

基于债务风险的政府或有负债会计信息披露： 国际经验与中国现实

马蔡琛, 尚 妍

(南开大学 经济学院, 天津 300071)

[摘 要]或有负债可能引发的债务风险是导致政府财政危机的重要因素。当前我国的政府会计及报告体系未能有效地规范或有负债的信息披露,尤其在政府或有负债的确认、计量和报告上,存在着诸多管理真空。借鉴国际经验,需要从以下方面规范政府或有负债的会计信息披露:依据或有事项的发生可能性、事项性质、能否可靠计量等因素进行分类报告;在负债确认后加以持续关注;结合财务核算能力,对计量方法和报告方式做出具体规定;逐步完善政府会计基础向权责发生制转变;推进将或有负债纳入全口径预算管理。

[关键词]政府或有负债;政府会计;会计信息披露;债务风险;政府预算;债务危机;贷款担保;政府债务审计;财政透明度

[中图分类号]F235.1

[文献标识码]A

[文章编号]1672-8750(2016)05-0104-09

一、引言

债务危机对于一国的现实经济运行及长期社会发展具有强烈的破坏性冲击,甚至可能引发全球经济动荡。从20世纪末的拉美、阿根廷、俄罗斯三大主权债务危机到2009年以来的欧债危机,可谓殷鉴不远。在历次债务危机中,政府或有负债都扮演着不可忽视的角色。

对于新兴经济体而言,其债务水平与GDP之比表面上处于安全水平,主要原因在于甚少考虑或有负债的因素。综合各方对于中国政府负债水平的估测(参见图1)可知,政府负债占GDP的比重从低于30%到高于70%不等;就或有负债而言,其通常占比为GDP的10%~25%。这些估算结果存在较大差异的主要

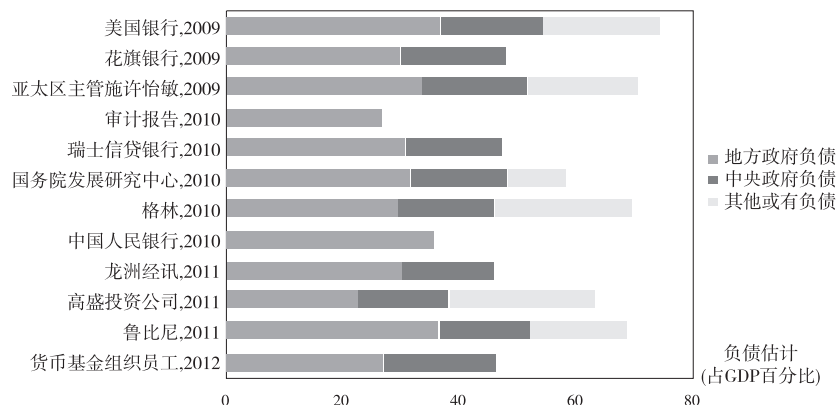


图1 我国政府债务估算结果(占GDP百分比)^[1]

[收稿日期]2016-04-06

[基金项目]国家社会科学基金重大项目(12&ZD198);南开大学百名青年学科带头人培养计划资助项目

[作者简介]马蔡琛(1971—),男,北京人,南开大学经济学院教授,博士生导师,主要研究方向为公共预算与财税管理;尚妍(1990—),黑龙江哈尔滨人,南开大学经济学院硕士生,主要研究方向为财政金融理论与政策。

原因有两点:一是或有负债包含的内容非常广泛,又缺乏统一的严格界定,因此统计口径存在较大差异;二是或有负债不同于直接负债,存在诸多不确定因素,这也影响了估值结果的精确度。比如,同样对于2010年中国政府或有负债水平的评估,Green、Fan和Chen的研究仅包含了资产管理公司、铁道部及政策性银行的负债^[2],而国务院发展研究中心的研究还考虑了养老金负债^[3],使得其评估结果高出前者约十个百分点。国际货币基金组织(IMF)的Zhang与Barnett在研究2012年中国政府债务时包含了投融资平台负债,认为政府负债与GDP之比约为45%^[1]。虽然诸多研究表明我国发生债务危机的可能性较小,但债务风险特别是或有负债所蕴含的隐性财政风险却是客观存在的。如果将政府或有负债纳入分析的视野,中国公共财政的安全状况则需要加以重新审视。

有关政府或有负债的信息——特别是贷款担保的信息——在许多国家日益得到更加全面的披露。这些国家包括发达经济体、大多数欧盟成员国、新兴市场国家、转型经济体以及部分发展中国家^[4]。长期以来,我国政府会计及报告体系缺乏对或有负债的披露规范。近来出台的《中华人民共和国预算法(修正案)》、《关于加强地方政府性债务管理的意见》、《政府会计准则——基本准则》等法律法规,仍难以完全满足或有负债会计信息披露的要求。如果对于或有负债刻意回避,尽管政府有望经历一段貌似预算平衡及低负债的时期,但其财政可持续性在未来将受到严重威胁。因此,本文从国际经验的视角来考察政府或有负债的信息披露问题,具有重要的理论价值和现实意义。

二、文献述评

或有负债最初是企业会计的概念,世界银行经济学家Hana于1988年创造性地提出了“财政风险矩阵”理论,并给出了经典的“政府或有负债”界定,她还依据其呈现的法律特征,将其分为显性和隐性两大类型。根据Hana的研究,显性或有负债主要包括针对地方政府及国有企业借款的担保、贸易风险担保以及政府保险计划等;隐性或有负债主要包括地方政府和国有企业信用违约的负债清偿、对银行倒闭的支援以及灾难救援等^[5]。Wheeler进一步指出,当政府的政策信号呈现为风险激励时,或有负债更加容易转化为高额的现实负债,甚至诱发债务危机^[6]。Hana则认为,直接负债和或有负债之间的界限有时也不甚分明,主要取决于事件发生的不确定性程度。为判定某项资产或负债的属性,某些国家的会计准则采用50%的支付可能性作为判别门槛^[7]。

关于或有负债与财政风险及可持续性间的关系,Krumm等基于政府或有负债的概念,对中国财政可持续性进行了实证检验^[8]。Fouad等分析了政府显性、隐性或有负债应如何予以披露,并建议各国对财政风险进行公开声明^[9]。Baldacci等将影响财政可持续性的风险因素概括为三方面,其中之一就是或有负债冲击的不确定性^[10]。Zeikate研究了低收入国家如何通过或有负债来测度财政风险并发现债务缺陷^[11]。

关于政府或有负债会计信息披露的研究,目前主要集中于国际组织、部分发达经济体以及债务危机较严重的国家。这些国家相继在政府会计准则中规范了或有负债的确认、计量、报告方式等。IMF在《财政透明度的良好方法准则》中建议各国在预算报告中披露中央政府的主要或有负债并描述其性质、潜在受益人等。《国际公共部门会计准则》(International Public Sector Accounting Standards,以下简称“IPSAS”)在第19号文件中对“准备、或有负债和或有资产”的会计信息披露方式提出了建议。在独立研究层面上,Sundaresan提出运用企业风险分析工具来量化政府或有负债^[12]。Claessens和Klingebiel考察了测度银行或有负债的方法,用以实现对银行系统的财政风险预警^[13]。Arslanalp和Liao进一步构建了银行部门的或有负债指标,包括银行体系的规模和集中度、市场对于银行倒闭的预期以及对政府援助银行的评价^[14]。

国内的研究最初主要集中于政府或有负债的概念、成因及风险等。阳志勇解读了政府或有负债与金融风险的关系^[15]。平新乔分析了财政风险矩阵中的负债类型并提出相应的预算改革建议^[16]。

安秀梅从体制性与非体制性缺陷的维度分析了地方政府或有负债的成因^[17]。赵志耘、张德勇从地方支出刚性、财政机会主义、收付实现制预算体系、经济波动性等方面考察了或有负债的构成,并提出了计量及管理建议^[18]。刘尚希等在明确政府或有负债内涵与机理的基础上,对其正反效应进行了分析^[19]。关于政府或有负债会计信息披露的计量方法,余定华、汪会敏从披露原则、方式、内容等方面提出了建议^[20]。贾璐分析了风险概率法、期望现金流量法、或有权益分析法等计量方法的使用^[21]。王银梅、潘珊比较了传统计量方法、期望现金流量法两种或有负债计量方法^[22]。总体而言,国内对政府或有负债会计信息披露的研究,尚处于概念界定和方法介绍的早期阶段,对于政府或有负债确认、计量和报告中的诸多重要技术命题仍有待进一步研究。

三、政府或有负债的衡量标尺:基于确认与计量的考察

在现实的政府预算管理中,或有性债务之所以未能纳入全口径预算管理体系之中,首要问题来自于确认与计量的衡量标尺上,人们难以找到一个各利益相关主体均能够有效认同的标准。因此,中国政府或有负债管理体系应该从政府或有负债的确认与计量环节入手来加以完善。

(一) 政府或有负债确认的分歧与选择

政府或有负债是指时间和规模取决于某种不确定的未来事件发生与否的负债,且该事件不受政府控制,其中既包括全部的潜在义务,又涵盖各种不能完全确定的现时义务,从而兼顾了 IPSAS 中规定的“或有负债”与“准备”两个概念,我们不妨称之为广义的或有负债^①。

IPSAS 建议同时满足以下条件时,可以将债务确认为“准备”: (1) 主体具有因过去事项而发生的(法定或推定)现时义务; (2) 主体为履行义务而以经济利益或服务形式流出资源的可能性较大; (3) 债务的规模能够加以有效测度。如果债务规模难以做出可靠的计量,就应将其作为“或有负债”予以披露(参见表 1)。

表 1 IPSAS 关于或有负债确认与披露的规定^[23]

可能性及计量	很可能发生损失(可能性 $\geq 50\%$)	可能发生损失(可能性较小)	可能性极小
损失能够可靠计量	在财务报表中记录并“披露”其性质	“披露”其性质及金额	不予“披露”
损失难以可靠计量	“披露”其性质	“披露”其性质	不予“披露”

通常情况下,现实偿债义务是否存在是相对容易辨别的,但个别情况下也存在例外。例如,在诉讼案件中,某些事项发生与否及其现时义务的发生概率往往是存在争议的。针对这种情况,如果现时义务发生的可能性大于(或等于)50%,则可以确认为准备;如果可能性小于50%,资源流出又并非根本不可能,则应作为“或有负债”披露。IPSAS 第 19 号文件规定,符合以下两项条件之一的将作为“或有负债”披露:第一,基于过去事项的可能性义务,其发生与否取决于某些公共部门不能完全控制的不确定事件;第二,基于过去事件而形成的现实义务,但又不能直接确认为负债,因为履行该义务而导致的公共部门资源流出仅仅是可能的,或者债务金额目前还难以准确核算。

美国联邦会计准则咨询委员会(FASAB)也规定,同时满足以下条件时,可以将或有事项确认为或有负债: (1) 过去的事项或交易已然发生; (2) 资源在未来流出或导致其他牺牲是颇为可能的; (3) 未来资源的流出或牺牲是可计量的。如果一项或有负债不能完全满足上述确认条件,且有合理预期可能会发生额外的损失,应将其作为或有事项予以“披露”(即在基本财务报表的附注中披露)。通过对比可以发现,美国基本上采用了 IPSAS 的建议,只是两者对不同债务的称谓略有不同。此外,美国还对因未决诉讼及未确定索赔产生的或有负债做出了单独规定,要求在或有费用可能发生时立即加

^①本文将 IPSAS 中规定的或有负债界定为狭义或有负债,而将同时涉及狭义或有负债与“准备”两个方面的界定为广义或有负债,并用双引号区分广义与狭义或有负债,或有负债表示广义概念,“或有负债”表示狭义概念。

以确认,相对于其他类型的或有负债而言,扩大了确认的范围。

总体而言,各国对于政府或有负债的确认虽在细节上略有差异^①,但基本的确认前提是一致的。对于需要在财务报表中记录的“准备”大体应满足三项条件:一是由过去的事项催生的现时义务;二是未来(很)可能会导致资源的流出;三是债务规模能够充分可靠地计量。对于导致资源流出可能性较小但存在合理可能性的狭义“或有负债”,或是因无法可靠计量而不能确认为“准备”的或有债务,则通常不予确认,而是直接在财务报表附注中披露相关信息(参见图2)。

我国财政部于2015年11月发布的《政府会计准则——基本准则》规定,未来发生的经济业务或者事项形成的义务不属于现时义务,不应当确认为负债。也就是说,我国的政府会计核算总体上包含属于现时义务的“准备”类负债,但不包含会计上的狭义或有负债。

然而,基于债务风险预警的考虑,对狭义政府或有负债进行披露无疑是十分必要的。IPSAS对于“准备”及“或有负债”的会计核算规定已然在各国实践中被广泛应用,我国可以考虑参照相关规定适时将其纳入核算范围。

随着时间的推移和事态的进展,早些时候确认为“或有负债”的事项,可能会以预期之外的形式演化,因而应在后续时期适时进行重估,以动态判定经济利益流出的可能性。在期初不完全符合“准备”的确认要求而作为“或有负债”披露的事项,随着时间的推移,资源流出的概率可能会变大,这就需要在或有事项可能性发生变化的当期财务报表中将其转为“准备”进行报告。美国财务会计准则委员会将或有事项分为“很可能发生”、“可能发生”和“发生可能性极小”三个层次,相应的披露方式分别为在资产负债表中披露、在附注中披露、在财务报告中不披露。因此,当“可能发生”的或有负债的可能性发生变化时,就不宜再把它作为或有负债来处理,披露方式也应随之改变。如若发现某项或有负债实际上已然清偿,或者能够确定不会引起经济资源的流出,则应适时终止对或有负债的确认。

政府或有负债的报告及披露是会计处理的最终环节,也是将相关信息呈现给使用者的最直观方式。“准备”作为已确认的政府负债,自然应在资产负债表(即财务报表主表)中披露,此外,还应在报表附注中对“准备”的具体内容做出尽可能详细的辅助说明,具体包括期初与期末的“准备”金额、当期新增的“准备”金额(包括已有“准备”的增加额)、当期已实现的金额、当期已撤销的未实现金额、因时间推进或贴现率变化导致的折现额变化。对于不属于政府负债的或有事项,则应在财务报表附注中披露,还可以参照国际经验,依据或有事项的归属部门、性质、成因、到期日等因素分类加以报告。

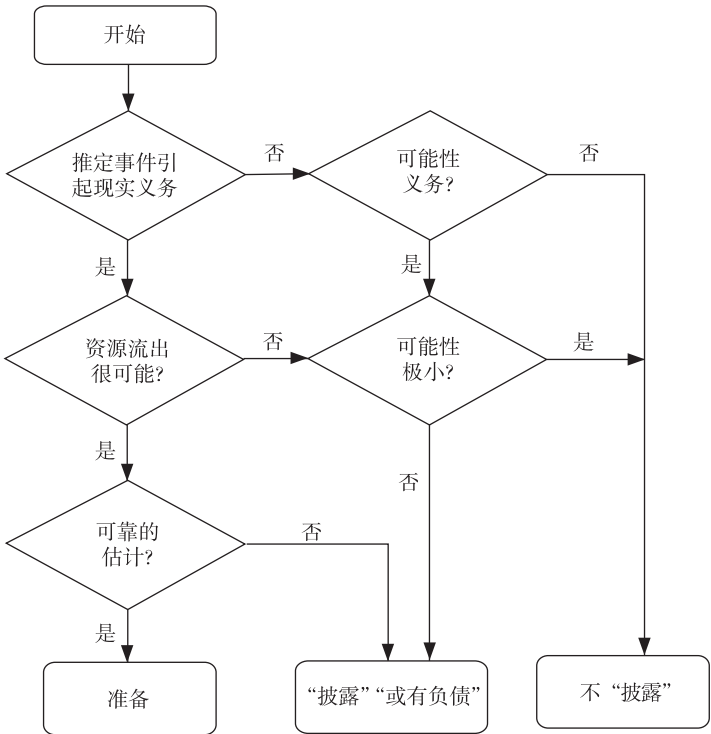


图2 或有负债决策树^[24]

^①如法国中央政府会计准则在对风险与负债准备及承诺进行区分时,特别强调中央政府是否期望获得同等的回报,实际上是从另一视角考察了资源流出的可能性。

对于技术上难以量化的或有负债,可以在财务报表附注中明确列示。凡发生可能性极小的或有负债可不予披露,但应保持持续关注,一旦资源流出可能性提升至一定程度,就需要在发现当期及时披露。

(二) 政府或有负债的计量

或有负债是否会转化为直接负债以及转化的时间和规模,均具有相当程度的不确定性,这导致对其量化存在较大的难度。这一点在中国全口径政府预算管理体系的建设中显得尤为突出。一方面,或有负债的核算具有主观评价性,其量化可能会掺杂政府公共部门的主观意愿;另一方面,影响政府或有负债规模的信息来源十分广泛,涉及政治、经济、社会等诸多方面,而这些信息的统计通常是不完善的。在实际量化过程中,无论是计量方法的选取,还是计量结果的斟酌取舍(当量化结果为一个值域范围而非具体数值时),都会导致估计结果的差异,进而影响对或有负债及其风险的专业判断。

目前,应用较为广泛的或有负债计量方法是现值法,它将对未来风险的估计体现在利率上,风险越大,相应的折现率也就越高。在具体应用中,我们还可将现金流分成若干时间段,不同时段对应不同的折现率。现值法虽然简便易行,但只能通过单一的现金流量和单一的利率来估算或有负债的金额,对折现率的选择要求甚高,而能够充分体现未来风险的折现率,在现实中是很难获取的。有鉴于此,改进的现值法——“期望现金流量法”开始逐渐受到重视,其他方法还包括市场数据(或历史数据)法、期权定价模型、模拟模型等。在实践中,如果能够取得贷款损失的历史数据,那么也可用来估计或有负债组合的预期支出(如住房、教育或农业等部门的贷款担保)。此外,我们还可以借鉴行为经济学的双贴现模型对远期利率与近期利率加以区分。

期权定价模型(Option Pricing)利用担保与看跌期权的相似性来判断担保的预期成本。通过为企业贷款提供担保,政府相当于发行了公司资产的看跌期权,赋予企业管理者在到期日按贷款面值出售其资产的权利^①。政府担保的预期支出,大致相当于看跌期权的价格。其中,期权价格是基于风险中性定价理论估算的,定价过程中不必考虑风险溢价。蒙特卡罗模拟模型(Monte Carlo Simulations)通过模拟估计担保损失的概率分布对担保进行定价,进而做出特定置信水平下最大损失的估值。因此,模拟模型通常比期权定价模型更为灵活,原因在于前者需要考虑更多的因素。

在实践中,各国采用的计量方法大多以现值法为主。澳大利亚和新西兰采用的就是IPSAS推荐的计量核算方法。其中,澳大利亚对于特殊规定的财务担保合同采取面值计量法,并酌情考虑相关收益和费用。法国中央政府会计则规定,风险及负债准备应以最能代表资源流出量的数值计量。评估过程应考虑两个因素:一是未来事件的影响,只有在截至财务报告起草之日可获得的数据才能被用于评估可能的资源流出量;二是充分体现“无补偿”的原则,准备的数额不得减去可能得到的偿还资产的价值。在捷克,使用未结清的担保余额乘以违约概率得出的结果估算担保性债务的规模,违约概率分为四档:很高(90%)、高(30%)、中等(15%)和低(5%)^[25]。

四、政府或有负债的报告

政府预算具有预测性和法定性的特点,受或有负债计量精度和发生概率的局限,在现实中,往往或有负债难以纳入法定的预算收支表格之中。根据政府或有负债发生的可能性大小及量化的难度,各国在实践中分别采用四种报告或披露方式:在财务报表主表(资产负债表)中报告、在专有附表中披露、在财务报表附注中披露以及不披露。基于各国政府预算管理的现实,这四种报告或披露方式往往不应该单独采用,而应是若干种方式的相互结合。

在财务报表主表中报告的或有负债至少应具备两个特征:一是资源流出的可能性较大,二是或有

^①当资产的市场价值低于约定价值时,看跌期权的持有者可以要求发行者以低于协定价格的价格接受资产;同样,受到担保的出借人也可在市场价值低于面值时行使期权要求付清担保,迫使政府按照面值偿还贷款。

负债的规模能够相对可靠地计量。美国联邦政府会计中,或有事项分为“很可能发生”、“可能发生”和“发生可能性较小”三种类型,对应的披露方式分别为在资产负债表中报告、在附注中披露以及在财务报告中暂不披露。在报告期内,或有负债的变化也应作为费用的一部分加以持续性追踪。与之相似,加拿大按发生的可能性将或有事项分成三种:“很可能”——发生(或不发生)的可能性大于70%;“不太可能”——发生(或不发生)的可能性小于30%;“无法判断”——未来事项发生(或不发生)的可能性在30%~70%之间。其中,很可能发生且能可靠计量的,须在财务报表中报告。澳大利亚将很可能引起资源流出的现时义务确认为“准备”,作为负债下的一类,在资产负债表内进行报告,并在报表附注中做出详细说明。

在专有附表中报告或有负债的国家并不多,主要是新西兰等“新公共管理”改革较为成功的国家;在报表附注中披露的国家则相对较多,如美国、加拿大、法国等国家。美国联邦政府财务报告采用完全的权责发生制计量基础,如果某项或有负债不符合负债的确认条件,且损失可能已发生,则应在基本财务报表附注中加以报告。加拿大将很可能发生但不能可靠计量和无法判断的或有负债在报表附注中披露,披露的内容包括或有负债的性质、最优估计值或值域范围、不能披露估计结果的原因、估值的基础^①。澳大利亚则规定,对于可能性极小的或者无法量化的或有负债(如对房屋贷款公司的担保、恐怖行为担保等)在报表附注中予以适当说明^②。法国中央政府会计准则规定,对于规模可确定的承诺,可以在报表附注中披露其金额,规模不能确定的则应揭示详细信息及债务风险。

五、我国政府或有负债信息披露的问题与改进

(一) 我国政府或有负债信息披露的主要问题

我国从1998年起开始实行财政总预算会计制度、行政单位会计制度以及事业单位会计制度三者分立的预算会计制度。除了事业单位经营业务的核算及总预算会计的部分内容可以采用权责发生制以外,其他内容基本都采用收付实现制。一段时间以来,政府会计准则体系的缺位一直是公众关注的热点问题,权责发生制财务报告的概念也不不断地被提出与探讨。2014年7月,我国成立了政府会计准则委员会,同年12月31日国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》,并提出“力争在2020年前建立起具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度”^[26]。

在过去传统的预算会计制度下,负债的定义为主体“所承担的能以货币计量、需以资产偿付的债务”。预算会计披露的是政府持有的直接显性负债,即构成国家支出责任的那部分债务,而未能体现直接隐性负债和或有负债的内容。根据《政府会计准则——基本准则》,负债的定义为“政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的,预期会导致经济资源流出政府会计主体的现时义务”。这一定义已经基本涵盖了国际上作为“准备”报告的政府负债,相对于以往以收付实现制为基础的预算会计,也算取得了长足的进步,但我们仍旧需要注意到我国政府会计对于负债的披露仍存在问题。

首先,缺乏政府或有负债的披露制度。《政府会计准则——基本准则》规定,“未来发生的经济业务或者事项形成的义务不属于现时义务,不应当确认为负债”,它对于“或有负债”的披露也未能做出单独规定,因而“或有负债”的会计信息是相对缺失的。理想情况下,政府会计准则应对于或有负债的确认、计量与报告方式做出详细规定,包括或有负债确认的条件、将其转为负债的条件、计量方法及计量结果的取舍、报告的方式及内容等基本准则。对于不同类别的或有负债,如若其对于政府财政运行影响较大,则也应酌情单独做出特殊的规定。

^①参见 Accounting Standard 3.6-Treasury Board-Contingencies。

^②参见 AASB 137: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets。

其次,难以满足债务风险预警的需求。在不影响报告赤字和负债数额的情况下,政府可通过担保和预算外财政活动形式的或有负债支持企业、公共投资和公共服务。或有负债的这种隐蔽性需要引起足够的重视。目前已有为数不少的国家通过政府财务报告、政府预算文件、中期财政框架、债务管理报告、财政风险报告等方式实现或有负债的有效披露^[27]①。其中,政府会计与财务报告体系作为披露政府财务信息的核心工具,其重要性也是不言自明的。而政府会计中部分负债信息的缺失,特别是或有负债的缺失,使得政府会计难以发挥其对债务风险进行预警的作用。

最后,政府会计与财务报告中负债信息的不完备,使得政府会计难以和政府审计动态协调、相互促进。政府预算、政府会计与政府审计三者作为政府管理工具,本应形成一个彼此监督、相互促进的支撑网络。而我国的现状是政府预算和政府会计在政府负债信息披露方面均存在一定的信息缺失,不仅难以与政府预算及政府会计相互配合,也使得政府债务审计工作缺乏充足的依据。

(二) 相关借鉴与启示

第一,依据或有事项发生的可能性、事项性质、能否准确计量等因素,对或有负债进行科学分类。政府会计核算应体现增进会计主体诚信水平和减少合规性差距的宗旨和原则^[28],体现在政府或有负债的核算上,首先就是结合中国政府或有负债生成机制上的特殊性,对于政府或有负债进行科学的分类。根据国际经验,或有事项发生的可能性,即资源以经济利益或服务形式流出的可能性,是决定其会计披露方式的首要因素。只有达到一定可能程度时(通常为50%),才考虑将政府或有负债确认为现实负债,并在财务报表主表中予以适当披露。此外,能否可靠计量也是区别会计披露方式的重要因素,对于某些无法依据事实可靠计量的或有负债,尽管发生可能性较大,但往往也只能在财务报表附注中加以说明。因此,需要尽快明确中国政府综合财务报告和预算报告的报表附注部分的披露规范和详细指南,尽可能通过财务和预算报表附注的制度规范进一步推进政府全口径预算管理体系的建设。

第二,在或有负债确认后必须保持继续关注。或有事项在报告期后可能发生新的变化,因而最优的会计处理方法也应随之改变。如果或有事项发生的概率从之前的低于界定值(譬如50%)变成高于界定值,则应将其从狭义或有负债转为“准备”,在财务报表中报告;反之亦然。那些已确定不会发生的或有事项,则应从前期披露的内容中取消;另外一些或有事项可能已经发生,则应将前期作为或有负债披露的内容取消,并将新的债务按规定进行报告。

第三,政府或有负债的计量存在较高的技术难度,应结合政府部门的财务核算能力,对其计量方法和报告方式做出具体规定。由于或有负债的不确定性,在实际计量中可以根据其具体风险概率分布划分为若干档次,也可参考前文所述捷克等国的经验,对风险概率做出相对明确的等级划分,并据此对全部或有负债进行统一核算。

或有负债的报告方式通常取决于或有事项发生的可能性。当发生可能性较高(超过设定的临界值)且能可靠计量时,政府可将或有事项作为一项负债在财务报表中报告,也可在专属或有负债表中报告;可能性较低或难以准确计量时,通常在财务报表附注中进行披露;如果或有事项发生的可能性过低,可在本报告期暂不披露,但应在后期继续关注。

第四,适时将或有负债纳入政府预算的系统化报告审批体系。尽管政府或有负债的披露场合可能有所不同,但都应遵循财政透明度准则,以便对财政状况做出综合评价^[29]。虽然在某些情形下,政府不希望披露一些或有负债的具体规模与构成,但这不应作为拒绝披露的借口。

参考 Allen 的建议,或有负债纳入预算可以通过如下途径实现:(1)编制预算时,增列或有负债的

①通过政府财务报告方式实现或有负债有效披露的国家如澳大利亚、新西兰、美国、加拿大等;通过政府预算文件有效披露的国家有澳大利亚、奥地利、加拿大、捷克、丹麦、法国等;通过中期财政框架有效披露的国家有哥伦比亚、秘鲁;通过债务管理报告有效披露的国家有日本、捷克、土耳其;通过财政风险报告的有澳大利亚、巴西、智利、哥伦比亚、印度尼西亚、新西兰等。

相关信息。这一点在当前我国正在推进的中期财政规划改革中显得更加重要,因为政府或有负债的存在进一步加剧了跨期预算决策的不确定性。(2)在准备现金制预算的同时,单独编制或有负债预算并限定或有负债的上限。在实际操作中,也可以将该上限纳入整体政府预算总规模的控制上限之中。(3)将或有负债整合纳入传统的现金制预算。在这种模式下,政府需要从预算中预留一定资金,用以支付未来可预测的债务损失,或者利用此预算额度来限制政府性担保的总规模(或下一年度新增担保项目的规模);(4)实行完全权责发生制的预算,编制预算时需要估计全部政府或有负债的成本并将其统一纳入预算^[30]。就现实国情而言,按照由易到难的原则,我们建议我国先从第一种方法起步,在编制常规预算的基础上,附加政府或有负债预算表,至少是增加较为详细的有关政府或有负债的报表附注信息。在此基础上,随着权责发生制政府综合财务报告改革的推进,逐渐从第二、三种方式过渡到完全的权责发生制预算,从而将政府或有负债全部纳入全口径预算管理,实现政府预算、政府会计、政府审计三位一体的或有负债信息披露与监督机制。

参考文献:

- [1]ZHANG Y S, BARNETT S. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China[R]. IMF working paper, 2014.
- [2]GREEN S, FAN H, CHEN L. China— We're re-leveraging up[R]. Standard Chartered, 2012.
- [3]余斌. 中国财政金融风险问题研究[M]. 北京:中国发展出版社,2012.
- [4]CEBOTARI A. Fiscal risks: sources, disclosure, and management[R]. International Monetary Fund, 2009.
- [5]HANA P B. Contingent government liabilities: a hidden risk for fiscal stability[R]. World Bank Publications, 1998.
- [6]WHEELER G. Sound practice in government debt management[R]. World Bank Publications, 2004.
- [7]HANA P B. Avoiding fiscal crisis[J]. World Economics, 2012, 13: 27 - 52.
- [8]KRUMM K L, WONG C P. Analyzing government fiscal risk exposure in China[M]//HANA P B, SEHICK A. Government at risk. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2002: 235 - 250.
- [9]FOUAD M, MARTIN E, VELLOSO R. Disclosing fiscal risks in the post-crisis world[R]. International Monetary Fund, 2010.
- [10]BALDACCI E, MCHUGH J, PETROVA I. Measuring fiscal vulnerability and fiscal stress: a proposed set of indicators [R]. International Monetary Fund, 2011.
- [11]ZEIKATE S. Contingent liabilities — How well do we capture the scope of potential fiscal and debt vulnerabilities in LICs? [R]. The world bank debt management facility, 2013.
- [12]SUNDARESAN S M. Institutional and analytical framework for measuring and managing government's, contingent liabilities[M]//HANA P B, ALLEN S. Government at risk contingent liabilities and fiscal risk. Washington D. C. : The World Bank, 2002.
- [13]CLAESSENS S, KLINGEBIEL D. Measuring and managing government contingent liabilities in the banking sector[R]. Financial Sector Strategy and Policy, World Bank, 2000.
- [14]ARSLANALP S, LIAO Y. Banking sector contingent liabilities and sovereign risk[J]. Journal of Empirical Finance, 2014, 29: 316 - 330
- [15]阳志勇. 政府或有负债和金融风险[J]. 预测, 1999(4): 28 - 30.
- [16]平新乔. 道德风险与政府的或然负债[J]. 财贸经济, 2000(11): 5 - 11.
- [17]安秀梅. 地方政府或有负债的形成原因与治理对策[J]. 当代财经, 2002(5): 34 - 39.
- [18]赵志耘, 张德勇. 论地方政府或有负债[J]. 财贸经济, 2002(12): 20 - 27.
- [19]刘尚希, 郭鸿勋, 郭煜晓. 政府或有负债: 隐匿性财政风险解析[J]. 中央财经大学学报, 2003(5): 7 - 12.

- [20] 余定华,汪会敏. 规范地方政府或有负债会计信息披露的几点建议[J]. 财务与会计, 2011(11): 51.
- [21] 贾璐. 我国地方政府或有负债会计问题分析[J]. 会计之友, 2012(9): 21-23.
- [22] 王银梅,潘珊. 应用现值理论计量我国地方政府或有负债探究[J]. 财政研究, 2014(2): 62-65.
- [23] CEBOTARI A. Contingent liabilities: issues and practice[R]. IMF working paper, 2008.
- [24] The International Federation of Accountants. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements[M]. New York: IFAC, 2013.
- [25] HANA P B, 马骏. 财政风险管理: 新理念与国际经验[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [26] 2020年前各级政府须公开全部资产及负债“家底账”[EB/OL]. [2016-04-04]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/31/content_2798838.htm.
- [27] VELLOSO R. Good practices in fiscal risk disclosure international experience, presentation at IMF high level conference on fiscal risk[EB/OL]. [2016-04-04]. October//October, disponible sur <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2008/fiscrisk>.
- [28] 应益华. 政治信任、合法性和政府会计改革研究[J]. 湖南财政经济学院学报, 2015(1): 5-13.
- [29] CEBOTARI A. Contingent liabilities: issues and practice[R]. IMF working paper, 2008.
- [30] ALLEN S. Budgeting for fiscal risks[M]// HANA P B, ALLEN S. Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk. Washington D. C.: The World Bank, 2002.

[责任编辑: 黄 燕]

Accounting Information Disclosure of Government Contingent Liability Based on Debt Risks: International Experience and the Reality of China

MA Caichen, SHANG Yan

(School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The debt risk caused by contingent liability is an important factor leading to governments' debt crisis. The current governmental accounting and reporting system fails to regulate the disclosure of contingent liability. Especially there are a lot of governance vacuums in the confirmation, measurement and reporting of government's contingent liability. Learning from international experience, we should regulate the accounting information disclosure of government's contingent liability from the following aspects: reporting in different classifications based on the possibilities and properties of contingencies, as well as whether they can be measured reliably or not; keeping attention after the liability is recognized; making specific provisions for methods of measurement and reporting based on financial accounting capacity; gradually improving the government accounting basis into accrual basis; bringing contingent liability into full-covered budget management.

Key Words: government contingent liability; government accounting; accounting information disclosure; debt risk; government budget; debt crisis; loan guarantee; government debt audit; fiscal transparency