

经济学与公共政策国家优势学科创新平台——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

GONGGONG CAIZHENG
YANJIU BAOGAO

公共财政研究报告 ——中国地方债务管理研究

ZHONGGUO DIFANG ZHAIWU GUANLI YANJIU ZHONGGUO DIFANG ZHAIWU GUANLI YANJIU

《中国地方债务管理研究》课题组 / 著



中国财政经济出版社

经济学与公共政策国家优势学科创新平台——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

GONGGONG CAIZHENG
YANJIU BAOGAO

公共财政研究报告 ——中国地方债务管理研究

ZHONGGUO DIFANG ZHAIWU GUANLI YANJIU ZHONGGUO DIFANG ZHAIWU GUANLI YANJIU

《中国地方债务管理研究》课题组 / 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政研究报告：中国地方债务管理研究/《中国地方债务管理研究》课题组著. —北京：中国财政经济出版社，2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2929 - 4

I. ①公… II. ①中… III. ①地方财政 - 债务管理 - 中国 IV. ①F832. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 105624 号

责任编辑：刘 建

责任校对：张 凡

封面设计：天女来

版式设计：汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19 印张 336 000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1 - 1 500 定价：38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2929 - 4/F · 2480

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

本书课题组 成员名单

李俊生 乔宝云 陈倩 胡彬
过深 刘乐峥 孟祥轶 赵建梅
邹俊伟



目 录

.....

导 言	(1)
第一章 我国地方债务的状况	(4)
第一节 地方债务的定义、背景及分类	(4)
第二节 我国地方债务的总体状况	(27)
第三节 我国地方债务的构成	(30)
第四节 我国地方债务的变化趋势	(36)
第二章 我国地方债务的制度成因	(39)
第一节 我国地方债务管理体制的现状	(40)
第二节 我国地方债务的体制成因	(46)
第三节 我国地方债务现状的基本评判	(85)
第三章 地方债务管理的国际经验	(87)
第一节 制度安排框架	(87)
第二节 国际经验的总结	(93)
第三节 典型国家的实践	(97)
第四节 小结	(103)
第四章 地方债券市场与管理	(104)
第一节 地方债券市场基本要素	(104)
第二节 建立我国地方债券市场可行性分析	(126)
第三节 地方债券市场风险分析	(145)
第四节 地方债券市场的构建	(153)



第五节 地方债券管理	(182)
第六节 2009 年中国地方债券评述	(191)
第七节 小结	(196)
第五章 我国地方债务管理的框架设计	(199)
第一节 我国地方债务的合理规模	(199)
第二节 地方债务方式的选择	(204)
第三节 地方财力指数	(215)
第四节 地方债务管理方式的选择	(229)
第五节 地方债务监管体系的建立	(249)
第六节 构建我国地方债务管理框架的政策选择	(275)
结 语	(286)
参考文献	(290)



导 言

我国财政分权改革显著改变了政府的治理结构，特别是在探索与市场经济体制相适应的中央与地方政府之间关系的过程中，中央政府越来越倚重地方政府在提供公共服务和发展经济中的作用。尽管《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）规定地方不得举债，地方经济发展的需求和地方财力的不足实际上鼓励了地方政府的举债行为。随着财政改革的不断深入，持续、快速的经济增长和中央政府不断加大转移支付力度，地方政府债务（以下简称地方债务）问题在一定程度上得到缓解，同时，中央和地方政府逐步完善地方财政管理以及举债、用债和偿债等方面制度，积极采取措施化解普及九年制义务教育负债等历史债务，在一定程度上促进了地方经济和社会事业的发展。但是，近年特别是2008年国际金融和经济危机以来，在政策大幅提高我国地方投资、拉动经济的同时，地方政府的债务规模也在迅速扩大。中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）的数据表示，各级地方政府融资平台在2009年迅速增长到8000多家。银监会主席刘明康在2010年第二次经济金融形势分析通报会议上表示，截至2009年年末，地方政府融资平台贷款余额为7.38万亿元，同比增长70.4%，占一般贷款余额的20.4%，全年新增贷款3.05万亿元，占全部新增一般贷款的34.5%。2010年6月23日，中华人民共和国审计署（以下简称审计署）审计长刘家义向第十一届中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会第十五次会议作审计报告指出，审计调查的18个省、16个市和36个县本级截至2009年年底，政府性债务中，政府负有直接偿债责任、担保责任及“兜底”责任的债务分别为1.8万亿元、0.33万亿元和0.66万亿元，分别占债务总额的64.52%、11.83%和23.65%。从债务余额与当年可用财力的比率看，省、市、县本级和西部地区债务风险较为集中，有7个省、10个市和14个县本级超过100%，最高的达364.77%。从偿债资金来源看，2009年这些地区通过举借新债偿还债务



本息 0.2745 万亿元，占其全部还本付息额的 47.97%，财政资金偿债能力不足。同时，由于信息披露严重不足，一方面，难以判断地方债务对经济运行效率及均等状况的影响，另一方面，难以防范债务风险快速上升。显然，地方债务已经成为影响我国经济可持续发展的重要问题。

从国际经验看，地方债务融资是现代公共财政制度体系中的一个重要政策工具，对于有效提供公共服务，改进代际均等，提高地方治理等都有积极意义。而长期以来，中国地方政府在提供诸如道路、环境保护等基础性公共服务方面面临着巨大压力，特别是快速工业化和城镇化带来的市政设施建设等一系列新问题，都期待提升地方政府基础性公共服务的供给能力。一方面，财权高度集中于中央政府，地方政府没有建立规范的地方财税体系，另一方面，中央政府对地方的需求常常无法也无力及时作出系统反应。地方政府通过负债来解决其支出需要，在一定程度上弥补了改革过程中政府的“缺位”。因此，地方债务融资手段应该成为我国现代公共财政制度体系的必然组成部分。

科学合理的公共财政体制框架的基本内涵要求建立适应市场经济发展的政府与市场的关系及政府间财政关系。在市场有效的领域，必须充分发挥市场配置资源的基础作用，在市场失灵的领域，通过合适的机制，在政府有效的前提下，发挥不同层级政府的功能，与市场机制共同作用，实现社会经济的有效发展。而地方债务管理体制必须服务于建立和完善公共财政体制框架，在科学定义的地方政府的职能和能力范围内，发挥地方债务的作用。首先，应该根据地方政府提供的公共服务的性质或特点确定其债务融资的权力。这是防止地方政府财政“越权”，使市场能够有效发挥其资源配置优势的基本要求。中国的实践表明，地方政府的越位是影响市场效率的一个重要因素，因此，地方债务融资权力必须限制在科学合理地定义的地方政府职能范围。其次，应该根据地方政府所具备的能力，进一步界定其债务融资权力。国际经验表明，地方政府能力不足，以及地方政府行使权力失去了必要的限制与约束是出现债务危机国家的一个共同特征，因此，地方债务管理体制必须与地方债务融资的能力相匹配。特别是在我国尚不具备完整合理的地方财政筹融资体系、财政体制的条件下，这是建立适应社会主义市场经济的规范地方财政体制的基本要求。

中国快速经济发展以及工业化和城镇化引发了对跨代公共服务需求的大量增加。跨代公共服务需求的满足程度越高，发展潜力越大，但是同时风险越高。因此权衡发展与风险是地方债务管理的重点。地方债务融资风险是世界各国普遍存在的问题，没有理由认为中国必须选择没有任何风险的财政政策工具，关键在于



对风险程度的准确把握以及有效地应用合适的政策工具防范和规避风险，通过对风险的控制，权衡发展与风险的关系，合理满足跨代公共服务需求。

对地方债务进行分析，建立合理的地方债务管理机制，特别是控制我国地方债务风险，已经成为我国经济特别是财政理论和实践中极其重要的问题。尽管目前我国相关领域的专家学者对中国地方债务与地方债务管理问题探讨很多，但是相关研究比较分散，多为就事论事的讨论，缺乏统一的、合乎规范经济学思想的系统性文献，相应地，关于地方债务管理的目标和思路不清晰，难以形成合适的政策意见。本书通过全面地分析我国地方债务的发展情况，试图从现代财政和经济理论角度建立我国地方债务和管理的分析框架，挖掘我国地方债务问题存在和发展的深层次机理，甄别地方政府举债的合理边界，借鉴国际上先进国家的财政实际经验，以现代财政理论为指导，探讨我国地方债务管理的理论和实践框架和实施要点，为我国建立科学和可持续发展的地方债务管理机制提出政策建议。



第一章

我国地方债务的状况

第一节 地方债务的定义、背景及分类

一、地方债务的定义

政府一般被界定为执行国家权力，进行政治统治并管理社会公共事务的机关。广义的政府是国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总合；狭义的政府是指一个国家的行政机关。这里我们使用狭义的政府概念，是指一个国家的中央和地方行政机关的总和。目前世界上主要存在两种体系的国家机构：单一制国家和联邦制国家。按管辖范围，单一制国家的政府可分为中央政府和地方政府；联邦制国家则有联邦政府、邦（州）政府。单一制国家的中央政府代表国家，行使国家最高行政权力，统一领导国家事务；地方政府则在中央政府统一领导和监督下，负责本区域内的公共事务。有的国家，由中央政府任免地方政府首长。联邦制国家的联邦政府代表国家，它依据联邦宪法行使国家外交、国防、财政等主要权力；邦（州）政府则根据联邦宪法和本邦（州）宪法和法律规定行使职权，在宪法规定的范围内对联邦政府负责。

我国政府属于单一制国家。按照我国宪法规定，国务院即中央人民政府，是最高国家行政机关；地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府负责本区域的各项行政事务，同时对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责，服从国务院的统一领导。本书采用的地方政府概念指的是中央政府（或联邦政府）之下各级政府及其附属机构



的总称。在我国，中央政府之下，除了台湾地区和香港、澳门特区外，行使行政管辖权的下级政府包括四级：第一级是省、直辖市、自治区；第二级是地区、地级市、盟或州；第三级是县、县级市、旗；第四级是乡、镇（如图 1-1 所示）。

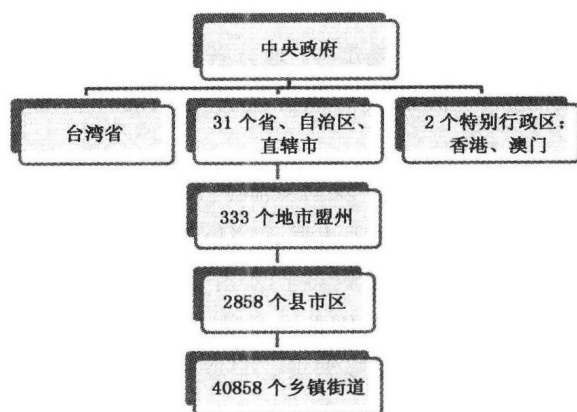


图 1-1 中国政府的财政级次（截至 2009 年年底）

资料来源：《2010 年中国统计年鉴》。

根据《中华人民共和国民法通则》第八十四条规定：“债是按照合同的约定或依照法律的规定，在当事人之间产生的特定的权利和义务，享有权利的人是债权人，负有义务的人是债务人，所以债务是指在债的关系中，一方（债务人）按约定的条件向另一方（债权人）承担为或不为一定行为的义务。”

债务是市场经济中的一种信用关系，债务有一定的杠杆作用，适度的负债能提高资源的利用率，过度负债则会诱发债务危机。按照债务人的不同类别，债务可分为私债和公债。公债主要是指政府债务。依据债务的定义，政府债务是指政府作为债务人按约定的条件向债权人承担为或不为的义务。通俗地说，政府债务是由政府及其职能部门直接或间接借入、提供担保和反担保、欠账等形式形成的，按照约定或者是法律规定最终必须由政府承担偿还责任的债务，其债权人可以是国内外各类民事主体。政府债务按照政府级别又可分为中央政府债务和地方债务。中央政府债务通常被理解为国债，是一个国家中央政府对内和对外承担偿还义务的债务。地方债务是地方各级政府（从目前来看，我国地方政府是指省、市、县、乡四级政府）作为债务人须按法定条件和协议约定，向债权人承担的资金偿付义务。



二、我国地方债务的背景

为了控制财政风险，保证财政的稳定性，我国对地方政府的借贷行为严格控制。

我国《预算法》第二十八条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。”“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”

所以按照《预算法》我国地方政府要做到预算平衡。而事实上，在我国转轨时期的财政体制下，地方政府与中央政府之间存在着严重的财权、事权不匹配的情况。例如 2008 年，地方政府的财政收入占全部财政收入的 46.7%，而支出责任则占全部支出责任的 78.7%。因此，地方政府承受着巨大的财政压力，不得不依靠债务来满足当地的经济发展需求。且受地方政府不合理的投资行为和不完善的财政制度的影响，地方债务问题日益突出。因此，地方政府的大部分债务都属于预算外资金，从财政预算的角度，很难真实反映地方政府的实际债务情况。

在我国地方债务类型中，地方融资平台债务近年来引起广泛关注。“地方融资平台是一个非常宽泛的概念，一般而言，地方融资平台是指由各级政府出资设立，通过划拨土地、股权、规费、国债等资产或者以财政补贴、政府担保作为还款承诺，形成的可达到融资标准的，政府实际控制的企业法人。”^①我国地方融资平台起步晚，最初的发展始于 1988 年国务院发布的《关于投资管理体制的近期改革方案》，“政府的投融资体系由单一的中央投资模式向中央与地方共同投资的模式转变，中央和地方相继成立了专业投资公司，各省、自治区、直辖市和计划单列市相继成立了地方投资公司。”^②1994 年，分税制改革成为又一个重要转折。此次改革主要有三个特点：一是加大了两个比重，即财政收入占总收入的比重和中央财政收入占总财政收入的比重；二是没有建设完整的地方收入体系；三是很多支出责任仍在地方。因此，分税制改革没有很好地解决地方政府的财权与事权不匹配的情况，而是进一步加大了地方政府的财政不足，导致支持地方建设乏力，地方投融资平台作为解决地方融资问题的重要工具也因此开始了快速发展。“2004 年国务院发布了《关于投资体制改革的决定》更是在合理界定政府

① <http://www.dzzq.com.cn/news/dzbd/2010/520/10520143858GJ1GDJ3G472J8F2H7455.html>

② <http://finance.sina.com.cn/roll/20100302/00217479878.shtml>



投资职能、拓宽项目融资渠道、健全投资宏观调控体系方面做出了开放性规定。这等于是为地方投融资公司在更大范围内和建立更广泛的融资渠道打开了便利之门。”^①“央行的调研结果显示，2009年5月末，全国共有政府投融资平台3800多家，总资产近9万亿元，负债已上升至5.26万亿元，平均资产负债率约60%，平均资产利润率不到1.3%，其中地方债务总余额在4万亿元以上，约相当于GDP的16.5%，财政收入的80.2%，地方财政收入的174.6%。尽管如此，对这一统计中得出的全国共有政府投融资平台3800多家的数字，更多的人认为是比较保守的估计。2010年7月20日下午，中国银监会召开第三次经济金融形势通报会议，会中通报商业银行截至6月末的地方融资平台贷款达7.66万亿元。银监会首次通报了这类贷款的风险状况：认为目前存在严重偿还风险的贷款，占比23%。这意味着融资平台贷款的风险敞口约在1.5万亿元。而同期银监会公布的整个银行业的拨备约在1.3万亿元。”^②为了有效控制地方融资平台的债务风险，国务院于2010年6月19日发布了《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》文件，对如何清理地方融资平台公司管理、加强地方融资平台的管理等问题进行了制度性安排。

三、地方债务的分类

（一）Hana Polackova 债务矩阵分类

关于地方债务的分类，目前较为流行、为大家所采用的是世界银行经济学家 Hana Polackova Brixi（1998）对政府债务的矩阵分析法。Hana Polackova 从法律和发生的可能性两个角度将政府债务分成了四种：从法律的角度，可以分为显性债务和隐性债务。显性债务是有明确的法律规定，政府的公开承诺，合同担保，或者政府的政策规定；而隐性债务是处于现实的政治压力下，或是出于公众期望所承担的“道义”责任。从发生的可能性角度，可以分为直接债务和或有债务。直接债务是在任何条件下都无法回避的，必须承担的责任；而或有债务是要以其他事件的发生为前提，只有在特定的条件下才需要承担的责任和义务，其中事件发生的可能性概率和发生后政府需要承担的部分都是很难预测的。因此整个债务可以分成四类：显性的直接债务、隐性的直接债务、显性的或有债务、隐性的或有债务。前两项不管是否有法律担保都是已经存在的，是政府财政事实上的债

^① <http://finance.sina.com.cn/roll/20100302/00217479878.shtml>

^② <http://finance.ifeng.com/news/special/dfzwwj/20100807/2488575.shtml>

务。后两项是债务事项已经发生，但是债务的具体数量要依据事物的未来发展，有可能发展成事实债务，也有可能不需要政府承担任何责任。也就是说所有的直接债务对政府财政来讲是“事实债务”，所有的或有债务对政府财政来讲是“非事实债务”。Hana Polackova 的债务矩阵如表 1-1 所示：

表 1-1 Hana Polackova 的政府财政风险矩阵

债务	直接债务 无论如何都会发生	或有债务 依赖于随机事件的发生
显性债务 法律和合约所确立的明确的政府义务	1. 主权债（中央政府的国内外贷款，中央政府发行的债券） 2. 预算支出（不可任意支配的支出） 3. 长期的有法律约束力的预算支出（公务员工资和退休金）	1. 国家给地方政府以及共有和私有实体担保的非主权债务和义务（发展银行） 2. 国家担保的各种类型的贷款（抵押贷款、学生贷款、农业贷款、中小企业贷款） 3. 贸易和汇率担保 4. 对外国主权债的担保 5. 国家对私人投资的投保 6. 国家保险制度（存款保险、私人养老金基金收益保险、农业物保险、洪水保险、战争保险）
隐性债务 基于公众预期，政治压力所承担的道义责任	1. 非法定的未来公共养老金（和公务员养老金相对） 2. 非法定的社会保障制度 3. 非法定的未来卫生保障基金 4. 公共投资项目的未来经常性费用	1. 地方政府，公共和私人实体未予担保的债务和义务的违约 2. 私有化下实体经济的债务清理 3. 银行倒闭（超过国家保险范围以外） 4. 无担保的养老基金、事业基金、社会保障基金的失败投资（对小额投资人的保护） 5. 中央银行债务的违约（国外汇兑契约、货币防卫、国际收支平衡表） 6. 其他的紧急救援要求（私人资本反向流动的救援） 7. 环境恢复、灾难救援、军事财政

资料来源：Brix, Hana Polackova and Allen Schick, 2002, “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk.” World Bank and Oxford University Press, Washington, D. C. & New York, pp23.

备注：1. 表中所列项目有的是各国通行的（如主权债），有的是个别国家特有的（如农作物保险）。

2. 隐性直接债务中的 1、2、3 如果是法定的就属于显性直接债务。

Hana Polackova 的财政风险矩阵将政府债务从传统的财政赤字、国债等显性直接债务扩大到隐性直接债务、显性或有债务、隐性或有债务。为我们分析政府



债务的总体规模, 衡量和估算政府债务的真实风险提供了一个难得的框架。依据这一框架, 政府在进行预算时应充分考虑所有的债务风险, 合理分配预算收入。虽然 Hana Polackova 的矩阵分类法是针对中央政府的, 但是其思路完全可以用在地方债务的分类分析上。我财政部预算司在代理发行的 2009 年地方政府债券 (也称市政债券, 以下简称地方债券) 问题解答中依据此矩阵法将地方债务分为: 地方政府显性直接债务、地方政府隐性直接债务、地方政府显性或有债务、地方政府隐性或有债务。这四种债务的分类方法与 Hana Polackova 的财政风险矩阵相似, 如表 1-2 所示, 只是把行为主体从中央政府转化为地方政府。

表 1-2

地方政府财政风险矩阵

债务	直接债务 无论如何都会发生	或有债务 依赖于随机事件的发生
显性债务 法律和合约所确立的明确的地方政府的义务	1. 主权外债 (财政部转贷给地方的国际金融组织的贷款) 2. 本级政府的国债转贷 3. 借入上级财政的周转金、农业综合开发贷款等款项 4. 地方财政部门举借的外债 5. 各种拖欠款 (工程款、公务员和教师工资、出口退税欠款等)	1. 地方政府担保的主权外债 (外国政府的贷款) 2. 地方政府的国债转贷中由建设单位负担的部分 3. 地方政府担保的国内金融机构贷款 4. 国债项目配套资金 5. 粮棉、供销等企业的政策性挂账
隐性债务 地方政府基于公众预期, 政治压力所承担的道义责任	社会保障制度缺口	1. 下级政府的财政缺口和债务 2. 地方金融机构的不良资产和债务 3. 地方国有企业单位的亏损、欠债或损失挂账 4. 地方国有事业单位的亏损、欠债或损失挂账 5. 自然灾害和突发事件的超常救援 6. 以政府名义融资违规运行形成的或有负债 7. 对非公共部门债务的清偿 8. 地方政策性投资公司呆坏账损失

表中所列的项目会因地区的不同而侧重点不同。其中地方政府显性的直接债务属于地方政府预算内规划, 而其他类型债务则不会反映在政府预算内。这里我们将详细解释各种债务的形成机制。

1. 显性直接债务



(1) 主权外债：主权外债是指以政府名义、由财政部统一借入并管理的用于地方经济建设的国外债务，包括外国政府贷款和国际金融组织贷款（如世界银行、亚洲开发银行等）。其国际金融组织贷款由财政部转贷给地方政府，由地方政府部门负责管理和还贷，是地方财政部门的显性的直接债务。可以看作由中央政府债务转化为地方债务，一般属于省级债务，用途包括三大部分：高速公路建设、城市基础设施建设和教育投资。有很少一部分也可能是市级债务。

(2) 本级政府的国债转贷：本级政府的国债转贷由财政部统一发行并转贷地方用于地方上的国家确定项目的建设，并由中央及各级政府财政部门 and 中央财政部门派出机构进行监督和控制。资金来源属于财政部发行国债筹集到的资金再转贷给地方政府的贷款。根据财政部关于制发《国债转贷地方政府管理办法》的通知，国债转贷资金应当应用于以下方面的建设项目：①农林水利投资；②交通建设投资；③城市基础设施和环境保护建设投资；④城乡电网建设与改造；⑤其他国家明确的建设项目。

(3) 借入上级财政的周转金、农业综合开发贷款等款项：这类债务主要遵循《中国农业发展银行农业综合开发贷款管理办法》，一般资金来源是上级财政的贷款和农业发展银行，用于解决农田水利基本建设和改造、农业生产基地开发与建设、农业生态环境建设、农业技术服务体系建设等方面的资金需求。这类债务一般属于县级债务范畴，最后应由县级政府来偿还。

(4) 地方财政部门举借的债务：虽然《预算法》规定地方政府需要做到收支平衡，但是为了促进当地经济、支持地方企业发展和一些财政困难的地方保“吃饭”，政府直接或间接的向国内金融组织、单位或个人融通资金的现象普遍存在。例如欧阳华生（2005）调查我国某地区的债务发现 2004 年该地区政府向国内金融组织、单位和个人借款占地方债务比例分别为 29.22%、13.66% 和 13.57%。财政部财政科学研究所课题组调研发现 2007 年渭南市政府地方债务中国内金融组织贷款占 63%，向单位和个人借款占 11%。

如果是从大型国有银行举借的债务，一般由地方政府偿还。但很多时候，由于地方财政部门依靠政府直接从自己可以控制的城市商业银行或农村信用合作社等抽取贷款资源，这样偿还的责任就非常的模糊，因为地方的商业银行很多是由地方政府控股的，这样很容易导致当地银行的坏账损失，大大增加了当地银行的运营风险。

(5) 各种拖欠款：有些县级以下地区由于财政困难、机构臃肿、导致拖欠



工资、工程款等现象普遍发生。例如财政部财政科学研究所课题组调研发现2007年渭南县级（含乡镇）政府地方债务中拖欠工资及向单位和个人借款占31%。

2. 显性或有债务

（1）地方政府担保的主权外债：主权外债包括外国政府贷款和国际金融组织贷款，其中国际金融组织贷款构成显性的直接债务。而外国政府的贷款分两种类型：一种是由政府转贷和担保，政府财政部门委托国内银行转贷给企业或项目单位进行一些具有一定收益的基础性、公益性项目，如供水、污水处理、垃圾发电等，由项目单位具体承贷。如果项目单位的收益不足以还款，政府就要承担垫付责任，所以构成了显性的或有债务；另一种是国内银行经政府部门授权作为借款人，将贷款转贷给项目单位，银行对外作为债务人。但是这类主权外债是与国家财政密切联系的，无论最后是项目单位还是银行无法还款，都需要地方政府动用预算财力垫付，也可以认为是显性的或有债务。

（2）地方政府的国债转贷：国债转贷资金是由财政部统一发行并转借给地方政府主要用于基础设施建设的债务，其大部分是属于地方政府的显性直接债务。但是其中部分会由建设单位负担，这部分转贷资金可能会转变成地方政府的或有债务。

（3）地方政府担保的国内金融机构贷款：《中华人民共和国担保法》（以下简称《担保法》）第八条明确规定：“国家机关不得为保证人，但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外。”但地方政府为了能筹集更多的资金促进本地区的经济发展，在基础设施和企业融资过程中提供了大量的担保和变担保。例如在招商引资过程中，地方政府以各种变通的方式实施担保行为或保证一定的收益率，而一旦最后项目收益无法偿还债务或者达到许诺的收益率，政府不得不兜底。

（4）国债项目配套资金：自1998年以来，我国实行积极的财政政策，大量的发行国债进行一些长期项目的投资。这些国债项目需要地方政府提供与之相配套的项目资金。呼显岗^①根据1998—2000年的国债项目的使用情况推算国债与配套资金的比例大概为1:3。国债项目大多是一些社会效益明显、经济效益甚微的基础设施，很难靠项目本身回收配套资金，因此构成了不可忽视的或有债务。

^① <http://www.bgsyw.com/zhengwu/html/?3025.html>