

■ 本版撰文 本报记者 陶海清 王哲



底特律破产之路充满变数

编者按:2013年4月9日,惠誉下调了中国的主权信用评级,这是1999年以来国际评级机构首次这么做,而惠誉下调评级的一个理由就是地方政府债务问题。4月17日,中国注册会计师协会副会长张克表示,地方政府债务已经“离开可控的范围”,其可能引发比美国住宅市场崩溃更大的金融危机。其实,自2008年以来,地方政府的债务问题就屡屡成为市场关注的焦点。在中国债务危机凸显的同时,美国底特律——这座汽车城却破产了,真是天意弄人。记者力图揭示出美国城市破产的原由,并探讨其对中国债务城市的警示意义。

由于长期经济赤字而负债累累,美国当地时间7月18日,素有“汽车之城”美誉的底特律正式申请破产保护,成为美国迄今为止申请破产保护的最大城市。

密歇根州州长斯奈德当天批准了底特律申请破产的有关文件,表示底特律已经无法收取足够的税收来满足各项义务,目前,只有通过申请破产来避免局势进一步恶化。他宣称,申请破产保护是一个艰难决定,但也是唯一的可行方案。

7月19日,美国密歇根州巡回法庭法官裁定底特律前一日向联邦法院提交的破产申请违反宪法,并下令底特律必须向联邦法院撤回城市破产案。

欧洲中国商会中国区副会长乌韦·彼得(Uwe Peter)在接受《中国贸易报》记者采访时说:“城市破产和公司破产不同,城市破产过程非常复杂。首先,相关利益方将就驳回和继续上诉进行激烈较量;其次,即使破产申请被批准,整个破产程序也要花很长一段时间,通常会持续两年,而拖的时间越长,其负面影响就越大。因此,底特律通过破产来自救的道路不会平坦。”

单一产业压垮汽车之城

作为传统的美国工业城市之一,底特律一度是美国第四大城市。

1899年,第一座汽车制造厂在这里建造,自此,底特律的命运即与美国汽车工业紧密相连。在20世纪,美国的汽车产业在全球一直独占鳌头,通用、福特和克莱斯勒三大汽车公司的总部都设在底特律,底特律成为世界上最有名的“汽车之城”。

中国汽车后市场联合会常务副会长兼秘书长路志光说:“随着三大汽车制造商的发展,底特律上世纪四五十年代达到发展的巅峰。之后,开始走下坡路。底特律长期以来把汽车工业作为城市发展最重要的支柱,没有可替代产业,遭遇发展瓶颈后难以突破。另外,汽车工业近些年已不再引领美国经济发展,而让位于电脑、互联网和现代通信技术。这是底特律从辉煌走向没落的最主要原因。”

而压倒底特律的“最后一根稻草”是2008年爆发的金融危机,汽车工业受到重创,底特律也深受其害。

哈佛大学经济学家格拉泽也认为,底特律依赖单一的汽车业,成为美国汽车业衰落的直接受害者。数据显示,底特律经济有8成依赖汽车及相关产业,地方政府税收也随汽车业兴衰而剧烈波动。

破产仍存变数

在美国,地方政府申请破产表明,该地方政府将失去清偿债务的能力,并不意味着政府职能的破产。

与企业破产不同,地方政府破产相当于政府债券违约,即地方财政无力支付债务,发行的市政债券将无法到期偿还。可以通过减少公务员、压缩开支、通过谈判延长还债期限等一系列措施使地方财政重回正轨。



当然,如果破产保护申请最终获批,底特律市政资产将遭受变卖以清偿债务。与此同时,数以千计的债权人将面临巨额损失。

因此,伴随而来的是相关各方利益集团激烈的博弈以及旷日持久的司法缠斗。有关各方将就底特律的债务数额、偿债情况等诸多细节展开论辩。底特律主要代理破产案件的律师道格拉斯·伯恩斯坦说,底特律破产案件会持续1至3年,代价高昂,“(案件涉及金额)将达到数千万甚至数亿美元”。

乌韦·彼特认为,底特律市政规模大、问题复杂,牵扯的利益集团众多,因此破产谈判和清算的过程将漫长而艰苦,并且存在许多变数。

然而,通过破产,底特律最终可以甩掉一些历史包袱。如此看来,申请破产对底特律来说未必是一件坏事。

美国有近250个地方政府破产

底特律,申请破产不是个案,比如,美国阿拉巴马州的杰佛逊郡、加州的圣贝纳迪诺和斯托克顿市,都曾因资不抵债申请过城市破产。

去年,加利福尼亚州三个城市曾在两周内相继破产。去年6月底,约30万人口的斯托克顿市宣布破产。紧接着,约8000人口的马默斯莱克斯市宣布破产。随后,约21万人口的圣贝纳迪诺市宣布破产。在过去30年内,美国申请破产的地方政府有近250个。2008年金融危机爆发以来,就有十几个城市申请破产。相关媒体报道称,在格林斯潘执掌美联储时代,为刺激经济增长,实施长期低利率政策,借债成本过低导致政府大量负债,为以后的债务危机埋下了隐患,这是地方政府债务危机的根本原因。而银行与养老基金等机构通常是市政债券的投资者,政府破产会进一步削弱其投资能力,使地方政府融资成本大幅抬升,并形成恶性循环。

据悉,美国公务员分为政务官和事务官两类,政务官随执政党进退,事务官则是常任文官。当代美国中产阶级民众缺乏政治热情,而常任文官投票热情最高。长期以来,各政党都将常任文官看做大票仓,争相向其允诺各种福利措施,导致政府机构臃肿,且公务员工资与福利过高。

此外,多党制也导致政府负债过重。每个政党上台后都拼命借债、花钱,还钱则是下任官员的事情。现代金融市场日益发达,债务融资相当便利,以至于很多政府都过度负债。但任何债务都不是免费的午餐,借债就要付出成本。在美国历史上,纽约、克利夫兰和费城也曾一度面临破产,不过,底特律是第一个真正提出破产保护申请的大城市。

中国也需警惕地方债务危机

“城市破产”这个概念,在中国闻所未闻,不过足以引起中国地方政府的高度重视。

警惕地方债务

近日,国家审计署发布了36个地方政府本级政府性债务的审计结果:截至2012年底,上述地方政府债务余额达到3.85万亿元,两年来增长了12.94%。依同样的增长率推算,截至2012年底,全部地方债务余额达12.08万亿元。在审计署抽查的36个地区中,如加上政府负有担保责任的债务,债务率最高的达219.57%。另据相关数据显示,今年第一季度,新增贷款达2.76万亿元,创近3年同期新高。此外,今年是各级政府换届之年,各地有可能兴起一股投资热潮,虽然可以提升GDP,但肆无忌惮的投资也为地方债务埋下了伏笔。

最近,有国外媒体报道称“中国城镇化可能会推高地方债务并吹大地产泡沫”。对此,业内专家学者表示,中国有足够的方式化解地方政府债务问题,通过融资模式等一系列的改革落实,债务风险将可以控制。“外媒的评价是根据西方市场经济的框架来做评判的,中国的经济体制和西方不同,如果用书本上的西方经济体制来解释这个问题的话风险是很大的”,在北京大学近日召开的“RTSH中国区域经济与成长型企业论坛”上,北大经济学院金融系副主任王一鸣表示,对于地方政府债务,我们是有足够的方式去化解的,但前提是改变融资模式,采取消除债务风险的方式。

在此之前,路透社的一篇报道认为,因中国高层领导人担忧再一次的大规模支出可能会推高地方债务并吹大地产泡沫,将于近期出台的城镇化草案正遭遇波折,或将推迟。报道中称,由于许多地方政府已经开始游说来获得项目融资,从而引起了高层领导人的警惕。

对此,专家指出,目前,中国债务水平在国际惯例的临界点之下,在人均GDP安全边际之内。目前,中国政府的债务并不非常危险:第一,债务率本身不是特别高;第二,中国政府的债务基本上是内债;第三,政府债务总体上还没有看到特别坏的、效率特别差的案例。

财政部财政科学研究所所长贾康称,目前来看,债务规模总量仍在安全区,但需防范某些局部地区和具体项目出现的债务风险。

财经评论人秦柯对地方国债有一定的担心,他对记者表示,地方政府的资金大部分是通过卖地、抵押地融来的,所以房地产市场的好坏与当地能否有更多的收益息息相关。更有业内人士直言不讳地指出,房地产市场一旦出现泡沫危机,中国地方债务风险将会集中爆发。经济学者叶檀则认为,中国地方债务危机的背景是政府主要的投资拉动性经济模式,很多地方政府仍在稳增长的帽子下扩大投资,没有认识到改革的紧迫性和必要性,因为债务可以展期,公共服务与公共产品的价格可以提高,地方政府甚至可以用围城卖门票的方式聚敛资金。

借鉴意义

在业内资深专家范慧明看来,美国地方政府宣布破产对中国很有启示意义。中国地方政府新债抵旧债,是拿未来的钱做现在的事。适度举债,对发展经济有益,甚至是必要的,但过度借贷,资不抵债,后果不堪设想。在市场社会中,政府行政职能虽然不会破产,但举债过重,在理论上就将破产。

记者在基层采访时,许多地方官员都是千叮咛万嘱咐:不能写地方和人名。至于高额的债务如何还?官员们则是众口一词:卖地还钱,或直接让企业买单。在他们看来,这不是什么问题,他们更关心的任期内的政绩。他们都各有各的打算:或许即将升迁或调整到更好的岗位,对于还钱,还多少?是不是还得起?都是下一届官员的事。并且,越是在可见时间里可能提拔的人,对借钱越无所顾忌。

对此,范慧明认为,新债与旧债的内涵是不一样的,中国应尽快建立更科学的监管制度。地方政府举债搞投资规模越大,债务隐患就越大。从经济学的角度来说,借新债偿旧债表明风险明显增加了。但目前地方政府普遍债多不愁,究其缘由是缺乏配套的量化的监督制度。因此,在债务背后建立一

个有效的还款资金计划迫在眉睫。

据记者了解,国内有些城市盲目追求所谓的高速度、“超常规发展”,甚至为了“形象工程”、“政绩工程”,脱离本地区实际情况,不顾地方财政承受能力,盲目投资上项目。对这些急功近利、不顾实际情况追求高速度的做法,如果不及时加以约束和改进,必然后患无穷,贻害城市发展。

财经评论人秦柯对记者表示,欠债还钱,主要还是还钱的能力有多少。目前,中国许多地方政府都有债务,但是还钱的能力不一样,有的地方政府的收入远比债务增长的速度快,而有的债务窟窿越来越大,未来发展成何种状态还不得而知。

有专家还表示,银行充足的储蓄是中国预防地方债务的有力武器。虽然中国的债务依然很高,但中国的储蓄也一样很高,将能帮助政府渡过债务危机。而央行日前公布的居民存款数据十分“给力”:6月底前居民存款的余额,截至今年5月底,中国个人存款余额为44.17万亿元。以全国人口总数13.5亿计算,人均住户存款应为32719元。央行数据还显示,我国个人存款中,储蓄存款为42.94万亿元,占97%以上,其余的则为保证金存款和结构性存款。