

从底特律看城市危机与转型

# 南欧部分城市是否会复制底特律噩梦

本报驻维也纳记者 谢飞



## 聚焦



美国汽车工业重镇底特律宣布破产,给世界经济又来了一记沉重的打击。曾经繁荣的汽车工业中心,如今留下的只有沉重不堪的债务和破败萧条的空城。底特律,这个“美国梦”曾经的典型代表,如今已经成为经济萧条的代名词。而在已被持续几年的债务危机折磨得疲惫不堪的欧元区,特别是南欧国家城市,则对能否避免复制底特律破产噩梦的问题极为关注。而要尽快摆脱濒临破产的窘境,就必须尽早改革

的普遍现象。

**西班牙的债务和财政问题,主要来源于自2008年以来国内掀起的房地产开发热潮,房地产过热引发了全国性的银行业危机,并致使政府债台高筑**

西班牙的加泰罗尼亚省和安达卢西亚省是该国两个人口密度最高的自治省。在经历了持久的债务危机后,这两个地区现在是西班牙国内最先面临破产危险的地区。西班牙政府的财政紧缩政策,让加泰罗尼亚地区这个西班牙经济最发达、对西班牙经济贡献率达到20%的地区经济陷入崩溃边缘。2012年,在拉霍伊政府推行财政紧缩政策的最高峰阶段,西班牙各省纷纷表示反对。

西班牙各地市的债务和财政问题,可以说主要来源于自2008年以来国内掀起的房地产开发热潮。当时,西班牙国内的房地产市场一片繁荣,各地纷纷上马了众多房地产项目。各地政府也积极参与其中。例如,瓦伦西亚附近的卡斯蒂略国际机场,耗资高达1.5亿欧元,但在完工后的9个月内没有一架飞机起降。这样的例子在西班牙其他地区比比皆是。很多地方政府并不考虑投资是否能够收到预期的回报,只是简单地跟风建设,结果造成大量资源浪费,导致政府债台高筑。

如果说,西班牙全国性的银行业危机根源于一场盲目的房地产热潮,那么西班牙各地市和城市所处的危机正是西班牙全国危机的缩影。一项数据显示,西班牙地方债的总规模目前已经达到1450亿欧元。专家认为,这样的债务负担对于西班牙地方政府来讲,是完全无力偿还的。为了缓解地方债的压力,

西班牙地方政府只好紧缩财政,缩减公共开支。以安达卢西亚省为例,2012年,为了执行西班牙政府的财政紧缩政策,该省只好选择关闭19所公立医院,并解雇超过60000名公职人员。西班牙很多城市,由于没有足够的资金,负责清运垃圾和清扫街道的服务公司得不到政府的及时支付,只好停止服务。结果就是在西班牙一些城市的街道上,堆积如山的垃圾充满了视线。在一些城市,甚至有可能随时断电,只因为政府没有钱支付电费。

**意大利地方政府一直以来对当地财政收支平衡等估计错误,导致政府入不敷出,财政恶化使意大利城市陷入僵局,2012年有将近40个意大利城市陷入严重财政困难**

意大利作为欧债危机的重债国之一,其地方政府的财政状况也险情频出。2012年,蒙蒂政府执行了严苛的财政紧缩计划,意大利中央政府要求各地方政府节省的开支高达20亿欧元。这一数字对于当时已经捉襟见肘的意大利地方政府而言几乎是毁灭性的。2012年夏季,时任意大利总理蒙蒂就警告西西里地区,其财政状况已经到了破产边缘。那不勒斯等城市更是因财政状况恶化而陷入了部分瘫痪。那不勒斯、帕勒莫等意大利南部重镇因财政问题也出现垃圾无人清理、公交系统瘫痪等严重影响城市正常运转的“险情”。今年年初,那不勒斯公交公司因无法支付其运营车辆的燃料费用,被迫将原有的600辆运营公交车缩减至350辆,并取消了一部分运营线路,这给当地居民的出行带来了极大不便。

据统计,2012年中期,有将近40个

意大利城市陷入严重财政困难,导致当地公职人员无法正常领取薪金。更有一些地区,因无法支付教师工资而推迟秋季学期的开学时间。有分析者预计,由于财政问题,当地的医疗保险等社会福利将会受到威胁。

专家认为,意大利地方政府一直以来对当地财政收支平衡等估计错误,导致政府入不敷出。主要表现在大量雇佣政府公职人员,导致机构臃肿,效率低下。同时,一些地方的经济发展一直处于较低水平,政府税收来源十分有限,导致地方政府一直处于“借债过日子”的窘境。加之欧债危机的不断深化演进,意大利中央政府执行了大幅削减公共开支的财政政策,使得地方政府的的日子更不好过。为了达到中央政府提出的压缩开支的要求,意大利地方政府只好削减公共部门的雇员数量并在各个方面削减公共开支。该做法直接导致城市运转陷入十分被动的境地。

**南欧地区国家的地方政府如果想尽快摆脱濒临破产的窘境,就必须尽早将改革提上日程**

专家认为,改革要从几个方面入手。首先,这些地方政府应当在节俭和高效之间找到平衡。一方面要尽可能将臃肿的公共机构进行缩编和改制,节省政府的公共开支,规范财政政策,另一方面又要确保城市公共服务正常运行。其次,要找准优势,集中力量发展当地的特色优势产业,将财政紧缩和投资不足等带来的负面影响降至最低,以最低廉的投入获取最高的财政收入回报。最后,这些地方政府仍需将改革作为地方经济发展的最根本动力,以改革促经济发展,通过恰当的私有化方式盘活市场,重新恢复其经济活力。

对于底特律来说,破产既是灾难也是无奈之举。然而在西方,破产却并非全是坏事,尽管会带来多重痛苦,但也隐喻着重生的希望以及实现城市成功转型的重要途径。底特律市如何在接下来的博弈中“落子”,将成为其置之死地而后生的关键。

客观来说,底特律破产中没有赢家。最大的受损者是中低收入的养老金领取群体,更严重的则是这中间牵扯到的法律问题,即变动政府承诺的养老金及医疗保险,是否有悖美国联邦及州的相关法律?如果最终通过法律程序大幅削减退休金等福利,更多的美国城市可能效仿底特律。发展下去,美国各级政府的诚信势必遇到前所未有的危机。其次,破产让底特律债权人的投资大幅缩水。之前,资本市场不相信投资底特律市政会有风险,总相信市政债券最后总有联邦或州等各级政府托底。破产将使这些资本损失惨重,甚至本息无归。再则,市府将被迫进行最大限度的机构消肿,大量市府雇员乃至中小学教师等都被裁减,即使能保住饭碗,工资及福利待遇都将明显下降。



## 寻求重生 关键何在

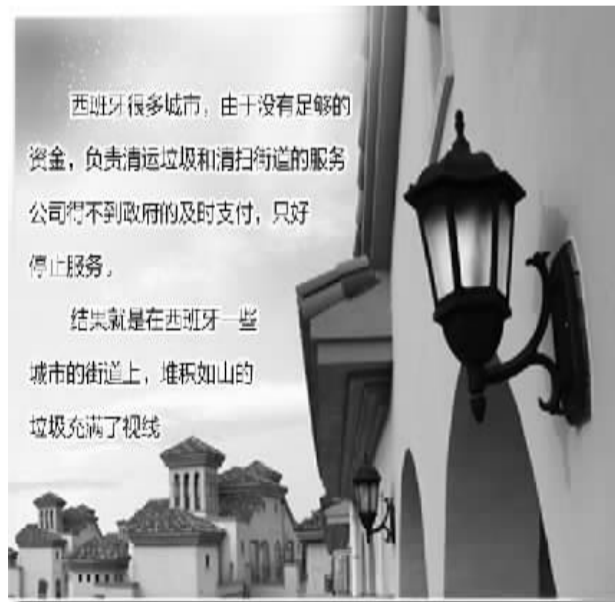
□ 李正信

这其中,受打击最沉重的是底特律的信誉等软实力。破产不仅会对底特律造成前所未有的有形打击,对底特律的无形打击,则可能是更长期、更负面、更可怕。破产后的底特律相当长的时期内将失去在资本市场融资的资格。在可预见的时期内,资本、人才乃至全美、全世界各界在要涉足底特律时,都会举棋不定,犹豫再三。顶着曾经破产这顶帽子的底特律,不知将要为此喘息多久。

然而,无奈的底特律却可能因断腕而获得重生,动过手术后的底特律才可能展现生机。185亿美元巨大债务剥离,臃肿市府机制的脱胎换骨,大幅缩水的市府退休金等承诺,加之破产刺激起来的底特律人众志成城的志气等,将可形成一股难以比拟的力量,把底特律从破产的深渊中拉起。尽管底特律重生之路将非常艰难、险阻、漫长,但美国的汽车行业、宾夕法尼亚州等破产后重生的案例,完全有可能在底特律重演。

显而易见,底特律置之死地而后生的关键,一是创新,二是人才。从“天时”讲,美国经济正在加速,页岩气、3D打印等新产业迭起,也可谓底特律带来大量希望和机遇;从“地利”看,底特律仍坐拥美国五大湖核心地带,其汽车基地等传统优势家喻户晓;真正的关键则在“人和”。这其中包括旷日持久破产程序中的种族群裔能否携手应对危机;市府、民众能否齐心协力不畏艰辛勇于牺牲;尤其是看市府的机制改革能否让资本和人才看到底特律未来的希望,最终再度眷顾这座曾经辉煌的汽车之都。

可以肯定的是,底特律破产之路漫漫,复兴之途曲折、艰辛、遥远。但毕竟破产可能是旧底特律终结的开始,更是其新生的起航。而世人对于底特律未来拭目以待,也都有自身的现实需求。底特律今后的应对,值得密切关注。



西班牙很多城市,由于没有足够的资金,负责清运垃圾和清扫街道的服务公司得不到政府的及时支付,只好停止服务,结果就是在西班牙一些城市的街道上,堆积如山的垃圾充满了视线

# 底特律破产的五个教训

中国社会科学院金融研究所 郑联盛

底特律从辉煌的“汽车之都”演变为一个没落、颓废、濒临破产的城市,揭示出经济社会发展的众多规律。对于中国经济结构转型,地方财政可持续发展、财政收支的审慎性以及经济社会协调发展等都具有重要的借鉴意义。

一是经济结构转型有内在规律,顺应新旧主导产业变迁趋势,实现有效的结构升级是避免破产风险的良方。新旧主导产业的更迭是经济结构转型的必然,固守旧有模式对经济发展而言是危险的,结构升级是避免破产的最基础支撑。美国汽车行业在日本企业行业的冲击下竞争力大大降低,加上向新兴经济体转移部分产业环节,使得美国汽车产业成为一个缺乏创造性的旧主导产业。相应的是,美国以信息化为支撑的服务业持续发展并成为新的主导产业。比如,美国的芝加哥,上世纪50年代至60年代是一个以钢铁、机械、金属行业为支撑的工业化城市,而当时底特律的汽车产业则是新兴产业,上世纪90年代以后,芝加哥积极顺应信息化和高端服务业的发展趋势,实现从工业向高端服务业的成功转型,成为美国航运、信息、金融、贸易和高端制造中心,是

美国宜居城市之一。如果固守旧有产业或旧有的不合理模式,那么很难能够实现可持续发展。积极引导具有真实需求的新兴产业发展,促进经济结构有效转型是经济可持续发展的基础。

二是财政收入应该避免过度集中于特定领域,收入结构应尽量多元化。一个特定领域贡献较大比例的财政收入是一些国家和城市的共性,比如一个城市的优势产业或龙头企业将贡献较大规模的税收收入,但是,如果这个领域发生系统性风险,那么财政收入将面临系统性冲击,财政状况恶化甚至财政危机就成必然。中国部分城市土地收入占比较大,实际上也与底特律汽车产业税收占比大有所相似的风险,比如房地产市场产生巨大的危机,那么土地财政将出现崩溃,而财政支出是具有刚性的,基于土地收入的财政收支体系将成为无本之木。比如中国鄂尔多斯市严重依靠煤炭行业收入,煤炭价格下跌引发了当时财政收支压力加剧,并引发了诸如民间借贷等金融风险。当然,多元化的财政收入结构,是与多元的经济结构相匹配的。

三是财政收支审慎性是财政可持续发展

的基础,应积极加强收入结构的优化并提高支出结构的审慎性。从底特律的经验看,高税负是财政状况恶化的重要根源,中国是否为高税负的经济体目前存在争议,但是高税负对财政可持续发展是有害的,高税负可能导致资本转移、产业转移甚至富裕阶层迁徙。从支出方面,养老支出是财政支出最持续的挑战,底特律长期负债一半以上是养老相关的,根据惠特尼的研究,美国地方财政最大的风险是养老,2011财年整体负债规模超过2万亿美元,债务的累积成本是财政支出的又一重大负担,底特律政府运行费用从2008财年的10.25亿美元降低至2013财年的6.92亿美元,刚性支出增量主要来自利息支出。最后,刚性支出项目设立要审慎,底特律针对警员、消防员的医疗退休福利系统很大程度上加剧了财政收入的恶化。

四是城市发展的核心支撑是产业发展和有效就业,产业、城市、经济和社会应该协调发展。作为曾经的第四大城市,底特律最后沦为“鬼城”,主要在于其没有新兴产业的支撑,没有有效就业岗位的支持。中国正在进行的新型城镇化或城乡一体化建设,核心环节是有效就业。同时,城市建

设和管理应该统筹产业的发展,城市自身发展以及整体的经济社会发展状况,特别是基础设施、教育、医疗、住房、养老、治安等基本保障体系的完善,以形成良性的互动和正反馈。

五是中央政府应深入了解地方政府的财政状况和财政风险,及时有效整治地方财政风险。美国的地方政府财政风险并非个例,此前华盛顿特区、加利福尼亚州、佛罗里达州等重要州都出现不同程度的地方债务风险。2003财年至2010财年,美国州政府已将每年的支出预算从1.5万亿美元提高至近2.2万亿美元,但税收收入增加不到4000亿美元,仅达到1.4万亿美元,地方政府的财政缺口日益扩大。对于中国,地方债务规模测算口径差异较大,2010年地方债务规模存在7万亿元人民币至12万亿元人民币的不同测算结果,还不包括隐性负债。最近几年来,社会融资规模的快速膨胀,地方政府的债务规模应该是水涨船高。因此,应该定期进行“压力测试”,保障整个财政体系的可持续发展,以服务于宏观经济平稳发展和结构转型大局。



2012年中期,有将近40个意大利城市陷入严重财政困难,导致当地公职人员无法正常领取薪金,更有一些地区,因无法支付教师工资而推迟秋季学期的开学时间

本版编辑 于建东 李红光

版式设计 邵颖