

解决利用政府外债中信息不对称问题的思考

闫杰¹ 朱美玲¹(博士生导师) 强国令²

(1. 新疆农业大学经济与管理学院 乌鲁木齐 830052 2. 新疆财经大学金融学院 乌鲁木齐 830012)

【摘要】 信息不对称现象普遍存在于政府外债借、用、还的全过程,本文在揭示几组委托代理关系的基础上,说明信息不对称对政府外债的负效应,并提出可通过健全法律体系、提高思想素质和业务水平、减少预算管理级次、改进统计信息发布制等措施提高信息的公开度,以提高政府外债决策和管理水平以及外债资金使用效益。

【关键词】 政府外债 信息不对称 风险

我国正处于经济体制转轨时期,市场失灵现象普遍存在,同时由于制度的不健全,信息不对称严重影响着地方政府利用外债资金的质量和效益。信息不对称的双方一般为委托人与代理人,其中委托人是处于信息劣势的一方,代理人是拥有信息优势的一方。通常,事前的信息不对称引发逆向选择,即在信息不对称时,代理人拥有一些对自己有利而对委托人不利的信息,委托人因不了解相应信息而在与代理人签约时,处于不利的地位;事后的信息不对称引发道德风险,即双方签订合同后,代理人为了实现自身效用最大化而损害委托人或其他相关方的效用。无论是逆向选择还是道德风险,均使得委托人付出高昂的成本而实际收益与其效用最大化的目标相去甚远,甚至可能收益为负。

一、信息不对称的表现形式

(一)贷款方与借款方

利用外国政府贷款,往往受制于贷款方,其中的限制性采购条件通常规定了第三国采购比例的上限,即贷款中的相当一部分是以贷款国的设备出现的。除日本、挪威等国的政府贷款为国际招标采购外,其他大多数国家提供的政府贷款有限制性采购条件,通常第三国采购比例为30%~50%。其中,葡萄牙、奥地利、意大利、法国政府贷款规定该国的技术(或设备)不得低于70%,瑞典政府规定其供货比例通常不低于75%。因贷款方提供的设备良莠不齐,且在定价方面拥有优势,而借款方对设备的具体信息掌握不足,在谈判中处于劣势,从而有可能引进不符合项目建设要求的设备。①贷款时间长,手续复杂,影响项目时效。不仅因“时间差”造成“价格差”,导致成本增加,而且所购设备已变得陈旧、落后,甚至成为淘汰的产品。有些卫生项目往往需要三四年时间才能获得设备,使得项目难以正常运转。②因设备论证偏离实际,进口设备不仅价格较高,而且质量难以保证,引进的超前设备使用率不高,从而影响项目的效益。有的设备因存在严重质量问题而影响项目建设。

(二)上级政府与下级政府

1. 中央政府作为委托人,地方政府作为代理人。从中央到省、地州、县市、乡镇层层签署转贷协议,构成一条看似清晰

实则繁杂的委托代理链条。由于中央政府与地方政府之间难以形成具有约束力的契约关系,后者一旦面临风险,往往会将风险向上级政府转移,最终可能使风险超越中央政府的控制能力。具体反映在两方面:一方面,政府官员也是“理性的经济人”,一般情况下,为了实现自身利益最大化,也需通过各种途径表现其在任期内的政绩。在政府间信息不对称的情况下,下级政府为了向上级表现政绩,有可能不顾地方财力的限制,放弃投资决策中的审慎原则,低估项目风险,极力追求投资规模大、建设周期长、风险级别高的资源密集型项目,用贷款填补建设资金的缺口,从而引入大量债务。由于中央政府对地方现状的了解不够深入,在转贷方向上易产生逆向选择,明显背离其外债转贷的目标,使得财政风险向上传递成为可能。另一方面,由于地方还贷部门或单位潜意识里认为,利用政府外债投资的项目既然由国家下达,相应贷款就可视同国家拨款,不用过多考虑还款问题,即使还款,也应由下届政府考虑,由此产生道德风险。

2. 中央政府作为代理人,地方政府作为委托人。中央政府在向下级政府转贷时,还附加部分限制条件,尽管其中部分贷款在投向、规模、利率、偿还期限等方面与地方政府发展规划、实际需求不符,且有些强制条件地方政府难以达到,但在决策民主化尚不充分的情况下,地方政府被迫做出逆向选择,使得资金配置不够协调,从而使这类贷款资金在当地发挥的效用也极其有限。

(三)担保方与受保方

在外国政府二类贷款中,财政部门(担保方)担保、项目单位(受保方)承贷。担保双方信息往往严重不对称,尤其是政府处于信息劣势时,将承担更多的、由受保方转嫁而来的负担,从而增大政府外债财政风险。一方面,担保方无从了解受保方的努力程度和风险倾向,不能充分了解受保方的经营效益、还贷能力、资信等级等情况,难以有针对性地通过激励、惩罚等措施约束受保方。另一方面,受保方对债务资金的使用风险拥有相对充足的信息,处于信息优势,如果偿债意识淡薄,则可通过各种方式和途径逃废债务,产生各种恶意拖欠行为。如有

的受保方利用企业兼并的时机,剥离或转移通过借用政府外债而购建的资产,将债务留给已变成空壳的老企业,从而造成政府外债无法偿还的假象,以此逃避债务;有的通过改变项目地进行恶意拖欠;有的通过“金蝉脱壳”方式,将资金挪用于其他项目,并将公司更名、重新注册,制造受保方缺失的假象,导致担保方利益受损;相当一部分受保方则忽视转贷协议的法律效力,将政府外债资金视为政府给予的补贴或扶持,认为最终债务应当由政府偿还,因此对其施以加息、增费、收取滞纳金等处罚方式的效果甚微。

(四)招投标方与中介机构

为了保证项目采购的低成本及承包商能获得正常利润,国际金融组织对贷款项目采取以合理的低报价中标的采购原则。但是,我国一些项目承包商缺乏诚信意识,在项目招标时为揽到工程而竞相压价,以低报价达到中标目的后,为继续获取高额利润,不惜违反经济合同,设法通过偷工减料、以次充好、弄虚作假、拖延工期等恶劣手段提供项目物资。另外,因信息流通不畅,基层单位易受中介机构的干扰,引进大量质次价高的设备;有些设备不能如期到位,使得项目尚未投入使用就开始还贷;有些设备代理方在项目实施过程中不及时与项目单位进行沟通,单方面进行结算币种、设备价格、工作程序等多项变更,给项目单位带来很大的损失。上述因信息不对称而引发的道德风险,严重影响着工程质量和工程进度,使项目收益难以达到预期目标,从而出现偿债困难的现象。

二、提高信息公开度的措施

(一)健全法律体系

市场经济是法治经济,法律具有最强的约束力和控制力,完备的法律体系有助于市场经济正常运行。应通过法律法规明确各级政府在外债风险和信息披露方面的责任和义务。2006年财政部研究、制定的《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》是目前我国规范政府外债管理工作的“根本大法”。如该办法第五十四条规定,债务人没有按时足额偿还贷款项目到期本金、利息、承诺费及其他相关费用的,财政部门可以采取相应措施:收取资金占用费或者违约金、暂停新贷款项目的准备工作、暂停贷款项目出国计划的审批和执行、暂停贷款项目的资金支付、加速贷款项目未到期债务的偿还、通过预算扣款或者其他方式依法予以清收等。第五十五条规定,以虚报、冒领或者其他手段骗取贷款资金的,或者滞留、截留、挪用及其他违反规定使用贷款资金的,或者从政府承贷或者担保的贷款中非法获益的,依照《财政违法行为处罚处分条例》以及相关法律法规规定处理。第五十七条规定,财政部门、项目主管部门的工作人员在贷款、赠款的管理以及资金使用和偿还过程中贪污受贿、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予行政处分等。上述条款为依法管理政府外债提供了依据和保证,能在一定程度上避免因信息不对称而产生的道德风险,但关键是其执行力度不够,今后要依靠监管等手段将其实实在在落实到具体外债管理工作中。

(二)提高思想素质和业务水平

国际金融组织和外国政府在发放贷款的长期实践中,逐

渐形成了比较规范、完善的贷款管理方法和制度。但是,有些贷款条件比较苛刻,与地方实情不符。因此,在谈判中,要避免因信息不对称而导致的逆向选择和道德风险。

1. 提高自身的信息公开度和诚信度。即应当确立“以我为主”的贷款理念,在贷款谈判中坚持公正、平等的原则。一方面,与国外贷款机构谈判时,要客观地评价自身的特点。既要大力宣传自身优势,如项目所具备的资源优势、项目建设能力、绝大多数国外贷款机构认可的还贷能力等,以绝对优势赢得地区急需使用的外债资金;又要坦诚告知自身的不足,如管理经验、技术力量、收入水平等方面存在的局限,争取更多赠款或条件相对优惠的贷款,并尽可能运用到当地需要加大投入但缺少资金的扶贫、环保、社会发展等领域。另一方面,在利用政府外债的过程中,要提高诚信度。诚信度的高低,不仅影响外债资金的使用效益,而且影响社会经济生活的各个方面,因此应积极营造诚信氛围,建立诚实守信的长效机制,将其作为一种自觉行为,在偿债出现困难或预见风险即将发生时,以积极的行动寻求合理、有效的解决办法。在利用政府外债时,能够全面考虑代际偿债风险,减轻下届政府的还债压力。当然,在目前诚信观念淡薄的情况下,也不应放弃使用行政制裁等强制性手段,追究相关政府的失信责任。

2. 努力挖掘贷款方潜在的信息,提高业务水平。对于需从贷款国引进的设备,要组织技术人员进行科学评估,充分比较同类设备的国内外价格水平、技术含量、更新换代频率、操作规程、适用环境甚至技术人员素质、招投标时滞等因素,严禁引入国外淘汰产品、超前产品、质次价高产品,避免为利用贷款而进行低水平的重复建设。而且,当出现贷款条款与地方实情严重不符、无法达到项目建设要求的情况时,应适时与国外贷款机构协商,以寻求实现共赢的最佳合作途径。如根据贷款项目的需要,我国一直在进行不懈的努力,通过谈判和磋商等方式使贷款国承诺提高第三国的采购比例。当然,在协商未果的情况下,宁可放弃此项贷款,也不能做出逆向选择。

(三)减少预算管理级次

目前,我国实行五级预算管理体制,管理级次较多。一方面,部分政策在向下级传达的过程中被曲解了原意,部分政府外债在逐级转贷中加重了贷款负担,部分资金在逐级拨付或报账中停滞时间过长甚至改变了用途,从而影响了外债资金的使用效益;另一方面,基层的实际需要在向上级反映的过程中,也会产生出入。因此,为了适应政府外债管理要求,保证信息渠道的畅通,应当对现有预算管理体制进行改革,减少管理级次,实行扁平化管理,将预算级次集中于中央和省级,并通过省直管县的方式,实现对资金借、用、还全过程的统一规划和集中管理,增强外债政策的实施效果,提高外债资金的使用效益。

(四)改进统计信息发布制

1. 加强统计分析工作。为了保证政府外债管理工作更加公正、透明,加强统计分析工作是前提和基础。①提高信息质量。明确政府外债统计人员的相关职责及在不同阶段的工作任务,保证统计资料的真实、准确,并通过对统计资料的详细

从会计角度谈治理商业贿赂行为

蒋利强 张鑫

(西南财经大学会计学院 成都 610074)

【摘要】任何商业贿赂行为的发生都需要通过资金的流动来实现,而任何资金的流动都会以真实或虚假的形式反映在会计账簿中,从而对会计信息的质量产生影响。本文通过分析商业贿赂行为对会计信息质量的影响,找出商业贿赂行为存在的种种迹象,为遏制商业贿赂行为提供线索。

【关键词】商业贿赂 会计信息质量 关联方交易

一、商业贿赂行为对会计信息质量的影响

商业环境的任何变化都会对会计的发展产生一定的影响。就商业贿赂行为而言,其对会计信息的影响主要体现在以下方面:

1. 商业贿赂作为一种不正当的商业活动,往往游离于会计核算系统之外。一般是企业在财务大账之外另行设立了小金库或账外账,小金库或账外账的资金本来就是企业收入的一部分,只不过是在收到相关款物时未将它们记入企业财务大账之内,而是放在了大账之外。因此,企业财务部门所反映的会计内容是不全面的,也是不真实的,最终产生和披露的会计信息也必然失真,从而严重影响会计信息的质量。

2. 商业贿赂资金在账内虚假列支。就是说,企业利益的

流出或企业权益的减少虽然已经归集在单位统一的财务核算范围内,但其往往以不相干的票据或凭空捏造的项目等进行列支,其所列支的渠道、方式已经和真实的交易情况不存在账务处理的因果关系,按这样的方式核算出来的财务结果必然也是不全面、不真实的,从而财务部门披露的会计信息也必然是失真的,不具有可比性。

3. 商业贿赂行为造成会计计量的失真,从而影响会计信息质量。商业贿赂行为与商品购销活动紧密联系,商业贿赂行为使得商品交易价格不能反映真实的市场状况,即商品的实际成交价格偏离了由市场供求决定的均衡价格,必然会造成会计信息的失真。

4. 商业贿赂支出可能潜藏于不同的支出项目之中。这既

分析,为政府外债决策提供具有重要价值的参考意见。②设计统计软件。政府外债管理工作包括较复杂的内容,如汇率、利率、地区贷款及债务、年度贷款及债务、资金来源、资金成本、资金使用、配套条件、还贷期限、还贷主体、还贷情况等,且彼此相互交叉,统计工作量较大。目前,常用Excel软件对政府外债数据进行分析 and 汇总,但因数据间的钩稽关系错综复杂,日常工作量非常大,难免出现数据汇总上的错误。而设计专门的统计软件要求达到系统化、整体化的标准,其前期投资成本高、制作时间长,但相对而言可减少今后统计上的工作量,且能够随时以详尽、准确、清晰的图表形式提供决策所需资料。

2. 提高统计信息公开度。通过扩大信息公开范围,可在一定程度上减少信息不对称带来的损失。我国加入WTO后,面临国内、国际两个市场的竞争,影响政府外债项目实施效益的可变因素增加,致使项目单位难以保证施工质量和控制施工进度,相关外债管理部门难以做出正确的决策,因此必须尽快建立透明、共享的政府外债管理框架,为相关各方提供真实、可靠的资料来源。而管理信息系统具有加强部门间信息沟通的功能,可为政府决策提供强大的技术支持,并通过计算机网络使信息资源得以共享,因此各级政府的计划部门和财政部门应在现有的管理信息系统基础上,携手共建政府外债管

理信息系统,指派专人负责,适时更新相关信息,逐步完善信息系统。通过信息系统介绍国际、国内、省外、省内等不同层次的相关信息,使纳税人了解利用政府外债的内外部环境。其中,国际信息包括世界经济状况、国际金融市场汇率和利率、国际金融组织和外国政府贷款的政策与程序等;国内信息包括社会经济发展状况、国家财政收入、市场需求和物价指数、国内货币供应、国家政府外债管理办法等;省外信息包括其他省份在利用政府外债中的成功经验和存在的问题,如果有条件,可适度利用其他省份的外债基础数据,并进行比较;省内信息包括政府外债管理办法,外债借、用、还的统计资料信息,外债项目的竣工报告及审计报告。通过完善多层次的政府外债管理信息系统,提高部门间协调和联动的效率,促使各部门工作逐步实现公开化,不断满足管理、决策的需要,为防范风险提供有力支持。今后,除涉及保密的数据资料外,其他信息均应适时更新并公开。

主要参考文献

1. 刘星,岳中志,刘谊.地方政府债务风险预警机制研究.北京:经济管理出版社,2005
2. 张维迎.博弈论与信息经济学.上海:上海人民出版社,1996