影子银行、地方政府债务与预算会计改革

胡 娟

（天津职业技术师范大学经济与管理学院 天津 300222）

【摘要】地方政府债务因4万亿元刺激计划而迅速膨胀，影子银行近年又给地方政府债务的扩张提供了渠道，使得地方财政风险剧增。本文认为，在地方政府债务日益加重的情况下，改革政府会计，已成为有效防范地方政府债务风险的举措。

【关键词】影子银行 地方政府债务 政府会计

一、影子银行：地方政府债务扩张的风险助推器

“影子银行”是次贷危机爆发后一个重要的金融学概念，它是通过银行贷款证券化进行信用无限扩张的一种方式，其核心是把传统的银行信贷关系演变为隐藏在证券化中的信贷关系。总体上，只要涉及借贷关系和银行表外交易的业务，均可认定为影子银行的存在。

发端于20世纪70年代末的中国地方政府性债务，因2008年4万亿元刺激计划而迅速膨胀。在地方政府债务的扩张过程中，地方政府利用自身主导下的融资机构聚集银行贷款，用于地方政府的融资项目，使大量的银行资金在极短的时间内流入地方政府各种融资平台。

近年来，由于受信贷政策紧缩控制的影响，地方政府纷纷转向银行表外融资方式，大量资金通过信托计划、基金、融资租赁等渠道变相地流向地方融资平台，由此导致影子银行在地方政府债务扩张的主要表现形式包括：城投债、基建信托、平台贷款等。据不完全统计，2012年全国城投债8 800亿元，信托资金7 551亿元，至少超过1.6万亿元地方政府融资以“影子银行”为渠道。影子银行在助力地方政府债务扩张中，将加剧地方政府债务的潜在风险。表现在以下几点：①地方政府债务投资效率普遍不高，社会资源配置效果不佳，降低了经济发展质量。如在公路上投资上的建设项目建成极可能被淘汰，给财政增加了沉重的负担。②债务约束软化且恶化社会信用环境。地方政府债务展期、拖欠会严重损害政府公信力，无法按期清偿还会动摇投资与消费信心，使得政府性投资项目后续建设受阻。③规模化的地方政府债务积累了庞大的金融风险。影子银行的存在，导致地方政府债务最终必然转移至金融机构，将导致系统性金融风险累积。④地方政府债务积患沉重，债务期限错配、以债养债、偿债能力较弱等问题一直存在，问题逐渐长期化，将成为影响经济运行的最大不稳定因素，并诱发中央政府层面对宏观经济走向的不良判断及决策措施。

二、地方政府债务风险：政府会计改革的重要因素

1. 财政透明度低，地方政府债务规模不明确。我国财政预决算管理程序中，只限于披露直接显性负债信息，且历年财政预决算报告也只反映政府主体期间内部分债务收支情况，未反映债务余额情况，揭示出的债务信息缺乏延续性，因此社会各界对于地方政府债务的具体规模更是无从得知。目前对于地方政府债务规模最权威的数据披露基本均以2011年7月审计署公布的《2011年第35号：全国地方政府性债务审计结果公告》为基础，公告显示2010年末地方政府债务余额为10.7万亿元。在经历2011～2012年政府债务消化和结构调整后，地方政府债务规模及变化趋势则又成为一个相对模糊的数据信息。

2. 缺乏对政府债务完整确认的会计基础。我国以收付实现制为基础的财政总预算会计无法准确记录和反映政府的负债信息，使得债务负担率失真，甚至导致部分地方基层政府在负债实际超过当地生产总值的情况下依然继续举债，因而缺乏对政府负债义务的计量基础，实质上掩盖了政府财政可持续性能力较表内弱的事实。欧洲部分主权债务国家在金融危机后，都充分认识到传统收付实现制的严重不足：收付式会计基础下，无法全面反映财政财务状况、运营情况，不足以提供财政长期可持续性的信息，权责发生制虽不一定能全面解决债务危机，但能真实全面地反映政府的负债、义务情况。

3. 无法提供债务资金投资项目主体的成本费用。《预算法》明确规定地方政府不允许自行发债，除上海市、浙江省等试点地区外，由于举债权的受限，获得的中央转移支付有限，财政收支缺口扩大使得地方政府只能通过投融资平台等举借债务，由此也导致地方政府债务规模不断膨胀。在投资项目的核算上，财政预算会计只能反映当期的项目收支，而由于负债不在表内反映，使得项目的资金来源与项目收支相脱离，无法将债务资金的使用进行单独的收入成本匹配，不利于真实反映投资项目本身的成本收益信息。因而，各级政府在对投资项目进行评判时，不能真实地对项目进行绩效考评反馈，并确保债务资金效用最大化。由于债务资金对应成本费用信息无法合理体现，地方政府在债务融资时亦缺乏对应的效益意识和

监督,导致债务规模不断扩大。

4.政府财务报告无法及时揭示债务的潜在风险。地方政府债务风险的有效防范离不开高质量的政府会计信息，由于尚未正式建立政府财务报告制度，地方政府债务信息鲜有定期公开对外披露。我国财政预决算报告侧重于反映每年的预算收支执行情况,对部分表外负债、或有负债等均没有记录或披露,这对有效评估政府的财务状况较为不利。政府财务报告制度在债务信息披露上的缺失，极大降低了政府财政财务管理信息公开性和可靠度。同时,地方政府在信息披露中未相应披露地方政府的费用和负债情况，削弱了会计系统在揭示潜在风险的功能,掩盖了地方政府财务管理的问题。

三、地方政府债务危机视角下的政府会计改革建议

1.将债务收支纳入预算管理，逐步建立政府会计体系。西方发达国家的政府债务管理经验表明，将地方政府债务纳入政府预算管理也是增强债务透明度的有效举措。要尽快制定地方政府债务的预算管理制度,在项目分类、核算规则、科目设置等方面进行修改，要将预算监督以外的各类地方政府债务逐步纳入财政预算管理中来。在地方政府年度预算编报中,要单独建立债务预算编报体系,对债务情况进行记录、反映。此外,将地方政府债务纳入预算管理后,地方政府直接负债、或有负债等均将纳入预算管理,将有助于地方政府财政部门及时掌控负债情况，并通过严控财政支出达到对债务实施源头管理。在此基础上,以完善财政预算会计体系为契机,修正政府负债纳入表内核算的确认、计量、报告工作程序,实现预算会计能全面、真实反映政府所控制的资产、资源和实际承担的负债义务,逐步建立、完善政府会计工作体系。

2.循序引进权责发生制,完善政府会计确认基础。权责发生制的政府会计制度改革，可以提供政府在债务问题决策上财政可持续性的信息，在债务危机问题上发挥了较大的作用。2009年3月,财政部发布的《2009年地方政府债券预算管理办法》,基本实现了将隐性债务显性化的目标,可以在一定程度上防范地方政府债务危机，但无法从根本上改变地方隐性债务的扩大化问题。因此,应改革现行以收付实现制为基础的预算会计制度,循序渐进地逐步引进权责发生制,统筹分步地在资产、负债等要素确认中执行权责发生制,最终建立起以权责发生制为基础的政府会计制度，据实反映地方政府显性债务及或有负债的状况、债务项目的建设及绩效情况,强化债务借入、支用和偿还全过程的管理与监督。

3.改革政府财务报表系统,健全以权责发生制为基础的政府财务报告制度。从国际上公共财政改革的方向来看,建立以权责发生制为基础的政府财务报告制度是大势所趋。借鉴西方国家的有益经验并结合我国实际情况，财政部于2010年年底启动了权责发生制政府综合财务报告试编工作，亦采取了西方国家的改革思路,2012年该项工作已基本在全国范围内各级地方政府普遍推行。此外,海南在试行权责发生制试点改革中,实行双轨制的做法,在原有收付实现制核算基础上,再同时设立账套按照权责发生制进行核算，年末再同时出具两套口径的政府财务报表，这种尝试也为改革政府财务报表系统和财务报告制度提供了途径。

4.定期公布地方政府债务信息,稳步实施政府绩效评价工作。国际货币基金组织《财政透明度手册》(2007)规定“会计制度应该为收入、承诺、支付、欠账、债务与资产的跟踪提供可靠依据”。地方政府债务产生的重要动因之一是因信息不对称产生的逆向选择和道德风险问题，而透明度是规避政府债务危机的重要手段之一，可见政府会计在公开透明揭示地方政府债务情况上作用显著。我国地方政府债务并不透明,且存在多头举债和管理的无序状态,以致披露的政府负债情况不尽准确,潜在的债务更是无法获知。因此,地方政府债务管理作为政府会计改革的驱动因素之一，应建立地方政府债务信息公开机制,涵盖在政府公务信息中定期公开,接受社会各利益相关主体的监督,同时,应逐步对债务资金的使用进行绩效分析、评价考核,以确保债务资金得到合理、有效的使用。

5.严控财政风险,建立地方政府债务管理制度。不论是地方政府直接债务、政府或有负债、地方融资平台贷款抑或影子银行等各类渠道形成的潜在地方政府债务，地方政府实质上充当了最后偿付人或间接担保人(保证人)的角色,绝大部分的地方政府债务均依托于地方财政，加强对地方政府性债务的管理是财政管理的重要组成部分。作为政府会计改革的配套措施,要尽快对地方政府债务进行识别、分类,理顺地方政府债务管理流程,研究建立健全地方政府债务管理制度、债务偿还机制以及风险预警机制，把防范地方财政风险与建立长效机制相融合,深入完善地方政府性债务的管理制度。

6.加强审计监督,开展地方政府债务审计工作。政府审计对于政府会计的改革具有相互促进作用，二者协同效应较为明显。审计署于2011年审计公告首次以官方口径对地方政府债务规模进行了明确，较为全面地掌握了地方政府债务规模,达到了揭示地方政府债务的隐性风险,弥补了政府会计核算的不足。审计署亦公开表示,2013年将再次对2011年到2012年间地方政府性债务进行专项审计。因此应加强审计机关对地方政府债务的专项审计调查，通过政府审计对资产负债信息的核查,可以充分了解政府的财务状况,对地方政府债务的潜在风险进行跟踪分析,及时揭示债务管理中存在的问题,并据此提出改进建议,以维护经济安全运行,避免出现地方政府债务危机。

【注】本文受到天津职业技术师范大学科研发展基金项目(项目编号:KZ201171)的资助。

主要参考文献

1.张琦,张娟.供求矛盾、信息决策与政府会计改革——兼评我国公共领域的信息悖论.会计研究,2012;7

2.应益华.改革政府会计,化解地方政府债务危机——基于财政可持续发展目标.财会月刊,2012;4