

美国底特律申请破产——

城市新危机的警钟

□ 李正信

底特律宣布申请破产后,世界在震惊之余纷纷挖掘其走入穷途末路的原因。一般共识是,美国汽车业的窘境、未实现经济结构转型及多元化、市府官员腐败,以及种族分歧等内外因素的综合作用及恶性循环,导致底特律市政走到了尽头。

这些分析都很有道理。然而,在这些原因背后更令人担心的,则是尚未被人注重的另一大原因——沉重的市政退休金开支。鉴于这一问题在美国乃至全世界均有相当的普遍性,底特律破产可能是新一波城市危机来临前的一声惊雷。

其实,美国学术、政界、商界乃至平民百姓,大多近年来都已看出底特律的破产宿命,但智者如美国商界,物力财力雄厚者如美国各级政府,加之美国的政治、经济及用人机制等,为何无法扭转底特律下滑的车轮?其根本原因,首先是利益集团相互博弈、掣肘,导致底特律无奈地走到了死胡同尽头。

底特律破产中影响最大的利益集团是退休群体及各类工会。退休群体的特点一是其无形,二是其手上握有选票。底特律的任何选举投票中,日益庞大的退休及即将退休人群的投票率最高,是所有政客都要极力迎合的群体。而这类人的诉求非常简单明了,就是要维护自己的退休利益。

复杂的政治博弈,形成了最后阶段底特律市府支出的难以为继,并导致了恶性循环。为了支付持续快速上涨的退休金,底特律一方面削减市政服务,一方面竭力提高税收。在10年削减40%城市警力,导致警察出警迅速度不足全美平均值五分之一,犯罪率奇高、新近被确定为全美凶杀之都的同时,2008年以后70%的城市公园被关闭,三分之二的救护车无法启动,40%的路灯因失修而不亮,破败的市容快速吞噬着这一汽车之都。另一方面,底特律的财产税和个人所得税居全州最高,2012年商业税竟能上涨一倍。如此恶劣的商业环境,

不仅无法吸引新产业,而且撵走了税收大户、各路人才,留下的大多数是靠吃退休金吃福利的老人和知识层次低、无钱搬迁的人。底特律官方公布的失业率是18%,但权威人士称真正的失业率已接近40%。

尽管底特律如此捉襟见肘,但当地的退休金是不能少的。每年40%的税收得用来支付退休金及借贷利息,而市府无钱可用就发行高息债券。金融机构等债主相信州政府及白宫不会坐视底特律破产,从而支撑着底特律长期靠借贷苟延残喘。终于,仍不退让的工会及退休人员阶层,迫使底特律宣布破产申请。

实际上,日益沉重的退休金及医疗保险,已经压得相当一部分美国城市透不过气来。如西海岸的重镇奥克兰,其海湾区虽在加州犯罪率最高,却也因退休金拮据而辞退了百名警察,此后,该区的凶杀和抢劫犯罪率短时间内再飙升25%。更让人不安的是,如芝加哥和费城这类被认为跟

上了时代发展步伐的老城,也日益面临退休金吃紧的问题。费城不但近期再次提升了零售、财产及商业税,且要把2009年为改善学校而增收的1%销售税,也挪用到支付退休金上。而芝加哥公立学校上周刚裁员2100人,直接原因正是市府要突然多支付4亿美元退休金,市长就此发表看法,“退休金危机不再是将来时,而是现在时”。

其实,越来越多的美国大小城市都已面临不断上升的退休金重负。随着人口结构的变化以及老龄化社会的到来,更多的美国城市会先后陷入退休金陷阱。虽然这些城市届时都会有自己破产的特殊原因,但是最后致命的一击,很可能是不堪退休金重负。因此,底特律破产案,像是美国乃至全球一场新经济风暴的预演。



链接

破产的美国城市

据美国媒体报道,1980年至2010年的30年间,有数十个美国城市提出破产申请。

1994年,美国加利福尼亚州的橘子郡因政府投资失利,造成财政损失17亿美元,超出了其承受能力,从而宣告破产。

2011年10月,宾夕法尼亚州首府哈里斯堡市向法院申请破产。

杰斐逊
创造城市破产新纪录

2011年1月,美国阿拉巴马州人口最为稠密的杰斐逊县,向美国破产法院提交破产申请。杰斐逊县的破产规模超过了40亿美元,创造了当时城市破产的新纪录,在全美引起震动。

杰斐逊县人口超过65.8万,然而不当的融资操作,以及在下水管道网络改造方面的投资无度,将该县逼入破产死胡同。

斯托克顿
房地产泡沫破裂引发破产

2012年,加州斯托克顿市、猛犸湖市、圣贝纳迪诺市三个城市在短短三个月内相继申请破产。其中,斯托克顿市是当时美国所有破产城市中最大的一座,负债额约为7亿美元。

斯托克顿市因与硅谷相邻,兴起的房地产市场曾让这座城市欣欣向荣。但当2007年次贷危机爆发后,房地产泡沫破裂,使当地市政府失去可观的房地产税收。与此同时,当地政府工作人员劳动力成本高,退休金丰厚,医疗开支多,这使得斯托克顿市难以承受债务负担。

圣贝纳迪诺
麦当劳诞生地负债累累

2012年8月1日,加州圣贝纳迪诺市申请破产保护,圣贝纳迪诺市是全球餐饮巨头麦当劳的诞生地,但如今这个城市却负债累累。

圣贝纳迪诺市2013年的财政缺口为4500万美元。受金融危机影响,圣贝纳迪诺市的收入来源减少,特别是房屋和房地产的财产税。此外,该市的退休基金拨款较高,占市政预算的15%,庞大的养老金支出使市政府财政捉襟见肘。

同时,美国一些大城市的债务危机也在逼近。除底特律外,纽约、华盛顿、洛杉矶、旧金山等美国大城市的财政赤字规模也都达到数亿乃至数十亿美元。有资深分析师发出警告说,由于无法偿还巨额债务,超过100座美国城市可能会破产。(连俊整理)

从底特律看城市危机与转型

前因惹后果 重生路漫漫

本报记者 连俊 实习生 刘美龄

聚焦



美国密歇根州底特律市,近年来由于一直处在财政破产边缘而备受关注。当地时间7月18日,底特律市因负债超过180亿美元无力清偿,正式申请破产保护。底特律迈出的这一步引起了巨大争议。就在底特律申请破产第二天,位于密歇根州首府兰辛的一家巡回法院法官罗斯玛丽·阿奎利娜就底特律养老金基金和市政工作人员所提诉讼作出裁决,以州长里克·斯奈德所颁布涉及底特律财政的法令违反州宪法为由,要求中止底特律破产申请。暴露在公众视野中的诸多纷争,也给这座城市的前景增添了许多不确定因素



美国当地媒体7月18日报道,素有“汽车之城”美誉的底特律市负债超过180亿美元,已正式申请破产保护,成为美国迄今为止申请破产保护的最大城市。图为美国底特律市景。新华社发

兴衰
恶性循环
越陷越深

19世纪末、20世纪初,得益于得天独厚的地理位置以及日渐兴盛的汽车工业,底特律迎来发展的黄金时期。1896年,工程师亨利·福特在底特律的迈克大道上制造出美国的第一辆汽车,1904年,福特一款人们可以买的T型车下线,也就是从那时起,底特律汽车城逐渐形成,成为享誉世界的汽车之都。

在进入20世纪60年代之后,日本、欧洲汽车工业的迅速崛起给底特律带来巨大冲击,工作机会不断减少。同时,由于美国兴盛一时的公民权利运动造成当地种族关系紧张,1967年底特律发生骚乱。这之后越来越多的白人及中产阶级家庭纷纷迁移到市郊,企业也随之搬迁,侵蚀了城市的税收基础。此后,底特律日渐失去重工业制造中心地位。尽管在20世纪90年代底特律出现过短暂的复苏,但再也无法回到往日的繁荣。人口减少和城市的空心化、汽车业的外迁和萎缩,城市商业和市场消逝,这一切让底特律税收锐减。而日益增长的养老金、退休公务员医保等长期负担,也逼迫城市不得不举债度日。税收的降低迫使底特律不得不缩减市政服务,而服务减少以及日益恶化的治安又迫使更多的人远离这座城市,形成一个无法解开的死循环。

2008年的国际金融危机,给了这座城市最后一击。2009年,克莱斯勒和通用相继宣布破产,底特律已是积重难返。今年2月19日,一个由密歇根州政府任命的专家小组宣布底特律陷入财政危机;3月1日,州长斯奈德宣布底特律市处于财政紧急状态,州政府委派华盛顿著名的破产律师科文·奥尔为紧急财政管理人,希望能让病入膏肓的底特律起死回生;今年6月,底特律方面曾希望能够通过债务减记的方式来避免破产困境,但是遭到了包括一些工会和养老金委员会在内的债权人抵制,这使得城市财政终告走投无路。

破产,似乎成了这座城市无奈之下的最好选择。



争议 利益纠葛纷繁芜杂

在底特律申请破产后,底特律市民、密歇根州政府、底特律市债权人、大型汽车企业乃至美国政府纷纷发声,各方态度迥然不同,表现出底特律破产这一事件背后纷繁芜杂的利益纠葛。

对于底特律申请破产,白宫方面表示,总统奥巴马密切掌握情势发展。不过,这一表态更多地被当地媒体解读为“撒手不管”。

底特律所在的密歇根州州长里克·斯奈德在授权底特律紧急财政管理人科文·奥尔向位于底特律的美国破产法院递交破产申请后表示,“申请破产保护是一个艰难的决定,但也是惟一可行的方案”。他在破产申请的备忘录中写道:“底特律市民需要也值得拥有一条打破公共服务每况愈下这个恶性循环的清晰道路;这个城市的债权人以及很多尽职尽责的公务员理应知道该城市能作出以及将会履行哪些承诺;为此,惟一的办法是对底特律进行彻底重组,让它得以脱胎换骨,卸掉那些根本还不起的债务包袱。”

底特律市民表现出一种无奈的乐

观。据美国媒体报道,当地居民认为,虽然破产不是一件好事,但考虑到底特律的危急处境,希望这会是一个出路。“这可能是一个转折点,可能是底特律可以开始向前发展的时刻。”

福特、通用和克莱斯勒三大汽车商对该市提交破产保护申请持乐观看法,认为经过痛苦的金融重组后该市会变得更强。通用汽车在声明中表示,“相信对底特律来说今日也可以标志着一个新的开端,希望各方都意识到接下来要作的一些牺牲能够帮助重建一个更强大的底特律,让市民获得应有的服务水平和生活质量”;福特公司表示,“这座城市面临着艰难的任务,但我们乐观地相信,政府领导人将成功振兴这个社区”;克莱斯勒则承诺将继续在这个城市进行投资。

反对的声音同样强烈。底特律33家工会联盟首席谈判代表麦克尼尔表示,破产申请的提出旨在破坏工会,是一次“夺权行动”。他认为,破产申请的提出,并非为了修复城市财政,而是“州长及其代理人妄图接管这座城市”。

美国证券业与金融市场协会则称,底特律破产保护计划是对债券持有者的不公平对待,他们的债权应受到州法律的保护,而在偿付资格和金额方面,预计超过10万名债权人之间将爆发一场激烈争斗。当地媒体认为“这一破产案可能纠缠数月甚至数年”。

密歇根州巡回法官罗斯玛丽·阿奎利娜在破产申请提出后的一项裁决,则让底特律破产事件蒙上了“阴谋论”的阴影。阿奎利娜认为,密歇根州宪法禁止任何可能导致公共部门雇员退休福利被减损的行为,这自然包括了底特律市,里克·斯奈德和科文·奥尔在明知破产保护申请会对这种福利造成影响的情况下提交申请是对州宪法的违反。当地媒体也报道,最初的法庭文件显示,紧急财政管理人将在7月19日提交破产申请,但是科文·奥尔在之后修改文件,划掉了这个日期,并手写了“7月18日”。这使得在英格汉姆郡开庭的罗斯玛丽·阿奎利娜法官准备就养老保险基金所提交的阻止破产保护申请的动议被迫中止。

未来
定损盘活
尚待时日

伴随着这次底特律申请破产保护而引起关注的,还有《美国破产法》第九章市政破产的相关内容。《美国破产法》制定于1978年,第九章是《地方政府债务调整法》,规定了地方政府破产办法。该章法律只适用于州下属的市、县、地区、村镇等地方政府,不包括州政府本身。这一章的立法宗旨在于,确保破产市政府能继续持续管理城市的前提下有序并终局性地处理市政债务,寻求财务再平衡的司法救济手段。简单讲就是保住债务人实现再生,因此法律对债务人的保护是比较充分,那么相应债权人的利益就会受到冲击。目前底特律破产案走完了州政府批准、联邦法院申请这两个流程,但当地媒体报道,底特律市最大的债权人(均为退休基金)已经提出了抗辩意见,要求联邦法院驳回该市破产申请。

对底特律市政府而言,破产保护并不一定是坏事。破产只是意味着地方政府失去清偿债务的能力,并不等于政府职能破产。破产的根本目的还是为了让政府真正摆脱财政危机,跳出死循环。据美国当地媒体报道,此次市政府破产对底特律居民的影响在于,一些服务会被缩减,有可能增税。底特律市政府破产以后,政府照常存在,继续履行自己的职能,但他们还是要为破产付出代价的。所有底特律拥有的资产都可能被拍卖,这些资产包括底特律动物园、一幅梵高画作以及历史遗迹韦恩堡等。

值得关注的是,底特律申请破产不仅对美国带来巨大震撼和冲击,深陷债务危机困扰的欧洲也有可能再度受到重创。据报道,目前焦头烂额的欧洲各大银行将成为底特律破产案的潜在受害者之一,因为许多欧洲银行早在国际金融危机爆发前就以退休基金形式持有底特律的债务。业内人士预计,欧洲银行目前持有底特律市约10亿美元无担保债务,这部分债券在破产案中只能获得极低的偿付。

美国的破产早已不是什么新闻,就在2012年,加州斯托克顿市、猛犸湖市、圣贝纳迪诺市三个城市在短短3个月内相继申请破产。其中,斯托克顿市是当时美国所有破产城市中最大的一座,负债额约为7亿美元。可以预见,围绕底特律破产的定损、补偿和最终盘活,将是一个漫长的过程。这盘棋如何走下去及何时终局,还难以料定。

本版编辑 于建东 李红光
版式设计 邵颖