

# 基本公共服务均等化视角下的 地方政府债券研究

◇ 王浩林<sup>1,2</sup>

(1.东北财经大学 财税学院,辽宁 大连 116023; 2.安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

[摘要] 理论界讨论地方政府债券作用时,更多关注的是筹集提供公共产品资金,弥补财政赤字。文章从分析地方政府债券和公共产品关系开始,试图从公共服务均等化这一新视角来研究地方政府债券,并构建一个指向公共服务均等化的地方政府债券制度。

[关键词] 基本公共服务均等化; 地方政府债券; 转移支付

[中图分类号] F810.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2010)08-0045-04

国外学术界早有关于地方政府债券的研究,亚洲金融危机之后我国学者才开始关注地方政府债券研究,例如,陈卫东(1999)等探讨了发行地方政府债券可行性和条件,张琳等(2001)等提出发行地方政府债券解决部分西部开发资金问题的构想,何德旭(2002)等构建了地方债券市场的发展模式,陶雄华(2002)等思考了地方政府债务证券化问题,王学忠(2008)等讨论了地方债风险议题。

本文立足于中国国情,拟从基本公共服务均等化这一新视角研究地方政府债券,探讨在我国将地方政府债券作为转移支付外的基本公共服务均等化<sup>①</sup>另一大手段的可行性及其制度构建。

## 一、地方政府债券的一般分析

### (一) 地方政府债券与公共产品

地方政府债券是指地方政府根据信用原则,以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证,一般用于满足教育、医疗、交通、通讯等地方性公共产品的需要。国外地方政府债券被认为是仅次于“金边债券”——国家债券的另一种债券,对投资者有较强的吸引力。

地方政府发行债券有两大理论依据:财政分权理论和公共产品理论。财政分权理论认为通过科学的界定地方和政府的责任,让地方政府承担起提供地方性公共产品的责任并配以相应决策和取得各项收入权力,可以调动地方政府的积极性,提高公共产品供给的效率。财政分权理论强调了地方政府在资源配置方面弥补市场缺陷、提高本地区资源配置效率和满足本地居民对公共产品多样化需求能力的作用,且要求健全地方政府职能。地方政府通过举债筹资将有助于提高地方政府公共产品的供给能力,更好地发挥地方政府的职能。公共产品理论是地方政府发行债券的另一重要理

论依据。公共产品相对于私人产品而言,具有非排他性、非竞争性和外部效应的不可分割性特质,按受益情况可分为全国性公共产品和地方性公共产品。全国性公共产品受益范围在整个国家的行政区域内,受益程度在全国各行政区域分布较为均匀,受益者为全体国民。地方性公共产品受益范围大部分限定于某一行政区域内,受益者主要是本地区居民。一般由中央政府提供全国性公共产品,由地方政府提供地方性公共产品。与中央政府相比,地方政府在了解和处理地方居民差异性偏好信息方面,天然处于一种最佳地位,更能有效的识别当地居民对公共产品的偏好,有利于他们充分运用手中信息制定和实行能满足本地居民偏好的政策,更准确地满足地方居民对公共产品的需求。如果由中央政府来提供,难免会出现信息不全或信息不对称的情形,以致造成地方性公共产品的供应无法在数量、结构和质量上切合当地居民的偏好,所以由地方政府来提供就更有效率。地方政府提供公共产品的支出可以分为经常性支出和资本性支出,经常性支出受益期一般锁定在一个纳税年度内;资本性支出带来收益不仅发生在当年,若干年内还会继续发挥作用。地方政府支出有相当大部分属于资本性支出,例如,地方政府修建的公路、公园、公共图书馆、供水供电基础设施等公共产品,这些产品将在相当长的时期内为整个地方提供收益,按照时期受益原则应当由受益的不同时期分担地方公共产品的成本,分摊到以后的收益年份中去。地方政府提供公共产品的资金有两大渠道:收取税费获得的财政资金和发行债券的债务资金。将财政资金用于经常支出,公共产品受益者和税费负担者是基本一致的;用于资本支出项目,则受益者和成本负担者不相一致,从而带来代际负担的不公平,因

[收稿日期] 2010-04-03

[作者简介] 王浩林(1979-),男,福建沙县人,东北财经大学博士研究生,安徽财经大学财政与公共管理学院讲师,主要研究方向为劳动保障及相关财政政策。

为现在的社会成员免费享用了公共产品所带来的未来部分收益，而未来的社会成员却要承担前辈们的成本，客观上要求有一种能够将成本负担向后递延的分担方式。地方政府发行的债券特别是中长期债券正好满足这一要求，因为这类资金的偿债负担只是在未来年度才得以形成，只要债务融资的偿债期限与受益期限大体一致，成本与受益就可以在时间和人群上达到近似的一致，符合受益原则。

## (二)我国地方政府债券的过去、现在和未来

20世纪80年代末至90年代初，某些地方政府为了筹集资金进行路、桥等基础设施建设，曾以市政建设公司为发债主体变相发行地方债券，成都市青山区就在1992年发行过以财政部门开具收据作为担保，附有认购者姓名和认购金额，采用代保管券形式的地方债券。1993年国务院禁止了这一行为，随后1994年3月全国人大通过的《中华人民共和国预算法》第28条明确规定：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。1998年亚洲金融危机之后，为缓解地方基础设施建设资金短缺压力，一些地方政府采取规避措施，绕开《预算法》的法律限制，通过市政工程公司的名义发行债券，变相发行地方政府债券。例如，1999年2月，上海市城市建设投资开发总公司发行5亿元浦东建设债券，筹集资金用于上海地铁二号线一期工程；1999年5月，济南市自来水公司发行1.5亿元供水建设债券，为城市供水调蓄水库工程筹资；<sup>[1]</sup>2004年北京首都旅游集团发行了10亿元公司债券。

尽管地方政府早以变相发行债券，但未冠以地方政府债券公开发行的，一场由“次债”引发的堪比上世纪30年代“大萧条”的金融海啸催生了我国地方政府债券。金融海啸对我国的影响到2008年下半年明显表现出来，至2009年初，据财政部网站公布数据，1月~2月累计，全国财政收入10,239.84亿元，比去年同期减少1,315.55亿元，下降11.4%。其中，中央本级收入5,168.41亿元，下降20.2%；地方本级收入5,071.43亿元，下降0.1%。之前我国政府为应对金融危机影响先后出台了结构性减税、加大财政支出力度，优化财政支出结构等刺激经济方案，其中最为引人注目的是2008年11月9日出台的扩大内需十项措施，其总投资约4万亿元。中央为该计划仅配套资金1.18万亿元，剩余资金由地方配套和社会资金解决。国家发改委更是预测2009年地方政府需为中央投资项目提供配套资金共约6,000亿元，而地方政府自身仅能解决3,000亿元。严峻的经济形势、对未来预期的悲观和地方政府配套资金的不足迫使中央开始重新审视地方债发行问题，

最终2009两会通过了发行地方债的决议。该债券规模达2,000亿元，由财政部代地方冠以发债地方政府名称发行，期限3年，利息按年支付，利率通过市场化招标确定。《国务院代理发行地方债券的通知》、《财政部代理发行地方债券暂行办法》以及《财政部关于地方政府债券预算管理问题的通知》等文件对地方债券进行了规定，要求将债券收益纳入地方政府预算，禁止用于经常性支出。

随着2009年9月4日最后一批地方债发行，人们不由将目光投向地方债的未来：地方政府债发行能否常态化。一些地方政府债券承销人士表示，由于此前市场对地方债认可度并不高（地方债多个破发，二级市场频现零成交），且已发行的债券流动性并不好，地方政府债发行常态化可能性并不大。有学者持相似观点，例如，九鼎公共事务研究所秋风认为财税改革短期内很难有真正意义上的突破，此次地方债只是短期应急措施，很难讲有制度变迁的意义。持相反意见的学者也有，例如，国家行政学院汪玉凯教授认为目前地方债处示范阶段，若此次试验成功，有可能成为长效机制，中央会在财政上对地方放权。

本文认为未来地方政府债券发行有很大常态化的可能。短期内的确很难突破现有体制，中央政府面对发债和集权的选择很可能走一条中间路线，即保留现在中央代发地方债管理模式。

## 二、地方政府债券管理模式选择及其异化

### (一)国外地方政府债券管理模式

地方政府债券管理模式比较有代表性的是美国和日本。美国是发行地方债券<sup>②</sup>较早，也是地方债券市场规模较大的联邦制国家。美国实行三级预算管理制度，即联邦预算、州预算和地方政府预算，各级预算相互独立，地方政府主要通过发行地方债券、银行借款和融资租赁等手段进行债务融资，其中地方债券是美国地方政府最重要的地方政府债务筹资渠道，从历史上看，它占债券市场比例约为8%。美国8万多个地方政府中，大约有55,000个是市政证券发行者，除了少数大规模发行者外，大部分地方政府机构属于小规模的发行人。美国通过立法对发行债券的权力给予了明确规定，对债券用途和规模也有一定限制。地方债涵盖了教育、交通、公用事业、福利事业、产业补贴以及其他项目，既包括机场、港口、高速公路网、电力系统、供水或排污系统、公立学校、公园和旅游景点、以及为低收入家庭提供的补贴住宅等，也包括医院、会议中心、废品和污染控制、自然资源恢复、养老制度融资等。地方债券投资者包括：个人家庭、货币市场基金、共同基金、保险公司、银行、银行年金信托基金以及封闭式基金和其他投资者等。地方债券发行时必须进行信用评级，并有相关制度规范地方债券

的发售和交易。日本是实行地方自治制度的单一制国家，地方政府原来没有发行地方债的权力，二战之后，日本修宪增加了允许地方自治的内容，地方政府自此开始拥有发债权。目前日本地方债发行主体是都道府县（省）和市町村（市）两级地方公共团体。根据日本《地方自治法》规定：地方政府要求发行债券时要事先向自治省申报提出建设项目、资金来源和发债额，自治省审查后将各地的发债计划进行汇总，同大藏省协商后统一下达分地区的发债额度。该法还对地方政府发债条件做了具体规定。而《地方财政法》第5条对地方债用途做了规定：地方政府仅限于“一定情况下”能以地方债为财源。“一定情况”具体包括：交通、煤气等公营企业所需经费；出资款、贷款资金；地方债调期；灾害应急事业费、赈灾事业费及救灾事业费；文教、卫生、消防等公共设施建设事业费。日本地方债券认购资金包括：政府资金、公营企业金融公库存和市场资金，三者比例大约为5:1:4。其中，都道府县从市场融资比例比较大，而市町村从政府取得资金比例比较大。

#### （二）地方政府债券管理模式选择及其异化

从联邦制的美国和单一制的日本地方债券管理实践中，我们发现他们有很多共同之处。第一，各级政府职能界定清晰；第二，发债主体只有两级地方政府；第三，地方债主要以长期为主；第四，实行法制化管理；第五，建立了一整套系统化的监督管理体系，包括约束机制、信用评级、审批制度、预警系统等等。我国地方政府要独立发行地方债券还存在很大问题，如订立相关法律，建立监督管理体系，明晰各级政府职能等等，但这并不等于我国不能有地方债券，还有其它的债券管理方式可供选择。Teresa Ter-Minassian 和 Jon Craig(1997)<sup>[2]</sup>在国际比较的基础上，首次将世界各国地方政府债务的控制模式进行了划分，包括市场原则、共同控制、行政控制、法规管理等类型，并总结了每种管理类型的优点、弊端以及适用条件。根据我国目前情况，采用行政控制管理方式符合经济分权、政治集权的现实需要和外部环境约束。冯静（2008）<sup>[3]</sup>也认为我国应该充分利用行政控制模式将中央政府对地方政府债务的隐性担保显性化，使中央政府及时掌握并管理地方政府债务成为可能。在没有完全硬化中央政府与地方政府之间的预算关系，没有具备市场原则发挥有效作用的条件之前，可以利用相对严格的行政控制链条对地方政府债务进行监控，设计出一套报告程序、审批制度和控制指标用来监管地方政府的债务<sup>[4]</sup>。行政控制模式或现在的中中央代发方式除了有利于显性化地方债务，加强地方债务监管的作用外，还有利于中央通过发行地方债券

平衡地方财力，起到类似转移支付的作用，促进基本公共服务均等化的实现。中央政府和地方政府间预算的软约束关系，很可能使得地方政府在政府间博弈中将部分债券资金异化为中央对地方的一种“补贴”（之前已有这样的先例）。有鉴于此，中央政府应当主动将地方政府债券作为基本公共服务均等化手段，以防止地方债券出现“马太效应”。

### 三、基本公共服务均等化视角下的地方政府债券制度构建

#### （一）转移支付与地方政府债券

在我们以基本公共服务均等化为指向构建地方政府债券制度之前，必须理清作为均等化手段的转移支付和地方政府债券间的关系。

转移支付理论依据一般可概括为区域外溢性、财政失衡<sup>①</sup>、横向公平<sup>②</sup>的要求和体现拨款者的意图等四个方面，这些也可以看成是转移支付的四大作用。发行地方政府债券主要依据公共产品理论和财政分权理论，但转移支付的一些作用在地方债券身上也有所体现。地方债券通过全国范围内发行，可以使用全国的资金来提供具有区域外溢性的地方公共产品。债券被认为是一种延期税，从这方面来说发行地方政府债券不具有弥补财政失衡和促进横向公平的作用，但在中国国情下（在国外也有这种情况）地方政府债券被部分异化为“补贴”，这使债券具有部分两者的作用。而且我们最终目的是要促进基本公共服务的均等化，由于中国落后地区筹集资金能力明显弱于发达地区，发行地方政府债券倾向基本公共服务提供能力弱的落后地区有助于终极目标的实现。钟晓敏(1998)<sup>[5]</sup>总结主要从以下四个方面体现拨款者意图和偏好：有益产品(merit goods)的偏好；对最低服务标准的偏好；稳定经济的意图；希望受补者减少拨款依赖，增加自己收入的意图。应该说通过限定债券用途，发行债券能较好地体现前三个方面的偏好和意图。由于债券到期还本付息的要求，减少债券、增加收入，更是债券本身应有之意。

可以说发行地方政府债券基本上能起到转移支付相似的作用，而且在某些方面还有转移支付所没有的优势。地方政府债券由于公开发行的，纳入地方政府预算，在公开、监督、资金使用方面相信做的会比转移支付好的多，出于还贷压力和公众监督，债券比转移支付更具有一定弹性和灵活性。

#### （二）地方政府债券制度构建

第一，发债主体。美、日等发达国家，其州政府、郡政府（日本为都道府县政府和市町村政府）都可以发行债券，考虑到我国资本市场发达程度、地方经济实力和监管水平，目前发债主体应以省级政府、直辖市为主，个别较大的城市在一定条件限制

下也可成为发债主体。另外倾向于基础设施相对不完善地区,从而发行债券带来较大边际收益和提高该地区提供基本公共服务的能力。

第二,地方政府债券用途。从国外情况来看,地方债券主要用于建设、投资,用于弥补财政赤字的部分较少且有十分严格的限制。为了避免出现转移支付中出现的“撒胡椒粉”现象,体现基本公共服务均等化指向,应将债券资金限于基本公共服务的建设和投资,并且规定一个最低发行比例,用于义务阶段的学校、乡村道路、基层医院和保障房等建设。本文认为不应过多的考虑投资性质的建设项目,目前地方债券有相当一部分用于该类项目建设,这是金融危机下的应急措施,不应常态化。

第三,发行规模。应该明确规定地方债发行规模的制定权属于地方政府。地方政府对于一定时期内的支出和收入最有发言权,它制定的地方债发行规模也能够比较合理。但是,中央政府必须立法将地方债发行规模限定于财政收入的一定比例内,为了体现均等化指向,可以适当提高公共服务提供能力弱地区的比例,同时还需立法限定总体地方债发行规模。在确定规模过程中还应该明确中央政府对各地方的举债规模具有协调权。中央政府需要对每一时期政府借债总量做出合理规划,一旦各地方政府的举债与国家宏观经济政策目标发生矛盾时,就需要中央政府进行协调,如果超过总规模限定还要中央政府协调各地间的

#### [注 释]

- ①基本公共服务,是指建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权,为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。一般认为基本公共服务均等化是指全体人民在基本的公共服务领域应该享有同样的权利。
- ②在美国称为市政债券 (municipal bond)。

#### [参考文献]

- [1]柏鼎伟,龙昊.市政债券发行渐行渐近[N].中国经济时报,2004-04-15.
- [2]Ter-Minassian, Teresa and Jon Craig. Control of Subnational Government Borrowing, in Teresa Ter-Minassian ed., Fiscal federalism in Theory and Practice [M]. Washington: International

Monetary Fund,1997.

[3]冯静.地方政府债务控制:经验借鉴与模式选择[J].财贸经济,2008(2):83-84.

[4]何德旭.中国地方债券发展路标[N].中国经济时报,2002-06-04.

[5]钟晓敏.政府间财政转移支付论[M].上海:立信会计出版社,1998.

规模。当然,这种协调是非指令性的,是通过提出建议和其他经济手段来实现的。最后,还需明确中央政府对于地方债发行规模具有审批权,作为单一制国家这是必须的。

第四,债券的年限、利率及担保。满足基础设施项目建设需要的债券期限应以中长期为主,而出于弥补赤字和平衡年度预算需要的债券期应以短中期为主,以控制偿债风险。利率方面,地方债券的风险高于国家债券低于企业债券,因而其利率也相应的介于国债和企业债券之间,当然还要考虑市场、经济环境和发行方式等综合因素。担保方式的选择是地方政府债券非常重要的一环,直接关系到发行的成功与否。可以是中央政府担保,地方政府担保、保险公司担保以及前面三种担保方式的组合。我国首先应以中央政府和地方政府联合担保为主,提高市场的认可度,待时机成熟后再以地方政府和保险公司担保为主。

第五,发行方式。债券在发行中常用拍卖、协议承销、竞争承销和定价发行等方式进行。地方债规模和品种不一,自然在其发行方式上也应多样化。根据我国情况,在发行方式上可以考虑公募与私募并举,定价和竞价共存。在国债发行中,因为它面对的是全国性市场,有着广泛的投资者群体,招标办法经常采用。在地方债发行中,则可以视不同的债券采取不同的办法。对于那些社会影响大,可以采用招标发行;对于那些社会影响不大的,可以考虑定价发行。

- ③财政失衡这里是指由于跨地区之间要素移动带来税基变动所引起的财政纵向不平衡。
- ④横向公平在这里是指:任何两个在没有公共部门条件下福利水平完全相同的人,在存在公共部门后仍拥有相同的福利水平。Buchanan (1950) 用财政公平这一术语表达了联邦内横向公平这一要求。

## On the Local Bond from the Perspective of the Equalization of Basic Public Service

Wang Haolin<sup>1, 2</sup>

(1. School of Public Finance and Taxation, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116023, China;

2. School of Finance and Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

**Abstract:** People always focus on how to fund the public goods or offset the financial deficit, when discussing about the function of the local bond. The paper starts from analyzing the relation of the local bond and public goods, then studies the bond from the aspect of the equalization of basic public service and finally puts forward some suggestion on how to constitute the local bond, based on the equalization.

**Key words:** equalization of basic public service; the local bond; transfer payment

(责任编辑:张静一)