



地方债：用阳光融资破解“潜规则”

预算法修正案

二审草案重申地方政府不得自行发放政府债券,规定“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”。

不过2011年12月初审议的预算法修正案草案,曾提出对地方政府债务实行“限额管理”。

立法机关解释这种变化,是考虑到近些年我国地方政府债务急剧上升达10万多亿元,带来的问题和潜在的风险必须引起高度重视。不过即使在立法机关内部,对地方发债是否放开依然存在分歧。

一边是预算法禁止地方发债,一边是庞大的地方政府债务,禁而不止的尴尬应如何化解?

■ 访谈嘉宾



贾康 全国政协委员和政协经济委员会委员,财政部财政科学研究所所长。

地方政府举债禁而不止

各地纷纷绕过现行预算法隐性举债,普遍形成了潜规则强制替代明规则的局面,已累积了巨大的债务规模,此之谓“禁而不止”。

新京报:目前的预算法禁止地方政府自行发债,但是地方政府债务已超过十万亿,如何看待这种禁而不止的问题?

贾康:中国在市场经济发展过程中,很多制度原先没有框架,要慢慢建立起来。一些原有的法规,按照法制化要求应该严格执行,但实际上却无法严格执行,这在中国是很现实的矛盾。《预算法》就是个例子。

比如,1994年配套改革时原本打算在中国特色的概念之下,中央和省级代表的地方之间形成分税制后,在省以下也探索落实分税制。但这十几年来,省级和市级的分税迟迟走不出一条路。

30多个省级行政区以下,没有一个能够称得上是真正像样的分税体制。浙江、江苏、福建等省明确规定在省以下不执行分税;其他地方虽然名义上分税,但也都落入了各种各样五花八门、复杂易变、讨价还价色彩往往相当浓重的分成制和包干制。

这些年,出于现实生活中地方政府贯彻发展战略的现实需要和内在动力,也相关于种种绩效考核、“地方竞争”的压力,各地纷纷绕过现行预算法隐性举债,普遍形成了潜规则强制替代明规则的局面,已累积了巨大的债务规模,此之谓“禁而不止”。

新京报:地方政府为什么大规模举债?

贾康:中国改革开放30年经济发展的表现被国外专家称作奇迹。“地方竞争”中各地政府主导的争先恐后的发展是其中的重要因素之一。

矛盾迫使地方政府必须找其他筹资方式。

市场经济下与之匹配的财政体制是分税分级财政体制:各级政府为一级政权、有一级事权,还要有财权、税基、预算,以及一级举债权和一级产权。这样一个原本应该形成的逻辑贯通的体系,1994年后仍迟迟不能到位,导致地方政府只有靠自己操纵注册一些城建公司、路桥公司、信托投资公司等等,以法人的名义举借公司债、项目债,实际上变相发行地方公债和市政债,并且向银行大量举借贷款。

此之谓多种主、客观因素促成的“潜规则强制替代明规则”。

地方政府应有举债权

地方政府如果有举债权,是体现在融资体系里,和他所有的政权、事权、税权、预算合理的制度安排相匹配的组成部分。

新京报:怎么看地方政府举债权问题?

贾康:地方政府的融资体系建设,我认为应该合理地、内在地与整个政府体系深化改革与职能合理化形成匹配关系。在预算后面跟着的还有什么?还应有一级合理的产权、举债权。

地方政府如果有举债权,是体现在融资体系里,和它所有的政权、事权、税权、预算合理的制度安排相匹配的组成部分。

关于举债权的实际情况,是我们多年在规则上不给地方政府权力,即预算法规定地方政府无权举债。虽有“除国务院另有规定外”的语意,而地方政府知道国务院一般不会批准。现实生活中,就演变为普遍、大量的变相举债。

潜规则强制替代明规则,这是有合理内核但却是有风险因素存在的事物。

新京报:预算法修改草案已经审议两次,最近这次审议的草案又回归到“禁止发债”,立法机关解释缘于地方政府债务风险,如何看待这种风险?

贾康:这个逻辑是有问题的,维持原来的表述就可以解决风险压力问题吗?显然不是这回事,要找到使明规则变得有效而把潜规则

则替代掉的合理机制,并在立法上作出相应表述,才能适应经济社会发展的要求,才能真正由高风险状态转变为安全状态。

至于具体的风险,从总量来说,对10.7万亿我们做一个分析,还不构成中国公共部门债务超过安全线的总量风险,把它和其他公共部门其他债务合在一起,中国公共部门的负债率大概是50%上下,明显是在欧盟60%警戒线之内。

但是风险确实在积累,而且绝对不可忽视,在一些局部,在某些项目上风险非常明显,特别是这个机制不好。既然是隐性负债,就缺乏公众监督,没有透明度,你无从知道在一些项目上是什么情况,风险度如何。

一旦被什么因素触动这个风险,变成现实的风险,就变成局部的危机。

新京报:既然债务总量风险还不像外界所说那么大,目前地方政府债务的主要问题又在哪里?

贾康:中国目前地方隐性借债严重不规范,不符合公共财政的基本要求,透明度低,无法加入有效的制度约束和公共监督,这是最大的问题和风险之所在。

尤其在低端欠发达地区,地方变相举借债务的情况更加复杂。

到了村镇一级,虽然一般没有实体公司,但是乡村干部是拿财政工资的,绩效考核要求“达标”。例如,前些年,乡村的小学必须按“普九”要求建设到位,不达标则一票否决,政绩免谈,甚至要拿掉干部的乌纱帽。

在这些压力之下,一些地方基层的干部东挪西借之后,一直借到高利贷,种种不规范甚至腐败行为一起滋生。有些县、市区域存在过大规模借债,与其还本付息能力严重错位。如果等到问题充分暴露,累积矛盾被触发,“救火”的社会代价将会非常大。

所以,制度建设其实是最核心的问题,制度建设又迫切需要得到立法进程的肯定、指导、规范与服务。

用阳光融资替代潜规则

把原来的五花八门的潜规则统统堵住,才能够走向越来越阳光的状态。

新京报:如何破解目前地方债

的这种尴尬?

贾康:简要地说,可归纳为“治存量,开前门,关后门,修围墙”十二个字。

大方向是应用阳光融资和透明、可预期、受公众监督、讲究规范、有利于控制风险的地方债去置换、替代地方融资平台的和其他一些形式的不规范、风险不容易控制、不健康的隐性负债,同时又保持地方政府作为融资主体可能通过融资发挥出来的贯彻经济社会发展战略,支持经济社会发展的正面综合效益,这才是一个比较周全地、合理地对待地方债务和地方融资体系建设的态度。

2009年以来,在应对世界金融危机冲击的中国实践中,我们的地方债实际上已经登堂入室,连续四年由财政部代理发行制度规模为2000亿-2500亿元的地方债。

2011年下半年,“地方自主发债”试点已在四个地方启动。可以设想,这方面的制度将在以后发展为全套的严谨程序,当未来条件具备后,地方债可以不再由中央政府层面的财政部代理发行或代理还本付息,而是由地方政府在市场力量的约束之下,通过一套法制化、透明化的程序,在公众监督之下举借。

如果明规则已经健全了,可行行了,操作上当就没有必要再用潜规则替代明规则。把原来的五花八门的潜规则统统堵住,才能够走向越来越阳光的状态。

新京报:如何看待预算法草案这次审议从一审草案的“限额管理”变回目前的禁止发债?比较妥当的规定应当是怎样的?

贾康:立法应解决中国经济社会接轨过程中法律怎样越来越健全、越来越能对实际生活发挥实质性的指导、约束和服务作用这个问题。你如果看到有矛盾,就退回原来的条文,等于没有任何作为。我建议立法部门还是应在第一稿的框架上加以修改,对地方债体现“治存量、开前门、关后门、修围墙”的取向。

新京报时事访谈员 杨华云

政府基金:税收十万亿,“小钱”该放了

机场建设费变身民航发展基金,舆论一片反对声。预算法修法中曾考虑过逐步取消政府性基金,不过目前的草案尚未涉及。



■ 访谈嘉宾

叶青 全国人大代表,湖北省统计局副局长。

20年前财力紧张 征基金尚可理解

在学理上很难把政府性基金说清楚。因为公民和企业已经依法纳税了,还要交基金,不理解。

新京报:虽然政府性基金征收了几十年,但大部分人对政府性基金觉得陌生?

叶青:政府性基金的官方定义是指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规和中央有关文件的规范,为支持某项事业发展,按照规定程序批准,向公民、法人和其他组织征收的具有专项用途的资金,包括各种基金、资金、附加和专项收费。

但在学理上很难把政府性基金说清楚。因为公民和企业已经依法纳税了,还要交基金,不理解。

新京报:当初为什么征收政府性基金?

叶青:这些基金的开征大多在上个世纪八九十年代之间,开征的原因无非是“扩大积累,压缩消费”,试图等经济发展了再增加消费,要求民众勒紧裤腰带支持国家建设。

机场建设费就是个典型。1992年最早在温州一个机场实行,最后扩大到全国。收了20年,1000多个亿。

新京报:上世纪设立政府性基金的初衷是否有合理性?

叶青:当时为了弥补财政资金的不足,比如当时温州建设机场,银行和国家都没有支持,所以用机场建设费来弥补,它的产生是有道理的。

但20年后,财政收入规模超过十万亿了,为什么还要去收这些鸡毛蒜皮的钱?过去我们可以理解,现在很难理解。

新京报:越来越多的人反对

征收政府性基金,为什么?

叶青:政府性基金至少有三个特征。

第一,征收基金和一定的收费捆绑在一起的,比如机场建设费,只要买机票就要交这个费,再比如三峡建设基金,只要家里用电,交电费时每度电里就要交七厘钱,从征收角度说基金很难逃避,但是税收不一样,纳税人可以采取一些避税的方法。

第二,基金的支出有对应性,比如机场建设费收来理论上就要用于机场建设,基金收多少用多少。但税收收了后进了一个大框,统一支出,纳税人纳税时并不能确切地知道这笔钱用在什么地方。

第三,在监督管理上,税收的管理比较严格,都需要立法,中国虽然人大立的税法不多,但其他税都有国务院的行政法规。而基金比较随意,比如最近的民航发展基金,由财政部公布就可以了,从管理角度基金也带有很大随意性,而且监管难度很大。

减负先从基金开始

为什么都不愿意取消,宁可很少的钱也要保留?这涉及部门的利益。

新京报:从今年的预算报告看,全国政府性基金收入已接近4万亿,规模很大。

叶青:其中3万亿是卖地的钱,8000多亿是中央和地方的,其中3000多亿是中央的。

今年两会,大家对政府性基金的意见很大,尽管基金现在只有46项,但负面影响很大,如果把这46项进行梳理,8000亿至少可以减掉一半,一些带有国际惯例的保留下来,这种是很少的。一些合并到税收中,其他的都可

以取消掉。

现在经济发展,财政税收收入大幅度增加了,中国到了“清费理税”的时候了,这样才能取信于民。

新京报:基金也有征收成本问题,有些基金一年征收得很少,这是否也很不合理?

叶青:为什么这么少还在征?有很重要的一个原因是部门利益,比如民航发展基金,基本上是五五分成,今年218亿,五五分成民航部门可以留100多个亿,剩下的给机场。

以2011年中央政府性基金收入为例,实际收入少于200亿的中央政府性基金大量存在。有的已经是名存实亡,有的收入为零,有的不足1亿元,估计都难以覆盖其成本。

新京报:为什么取消基金这么难?

叶青:为什么都不愿意取消,宁可很少的钱也要保留?这涉及部门的利益,看看每一项基金,背后都有部门,他们不愿意取消。同时,取消了意味着在财政上要弥补这部分,财政部也不愿意。

新京报:中国目前税法只有少数有立法机关制定的法律作为依据,这几年税收法定的呼吁越来越多,如果先从取消政府性基金突破,是不是个可行的选择?

叶青:对,我认为减负先从基金开始。先把46项基金理一下,哪些是有法律依据的,可以暂时保留,没有法律依据的就取消,对于有法律依据的,也要在今后修法的时候取消掉。

目前看,只要这些法律制度还存在,基金就不可能完全取消。有一些带有准公共性质的基金还是可以继续存在的,整体上基金要逐步减少,最好是最终可以取消。

取消掉基金,从财政预算中

安排支出,这比征收基金更合算,监督也更到位。

一些基金应转化或税

基金如果是必要的,可以转化为税,税的管理、计划性、透明度都要比基金好得多。

新京报:取消基金的阻力之一在于有些部门会说基金取消了,但是相关的工作还得做,钱从哪里来?

叶青:这从每个部门的利益开始,比如机场建设费,如果200多亿都取消的话,会有什么影响,要看看多少是用于机场建设的,要测算一年机场建设的投资是多少,比如有5000个亿,那200亿就没多大的作用,如果取消了会影响这方面的作用,可以从预算支出中安排,这也不是很大的负担。

新京报:土地出让金占了政府性基金的大头,如果取消的话,有什么合适的方式?

叶青:这就是我们说的物业税,用物业税取代土地出让金。通过征收物业税或财产税,用每年交税的方式代替。这样买房子时因为没有土地出让金比较便宜,但从购买环节转移到保有环节,一旦开征这个税,就可以取消土地出让金了。

新京报:可能大家会觉得基金改成税是换汤不换药。

叶青:不是这样。物业税或财产税作为税种,本身是合理的。

基金如果是必要的,可以转化为税,税的管理、计划性、透明度都要比基金好得多,而且是依法征税,基金就不透明。现在确实一些基金是国外的税,因为没有税,所以征了基金。

新京报时事访谈员 杨华云

2012年政府性基金预算

中央政府性基金预算收入(部分)	
中央政府性基金收入	2990.35亿元
铁路建设基金收入	680.4亿元
港口建设费收入	92亿元
民航基础设施建设基金及机场管理建设费收入	218.35亿元
彩票公益金收入	349.2亿元
大中型水库移民后期扶持基金收入	234.8亿元
中央农网还贷资金收入	105亿元

地方政府性基金预算收入(部分)	
地方政府性基金本级收入	31806.41亿元
国有土地使用权出让收入	27010.66亿元
城市基础设施配套费收入	722.49亿元
彩票公益金收入	304.41亿元
地方教育附加收入	770.04亿元

(据2012年中央和地方预算)

2011年中央政府性基金项目

- 中央农网还贷资金
- 铁路建设基金
- 民航基础设施建设基金
- 民航机场管理建设费
- 港口建设费
- 旅游发展基金
- 文化事业建设费
- 国家电影事业发展专项资金
- 新增建设用地土地有偿使用费
- 森林植被恢复费
- 中央水利建设基金
- 南水北调工程基金
- 大中型水库移民后期扶持基金
- 大中型水库库区基金
- 三峡水库库区基金
- 中央特别国债经营基金财务收入
- 彩票公益金收入
- 国家重大水利工程建设基金
- 船舶港务费收入
- 贸促会收费收入
- 长江口航道维护收入
- 核电站乏燃料处理处置基金
- 铁路资产变现收入
- 电力改革预留资产变现收入
- 无线频率占用费
- 其他政府性基金收入

新京报漫画 许英剑

