

论地方政府举债

——由财政政策两难困境引发的思考

靳晓黎, 郑志荣

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘要:我国自 1998 年已连续 5 年出现大幅预算赤字, 国债余额水平增长迅速, 然而积极财政政策的使用并未使国民经济恢复较快的增长速度, 反而导致财政政策进入困境。本文着重论述了引入地方政府举债进行基础建设的必要性; 既可以满足政府支出规模扩大、支持一定经济增长率的要求, 又可在一定程度上提高财政资金使用的有效性。为保证地方政府举债的顺利进行, 还必须进行下列制度改革: 完善政府官员监督体制, 适当规制地方债券的发行, 建立偿债保障机制, 规范企业税收制度, 改革中央和地方财政收支关系、明确各自的政府职能。

关键词:财政政策; 困境; 地方债券; 必要性; 制度改革

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)01-0048-07

自从上世纪 90 年代末期我国遭遇通货紧缩以来, 今年已是政府第 5 年使用积极财政政策了。积极财政政策的主要政策措施有: 扩大政府开支, 实行赤字预算, 发行国债筹集资金增加公共基础设施的投资规模; 提高行政事业单位工资水平, 稳定部分群体的收入预期; 增大转移支付力度, 保障和维持低收入群体的基本消费能力。这些措施的推出无一不是针对经济增长减速这一严峻问题的, 旨在通过政府支出规模的增加, 抑制经济增长速度下滑, 适度营造宏观经济景气环境, 带动自主投资和社会消费的增加。然而财政政策的执行效果似乎不尽人意: 政府赤字连创新高, 而国民经济的运行状态仍在通货紧缩的边缘徘徊。这种状况不禁令人对目前财政政策的效果产生疑虑。

实际上我国财政政策已经进入困境, 政府进行决策时不得不在两难之中小心翼翼的寻找平衡。一方面, 4 年连续的赤字扩张导致债务累积过快, 2001 年债务余额已达 15608 亿元^①。参考马约关于债务警戒线的标准, 中央财政作为直接债务主体实已不堪重负, 客观上要求增加税收或者减少支出, 淡化财政政策的积极色彩, 向平衡财政回归。然而在当前经济背景下, 这种做法无疑将意味着随时面临巨大的社会风险和政治风险, 出于维护社会稳定的维持政府地位的考虑, 政府倾向于维持赤字预算; 另一方面, 国民经济增长依然形势严峻, 不得不实行积极的经济政策以增加需求, 对于政府而言就是减少税收或增加开支, 即增加赤字安排。然而, 在经济恢复活力之前赤字的累积效应必将弱化政府信用。一旦受到意外的外部冲击, 会面临更大的政府风险, 同样为了政府信用和地位, 政府应当削减赤字关注债务问题。无论从哪一方面看, 政府的选择都处于矛盾之中。

一、目前学术界关于解决财政政策两难问题的几种思路

针对我国财政目前的两难境地, 不少学者从不同角度提出了解决思路, 代表性的观点主要有

收稿日期: 2002-09-30

作者简介: 靳晓黎(1954—), 女, 上海人, 中国人民大学公共管理学院教授, 博士生;

郑志荣(1979—), 女, 山西临汾人, 中国人民大学公共管理学院硕士。

以下几种：

(一)减税减费说。这种观点主张从宏观税负的角度减少政府收入，降低产品成本，提高企业投资能力；认为当前财政政策的积极性只表现在增加政府支出上，而减税作为很好的积极政策并未被有效使用，并且连续4年维持大规模赤字使增支型的积极财政政策难以为继，从而应当考虑减收型的积极财政政策。

从理论上讲，这种做法具有一定可行性，但在我国当前经济背景下都不可能实行。首先我国税收收入主要以流转税为主，流转税作为能够转嫁的税种，降低其税率在当前形势下只能进一步加剧物价水平的下跌，降低投资与消费预期。其次，虽然所得税税率的下降确实能带给企业自主支配资金的增加，但由于目前我国企业盈利水平普遍较低，小幅的税率下调并不能使企业形成强烈的投资欲求，况且我国供给与需求相比，基本没有供不应求的产品，在没有利润点的情况下，企业即使有盈余资金也不会主动投资。因此减税的做法不太适合我国国情，而且一旦采用减收措施，相应而来的必然是减支。然而除政府可相机支配的小部分资金外，大部分财政支出都具有增长的刚性，即使是目前临时性增加的建设性支出，如大部分国债项目并不能因支出减少就中途废弃，因而减税不可取。

(二)改革收支结构说。这种观点没有表现出明显的扩大或缩小收支规模的意图，倾向于维持总规模的基本不变，通过优化税种税率，调整支出比例，来改变收支结构，利用财政强制性介入国民收入分配的功能，使得更多的资源流向更能推动经济增长的阶层。

在我国，改革收支结构也将是必然之举，不仅具有可行性，还带有一定的紧迫性。但如果单纯进行财政收支改革，不动调其他经济资源、只对既定规模重新划分配置，这一改革将会遇到较大阻力。尤其当财政收支的变动涉及众多经济主体时，利益触动最大的当为目前中国掌握较多经济资源的集团，没有增量的带动，绝不会得到既得利益集团的合作，从而存量改革无法推行。在税收上由于税收制度改革属系统性工程并受立法制约，且涉及的利益范围最广，缺少配套措施将很难改变既定利益格局，不可能短期内立刻见效；在财政支出上也有同样的问题，虽然与税制改革相比，近几年支出增加较快，相对而言有一些调整空间，但支出调整所关联的群体多数具有社会地位高和掌握资源多的特点，如行政事业机关人员，所以实质上财政支出改革比财政收入改革更难。可见虽然改革收支结构说对于解决目前财政政策的两难有一定作用，然而在维持收支规模不变的基础上对收支结构进行调整，现实中恐怕难以推行，尤其当面对经常性支出的刚性增长和维持一定建设性支出的需要时，显得过于保守。

(三)允许地方举债说。这种观点建议放弃单一由中央举债的做法，改为允许地方政府根据自己的能力和需要发行债券，将中央政府为地方政府承担的风险交还地方，减轻中央财政的压力。根据我国《预算法》的要求，地方政府在进行财政预算时应保持预算平衡，地方政府原则上没有举债权。但是改革开放以来由于我国财政收入在中央与地方的分配中，中央政府基本处于劣势，中央政府的债务负担与其税收收入不成比例，从而在以马约标准评价我国债务状况时出现指标间的不协调问题。一方面，国债负担率等关于国债发行空间的指标仍在可接受范围内，2001年我国债务率为16.3%^②，我国仍可发行国债继续实施积极财政政策；另一方面，中央财政债务依存度等关于偿债能力的指标已严重过高，中央财政债务依存度1997年已达到55.7%^③，中央政府如不立刻控制国债发行规模和速度，在可以预见的未来将面临严重的偿债问题。因而为解决这两方面的矛盾并继续推行积极财政政策就要在中央与地方之间合理安排债务负担。

该观点承认目前形势仍需使用积极财政政策，扩大支出规模。其解决思路是将中央的风险转移到地方，由地方自担风险、自负盈亏。然而简单地由中央转到地方，只能暂时缓解中央压力，长远来看不能从根本上解决问题，甚至还可能因为管理不当等因素引起更多的债务问题，若不辅以其他手段，这种方法只能起到治标不治本的作用，将政府风险推向未来。

上述三种解决思路都有合理的一面,但或多或少也都存在不符合当前形势要求的方面。为此本文试图综合三种观点的长处,并以第三种观点为基础提出以下思路:允许地方举债与推动政府进行相应的制度改革相结合,即通过允许地方举债减轻中央财政压力,继续保持相当规模的预算赤字,以维持一定水平的经济增长率,但在此之前应当首先或同时进行财政、金融等方面的改革,从而达到标本兼治的目的。

二、实施地方政府举债与相应制度改革相结合

(一)允许地方政府举债,以维持适当支出规模、调整债务负担结构

允许地方政府举债最主要的目的是满足财政支出规模日益扩大的要求,其次在于改变债务负担结构,提高国债使用效率和政府还本付息的能力。

1. 进一步扩大支出规模需要地方政府举债

首先,我国财政需要进一步扩大支出规模。从我国短期经济运行态势看,整体经济增长乏力,失业问题迟迟不能妥善解决,社会不稳定因素增加,微观经济主体的经济行为和心理预期进一步趋于保守,在预期上动摇了经济恢复快速增长的心理基础。因而,维持一定的经济增长率、保证社会经济环境稳定具有重要意义。就政府而言,快速有效地提高经济增长率的手段莫过于财政支出增加政策。但是从近几年财政措施的实施效果看,消费和民间投资始终启而不发,净出口基本受制于西方主要国家的经济状况,只有政府控制的投资在不断增加,从中我们似乎可以得出这样的结论:政府控制的投资实际上在支撑中国的经济增长,一旦停止,其后果可能会不堪设想。因而从短期看政府仍需维持较大的支出规模;从较长时间范围看,我国经济进入了经济周期的低谷,供求关系逐渐由供给严重不足转为供给全面过剩,这不仅意味着需求方购买意愿和购买能力的不足,同时意味着供给方产品、产业结构面临全面改造的严峻挑战。而产业结构整体性地更新换代决不是短期内可以完成的,因此在较长时期中,政府必须集中一定资源支持结构调整,这也要求政府长期地维持较大规模的支出。从西方国家历史经验看,随着经济的发展,政府职能不断完善,公共开支规模也不断增加。同样我国经过 20 多年的较快发展,人们对公共物品的偏好也在经历由弱变强的过程。所以,无论从现实需要出发还是从历史经验考虑,财政支出规模都需继续扩大。

其次,我国财政支出规模的扩大需要地方政府举债。目前我国财政的指导思想是以支定收,但在财政支出规模骤增的情况下,财政收入跟不上支出的问题就凸显在人们面前。在正常情况下,我国税收增加依据一定作用机理应与国民经济增长在数值上保持稳定的比例关系,不景气时,应税收入与营业额等课税对象的增长水平将大幅下降,倘若不改变税率,必然导致税收增加额的下降,无疑在扩大财政支出时加重财政收支缺口问题。

那么以增加税种提高税率方式增税是否可行呢?从费改税、未来需要偿还债务角度看,提高某些税率、增加税种是必然的,但目前增税不可行。首先从我国主体税种的税率看,如增值税和企业所得税,名义税率水平的发展趋势应当下降,因为与国际平均水平相比,我国两大税种的税率都偏高,偏高的税率不利于国家间的税收竞争。其次,当前经济形势下增税不但会沉重打击企业投资、生产的积极性,还会间接影响居民即期消费。可见增税的建议不应采纳,而前面提到减税政策也是不可取的,所以当前主体税种税率以保持现状为宜。不过适当开辟新税源应逐渐纳入政策考虑范围,随着财产税、社会保障税等比较大的新税种开设后,税收增长规模将会有所改观。因而就税收规模看,短期内增长幅度不会太大,财政收支缺口却会越来越大。

按照规定,财政向央行透支已被禁止,弥补赤字的工具只能是发行国债,为此,增大国债发行规模就成为必然。目前对债务风险性的评价,国际常用指标主要有两类:

(1)对债务累积程度的评价指标,如债务率(又叫债务收入比例),即国债余额占 GDP 的比

重,60%为警戒线。我国2001年债务率为16.3%,相对较小,表明国债发行空间仍可拓展。

(2)对债务增量风险的评价指标,即对每年债务发行数量或赤字规模的评价。由于每年债务发行的数量很大程度上取决于当年赤字规模,而赤字规模又加大了下一年度的债务发行,因而在风险评价上赤字规模与年度债务发行规模有一定的替代性。常用指标包括赤字率(又叫赤字收入比例)和债务依存度。赤字率即赤字占GDP的比重,3%为警戒线。我国2001年赤字率为2.7%,而2002年预算赤字高达3098亿元人民币,国债发行总规模为5929亿元,若按7%的GDP增长率计算,预计2002年赤字率达到3.02%;债务依存度,即当年国债发行额占当年财政支出的比重,20%为警戒线,2001年我国财政债务依存度为26.5%,中央财政的债务依存度为42.5%,均高于警戒线。第二类指标相对于警戒线即将超标或已经超标,表明年度债务发行规模较大,尤其是中央财政作为直接债务主体负债过高。并且可以看出目前中国的财政支出严重依赖国债发行,已经较大程度地陷入借新债还旧债的泥潭,预计今年到期以及归还到期的国内外债务本金2581亿元^①,我国偿债高峰已经来临,赤字造成的政府风险正在逐步加大。

在中央政府实施积极财政余地渐小的情况下,地方政府发挥其以财政促进经济发展的作用就显得十分必要,地方政府就可以地方公共建设为契机继续扩大建设性支出,在总量上维持政策的积极性。所在中央政府应适时将地方市政建设等责任和权力交还地方,使地方政府有充分空间实践自己经济、社会发展的职能,并使事权与财权一致,这就要求地方政府有自主举债的权利。

2. 债务负担结构的优化需要引入地方政府

通过债务负担结构的调整,发行债券所筹集的资金将尽可能发挥出最大效率。目前我国地方政府在使用国债资金时不同程度地存在以下两个问题:

(1)国债资金使用效率低下。国债以国家信用为担保,地方政府在无偿使用国债资金时没有风险约束,用多用少、用好用坏对地方政府而言没有直接利害关系,因而无论本地是否急需进行某些建设投资,也都想在有限的建设资金中分一杯羹,宁可造成设施闲置或使用率低下,也要为本地牟取所谓的福利。

近几年我国国债投资项目基本都属于财政职责范围。从理论上分析,一旦基础设施瓶颈得到缓解,相应的投资与消费就会随之增加。但实际情况与理论预期有很大差距,排除政策发挥作用的时滞因素,可以认为是公共基础设施的供给与需求在地区与行业结构上不相等引发的,即基础设施在某些地区或部门供给过多过快,显示出超前化倾向,有的地区与部门却因供给不足减慢了发展步伐。如农村电网改造盲目追求高标准,又如国债项目实施之初,某些省市不问需求大小“大撒胡椒面”^②,国债资金的这种非优配置大大影响了资金使用效率,对财政两难的解决无疑是雪上加霜。

(2)国债建设项目质量难以保证。即使当中央、地方和当地民众都认为某一工程必需时,某些地方官员和承建商之间也可能产生利益勾结,从而严重忽视工程质量,对中央政府为资金筹措所负担的巨大风险无动于衷。虽然中央政府严格要求工程质量,并下派工作组实地监察,但这些措施对承建者而言都属外部不连续约束,而且缺乏对官员规范严格、执行得力的考核制度,因而不能从根本上予以解决。

引入地方举债进行建设投资将能在一定程度上避免上述问题。这两个问题的产生原因在于权责对称和风险约束机制的缺失,中央政府进行地方基础设施投资时面临信息不对称问题,地方政府不会向中央政府传递表露自己真实意图的信息,反而有意传递有利于本地政府或相关利益团体的虚假信息。而在地方政府举债投资时将不存在这一问题,首先地方政府不能再从中央政府得到无偿提供的建设性资金,从而消除了诱使地方争上项目的利益来源,地方政府能在信息较为完全的基础上做出比较正确的投资决策;其次地方债券的发行应当面向本地居民,因而即使某些官员有违法追求个人利益的动机,其行为也不会通过地方人大的表决和本地群众的监督。

(二)在允许地方政府举债的基础上改变财政收支结构,继续推行经济制度改革

支出规模的扩大缓解了触发社会风险的压力,但若无相应制度改革措施相辅相成,政府风险加大的问题则会迅速恶化,因为从总量上看,无论由中央举债还是地方举债都属于政府举债,简单放开地方举债可能会使当前财政、金融上的管理更加混乱。因此,地方举债能否成行还取决于经济体制的配套改革,主要理由如下:

1. 若无政府官员监督体制的完善,地方举债的引入可能会进一步加大中国的腐败问题。允许地方举债是由中央集权向地方分权的改革过程中十分重要的环节,然而举债权力的下移虽然能够提高地方政府的积极性,也有利于提高地方的自我监督,但若形成较为封闭的财政资金运行环境,同时地方政府内部权力未能得到有效制衡,则更易滋生腐败。地方通过发行债券进行大规模的城市、农村基础设施建设客观上又为某些官员违法敛财提供了机会。而且在地方自主举债投资的背景下,中央政府于情于理应当减少干涉地方行为,所以其原本就略显勉强的外部监督将越发显得苍白无力。如果我们承认腐败是当前财政资金使用效率低下的原因,那么允许地方举债之前必须首先加强政府官员的监督,利用多种监督形式,如舆论监督、社会公众监督(包括相关利益法人、自然人)、党政组织监督,尤其要严格官员考核制度,否则宁可放弃,也不能造成更严重的后果。

2. 若无财政金融方面的适当规制,放开地方举债之初,地方举债将会冲击我国债券市场,甚至影响整个金融市场。长久以来,地方建设资金缺口较大,一旦允许地方发行债券募集所需资金,多年集聚的需求可能会立刻显现出来,从而产生较大严重的资金供不应求。虽然我国储蓄存款余额连年大幅上升,现已超过8万亿元,但居民愿意将其中的多大比例改为地方债券投资实际上很难预测。如果来自银行存款的数额不大,地方政府债券将会从其他市场,如国债市场、金融债券市场、企业债券市场,甚至股票市场吸引资金,直接导致这些证券市场的价格产生波动。另外地方政府之间还可能为资金的竞争而相继提高债券利率,造成利率恶性攀升,最终影响整个金融市场的稳定。因此为保护尚处于改革艰难期间的国内金融业,有关地方债券的发行与流通事宜仍需慎重为之,应制定相关措施循序渐进地放开地方债券市场。

3. 若不建立偿债保障机制,则地方政府发债难以抵抗不易预测的市场风险。虽然地方举债实现了资金筹集、投资的决策分散化,能够提高资金使用效率,并有效地抵御偿债风险的产生,但即使是彻底的决策分散化也不能在绝对意义上消除风险,总会有某些投资项目决策失误,因而从整体来看,必然有部分决策不符合未来发展方向而面临失败,这也是决策分散化的基本代价。在完善的社会体系中,应当有相应的机构承担风险防范和应对的责任,一般而言,专业性的保险公司负责出险概率小,易于获取信息的部分,政府负责市场不能解决的、影响范围较大的部分。由于地方政府投资兴建的项目多为规模巨大的基础设施,如果因决策人员知识结构缺陷、经验的有限、对未来经济形势的认识不准出现决策失败,则所造成的损失可能足以令当地政府破产。虽然国外有地方政府破产的先例,但我国近期内稳定重于一切,绝不会允许地方政府破产,因此当出现偿债危机时应当有相关措施保障地方债务按时足额偿还。

4. 若不进行企业税收规范,当地方财政不再紧张后,地方政府很可能以更多的借口支持本地企业,使税负不公和市场割据现象变得更加棘手。众所周知,1994年分税制改革并不彻底,税收公平总是一直未能有效解决,据项怀诚披露,除去国家允许的1000多亿政策性减免税收外,国家不允许的税收减免也数量可观,而偷税漏税问题更为严重^⑥。这不能不跟地方保护相联系,尤其在加入世贸组织后,我国竞争力不强的行业、企业面临的困难可能进一步加大,而细究企业困难的原因显然包括不同企业税费负担不等的因素。在原本不公平的基础上放松地方收入管制,地方政府将更有实力以较多的盈余资金支持本地企业,更深程度地损害全国范围内企业竞争的公平环境。因此在新的经济条件下,为推动经济发展继续进行税制改革将是十分必要的。

5. 若不改革中央地方财政收支关系,明确各自的政府职能,地方举债可能加重收支结构的不当倾向,且职责的混乱不清还容易成为日后偿债困难的根源和借口。

首先,从政府和市场的关系看,政府应不应当直接介入经济发展,政府与市场在资源配置中各自发挥作用的边界在哪里,仍需要进一步统一认识。地方政府举债投资注重效率,即使同是投资基础设施,也有项目盈利的大小、快慢问题,因而一定程度上存在与企业争夺赢利性较强的项目的冲动。而我国近 20 年财政体制变化所代表的方向一直以效率为主,较多地忽视了全面、综合发展的重要,即政府越位、缺位现象严重。因而地方举债所筹资金应投入到与民间投资互补性较强,或能有效拉动自主消费、投资的项目上。

其次,从政府内部的职能划分看,笼统地讲政府应当负责公共产品的供给,但我国目前在实践上对由哪级政府负责什么样的公共产品仍有误区。如果地方政府过多地承担了中央政府应当承担的职责,同时没有相应的税收来源,则必然会出现职责内工作失误或偿债遇到问题;反之,中央过多承担职责,则造成中央负债过重,而使地方产生多余资金。可见,财政收支关系应与政府职能界定联系起来。

三、相关政策建议

1. 尽快修改《预算法》,为地方政府发行债券清除制度障碍提供法律依据。《预算法》自 1995 年实施以来在实践中出现较多问题,如操作性不强,某些规定与事实不符等,1999 年就有人大代表提出要修改《预算法》,不过当时中央政府债券发行风头正健,很少有人提出因地方不能发债而修改《预算法》。当前形势下,不允许地方政府发行债券已经开始制约财政政策的积极性进一步发挥作用,为保持国民经济稳定增长,应尽快将《预算法》的修订纳入“人大”议程。

2. 严格政府官员考核标准,完善内外监督体制,制定辅助措施加强反腐力度,如强化金融实名制,逐步实现官员财产申报制度。

3. 为防止地方债券发行冲击金融市场,在初始阶段允许地方债券发行应当遵守两个条件:第一,债券发行应面向本地居民和法人,不鼓励在全国范围发行且短期内不允许上市流通。第二,发行资格由中央政府有关部委审定,用以从宏观角度控制地方债券发行总规模,协调与其他金融市场的关系。

4. 适当赋予地方制定税种选择税率的权力,并建立地方债券偿债基金,保证地方债务的偿还有所保障。

首先,从收支平衡的角度看,地方政府拥有的事权应与财权一致,当由地方负责本地基础设施的提供时,地方政府增加了事的决策权,相应地也应拥有财的决策权,即地方收入与支出的自主权利。当被允许以发行债券来增加地方收入时,应又将派生出债权与税权的对立统一。因而可允许地方政府在地方人大和中央政府都认可,并在不妨碍全国范围的企业竞争的情况下,根据当地情况选择税种和相应税率,制定有地方特色的只适用于当地的税种,使地方发债还债有更加可靠的财政收入保障。

其次,从概率意义看,即使制定执行了最严格的发债标准,也会有不确定因素导致偿债风险的发生,因此应当设立集中偿债基金,可由地方财政根据举债额以一定比例缴存偿债准备金,中央财政每年也向偿债基金注入相应比例的资金,由中央代为管理。

5. 逐渐取消税收制度上不合理的歧视性或优惠性规定,在地区结构、行业结构和所有制结构上,保持制度供给的统一性。提倡给某些行业以整体性优惠,尤其是关乎未来经济发展的高风险行业,反对给个别企业以政策优惠,主要目的是为企业创造出外部环境约束相等的公平竞争环境,确实发挥市场优胜劣汰的机制,选拔出真正有效率的企业,在公平的基础上鼓励效率。所以,凡是涉及企业的税收制度都应由中央政府统一制定。

6. 准确界定政府职能,积极推动公共财政的建立。各级政府要明确各自的事权,重新核定各级财政支出范围。除中央政府要承担一些大型、长期、跨地区的重点项目外,一般盈利性项目应交由企业承办,地方财政把支出重点放在基础设施、公用事业等方面。

注释:

- ①项怀诚:《关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的报告》,《人民日报》,2002年3月18日,第3版。
- ②我国2001年国内生产总值为95933亿元,2001年末债务余额为15608亿元,债务率为二者之商。
- ③项怀诚:《改革开放中的中国财政》,《人民日报》,1998年12月21日,第10版。
- ④同注①2001年赤字2598亿元,中央财政债务收入4604亿元,全国财政支出18844亿元,中央财政总支出11769亿元。
- ⑤财政部基本建设司:《中国国债专项投资(1998.8—1999.8)》,北京经济科学出版社,1999年版,第413—414页。
- ⑥刘芳:《在健康发展中消解经济难题——项怀诚在沪展望中国财政改革》,《解放日报》,2002年6月3日,第2版。

参考文献:

- [1]李茂生,柏冬秀.中国财政政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,1999.
- [2]安体富.减税还有空间[J].财政与税务,2001,(4).
- [3]张亚斌.从美国“新经济”看中国财政政策的微观化[J].财政与税务,2001,(10).
- [4]中国社科院财贸所《中国地方债券市场发展研究》课题组.我国已经具备开放地方债券市场的条件[J].中国经贸导刊,2001,(12).

On Bond-Raising by Local Governments: A Reflection on the Dilemma Caused by Fiscal Policy

JIN Xiao-li, ZHENG Zhi-rong

(School of Public Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Since 1998, for five years on end there has been drastic government budget deficits, rapid growth of the balance of government bonds, however, the employment of positive fiscal policy hasn't enabled the national economy to recover its comparatively fast growth speed, instead, brought the fiscal policy to into a dilemma. This paper emphasizes on the necessity of issuing local government bonds to sustain the infrastructure investment; which can not only meet the demand of the rising government expenditure and the demand of supporting certain economic growth rate, but also, to some extent, enhance the effectiveness of employing fiscal money. In order to ensure the smooth issuing of the local government bonds, some institutional reform should be done: to perfect the supervising system of government officials; appropriately restrict the issuing of local bonds; build up the guarantee mechanism of repaying debts; normalize the tax system concerning enterprises; reform the revenue and expenditure relations between central government and local government, and define respective responsibilities.

Key words: fiscal policy; dilemma; local bonds; necessity; institutional reform