

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靠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

务,都必须提供必要的偿还保障措施,且一律以本币作为计量单位,以避免汇率变化影响。

二、实行预算管理

市政府必须将债务收入作为预算收入的一部分,纳入政府财政预算。包括债务收支在内的年度政府预算收支必须平衡。市政府的多年经营计划必须反映实际和潜在负债。债务项目应根据风险程度进行分类,按照债务风险高低分类实行预算管理。

地方政府债务预算管理要高度透明,市政府必须披露对预期贷款人或投资人决策有重大影响的所有信息,并对所披露信息的准确性负责。依法必须上网公布的消息包括:年度预算、调整预算等所有与预算相关的资料;所有与预算相关的政策;预算年度报告;所有服务提供协议;所有长期借款合同等。

三、规范政府担保

除以下三种情形外,市政府不得为任何政府机构或自然人提供债

务担保:(1)担保金额在市议会批准的担保预算限额内;(2)经市议会批准,市政府可以为其独资实体提供担保;(3)经国家财政部批准且在有等值现金储备或等值保险的前提下,市政府可以为其参股实体等提供担保。

四、完善债务危机化解

如果市政府未能在债务到期日还款,并影响到其政府信用等,则可认定市政府出现债务危机,省政府必须强制介入市财政管理,要求市政府编制财务复苏计划。财务复苏计划由专门的市政财务复苏署编制,包括支出限额、收入目标、详细的特殊收入筹集措施等。

出现债务危机后,市政府或其独资实体可依法向法院申请暂停或终止偿还全部或部分债务。法院依法审核市政府的偿债能力,在确保市政府能行使基本公共管理职能的前提下,如其剩余资产按财务复苏计划能偿还债务,则裁定市政府在不超过90天的期限内暂停还债;如确定市政府在可预见的未来无力偿债,则裁定市政府终止还债,此时市政

府除保留最低限额公务员外,其余雇员全部被解职。

一旦法院发布了市政府暂停或终止偿债的法令,将由省政府来制定分配计划以妥善处理所有债权人的合法利益。分配计划必须确定可用于分配的金额、所有债权人名单、债权人受偿顺序等具体建议,经法院批准后生效。

五、严格惩罚措施

《市政财政管理法》对债务管理中的违法违规行为规定了严格的惩罚措施。市政府会计长、财务总监、负责财务管理的高级官员或政府所属高级公职人员,如因过失造成决策失误、债务资金无效浪费、提供错误或误导性债务信息等,将给予行政处罚;如因故意或非常疏忽导致债务资金严重损失、严重决策失误、腐败等行为,认定为犯罪的,将视情节轻重处以罚款或五年以下有期徒刑。其他公职人员因故意或疏忽违反债务管理相关规定的,要承担相应的赔偿责任。

(作者单位:财政部预算司)

责任编辑 戴开成

PHOTO NEWS

图片新闻



河南省: 农资综合直补资金提前到位

为使广大农民尽早得到实惠,强化补贴政策效果,河南省提前发放2008年农资综合直补资金,目前资金已全部兑现到位。图为河南省南阳市财税工作人员进村入户亲自发放补贴通知书。

(肖家旭 摄影报道)