

对我国政府或有负债问题的思考

○ 姜霞 金鑫 徐雪英



或有负债是指过去的交易或事项引起的将来有可能承担的义务并引发的经济付出。过去人们普遍关注企业或有负债，对政府行为引发的或有负债未予重视。实际上，政府或有负债问题已很突出，已成为一些省市和县乡财政的运行包袱，带来了极大的财政风险，对国家经济持续发展造成了潜在威胁，有必要认真探讨研究。

从我国目前现实看，政府或有负债主要以两种形式存在着：一是以合同、契约形式明确记载不确定事件发生时政府必定要承担但承担金额需将来确定的债务；二是政府出于政治、道义、或公众舆论方面的需要而承担其他经济主体无法清偿的债务。具体有以下情况：

1. 政府为企事业单位融资提供担保或承诺。尽管担保法明确规定除国务院批准为使用外国政府或国际金融组织贷款进行转贷外，国家机关不得作为保证人。但现实中，政府出于方方面面原因为企事业单位担保融资的情况大量存在。尽管此行为有悖国家法律法规，但政府出资所办项目系国有性质，贷款的项目单位无力偿付时，追根寻源，政府难逃其责。

2. 地方企事业单位取得外国政府或国际金融组织贷款。按国家有关规定，地方企事业单位向外国政府或国际金融组织融资，须由当地财政逐级向上级政府出具担保函。融资的企事

业单位一旦无力偿还借款，地方财政将代为清偿，若地方财政无力清偿，则由中央财政代为清偿，由此形成逐级财政连带责任链。

3. 粮食挂账。敞开收购农民粮食的政策造成粮食企业庞大的粮食库存和极大的经营风险，财政为此承担着巨大的贷款利息和储存费用负担；粮食顺价销售的政策让财政承担着高价位购销差价损失；粮食企业1998年3月底前的亏损经国家审计署审计认定作财务挂账处理，本息转由财政承担，之后的亏损挂账还在发生。财政承担着各种粮食挂账责任，构成了各级政府数额不定的或有负债。

4. 对公益行业、公共部门实行补助。城市供水、供电、热力、公交等均为公益性行业，有些发达地区将其改制由民营企业经营，但多数地区还是由政府经营，发生的政策性亏损需政府进行弥补。亏损是否发生、补亏规模有多大需将来确定，因而形成政府或有负债。

5. 地方金融机构不良资产。为维护地方的金融安全，政府往往会对金融机构不良资产进行消化，由此形成政府或有负债。

6. 国有资本不到位或国有企业改革不彻底。由于历史的原因，政府投资创办的国有企业资本不到位的情况相当多，经营中一旦涉及法律诉讼，因注册资本不到位败诉追踪到政府的

司法事件时有发生。政府因投资行为充当了债务人，诉讼中常常承担连带偿债责任。另外，许多国有企业通过种种形式进行了改制，但存在改制的法律手续不完善、职工未妥善安置等问题，政府还在承担相关责任。

7. 下级财政收支缺口和债务。上级财政对下级财政赤字进行补助、对国债转贷资金进行担保而形成的或有负债。

市场经济条件下，政府不仅承担着社会管理的职能，还承担着资产经营、资本投资的经济职能。由此，政府或有负债发生在所难免。但是，或有负债一旦转化为现实负债，构成财政负担，就会引发财政危机。因而应分析成因，对症下药，做好防范。笔者认为，政府或有负债的起因既有体制政策方面的，也有思想认识和管理上的。

从体制政策方面看：一是金融体制尚存在问题。银行等金融机构，无论是国有的、股份制的，还是股份合作制的，虽定性为从事金融业务的企业法人即商业性银行，自主经营自负盈亏，但真正发生风险，政府出于社会稳定等方面的考虑往往会出面承担。也正因如此，各商业性银行风险意识不强，存在大规模不良资产，易引发金融风险，以至财政风险。二是粮食流通体制存在弊端。粮食流通尚未完全实现市场化，现行粮食购销政

策导致了粮食企业挂账继续增加。根据中央政策精神,从2004年起,国家从粮食风险金中拿出100个亿直接补贴种粮的农民,有利于调动农民种粮积极性,但起不到减轻财政负担的作用。购销差价损失、贷款本息、仓储费等构成地方财政或有及现实负债的事项并未减少和消除。三是财政体制尚未完善。地方事权和财权配比不平衡,地方财力普遍不足。要实现地方经济繁荣发展,地方政府不得不千方百计从可能的渠道筹资,筹资行为往往是非理性的,融资风险极高,如果监管不力,必然加大政府或有负债风险。

从思想观念和管理方面看:一是一些地方政府缺乏防范风险、尤其是防范潜在风险的意识,任职期间过于注重“形象工程”、“政绩工程”,盲目上项目,造成大量人、财、物力浪费的同时,政府也背上沉重的包袱。二是国有企业改制政策性强,涉及出资人、债权人、企业和职工等多方利益,许多地方政府为了甩“包袱”亦或为了赶“潮流”,在没有认真分析、考察、策划的情况下,全部采取“一刀切”的办法卖出,后果是政府不但未卸掉“包袱”反而引发新的矛盾与冲突。

加强地方政府或有负债管理,减少不必要的或有负债发生,根本思路在于按市场经济规律转变政府职能,政府既要独立于市场又要为市场服务。

(一)改革干部任用制度及考核标准,搞好项目调研与监管。对领导干部的任用和政绩考核,要定位于对当地产业结构、生态结构调整,对资源、人财物力的综合利用,政府债务控制,经济发展水平和地域综合实力提高等的综合绩效评价,并把责任追究制度落到实处。增强地方政府领导的责任心和使命感,促使其考察、规划建设项目,对确有价值并决定上马的项目,建设和投产中要严格资金监

控,加强风险防范,消灭潜在风险于萌芽中。

(二)进一步深化金融体制改革。近年来,我国金融总体是稳定发展的,金融体制转型也卓有成效,但尚存在不尽如人意之处。如有些金融企业自身风险控制不力,导致经营风险加大。要减少由于金融机构风险导致的政府道义性或有负债的发生,需从完善金融企业自身风险经营机制入手,逐步让诚信意识深入人心,在全社会真正形成金融安全区。

(三)继续深化粮食流通体制改革。一是将对农产品的价格补贴改为加大对农业基础设施投入;二是财政补贴由补粮食企业转为直接补贴种粮农民;三是加快国有粮食企业步入市场的改革步伐;四是改革与完善储备粮制度。一方面,加强储备粮的安全管理,加快库存周转,避免出现陈化粮,减少差价补贴及还贷风险。另一方面进行储备粮和储备库的宏观管理与调控,改革目前各省、市、县各自为政的储备粮管理模式为省级集中储备管理,以此消除粮库重复建设、粮食储存与管理成本大、财政负担重的弊端。

(四)加大公共财政改革力度,转变政府职能。在市场经济条件下,财政行为要充分体现公共性特征,稀缺的财政资源要着力分配到公共领域,财政职能主要在于进行宏观经济调控和微观经济指导。政府应脱离微观经济主体角色,不再作为出资人或保证人与企业发生经济关系。政府的财政财务活动应严格成本核算和绩效评价,进行符合实际的投入产出分析。政府活动应加大透明度,应通过审计、评估、多渠道进行监控,发生问题必须追究责任。

(五)完善法制,建立政府担保偿债基金,成立担保公司,变政府行为为公司行为。政府提供担保是政府或有负债形成的一个重要起因,政府做了企业应做之事,从根本上说也是政

企不分的表现。政府提供担保引发的或有负债风险最大,应作为防范与抑制的重要方面。除必要的行政手段和政策引导外,一要将政府担保纳入法制管理的轨道,进行法律约束,如制定《政府担保法》。二要考虑建立政府担保偿还基金,使政府具有长期稳定的偿债资金来源,增强实际偿债能力。三要成立担保公司,通过公司化运作有偿提供融资担保中介业务,独立承担责任。担保公司避免了政府直接对外担保所引发的债务纠纷,同时也为国有企业改革和中小企业发展创造了良好融资环境。目前一些发达地区已成立的担保公司运作很成功,应鼓励在条件成熟的地方进行推广。

(六)加强政府投资管理。政府投资应进行科学的可行性论证,投资创办国有公司,应按《公司法》规定运作,注意投资方式及资金形式符合法律规定并做到投资到位。对已投资项目进行梳理、规范,对资本不到位的应补充到位。国有企业改制应注意完善法律手续,妥善安置职工,应以更适应市场、更有利于发展和提高作为改制方向。

按国债专项资金管理的有关规定,国家重点技改项目贷款的财政贴息或补助必须及时足额到达项目建设单位。此规定虽有利于确保国债专项资金及时发挥作用,但资金脱离了财政部门监控增加了管理的难度和财政风险。另外,技改项目贷款期限一般都较长,贴息或补贴资金拨付到位与利息实际发生有个时间差,项目单位很难做到不将专项资金挪作他用。为此,建议财政设立专户专项存储中央转贷资金及地方配套资金,随利息发生分期拨付。另外,有些项目单位在项目进行中情况发生了变化,如由国有企业改制成为民营企业,已不在国债专项资金支持的范围内,应及时收回政策性资金。

(作者单位:山东省烟台市开发区财政局)