

地方债券化解地方政府债务结构风险的法律思考*

张宇润

(安徽大学,合肥 230601)

摘要:我国地方政府债务规模尚处于风险可控范围,但结构存在着不合理性,大量债务处于隐性不透明状态,存在巨大的风险隐患。地方债券可使地方政府债务处于公开透明的状态,而且地方债券具有严格的程序设计,有利于化解地方政府债务结构风险,有利于制约地方债务的无限扩张。我国地方债券还存在不少问题,需要建立和完善相关法律制度机制。

关键词:地方债务;债务结构风险;地方债券;法律规制

中图分类号:D912.287

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2016)01-0098-007

债务是扩张主体意志空间的手段。^[1]地方政府是地方公共意志的代表者,也是相对独立的意志主体,与国家和其他地方政府存在着某种竞争关系,地方政府通过扩张债务投资地方公共基础设施和经济文化事业是其本能意志。如果对地方政府的债务扩张行为不加限制,随着时间的推移,风险就会越来越大。地方政府通过融资平台扩张债务使地方政府债务处于隐蔽状态,比如融资平台对外借款以及我国特色的“城投债”都是典型的隐性地方政府债务^[2],脱离预算法的规制,难以制约和监管。针对地方政府隐性负债的规制思路是将融资平台归位,部分融资平台转化成真正意义上的公司,不符合公司条件的融资平台债务转变成预算内的地方政府债务。

一、地方政府债务风险识别

任何财产都存在着风险,债务风险主要是指债务到期不能偿还或债权人利益不能实现的可能性,债务风险与债务人的履行能力成反比。一般而言,地方政府的债务履行能力强于普通商事公司。但地方政府债务风险必须控制在安全边界

范围内,否则会导致地方政府违约甚至破产,严重时会引起金融危机,欧债危机就是典型例证。因此,我们需要正确地识别我国地方政府及其融资平台债务的风险。

(一)我国地方政府债务风险尚处于安全区域
据《欧洲联盟条约》(《马斯特里赫特条约》)规定,一国财政赤字要控制在GDP的3%以下,公共债务不得超过GDP的60%,这一比值也被视作政府债务国际警戒线。2009年,希腊当年财政赤字占GDP的比例为12%,远超国际警戒线。根据审计署公布的数据,至2013年6月我国中央政府负有偿还、担保和救助责任的债务总额12.4万亿元;我国地方政府以上三类债务总和为17.9万亿元。政府债务余额合计30.3万亿元,占GDP53.2%(若将其中担保与救助责任债务适当折算,占比更低),尚处于国际债务安全线界域内。而日本2012年末公共债务占GDP比重209.7%,美国104.9%。^[3]

具体评估我国地方政府债务风险程度时,还需要看到我国与欧美国家的不同之处。在西方国家,激烈的党际竞争迫使官员候选人为了赢得选民支持,承诺为民众提供更多的社会福利,使用

本刊网址·在线杂志: www.jhlt.net.cn

* 基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目“地方融资平台风险防控的法律机制”(AHSK11-12D45)

作者简介:张宇润(1965—),安徽霍山人,安徽大学法学院暨经济法制研究中心教授、博士生导师,主要研究方向:宏观调控法。

公共资源拉拢选民,这会使政府债务增加。^[4]而这些债务并不能产生现实的生产力,基本上属于纯粹性福利支出。我国地方政府性债务,特别是地方融资平台形成的债务,主要用于各地基础设施的投资建设。我国目前仍属于新兴发展中国家,城市化还没有完成,基础设施建设属于生产性项目,具有长远的经济效益和社会效益。另一方面,基础设施建设具有一次性投入规模大、投资回收期长、当代人投资后代人享用等特点,通过举债进行建设,当代人和后代人共同承担债务还本付息责任,更好地体现代际公平。而且,政府举债形成了大量资产,不少资产具有长期的直接收益,有些项目虽然没有直接收益,但具有间接的经济效益和直接的社会效益。我国政府财力随国民经济的快速增长而快速增长,政府还拥有比较多的资源和可变现资产。地方政府财政收入、融资平台公司直接收入、滚动发债等所带来的现金流,从静态上就可以应付偿债需求。如果从动态上考察,我国经济增长速度领先于世界发达国家,无论是总体国力还是地方财力,增长的态势没有改变。^[5]我国地方政府还款来源除预算内税收收入外,还有国有资产 35 万亿元以上、土地资产 50 万亿元以上。^[3]

(二)我国地方政府债务存在结构性风险

我国地方政府债务虽然总体上处于安全边界,但其迅速增长的态势存在着安全隐患,尤其是地方债务的结构严重不合理,地方债务主要表现为融资平台债务,是处于政府预算体制之外的表外债务,而且融资平台债务本身也存在着结构风险,主要表现为银行贷款占绝大部分比重。截至 2013 年 6 月,我国地方债务总计 17.9 万亿元,其中,地方政府负有偿还责任的债务 10.89 万亿元,负有担保责任的债务 2.67 万亿元,可能承担一定救助责任的债务 4.34 万亿元。金海年研究报告指出,我国 2013 年城投债存量 2.3 万亿元,其中 2013 年当年新增 9500 亿元。^[6]

我国地方债务可划分为显性债务和隐性债务。显性债务有明确的账目,易于统计;隐性债务规模不易估计,缺乏法制约束。融资平台所举借的债务对于地方政府而言属于隐性债务,在以 GDP 增速为考核指标的激励体制下,各地政府的隐性债务不断增长。2012 年底政府债余额中,有 45.67% 来自融资平台公司,比 2010 年增长

22.5%,融资平台公司已成为主要借债主体。^[7]审计署 2013 年 6 月发布的 36 个地方政府本级政府性债务审计结果显示,融资平台存在公司退出管理不到位,部分融资平台公司资产质量较差,偿债能力不强等问题。2012 年底,在 36 个地方政府本级的 223 家融资平台公司中,有 94 家年末资产中存在不能或不宜变现的资产 8975.92 亿元,占其总资产的 37.60%。其中,有 4 个省本级和 1 个省会城市本级的 18 家融资平台公司以转为“退出类平台”为由,少统计政府性债务 2479.29 亿元。^[8]

政府隐性债务一方面使债务脱离了预算法的监督,另一方面使政府和平台公司在《担保法》等法律法规面前处于尴尬的地位。《担保法》第 8 条规定,国家机关不得为保证人。但是,截止到 2013 年 6 月底,我国地方融资平台政府负有担保责任的债务余额仍然达到了 8832.51 亿元。担保的形式包括:为融资平台公司融资行为出具担保函;承诺在融资平台公司偿债出现困难时,给予流动性支持,提供临时性偿债资金;以规划中的土地未来出让收入为还款承诺;此外,还有以学校、医院、公园等公益性资产作为抵质押品,上述行为均属违反《物权法》、《担保法》、《银行业监督管理法》的行为。由于以上地方政府提供的担保形式违法,其担保合同或担保函不具有法律效力,一旦发生到期不能偿债的债务风险,银行等债权人就会遭受损失。担保合同无效并不意味着地方政府责任的解除^[9],地方政府为维护自身信誉可能承担代偿责任,由于债务清偿很大程度上取决于财政收入和土地价格上升,而后的不确定性程度较高,这可能使地方政府的财政问题转化为信贷风险,^[9]最终可能迫使中央政府出面收拾残局。无论何种解决方案,都使《担保法》等法律的尊严遭到侵犯,也使地方政府的信誉遭受损害。

就融资平台债务而言,银行贷款在融资平台负债结构中比重过高。2008 年底,为应对世界金融危机,我国政府推出 4 万亿元经济刺激政策。地方融资平台和基建项目成为商业银行贷款投放的主要领域,仅 2009 年前 2 个月,国内 14 家主要银行授信额度总规模就达到 4.52 万亿元,其中对地方融资平台就授信 3.49 万亿元。^[9]2010 年以来,监管部门开始对地方融资平台进行清理,

并对相关的信贷实施诸多限制性措施,降低银行贷款比重,但并没能实现监管层逐年降低贷款余额的政策目标。根据银监会公布的数据,截至2013年6月末,地方政府平台贷款余额达到9.7万亿元,年内新增4000亿元,较上一年同期增长6.2%。^[10]在目前银行主导的金融体系下,长期建设资金与期限相对较短的银行信贷之间存在较严重的期限错配。在未形成足够现金流收入的情况下,部分长期债务或许存在再融资或展期的需要,这会给金融体系特别是银行业带来一定的流动性压力。

二、地方债券实践及其存在的法律问题

地方债券,在西方国家又称市政债券,是地方政府为筹集地方公共建设资金按照法定条件和程序发行的到期还本付息的有价证券。2014年9月,国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号),其中规定纯公益性事业项目由地方政府发行一般债券融资,有一定收益的公益性事业项目由地方政府发行专项债券融资。推行地方债券,将一部分融资平台的公益性债务转化为地方债,通过发行地方债券将存量债务展期,以应对地方政府即将进入的偿债高峰期。另一方面,新增地方债务也通过发行地方债券实现。这样既可以有效化解地方债务的结构风险,也可以掌控地方债务的规模和风险程度。不过,我国地方债券制度实践刚开始起步,还有许多不完善的地方。

(一)我国地方债券制度实践

2009—2010年,财政部代理发行地方政府债券4000亿元,财政部代发债券性质上虽然是地方债券,但不是完全意义的地方债券,地方政府在发行规模、条件、利率、时机上缺乏自主性,中央政府成为隐性的最终清偿人。^[11]

2011年10月,财政部出台《2011年地方政府自行发债试点办法》。此次试点自行发债,地方政府只具有选择承销团、具体组织发行的实施权。其发行规模由中央政府管控,在国务院批准的限额内由地方政府自行组织发行,还本付息由财政部统一管理而非地方政府管理,与中央政府代发并无实质差异。^[12]根据财政部2013年7月4日发布的《2013年地方政府自行发债试点办法》,在首批

试点的四省市(上海、广东、浙江和深圳)之外,江苏省和山东省在2013年也被纳入试点范围。

2014年5月21日,财政部发布《2014年地方政府债券自发自还试点办法》,明确2014年浙江、江苏、山东、广东、江西、宁夏、北京、上海、深圳、青岛试点地方政府债券自发自还。与之前的“自行发债”由财政部代办还本付息不同,“自发自还”是在发行限额内地方政府自行组织债券发行,还本付息由地方政府执行,且需要进行信用评级,体现为显性的地方政府信用。

2015年3月,全国人大批准地方政府新增发行债券6000亿元,其中一般债券5000亿元,专项债券1000亿元。自2015年5月江苏、新疆启动地方债发行以来,截至9月底,全国共有30个省级政府和4个计划单列市发债,总额24404亿元。其中,新增债券4369亿元,置换债券20035亿元⁽²⁾;一般债券19756亿元,专项债券4648亿元。^[13]

(二)我国地方债券现存的法律问题

我国地方债券法律制度体系还处于初创时期,有许多不完善的地方,主要表现为:

1. 法律约束力不强

1994年3月,全国人大通过《预算法》,原则上禁止地方政府发行债券。2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议表决通过《预算法修正案》,新《预算法》自2015年1月1日实施。新《预算法》确立了省一级政府预算中的建设资金可以举债,地方政府要明确偿债计划和偿债资金来源。新《预算法》对地方政府举债开了口子,但只是原则性规定。2015年3月12日,财政部出台了《地方政府一般债券发行管理暂行办法》(以下简称《一般债券发行管理暂行办法》),2015年4月2日,财政部出台了《地方政府专项债券发行管理暂行办法》(以下简称《专项债券发行管理暂行办法》),两部规范性文件进一步明确了地方一般债券和专项债券的发行主体、发行程序、信息披露和监督管理等制度。

不过,两部规范性文件还存在如下缺陷:一是法律规范层级较低。两部规范性文件只是国务院的部委级规章,地方债券涉及地方政府的公信力,仅仅以部委级规章的形式进行规范,法律的权威和公信力不足。而且,地方债券的发行主体是省一级政府,通过财政部颁布的行政规章约束

其行为,显然不够权威。二是带有浓厚的政府行政文件色彩,法言法语不足,没有明确权利、义务和责任。就像一个政府机关在发布指示和命令,给人一种居高临下的态度,由此可以看出地方债券发行人在定价方面具有优势地位,不需要责任约束机制,没有债务违约风险,这也是导致地方债券利率等于甚至低于国债利率的一个重要原因。三是规范内容比较简略。有些重要制度没有规定,比如发行条件尤其是专项债券的发行条件没有规定,发行规模和发行期限没有规定,法律责任、偿债基金和风险预警机制也没有规定。有些制度规范不合理,比如一般债券和专项债券的发行人都是地方政府不太合理,专项债券的实际发行人应是地方政府或地方政府的授权机构。承销制度规定也是过于原则,没有区分包销和代销,没有明确主承销商和分承销商之间的权利和义务,承销期间也没有规定等等。

2.信息披露制度的缺陷

地方债券使隐性债务公开化,使风险暴露于公众视野之下。发行债券面对的是社会公众,准确、及时、充分和真实地信息披露是证券发行人的当然责任。^[14]地方政府债券相对于城投债,不仅要向投资者定期公开资产运营和财务信息,还需要向当地民众充分披露其资产负债结构和风险。^[15]政府是公共意志的代表者,应该没有自己的特殊利益,对当地民众而言,政府没有财产方面的隐私权。地方政府应当向当地民众公开其财政收支情况和债务融资情况,当地人民才会清楚政府干了一些什么事情,对当地人民是否有利,以便当地人民监督政府。周小川指出,美国市政债券尽管规模达4.2万亿美元,但美国市政债有完备的法律制度加以约束,比如有健全的政府会计制度,各州发债需向市场充分披露其资产负债结构,及发债后对当地居民的正负面影响,不论一般责任债券,还是收益支持债券,都将纳入地方财政预算,提交当地议会和通过公民投票表决。^[16]地方债发行成功后,所筹集资金可以有针对性地投资于地方公共基础设施和公益性项目,至于如何投资可以通过市场化方式使资金发挥更大效率,比如通过招标、委托经营或者PPP⁽³⁾等方式让市场主体实际运作,最终的债权债务由政府承担或政府与市场共担。这都需要充分、及时、准

确地向投资者和当地社会公众披露信息,以便投资者把握债券的内在价值,从而作出正确的投资决策,也有利于地方人民对政府实施有效监督。

《预算法》要求地方政府预算在规定时限内进行全面公开,并对举债情况作出说明。《一般债券发行管理暂行办法》第8条规定:“各地应及时披露一般债券基本信息、财政经济运行及债务情况等。”《专项债券发行管理暂行办法》第9条规定:“各地应当按照有关规定及时披露专项债券基本信息、财政经济运行及相关债务情况、募投项目及对应的政府性基金或专项收入情况、风险揭示以及对投资者作出购买决策有重大影响的其他信息。”第10条规定:“专项债券存续期内,各地应当按照有关规定持续披露募投项目情况、募集资金使用情况、对应的政府性基金或专项收入情况以及可能影响专项债券偿还能力的重大事项等。”这样的规定存在着两方面的缺陷:一是信息披露的内容不够具体、详实,投资者难以把握募集资金使用的具体情况以及政府的真实偿债能力;二是信息披露的时效方面,“及时”和“持续性”过于笼统,信息披露包括发行环节的信息披露、流通环节的信息披露和偿还本息环节的信息披露,持续性信息披露包括年度报告、中期报告(半年度报告和季度报告)和临时公告等。此外,两个暂行办法仅仅要求信息披露遵循诚实信用原则,不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏,并没有明确虚假陈述的法律责任,这样的规定显然不完整。

3.信用评级制度的缺陷

政府相对于商事主体,其信用能力要强大得多,一国的商事主体的信用评级通常低于其主权信用评级。国债在金融市场中称为金边债券,而地方债券称为银边债券,其信用级别都要高于普通公司债券。按照金融市场规律,金融产品的价格与其信用级别成反比。^[17]^{P86}地方债券的发行利率一般低于公司债券,更低于银行贷款利率。另一方面,证券市场中的投资者的认购行为和交易行为也是根据地方债券的信用等级,地方债券的市场化表现如何,是投资者根据地方政府的财政收支状况和信用级别进行投资行为的结果。^[18]

如何确定地方政府的信用能力,就需要公正客观的信用评级制度。地方政府债券信用评级是评级机构对地方债券发行人按时、足额偿还债务

的能力和意愿的意见,是投资者分析债券发行人和债券信用的重要参考。2014年前地方政府自行发债试点没有引入评级制度,实际上也是不重视债务风险的一种表现。2014年地方政府自发自还债券试点首次引入第三方信用评级机构,但评级都是3A级,个别地方债券收益率甚至比国债还低。这显然没有考虑到地方债本身的信用状况,与我国信用评级制度不完善有关,投资者对不同地区的政府信用状况没有足够的认识。

《一般债券发行管理暂行办法》和《专项债券发行管理暂行办法》对债券评级制度作了原则性规定:要求发行人按照有关规定择优选择评级机构,与评级机构签订信用评级协议,明确双方权利和义务;要求评级机构独立、客观、公正地开展信用评级工作,及时发布信用评级报告。2014年6月,财政部发布了《关于2014年地方政府债券自发自还试点信用评级工作的指导意见》(以下简称《意见》),建立了地方政府信用评级工作的基本框架。《意见》对地方政府债券信用评级的对象、评级公司的资质、评级的经济含义、地方政府和评级机构的责任义务、评级流程、评级的披露等进行了具体规定。不过,我国地方政府债券信用评级制度只是初步建立,评级机构的独立性不够,地方政府财政透明度不高,地方债券评级实践历史短暂,评级的公信力不足。

4. 监督管理制度的缺陷

国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》要求地方政府债务规模实行限额管理,一般债务收支纳入一般预算管理,专项债务收支纳入政府性基金预算管理。地方债券发行规模由中央政府确定,由地方人大批准。《一般债券发行管理暂行办法》和《专项债券发行管理暂行办法》规定财政部驻各地财政监察专员办事处加强对地方债券的监督检查,规范债券的发行、资金使用和偿还等行为。各地应将本地区债券发行安排、信用评级、信息披露、承销团组建、发行兑付等有关规定及时报财政部备案。地方债券发行兑付过程中出现重大事项及时向财政部报告。但由于目前地方政府债务存在多头管理现象,没有专门的管理和监督机制,中央政府难以把握地方政府债务准确、真实和完整的信息,不能及时对债务的规模、结构和风险进行评价和有效监管控制,致使地

方政府债务过度膨胀。^[11]

三、完善防控我国地方债风险的法律制度

通过地方债券可以有效化解我国地方政府债务结构风险,防控新的政府债务风险,但其前提是必须有一个健全而有效的法律制度机制。

(一) 健全立法体系

有学者认为,我国应当制定一部《公共债务法》,明确其法律宗旨和法律原则,就公共债务发行、使用、偿还、管理等进行全面规范。^{[19]P177-179}有学者建议为保障地方的财政自主权而制定《公债法》,防止地方政府滥用发债权。^[20]不过,笔者认为,当务之急是整合财政部的两部规范性文件,由国务院出台《地方债券发行管理条例》,详细规定:地方债券发行宗旨和基本原则、地方债券种类、发行程序制度(包括地方债发行主体资格、发行规模、发行期限、承销商选择、利率定价机制、销售和认购规则、发行失败及其后果等),信息披露,地方债流通、使用和本息偿还,偿债基金,地方债危机的处置(包括中央政府担保、代偿付,或者折比偿还、延期偿还规则),法律责任等。法律规制地方债券的目的就是将债务责任管理、使用效率管理、风险与偿付管理等债务全过程纳入地方政府考核体系,建立相对独立的地方政府债务责任制度。^[4]省级政府可以根据国家法律和国务院行政法规出台适合本地发展需要的地方债券发行管理的地方法规。

(二) 健全地方债券信息公开制度

没有地方债信息披露,就不可能进行风险判断,评级机构也无法进行信用评级,就不可能有市场化的完全自主发行。经过权力机关审议批准的公共债务事项只有通过公开才能为民众知晓,以便于公众监督。^{[19]P177-179}信息披露制度也是信用评级基础,目前国内尚未有独立专业机构所建立的为市场所认同的权威信用评级体系,这与地方政府债务信息不透明有很大关系。为此,政府综合财务报告的编制就非常重要,这不仅是市场投资者的需要,也是地方政府法治现代化的需要。我国台湾地区《公共债务法》第9条规定:“公共债务主管机关应将下列事项,按月编制报表,报其监督机关备查,并于会计年度终了后2个月内,刊载于政府公报或新闻纸:一、公共债务种

类。二、公共债务未尝余额。三、公共债务还本付息情形。四、其他相关事项。”目前,我国地方政府并没有完整的资产负债表,公开的只是大致预算,数据不完整,使投资者对地方政府的偿债能力无法判断,这给债券评级和债券的市场化定价带来困难。我国在地方债信息公开制度建设方面,对地方债公开的主体、公开的时间、公开的形式、公开的范围和内容等应作出详细规定。发行债券的地方政府应及时披露债券基本信息、财政经济运行及债务情况、影响债券价格变动的重要信息等,不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏,并有相应的问责机制。

(三)健全地方政府信用评级制度

债务风险的评估需要信用评级,这是市场长期博弈的当然选择。我国地方债券信用评级主要是对地方政府的信用进行排序。各地方政府以及同一政府不同时期的财政状况和抗风险能力不同,因此信用评级对投资者进行风险识别尤为重要。

我国财政部的现行规范文件要求地方政府从具备中国境内债券市场评级资质的信用评级机构中依法择优选择一家信用评级机构^[5],没有强制推行双评级。有学者认为,应逐步推行双评级制度,以保障评级结果的客观公正。^[21]地方政府在选择评级机构方面,应更多关注评级机构的声誉、评级机构的评级方法、评级机构的市场影响力和权威性、评级机构的服务等。

地方政府与评级机构是平等主体之间的商事关系,地方政府应按照公开、公正、公平原则选择评级机构,双方签订信用评级协议,明确双方的权利和义务,严格遵守信用评级协议约定,及时提供信用评级相关材料 and 信息,不得正当干预评级机构的评级行为。评级机构要披露信用评级的评级方法和标准。评级方法主要包括地方政府债券评级的定义、信用评级等级划分及各等级的含义、主要的信用分析内容、信用风险评价的主要标准以及评级的流程、决策等。评级标准主要包括基本的评级观点和具体评价指标的衡量参考值,评级观点是对相关信用分析内容的看法,是评级机构独立意见的主要体现;指标参考值,主要包括相关指标的平均数和各种参考值。

金海年认为,地方政府信用级别应具有一定的预测性,应面向 5 至 10 年的未来风险状况,评估其债券到期的还本付息的能力,应能覆盖一个

完整的经济周期和政治周期。在评级方法和流程上,应收集足够长的历史时期的相关信息和数据,建立可靠的信息数据采集体系与标准,建立量化评价和定性评价相结合的级别确定方法。为保证地方政府信用级别具有横向可比性,应对各家评级机构不同的评级标准进行统一的一致性检验和可比性校准。^[6]

(四)完善地方债务风险评估机制

国外政府通常是设立债务风险评价指标警戒线(控制线),通过对债务指标的监测,将监测值与警戒线比较,分析债务风险的程度。通常监测指标包括:赤字率、负债率、债务率、新增债务率、债务依存度、偿债率、利息支付率和担保债务率等。债务指标警戒线的设立没有绝对统一的标准。在国家层面,《欧洲联盟条约》设定政府的赤字率与负债率控制线分别是 3% 和 60%,只是欧洲的经验性指标。在地方政府层面,由于各国或地区经济发展状况、财政收入、政府结构和统计口径的差异,债务风险警戒线的标准有较大差异。^[4]在我国,地方政府债务具有向中央政府可转移性的背景下,我国地方政府不存在如美国底特律那样的破产风险。但是,为了防止地方政府过度扩张债务,有学者认为,中央政府有必要为地方债券发行规模设置相应的控制线,其原则是,地方政府财力基本保证其到期债务的偿还,正常情况下不会发生违约风险。该学者通过压力测试分析认为,中央政府将地方政府债务率(债务规模/财政收入)控制在 55% 以内,地方政府债务一般情况下不会发生违约。^[22]国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》要求财政部根据各地区一般债务、专项债务、或有债务等情况,测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,评估各地区债务风险状况,对债务高风险地区进行风险预警。为防止道德风险,中央政府对地方债务实行不救助为原则。各级政府要制定应急处置预案,建立责任追究机制。

(五)完善地方债务限额管理机制

根据国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》,地方政府债务规模实行限额管理^[6],地方政府举债不得突破批准的限额。参照国际通行做法及中央国债管理办法,按照新《预算法》要求,我国对地方债务余额实行限额管理,这是规范地方债务管理的重要内容。在不突破债务风险控制指标

的前提下,全国地方债务限额由国务院根据国家宏观经济形势等因素确定;每年全国地方债务新增限额和总限额,由国务院报全国人民代表大会或全国人大常委会审批。分地区限额由财政部在国家权力机关批准的地方债务规模内根据各地区债务风险、财力状况等因素测算并报国务院批准。地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务,必须报本级权力机关批准。地方债务纳入预算内严格管控,能够有效地控制地方债务的野蛮生长。目前,我国应尽快在财政部设置专门的机构,统管地方债的发行和管理,各级地方政府财政部门应比照财政部设置相应的机构,对地方政府的各类债务包括隐性债务和或有债务统一监管,以便中央政府和地方人大掌握地方债务的真实情况。

注释:

- (1)《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》(2000年)第7条规定:“主合同有效而担保合同无效,债权人无过错的,担保人与债务人对主合同债权人的经济损失,承担连带赔偿责任。”
- (2)2015年8月27日,财政部部长楼继伟在向全国人大常委会作《国务院关于今年以来预算执行情况的报告》时表示,已下达3.2万亿元地方政府债券置换存量债务额度,全部覆盖今年到期的地方政府债务。
- (3)PPP(Public-Private-Partnership的缩写)模式,是指政府与私人组织之间,为了合作建设城市基础设施项目或提供某种公共产品,以特许权协议为基础,形成一种伙伴式的合作关系。这种模式将部分政府责任以特许权经营方式转移给企业,政府与企业之间建立“利益共享、风险共担和相互合作”的共同体关系,减轻了政府财政负担,也减少了企业的投资风险。
- (4)我国现行财政体制下,中央政府仍承担转移支付和隐性担保责任。
- (5)我国目前有9家具备国内债券市场评级资质的评级机构,其中有8家主要受发行人委托开展债券评级,还有一家主要受投资者委托开展债券评级,它们都是可以开展我国地方政府债券评级的评级机构。
- (6)2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过决议,确定2015年地方政府债务限额为16万亿元,首次明确了地方政府债务总限额。

参考文献:

[1]Geoffrey Ingham.The Nature of money [M].Polity

Press Ltd.,2004.

[2]贾洪文,胡琴.中央代发地方政府债券的理论分析与实践探讨——以2009年地方政府债券为例[J].甘肃行政学院学报,2009,(6).

[3]黄剑辉,王阁,徐晶.构建有效融资机制 化解地方政府债务风险[N].中国证券报,2014-04-08,(A12).

[4]刘昊.地方政府债务理论:国内外研究比较与国内研究展望[J].经济理论与经济管理,2013,(11).

[5]沈晓冰.城投债风险可控 前景依然可期[DB/OL].
<http://china.com.cn>,2011-08-31.

[6]金海年.系统解决地方债问题的四个关键步骤[N].中国证券报,2014-05-28,(A04).

[7]张苏,陈晓雨.规范地方债要改革金融财政制度[N].中国证券报,2013-08-07,(A04).

[8]陈伟.地方债务风险更加扩散化隐蔽化[N].中国证券报,2013-06-17,(A04).

[9]贾银萍.关注地方政府融资平台贷款风险[J].银行家,2009,(7).

[10]曾刚.不要妖魔化地方政府债务[N].中国证券报,2013-08-07,(A04).

[11]陈博.我国发行地方政府债券问题研究[DB/OL].
<http://www.doc88.com/p-389770571914.html>

[12]沈晓冰.地方债完全自主发行需多个前提[N].中国证券报,2011-10-28,(A05).

[13]曾金华.新举措将地方债管理与发行推进到新阶段[DB/OL].中国经济网,2015-10-01.

[14]张宇润.试论证券权利的性质及其规制路径[J].江淮论坛,2011,(1).

[15]冯兴元,李晓佳.地方政府负债问题与市政债券的规则[J].学术界,2013,(10).

[16]周小川.走出危机僵局需要设计新的激励机制[J].中国金融,2012,(18).

[17]Frederic S.Mishkin.The Economics of Money, Banking, and Financial Markets [M].Addison Wesley,2001.

[18]World Bank.Should Borrowing by the Public Sector Be Decentralised? [Z].Decentralisation Thematic Team Report,2004.

[19]杜仲霞.公共债务法律制度研究[D].2014年安徽大学法学博士学位论文.

[20]熊伟.地方债券制度中的政府间财政关系[J].新视野,2012,(3).

[21]杨勤宇,张天硕.地方政府债券信用评级制度构想[N].金融市场研究,2014,(11).

[22]李腊生,耿晓媛,郑杰.我国地方政府债务风险评估[N].统计研究,2013,(10).

(责任编辑 吴楠)