

地方经济发展目标下的政府或有负债问题研究

• Chinese

唐珏岚

(上海行政学院经济学部)

一、引言

二、地方政府或有负债促进地方经济发展

三、地方经济稳定发展下的政府或有负债管理

地方经济发展目标下的政府或有负债问题研究

内容摘要：当前我国地方政府或有负债的存在有其必然性和合理性。地方政府或有负债具有促进经济增长、维护社会稳定的积极作用，但规模如果过大，地方财政与经济的稳定运行极有可能遭到损害。政府或有负债管理的目的并非简单地消灭或有负债，而是如何保持其适度规模，防范化解可能存在的财政风险，以促进地方经济发展、实现社会稳定。

关键词：或有负债；经济发展；适度规模

一、引言

或有负债最初是会计学上的概念¹⁾，1998年由世界银行高级经济学家Hana Polackova引入到政府财政领域，并将其定义为基于某些特定事件的发生而给政府带来的支出责任。或有负债是由或有事项引起的，国际会计准则第10号《或有事项和资产负债表日以后发生的事项》将“或有事项”定义为这样的一种状况或情况，“其最终结果是收益或亏损，并且只有在一项或若干项不确定的未来事项发生或不发生时才能予以证实。”或有事项发生的不确定，以及与之相随的债务发生所需政府支出金额的难以估算进一步增加了或有负债问题的复杂性。依据不同的表现形式，可以将或有负债进一步划分为显性与隐性两大类。两者都只在特定事件发生时才产生负债，但前者在由或有转化为现实之前，政府曾以正式条文承诺了法律方面的责任，后者不是由法律或合同所确认的负债，而是建立在公众期望、利益集团压力基础上的需要政府财政“兜底”的道义债务。

1) 国际会计准则委员会（1999）将“或有负债”定义为以下二者之一：（1）因过去事项而产生的潜在义务，其存在仅通过不完全由企业控制的一个或数个不确定未来事项的发生或不发生予以证实；（2）因过去事项而产生、但因下列原因而未予确认的现时义务：①结算该义务不是很可能要求含经济利益的资源流出企业；或②该义务的金额不可以足够可靠地计量。

近年来,学术界对或有负债研究成果大量集中于财政风险视角²⁾。随着我国地方政府或有负债规模的膨胀,一旦超出财政可承受的范围,财政的稳定、地方经济的发展,甚至社会稳定都有可能遭到损害。但从另一方面我们也看到,在合理的规模内,地方政府或有负债或许是一种促进经济增长、维护社会稳定目标的工具。

二、地方政府或有负债促进地方经济发展

由于政府或有负债是只在特定事件发生时才产生的负债,因此它不同于政府在财政运行中举借的债务。其最大的特征是不确定性:产生的不确定性、结果的不确定性、证实的不确定性以及影响因素的不可控制性³⁾。面对地方政府的或有负债,我们若想发挥其有利作用、防范其对财政稳定构成不利影响,就必须对地方政府或有负债的产生机理有一个清晰的认识。

(一) 地方政府或有负债形成的必然性

刘尚希等(2003)从财政制度的内在决定、政府和市场关系、政府充当最后支付人等三个方面剖析了政府或有负债形成的机理。马恩涛(2006)进一步从公共风险、机会主义、财政约束、收付实现制与政府担保五个角度论证了政府或有负债产生的必然性。

我国地方政府或有负债产生的原因是多方面的,但概括起来,促进地方经济发展是其产生的重要原因之一。为了使地方经济达到一定的增长速度,投资率必须达到相应的水平。在投资率达到所需水平之前,经济的增长速度将会低于目标水平,此时应使投资按其最大的投资增长率增长。

2) 详见阳志勇:《政府或有负债和金融风险》,《预测》1999年第4期第28—30页;傅道忠:《防范与化解地方政府或有负债风险的思考》,《云南财贸学院学报》2001年第4期第21—24页;贾兰兰、蒲松:《政府或有负债的风险探析》,《财政研究》2001年第8期第42—45页;“地方政府或有负债研究”课题组:《地方政府或有负债研究》2002年第90期第2—12页、第25页;陈冬红:《地方政府或有负债问题研究》,《河南社会科学》2002年第5期第8—11页;贾康:《防止或有负债对财政的倒逼》,《经济参考报》2003年2月12日;刘尚希、郭鸿勋、郭煜晓:《政府或有负债:隐性财政风险解析》,《中央财经大学学报》2003年第5期第7—12页;戚艳霞:《地方政府或有负债分析与风险防范》,《财经论丛》2005年第2期第57—61页;马恩涛:《财政调整、机会主义与政府或有负债》,《财经论丛》2006年第4期第25—30页;马恩涛:《政府或有负债的产生及其风险防范》,《山东工商学院学报》2007年第2期第75—79页、第83页。

3) 刘尚希、郭鸿勋、郭煜晓:《政府或有负债:隐性财政风险解析》,《中央财经大学学报》2003年第5期第8—9页。

近年来，我们努力避免在地方官员政绩考核时将GDP作为唯一的或者最主要的考核指标，但当前，地方政府介入一般竞争性投资项目的“政绩”压力与内在动力仍然存在，因此，地方财政在提供地方公共产品的同时，还要大力支持地方经济发展。地方经济发展需要稳定的资本供给为前提，但在现行的财税体制框架下，地方资本稳定的供给机制还没有形成，资金成为了制约地方经济发展的瓶颈。为了促进地方经济的快速增长，在现有的体制框架下，地方政府除了获取中央政策、财力支持外，通常采用担保、挂账、拖欠等方式，缓解资金供需矛盾，而这一些行为产生了大量的或有负债，即地方政府借助或有负债为地方经济发展直接或间接地提供资金支持。因此，从某种意义上说，政府或有负债实质上也是一种公共产品。

（二）我国地方政府或有负债的具体表现

由于各地的社会经济发展情况不同，各地政府具体的或有负债也不尽相同，因此不可能设计一套各地都能普遍适用的或有负债体系，只能根据各地的实际情况，设计当地的或有负债体系。借鉴Hana Polackova的财政风险矩阵⁴⁾，目前我国地方政府或有负债的大体情况可以用表1加以说明。

〈表1〉中国地方政府或有负债表现

债务	或有负债
显性的 由法律或合约所确认的政府负债	1. 地方企事业单位使用的外国政府贷款 2. 国债转贷资金 3. 地方政府对企事业单位融资提供的担保 4. 粮食企业亏损挂账 5. 公益性国有企业的救助 6. 社会保障资金收支缺口
隐性的 反映公众期望和利益集团压力的政府道义责任	1. 地方金融机构不良资产及债务 2. 下级政府的财政收支缺口和负债 3. 一般竞争性国有企业亏损和其债务最后清偿 4. 对非公共部门债务的清偿

4) Hana Polackova将政府负债区分为显性与隐性负债、直接与或有负债。显性负债是为法律或合约所确认的政府负债；隐性负债主要反映为公众期望和利益集团压力的政府道义责任。直接负债是在任何情况下都存在的负债；或有负债为只在特定事件发生时才产生的负债。参见Hana Polackova. 1998. "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability." Policy Research Working Paper WPS1989. The World Bank, Washington D. C.

(三) 或有负债有利于地方经济稳定发展

在地方政府追求经济快速增长、维护社会稳定等目标之下，地方政府的或有负债相应产生，而从另一方面而言，地方政府的或有负债也促进了地方经济的稳定增长。

根据地方政府或有负债产生的机理，可以将其划分为主动或有负债和被动或有负债⁵⁾两类。

主动或有负债是由地方政府的直接经济行为引起的，是地方政府主动维护和干预市场的一种结果。理论和实践都证明，市场会有失灵的时候，而政府也不是万能的。现代市场经济都是混合经济，资源配置的基础性方式是市场，但并不排斥政府对经济的宏观调控。主动或有负债是政府与市场两种力量互补的一个结果。地方政府在预算体系之外使用准财政手段，支持地方经济发展，结果就形成了大量的或有负债。其主要表现为地方政府担保的国外债务和国内债务。虽然《中华人民共和国担保法》明确规定地方政府及有关部门无权对经济合同进行担保，但在实际工作中许多外国政府贷款和国内经济组织都要求财政担保，地方政府出于地方利益考虑，往往会施加压力迫使财政进行违规担保。就外债而言，在1992年以前，所有的外债均由政府提供担保；1992年之后，大多数的外债是公债或者由政府担保的债务。目前，政府直接对外负债主要是指以国务院各部委为债务人的对外负债，这一部分债务是确定的；由政府担保而形成的外债，由于相当部分的潜在债务没有纳入外债统计，是在预算体系之外的，因而属于或有负债。例如，由地方政府授意或担保，通过地方国际信托投资公司向外国政府、国际金融机构所借的主要用于地方基础设施建设的款项；地方政府为了吸引外资而作出的每年向外商直接投资者支付固定收益率并在若干年后归还本金的承诺。由于主权外债是凭借国家信誉取得的，不论政府事先是否担保，一旦发生偿债困难，必须由地方政府偿还。地方政府担保的国内债务，包括由地方政府担保，通过地方信托投资公司等金融机构向国内政策性银行的借款；由地方政府担保一些从事城市基础设施建设的国有投资公司向银行贷款；地方政府担保企业发行企业债券，用于地方基础设施建设；地方政府担保的由各政府部门、政府机构、地方企业发行的债券；地方政府担保的高新技术企业的融资。例如国家开发银行提出“依托政府信用，发展开发性金融业务”后，广东佛山市南海区2001年、2002年两次与国家开发银行签署城市基础设施打捆贷款合同，共计130亿元，其中2002年贷款中的83%是政府信用额

5) 武康平、郭鸿勋：《地方经济增长中的政府或有负债问题》，《冶金经济与管理》2002年第1期第10页。

度,这些贷款主要用于科技工业园区基础设施、南海体育中心、南海区环境保护综合整治工程、广佛轻轨、高速公路等基础设施和公益设施项目的建设⁶⁾。尽管这些资金不构成当前的地方财政支出,但如果投资项目失败,被担保人无法履行还款义务,地方政府则必须为担保负起责任,最终偿还责任落在地方财政头上,形成地方政府或有债务。

被动或有负债并不是地方政府主动发起的,而是由其他市场主体行为转化而来的。政府作为社会管理者、公共风险的最终承担者,出于社会稳定的考虑,社会其他主体不能承担的风险最终只能由政府来承担。大部分隐性或有负债属于被动或有负债。典型的例子是当地方金融机构出现经营危机时,地方政府往往基于道义或其他目的,对发生经营危机的金融企业提供必要的救助,以维护社会稳定⁷⁾。例如,1999年的广东国际信托投资公司破产案⁸⁾是我国首例非银行金融机构破产案,也是企业破产促使地方财政承担连带责任的典型事件。

由上述分析可见,地方政府或有负债的产生有其必然性,在某种意义上,它意味着政府和市场的有机结合,是政府实现社会稳定、促进地方经济增长的一种有效工具。

三、地方经济稳定发展下的政府或有负债管理

布坎南(1992)曾指出:如果将政府也视为一个经济人,它也有自己的独立的利益。这种利益就不见得总与社会的利益保持一致。换言之,有可能出现“为了增加财政收入而不惜损害社会经济发展”的“诺斯悖论”现象⁹⁾。地方政府或有负债包括显性的和隐性的两部分,这两部分内容都没有反映在政府的预算报告中,加之地方政府或有负债的性质决定了其规模的难以估量,进一步增加了或有负债管理的复杂性。但据有关资料研究,我国政府或有负债已达到58609亿元(刘尚希、赵全厚,2002),其中地方政府或有负债占主要部分。

地方政府或有负债作为一种制度安排,具有改善市场主体预期,促进地方经济稳定发展的积极作用,但这种积极作用的发挥,是以适度规模、合理运用为前提的。

6) 王卉彤:《地方政府融资手段》, <http://finance.sina.com.cn/review/20060222/14492363691.shtml>, 2008-07-23。

7) 1997年末召开的金融工作会议提出,地方信托投资公司的支付问题由地方政府负责。

8) 参见周家龙:《“广国投”破产冲击波》,《经济月刊》1999年第12期第28—29页。

9) 诺斯曾经明确指出:“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”。国家与社会之间这种相互联系、相互矛盾的状态被称为“诺斯悖论”。参见道格拉斯·C·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社1994年版第20页。

（一）保持地方政府或有负债的适度规模

或有负债作为政府干预经济的一种手段，它本身是中性的，无所谓好坏，关键在于能否合理运用，尤其是能否保持一个适度的规模。适度规模的确定，取决于地方政府或有负债成本与收益¹⁰⁾的核算。一方面，地方政府或有负债规模过小，会影响地方政府促进经济增长作用的发挥；但另一方面，地方政府或有负债规模过大、成本超过收益时，又会对地方财政和地方经济的稳定运行产生不利影响。因此，从理论上而言，存在着地方政府或有负债规模的合理区域，只有在这一区域范围内，政府或有负债的作用才是积极有效的，才能把政府作为经济主体、管理主体的作用与市场有机结合。

从实际经验来看，传统的政府债务管理，只关注直接负债而忽视或有债务，这样的负债数据不足以反映政府的综合债务水平，因而也就有可能高估了地方政府的债务承受能力。由于或有隐性负债的估算比较困难，一种可行的方法是将相对容易估算的或有显性负债建立风险预警指标体系¹¹⁾。

（二）建立地方政府或有负债准备基金制度

为防止或有负债带来突发性的地方财政运行风险，地方政府可以根据可量化或有负债规模和地方实际经济情况，建立一定的或有负债准备基金。一旦或有负债转化为直接负债，一定规模的准备基金可以减缓其对财政稳定的冲击。例如，在保加利亚，假定存在30%的违约风险，政府就会按新担保债务面值的30%，在政府的财政准备帐户中留出一定的资金，建立相应的或有负债准备基金¹²⁾。该准备基金形成后可交由专门机构投资于相对安全的项目，以使这部分基金实现保值增值。

10) 地方政府或有负债的积极效应，例如促进地方经济增长、维护社会稳定等可视为其收益；但一旦或有负债转化为现实负债，往往会加大财政负担，影响财政预算执行，甚至有可能影响到地方财政和经济的稳定运行，这可以视为地方政府或有负债的成本。

11) 可以通过计算或有显性负债的绝对指标与相对指标、综合债务水平、政府净值，建立或有债务风险预警指标。参见赵志耘、张德勇：《论地方政府或有负债》，《财贸经济》2002年第12期第26—27页。

12) 赵志耘、张德勇：《地方政府或有负债问题研究》，刘溶沧、赵志耘主编：《中国财政理论前沿III》，社会科学文献出版社2003年版第312页。

（三）允许有条件的地方适度发行地方债

1995年1月1日开始实施的《预算法》第二十八条规定，“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行政府债券”。但目前，各地区、各层级政府大都在不同程度上举债度日或负债经营，在基层财政运转中大量存在着“吹气球”和“炸药包”现象。¹³⁾ 国务院发展研究中心的调查数据显示，中国各级地方债总量至少为1万亿元¹⁴⁾，其中相当一部分是或有负债，这类债务脱离了财政体系的监督，一旦地方政府难以清偿债务，中央政府将不可避免地成为“最后的支付人”，再加上“发债地方政府多、数额巨大、项目繁多”，所以，期间隐含的财政风险甚至被认为是威胁我国经济稳定和社会安全的“头号因素”。¹⁵⁾ 允许有条件的地方适度发行地方债，可以改变当前由中央政府发行公债再转借给地方的做法，不仅可以加强对地方政府的约束，而且还可以通过使地方政府债务显性化，达到加强地方债务风险管理的目的。在具体操作上，由于收入类债券风险小于一般责任类债券¹⁶⁾，所以，在我国推行的可行性更大。由于项目收益率相对较高的地方发债也相对容易，这些地方可行先行试点发行地方债券。

从目前来看，地方政府或有负债的存在有其合理性。政府或有负债管理的目的并非简单地消灭或有负债，而是保持适度规模，防范化解可能存在的财政风险，以促进地方经济发展、实现社会稳定。

13) 参见财税体制改革课题组：《地方政府性资金应纳入预算审查》，《社会科学报》2008年7月10日第1版。

14) 转引自张向东：《地方债“可以研究”了》，《经济观察报》2007年7月16日第4版。

15) 转引自杨远军：《地方债“堵”不如“疏”》，《经济观察报》2006年8月21日第A22版。

16) 两者的区别主要在于债务偿还保证不同，前者以所投资项目本身的收益来偿还债务，后者以发行债券的地方政府本级财政收入作为偿还保证。

参考文献

- [1] Hana Polackova, 1998. "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability." Policy Research Working Paper WPS1989. The World Bank, Washington D.C.
- [2] Hana Polackova Bixi, 马骏:《财政风险管理:新理念与国际经验》,中国财经出版社2003年版。
- [3] 詹姆斯·M·布坎南:《民主过程中的财政》,上海三联书店1992年版。
- [4] 财政部会计司组织翻译:《国际会计准则第37号——准备、或有负债和或有资产》,《会计研究》1999年第4期。
- [5] 刘尚希、赵全厚:《政府债务:风险状况的初步分析》,《管理世界》2002年第5期第26页。

『한·중 국제학술세미나 (韩中两国国际研讨会)』

정부간 재정관계 (政府间的财政关系)

발행일 : 2008년 8월

발행처 : 한국지방재정학회

주 소 : 서울시 서초구 서초3동 1552-13번지

한국지방행정연구원내 2층 (www.kalf.or.kr)

전 화 : 3488-7347

팩 스 : 3488-7376

인 쇄 : 인덱스플러스(2277-7775)
