新预算法对地方政府债务管理的影响

王小红（副教授）

（西安工程大学管理学院，西安 710048）

【摘要】本文首先从我国地方政府债务的现状出发，分析了传统的政府执政模式存在的弊端，进而阐述了加强地方政府债务管理的必要性；然后结合2015年1月1日施行的《预算法》，从约束和引导两方面阐述了其对地方政府债务管理的影响；最后从加快转变政府职能、修订预算法实施条例、规范地方政府融资模式与融资平台、监督与管理地方政府债务资金使用四个方面，提出了新《预算法》下规范地方政府债务管理的对策与建议。

【关键词】预算法；地方政府债务；地方政府债务管理；政府职能

经过数次审议修改的《预算法》于2015年1月1日开始施行。新《预算法》首先在政府预算全面化、透明化和权威化方面取得突破；其次，新《预算法》对规范中央和地方政府的收支行为，规范预算管理制度和规范地方政府债务管理起到了重要的作用。同时，新《预算法》要求将地方政府债务纳入预算管理，接受各级人大的监督。

一、我国地方政府债务的现状

我国地方债的发展经历了从中央政府允许发债到严格控制发债再到债务大规模膨胀的过程。从我国对地方政府债务管理的经验来看，应该始终保持中央财政的权威性，注重将地方政府债务资金投向民生经济，合理分配中央政府与地方政府的财权和事权。而现在我国各地不同层次的地方政府实际的债务规模缺乏准确的数据资料，各机构对目前我国地方政府债务规模的统计都存在在较大的差异。根据国家统计局公布的数据，我国2006～2013年连续8年的地方政府债务余额如图1所示：

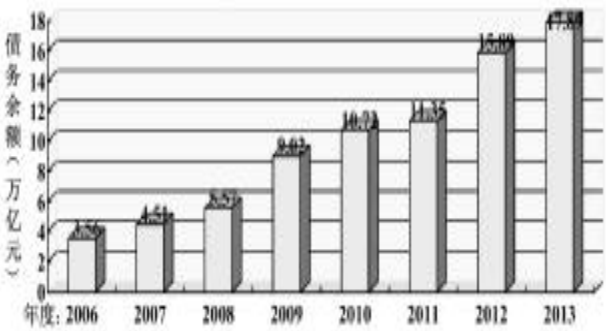

图 1　2006～2013年地方政府的债务余额

从图1可以看出，截至2013年，我国地方政府的债务余额还有17.89万亿元。这说明地方政府债务的规模较大，还债的压力也较大。同时，2013年经国务院批准，江苏和山东成为继2011年上海、浙江、广东、深圳四省市地方债发行试点后，新增的可以发行地方债的省份，这标志着地方债改革步伐正在加快。

二、加强地方政府债务管理的必要性

1. 地方政府传统的执政模式是投资性发展城市。我国地方政府过去采用招商引资和基础设施建设两大手段，试图拉动政府GDP的增长，从而将各自城市建设成为投资性发展城市。大量的投资均用在了招商引资和基础设施建设当中，而用在民生经济的资金很少。根据2014年6月审计署出具的审计报告，其中被调查的54个城市中，有47个城市针对民生经济投资是不达标的，这充分说明地方政府追求的是投资发展城市的目标。

2. 地方政府传统的执政行政模式存在的弊端。主要表现在两个方面：

一方面，导致各大产业出现了严重的产能过剩，据有关统计资料显示，各类行业产能过剩情况如下：白色家电47%、黑色家电73%、水泥37%、整车50%、造船50%、船板70%、平板玻璃38%、粗钢26%、电解铝30%。很多地方政府通过招商引资建设很多工业园区，根据有关估计，我国目前拥有的国家级的经济技术开发区215个，国家级的高新技术开发区有114个，省级以下的至少在3 000个以上。其中物流园区至少有60%的空置率。这说明了各地方政府近年来积极投身于投资性的造城运动当中。另据发改委调研的156个地级市（包括12个省会城市）结果显示，有145个城市总共开发了255个新城市，这也导致了房地产空置比例达到22.4%，而美国仅为1%～5%。

另一方面，造城建设导致基础设施建设产能严重过剩。近年来大多数的地方政府都积极投身于基础设施建设当中，以致固定资产的投资比例较大。其中2013年我国地方政府进行的基础设施建设投资中固定资产占GDP的比重高达78.6%，而美国仅为20%，日本为25%，其他国家

这一比例基本都在20%左右。关于历年来固定资产投资占GDP比重的具体情况如图2所示：

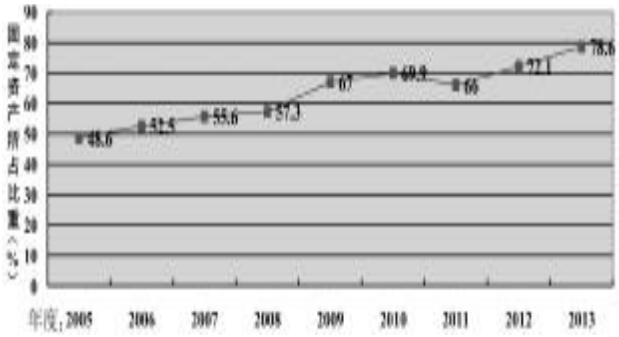

图 2　固定资产占GDP的比重

从图2可以看出，2005～2013年的9年间，我国固定资产占GDP的比重是逐年上升的。到2013年高达78.6%，这是值得我们关注的。我们可以回顾一下，各地方政府要通过招商引资和基础设施建设来完成投资性发展城市，必然需要大量的资金投入。而这些钱从哪里来呢?根据有关调查统计，这么多投资资金大多数都是举债形成的。因此，这种地方政府的传统执政模式也必然促使我国积极加强对地方政府债务规模的管理，规范地方政府资金的“来源”及“去向”。

三、新《预算法》对地方政府债务管理的约束性影响

新《预算法》体现了“开明渠、堵阴沟、建防火墙”的政策思路，对地方政府债务管理提出了6个方面要求。

1. *发债主体的约束*。新《预算法》对地方政府发债的主体进行了约束。以后地方政府不能随意发债，发债的权利国家下放到省级政府层面上了，其他层级的地方政府均不能随意发债。我国在1994年的税制改革之后，大量的税收收入归属中央所有，使得地方政府的财政压力较大。地方政府为了加快自身经济发展，必然要通过多种方式来筹集资金，如BT模式、信托、独立的融资平台等。此外，目前我国正在进行税制改革，将营业税改征增值税，这使得原本一个地方税种营业税改征为增值税后变为中央与地方共享税，这也必然影响地方政府的财政收入。正是由于省级以下的地方政府发债的渠道较多、方式多样，国家针对这些层面的债务管理较难。而省级政府由于税收收入相对较为稳定，因此，让省级政府统一进行发债，使得地方债务风险会得到一定的控制。

2. *发债规模的约束*。新《预算法》对地方政府的发债规模也进行了严格的约束。也就是说，地方政府如果发行债券必须经过全国人大或者全国人大常委会批准，同时发债的规模也必须控制在国务院规定的限额内，而且要求将其列入本级政府的预算调整方案当中，也必须由本级的人民代表大会常务委员会批准通过才能发债，将发债的规模控制在一定的警戒线之内。

3. *发债方式的约束*。国外地方政府的发债方式一般有两种：一种是发行债券；另一种是借款，但规定不能向所属的金融机构借款。我国以往的做法除了地方政府发行债券之外，还可以由市级政府向县级政府借款。根据审计署的统计，我国市级政府向县级政府借债达到70%。如2013年6月10日，审计署公布了36个地级市中有16个地级市政府负债比例均超过了100%，也就是说，被公布的地级市政府中有44%的政府负债比例都超过了100%。这就造成了市级政府偿还债务的巨大压力。因此，我国的《预算法》规定，地方政府发债的方式只能采取发行地方政府债券的形式。这样可以有效地约束地方政府债务管理行为，缓解地方政府的还债压力。

4. *发债风险的约束*。在地方政府的债务管理中，我们发现其中有很多债务没有列入预算，使得很多债务游离于预算管理之外，以致脱离了预算的约束。而新的《预算法》规定，地方政府发债必须制定债务偿还计划，建立地方政府的债务风险评估和预警机制，以及应急处理机制，从而对债务风险进行有效的识别、测算和分析，将风险控制在可以控制的范围之内。这充分体现了新《预算法》对地方政府发债风险的严格约束。

5. *发债用途的约束*。经过全国人大或者全国人大常委会、本级人大常委会的批准后，省级政府可以通过发行债券的方式进行举债。国外在这方面早就做出了明确规定，即地方政府针对发债取得的资金用途必须受到约束，说明用于基础性和公益性项目投资，不能用于弥补预算缺口，只有美国、德国和加拿大等一些国家允许地方债务资金弥补季节性财政缺口。因此，我国新《预算法》对地方政府发债的用途做出了严格约束，即发债取得的资金只能用于公益性资本支出（公益性资本支出指的是政府部门提供的社会公共事业、具有公共产品属性、不以盈利为目的的项目资产），而不能用于经常性支出。而目前我国地方政府债务资金主要用于招商引资和基础设施建设方面，还有一些地方政府将这部分债务资金用于装修办公室和新建办公楼等项目。因此，我国有必要对地方政府的发债资金的用途做出严格的约束和限制。

6. *发债责任的约束*。新《预算法》要求中央和地方政府的预算收入和预算支出必须公开，将所有预算收入和支出全部纳入预算之中。当然，包括地方政府的债务也要求纳入预算管理中。新《预算法》要求地方政府的债务公开，这是政府预算公开的重要内容。政府部门通过编制资产负债表来向社会公开自身的发债情况，接受各级人大以及社会公众的监督。任何地方政府及所属部门均不得在法律规定的范围之外发债，也不得给任何单位和个人提供任何担保。而直接负责的主管人员和其他直接负责人若违反《预算法》的规定进行发债的，中央政府将根据《预算法》的处罚措施对相关人员进行责任追究和处罚。可见，新《预算法》对发债责任方面做出了很好的约束。

四、新《预算法》对地方政府债务管理的开放性引导

1. 新《预算法》引导地方政府债务纳入政府预算。针对地方政府债务仅仅靠堵是不能实现政府管理目标的。按旧《预算法》的规定,政府收支中只有一部分是纳入政府预算管理的,另外还存在大量游离于政府预算管理之外的收支,如预算外资金收入、国有企业的利润等,这部分内容很容易滋生腐败现象。而新《预算法》是实行"全口径预算"的,其中明确规定了必须将政府的全部收入和支出纳入预算。同时,新《预算法》要求地方政府的债务也纳入政府预算管理当中,接受中央及各级人大等的监督。因为将地方政府的债务公开是新《预算法》立项宗旨中关于政府预算透明化和公开化的重要组成部分。

2. 新《预算法》引导地方政府债务资金使用的合法性和合理性。我国必须做好对已有债务的清理工作,除了针对地方政府债务采取"堵"的方式以外,同时也应该合理地疏导已形成的地方债务资金。也就是说,新《预算法》一方面,要求地方债务资金在使用方面必须纳入政府的预算管理,引导其资金使用纳入政府预算支出轨道;另一方面,在未来资金的支出方面也要接受各级人大等的监督,从而确保地方债务资金得到科学、合理地使用,提高使用效益。根据以往经验,坚持有效的堵疏结合,才能实现对地方债务资金的科学化和合理化的管理。

五、科学规范地方政府债务管理的对策与建议

1. 加快转变政府职能,规范地方债务管理。我国一直在积极努力地做好政府职能转变、政府执政观念的转变。如2014年9月21日,国务院颁布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号),同年9月26日颁布了《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号);同年12月9日颁布了《关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发[2014]62号)。这些文件的发布充分体现对地方政府的执政理念做了重大改变。为加强地方政府债务管理,国务院印发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》,全面部署加强管理防范地方债风险的工作。从省政府到市、县等所有的政府职能、政府的权力大幅度地缩减,未来将地方政府建成为真正的以民为本的服务型政府。这种地方政府执政理念的转变,必然会影响地方债务管理。从投资发展城市变成营运服务城市,这使得地方政府债务规模受到一定的限制,同时使得未来地方债务的资金方向趋向于民生经济。

2. 加紧修订《预算法实施条例》,提高地方债务管理的可操作性。新《预算法》可以说是我国的一部"经济宪法",其权威性和重要性不言而喻。现在的关键问题是操作问题,需要具体的实施条例予以指导。而我国目前实施的《预算法实施条例》仍然是1995年11月2日发布的,时间过了20年,显然与目前的新《预算法》缺乏匹配性。这就需要我国立法机关加紧修订《预算法实施条例》,提高新《预算法》的可操行性和可执行性。通过修订《预算法实施条例》,针对地方债务的管理制定具体的操作指南,对地方政府债务从具体发债用途、发债规模和发债责任等方面做出更为详细明确的规定,这无疑有利于地方政府债务管理的科学性和有效性。

3. 进一步规范地方政府融资模式和融资平台,控制好资金来源。为进一步管理好地方政府债务,必须做好融资模式和融资平台的选择问题。在融资模式和融资平台的选择方面,旧《预算法》下地方政府选择BT融资、信托以及影子银行等方式进行融资,通过这些方式使得地方政府债务的规模不断增长,导致地方政府的偿债压力加大。因此,新《预算法》规定地方政府只能通过发行政府债券的方式进行举债。对于投向公益性项目的融资平台,可以发行地方政府债务,享有政府信用,对于其他地方债务融资平台可以采取合并、转型和关闭等办法进行搭建。可以考虑将社会大量的民间资本通过各种方式和渠道引入公益性服务项目中来,既达到规范民间资本的目的,又可以保证一部分地方政府债务的资金来源。

4. 有效监督和管理好地方政府债务资金的使用,控制好投资方向。除了控制好地方政府债务的资金来源,我国更应该控制好地方政府债务资金的去向。政府转变职能后,将市及县的基础设施建设(如棚户区改造等)收归中央政府统一管理,由国家开发银行成立一个住宅金融事业部,统筹办理各地区的棚户区改造以及相关城市的基础设施建设,所有的权责以及债务全部上缴中央。这样的做法,将有效地控制地方政府的债务资金支出方向。未来针对地方债务资金还可以通过疏导,降低固定资产的投资比例,将资金用于民生经济建设,更加合理规范资金的用途。此外,每一部分地方政府债务资金将接受各级人大包括社会公众在内的监督,确保每一分钱都花到实处。只有做到对地方政府债务的疏堵结合,才能加强地方政府的债务管理,从而切实有效地提高新《预算法》的可操作性和可执行性。

主要参考文献

辜胜阻,刘伟,庄芹芹.新《预算法》与地方政府债务风险防控[J].社会科学战线,2014(10).

贾康.《预算法》在地方债上的突破[J].中国金融,2014(22).

马金华,宋晓丹.地方政府债务:过去、现在和未来[J].中央财经大学学报,2014(8).

王立国,董微微.中外地方政府债务管理比较研究[J].城市问题,2014(6).

【基金项目】陕西省社会科学基金资助项目"基于社会责任的西北地区环境会计信息披露研究"(项目编号:13Q026);西安工程大学哲学社会科学项目"西南地区环境会计信息披露实证研究"(项目编号:2015ZXSK15)