

地方政府债务管理： 国际比较与借鉴

DIFANGZHENGFUZHAIWUGUANLI:GUOJIBIJIJIAOYUJIEJIAN

主编 李 萍 副主编 许宏才 李 承



中国财政经济出版社

地方政府债务管理： 国际比较与借鉴

主 编 李 萍

副主编 许宏才 李 承

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府债务管理：国际比较与借鉴/李萍主编. —北京：中国财政经济出版社，2009.3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1255 - 5

I. 地… II. 李… III. 地方财政 - 债务 - 财务管理 - 对比研究 - 中国、世界 IV. F832.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 020892 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24.75 印张 382 000 字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—5 060 定价：60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1255 - 5 / F · 1063

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

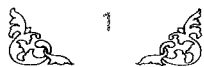
序

廖晓军

改革开放 30 年来，随着工业化、城镇化进程的加快，地方建设性融资需求快速增长，客观上形成了地方政府性债务。如何既充分发挥地方政府性债务资金对促进经济发展、熨平经济周期波动的积极作用，又能合理控制债务规模，防范财政风险，成为摆在我们面前亟待破解的难题，引起了社会各界普遍关注。

目前，许多国家都建立了较为完善的地方政府债务管理体制和风险控制机制。他山之石，可以攻玉，在研究构建我国地方政府性债务管理制度过程中，借鉴他国的成功经验，可以少走弯路。为此，财政部预算司积极开展前瞻性研究，经过 3 年努力，对世界上不同类型国家的地方政府债务管理情况进行了较为全面的比较分析，并将研究成果编辑成《地方政府债务管理：国际比较与借鉴》一书。本书较为系统地总结了当前较为主流的地方政府债务管理基本理论，归纳比较了不同体制国家在地方政府债务管理模式、资金使用、风险控制与化解、纠错与问责机制等方面的做法和经验，并对代表性较强的 12 个工业化国家、7 个发展中国家和 4 个经济转型期国家进行了分国别研究。成书素材大多取自最新原文资料和权威官方数据，内容经过编者认真提炼梳理，语言力求通俗易懂，可以作为深化我国地方政府性债务管理的一本参考读物。当然，受条件限制，书中难免还存在一些不当和疏漏之处，有待读者批评指正。

加强地方政府性债务管理，是有效防范和化解债务风险的重要途径，是促进地方政府落实科学发展观、深化财政和投融资体制改革、完善宏观调控体系的必要举措。近年来，一些地方进行了加强地方政府性债务管理的有益探索。如浙江省人民政府发布了《浙江省地方政府性债务管理实施暂行办法》，建立了包括债务规模控制、政绩考核、债务收支计划、偿



债准备金等在内的债务管理体系，辽宁、广东和吉林也采取了类似措施；北京等省市建立了地方政府性债务信息系统并部分实施了风险预警；河南2008年起在全省范围内全面编制政府性债务预算。为实施好积极的财政政策，保持经济平稳较快发展，2009年国务院决定由财政部代理发行一定规模的地方政府债券。随着实践的推进，地方政府性债务管理需要研究的问题越来越多。希望本书的出版，对构建我国地方政府性债务管理制度，加强地方政府性债务管理工作起到积极的推动作用。



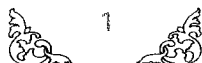
目 录

第一部分 综述：地方政府债务管理

| | |
|-------------------------|--------|
| 第一篇 地方政府债务管理基本理论 | (3) |
| 一、地方政府债务概念 | (3) |
| 二、地方政府债务分类 | (7) |
| 三、地方政府债务存在的依据 | (12) |
| 四、地方政府债务风险分析 | (16) |
| 第二篇 国外地方政府债务管理概况 | (20) |
| 一、地方政府债务管理体制 | (21) |
| 二、地方政府债务管理目标 | (30) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (32) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (37) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (41) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (59) |
| 七、地方政府债务管理纠错与问责机制 | (62) |
| 八、几点启示 | (63) |

第二部分 实践：工业化国家

| | |
|-------------------------|--------|
| 第一篇 美国地方政府债务管理 | (69) |
| 一、概述 | (69) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (78) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (80) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (81) |



| | |
|---------------------------|---------|
| 五、地方政府债务风险控制 | (86) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (96) |
| 七、市政债券所得税优惠政策 | (99) |
| 八、美国财政部在市政债券中的作用 | (100) |
| 附录 1 美国罗德岛州债务管理简介 | (101) |
| 附录 2 美国地方政府债务风险案例 | (111) |
| | |
| 第二篇 加拿大地方政府债务管理 | (113) |
| 一、概述 | (113) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (117) |
| 三、中央层次的债务管理机构 | (118) |
| 四、地方政府债务的资金运行管理 | (118) |
| 五、地方政府债务的风险控制 | (119) |
| 附录 加拿大 BC 省债务管理情况介绍 | (123) |
| | |
| 第三篇 日本地方政府债务管理 | (128) |
| 一、概述 | (128) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (141) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (141) |
| 四、地方政府债务的资金运行管理 | (142) |
| 五、地方政府债务的风险控制 | (149) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (154) |
| 七、未来改革展望 | (155) |
| | |
| 第四篇 澳大利亚地方政府债务管理 | (156) |
| 一、概述 | (156) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (160) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (160) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (161) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (162) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (165) |

| | |
|------------------------------|-------|
| 七、地方政府债务管理纠错与问责机制 | (167) |
| 附录 澳大利亚地方政府控制地方政府债务风险典型案例 .. | (167) |
| 第五篇 新西兰地方政府债务管理 | (170) |
| 一、概述 | (170) |
| 二、地方政府债务的管理体制 | (173) |
| 三、中央层次的政府债务管理机构 | (174) |
| 四、地方政府债务的资金运行管理 | (174) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (175) |
| 六、地方政府债务管理纠错与问责机制 | (179) |
| 第六篇 英国地方政府债务管理 | (180) |
| 一、概述 | (180) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (188) |
| 三、中央层次的政府债务管理机制 | (189) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (190) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (192) |
| 第七篇 法国地方政府债务管理 | (195) |
| 一、概述 | (195) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (199) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (200) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (201) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (201) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (206) |
| 第八篇 德国地方政府债务管理 | (207) |
| 一、概述 | (207) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (217) |
| 三、中央层次的政府债务管理机构 | (218) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (218) |

| | |
|-------------------------|-------|
| 五、地方政府债务风险控制 | (220) |
| 第九篇 南非地方政府债务管理 | (223) |
| 一、概述 | (223) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (227) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (227) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (227) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (228) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (233) |
| 七、地方政府债务管理纠错与问责机制 | (233) |
| 附录 南非地方政府债务危机的化解 | (234) |
| 第十篇 韩国地方政府债务管理 | (240) |
| 一、概述 | (240) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (247) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (248) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (248) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (249) |
| 第十一篇 意大利地方政府债务管理 | (250) |
| 一、概述 | (250) |
| 二、地方政府债务风险控制 | (251) |
| 三、地方政府债务危机化解 | (252) |
| 第十二篇 瑞士地方政府债务管理 | (253) |
| 一、政府管理框架 | (253) |
| 二、政府间财政关系 | (253) |
| 三、地方政府债务概况 | (254) |

第三部分 实践：发展中国家

| | |
|----------------------|-------|
| 第一篇 巴西地方政府债务管理 | (259) |
|----------------------|-------|

| | |
|-----------------------------|-------|
| 一、概述 | (259) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (268) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (268) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (269) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (271) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (279) |
| 七、地方政府债务管理纠错与问责机制 | (281) |
| 八、启示 | (282) |
| | |
| 第二篇 阿根廷地方政府债务管理 | (284) |
| 一、概述 | (284) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (289) |
| 三、地方政府债务资金运行管理 | (290) |
| 四、地方政府债务风险控制 | (290) |
| 五、地方政府债务危机化解 | (292) |
| | |
| 第三篇 哥伦比亚地方政府债务管理 | (295) |
| 一、概述 | (295) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (297) |
| 三、地方政府债务风险控制 | (298) |
| | |
| 第四篇 秘鲁地方政府债务管理 | (303) |
| 一、概述 | (303) |
| 二、地方债务管理相关法律法规 | (305) |
| | |
| 第五篇 印度地方政府债务管理 | (307) |
| 一、概述 | (307) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (317) |
| 三、地方政府债务资金运行管理 | (318) |
| 四、地方政府债务风险控制 | (319) |
| 附录 印度卡纳塔克邦和奥里萨邦财政改革计划 | (321) |

| | |
|------------------------|-------|
| 第六篇 墨西哥地方政府债务管理 | (325) |
| 一、概述 | (325) |
| 二、地方政府债务风险控制 | (327) |
| 第七篇 尼日利亚地方政府债务管理 | (329) |
| 一、政府管理框架 | (329) |
| 二、政府间财政关系 | (329) |
| 三、地方政府债务概况 | (330) |

第四部分 实践：处于转型期的国家

| | |
|-------------------------|-------|
| 第一篇 俄罗斯地方政府债务管理 | (333) |
| 一、概述 | (333) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (335) |
| 三、地方政府债务资金运行管理 | (336) |
| 四、地方政府债务风险控制 | (336) |
| 五、地方政府债务危机化解 | (342) |
| 第二篇 保加利亚地方政府债务管理 | (343) |
| 一、概述 | (343) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (346) |
| 三、地方政府债务资金运行管理 | (347) |
| 四、中央层次的债务管理机构 | (347) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (348) |
| 第三篇 波兰地方政府债务管理 | (349) |
| 一、概述 | (349) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (356) |
| 三、中央层次的地方政府债务管理机构 | (357) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (358) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (358) |



| | |
|-----------------------|-------|
| 第四篇 匈牙利地方政府债务管理 | (363) |
| 一、概述 | (363) |
| 二、地方政府债务管理体制 | (364) |
| 三、中央层次的政府债务管理机构 | (365) |
| 四、地方政府债务资金运行管理 | (365) |
| 五、地方政府债务风险控制 | (365) |
| 六、地方政府债务危机化解 | (368) |
| 参考文献 | (370) |
| 后 记 | (383) |

第一部分

综述：地方政府债务管理

第一篇

地方政府债务管理基本理论

一、地方政府债务概念

(一) 债务

根据债的法律定义，债是指按照约定的条件，在当事人之间产生的特定的权利和义务关系，享有权利的人是债权人，负有义务的人是债务人。所以，债务是指在债的关系中，一方（债务人）按约定的条件向另一方（债权人）承担为或不为一定行为的义务。目前，法律上确认的债的关系，内容非常广泛，债的发生最主要或较为普遍的根据如图 1-1-1 所示：

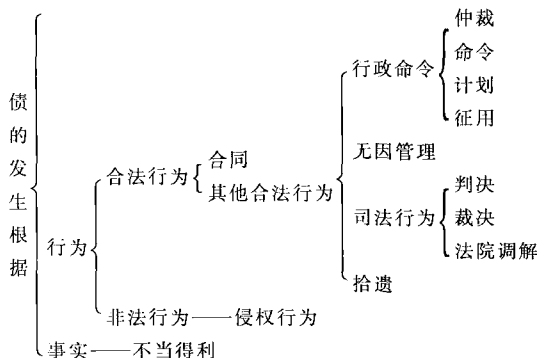


图 1-1-1 债的发生根据

资料来源：《中国金融百科全书》（上），经济管理出版社 1990 年版。

（二）政府债务

政府债务是指政府作为债务人，与债权人发生的权利义务关系。由于政府作为公共主体，不同于其他债务主体，因此，其债务需要从会计学和社会经济这两个角度分别予以考察。

1. 会计学意义上的政府债务。国际会计师联合会公共部门委员会在其发布的《2006 公共部门会计准则第 1 号——财务报告的表述》中，对政府债务作了如下定义：政府债务是指政府由于过去事项引起的现时义务，该义务的履行预期会导致政府资源的流出，这种流出既可以体现为经济利益，也可以体现为服务的形式。国际货币基金组织（以下简称 IMF）在其编写的《2001 年政府财政统计手册》中认为，当创生一项财务要求权的时候，一项等值的债务也作为其对应方同时产生。即是说，债权人根据合同要求得到的金额，恰恰是债务人根据合同有义务支付的金额。因此，债务是向财务要求权持有人提供经济利益的某种义务。显然，IMF 是从政府债务与政府资产互相对应的角度来定义政府债务的。

我国目前还没有从会计学的角度对政府债务明确定义，但是我们可以通过考察《企业会计准则》的相关规定来获得一些启示。2007 年 1 月 1 日起施行的《企业会计准则——基本准则》^① 第二十三条规定：“负债是

① 中华人民共和国财政部令第 33 号发布。

指企业过去的交易或者事项形成的、预期会导致经济利益流出企业的现时义务。现时义务是指企业在现行条件下已承担的义务。未来发生的交易或者事项形成的义务，不属于现实义务，不应当确认为债务。”第二十四条规定：“符合第二十三条规定的负债定义的义务同时满足以下条件时，确认为负债：（1）与该义务有关的经济利益很可能流出企业；（2）未来流出的经济利益的金额能够可靠地计量。”

综上所述：第一，政府债务是由过去的交易或者事项（以下简称事项）形成的，与过去事项无关的，不属于政府债务。换言之，如果某项义务需要由未来发生的事项引起，则不属于政府债务的范畴。第二，政府债务是现时义务，即现行条件下政府已经承担的义务。这一特征实际上是和第一个特征一脉相承的，正因为政府债务是由过去事项引起的，所以它必须是现时确定的义务，而不是未来义务或者不确定的义务。第三，政府债务的履行，预期会导致政府资源的流出，并且流出的金额能够比较可靠地计量。这里的“预期”，其含义可以从概率意义上理解为“发生的可能性比较大”。第四，政府资源既可以表现为经济利益，也可以表现为服务。如果再进一步加以提炼，那么会计学意义上的政府债务本质上具有两个特点：第一，过去事项引起的现时义务；第二，义务的履行很可能导致政府经济资源的流出。

2. 经济社会视角下的政府债务。如果从更为广阔的经济社会视角考察政府债务，把政府作为公共风险的承担者来看待，那么就会大大突破会计学意义上的政府债务概念，进而大大丰富政府债务的内涵和外延。

一般来说，一个社会所面临的风险，可划分为私人风险和公共风险两个基本类别。私人风险是由单个主体（包括个人、家庭和企业）所承担的风险。公共风险是由社会公众共同承担的风险。从经济学的角度解释，也可把私人风险理解为基本没有外部性的风险，而公共风险则是外部性较强的风险。

这两种风险的性质不同，决定了它们的化解方式也迥然不同。私人风险可以通过市场机制加以化解，如保险公司提供的各种商业保险、企业的风险管理、个人的风险投资组合，等等。其原因在于，由于私人风险不具有外部性，其风险收益和风险成本基本由私人承担，因此单个主体会