

559106



2 018 0906 1

公共债务审计

顾京圃 编著



中国政法大学出版社

目 录

上篇总论

第一章	筹集建设资金—公共债务的形成·····	(3)
第二章	资源可能成为陷阱—公共债务的 作用·····	(12)
第三章	我国公共债务的状况·····	(26)
第四章	政府管理中的一个环节—审计机关的 职责·····	(32)
第五章	开拓新的领域—公共债务审计 的背景·····	(40)
第六章	亟需加强—公共债务审计的现状·····	(46)
第七章	安全、有效、恰当—公共债务审计的 目标·····	(58)
第八章	小结—提出公共债务审计的概念·····	(67)

下篇 方法与实践

第九章	公共债务审计的范围·····	(77)
第十章	公共债务审计的常用方法·····	(91)
第十一章	决策依据审计的方法与案例·····	(111)
第十二章	举债过程审计的方法与案例·····	(123)
第十三章	资金使用审计的方法与案例·····	(130)
第十四章	配套资金审计的方法与案例·····	(149)
第十五章	偿债能力审计的方法与案例·····	(159)

上 篇
总 论

第一章 筹集建设资金——公共 债务的形成

公共债务主要是指国家的债务，就是我们通常所说的公债，公债包括内债和外债。在欧洲，公共债务产生于中世纪，马克思指出：“公共信用制度，即国债制度，在中世纪的热那亚和威尼斯就已产生，到工场手工业时期流行于整个欧洲殖民制度以及它的海外贸易和商业战争是公共信用制度的温室。”（《马克思恩格斯全集》第23卷第822页）。在我国，清朝末期即1894年发行了第一次国内公债。

任何事物的发生和发展都有其客观的根据，公共债务是商品经济发展的产物。换言之，商品经济的发展为公共债务制度的建立和发展提供了客观条件。首先，商品经济的发展引起国家职能的扩大。在自然经济的条件下，各个生产者之间缺乏广泛的结合与协作，国家只承担防御外侵与安定国内的职责，为社会的再生产提供和平的环境和稳定的秩序。随着商品经济的发展，国家直接介入到经济领域，承担了组织和管理经济活动的职责。由于国家职能的扩大，需要由国家支配的物质财富也相应增加，在税收数额既定的条件下，只有通过借债来抵补其日益增加的支出。其次，随着商品经济的发展，社会财富得到了增加，使一部分资金游离出社会再生产而成为暂时闲置的资金。特别是在原始积累中，资产阶级

获得了大量的金银财富，随着贸易的扩大，信用关系也有了很大的发展，这些都使得资产阶级将其巨额资本中部分闲置的货币资本借贷给国家成为可能，为公共债务制度的形成和发展提供了条件。

对政府来说，发行公债的直接动因似乎是为了抵补财政支出的不足，是为了弥补国家的行政经费缺口即赤字，究其实质，发行公债的根本动因还是为了经济的发展。不难看出，公债制度是一种信用关系，投资于公债的资本只是债权人暂时让渡了其货币资本的使用权，并按债权债务的契约关系，到期收回本金及其由于让渡使用权而获得的报酬，即利息，政府在借债时必须考虑到将来的还本付息。当然，用于归还公债本息的资金来源大多是通过税收的形式取得的，但是，税收数额的增加最终依赖于社会经济的发展。另外，政府更多地介入社会经济活动，在行使组织管理社会经济活动职责的同时，也直接进行投资，从而获得经济利益，这一情况，到了现代更加普遍。实行计划经济体制的国家毋庸赘言，就是实行市场经济体制的国家，也愈来愈多地建立起各种各样的公营企业或事业。有的国家政府直接发行建设公债，为这些公营企业事业寻求资金，有的国家政府虽未直接发行建设公债，但在其财政支出中也包含有以公债形式收入的资金。从历史的角度看问题，公债的产生加速了资本的原始积累，对资本主义的产业革命，对完成从工场手工业到机器大工业的转变，为奠定资本主义的物质技术基础起到了促进作用。到了现代，公债已成为一种直接筹集国家建设资金，增加财政收入的方式而为世界各国政府所普遍采用。

一、寻求新的资源——外债

公共债务有内外之分，外债简单地说，就是欠外国人的钱。由于目前世界各国对外债定义的内涵理解不尽相同，统计范围口径不一，从而给各国的外债管理带来一定的困难。由此看来，明确和统一外债的概念是至关重要的。世界银行和国际货币基金组织将外债定义为：对非居民用本国或外国货币承担的契约性偿还义务的全部债务。依照世界银行和国际货币基金组织的定义，根据我国的具体情况，我国对外债的定义基本是这样的：外债系指直接从国外筹措并需以外国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务。具体地讲，外债是指我国境内的机关、团体、企业（包括外商投资企业）、事业单位，金融机构或其它机构，向我国境外的外国政府、金融机构、其它机构或个人、以及在我国的非居民等借用的具有契约性偿还义务的资金或实物（包括一年以下的短期贷款、票据和债券）。我国通常采用以下方式举借外债：

1. 双边政府贷款；
2. 国际金融组织贷款（包括国际货币基金组织信贷）；
3. 境外金融机构（包括银团）贷款；
4. 向境外发行债券；
5. 买方信贷；
6. 延期付款；
7. 国际金融租赁；
8. 补偿贸易；
9. 外国企业或私人贷款；
10. 其它（包括境外私人在我国境内的存款）。

不难理解，一个国家对外举借了债务，得到了货币资本或实物，等于增加了本国的资源。实物形成（如金融租赁）的债务是资源的直接引入，货币形式的债务则需要有一个转换的过程，即从国际市场或国外购买生产资料、劳务等等。从理论上讲，货币做为一般等价物，可以在市场上买到任何东西。货币资本的借入，无疑增加了一国的资源。在发展经济的主旨下，各国政府通常选择借入外资即外债的方式，以增加本国对外的支付能力，可以从国外购买诸如，石油、矿石、木材等原材料，弥补国内资源的不足，也可以购买机器、设备、技术，甚至包括人才，提高本国的生产能力，寻求新的资源。如果，将借入的外资用于进口生活消费品，从形式上看似乎没有取得新的资源，实质上，消费品的生产仍然需要消耗人力物力，而这些人力物力的消耗发生在国外，也等于取得了新的资源。但是，进口生活消费品所带来的副作用很大：第一，消费品不能转化成为生产力，增加价值，当还债期到来时，又要以更高的价值偿付给债权人，从这个意义上讲，引入的资源最终又要以更多的资源为代价归还给人家；第二，在一定时期，一个国家根据本国的实力所能筹借的外债是有限的，进口生产资料与进口生活消费品两相比较，前者为佳；第三，进口生活消费品会冲击国内消费品市场，抑制国内的生产，不利于民族经济的发展。因此，在我国，引进外资工作的原则是少进口或不进口生活消费品，或者说，严格生活消费品的进口，以保证有限的外资或有限的资源用于国内经济建设的急缺，促进经济的发展和科技水平的进步，提高国内的生产能力，增强国家的经济实力。当然，并不否认有这样的情况，有些生活消费

品的进口会缓解国内供应的不足，在某一时期，或更长时期，进口一定数量的生活消费品，并不会给一国的生产带来冲击，相反，可能从总体上说是有利于一国的经济发展的。这是因为，一个国家的经济结构和生产发展是由国内的资源分布，以及经济历史的发展所决定的。例如，有的国家，由于资源状况和历史原因，其纺织品的生产在国际市场上占有优势，既能节省资源，又有很好的质量，而其它产品，如皮鞋的制造却成本高而质量差，在国际市场上的价格很低，甚至低于生产成本。在这种情况下，生产皮鞋的费用高于进口皮鞋的费用，与其生产皮鞋，不如进口皮鞋。而另一个国家的情况恰好相反，生产纺织品，不如进口纺织品。如果两个国家都一味强调扶植民族工业，大力加强各自成本高而质量差的产品的生产，其结果是越发展越糟。因为，一个国家乃至世界的资源是有限的，如果大家都舍弃自己的优势，而将有限的资源用于自己的劣势，将会造成极大的浪费，在经济上是不划算的。相反，如果将有限的资源用于各自的优势产品，更多地出口，在国际市场上交换，换回自己所需要而又难于生产的产品，这在经济上才是划算的。这就是西方经济学家提出的比较成本的概念。但是，从民族发展和政治的角度看问题，多数发展中国家不同意这种观点，而将其斥之为维护旧的不合理的国际分工。当然，这不属于我们要讨论的问题，这里不再赘言。总之，引进外资，举借外债，就是为了寻求新的资源，得到外资，也就得到了新的资源，获得了新的资源，将为一国的经济发展提供更多的机会，但是，如果运用不好，也可能丧失机会，或带来不幸，这一点将在以后论述。

二、调整经济结构和产品结构——内债

如前所述，公共债务有内外之分，内债简单地讲，就是一国政府在国内的欠债。从严格的意义讲，内债系指一国政府（包括各级机关）、国营企业、直接从国内筹借并需以本国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务。目前，国内还没有一个权威机构对内债的定义作出严格的表述，通常将其视为一种财政信用。信用是从属于商品货币关系的一个经济范畴，是以偿还为条件的价值的特殊运动形式，财政作为政府专司管理资金的职能部门依据信用原则，即以偿还为条件从社会上吸收资金来满足财政需要，实质上是以借贷的方式参与国民收入的再分配。因此，公共债务又可以成为政府调节经济的一种手段。在我国，内债的筹集有以下几种形式：

1. 国家公债；
2. 国库券；
3. 重点建设债券；
4. 重点企业债券（国家或政府担保）；
5. 财政债券（包括地方财政债券）；
6. 保值公债；
7. 建设债券；
8. 向金融机构借款（包括向中央银行透支）；

一个国家的内债不同于外债是一种新的资源，内债只是一国故有的资源在国内的转移。当然，筹集内债的最终目的也是为了经济建设，但是，其运动的形式与外债不同，政府筹集内债是将国内资源有目的、有重点地分配到某个部门。

行业和地区。

国家公债的发行，为政府的长期投资提供了稳定的财源保证，可以直接扩大社会固定资产规模，增加社会总需求，刺激经济发展。不难看出，在国民收入总量既定的条件下，政府发行建设公债用于生产性投资，实质上是国家在积累实现之前或积累未达到一定数额时，对积累规模的超前扩充，既可以缓解预算内建设资金不足的困难，又提高了积累基金在国民收入中的比例。从理论上讲，内债的来源是在社会再生产中各部门、各单位以及个人暂时闲置的那部分资金。在社会再生产的初次分配中，已将国民收入按一定的比例分配到社会再生产的两个部类，即一部分用于维持社会再生产，另一部分用于消费。国家通过借债的方式，将一部分用于消费的资金集中起来，又投入到社会再生产当中，从而改变了社会再生产两个部类之间的既定比例。政府对筹集资金的使用，通常是有目的、有重点地投入到影响国民经济发展的关键部门，如农业、交通、能源等等，扩大这些部门的生产规模，加速其发展，从而又改变了既定的产业结构。

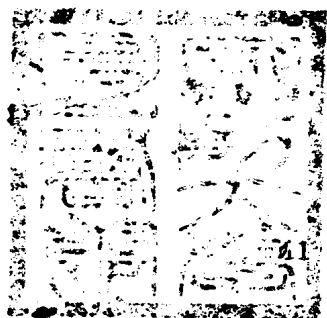
对一国政府来说，由于在国内举债并不增加本国的资源，而是通过信用手段，将一定时期国内既定的资源从某一部类转移到另一部类，增加某些部门、行业或地区的投入，使有限的资源尽可能合理地加以利用，促进社会再生产的良性循环。可以认为，政府通过在国内举债，并将这部分资金定向投入不同的部门、行业或地区，以改变各种比例关系，调整国民经济协调发展，因此成为政府对国民经济进行宏观调控的有效手段。

三、公共债务——概念的提出与商榷

1988年6月在巴厘(Bali)举办的第三次最高审计机关亚洲组织国际研讨会上,对公债审计等专题进行了认真的研究。在会议结束时,发表了“关于审计在促进政府行政管理 and 公司管理改革中的作用的巴厘宣言”。在这个文件中,将公债定义为,“公债是由中央政府、国营企业和地方政府举办的借款,它包括部门在国内和国外的借款,和以当地货币来表示的公债”。在这一定义中我们可以看出以下几点:第一、公债的筹借人,即债务人。公债的债务人限定在中央政府、国营企业和地方政府的范围内,只有政府及其职能部门和国营企业举借的债务才算作公债。第二、公债是一种借款。借款的基本原则是有借有还,借款发生的同时,债权债务关系随即确立,形成一种契约关系,债权人与债务人各有其法定的权利义务。第三、公债包括内债和外债。债务人可以在国内借款,也可以在国外借款,所形成的债务都属公债的范围。

通过上述分析,这一定义基本上对公债的概念表述清楚了,它包括对债务人、公债形式和范围的界定。但是,通过上述分析,我们也可以看出这一定义的不完善方面。第一、公债的形式不全。借款只是公债的一种形式,而不是全部形式,公债还包括发行债券、租赁、存款和透支等,不仅有货币形式,还有实物形式。第二、债务人的偿还义务未作表述。偿还,或叫有偿使用是确立债权债务关系的基本前提。第三、公债来源范围的界定不够准确。“国内,国外”的用语有些含混,国内外是指国家内外,还是国境内外,不太清楚,前者属权力划分,后者是地域区划。

根据以上的定义和对该定义的分析，我们似乎能够得出这样的表述，这一表述的科学性仍有待于今后实践的检验。对公共债务定义的表述如下：公共债务是由一国的中央政府、地方政府及其职能部门和国营企业，向本国境内外借用的具有契约性偿还义务的资金或实物。



第二章 资源可能成为陷阱——公共债务的作用

无论是内债还是外债，都是一种资源，区别仅在于其来源的不同。对一个国家来说，内债是故有的资源，而外债则是从别国获得的新资源。政府通过借贷方式获得了流通手段和支付手段，从而有能力将一部分国内和国外的资源在一定时期内集中起来加以运用。对一国政府来说，公共债务的诱人之处就在于它能够在短时期内迅速地集聚财富，解决政府遇到的困难。这些困难有来自行政经费支出不足和发展经济所需资金短缺方面的压力，也有来自政治军事等诸多方面的困扰。但是，公共债务作为一种信用关系其债务资金是有偿使用的。如果筹措和使用不当，也会给债务人带来更大的困难。从这个意义上讲，政府通过借贷方式获得或集中了一部分资源，在短期内解决了困难，渡过了难关，但是，更大的困难也可能接踵而至，公共债务无异于在一个国家发展的道路上制造了陷阱。

当然，公共债务成为陷阱只是一种可能，然而，这种可能变为现实的例子是屡见不鲜的。如果管理不善，公共债务带来的负作用将抵销其正作用，甚至还会更糟。

一、输血—增加活力也可能吸食成癮

一个贫血的人，或是一个病重的人，他全身的器官因缺

血而不能正常发挥功能，长此以往，将会发生危险。在这种情况下，需要给他输血，才有可能使其机体恢复正常。输血是抢救危重伤病时经常使用的方法，待病情平稳后，还必须进行治疗，检查病因，对症下药，从根本上解决问题，就是通常所说的治本。如果，仅仅是输血，而不做病因检查，不进行治疗，短时期看来病情似有好转，但是，时间一长，以上症状还会发生，仍需通过输血来缓解病情，这就是所谓治表不治本的方法。同输血一样，借入外债会解决一国政府的亟需，为一国的发展引入新的资源，给经济带来活力。但是，如果运用不当，形成一国的经济发展对外债的过分依赖，其经济的发展是不牢靠的。以上例子可能不够恰当，因为，当前借用外债已成为各国政府在经济发展中普遍采用的方式，并不在于是否“贫血”。但是，举借外债会给一国的经济发展带来活力，则是公认的；对借入资金运用不当，使外债象滚雪球似的越滚越大，最终只能靠借新债还旧债，形成恶性循环，也会给经济发展带来毁灭性的打击，使国民经济陷入难于自拔的深渊，也是人所共知的。

借用外债之所以能给一国的经济发展带来活力，主要是为该国增加了新的可用资源。对一国政府来说，借用外债无异于增加国际支付手段，在国际收支中表现为收入的增加，可以有更多的机会选择进口货物。政府获得了新的支付手段，自然地会增加其支出，随之带来的便是投入的增加，从而刺激生产扩张，增加就业。生产扩张和就业增加的结果，会带来社会有效供给和有效需求的增加，即增加社会产品数量，增加社会购买力。举例来说，如果一国政府从国外筹借了5000万美元的外债，并全部用来投资，建立一个新的大型

纺织企业。所借5000万美元的资金用于进口先进的纺织设备，相应地要有一定比例的国内配套资金用于购买地皮，建造厂房，铺设管线，修造道路，有的甚至还要为企业新建发电厂和给水设施等等。从我国的情况来看，国内配套资金大体要以四倍于外资的比例筹集，即增加2亿元人民币的投资，才能使新企业建成，这大大刺激了国内的投资。在新企业的建设期期间，需要购买建筑材料，新设备到货需要购买运力，需要寻求新的配套能源等等，这些都增加了社会的有效需求，刺激了其它有关行业的发展。在企业建成之后，需要招收工人，为社会创造更多的就业机会，需要购买棉花、化纤等原料，又增加了有效需求。生产出产品后投入市场，增加了社会的有效供给，为招收的工人支付工资，增加社会有效需求。如此循环不断，为经济发展带来活力是显而易见的。

从反面我们也应当看到，所借外债无论期限有多长，最终是要连本带利归还的。这使我们在借用外债时，不能不采取谨慎的态度，必须将归还外债作为必要条件加以考虑。如果借用的外债到期还不了，则外债为经济发展带来的活力将大大减弱，成为一时的兴奋剂，这会给经济发展带来相反的效果。通常情况下，到期没有足够的资金用于归还外债，政府为维护信誉，大多采取借新还旧的方式解决。有些国家采取这些方式是因为一时的资金紧张，当其渡过短时困难后，仍可如数归还。特别是在一个国家的还债高峰期到来时，所投资的项目尚未到收益高峰期，只有借新债抵补还债资金的缺口，使还债高峰期顺延至收益高峰期。在这种情况下，不会发生债务危机。因为，潜在的偿债能力还没有成为现实的。

但毕竟具有偿债能力，最终归还外债不会有大的问题，只是借债成本可能增加，使债务国受些损失。有些国家的情况却并不乐观，由于在借债初期更多地强调了借用外资给本国的经济发展带来的好处，而对借用外资的风险估计不足，结果陷入债务坑内不能自拔，只有不断地借新债还旧债，连本带利越滚越大，最终发生债务危机。在这种情况下，因为失去信誉，外债资源也相应枯竭，借债成本越来越高，甚至根本借不到外债，使国民经济遭受巨大打击。仍使用上面的例子，对外筹措5000万美元外债，用于建立一个新的纺织企业，并吸引国内配套资金2亿元的投资。早期情况与上例大体相同，增加社会的有效需求，增加就业机会。但是，由于某种原因，如能源不足，迟迟不能开工，或开工后不能达到设计能力，则不能增加社会的有效供给，或供给不足。再如，生产出的产品滞销，虽增加了社会供给，却不是有效供给，造成产品大量积压，不仅造成浪费，而且企业由于产品不能实现价值，资金不能回收，造成运转不灵。这些都会使早期产生的效果转化为对社会的负担。当还债期到来时，又无资金还债，只能再借新债，如此循环，其负作用也是显而易见的。

在国际上这样的例子也不少见。墨西哥、巴西等南美国家，以及东欧一些国家，由于对债务管理不善，形成了相反的结果。原期待能够促进经济发展，给国家创造更多收入的做法，却给一个国家带来甚至无法想象的巨大浩劫。巴西在1974—1981年，为发展钢铁、有色金属、石油、化工等方面投的资达320亿美元，在开发能源方面的投资超过200亿美元。因国内资金不足而大量借用外债。由于建设的周期长、