# 论地方公债发行的必要性和可行性

来源：网络 作者：夜色微凉 更新时间：2024-04-12

*论地方公债发行的必要性和可行性 论地方公债发行的必要性和可行性 论地方公债发行的必要性和可行性在债券市场比较发达的西方国家，地方政府发行债券是司空见怪的事，如美国的州和日本的府甚至县都能以自己的名义发行债券筹集资金。在我国，虽然理论界曾对地...*

论地方公债发行的必要性和可行性 论地方公债发行的必要性和可行性 论地方公债发行的必要性和可行性

在债券市场比较发达的西方国家，地方政府发行债券是司空见怪的事，如美国的州和日本的府甚至县都能以自己的名义发行债券筹集资金。在我国，虽然理论界曾对地方政府可否发行债券进行过探讨，但现行预算法明确规定，不允许地方政府以自身名义发行债券筹资。可是，随着我国社会经济的全面发展，地方政府通过发行债券筹集建设资金成为客观需要，也具备了相应的经济条件。因此，地方公债的发行已经有了其存在的基础和条件。

一、我国地方公债发行的背景

传统的计划经济体制下，我国的“国家财政”指的就是全国统一的财政，地方财政只是中央财政的附属物，在中央编制的全国统一的国家预算下，整个财政联成了一个整体，地方政府没有单独的举债权力。此时公债的发行，是由中央政府统一安排和部署，并由各级政府共同努力来完成的。这就无所谓“国债”和“地方债”的区分，或者说是只有国债而无地方债。在西方，“公债”概念与“国债”概念是既一致又区分的，国债只是中央政府或联邦政府的债务，因为只有这些债务才是“国家”的债务。而公债则是“公共”债务，因而除了国债之外，还包括地方政府的债务和政府所属公共机构的债务。所以，在当时计划经济体制的背景下，公债也就是国债，或者反过来国债也就是公债。两者是二而一、一而二的事，就没有什么奇怪了。

这种先是将整个国家的所有债务都集中到中央，然后干脆取消公债的状况，是与当时计划经济体制必须高度集中统一的财权财力这一根本要求相适应的。这是因为，如果当时没有将所有的债务发行权都集中到中央手中，则地方政府独立自主的发行债券活动，其直接后果就是这部分资金运动处于统一计划之外，这立即就会形成对国民经济计划和综合平衡的冲击与破坏。当时我国将“既无内债又无外债”视为是社会主义的优越性，就是经济体制对公债这一本质要求的直接反映。

从公债的作用来看，正是计划经济体制，决定了我国公债是国家筹集建设资金的一种手段。而在市场经济体制下，公债主要的作用和任务主要是弥补财政赤字和间接调控宏观经济。现在我国正处于由计划经济向市场经济的转型时期，正在努力建立和完善社会主义分税制体制，在一定程度上已经具备了发行地方公债的理论基础。我国地方公债的发行，其目的主要是为了减轻以至熨平经济周期的波动程度。当着经济不景气时，政府可以增大赤字以刺激经济回升，作为弥补财政赤字手段的公债就要增大年发行数额。相反，当着经济状况良好以至出现过热状态时，政府就要减少财政赤字以至安排财政盈余，此时公债年发行量就要相应减少，甚至可以运用财政盈余实现公债的净偿还。这样才能顺应赤字波动较大的特点，弥补着赤字而服务和配合着财政政策的运作，实现财政的间接宏观调控目的。

二、随着经济的发展，我国地方公债的发行已经有了其发行的必要性。

1、地方公债发行的理论基础

从消费者受益群体的角度讲，地方公共产品的消费具有区域性的特征。从资金支出来看，地方政府支出也是全国财政支出的一部分，同样具有财政乘数效应，对社会经济的宏观调控作用同中央政府是一致的。因此，具有一定条件的地方政府发行一定数额的地方债券用于扩大地方财政支出（主要是建设性支出），一方面可以拉动地方经济的加速发展，减少制约地方经济发展的不利因素；另一方面地方财政支出的扩大也可以通过财政乘数效应使得国民总产出成倍增长，这一点在一国经济处于相对通货紧缩时期则显得尤为重要。在通货紧缩的情况下，一般来说，私人投资的积极性较低，整个社会消费也处于相对较低的水平。若政府能在此时扩大公共支出，不但不会产生挤出效应，反而由于政府支出的增加弥补了私人消费的不足，通过乘数效应会对整个经济的发展起到积极的推动作用。

（3）我国财税管理体制以及经济发展的客观形式，也要求地方政府开拓新的筹资渠道。众所周知，我国现行的分税制，其税种按照一定的标准划分为中央税、地方税、中央和地方共享税三大块，中央税种和地方税种的税收收入分别划归中央政府和地方政府，而中央和地方享税收入则按一定的比例在中央政府和地方政府分成。地方财政收不抵支的，中央政府给予一定的补助，地方政府没有独立的地方税立法权。在这种情况下，地方政府由于缺乏其他融资渠道，地方建设性支出受到极大的限制。由于资金不足，地方政府无法进行一些对地方经济发展能产生重大推动作用的项目投资，对地方经济的发展产生了一定的制约作用。由此可以看出，地方政府存在着一定的资金需求。另外，改革开放以来，在我国经济建设取得重大成就的同时，居民的收入水平也有了相当大的提高，尤其是东南沿海一带，地方经济发展迅速，不少地方达到了小康水平，巨额的居民储蓄存款使得发行地方公债具有足够的承债能力。 2、地方赤字的资本项目部分在理论上和管理上都没有理由不让地方政府通过贷款来解决。资本项目不同于经常性项目，前者的受益期不仅限于当期，而且可以递延到今后许多年。根据受益者分担成本的基本原则，作为公共服务中的资本，应该分摊到各期受益的人们身上，这就客观上要求一种能将负担向后递延的公共融资形式，地方政府借款正好满足这一要求。借款机制通过资本项目利益与成本的内部位置提高了地方政府活效率，并符合广为认同的受益公平原则。

3、地方公债的发行对我国积极财政政策的实施有积极的推动作用。

如果发行地方公债，地方政府将会拥有一笔数额巨大的建设资金，如上所述，发行地方公债的目的主要是为了满足资本建设项目上的资金的不足，弥补财政赤字。而这笔不菲的资金必然会带动我国经济的全面发展，促使就业率的不断上升。此类地方公债以中长期公债为主，这样可以在推动经济发生乘数效应的同时能有效的抑制需求膨胀，而由国家统一发行公债，可能会对各地实际情况的了解上有所偏差，地方政府也不能按照自己的意愿取得资金，所以不能有效的带动地方经济特别是经济发达地区的经济快速发展，总之，各地根据本地的具体情况积极采取不同的措施，全方位地启动国内需求，则大有所为，而且中国是一个大国，立足于国内需求拉动经济增长，应是长远的方针。 三、地方公债发行应采用适当的方法和措施

1、国外地方公债发行的现状

西方的市场经济决定了，其财政体制采用的是分税制分级财政体制模式，此时的地方财政是独立的一级财政，独立地拥有一定的发行债券的权限，就是这种独立性的具体内容之一。同时地方财政的独立性也决定了，地方债与国家债是不能等同的。此外，市场经济也决定了，各级政府所属机构和单位也应有一定的相对独立性。它们拥有一定的发行债务权限，是不奇怪的。西方债券市场的存在，使得巨额的债券发行与购买活动，是西方整个社会资本流向的一个重要方面。西方国家不存在直接安排整个国民经济活动的计划，私人资本通过债券市场运动，也不存在冲击国家计划的问题。债券市场的运转，为西方资本的流动和运用提供了重要的渠道和手段，不仅有着增强资本盈利能力的作用，而且有利于增大社会需求总量，在主要苦于有效资本不足的西方，各种公债的发行动员了闲置资本而增大了社会需求，反而是有利于社会总供需均衡的。这些，都决定了西方市场式公债与我国计划式公债的不同形式和特点。 如今，西方国家特别是工业化国家，地方政府的借款占全部地方政府收入来源大多在10%以上，这些借款被广泛地用于城市公共服务的筹资手段，主要原因是大多数城市设施的资本具有密集型特征，政府的经常性财政收入难以满足这? 志薅钪С觯挥胁捎梅⑿械胤焦姆绞嚼疵植钩嘧帧?/P>

2、地方公债发行的现实基础

（1）巨额储蓄存款余额给地方公债的发行提供了重要保证。

厉以宁教授曾经说过，只有民间资本的充分加入才能更好的带动经济。现在居民储蓄存款已经超过了6 万亿，手头现金 1 万亿，加起来就是 7 万亿，假如有 1 ／ 7 进来，将使当前经济大大改观。 7 万亿民间资金通过产业投资基金、风险投资基金、证券投资基金等各种投资基金参与进来，经济就活了，如果把这些民间资本有效的利用起来，通过发行地方公债的方式，用到政府的关键项目上，则会事半功倍。民间有能力，也是有足够的兴趣参加到地方乃至国家的建设中来。

（2）地方借款的存在已经为地方发行公债提供了实践准备。

在实行分税制的财政体制下，地方政府拥有属于自己的税种及相应的税收来源，其财源的宽窄也就决定其税收收入的多寡，地方经济的发展速度也决定了今后地方财力的增长能力。这在经济发达地区更是可见一斑，只要给这些地区更多的资金满足它们的种种经济制肘，必然会带来经济的飞速发展，税收收入的不断增加。此外，政府把这些公债收入投资于资本性项目，这是以效益为原则的，会产生一定的经济收益，只要经过科学的管理，使债券向中长期靠拢，便可足以还本付息。再次，地方政府举债筹资的数量必须与其今后的偿债能力相一致。虽然我国经济面貌发生了巨大的变化，综合国力显著增强，经济建设取得了举世瞩目的成就。但我国毕竟是一个发展中国家，政府需要做的事情很多，而且我国经济发展不平衡的现象十分突出，中西部地区发展任务也相当艰巨。因此，各地的偿债能力有所区别，我们就不妨根据各地不同的经济条件来限制其发行数量。

3、地方公债发行信用问题的解决。

（1）多种发行方式并存。

A、中央政府代理地方政府发债筹资 。

就一国而言，中央政府的信用等级是最高的，因而其发行的债券一般认为是一种零风险债券，在一国拥有足够承债能力的情况下，中央政府发行的债券总会是市场投资者乐于投资的重要金融商品。

中央政府代理地方政府发行债券筹集建设资金，是一种代理行为，不承担这些债务到期的还本付息责任。中央政府代理地方政府发行债券后，所筹集的资金交由地方政府用于地方经济建设，其产生的收益为地方所有，所以地方政府必须承担这些债券的还本付息责任。同时，从另一个角度看，地方利用国债资金发展地方经济，对整个国民经济的发展也有相当的促进作用，地方投资的项目有些还具有共享性。因此，在坚持地方还本付息的基本原则下，由中央政府对地方财政进行适度贴息，减轻地方政府的还款压力，贴息的多少可视项目共享的情况以及中央财力而定。这样做，最大的好处是，可以使某些地方经济发展速度加快。有些地方特别是中西部地区，由于地方财力增长有限，限制了其利用国债资金项目的申报，若中央政府给予部分贴息，使得项目能付诸实施。通过促进地方经济的发展，带动地方财力的增加。

B、地方政府自行发行公债。

地方政府自行发行公债，需要该政府有很高的信用度和发达的资本市场，这样居民才能安心的把这笔资金投资于政府。所以，这对政府的经济发展程度有一定的要求，但无论是中央政府代理地方政府发债筹资还是由地方政府自行发债筹资都必须遵循以下两点原则：

1、偿债能力原则

地方政府举债筹资必须要有一定的限额，这与其经济发展水平是相联系的，地方政府发行债券后，地方政府便取得了这笔资金的使用权，同时也就承担了到期还本付息的义务。这就要求地方政府在申报举债时必须结合自身的收入状况、还债能力等慎重权衡，而不能盲目争指标、争项目、争资源、若到期无法归还本息，将会给中央财政的正常运行带来不利影响，甚至影响中央财政今后自身的举债。 2、效益原则

地方财政在运用资金时必须考虑到资金的使用效率，确保资金投入所产生的效益能够按期还本付息。我国目前实行的是复式预算，财政支出分为经常性支出和建设性支出两部分。举债所筹集的资金一般只能用于建设性项目支出，而不能用于平衡经常性支出的赤字。这里所说的收益包括直接收益和间接收益，直接收益是指该项目自身能产生的经济收益。间接收益是指该项目本身经济效益不明显，但通过其他方面可以表现出来。地方政府确保将这些资金投资于能产生效益的项目，否则会对今后年度地方政府的财政收支产生极为不利的影响。 （2）中央可以对地方公债的发行进行限制和管理，从而防范债务危机。 以上分析表明，禁止或过于严厉限制地方政府借款是不必要的，但对地方政府借款实施适当的限制也是必不可少的，地方政府发行公债是一个全面而系统的工程，中央有必要对地方政府的公债发行机制有所限制，对其债务规模、发行期限、利率、投资方向、偿债方式等都要有明确的规定。

A、对地方公债发行的规模和用途以法律形式进行规定和确认。全面禁止地方赤字可能会影响未来效益的开发。因此，预算法应该允许地方各级政府借支，但借支必须在上一级政府所能提供的资源或在中央政府批准的文件范围之内。各种形式的借支都必须向上报告，每年总借支的限量必须由中央政府同有关地方政府协商以后明确规定，以利于中央控制借贷总量。此外，地方借款必须用于资本性项目资金的不足，用于弥补地方财政赤字，不能用作其他用途。

B、为了允许地方公债的同时保证宏观经济稳定，可以设计一系列有效的管理方法，核心是中央政府通过行政控制和市场调节的有效结合来管理地方公债。具体措施包括：①保证一些基本的控制手段，尤其是保证实施借款时符合法律规定，如借款必须与资本支出相联系，偿债比率、绝对债务水平必须符合法定要求，不能直接对外借款，等等；②将借款总额控制在与宏观经济需要相一致的最高范围内；③及时收集和公布各级政府借债资料，以利于市场对其资信作出正确的反映；④禁止一切内部资金市场，以防止地方通过低于合理的资金成本从内部市场融资。

C、地方利用国债资金的收支应列入地方预算。其申报的借款额度作为预算收入，偿还的资金列为预算支出。有些利用国债资金项目的收益就建立专项偿债基金，由省级财政部门管理。地方政府预算经过地方人民代表大会通过后就具备了法律效力，它对地方政府如何运用财力起到了有效的制约作用。通过财政预算进行约束，可以保证举债本息的按期偿还。设立偿债基金就是由政府出资建立基金，由特定的机构管理，从而杜绝基金的任意挪用，确保所举债务本息的按期偿还。 综上所述，必要性和可行性并存，使得地方公债发行有了其现实基础。我国正处于一个经济发展的高峰期，在这个时期，我们缺乏的是资金和技术，如果把民间巨大的投资潜力挖掘出来，则会给中国经济带来翻天覆地的变化。我们不难相信，在不远的将来，地方公债的发行将会被提到议事日程上来。

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！