

财政管理透明度的市场实现机制：美国的经验及其启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月13日 彭 军 邓淑莲

【摘 要】公开透明的财政管理是现代政府管理的重要原则,也是实现良好治理的关键。政治机制和市场机制是实现公开透明财政管理的两种机制。论文专注于市场力量对财政管理透明度作用机制的研究。通过研究美国州和地方政府财政管理透明度的市场实现机制发现,一套完整的市场机制对政府财政管理透明度的促进作用更为有效,而将政府预算做经常性预算和资本性预算之分,允许地方政府发行债券为资本预算筹资是市场机制发挥作用的前提。这一点对中国地方政府的预算改革和财政管理透明度的实现具有重要的参考价值。

【关键词】地方政府 财政管理透明度 市场机制

一、引 言

公开透明是现代政府财政管理的一项重要原则。透明财政管理意味着公共管理的所有内容都必须向公众(包括民选官员、纳税人和金融市场)公开。在美国,地方政府是主动向公众公开自己的财务信息的。为什么一个政府愿意自觉地向公众公开其所有的财务信息?在像美国这样的现代社会中,有没有一种机制能够迫使政府向公众公布其所有的财务信息?如果有,那是一种什么样的机制?它是如何发挥作用的?在现代社会中,促使政府向公众公开所有财务信息的机制有两个。一是政治机制。由于现代政府是依靠公众的收入(包括各种税收、使用收费等)而不是依靠自身的财产来取得财政收入的“穷政府”,因此,政府有义务向公众公开所有的财务信息,以使公众了解自己的收入是如何被使用的。在此,需要有一种政治机制保证政府向公众公布全部财务信息,以体现政府对公众的责任。另一个是市场机制。现代社会的管理极为复杂。政府不仅需要提供基本的社会服务,如公共安全、教育、医疗保险和养老保险,而且需要提供人口增长和经济发展所必需的基础设施,包括道路、桥梁、各种建筑物、给排水系统和垃圾处理设施、现代信息技术等等。这些资本项目的建设需要大量资金。很少有政府能够通过经常性收入满足其需求。政府需要借债为资本项目融资。一旦借债,政府就需要向公众公布其财务信息。为保证政府向公众公布全面易懂的财务信息,市场机制就要发挥作用。

本文主要讨论美国州和地方政府财政管理透明的原因和实现路径,并分析其对中国地方政府财政管理的启示。鉴于政治机制对美国州和地方政府财政管理透明的作用在美国已得到广泛讨论,本文集中讨论市场机制对美国地方政府财政管理透明度和政府责任性的影响,而这一点则很少有文献谈及。

二、市场机制发挥作用的前提条件

市场机制对财政透明度产生影响是需要一定前提条件的。根据美国经验,这些前提条件可归纳如下:

(一)经常预算与资本预算分离

美国州和地方政府的预算包括经常预算和资本预算。经常预算是指为经常重复发生的政府活动提供资金的预算,这些项目包括人员经费、教育经费和医疗保险经费等。这些费用的特点是具有可预测性。资本预算是指为一次性资本项目,如建筑物、道路桥梁和大型维修项目提供资金的预算。资本项目为经济发展和政府的公共服务活动提供基础条件。州和地方政府将预算分成经常预算和资本预算的原因有两个。首先,由于资本项目通常需要一次性大量初始投资,而经常预算项目由于其重复发生,一般比较稳定,且易预测,如果将资本项目与经常项目合并在一个预算中,那么大规模的资本项目将导致收支失衡,赤字产生。美国50个州中有49个州的宪法规定,预算(指经常预算)必须平衡。这一平衡预算要求有两个含义:一是支出必须等于或小于收入;二是如果收入小于支出,不允许发债弥补赤字,而必须通过削减支出达到平衡。由于宪法有此规定,所以资本预算必须与经常预算分离,因为尽管经常项目不允许借债融资,但法律却允许为一次性资本项目进行债务融资。

以债为资本项目融资有两个理由。一是通过借债政府很容易获得为资本项目所需要的大量资金;二是由于资本项目长期发挥作用,所以其成本应在其使用周期内分摊,这也符合代际公平原则。代际公平原则意味着使用公共服务的一代人必须支付该项公共服务的成本。对资本项目而言,由于项目的初始资本来自于借债,项目成本就以还本付息的方式分摊到项目的使用期内。还本付息的资金要么来自于未来纳税人的税收,要么来自于未来的使用者收费。由于资本项目需要大规模资金以及平衡预算的宪法要求,因此,美国州和地方政府必须将资本预算与经常预算分离。

(二)资本发展计划的形成

由于资本项目期限长,资金需求巨量,与经常性预算相比,资本预算要求具有前瞻性和长期规划性。资本预算的制定过程首先需要对资本项目进行重要性排序,以决定在资金有限的情况下,哪些项目的资金需求先被满足,哪些项目的资金要求将后被满足。资本预算过程的结果是形成一个5到10年的资本发展计划(Capital Improvement Plan, CIP) (Kamensky, 1984; Millar, 1988; Vogt, 2004)。资本发展计划不仅将资本进行了重要性排序,更为重要的是它同时列出了资本项目的资金来源,诸如借款、专项转移支付以及当年预算拨款等。如果资本项目通过借债融资,那么资本发展计划中还必须说明还本付息的资金来源。资本发展计划的重要性体现在以下两个方面。首先,它表明政府对资本项目的规划具有前瞻性,而这一点对资本项目而言尤其重要。由于资本项目期限长,成本高,因而政府需要预测资本项目的需求,并据此融资。对资本项目的发展缺乏长远规划是政府财政管理能力低的表现,并有可能招致不适当的债务负担,损害经济发展。其次,通过预测借款额和还本付息额,资本发展计划可以保证债务按照计划确定的用途使用,从而保证政府有能力偿还债务,避免形成债务风险。

(三)通过资本市场发债融资

一旦决定为资本项目发债融资,就要解决在哪里融资的问题。资本债务融资有两个主要渠道。一是银行金融机构,二是资本市场。美国州和地方政府的债务融资几乎全是通过资本市场完成的,银行融资的份额很小。其中的一个重要原因是融资成本问题。资本市场的融资利率低于银行利率。资本市场上大量投资者的存在将投资风险摊薄、降低,从而为政府债务融资提供了较低的利率。另一个重要原因是联邦政府对州和地方政府的债券利息收入免税,有的州甚至对市政债券的利息收入免征所得税。2007年,美国州和地方政府从资本市场上为资本项目融资的金额大约为4300亿美元。至2007年

底,未偿还市政债券为26000亿美元,占美国债务市场债务总额的9% (Securities Industry and Financial Markets Association, 2008)。

无论是银行融资还是资本市场融资,决定融资成本的关键因素是风险,或更确切地说是违约风险。违约风险指的是债券发行者不按约定还本付息的可能性。对违约风险的评估及其结果是市场机制影响政府行为的关键。在美国,这种评估是由很多市政债券市场的参与者进行的,包括承销商、信用评估机构、机构和个人投资者以及债券保险公司。

三、市场机制对财政透明度的作用机理

本部分将考察市场机制对州和地方政府财务管理施加透明度约束的各个方面。

(一) 资本市场发债融资的必备条件:充分披露财务信息虽然市政债券市场功能的正常发挥需要很多条件,但就市场对政府的作用而言,其中一个条件非常重要,那就是财务信息披露。这一条件要求州和地方政府向市场充分披露自己的财务信息,以便于市场评估政府的信用风险。如果借债者——政府没有充分披露自己的财务信息,市场就很难评估政府的信用风险,资本市场就不可能发挥作用,借债者则难以成功地从资本市场融资。

那么,政府应该披露哪些财务信息呢?换句话说,财务报告披露的标准是什么?如果财务信息的披露标准不统一,那么不同政府之间则难以进行比较,从而也就无法判断每个政府的信用风险是高还是低。因此,必须制定统一的标准。那么由谁来制定标准呢?如果由政府机构制定标准,“裁判员”与“运动员”身份的合二为一难以避免标准的偏颇,从而损害公众利益。由于政府财务报告的使用者是公众、投资者和金融市场,因而标准的制定者必须具有确保标准公正的公信力(Ives, 1992)。在美国,政府财务信息披露标准的制定者则是一个独立的、非营利性组织,也就是政府会计标准委员会(Governmental Accounting Standards Board, GASB)。

(二) 政府会计标准委员会

美国政府会计标准委员会是由最初的全国城市会计委员会(The National Committee on Municipal Accounting, NCMA)发展演变而来。在美国进步主义运动时代(1900 - 1918年),针对19世纪后

期以来美国社会官商勾结、滥用纳税人资金、贪污腐败盛行、州和地方政府债务逾期不还等损害公众利益的现实,美国一批具有社会责任感和前瞻能力的改革者认识到,改变这种状况的关键是建立政府会计制度,而建立地方政府财务报告制度是这一改革的核心(张光, 2008)。这些改革者经过多年努力,于1934年成立了全国城市会计委员会。该委员会由多个公认的全国性会计师组织和公共财政官员组织共同发起,旨在建立统一的政府会计标准,规范州和地方政府的财政活动(张光, 2008)。1948年,该委员会更名为全国政府会计委员会(The National Committee on Government Accounting, NCGA),1973年又更名为全国政府会计理事会(The National Council on Government Accounting, NCGA)。直到1984年,该组织才改名为政府会计标准委员会。它是由金融会计基金会、美国会计师协会、政府财政官员协会、全国州审计员、审计长和国库员协会以及代表州和地方政府官员的7个组织共同达成一致意见后成立的。作为一个独立的非营利性专业组织,它的职责是为州和地方政府机构建立会计和财务报告标准。委员会有7个成员,这7个成员必须具有政府会计和财务管理知识,并能在财务会计和报告方面按照公共利益行事。

委员会成员由金融会计基金会理事任命。政府会计标准委员会的使命是建立和完善州和地方政府会计和财务报告准则,为报告的使用者提供有用的信息,为公众,包括债券发行者、财务审计者以及财务报告使用者提供行动依据。州和地方政府财务报告的主要使用者是其市民、立法监督机构、纳税人、其他政府、投资者、信贷者、担保者和分析家。

会计和财务报告标准是通过声明发布的。每一标准在成为正式的官方声明之前都必须经过一个严格的程序。这一过程包括以下关键步骤:①1. 确定人员。当考虑要颁布一项新的标准时,首先要做的一件事情是任命一个由大约15人组成的小组,包括标准的拟定者、证明者以及财务信息使用者。

2. 讨论形成备忘录。在形成备忘录的讨论中,通常要定义问题、项目范围以及财务会计和报告事宜。有关本项目的一些研究成果及相关文献也在讨论范围之内,并最后形成考虑了各种观点和可能性的解决方案。

3. 听证会。通过听证会,委员会成员可以获取相关信息并了解相关方面的观点。

4. 公示草案。公示草案里包括财务会计和报告的建议标准、建议的有效期和过渡方式、背景资料以及对委员会决策依据的解释。

5. 公众评议阶段。公示文件公布后,公众就可以对其进行评议。公众评议需要2个月或更长时间。之后,委员会成员和职员要对各种评议意见和观点进行分析。

6. 委员会协商讨论并最终投票形成声明的阶段。这是声明形成的最后一步,委员会按多数票原则投票,最终形成正式的声明。

到2007年,GASB已颁布了52条声明。有一些声明是对以前声明的修正。声明修正的原因有两个:一是有一些声明由于时间关系

只能临时颁布使用,委员会之后将会仔细考虑,成熟后再修订;二是有些声明随着时间的推移和形势的变化而过时了,从而需要新的声明取而代之。这些新的声明多是为满足财务报告公开透明和提高责任性的要求而产生的。

在迄今所有颁布的声明中,第34条声明最为重要,应用范围也最广。它是州和地方政府基本的财务声明。它为州与地方政府的年度综合财政报告(Comprehensive Annual Financial Reports, CAFR)提供了一个新的报告框架。综合财政报告是州与地方政府最重要的财务报告文件,根据要求,所有政府的资产、债务、收入和支出都必须以报告形式公布出来。政府会计准则委员会第34条声明已做了多处修正,修正的目的是为了提高政府报告的透明度和责任性(Voorhees& Kravchuk, 2001)。其中一项很重要的修正是政府现在必须报告其财产扣除折旧后的全部价值,包括建筑物、桥梁和道路等(Patton& Bean, 2001)。由于资本性资产的长期性,报告政府的资本投资以及资本资产在使用期内的增值或贬值的情况是非常重要的。另一个重要的修正是政府必须公布预算与决算及其比较情况表。如果预算与决算之间存在较大差距,政府要说明造成这种差距的原因。

以政府会计准则委员会声明的形式存在的财务报告标准是各州和地方政府编制财务报告时都必定遵守的规则。这就提出了一个有趣的问题:为什么政府在编制自己的财务报告时愿意遵守由一个非

营利组织制定的标准?政府会计准则委员会的权威来自何处?这就是政府借债的市场机制发挥作用的结果。正是市场机制将政府借债者置于信用评级机构、审视者、联邦证券交易委员会和资本市场投资者的监督之下。

(三)信用评级机构

信用评级机构的主要功能在于向投资者提供独立、公正的债券发行者的信用评级,因而其在市政债券市场上发挥着非常重要的作用。目前有三家主要的债券信用评级机构:标准普尔评级机构(Standard & Poor's),莫迪投资者服务机构(Moody's Investors Service)和菲奇信用评级机构(Fitch)。这些信用评级机构最重要的评级依据是债券发行者的年度财务报告,或者更准确地说是债券发行者几年的年度财务报告。

信用评级机构根据债券发行者的经济发展情况(对普通债券而言)或产品市场情况(对收入债券而言)、财务执行情况和债务负担情况确定债券发行者的信用等级。信用评级机构评级的前提是所有地方政府债券发行者的财务报告都要按照政府会计准则委员会制定的标准编制。少公布任何一条信息,或任何没有按照标准公布信息的行为都会立即引起信用评级机构的警觉和注意,并将导致信用评级降低。从这个角度说,政府会计准则委员会制定的标准具有强制性,州和地方政府必须执行。

信用降级将导致以下两个结果:首先,它会提高利率,增加融资成本。有时利息成本非常高,以至于债券发行者无力承受,从而导致借债失败。其次,信用级别降低到一定程度后,借款者也无法从市场上融资。信用等级分为两种:投资级和非投资级。投资信用等级包括AAA、AA、A和BBB。低于BBB的信用等级,如BB、B、CCC等都被列为非投资信用等级。具有非投资等级的债券也被称为垃圾债券。如果债券发行者的信用评级低于投资级,这就意味着他失去了在资本市场上融资的能力。

所以,信用评级降到投资级以下将对州和地方政府产生严重的财务后果。由于政府债券发行者依赖债券市场筹措大规模资本投资所需要的资金,所以失去了在债券市场上的筹资能力从根本上意味着政府不再能够为资本项目融资,而这将重创政府以及政府提供的公共服务。例如,水电等基础设施和公用设施需要持续的维护、改进和发展以适应不断增长的需求。如果政府在很长的时间里不能从资本市场上融资,则意味着这些资本项目将得不到维护和发展。

(四)审计者和证券交易委员会

财务报告对政府的信用评级至关重要。健康的财务报告会提升政府的信用评级,但如何防止政府为提升信用评级而在财务报告中弄虚作假呢?或者换句话说,如何能保证财务报告的信息准确真实?在美国有两种主要机制为此提供保障。第一种是审计制度。政府的财务报告必须经独立的审计机构审计。独立的审计机构审计后,就政府财务报告的真实准确程度和是否遵循公认的会计准则公开发布审计意见。未经审计的财务报告或者是有负面审计意见的财务报告都将对信用评级产生严重的不利影响,甚至可能导致中止信用评级的恶果。第二种机制是由证券交易委员会贯彻执行的、1934年颁布的《证券法案》中的反欺诈条款。根据此条款,如果日后发现政府财务报告中有虚假信息,或漏掉某些影响信用等级的信息,证券交易委员会有权对此事及其相关人员进行调查,包括那些编写报告的人和审计报告的人。如果发现有人故意所为,委员会就会对此人进行犯罪起诉。证券交易委员会调查和犯罪起诉的威胁阻止了人们弄虚作假和不负责任的行为,保障了投资者的利益。

(五)投资者

机构投资者和个人投资者是政府债券的最终购买者。他们在购买政府债券之前,除了要了解信用评级机构对政府的评级情况外,还要详细研究政府的财务报告,并对政府的信用做出自己的判断。他们也要求政府的财务报告按照政府会计准则委员会的标准编制。

(六)连续报告

政府债券的发行不仅在发行时需要遵循报告准则,而且在债券上市后要向市场进行连续报告。如果发生了类似本金和利率不能按期支付以及评级情况变化等影响政府信用评级的事件,政府要立即向公众披露有关信息。

四、案例分析

本部分将通过两个案例说明市场机制如何对政府财务管理透明度产生影响。

(一)加利福尼亚州圣迭哥市

圣迭哥市曾被认为是美国管理最好的城市之一。但这种好名声在2004年该市宣布亏欠雇员14亿美元养老金时被毁掉了。金融市场为之震惊。亏欠养老金之所以有如此严重的后果是因为养老金的

亏欠是由该市在过去几年里的不当理财行为造成的,但这些行为在该市的财务报告中从来没有公布。由于这些信息的披露情况直接影响该市在过去几年的债券融资,因而证券交易委员立即对该市的财务信息披露问题进行调查。

财务信息披露问题导致了2003年财务报告的修改,这一修改同时搁置了对该市2004年度和2005年度财务报告的审计。财务信息披露问题以及修改后财务报告中恶化的财务状况也惊动了信用评级机构。由于对该市2003年度财务报告的审计报告尚未披露,标准普尔公司在2004年停止了对该市的信用评级。莫迪公司则将对该市的信用评级由2004年的Aa3降为A1, 2006年又进一步降为A3。

菲奇信用评级公司将该市的信用评级由AA 级降到A级,又由A级进一步降到2005年5月的BBB + 级。由于失掉了良好的信用评级,圣迭哥市不能到该市场发债融资,由此导致依赖债券融资的所有资本项目都被搁置了。

2006年11月,证券交易委员会公布圣迭哥市承认在证券融资问题上出了问题的消息,即该市在2002年和2003年没有向投资者公布养老金巨额赤字的信息(Gustafson & Kucher, 2006)。根据证券交易委员会的整改命令,该市没有公布养老金赤字额将大幅度增加的信息,即养老金赤字额将从2002年的284万美元增加到2009年的20亿美元。该市也未公布故意减少对养老金投入的信息。作为解决方案的一部分,该市与证券交易委员会达成一致,同意停止该违背市场规则的错误做法,雇请一名财务监督者对未来3年的执行情况进行监督。

圣迭哥市2003年、2004年、2005年度的财务报告直到2007年底才审计完毕。这意味着该市在2003 - 2007年间不能在金融市场上发行任何债券,从而导致各种基础设施项目的搁置。证券交易委员会在2008年4月以证券欺诈罪对圣迭哥市5名前任官员向美国地方法院——位于圣迭哥市的加利福尼亚南区法院提起诉讼,指控他们在该市2002年和2003年发行2.6亿美元市政债券的过程中,制造虚假信息,误导信用评级机构和投资者。被指控的官员包括前任城市总经理、前任城市审计长、前任城

市分管理的副总经理、前任城市助理审计长、前任城市财政局长。

(二) 纽约州拿骚县

有时信用降级的威胁本身就能促使政府改善其财务管理。位于纽约长岛的拿骚县是美国最富裕的县之一。但在1990年代后期,该县财政连续几年出现巨额赤字。该县数年内税收保持不变,但支出大幅度增加,几近失控。标准普尔信用公司在1999年6月29日将其债券等级大幅度下调。1999年7月,莫迪公司将其信用等级降为Baa2,仅高于非投资级2级,并威胁如果该县不能在短期内获得新的收入来源,将进一步降级。正是这种威胁最终促使该县和纽约州政府采取行动。作为2006年6月立法通过的州政府援救计划的一部分,该县必须实行一个保证收支平衡的4年计划。该法律同时规定州政府向该县提供资金援助,并派出一个州监督委员会——拿骚县临时财经权力委员会,负责监督该县的财务运行状况。当最坏的情况出现,即该县不能平衡其预算时,委员会将接管该县财政,并对其重组。从此以后,该县的财务状况逐渐好转,其信用评级开始上升。

五、对中国的启示

市场机制对美国地方政府财政透明度的作用对我国地方政府的财政管理亦有借鉴意义。大量研究资料表明,财政透明度与良好社会治理之间存在着密切的正相关关系。我国政府,特别是地方政府的财政透明度较低已是一个不争的事实。预算不完整,大量公共资金收支游离于预算外,得不到立法机关和公众的监督,也使得中央政府对地方政府的财政控制意图难以实现。地方政府财政透明度较低,一方面导致政府与其所辖区内公众相互沟通的前提缺失,政府对公众的真实需求缺乏必要的了解,而公众对政府活动的监督和制约也是无米之炊,难以实现。由于地方政府负责提供地方公众所需要的公共产品,其行为与公众的利益联系密切。在双方不能有效沟通、交流的情况下,地方政府的政策难以为公众所理解,地方政府的公信力受到挑战。当政府的公信力下降时,社会治理成本必然增加。而且,在缺乏财政信息的情况下,立法机构和公众对政府监督和约束作用不能有效发挥,政府部门违反财经纪律、违背公众利益征集和使用公共资金的行为将不可避免。另一方面,地方政府财政透明度较低也使得中央政府的调控意图往往落空。固定资产投资规模失控、行政经费膨胀、地方非法债务巨额累积以及土地财政导致的房地产价格飞涨等都是多年来中央调控失效的典型案列。其中的原因虽然复杂,但中央难以了解和掌握地方财政规模和财政管理情况是其中的重要原因之一。因此,提高地方政府财政透明度是加强对地方政府约束、实现良好治理的关键。美国州与地方政府财政管理透明度的经验给了我们以下启示。

(一) 与政治机制相比,市场机制在推动财政透明度方面更具优势

首先,市场机制实现的政府财政透明度更为有效。政治机制通过以下路径来实现政府财政透明度,即公众基本权利要求——立法——监督——财政透明度实现。财政透明度实现的程度取决于以下因素:公民基本权利要求是否强烈到足以推动财政透明度立法;法律的良好建设;立法和公众的有效监督。政治机制最大的问题是“搭便车”行为的存在。这种行为的存在有可能使财政透明度立法和监督迟迟不能实行。而且,以上三个因素发挥作用的成本较高,甚至会造成社会秩序的不稳定。市场机制是通过一种内部机制对政府财政透明度进行推动的。其通过以下作用机理将市场压力传递到政府身上:政府财政状况——信用评级——资本项目市场融资——政府配置资源功能的发挥。市场机制促动下的财政透明度通过市场力量拷问政府的财政管理能力,政府财政管理是否透明关乎一届政府的生死存亡,对政府加强财政管理具有强烈的激励作用。其次,市场机制实现的政府财政透明度过程主

要是由非政府部门完成的,如美国会计准则委员会,各种评级机构,投资者等。承担各自职能的非政府部门在利益机制驱动下,认真履行自己的职能。与政治机制相比,公共管理的成本更低,效率更高。

(二) 允许地方政府发债是市场机制发挥作用的前提

市场机制对财政透明度的推动作用是以地方政府具有发债权为前提的。虽然目前我国还不允许地方政府发债,政府的基本建设资金也不是通过债券融资取得的。但允许地方政府发债,以债务收入为资本项目融资将不可避免地成为我国财政改革的方向。这是因为:

1. 虽然我国《预算法》规定地方政府不能发债,实际上每一级地方政府都存在大量债务。这些债务来源复杂,使用没有监督,管理混乱。由于债务来源和使用不透明,地方债务已构成我国目前最大的金融风险因素(梁朋、张冉燃, 2004)。

2. 允许地方政府发债是财政分级制的必然要求。我国1994年的分税制改革实际上已向财政分级制迈出了一步。财政分级制对于地域广大、人口众多的中国而言是处理政府间关系的最好选择。因为它根据公共产品的受益范围划分政府间的事权,并根据事权配置相应的财权,这与人们对公共产品的层次性需求相吻合。有一级政府,就有一级事权和财权。地方政府在提供“地方性公共品”上,无疑比中央政府更具有信息上的优势。地方债务属于地方财政的重要内容,赋予地方政府财政权包括赋予地方政府发行和使用债务的权力。

3. 允许地方政府发债不仅是解决目前地方政府财政困局和财政体制改革的要求,而且也对改善政府的负债结构,分散政府债务风险,提高国家信用度具有重要意义。目前在我国,只有中央政府才能发行债券,这使得政府债务过多集中在中央政府身上。而事实上,每年中央政府发行的债券中都有一部分收入划拨给了地方政府。中央政府担负了太多的债务,风险也相对集中。如果地方政府能够有效地发行和使用债券,将使政府负债结构优化,风险得以分散。而且,中央政府承担了所有债务,造成了国家债务居高不下,由此导致我国国家信用等级不高,使得企业在国际市场融资时不得不付出更高的成本。

目前我国地方政府的债务主要是银行贷款。与从债券市场融资相比,政府从银行等金融机构融资的弊端体现在以下方面:

1. 累积金融风险。银行贷款市场在公开透明方面远不如债券市场高,尤其是当政府作为借债人和国有银行实际控制人双重身份出现时,政府的权力和公共资源结合扰乱了金融市场的规则和秩序,贷款的风险很容易被忽视,金融风险由此累积。不仅如此,一些从经济角度和公众角度看没有必要或不应该上的项目也能够轻而易举地得到贷款资金,这不仅浪费了有限的金融资源,而且可能挤压了私人投资,造成社会福利损失。

2. 融资成本较高。银行贷款属于间接融资,贷款市场上的供求竞争程度远不如债券市场上激烈,由此导致银行贷款利率高于债券市场利率的结果,政府融资的成本较高。

3. 银行贷款基本属于短期融资,最长也只有7 - 10年,而政府的资本项目投资周期一般都在10年以上,有的甚至是30 - 50年。资金借贷期限与资本项目的寿命期不匹配,不仅容易造成融资管理上不必要的麻烦,而且还将影响政府的偿债能力。借债总要还本付息。如果政府资本项目的债务是通过项目建成使用后的收费来偿还,由于资本项目的使用周期长于银行贷款期限,银行贷款不可能通过使用

者收费得以偿还,如果没有其他偿债来源,该资本项目则无法建设。如果政府以税收偿还资本项目的银行借款,在资本预算与经常性预算分离的情况下,这是不可能做到的,因为没有多余的税收用于资本项目的还本付息。而将经常性预算与资本项目预算混同在一个账户中是预算制度不合理的表现,因为两类资金的性质不同,采用同一管理方式统一管理,不仅导致代际不公平,而且使预算极为不透明,随意在不同账户中挪用资金等违法行为大行其道,各种腐败由此而生。因此,地方政府的经常性预算与资本性预算的分离是预算改革的必然趋势。以债券形式为资本项目融资是实现透明预算、避免银行融资弊端和防止腐败的唯一选择。

因此,赋予我国地方政府发债权,发挥市场机制对地方政府财政透明度的推动作用是我国财政改革的必然要求,也是美国经验对我们改善地方财政管理,建设良好政府,实现和谐、科学发展的启示。

参考文献

1. 梁朋、张冉燃(2004). 地方债务危局. 瞭望新闻周刊, 38.
2. 张光(2008). 美国进步主义时代的政府会计改革. 公共管理研究(第6卷). 上海:上海人民出版社.
3. Gustafson, C. & Kucher, K. (2006). SEC, City Reach Settlement on Fraud Charges. UnionTribune, November 14. From: <http://www.signonsandiego.com/news/metro/pension/20061114-1312-bn14sec4.html>.
4. Ives, M. (1992). 25 Years of State and Local Government Financial Reporting: AnAccounting Standards Perspective. Governm ent Accountants Journal, 41 (3) : 1- 5.
5. Kamensky, J. (1984). Budgeting of State and Local Infrastructure: Develop ing aStrategy. Public B udgeting & Finance, 4 (3) : 3 - 17.
6. Millar, A. (1988). Selecting Cap ital Investment Projects for Local Governments. Public B udgeting & Finance, 8 (3) : 63 - 77.
7. Patton, T. K. & Bean, D. R. (2001). Why and How of the New Cap ital AssetReporting Requirements. Public B udgeting & Finance, 21 (3) : 31 - 46.

文章来源: 公共行政评论 (责任编辑: x1)

