

公共财政视角下地方债的功能界定与管理思路

徐博

(内蒙古财经学院 呼和浩特 010051)

【摘要】 地方债的发行以财政分权为基本前提,在我国现行的财政体制背景下,地方债既不同于国债也不同于国外的市政债券。但作为一种财政资金形式,地方债不能偏离公共财政框架。本文认为,鉴于我国中央政府与地方政府以及政府与企业之间关系的复杂性,地方债亟须功能细化。

【关键词】 公共财政 地方债功能界定 地方债管理

地方债的发行是以财政分权为基本前提的。伴随我国地方债的发行及发达国家地方债务危机问题的出现,如何在公共财政框架下加强地方债的功能界定与管理值得深思。

一、我国地方债的内涵界定

债务收入是财政收入的一种形式,有中央债(国债)和地方债。顾名思义,地方政府发行的公债即为“地方债”。它是作为地方政府筹措财政收入的一种形式而发行的,其收入列入地方政府预算,由地方政府安排调度。

1. 我国地方债的发展演变。我国是单一制国家,中央和地方之间具有不可分割的财政关系。为了在保障中央财政取

式对企业进行管理。
△净利润为负,即企业净利润小于前一年净利润,此类上市公司在三类中的比例分别为 10.2%、5.44%、0.34%、8.5%、6.46%,也就是说该年业绩相对上年来说没有改善的上市公司更倾向于选择三大费用(销售费用、管理费用、财务费用)方式进行盈余管理。

可见,问题股上市公司、摘牌摘星上市公司以及被出具带强调事项段无保留审计意见的上市公司更有可能利用营业外收支净额进行盈余管理。

四、结论与建议

从上述分析看来,不同时期、不同业绩的上市公司会有不同的盈余管理倾向。营业外收支仍是企业进行盈余管理的主要方式,具体而言,补贴收入是营业外收入最常见的项目,当然它的收入成本比也是较低的,所以一般上市公司不会利用这一盈余管理方式。上市公司盈利状况或资产状况比较差时更倾向于采用营业外收支净额这一方式进行盈余管理。相关部门应当加大对非经常性收益科目的检查力度,特别关注非流动资产处置损益、罚款收入、政府补助以及债务重组收益、非货币性交易产生的公允价值与账面价值之间的差额等项目。

整体而言,我国房地产上市公司更偏向于利用资产减值准备来进行盈余管理。具体观测研究样本年报来分析,公司在

得稳定收入的前提下,大力扶持地方财政,我国将国债的功能进行了分解,使国债由转贷政策向地方债的代发代偿转变,并明确了国债和地方债的分工及地方债的功能。

(1) 国债转贷。1998年,为了有效扩大内需,促进国民经济持续稳定发展,国务院决定增发一定数量的国债由财政部转贷给省级(包括省、自治区、直辖市及计划单列市,下同)政府,用于地方的经济和社会发展建设项目,省级财政部门代表地方政府负责向中央政府还本付息。

(2) 地方债的代发代偿。2009年地方债的发行是由中央政府根据各地的偿债能力等审批和分配额度,并将发债的主

出现亏损的会计年度,会做出调减收益的资产减值会计处理。上市公司当年能够扭亏为盈时,可能会做出能调增收益的资产减值会计处理。而对于被特别处理的上市公司,为了在以后年度摆脱亏损,避免被暂停交易,会做出能调减收益的资产减值会计处理。这不但与我国的会计政策和监管政策有关,而且也与较低的会计人员素质和公司治理水平相关。

面对上市公司在企业会计准则执行过程中出现的盈余管理新动向,投资者及相关报表使用者应及时了解这些变化及其对上市公司财务报告的影响,特别是现行会计准则对会计收益计量模式的重心由收入费用观向资产负债观的转变,意味着对上市公司会计报告的财务分析重点应从原利润表的利润项目转向资产负债表净资产的变动。另外,相关监管机构应加强监管力度,进一步完善会计准则体系,压缩盈余管理的空间,提高资源配置效率。

主要参考文献

1. 王莹.对我国上市公司收益质量的研究分析.中国乡镇企业会计,2008;12
2. 张和生.新准则实施后上市公司盈余管理研究.上海:复旦大学出版社,2008
3. 戴德明,陈放.新企业会计准则实施后亏损上市公司盈余管理的实证研究.财会月刊,2009;30

体限定在省级政府和计划单列市这一级,由地方人大常委会要求政府对预算进行修改和调整,经地方人大常委会审批通过后,由财政部代理发行,同时代理偿还本息。

虽然地方政府未获得完全独立的债券发行权力,但地方债毕竟走出了关键一步,地方债被纳入公共财政框架,即地方债的发行、使用和偿还考虑了各地的财政能力和需要,标志着地方债的正式产生。2009年我国发行2 000亿元地方债,财政部明确规定,2 000亿元地方债主要是用于中央项目的地方配套,以缓解地方建设资金的不足。地方债投资项目资金使用范围主要包括:保障性安居工程、农村民生工程、社会事业基础设施、地震灾后恢复重建项目等。财政部还规定:①地方债收支纳入地方政府预算、地方政府发行地方债的责任、地方债的发行主体是省级政府、地方债本息偿还的资金来源,以及必须防止出现超过地方政府实际财政能力的过大的债务负担。②地方债必须贯彻以地方公益性项目为主的“建设公债”原则,必须细化地方债资金的使用范围。其具体包括:保障性安居工程、农村民生工程、农村基础设施、医疗卫生、教育、文化等社会事业基础设施、生态建设工程、地震灾后恢复重建以及其他涉及民生的项目建设与配套等。③地方债的发行额度(总额):地方债=地方财政支出-地方财政收入(其中:地方财政收入=地方本级收入+中央对地方税收返还和转移支付)。

2. 我国地方债的基本界定。

(1)我国地方债与国债是有区别的。国债以国家信用为基础,是中央政府为筹集财政资金而发行的一种政府债券。而地方债以地方政府信用为基础,是由地方政府发行的债券。虽然在中央集权体制下我国的地方债制度不可避免地要受到中央的干预,并与国家财政政策密切相关,但地方债的发行、使用与偿还还是以财政分权为基本前提的。

(2)我国的地方债不同于国外的市政债券。美国是世界上市政债券最发达的国家,其市政债券主要有两种形式,即以税收收入作为担保的一般责任债券和一般以项目收益来偿还的收益债券。其中,一般责任债券由于以地方财政收入进行偿还,属于真正的地方政府债券。而收益债券虽然由政府代理机构发行,并在一定程度上体现政府意图,但一般不是以财政收入而主要是以项目自身收益来偿还,项目本身也不是作为公共产品无偿提供而是有偿使用的公用事业等。而且,市政债券的发行主体不限于某级政府而是各级政府。

二、公共财政视角下地方债的功能界定

作为一种财政资金形式,地方债不能偏离公共财政框架。公共财政要求经常性收支必须维持平衡,公债只能用于具有公共性的建设项目。地方债资金不能用于弥补地方经常性财政赤字和宏观经济调控,这是中央政府的职能。而且地方债也不能用于竞争性领域的建设项目,因为政府不能代替市场的自我调节。地方政府公债的投向应当专项用于地方的基础性和公益性的基础设施建设。

公共财政框架下地方债的功能细化。由于中央政府与地方政府以及政府与企业之间关系的复杂性,地方债亟须功能细化。尤其是在单一制国家里,由于中央财政与地方财政的依

存关系,地方债的功能定位必然要反映中央和地方的责权利关系,从而决定了地方债与国债及中央财政转移支付的分工。同时由于资金具体用途的差别,资金的绩效问题便提了出来。因此,亟须明确地方债的功能定位。

三、发达国家地方债危机的原因——功能与管理的偏离

地方债的管理是在明确地方债功能定位下的管理。分析近年来一些国家不同程度的地方债危机,究其原因在于地方债功能定位与管理的偏离。由于“财政错觉”(财源不是公民的税负)的存在,与用税收筹集财源不同的是,通过发行地方债增加财政支出,国民普遍认为负担减轻。因此地方债已成为一些国家地方政府的重要财源之一,但问题也随之产生:

一是遇到经济不景气时,国家和地方严峻的经济状况导致税收下降、支出增加,不得不靠财政发债支撑经济发展,地方债便超出了基本的建设性功能。二是地方债的发行势必使地方政府增加财政支出,很容易导致地方债资金的使用超出公共财政的正常范围和界限,一定程度上影响了资源配置的效率。三是由于债务资金来得容易,因而对其运用尚未纳入严格的监督和科学的绩效考评轨道,导致资金使用效率低下、债务规模不断扩大,最终引发地方债危机。

综观各国地方债的管理实践,在弥补地方财源不足的基本功能下,地方债大体发挥着弥补地方财政赤字、筹集地方建设资金、协助中央调控政策等三种功能,并依据不同的发行因素确定具体的资金用途。地方债功能具体如表1所示:

表1 地方债功能

功能定位	具体用途	发行考虑因素
弥补地方财政赤字	弥补地方经常性支出	经济危机等特殊情况
筹集地方建设资金	地方项目建设资金需求; 均等化的公共事业发展 地域特色事业发展	地方偿债能力
协助中央调控政策	中央投资公益性项目的 地方配套	国家与地方经济社会发展情况

四、我国地方债的正确功能定位与管理思路

鉴于发达国家地方债危机的启示,考量我国地方债,当务之急是要解决其功能界定问题。

1. 公共财政视角下我国地方债的功能界定。在公共财政范围内,我国地方债资金作为公共财政资金的一部分,必须首先明确其地方建设性资金性质,同时明确用于地方各类建设性资金的具体分工,确定地方债的功能定位。

(1)地方债、国债及中央财政转移支付的分工。根据我国现实条件,地方债在补充建设性财源不足的前提下,是发展均等化的地方公共事业、地域特色事业,还是协助中央调控政策,在中央与地方共管的模式下发展公共事业,这是值得探讨的。因此,应进一步明确国债、财政转移支付及地方债的资金安排顺序、各自功能及资金的具体用途等(具体见表2)。

(2)地方债、地方融资平台债务及企业债的各自角色定位。明确地方债的功能定位不仅需要明确中央与地方之间的财政关系,同时还要处理好地方财政、地方融资平台及国有企业之间的财政关系。与地方债不同,在我国,地方融资平台上

的债务是地方各级企事业单位代理地方政府发行的债券,多属于收益型债券;企业债不同于公司债,其发债主体主要是国有独资企业或国有控股企业等大型国有单位,企业债主要用于国有企业本身的长期发展(具体见表3)。

表2 各类财政资金功能细分

资金安排顺序	基本功能	地方政府定位	资金具体使用
国债	弥补国家财政赤字,筹集国家建设资金,调控国民经济	所有地方政府	全国性、区域性的基础设施建设如铁路、桥梁、通讯、资源(西气东输、西电东送)、生态环保项目的资本性支出等
一般性转移支付	保障最低公共服务水平(财源保障功能);保障公共服务均等化(财政调整功能)	财政力弱的地方政府	作为地方政府的一般财源,中央政府不指定具体用途,根据地方情况通过地方预算分类支出,包括经常性支出和资本性支出
专项转移支付	专项财政需要	无特指的所有地方政府	中央政府指定资金的具体用途,如义务教育方面的中小学校舍改造、工资性转移支付等
特殊性转移支付	灾害等特别财政需要	发生自然灾害等特殊情况的 地方政府	如针对地震灾区的特殊需要的支出
地方债	筹集地方建设资金	有偿能力的 地方政府	地方性的公益项目、国债政策的地方配套项目建设等支出

表3 地方各类债务资金的角色定位

	发行主体	发行额度限制	主要资金来源	是否列入预算	资金用途	偿还资金来源
地方债	地方政府(省级)(财政部代发)	地方本级支出—地方本级收入—中央对地方税收返还和转移支付	发行债券的收入	是	无收益或收益少的地方公益性项目	财政收入(主要是税收)
地方政府融资平台债务	地方融资平台(地方各级企事业单位)	资本金限制、收入规模	银行贷款、发行债券等	否	有一定收益的市政建设	经营收入、财政补贴
企业债	国有企业	资本金限制	银行贷款、发行债券等	否	国有企业自身发展	经营收入

(3)地方债与财政投融资的角色分工。作为一种财政信用资金,地方债资金与财政投融资表现在收入和支出两个不同的方面,同时在实际使用过程中也有分工(见表4)。财政投融资是以国家财政信用方式,在全国范围内通过财政资金的有偿使用来实现一定的产业政策和财政政策目标的资源配置行为。而地方债资金则是以地方政府信用为依托筹集财政资金,在公共财政框架下用于地方公共事业建设。同时,在实践中地方债资金也可来自于财政投融资的低息贷款。

表4 地方债与财政投融资的分工

	管理机构	基本功能	主要资金来源	资金使用是否有偿	资金投入领域
财政投融资	政策性银行	贯彻国家产业政策,促进财政资金高效使用,与预算赤字无关	财政拨款、社保基金存款等	是	准公共物品
地方债	地方财政部门	弥补地方财源不足,筹集地方建设资金	发行债券的收入	否	公共物品

2. 功能界定基础之上的我国地方债管理。

(1)明确中央政府在地方债运行过程中充当的角色——地方财政健全性的监控者。一是以地方财政能力或偿还能力为依据,确定地方债发行主体。地方债是以分权和市场化为前提的,发债归根结底还要取决于地方的偿债能力。因此,应明确发债的主体是经济发达地区还是经济落后地区及发债性质。对于中西部落后地区发债,应明确发展均等化公共事业;对于经济发达地区发债,应着眼于地域特色发展。二是加强对地方债发行的定量管理。中央应对地方政府(限定在省级政府及计划单列市)的地方债进行定量管理,设置确定的控制指标,防止超过地方政府实际财政能力的债务负担,以避免引发地方债务危机。三是明确地方财政部门对地方债管理的职责,将地方债资金全部纳入地方财政预算管理。

(2)认真梳理现有地方债务,解决地方政府的变相发债问题。一是对现有地方债务进行分类汇总,然后进行分类管理,明确债务的偿还责任和资金来源。在“建设资金债”的基本功能界定下,明确地方债资金使用范围为无收益或收益少的公益性建设项目,并以法律的形式加以确定。在此基础上,具体区分有收益的项目、无收益或收益少的项目等不同情况,确定相应偿还资金来源。对于无收益或收益少的项目(如教育、卫生、公共服务方面的债务投资)偿还资金以地方财政收入为来源;对于有收益的项目(如高速公路建设等)偿还资金以项目收益为来源。二是取消和规范地方各级融资平台建设。对于资信不符合市场要求的地方融资平台坚决予以取缔;对于有一定资信条件的地方融资平台给予其企业债发债资格,按照市场化运营方式进行投融资,取消政府财政担保等,并定期进行资信评估,杜绝政府或有负债或隐性负债。

(3)进一步完善地方政府预算制度,将地方债全部纳入地方财政预算。在搞好从中央到地方各级政府国民经济预算的基础上,要全面、科学地设计包括公共预算、国资经营预算、社会保障预算和政府性基金预算的地方预算体系,完善部门预算制度,综合分析地方的财力状况、承受能力,精确计算地方资本性支出;同时,建立完备的地方债计划,确保地方债资金的取之有度和用之有效。

主要参考文献

1. 石绍宾.地方债为公共品融资:条件与效应分析.税务与经济,2007;2
2. 方红生.一个中央和地方政府共享债券发行的模型.财经科学,2002;6