



李三秀 ●

有日本学者戏称,日本的地方债虽
有“地方债”之名,但似乎并
无“地方债”之实。与其说是地方债,
倒不如称其为准国债。何故?皆因日
本独特的地方债制度使然。

从日本地方债的起源看, 其具有中央集权的特点

明治初年,日本在中央政府的强力推动下实行了自上而下的改革,地方自治制度随之诞生。这一制度如日本著名财政历史学家藤田武夫指出的那样,是带有极强的中央集权特征和反民主主义、反自治性质的地方自治制度。与地方自治制度同时诞生且协调一致的地方财政制度也理所当然地具有中央集权的特征,地方债制度作为地方财政制度的一个组成部分也是如此。

日本早在明治三十二(1899年)的法律条文中,就承认了府县一级政府的发债权,但发债的具体事项,如发债额、偿还方式等需经内务大臣和大藏大臣的批准,并且地方债的发行被限定在特定支出项目上,例如救灾等。从日本地方债一百多年的发展历史看,其发债额与发债范围都在不断扩大,

但其受中央政府支配与决定的中央集权性质却是始终如一的。

从二战后日本地方债发行 额变化的历史过程看,其具有 宏观政策调控手段的特点

日本的地方债包括一般会计债、公营企业债和特别地方债。二战后,从总体上看,日本地方债的发行趋势呈逐渐上升态势,并且每隔一段时间就会出现一个高速的债务增长期,显示出与各个时期宏观经济形势高度相关的特性,是中央政府宏观经济政策的一个有力的调控手段。

上世纪50年代中后期,随着战后经济复兴导致的支出扩大化,地方债作为宏观政策手段出现了第一个高速增长期,发行额大幅度增加,1955年为967亿日元,1956年上升到1134亿日元,增长了17.2%;60年代中后期,由于证券业萧条导致收入不足以及高速增长期实行的地域开发政策等进入不断扩展的后续阶段,日本地方政府财政赤字急剧扩大,地方债发行进入又一个高速增长期,1964年为2104亿日元,1965年上升到3139亿日元,增长了49.2%;70年代初期,石油危机

爆发,配合中央政府的景气政策,地方债发行进入又一个高速增长期,1973年为1兆4375亿日元,1974年上升到1兆9254亿日元,1975年达到3兆2579亿日元,分别增长33.9%和65.2%;90年代泡沫经济崩溃后,日本经济陷入长期低迷的徘徊状态,国内经济政策转到扩大内需的扩张性财政政策上来,地方债发行在经历了整个80年代相对平稳低速的增长时期后又重新进入高速增长期,1990年为6兆2579亿日元,到了2003年计划发行额已达18兆4845亿日元,是90年代初的近三倍。目前日本地方政府包括地方债在内的总体债务余额已达200多兆日元,占GDP的比重高达40%,成为地方政府沉重的负担。

独特的地方债运营制度

在日本,地方政府并非按照自己的意愿自主地发行地方债,而是要在中央政府的严格监管下按照中央政府策定的地方债计划进行。

首先,地方政府在发行地方债时,要得到总务大臣(原为自治大臣,下同)或都道府县知事(就市町村一级政府而言)的批准。而总务大臣在批准各

地方政府地方债发行申请时的主要依据是该年度与财务大臣（原为大藏大臣，下同）协议后制定的地方债计划。地方债计划在编制国家预算及决定财政投融资计划等的同时，由财务大臣和总务大臣协商制定。它按各事业支出项目详细规定了本年度地方债发行的预定数额以及相应的资金来源，之后按一定的方式或切块或直接指派分配给各地方政府，地方政府再据此制定自己的地方债发行计划报批。

其次，相关法律对可以发行地方债的项目进行了详细的规定。日本地方财政法第5条规定，地方政府的支出必须以地方债以外的财源来满足，即不能发行赤字地方债，这是地方债发行的基本原则。但同时规定，以下五项支出可以发行地方债（1）交通事业、煤气事业、上下水道事业及其他地方公用团体经营的企业（地方公营企业）所需经费；（2）财政拨款及贷款；（3）地方债转期；（4）抗灾应急事业费、灾后恢复事业费以及灾害救济事业费；（5）公共设施建设事业费或这些设施的用地费用。此外，在上述五项适债事业之外，必要时，可以通过制定特例法来决定可以发行地方债的其它事业。特例事业债虽然名称各不相同，但按其性质可以分为特定目的事业债以及地方财政对策债两种。后者实际突破了地方财政法第5条的规定，是事实上的赤字地方债。

第三，对发行地方债的地方政府财政运营状况有比较严格的规定。主要有：（1）财政赤字占标准财政规模的比率超过一定水平（都道府县为5%，市町村为20%）的地方政府，如果未能按地方财政再建促进特别措施法的规定实施财政再建计划的，不得发行建设事业债。（2）偿还地方债时发生拖欠的地方政府，或有以虚假资料等申请地方债行为的地方政府不得发行地

方债。（3）起债限制比率过去三年平均超过20%但不满30%的地方政府原则上不得发行一般单独事业地方债和福利设施等相关事业的地方债；超过30%的地方政府不得发行除救灾等特定事业地方债以外的所有地方债；此外，对这一比率超过15%的地方政府，必须制定公债费负担合理化计划，采取增收节支措施在7年内将这一比率压缩至13%以下。（4）对地方税的征收率不足90%或普通税的税率未达到国家规定的标准税率的地方政府，以及财政收支状况明显存在问题（例如收入过多依赖赛马、赛车等收益的）且没有采取切实可行的措施进行改正的地方政府，在发行一般事业地方债时有一定限制。

第四，地方债计划实际上是地方政府财源保障制度不可或缺的一环。日本的地方财政制度是财源保障型制度，即中央政府对地方政府支出的财源进行保障。每年中央政府都要策定地方财政计划，在这个计划中，按照标准的财政收支指标分门别类地详细测算地方政府的支出需求与收入状况。在支出需求一定的前提下，首先计算地方税、地方交付税、国库支出金等项收入对支出需求的满足程度与缺口状况，之后在自治大臣与财务大臣在综合考虑中央财政运营状况和财政投融资计划等的基础上，最后敲定地方债计划。这样，地方债实际上是地方政府财政平衡的最后一个法码，具有财源保障作用。

第五，地方债的资金来源以低利、长期的公共资金为主。日本的地方债计划不仅详细规定了地方债资金的具体用途，对地方债资金的来源也有详细的计划，这在地方债计划中具体体现为政府性资金（包括财政投融资资金、邮政储蓄资金、简易生命保险资金等）、公营公库资金以及民间资金（市

场资金及金融机构资金等）。从近年来的实际运营情况看，市场公募债比重有逐渐上升的趋势，公共资金比重在40%—50%左右。但从地方债余额看，其中公共资金比重高达50%以上，民间金融机构资金占30%，市场资金只占了10%左右。由于公共资金具有利率低、期限长的特点，对地方政府来说，申请地方债资金无异于得到中央政府的补助，这是中央政府控制下的地方债资金吸引地方政府的一个重要理由。

第六，中央政府对地方政府发行地方债进行政策诱导。如前所述，在日本，地方债常被中央政府用作宏观政策手段，近20年来这一特征更加明显。除在地方债计划中明确地方债的用途、方向与数额以外，还有地方债还本付息额的交付税措施等政策诱导手段，即在计算地方交付税时将特定地方债的还本付息额包括在基准财政需要额之内。这样，地方政府这一部分地方债的增加会通过扩大基准财政需要数额而得到相应增加的地方交付税，相当于中央政府对这一部分地方债的还本付息进行了补助。以义务教育设施支出为例，目前该支出项目的一半为补助金等中央政府支出，剩下的一半应由地方政府以自有财源支出，但实际上，地方政府只需以自有财源负担整体的5%，其余45%通过发行地方债解决，但由于交付税措施，此项地方债将有30%左右的还本付息额将在以后年度得到相应数额的交付税，实际上地方政府以自有财源负担的比重只有20%。同时，在计算地方交付税交付金时，在单位费用中加入了具有特定政策目的地方债，就是说，对发行特定政策目的地方债的地方政府，中央政府通过交付税的计算，直接增加了对其的补助数额。●

（作者单位：财政部财政科学研究所）