

美国防治地方财政危机的特点及对我国的启示

<http://www.crifs.org.cn> 2004年4月1日 傅志华\许航敏

防治地方财政危机是各国政府的一项重要任务。本文基于对美国地方政府财政问题的实地考察，详细介绍了美国宾夕法尼亚州在防治地方政府财政危机方面的法律制度，并对该州费城、匹兹堡两市出现财政危机后的处理个案进行了具体分析；最后，通过总结美国防治地方财政危机实践的特点和经验，提出了对于我国防治地方财政危机的几点启示和借鉴。

1、美国州政府防治地方财政危机实践的特点

从上述宾夕法尼亚州防治地方政府财政危机实践情况可以看出，尽管美国实行相对独立的分级财政体制，地方政府在财政管理上拥有很大的自主权，但地方政府财政一旦“出事”，上级政府并非甩手不管。事实上，任何政府财政出现危机，都不可能仅仅是“自己的事情”，必然要影响到上下级政府之间的财政联系，影响到更大范围、甚至是全国的社会政治经济稳定。当然，对地方政府财政危机的救助也不是简单的给钱，而是有相应的制约和严格的监督。总体看，美国对地方政府财政危机的处理具有如下特点：

一是依法处理，照章行事。从联邦到各州都有严格、完整的法律制度来防范和治理政府财政危机，这就保障了处理地方政府财政危机时的程序化、制度化和规范化，使相关各方任务清晰，职责分明。特别是在相关法规中明确制定危机认定标准，不仅使危机处理有章可循，实际上还起到了防范政府财政风险扩大的作用，使得地方政府对财政风险心中有数，防患于未然。与其等地方政府财政出现危机的时候再来救助，不如通过法律制度严格规定和明确地方政府在防范财政危机方面的职责。

二是经济援助与监督相结合。州政府在给予发生财政危机的地方以财政援助的同时，要对受援地方政府的行为进行必要的约束，对其财政收支管理进行严格的监管，包括派驻专门机构监督地方政府。而且财政援助也不是无偿拨款，一般是提供有偿借贷，或通过必要的政策和法律帮助地方政府融资。

三是原则性与灵活性相结合。州政府派出的专门机构（特派协调员）在处理地方财政危机方面拥有相当大的权利，可以按法律规定采取各项严格措施和紧急处置，同时，又能根据地方实际情况提出切实可行的反危机建议，特别是注重运用其特殊权利协调各方关系，包括积极与相关债权人、雇员等谈判协调，力求使各方损失最小化。

四是州政府与被救助地方政府之间在本质上体现一种合作关系。州政府对发生财政危机的地方进行救助不是简单的行政措施，也不是单方面的强制和施舍，而是建立在政府间财政合作的基础上。无论从地方财政危机状况的申请和确认来看，还是从实施财政救助地方式方法来看，都充分体

现出一种合作原则。

2、对我国防治地方财政危机的几点启示

(1) 应当从战略高度认识我国地方财政风险和财政危机问题。尽管从总体上看我国财政体系正朝着健康、稳定的方向发展，但近年来一些地方政府财政风险因素不断增加的实事也是不容忽视的。财政是社会经济和政治的综合反映，我国工业化和市场化发展过程中各种社会风险因素毫无例外地要反映到政府财政上来，加上财政体制和管理制度本身的原因，一部分基层财政出现了前所未有的困难，财政风险日增，这势必影响地方的稳定和长治久安。像美国这类世界上最发达的国家，也存在地方财政危机问题，何况我们正处于改革发展过程中。所以，正视现状，承认现实，把防治地方财政危机与防范金融风险 and 金融危机放在同样重要、甚至更重要的位置，应当成为我国政府的一项重要工作。事实上，从美国防治地方财政危机的实践经验看，地方财政危机是可以克服的，关键是要早发现、早预防，果断采取措施。

(2) 进一步明确和规范政府间事权责任，是我们的当务之急。我国自分税制实施以来，政府间事权不清、责任不明的问题日益显现出来。现行体制中收入集中的同时支出责任下移，是造成基层财政入不敷出的一项基本原因。加上地方政府缺乏规范的公债制度，因而在出现财政困难甚至危机时，地方政府通常无能为力。上级政府要么熟视无睹，听任地方财政一步步走向危机；要么最迫不得已达情况下被动救助。其结果是地方财政困难不断扩大，财政风险无限向上转移。我国地方在义务教育、工资发放和一些社会保障等领域的欠账，是由政府间责任不清造成的，这些债务本质上具有国债的性质。因此，当务之急是规范政府间财政关系，特别是规范政府间支出范围，明确各级财政风险的承担边界和防范危机的责任。

(3) 尽快建立财政危机准备金制度。特殊的国情和现状决定了我国中央政府在处理和救助地方财政危机中应当承担义不容辞的责任。目前我国政府预算中的预备费制度难以担当起救助地方财政危机的重任。为了防范地方财政危机，必须逐步建立起有效的反危机准备金制度。在目前我国地方发债的时机尚不十分成熟的情况下，我们建议在中央或省级政府设立周转金，像宾夕法尼亚州那样实行基金化管理。周转金的来源于中央增发的国债收入，或者从每年税收增收中提取。

(4) 加强对地方的制度约束，有效防范道德风险。救助发生财政危机的地方政府，并不是单纯提供资金援助，同时建立严格实施事前、事中和事后监督的制度。对于宣布处于危机状况的地方政府，在其政府行为、财政管理各方面采取必要的管制。财政援助的方式要多样化，可以主要是采用无息贷款形式，这样可对地方形成压力，减少道德风险因素。否则，地方一有困难就向上级伸手，中央（上级）政府在“保稳定”的背景下无原则地给钱，只能助长地方政府的过分依赖心理。

(5) 根据中国国情国力，制定合理的财政危机标准。由于历史和政策原因，地方的债务规模较高，因此，需要按照我国的实际情况确立财政危机的标准。相当于美国宾夕法尼亚州的财政危机标准来说，我国地方政府财政危机标准应当相对宽松。具体工作可从这几步入手，一是必须全面、真实了解地方财政状况，摸清地方财政家底，调查和核算地方各种债务规模，分门别类地找出债务形成的原因；二是逐步建立和完善地方政府的信用评级制度，为地方财政风险的判断提供依据；三是设立具体的危机评价标准，初步建立地方财政风险和危机评价和预警体系，如工资拖欠率、财政收支状况、税基、服务水平、债务负担、社会经济和人口变动、行政和财政管理的实践等。

(6) 建立起完善的应对财政危机的法律制度。美国法制比较健全,《地方复兴法案》对各相关主体的权限作了明确划分,对地方财政危机发生前的条件和步骤,危机期间的管理程序和危机退出过程都作了详细的规定。不仅如此,《地方复兴法案》还明确提出了如何启用中央级次的法律,如何协调好与其他法律的关系。所有这些,都为我国制订财政危机计划甚至未来颁布《财政危机法》提供了很好的借鉴作用。

文章来源: 内刊2004(04) (责任编辑: zfy)