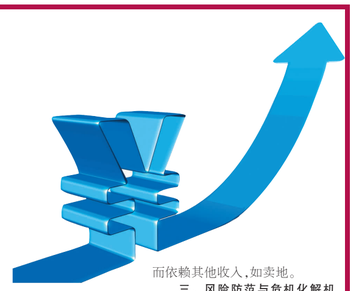
特约金融观察专栏

刚性预算管理、事权与地方债务稳健性



广东金融学院院长、《南方金融》特约观察员 陆磊博士

2013年12月30日，国家审计署发布的《全国政府性债务审计结果》显示，2013年6月底我国地方政府负有偿还责任的债务为10.89万亿元，同时负有担保责任和可能承担一定救助责任的贷款分别为2.67和4.34万亿元，三者合计17.89万亿元。地方债务呈现三大特点：一是级别越低的债务增速越快。政府负有偿还责任的债务，省、市、县级增速分别为14%、17%、26%，市、县级增速明显快于省级。此次审计提到3个省、99个市、195个县级、3465个乡镇债务率高于100%。二是或有债务增速远高于整体。负有偿还责任的债务年化增速21%，负有担保责任的债务年化增速5%；可能承担救助责任的债务年化增速47%。三是未来两年是偿债压力高峰期。债务偿还时间表上看，未来两年偿还压力仍较大。2014年到期的债务占22%，2015年占17%，这两年是偿债高峰。各方普遍担忧的一个问题是，地方债务是否可能成为危及中国金融稳定的一个关键性因素。实际问题倒并不在于地方是否应该负担一定规模的债务，更为本质的问题在于两点：一是各级地方政府的事权边界仍有待清晰，先定事权再定财权应该是今后发展的方向，否则很容易演化为根据财力决定行为的状态。二是债务责任分担机制仍有待确立，即地方债务中存在政府或有负债责任，那么中央政府是否或在多大程度上对地方债承担连带责任？

一、债务问题所折射的是中央和地方财务关系的改革需求

自1994年我国实行分税制以来，我们的目光更多地投向财权划分，对事权则或多或少地实行放任策略。实际上，事权是财权的领先指标，且天然具有不断复制和延展倾向——比如从公共产品和服务出发，很容易进入到经营性和竞争性领域，土地财政就是一个很好的案例。因为要做事所以需要资金，土地使用权转让成为资金的重要来源。因此，先核定事权、再确定财权或许是我们观察地方债务后续制度变革的重要视角。

一是对编制地方资产负债表不能寄望过高。这是因为，资产负债表仍属于财权领域，这很容易导致一个倾向——如果我有足够多的净资产，是否意味着我的负债边界可以持续向上突破？假如这一倾向成立，势必造成两个制度后果：第一，苦乐不均。富裕地方可以进一步增加杠杆率，而贫困地区势必去债务。第二，或有负债上移。各级地方资产负债表如果合并，最终体现的仍然是债务转移支付，即便在未来我们可以确定各地方债务边界，但当前近18万亿元的负债应该如何偿还？救助与代偿仍是几乎绕不过去的议题。

二是对金融部门改革解决地方债务问题不能寄望过高。的确，地方融资平台是一个金融稳定问题，但事实上，金融机构永远不可能在中央和地方两级财政中保持超然——政府债务凭证在经济周期的任何阶段都是金融机构的优质流动性资产。当然，债务质量会发生动态变化，但相对于私人部门，其质量永远具有领先意义；即它可能变差，但企业债务质量或许变得更差。因此，我们根本不能指望金融机构和金融市场拒绝政府债，真正的问题在于如何建立金融部门对政府债的持有方式。

二、预算刚性和透明度是地方债务可持续发展的制度基础

综上所述，真正的问题还是预算管理。

第一，预算刚性必须确立。预算本身就是事权与财权的统一。一方面，预算就意味着政府准备做什么，需要动员多少资源做这些事。作为一项基础设施，金融市场上的“政府财务顾问”制度应得以建立，由注册会计师出具政府资产负债和现金流量评估报告，这就可以改变人大代表看不懂预算案的状态，使事权边界得以确立。另一方面，预算刚性不意味着事权刚性，而是流动性刚性和成本刚性。即，根据收入或债务发行情况（额度和利率）决定流动性，根据流动性安排预算执行，这就避免了千方百计根据要做的事情而高成本融资。

第二，透明度必须坚持。透明度包括两个方面。一是政府总体财务收支透明度。这就使市场能够了解政府债务发行的界限——事实上，市政债与银行借款、信托融资在本质上并无差别，当前的问题是市场并不清楚某一个地方政府融资上限。二是单个项目融资的财务透明度。这就可以避免每一个融资项目自身现金流不足而依赖其他收入、如卖地。

三、风险防范与危机化解机制需要从金融部门加以确立

无论融资平台如何演变，实际上其风险最终将体现为金融部门的流动性压力或违约压力。因此，金融部门还是应该从自身风险管理的角度进行审慎识别和差别化管理。一方面，当前需要注意的问题是期限错配，这主要体现在借短用长，不断展期——如一年半的信托产品对应十年期建设项目，无疑是人为制造金融不稳定的操作方式。因此，只有金融部门自身坚持更为合理的流动性、价格、期限和客户集中度管理，才有可能从供给端有效管理地方债务风险。另一方面，我们还是需要一个资产证券化平台以有效实施流动性管理和发展可持续的价格发现机制。在总量不再盲目扩张的前提下，地方政府与企业一样，融资成本不能过高；如其过高，金融资源盲目追逐此类产品势必使实体经济融资难、融资贵问题越发积重难返。

（本文转载自《南方金融》2014年第2期观察员文章）

规模经济视角下的农村土地流转分析

2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》的出台，开启了我国农村土地流转的序幕。十多年来，中央1号文件连续聚焦“三农”问题。中共十八届三中全会、2014年中央1号文件对农村土地流转进一步明确，提出赋予农民更多的财产权利，促进土地流转。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许农户承包土地的经营权向金融机构抵押融资。

作为农业生产最重要的生产要素——土地，与其他生产要素一样也具有商品特征，因此其流动周转必然受经济规律以及政策制度的影响。商品流动性增加能够降低投资者的交易成本，激发投资者的热情。农村土地流转也如此，土地交易性的提高能够增加土地拥有者在需要交易土地时找到土地需求者的概率，也能增加土地投资实现其价值的概率，从而提高农民进行土地投资的积极性。另外，政策制度影响经济绩效。通常认为，制度的完善可以降低交易成本，提高经济效率；如果制度不能够反映资源的稀缺性，则经济会出现扭曲并带来效率的损失。本文试图运用规模经济相关理论分析农村土地流转的动因。

一、家庭联产承包责任制的制度优势已经释放完毕

随着社会经济的发展，自二十世纪80年代初推行的家庭联产承包责任制的问题日益凸显，一方面土地的小规模经营使得先进的科技成果应用困难，阻碍了技术变革对农业生产率的提高，导致农民的生产积极性不高，土地粗放经营，甚至出现弃耕、荒废现象；另一方面许多农民将土地视为生活保障手段，土地经营的目标不是追求投入产出收益最大化，而是获取稳定的口粮保障，从而使土地配置缺乏效率。

西方经济学将成本分为固定成本和变动成本，其中变动成本随着业务量的变动而呈现线性变动。加快推进农业现代化是现阶段我国农业发展的目标；然而在家庭联产承包责任制条件下，土地按人口实行均包，土地经营权分散在不同的家庭，形成了小型土地经营格局，不利于农业规模经济和规模效益的形成。对比欧美发达国家，我国农产品中机械化程度明显偏低，劳动力成本明显偏高。虽然小规模的家庭经营与农业现代化并不存在实质性的矛盾，土地经营者照样可以广泛使用各种现代化生产要素，但化肥、农药及农业机械等现代化生产要素的广泛使用，必然导致农业生产成本中不变资本的增加，而以户为单位的家庭经营者一般是无力承受农业现代化带来的农业投资增加的。同时，这种小规模的生产经营，势单力薄、交易方式落后，不仅进入市场难，而且保护自身利益也难，与欧美发达国家规模经营化、高度现代化的农业相比，我国的农业是相当落后的，在国际市场上竞争力还十分弱小。

二、农村土地流转能实现农业规模经营，实现农业生产的规模经济

规模经济理论认为，在生产经营活动中，通常扩大生产规模会带来经济效益的增加；但是，并非规模越大越好，当规模超过一定限度，效益可能不再提高，甚至会出现下降的趋势，这取决于规模报酬的大小。经济学家马歇尔指出随着生产规模的不断扩大，规模经济报酬将依次出现规模报酬递增、规模报酬不变和规模报酬递减三个不同的阶段。因此，理想的规模经济就是追求具有最低平均成本的规模经营，即保持适度规模经营。适度规模经营的原则就是在土地规模扩大后，土地生产率不能降低，尽可能使规模收益递增而不出现收益递减的现象。

西方发达国家的农业现代化进程表明，农业规模的不断扩大是一种普遍现象。然而，规模经济的实现需要一个先决条件，即是关键设备具有技术上的不可分性，在这一条件下，关键设备投入的固定成本，会随着企业产量的增大而在更大范围内得以分摊，从而使得单位产品的平均成本会随着产量的增大而减少，由此产生了一种额外的效益即规模经济效益。我国农业生产能够产生规模经济的原因主要有：

一是专业化分工和合作能够提高生产效率。一般而言，规模越大的企业，其分工也必然更为细化。前面已提过，我国农业经营一般以户为单位，导致农业兼业经营问题十分严重，专业化程度不是很高。通过土地承包经营权的流转，扩大农业的经营规模，推进农业劳动者的进一步分工，把农业劳动者从兼业经营的困境中解脱出来，能够提高农业劳动的生产效率，实现农业生产的规模经济。

二是土地的规模经营能够有效降低农业生产的交易成本。新制度经济学认为企业的总成本等于企业与市场的交易成本和企业自身生产所耗费的成本之和，企业通过将市场活动内化为企业活动来扩张规模，从而为企业节省了大量的交易费用。农户分散经营组织化程度低，交易成本大，经营主体难以承受市场风险，无力掌握市场的动态和信息，竞争力弱，容易出现增产不增收的局面；而农业规模化经营能够使资金、技术、劳动力等生产要素有机组合，降低交易成本与生产成本，增加产品市场竞争力，提高农业整体利益，增加农民收入。相比分散兼业经营，农业规模经营的优势是明显的，能够有效的降低农业生产的交易费用，提升农户的市场力量，从而获取更优的利润。要实现农业经营的规模化，无论其具体形式如何，其基本的条件是人均占有农地的数量必须具有相当的规模。在维持农民长期稳定的承包经营权的前提下，通过转让、转包、出租等方式流转土地承包经营权，适当集中土地，使生产资料、资本和土地三者之间比例一协调，实现规模经营。

三是土地规模经营能有效提升卖方地位。在我国现实的农产品交易中，由于买方具有较高的组织程度及人员素质，故买方的谈判地位不会处于劣势，且由于大围内得以分摊，从而使得单位产品的平均现独家垄断，故买方在大部分产品市场中谈判地位处于中等，而卖方由于人数庞大，组织松散，在谈判中处于弱势地位，故买卖双方在市场交易中表现为买方垄断；而通过农村土地流转形成较大规模的农场或农业企业，减少农业生产者的数量，扩大经营规模，进而把生产者的谈判地位恢复到体现竞争水平的中等程度，使生产者的谈判地位与购买商不相上下，都处于中等状态，则市场结构恢复为竞争型，有益于农业的发展。

四是减少农业生产的不确定性，降低市场风险。在我国农产品生产中，由于市场集中度低以及农民的有限理性，大部分农民按预期来安排农业生产，导致农产品供给剧烈波动，上一年价格低，下一年产量猛增，上一年价格高，下一年产量猛降。经常出现增产不增收困境，以及价格猛涨，农民无货的有价无市现象。农产品是生活必需品，其需求弹性相对稳定。要使市场稳定下来降低经营风险关键是要降低初级农产品的供给弹性。通过农村土地流转，扩大土地经营规模，鼓励土地流入方提升专用性资产投资水平，使农户变为农场主或农业企业，可以有效地提高生产者的生产经营水平，降低农产品市场的波动，从而保证土地经营者能够获取正常利润。

三、农村土地流转是农业产业结构优化的客观要求

多年来我国主要实行的是以追求农产品尤其是粮食数量增长的农业生产发展模式。但是，经过二十多年的发展，我国农产品供应相对充足，一些农产品还出现相对过剩，同时随着经济社会的发展与城市居民生活水平的提高，农产品消费结构逐渐高级化，农业生产的目标必须转变为追求高质量、高效益的农产品，这就要求调整农业产业结构，以满足日益变化的农产品需要的要求；尤其是面临着国际农产品市场的贸易壁垒，农业产业结构调整的要求更为迫切。产业结构的调整，必然要求采用新技术、新手段、新工具、新组织，而这些都只有在规模经营时才能实现。因此，农业产业结构调整，首先要解决农地分散化问题，使农村土地相对集中连片，便于新的生产方式的推广。要使土地相对集中，如果依据行政手段，强制实行土地调整，又会回到集体经营的老路上去，历史已经证明这条路是走不通的，所以，为实现农业产业结构调整的要求，同时又要降低土地资源重组成本，必然要求在市场机制的作用下实现土地承包经营权流转。

四、农村劳动力的转移要求土地承包经营权流转

随着经济总量的迅速增长与国民经济结构的转换，农村劳动力转移进程也日益加速。导致了现在农村中从事农业生产的都是老弱妇孺，削弱了农业与农村发展的基础与动力。与此同时，一些在城市打工多年已经融入城市生活的打工族，希望放弃土地，却因为土地承包经营权无法流转而不得不无偿转给他人耕种或者撂荒，同时一些农业经营大户却苦于无地可种，不得不放弃土地规模经营计划，于是出现了有地无人种、有人无地种的资源配置错项。而造成这一现象的根本原因，即是土地承包经营权流转市场的缺乏。

再者由于小规模的兼业经营农业利益比较低下，导致了大量的农民不愿在农业上投入更多的劳动力和资源，催生了土地承包经营权流转的现实需求。另一方面，城镇化的高速发展创造了大量的就业机会，使得大量农村剩余劳动力进入城市打工，其打工收入远高于土地经营收入。这些客观因素要求我们建立土地承包经营权流转市场，推动农村土地承包经营权的有序流转，适应国民经济的发展与结构转型。

动因分析不是结果。作为致力于成为“扎根本地、服务南海、辐射珠三角地区精品社区银行”的我们，需要做的是，抓住农村土地流转机遇，大胆创新金融产品，全力支持新型农业经营主体发展。

（总行 高乾）

本版采编 黄恋

相伴多年 更贴您心
南海农商银行 NANHAI RURAL COMMERCIAL BANK
主办：广东南海农村商业银行股份有限公司
⊙第26期 | ⊙2014年3月28日 星期五 | ⊙佛(南)内准字第13048号 | ⊙http://www.nanhaibank.com

我行召开2013年度股东大会

审议并通过14项议案，决定以25%分红回报股东

本报讯（记者 黄恋）3月25日，我行2013年度股东大会在农商银行大厦3楼会议室召开。会议审议了我行董(监)事会2013年工作报告、总行2013年年度报告等14项议案并形成了相关决议，听取了3项专项报告。会议由肖寒董事长主持，肖寒董事长、叶绍波监事长、杨代平行长分别代表董事会、监事会及总行经营班子作工作报告。

会议认为，2013年，在上级管理部门的正确领导下，在股东大会、董事会和监事会的大力支持下，我行紧紧抓住战略转型这条主线，把握“规范管理、开拓创新”两个主题，切实提升发展能力和服务水平，改革发展取得全面进步。截至2013年末，全行资产总额1081.73亿元，比年初增加243.62亿元，增长29.07%；各项存款余额871.96亿元，比年初增加126.81亿元，增长17.02%；各项贷款余额558.53亿元，比年初增加70.19亿元，增长14.37%。本外币各项存、贷款增量均连续两年居全区首位。全年向地方贡献税收超7亿元，在全区排名前列。

会议通报了我行董、监事会2013年工作情况。会议指出，过去的一年，董事会坚持总揽全局，规范管理，开拓创新，稳步推进战略转型，实质性促进全行逐步实现三大转变：在快速发展中推进业务结构调整；逐步建立以业务发展为核心、风险管理为保障的流程银行组织和文化；逐步实现全行精细化管理。而监事会在董事会和高级管理层的支持和配合下，不断完善工作机制，丰富监督途径，扎实开展履职、财务、风险和内控监督，在完善公司治理、推进战略转型、实现稳健发展等方面发挥了重要促进作用，维护了广大股东合法权益。

会议提出，2014年是我行实施五年战略规划承上启下的关键一年，全行将以五年战略规划为引领，重点抓好六个方面工作：一是强化管理，稳步推进战略规划实施落地；二是完善机制，切实提升全行自主创新能力；三是立体联动，努力增强全行整体营销能力；四是加快转型，不断改进服务功能和体验；五是科学规范，进一步提升管理精细化水平；六是围绕中心，加强党的建设和企业文化建设。

本次会议审议并通过的南海农商银行2013年度利润分配方案引起了社会各界特别是投资者的广泛关注。会议决定我行以25%(含税)的比例实施2013年度股份分红，这标志着近年来我行股东投资回报持续保持较高水平。

图片新闻

本报讯（记者 黄恋）3月28日，广东农信后台服务基地奠基仪式在广东金融高新技术服务区举行。省联社党委书记周高雄，佛山市委常委、南海区委书记邓伟根，广东金融高新技术服务区发展促进局局长刘小辉，常务副局长温镇西，佛山市金融工作局局长郭家新等各级领导及部分农合机构董(理)事长共30多人出席了当日的奠基仪式。据悉，该项目是省联社为强化服务职能而建立的全省统一后台服务基地，将满足省联社信息科技、产品研发创新、交易清算等多元化金融服务需求。

本版采编 黄恋

我行贸易金融中心正式成立

本报讯（记者 黄恋 通讯员 邓晖）3月6日，总行宣布贸易金融中心正式成立。

自2013年11月启动贸易金融中心组建项目以来，我行紧紧围绕贸易融资这一定位，借助专业咨询公司力量，在团队建设、营销模式、审批流程、产品研发、激励考核、整章建制、风险控制等方面进行了一系列重大创新，不断搭建专业化的销售体系，使筹建中的贸易金融中心得以正式运行。贸易金融中心是我行贸易金融业务的专营中心，主要负责全行贸易融资业务管理，其将履行产品研发与推广、业务风险管理及中后台集中操作等职能，着力为客户提供贸易金融综合解决方案，推动我行贸易融资业务稳健、有序开展。

成立贸易金融中心，是我行打造特色竞争优势，提升服务企业深度，应对利率市场化等金融形势的重要举措。下一阶段，我行将尽快建立健全贸融中心制度体系和操作流程，加快构建贸融基础产品体系，扎实推进供应链营销新模式试点，使贸融业务成为维系核心客户、拓展增量客户的有力武器。

在我行贸易金融中心宣布成立之际，总行在农商银行大厦19楼会议室召开了贸易金融中心组建项目工作成果汇报会，全面总结了该项目的实施情况及各阶段成果。

依托“南商团赢宝”单户企业最高可贷2000万元

我行与区工商联(总商会)签订该产品战略合作协议

本报讯 3月11日，总行龙中湘副行长一行参加了由南海区人民政府、南海区工商联(总商会)联合举行的“南海区商(协)会承接政府职能转移工作推进大会”。会上，龙中湘副行长代表我行与南海区工商联(总商会)签订了“南商团赢宝”战略合作协议，谋求共同推进资本联盟建设。

“南商团赢宝”是我行携手南海区工商联(总商会)，针对区内生产型企业开发的特色产品。申请贷款的企业经所在镇街商协会或南海区总商会推荐，10户(含)以上企业即可组团发起贷款申请，其中单户企业贷款额度一般在50万元(含)以上，最高可达2000万元。本产品贷款利率相对较低，若企业能提供有效抵押、质押或担保，可享受利率折上折优惠。参团的每户借款企业提供其单户贷款金额10%的保证金，并仅以存入的保证金为参团的所有企业的贷款金额承担有限责任。

本次推出“南商团赢宝”业务，是我行大力支持本地企业发展壮大的又一创新举措。相对于以往推出的互保形式，“南商团赢宝”业务中银行承担的风险更大，但对企业的帮助更大。这一产品的推出为本地企业开通了新的融资绿色通道，有效拓宽了企业的融资渠道，期待切实帮助本地中小企业破解融资难题。(总行 周刚夫)