

澳大利亚的地方政府债务管理

■ 张志华 周 娅 尹李峰

澳大利亚从1901年联邦政府成立之初便开始探索地方政府债务管理,先后实行过自由竞争、严格管制、市场运作等多种管理模式,积累了不少经验教训,逐步形成了较为完善的地方政府债务管理体系。近年来,澳大利亚地方政府坚持“非负债经营”的理财理念,地方政府债务规模相对较小,政府资产负债率较低,地方财政运行情况良好。2005—2006财年,澳大利亚各州一般政府部门负债率约为1.8%。预计2007—2008财年,这一比率将维持在2%左右。

(一)举债权限。澳大利亚规定,经财政部长批准,地方政府可以通过透支、贷款或其他方式举借债务。地方政府通过举债所筹资金,一般用于基础设施等资本性项目。为保障地方政府及时偿还所借债务,地方议会在举债时需要提供相应的担保。

(二)管理机构。1927年,根据澳大利亚联邦宪法的有关规定,澳大利亚借款委员会正式成立,其成员包括联邦、州和自治区的财政部长共九人,联邦财政部长担任主席。该委员会负责协调、监督和管理公共部门(包括地方政府)债务。借款委员会的主要职责是为各州和联邦政府制定总体借款融资计划;对借款计划进行审查,并协调和确定政府的具体借款融资计划;负责审查各级政府呈报的报告和年度报告,并鼓励和支持金融资本市场对整个借款融资及其使用情况实施监督等等。

(三)风险控制。为了应对地方政

府债务的风险,澳大利亚逐步形成了以预算管理、规模控制、信用评级、透明度要求、债务化解为内容的风险管理基本框架。

一是预算管理。联邦政府和州政府需向借款委员会陈述下一财政年度的净融资需求。借款委员会审查联邦政府和各州政府的提议,分析各级政府的财政状况、合理的基础设施建设需求及其对国家宏观经济的影响。如果为适应国家宏观经济目标的要求,需进行债务预算调整,委员会将内部商定此类调整的性质及其在各政府中的债务分配情况。

二是规模控制。借款委员会为限制地方政府债务规模,采取了以下措施:首先,规定各地呈报借款申请。借款申请必须包括一般政府、非金融公共部门的现金赤字(盈余)、为政策目的进行的金融资产投资净现金流量等内容。其次,设立规模控制线。由借款委员会分配的借款额度与预算报告中的借款额度之间的差额,以及本年度借款实际发生额与预算报告中的借款额之间的差额,均不得超过本级政府非金融公共部门收入的2%,若突破此限制,地方政府需向借款委员会作出必要解释,并将其公开。在向借款委员会呈报的借款计划中,州和自治地区必须提供风险信息,且在其预算中反映借款委员会所批准的借款分配情况。地方政府需要报告有私营部门介入、运营期在10年以上(包括10年)、项目总负债大于500万澳元的基

础设施建设项目中的政府到期债务情况。在基础设施建设领域构建良性的公私合作伙伴关系,并在综合考虑风险和绩效的基础上,对基础设施项目借款融资实行分类管理。

三是信用评级制度。当前,澳大利亚对地方政府借款融资的监督管理,很大程度上取决于金融市场信用评级制度。标准普尔等国际知名信用评级机构为各级政府提供客观、公正和公平的信用评级服务,从而有助于确定各级政府借款的利率水平。一般情况下,债务余额较少,信用等级高,可以较低成本筹集资金;相反,信用等级低,则可能承担较高成本,且筹资数额受限。良好的信用等级将会为基础设施建设融资提供强大的信用保证。当然,市场规则也存在局限性:对于那些财政状况不佳的地方政府来说,在纯粹的市场规则下,其借款融资成本相对较高,甚至难以筹集所需借款。这就需要联邦政府的支持与协调,以弥补市场规则的不足。

四是透明度要求。公开包括债务在内的政府财政状况已成为世界范围内财政风险管理的一种趋势。澳大利亚建立了较为完整的地方政府债务报告制度,地方政府必须将借款委员会批准的借款分配及其调整情况真实、完整地反映在地方政府预算报告中。报告方式遵循澳大利亚会计标准体系和政府财务标准体系共同框架确定的原则。澳大利亚州政府要求地方政府除了报告直接债务外,还需要披露或

新西兰的地方政府债务管理

■ 周 娅 张志华 尹李峰

新西兰属于君主立宪制国家，有着发达的经济和以英国国会制度为基础的政府结构。长期以来，新西兰地方政府坚持“非负债经营”的理财理念，地方政府债务规模相对较小、资产负债率低、地方财政运行情况良好。从目前到2012—2013财年，地方政府债务总额预期增加60%，达到48亿新元。但地区之间情况不一，有22个地方政府债务水平保持不变或有所下降，没有长期负债的地方政府将由目前的6个增加到8个。

制度约束模式下的内、外债管理

新西兰地方政府在财政上具有高度独立性，不受中央政府过多的行政约束。地方政府举债行为主要基于法律法规的约束以及市场秩序的调节。是否举债、举债额度如何在很大程度上受制于相关法律规定、自身资金需求状况以及金融市场运作情况。《1956年地方政府债务法案》明确规定地方债务的举债主体为市和自治市议会、乡议会、镇议会等。地方政府

举债权由《地方政府法》授予，该法案明确规定，地方政府必须根据本级政府的长期或年度计划确定其债务规模。新西兰地方政府的内、外债管理属于典型的制度约束模式。多次修订的《1956年地方政府债务法案》对新西兰地方政府的举债方式和债务资金用途进行了详细的规定和说明。

地方政府采用发行债券的方式举借债务。每一笔特别用途的债务都需要发行(或部分发行)单支或多支债券。而其借款则主要用于支付旧资产的升

有负债。如维多利亚州要求州国库局在其向议会和公众提交的年度和半年度预算审议草案中包括有关风险的报告。此报告必须详细解释影响州财政状况的主要因素。各州政府还需定期向借款委员会提交筹资战略与平衡规划，并由借款委员会进行审查和综合平衡。如果需要进行调整，州政府将与借款委员会进行谈判协调，在取得原则一致的基础上，并在各方可接受的限度内，允许各州拥有一定的灵活性。此外，各州还要将借款融资及其使用情况，按照借款委员会确定的统一要求，严格进行季度报告和年度报告等。

五是债务化解。部分地方政府采取了各具特色的化解债务的政策措施，效果比较明显。如墨尔本市，通过金融资产私有化成为澳大利亚第一个无债务的首府城市。该市通过出售

其主要金融资产——城市电力公司，取得了2.6亿澳元的收入，这部分收入没有直接用于偿还债务，而是被分配到各个主要的资本项目中去，给市政府带来了巨额的商业利润，使政府消除了负债，降低了税负，确保了城市主要的工程投资得以维持。再如代阿比提市，通过增加税收提前实现零负债目标。由于20世纪60年代进行了大量的基础设施建设，代阿比提市政府积累了巨额债务，债务利息的偿还给市政府造成了巨大的财政负担。在这种情况下，市政府毅然决定放弃贷款融资，代之以增加税收的措施来满足基础设施建设融资的需求，使该市提前4个月实现了零负债目标。昆士兰州将信用评级制度和报告制度引入国有企业债务管理，并严格履行与国有企业相关的法律法规，使得对国有企业

债务的管理有章可循。按照该州《国有企业法》规定，各国有企业必须雇佣一家独立的信用评级机构，至少每三年作一次全面的信用评估，以确保其具备债务的举借及偿还能力。该法还规定若国有企业举借的债务不代表州利益，州政府将不给任何一家国有企业的负债提供担保。该州政府还对其国有企业债务实行严格的报告审批制度，这为政府实现多种政策目标提供了极大的便利。另外，州政府还设立了国有企业借款项目限额，对国有企业及其分支机构的各项债务资金进行严格的规模控制。以上措施的实行，规范了昆士兰州政府国有企业的举债行为，为进行良好的债务管理提供了强有力的保障。

(作者单位：财政部预算司)

责任编辑 陈素娥