



地方政府债开闸会否失控

学者认为“国家正酝酿开放并加强地方发债管理”或许是决策层一次试探性放风

□ 信息时报记者 凌慧珊

沉拖多年，地方政府发债或将破局。“国家正酝酿开放并加强地方政府发债管理”的消息近日甚嚣尘上，在中山大学财政税务系主任林江教授看来，这或许是决策层的一次试探性的放风。

事实上，对于地方政府潜藏已久的债务风险，“与其堵截，还不如纳入管理进行引导规范”，似乎已成为学界的一个共识。眼下，国内经济增速持续回落、国际经济环境继续恶化的大背景，以及地方财政过于依赖卖地收入的情况，更为地方债放行烘托出一个难得的契机。可学者又担心，在法制和监管都尚薄弱的情形下，“开闸放水”是否会失控？



允许地方政府发债会否使房价降低？信息时报记者 黄亦民 摄

地方财政已经资不抵债？

要求允许地方发行公债的呼声已存在多年。

2003年，北京市政府曾尝试申请发行奥运债券，以填补3000亿元奥运投资以及450亿元左右的地方财政收入之间的资金缺口。这曾被视为地方政府发债的突破口，但一波三折之后，中央始终没有让希望变为现实。

《预算法》是地方政府发债的一大阻碍。根据《预算法》第二十八条，“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。”

事实上，何止北京，全国诸多地方政府都存在发债的冲动。而在这种发债冲动背后，正是地方政府所背负的巨额债务。中山大学财政税务系主任林江教授，多年来一直跟踪地方发债进展。他告诉记者：“尽管中央三令五申，不允许地方政府发行债券，但实际上很多地区早就有了变相的地方债。某些地方财政所背负的庞大隐性债务，已到了资不抵债的地步。”

一份来自国务院发展研究中心地方债务课题组摸查报告指出，目前我国地方政府债务至少在1万亿元以上，其中地方基层政府（乡镇政府）负债总额在2200亿元左右，乡镇平均负债400万元。

财政部的统计数字

显示，今年上半年地方财政赤字非常普遍，仅有北京、天津、上海、江苏、浙江、福建和广东7个省市一般预算盈余，其余省级行政区一般预算收支全部赤字。

“地方政府债务的一个重要表现是担保债务。比如，不少地方政府不惜成本竞相引进外资，向外部担保资本回报率可达到多少，若有差价给予返还等，形成巨大的担保债务黑洞。”林江说。

另一个明显的例子则是社保缺口，地方政府可能会透支社保基金去做另外一些事情。林江告诉记者：“比如一些孤寡老年人没有参与社保，政府就从社保基金挪出部分去解决他们的赡养问题。”

商务部研究院研究员梅新育同样认为，有一些地方性公共产品适合通过发行地方公债提供，却因为《预算法》的规定而不能进行。有些地方政府就通过“旁门”发行变相的地方公债，导致企业信用与政府信用、国家信用与地方信用混淆，并因其缺乏透明度而最终失控。1990年代的“广信事件”便是当中一个惨痛的案例。

“财力与事权的不匹配、各级地方政府推动地区经济加快发展甚至大搞各类形象工程的冲动，是导致目前地方形成了各式各样数额可观的债务的症结。”财政部财科所博士刘军民这样告诉记者。

改善依赖卖地财政状况？

眼下，地方财政过于依赖土地收入，尤其是近期国内多个地方政府联手救楼市的行动，更是将这种状况推至风口浪尖。在此背景下，“中央酝酿为地方债放行”，多少被外界赋予了“改善过于依赖卖地收入的地方财政”的使命。

刘军民告诉记者，地方财政收入主要来源包括参与中央分成的增值税和所得税、营业税、除海洋和石油以外的资源税、房产税和城市房地产税、契税等，还有各种非税收入，如行政事业性收费、罚款罚没、资产性收入等。主体税种是营业税。而在现行体制下，营业税也往往在地方各级政府间分成。

“随着前些年国内

房地产市场繁荣和土地开发的热潮，土地出让金收入也成为地方政府的一大收入来源，粗略估计可能占到地方财政收入1/4强。”刘军民同时说，土地出让金在以前是地方政府的预算外收入，之后将“土地出让金净收入”纳入预算管理，2007年之后财政部规定“土地出让金总收入”要纳入财政预算管理。

财力与事权的不对应，致使地方财政过于依赖卖地收入，并滋生一些行政乱收费、滥收费现象。有人说，土地财政日渐式微，地方公债呼之欲出，必将与楼市和房价走势关联，为欲购房人选择购房时机提供思考斟酌的新角度，并改善乱收费的情况。

林江认为，因为没有太多的财力、税权，也没有正规的融资渠道，地方政府过度依赖于银行信贷和土地出让。“地方政府过度依赖于银行信贷和土地出让，造成房价降不下来的畸形现象。”他说，允许地方政府发行债券，有助于打破由银行、地方政府和土地开发商形成的利益共同体。“但相信中央政府此次即使打开这个口子，也只是小范围、试点进行，能多大程度上推行还很难说。”

但在刘军民看来，使地方政府摆脱过度依赖土地收入并非放开地方政府发债的直接原因和主要原因。但他承认，放行地方债对改变这种局面有一定的作用。

开闸以后如何监管控制？

要求放行地方债的呼声日高，但中央政府在相当长的一段时间内一直投鼠忌器。其实，中央的审慎态度不难理解，他们担心法制和监管都比较薄弱的情况下一旦“开闸放水”会失控。

刘军民对放行地方债也持谨慎态度。他说，解决目前庞大的地方债务问题，其根本途径在于转变地方政府职能，进一步理顺财政体制包括合理调整政府间财权和事权划分、加快完善财政转移支付体系，而不是简单地赋予其发债权。

在刘军民看来，从

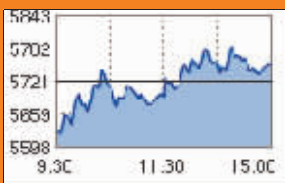
目前地方政府治理结构、控风险能力、金融市场结构等条件来看，放开地方政府发债可能还不是短期的事情，特别是放开地方政府债券中一般责任债券（General Obligation）的发行更不太现实。另外，在现行行政体制、财政体制框架下，地方政府发债的风险很可能外部化，如要上一级政府乃至中央政府兜底。

林江认为，让地方债处于阳光之下进行监督管理，或许是当前最好的办法。他相信，中央可能选择一些经济发达、具

备还款能力的城市作为试点。“当然，中央肯定会对发债规模、使用范围进行限制，比如地方政府一年发行的债务占GDP比重多少，地方债只能用于地方公共服务项目，不能用于发工资等行政管理性支出。”

“如果盲目放开地方公债，而不为偿债能力做好充分准备，必将为未来埋下隐患。”梅新育同样认为，在设计地方公债制度之时，需要考虑如何控制总体规模，包括直接管制手段，也包括通过经济杠杆的间接控制。

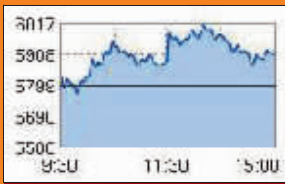
昨日收盘



上证指数

最新 1747.71

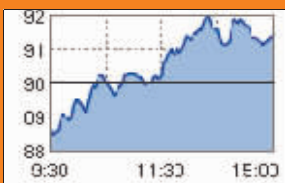
涨跌 1.75%



深证成指

最新 5753.10

涨跌 0.57%



上证B指

最新 91.77

涨跌 1.70%



深证B指

最新 1805.87

涨跌 0.69%



上证基指

最新 2348.45

涨跌 1.56%



深圳基指

最新 2461.54

涨跌 1.16%

外围主要股指表现

名称	收市	涨跌幅
恒生指数	14105.2	+2.29%
日经指数	8583.00	-3.55%
道琼斯	8695.79	-4.85%
纳斯达克	1608.70	-4.34%
英金富时	4272.41	-5.70%
德国DAX	4813.57	-6.84%
俄罗斯MICEX	761.27	-2.09%
法CAC40	3387.25	-6.38%

美英德法股指均为隔夜数据

C02

立冬后股市进入跌势末段

C03

下周二市场或见短线高点

C07

市场忧虑引发卖盘 金价再走软