



热门文章

用多元线性

间借贷利率

何加强会计

如何处理银行

国外汇储备

章

章

品市场竞争

业银行走混

国存款保险

国创业板市

华夏并购案

[2010年1月]关于发行地方债成为地方财政收入来源新渠道的思考

【字体 大 中 小】

作者: [何 伟 陈欣欣] 来源: [本站] 浏览:

根据我国《预算法》第28条规定:“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”。因此,到目前为止,地方在我国基本上还是一片空白。而经济危机来临,为地方政府能有力支持中央经济刺激计划,同意代替地方政府发行2000亿元地方债。但,缘何国家要选择发行地方债券作为地方政府融同时又是以代理形式出现?那么,地方政府应不应该发行地方债促进经济发展,这是本文要

一、“反危机”政策背景下的地方债发行

当前,由美国次贷危机引发的国际金融危机尚未见底,对我国经济的负面影响日益加深,外减、产品积压、产能过剩、农民工就业等问题紧迫,2009年将是我国近年来经济发展异常困难年,财政收支紧张的状况十分突出。为扩大内需,保持经济平稳较快发展,2009年中央政府的财政政策,通过发行国债较大规模增加政府公共投资。为调动各方面积极性并明确中央和任,地方政府需相应安排配套资金,同时根据实际情况扩大本级政府投资。

由于经济增长下滑,加上实施结构性减税,今年地方财政收入增幅将较大幅度下降,同时“民生等各项支出压力陡增,中央投资配套资金及扩大本级政府投资所需资金难以通过经常性排,需要举借债务筹集。而发行地方政府债券是地方政府筹措资金比较规范的途径。因此,省级政府适当发行地方政府债券以应对国际金融危机,扩大内需,保持经济增长。

二、地方财政收支现状

(一)矛盾:规模不断扩大的支出与来源渠道狭窄的收入

改革开放以来,随着经济体制的改革和社会改革的不断深化,国家在推进市场化的过程中,地方管理的事权下放,因而,地方政府在此进程中,承担着提供基础设施建设、科教文卫、全、医疗、社会保障、交通运输、工商金融服务等繁重的经济任务。与此同时,我国在宏观上长期以来采取积极的财政政策,地方政府在贯彻落实中央的宏观调控政策方面,扮演着越的角色,而由此带来的是地方政府财政支出规模的迅速膨胀和财政压力的迅速增大(见表1)

表1 中央和地方财政支出及比重

数据来源:《中国统计年鉴2008》

表2 中央和地方财政收入及比重

数据来源:《中国统计年鉴2008》

随着改革开放的进一步推进,在计划经济向市场经济的转变以及中央政府集权向地方分权的中央政府越来越多的承担了繁重的政治经济任务,财政支出的规模基本保持在总体比重70%是2007年已经达到了77%的高度,然而对应的是中央政府支出比重的不断减小。但与之不相在1994年的税收体制改革和1997年分税制财政体制改革后,财权随着事权的下放而是逆向上的收入占到财政总收入的比重均保持在50%-55%,同比之下,地方政府的所占比重只有45%-52),而在1994年以前,地方政府的收入比重却在66%-85%。

表1与表2的数据显示,近年来我国的财政中所存在的问题是地方政府的财政支出与财政收入配,占比总收入30%的财政收入却支撑着占比总支出70%的财政支出。捉襟见肘的收入和迅速出,二者之间的矛盾日渐增大,这导致地方政府财力拮据,财政收支缺口日益扩大。在此次中,为支持中央经济刺激计划,地方政府需拿出相应的项目资金,这对于本已相当困难的地其压力可想而知,因而地方政府申请发行地方债以筹措资金也是在情理之中。

(二)探源:地方收入来源受限的原因

1. 不合理的税收体制

国务院于1993年发布了《关于实行分税制财政管理体制的规定》,决定自1994年1月起,对各省、直辖市和计划单列市全面推行“分税制”的分级财政管理体制。配合“分税制”财政体制改革,我国建国以来规模最大的税收体制改革全面启动。改革的基本原则是“统一税法、负、简化税制和合理分权”。实行税权集中于中央,征收和管理工作通过构建国税、地税两,由中央和地方分别承担。改革之后的税收体制,在权利划分上没有给予地方政府更多的时在税收收入划分上,中央几乎占尽了收入较大的税种,如增值税、消费税、车辆购置税、铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税、所得税等;而地方政府只获得了收入相对稳定、数额较大的营业税之外,其他税种都是零星小税,收入极其有限。

2. 地方财政收入渠道狭窄

从受益原则理论来分析地方财政收入来源,则将其划分为:第一,服务使用费;第二,受益税;第三,一般性税收(例如营业税);第四,上级政府的转移支付。基于此种理论,地方财政收入主要来源是公共收费、地方税、转移支付等,而其中,在管理制度完善的情况下,公共收费和税收是比较有限的,当上级转移支付不能弥补支出缺口时,地方政府也可以通过其他方式来筹措资金,如举借债务、销售资产(在中国主要是依靠土地租售和矿产资源出售)等。借此分析,我国现行的管理体制下,地方财政收入来源单一、结构简单,缺乏稳固的财源作为促发经济的基础。很多地方政府过分的依赖土地租售和矿产资源买卖,或是几个大公司、企业的税收,形成了缺乏弹性的单一税源。同时,我国的《预算法》是不允许地方政府举债,这相当于从完整的财政收入结构中又减少了一个能够有效弥补支出缺口的渠道。另外,我国地方政府用预算外收入补齐支出差额,而其预算外收入中行政收费占比较大,但与此同时,在预算外支出中,行政费用仅2006年就占比总额的71%。这显然,行政收费同样无法有效弥补地方政府财政支出缺口,更不用说来支持今年4万亿经济刺激计划。

在地方政府财力有限的情况下,地方除了依赖中央加大转移支付,只能获得中央政府的转贷外国贷款或从国家开发银行贷款中取得资金。另外,在中央政府发行的国债中,很多时候都要拿出一部分转贷给地方政府用于地方的基础设施建设,即中央政府代地方发行债券进行融资,如2001年和2002年地方政府的国债转贷资金为400亿元和200亿元。从某种程度上说,这就是中央政府部门在替地方政府发行债务,只是承担的名号是中央而已。

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...

The WORLD MONEY SHOW Utilizing the Global Investment Community

WOMEN'S SHOW 1st MONTH

insights... investment biography discover

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell

Meet face-to-face with top investment experts

Acquire a global market perspective

Discover profitable investment insights...

The WORLD MONEY SHOW Utilizing the Global Investment Community

WOMEN'S SHOW 1st MONTH

insights... investment biography discover

(三) 隐忧: 地方“自筹资金”弥补缺口

由于现行财政分税体制不合理, 以及地方政府财政收入来源单一、结构简单, 且地方政府无过多权利通过合理渠道弥补财政支出与收入差额, 直接导致了正常资金来源渠道过于狭窄, 致使收支矛盾日益突出。与此同时, 带来的是严重的地方政府“非预算”问题。从表3中可以看出, 地方财政非预算资金占地方财力的比重较高, 几乎三分之一的地方财力是非预算资金收入, 而预算外资金的来源主要是地方的各种名目的收费和出卖地理资源所得。其中, “卖地生财”是地方政府的惯用伎俩, 其卖地所得也是数额巨大; 另外, 仅在2006年, 预算外收入中行政管理收入就高达4216.8亿元, 占总收入6407.88亿元的65.8%。

表3 中央和地方预算外资金收支及比重

数据来源: 《中国统计年鉴2007》

地方政府在财政收入日渐难以应对迅速膨胀的支出时, 主要通过乱收费、出卖资源和土地来获得资金, 而这不免会带来资源利用效率低下和土地出让所引起的尖锐社会矛盾的隐忧。与此同时, 地方政府为了获得更多的资金, 还通过各种非正常手段获得经济发展所需的资金。由于地方政府长期面临项目建设资金不足的问题, 在不能发行市政债券情况下, 地方政府创新了一种融资方式——创造地方政府自己的融资平台, 加强“银政合作”。这些融资平台名为“城投公司”、“高速公路公司”等地方国企, 实为地方政府融资平台, 在合法外衣下, 依赖地方政府信用的隐性担保, 银行的大量信贷资金变相投入了地方政府怀抱。“银政合作”大大助推了政府的投资冲动, 并隐含着巨大信贷风险, 尽管此种合作方式在2006年遭遇银监会等部委叫停, 但迄今仍“方兴未艾”, 这为地方经济发展带来巨大隐忧。

三、地方政府发债的必要性

(一) 理论支持

西方财政分权理论认为, 从财政分权的合理性和有效性视角出发, 公共产品的受益范围确定其供给成本的辖区范围, 能使成本分担地理边界与受益范围大体一致, 从而可以确保公共产品的有效供给, 即地方政府提供地方公共品比中央政府更加有效率。因而, 地方财政作为本辖区公共物品提供者以及在执行资源配置职能方面具有相对优势, 而在稳定经济和收入再分配方面具有相对劣势。另外, 从最佳规模经济和收益原则来看, 由地方政府提供地方公共品也是一种富有效率的安排, 而在这种角度上, 就要求公共财政框架下的合理财政体制选择必须以分权为特征, 这客观上要求地方财政作用的发挥必须以充足的财政资源做基础, 当财政收入不能满足公共品供给时(主要是资本性公共品), 可以通过举借债务、销售资产等方式筹措资金, 进行地方经济建设。因此, 这类资本性地方公共品一般要通过举债的方式来融资。同时, 这类资本性地方公共品在投入和产出上的时间不一致性, 若是完全让当期纳税人承担成本支出, 是有碍于公平原则。无疑, 举债就是将这类公共品的成本在各代人之间公平、合理分担的一个有效工具。因此, 地方政府拥有部分独立的举债权同税收一样, 都是规范分税制下地方政府应有的财权之一。由此看来, 从理论上讲地方政府举债促进经济社会发展是可行的也是必要的。

(二) 基于经济发展需要的分析

我国的《预算法》虽没有赋予地方政府发债权, 但是也没有严格明确界定其举债权利。其中, 规定地方政府预算不列赤字, 但实际上, 我国地方政府一直存在着或多或少的地方债务。另外, 我国国债中有很大一部分是国债转贷给地方使用, 这也从某种角度上来看, 地方政府举债是合理可行的, 也是实际经济发展之需要。

我国是一个具有很强的财政联邦制色彩的国家。就目前我国分级财政体制下, 地方政府收入机制不健全, 有限的地方税收和中央财政转移支付难以满足地方公共品的供给要求, 导致地方财政收支矛盾日益突出。而在积极财政政策以及地方政府“经济成果”反映政绩的认同背景下, 严重扭曲了地方政府的为行为。因此, 在利用公共财政和财政分权理论, 以及国外实践和我国的实际国情基础上来看, 赋予地方政府公债融资权是有其合理性、有效性及其内在的规定性。

另外, 近年来, 中央政府通过积极财政政策及相关的制度安排实现了大幅度提高直接配置经济资源的同时, 也产生了一系列明显的负面效应。由于地方政府在提供公共服务方面, 具有信息、“以足投票”以及责任性等多个方面显而易见的优势, 因此, 地方政府相对于中央政府能更有效的进行资源配置, 为地方提供更好的公共服务。所以, 应该在改革现行财税体制的情况下, 实施中央与地方共同发债的制度安排, 赋予地方一定的发债权, 这既能保证经济的高速增长, 又能加快市场化改革, 实现经济增长与市场化进程的双重目标。

四、对于地方政府发债的几点建议

针对于我国目前的经济发展和财政收支状况, 允许地方政府发行债券获取收入已是越来越必要。这不仅仅是缓解当前地方项目配套资金困难的短期之举, 而是从长远来看, 地方政府发行债券获取收入的方式有利于深化财政体制改革, 完善分税制, 实现事权与财权相统一; 有利于规范现有地方政府举债行为, 使地方政府隐性债务显性化, 有效化解地方政府债务风险, 缓解地方财政困局; 有利于加快地方基础设施建设和社会发展; 有利于丰富证券市场投资工具, 弥补证券市场的结构缺陷, 完善我国资本市场。因此, 对于地方政府发行债务有以下几点建议:

(一) 突破法律瓶颈

我国法律明确规定地方政府无权发行债券, 但实际上, 此规定已名存实亡, 更由于其而导致了地方政府债务活动的暗箱操作, 因此, 这一条款显然不符合当今中国经济发展的需要, 有关部门应考虑修订《预算法》中这一条款, 赋予地方政府发债权利, 并完善地方公债立法。就目前来看, 地方政府发债应限于省级较为合适, 地方公债的发行应经过中央审批, 规模和用途要受到中央的严格控制。地方发行公债在短期内, 应该采取地方申请、中央审批与代理发行的模式; 在中长期, 实现地方自行发行, 中央监督与管理的模式。

(二) 进行税收改革

尽快完善分税制财政管理体制, 重新确定中央与地方的税收分成比例。要结合我国幅员辽阔和经济发展不平衡的差异, 合理确定不同的税种入库比例, 逐步建立与经济发展相适应的中央与地方的税收分享比例, 增强税收调节经济的透明度, 并适度提高税收增量分成中留给地方的比例, 以确保地方政府行使公共管理事权有比较充裕的公共财力保障, 逐步解决地方财政收入与支出发展不科学和不平衡等问题。

(三) 完善监督体系

允许地方发债具有革命性的意义, 但其存在的潜在风险也是不容忽视的。资金用途的改变和偿还能力的单薄是很多反对地方政府发债的专家学者的缘由所在, 这在我国地方政府行为中并不鲜见。虽然中央对此次发债所募集资金做出了明确规定, 只能用于配套工程和民生项目, 不得用于经常性支出, 但是这种规定边界不清, 约束力不强。我国对地方政府官员的考评制度还没有一个完善的体制, 制度不严明, 监督也不到位, 这难免不会出现地方官员大力上马“形象工程”、“政绩工程”, 在追求经济增长上“多拉快上”出现大量“半拉子”工程。因此, 在允许地方政府发行公债的前提下, 严格控制发行规模和资金用途, 防止地方政府过度依赖地方债, 只顾发债不顾偿还的现象发生。同时, 建立地方公债的风险监控和评价制度, 通过地方公债的发行审批、地方信用级次评估和风险监测等措施, 对地方公债规模及风险进行制和防范, 确保地方财政运行安全。

参考文献:

- [1] 严宏宇, 罗静 关于中国地方政府是否应具有发债权的文献综述 [J] 中南财经政法大学研究生学报 2007(3): 21
- [2] 樊丽明等 中国地方债务管理研究 [M] 北京: 经济科学出版社 2006
- [3] 李祥云, 毛晖 2005中国地方财政发展研究报告 [M] 北京: 中国财政经济出版社 2006
- [4] 贾康 关于发展中国地方政府公债融资的研究 [J] 经济社会体制比较 2002(5): 42-45

评一评

正在读取...



笔名:



评论:

发表评论

重写评论

[评论将在5分钟内被审核, 请耐心等待]

【注】 发表评论必需遵守以下条例:

- 尊重网上道德, 遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款