



国际经验视域下我国赋予地方政府举债权的可行性探讨

李金龙 章 彤

摘 要：我国 1994 年实施的分税制改革，使地方财政收入占全国财政收入的比重急剧下降，而地方政府所承担的支出责任却在不断增加，财权和事权严重不协调，使得地方政府陷入巨大的财政困境。美、日等发达国家本着“一级政府，一级财权”的原则赋予地方政府举债权，这不仅是缓解地方政府财政危机的有效途径，而且也是保障地方政府全面履行职责的物质手段。因此，借鉴发达国家的有益经验，探索与完善我国地方政府举债权，具有重要的理论和实践价值。

关键词：国际经验；分税制；地方政府；举债权

21 世纪以来，随着经济体制改革的深入和公共财政体制的建设，我国地方政府更多地承担起了促进地区经济发展、建设城市基础设施和提供基本公共服务的责任。由于受制于法律约束，我国地方政府承受着事权与财权不匹配的压力。庞大的建设资金需求与自身财力之间的缺口，迫使地方政府寻求更为稳定的资金来源。纵观发达国家的经济发展历程，也曾出现地方政府资金缺乏和财政困难等问题，财政分权和赋予地方政府举债权成为全世界许多国家的一大趋势。我国 2009 年发行的“准地方政府债券”，从形式和内容上都远不同于通常意义上的地方政府债券，地方政府尚未拥有举债权。2011 年 10 月，经国务院批准，上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点，财政部还制定了《2011 年地方政府自行发债试点办法》进行规范和指导。赋予地方政府举债权，被很多人视为一种必然。不过，分歧之声却并未因此消减。可见，通过研究发达国家赋予地方政府举债权的基本经验，探讨我国赋予地方政府举债权的可行性问题，具有重大的理论和实践意义。

一、美、日等发达国家地方政府拥有举债权的基本经验

从 1812 年美国纽约市首次自行举债筹集资金以来，发达国家地方政府举债已有 200 年的历史。美、日等发达国家发行地方政府债券已成为各级政府融资的重要方式，加快了这些国家的地方经济建设和城市发展进程。发达国家地方政府发行债券经过长时间的发展，积累了丰富的宝贵经验，这对于我国赋予地方政府举债权具有一定的借鉴意义。

（一）完善的法律体系

完善的法律体系是美、日等发达国家地方政府拥有举债权的根本保障。在美国，多数州及地方政府拥有举债权，可直接参与资本市场发行债券。一般情况下，美国地方政府举债很少受到上级政府的管制，但美国制定了一整套的法律法规来约束地方政府债券的具体运行，这些监管法律体系主要由《1933 年证券法》、《1934 年证券交易法》、《1935 年公共

事业控股公司法》、《1939年信托债券法》、《1940年投资公司法》和《1934年投资顾问法》这六个联邦证券法案以及后来颁布的一些补充法规构成^①。这些法律对于地方政府举债的权限、规模和监管等事项都作出了明确的规定。日本地方政府在二战后重新修订的《宪法》中，增加了允许地方政府自治的内容，地方政府开始拥有了举债融资的权力，并通过制定《地方自治法》和《地方财政法》等法律规范地方政府的举债行为^②。

（二）国家对地方政府举债的政策支持

除了通过法律向地方政府进行合法性授权外，美、日等发达国家对地方政府举债给予了极大的政策支持，充分发挥地方政府举债对地方基础设施建设的作用。在美国，地方政府举债大都可享受联邦政府的税收优惠，联邦政府对于投资者投资于地方政府债券的利息所得税给予税收减免优惠。日本地方政府是其举债的法律和制度的偿还人，中央政府则成为地方政府举债行政上的偿还人，中央政府每年都从国库中拨出一笔资金交由特定的机构管理，以作债券偿还之用。地方政府若在举债前报请总务省审批，还可获得两项优惠：一是总务省在计算对地方政府转移支付时考虑偿债因素；二是中央政府为满足条件的地方政府提供优惠借款。^③

（三）严格的审批制度

在美国，州和地方政府举债无须上级政府的批准或同意，但美国各州和地方一般都在宪法和法规中对政府举债权做了严格限制，要求州和地方政府不得随意举债，特别是在发行一般责任债券时，通常必须经当地公民全体投票或者议会表决同意后才可发行。日本中央政府对地方政府举债实行审批制，日本《地方自治法》第250条规定：“发行地方债以及变更发债、偿债方法和调整利率时，必须经自治大臣或者都道府县知事批准。”地方政府申请举债，首先要确定许可预订额，经地方公共团体议会的决议手续，才能正式申请借款许可，最后做出正式的许可^④。

（四）系统化的风险防范机制

由于“公共池塘”问题、“预算软约束”和地区间竞争等因素影响，地方政府可能存在过度举债倾向，易造成地方政府举债的财政风险。为防止地方政府举债导致的债务风险，美、日等发达国家建立了系统完整的风险防范机制，包括信用评级制度、信息披露制度和审计制度等。美国的市政债券具有完善的信用评级制度，专业独立的评价机构对地方政府进行信用评级，投资者以此作为是否投资市政债券的决策依据。地方政府在举债前必须向投资者提供有效信息，保证投资人能够充分了解和评价所要购买的地方政府债券。日本成立了由国家会计检察院和地方监察委员会构成的审计机构，负责对地方政府的债券发行和举债资金使用进行审计监督。

二、我国目前尚未赋予地方政府举债权的现实困境

（一）地方政府未拥有完整独立的财权

地方政府完整独立的财权应包括自行举债的权力。在财政分权理论中，为了实现地方公共产品供给的帕累托最优，强调在中央和地方政府间进行财政分权，扩大地方政府的经济决策权和财权。由于当前税收不一定与当前公共产品支出的需求相匹配，地方政府基于发展经济以及平衡代际公平等原因自然地会产生公益性的债务需求。因此，举债权理应成为地方政府完整财权的一部分，以弥补地方政府公共产品供给资金的不足。而我国尚未赋予地方政府自行举债的权力，即当前地方政府的财权是不完整的，这并不符合公共财政理论的要求及现实需要。在发达国家，中央与地方之间税种划分合理，地方政府拥有独立的征税权和税基税率的确定权。地方政府独立而完整的财权是地方政府行使举债权的实际财力担保。由于我国地方政府缺乏主体税种且不具有对于地方税的立法权和地方税基税率的确定权，

①周 华：《美国市政债券的发行与监管对我国的启示》，载《经济与管理研究》2003年第6期。

②周沅帆：《城投债——中国式市政债券》，中信出版社2010年，第37页。

③刘晓凤：《美日地方债制度的变迁及特点》，载《中国财政》2010年第6期。

④华国庆：《中国地方公债立法研究》，载《安徽大学学报》2010年第4期。

我国地方政府现有财权的独立性不足,因此在一定程度上影响地方政府的经常性收入,使地方政府自行举债的偿付能力得不到有效保证。

(二) 地方政府落实事权的财政压力大

按照市场经济的要求,我国财政体制进行了从“行政性分权”到“经济性分权”的分税制改革,但这次改革并不彻底,它主要集中在中央与地方(主要是省级)之间的财政收入分配方面,而对于中央与地方之间的事权划分则处于严重滞后的状态,各级政府事权划分不明确,导致事权从上级政府向下级政府传递的现象比较突出,地方政府承担了过多的公共产品支出责任,财政压力巨大。从理论上讲,真正意义上的分税制应按照“一级政府、一级财政、一级支出责任、一级预算、一级举债权”的模式运作。在分税制下,各级政府间有明确的事权范围,与此相对应,地方财政必须要独立于中央财政,在既定的财政划分的基础上各自独立承担收支平衡的责任^①。由于我国目前没有按照这种模式运作,地方政府配套的财力不足以负担其公共支出责任,同时,地方政府并未被赋予举债权,进而加重了地方政府落实事权的财政压力。

(三) 地方政府全面履行职能所需资金匮乏

市场经济中,地方政府的主要职能是提供公共产品和优化资源配置,促进公平收入分配和通过政策引导、政府采购、投资等手段促进经济平稳发展。改革开放以来,我国城市化进程不断加速,城市基础设施建设取得了显著成就,但还是难以满足各地居民对公共服务的需求。按照市场经济条件下政府职能的规范,城市基础设施属于地方性公共产品,由地方政府提供地方公共产品更容易实现“有效率地为当地居民提供他们所偏好的地方公共产品”的效率目标^②。目前,我国城市基础设施建设投资基本来源于地方财政收入,而地方政府对增加基础设施建设的投入面临极大的财力约束,资金供给与快速增长的投资需求难以适应。我国尚未赋予地方政府举债权,现有融资渠道狭窄且缺乏效率,导致这些资本性支出的资金供给不足,地方政府全面履行职能的处境十分尴尬。

(四) 地方政府融资行为混乱,财政风险加大

我国《预算法》规定地方财政预算不能出现赤字,且法律中也不存在关于地方政府财政破产的规定,也就是说,我国法律明确规定地方政府没有举债权。然而,法律虽然可以禁止地方政府公开举债,却无法控制地方政府的投资支出冲动以及寻找资金来源过程中的行为变通。长期以来,我国地方政府实际上都有各种形式的以地方财政隐性担保的举债行为,从而形成了庞大的隐性债务,给地方乃至国家的财政安全埋下了极大的隐患。面对这样的乱象,通过法律对地方政府举债进行合法性授权,建立统一的规范管理制度,是使地方隐性债务显性化和缓解当前财政危机的必由之路。

三、我国赋予地方政府举债权的可行性分析

(一) 我国已基本具备赋予地方政府举债权的经济条件

改革开放推动我国走上了市场经济发展道路,经济一直保持着较快增长,国家财政收入不断增加,创造了“中国式经济发展”的奇迹。特别是我国加入WTO之后,市场经济程度进一步加深,宏观经济总体稳定,经济政策具有连续性,经济自由化程度逐步与国际接轨。换言之,我国经济条件与发达国家相差无几,已基本达到赋予地方政府举债权的经济要求。我国已初步建立了金融与资本市场的运行机制,各类监管机构设立,各种监管法律法规发布和实施。这些既促进了资本市场进一步发展和强化政府证券监管能力,也在一定程度上推动了赋予地方政府举债权的进程。

(二) 分税制的基本建立为赋予地方政府举债权提供了合法的制度基础

借鉴发达国家的经验,赋予地方政府举债权的基础性体制条件是让地方政府拥有独立的财政权和实行分税制。分级分税的财政体制,不仅使地方政府具有了独立财权和收入的法律保障,也为地方政府

①刘少波:《市场准入、制度设计与风险防范——我国市政债券市场的开禁与发展研究》,经济科学出版社2011年,第58页。

②邓晓兰:《论财政分权体制中的地方政府公债融资权》,载《财贸经济》2005年第5期。

举债提供了体制上的保障。中国的分税制改革基本界定了中央政府与地方政府之间的权利和义务。经过 18 年的分税制实践,虽然各级政府之间在事权和财权的划分等方面还存在诸多需要解决的问题,但我国已基本建立了分税制财政体制,地方政府拥有了相对明确的事权。地方政府在已拥有一定数量收入的条件下,独立承担经济风险的能力不断增强。可见,我国赋予地方政府举债权的制度基础已基本具备,应当修订相关法律,赋予地方政府举债的权力。

(三) 地方政府对举债具有强烈愿景且具备一定的偿债能力

根据国务院经济发展研究中心推算,按照 2020 年中国城市化水平达到 60% 的目标测算,中国城市基础设施建设投资每年至少要保持 3500 亿~5100 亿元的水平,但目前政府每年可提供的资金只有 1000 亿元左右^①。在现有各种合法合规的资金获取渠道难以满足基础设施建设的巨大资金需求的情况下,赋予地方政府自行举债的权力是应取之举。地方政府通过自行举债,满足地方政府长期且较大额度的资金需求,有利于实现地方公共产品的代际公平。根据中国官方发表的首次针对地方政府收支的全国审计结果,截止 2010 年底,全国地方政府性债务余额为 10.7 万亿元,巨大的地方债务也反映出地方政府对于自行举债的迫切需求。同时,对于一些经济发展较快的城市或地区而言,已经具有较强的承债能力。一方面,经过 20 多年的行政管理体制改革,地方政府的成本效益意识和风险意识逐步增强,而我国发行“准地方债券”的实践为地方政府初步积累了债券管理的经验。另一方面,在实行分税制财政体制下,地方政府拥有相对明确的征税权和财政收入分配权,地方政府可支配收入和现金流量较大,其举债能力毋庸置疑。

(四) 地方政府举债存在强大的市场基础

地方政府通过举债在资本市场上融资从本质上说是一个将国民储蓄间接转化为公共投资的过程。因此,资本市场上的资金供给情况对赋予地方政府举债权的成功与否起到决定性作用。改革开放以来,我国经济持续高速增长,城乡居民收入和社会闲散资金都有了大幅度提高。从 1996 年到 2009 年,我国城镇居民人均收入年均增长率为 9.47%,农村居民人均收入年均增长率为 7.28%。截止 2009 年末,我国城镇居民人均可支配收入达到 17174.65 元,农村居民人均可支配收入达到 5153.17 元,分别比 1996 年增长了 3.5 倍和 2.7 倍。城镇居民恩格尔系数为 36.52%,而农村居民恩格尔系数为 40.97%,也远低于 1996 年的 48.76% 和 56.30%,表明城乡居民生活不断改善^②。同时,居民储蓄余额也持续高速增长,截止 2010 年底,居民储蓄余额已达到 30.33 万亿元,从 2000 年~2010 年,年均增幅达 15.49%^③。可见,目前我国资本市场上存在的“流动性过剩”恰恰为地方政府举债提供了契机。

(五) 地方政府举债的技术条件已基本成熟

经过十几年的探索,我国证券市场逐步发展壮大,在证券的发行、流通、监管等各个环节的技术和能力都得到了明显的提高,这为我国地方政府举债提供了良好的技术环境。在发行技术方面,除了国外的成熟经验可资借鉴之外,我国也积累了多年的发行国债、企业债的实践经验,这对于地方政府举债具有重要的启迪意义。在人才储备方面,目前我国已经培养了一大批精通债券发行和流通的中介机构和专业人才,这些为地方政府举债提供了技术上的支持和保证^④。随着我国证券市场的不断发展,证券市场的监管和基础制度建设也逐步得到完善,初步形成了较为合理的债券监管制度与法律体系,这为地方政府举债和地方债券的发行提供了可靠的制度保障。

四、借鉴国际经验以赋予和规范我国地方政府举债权的对策建议

(一) 建立和完善地方政府举债的法律体系

我国《预算法》明确规定地方政府无举债权,这已经成为我国赋予地方政府举债权的直接制约因素。

① 杨眉:《学者质疑“地方债”:弥补地方政府资金不足?》,载《财经时报》2004 年 2 月 28 日。

② 数据来源:根据 1997 年~2010 年《中国统计年鉴》统计数据整理。

③ 数据来源:根据 2001 年~2011 年《中国统计年鉴》统计数据整理。

④ 刘少波:《市场准入、制度设计与风险防范——我国市政债券市场的开禁与发展研究》,经济科学出版社 2011 年,第 69、70 页。

因此,必须尽快修改现行《预算法》,对地方政府举债进行合法性授权,以实现制度安排上由“堵”变“疏”。其次,对现行《担保法》和相关财经法律法规加以修改,尽快制定和颁布《地方公债法》,以法律的方式对地方政府举债的具体权限和责任问题进行规范。一方面,通过法律对地方政府的举债主体、举债数额、举债范围、举债资金用途、发行方式等作出详细的规定,另一方面,应尽快制定包括举债投资决策条例、偿还条例和决策失误责任条例等在内的一系列法律法规,对地方政府举债权实行法制化、规范化管理^①。

(二) 对地方政府举债给予一定的税收优惠

地方政府发行债券成为它提供公共产品和公共服务的主要融资渠道,地方政府债券免缴利息所得税是各国通行的做法。因此,我国应在《税法》中明确规定地方政府债券免征所得税,个人投资者免缴个人利息所得税,机构投资者在计算应纳税收入时允许扣除地方政府债券的利息所得。此举可降低地方政府的融资成本,大大增强地方政府债券的竞争优势,提高投资者投资地方政府债券的积极性。同时,这也是一条将民间资本引入地方基础设施建设和公共事业建设的有效途径,更好地促进地方政府债券的发展。

(三) 严格审批制,加强对地方政府举债权的源头管理

我国目前存在着地方政府财政透明度不高、潜在财政风险较大等问题。我国赋予地方政府举债权,可借鉴日本的经验,采取审批制,即地方政府举债前必须向财政部申请额度,财政部在对地方政府进行评估之后,遵循审慎性原则和必要性原则,严格审批,确定地方政府能否举债以及举债的规模。由于地方政府举债要符合公益性和代际公平的原则,因此,应当只允许地方政府为公益性的资本支出举债,禁止借债弥补经常性支出和非公益性的资本支出,并且一旦发生违规举债行为,要严厉追究地方政府主要领导人的责任。

(四) 建立风险防范与预警机制

风险防范和控制是我国赋予和规范地方政府举债权的重要问题,因此,建立一套完善的风险预警与防范机制,是我国赋予地方政府举债权并规范管理的关键。借鉴国外经验,首先,要完善地方政府的信用评级制度和信息披露制度。地方政府举债前,应由国内两家以上具有专业资格、独立的评级机构对地方政府信用进行评级,并同时发布评级报告和结果,同时,应制定专门适用于地方政府举债信息披露的相关制度,对地方政府发行和交易债券过程中的信息披露作出详细、具体的规定。其次,设立相对独立的地方政府举债管理机构,并以此为核心建立我国综合性的地方政府债券管理体系,加强对地方政府举债行为的监督和检查。最后,应建立地方政府债务风险预警机制,对地方政府的债务风险进行评估和预警,防范地方政府无度举债。

总之,赋予地方政府举债权是公共财政体制深化改革的有机组成部分,也是规范化财政分权的客观要求。中国要想建立完善的分税制,促使各级政府全面履行职能,促进地方经济社会发展,必须赋予地方政府举债权。在中国现阶段,赋予地方政府举债权既是必要性,也是可行的。

■作者简介:李金龙,湖南大学法学院教授,法学博士;湖南 长沙 410082。

章 彤,湖南大学法学院硕士生。

■责任编辑:车 英

^①郭琳:《地方政府债务融资管理的现状、问题与对策》,载《中央财经大学学报》2001年第8期。