

美日法地方债制度的变迁及特点

■ 刘晓凤

美、日、法三国的地方债制度经过长期探索，不断演进，积累了很多有益的经验，对进一步完善我国地方债制度有一定的借鉴作用。

美、日、法地方债制度的演变

（一）美国地方债制度的演变

1. 地方债利息由完全免税转向限制性免税。1913年美国国会通过的《个人所得税法》规定，联邦政府不征收州及州以下政府地方债的利息联邦所得税，这实际上是联邦政府对州及州以下地方政府的一种特殊补助形式。但是，这种补助形式却带来了一个严重的弊端，即州地政府以相对较低的利率获得借贷资金，然后再以相同或者稍高的利率把这些资金贷给商业机构和个人，从而使私人投资者只负担较低的利率。其结果是支持了本地的私人活动，却减少了联邦政府的所得税收入，这也是导致州地政府私人活动债券大量增加，特别是工业发展用途债券增加的原因之一。为了扭转这种免税政策的负效应，美国联邦政府自1968年开始逐步限制对州地政府公债免税的规定。

2. 债务危机由联邦接管转向自行解决。对于地方政府发债造成的债务危机，在1840年之前联邦政府通常完全给予接管，此后逐渐演变为由地方政府自行解决。对于一般责任债券的偿付危机，如果是暂时性或技术性的，只需与债权人直接协商；而在收入来源不足以偿付的情况下，地方政府可以提高税率或收费比率。但如果自我补救没有效果，有些州就会通过设立专门管理机构来帮助地方政府。一旦帮助失败，则依照联邦破产法，由发债政府提出和解协议并提出自愿破产请求。对于收入公债，债权则以某种收入来源作抵押。

3. 信息披露由静态转向动态。美国通过制定和完善相关法规，加强法律约束，提高地方政府发行地方债的透明度。美国州与地方政府必须遵循政府会计准则委员会在《政府会计、审计和财务报告》(1983)中确立的政府债务报告基本准则，记录和报告政府债务。在地方债存续期内对于城市财政和法律状况发生的任何重大变化，市政当局都必须及时披露相关信息。1989年修订的《证券法》进一步要求提高地方债

信息披露的质量和及时性。1990年和1995年证交会采用了新的市场交易披露原则，要求地方债发行人和使用人及时地、定期地更新披露信息。这些信息的公开披露大大改善了地方债信用风险判断所依据的信息状况，有效预防了地方债市场的舞弊行为。

（二）日本地方债制度的演变

1. 地方债发行由审批制转向协议制。日本《地方自治法》规定地方政府有权举债，但由于财政上的高度集权，日本地方政府举债受到严格限制。2006财年以前，日本地方政府发行债券实行严格的审批制度，除非中央政府批准同意，地方政府原则上不得举债，地方政府发行债券须向总务省申报，总务省与财务省协商审批后下达各地发债额度。这一制度最大的问题在于，中央政府对地方政府预算约束软化，地方政府债务风险大量转移给中央政府。因举债过度陷入财政困境的地方政府屡次在中央政府援助下才免遭破产。为此，从2006财年起，基于分权化改革，日本将严格的审批制转变为协商制。地方政府在一定条件下可直接举债，但报请总务省审批的地方政府可获两项优

惠,即总务省在计算对地方政府的转移支付时考虑偿债因素,中央政府为满足条件的地方政府提供优惠借款。受此激励,地方政府大多选择经中央政府批准后再举债,实际上总务省对地方政府债务的监管力度并未减弱。这一机制给了地方政府举债更多选择权,同时通过中央政府的激励约束,强化了地方政府的责任。

2. 资金来源由单一化转向多样化。日本地方政府债务资金来源主要包括中央政府、公营企业金融公库、银行等。从20世纪90年代以来的数据看,中央政府资金始终占地方政府债务余额的一半左右,如果加上实际属于财政投融资资金的公营企业金融公库资金,中央政府提供的地方政府债务资金占65%左右。1999年以来,日本政府开始改革财政投融资计划,受其影响,地方政府新增债务中,来源于中央政府资金的份额逐年下降,已经从1999年的45.37%下降到2004年的32.03%。如果加上公营企业金融公库资金,中央政府提供的地方政府债务份额,则从1999年的55.52%下降到2004年的41.26%。

3. 利率决定由行政化转向市场化。日本地方债利率参照同期限的国债利率,在中央政府制定的地方政府贷款计划中确定,地方债原则上不可上市流通。从1972年7月起,政府担保、期限10年的机构债券开始由35家特定机构以竞价和认购相结合的方式发行,每个机构的债券发行量视国家财政状况而定,其利率及发行价由大藏省(2001年后由财务省)代表发行机构与辛迪加公司及银行共同商定,其他期限的

政府债券一律以竞价方式发行。债券在一级市场发行后原则上不在证券交易所上市,主要认购者是城市银行和长期信用银行,个人的认购比例为10%左右。

(三) 法国地方债制度的演变

1. 地方债发行由中央特许转向自主决策。法国允许地方政府举债。1982年政治体制改革以前,地方政府举债主要形式是银行借款,只有在中央政府特许的情况下,才允许发行政府债券。1982年后,地方政府自主权扩大,省级政府不需中央政府批准即可自主决策发行地方政府债券。

2. 管理由分散转向集中。建立科学合理的政府债务管理体系,是有效管理地方政府债务的基本前提。20世纪80年代,法国的债务管理职能分散在财政部不同的处室。近十年来,法国将分散性的债务管理转向专门的、完整的债务管理,在财政部内成立了债务管理办公室,统管全国政府债务,并在政府债务政策层面上实现了政府债务管理与货币政策管理的彻底分离。

3. 防范地方债风险由被动转向主动。20世纪80年代,法国虽然已经认识到各种债务风险,但还没有系统的方法来确定政府债务结构的最优组合,债务还本付息支出在预算中占据很大的份额。为改善资金流通、控制债务风险、削减还本付息成本等问题,法国开始学习私人部门资产组合管理的实践经验,从被动地执行债务发行和还本付息职能转向以政府债务组合为内核的系统化风险管理。2000年前后,法国开始在资产负债管理框架内制定债务管理战略,将政府的资产与负债

作为一个整体考虑,使政府的资产与负债尽可能匹配,即内债与政府税收收入相匹配,外债与外汇储备相匹配,对剩下的净债务进行风险管理。

美、日、法地方债制度的共同特点

1. 地方债专款专用。在美国,地方政府利用债务融资弥补财政赤字被严格禁止,地方政府债券融资主要用于以下方面:基础产业投资,主要是农业、能源、交通、邮电、通讯、原材料等基础产业建设;兼有公共投资和商业投资特点的公共设施项目投资,包括文教、卫生、城镇基础设施建设等;支持并补贴私人活动,如私人住房抵押贷款、学生贷款等;用于履行政府的养老金福利责任,日本《地方公债法》在规定“地方政府的财政支出必须以地方公债以外的收入作为财源”的基础上,规定某些支出(原则上是建设性支出)可以以地方公债作为财源。地方公债资金一般用于:城市交通、煤气和水道等事业的投资;对地方公营企业提供资本金和贷款;灾害应急、灾后重建和救济;偿还到期债务;地方政府从事的文教、卫生、消防、土木工程及其他公共设施的建设。在法国,各级地方政府无论是采取向银行借款还是对外发行地方债券的形式,所筹集的资金都只能用于投资或建设地方公共工程,不能用于弥补政府经常性预算缺口。

2. 地方政府责任明确。在美国,当收入来源不足以偿付债务时,地方政府可提高税率或收费比率;对暂时性或技术性财务危

机,与债权人直接协商即可。如自我补救无效,有些州会通过设立的专门管理机构帮助这些地方政府。若还无效,就依照联邦破产法,由发债政府设计和解协议并提出自愿破产请求。在日本,中央政府不允许地方政府破产,宪法规定,即使地方政府财务状况严重恶化也仍然需要偿付债务。在现有的预警体系下,实际赤字率、综合实际赤字率、实际偿债率、未来债务负担率4项指标中一项突破限额,就需要在中央政府的严格监管下制定财政重组计划。财政重组的过程中,地方政府需要采取多种措施降低公共支出,增加财政收入。财政重组计划须由外部审计人员每年进行审计,由地方议会批准并向中央政府报告。同时,地方政府每年将计划执行情况向中央政府、议会和公众报告。风险预警体系的引入,对道德风险有一定的威慑作用,有时甚至比市场规则的约束力更强,而且对减轻纳税人

的负担也有一定的作用。在法国,各级地方政府的自律性很强,很少出现地方政府因对外负债“过滥”和滥发债券形成地方财政破产的情况。但是,一旦出现地方政府不能到期偿还、政府运转不灵的情况,则由法国总统代表各省省长直接执政,原有的地方政府和地方议会宣告解散,其债务由中央政府先为代偿,待新的地方议会和政府经选举成立后,通过制定新的增税计划逐步偿还原有债务和中央政府先行代偿的垫付资金。

3. 监督严格。美国主要有两个机构负责对地方债进行监管,一个是美国证券交易委员会市场监管部的地方债办公室;另一个是美国地方债规则委员会。美国证券交易委员会主要根据反欺诈原则进行事后监管,而美国地方债规则委员会作为地方债的行业自律组织,承担了制定地方债规则的主要责任。为了应对地方政府债务风险,美国逐步形成了以

行政监控、信用评级、债务担保、透明度要求、债务危机化解为主要内容的风险控制框架。在法国,中央政府对各级地方政府的负债和财政运行情况的监控,主要有以下五个方面:议会的监控,审计法院的司法监督,财政部的监控和管理,财政部派驻各省、市镇的财政监督机构的监控,金融监控。严密的监控使得各级地方政府在对外举债决策时均比较慎重,很少出现对外负债失控和滥发债券的情况。在日本,地方监察委员会负责对地方政府财政收支及行政行为进行审计监督,对每一审计对象,监察委员会分别出具一份审计报告,直接提交给国会或委托审计的政府部门。对于审计中发现的问题,监察委员会通常不会直接作出处理,而是提出改进措施或意见,建议管理部门实施处罚。实际上,监察委员会所提建议一般很受重视。[1]

(作者单位:湖北经济学院)

责任编辑 张蕊

PHOTO NEWS

图片新闻



河北承德:推进农业产业化快速发展

近年来,河北省承德市坚持依托农业综合开发推动农业产业化发展,到2009年底,全市利用各级财政资金2.9亿元,撬动项目总投资达17.1亿元,共实施农业综合开发产业化经营项目108个,初步形成肉类、乳品、果品、菌菜、中药材等五大农业产业。

(李桂民 摄影报道)