

完善地方政府发债机制的思考

作者：李振宇 来源：第一财经日报 时间：2013 年 05 月 28

摘要：如何建立规范的地方政府举债融资机制，涉及的内容比较广泛，本文主要针对两种地方政府债券发行模式，提出完善地方政府发债融资机制的建议。

日前，中央提出“抓紧建立规范的地方政府举债融资机制”。这是我国对地方政府发行债券问题的重要表述。如何建立规范的地方政府举债融资机制，涉及的内容比较广泛，本文主要针对两种地方政府债券发行模式，提出完善地方政府发债融资机制的建议。

近年来，由于地方政府承担大量保增长等财政支出任务，短期财政收支、长期基础设施建设、城镇化建设等资金压力巨大，通过债务筹资来解决这些问题几乎成为地方政府必然的选择。在这个过程中，我国从机制上进行了一些尝试，包括通过地方政府融资平台公司融资、试点发行地方政府债券等。但是，现有的做法需要进一步完善，以建立起法治化、规范化的地方政府发债融资机制。

一、完善现有地方政府发债机制

我国地方政府发行债券融资，目前的模式是地方政府发行债券，中央政府代理偿还。这是一种特殊的地方政府发债模式，我国已经试行了一段时间，积累了一些经验，但需要进一步完善。

这种模式的好处是，不需要大幅修改相关法律法规，只需要再补充建立一些规则制度即可顺利运行。首先，法律障碍比较小。由于我国有关法律规定，经国务院批准，地方政府可以发债，这就从根本上解决了地方政府能否发债的问题。其次，由于中央政府代理地方政府偿还地方政府债券，因此地方政府债券的风险、信息披露问题也基本得到解决，至少不是十分急迫，市场基本认可这种债券的风险，基本等同于国债。需要完善的实际就是国务院如何批准地方政府发债、发债的规模问题，如何督促和管理地方政府对债务的偿还问题。这几个方面是我国短期内完善地方政府发债融资机制的关键。

一是要进一步规范地方政府和地方人大关于发行债券的决策、审批程序。地方政府层级很多，是否都可以发行债券？目前来看，可以从省级地方政府（包括计划单列市）开始试点。这一点要抓紧明确。地方政府发债必须经过地方人大的讨论、批准。地方政府应向地方人大报告当前的债券、债务规模，计划发债的额度、时间、用途，偿债资金来源、计划、措施等。地方政府发债报告由地方人大批准后，报请国务院批准。

二是在国家总的预算范围内，国务院对于地方政府债券的申请进行审核和批准。重点是审核各地方政府的总债务规模、当年发债规模、债券筹集资金用途、偿还能力和措施等。为了确保地方政府能够有比较明确的预期、有比较长远的规划，应研究制定地方政府发债规模和余额的控制标准和办法。结合我国实际情况，可规定地方政府债务规模（余额）不得超过

上年本地国内生产总值的 20%（例如），当年发行债券规模不超过上年本地国内生产总值的 3%；地方政府债务规模（余额）不得超过地方政府上年本级预算收入的 60%（例如），当年债券发行规模不超过地方政府上年本级预算收入的 10%等。

三是建立严格的债券偿还制度和报告制度。应建立严格的债券偿还规则，地方人大应将偿债资金列入地方预算；地方政府要建立偿债专门账户，及时拨付偿债资金；地方政府要承诺，中央政府（上级政府）可以将转移支付资金优先用于偿还债券、税收分配时可优先用于债券本息偿还等；地方政府要及时向中央政府报告债券资金使用情况、偿还情况。

四是地方政府要承诺逐步提高地方政府资产负债表和预算收支的透明度，接受市场的监督。

二、探索地方政府独立发债融资机制

地方政府独立发债、独立偿还模式，是比较彻底的地方政府发债机制。但是，这种机制的建立，需要比较长的时间，需要更多的条件。

一是需要修改现有的相关法律，并制定新的法律法规。既然是地方政府独立发债，就意味着不需要国务院的批准，地方政府经过一定的程序就可以发债。因此，现有预算法需要修改。同时，要制定地方政府发行债券的法律法规。如要规定哪一级政府有发债权限，如县级以上政府？同时要规定，地方政府发行债券要经过地方人大的审议批准，要有一定的发债规模限制等。

二是要解决地方政府的信息披露问题。地方政府要独立发债，面对市场，需要的基本条件之一是地方政府应有独立的财务报表，包括资产负债表、收支表等。这才能够让投资者来分析地方政府的信用状况。这个问题在理论上难度不大，但要真正编制、披露，操作起来需要有较长的过程。同时，地方政府发行债券也要对外披露相关的募集资金用途、偿债计划和措施等。也就是要制定一个比较系统的信息披露清单。这些问题可在第一种模式运行中逐步尝试解决。

三是要建立地方政府债券偿还风险的处置机制。地方政府如果偿还不了债券，该怎么办？债权人在地方政府拖欠债务或者违约时，如果无法通过法院强制清偿，无法通过明确的制度安排保证行使债权人的权利，没有明确的风险处置机制，则债权人的利益就无法得到基本的保护，投资者对地方政府债务的投资就会受到根本性的影响。因此，地方政府要独立发债，而且要独立承担责任，就必须要有新的法律来对地方政府违约、拖欠债务的处置进行规范。同时，也要对相关的决策人、责任人有具体的惩戒程序和标准。

作为地方政府独立发债机制的核心，必须要对地方政府偿债风险的处置作出明确的制度安排，将最坏的情况考虑进去。因此，需要制定相关的法律法规。偿债风险的处置机制可以采取类似于企业破产的处置方式，也可以规定特别的处置方式，如债务重组、延期、减记等。这些问题可借鉴国外的成熟经验来探讨解决。

四是要赋予地方政府一定的税收、收费权限。这是解决其在一定条件下增强偿债能力的重要手段和基础。