

# 日本的地方债制度



○ 王朝才

日本地方债是指地方各级政府(包括都道府县和市町村;主要指财政经常预算)和地方政府办的公益企业的举债(包括在市场上发行债券和向机关单位借款)。1993年计划发行地方债103 585亿日元,其中地方政府举债62 147亿日元,占60%;1990年末全国地方债余额890 640亿日元,其中地方政府举债521 895亿日元,占58.6%,可见日本地方债以地方政府举债为主。

日本地方债主要有两种发行方式,即借款和发行债券。借款时需向债权人提交借款证书,一般又称证书借款。发行债券具体又有三种形式。一种是募集,即首先公布地方债的发行条件,让投资家们提交认购申请书竞价,按价格高低顺序让申请者交纳现金后发行债券。根据募集对象的多少和是否公开投标又可分为公募和私募。所有地方政府都可以发行私募债,私募债的发行对象主要是银行、信用合作组织等金融机构。只有地方经济实力、财政承受能力较强、并经中央政府批准的地方政府才能发行公募债。有资格发行公募债的地方政府,1972年以前只有东京都、大坂府、兵库县、神户市、横滨市、名古屋市、京都市和大坂市,此后不断增加,现在共有27个,占全国地方政府数的1%。另一种是销售,即首先公布发行条件(包括价格)和销售期间,在规定时间内提交申请者,按先后顺序销售债券。再一种是支付债券,即地方政府对债权人发行约定在以后支付现金的一种债券。日本地方债以证书借款方式为主,1990年末地方政府债务余额中有72.5%属于这一方式。在发行债券方式中支付公债占有相当大的比重,1990年末支付公债余额达13 889亿日元,约占发行债券方式地方债余额总计的一半。

从一级市场看,日本地方债的消化以中央政府政策金融资金为主。这与其发行以证书借款为主有关。借款证书不能在市场上交易,作为金融商品的意义不大,对一般投资者几乎没有吸引力,因而地方政府主要是

向中央政府借款。中央政府也不是从经常预算中借款,而是从政策金融资金(主要是大藏省资金运用部资金、邮政省开办的简易生命保险制度的闲置资金和作为政策性银行的公营企业金融公库资金)中借款。1990年末的地方债余额中,大藏省资金运用部和简易生命保险资金占51.4%,公营企业金融公库资金占15.2%。商业银行持有地方债和市场公募地方债在地方债余额中分别占14.4%和8.2%。进入流通市场的地方债主要是募集债券,部分公募地方债进入证券交易所交易,大部分公募债和全部私募债主要是店铺买卖。地方债在流通市场上的比重很小,1991年交易所成交地方债74 100万日元,占全国证券交易所成交的公私债交易总额的比重仅0.002%,店铺交易地方债在全国店铺成交的公私债总额的比重也很小,仅0.2%。而且,在市场上对地方债的评价不高,其利息比国债高。

日本《地方财政法》明确限定和规定了地方债的用途。该法在规定“地方政府的财政支出必须以地方债以外的收入作为财源”的基础上,规定“某些支出可以以地方债作为财源”。“某些支出”原则上是建设性支出,也即规定了建设公债的原则。从实际情况看,地方债资金一般用于以下各项事业:(1)交通、煤气和水道等公营企业所需经费;(2)对地方公营企业提供的资本金和贷款;(3)灾害紧急事业费、灾害后的生产恢复事业费和灾害救济事业费;(4)既发债的调期;(5)所有地方普通税(除特定目的税以外的税种,包括所得税、财产税、消费税等主要税种)的税率都高于标准税率(由中央政府确定,主要用于财政部门核定各地方自有收入)的地方政府从事的文教、卫生、消防及其它公共设施的建设费。此外,在特殊情况下,以特别立法的形式可发行上述目的以外的地方债。1990年末地方政府公债余额中,有28.4%属于地区综合开发事业债,9.9%属于义务教育设施建设事业债,6.8%属于公营住宅建设事业债,一般公共事业债和购买公共用地事业债分别占6.2%

和3.4%。公营企业债余额中下水道事业债占43.0%，上水道事业债占27.1%，交通事业债占11.5%。

日本地方债除建设公债的原则要求外，中央政府还对地方债的发行进行严格的管理。日本中央政府对地方债的管理主要体现在两个方面。其一是对地方债发行实行计划管理。第二次世界大战以后日本中央政府(主要由大藏省和自治省)每年都编制地方债计划。地方债计划的主要内容有地方债发行总额、各种用途、各种发行方式的发债额。编制地方债计划并没有法律依据，不提交国会审议，对地方政府也无法律上的约束力。其作用在于它表明中央政府对当年地方债审批管理的基本方向，为各级政府编制债务发行计划提供依据。各地方政府能基本上执行中央政府编制的地方债计划与中央政府提供消化地方债的大部分资金有关。也就是说，只有符合中央地方债计划要求的地方债，才有可能获得大藏省资金运用部、公营企业金融公库等中央政府的政策金融资金。由于地方债主要用于公益事业建设，全靠在市场上筹集高成本资金不利于事业发展，因此各地方政府发行地方债时都千方百计地争取低利长期的中央政府政策资金。其二是对各地方政府发行地方债实行协议审批制度。各地方政府要发行公债，必须向自治省上报计划，经自治大臣批准后方可发债。一方面由于大部分地方债资金来源属于财政投融资资金；另一方面为了便于中央财政对地方财政的协调、管理，自治大臣在审批时，要与大藏大臣协议，听取大藏大臣的意见，所以称为协议审批制度。

地方债计划与协议审批制度相互配合，构成了日本严密的地方债管理制度。首先，通过地方债计划，对每一年度地方债的总规模及各种债券的发行额度进行管理，既防止地方债的膨胀(1993年地方财政的公债依存度为8.1%，比中央财政的11.2%低约3个百分点)，又可以指导地方债资金的用途，对于协调地方政府与中央政府的步调，实施经济社会政策有着重要意义。其次，通过协议审批制度，具体落实各个地方政府的发行额，不仅可以防止地方债发行突破中央计划，而且通过协议审批过程，强化了中央与地方财政的联系和中央对地方财政的指导。

总之，日本通过建立地方债制度，一方面充实了地方财源，加快了地方经济和公益事业发展，在提高公共服务水平，满足人民生活需求方面发挥了重要作用；另一方面，通过法律制约和中央政府的严格管理，在防止地方债膨胀和加强中央对地方财政的指导等方面也发挥着重要作用。

## 克林顿政府的经济和财政政策

○ 财政部办公厅赴美考察团

1992年11月3日，年仅46岁的美国民主党总统候选人克林顿竞选成功，成为美国第42届总统。为顺应民意，实现竞选的诺言，克林顿当选不到一个月，便向美国国会发表了题为《美国变革的前景》的演说，提出了一揽子经济复兴计划。这个计划的核心是既要削减财政赤字，又要增加公共和私人投资。因此，它又是一个以财政政策为主的经济计划。

一、克林顿的一揽子经济复兴计划主要有三个内容

一是短期刺激经济计划。克林顿认为，美国经济虽然进入复苏阶段，但不巩固，且失业人数相当大，因此他坚持在短期内增加政府的公共开支，以刺激经济增长和增加就业。他计划在两年内，增加政府拨款300亿美元，用于扩大公共工程、鼓励企业更新设备、延长失业福利享受期，创造50万个新的就业机会。对收入不足500万美元的小公司，实行长期投资税收优惠。

二是长期投资计划。克林顿认为，导致美国经济增长乏力、国际竞争能力不强的原因之一，是产业结构不合理，必须努力加快产业结构的调整。他提出，从1994年至1997年的4个财政年度内，政府拿出1690亿美元作为长期“生产性”投资。一方面加强交通、通讯等基础设施的建设，一方面加快高技术产业的发展，以带动整个经济结构的升级换代。同时，政府还将支出600亿美元以提高教育水平和进行职工培训。4年内创造800万个高薪就业机会。

三是削减财政赤字计划。克林顿认为，美国数额庞大的财政赤字是造成经济困难的主要原因之一，已到了非开刀不可的地步。他提出的目标是，在4年的任期内，将财政赤字削减一半，约5000亿美元。扣除投资部