

总报告 地方政府或有负债研究

内容提要：

政府或有负债与企业或有负债一样，都是由过去的事项或既存事实引起的，不是毫无根据的猜测，而且其结果都是不确定的，需要通过未来不确定事项的发生或不发生来证实。但政府作为一个惟一的公共主体，其或有负债有自己的特点。政府或有负债包括显性的（或说是法定的）和隐性的（或说推定的）的两部分。这两部分内容都没有在政府的预算报告中反映和披露，因而政府的债务状况在现行的预算制度下并没有得到完整的体现。也就是说，财政风险和财政的可持续性状况无法从现有的预算与决算中反映出来。这对保持国家财政稳定是非常不利的。

本报告侧重从地方的角度来研究。这主要是因为我国地方政府或有负债的问题比较严重，已经出现了不少由或有负债转化为直接负债的事例，并对当地财政造成了很大的冲击，带来了沉重的包袱。农村合作基金会的清偿就是十分典型的案例。因此，防范或有负债带来的财政风险在当前具有重大意义。本报告就此做了初步的实证分析和理论探讨，试图找出政府或有负债发生的规律性，并提出了相应的一些政策建议。

或有负债是财政风险的核心内容之一。由于我国现行的财政预算只是反映了政府活动的一部分内容，不能涵盖政府的全部财政活动，尤其对游离于预算体系以外的政府或有债务缺乏有效的确认、量化、报告和披露制度，使得这一部分债务不断累积，并

正沿着下面的路径转化：政府或有负债→政府直接负债。这对政府财政的稳健运行和经济的可持续发展构成潜在的威胁，成为引发财政风险的重要因素。从地方政府的角度来看，这一点表现得更为明显和突出。因此，研究和解决地方政府或有负债问题，特别是分析地方政府或有负债可能产生的负面影响，有针对性地做出相应的制度安排，不仅对防范和化解地方财政风险，保持地方财政经济的持续健康发展具有实际意义，而且对减少国家财政风险、维护宏观经济稳定具有重大作用。

一、政府或有负债的含义及特点

“或有负债”是从会计学中引入的概念。我国《会计准则》对企业或有负债定义为：“或有负债是指由企业过去的交易或事项形成的潜在义务，其存在必须通过未来不确定事项的发生或不发生予以证实；或过去的交易或事项形成的现时义务，履行该义务不是很可能导致经济利益流出企业或该义务的金额不能可靠的计量。”从这个定义来看，或有负债包括两块：一是潜在义务，二是现时义务。这种区分是以转化为负债的“可能性”大小为依据的，从企业角度来看，这种区分也许有其意义。但从政府的角度来观察，或有负债可理解为：由于过去事项或既存事实引起的各类潜在义务，履行这些义务可能导致政府支出压力加大。

政府或有负债与企业或有负债比较，具有两个共同点。一是有或负债必须是过去的交易或事项引起的，虽然或有负债转化为直接债务需要通过未来不确定的事项来证实，但其本身必须是过去已经发生的交易或事项引起的。因此，与人类活动无关的自然灾害等偶然事件发生引起的政府支出增加，未来养老保险覆盖面扩大或标准提高引起的社会保障缺口扩大等都不构成或有负债。

二是结果的不确定性。虽然引发或有负债的交易或事项已发生，潜在义务已经形成，但是否转化为企业或政府的直接债务需要通过未来不确定事项的发生或不发生来证实。如对外提供担保，从担保之日起政府就承担了还款义务，但是否需要政府直接还款，则要视被担保人未来能否按时还款而定。

将或有负债的概念用于政府，是将政府作为一个经济主体来看待的，但政府又是一个公共主体，它与企业等一般经济主体有着本质上的区别。因而与企业或有负债相比，政府或有负债还有如下特点：

首先，企业的或有负债是由企业的行为引起的，而政府的或有负债并不仅仅是政府行为引起的。政府是社会的管理者，也是公共风险的最终承担者，社会其他主体不能承担的风险最终会由政府来承担。如金融机构发生风险，一旦引起社会动荡，影响社会稳定，政府往往基于道义的责任或其他目的而出面救助。因而政府或有负债并不仅仅源于政府行为。

其次，企业的或有负债是显性的，是企业承认的，并且可以估量。而政府的或有负债则有显性和隐性之分。显性或有负债是指政府对外担保等依照法律、法规必须履行的义务，一般是政府以条规形式加以承诺，在某些事件发生时必定会支出的项目。隐性或有负债则是指政府虽未公开承诺，但若事件发生，政府经过权衡得失或基于道义的责任，必须承担的支出。如金融机构的不良资产、下级政府的财政收支缺口等。

第三，对企业而言，或有负债转化为现实债务的因素是不可控的，企业无能为力。但对政府而言，由于政府是政策、规则的制定者和市场运行的裁判，政府可以在一定程度上通过相应的制度安排和经济政策的调整来规范自身行为，以及加强对其他市场主体行为的监管，以此管理、引导和控制或有负债的发生及转化。

第四，从管理上讲，政府或有负债具有层次性。政府或有负债的层次性，源于国家统一领导与分级管理相结合的政权体制。由于实行分级管理，各级政府在管理自己的事务过程中就会形成自身的债权债务关系。另一方面，在集中统一的政体下，上下级政府之间又隐含着一层法律上的担保关系，上一级政府不可能坐视下级政府陷入债务危机而不顾。当下级政府陷入债务危机时，上级政府必须给予救助，承担下一级政府的债务清偿责任。即下级政府的负债，包括直接负债与或有负债，都是上一级政府的或有负债。

政府或有负债的产生具有一定的客观必然性。政府作为公共风险的最终承担者，社会政治经济运行中的各类突发事件，最终往往需要政府来处理，形成政府的支出。这类事件的发生，或有负债的形成并不以政府的意志为转移。同时，政府作为社会管理者，不仅需要以预算、税收、投资等手段来调节和优化资源配置，有时还需要以公债、担保、承诺、贴息等信用形式，按市场化原则实施对经济的宏观调控。这必然会形成大量的政府债务，包括直接债务，也包括或有债务。因此，政府或有负债也是市场经济条件下政府干预经济和体现政府宏观调控意图的一种手段。

二、地方政府或有负债的一般构成

从法律性质来分析，地方政府或有负债可分为显性和隐性两大类。显性或有负债是指以法律、合约等形式加以明确记载和规定的、在某些事件发生时政府必定要支付的债务，政府对此承担直接的法律支付义务。隐性或有负债则是指未经法律确认，但某些事件一旦发生，政府会出于道义责任、公众期望以及政治压力而不得不去承担其他经济主体无法清偿的债务。对我国而言，政

府或有负债是一个新的概念，对其基本构成还有不同看法。从对部分省（市）的调查来看，目前地方政府或有负债主要包括以下具体内容：

（一）显性或有负债

1. 地方企事业单位使用的外国政府贷款

目前，地方使用的外国政府贷款分为两种类型：一种是政府转贷和担保，即政府财政部门委托国内银行转贷给企业或项目单位，如果项目单位不能按时还款，国内银行又无力垫付，政府财政就要承担最终还款责任；另一种是国内银行经政府部门授权作为借款人，将贷款转贷给项目单位，银行对外作为债务人负责还款。由于主权外债是凭借国家信誉取得的，其借入、使用、偿还都与国家财政有密切联系，不论政府是否担保，一旦发生偿还困难，必须由地方政府偿还。

2. 国债转贷资金

国债转贷资金是由财政部统一发行并转借给地方主要用于基础设施建设的债务，其中由地方财政部门直接使用和还款的部分，构成地方直接债务。由地方财政部门担保转给地方企事业单位使用的部分构成地方政府或有负债。

3. 地方政府担保

地方政府担保主要是地方政府对企业事业单位融资提供各种形式的担保。此外，有些地方为了完成招商引资目标，承诺如果外资在本地区投资，当地政府保证投资项目每年达到一定的盈利率，且若干年后退还本金。这种政府承诺形成地方政府的或有负债。

4. 核实的粮食企业亏损挂账

这项内容主要是指财政部门已核实承认的粮食企业亏损挂账。粮食企业亏损形成的原因十分复杂，既有政策性因素，也有

企业经营方面的原因。虽然政策上粮食企业的政策性亏损应由财政进行补贴，是政府的直接债务，但大部分地区财政补贴不足，长期做挂账处理。而由于企业管理体制等方面原因造成的粮食企业经营性亏损更是长期得不到弥补，为保证粮食企业正常运行，不得不也采取财政贴息、挂账处理的办法。目前，在大部分地区这两种挂账并没有严格的分开。这部分亏损挂账仍属企业负债，如果未来企业经营好转，会逐步消化。如果企业自身不能消化，由于政府已经核实，意味着政府已承诺承担最终责任。因此，这部分已经财政核实的亏损挂账划为政府显性或有负债。

5. 公益性国有企业的救助

这主要是指城市公共交通、城市基础设施建设、供热、自来水等公益性国有企业的亏损。这些企业提供的产品介于公共产品和私人物品之间，其价格受政府控制。其能否正常运行，影响到千家万户的生活，甚至会影响到社会的安定。因此，当其出现经营危机时，政府必须出面救助。

6. 社会保障资金收支缺口

这个项目既可列入直接的隐性负债，也可列入显性或有负债，关键是看是否进入政府预算体系之内。在此是把它放在政府预算体系之外来讨论的，主要是指养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、下岗职工生活保障资金的收支缺口。一方面，由于这些基金由政府设立的机构负责运营，且其运营情况是否正常，养老保险金、失业保险金等能否按时发放，会影响社会的安定。如果出现收支缺口，政府应予以弥补。同时，相应的社会保障法规也明确规定以上资金收支出现缺口时，由同级财政补助，因而这些基金的收支缺口构成政府显性或有负债。

7. 地方政府成立的为政府融资服务的金融公司的不良资产

20 世纪 90 年代以来，为解决地方经济发展中资金需求问题，地方政府成立了一些信托投资公司，专门为政府融资服务。

这些公司的不良资产属政府显性或有负债。

（二）地方政府隐性或有负债

1. 地方金融机构的不良资产

金融行业是一个特殊的行业，其能否稳定运行，对社会政治和经济的稳定有很大影响。因此，尽管政府事先并未承诺，但政府往往出于道义或政治的原因，对发生经营危机的金融企业提供必要的救助，以保持社会的稳定。因而地方金融机构的不良资产构成地方政府的隐性或有负债。目前，地方金融机构主要包括两类。一类是地方城市商业银行、城市信用社等银行企业。这些企业吸收居民存款，一旦发生支付危机，会影响到社会安定。其不良资产引发或有负债风险的程度较高。二是信托投资公司、企业财务公司、证券期货经纪公司、中小企业贷款担保公司、风险投资公司等非银行类金融机构。这些机构虽不吸收存款，但大部分靠银行贷款运行，发生经营危机会影响到相关银行，引起连锁反应，引发或有负债风险。

2. 下级政府的财政收支缺口和债务

财政收支缺口是指一级政府的经常性财政收入不能抵补经常性支出而出现的差额。按照《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）的规定，地方财政预算必须做到收支平衡，并略有结余，提交各级人大的政府预算从账面上看也是收支平衡的。而实际上，地方各级财政的可支配财力与各级政府应履行职能的需要之间存在着很大的缺口。在经常性收入不能满足需要而又缺乏正常融资渠道的条件下，地方政府就不得不通过一些另外的渠道进行投资和融资活动，由此产生了大量的直接债务和或有负债。在实行单一制政体的国家中，下一级政府的直接债务和或有负债都是上一级政府的隐性或有负债。

3. 一般竞争性国有企业亏损和其债务最后清偿

竞争性国有企业是独立的法人实体，应自主经营、自负盈亏。从目前看，由于国企改革面临一些困难，政企并未完全分开。国有企业的改革涉及到就业等敏感问题，因而当国有企业出现经营困难、影响到社会安定时，政府会出面进行必要的救助，从而国有企业的亏损和债务就形成了政府的或有负债。

4. 对非公共部门债务的清偿

这项内容主要是指各种民间集资活动，如民办学校的集资、医院集资购买医疗设备、合资企业股权集资以及各种集资搞开发的项目等。由于这些集资活动直接面向个人，一旦出现危机，地方政府就不得不出于公众期望或政治压力，对地方私人学校、医院等非公共部门承担破产清偿这类本不应承担的债务。

综上所述，地方政府或有负债的一般构成如表 1：

表 1 地方政府或有负债的一般构成

显性或有负债	<ol style="list-style-type: none"> 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. 地方政府担保； 4. 核实的粮食企业亏损挂账； 5. 公益性国有企业的救助； 6. 社会保障资金收支缺口； 7. 地方政府成立的为政府融资服务的金融公司的不良资产。
隐性或有负债	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方金融机构的不良资产； 2. 下级政府的财政收支缺口和债务； 3. 一般竞争性国有企业亏损和债务最后清偿； 4. 对非公共部门债务的清偿。

三、地方政府或有负债的实证分析

(一) 总量分析

由于资料缺乏，我们无法得出一个完整的统计量，甚至弄不清一个省、一个市或一个县的债务到底有多少。至于全国地方政府或有负债规模到底多大，更是无法说清。在此我们通过对一些省（市）的调查，从总体上做一个大致的分析。

1. 规模较大

据本课题组对四川、吉林、河南、山东、福建、北京等省市的调查，地方政府或有负债的形成具有多渠道、多形式、多层次等特点，涉及面广，规模较大。如截止到 2000 年底，四川省可统计的地方政府或有负债规模约为 400 多亿元，尚不包括政府违规担保、以政府名义向民间集资以及其他无法统计的因素所形成的或有负债。实际上，四川省政府或有负债的规模要远远大于财政直接负债的规模。北京市同期地方政府显性或有负债为 100 多亿元，占当年地方财政收入的 40% 以上。在福建、山东、吉林等省的部分地区，其乡镇财政或有负债的规模超过其当年地方财政可用财力的几倍甚至十几倍。

2. 项目较多

据调查，目前地方政府有据可查的或有负债项目就有 10 多项。主要包括地方企事业单位使用的外国政府贷款、国债转贷资金、地方政府担保、核实的粮食企业亏损挂账、公益性国有企业的救助、政府性基金收支缺口、地方金融机构的不良资产、一般竞争性国有企业亏损和债务最后清偿、对非公共部门债务的清偿、下级政府的财政收支缺口和债务。其中，既有显性的或有负

债，也有隐性的或有负债；有些是由政府直接经济行为引起的，如政府贷款担保形成的或有负债，有些是由其他市场主体行为转化而来的，如农村合作基金会产生的不良贷款、各种民间非法集资等形成的或有负债、对地方金融机构的救助以及对地方公益性国有企业的扶植等。

3. 涉及面广

地方政府或有负债不仅存在于不同级次的政府之间、不同地区之间，省、市、县、乡都存在，而且项目、用途分布也极为分散，有的是政府担保、政府承诺，有的用于粮食保护、最低养老金支付，有的用于投资和福利，还有的用于扶持和救助。从涉及的行为主体看，既包括政府和政府部门，也包括地方金融机构、企事业单位、职工个人和农民。

4. 隐蔽性强

由于或有负债具有不确定性，或有事项是否发生以及到底有多大比例落到政府财政身上都是不确定的。这极易使人产生错觉，以为与政府财政无关。如担保、农村基金会就是十分典型的例子，往往事到临头了才感觉到风险的存在。现行预算制度对政府或有负债无任何反映，更加重了人们的这种错觉。

5. 转化率高

近年来，由于整体经济环境欠佳，企业经济效益普遍下滑，致使由政府担保的债券及各种贷款的偿还出现严重问题，由政府隐性或有债务转化为显性直接债务的概率急剧上升，财政运行风险加大。如吉林省从 1988 年开始发行企业债券，发债主体有省内七家证券、信托公司和省外两家证券公司。2001 年到期应兑付的企业债券本息近 30 亿元，约占当年财政收入的 15% 左右。而发债企业偿债能力普遍较低，平均偿债能力不足 20%，有近 80% 的企业债券将转化为政府的直接债务。另据福建省的统计，全省由政府提供担保的债务占债务总额的 14.4%，乡镇担保的

负债占债务总额的 11.2%。其中有近 84% 的担保债务将会转化为政府的直接债务。山东某乡镇 2000 年财政收入 1136 万元，而对各种对外担保借款就达 1.2 亿，有些地方乡镇企业的不良债务已经百分之百的转化成了政府债务。

（二）结构分析

第一，从政府级次来看，不同级次政府的或有负债在规模和内容上存在着差异，越到基层，政府或有负债引发的财政风险越突出。或有负债规模在不同级次政府间是不对称的。总体上来说，省（直辖市）级政府或有负债的规模在地方政府或有负债中所占比例并不高，主要分布在省以下。如在吉林省的政府显性或或有负债中，市县两级就占到 60% 以上。有的则主要是集中在乡级，如四川省农村合作基金会形成的或有负债就主要集中在乡一级。

不同级次政府的或有负债内容也呈差异分布。在省（包括直辖市）级，或有负债主要是主权外债、本级政府贷款担保、社会保障基金缺口等。市级的或有负债主要是城市商业银行及信托投资公司的不良资产、本级政府贷款担保、国债转贷等。县乡级财政主要是农村金融机构（两会一社）的集资、乡镇企业的各种担保债务、农村各种非法集资的清偿及政府各种贷款担保。从调查的情况看，越到基层，或有负债引发的财政风险越突出。在一些地区，市、县两级近几年从政府或有负债转化为政府直接债务的部分与本级当年财政收入大体持平，而在乡镇一级，这一比例有的达到几倍甚至十几倍。

第二，从横向比较来看，政府或有负债的构成在不同地区表现出明显的区域性特征，并与当地的经济发展水平和市场化程度密切相关。受经济社会各种因素的影响，在不同地区，地方政府或有负债的构成存在较大差异。经济基础和政府财力较为充裕的

地区，政府或有负债规模较小；而经济基础比较薄弱、政府财力拮据的地区，政府或有负债的规模普遍较大。另外，经济开放度较高、市场化发展较快、国企改革任务较重的地区，其政府担保、政府承诺、社保缺口、地方金融不良资产等形成的或有负债所占比重较大；而经济发展相对落后、市场化程度较低、城乡二元结构明显、人口规模较大的地区，其农村“两会一社”不良资产、粮食企业亏损挂账、社会保障基金缺口等构成了或有负债的主要部分。

从调查情况看，北京市政府的或有负债主要是政府担保的主权外债、基本建设贷款、国债转贷资金、社会保障支付缺口及地方金融机构不良资产的清理等项目，北京市为大规模城市基础设施建设筹资而进行政府贷款担保是形成政府或有负债的主要原因，其所占的比重也最大。截止到 2000 年，北京市政府显性或或有负债为 156 亿元，其中，政府担保的主权外债为 73 亿元，国债转贷资金由建设单位负担的部分为 19 亿元，政府担保的基本建设贷款为 64 亿元。这种情况基本上反映了东部地区政府在加快基础设施建设、支持国有企业改革等方面做出的努力。

河南省的经济发展水平和市场化程度相对落后，一方面，作为人口第一大省和产粮大省，其社会保障基金缺口、粮食企业亏损挂账及清理地方金融机构的不良资产等在或有负债中占绝对比重。截止到 2000 年底，河南省粮食企业财务挂账就高达 119.99 亿元。另一方面，各级政府在发展经济和社会文教事业、培植财源的过程中形成了巨额的财政亏空，债务负担普遍沉重。据调查，到 1999 年底，河南省 2152 个乡镇中，有 1941 个存在不同程度的负债，累计债务总额 95 亿元，是负债乡镇当年一般预算收入的 1.9 倍。

四川省农村合作基金会、供销社股金、粮食挂账及社保缺口是构成财政或有负债的主要来源，尤其是农村金融机构的非法集

资和粮食亏损挂账是造成财政隐性或有负债的主要渠道。如到 2000 年底，四川省共需兑付农村合作基金会资金达 213 亿元，应退供销社社员股金为 26 亿元，粮食亏损挂账总额已达 110 亿元。

第三，从各个项目来观察，政府或有负债的增长速度在各个负债项目之间的分布呈现出明显反差。调查资料显示，社会保障基金特别是养老保险基金的支付缺口普遍较大，其规模增长较快。如山东省 1999 年参保职工缴费工资总额为 407.39 亿元，按应计入个人账户的 11% 计算，当年应计入职工个人账户的资金为 44.82 亿元，当年个人账户养老金支出仅为 0.42 亿元，个人账户资金当年应结余 44.4 亿元，而当年全省基金结余仅为 5.96 亿元，全省统算个人账户增加空账 38.44 亿元。以此计算，山东省职工个人养老金账户空账额已达 100 亿元左右，并且这一数字在未来 5—10 年内还会以每年 30 亿的速度增长。再如四川省，根据当地经济发展和生活水平，以每人 380 元计算，现在养老保险基金缺口就达 20 亿。1999 年福建省社会保障补助支出比上年增长 22.8%，2000 年增幅又比上年提高 82.5 个百分点。

此外，粮食亏损挂账在产粮大省表现突出，问题愈益严重。如四川省，如果不进行粮食企业市场化改革，“十五”期间预计将亏损 25 亿元。吉林省的粮食企业亏损挂账更加严重，其占全部显性或有负债的比例高达 87%。

四、地方政府或有负债管理中存在的问题及成因

从上述实证分析中我们不难发现，地方政府对其或有负债的管理存在不少问题，择其要者，有以下几个方面：

首先，缺乏认识。政府或有负债是一个新问题，政府对此还缺乏足够的认识。对或有负债的形成机理、或有负债的界定、或有负债向直接负债的转化过程等，还没有搞清楚，甚至还有一些认识上的误区。正因为认识不清，政府对融资担保曾一度具有很高的积极性，而对于由此而引发的财政风险则估计不足。

其次，不透明。目前在或有负债方面，还缺乏必要的制度规定。哪些经济事项属政府或有负债，一些突发事件发生后，政府是否需要承担义务，承担多少，没有一套透明的、可操作的政策依据。也没有形成一套对或有负债进行确认、量化、评估、报告和信息披露制度。

第三，没有统一的规则。利用或有负债对经济进行干预，是市场经济条件下的一种做法。但它需要有一套相应的法律制度。而目前我国无论是在政府对外提供担保、承诺，以及各级政府投资权限，还是在一些突发事件发生后的处理等方面，都缺乏统一的制度规则。

第四，被动应付，“跟着感觉走”。没有建立可靠的监控机制，导致或有负债增长完全处于失控状态。从预算来讲，缺乏一种灵敏的、有效的反映和控制债务风险的预算约束机制。政府财政预算时间跨度短，以收付实现制为会计核算基础，不能反映出政府或有负债情况。从管理上讲，管理机构不健全，没有一个对所有政府债务进行统一管理的部门，管理权限分散，多头担保，以至或有负债增长失控。

政府或有负债管理中之所以存在以上这些问题，其原因是多方面的，既与我国的工业化、市场化过程有关，更与我国经济体制转轨密切相联。我们可以从非制度性因素和制度性因素来分析地方政府或有负债管理失控的原因。

（一）非制度性因素

改革开放以来，我国经济虽然取得了长足的发展，但仍处于市场经济发展的初级阶段，与成熟市场经济国家相比，我国市场发展还很不成熟，许多在西方国家可以通过市场解决的事务，在我国则必须由政府来推动。同时，工业化过程也是资本、知识、技术积累和产业升级的过程，期间必然伴随着大量的资本投入。我国目前正在加速工业化进程，努力缩短与发达国家的差距，这也决定了各级政府还必须承担大量的经济建设任务，在培育市场、发展经济和社会各项事业、建立社会保障体系、维护社会稳定等方面，各级政府都承担着很大的责任和压力。在财力严重不足而正常筹资渠道又不畅的情况下，为了履行其职能，在既定法律框架内，地方政府采取许多变通办法来融资和投资，由此造成大量与政府相关联的债务，即形成政府的或有负债。如企业融资，在市场经济国家是纯粹的市场行为，而在我国现阶段，许多场合却不得不靠政府的信誉来帮助企业融资。这样一来，政府不由自主地陷入到债权债务关系之中，实际上当了一个担保人的角色。在这种背景下，地方政府对其或有债务的管理基本上被忽略了。

（二）制度性因素

我国正处在转轨时期，管理体制存在的缺陷也是导致地方政府或有负债管理中出现问题的重要根源。我国虽已初步建立了社会主义市场经济体制的基本框架，与改革开放前相比，经济结构、经济运行方式、政府管理经济的方式和手段都发生了很大的变化，经济的市场化程度、国际化程度都有很大提高，但与市场经济体系相配套的各项管理制度并不完善，有些甚至根本没有建立起来，这也导致了地方或有负债规模的失控和风险的加大。这表现在以下几方面：

1. 决策的风险责任机制有缺陷

在干部的政绩考核标准上存在一定偏差，似乎只有上几个投资项目才算有政绩。而且决策者并不承担任何责任和风险，往往是“本届政府借钱，下届政府还账”，或者是“政府各部门请客，财政负责买单”。在这种收益与风险不对称的条件下，地方官员想方设法筹集资金、上项目的积极性很高，而对可行性论证和市场调研却不够重视，不顾当地的实际情况，盲目上项目。造成一些所谓的首长工程、形象工程和政绩工程的亏损或破产，由此形成大量的坏账和死账，导致政府财政风险加大。

2. 投融资体制不健全

1994 年以来，我国加快了政府投融资体制的改革，按建设项目的不同性质分别确定不同的投资主体、投资范围、融资渠道的做法，符合市场经济发展的要求。但问题在于：现行投融资体制尚没有造就真正法律意义上的多元投资主体，融资渠道混乱，风险意识淡薄，风险责任不明确；大部分投融资行为都有一定的政府干预成分，一旦出现“坏事件”，政府往往就得承担投融资活动中的风险和责任。在地方政府或有负债中，现在有相当一部分是由于投融资体制的缺陷造成的。

3. 金融管理体制改革滞后

首先是金融产权关系不明晰，在处理政府与国有银行、国有银行与国有企业之间的关系上仍然带有浓重的计划经济色彩，表现为国有银行尚没有取得独立的市场主体地位，其资本运营仍受到来自政府的过多干预。其次是银行本身的信贷约束软化，风险意识淡薄，内控机制不健全，资金运作不规范，由此导致大量的不良资产。再次是在国家农村金融机构不断萎缩的情况下，对地方政府的违规融资行为以及农村自发形成的金融性组织缺乏必要的监管，也加大了政府或有负债风险。

4. 粮食流通体制复归

市场经济条件下，粮食企业的经营应积极引入市场机制，实行市场化改革，政府在保证一定的粮食储备后，主要应通过市场来调控粮食的生产和经营。而现行粮食流通体制的改革却回归了计划经济的老路，“敞开收购、顺价销售、封闭运行”政策的实施，一方面增加了企业的新老挂账，造成大量亏损，另一方面也加重了地方财政的负担，形成了地方政府的直接债务和大量的或有负债。

（三）道德风险

市场经济发展中的道德风险也是引发地方政府或有负债不容忽视的因素。特别是我国目前处在转轨时期，体制不完善引发的道德风险尤其突出。如从财政体制来看，虽然要求地方各级财政相对独立，自求平衡，但由于地区间经济发展差距较大，对下级政府正常收不抵支形成的缺口，上级政府出于各种压力往往会适当予以弥补，这导致了下级政府对上级政府的依赖，下级政府在选择支出和赤字方面并不是十分积极。又如国有产权的行政代理制使政府与国有企业、银行之间形成一种脆弱的、缺乏有效约束力的委托代理关系，一旦出现风险，这些企业和金融机构知道上级政府会充当最终支付人，便会放松自己的努力，使银行危机、坏账和资产流失发生的概率大大上升。

五、加强地方或有负债管理的思路与措施

（一）目标

或有负债是客观存在的，随着改革的深入，各类经济风险的