律明确监督管理的方式、手段等,应规定中央可以对地方公债的发行进行限制和管理,从而防范债务危机。这样做,在现阶段有利于中央政府的宏观调控,有利于防范债务危机。

(2)明确地方政府的债务偿还义务。赋予地方政府举债权是以规范的财政分权和明确的债务偿还义务为前提条件的。明确地方政府的偿债义务后再赋予地方适当举债权,这样可以保证地方公债的健康发行及地方公债制度的顺利构建。而明确地方政府的债务偿还义务可以通过对偿债资金的来源做明确规定来保证。在美国,地方政府的一般责任公债是以地方政府信用为担保的,用政府的未来收入作为偿还债券本息的资金来源。

2. 健全地方债券发行、资金使用及偿还、会计披露等方面的具体操作机制。发行地方债券关系重大,地方政府应在充分了解本地财源和公用设施状况的情况下慎重发行,对发行模式、发行范围、发行规模、利率、使用及偿还等各个方面进行定量分析,力保不陷入债务危机之中。同时,要求地方政府公开包括债务在内的政府财政状况,对债务进行确认、记录、报告,防止地方政府债务恶性膨胀。要提高政府财务透明度,必须首先从会计制度上进行改革,使财政信息能更为真实有效地反映政府各项经济活动。其次,将预算和直接债务之外的财政信息公布于众。再次,必须建立一套完善的与债务预算制度相适应的包括政府会计和预算基础、政府财务报告框架等内

容的地方政府债务统计与报告制度。

3. 完善地方监督调控机制,防范风险,提高信用度。建议监督审批权属于地方人大。地方人大作为权力机关有权审批本级政府预算收支,公债是预算的组成部分,人大可以根据财政收支状况、政府偿还能力和债务负担等对政府举债规模予以审批。从确定风险管理目标开始,根据这一目标,对现实存在的各种债务风险进行识别,分别进行定性和定量分析,将结果汇总后提交给风险监控系統,再根据事先确立的风险控制标准,对出现问题的部门和机构发出警告信号,寻找产生风险的原因,制定相应的纠正与化解措施,从而在满足地方政府可持续融资要求的前提下,实现债务风险最小化。

监督管理应提倡进行新闻舆论监督和群众监督,建立群众、地方人大和财政部等多级监督机制。在地方公债资金的投资、使用中,应充分利用现代信息技术实行公债投资项目公示制,以最公平、公开、公正的方式进行。

4. 协调中央国债与地方公债的关系。在协调中央国债与地方公债的关系时,可以借鉴国外的经验,但在借鉴国外做法时,我们自己形成的两条原则是必须遵循的:第一,中央国债优先原则。强调在债券发行规模、时间及发行和推销方式等方面保证中央政府顺利筹资。第二,在发行和推销方式上,国债可以选择多种方式,而地方公债只能允许经济发达、知名度高、信誉好的地方政府以公募的方式向社会发行。实际上,在中央政府有力的宏观调控下,国债不会受到地方公债的严重冲击,相反可以和地方公债相互联系、补充,组成完整的国家公债体系。这样,协调了中央国债与地方公债的关系后,地方公债体制的构建也将更加顺利。

综上所述,继续推进我国地方公债制度的构建任重道远。作为地方政府的重要融资方式,发行地方公债从长远来看是有其必要性的,同时,也应意识到存在的问题并加以解决。在构建制度框架时,不断完善地方公债的发行制度是重点,相配套的监管体制和协调与国债关系等相关事宜也要予以重视。

主要参考文献

1. 陈志勇.公债学.北京:中国财政经济出版社,2007
2. 高金玲,迟诚.构建我国地方公债制度框架初探.地方财政研究,2005;7
3. 高奎明.发行地方公债的理论基础与必要性.大连海事大学学报(社会科学版),2006;2
4. 高嵘.地方经济的发展需要地方债券.现代商业,2007;3
5. 李可.启动地方公债需要解决的几个问题.中国发展观察,2007;6
6. 牛吉平.刍议发展我国地方公债的制度障碍及革新.中国管理信息化,2006;7
7. 孙瑞灼.发行地方债券需防范“两种风险”.新京报,2009-02-19
8. 尤超英.关于我国发行地方债券的思考.经济论坛,2008;9
9. 赵连友.美、日地方公债制度的比较研究及其借鉴.郑州经济管理干部学院学报,2007;1