

政府间财政关系视角下的 地方债法律规制路径

陈怡西

(西南政法大学经济法学院 重庆 401120)

【摘要】 本文通过考察我国政府间财政关系的制度变迁规律,分析了地方政府发行债券所面临的法制障碍,以构建和完善相关法律制度,使地方政府发行债券的制度安排走上法律规制的轨道。

【关键词】 地方政府 债券 法律规制

一、引言

在我国既有的财政分权体制下,地方政府虽然承担着大量的资源配置职能,但是地方财政收入却极其有限,地方政府发行债券,是缓解地方财政压力的一项重要手段。然而无论是1998~2004年期间的国债转贷地方政府融资模式,还是2009年的中央代发地方政府债券模式,抑或是2011年的地方政府自行发债试点模式,都是政府进行的一项制度尝试。这类制度尝试的共同特征在于,受制于我国现行政府间财政关系,财政收支划分和转移支付均由国务院单方面决定和调整,地方政府无法成为独立的财政主体、无法独立对外承担债务。因此这三类制度都由中央控制发债规模,且由中央承担最后偿还责任。这种以国家政策支持为保障,以渐进式试点为实践而达成中央政府与地方政府相博弈的短期制度均衡的做法,无法解决法律制度缺失所造成的法律功能低效和长期制度失衡的问题,强烈的法律规避色彩不能代表地方政府发行债券法律规制的发展方向。本文通过考察我国政府间财政关系的发展现状,剖析地方政府发行债券所面临的法制障碍,有助于地方政府发行债券的制度建设走上法律规制的轨道。

二、我国政府间财政关系的发展现状

在我国宪法和法律没有明确规定政府间财政关系的情况下,1994年的分税制改革奠定了我国目前施行的政府间财政关系的基础。其重要思想是在事权划分的基础上划分中央和地方的财政收入:中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需要的经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出;地方财政则主要承担本地区政府机关运转所需的经费,以及本地区经济事业发展所需要的支出。而与此相对应,全国的税收划分为中央税、地方税以及中央和地方共享税三种类别。税收的调整保证了中央政府的收入,使中央拥有充足的财力来行使事权,进一步巩固了中央作为宏观调控主体的地位。然而地方政府的财力却没有得到充分保证。同时,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,不列赤字。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。”可见,地方政府既无法完全依靠中央政府转移支付来解决资金短缺的问题,也无法通过开征地方性税种或者发行债券的方式来解决资金不足的问题。考察我国多个省、自治区、直辖市历年财政收支状况,可以发现地方政府的财政收入同当年必须完成的地方性事务所需资金呈现出失衡的常态,基本上处于财政支出大于财政收入的格局,形成了地方政府债务不断累积、财政状况恶性循环的状态。

为了弥补地方财政的长期支出缺口,地方政府采取了一系列非规范化融资模式,包括筹集预算外资金和建立地方政府融资平台等。预算外资金是地方政府委托相关职能机构,履行或代行政府职能,依据相关法律法规而收取的未纳入财政预算管理的各类财政性资金。我国地方财政的预算外资金管理实行“收支两条线”模式,以预算外资金弥补预算内资金缺口已经成为地方财政的常规做法。以国有土地转让金为例,其收入在2007年以前已经成为地方财政预算外收入中最主要的来源,占一些地方财政预算外收入的60%以上。地方财政对土地转让收益具有高度依赖性,该类资金的长期募集不仅直接影响了房地产市场的良性运行,也不利于地方经济的健康发展。

地方政府融资平台是由地方政府相关机构通过财政拨款或者注入土地、股权等资产设立,承担政府公益性项目融资功能并拥有独立法人资格的经济实体。地方政府融资平台通过开展间接商业贷款和发行“准市政债券”等方式为地方财政融资,以实现银行资金、政府信用和市场力量优势三结合。但是受制于法制建设总体滞后,地方政府融资平台普遍存在投资管理主体不清、公司治理机制不规范、风险分担机制不健全等诸多问题,可能会引发地方债务风险并进而最终酿成财政风险。

三、不合理的政府间财权制度安排对地方政府发行债券带来的障碍

1. 我国宪法和法律没有明确划分中央政府与地方政府的财权界限,导致政府间财政关系易受政策调整的影响而处于不稳定状态。目前我国财政收支划分的依据是国务院1993年制定的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》和2001年制定的《所得税收入分配改革方案》。这类规范性文件既不是法律也不是行政法规,其本身就具有强烈的非稳定性因素,不仅违背了《立法法》第8条中“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度只能由法律规制”的规定,而且赋予了国务院单方面决定中央和地方政府财政关系调整的权力,从根本上剥夺了地方政府独立的财政主体地位,使地方政府在法律上无需为其债务承担责任。

如果地方政府迫于严重的财政压力,直接面向市场发行债券,在我国“稳定压倒一切”的现实环境下,容易引发地方政府道德风险,即地方政府的一切债务都是中央政府的“或有债务”,中央政府承担着为地方政府最后清偿债务的潜在义务。在市场经济条件下,只有重塑政府间财政关系,从法律上赋予地方政府独立的财政主体地位,才能让地方政府发行债券走上法律规制的轨道。

2. 地方政府筹集预算外资金和建立地方政府融资平台等融资模式是规避法律管制的产物,对地方政府发行债券这一正式制度的建立产生了“路径依赖”的影响。路径依赖是指“人们过去的选择决定了他们现在可能的选择”,一旦进入某种路径,就会被长期锁定在这一路径上,即使还存在其他更加有效的路径,由于存在转换成本,也只好锁定在已经被历史上的无论“好”或者“坏”的事件所引导的路径上。地方政府通过非正式制度轻易获取财政收入之后,为实现自身利益最大化,在路径依赖的作用下,滋生不断扩大筹资规模的冲动,导致债务包袱恶性循环。

根据制度变迁理论,一旦路径依赖形成以后,制度变迁就会受到不完全市场、交易费用、利益需要等因素的影响,利益集团基于对现存路径的强烈需求而力求巩固现有制度,对新的路径采取不合作的态度,即使新的制度比现行制度更有效率。因此有必要完善地方政府融资法律监管,规范地方政府非规范化融资行为,使制度变迁走向正确的轨道。

四、地方政府发行债券的法律制度构建

地方政府发行债券应当将“经济公平”与“经济效率”注入法制的内核,为法律制度的构建作出理论指导。

首先,经济公平要求明确地方政府发行债券的责任边界。无论是财政部代发债券相关政策还是自行发债试点办法均规定以国家财政为地方政府债务作担保,而中央政府的兜底责任意味着全体纳税人要为某个地方政府的债务买单,违反整体经济公平。只有通过政府间财政关系改革,让地方政府成为独立的产权主体和责任主体,才能使其有效地受制于债务约束,避免道德风险。“风险自担、责任自负”的理念方能体现社

会公平。此外,经济公平要求在地方政府发行债券的监督体制中引入更为宽广的社会视角:监督借债者的不单是政府本身,还应包括信用评级、审计、律师等众多中介机构、社会团体,以杜绝地方政府的设租行为,保证专款专用,实现公众对地方公益项目的社会监督与福利共享。

其次,经济效率要求通过法制保障赋予地方政府独立财权,加强地方政府之间的竞争。地方政府之间的竞争所产生的结果优于一个中央集权制政府机构所提供的结果。“竞争性联邦制使公民们大权在握,并在公共政策中培育出公民们真正想要的那些创新来。这不过是应用了竞争所具有的权势抑制手段,这种手段促使政府为吸引公民和投资者而投入信息成本和交易成本。”地方政府债券的投入领域和使用方式将吸引公民关注本地区公共产品建设,增加公民对培育地方经济发展的兴趣,从而降低政府的委托代理风险,减少市场发展的交易费用、提高市场经济效率。

1. 建立有效的监管机制。一些西方国家根据自身国情,对地方政府发行债券制定了有效的准入制度,达到了风险控制的目的。日本地方政府发行债券采用地方公债计划与协议审批制度相结合的较为严格的审核制。美国、法国等国家则采用地方自主决策,地方政府不需中央政府批准即可自主发行地方政府债券。在我国,按照目前的试点办法,应当由国务院批准地方政府发行债券的资格和额度,最后由财政部代办还本付息。我国实行这种严格准入制度的问题在于,不仅缺乏中央政府对地方政府的预算控制环节,债券发行额度无法完全满足地方政府的需要,而且代办还本付息的方式也使得地方政府的债务风险大量转移给中央政府。因此,这种严格准入制度的实施效果并不理想。

根据我国的现实情况来看,虽然地方政府债券也是一种证券,但是由于它与国家财政投融资体制高度相关,仅仅纳入证券监管机构的管辖范围可能会出现监管不力的情形,因此建议在国务院下设专门的地方政府债券管理机构作为监管主体,具体负责拟定法律法规、规范工作程序、审批债券发行资格、加强防腐监督等工作。首先,地方权力机构是地方政府发行债券的审查和监督机构,地方人民代表大会应当根据本地区的预算和财政收支情况审查地方政府债券发行规模、使用方向和还债能力等。其次,国务院下设的地方政府债券管理机构,应当在地方人民代表大会批准的地方政府发行债券的额度和使用方向等基础上,根据当年国家宏观经济调控的总体要求、国家财政风险总体评估以及对地方政府发行债券的能力和实际需要的综合分析,最终审批地方政府的发行权。

2. 建立信用风险管理体系。美国地方政府发行债券以信息披露制度、信用评级制度和债券保险制度为内容的信用风险管理“三驾马车”的基本框架值得我们借鉴。

首先,充分的信息是市场的润滑剂,地方政府发行债券的信息披露不仅关系到投资者的利益,也关系到当地纳税人的利益。哈耶克曾说过:“资源的配置都是特定决策的结果,而人

民做出的任何决策都基于给定的信息。”但是,由于我国地方政府存在各类预算外收入,财政状况的透明度很低,地方政府与投资者、纳税人之间存在严重的信息不对称关系。因此,应当要求地方政府定期向地方政府债券管理机构和公众披露债务资金的使用与偿还状况,自觉接受公众的质询与监督,确保公众的知情权与监督权。

其次,信用评级是投资者步入证券市场后,为减少信息不对称和系统风险所必需的一支“经济拐杖”。信用评级机构具有公正独立性,发布的评级信息是特定的信用信息,其对地方政府偿还债务本息的能力和意愿的评价,可以为地方政府债券在市场上的流通和价格提供重要的参考依据,起到社会监督作用。但是我国现有的信用评级机构存在着数量多、规模小、实力弱、评级结果权威性不足、行政干预过多等问题。如何建立一个有效的信用评级制度为地方政府发行债券保驾护航是一个亟待解决的问题。

最后,应当将债券保险制度和偿债基金制度引入地方政府发行债券的风险管理中。债券保险制度既可以提高债券的清偿保障和信用等级,也可以赋予地方政府债券与其他证券品种同等的市场属性,加强其流通性和交易能力。但是保险公司承担的是出险概率小、容易获得信息的信息,而市场不容易解决的、容易造成较大影响的风险仍然应当由地方政府自行化解。如果地方政府为实现政绩,不断追求短期利益、盲目扩建项目以至于出现决策失误等情况,造成的损失往往不可估量,巨额的财政负担可能会造成地方政府破产。建立偿债基金制度,将地方政府的年度财政收支结余、融资项目投资额及其收益按一定比例划转、存放于国务院下设的地方政府债券管理机构,单独设立账户统一管理,对地方政府债券的偿还予以保障和监督。

五、地方政府发行债券的立法建议

在我国现行政府间财政关系下,中央政府既不可能完全禁止也不可能完全放开地方政府发行债券。无论是国债转贷地方政府融资、还是中央代发地方政府债券,或者是开辟地方政府自行发债试点,都是中央政府基于现实必然需求和总体风险控制而采取的过渡和变通手段。只有将政府间财政关系纳入法律的范畴,使地方政府成为独立的财政主体,才能为地方政府发行债券扫清制度障碍。

就政府间财政关系而言,制定《政府间财政关系法》和修改《预算法》具有必要性和紧迫性。我国财政收支是通过国家预算平衡的,财政赤字通常表现为预算执行结果大于收入的差额。现代经济理论认为,在社会总需求小于社会总供给的情况下,财政赤字可以把居民暂时不使用的资金转变为政府资金使用出去,弥补总需求缺口,达到刺激经济的目的。由此可见,《预算法》规定“不列赤字”、“不得发行地方政府债券”是不符合经济运行规律,也不符合地方政府日益高涨的巨额债务的现实情况。通过修改《预算法》,应当明确地方各级政府预算按照量入为出、收支平衡的原则进行编制,地方政府可以发行

债券并纳入预算管理。

《政府间财政关系法》包括财政收支划分和财政转移支付两个方面的内容。财政收支划分制度是处理中央政府与地方政府、各级地方政府之间的分配关系,确立各级财政收支范围和管理权限的重要制度。通过严格的立法程序,制定财政收支划分的法律法规,包括财政级次划分、财政收支分类、财政支出划分和财政收入划分等制度,有利于理顺政权组织结构的内部关系,规范政府之间的财政收支分配关系。

财政转移支付制度属于再分配范畴,是中央政府协调区域发展的重要手段,主要表现为中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的资金下拨,也可能表现为发达地方政府对贫困地方政府的资金援助。只有改善我国财政转移支付制度结构不合理、法律制度不完善、监督制约机制缺乏等问题,明确财政转移支付的范围与功能,才能在此基础上规定地方政府发行债券的条件、资金用途、信息公开等事项,使债权人能够准确评估地方政府债券的风险,真正实现债券的市场流动。

地方政府发行债券本身也可能产生系统性风险,立法机关有必要专门为此做出法律规范,单独制定地方政府发行债券的特别法规和实施细则。为进一步规范、指导2011年地方政府自行发债试点,经国务院批准,财政部专门制定了《2011年地方政府自行发债试点办法》。该办法通过对试点自行发债的额度、种类、承销方式、利率基准、定价机制作出限定,对发行、核算的程序化管理、偿债保障机制、信息披露、发行报送监管作出原则性要求,有效规范和指导了试点地区的制度实践。然而要进一步完善立法,还应当试点办法的基础上,充分剖析、评价现行法规政策对地方政府发行债券的作用,制定单行的法律法规,具体内容包括:一是对发行问题作出规定,明确发行的主体、程序、种类和方式等;二是对使用范围作出限制,明确债券资金的支出方向,保障用于当地公共产品建设的需要;三是加强监督管理,明确监督的主体、内容、程序,建立相关惩罚机制;四是对偿还方式作出规范,理清中央政府与地方政府的责任界限,采用科学的方式保证地方政府到期债务的及时清偿。

【注】本文系2011年西南政法大学研究生科研创新计划资助项目“地方政府发行债券法治化研究——基于广东省政府自行发债的实证分析”(项目编号:2011XZYJS002)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 王红建.地方公债、财政分权与宪政的实现.河南社会科学,2009,2
2. 道格拉斯·C.诺思著.陈郁,罗华平译.经济史中的结构与变迁.上海:上海三联书店,1991
3. 哈耶克著.贾湛等译.个人主义与经济秩序.北京:北京经济学院出版社,1989
4. 曼昆著.梁小民,梁铨译.经济学原理:宏观经济学分册.北京:北京大学出版社,2009