

第3卷 第1期

Vol.3 No.1

总第5期

财会案例评论

REVIEW OF FINANCIAL AND ACCOUNTING CASES

毛腾飞 地方政府债务风险预警机制研究

毕玉慧 工程机械行业授信转让供应链融资模式研究——基于XG企业的案例分析

崔攀攀 优先股会计问题研究

沈 哲 A+H双重上市公司持续信息披露行为研究及市场反应分析——基于丽珠集团的案例分析

负欣烨 “营改增”对融资租赁行业税负的影响研究——以BH企业为例



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

财会案例评论

Review of Financial and Accounting Cases

期刊编委会名单

主任

赵鸣骥/财政部

副主任

高一斌/财政部会计司	陈毓圭/中国注册会计师协会
陈信元/上海财经大学	王化成/中国人民大学

委员 (按姓氏笔画)

王永海/武汉大学	张蕊/江西财经大学
支晓强/中国人民大学	肖星/清华大学
方红星/东北财经大学	赵秀云/天津财经大学
叶建明/厦门大学	姜国华/北京大学
刘志远/南开大学	秦荣生/北京国家会计学院
刘俊勇/中央财经大学	徐玉德/中国财政科学研究院
吕长江/复旦大学	黄世忠/厦门国家会计学院
李扣庆/上海国家会计学院	黄青云/广西壮族自治区学位办
宋献中/暨南大学	彭韶兵/西南财经大学
张俊瑞/西安交通大学	谭劲松/中山大学
张敦力/中南财经政法大学	

高一斌/财政部会计司

王化成/中国人民大学

图书在版编目(CIP)数据

财会案例评论. 第3卷. 第1期/高一斌,王化成主编. —北京:北京大学出版社,2017.6
ISBN 978-7-301-28870-2

I. ①财… II. ①高… ②王… III. ①财务会计—案例 IV. ①F234.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 250168 号

书 名 财会案例评论(第3卷第1期)

CAIKUAI ANLI PINGLUN

著作责任者 高一斌 王化成 主编

责任编辑 李 娟 刘誉阳

标准书号 ISBN 978-7-301-28870-2

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博 @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

印刷者 北京大学印刷厂

经 销 者 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 308 千字

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

International Price U. S. \$30.00

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

财会案例评论

Review of Financial and Accounting Cases

《财会案例评论》是由全国会计专业学位研究生教育指导委员会主办、北京大学出版社出版的专业性实务导向学术刊物，主要刊登有关财务会计、财务管理、管理会计、审计以及与之相关的公司治理、税务、内部控制、风险管理、会计信息系统等领域具有实践价值与理论意义的高水平论文。

本刊鼓励论文从实践中提炼问题，通过研究，分析、解决问题，以服务于组织改善经营管理，实现经济效益和社会效益。论文类型以案例分析、调研（调查）报告、专题研究、组织（管理）诊断为主。

本刊面向会计专业学位教育界以及实务界，通过密切关注经济社会发展的基本趋势，研究当前会计及相关经济、管理领域的重要问题，旨在搭建会计理论界与实务界深入交流的学术平台。

本刊以中文为主，录用的稿件均为原创性研究，不刊登已经在其他刊物发表过及正在其他刊物审稿中的稿件。

dcz100102

财会案例评论

第 3 卷第 1 期

2017 年 6 月

目 录

地方政府债务风险预警机制研究	毛腾飞	(1)
工程机械行业授信转让供应链融资模式研究		
——基于 XG 企业的案例分析	毕玉慧	(39)
优先股会计问题研究	崔攀攀	(81)
A + H 双重上市公司持续信息披露行为研究及市场反应分析		
——基于丽珠集团的案例分析	沈 哲	(133)
“营改增”对融资租赁行业税负的影响研究		
——以 BH 企业为例	贡欣烨	(185)

Review of Financial and Accounting Cases

Vol. 3 No. 1

June, 2017

CONTENTS

Study on Early-warning Mechanism of Local Government Debt Risk	Tengfei Mao (1)
Study on Construction Machinery Industry Credit Transfer Mode of Supply Chain Finance: Based on the Case Analysis of XG.....	Yuhui Bi (39)
A Research on Accounting about Issues of Preferred Stock	Panpan Cui (81)
Analysis of Continuing Information Disclosure Behaviors and Market Effect of Company Dual Listing in China Mainland and Hong Kong: A Case Study Based on Livzon Pharmaceutical Group Inc.	Zhe Shen (133)
The Research of the Influences of the VAT Instead of Business Tax on Financial Leasing Industry Tax Burden: The Case of BH Enterprise	Xinye Yun (185)

地方政府债务风险预警机制研究

毛腾飞*

摘要 我国系列审计公告显示,地方政府债务的数额正逐年上升,成为影响国家经济安全的重大隐患。如何管控地方政府债务风险也成为社会各界关注的热点。本文分析了地方政府债务风险预警的理论基础,并以A市为例,构建其债务风险预警指标体系,引入可拓物元理论和层次分析法设计A市的债务风险预警模型。同时,对其债务风险进行预警,并提出相关建议。研究认为:A市债务风险处于中等风险行列,且有向高风险发展的趋势,建议从规范举债、科学用债、有效偿债三方面加强债务管理。

关键词 地方政府债务 债务风险 影响因素 风险预警 可拓物元

一、绪 论

(一) 研究背景

2009年以来,部分国家爆发的主权债务危机不断刺激着人们的神经,让人“步步惊心”。希腊的债务危机更是让整个欧元区叫苦不迭。据《人民日报》(2013年11月)报道,美国中央政府债务占GDP的比重达73%,日本中央政府债务占GDP的比重更是高达247%……发达国家在庞大的债务泥潭中举步维艰,这不但使其经济复苏乏力,也让整个世界经济的前景堪忧。

政府债务长期累积,超过一定限度就可能诱发债务危机。债务危机不但影响地区财政的持续稳定,还可能影响整个地区经济社会的持续健康发展,甚至导致政府关门,城市破产。2013年12月,昔日里风光无限的美国“汽车城”底特律由于负债超过185亿美元而无力运

* 福州大学经济与管理学院。通信地址:福建省福州市大学城学园路2号福州大学生活四区48#305;联系电话:15605915894;E-mail:1517837063@qq.com。本文是国家社科基金项目“风险管理导向的地方政府债务会计及预警机制研究”(14BGL045)、福建省社科规划重大项目和福建省社科研究基地:福建省财务与会计研究中心项目“财政分权制下的政府综合财报研究”(2014JDZ034)的阶段性成果之一。

转,正式宣告破产。《中国国家资产负债表 2015》显示,截至 2015 年年底,地方政府总负债 30.28 万亿元人民币,这与 2013 年 6 月底相比增长了 12.39 万亿元人民币,债务增长量和增长速度都很惊人。鉴于以上事实,我们不得不高度重视和警惕地方政府债务问题。当前,随着我国经济的高速发展,地方政府债务的规模越来越大,债务风险日益凸显。如何客观、准确地评估地方政府债务风险并做好风险预警和防范工作,成为摆在国人面前的重大问题。管控地方政府债务风险关系到地区经济的健康发展和整个国家的经济安全,因此,构建地方政府债务风险预警机制势在必行。

(二) 研究意义

1. 理论意义

目前,有关地方政府债务问题的研究大都集中于地方政府债务的现状、特点、成因、分类、风险评估和预警、风险防控和化解等方面,鲜有关于地方政府债务风险预警机制方面的研究。由于风险预警的重要基础——地方债务会计信息系统存在诸多缺陷和研究盲区,因此,构建风险管理导向的地方债务风险预警机制,尽可能地设计好与地方政府债务会计信息源无缝对接的债务风险预警体系,将对充实该方面的理论研究具有十分重要的意义。

2. 现实意义

美国次贷危机和欧洲债务危机的爆发,以及由此引起的本国经济徘徊不前和世界性经济动荡不安,使我国不得不高度重视政府债务风险。2013 年 7 月,国务院要求审计署在全国范围内审计政府债务,此次审计共涉及五级政府,显示出中央对政府债务问题的高度关注。研究地方政府债务风险预警机制,不但有助于准确把握地方政府的债务状况,加强对债务风险的适时管控,而且有助于提高政府融资决策的科学性,维护政府的信誉和形象。同时,这也对保持地方经济持续健康发展和维护社会稳定具有十分重要的现实意义。

(三) 研究现状

1. 国外研究现状

目前,国外对政府债务风险预警的研究主要针对预警指标设置风险值(区间),超过该风险值(区间)时将该指标列入风险行列,如《马斯特里赫特条约》规定政府负债率风险控制参考值为 60%,国际货币基金组织规定债务率风险控制参考值为 90%—150%。此外,还有一些国家通过立法形式确定了政府债务风险预警体系,如美国 1985 年修订的《地方财政紧急状态法》,哥伦比亚 2003 年《795 号法律》规定的“交通信号灯系统”,巴西参议院 1998 年签署的《78 号法案》,新西兰 1994 年颁布的《财政责任法》等。

美国的《地方财政紧急状态法》规定,地方政府出现以下三种情况中的任何一种时将被审计局列入预警名单:① 上年度财政总赤字减去所有可用于弥补赤字的资金总额超过本年预算收入总额的 1/12;② 年末逾期超过 30 天的普通预算应付账款与上年度末财政预算结

余的差额大于本年财政预算收入的 $1/12$, 或者年末逾期超过 30 天的普通预算和专项预算应付账款与普通预算及专项预算结余的差额大于本年度可支配收入的 $1/12$; ③ 地方政府年末所持有的现金及可售证券的总额减去已签出支票和担保债务总额后, 小于普通预算和专项预算的结余额, 且该差额超过前一年度财政收入的 $1/12$ 。

哥伦比亚政府规定了地方政府债务的两个限制指标: 一是地方政府利息支出和盈余之比, 该指标代表地方政府的资金流动情况; 二是债务余额与日常收入之比, 该指标代表债务的可持续性。哥伦比亚政府通过这两盏“信号灯”来对政府债务进行监控。

巴西参议院签署的《78 号法案》中对地方政府借债的规定更为具体, 如规定债务总额不得超过日常净收入的 200%, 偿债资金必须低于日常净收入的 13%, 新借款项必须低于日常净收入的 18%, 政府的债务担保总额不得超过日常净收入的 25% 等。

新西兰政府在《财政责任法》中引入了或有负债, 其主要的或有负债项目有担保和赔偿、未缴资本、诉讼程序和纠纷、其他可量化的或有负债和其他无法量化的或有负债等。该法案规定政府、新西兰储备银行(即中央银行)以及国有企业均应考虑其或有负债。

此外, 学者们还针对地方政府债务风险提出了一些预警方法, 如 Ma(2003) 基于美国、巴西有关地方政府债务管理的规定以及哥伦比亚的“交通信号灯”系统, 为一个假想的发展中国家设计了一套地方债务风险预警体系; Oakerson(1999) 认为可以通过分析地方政府债务的趋势来预警债务风险; Smith(1998) 提出利用计算机模拟系统来构建地方政府债务风险仿真预警体系。

2. 国内研究现状

近年来, 国内学者开始关注地方政府债务风险预警研究, 在地方政府债务风险预警指标体系和预警方法方面取得了一些成果。在债务风险预警指标体系方面, 学者们从不同视角进行了探析, 主要有: 短期和长期偿债能力(裴育、欧阳华生, 2006); 借债、用债、偿债(桑子涵, 2010; 许争、戚新, 2013); 经济、政治和社会(金荣学等, 2013; 唐荣华, 2013); 直接负债和间接负债(谢虹, 2007); 地方政府负有偿还、担保和其他债务(刘纪学、李娜, 2014); 警情、警兆(刘星等, 2005); 债务总量和债务结构(王晓光, 2005) 等。

债务风险预警方法和预警模型方面的研究主要有: 刘星等(2005) 采用聚类分析和因子分析方法对债务风险预警指标进行选取, 并运用判别函数模型和 Logistic 预警模型来计算地方政府债务风险危机指数, 分析债务风险状况。王晓光(2005) 认为地方政府债务受内外环境的影响较大, 具有明显的模糊性, 可采用模糊综合评价法来预警债务风险。章志平(2011) 从控制地方政府债务规模的角度构建风险评价体系, 并运用灰色系统理论对地方政府债务风险进行评估。桑子涵(2010) 在构建指标体系的基础上, 运用层次分析法构建单省份的债务风险预警体系, 并运用因子分析、聚类分析和判别分析的方法构建全国各省份的债务风险预警体系。许争、戚新(2013) 采用模糊评价法和层次分析法构建地方政府债务风险预警模型, 整体量化地方政府债务风险。高英慧、高雷卓(2013) 提出了地方政府债务风险预

警管理的混沌控制对策,并基于混沌的方法进行债务风险的预警和控制。李腊生等(2013)认为地方政府债务具有可转移性,并提出运用修正的 KMV 模型对地方政府债务风险进行评价。刘纪学、李娜(2014)采用因子分析法构造风险综合评价函数,根据计算出的风险综合分值进行风险评价。

3. 评述

国外有关地方政府债务风险预警的研究倾向于用设定的风险区间对预警指标进行直接衡量,其普适性和科学性有待进一步的验证。另外,一些国家设定的预警体系虽然做到了法制化,也包含了或有负债,但是基于国情,各国在预警地方债务风险时的做法并不相同,如何有效地预警地方债务风险仍然处于探索阶段。因此,如果直接运用国外的预警体系和预警方法,预警的结果很可能与我国的实际情况不符,这就要求在构建我国地方政府债务风险预警机制时必须考虑国情。

国内学者从不同的视角探析了地方政府债务风险预警体系的构建。学者们在深入研究后发现,进行风险预警时所采用的债务信息多来自审计报告和统计年鉴,在缺乏完整的地方政府债务会计系统的条件下,直接采用审计报告和统计年鉴中的债务信息较为简便易行,但是单纯依靠这些信息很可能无法准确地预警地方政府债务风险,预警结果也缺乏时效性。另外,在构建的风险预警指标体系中,不同学者构建的指标体系仍有一定的差异。如果运用不同学者构建的指标体系对同一个地区的债务风险进行预警,结果很可能会不同。在地方政府债务风险预警模型的构建方面,学者们多采用模糊评价法、合成指数法、KMV 模型、神经网络法、混沌理论等。这些方法和模型,要么评价过程的主观性太强,要么将预警指标与债务风险固化为简单的线性关系;要么操作难度较大,要么只是简单的思路介绍,缺少具体案例研究。

本文基于现有的研究成果,提出地方政府债务风险预警机制的理论框架构想,以 A 市为例,探讨地方政府债务风险的影响因素,设计风险预警的指标体系,科学、严谨地选择预警方法,并运用所构建的预警体系对 A 市的债务情况进行分析,提出相关建议。

(四) 研究内容和研究方法

1. 研究内容

本文由四部分组成。第一部分为绪论,主要介绍本文的研究背景、研究意义、研究现状、研究内容、研究方法和研究创新。第二部分为地方政府债务风险预警的相关理论,主要包括地方政府债务理论和地方政府债务风险理论。第三部分为 A 市债务风险案例分析。首先,介绍 A 市及其债务情况;其次,为 A 市设计债务风险预警的总体框架,界定其债务会计信息,构建 A 市债务风险预警指标体系,运用可拓物元理论对 A 市的债务风险进行分析;最后提出政策建议。第四部分为结论,总结全文研究,指出未来研究的方向。

2. 研究方法

(1) 文献研究法。通过收集、查阅和分析有关地方政府债务风险预警机制的相关文献,对有关地方债务风险的内涵及成因、风险预警指标体系、风险评价方法以及风险预警模型等进行梳理和总结,为本文提供理论支撑。

(2) 定性分析和定量分析相结合。首先,运用定性分析界定地方政府债务和地方政府债务风险的内涵,探讨地方政府债务风险的影响因素等;其次,运用统计数据,选择适当的评价方法和逻辑模型进行定量分析。

(3) 规范研究与实证研究相结合。在分析前人研究的基础上,系统分析地方政府债务风险的影响因素,选择风险预警指标,设计风险预警机制等;同时,结合典型案例对构建的预警系统进行验证分析。

(五) 研究创新

首先,国内现有的对地方政府债务风险的研究大多关注其现状、成因以及对策,而对地方政府债务风险预警机制的研究较少。因此,探索债务风险预警机制在理论方面和现实方面都具有重要意义。

其次,勾勒地方政府债务风险预警机制的理论框架。国内有关地方政府债务风险预警理论的研究尚处于探索阶段。本文在研究前人成果的基础上,提出地方政府债务风险预警机制的理论构想,具有一定的前瞻性。

最后,在实证研究基础上进行规范研究,构建地方政府债务风险预警的可拓物元模型。运用可拓物元理论预警地方政府债务风险,即对预警方法的创新也是本文与以往研究的不同之处。

二、地方政府债务风险预警的理论基础

(一) 地方政府债务理论

1. 地方政府债务的内涵及分类

《政府国际会计准则》提出:负债是指由于政府发生了过去某种事项,从而获得了某种经济利益而承担的,且可能在将来导致政府资源流失的现有责任。《国际公共部门会计准则》中负债的含义为:主体因过去事项而承担的现时义务,该义务的履行预计将导致含有经济利益或具有服务潜能的资源流出主体。这里的“主体”指的是政府及其组成机构。在我国《财政总预算会计制度》中,负债是指一级财政所承担的能以货币计量并且需要以资产偿付的债务,包括按法定程序及核定的预算举借的债务、应付及暂收款项等。借鉴国外对政府债务的定义,结合政府会计改革的趋势,本文将政府债务定义为:由过去的交易或事项引起的预期

将导致经济利益流出政府及其附属机构的现实义务。

刘星等(2005)认为,地方政府债务包含两层含义:一是地方政府依据信用准则取得公共收入的一种形式,但这种收入是有偿的;二是地方政府必须或可能在未来期间付给公众的款项,是法定程序、政策或提供担保和承诺的要求。这一概念不仅涵盖了政府合同上应偿还的债务,而且包含政府未来可能负担的准债务。桑子涵(2010)认为,地方政府债务是指地方政府或其职能部门欠账、直接借入或提供担保等形成的,最终必须由政府偿还和承担的债务责任。李婧茹(2013)认为,地方政府债务是指由地方政府及其所属部门举借或合法担保的以及在特定条件下形成的,需由地方政府偿还的内外债务。这两种定义均将地方政府的附属机构或单位所应偿还的债务纳入地方政府债务的范畴,并且考虑到了向境外举借的债务。但是,地方政府债务还应该包括一些附属于地方政府及所属部门的企业应偿还的债务。因此,本文认为:地方政府债务是指地方政府及其附属的企事业单位为履行其职能,依据自身的信用,举借、提供合法担保或者出于道义必须或可能在未来支付的内外债务。

20世纪90年代中期,世界银行高级经济学家 Hana 将政府债务分为直接债务、或有债务、显性债务和隐性债务,这就是著名的财政风险矩阵。直接负债是在任何情况下都会产生的责任,不会因为某个事项的发生与否而产生改变的负债。或有负债是在特点条件下承担的负债,其是否出现依赖于某个事项是否发生。显性负债是指建立在法律、合同或者政府承诺之上的负债。隐性负债是未经法律、合同确认或政府未予以承诺的负债,是政府道义上的责任,产生于公众预期、政治压力等。

2. 地方政府债务的成因

国外对地方政府债务成因的研究主要从三个角度展开:一是财政联邦主义角度;二是政府间财政不平衡角度;三是预算软约束角度。Swianiewicz (2004)从财政联邦主义角度研究发现,与直接使用地方财政收入相比,举债是为公共项目投资融资更为经济可取的手段;虽然在一定的年度内,地方政府可能出现财政赤字,但借款融资能够为地方政府提供一个平滑收支缺口的手段。从政府间财政不平衡的角度看,代表性的观点主要有: Martinez(2001)认为,自然资源、经济发展水平和公共支出等在不同地区之间存在较大差异,从而很容易造成地区间的财政不平等。因此,假如地方财政完全由本地税收和地方政府借款构成,就可能产生债务问题。Collins(2001)和 Boadway et al. (2002)认为,财政均等化可以解决政府间的财政不平衡,也就是通过上下级政府间的转移支付来缩小地区间的财政差距。然而,一旦采用这种方法,就会产生纵向财政失衡现象。从预算软约束的角度看,代表性的观点主要有: Inman(2001)认为,地方政府的公共投资项目常对其他地区具有正外部性,因此,很容易导致联邦政府对其进行援助,这就在一定程度上默许了地方政府的借债。

近年来,国内对地方政府债务成因的研究也取得了一些成果。经过文献研究和实地调研,本文认为产生地方政府债务的原因主要有:

(1) 体制缺陷。财权和事权的不协调、政府绩效考核体制不科学是造成地方政府债务

的制度原因。1994年,我国开始实行分税制改革,总趋势为“财权上收,事权下放”。这使得中央政府的财政权力大增,地方政府的财权受制于中央政府;但同时,地方政府仍然承担着本地区绝大多数预算项目支出,而跨时融资必然产生地方政府举债以支撑财政支出,从而使地方政府的财政压力日益增大。目前,我国地方政府官员任免的重要依据是政绩,GDP又是政府绩效考核体制中十分重要的因素,地方政府为了政治和其他利益,势必大量举债发展经济。

(2) 预算软约束。匈牙利著名经济学家 Janos Kornai 研究发现,利润最大化是国有企业的经营目标,但在国有企业发生亏损时,国家仍会向其提供资助,以避免其破产。政府的这种保护行为使亏损企业倾向于得到政府的额外资源。这种企业出现亏损时无须自身偿还也能得到资源补偿的现象就是预算软约束。由于我国当前的政府会计无法准确地反映地方政府的债务情况,当地方政府债务问题恶化时也只能对其提供救助,因此,这种上下级政府之间的预算软约束使得下级政府在借贷或提供债务担保时“有恃无恐”。

(3) 政府职能错位。改革开放后,我国逐渐走向市场经济,这就意味着政府的角色应逐渐从“替代市场”转向“服务市场”。然而,随着市场经济的深入发展,地方政府却更多地表现出公司的特征,过多地参与市场的运行,政企不分。为了吸引外部投资和发展地方支柱产业,地方政府通过平台公司大规模地为基础设施建设融资,介入企业的融资活动,利用政府信誉盲目为地方企业进行债务担保,形成大量隐性债务。这些企业一旦出现资不抵债的现象,地方政府将不得不承担“兜底责任”。

(二) 地方政府债务风险理论

1. 地方政府债务风险的内涵及分类

风险一词由来已久,代表性的观点有:风险是事件未来结果发生的不确定性;风险是损失发生的不确定性,包括损失大小和发生的可能性。Hana and Schick(2002)认为政府债务风险是导致政府在未来可能面临财务困境的一种源泉;刘尚希(2004)指出,政府债务风险是政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的支出责任和义务,从而给经济和社会造成损害的一种可能性;樊丽明、黄春蕾(2006)认为,地方政府债务风险是指地方政府债务在某些特定因素的影响下,对包括其自身在内的社会经济各方面造成破坏或者损失的可能性。上述观点都包含了政府资产和债务结构的失衡,并由此给社会和经济带来的损失。本文将地方政府债务风险定义为:地方政府及其附属的企事业单位由于自身拥有的公共资源不足以履行其应承担的内外支出责任和义务,而给经济、社会的稳定和持续发展带来损害的可能性。

地方政府债务风险有多种分类,本文将地方政府债务风险分为债务规模风险、债务结构风险、债务效率风险和债务转嫁风险。债务规模风险是指地方政府债务余额占 GDP 或者财政收入比例较大带来的风险。债务结构风险不仅包括政府债务层级和区域分布不均带来的风险,还包括显性债务和隐性债务所占比例高带来的风险。债务效率风险主要指由于债务

资金的使用效率和管理效率不高,可能使偿债资金不能从债务资金的投资项目中得到有效补偿的风险,以及债务资金的管理水平不佳影响债务资金有效使用的风险。目前我国地方政府债务资金主要流向公益性和基础设施项目,这些领域的投资收益率普遍较低,因此很容易造成偿债能力不足。而为了偿债,地方政府不得不依赖土地出让收入或者借新债还旧债。债务转嫁风险则是指地方政府债务到期无法偿还而最终转嫁给其他方,由其他方偿还的风险。债务风险的转嫁可以分为政府间的转嫁(包括上级政府向下级政府转嫁,下级政府向上级政府转嫁,同级政府之间的转嫁)和政府与市场间的转嫁。在我国,债务风险的转嫁更多地表现为下级政府向上级政府的转嫁和市场向政府的转嫁。我国在当前的税收制度和政府层级制度下,上级政府与下级政府相比往往具有较强的财政支配能力,当下级政府出现债务危机时,上级政府甚至是中央政府往往出于稳定大局的考虑,承担其部分或全部的偿债责任。伴随着改革开放的深入,我国已经初步建立了社会主义市场经济体制,但在经济体制转轨时,政府仍然要承担较多的由市场转嫁而来的债务风险,如金融机构的不良贷款等。

2. 地方政府债务风险的成因

由前文可知,体制缺陷、预算软约束和政府职能错位,使得地方政府在主观和客观上具有强烈的举债冲动,从而导致地方政府债务的形成。但是,政府举债只要控制在一定的范围之内,未必会产生债务风险。地方政府债务之所以有风险,与债务监管的缺失密不可分。

从借债主体来看,由于缺乏统一的政府债务管理机构,多头举债现象突出,不仅地方政府在借债,地方各级部门也在借债。2013年审计公告显示,地方债务的借债主体有融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位、国有独资或控股企业、公用事业单位等。地方政府所承担的债务形式呈多样化趋势,既有地方政府直接需要偿还的债务,又有担保或者变相担保的债务;既有国企挂债,又有社会保障资金的缺口。这些分散于各个部门、各种形式的款项在缺乏规范监管的情况下,很容易导致债务规模的膨胀和风险的积聚。

从借债渠道来看,当前地方政府的借债渠道主要有:①国内政策性借款;②国外长期借款;③国际金融市场发行债券,进行民间融资;④为大型基建项目进行的社会融资;⑤商业贷款,政府直接或间接担保。这些渠道中,前三种都要经中央批准,后两种渠道则成为政府资金除财政拨付以外的重要来源。而我国法律明确规定,除法律和国务院另有规定外,地方政府不得自行发债。因此,通过融资平台公司变相向社会融资和获取银行信贷资金,成为地方政府取得资金的重要途径。在监管缺失的情况下,地方政府的举债透明度很差,地方政府债务呈隐性化的特点急剧增加。

从偿债能力来看,地方政府的偿债能力与借债规模不匹配。地方政府的借债规模要控制在其能够偿还的“量”之内,否则就会引起财政困境,导致债务危机的发生。然而,很多地方政府在“政绩工程”的驱动下,往往忽略其有限的财力而盲目筹资。更有甚者,为了筹措更多的资金,不惜以高利率做诱导,从而增加了日后的偿债负担。再者,地方政府在为项目筹措资金时,缺乏对项目的事前评估、事中监督,使很多项目的收益与预期存在较大的差距,从

而严重影响地方政府的偿债能力。

从风险预警方面来看,2013年审计报告显示在审计的36个省级政府(包括31个省、自治区、直辖市和5个计划单列市)、391个市级政府、2778个县级政府、33091个乡镇中,有8个省级、156个市级、935个县级建立了债务风险预警制度。从这些数据可以看出,市以下的基层政府很少建立债务风险预警机制。即使部分地方政府建立了债务风险预警机制,但其预警机制的科学性、合理性仍值得商榷。建立债务风险预警机制的目的是及早发现风险,化解风险。而债务风险预警机制的缺失,则很容易导致风险意识的淡薄,在风险到来时束手无策。

三、A市债务风险预警机制研究

本文以A市为例研究地方政府债务风险预警机制。由于目前我国尚未建立和实施权责发生制的地方政府债务会计系统,同时鉴于地方政府债务信息的保密性和不易获取性,本文所采用的债务信息除公开年报和统计年鉴外,还包括实地调查和专家访谈获得的信息,尽可能地保证债务信息的客观、真实和完整,为准确预警地方政府债务风险奠定了基础。

(一) A市简介

A市位于我国东部沿海某省,历史悠久,是我国东部地区最主要的中心城市之一,也是所在省份重要的经济贸易中心,同时是世界性的区域贸易中心。A市下辖6个区,4个市,辖区面积11000多平方千米。截至2013年年底,全市常住人口约896万。改革开放以来,A市的经济建设和社会各项事业取得了长足发展。目前,该市已成为国家高新技术产业基地和家电电子、汽车造船、石油化工和新材料四大工业基地,形成了家电电子、石油化工、汽车、造船、港口、钢铁六大产业集群,构建起了以港口、旅游、海洋三大特色经济为核心的经济体系。

随着改革开放的深入,A市正在以全新的姿态努力推进城市功能的提升和城乡区域经济的统筹发展,努力形成“蓝色经济区”和“高端产业区”,为引领地区经济和社会的发展做出贡献。

(二) A市债务风险预警系统的总体框架

所谓预警系统,是指通过一系列的技术手段对主体进行连续、系统的监测,及时发现风险的来源,掌握风险的程度和趋势,并发出相应警示信号的系统。本文通过设计A市债务风险预警系统,力图达到以下两个目的:一是客观、准确地反映A市的债务风险状况;二是准确预测和把握A市债务风险的发展趋势。A市债务风险预警系统的总体框架见图1。

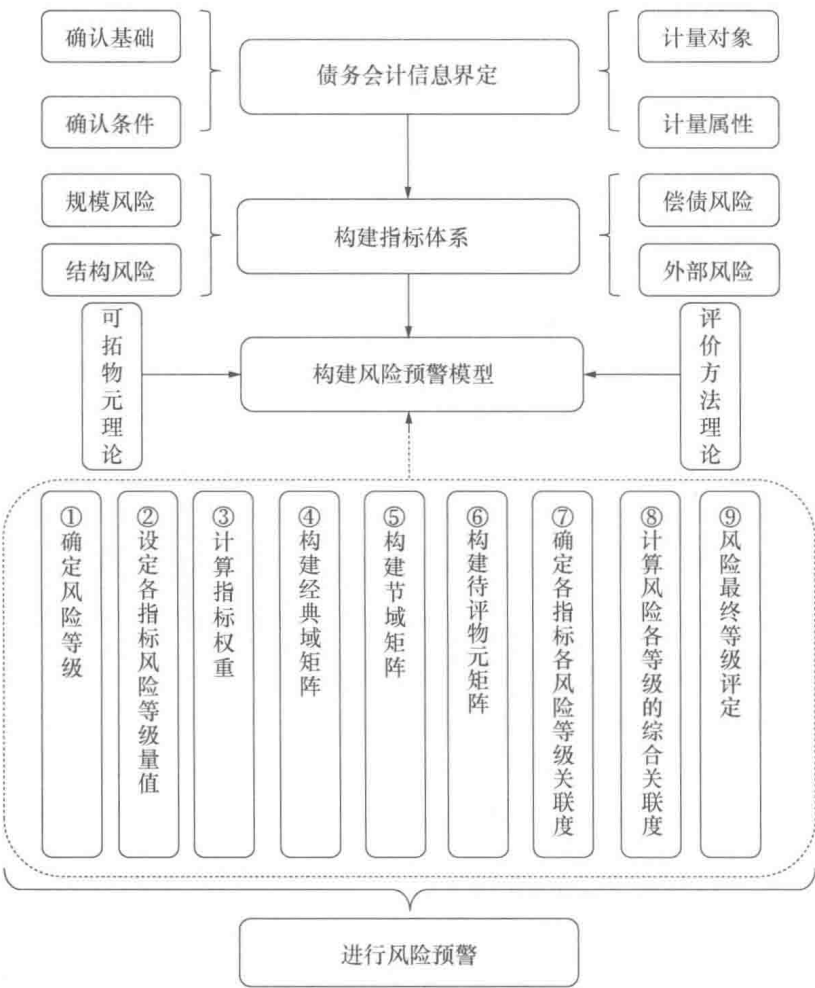


图 1 A 市债务风险预警总体框架

(三) A 市债务会计信息的界定

构建地方政府债务风险预警系统的前提是明确有关地方政府债务的信息来源。由于目前我国政府会计中没有涉及隐性和或有债务的计量,或者统计口径、统计方法比较混乱,因此不能全面反映地方政府的负债状况。本文在详细研究现有文献的研究成果,广泛征求理论界和实务界专家学者的基础上,分析地方政府债务的会计确认、会计计量,并对 A 市的债务信息进行分析汇总。

1. 地方政府债务会计信息的界定

(1) 地方政府债务的会计确认

地方政府债务的会计计量首先要解决一个非常重要的问题——会计确认基础。现行的会计确认基础主要有收付实现制和权责发生制。收付实现制下确认交易或事项的条件是现金的收到或支付,不考虑相关商品或服务的供应是否已经发生。权责发生制下则以交易或

事项的发生期间来确认收入的实现或费用的发生,而不以现金的收入和支付为条件。与企业不同,我国《财政总预算会计制度》和《行政单位会计制度》规定:总预算会计核算和行政单位会计应采用收付实现制确认基础。虽然在《〈财政总预算会计制度〉暂行补充规定》中,个别事项可以采用权责发生制,但总体上仍采用收付实现制。但收付实现制因存在以下缺点而受到广泛诟病:一是提供的会计信息不完善,不能全面反映政府债务,不利于财政风险的管控;二是只能提供狭窄的现金交易信息,非现金交易和产品服务的成本费用信息缺失,不利于政府管理效率的提高和绩效考核;三是容易引发人为操纵会计数据,捏造虚假会计信息,比如提前确认会计收入,逃避《中华人民共和国预算法》中的赤字约束;四是会计信息反映滞后,给管理和决策造成不便。

而与此对比,新西兰、澳大利亚、英国等国家采用的权责发生制政府会计不仅可以较为全面地反映地方政府的隐性债务和或有债务信息,而且有助于政府会计信息的使用者关注现有财政政策对未来产生的影响。因此,在我国,权责发生制的政府债务会计改革已经成为近年来理论界和实务界讨论的热点和国家相关部门进行政府会计改革的方向。本文按照从直接债务到隐性和或有债务的顺序,尽可能地采用权责发生制对债务会计信息进行界定。

根据前文的分类,地方政府债务分为直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务和或有隐性债务。直接显性债务可以参考《企业会计准则》中确认负债的条件,满足条件即可确认。而对于隐性负债和或有负债就需要重新探讨如何进行确认。我国《企业会计准则》中对于或有事项的定义为:过去的交易或者事项形成的,其结果须由某些未来事项的发生或不发生才能决定的不确定事项。与或有事项相关的义务同时满足下列条件时应当确认为预计负债:① 该义务是企业承担的现时义务;② 履行该义务很可能导致经济利益流出企业;③ 该义务的金额能够可靠地计量。

因此,参照《企业会计准则》中对预计负债的确认条件,当地方政府的隐性负债和或有负债满足预计负债的确认条件时将其确认为预计负债。与《企业会计准则》不同的是,本文建议对提供对外担保等或有债务进行会计处理,并计入预计负债。

对《企业会计准则》中或有事项相关义务导致经济利益流出的可能性,通常按照表 1 加以判断。

表 1 经济利益流出的可能性及其对应的概率区间

结果的可能性	对应的概率区间
基本确定	$95\% < X < 100\%$
很可能	$50\% < X \leq 95\%$
可能	$5\% < X \leq 50\%$
极小可能	$0 < X \leq 5\%$

为了能够客观、准确地确认和计量地方政府的预计负债,在进行预计负债发生的可能性判断时,可选择由专家或中介机构进行评估等方法。