

地方债券的各国财政制度比较

<http://www.criifs.org.cn> 2009年8月3日 王一中

摘要： 国际地方债券有四种管理类型， 其中美国、日本、法国、瑞典、加拿大各自具有一定的特点和代表性， 主要表现在发行法规、发行方式、管理控制和相应财政体制等方面。最近， 我国为了应对宏观金融形势的巨大变化， 计划第一次大规模发行地方债券， 根据国际发展趋势， 这将来也是筹措地方财政的主要渠道之一。

关键词： 地方债券各国财政制度债券管理

一、地方债券管理的国际类型

想要了解世界地方债券管理模式， 首先要掌握目前国际地方债券管理类型， 各国地方债券管理主要分为4个类型：

（一） 中央政府统管型

中央政府对于地方政府的借款有直接的管理权限， 决定地方政府的每年借款上限， 规定借款的形式， 由中央政府统一借款， 分配给地方政府。现在的日本、英国、希腊、爱尔兰等属于这个类型。

（二） 统一的市场规律型

地方政府的借款是依赖市场， 根据市场的价格， 根据市场风险决定发行条件， 这已成为地方政府的财政运行营运的常态， 中央政府没有具体限制， 加拿大、法国等属于这种类型。

（三） 中央和地方政府的协调型

中央政府和地方政府谈判借款总额， 地方自治政府自己决定细则。澳大利亚、德国等属于这种类型。

（四） 规则规定型

法规规定债务余额的上限、财政年收入的本利偿还比例， 再决定新发行债券的规模， 借款的使用途径。美国、瑞士等属于这种类型。

二、主要国家的地方债券发行情况

（一） 地方债券的发行情况和发行范围

地方债券的发行规模， 在很多的国家是年财政收入1—1.5%左右， 在地方财政规模很小的英国大概是3%左右。而且发行债券的范围只限于地方资本投资支出。但是也有靠地方债券发行解决财政危机， 如美国有地方政府破产法， 必须想办法防止出现地方政府财政危机。

（二） 地方债券的发行方法和交易机构

地方债券的发行是英国政府的重要财政资金来源， 法国、瑞典、德国等欧洲各国从金融机构直接借款的比例很高， 公开市场发行债券的是美国、加拿大。日本使用民间资金占政府资金的比率达30%左右。德国的抵押银行团体， 瑞典的地方金融国营公司（都是主要的贷款机构） 帮助地方政府发行债券筹措资金。

（三） 对于地方政府的救济计策的情况

对于陷入财政危机的地方政府， 中央政府要采取各种救济措施， 如“财政重建的对话机制”， “要求财政重建的计划制定”。预算方面的具体要求如“削减预算的比例”、“增加税收”等。

三、各国地方债券制度的主要内容

（一） 美国的地方债券制度

美国的地方债券制度是以市场债券发行运行为主的机制， 是市场机制作用的地方债券制度的国家。

1. 联邦、州不直接担保地方政府， 各地方债券间利率有差距。采取金融机构担保、保险公司保险， 对发行主体的还债能力长期进行严密的管理。共同组织发行担保市场（互相担保等）， 从而降低整个发行成本， 对发行主体责任人有着严密的纪律约束。

2. 对地方政府还债可能性有着严密的调查活动， 地方债券的发行准备阶段， 有专家（发行主体的财务负责人， 交易人员， 律师、财务顾问和技术顾问、金融担保机构、保险公司） 详细讨论发行债券的还债可能性。

3. 规定信息公开在美国成为债券投资判断标准， 保证重要的信息公开， 如果达不到规定标准， 地方政府不可能发行地方债券。法律方面规定在信息不充分的情况下， 责任部门要受到严厉的惩罚。

4. 强化地方债券保证机制， 要求及时替代信用能力很低的债务， 对还债有疑问的债券要追加担保等， 设立还债预警等级制度， 保证债券发行的流通性提升。

5. 加强地方债券服务人才培育工作， 有律师、会计师、行政管理者等， 他们被财政机构录用， 而且取得地方财务工作的资格认证， 补充参加地方财政研讨、研究大会。对地方债券的投资者教育从信息公开开始， 证券公司协助对投资者进行教育， 提高投资者判断地方债券的投资能力。

（二）法国的地方债券制度

欧洲中央集权很强的法国，地方债券制度正在发生着改革。

1. 法国地方财政运行具有相对的独立性，2003年宪法修正后，分权改革法的制定大幅度提高了地方财政独立性。地方债券发行原则是自由的，有自己决定地方税率的权利，地方财政运营上负有很多的责任，债务管理也非常慎重。

2. 根据预算规则确立地方债券发行，发行规模没有上限，借款使用限定在投资项目，经费计入经常性支出，发行额要作为预算来制定。这些必须遵守财政纪律的规则。

3. 根据经常会计和资本会计制定的复式会计，可以及时把握财政资产负债表，容易正确地掌握债务的情况。

4. 随着地方分权改革，由政府控制的金融机构改为民间经营，由政府指定带来的资金筹措现在几乎不可能，资金大部分是从民间银行借款。随着民间金融机构的参加，提供了多种金融商品，地方政府用尽可能低的价格筹措自己希望的债券商品。

5. 由金融机构审查，金融机构对地方政府进行严密的债务审查。包括居民平均每一个人的债务、自有资金力量、政治的稳定性、地方税收的情况等各项指标，确定贷款的风险等级。要求地方财政健全等级评定制度，根据等级给予一定奖励。有时州和大城市产生政治风波，从而影响地方财政健全化，也影响地方债券发行水平。

6. 从1990年下半年开始由财政部和内务部进行对地方财政监督。这里使用的指标是债务负担比例（对于预算的债务结余比例）、自我金融系数（对于预算的经常支出和债券费的比例），成为测量地方债务管理的指标。

（三）瑞典的地方债券制度

传统的地方分权体制是瑞典发行地方债券的原则。瑞典银行同民间金融机构竞争购买债券，银行借款为主体的资金筹措机构，市场机制充分发挥作用。

1. 地方自治体财政运营的独立性从70年起在瑞典开始分权，地方自治体的自主性得到充分确保。根据地方债券发行自由的原则，地方具有税率决定权，地方财政活动尽管有充分的独立性，但是对债务的管理地方各自治团体也承担相应责任。

2. 地方自治团体可以同住宅国营公司等国营企业进行财务合作，结果使住宅国营公司等关联公司的资产规模，债务规模变得非常大。很多地方自治团体同国营公司的财务机构共同合作举行资金筹措、债务管理。

3. 共同借款机构的存在是瑞典地方财政的特征，（如瑞典地方政府金融公司）是地方自治体共同投资设立的借款机构，可以在高等级规格的债券市场筹措资金，特别是帮助以小规模的自治团体为对象进行融资。

4. 在瑞典资金筹措需要同民间金融机构进行自由交易。瑞典是没有指定金融机构贷款制度的国家，支付业务由竞争投标所决定，地方政府没有固定的交易关系，这样可以为自治团体创造很好的资金选择环境。

（四）加拿大地方债券制度

加拿大联邦制使各州的权力很强，国家通过立法规范各州财政债券纪律，债务管理完全依据自律性很高的制度体系。

1. 根据州的自律债务管理条例，在加拿大各州有发行债券的权限，另一方面，国家不对州的债务提供担保，在很多的州，为了能顺利偿还债务，需要制定中期借款计划，形成有纪律约束的债务管理制度。

2. 加拿大设立债务管理的专门机构，这些机构工作人员不是政府的一般职员，而是精通金融业务的专门职业人员，可以确保还债效率。

3. 设立自治团体金融公库，为小规模的地方政府服务为主，解决小规模政府信用能力不足问题，解决无法筹措资金的市、镇、乡的资金需求。

（五）日本地方债券制度

1. 在日本，债券也称作公社债，是对所有发行者发行的各类债券的总称。包括由公共部门即国家、地方公共团体或政府机构发行的“公债”（公共债券）和由民间的股份公司（株式会社）发行的社债（公司债券）。日本地方政府原来没有自治权利，不能发行地方公债债券融资。二战之后新修的日本《宪法》增加了允许地方自治的内容，地方政府开始拥有了债券融资权利，发展成为债券发行主体。

2. 日本的地方债券包括地方公债和地方公企业债两种类型，其中，地方公债是日本地方债券制度的主体。地方公债是地方政府直接发行的债券，主要用于地方道路建设、地区开发、义务教育设施建设、公营住宅建设、购置公用土地以及其他公用事业；地方公企业债是由地方特殊的公营企业发行、地方政府担保的债券，使用方向主要集中于下水道、自来水和交通基础设施等方面。地方债券是由都道府县和市町村两级地方公共团体发行的债券。

3. 按照规定，地方公债根据债券发行审批制度发行。拥有地方公债发行审批权利的是总务大臣（原来为自治省，现与有关机构合并为总务省）或都道府县知事。债券发行要经过中央政府有关部门严格监督，发行数额和发行条件由监管部门制定和执行。地方发行债券也有一定的比例要求。日本的大部分地方债务并不采取债券形式，只有一小部分地方债务以债券形式出现。日本的地方公债并不是真正意义上的市场性、金融性融资，与美国等西方国家的市政债券制度具有比较大的区别。日本的债券制度可以说是带有私下协调性质的财政性质。

日本今后发行地方公债的改革方向是，废除国家财源担保措施，地方债券不算入国家标准财政还本付息预算。重新建立财政制度，制定“地方债务整理法”，明确地方自治体失败债务的政治处理。根据这个法规，债主也负有一定的责任，同时对该地方自治团体遵循“有益原则”增加地方税收的职责。进一步缩小由公共资金（财政贷款资金、公营企业金融公库资金等）带来的地方

四、各国的地方债券制度对我国的启示

（一） 要建立中国地方债券市场发展模式

从行政体制改革和债券市场发展的大方向来看， 地方政府或其代理机构作为一级财政或独立法人， 应该具备举债融资的权利。如果有需要并符合一定的条件， 应该可以允许其发行债券进行融资。建立我国的地方政府及代理机构债券制度， 在体制和机制上可以借鉴美国市政债券的发展经验， 在概念方面日本的地方债券更适合我国国情。国外的历史证明， 国债市场发展比较容易， 市政债券市场发展仅次于国债市场， 而企业债券市场和住房抵押债券市场发展需要比较长的时间。从理论上来说， 我国发展市政债券可以有两种不同的思路 and 战略， 一种是先进行整体设计论证， 待条件成熟后整体突破； 一种是可以先从条件比较成熟的债券品种先行突破， 需要按照循序渐进的原则逐步发展。

（二） 要强化地方债券的管理

建立发行审批、监督机制。地方政府的举债总量要由中央统筹控制， 要按照统一债务管理的原则， 在中央成立专门的债券管理机构， 专门负责全国地方政府债务的审批和监督工作， 以规避地方分散决策可能带来的债务规模无限扩大的风险。要从我国国情出发， 从各地的实际出发， 适当选择并严格控制发债主体的范围， 要对申请发债的地方政府实行严格的审查制度， 依法确定举债主体资格。国家下达发债数额批准后， 地方政府要结合自身的收入状况、还债能力等来制定具体的发债计划， 并将详细的发债计划提交同级人大审议批准， 同时还应充分发挥社会信用评级中介组织的积极作用， 限制地方债券发行用途以防滥用。施行公共项目的民主化管理。地方债券使用效率高低的关键在于债券项目管理是否科学。信息封闭和决策的官僚主义都会导致公债的过量发行和使用效率低下， 所以必须使公共项目决策充分反映辖区内公民的集体意向。要从制度上保证当地居民能够真正地参与公共项目的决策和监督。为此， 必须保证地方财政和债券信息充分批露， 提高地方财政透明度。这要求地方政府本身要具有良好的财务制度， 能够真实地反映地方的财政状况和地方公用债券的相关信息。

（三） 要健全地方债券的法律体系

客观地说， 我国地方债券市场之所以未得到应有的发展， 除了方方面面的因素外， 也与法律的限制有关。1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》第28条明文规定“除法律和国务院另有规定外， 地方政府不得发行地方政府债券”。可见， 在现有的法律框架下， 地方债券市场的开放和发展显然存在法律障碍。但是， 这一法律障碍并非不可逾越。一种选择是可以提请全国人大对现行的《预算法》进行修改， 以法律形式明确地方政府的发债权。如果对《预算法》进行修改的时机尚不成熟， 那么也可以考虑由国务院依据《预算法》尽快制定并出台一些特别的规定， 并制定地方政府发债的具体办法， 包括对地方债券的发债主体资格、每年的发债申请审查和批准、发债方式、地方发债的适用范围及偿债机制等建立严格规范， 为符合条件的地方政府发行地方债券提供法律依据。

(1) 土居丈郎, 林伴子, 铃木伸幸. 地方债和地方财政规律 (R). (日) 内阁府经济社会综合研究所: 经济和社会系列调查, 2005 (155) : 3.

(2) 宋立. 地方公共机构债券融资制度的国际比较及启示 (J). 经济社会体制比较, 2005 (3) : 83.

(3) 土居丈郎, 林伴子, 铃木伸幸. 地方债和地区金融机构 (R). (日) 内阁府经济社会综合研究所: 经济和社会系列调查, 2005 (154) : 66.

(4) 付传明, 美、日地方债券及对我国的启示 (J). 西部财会, 2004 (11) : 60.

(5) 何德旭. 开放地方债券市场的可行性分析 (J). 经济管理, 2002 (12) : 78.

文章来源: 财会研究 (责任编辑: xl)