

政府或有负债的多维度理论解析

马恩涛

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 现阶段我国政府或有负债的产生有多方面原因: 既有客观原因如公共风险的存在, 也有主观原因如财政调整过程中的政府机会主义行为。不仅如此, 政府或有负债的产生还受制于政府的内部财政能力约束和外部财政压力约束, 而预算编制中的收付实现制为政府或有负债的产生大开制度之门, 使得政府能够以政府担保为主要载体来进行间接融资, 导致政府或有负债的过度积累。只有在对政府或有负债产生原因进行全面、客观的理论解析后, 我们才能有针对性地给出控制政府或有负债积累的相关措施。

关键词: 公共风险; 机会主义; 财政约束; 收付实现制; 政府担保

中图分类号: F810.2 文献标识码: A 文章编号: 1007-6875(2007)01-0021-05

政府或有负债是指在现行财政体制下没有被纳入正常的政府预算内, 但一旦某一特定事件发生后会导致支付缺口, 必然由政府承担一部分最后的偿还责任, 从而有可能对政府财政构成压力和风险的预算外债务, 其突出特点是条件下”和“不确定性”, 即政府或有负债的最终偿付依赖于某一特定事件的发生而这一特定事件能不能发生、什么时间发生以及发生后所导致的偿付额等具有不确定性。政府或有负债概念的提出突破了传统政府负债的内涵和外延, 实现了政府从仅仅注重确定性负债转向对确定性和不确定性负债并重的负债管理理念的飞跃, 也使得我们在控制政府债务和减少财政风险的过程中更具前瞻性。鉴于政府或有负债往往给政府未来财政支出带来巨大的不确定性, 特别是当某些潜在的或有负债转变为现实的直接负债时有可能导致政府的支付危机, 造成经济和社会的剧烈波动, 如1997年东南亚金融危机使得东南亚各国因大量政府或有负债转变为直接负债而陷入困境, 因此对政府或有负债的管理和控制成为摆在各国政府面前的一项重要任务。

面对政府或有负债, 我们要想控制其规模、防范其所带来的财政风险, 就必须对政府或有负债产生的根源有一个清晰的认识, 只有在摸清其存在条件的情况下我们才能有的放矢、对症下药, 将政府或有负债风险防患于未然。因此, 对政府或有负债

的产生进行全面、客观的理论解析也就成为当务之急。下面就政府或有负债产生的客观原因、主观原因、前提条件、制度基础及主要载体等展开论述。

一、政府或有负债产生的客观原因: 公共风险

政府或有负债的产生有其客观现实性。现代社会是一个到处充满风险的社会, 个人、企业、政府, 每一天都面临着各种各样的风险。一般来说, 根据风险的属性及其化解、防范的方式, 可以把风险分为两大类: 私人风险和公共风险。私人风险是指企业、个人等微观私人主体所面临的风险, 而公共风险是指作为公共主体的整个国家所面临的风险或者所有私人主体共同面对的风险。如何化解和防范私人风险和公共风险将是急需解决的突出问题。通常私人风险的分散、转移和防范是通过市场机制来实现的, 如保险市场为家庭提供财产、医疗、意外伤害等方面的保险。而公共风险如通货膨胀和金融动荡等由于个人和企业这些微观私人主体的能力有限而无法承担, 因此必须通过国家来承担公共风险成本。刘尚希(2004)从人类社会发展的历史过程观察, 认为组织、制度以及国家都是在进化过程中的一种自发的无意识结果——化解、规避和防范公共风险的一种机制。^[1]因此, 作为一种或有的财政支出责任, 政府或有负债的形成, 某种程

收稿日期: 2006-09-26

作者简介: 马恩涛(1976-), 男, 山东齐河人, 厦门大学经济学院博士研究生, 专业为财政学, 研究方向为财政理论与政策。

度上说源于防范公共风险的财政制度安排,因为这种制度安排“内置”了财政最后兜底的本质属性,正是公共风险的历史客观性决定了政府或有负债的必然性。如果财政不具有这种属性,那么,由公共风险引致的或有负债也不会降落到政府的身上,政府或有负债就不会大量产生。从这一角度看,政府或有负债的形成可以看作是财政防范和化解公共风险的一种手段或者说是结果。为此,他进而将作为公共主体的政府所面临的或有负债分为两类:一是法定的或有负债(或称之为显性或有负债),二是推定的或有负债(或称之为隐性或有负债)。无论是法定的或有负债还是推定的或有负债,其实质上都是政府充当最后支付人所提供的担保和保证。前者最典型的例子是政府对企业债务提供的各种形式的担保,当债务人违约时,政府根据担保承诺,承担最终的债务清偿责任;而后者典型的例子是政府为维持本国金融体系的稳定而对其进行救助所承担的成本。

与此同时,公共风险作为政府或有负债产生的客观原因还表现在现代社会、经济的发展所导致的不确定性使得政府或有负债的发生更加频繁。一个社会所面临的风险不确定性主要有两个方面:自然环境的不确定性和社会发展过程内部的不确定性。与过去相比,现代社会的科学技术水平有了极大的提高,但人类对大自然的认识仍很肤浅,自然界各种风险如SARS、禽流感等至今仍威胁着人类社会的生存与发展。不仅如此,人类还受到来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机的威胁,特别是社会分工使个别的生产过程社会化,社会成员之间的相互依赖使彼此协作变得须臾不可离开,不确定性由此产生。一旦协作过程中的某一个环节出现了问题,整个社会经济的运行就会失常。当社会出现大量的不确定性的公共风险时,出于防范公共风险的目的,必然对政府提出更高的保障需要,使得政府产生更多的或有负债。

二、政府或有负债产生的主观原因:机会主义

政府或有负债的产生不仅在于公共风险的客观现实性,还在于政府在财政调整过程中采取机会主义行为的主观能动性。所谓机会主义行为,是信息经济学或最优契约理论中的概念,指人在经济活动中都有一种投机取巧的倾向,为了自己的利益一旦有可能就会试图破坏规则,钻空子,损人利己。机会主义之所以盛行,除了人类的自私本能之外,客

观上存在的信息不对称和信息不完全也是重要因素。现实中,政府作为一个经济人,也有自己独立的经济利益,故在政府行为特别是财政调整过程中也经常采取机会主义行为,但这种机会主义行为常常被人们所忽略。如人们在探讨财政调整过程时往往主要集中于财政调整的总量维度即赤字水平和负债水平等这些相关指标的量的改变上,却对财政调整的质量维度即财政调整的效率 and 财政调整的可持续性缺少必要的关注,而在财政调整过程中政府采取的机会主义行为恰恰就是以牺牲财政调整的质量来达到总量调整的要求的,这突出表现在财政调整过程中,为满足某些总量指标,政府尽可能将财政支出项目向后延迟,而将财政收入项目向前推进;用预算外手段来替代预算内手段;用隐性和或有形式的负债来替代直接和显性形式的负债。而这些机会主义行为必将造成未来财政成本的增加和政府或有负债的积累。

国外一些学者对财政调整过程中的机会主义行为进行了研究。Easterly (1999)在对财政调整进行分析时认为当财政调整降低了预算赤字和公债而没有改变政府净值时,财政调整只是一种幻觉。财政赤字测量的传统方法主要围绕着政府显性债务大做文章,却有意识地忽略了政府资产和隐性及或有债务的变化,这是一种典型的政府机会主义行为。^[2] Polackova (1998)在研究国际货币基金组织和世界银行计划项目下各成员国及正在努力加入欧洲货币联盟的国家的行为时,也发现当政府在短期内面临财政赤字和负债水平这些总量指标的压力时,政策制定者往往更偏好一些预算外的政策如延迟必要的投资和结构改革、隐藏预算外计划的成本等以增加暂时性收入。^[3]政府通过这些降低财政调整质量的措施尽管短期内改变了财政收支状况,实现了财政调整的总量要求,但却是以隐性和或有负债的过度积累为代价的。她进而将政府过度积累隐性和或有负债的行为称为财政机会主义。由此可见,政府在财政调整过程中的机会主义行为总是试图减少当前的财政成本和财政支付,但这种行为实际上可能会增加而不是减少政府的财政风险,恶化而不是改进未来财政业绩,妨碍而不是促进一些为长期财政稳定而进行的财政改革。

政府在财政调整过程中所采取的机会主义手段和表现形式可以说是多种多样。为了满足一定的财政外在约束,有的政府通过减小对政府定义的口径和范围来将国有或是受政府控制的机构的融资排除出正式的预算;也有的政府在各种非政府部门的账

户中隐藏一部分债务并用担保的形式替代政府的直接贷款和赠予；更有些欧盟国家的政府为了满足欧盟的指标约束，以政府承担企业雇员未来的养老金负债作为交换条件从企业手中一次性地取得一笔现金收入。而我国政府所采取的一些准财政活动也是典型的财政机会主义行为。

三、政府或有负债产生的前提条件：财政约束

政府或有负债的产生虽然有其主客观原因，但其产生的前提条件往往是财政约束。所谓财政约束，就是在财政运行过程中政府所面临的一些内部和外部的制约。一般来说，财政约束包括两方面的内容，即内部财政能力弱化约束和外部财政刚性压力约束。内部财政能力弱化是指一国在一定时期内的征税能力、财政收入能力及政府运用财政收入调节、干预宏观经济运行能力的降低。主要表现在国家财政收入占 GDP 比重的降低，反映了政府动员的社会资源占总的社会资源的份额的减少。如果一个国家的内部财政能力较强，则政府就会有充足的财力来控制债务，化解风险。反观大多数政府或有负债比较严重的国家，都存在着内部财政能力弱化的迹象。最典型的莫过于转型国家，这是因为转型国家放弃高度集中的集权经济体制必然会削弱政府对社会资源的控制能力和汲取收入的能力，从而导致国家财政收入占 GDP 比重的下降。面对着内部财政能力的弱化，政府不得不采取措施应变，不但减少公共产品和公共投资的数量，而且在这些公共物品的提供方式上也由直接拨款变为担保贷款等间接投融资方式，而这些方式的转变在减轻了当前财政支付压力的同时，却增加了将来的财政支付成本，造成了政府或有负债的积累。

外部财政压力刚性约束一般指预算原则刚性约束。虽然说预算原则经历了从“年度平衡”到“周期平衡”再到“功能财政”的嬗变，但是从近年的预算趋势看有对“年度平衡”的复归。在古典市场经济时期，政府的活动被限制在很小的范围内，财政赤字被认为是有害的。因而，财政收支平衡的预算原则就成为这一时期最主要的外部财政压力约束。当社会经济发展到宏观问题基本无法在微观层次加以解决的时候，政府财政预算作为一种约束政府的责任性工具和政府财政收支管理的工具就扩张为实施经济政策的工具。于是，古典时期的财政收支平衡原则被突破，政府在预算约束方面获得了一定的自由裁量权。但预算约束的软化导致了巨额的

财政赤字和债务规模，并由此引发了财政风险甚至财政危机。为了防范财政风险，各国政府都开始重新思考预算平衡原则的重要性，并在实践中都将财政收支平衡作为一个理想的目标来追求。同时，有关国家和国际组织对某些财政指标做了一些约束性的规定。比如，欧盟的《马斯特里赫特条约》对其成员国的财政状况进行了规定：（1）财政赤字不应超过本国 GDP 的 3%；（2）累积债务不应超过本国年度 GDP 的 60%。预算原则的约束使得政府不能靠赤字或直接显性负债来实现自己的政策目标，而政府又有扩大自己职能和支出的冲动，所以只能依靠隐性和或有负债的积累来实现自己的政策目标。这些外部财政刚性压力的约束使得政府在实现自己的政策目标时不得不考虑所采取的政策手段对赤字率和债务负担率等指标的影响，也使得政府不得不以或有负债的形式为项目融资以实现自己的政策目标。

四、政府或有负债产生的制度基础：收付实现制

大多数国家在财政预算制度中所实行的收付实现制为政府采取机会主义行为大开制度之门，也使得政府在面对内在财政能力弱化和外在财政压力刚性的约束下过度积累或有负债成为可能。如同企业会计核算方法分为收付实现制和权责发生制一样，政府预算编制与核算方法也有收付实现制和权责发生制两种预算编制与核算方法。收付实现制是指以现金的实际收付来确认交易或事项，计算会计主体在某一会计期间现金收入支出之间差额的核算方法，其目的在于向财务报告使用者提供某一会计期间现金的筹集、使用情况等以满足管理者重点关注现金余额、控制现金变化这一需要。权责发生制是指以交易或事项的是否发生来确认和记录收入或支出，以计量会计主体在某一个会计期间内取得的经济收入与消耗的经济资源之间的差额，为报告使用者提供某一会计主体某一会计期间的资产负债所有者权益等财务状况及经营业绩等情况。相对于权责发生制来说，收付实现制核算方法虽然会使会计核算程序比较简便，便于安排预算拨款和预算支出的进度，但在支出责任的确定方面所暴露出来的问题却越来越多。

就政府或有负债的控制而言，收付实现制存在着 3 个主要缺陷：一是实行收付实现制的财政预算的时间跨度太短，在只有年度预算的国家中，其时间跨度是一年，在还有中期财政分析框架的国家预

算跨度为3至5年。这些预算的时间跨度太短,以至于无法考虑政府由于建立养老金制度和其他福利计划、发放贷款或为贷款提供担保以及对非政府机构(企业)承诺补贴或救助而引发的或有负债及其风险。二是传统的收付实现制预算编制方法仅仅记录现金流量,而不考虑负债的形成、或有负债的积累以及因过去的承诺而给将来带来的财政成本。这种短期的以现金流而排除负债的预算管理会造成代际不公,它在客观上会鼓励政府只顾自己在任期内的财政预算表面平衡,而将自己承诺的隐性、或有的财政成本转移给下一届政府和后人,也使得他们能以一种掩盖真实成本的方式为那些向政府寻求援助的企业或利益集团提供好处,因此而制定的一些政策措施有可能使未来财政收支状况更加恶化。政府制造财政平衡假象,而受益人以道德风险的方式行事,其后果必然是政府或有负债规模的扩大,这也是造成政府预算的非“中性”的原因。三是收付实现制会导致低估当期的财政支出,虚增国家可供支配的财力资源,不能真实准确地反映政府部门和行政事业单位提供公共产品和服务的成本耗费,不能进行准确的成本和费用核算,不利于正确处理年终结转事项,造成会计信息不实等现象出现。这3个缺陷一方面使得政府对自身行为所造成的财政成本缺少预见性,另一方面也使得政府在不违背预算平衡的基础上采取机会主义行为成为可能,造成政府或有负债的积累。

五、政府或有负债积累的主要载体:政府担保

政府或有负债的积累有其主要的承载形式,我们在前面关于公共风险的讨论中认为政府或有负债实质上是政府充当最后支付人所提供的担保和保证,这也就是说大部分政府或有负债都是依托于政府提供的担保。应该说,担保是社会经济生活中一种常见的契约关系,是担保人对债权人所做出的当债务人无法偿付债务时由其向债权人偿付的承诺。根据担保行为主体性质的不同,我们可以把担保分为两类:一类是由私人部门性质的担保机构或称作“担保中介组织”提供的担保;另一类就是由公共部门性质的政府作为担保行为主体所提供的担保。和私人部门性质的担保机构相比,公共部门性质的担保机构由于政府所具有的更高可信赖程度而倍受债务人与债权人推崇。特别是在经济转型的过程中,由于政府面临着收入减少与支出刚性的双重压力,不得不通过提供大量的政府担保以代替计划经

济体制下的财政直接补贴来延缓财政支出的压力,实现政府的政策目标。对于政府担保,我们还可以根据其是否具有合同和法律效力,进一步分为政府显性担保和政府隐性担保。显性担保是指具有完整明确的担保合同和法律效力的担保关系,如许多国家建立的存款保险体系;而隐性担保是一种没有明确完整的担保合同作为依托、没有严格法律约束力的担保形式,如中央政府出于道义上的义务而对地方政府债务所提供的担保。

与企业中担保行为导致企业或有负债一样,政府担保也与政府或有负债有着某种程度上的逻辑联系。鉴于担保人对债权人的债务清偿所引致的经济利益的流出具有不确定性,是否发生及程度如何依赖于债务人未来对担保契约的遵守程度,故“对担保人来说,提供担保时就形成了一项或有负债,而此项或有负债也只有到被担保人到期偿还债务后才能消失”^[4]。国际货币基金组织财政事务部撰写的《修订的财政透明度手册》在对政府担保与或有负债的关系进行论述时也明确提出:“或有负债的一个常见的例子是政府担保的贷款,在提供担保时,政府没有负债。但是,如发生违约,贷款人可以行使担保,政府将有义务偿还仍没有偿还的贷款。此时,或有负债将成为政府的实际负债,并且必须支付”^[5]。所以从作为担保人的政府的角度看,担保是政府或有负债的一种载体,显性担保的本质就是政府的显性或有负债,而隐性担保则总是和政府的隐性或有负债联系在一起。由于政府担保会造成两方面的危害即增加政府承担的财政成本和引发道德风险,增加所保事件的风险概率,所以政府担保更加重了政府或有负债的积累。在我国,由于公有产权的不可分割性及政府预算的软约束,使得我国政府对企业、中央政府对地方政府都承担着最后清偿债务的潜在义务,也使得我国形成了一个以中央政府为核心的完整的隐性担保体系。^[6]不仅政府对国有企业、金融部门存在着隐性担保而且中央政府对地方政府也存在着隐性担保,这些隐性担保的存在加剧我国政府或有负债的积累。

六、政府或有负债的控制及其风险防范

通过以上分析,我们明晰了政府或有负债产生的客观原因、主观原因、前提条件、制度基础及主要载体,使得我们在对政府或有负债的控制及财政风险的防范和化解上更加有的放矢。结合我国转型特征,笔者认为,对我国政府或有负债的控制也主要集中于对上述5要素的控制和改进。第一,对于

公共风险，关键是提高经济实力，增加我们抵御公共风险的能力；同时我们还要建立健全公共风险和突发事件的预警机制，必要时为特定公共风险提取一定比例的风险准备金。这一点我们在处置 SARS 和禽流感疫情时已积累了一定的经验。第二，对于政府的机会主义行为，我们要加强制度建设，用制度来约束政府的财政机会主义行为。要在公共项目决策和建设广泛听取多方面意见和建议，并加强人们对决策执行的监督。第三，对于财政约束，我们要促进经济发展，严格税收征管，提高内部财政能力，增加中央政府控制社会资源的能力，并对反映外部财政压力的相关指标如赤字率和债务负担率进行科学设置。第四，对于收付实现制的预算编制，我们要充分披露信息，增加财政透明度，将政府或有负债也纳入预算会计核算和监督的范围之内。对预算会计主体所从事的任何一项导致或有负

债产生的活动要做出解释性说明并对所担负的债务风险进行合理的确认和计量，以防范和化解现实的和未来的偿债风险。同时，借鉴 OECD 等发达国家所实施的权责发生制的预算编制方法，从预算制度上杜绝政府所采取的机会主义行为。第五，对于各级政府介入的担保活动，必须有要件完整、条文明确的具备法律效力的合同作为担保的基础，逐步相机减少担保范围，明确担保事项的决策权，未经政府同级财政部门的同意，任何部门都无权担保。同时，当政府在负外部性威胁和社会预期的压力下不得不对显性担保框架之外的经济主体进行担保“补偿”时，应坚持审慎原则，补偿之前要向社会公众阐明政府救助的必要性、原则、范围和方式，补偿过程中要明确政府与利益相关主体的责任与权利，并尽可能将隐性担保显性化，以期将道德风险遏制在最小的范围内。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 财政风险及其防范问题研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2004
- [2] Hana Polackova, Contingent Government Liability [M], World Bank Working Paper, 1989
- [3] Easterly, William, When Is Fiscal Adjustment an Illusion? [M], Economic Policy (April). 1999
- [4] 中华人民共和国会计法讲话编写组. 中华人民共和国会计法讲话 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1999
- [5] 国际货币基金组织编著、财政部财科所整理. 财政透明度 [M]. 北京: 人民出版社, 2001
- [6] 卢文鹏. 经济转型中的政府担保与财政成本 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.

The Multidimensional Explanation to Government Contingent Liabilities

M A Err tao

(Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005)

Abstract: There are many reasons to explain why government contingent liabilities are so many. First, public risk is the objective reason and opportunism is the subjective reason. Second, fiscal constraint is the premise and Pay-as-you-go system is the base. At last, government guarantee is the main carrier. By analyzing the reasons to the government contingent liabilities, some countermeasures are proposed for controlling the government contingent liabilities.

Key words: public risk; opportunism; fiscal constraint; pay-as-you-go system; government guarantee

(责任编辑 杜 敏)