

International Experience of Local Government Debt Risk Control

地方政府债务风险控制的国际经验借鉴

■ 王力

2017年以来,地方政府债务问题已经成为严重影响我国经济金融健康发展的一个突出问题。习近平总书记在全国金融工作会议上指出:“地方政府举债行为不断扩大导致的财政金融风险已经成为当前我国经济运行中最主要的风险之一,必须下大力气化解地方政府不断增长的债务风险。”党的十九大报告也明确提出,未来三年要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。为研究我国地方政府债务构成、风险成因以及防范措施,有必要对国际经验进行借鉴,他山之石可以攻玉。

地方政府债务的界定与分类

地方政府债务的界定

政府债务(亦称“公债”)是指政府凭借其信誉,在国内外发行的债券或向外国政府和银行借款所形成的政府债务。政府债务按照政府级别可分为中央债务和地方债务,其中地方债务是地方各级政府(在我国是指省、市、县、乡四级政府)作为债务人须按法定条件和协议约定,向债权人承诺的资金偿付义务。综合分析,地方政府债务是指在某个时点上,地方政府作为债务人,由于以往支出大于收入所形成的赤字总和,是一个存量概念,包括建立在某一法律或合同基础之上的显性负债和政府道义上偿付责任的隐性负债。

按照我国财政部等相关部门的有关规定,地方政府债务主要是指地方政府负有偿还责任的地方政府负债,以及负有担保责任的债务以及其他相关债务。主要包括地方政府的市政债券、政府融资平台公司、项目债公司、地方国有企业、相关事业单位等机构形成的负债,另外,还有地方政府担保形成的或有负债等。

地方政府债务的分类

2013年,国家审计署组织的全国政府性债务审计工作方案中将地方政府债务分为:

地方政府负有偿还责任的债务。主要是指地方政府(含政府部门和机构)、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司和其他相关单位举借,确定由财政资金偿还,政府负有直

接偿债责任的债务。一是地方政府债券、国债转贷、外债转贷、农业综合开发借款、其他财政转贷债务中确定由财政资金偿还的债务;二是政府融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位、公用事业单位及其他单位举借、拖欠或以回购等方式形成的债务中,确定由财政资金(不含车辆通行费、学费等收入)偿还的债务;三是地方政府粮食企业和供销企业政策性挂账。

地方政府负有担保责任的债务。主要是指因地方政府(含政府部门和机构)提供直接或间接担保,当债务人无法偿还债务时,政府负有连带偿债责任的债务。一是政府融资平台公司、经费补助事业单位、公用事业单位和其他单位举借,确定以债务单位事业收入(含学费收入)、经营收入(含车辆通行费收入)等非财政资金偿还,且地方政府(含政府部门和机构)提供直接或间接担保的债务。二是地方政府(含政府部门和机构)举借,以非财政资金偿还的债务,视同政府担保债务。

其他相关债务。主要是指政府融资平台公司、经费补助事业单位和公用事业单位为公益性项目举借,由非财政资金偿还,且地方政府(含政府部门和机构)未提供担保的债务(不含拖欠其他单位和个人的债务)。政府在法律上对该类债务不承担偿债责任,但当债务人出现债务危机时,政府可能需要承担救助责任。政府融资平台公司是指由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,具有政府公益性项目投融资功能,并拥有独立企业法人资格的经济实体。

地方政府债务风险控制的国际经验

美国地方政府举债机制与风险控制

美国财政体制实行联邦、州和地方三级管理模式。为满足地方政府公共资源配置职能,解决大规模公共投资的代际负担问题,其法律允许州及州以下地方政府进行债务融资,发行市政债券。

美国地方政府举债机制。美国市政债券基本类型分为一般责任债券和收益债券。一般责任债券是以发行机构的全部信用为担保并以财政税收为支持的债券。收益债券则是与特定的项目或是

特定的税收相关联,其还本付息来自于特定项目的收入。美国地方政府债务管理体制主要采取制度约束型,现有的州、县、市和其他地方政府部门,大都具有发行市政债券的权利,其举债主体包括:政府、政府机构、债券使用机构。州及州以下地方政府发行市政债券不需要上一级政府批准或同意,是否发行市政债券,完全由本级政府确定。尽管如此,许多州级法律还是对州及州以下地方政府的举债权进行了限制。政府机构举债要在法律规定或者特许范围之内。州及州以下地方政府发行债券特别是一般责任债券必须经听证、公决、议会或市民代表大会的批准。

发行市政债筹措的款项一般只能用于资本性支出,主要用于五个方面:一是公共资本建设项目或大型设备采购,如道路、学校、给排水等;二是支持并补贴私人活动,如私人住房抵押贷款、学生贷款等;三是为短期周转性支出或特种计划提供现金;四是偿还旧债;五是偿付政府的养老金福利责任。举借的债务严禁为弥补财政赤字而进行债务融资。

市政债的投资者主要有个人、货币市场基金、共同基金、保险公司、商业银行、封闭式基金、工商企业、股票经销商、非金融机构、非农业非公司机构、州及州以下地方政府、退休基金以及政府资助企业等,但最主要的投资者是个人,个人既可以直接从债券市场购买,也可以通过共同基金、货币市场基金、封闭式基金、银行信托间接购买。市政债的偿债资金来源,对于一般责任债券,政府将使用各种资金支付利息并向投资者归还本金;对于收益债券,政府通过项目的收费收入作为偿债资金来源。值得关注的是,如果从收益债券相对应的项目征集的收入不足以偿付本息,州及州以下地方政府不能动用其他收入来源进行弥补,债券持有人自身承担部分或者全部损失。

风险控制及危机化解。(1) 严格预算管理。为保证政府项目资金的供应,合理安排债务资金,美国实行经常性预算和资本性预算相结合的复式预算管理。资本预算资金除了发行债券筹集的资金外,还包括安排经常性预算后剩余的预算资金及其他收入等。资本预算的编制需要经过一个包括在编制和审批过程中的各种质询和听证等严格的过程,保证项目立项客观、公正、科学,保证资金用途和项目的效益。

(2) 严格控制规模。美国对市政债发行规模的控制,大多针对一般责任债券,控制指标主要有:负债率、债务率和资产负债率等。债务率一般控制在90%~120%,其目的是保证政府有还贷能力。

(3) 风险预警机制。美国政府间关系咨询委员会为防止债务危机发生,开展了关于城市财政紧急状态的研究,并建议以赤

字、赤字持续、赤字增长趋势、资产负债表差额、流动性、债务到期、税收遵从、未融资养老金负债等八项内容作为预警信号的主要指标。

(4) 债务危机化解。美国各州对化解一般责任债券和收益债券偿付危机的措施存在差异。如果一般责任债券发生偿付危机,地方政府可以提高税率或收费比率。如果出现暂时性或技术性财务危机,地方政府只需与债权人直接协商即可。当上述自我补救措施没有效果时,州政府就会设立专门管理结构对举债的地方政府进行监管,并提供技术支持。州及州以下地方政府及州紧急监管委员会联合制定计划,以确保支付所有债务、养老金和其他必须履行的项目。如果采取上述措施后,地方政府财政状况仍然恶化,就依照联邦《破产法》,由发债地方政府提出和解协议或自愿破产请求。如果破产请求得到法院批准,债务人权益转入法院审判范围。对于收益债券持有人来说,其债权只是以某种收入来源做抵押,当债务偿付发生困难时,损失将由投资人来承担。

日本地方政府举债机制与风险控制

日本对地方政府债务主要实行“审批制”,法律赋予中央政府直接控制地方政府借款的权力。基于分权化改革,从2006年财年起,举债由“审批制”转变为“协商制”,这一改革赋予地方政府举债更多的选择权,中央政府对地方政府举债的控制主要依靠制度约束而不是行政审批。

日本地方政府举债机制。日本地方政府举债主要有发行债券和借款两种方式。发行债券是指地方政府通过向金融机构等发行债券而筹措资金的方式。借款是指地方政府以借款收据为凭据向债权人筹借债务资金,这是日本地方政府举债的主要方式。日本的地方政府债务资金使用遵循马斯格雷夫“黄金法则”,即债务资金原则上用于资本性支出等特定用途。日本地方公债的主要投资来源是政府资金、公营企业金融库资金、银行资金和其他资金等,偿债资金来源主要是地方政府税收收入、中央拨付给地方政府的地方交付税等,偿债期限可以超过项目建设所需时间,最长为30年。

风险控制及危机化解。(1) 债务规模控制。从2006年财年起,基于分权化改革,在“协商制”背景下,日本地方政府举债首先须经地方议会批准,然后与中央政府就有关问题进行磋商,总务大臣审核地方政府的财政状况及债务的安全程度,以确保地方政府债务的安全性。在地方政府的财政状况满足一定条件的情况下,可以直接举债,无需总务省批准。但是,如果地方政府实际债务率超过18%,地方政府举债需要经过中央政府的审批。在

18%~25%之间,地方政府首先要起草债务管理计划,如果计划可行,总务省依据提前公布的一般规则批准其举债;介于25%~35%之间,将限制债务资金用于非制定项目;超过35%,则限制向公共住房、教育和福利设施建设融资。

总务大臣在具体审批地方政府发债申请时,必须遵循以下原则:一是对于不按时偿还地方债本金,或发现以前通过明显不符事实的申请获准发债的地方政府,不批准发债;二是对债务依存度(债务余额/一般财政支出)在20%~30%之间的地方政府不批准发行基础设施建设事业地方债,30%以上的地方政府不批准发行一般事业债;三是对当年地方税的征收比率不足90%的地方政府,限制发债;四是严格限制出现财政赤字的地方政府和赤字民营企业发债。

(2) 债务风险预警及危机化解。2007年,日本颁布了改善地方政府财政状况、防范债务风险的法案,引入实际赤字率、综合实际赤字率、实际偿债率、未来债务负担率等4项财政监控指标,形成早期风险预警和财政重建体系。在这一体系下,4项指标中的每一项都必须在规定上限以内,如果某一项突破上限,意味着地方政府面临财政困难,需要在中央政府的严格监管下制定财政重组计划,将指标降到上限以内。在财政重组的过程中,地方政府需要采取多方面的措施以降低公共支出,增加税收和其他财政收入。

英国地方政府举债机制与风险控制

2004年4月,英国开始实施谨慎性举债制度,对地方政府举借债务的约束从以前的法定管理转向谨慎性制度下的专业管理和自我管理。地方政府举借债务不再需要中央政府的批准,只要没有超出本级地方政府的债务承受能力,就可以自行举借债务用于投资。

英国地方政府举债机制。英国地方政府的举借债务渠道主要有公共工程贷款委员会贷款和商业银行贷款,前者的利率为国债收益率基础上增加边际利率12~22个基点,贷款平均期限为10年以上。英国法律允许地方政府为资本性支出借款,但严禁为经常性支出举债。

风险控制及危机化解。英国法律规定,政府债务余额(包括中央和地方)应当低于GDP的40%。在谨慎性制度框架下,地方政府所有外部借款和其他长期债务应当谨慎可靠,并且这种谨慎性应当具有可持续性。当地方政府违法或其借款计划超过承受能力时,中央政府将保留对地方政府谨慎性约束的权力。当地方政府不能实现举债的可持续性时,应通过提前支取偿债准备金、出售地方政府资产、减少当地政府公共支出等方式解决举债偿还和不可持续问题。如果通过以上方式还不能解决,中央政府则有权

力直接接管地方政府,代其行使职能。

韩国地方政府举债机制与风险控制

韩国地方政府债务管理体制主要采用行政控制,同时在一定程度上运用制度约束。

韩国地方政府举债机制。每年韩国中央政府确定和发布地方举债的基本指导方针,并制定地方筹资中期计划,地方政府提交关于举债筹资的方案报告,列明筹建项目和筹资规模。地方政府举债的前提是,必须没有到期未支付的债务,债务比例和赤字水平必须控制在上限以内等。韩国地方政府举债方式主要有借款和发行债券,其中:借款可向中央政府、地方公共基金、金融机构和国外借款;发行债券可分为常规债券、义务债券、协议债券和外国债券。通过举债筹集的资金,主要用于道路及桥梁建设、公共设施修缮、救灾住宅、供水排水、乡村企业、公交地铁、水厂等项目。

风险控制及危机化解。韩国中央政府在审批地方政府上报的举债方案时,会结合实际,设置偿债率、收支结余率等控制指标,并以此审批地方政府举债上限。

借鉴与启示

一是选择合理的举债方式,限制举债用途,保证偿债的资金来源。国际经验表明,地方政府从融资来源、债务资金管理和用途都有明确的法律规定。从举债方式看,应根据实际情况选择举债方式(我国新《预算法》明确地方政府举借政府债务的途径是发行地方政府债券);从债务资金用途上看,举债应用于公益性资本性的建设项目,严禁用于日常开支,且因项目建设周期长,应有足够长的周期,从偿债资金筹措看,举债应合理测算项目实施后带来的效益,以及本地区财力增长后可用于偿债的资金。

二是合理确定事权和支出责任。国际经验表明,硬化预算约束,将政府债务全口径纳入预算管理,明确偿债人的责任,防止发生各种道德风险。

三是构建合理的举债规模控制和风险预警机制。国际经验表明,合理确定地方政府债务规模,建立科学的风险防范和预警机制,对供给和需求进行双重控制。

四是建立地方政府债务管理问责和纠错机制。国际经验表明,从制度上约束地方政府的过度举债行为,明确地方政府的偿债责任要求和相应的处罚机制。●

(作者单位:中国社会科学院金融所)

责任编辑:韩晓宇
Hxymy2007@126.com