# 我国地方政府发行债券的能力和素质分析

来源：网络 作者：琴心剑胆 更新时间：2024-02-04

*\" 内容提要：目前财政经济领域又掀起对是否允许地方政府发行债券问题的讨论热潮。多数学者和专家都认为我国地方政府发行债券的时机和条件基本成熟，赞成的观点占据主流地位。本文主要从我国地方政府是否具备独立发债主体的能力和素质角度进行分析，认为目前...*

\" 内容提要：目前财政经济领域又掀起对是否允许地方政府发行债券问题的讨论热潮。多数学者和专家都认为我国地方政府发行债券的时机和条件基本成熟，赞成的观点占据主流地位。本文主要从我国地方政府是否具备独立发债主体的能力和素质角度进行分析，认为目前我国地方政府尚不具备独立发债主体的能力和素质。因此，中央政府授权地方政府发债应该是时间早晚问题，但现在切忌操之过急。

关键词：公债 应债能力 偿债能力 财政风险

近年来围绕解决我国地方政府财力缺口大、负债多问题，许多方面曾多次呼吁赋予地方政府发行债券权力。尤其是金人庆部长在202\_年9月份召开的亚太经济合作组织财长会议提交的报告中表示：中央政府正在考虑在有限制的条件下，授权地方政府发行债券。这是近年来中国财政高官就放开地方政府发债问题进行的首次公开表态，又掀起了我国财政界对地方政府发债理论和实践问题的讨论热潮。综观目前学界，赞同地方政府发行债券的观点占绝对主流，而持反对观点者呼声很弱。笔者就目前主流派的代表性观点，发表一些不同的看法。

一、理论上地方政府拥有发债权并不等于实际上就一定要拥有发债权

（一）地方公债制度的理论依据

地方公债制度的理论依据分析可以归纳为两个方面：

1.政府职能划分理论[1][①].市场经济条件下，我国政府要履行社会、政治、经济和国有资本所有者等多项职能。地方政府是国家政权体系的必要组成部分，在地方政府管辖范围内，同样要履行社会、政治、经济和国有资本所有者等多项职能。随着市场经济的发展，中央政府和地方政府职能的进一步划分，地方政府的职责范围越来越大，任务越来越重。因此，地方政府应该拥有独立的财权，保证各项职能的履行。像税收一样，地方政府发行公债筹集资金当然也是地方政府发挥职能的重要资金来源。这也是建立地方公债制度的理论依据。

2.公共产品层次性理论。按照公共财政理论，公共产品根据受益范围的不同可以分为全国性公共产品和地方性公共产品。公共产品又可分为纯公共产品和准公共产品。根据“谁收益，谁付费”原则，纯公共产品应当以税收为供应资金，而准公共产品则应当以政府收费等供应资金。这一理论，是市场经济条件下界定中央政府和地方政府提供公共产品的范围的依据，也是财政分权的理论依据。

在多级政府体系中，纯公共产品和准公共产品受益范围的地域空间差异性往往会导致各级政府特别是中央和地方政府之间在责权方面的矛盾。为此，常常实行财政分权，中央和地方各级财政之间相对独立，各级政府财政都有相对独立的收入作为行使事权的保证。财政分权理论实际上强调了健全地方政府职能的重要性。而地方政府通过举债筹资将更有利于发挥地方政府的各项职能作用。

（二）地方政府发行公债的实践

（三）地方政府应否实际拥有发债权

地方政府理论上拥有举债权，在实际中我国地方政府或明或暗、直接或间接地搞变相发行债券。是否可以就此得出我国地方政府就一定要实际拥有合法的举债权呢？

本人认为不能得出允许地方政府发行债券的结论。因为我国目前允许不允许地方政府发行债券，不是看地方政府应不应该或者是需不需要举债权的问题，关键是要看地方政府具备不具备成为独立发债主体的能力和素质以及相关配套的制度约束。

地方政府能否科学确定举债规模和债务资金的投向，能否制订债券的发行、资金拨付、使用、监督和绩效考核、偿还、风险预警和规避等一系列制度和具体操作规程，并确保其有效执行。这些直接关系到债务资金的使用效果、债务风险的大小和政府信誉的高低等重大问题。所以，目前我国地方政府尚不具备独立发债主体的能力和素质，如果贸然允许地方政府发行债券，其结果肯定是弊多利少。以下从几个方面典型案例入手进行分析：

国债转贷资金的管理使用情况更令人担忧。地方政府把国债资金当成“唐僧肉”，只管从中央财政借钱，多多益善。由于缺乏国债转贷资金的管理使用制度约束，除存在与国债重点建设项目的资金管理使用情况同样的问题外，还导致地方政府不能按期归还国债。而中央财政又面临巨大压力，最后不得不采取强制措施，对不能及时归还国债转贷资金的地方政府，从各地当年的税收返还中直接扣减到期应还国债本息。今后每年被扣款的省份及扣款数额将有所扩大，必然影响地方财政的正常运行。中央与地方政府在国债转贷资金方面进行的是零和博弈或负和博弈。

3.202\_年8月揭露的上海市社保资金挪用32亿元大案。原上海市委书记陈良宇等数名高官下台和多名公司领导人被捕。全国社保基金理事会公布七年来全国清理回收挤占挪用社保基金160亿元的占款。

上述典型案例至少说明两个问题：第一，我国国债管理使用方面还存在制度性缺陷，国债资金管理方面的经验不足，管理水平有限，使用效果难如所愿。地方政府在债务管理方面的漏洞和缺陷更明显，可以说基本不具备独立发债主体的能力和素质。第二，\" 资金紧缺是长期性问题。成因很多，目前粗放的经济增长方式导致严重投资饥渴症，干部选拔考核制度和政绩观导致政府短期化行为，监督制约机制的缺乏导致浪费和腐败等等，在中国现行体制框架下，地方政府的资金需求是个无底洞，再多的钱也不够花。弥补资金缺口是地方政府长期面临的一项艰巨任务。同时，也反映出目前我国地方政府负债累累的原因，有些是正常的，也有很多是不合理的。

因此，搞清楚地方政府资金缺口形成的原因是解决问题的前提条件。区别形成地方政府资金缺口的不同性质的原因，并进行归类，然后针对不同性质的资金缺口寻找不同的解决方法。如果采取不加区分，笼统发行地方债券弥补资金缺口这种“一刀切”的做法，就默认了地方政府现存资金缺口的合理性，也就承认了地方政府资金需求的无限性和发债需求的无止境。在地方政府债务管理制度、手段、机制和经验等不足的情况下，容易形成“资金缺口与发行债券”的恶性循环，进而形成地方政府的债务危机和风险，最后危机到中央财政和整个国家财政的稳定和政府的信誉。其结果不仅不能有效解决资金缺口问题，还会加重地方政府的投资饥渴症。此外，现有制度和机制不能确保债务资金管理使用效果。连社保资金都敢挪用的地方政府，地方债券的使用管理状况就可想而知了。如果没有一套科学合理的体制和制度安排，仅仅通过授权地方政府发债就期望能够解决地方政府的资金紧缺问题无疑是饮鸩止渴之举。

二、不能简单从应债能力和偿还能力状况来判定地方政府是否具备发行债券条件

人民日报海外版记者王明峰202\_年9月14日就此问题对财政部科研所副所长王朝才进行专访。[6][⑥]概括摘取原文中几组对白：

第一组：“问：我国地方政府具备发行债券条件吗？王朝才：地方公债能否顺利发行，决定于两个关键因素：一是社会公众具备充分的应债能力，二是地方政府具备足够的偿债能力，有能力避免由此导致的财政风险。总体看来，这两个条件目前在我国基本都已具备。……”

但笔者认为，首先，地方公债能否顺利发行只是地方政府具备发行债券条件的一个必要条件，而不是充分条件。地方政府具备发行债券还要具备其他很多条件，如法律法规、行政和经济体制等等。其次，公债不同于私债。社会资金的余缺和供求关系只表明举债的可行性和可能性，并不表明政府就一定要举债。政府要不要举债，要考虑很多因素，如社会经济状况、宏观调控、债务资金的管理等。文中还列举了我国居民户存款余额及存款与债券利息的对比，要说明地方债券的吸引力。实际上它也仅能说明应债主体结构的一个方面而非债券持有者结构。公债的魅力主要不是利息率高低，关键是政府信用水平的高低。即称为“金边债券”的政府债券其含金量大小决定于发行债券的政府信用水平高低。从目前地方政府的信誉和执政能力等整体情况分析，债券发行未必会那么乐观。

第二组：“问：如何保障地方政府的偿还能力？王朝才：事实上，地方公债只要使用得当，调控有力，其效用是能够得到充分发挥的，也就是说，其偿还能力是很有保障的：第一，我国地方公债的发行应在中央政府的宏观调控下进行，……这样可以有效防止地方公债在金融秩序、偿还能力等方面的风险；第二，地方公债的发行使得地方政府的显性债务显著增加，……这些对保证债券资金的使用效率会起到很大的促进作用；第三，我国已实行多年的国债转贷政策使地方政府在债券资金的使用上具有一定的经验，……在地方公债制度放开后，即使地方政府的负债规模有所增大，但其财政风险还是易于有效避免的。”

而事实上，该结论的假设或前提条件（只要地方公债使用得当，调控有力）在目前中国是不具备的。相反，我国目前对地方债务的调控和管理是十分薄弱的。

中央政府根本无法掌握和了解地方政府的真实债务状况，目前地方债务的“家底”不清。中央无力调控地方债务的规模、结构和效率，也无从监督制约。而地方政府和官员更愿意通过发行债券这种高效、便捷的方式筹集资金。短期内，一是不增加纳税人负担，二是增加收入和就业，三是赚取政治资本，四是可以不考虑风险等优点。通过本文前面分析可知，在各种利益驱使和诱惑下，公债使用管理现实状况与假设条件相差甚远。所以，在假定条件不成立的情况下，判定地方政府基本具备发债条件，允许地方政府发债，不仅不会达到理论分析的结果，相反会产生很多副作用。所以，现在我们要做的重要基础工作就是如何创造这个假设条件使其变成客观现实。

在目前转轨阶段，中央政府与地方政府之间的行政关系依然是上下级关系，但是经济利益关系由以前的“中央统一所有，分级管理”逐步转为“分级所有，分级管理”。1994年“分税制”财政体制确认了地方政府对地方税收收入的管理权和使用权，而不是财产权。所以，地方政府能把地方税收收入用于预算支出，但不能公开以地方税收为担保去发行地方政府债券。同时，对政府的其他资产也都强调中央政府统一所有。1999年出台的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中就规定：“要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制，……”。地方政府只是分公司性质，没有独立法人地位，当然不得发行债券。在这种体制框架下，中央政府采取直接计划等行政手段对地方实施调控，便捷高效。

而在市场机制日趋完善的条件下，中央政府和地方政府的职责分工越来越明晰，中央政府逐步放权，地方政府职责不断回归，各地相对独立的利益格局逐步形成。十六大报告中关于“分级建立出资人代表机构”的论述，其核心是从“统一所有”走向“分级所有”，使我国产权基础和体制框架与市场经济接轨。改革的趋势就是建立以“一级政府、一级产权、一级信用”为原则的国有经济的总体架构和内部关系。各级政府都应该有清晰的产权或财产权，受法律保护，产权在不同级政府之间可以交易，但是不可以平调。在此基础上，各级政府都有自己的债务。债务规模、使用效果、偿债能力、债务风险等等构成了各级政府的信用记录。然后根据地方政府信用等级不同，确定其能否发行债券、发债规模等。从理论方面讲，不管哪级地方政府发行债券，直接动因是为弥补自身资金缺口，也都清楚最终债券是要还本付息的。债务负担会制约债务规模。一般注意债券的使用效果，不会出现债务风险。但是在各级政府产权模糊的条件下，允许地方政府发债，地方政府自然是根据当地的需要发行债券，而不会首先考虑债务偿还和使用效果问题。地方政府不怕出现债务问题，它有强大的“靠山”——上级政府，最终还要由中央政府出来收拾残局，替其买单。

我国目前尚处于转轨期，中央政府和地方政府职责分工具有明显的过渡性和许多不确定性。中央政府对调控新形势下地方政府行为的手段、方式、制度等还不成熟，而地方政府行为极不规范，有时甚至不择手段，“上有政策，下有对策”就是目前我国各级政府间激烈博弈的具体表现。只有随着社会主义市场机制的不断完善，经过中央政府和地\" 方政府的不断摸索和调整，逐步规范各自的职责和行为，建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制和经济管理体制。可见，支持地方政府基本具备发债条件的三个论据还不够有力和充分，而且是允许地方政府发债前要不断强化的条件。

因此，目前我们应该积极创造条件，使我国地方政府尽早具备独立发债主体的能力和素质。同时，逐步建立和完善与此相关的制度约束。例如，加速我国法治化进程和市场化进程，改革和完善我国的干部考核和选拔制度，进一步深化和完善“分税制”财政体制的改革等等。否则，欲速则不达。

参考资料：

[3] 齐海鹏等。发行地方公债的必要性及制度约束。地方财政研究，202\_（2）。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！