

直面地方政府财政破产

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月6日 曹思源

当商业欺诈成为行业潜规则时，劣币驱逐良币就会在市场上蔓延。

“破产”一词所表达的优胜劣汰、相反相成的哲学寓意，国人是在最近三十年逐步体会出来的。先前不知破产为何物，后来视破产为洪水猛兽；及至1986年12月2日，共和国第一部企业破产法在一波三折的“议会辩论”中火爆登场以来，人们渐渐发现它还真有不可替代的积极作用，终于见怪不怪了。不过现如今，在七万多家破产企业身旁，突然冒出一个“地方政府财政破产”问题，又难免有点少见多怪了。

一、地方政府财政破产探因

其实，地方政府财政破产案例，国外是早有公开报道。根据日兴花旗银行（Nikko Citigroup）信贷分析师的计算，日本地方政府借款数额巨大，其未偿还债务占日本国内生产总值（GDP）的比例高达34%，而英国和德国在这方面的比例仅为5%，美国也只有13%。美国纽约州政府曾多次濒临破产。在目前的金融危机中，纽约州政府又到了破产边缘。考察美国地方政府破产案件，并非隔岸观火。太平洋此岸亦有此火苗，只不过我们自己觉察较迟，但前些年国内媒体上也已经有些反映。

据权威研究报告显示，我国省级政府的直接负债可靠且保守的估计约为6000亿元，县（市）级地方政府的负债规模，据里昂信贷证券的估计，应为3万亿元左右。乡镇一级地方政府的负债每年以20%的速度增长，目前保守估计在1万亿以上。按照很多地方财政收入状况和“破产标准”，我国乡镇一级很多政府都早已破产。很多乡镇面对巨额债务甚至制定了“百年”还债计划。

地方当局在政府职能范围内，在还债能力限度内的举债是必要的，也是合理的。譬如某市财政节余财力平均每年只有1亿元，但城市基础设施改造建设的整体工程需要投资10亿元，才能一次性配套完工。其中城市道路下面必须预先埋设的给排水、供热、供气、通讯、电力管线等等系统工程，不可能分10年施工，每年挖一次路面。为此，该市政府一次举债9亿元投入城市基础设施建设，而后9年中逐年偿付债务及其利息；同时因投资环境改善带来社会经济效益还能享受税收增加的成果，实乃一大善举。

目前由财政部牵头起草的有关加强地方债务管理的方案，对地方政府举债的程序和范围有严格的规定。现在不少地方政府负债沉重的根本原因在于越出了政府职能范围，发生了角色错位，由市场经济的服务员，篡位充当市场经济的运动员。有的直接介入竞争性领域投资与民争利，投资失败便承担了大量本应由市场承担的风险，落得负债累累；有的不惜违规，以政府信誉作担保为企业向银行贷款提供方便，在市场风云变幻中“赔了夫人又折兵”，结果损失惨重脱不了干系。还有一些基层政府部门一边大肆举债，一边大吃大喝、铺张浪费。每到年关，宾馆酒店、施工供货单位的老

板就会拿着厚厚一沓“签单”，前往各“衙门”去催债，浩浩荡荡、络绎不绝、蔚为壮观。

二、执行破产程序六要点

俗话说欠债还钱，还不起债怎么办？破产。破产的含义并不复杂。债务人不能还债，客观上便处于破产状态。这里的债务人，既包括商人，也包括非商人；既包括自然人，也包括企业法人、事业法人、社团法人，也包括政府。凡是债务人还不起债，人们就可以说它实际上已经陷于破产。对于诸多破产事件该如何处理，则要依破产法的立法状况而论。我国现行破产法并没有涵盖企业之外的债务人，更没有制定“地方政府财政破产法”。而某些地方财政丧失偿债能力的现实问题却已摆在面前，不承认不行，躲也躲不过去，赖也赖不掉，只能积极变通，按破产程序处理，并在逐步总结实践经验的基础上，推动破产法的修改完善。根据破产制度共同原理和我国现实情况，地方政府财政破产程序可以简括为六项要点：

（一）破产原因：债务人（地方政府，下同）不能清偿到期债务，构成客观上的破产原因。债务人一旦停止偿付到期债务，即视为濒临破产；债务人否认自身濒临破产的有效行为只能是及时清偿到期债务。

（二）在出现破产原因的情况下，债务人、债权人均有权就债务人破产问题向债务人的上一级人民政府提出报告或投诉，由该上级人民政府负责召集债务人、债权人协商处理。

（三）地方政府破产本身属于地方财政破产，并不等于政府职能破产。任何地方不允许出现无政府状态。地方政府是否需要以及如何进行改组、改选的问题，只能根据宪法、选举法、政府组织法等处理。

（四）鉴于破产案件的客观基础是债务人失去偿债能力，因而地方政府破产后，破产债权人不可能得到100%的清偿，破产程序旨在使债务人尽最大可能履行偿债义务，最大限度地保护债权人、债务人的合法权益。

（五）地方政府财政破产程序的主要环节是，债务人拟出还债协议草案（含拍卖资产并以一定年限内的地方税收收入用于偿还债务等），经债权人会议表决通过。在执行还债协议之后，债务人未能清偿的债务宣告豁免，债权债务关系及时了结。

（六）为了使地方政府财政破产程序有相当的权威性，宜由国务院制定《关于地方政府财政破产程序的试行条例》，若干年后，在取得经验的基础上，提请全国人大常委会启动破产法修改程序，将地方政府财政破产程序纳入其中。

三、急需解决的五个问题

第一，利害权衡。由于我国目前的破产法并不涵盖政府机关，因此各级人民法院不可能在这方面执法。地方政府财政濒临破产时的破产程序，作为一种变通办法，性质上属于各方当事人（债权人、债务人）在法院外的自愿调解协商程序，基础是有关当事人对于破产程序成败的利害关系的权衡：各方当事人的合法权益尽可能得以实现，社会经济秩序得以维持，政府信誉得到保护。破产事件虽然不幸，合理的破产处理程序却能令人信服。如果没有破产程序或破产处理程序失败，债权人可能一分钱也拿不回去；地方政府作为濒临破产、赖账不还的债务人威信扫地，地方投资环境恶

化、恶名远播，当地人民物质生活和精神文化都将损失惨重。

第二，要让廉价政府生存下去。按照各国破产法的共同原理，一个人破产了，其高消费要受到限制，高档消费品（豪宅、汽车等）要拍卖用以还债；但生活必需品（诸如御寒的棉衣等）不能拍卖，破产程序不能剥夺破产债务人最低限度的生存资料。同理，地方政府财政破产了，地方政府还要生存下去，还要工作下去。不过破产后的地方政府不仅要廉政，而且还必须廉价。除了警察处理紧急公务需要保留少量公车外，80%以上的公车应当拍卖抵债；政府办公当然还需要办公室，但若原先是花园式、宾馆式的办公楼，那毫无疑问要拍卖还债，可以去租用廉价的旅社或收购因有乔迁之喜而腾空的旧居民楼或旧厂房、旧校舍。这样既不扰民，又能大幅度节省办公经费，挤出钱来还债。破产之灾也许有助于逼出一个廉价政府。当年陕甘宁边区政府可以在延安窑洞里办公，并取得革命工作的胜利；今天破产还债的地方政府为什么不可以廉价的房子里办公并改善经济状况？

第三，要解决中央与地方的财权、事权不相匹配的问题。我国已经实行分税制，各级财政分灶吃饭，各级债务由本级财政偿还，上级政府不替下级政府还债，也不能为下级政府的债务担保。各级财政各负其责的方向是对的，但要有一个逻辑前提，就是各级政府的财权与事权应当相匹配。从全国来看，地方政府享有财权30%，而其承担的各项事务则占70%。钱少事多，让地方政府很为难，不得不多头抓钱：一是“跑部钱进”，向中央职能部门要钱，这有违分税制的初衷；二是变着法子提高地方税费收入，譬如垄断土地交易，人为割裂城乡房地产市场，蓄意推高房地产价格，造成当今社会一大流弊；其三便是超出偿付能力十倍、百倍地负债，闹得破产之声不绝于耳若要釜底抽薪、根治弊端，亦需多管齐下。办法之一就是分税制改革继续往前走，对中央和地方的财权、事权进行科学划分。

第四，地方财政破产警报器应当装在哪里？任何破产案件都分前后两个阶段：破产事实（债务人失去偿债能力，还不起债）发生在前；承认破产，按破产程序清理债权债务在后。如果能设立一个破产预警装置，在前一阶段出现破产苗头的时候就发出警报、采取对策，可以减少破产事件。全国近3千个县级政府、4万多个乡镇政府都靠中央政府拉警报肯定不行。警报器装在地方各级人民代表大会及其常务委员会最合适。地方各级人大本身就有监督和审批本级政府财政的职责，只不过由于种种原因，这项职责过去履行得很不理想，今后要改进，尤其要加强对地方政府债务的公开监督。

冰冻三尺非一日之寒，一个地方政府债务超负荷以致濒临破产，并非一朝一夕形成。张市长上任后发生的破产事件可能是其前任李市长欠下的巨额债务所致，上一届市人大如果监管到位，就可能及时发现、及时采取措施、防患于未然；至少能分清责任，有利于总结教训，有利于下次选举人民代表、选举市长时心中有数。

第五，以破产制度促进相关条件的成熟。无论企业破产制度还是地方财政破产制度，都要求债权人、债务人具有较强的风险意识。在社会没有破产制度，还不起债就不了了之的情况下，风险意识从何谈起？二十多年来，正是在企业破产法实施中，我国企业的风险意识大大增强。同样的道理，误以为地方财政无论如何也破不了产，便导致政府不怕债台高筑，公民们对于政府还不起债没有任何警惕性。此类糊涂落后、误国误民的观念只有在地方政府破产的钟声才能惊醒。

破产制度动真格的积极意义，恰恰在于刺激一系列预防破产制度的产生，诸如地方财政收支的公开化与规范化、社会信用体系的建立与健全等等，均在其列。

生活之树常青，理论是灰色的，而新时代的立法往往落后于新型案件的发生。地方政府破产问题的讨论，本身就是一颗积极思维的信号弹。某些地方政府财政濒临破产的现实既已出现，并在世界金融危机的后续风波中很可能较为频繁地出现，我们就应当争取主动、抓住时机，探索和积累实施相关破产程序的经验，促进相关领域的法制建设和更多领域的深化改革。历史往往就是在撞击和反射中前进的。

文章来源：上海经济 （责任编辑： x1）