

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

级换代以及新资产的建设 and 购买。法规严禁地方政府出于收入目的,向银行或个人以透支方式举债,但在某些紧急状况下允许有特例。如出现国家紧急状态、民防急状态、洪水、暴风、山崩、地震、火灾等时,地方政府当年支出超过预计,可在当年或下一财政年度,以透支方式向银行借债。但须得到地方政府债务委员会批准,举债数额也必须基于未来收入预期确定。

稳定高效的风险管理框架

新西兰地方政府债务控制的目标是管理其借款和现金资产,使政府债务组合和其他金融资产的收益最大化,并将政府总成本与债务风险控制一定限度内。为了有效应对地方政府债务风险,新西兰逐步形成了以预算管理、规模控制、利率风险控制、流动性限定、信用评级、透明度要求、或有负债管理以及纠错与问责为主要内容的风险管理框架。

一是预算管理。新西兰对其地方政府债务实行严格的预算管理,地方政府借款遵循《2002年地方政府法案》的相关规定,合理确定借款规模、编制债务预算,任何追加借款必须经政府与议会双方商讨决定,并在政府工作报告中反映新增借款对总债务余额的影响。如惠灵顿市政府将其债务按照期限(通常为12个月)严格划分为短期和长期债务,政府的借款计划需由市议会讨论通过,反映在其年度或长期计划中,并通过监督等方式将信用风险最小化。

二是规模控制。地方政府举债规模不当是形成地方政府债务风险的一大因素。新西兰对其地方政府债务的总量控制主要考虑以下三类指标:第一是债务率(债务余额/财政收入)不得超过150%,以加强对债务总量的控

制,其反映的是地方政府通过动用当期财政收入满足偿债需要的能力。第二是利息支出率,反映地方政府当期财政收入或税收收入偿付债务利息的能力。该指标在运用时采用两个口径,利息支出率I(净利息支出/财政收入)要小于15%;利息支出率II(净利息支出/地方税收收入)要小于20%。前两类指标将地方政府举债需求同其偿还能力挂钩,可有效遏制其扩大债务规模的冲动。第三是资产负债率(债务余额/总资产)不得超过10%,该指标可用于全面衡量地方政府资产负债情况及总体风险。地方政府通过估算与其总资产水平相对应的借款水平决定其借款规模。此外,新西兰还通过利率风险规避、流动性风险控制、信用风险规避等方法对债务风险进行控制。

三是利率风险控制。浮动利率借款使政府现金流暴露在利率风险之下,从而增加了地方政府发债风险。新西兰政府对此进行了多种有益的探索,其中较具代表性的有惠灵顿市的做法。其运用浮动利率与固定利率的利率互换合约,把浮动利率借款转化为固定利率借款来管理浮动利率风险。该市规定,任何时刻固定利率债务比例必须满足存续期限度的相关要求。

四是流动性限定。为减少政府债务的流动性风险,避免债务到期日的集中化,新西兰地方政府把借款资源维持在未来12个月预计最高借款规模的110%以内。当政府为偿还借款而持有特定资金时,对应投资的存续期就不能超过借款偿还的期限。为避免过度暴露在流动性风险下,新西兰地方政府专门设定了债务的存续期限限制。

五是信用评级。地方政府的信用等级是其举借债务的重要依据。地方政府需要聘请一家独立的信用评级机构来承担信用评级工作,而该机构至少每三年对地方政府进行一次全面的信

用评级。其间,如果信用机构确认政府财政状况或资产负债表发生了重大变化,也需要对地方政府进行全面的评级。全面信用评级工作必须由独立实体来承担。如果地方政府具备较为良好的政府资产负债情况和较低的债务水平,并保持足够的储备来应对未来的偿债压力,就可获得较高的信用等级,在重大工程项目融资时就能获得强大的信用保证。

六是透明度要求。新西兰建立了较为完整的地方政府债务报告制度,其中,政府预算平衡表、政府综合财务报表(包括资产负债表、利润表和现金流量表)、年度计划报告、财政状况报告及融资效果报告都从不同角度反映地方政府债务情况,有效地保证了举债的透明度。新西兰地方政府债务在政府财政状况报告中的债务项目包括:应付账款、地方政府借款、对政府养老基金的支付等。其中,现金赤字是反映新西兰地方政府债务的主要指标,这一指标会在上述几个报告中得到详细报告和说明。

七是或有负债管理。新西兰对政府债务风险管理的一个重要特色是建立了一套政府或有债务核算和报告体系,是目前世界上做到这一点的少数几个国家之一。新西兰的年度财政报告建立在权责发生制基础之上。财政报告中的或有债务报告明确区分可计量和不可计量的部分,这些或有负债的覆盖范围包括新西兰储备银行、国有企业以及中央政府机构,并且说明了或有债务的总规模和探讨其发生的概率。与此同时,还用分立的财务报告分别显示每个部门和机构的详细或有债务。报告中所包含的主要或有负债项目解释主要包括了四项内容:担保和赔偿,即中央政府为地方政府或企业在国内外借款提供的担保;来自私人公司和个人的有关财产坏损或价值损失的索赔要求;政府提供的存款保险。

南非的地方政府债务管理

■ 尹李峰 张志华 周 娅

南非是单一制国家，由中央、9个省及284个市组成。1994年消灭种族隔离制度以后，南非建立了高度分权的行政管理体制和财政体制。其中，中央和省级政府共同承担教育、健康和福利等全民支出，市政府主要负责市政管理、住宅基础设施和市政道路建设等市民支出。省政府财政能力较弱，96%的财政收入来源于中央政府转移支付；市政府的财政能力较强，自有收入超过95%，主要是财产税和水电附加费。上级政府对下级政府的转移支付包括一般性转移支付和专项转移支付（基础设施和能力建设补助）。中央政府直接对省和市政府转移支付，省对市政府也有转移支付，但与中央政府相比数额非常小。

南非地方政府债务管理受到宪法和相关法规的严格约束。宪法规定：在财政年度之外，省和市政府只能为资本性支出借款；但在一个财政

年度内，省和市政府可以进行短期借款。2003的《市政财政管理法》根据宪法确定的原则，进一步规范市政财政管理，完善债务管理体制，强化财政人员责任，建立了较为透明有效的报告制度。

一、严格举债行为

短期债务。市政府举借短期债务严格限定为两种情形：一是某一财政年度内的阶段性资金短缺，要求在该财政年度有切实可行的预期收入作为还款来源；二是某一财政年度内的资本项目融资需求，要求有法定拨款或长期债务等特定资金作为还款来源。短期债务协议由市长签署提出后，必须得到市议会表决通过才能生效。协议必须明确借款限额，一经生效只有市议会拥有权修改。市政府必须在同一财政年度内

偿还该短期债务，不允许延期或再融资。

长期债务。市政府可以为基础性、公益性资本项目举借长期债务，也可以举借长期债务替换年度内资本项目的短期融资。长期债务必须纳入资本预算。在提交市议会表决前，市政府财务主管必须向公众发布长期举债信息公告，包括举债数额、用途以及抵押物等，并邀请公众、国家财政部以及地方相关部门就该借款向市议会提出书面意见或建议。市政府也可为已有长期负债进行再融资，其条件是：已有长期负债必须是依法举借，再融资后的负债期限不超过已有长期负债所购建资产的使用寿命，再融资后的预期偿还本息总额净现值必须小于再融资前的预期偿还本息总额净现值。

市政府不管举借短期还是长期债

未缴资本，即政府对国际金融机构的未缴认购股款。诉讼程序和纠纷，即政府机构和国有企业由于在诉讼判决中败诉而可能被要求支付的利息和本金。其他可量化的或有负债，即与政府机构补助和赔偿的履约条件有关的或有负债；公民由于人身伤害向政府要求的索赔；政府向国际金融机构签发的应付票据以及向国有企业要求的其他索赔。此外，中央政府还必须提供其他无法量化的或有负债的详细资料。

新西兰通过对或有负债的报告，弥补了通过政府会计只能反映地方财政现金流量和直接债务的不完整性，为全面监控地方财政风险提供了有效的制度保证和技术操作手段。

八是纠错与问责。新西兰根据地方政府违约的情况不同，问责机制也会有所差异。一旦地方政府无法全额和持续支付特别债券的本金或利息，那么违约的地方政府将向债券或股票持有人额外支付违约金额的5%作为

赔偿金。一旦地方政府连续28日无法全额和持续支付偿债基金的分期偿债额，地方债务委员会将向地方政府追索债务或提请高等法院指派一名财务委托管理人追索债务。而财务委托管理人除了可接管地方政府的收费、租金和其他收入等所有相关资金；接管地方政府所有财产及其处置、抵押变现外，还享有出售财产的权利。

（作者单位：财政部预算司）

责任编辑 周多多