

DIFANG ZHENGFU ZHAIWU YANJIU

# 地方 政府 债务 研究

浙江省财政税务科学研究所 编  
浙江省富阳市人民政府



经济科学出版社

F812.7  
7

# 地方政府债务研究

浙江省财政税务科学研究所 编  
浙江省富阳市人民政府

经济科学出版社

责任编辑：莫霓舫  
责任校对：杨晓莹  
版式设计：代小卫  
技术编辑：邱 天

## 地方政府债务研究

浙江省财政税务科学研究所  
浙江省富阳市人民政府 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

德利装订厂装订

850×1168 32 开 12.625 印张 300000 字

2004 年 5 月第一版 2004 年 5 月第一次印刷

印数：0001—4500 册

ISBN 7-5058-4038-X/F·3329 定价：24.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

改革开放以来，我国的经济和各项社会事业快速发展，人民生活水平不断提高。人民群众日益增长的需要，要求政府向社会提供更多的公共产品，这也是公共财政的要求。社会需求是无限的，但一定时期里的财力是有限的，政府为了向社会提供更多的公共产品，往往会通过举债来达到筹措大量建设资金的目的。举债建设能赢得先机，快人一拍，为以后的经济社会发展创造良好的条件。尤其是为应对1997年亚洲金融危机以后我国出现的通货紧缩、消费不足的现状，党中央、国务院做出了实施积极财政政策以后，并随着城市化步伐的加快，全国各地掀起了举债搞建设的新一轮高潮。目前，政府仅通过预算发行的债务余额在两万多亿元，且主要集中在中央政府。而在日常的研究中，大家对以国债为主要形式的债务关注较多，而对其他比较隐蔽的债务形式如社保基金缺口、城市建设贷款等关注较少，尤其对地方政府的债务关注不够。由于转轨时期地方政府财权、事权不协调；地方政府强烈的投资冲动与投资约束不足；公共投资体制不健全、民间资本准入门槛高，投资风险不断向地方政府集中；政绩观也可能会出现偏差等种种因素，使各级地方政府的债务相当惊人，加上对地方政府债务缺乏有效的管理办法，使地方政府的债务更具有隐蔽性。政府举债本身就意味

着扩大了政府未来的财政支出，是对当前财力的一种透支行为，如不加强和规范管理，势必会对财政带来巨大的支付风险。因此，如何加强地方政府债务管理，防范和化解财政风险，确保国民经济持续、快速、协调、健康发展和社会全面进步，是当前各级政府必须关注的一件大事。特别需要指出的是，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出：“实行全口径预算管理和对或有负债的有效监控”。显然，债务问题已引起中央重视。

为了加强浙江省各地对政府债务的管理，讲求政府举债效益，2003年12月17~18日，浙江省财政厅在富阳市召开浙江省第二次地方财政收入4亿元县（市）会议，会议主题为“加强和规范政府债务管理，有效防范和化解财政风险，确保财政经济平稳运行”。浙江省2002年地方财政收入4亿元以上的17个县（市），2002年地方财政收入3.5亿~4亿元之间的5个县（市）以及萧山区、鄞州区、余杭区的领导和财政局局长，11个市的财政局局长以及省财政厅有关处室的处长参加了会议。会议开幕期间，杭州市市长茅临生到会看望与会代表。杭州市常务副市长盛继芳，省财政厅、省地税局黄旭明、单美娟、钱巨炎等领导出席了会议。这次会议共收到36份材料，这些材料都紧扣会议主题，从当地实际出发，介绍了各地对政府债务的认识及管理措施，其中有6位市长在会上发了言。财政部财政科学研究所副所长、博士生导师、研究员苏明作了题为“中国财经形势及财税改革走向”的讲座。省财政厅厅长黄旭明在会议结束时，作了题为“适度举债、讲求效益、加强管理、规避风险”的主题报告。

将地方政府债务作为一个专门的主题来探讨，这在全国

我们走在了前列。为了让浙江省各地能够更好地领会这次会议精神，加强对政府债务的管理，我们把这次会议的交流材料汇编成《地方政府债务研究》一书。该书由省财政厅科研所吴云法、吴小明同志和富阳市财政局孙柏平、李一力、董晓明同志编辑整理，吴云法、吴小明同志负责总纂，并经省财政厅厅长黄旭明审定。由于编者水平有限，本书如有不妥之处，敬请广大读者批评指正。

编者

2004年2月16日

# 目 录

- 适度举债 讲求效益 加强管理 规避风险  
..... 浙江省财政厅厅长 **黄旭明** (1)
- 围绕发展主题 加大政府投入 防范财政风险  
..... 慈溪市市长 **洪嘉祥** (17)
- 切实加强政府债务管理 确保经济社会跨越式发展  
..... 绍兴县县长 **冯建荣** (23)
- 增强债务风险意识 促进经济持续增长  
..... 义乌市市长 **吴蔚荣** (28)
- 强化风险意识 加强债务管理 确保余姚市  
财政经济健康运行 ..... 余姚市市长 **贺富昌** (36)
- 增强防范债务风险意识 确保财政经济平稳运行  
..... 乐清市市长 **黄正强** (43)
- 加强和规范政府债务管理 防范和化解地方财政风险  
..... 温岭市市长 **王建平** (51)
- 加强监管 创新机制 确保财政经济的安全运行  
..... 瑞安市市长 **叶春江** (59)
- 增强忧患意识 防范财政风险

- ..... 诸暨市市长 **张仲灿** (65)
- 适度负债经营 积极防范风险 以多元化投融资机制  
促进经济社会快速发展 ..... 富阳市市长 **戚哮虎** (72)
- 规范管理 适度负债 实现地方经济健康发展  
..... 海宁市市长 **张仁贵** (78)
- 规范地方政府债务管理 确保经济财政平稳运行  
..... 桐乡市市长 **费建文** (86)
- 控制规模 强化监管 使财政负债成为地方  
经济发展的“助推器” ..... 临海市市长 **叶维军** (97)
- 规范政府举债管理 积极防范财政风险  
..... 永康市市长 **李秋华** (103)
- 玉环县政府举债现状及对策思考 ..... 玉环县县长 **陈伟义** (109)
- 强化债务管理 健全约束机制 积极防范和化解  
地方财政风险 ..... 上虞市市长 **徐文光** (118)
- 加强和规范政府债务管理 有效防范和化解财政风险  
..... 宁海县县长 **林静园** (126)
- 加强政府债务管理 切实防范财政风险  
..... 平湖市市长 **马邦伟** (132)
- 规范政府债务管理 防范地方财政风险  
..... 东阳市市长 **陈丰伟** (138)
- 规范政府举债行为 促进县域经济发展  
..... 象山县县长 **周江勇** (144)
- 在跨越式发展中应加强政府债务管理和防范财政风险  
..... 嵊州市市长 **陈月亮** (156)



加强政府债务管理 防范财政风险	德清县县长	徐国平 (163)
加强政府债务管理 有效防范财政风险		
确保地方财政安全运行	奉化市市长	陈伟俊 (174)
对防范地方政府债务风险的几点思考		
	杭州市萧山区常务副区长	谭勤春 (182)
加强政府债务管理 防范地方财政风险		
	宁波市鄞州区区长	徐立毅 (194)
加强政府债务管理 积极防范财政风险		
	杭州市余杭区区长	刘庆龙 (201)
杭州城市基础设施建设负债问题研究		
	杭州市财政局局长	陈锦梅 (212)
关于宁波市政府隐性债务问题的思考		
	宁波市财政局局长	宋越舜 (221)
多管齐下 标本兼治 积极探索政府债务		
融资管理新路子	温州市财政局局长	石文秀 (227)
强化政府债务管理 防范地方财政风险		
促进地方经济发展	嘉兴市财政局局长	金锦根 (241)
规范管理 防范风险	湖州市财政局局长	沈建平 (250)
壮大财力 形成合力 努力化解财政跨越式		
发展中的风险	绍兴市财政局局长	梁建华 (259)
规范负债管理 实现财政经济可持续性发展		
	金华市财政局局长	王建平 (272)
加强政府债务管理 防范地方财政风险		

.....	衢州市财政局局长	俞顺虎	(283)
<b>加强政府债务管理 防范化解财政风险</b>			
.....	舟山市财政局局长	杜祖国	(288)
<b>准确把握积极的财政政策 科学合理安排地方政府债务</b>			
.....	台州市财政局局长	姜依兴	(298)
<b>规范政府债务管理 有效防范财政风险 促进加快丽水 城市化建设</b>			
.....	丽水市财政局局长	何赤峰	(306)
<b>附录 1 中共中央关于完善社会主义市场经济体制 若干问题的决定</b>			
.....			(315)
<b>附录 2 有关外债管理办法</b>			
..... (328)			
财政部关于颁发《国际金融组织贷款债务清偿办法》的 通知			
.....			(328)
财政部关于印发《关于外国政府贷款转贷管理的 暂行规定》的通知			
.....			(332)
财政部关于印发《国际金融组织与日本国际协力银行 贷款管理暂行规定》的通知			
.....			(336)
浙江省财政厅关于印发《浙江省外国政府贷款管理暂行 规定》的通知			
.....			(348)
浙江省财政厅关于印发《浙江省国际金融组织贷款管理 暂行规定》的通知			
.....			(356)
浙江省人民政府办公厅转发省财政厅《关于进一步加强 政府外债偿债管理若干意见》的通知			
.....			(364)
浙江省财政厅转发《财政部关于印发修订后的〈外国 政府贷款项目采购公司招标办法〉的通知》			
.....			(368)
<b>附录 3 财政统计资料</b>			
..... (378)			
2003 年全国各省市地区地方财政收入、财政支出表			
.....			(378)

1994~2003 年浙江省县（市）财政总收入排序表 .....	(380)
1994~2003 年浙江省 11 个市（地）财政 总收入排序表 .....	(383)
1994~2003 年浙江省 11 个市（地）本级财政 总收入排序表 .....	(384)
1994~2003 年浙江省县（市）地方财政收入排序表 .....	(385)
1994~2003 年浙江省 11 个市（地）地方财政 收入排序表 .....	(388)
1994~2003 年浙江省 11 个市（地）本级地方财政收入 排序表 .....	(389)

# 适度举债 讲求效益 加强管理 规避风险

——在浙江省第二次地方财政收入  
4亿元县（市）会议上的讲话

浙江省财政厅厅长 黄旭明

2003年12月18日

## 一、当前经济社会形势和全省政府债务情况

### （一）当前经济社会形势

在新一届党中央、国务院，省委、省政府的领导下，整个国家、整个省，方方面面都发展得很好，取得了显著成绩。浙江省2003年的经济形势非同寻常地好，全省GDP 1~11月份增长13.5%，2003年能破9 000亿元大关，预测是9 050亿元，是1996年以来不曾有过的。固定资产投资增长接近50%，特别值得一提的是，在固定资产投资中民间投资占了67.9%，这个比例也是很喜人的。固定资产投资多，不但当年能增加税收，而且对以后的经济持续发展、财政税收收入持续增长奠定了很好的基础。外贸出口增长50%；银行存贷款的余额、社会消费品零售额、城乡居民的收入增幅都很好，尤其是农村居民人均收入的增长达11%左右，这也是很难想象的事。财政税收情况也非常漂

亮，2003年财政总收入预计能达到1465亿元，上年是1167亿元，能增收298亿元。虽然总收入上去了，可用的财力不一定能相应上去。近几年中央陆续出台了一些减少浙江省财力的政策，省里对市县体制也进行了一些调整，也减少了市县的一些财力，收入与可用财力的增长是不同步的。2003年地方财政收入预计可能达到700亿元，2002年地方财政收入是566.85亿元，2003年年初预算是601亿元。2003年财政支出的水平预计达到900亿元，2002年是749.9亿元。说明我们办事情的能力还是比较强的，可用的财力还是增加了不少。财政总收入到2002年为止在全国是第4位，地方财政收入是第5位。到2003年11月份，地方财政收入也上升到了第4位，超过了山东，这个排名到2003年年底还可能有变化。我们一直有个指导思想，收入决不争名次，但是在工作上、管理上一定要争先进。

在形势一片大好的同时，必须看到存在的问题和潜伏着的危机、矛盾。这么多的下岗工人、失地农民，这在历史上是不曾有过的。另外的社会矛盾也不少，但大多是发展中的矛盾。要巩固和发展当前好的形势，克服矛盾和困难，关键还在于我们对形势有个清醒的认识，大家齐心协力，把我们的社会主义现代化事业不断推向前进。我们必须尽心竭力地把党建设好，把经济建设好，让人民在共产党的领导下，过上越来越好的生活，使我们的国家越来越富强。社会矛盾使得我们这次讨论的债务问题压力也加大了，我们不能因为债务上处置不当，而引发危机、引发风险，那是很可怕的。例如南美阿根廷政局不稳等等，很大的一个原因就是债务上处置不当。

## （二）全省政府债务情况

为摸清全省政府债务的情况，2003年3月，省财政厅专门下发了《关于报送地方政府债务的通知》。据初步统计，截至

2002年年底，全省各类政府债务855亿元，其中：直接显性债务397亿元；或有显性债务458亿元。但这个数字还不很完整，也没有将各类隐性债务如社保基金缺口等列进去。

就目前浙江省政府债务而言，主要有以下几项：

1. 政府外债。浙江省利用政府外债始于1984年，目前共有外国政府贷款、世界银行贷款、亚洲开发银行贷款三类。到2002年年底，浙江省地方政府利用政府外债总额达23.58亿美元，余额为11.28亿美元。浙江省政府外债已进入偿债高峰期，经预测，仅世界银行贷款，2004~2015年，还本付息共需5.29亿美元，按现行汇率折算相当于人民币43.84亿元。

2. 政府各种国内融资或担保形成的债务。可分两块，一是国债转贷资金；二是各级政府以各种国有投资公司的名义进行政策性融资或担保而形成的债务。

国债转贷资金，在过去的五年中，中央共安排浙江省项目403个（含宁波），下达国债资金127.90亿元。

除国债转贷资金外，在日常的融资中，政府在经济过程中的资金缺口，往往会通过发挥自己的行政优势来达到筹措建设资金的目的。如政府部门用于地方公共支出而向国内金融机构、单位和个人直接融资；还有是政府为以地方信托投资公司名义融资，项目公司如城建公司、交通投资公司、项目指挥部等名义融资，企业融资等提供的担保所形成的债务。

2003年开始，浙江省将进入还贷高峰期，部分国债转贷资金将开始还本。显而易见，财政的支付压力将显现。

3. 社会保障基金缺口，主要是养老保险基金的隐性负债。据有关部门推算，目前浙江省养老保险历史隐性债务在1000亿元左右，将在未来的30~40年中逐渐释放完毕，也就是说，必须在今后约40年内补充1000亿元的资金到养老基金中去。关于社保的事情，我们前段时间开过一个全省财政社保会议，在会上

我们的意思已经充分表达了，第一，社会保障是非搞不可，否则改革、稳定都无法保障；第二，政府终将有一天会承受巨大的压力来“兜底”。

4. 地方金融企业不良资产。虽经各级政府及地方金融机构消化不良资产的历史包袱，但到2003年10月底，全省各类地方金融机构不良贷款仍高达205.43亿元。为清理信托、租赁公司浙江省向中央专项借款5.9亿元，清理城市信用社专项借款2.5亿元。尤其是农村信用社潜在的不良资产数额非常惊人。据统计，到2002年年底，全省1011家农村信用社不良贷款达182.24亿元，有640家农村信用社资不抵债，资不抵债金额达75.7亿元。

还有农村合作基金会的兑付缺口。1999年人民银行对农村合作基金会进行了清理整顿，浙江省为解决清理农村合作基金会所发生的兑付缺口问题，2000年、2001年分两次共向中央借入专项贷款13亿元，其中安排各地政府用于解决农村合作基金会兑付缺口10.49亿元。到2002年底已归还3.35亿元，借款余额9.65亿元，其中转借给市、县借款余额为6.79亿元。但从各地反映来看，由于原基金会债权资产质量本身不是很高，债务清收难度很大，财政部门不但需要支付利息，还得垫付本金，承担着严重的风险。据初步调查债务清收率不到30%，即兑付缺口财政将至少负担70%以上，对财政的支付压力也是非常之大。

5. 消化粮食企业亏损挂账支出。截止到1998年5月，浙江省经清查审计后的新增粮食财务挂账和其他不合理占用贷款金额共39.45亿元（其中应由财政负担26.31亿元），剔除宁波后，分别为34.56亿元和22.62亿元。按中央原规定，应从1999年起开始消化，后因全国粮食购销形势比较严峻，粮食顺价销售相当困难，各级财政的补贴支出负担沉重，为此中央决定在2003年底之前暂缓消化上述挂账。过渡期内，一部分挂账，中央核定

浙江省为 26.31 亿元（剔除宁波后为 22.62 亿元），由中央和地方财政按一定比例共同贴息，仅 2002 年和 2003 年我们每年需补贴利息就要 6 992 万元，剔除宁波后为 6 011 万元；过渡期后，再按中央的有关规定消化。如从 2004 年开始分 8 年消化，每年地方财政需增加支出约 3.29 亿元（剔除宁波后为 2.83 亿元）。尽管浙江省已经开始实施粮食购销市场改革，但按省委、省政府的要求，各级财政原有的财政补贴支出要保持稳定，不能减少，特别是在确保地方粮食安全、老库粮食的处理以及支付粮食企业的转制改革成本等方面压力还很大。

6. 生态赤字——环境保护是政府未来支出的一个重要压力。我国是个发展中国家，正面临发展经济与保护环境的双重任务。有人将由于经济发展而带来的环境污染称为“生态赤字”。从长远来看，有些经济活动的价值远远要小于环境付出，以后治理环境要付出更大的代价。比如云南滇池被污染，重新改造需要 200 亿元，这已经超过了长时间的旅游收入。浙江省据有关媒体的报道，嘉兴市要耗巨资引新安江或太湖水喝。大家知道，嘉兴以前是被称为江南水乡，它地处杭嘉湖平原水网地带，水面占土地面积的 10.7%，年平均降水量多达 1 100 毫米。原因是由于水环境和水质的恶化，嘉兴的生活用水已很长时间不尽如人意。而前些年过度开发地下水，使嘉兴市成为浙江省地面沉降较严重的区域。省领导对嘉兴的水问题非常关心。

环境污染已引起各方高度重视，省委、省政府提出了“以建设‘绿色浙江’为目标，以建设生态省为主要载体”的可持续发展战略目标。这是实施可持续发展战略的重大举措。根据《浙江生态省建设规划纲要》，据有关专家测算，城市污水处理工程 300 亿元；对工业园区进行污染集中处理 150 亿元；生态公益林 232 亿元。这些资金虽然有一部分可通过市场化来操作，但基于生态建设的特殊性，财政投入还是要占相当的比重。因此，未来



的环境保护支出压力很大，而且将是长期性的。

另外，我国加入 WTO 后，要加大对农业的投入，这个呼声也很高。关于农业、农民、农村的事情，我们党和政府历来非常重视，我们很多人都来自农村，能对“三农”多给一些钱，能让农民享受跟城里人差不多的待遇，这是我们非常期望的。教育科技一直是财政投入较多的领域，对国民经济的发展确实具有决定性的作用，特别是农村税费改革后，教育支出对财政的压力十分沉重，需要财政加大投入，要改善教育和科技条件，稳定教育和科技队伍，提高全省人民的综合素质和增强科技实力。公共卫生体系建设和疾病预防控制的建设是摆在我们面前的一项非常紧迫的任务，这次非典疫情暴露了我国在公共卫生建设方面的严重不足问题以及对类似突发事件的应急反应机制异常缺乏。虽经全国上下共同努力，得到了遏制，全国各级财政也安排 100 亿元用于抗非，浙江省截止到 2003 年 6 月底，全省各级财政共投入抗非资金近 6 亿元。但这种仓促应战的被动防范，充分暴露出了我国公共卫生体系的薄弱，还有目前以惊人速度增长的艾滋病，也不可忽视。因此，加大公共卫生建设方面的投入已是势在必行。

## 二、正确认识地方政府债务形成的原因

地方政府债务形成的原因很多，既有客观原因，又有主观原因。

从客观上而言，主要有以下几点：

一是社会需求无限与财力有限的矛盾的结果。我国目前在社会基础设施方面仍存在很大的不足。如一些地方水、电、路、通讯设施落后，严重制约当地的经济增长；广大农村的文化、教育、医疗以及体育设施十分短缺；江河和国土也需要整治，环境恶化的趋势未得到根本的扭转。人民群众日益增长的需要，要求