

地方债务管理问题的成因与出路

晏俊(高级经济师)

【摘要】 地方政府债务管理问题一直是学术界关注的热点,我国地方政府债务的形成有其特定的原因。本文主要研究我国地方政府债务管理,对其成因进行分析,同时在构建我国地方政府债务的财政环境、外部环境和管理体系方面提出完善我国地方政府债务管理的对策建议。

【关键词】 地方政府债务; 风险管理; 偿债准备金

【中图分类号】 F810

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)17-0074-5

2011年国家审计署开始清查地方政府债务,最新经过全国人大审议的结果为国家审计署2013年32号公告公布,这一结果是国务院组织全国审计机关5.44万名审计人员于2013年8~9月,耗时两个月按照“见人、见账、见物、逐笔、逐项审核”原则逐步审计出来,结果显示:截至2013年6月末,全国各级政府债务余额高达302749.7亿元,其中政府负有偿还责任的债务为206988.65亿元,包括地方政府负有偿还责任的债务108859.17亿元;负有担保责任的债务29256.49亿元,其中政府负有担保责任的债务为26655.77亿元;可能承担一定救助责任的债务66504.56亿元,其中政府可能承担一定救助责任的债务为29256.49亿元。2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将加强地方政府债务风险管理作为深化财税体制改革的重要内容,明确提出要建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

2014年9月国务院办公厅下发了《国务院关于加强地方政府债务性管理的意见》(国发[2014]43号)进一步对加强地方债务管理,促进国民经济持续健康发展提出了纲领性的要求、原则和具体的实施意见。2014年,新《预算法》第三十五条针对地方政府发债管理做了专门规定,有限放开地方政府举债权,由国务院批注,在发债主体及资金用途方面也有限制。截至2014年底,全国各级地方政府的投融资平台公司数量达3000多家,其中70%以上为县区级平台公司。2015年8月26日的二十一世纪经济报道《地发债设“天花板”:存量债务将纳入限额管理》一文中报道,8月24日,国务院向全国人大常委会提交了关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案。这一举措标志着我国正式启动对地方政府债务的限额管理,同时也释放出进一步严控地方政府债务风险的积极信号。地方政府债务问题特别是在2008年我国为应对美国次

贷引发的全球金融危机而实施4万亿投资救市计划以来,一直是国内学术界广泛关注的热点问题,近年来也逐步引起中央的高度关注。

我国地方政府债务的形成有其特定的经济背景和制度环境。从经济发展角度看,我国正处于城市化深入推进的历史时期,地方政府需要筹集大量资金投资基础设施建设。从制度环境角度看,我国财税体制及相关法律制度安排导致地方政府面临财权与事权严重不均衡的处境,隐性赤字运行是必然选择。而地方行政长官的任期制和项目长周期的冲突,以GDP为重心的政府绩效考核机制,基础设施投资对地方经济发展强大的直接拉动作用和乘数效应等因素从制度和技术上强化了地方政府扩大赤字的财政机会主义倾向和债务风险偏好。另外,我国金融市场的不断发展和壮大为地方政府提供了充足的资金供给,但也形成了隐性的债务风险,对我国地方债务的管理与疏导提出了较高的要求。本文着力对我国地方政府债务管理问题进行分析,并提出解决对策与建议。

一、我国地方政府债务管理现状的成因分析

地方政府债务的成因是十分复杂的,从根本上分析是地方经济欠发达的综合反映。从主客观方面看,地方政府希望通过促进社会事业和地方经济发展而主动借债可归为主观类债务,因配合执行国家积极和稳健的财政政策而实施借债可归为客观类债务;从制度设计上看,有财政税制等制度根源方面的因素影响,也有地方领导政绩竞标赛等心理因素的影响。

(一) 现行各种体制不完善

1. 现行财政体制不完善。我国于1994年实行分税制改革,主要是调整中央财政和地方财政之间的收入分配方式和比例,增加了中央政府的财政收入。但是,由于改革并不彻

底,也带来了地方政府税收体系规模和质量下降、地方财政收入稳定性差和保障程度低等一系列问题。

一是造成了政府间事权和支出责任划分的不对称,由于责任定位不清晰,原本由中央政府承担的项目转移到地方政府承担,而由地方政府承担的责任转移到中央政府。

二是财权与事权划分的不匹配,形成财力逐渐向上集中、事权逐渐向下转移的现象。21世纪初期进行的税制改革,将大部分税收收入划归中央财政,中央财政的税收收入占比超过50%,而且主要为大的税种。地方政府则以小税种为主,导致我国地方税系稳定性差、税种零散和不完整。地方政府在财政收入匮乏的情况下,还要负责基础设施建设、农村义务教育、医疗卫生等基数大、公益性强的地方公共物品支出,只能求助于借贷。

三是转移支付制度的执行情况不公开、统一和透明。省级以下政府间转移支付制度并非真正意义上存在。转移支付制度的不完善严重影响了区域经济的平衡性,部分财力紧张的地区为了履行公共职能只能通过举借债务来完成财政资金投入。而转移支付制度中的补助方式、补助程度和补助发放量缺少具体灵活的依据和标准,同时转移支付款项的分配程序缺少公开性,拨款盲目性较大。这些都会诱使本来就具有举债倾向的地方政府想方设法避开《预算法》,以各种方式借入债务资金,这也导致了地方政府债务规模膨胀。

2. 投融资体制改革落后。目前,我国虽加快了投融资体制的改革,但尚未形成和市场经济体制要求相符的体制。

一是投资渠道单一,尚未形成真正意义上的多元投资格局。由于地方政府的作用与市场作用的关系并未真正和谐,政府在市场机制可以充分发挥其优势的宏观或微观领域越俎代庖,不必要地承担了过多的义务和责任。地方政府在投资渠道上习惯独自承揽责任和过分干预市场投资行为,较少允许社会资本承接公共事业的经营和改革。较少允许市场机制发挥作用,造成政府投资领域过多,投资压力过大,并且没有形成政府、社会和市场一体化的多元化投资格局,使得地方政府在承担自身公共职能之余,还不必要地为各种举债行为兜底风险。

二是地方政府投资项目很多是低水平的重复建设,也没有经过科学论证和整体规划,特别是在竞争领域里。政府投融资普遍效率低下,投资收益无法得到有效保障,增大了地方政府债务的数额。

三是投融资体制中的制度性缺陷使得投融资管理极不规范,融资主体不明,职责不清,决策机制不健全,偿还机制不完善等等,即使投资失败,如何追究主体责任也无明确的规定,这导致地方政府债务风险进一步加大。

3. 行政管理体制存在弊端。现行的行政管理体制以干部考核机制和激励机制作为上级政府对下级政府官员进行评估的主要手段,激发了地方政府官员以考核指标为工作内容的

的扭曲观念。由于这两种机制都是以显性直观的指标体系为核心构建的,许多难以衡量的关乎民生和财政可持续发展的内容都未纳入其中。这导致地方政府领导干部在管理地方债务时,目标和方法都不恰当。当前政府债务规模、风险情况、偿付来源均未纳入干部的政绩考核范围,而居民人均可支配收入、社会固定资产投资、GDP等指标却是政绩考核的主要内容。地方政府债务的偿付具有周期性,如果不将其与干部考核机制和激励机制相联系,地方政府干部在做大地方经济的观念指引下,非常容易盲目借债、低效投资、重复建设,导致地方政府债务规模不断扩大。如不及时调整政绩观,地方政府债务规模会极度膨胀,债务风险会不断累积,使得地方政府在经济发展中严重负债前进,直接影响了行政效率。

(二)国家政策性因素的影响

1. 积极财政政策的影响。为应对金融危机,中央政府出台了4万亿元的经济刺激计划,增加财政支出以扩大内需。为配合中央政府政策,各地方政府也相应筹集了经济刺激计划的配套资金。这在地方财政匮乏的情况下,只能通过借债或者通过成立政府融资平台融资来实现。另外,地方政府债务过度扩张的外部原因也包括金融危机背景下相对宽松的银行贷款政策。增加财政支出成为地方政府为防止区域经济受到金融危机影响所作出的对策,而财政收入在金融危机影响下的锐减导致地方政府不得不举借债务。同时,金融机构为了防范风险,维持自身的利润,更加偏好将资金贷款给有政府信用保障的地方政府及其融资平台公司,使得地方政府举债冲动更强,债务规模扩张更快。所以,在积极财政政策的影响下,地方政府债务规模得到了迅速的扩张。

2. 结构性减税政策的影响。21世纪初,我国推行了诸多结构性减税政策,直接影响了地方税源,减少了地方政府的税收收入。2009年开始的增值税转型改革使得当年的增值税减收1200亿元,在地方政府只能获得增值税25%的比例分成的情况下,城市维护建设税和教育费附加也将相应减少,地方政府财政收入势必受到影响。2011年新企业所得税法中个人所得税政策的改革,使得地方政府拥有的个人所得税份额总量有所减少。自2012年部分运输业和金融服务业的营业税改增值税在上海试点,至今扩大试点范围,昭示着地方税系的主体税种消失的隐忧。这无疑增加了地方政府财政筹集资金的压力。

3. 粮食企业政策性亏损的影响。我国是个农业大国,保护农民的利益一直是我国的基本国策。国家出台了一系列的粮食政策如敞开收购、保护价收购、资金封闭循环等,以保护农民种粮积极性。但国家并未进行较为彻底的粮食政策改革,粮食企业面临越来越大的生存压力。目前多个重要的粮库由于储备条件差、库存压力大,粮食自然陈化程度严重,品质较差,按照顺价销售难度很大,粮食企业的政策性亏损十分严重。地方为执行国家推行的现有粮食购销政策而产生的

□ 财政·税务

粮食风险基金借款和政策性粮食亏损挂账,成为地方政府债务的一个重要组成部分。

4. “土地财政”的影响。现阶段,中央政府加大了对房地产市场的监控和管理,对房地产市场中的违法行为予以严厉惩罚。《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》说明了中央政府对房地产市场发展的态度,通知明确规定了土地出让收入的投向用途和使用管理,对土地出让收入进行硬预算约束管理,实现土地出让收入的收支两条线。其后,又出台了针对土地流转市场和房地产市场的一系列规范性文件,导致大部分以“土地财政”为计的地方政府面临地方政府债务偿付的违约风险。土地市场的不景气使得地方政府可支配的土地出让金大量减少,地方政府的债务偿付风险越来越大。

(三) 政府监管行为不规范

1. 地方政府债务管理体制落后。地方政府债务管理体制落后是债务管理的效率不高的主要原因。

首先,地方政府举债决策环节难以实现对债务规模、风险、偿付来源、资金投向等的客观评估,项目重复建设难以避免。地方政府领导干部错误的政绩观念和债务偿付的周期性使得其重借轻偿,引发财政收支失衡。

其次,地方政府举债主体较多,且没有统一的债务管理办法,责任主体不明,也没有明确的归口管理部门。各融资主体缺乏全局意识,根据各单位自身利益,无序举债,致使地方政府财政被动地负债累累。

再次,虽然《预算法》中明文规定地方政府不得举债,但是对地方政府的隐形举债行为缺乏约束机制,致使地方政府领导干部产生错误的负债观,地方政府借债没有科学的评估和预算管理,随意性很大。目前地方政府债务没有建立统一的管理体系,偿债资金无法统筹,继而加剧了地方政府债务偿付的及时性和时限性风险。

最后,地方政府不健全的债务偿付机制使得政府财政债务负担加重。一些部门目光短浅,只考虑借债,忽视了自身的资产偿付能力。政府由于对下属机构拖欠债务的行为缺乏有效的限制手段,导致最终由政府买单的恶性循环。

2. 地方人大监督乏力。地方人大对地方政府债务基本上没有任何监管能力,这也是直接导致地方政府债务规模和风险加大的主要原因之一。现阶段,地方人大对地方政府债务的监督和管理力度过小。

首先,我国地方人大的人员组成结构不具有明显的公众化,即目前基层的权利主要集中在党政领导,极少数非官员的民意代表由于专业的局限难以对上级或同级地方政府进行严格有效的监督,使得地方政府在地方人大监督面前仍然盲目举债。监督的缺失加剧了地方政府举债的盲目性,而且使得地方政府之间相互效仿,地方政府整体债务的风险不断加剧。

其次,由于信息的不对称,地方人大对地方政府或部门

举债的动机、行为以及目的不可能完全掌握,难以规范和严格地对待项目的审批程序,也往往会遗漏繁多细小的预算外支出。我国的预算制度并不完善,地方政府债务事项没有在预算表中得到反映,难以对地方政府债务执行预算管理,地方政府举债随意性更大。

最后,政府信息披露机制不完善,对政府的信用评估和项目社会经济效益评价的缺位,加大了地方政府债务资金使用透明度披露的难度。

(四) 相关法律法规不健全

1994年颁布的《预算法》规定,地方政府按量入为出和收支平衡的原则编制地方各级预算,不得列示赤字,并且严禁地方政府发行地方政府债券。我国《担保法》明文规定:经国务院批准的以使用国际经济组织或外国政府贷款进行转贷为目的之外,国家机关严禁成为保证人。然而,现行法律对金融部门等债权人向地方政府提供贷款、地方政府采取其他方式借款、地方政府违规举借债务的纠错机制和处罚措施等缺乏明确规范,也没有明确法律的执行主体,这使得地方政府利用法律漏洞变相融资举债。

法律中未明确规定地方政府举债的行为,如举债方式、债务结构、资金投向、偿还来源和信息公开等,这直接导致了地方政府债务的形成、偿付和管理缺乏法律约束,地方政府肆意举债,任意投资,偿付债务不积极。依靠设立的投融资平台公司从银行贷款,成为地方政府的隐形举债方式。这种举债方式一方面逃避了现有法律的约束,另一方面在长期中为地方政府埋下了巨大的债务风险,是一种必须予以禁止的行为。我国现有法律对地方政府债务的资金账户没有明确的规定,资金账户的收入与支出仅受地方政府约束。然而,在地方政府自身的冲动下,并不重视资金账户的管理、收入可持续性和支出的效益。这极易导致地方政府债务规模扩张和债务风险的发生。由于我国地方政府未建立完善的债务管理体制、信息披露机制,甚至连偿还主体如何偿债也没有硬性规定,致使当前的地方政府债务管理极不规范。

(五) 各种社会环境因素的共同作用

1. 转型期社会需要政府财力支持。现阶段,我国正处于社会转型期,社会矛盾与冲突较多,政府不仅需要承担经济发展职责,而且需要履行维护社会稳定、化解社会矛盾的职能。根据瓦格纳的政府职能理论,社会越发展,政府需要承担的社会职能越多。而多项社会职能的履行,需要地方政府财力的支持。当前,我国在社会主义市场经济转型进程中,地方主要的社会矛盾体现在居民的社会保障、三农问题和医疗卫生等方面,这些理应成为本级政府的主要工作内容和职责,而履行公共职能则需要雄厚的政府收入予以支持。这就在客观上要求地方政府必须想方设法扩充自身的财力,以达到履行职能的要求。

2. 城市化进程的加快引发资金供求矛盾。城市化进程的

加快意味着公众对公共基础设施、社会保障、医疗、教育需求的加大,而这些公共品和服务按照财政学原理都需要由区域地方政府负责提供。一方面,地方政府财政资金有限,地方财政收入的获得渠道单一且规模不足,不能很好地满足城市化进程中日益增长的公共资金需求;另一方面,加快的城市化进程迫切需要地方政府提供适应和推动城市发展的公共产品和服务,刻不容缓。地方政府在地方财力匮乏和城市化需求高涨的情况下,只能通过举借内外债来解决财政资金供求矛盾,从而履行地方政府职能。

二、完善我国地方政府债务管理的对策建议

(一)完善地方政府债务的财政环境

1. 完善我国财政管理体制。我国现行的财政管理体制和地方政府债务风险有很大的关系,只有在完善财政管理体制的基础上,才能更好地控制和防范地方政府债务风险。

首先,加快转变政府职能,明确政府与市场的关系是控制地方政府债务规模的治本之策。地方政府要明确自我职能,从市场机制能够发挥其优势的领域中退出。若某项财政支出是用于市场机制可以发挥良好作用的领域,则这项财政支出是不必要的,应当予以减少。地方政府主要在市场机制不能发挥作用的领域进行活动,发挥市场配置资源的有效性,实现政府与市场的良性互补。

其次,根据公共产品的受益区域,合理地分配地方政府的职能和财力。充分考虑地区间差异,按照收益范围、效率和规范等原则,建立事权与财权相匹配的财政分权体制。同时依据政府的支出责任科学分配中央政府与省级及以下政府之间的财政收入关系,培植地方税源,以地方主体税种为核心建立与完善地方税收体系,赋予地方政府适度的税收管理权,培植地方政府稳定的主体税源以实现财力与事权的匹配,增强地方政府以自身相对独立的财力来防范财政风险的能力。

再次,进一步推进省级以下地方政府的财政体制改革。贯彻落实省以下财政分权体制,通过省级财政管理县级财政,通过县级财政管理乡级财政,建立起三级财政体制。

最后,健全转移支付制度。对于纵向转移支付制度,要重点关注一般和专项这两种转移支付方式的分配份额。以区域间经济的平衡为原则来完善横向转移支付制度,相应地减少专项转移支付份额,提升转移支付资金的使用效益。同时加大省级转移支付力度,有利于基层医疗卫生、社会保障和教育事业的建立。

2. 完善地方政府的预算管理。地方政府债务预算管理方式的混乱是造成地方债务存量不表、规模失控、权责不明的主要原因。加强地方政府的预算管理,可以有效减少地方政府债务结构复杂、来源混乱的现象,减少地方政府债务筹资的盲目性。实行地方债务统一归口财政部门管理,全面编制政府性债务预算,重点在于建立一整套政府债务预算体系,

将所有属于政府类型的债务统计,包括收支、余额、还款、期限等全部纳入预算强化管理。一方面,取消行政事业单位的举债行为,其所需资金全部由财政部门统一举借和担保,禁止财政部门对竞争性领域的企业融资行为进行担保;另一方面,根据政府年度的投资计划安排,编制融资的预算和决算,对政府债务借入、使用、偿还全过程进行管理和监督。预算报告包括地方政府债务的整体概况和具体内容等,提高地方政府债务规模管理的规范程度。

3. 建立健全政府投融资体制。地方政府投融资体制改革对规范地方政府投融资行为、控制地方政府债务风险有重要的现实意义。

一是推进资本市场改革,减少政府在金融领域的直接经营活动。国有商业银行是政府投融资行为涉及的主体,地方政府的行政权力对国有商业银行的交易活动有直接的影响,容易造成国有商业银行在地方政府政治压力下为其贷款的局面产生。应当强化国有商业银行的风险意识,多元化国有商业银行的股份,减少地方政府对国有商业银行的股权持有,从而规避地方政府对国有商业银行正常业务的干预。只要国有商业银行承担起地方政府债务风险,就可以大大降低地方政府举债行为的随意性和盲目性。这也同样可以将地方政府公司化运作的企业贷款数额控制在合理范围内,减少对地方政府项目的贷款投入。

二是建立严格的债务资金使用决策责任制度,明确规定账户资金管理人和项目决策者对地方政府债务资金使用的责任。按照决策责任与筹资责任一致性的原则,建立债务资金使用全程的负责制和考核制,落实项目决策人的经济责任追究制。

三是完善地方政府投融资政策。以弥补市场失灵为原则,严格界定政府的投资领域;健全地方政府投资决策评估制度,完善政府投资决策程序。

(二)完善地方政府债务的外部环境

1. 构建地方政府债务法律体系。依靠法律的强制性和惩罚性构建地方政府债务法律体系,给地方政府以警示,可以帮助地方政府控制债务规模。目前,我国尚未建立详细具体的关于地方政府债务管理方面的法律法规,而且相关法律条款数量少。相关法律条文的缺位,是导致地方政府举债投资行为扩大化的重要原因之一。应当在整体调研我国地方政府债务情况的基础上,针对我国现有的相关法律法规进行补充和修订,形成适应我国国情和国际惯例的地方政府债务法律法规。在法律法规条款中明确列示对地方政府债务各环节的明细要求,如地方政府的举债权限、发债方式、债务资金账户管理、债务支出效益、决策责任、资金投向、信息透明度等。这将使得地方政府债务的管理有法律约束,降低地方政府举债的随意性。

2. 提高地方政府债务信息体系的透明度。公开、透明的

□ 财政·税务

信息能够使公众准确掌握政府债务的状况,及时监督政府举债行为。对于地方政府而言,公开其债务概况,包括债务水平、结构和偿债能力等,能有效地控制地方政府债务的规模和风险,而提高地方财政与地方债务的透明度关键在于地方政府债务信息披露制度的建立。

一是明确界定地方政府债务的内涵,包括概念、种类、范围等,最大限度地公开地方政府债务所包含的内容。

二是使地方政府债务公开程序标准化。在规定的时段内,集中债务信息报告。在各级地方政府的债务管理部门固定纵向信息披露程序的同时,标准化政府内部各单位间的横向债务报告程序。

三是将地方政府债务收支状况纳入预算报告中。在两会召开期间,要及时将地方政府债务状况写入预算报告中,并报告地方人大,经地方人大审议后才能执行。执行过程中若需进行调整,则要及时记录变化情况并呈报上一级政府。主动编制地方政府债务偿付报表,公开政府项目,报本级人大审批和监督,避免重复建设、盲目建设等,防止地方政府的短期行为和不当决策。地方政府债务的公开用语需通俗易懂,因其披露的受众不仅是中央政府、上级政府和地方人大,同时也有社会公众。地方政府债务的公开内容按照地方政府债务风险矩阵的分类进行分类公开和综合公开。

四是建立完整健全的地方政府财务准则:①建立政府可流动性资产负债表;②地方政府统计部门负责统计资产与债务量,财政部门负责地方政府债务状况的统计;③将地方政府的财务准则和资产负债表对社会进行公开披露。

(三) 建立地方政府债务管理体系

1. 建立地方政府债务风险预警机制。防范地方政府债务风险应结合地方政府债务情况建立债务风险预警机制,确定科学合理的风险监控指标体系。体系的建立可考虑借鉴国外已有的成功经验,选取以债务依存度、债务负担率、偿债率、还本付息率等为主的统计指标,并在此基础上融入宏观经济发展、财政收支状况、社会民众满意度等相关指标。此外,随着我国金融市场的逐步完善,中央代发地方政府债券的一级市场和二级市场的活跃程度同样需要选取特定的指标予以监控。地方政府债务风险预警体系的运行需要财政部门予以重点关注,财政部门应随时了解地方政府债务情况,详细掌握地方政府债务存量和新债的来源、用途和偿还等,及时评估政府债务的风险水平,按期对地方政府债务的规模进行审计,做到监管随时到位。

2. 建立地方政府债务监督管理机制。科学合理的管理体系有助于提高效率,增加透明度。有效监督管理地方政府债务,需要形成地方政府、第三方机构和社会共同监管体制。地方政府自我监督方面,相关职能部门要实行重点检查和跟踪检查相结合的措施。对地方政府投资的重大项目,委派专人全程监管项目财务活动,定期反馈和上报监管状况。审计部

门要加强对政府债务偿债计划和资金使用情况、落实情况的年度审计。第三方机构监督方面,可以聘请金融市场中的独立审计机构等组成监督小组,定期对地方政府债务资金使用情况进行稽核检查。检查主要涉及地方政府债务资金使用的效益和债务存量的风险,具体而言有风险水平的评价、资金使用环境的分析、规模控制的实施等。社会监督方面,地方人民代表大会应对地方政府债务的发行规模、资金用途、偿付时限等拥有绝对的监管权。只有通过地方人大审查批准后,地方政府才能够举借新债。同时,建立政府投资建设项目的社会公报制度,集中社会公众对政府投资建设项目的意见和建议。对于争议大的项目,可以在全社会范围内举行听证会,由社会公众决定项目的发展方向,保证公共决策的合理性。

(四) 建立地方政府债务偿还机制

地方政府债务偿还方式不同,对控制地方政府债务规模的作用也不同。一般来看,财政收入是地方政府债务最主要的偿还来源。随着金融市场的完善,发达国家的偿债来源不仅限于税收收入,还包括公共项目收益、财政年度收支盈余、偿债准备金等。结合我国国情,地方政府的财政盈余多为负值,公共项目收益有限,地方税收收入随着“营改增”税制改革有可能大幅度下降。因此,对于地方政府而言,偿债准备金不失为地方政府偿债资金来源的一种选择。偿债准备金比较稳定、规模适中,能够涵盖到期债务本金和未到期债务利息。偿债准备金可以由地方政府、国有商业银行和部分企业出资构成,以地方政府财政的盈余、公共事业的盈利和债务资金账户利息为主。由地方人大和上级政府监督地方政府规范合理地使用偿债准备金,使地方政府债务保持在适度的规模。偿债准备金由财政部门实行专户管理,严禁截留和挪用。同时,地方政府按照轻重缓急原则对必须由政府偿还的债务制定切实可行的偿债计划。

主要参考文献:

胡振华,李斌,林坚强.农村资金互助会融资性质与实现形式——基于“三位一体”农协的思考[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2014(1).

钟伟,魏伟.央行介入政府债的国际经验[J].中国金融,2015(16).

鲁政委,郭草敏,陈天翔.美国市政债:市场概况、运作机制与监管[J].金融发展评论,2014(9).

王叙果,张广婷,沈红波.财政分权、晋升激励与预算软约束——地方政府过度负债的一个分析框架[J].财政研究,2012(3).

郭玉清.逾期债务、风险状况与中国财政安全——兼论中国财政风险预警与控制理论框架的构建[J].经济研究,2011(8).

作者单位:武汉市碧水集团有限公司,武汉 430014