

外国地方政府债务管理的比较与启示

<http://www.criifs.org.cn> 2007年1月16日 黄春蕾

摘要：地方政府债务管理是一国财政分级管理的重要内容之一。受本国政治体制、财政体制、资本市场与金融机构的完善程度、社会历史变迁等因素的影响，各国的地方政府债务管理模式也可谓千差万别。通过比较世界上一些国家在地方政府举债权、担保权、债务危机管理、债务管理机构设置等方面的异同，希望对我国地方政府债务管理模式的未来选择提供有益的启示。

关键词：地方政府债务；管理模式；权责划分

一、地方政府举债权比较

世界上大多数国家（包括发达国家和发展中国家）的地方政府拥有合法的举债权，但这种举债权通常又受到各种各样的限制。在不同国家，地方政府举债权受到的限制方式和内容不尽相同。在地方政府内部，不同级次地方政府的举债权有时也受到不同的限制。而对于转轨国家来说，除俄罗斯等少数国家外，大多数转轨国家的地方政府被禁止举债。

（一）对举债权的限制方式

(Ter-Minassian and Graing 1977)通过对比，将地方政府举债权的限制方式分为市场型、合作型、制度型以及行政型四种类型。其中，市场型是指地方政府举债不受上级政府的任何制约，而只是受制于金融市场的规则。合作型是指通过中央政府和地方政府之间的协商达到控制地方政府债务风险的目的。制度型是建立在各种规章制度上的对地方政府举债行为的一种控制方法，比如制定地方政府偿债比率的上限规定，或者对地方政府举债的种类和目的规定某些限制等。行政型是指中央政府采用行政手段对地方政府举债行为进行直接控制，例如，中央政府规定地方政府每年的借款额，或者要求地方政府的举债必须得到中央政府的授权或审批等等。

根据(Ter-Minassian and Graing 1977)研究，首先，美国等# \$ 个工业国都允许地方政府举借内债，除日本外，其他国家都允许地方政府举借外债。对地方政府举借内债的限制方式中，行政型最多（有7个国家），市场型和制度型各5个；对举借外债的限制方式中，行政型也最多（有6个）。其次，13个发展中国家（除泰国外）均授予地方政府举借内债的权力。

对举借内债的限制则大多采取合作型和行政型（各有6个国家）；对举借外债的限制主要是采取行政型（有9个）。最后，在20个转轨国家中，只有5个国家允许地方政府举债，其中4个国家采取行政手段控制地方政府举债。

（二）对举债权的限制手段

1. 年度举债计划。日本、澳大利亚、墨西哥等国，每年制定地方政府举债计划，地方政府将根据此计划进行举债。

2. 举债程序限制。即举债前必须经过一定的程序，比如特许或审批程序、登记程序、投票表决程序、授权程序等。有的实行中央政府审批（如韩国、土耳其、玻利维亚、巴西、委内瑞拉等），有的实行政府部门审批（如爱尔兰、希腊、卢森堡和西班牙等），有的实行地方权力机关审批（如加拿大、瑞士、印尼、墨西哥、美国等）。在匈牙利，短期借款由当地市长批准实施，而为基础设施、投资项目而筹集的长期借款需要地方议会批准。在美国，一般责任债券发行前必须经过投票表决程序，而州和地方政府的授权和代理机构在发行债券前必须由政府授权。

3. 举债形式限制。日本、韩国、俄罗斯、墨西哥等国不允许地方政府举借外债。在许多发展中国家，由中央政府向地方政府直接或间接提供长期贷款往往是被允许的主要借款形式，而发达国家的地方政府的举债形式则通常以发行债券和银行贷款为主。

4. 举债范围限制。大多数国家将地方政府举债的范围限制在为地方资本性支出筹资，而禁止用于弥补地方经常性赤字。加拿大、美国、德国和瑞士等国还允许地方政府借债用于消除财政年度内的财政收支流的季节性波动。

5. 举债规模与期限限制。举债规模的限制主要采取由上级政府确定每年的举债总规模，或制定固定的上限，即所谓的“金边规则”。“金边规则”通常以债务收支和债务余额的相对指标来确定。阿根廷、巴西、意大利等国通过债务承受能力上限来限制地方政府举债规模，其偿债承受能力具体化为“偿债支出：地方政府收入”和“偿债支出：地方当前储蓄”两项指标。在许多国家，地方政府的举债期限都被限制在债务投资项目的受益期之内。

6. 其他限制。比如，在巴西、加拿大、德国、荷兰、美国、澳大利亚、英国、瑞典，相关法律规定地方议会必须通过平衡的地方预算。比如，哥伦比亚地方政府举债的大小取决于其债务指标的具体情况。又如在债权人的限制方面，俄罗斯的地方自有银行不得为地方政府提供借款，日本地方公债发行前要确定债权人。另外，南非、墨西哥等国都制定了中央政府不对地方借款提供担保的“无救助”条款。

二、地方政府债务担保权及管理比较

1. 地方政府对自身债务的担保。大部分国家的地方政府债务是以自身信用作担保的无限责任债务，但美国州与地方政府发行的收入债券是一种有限责任债券。

2. 中央政府对地方政府债务的担保。它往往会通过国家对地方政府曾经实施的无偿救助行为得到强化。这种担保所带来的道德风险成为巴西、墨西哥等国面临的主要债务问题。这些国家已经开始有意识地建立一种可信的承诺来消除这种担保的不良影响。

3. 地方政府对下级政府债务的担保。只有极少数国家要求在下级地方政府举债时必须由上级政府提供担保。

4. 地方政府对非政府债务的担保。大多数国家对此没有明确的限定。实践中，地方政府往往对中小企业、房主、学生、出口商、国有企业、银行、公益事业等作为债务人在市场活动中签订的债

务合约提供担保。

值得介绍的是，美国许多州都制定了融资担保法规，对政府担保的使用进行了明确的规定。政府通常可以对废物处理设施、地下储备设施、地下石油开采等提供担保，但法规往往对作为担保方的政府设立了检测条件（通常是可供选择的各项测验），只有每年都通过检测的地方政府才能实施担保行为。同时还建立了严格的担保资格和用于履行担保义务的政府基金的定期登记（通过制定担保证明书等形式，载明担保事项、担保金额、担保期限、担保责任范围等）和审查制度。除捷克共和国等极少数国家外，绝大多数国家缺乏对地方政府担保的成本测算制度，也未将其纳入预算管理。因此，“在地方政府借债受到禁止或控制的国家，地方政府更愿意提供担保。这些担保越来越成为政府或有负债的一个主要来源”（马骏，2000）。

三、地方政府对下级政府债务管理比较

在联邦制国家，邦或州政府及其权力机关拥有较大的债务管理自主权，可以自行决定对本州范围内政府债务的具体管理办法，包括债务立法权、举债计划制定权、举债限额制定权、举债批准权、债务信息披露和会计原则等债务日常管理制度的制定权，并承担本级政府债务偿还责任和对下级政府债务的监督和援助责任。在单一制国家，中央政府往往集中了对地方各级政府债务管理的主要权限，包括审批权、监督权等。委内瑞拉的市政府和地方政府在未获得联邦当局授权的情况下不得贷款。在金融系统薄弱的国家，地方政府往往不能直接进入信贷市场。为了解决地方政府融资问题，中央政府或是直接，或是通过金融中介向它们提供长期贷款，并成为地方贷款的主要来源。这种情况下，对地方政府借款的批准和管理权力都集中于中央政府身上。

四、地方政府债务危机管理比较

通常地方政府要对自身的债务负责，但当地方政府最终无法偿还自身债务，面临偿债危机时，目前各国存在以下三种主要的处置方式。

第一，建立一套地方政府因债务严重违约而申请破产和清算的程序，法院有权宣告地方政府破产，这是对地方政府的债权人合法权益的最后一道司法保护。美国、法国等国家采取这种方式。

第二，明确宣布放弃中央政府对地方政府的救助制度，如南非和墨西哥等国家。由于历史原因以及缺乏必要的危机处理机制，此承诺的可信度仍有待检验。

第三，上级政府承担救助的法律责任，但这些责任实施的条件和程序都通过法律得到明确界定。近年来一些发展中国家和转轨国家（如匈牙利、阿根廷、哥伦比亚和南非等）采纳了这种方式。

五、地方政府债务管理机构比较

在大多数国家，财政和预算部门是最主要的地方政府债务管理职能部门。某些国家的财政部门需要与其他的职能部门，如金融管理部门、国内事务综合管理部门和计划管理部门相互协商，共同管理地方政府债务。值得注意的是，金融监管部门往往也在地方政府债务管理中承担重要职责。在那些地方证券市场比较发达的国家，比如美国、加拿大等，全国和地方的金融监管部门往往被赋予监管地方证券市场、监督地方政府借款行为的重要职责。而在那些地方证券市场不发达，地方政府

以银行债务融资为主的国家，金融监管部门也往往承担着重要职责。比如在日本，集财政预算、税收、货币与外汇管理于一身的财务部（原大藏省）参与中央政府对地方借款计划的制定。在印尼，中央政府设立的用于向各地方贷款的地区发展基金由金融机构总理事正式运作。阿根廷的中央银行负责监督地方政府债务对财政体制的影响。巴西国家金融管理委员会授权中央银行以监管者身份控制商业银行对地方政府的贷款，所有向参议院提出的借款申请均首先必须提交给中央银行审查。

一些国家设立了全国性的政府债务管理专门机构，负责对国家债务（包括中央政府债务和地方政府债务）的监督、管理和内部协调，并作为地方政府债务管理的职能部门。如澳大利亚的借款委员会对中央政府借款和各级地方政府借款进行协调管理。法国在经济和财政部的国库司设立了“债务管理中心”，负责对各级政府的资产和负债情况进行日常监督和管理，确保各级政府债务能够及时偿还并履行对欧盟承担的义务。该中心设立在执行监督公共收支和具有协商制定货币政策职能的国库司，也有利于国家制定综合的政府债务管理政策和财政风险防范措施，促进财政政策与货币政策的相互配合。

六、地方政府债务管理权责划分形式比较

首先，绝大多数国家都以宪法或专门法律法规的形式明确界定地方政府债务管理权责及其划分方式，有的还对相关管理权责执行的程序和步骤进行了具体规定。

其次，大多数国家的地方政府债务管理模式都在一定时期内保持相对稳定，但各国在经济与社会变迁的不同阶段，地方政府债务管理模式大都经历了一个演变的历史过程。比如，美国联邦政府对市政债券市场的监管职能自二战尤其是1970年之后得到了扩展和加强。澳大利亚对地方政府债务的管理先后经历了自由竞争阶段、严格管制阶段、放松管制阶段、总量控制阶段和市场运作阶段。印尼政府对地方政府债务管理目前正在经历一次较大的变革。巴西在经历了1998年债务危机后，明显加强了对地方借贷的监督和控制在。墨西哥地方政府债务管理也正在经历一次基础性变革，即由行政性控制转向更多地依赖市场约束的方式。

七、总结与启示

尽管世界上不同国家的地方政府债务管理模式千差万别，但这些制度的制定都遵循着某些相同的规律。

（一）地方政府债务管理分权程度取决于一国资本市场与金融机构的完善程度、地方政府的财政管理能力等因素所谓地方政府债务管理分权程度指的是债务管理权责在中央与地方以及政府与市场之间的分权程度，它是一国地方政府债务管理模式的基本特征之一。实践证明，各级政府间良好的财政关系加上有效的管制措施，使地方政府债务管理分权是可行的。而有效的管制措施的制定离不开对影响分权的各种经济因素的深入分析。在分权程度的众多影响因素中，资本市场和金融机构的完善程度以及地方政府的财政管理能力是主要的决定性因素。

Lane 1993在分析了对地方政府债务主要实行市场约束的少数几个发达国家的情况后，认为只有满足以下条件，该市场约束机制才能成为一种有效的地方政府债务管理方式。第一，自由和开放的市场；第二，信息充分的市场，即市场充分了解地方政府的财政信息（包括其经常性预算和偿债能力等方面）；第三，不存在地方政府获得中央政府或上级政府或金融机构救助的预期；第四，地方政府能够对资本市场信号做出灵敏反应，以避免违约或被排除出信贷市场，这需要建立政治程序上

有效的财务责任制，以及较高的地方财政自给能力。Lane认为，目前这些条件在多数发达国家都很难实现，而广大的发展中国家和转轨国家就更不可能具备。因此，对世界上的多数国家来说，实行有选择的分权，并联合使用市场约束机制、政府直接的行政控制手段，以及相关规则制度的限制来监督和约束地方政府债务，成为现实的选择。否则，在不具备上述严格条件的情况下，过早、过度放权都会导致严重后果，巴西、阿根廷、俄罗斯的经历提供了这方面的教训。而另一方面，印尼、墨西哥、日本等国家也在酝酿或实施减少中央政府的直接行政干预权限，更多依赖市场约束或地方自治为目标的管理方式变革。尽管这些国家债务管理分权的背景和速度都不尽相同，而且目前尚无法确定这些变革的效果，但从其改革方案的设计来看，资本价格机制、金融机构监管、政治会计责任机制和地方财政能力等因素的重建，都被作为核心内容而受到重视。

（二）地方政府债务管理的具体制度取决于各国的政治、财政、历史甚至文化传统等国情政治体制一般指一个国家政权的组织结构和管理体系。不同政体意味着不同的国家政权结构（立法权、执法权、司法权）、不同的政府组织机构设置和不同的行政机构内部职能分工。在地方政府债务管理方面，中央与地方，立法、行政和司法以及政府部门内部的权责划分制度必然受到上述政治体制的制约。财政体制是地方政府债务管理权责划分的主要影响因素之一。从系统的角度看，债务管理权责的划分与其他财政权责的划分是一个有机的整体，债务管理权责划分的调整甚至改革必须辅之以其他财权的相应调整，否则这样的调整甚至改革将很难达到其预期效果。

地方政府债务管理具体制度的选择，还受到经济管理、文化等因素的影响和制约。以地方举债权的限制方式为例，选择以规则为基础的债务限制方式的国家，其中央政府的宏观管理制度通常比较健全，对地方政府遵守法定规则的情况进行监管的能力较高，并能够对违反规则和规避规则的行为做出严厉惩罚。而选择合作式债务限制方式的国家，通常先前就已经具有各级政府间合作的“文化”传统，或通过协商机制约束各级政府行为（包括财政行为）的传统，比如澳大利亚、比利时和丹麦。而如果不存在这种传统，那么该方式就很难阻止地方政府债务的膨胀，比如巴西和哥伦比亚。又如，同样作为低层地方政府实现债务融资的市政发展中介，在西欧是将其当作一种自治机构，虽然中央政府或地方政府也提供了一部分资金，但该机构大部分是直接到金融市场上筹资。即使在西欧各国家之间，这类自治机构的真正自治程度和准确性质也存在很大差别。而在其他一些国家的机构则是由中央政府设立并由其进行直接管理，即使大部分的机构有权力发行债券，它们也主要向公共资金筹资。我们似乎很难用经济的因素很好地解释上述这些差别，国家和社会的治理传统的差别可能是重要的因素。

总之，有效的地方政府债务管理权责的划分是成功实现地方政府债务分权的关键，而作为一种管理体制，债务管理权责划分的制度设计是一个遵循一定的经济原则，并综合本国的政治、经济、文化等因素进行整体规划的过程。对于发展中国家来说，该项制度的实施和优化通常是一个长期的艰难的过程。

参考文献：

1. 马骏¹ 财政风险管理：新理念与国际经验/20 1 北京：中国财政经济出版社2003
2. 萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波，丹尼尔·托马西 公共支出管理M 北京：中国财政经济出版社，2001

3. 大卫·N. 海曼: 公共财政: 现代理论在政策中的应用 (第六版) [M] 北京: 中国财政经济出版社, 2001

文章来源: 金融教学与研究 (责任编辑: XL)