

中国发展研究报告系列丛书

2003

中国地方财政 发展研究报告

中国地方政府或有债务问题研究

中南财经政法大学

- 湖北财政与发展研究中心
- 中国地方财政研究中心



中国财政经济出版社

中国发展研究报告系列丛书

2003 中国地方财政 发展研究报告

——中国地方政府或有债务问题研究

中南财经政法大学

- 湖北财政与发展研究中心
- 中国地方财政研究中心

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

2003 中国地方财政发展研究报告：中国地方政府或有债务问题研究/杨灿明、薛钢主编. —北京：中国财政经济出版社，2004.2

ISBN 7-5005-7045-7

I.2… II.①杨…②薛… III. 地方财政-或有负债-研究报告-中国-2003 IV.F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 006861 号

中国财政经济出版社出版发行

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

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京中加印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 12 印张 260 000 字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：36.00 元

ISBN 7-5005-7045-7/F·6166

(图书出现印装问题，本社负责调换)

2003 中国地方财政发展研究报告

——中国地方政府或有债务问题研究

编辑委员会名单

编委成员(按姓氏笔划排序)

于革胜	王金秀	甘行琼	艾 华	叶 青	叶汉生
许 毅	许建国	阮日生	刘孝诚	刘尚希	刘京焕
任寿根	吴俊培	何盛明	杨灿明	张弘力	张福来
陈 共	陈光焱	陈志勇	李大明	李景友	庞凤喜
罗 辉	周永松	高培勇	贾 康	童道友	薛 钢

主 编 杨灿明 薛 钢

编写人员(按姓氏笔划排序)

龙卓舟 杨灿明 俞 杰 彭礼寿 薛 钢

目 录

1 绪论	(1)
1.1 地方政府或有债务问题的引入	(1)
1.2 研究地方政府或有债务的理论和实践意义	(6)
1.3 研究的基本概念、范围和方法	(8)
1.4 研究的基本框架	(12)
2 政府或有债务理论	(14)
2.1 政府或有债务的涵义	(14)
2.2 政府或有债务的基本特征	(28)
2.3 政府或有债务的制度基础	(32)
3 中国地方政府或有债务现状	(36)
3.1 中国政府债务的划分	(36)
3.2 中国政府债务情况分析	(38)
3.3 中国地方政府或有债务的基本特征	(41)
3.4 中国地方政府或有债务的成因分析	(45)
3.5 中国地方政府债务问题出现的制度分析	(49)
4 中国地方政府或有债务的形成机理	(54)
4.1 经济体制与地方政府或有债务	(54)
4.2 财政体制与地方政府或有债务	(56)
4.3 国有企业运营与地方政府或有债务	(61)
4.4 金融机构信贷与地方政府或有债务	(65)
4.5 社会保障体系与地方政府或有债务	(68)
4.6 粮食流通领域与地方政府或有债务	(71)
4.7 地方政府财政投融资与地方政府或有债务	(75)

5 中国地方政府或有债务的经济效应	(79)
5.1 或有债务与资源配置	(79)
5.2 或有债务与收入分配	(85)
5.3 或有债务与经济稳定增长	(91)
6 地方政府或有债务的债务风险分析	(99)
6.1 风险、公共风险与政府债务	(99)
6.2 地方政府或有负债的内在风险与外部风险	(107)
6.3 地方政府或有债务风险的衡量	(116)
6.4 防范地方政府债务风险的国际经验	(119)
7 中国地方政府或有债务的控制	(126)
7.1 明确市场与政府的职能	(126)
7.2 深化财政体制改革	(129)
7.3 披露地方政府或有债务信息	(138)
7.4 改进地方政府公债发行体制	(143)
7.5 建立各级政府财政风险基金	(147)
7.6 其他配套措施	(149)
8 附录	(156)
8.1 2001 年各省市经济发展和财政收支状况	(156)
8.2 辽宁省政府债务管理暂行办法	(172)
8.3 地方政府预期最高和最低借款需求的数学推导	(176)
参考文献	(179)
后 记	(184)

1

绪 论

1.1

地方政府或有债务问题的引入

1998年以来,为了应对通货紧缩,我国政府开始采取积极的财政政策,通过发行国债筹集财政资金,增加政府公共开支,以刺激经济增长。国债对经济的刺激作用主要是通过以下途径实现的:一是在民间需求不景气的情况下,政府通过向金融机构、企业和居民发行国债,将闲置的资金集中起来,增加政府支出,可以直接扩大社会总需求。二是无论是政府直接投资,还是政府购买商品和劳务,都会产生一种乘数效应,带动总需求的扩张,进而带动就业增加和经济增长。三是国债投资与产业政策相结合,既有利于产业结构调整,又有利于引导民间资本流向,最终能够有效地增加社会供给。在这种背景下,我国国债的规模不断扩大,从1998年至2001年的4年时间里,共发行5100亿元用于基本建设,分别拉动经济增长1.38、1.44、1.81、1.66个百分点。^①应该承认,以扩大国债支出为核心的积极财政政策为我国的经济稳定和增长做出了巨大的贡献,但从近年来的财政统计资料分析,政府债务的风险也正在逐渐积聚。中央财政赤字比重由1980年的1.5%

^① 陈共:《积极财政政策及其财政风险》,中国人民大学出版社2003年版,第351页。

扩大到 2001 年的 2.7% (冲减当年地方财政盈余后), 中央财政债务依存度 (当年债务发行收入/当年中央财政支出) 由 1980 年的 6.19% 增加到 2001 年的 59.38% (2001 年中央财政支出含债务利息支出), 国债负担率 (累计债务余额占国内生产总值比重) 从 1980 年的 2.72% 提高到 2001 年的 16.3% (未含地方政府债务和 2700 亿元特别国债)。同时, 外债风险指标中的偿债率 (偿还外债本息/当年外汇收入) 由 1985 年的 2.7% 上升到 2001 年的 9.2%, 负债率 (外债余额/当年国内生产总值) 也由 1985 年的 5.2% 上升到 2001 年的 14.7%。^①

财政是一国政府活动的核心, 作为一国政府履行其职能的收支行为, 通过税收、借债、收费等形式筹集政府运行所需的资金, 而政府的支出则提供不具有排他性消费的公共产品或公共劳务, 良好的政府财政收支活动, 应该能够增进社会经济的发展并满足人民群众的公共需要。作为一个经济组织, 政府活动与企业活动类似, 应保持良性的财务状态即良性的财政收支结构。但如果将政府视为本质上追求统治利益最大化的经济人, 它一方面要界定产权、保护产权, 形成有效率的组织来实现资源的最优配置提高经济效率, 从而维护自身的统治; 另一方面它又要获得集团自身的最大利益, 这就必然要使全社会的资源配置服从于统治集团的利益, 有关规则的设置会留下缺口, 或者分别对不同的利益集团设置不同的产权, 从而又会形成或维护低效率的产权制度。这一切正如布坎南 (1992) 所指出的: “如果将政府也视为一个经济人, 它也有自己的独立的利益。这种利益就不见得总与社会的利益保持一致。”换言之, 政府的行为有可能会出现 “为了增加财政收入而不惜采取损害社会经济发展的措施” 的 “诺斯悖论”。在我国采取以国债支出为核心的积极财政政策时, 是否也会出现 “诺斯悖论” 而最终影响国家的长期经济稳定和增长呢?

正是由于这个原因, 国际、国内经济学界对于我国政府债务规模、承受能力以及债务风险等问题都发生了浓厚的兴趣。尤其是从 1999 年开始, 伴随着国家决策层对积极财政政策的充分肯定, 以及对我国经济进入经济紧缩运行状态的认同, 以政府举债扩大公共支出的宏观调控手段已经具有一定的长期性, 从而使对于我国政府债务问题的研究更加令人关注。毕竟从 20 世纪 80 年代以来, 从拉美国家的债务危机到 90 年代后期东南亚金融危机所导致的全球经济动荡, 都能看到政府债务风险过大的影子。具体的例子如, 俄罗斯政府在前些年长期靠发债过日子, 而发新债还旧债难以为继, 到期债务不能支付的情况下, 1998 年 8 月宣布延期偿付国债, 从而引发全面财政金融危机。而在 1999 年 1 月, 巴西也是在长期财政状况恶化、陷入 “赤字—内债” 恶性循环的情况下, 最终由一个地方州政府宣布推迟偿还联邦政府债务而引发全面财政危机。在有前车之鉴的阴影下, 政府债务问题不仅仅是个经济问题, 已经涉及到了政治安定和国家安全。^②

通常地, 判断一国的财政运行状况如何, 一般会采用与政府债务有关的系列指标, 如债务依存度、偿债率、国债负担率、居民应债能力以及财政赤字占 GDP 的比重等等。在发达的市场经济国家, 上述指标构成了财政宏观预警机制, 指标的变化能真实地反映该国是否发生了财政危机或财政危机演化的程度。在目前关于我国政府债务问题的讨论中, 研

① 根据《中国财政年鉴 (2002)》有关数据测算。

② 傅志华:《国家财政安全论》, 人民出版社 2002 年版, 第 2 页。

究人员对于我国政府债务规模存在不断扩大的趋势并无异议,但在运用上述指标进行政府债务分析时,却存在着不同的声音。以债务依存度的使用为例,存在着严重的对立与统一的矛盾。有人认为中央财政债务依存度为 95.92% (丛树海, 1998), 此为高者; 低者为 19% (世界银行, 1998)。在这两极之间还有许多中间值, 如 55.61% (刘溶沧、夏杰长, 1998)、55.77% (高培勇, 1997) 等等。财政赤字占 GDP 的比重、国债占 GDP 的比重等等, 也存在着对立与统一的混乱局面。对于 GDP 的认识基本是一致的, 但是对于中国到底负债多少又产生了巨大的分歧。樊纲教授提出我国“国家综合负债率”至少在 70%, 已经超过了亚洲许多国家以及欧盟和美国 (樊纲, 1999), 与此同时, 平新乔 (2000) 对政府或然负债的论述以及余永定 (2000) 提出的财政稳定的框架, 都给我们讨论政府债务提供了很好的思路。但是这些观点并没有得到共识, 从而诱发了对我国政府债务可持续性的思考。^① 当然这些研究也得到了“仁者见仁, 智者见智”的不同结论。有的研究人员认为我国的发债空间尚大^②, 这一观点, 也被官方所认同, 在 2002 年 3 月, 财政部在向全国人大做的 2001 年决算和 2002 年预算的报告中, 明确公布了国债负担率和赤字率两个指标: 2001 年中央财政赤字 2598 亿元, 占国内生产总值的比重为 2.7%, 债务余额 15608 亿元, 占国内生产总值的比重为 16.3%。从这两个指标来看, 与国际上许多经济发达国家和发展中国家相比, 财政风险并不是很大。但也有人认为目前的国债率和依存度的居高不下, 已达到公认警戒线的 2—3 倍, “已经不能不使所有清醒人士对我国面临的财政风险感到深深的忧虑”。^③

中国的政府债务问题也引起了国外学者的关注, 美国约翰霍普金斯大学高级国际研究学院的童振源博士曾断定中国面临“严重的财政危机”, 他批评中国的“官方数字严重低估中国财政问题的严重性”, 应采用合并政府赤字 (consolidated government deficit) 作为判断标准, 也就是必须包括政府财政赤字及中国人民银行 (中央银行) 借给金融体系去支付中央政府要求的国营企业之开销。如此, 在 1986 年至 1994 年期间, 中央政府的合并政府赤字将高达 GDP 的 4.9% 到 5.7%, 超过 1994 年官方赤字 1.5% 的 3 倍。而根据布鲁金斯研究院的经济学者拉迪的估计, 在我国, 广泛的公共部门非金融赤字在 1990 年中期前的 10 年间已经达到 GDP 的 10%。这么高的赤字已经超过国际警戒程度甚多, 是不可能持久的。根据卡内基基金会的学者裴敏欣的分析, 中央政府在 1997 年的财政支出中, 55.2% 是由债务收入所支撑的, 而拉迪则指出, 这个数据在 1999 年已经达到 70% 了。^④

在政府债务规模日益扩大的同时, 令人担忧是政府还债的能力, 虽然中国官方对债务的清偿充满信心, 但国外研究者却存在疑虑。根据拉迪的计算, 在 1995 年时, 公债的还本与利息支付总额为 499 亿元人民币, 相当于新举债务的 42.5%; 到了 1998 年, 公债的还本与利息支付总额急剧增加为 2353 亿元人民币, 相当于新举债务的 70%。在 1989 年时, 只有少于 3% 的政府财政收入用来支付公债的还本与利息, 但是到了 1998 年时, 该

① 张春霖:《如何评估我国政府债务的可持续性?》,《经济研究》,2000 年第 2 期。

② 参见《中国财经报》1999 年 7 月 6 日和《经济日报》2000 年 1 月 5 日刊登的有关这一问题的讨论。

③ 武彦民:《社会保障:中国财政风险的重要险源》,《经济理论与经济改革》,2002 年第 5 期。

④ 赵晓等:《中国财政危机:预言? 危言?》,《改革与理论》,2002 年第 1 期。

数字已经高达 24%。政府在 1992 年支付 52 亿元人民币的政府公债利息，到了 1999 年时已经高达 830 亿元人民币，在 7 年之中上升了 16 倍。因此，一旦债券投资人担心中央政府无法偿还债务，或中国发生政治上的动荡，他们会立刻要求更高的公债利率，这将使政府债务问题更加恶化，进而产生恶性循环的灾难性后果。

而中国社会科学院余永定教授则认为，从动态的观点看，当前中国的实际债务余额对 GDP 之比到底有多大并不具有决定意义。真正具有决定性意义的参数是财政赤字对 GDP 之比和经济增长速度。因此，余永定教授的重要观点就是，只要赤字对于 GDP 增长的速度不大于 GDP 增长的速度，那么增长最终将成为主流，而危机将会逐渐消解。就中国目前的情况而言，只要中国政府能够确保财政赤字对 GDP 之比不超过 3%，经济增长速度不低于 7%，中国的财政状况就不会恶化到因债务负担而出现危机的地步。保持一定的经济增长速度对于稳定财政、保证财政的可持续性、防范财政危机的爆发具有关键的作用。

在这里，我们并不想对以上的研究结果进行评论，只是想对我国的政府债务情况进行两点补充：

1. 在政府债务中不能不考虑地方政府的债务情况。

目前，我国在若干法律和法规中都明确规定，地方政府不得举借债务。如《中华人民共和国预算法》第二十条规定，地方各级预算按量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字；第二十八条规定，除法律和国务院文件另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。《国务院关于坚决制止乱集资和加强债券发行管理的通知》和《国务院关于清理有偿集资活动坚决制止乱集资问题的通知》中规定，除国务院规定之外，地方政府不得向社会公开集资，任何形式的有偿集资利率不得超过同期国库券利率。同时国家还以各种形式明确规定，地方政府不得对外举借债务。地方财政不许打赤字，以及地方政府不得发行地方政府债券和有偿集资的规定，为控制地方政府实行预算赤字的债务融资提供了法律依据，但是这并不意味着地方政府不存在债务，包括合法与不合法的债务。例如，按照新的《财政总预算会计制度》的规定，地方预算可根据国家法律或国务院的特别规定举借债务，借入财政周转金，申请国内外专业项目贷款（如扶贫开发贷款），期满后地方财政除还本外，还要支付利息或占用费等。除此之外，在现实生活中，地方政府各职能部门还自觉或不自觉地、公开或隐蔽地、直接或间接地以地方政府“多元化融资”等多种名义举借了大量债务，为了不直接违反国家的法律，这些债务大都是以企业或者项目的名义举借的，游离于中央政府和地方人大的监督管理之外，但最终的还债责任显然还要归于地方政府（虽然有的债务地方政府并没有进行担保），这类债务实质上和政府债务没有区别。显然，如果这些债务长期处于中央政府甚至地方政府的统计和监管之外，将可能诱发和加剧国家的债务危机和金融危机。

如果将地方政府的债务考虑进来，我国政府的债务风险会大大提高。按我国某省市 1999 年地方财政累计赤字（挂账赤字）占地方国内生产总值比重约 0.81% 推算，2001 年全国地方财政赤字规模大约 777 亿元，加上中央财政赤字 2473 亿元（2001 年冲减地方财政盈余后），全国财政赤字总规模在当年达到 3250 亿元，占 2001 年 GDP95933 亿元的 3.39%，已经突破欧盟条约 3% 的国际警戒线（发展中国家一般为 5.5%）。这还并不能完全说明我国地方政府所面临的债务困境，而且越到基层，其债务规模越大。如有关材料指

出,我国乡镇政府债务最保守的估计也有 2000 亿元。1999 年上半年,湖南在全省范围内对乡镇负债进行了一次“普查”,结果也表明全省 2000 多个乡镇中,负债面高达 88.2%,个别乡镇 1999 年就“吃”完了 2003 年的财政预算。^①安徽全省 3 万个村,村级负债总额达 64 亿元,村均 16.9 万元,最多的一个村负债超百万。^②2000 年四川省委组织部采取随机抽样方式对全省不同地区的 100 个乡镇负债状况作了专题调查。从调查的 100 个乡镇看,有各种债务的乡镇占 82%,有的县(市、区)乡镇负债达 100%。调查的 100 个乡镇中,负债在 100 万元以上的 46 个,占调查总数的 46%。其中负债最高的镇达到 1210 万元,按农业人口计算,人均负债 219.5 元。^③据调查,乡镇债务覆盖面最广的是中西部地区,60%以上的乡镇负债,以农业为主的乡镇几乎全部欠债。^④

2. 在政府债务中不能不考虑政府的或有债务情况。

根据国际通行的规则和经验,政府债务,不仅包括明确性债务,即指法律与契约规定的债务,还包括隐含性,即指政府还必须支付由道义责任上决定的债务。也就是说,当我们在判断政府债务规模和应债能力的时候,不仅要考虑法定的债务,还必须认真对待其政府或有债务的问题。在我国,最早提出政府隐含性债务的是俞乔^⑤,他引用波兰克瓦 Polackova (1999)所指出的政府债务包括明确性的政府债务和隐含性债务。明确性的政府债务可分为直接债务和或有债务两部分。前者包括契约性的内外债务、财政支出、与公务员工资及养老金相关的长期财政开支等等。后者包括国家保证的非主权借款(如地方当局、国有机构、发展银行等单位的借款),国家对某些信贷的支持(如住宅信贷、教育信贷、农业信贷、扶贫信贷等),国家对外贸与汇率的保证,国家对重大私营投资项目的保证,国家保险开支(个人存款保险、农业保险、灾难保险、战争保险,等等)。隐含性债务也分为直接债务和或有债务两大部分。前者包括社会公众未来的养老金和社会保障金、未来的医疗基金、未来的公共工程投资成本等等。后者则包含地方政府、国有企业及部分重要私营企业的信用违约,国有企业私有化过程中的债务清偿,银行倒闭的拯救开支,无保险的养老金、失业金及其他社会保障金倒闭的拯救费用,中央银行债务违约(如外汇交易契约、维持固定汇率的成本、维持资产负债表平衡的开支),私人资本逆向流动的拯救开支,环保保护开支,灾难与军费追加开支等。

应该承认,我国政府的或有债务并不是无关轻重的,而是相当重要。这一点我们可以从一个简单的认识进行分析。众所周知,中国国有经济的基本结构是一个由财政、银行、企业组成的“三位一体”体系,经过多年的改革,这种结构当然已经发生了很大的变化,比如银行贷款的越来越大的部分正在流向非国有部门。但是,国有经济的这种三位一体结构并没有根本性的改变。国家根据自己认为适当的理由在财政、银行、企业三部门之间调

① 章青松:《两千亿债务困扰中国乡镇,财政危机埋下腐败伏笔》,《中国改革报》,中国新闻网 2001 年 6 月 19 日。

② 《农民日报》2000 年 8 月 24 日。

③ 《农民日报》2000 年 10 月 14 日。

④ 章青松:《两千亿债务困扰中国乡镇,财政危机埋下腐败伏笔》,《中国改革报》,中国新闻网 2001 年 6 月 19 日。

⑤ 引自童本立、王美涵:《积极财政政策风险与对策研究》,中国财政经济出版社 2002 年版,第 87 页。

拨资金的事例并不少见。例如, 1998 年财政向银行发行 2700 亿元国债给银行注资; 1999 年提出资产管理公司向银行发行财政担保的债券, 按面值购买银行不良贷款, 然后再通过债转股给由国家经贸委指定的国有企业豁免债务。这些事例都说明了, 在我国, 财政、银行、国有企业相互间的独立性是十分有限的。

从体制上看, 由于我国经历了长达 40 多年的计划经济体制, 人们思想上形成了国有企业属于国家所有, 企业风险由国家承担无限责任的概念, 突出表现为国有企业“负盈不负亏”, 企业有了盈利, 又是工效挂钩, 又是超利润分成, 该得的好处尽量给企业; 出现亏损时, 又是免税又是补贴, 能给的好处也尽量给够。名目繁多的优惠政策并不一定成为企业招商引资的诱人条件, 可财政收入总量的增长却受到了制约。由于大量企业的倒闭、转制等因素使政府和财政承担了连带责任, 加之市场行为的不可预见性, 巨大的隐患不容忽视。而曾经为国有企业发挥了重大作用的银行, 也会因为国有企业的生存和发展问题孳生大量的不良资产, 从而形成金融风险。但不要忘了, 在一个国家中, 财政是最终的风险的承担者, 金融风险的存在必然会由政府财政来“买单”, 如果政府的债务政策不考虑这些因素, 必将增加政府决策的风险。类似于这样的政府或有债务在我国经济运行中还广泛存在, 例如政府担保、社会保障资金缺口、对非公共部门债务的清偿等, 政府或有债务的存在, 会对政治、经济、财政的稳定产生不确定性。从政府的隐性债务和或有债务来看, 现有国内的研究成果和国际组织、经济学专家对中国的研究成果表明, 这部分债务占 GDP 的比重约为 75%—125% 左右 (世界银行, 1998; 刘成, 2000)。

由于种种原因, 加之现行的公共财政建设还处于不断的摸索和完善之中, 我国现行的财政预算只是反映了政府活动的一部分内容, 并不能涵盖政府的全部财政活动, 尤其是对游离于预算体系之外的政府或有债务缺乏有效的确认、量化、报告和披露制度, 使得地方政府的或有债务到底有多少也很难说清楚。地方政府的或有债务不仅数量庞大、不断积累, 而且越来越多的政府或有债务在不断地转化为政府直接负债。这对政府财政稳健运行和经济可持续发展构成了威胁, 成为引发财政风险的重要因素。

以上的有关情况说明, 在进行政府债务规模的分析时, 在政府层次必须加入地方政府这一债务主体, 在债务层次必须加入或有债务这一债务内容, 从而在主体和内容方面更加全面地把握我国现阶段的政府债务状况, 更加客观地反映我国的债务风险。也正是在考虑了这两个方面之后, 地方政府或有债务问题的重要性就显现出来了, 这也是本报告研究我国地方政府问题的切入点。

1.2

研究地方政府或有 债务的理论和实践意义

在现阶段, 将地方政府或有债务作为我们研究的主题, 主要是基于如下认识:

1. 可以正确认识我国地方政府债务风险的现实状况。

随着我国市场经济的发展,特别是1997年东南亚金融危机的爆发,以及由此引发的世界性金融动荡,人们的风险意识空前提高。随着人们对风险问题认识的不断深化,财政风险特别是政府债务风险问题也引起了人们更多的关注,但是,从目前对政府债务风险的研究来看,重点在于对国债风险问题的研究,对地方政府债务风险(尤其是或有债务风险)的研究相对较为薄弱。我国正处于经济体制转轨的关键时期,政府能够科学合理地进行举借债务可以促进经济增长和社会安定,但借债规模过大也会对政治、经济造成难以预计的伤害。就目前我国政府而言,除了在账面上所反映的直接债务外,解决地方政府金融机构风险专项借款、粮食企业亏损挂账、职工基本养老保险个人账户欠款等或有债务转化而来的财政直接债务规模也日益扩大,这些或有债务的存在已经对地方财政的正常运行产生了直接或间接的冲击。

如何应对政府债务风险是建立在充分的认识和客观的评价上的,但令人担忧的是,到目前为止,没有一个部门能够说清楚我国地方政府到底共有多少债务,而且就连地方政府自身也难以说清自己已经背负了多少债务。据有关研究资料,目前我国政府或有债务已达到58609亿元(刘尚希、赵全厚,2002)^①,其中地方政府或有债务占主要部分。显然,如果这些债务长期处于政府的统计和监管之外,必将成为诱发和加剧国家债务危机和金融危机的重要因素,这一点已被韩国、马来西亚等亚洲国家金融危机中暴露出来的残酷事实所证明。因此,从防范和化解财政风险角度必须认真研究地方政府或有债务。只有全面、正确地认识我国地方政府现有的各种形式的或有债务,并对其风险和形成机理做出恰当解释,才能有助于我们制定切实、有效的措施来处理现存的地方政府或有债务,帮助我们寻找有效的地方政府或有债务管理的办法,以降低地方政府的或有债务风险。

2. 可以正确认识我国政府总体债务负担的规模和可持续性。

伴随着近几年我国积极财政政策的运用和中央政府公债规模的迅速扩张,中央政府的债务风险日渐突出,对中央政府公债的适度规模、适度结构以及“准国债”的规模与结构等问题的研究也日益增多。然而,对一个国家政府债务负担的总体考察应当包括从中央到地方各级政府的债务负担。对我国政府债务负担的考察,除了要考察中央政府公债和有关部门的“准国债”之外,还应加入对地方政府债务的考察,特别是在目前我国分税制财政体制尚未完善,中央政府与地方政府的事权与财权划分尚未完全明晰的情况下,更应如此。因为地方政府的债务负担往往会或多或少地转化为中央政府的债务负担,其风险会出现外部负效应而逐步转嫁给其他层次的政府甚至于市场机制自身,从而最终影响到整个国家的财政状况与经济运行。所以,从全面认识我国政府债务总体债务负担的角度出发,以及正确衡量积极财政政策中国债的可持续性,也必须加强对地方政府或有债务风险的研究。

3. 可以完善我国地方财政理论研究体系。

地方政府或有债务风险问题是现代财政学领域的一个至关重要的范畴,也是研究和开拓现代财政学的重要理论前沿。如何规避和控制或有债务风险,已经成为各国政府制订财政政策、设计财政体制、组织和安排财政收支结构、实施财政管理的重要因素。而在我国

^① 刘尚希、赵全厚:《政府债务:风险状况的初步分析》,《管理世界》,2002年第5期。

国,对于地方财政问题的研究是伴随着分税制财政管理体制的建立才刚刚开始,中央与地方政府之间的财政分配关系有待进一步理顺,在这样一个基础上,运用先进的财政理论前沿概念,深入研究和解决地方或有债务问题,不仅对于政府间财政管理体制的问题和改进又增加了一个分析工具,而且在政府或有债务问题中,本身也隐含着市场对政府的风险承担要求,所以,它的研究已经涵盖了财政学建设的两大关系:即市场与政府、中央和地方,这对于我国正在构建之中的公共财政基本框架的意义不言而喻。

4. 可以帮助我们建立符合我国国情的地方政府债务融资制度。

随着我国以放权让利为主线的政府主导型的政治经济体制改革的不断深入,关于地方政府经济行为乃至地方政府投资行为的研究也逐步兴起并日益丰富,特别是1994年分税制财政体制改革之后,对地方税收体系、地方财政支出以及地方收费制度等地方财政问题的研究得到了逐步加强。然而,关于分税制条件下地方政府重要融资手段之一的地方政府债务融资问题的研究,则较为少见。地方债是许多国家地方政府债务的重要表现形式之一,也是研究我国地方债务问题时难以回避的,虽然在我国目前的财经法律中,地方政府不得进行债务融资,但在实际中通过种种“制度变异”、“制度创新”,许多地方政府都存在大量的债务,由此也产生了大量的或有债务。因此,本报告希望通过对地方政府或有债务及其风险问题的研究,对地方政府债务融资的合理合法性问题进行初步的探讨,并希望能够某种程度上丰富我国政府债务理论。

1.3

研究的基本概念、范围和方法

1.3.1 研究中涉及到的基本概念

为了便于分析,下面对本书涉及到的一些基本概念给予必要的界定和说明:

1. 政府与地方政府。

“政府”一词源于希腊,乃是“引导”之意。在一般的理解中,政府与国家几乎是同义的,两者之间难以严格区分。政府执行国家的意志,是国家意志的执行机构,行使国家赋予的职权,代表国家处理政务。但这样的理解过于宽泛,在进行具体学术研究时,应该对于“政府”进行范围的界定。

从功能上看,政府包括了不同的内容,存在着狭义、中义和广义的理解。狭义的政府是指某一特定政治体系内,专门承担行政管理职能的机构,即专指行政机关。现代意义上的政府是指狭义的政府。中义的政府还包括立法机关、权力机关和事业单位。而广义的政府除了立法机关、权力机关、行政机关和事业单位外,还包括由政府提供资金的社团和由政府投资举办或控股的国有企业。在西方国家中,政党、群团组织等是在政府概念之外的,但由于我国的政治体制,这些内容也涵盖在广义政府的范畴之内。考虑到我国政府行

为主体具有多元化的特征,在研究过程中,为了更好地反映政府债务的产生渠道,我们所选取的是广义的政府概念。

从层次上看,虽然就单一主权而言,国家是唯一的,但政府则往往是多级的,其中中央政府或联邦政府是国家的代表。由于各国历史传统和社会制度的差异,在不同的国家结构下,对地方政府的界定范围也有所不同。在单一制国家,地方政府是相对中央政府而言的,是指中央政府之下的各级地方单位。但在联邦制国家中,地方政府常常是相对于联邦政府和成员政府而言的,是指联邦成员政府或中间政府(州、邦或加盟共和国)之下的地方单位。例如《美国百科全书》认为:“地方政府,在单一制国家,是中央政府的分支机构;在联邦制国家,是成员政府的分支机构。”在美国官方的文件和学术著作中,也都将地方政府理解为州以下的地方单位,州本身不属于地方政府。再如,《国际社会科学百科全书》这样解释:“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区的公众政治,它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级,中央政府为最高一级,中间部分就是中间政府(如州、地区、省政府)。”然而事实上,联邦制国家中的州、省或加盟共和国等政府的行政地位,虽然在法律上与单一制国家的州或省政府有所不同,但在政府间实行的行政关系中却具有相似的地方和角色。因此,本文为研究方便起见,除非特别注明,都将把成员政府或中间政府视为地方政府,即省及省以下各级政府。

因此,对于一个拥有多级政府体系的国家而言,地方政府的确切含义应当是中央政府或联邦政府以下的各单位行使行政管理职能的各部门及其所属机构的总称。这也是本报告对“地方政府”的概念界定。

2. 债务与或有债务。

根据债的法律定义,债是指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关系,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。如果从这一定义出发来界定地方政府债务的话,那么地方政府债务应当是指地方政府作为债务人按约定的条件向债权人承担为或不为一定行为的义务,而债务消灭的典型方式是义务的履行。

就政府而言,它对公众做出的维持社会秩序、保证社会稳定的承诺,也可以被认为是一种债务发生的根据。从总体上看,本报告是从广义上的债务概念予以认识的,但在具体分析地方政府的债务管理时,则侧重于狭义的债务概念。广义的债务概念从会计的角度来说,负债是指企业所承担的能以货币计量的,需用资产或劳务偿付的债务,即以企业一定量的资源予以偿付的债务。而国际会计联合会建议的政府国际会计准则,则将负债定义为政府由于获得某种经济利益而承担的,产生于过去某种事项,并且在将来导致政府资源流失的现有责任。从财政的角度而言,地方政府的债务是指地方政府作为债务人要按照协议或合同的约定或者依照法律的规定向债权人(可以是各类民事主体)承担资金的偿付义务(不包括已履行义务的债务)。

或有债务是从会计学中引入的概念。我国《会计准则》对企业或有债务定义为:“由企业过去的交易或事项形成的潜在义务,其存在必须通过未来不确定事项的发生或不发生予以

证实；或过去的交易或事项形成的现时义务，履行该义务不是很可能导致经济利益流出企业，或该义务的总额不能可靠地计量。”或有债务是由某一个别事件引起的，而这事件可能发生，也可能不发生。或有债务发生的可能性和政府为此债务所需支出的数额是难以预料的。发生的可能性和政府支出的数额，既取决于某些外生状况，诸如某一特定事件的发生（比如，自然灾害和银行危机），也取决于某些内生状况，诸如一些政府项目的设计（比如，政府的担保合同和保险合同），还取决于管理与监督的执行情况及其执行的质量。

3. 风险和财政风险。

风险是事物运作过程所有可能出现的后果及每种后果出现的可能性。也可以说，风险是决策过程具有各种可能性的不同结局，或各种不同后果的随机变量分布的状态。美国经济学家海斯（Haise, 1895）提出，风险是损失发生的可能性。F·H·奈特（Naite, 1921）认为，风险是概率估计的可靠性以及将它作为一种可保险成本进行处理的可能性。朱赛特·考茨莱基（Jozet Kozielecki, 1977）进而提出，不确定性可分为表层与深层两类：表层不确定性是指，决策者虽然已知一系列关于决策后果的假设，但却不知哪项假设将在做出抉择后被证明是正确的；而深层不确定是指，决策者对实施过程将出现问题性质的各种状况一无所知，他必须对有关决策后果的各种状态做出种种假设，然后再证明到底何种假设是正确的。因此，风险是一种对决策后果难以正确估量的不确定性，而形成风险的核心要素也就是决策后果的不确定性。

风险的概念包含了以下几方面特定含义：（1）损失性。风险发生的结果是某种形式的损失，或有形的，如机器设备损坏的资本浪费、损失等；或无形的，如社会商誉、政治权威受损等。（2）量化性。风险比危险具计量性，在有关风险研究文献中，都力图量化、测算出风险的绝对量值或相对大小。（3）预期性。风险是一种心理预期感受或现象，可能较具理性，也可以较多出于直接感受，与当事人主体意识有关。（4）或然性。风险的存在及发生服从某种概率规律，并非漫无目标和范围，亦非确切、肯定，而是以一种或然规律存在与发生着。（5）关联性。风险不是孤立存在，它是偏离某一目标结果的可能性，它与达到某一目标的可能性一起构成了事物对立统一的两个方面。可见，风险与经济、政治、道德乃至自然等概念联系在一起，便形成了一系列特定的风险概念。当然，我们所关注的是经济风险。当然风险与经济中某一领域的结合或者根据研究经济风险的不同视角，又可以引申出许多种类，如财务风险、投资风险、金融风险 and 财政风险等，其中财政风险是我们探讨的关键。

对于什么是财政风险，就目前而言，还没有准确的论述，但一般认为，财政风险是指财政所面临的减收、增支以及由此引起财政危机的可能性。因为财政是全社会风险的最终承担者，所以财政风险不仅包括来自经济波动、利率变动、债务扩张等方面的风险，而且包括来自自然灾害、政治、社会不稳定等非经济方面的风险，这是广义财政风险概念。通常所指的财政风险是狭义上的，即财政债务风险。^① 这样的狭义理解也可以从其他专家的

^① 刘尚希：《财政风险：我们的一些看法》，《财政风险及其防范研究文集》，经济科学出版社 2000 年版，第 2 页。

论述中得到认同,如“政府债务的可持续性实际上是政府财政风险的一种重要反映”^①,“只要存在政府无力偿付到期债务本息的可能,就有现实的财政风险”。^②由此可见,财政风险最主要、最直接的表现是债务风险,也即财政缺乏清偿能力,因为其他形式的财政风险都有可能转变为政府债务增加,从而形成债务风险。而本报告主要讨论的就是地方政府或有债务所带来的财政风险的扩大。

1.3.2 研究的方法与范围

本报告对于我国地方或有债务的研究方法,有三条基本思路:

1. 以市场和政府之间的经济分析为主线。

既吸取强调政府调节的凯恩斯经济干预学说,又主张重视哈耶克、弗里德曼等自由市场经济理论,但更倾向于政府调控和自由市场经济相融合的新古典综合理论。无论是从地方政府或有债务的理论划分,还是对于业已形成的地方政府或有债务风险的实际控制和防范,都在此范围内进行。

2. 以中央和地方政府关系的制度分析为主线。

在理论界和实际部门,地方政府或有债务存在的风险已渐成共识,究其原因,应该看到政府或有债务风险覆盖主体中,地方政府或有债务风险的突出其本身就是中央、地方财政关系的体现,即在政府风险承担的权责框架中,地方政府更容易被中央政府转移风险,处于不利地位。因此,地方政府或有债务风险的产生源于制度压抑和制度创新,将地方政府或有债务问题纳入中国财政制度变迁框架之内。

3. 以转轨经济、公共财政、积极财政政策等一系列中国现阶段特殊背景的实证分析为主线。

这些背景一方面为地方政府或有债务的扩大提供了解释的思路,另一方面地方或有债务概念的提出和解决也会丰富我国正在发展中的经济、财政理论。

本报告的主要研究范围是:

1. 界定我国地方政府或有债务的范围和分类。

在中国目前阶段,结合我国情况具体界定地方政府或有债务及其风险是研究的必要前提。本报告依据或有债务的定义,并结合我国地方政府或有债务的现实形式,从风险防范的角度出发,对地方政府或有债务的范围进行界定,为研究提供了一个初步的分析框架。

2. 总结我国现阶段地方政府或有债务风险的主要表现形式以及经济影响。

地方政府或有债务风险应包括由于地方政府债务的不确定性或其自身的缺陷所引发的各种问题及这些问题对经济、政治、社会(包括财政本身)的冲击和影响。

3. 客观分析地方政府或有债务风险的形成机理。

当前,我国地方政府或有债务风险的形成因素是多方面的,既有我国财政体制转换过程中因政府间事权与支出责任划分不明晰、地方政府财政收入不足以满足履行支出职责的需要等形成的债务风险;也有经济体制转轨时期政府与市场以及政府与企业的关系尚未调

① 张春霖:《如何评价我国政府债务的可持续性》,《经济研究》,2001年第2期。

② 武彦民:《我国财政风险的现实性和可控性》,《经济理论与经济管理》,2003年第4期。