

內地應借鑑底特律破產

美國聯邦制的政治體制之下，從各州到更具體的郡（county）、市（city）和鎮（town）都具有獨立的政治和法律主體資格，獨立進行財政預算收支，包括公開發行自己的地方債券。而入不敷支、無法支付當期債務之時，即可依法申請破產保護，進而在法院主持下進行債務重組和復興計劃。其法律邏輯和經濟實質，與一般工商企業進行破產保護並無不同，只是因地方政府無法註銷主體，所以城市破產只有破產重整，而無清算消滅主體之虞。

美國地方政府的破產雖然不如一般公司企業天天見報，但是也算屢見不鮮。而造成政府破產的直接原因也是不一而足，以1994年美國加州的橘子郡（Orange County）為例，作為美國最多富人的聚居地區之一，該地方政府因投資失利，造成17億美元的直接損失，政府財政也就立即只能以破產保護狀態運作。而最近的2012年，則有加州斯托克頓市（Stockton）、猛獁湖市（Mammoth Lakes）、聖貝納迪諾市（San Berdo）三個城市在短短三個月內相繼申請破產，全美則有三十餘宗政府破產事件。

債務重組後輕裝上陣

而底特律的破產保護申請，則將美國的地方政府破產規模推到了一個新的高點：170億美元的總體債務規模輕鬆超越歷史紀錄，成為美國有史以來最大宗的地方政府破產。而底特律作為美國三大汽車巨頭和汽車工業的集中地，攜其自美國工業革命以來的巨大知名度，將美國地方政府破產的新聞效應放大到了極限。而破產背後帶有美國經濟普遍性的產業結構和經濟發展趨勢，更是將底特律破產事件推到了輿論中心。

底特律因汽車產業而發展崛起，也因美國汽車公司在全球競爭中的落後而不斷衰落，而底特律市申請破產保護的舉動，則徹底地將其產業競爭力下降至不可持續的狀態，以最為直觀的方式表現出來。

實際上自1950年以來底特律已經進



■美國地方政府破產屢見不鮮，底特律便是最新例子。

（路透圖片）

入下降通道，以單純的城市人口資料而言，即從180萬縮減到70萬。而人口下降的直接後果就是兩大基礎性地方稅源萎縮：住房空置、房產稅下降；商業衰敗、銷售稅下降。而城市運作的剛性支出和巨大的退休人員負擔，則並沒有伴隨人口下降而成比例下降，相反由於物價上漲和福利水平上升，相應支出正在增加。

所以，在美國的市場和市長之間雖然不存在內地政府主導模式下的直接管理和組織關係，但是產業調整和商業實踐將二者從社會資源的本源聯繫起來。失去了主導產業支持的城市，是無法興旺發達的。至少對於如底特律之類的大型城市，是無法單純依靠房產稅等消極財政收入支撐的。而破產保護的基本內在邏輯，則是置諸死地而後生，在債務重組之下，破產城市可以輕裝上陣，重新組合資源、轉換戰略，走上發展復興之路。

在內地城鄉分治的政治架構和城鄉兩極分化的經濟現實中，城市更是成為經濟發展的具體模組。雖有所謂鄉鎮企業在上世紀八十年代異軍突起，但是整體而言，內地經濟仍是城市經濟，尤其是大城市、特大城市經濟。內地最新推出的城鎮化，更是將這一經濟現實政策化和長期化。多年來，在內地的話語體系裏，經營城市更成為一門顯學，而究其本質，則是以土地收入為支持的負債式經營，通過形形色

色的城市融資平台進行債務融資，投入城市基本設施建設，進而借助土地升值，再通過出讓土地實現收入回籠。

內地國有土地所有制下，城市直接擁有土地的出讓權，導致政府預算受約束，而非理性擴張，結果即是地方政府信用透支、債務負擔長期化。而沒有地方政府破產制度的債務責任切割之下，只能由中央政府以自身信用兜底。地方政府債務中央化，倒運貨幣發放，進而造成政府債務貨幣化，從而扭曲中央政府的貨幣機制，實際上中央政府成為地方債務的連帶責任主體。這也是最近內地地方債務引起極大關注，但是無法有效解決的根本原因。

宜引入獨立債務法制

所以，內地從底特律破產之中至少要借鑑兩點：一是對於城市經營要謹慎，明確城市經營的限度；二是要建立地方財政預算的剛性制約機制，最終引入地方政府的獨立債務主體法律制度，使之成為自負其責的債務和信用主體。在內地政治集權於中央的大一統體制難以改變的背景下，這種地方政府經濟獨立模式更具有制度價值，可以建立各地之間的競爭機制，從而實現整體的市場經濟。

李元莎 美國麻省大學商學院助理教授
何順文 香港公司管治議會主席