

# 论日本地方公债制度及其借鉴

付传明

(武汉工程大学法商学院,湖北 武汉 430205)

**摘要:**二战后日本政府通过加大发行地方公债的手段发展经济,形成了一整套系统严格的地方公债发行、审批和监督制度,这充实了日本地方财源,加快了地方公共事业的发展,同时也加大了日本的财政风险。我国应借鉴日本地方公债的经验和教训,允许部分省市级地方政府发行一定的地方公债,同时为防止出现地方过度发债和公债效益差的情况,应强化对地方公债的管理、监督和考核。

**关键词:**地方公债;发行;管理

中图分类号:F813.13

文献标识码:A

## 一、日本地方公债制度

### (一)发行背景介绍

日本地方公债是指地方公共团体因财政资金来源不足而借入的债务,包括地方各级政府都道府县和市町村的举债。日本地方债的发行早在明治初年就已开始,到二战后逐渐形成了一套比较完备的地方债制度。地方债在日本战后地方财政中始终占有一席之地,特别是二战后60年代后期,日本经济增长速度减慢,70年代又受到“石油危机”的冲击,日本此时一方面经济萧条导致财政收入严重不足,而另一方面财政支出刚性不断强化,要求增加支出刺激经济复苏,日本财政收支缺口进一步扩大,在此背景下,日本地方政府采取增加发行地方公债的办法。1975年发行地方债券32 598亿日元,1990年就增加为64 162亿日元,1995年达到171 175亿日元,地方债余额在1985年为426 884亿日元,1990年就达到521 895亿日元。日本地方财政规模因此逐年增大,发行地方债券已成为维系地方财政,扩大地方财源的重要手段,地方债成为国家经济部门借入债券的重要支柱<sup>[1]</sup>。

### (二)发行方式、种类及资金来源和投向

日本地方公债从发行形式上看主要有证书借款和发行债券两种:证书借款指地方政府以借款收据的形式筹借资金的方式,在1990年的日本地方政府债务余额中,证书借款占到了72.5%,尤其是在借入中央政府资金和公营企业金融公库资金时,一般都采取这种方式;发行债券方式一般分为公募和私募两种,公募指通过发债市场发行债券的方式,公募发行时,有证券公司和金融机构组成

承销团负责承销,证券公司承销的部分向社会再销售,认购者主要是银行、其他金融机构和个人投资者等。私募发行指地方政府对有关机构等直接发行债券,认购者是地方政府指定的银行、公务组织和保险公司等。如果发行额度小,就由各地方政府指定的金融机构认购,若发行额度大,则由金融机构和证券公司组成承销团认购,招募发行额度占地方债余额的比重为20~30%。

日本地方债分为普通会计债、公营企业债、准公营企业债和特别事业债等,大体上可以分为地方公用事业建设债券和地方经济建设债券两大类。地方公用事业建设债券是由日本地方政府直接发行的债券,这类债券收入的投资效果主要是形成一定的社会效益,而不会带来直接的经济效益。这类债券的资金来源主要是地方税收和预算外资金、财政补贴等其他财政收入。它主要用于地方道路建设和地区开发、义务教育设施建设、公营住宅建设、购置公共用地及其他公用事业。地方经济建设债券是指特定用于一些能够产生经济效益的基本建设工程的债券,也称为收入债券,即用特定的基本建设工程收益作担保,靠其收益偿还本金和支付利息。这类债券一般实行专款专用,不能作其他工程的资金。日本地方经济建设公债的使用相对集中,主要用于自来水和交通设施建设等方面。

日本地方公债的资金来源主要是政府资金、银行资金、公营企业金融公库资金和其它资金,其中政府和公营企业金融公库资金占有重要地位。1990年地方债余额中,政府资金占51.4%,银行

资金占14.4%，国营企业金融公库资金占15.2%，其它资金占19.0%。中央掌握地方债的大部分资金以保证地方公债资金市场的平衡<sup>[2]</sup>。

日本地方公债的相关法律规定的地方债适用范围主要有5项：交通、煤气和水道等国营企业所需经费；财政拨款及贷款；地方债转期；抗灾应急事业费，灾后恢复事业费以及灾害赈济事业费；公共设施、公共设施建设事业费或这些设施的用地费用。此外，在特殊情况下，以特别立法的形式可发行上述目的以外的地方公债。1990年末日本地方政府公债余额中，有54.7%用于上述5项。地方经济建设公债中43.0%用于下水道建设，27.1%用于自来水，交通设施建设债占到18.4%<sup>[2]</sup>。

### (三)日本地方公债的管理

日本对地方公债的发行、投向、使用等都实行严格的管理。二战以后日本每年在编制中央预算的同时由自治大臣协商大藏大臣制订编制地方债计划，其主要内容包括地方公债发行总额、资金投向及各种发行方式的发债额度等。另外，日本政府对地方债券实行严格的协议审批制度。日本地方自治明确规定，地方公共团体在地方债的发行及借款方法、利率和偿还方式等方面必须获得自治大臣或都道府县知事的许可，自治省审查后将各地的发债计划进行汇总，同大藏省协商后统一下达分地区的发债额度<sup>[3]</sup>。

自治大臣在具体审批各地方政府的发债申请时，还要确定当年不批准发债地方政府或限制发债地方政府的名单，一般的不按时偿还地方债本金、以前通过不符事实的申请获准发债的地方政府将不被批准发债，另外日本政府还严格限制财政赤字的地方政府和赤字国营企业发债，对当年地方税的征收率不足90%的地方政府发债也要进行限制<sup>[4]</sup>。

### (四)对日本地方公债制度的评价

日本通过建立地方公债制度和发行地方公债，一方面充实了地方财政实力，为建立大规模公共设施，救灾及兴办地方公营企事业提供了筹集资金的手段，促进了地方公共事业和经济的发展。另一方面，大规模的地方债券发行使得财政收入高度债务化，财政收入的债务依存度不断上升，财政风险加大，1992年日本中央和地方公债余额（包括中央和地方政府的公债，下同），占GDP比重为61.4%。到2002年公债余额为700万亿日元，占GDP比重上升为139.6%<sup>[5]</sup>。

此外，中央掌握地方债的大部分资金在一定程度上有助于克服各自治体间地方公债分配的偏畸，保证地方公债资金市场的平衡。但同时也使

得地方政府在公共工程的决策上放松了对工程的实际需要程度和费用效益分析的把握，造成资金的浪费，地方发展主要体现中央政府的意向，缺乏地方特色。另外日本的地方公债制度没有为公众参与设置渠道，公众监督难以涉及，容易造成公共事业工程操作的黑箱化，造成浪费<sup>[6]</sup>。

日本建立了严密的地方公债管理制度，地方公债计划与协议审批制度相互配合使得公债管理成为日本宏观经济政策的重要组成部分，既防止地方公债的膨胀又可以指导地方公债资金的用途，强化了中央与地方财政的联系和中央对地方财政的指导，对于协调地方政府与中央政府的步伐，实施经济社会政策有着重要意义。但从另一方面来看，过分严格的地方公债管理制度造成了日本中央政府对地方公债干预过度的问题。在地方公债的发债审批制度上，中央政府审批作用过强，弱化了其他如地方议会、信用中介机构等环节的监督约束作用。另外在地方债的资金来源、地方债的利率决定机制等方面都存在着政府过度干预的问题。

## 二、日本地方公债制度对我国的启示

### (一)应在一定范围内发行地方公债

随着社会经济的发展，我国地方政府在地方基础设施建设，提供公共服务方面扮演着越来越重要的角色，发行地方公债是加快地方基础设施建设和经济发展的需要，尤其是当前加快我国城市化建设进程以及促进专项事业发展的需要。目前地方财政支出的规模不断扩大，举债也是地方政府缓解地方资金供需矛盾和年度间支出需求差距的一种有效方式，有利于规范地方政府债务，强化债务管理，防范地方债务危机，而且发行地方公债也是完善我国金融市场、金融体系以及健全宏观经济调控体系的需要。同时，随着我国分税制的实施和规范发展，地方政府承担了更多的事权，与此相适应，也应享有独立的税收立法权和公债发行权。中央政府出于促进地方政府增强责任感和公平程度的考虑，也应相应地下放事权和财权，以调动地方政府兴办事业的积极性。

从发展地方公债融资的现实可行性来看，地方债券作为一种“银边债券”在目前存在巨大的发行空间，且能得到认购者的积极响应，在债券需求和资金供给方面没有问题。我国政府在债券发行和统筹管理方面已具备较成熟的经验，国外也有比较成熟的经验和教训吸收。另外，我国证券市场的初步发展和当前较低水平的市场利率水平都为地方政府债券发行提供了良好的外部条件。因此，为了完善分税制，加快地方基础设施建设和经

济发展,应允许在一定范围内发行地方公债,一些条件成熟的省市级地方政府可以以收入债券为突破口进行地方公债发行试点,同时要规范已经出现的一些地方政府的变相债券融资行为。

## (二)合理设计地方公债

1. 发行种类的选择。地方公债一般可分为一般债券和收入债券。一般债券的收入可用于各种基本建设,而收入债券一般是以特定的基本建设工程的收益为担保,专款专用。一般债券和收入债券是两类不同用途和不同效果的债券。我国现阶段发行收入债券的条件相对比较成熟,收入债券不直接构成地方政府的债券,其偿还相对有保证,发行的制度障碍和约束也比较小,地方公债的发行应以收入债券为主。发债资金应投向交通、通讯、能源和公共设施等基础行业,应选择那些对地方经济发展最急需,最有带动作用的工程项目进行投资。对于一些外部效应比较大,收益不足以完全偿还债务本息的项目,还是应该适当发行一定规模的一般债券,以政府的税收来保证这类债券偿债资金的来源。

2. 发行方式。从目前的条件来看,地方公债宜由地方发行政府指定金融机构和公共单位以私募的方式组织认购。经济发达、知名度高、信誉好的地方政府债券也可以选择公募发行的方式。目前,地方政府公债还不宜上市流通,在条件具备时,应该实现部分资信较高的地方债券在交易所上市。

3. 发行利率和期限。地方债券的利率应低于企业债券和公司债券而略高于国债。由于地方债券的安全性比国债要差,是一种“银边债券”,为了利于地方债券的发行推销,一般要从债券利率政策以及税收政策等方面给地方债券提供一定的优惠和照顾。中央对地方政府公债应免征利息所得税,以提高地方公债的吸引力。同时可以考虑采用固定利率来锁定偿债成本,使债券资金更好地用于基础设施建设和基础行业。

地方债券筹集的资金主要应投向基础设施项目,工程建设周期长,收益期也长,因此,债券的期限也应尽量为中、长期,以利于地方政府合理地安排财政收支预算,保证债券的按期还本付息。每期债券发行时要避免地方债券到期日集中出现偿债高峰的现象<sup>[7]</sup>。

## (三)加强对地方债务的管理

1. 建立发行审批、监督机制。中央要按照统一债务管理的原则,制订相关的地方公债法律制度,成立专门的公债管理机构负责全国地方公债的发行审批和监督工作,从各地的实际经济发展

情况出发,对申请发债的地方政府进行严格的审查,适当选择并严格控制发债主体的范围,依法确定发债主体资格。地方政府的举债总量要由中央统筹控制,以避免地方政府分散发债可能带来的债务规模不断扩大的风险。国家下达发债批准数额后,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主管部门审议批准,同时还应充分发挥社会信用评级中介组织的积极作用。

2. 施行公共项目的民主化管理。通过对日本地方公债制度的考查可以看出,地方公债使用效率高低的关键在于公债项目管理是否科学,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,要从制度上保证当地居民能够充分地参与公共项目的决策和监督。为此,必须保证地方财政和公债信息充分披露,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,能够真实反映地方的财政状况和地方公用债券的相关信息。

3. 加强资金使用效益的考核。发行地方公债的目的是为了筹集建设资金,促进地方基础设施和重大公共项目的建设。应充分考虑资金的使用效率,防止出现地方公债过量发行和效率低下的现象,为此除要注意地方公债投资回收期、投资利率和公债成本系数等直接效益指标外,还要充分考虑地方公债的间接效益。地方公债的发行和使用应有助于减轻地方政府财政压力和债务负担,改善地方财政状况,促进地方经济结构中基础产业、基础设施和重大建设项目的发展,带动地方经济的发展。

## 参考文献:

- [1] 童适平. 战后日本财政和财政政策研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2002: 19-23.
- [2] 刘长琨. 日本财政制度[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998: 104-111.
- [3] 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): 76-83.
- [4] 张海星. 美、日地方公债及启示[J]. 财经问题研究, 2001(2): 42-45.
- [5] 王朝才. 日本 90 年代以来的财政政策[J]. 财政研究, 2002(7): 68-73.
- [6] 邓晓兰, 廖凯, 王俊霞. 地方政府公债融资的国际借鉴[J]. 西南金融, 2003(6): 58-60.
- [7] 贾康, 李炜光, 刘军民. 关于发展中国地方政府公债融资的研究[J]. 经济社会体制比较, 2002(5): 38-45.

(下转第 64 页)

## On the few peasant worker criminals

*YIN Lei, LUO Jing, XU Cheng-guang*

(School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

**Abstract:** On the basis of summarizing the peasant workers' present situation, this paper analyzes the characteristics and causes of crime conducted by them, and puts forward some countermeasures. The peasant workers will become the strong power of the law popularization in rural areas with raising their legal consciousness.

**Key words:** minority of peasant workers; crime; law popularization in rural areas.

本文编辑:吴晏佩



(上接第 8 页)

## Game theory analysis on information asymmetry in C2C e-commerce

*WANG Jun<sup>1</sup>, XIANG Xi-zhang<sup>1,2</sup>, XIAO Ping<sup>1</sup>*

(1. School of Management, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China;

2. School of Economics & Management, Wuhan Institute of Industrial; Wuhan 430023, China)

**Abstract:** There is a serious issue of information asymmetry in C2C e-commerce transactions, which greatly reduces the efficiency of the transaction. In connection with the information asymmetry between business and consumer, the article analyzes the trust issue in C2C e-commerce transaction from the perspective of game analysis by establishing the signal game model. Finally, improvement measures to promote honest management of the sellers are proposed.

**Key words:** C2C e-commerce; information asymmetry; signal game; perfect Bayesian equilibrium

本文编辑:吴晏佩



(上接第 55 页)

## On the system of local government bonds in Japan and its experience and lessons

*FU Chuan-ming*

(School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

**Abstract:** In Japan local government bonds play an important part in strengthening the service function of local governments and the local developments of public works after world war II. On the base of the experience and lessons of Japanese local government bonds system, we should establish local government bonds function in China and tentatively puts forward the issuing rules and operating methods.

**Key words:** local government bonds; Issue; management

本文编辑:吴晏佩