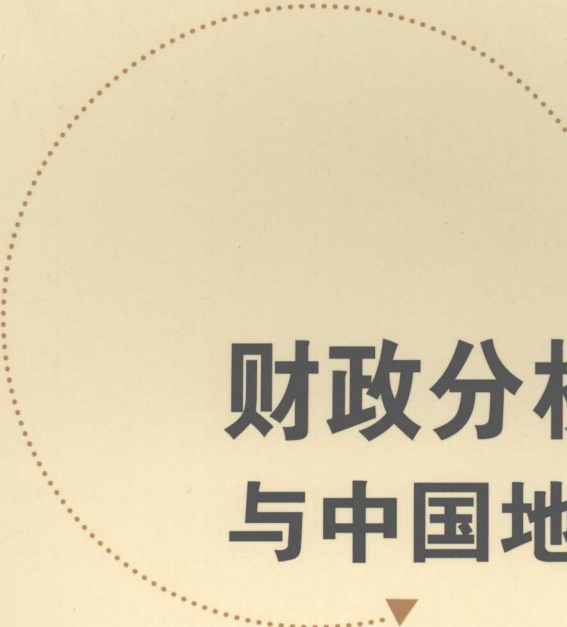




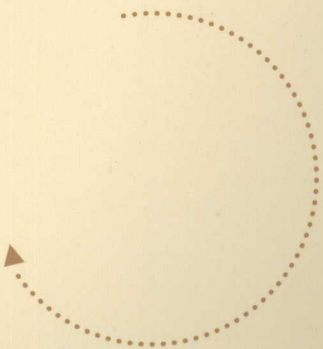
财政分权、政府竞争 与中国地方政府的债务

时红秀 著

FISCAL DECENTRALIZATION
INTERGOVERNMENTAL COMPETITION AND THE INDEBTEDNESS
OF THE SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN CHINA



中国财政经济出版社



财政分权、政府竞争与 中国地方政府的债务

"Comparative Politics and Public Finance," *Journal of Political Economy*, 108 (6), 1121-61.

109. 香港特别行政区政府财经事务局, *Public Affairs Press*.

110. 香港特别行政区政府财经事务局, *Municipal Un...*, 47-56.

111. 香港特别行政区政府财经事务局, *The Old Federation, Finan...*, Vol. 41, No. 1, pp. 159-159.

112. Wallis, John Joseph (2000), "Long Run: 1990 to 1990," *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 14 (Winter), pp. 51-82.

113. Webb, Ursula K. (1935), "Local Public Debt as an Economic Problem," *Economica*, New Series, 2 (May), pp. 204-219.

114. Weingast, Barry A. (1995), "The Economic Role of Federal Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11 (1), 1-31.

115. Weingast, Barry R.; Qian, Yingyi; Montinola, Gabriella (1995), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, Vol. 48, No. 1, (Oct.), pp. 50-81.

116. Widdows, David ed. (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

117. World Bank (1999), *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

118. World Bank (1999), *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

119. World Bank (1999), *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

120. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

121. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

122. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

123. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

124. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

125. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

126. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

127. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

128. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

129. 中国财政经济出版社, *China's Pension System and Reform*, Report No. 15121-CHA.

图书在版编目(CIP)数据

财政分权、政府竞争与中国地方政府的债务/时红秀著. —北京:
中国财政经济出版社, 2007. 9
ISBN 978 - 7 - 5095 - 0284 - 6

I. 财… II. 时… III. 地方财政 - 债务 - 财政管理 - 研究 - 中国
IV. F832. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 157213 号

著 者 时 红 秀

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: 100036

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 16 印张 252 000 字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0284 - 6/F · 0234

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序言

本书尝试为中国地方政府的债务积累现象提供另一种理论解释，并探索新的破解之路。20世纪90年代以来，在中国地方政府，尤其是大多数县乡基层政府，有一个话题很沉重，那就是他们的债务负担普遍地沉重。从那时到现在，我一直关注这个问题，希望除了人们惯常的分析之外，对一个国家怎样安排政府之间的财政关系，琢磨出更具说服力的理论逻辑来。2004年6月在博士论文《中国地方政府的债务：一个理论解释》答辩通过后，我幸运地进入国家行政学院任教。本书正是在那篇博士论文的基础上，加上三年来的进一步观察和思考扩充而成的。

对于任何科学研究，拥有事实与数据至关重要。何况讨论一个非常“现实的”问题，因时间推移而引起的资料更新和热点变化是必须要考虑的。关于热点，记得在2004年上半年，有关地方政府债务的话题在媒体上频频出现。有人甚至说它将成为引发中国经济危机的“头号杀手”。可是自2003年至今的新一轮经济快速增长和加强宏观调控过程中，媒体上关于地方政府债务的报导少了很多。财政部门还透露，中国地方政府中，财政困难的县由2005年的791个减少到2007年8月份的27个，且2007年底有望全部解困。那么，地方政府是不是“手头都宽裕了”？当年形成地方政府债务的机制是不是改变了？或者说，本书讨论的问题还存在不存在？

这就牵涉到数据资料问题。迄今为止，对于我国各级地方政府的债务，权威的、系统的数据仍然无法从公开渠道得到。所以在本书写作中，作者面临着与当年论文写作中同样的苦恼：读者不难发现，本书引用了不少的媒体报道——这在学术研究中似不多见，但却是不得已之事。好在我们基本上可以认定媒体并非一概“满纸荒唐言”（仅就经济类新闻而言，对娱乐业的本人可不敢保证）。另外，通过持续进行的实地调研，有关报道是可以被亲身观察所印证的。书中还以个案形式列举了其中的一些事实，但由于众所周知的原因，调查所涉及到的地方名称没有公开。这也从另一个侧面反映出地方政府债务问题的复杂性：事实客观存在着，但缺乏全面的观察，更缺乏准确的计量，要控制和解决地方政府债务，谈何容易！

正如书中指出的，地方举债融资是现行财政产权制度和现行金融体制下的必然产物。只要地方政府无破产之忧，只要中央政府摆脱不了最终债务人角色，公开允许地方政府债务融资不仅无法满足其财政需求，反而可能使原本由中央政府行使的职能被变相分解，甚至引发整个资本市场和国家财政的危机。地方政府的竞争是推动中国经济增长的重要引擎，同时也是引发中国宏观经济波动的重要根源。债务融资不过是政府间对可支配资源竞争的表现。这种行为是国外政府竞争理论所没有涵盖的。在当前中央政府的宏观调控过程中，土地管理问题、矿产资源开发和生态补偿问题越来越突出，宏观经济由偏快转向过热，这些都与地方政府的行为分不开。那么地方政府这个引擎靠什么为燃料？主要靠对辖区土地等自然资源事实上的产权行使。我们知道，许多地方几乎与一般预算相当的土地收入，足以抵消对收入上移支出下移的抱怨，这使地方政府债务问题看上去不突出了。但是，造成地方政府普遍欠债的深层原因不仅没有消除，反而一定程度上被掩盖了，如果处理不好，今后造成的问题可能会更严重。在中国特有的国情下，简单引入国外的几个概

念或做法，可能无助于问题的解决。

为建立适合社会主义市场经济的财政体制，较好地处理政府之间的财政关系，国内理论界和管理部门几年来做了大量的工作。关于财政分权、财政均等化的研究频频出现在不少高水平的学术会议和杂志上；建立公共财政、实现公共服务均等化也成为落实科学发展观、建设社会主义和谐社会的应有之义；税收基本法、转移支付法等法律的立法工作也已进入论证起草阶段。借鉴成熟市场经济国家的成功经验，总结中外历史上的教训，立足中国特有国情的现实需要，我们应该研究服务于我国需要、刻画我们的现实、解决当下问题的政府间财政关系理论。从理论上加深认识地方政府性质、功能和行为模式，研究政府职能在一个多层级政府框架中不同配置的效率表现，既十分必要，也是完全可能的。

借鉴国外经验，总结自身历史，在处理政府间财政关系时切忌照抄照搬。为建立符合现代中国国情的大国治理的政治经济学，我们需要走的路还很长。鉴于此，作者在得益于已有研究成果基础上，希望自己不成熟甚至错谬的思考能得到学界同仁的批评、指教和帮助，以期在众多研究中增加一点有意义的看法，哪怕只有一点点。

博士论文放置三年来，所讨论的问题有了很大变化，而我对这一问题研究的视野扩展也很大。国家行政学院为该问题的研究既提供了需求也提供了条件，从院领导到经济学部的同事为调研、教学和本书的出版提供了极大的帮助。本书的出版得到中国财政经济出版社张冬梅博士的大力支持。他（她）们使我领略了高水平出版人所具有的敬业精神和高效率，并由衷地对这个行业肃然起敬。

是为自序。

时红秀

2007年9月于北京

目 录

第一章 引 言	(1)
第一节 问题的提出：地方债务与地方投资过热	(2)
第二节 概念界定与理论意义	(6)
第三节 文献综述	(17)
第四节 本书的创新与结构安排	(25)
第二章 中国地方政府债务现状	(31)
第一节 媒体披露的数据	(32)
第二节 实地调查的数据：一个案例	(40)
第三节 综合分析的数据	(49)
第三章 中国地方政府债务的潜在风险	(61)
第一节 宏观经济的冲击	(62)
第二节 市场信用的伤害	(72)
第三节 公共服务质量的恶化	(76)
第四章 中国地方政府债务成因：财政体制	(81)
第一节 分税制：收入上移，支出下移	(81)
第二节 转移支付不规范	(89)
第三节 软预算约束与地方政府债务	(101)
第五章 中国地方政府债务成因：地方政府间的竞争	(109)
第一节 竞争性政府的理论考察	(110)
第二节 中国地方政府竞争的激励机制	(118)
第三节 政府竞争与地方政府债务	(130)

第六章 财政收支在政府间的分配	(136)
第一节 地方政府的级次和规模	(136)
第二节 政府职能与财政收支划分	(139)
第三节 财政分权：定理及其验证	(149)
第四节 财政均等化	(155)
第七章 若干国家的政府间财政关系	(160)
第一节 美国的宪法财政联邦制	(160)
第二节 德国的合作财政联邦制	(167)
第三节 日本集权与分权相结合的财政体制	(175)
第八章 中国地方政府债务的化解	(181)
第一节 清理存量 控制增量	(181)
第二节 建立财政转移支付法律制度	(189)
第三节 深化改革 加强地方财政责任	(196)
第四节 缩减财政级次：“乡财县管”与“省直管县”	(202)
第九章 借贷分权：地方政府可以借债	(208)
第一节 地方政府借债的理论观点	(208)
第二节 借贷分权的监管框架设计	(213)
第十章 财政间财政关系再探索：大国治理的政治经济学	(220)
结 语	(226)
参考文献	(228)
(22)	市 二 策
(25)	共 三 策
(18)	章 四 策
(18)	章 一 策
(28)	章 二 策
(101)	章 三 策
(201)	章 正 策
(101)	章 一 策
(181)	章 二 策
(201)	章 三 策

第一章 引言

财政分配涉及两方面经济关系：一是国家与居民（企业和个人）之间；二是在政府内部，不同级次政府之间以及每一级政府各部门之间的权力和利益分配。^① 一个国家的政府系统如何筹集财政收入、如何在政府之间进行责任划分，不仅影响到对社会的治理和公共产品的提供，而且还影响到政府本身的构造甚至经济制度的变迁，进而决定着国家的兴衰。在一国内部，中央和地方各个级次的政府职能，虽然可以通过法律条款进行划分，但每级政府本身都有着相对独立的利益诉求，并展开纵向和横向的竞争。其结果可能与原来界定的职能划分格局不一致甚至背道而驰。比如，一些原本必须由中央政府行使的权力，从货币发行、经济稳定到国家统一，实际上被地方政府行为所抵消或攫取。

自1978年开始改革开放以来，中国经济保持10%左右的增长率。从1994年分税制财政改革以来，中国财政收支的增长率一直高于经济增长率。（见图1-1）这意味着，政府使用资源的份额越来越大。但与此同时，中国各级地方政府，尤其是县（市）、乡（镇）基层政府，财政收支形势却日益紧张，形成了巨大的地方债务。另一方面，由地方政府推动的投资却成为支撑中国经济增长的长期而强劲的动力。地方赤字融资既构成了对现行预算法的矛盾，也造

^① 这只是就财政的主要内容来说。此外，由于商品、劳务、技术和资本的跨国流动，主权国家（地区）间还存在着对跨国所得征税的财政权益分割问题。

成了经济现实稳定和持续增长的潜在风险；既不利于市场经济所要求的信用秩序的形成，又导致地方政府公共服务的恶化，甚至有可能动摇威胁它们在公众间的合法性基础。因此，如何处理好政府之间的责任划分，并在此基础上适当安排政府之间的财政关系，是一个需要从理论和实践两方面深入探索的重大问题，尤其在市场经济条件下，又是在一个人口众多、历史悠久、地区差异较大、多民族共存的大国。

第一节 问题的提出：地方债务与地方投资过热

2003 年底以来，中国新一轮经济快速增长过程中，资本形成的贡献率平均超过了 52%。中央政府的宏观调控政策很准确地要严把土地和信贷“两个闸门”，但投资增长势头却一直难以抑制。一个重要原因是这些投资大多数有地方政府的背景：在全社会投资中，地方投资持续占 90% 左右。在房价上涨和房地产投资过热中，在 18 亿亩耕地红线难保与耕地乱批乱占中，在产能过剩的同时仍对这些产业过度投资中，在地方财政难保平衡的同时地方政府却持续债务融资中，地方政府的行为时常被提及：政绩考核、区域攀比、形象工程等等，不一而足。对此若一味地责怪地方政府“非理性”不仅无用，而且错误，甚至有误导作用，有可能使我们在政府职能划分中，在政府间财政关系安排中，漠视或掩盖某些关键问题。

另一方面，地方政府关于财政吃紧，债务积累的报道却不绝于耳。以下通过几则发布的新闻，来看中国政府间财政关系中的问题。第一则发布于 2003 年 6 月的新闻，内容是：

2003 年 6 月 25 日，国家审计长李金华向十届全国人大常委会提交的数据显示，我国县乡一级财政赤字严重。截至 2001 年底，中西部 10 个省、市的 49 个县（市）累计债务达 163 亿元，相当于当年可用财力的 2.1 倍。平均每个县（市）债务 3.33 亿元。

——《人民日报》，2003 年 6 月 26 日

第二则是 2007 年春季的一篇报道：

“2006 年，来自广州地区的一般预算收入达到 1729 亿元，比上

年增长15.1%，其中上缴中央、省的比例达75.3%，地方留用比例为24.7%。全国约1/20、全省约1/3的财政收入来自于广州。”

——《南方都市报》2007年1月19日

看来，来自地方政府的财政收入大多数都“贡献”给上级政府了。那么，这些资金上级政府又是怎样花掉的呢？我们看第三则新闻：

2007年3月9日上午，十届全国人大五次会议新闻发布会上，财政部长金人庆指出，“中国的财政支出去年已经超过了4万亿，其中75%~76%用于地方政府，中央财政本级仅仅用了不到25%。”

——新华网2007年3月9日

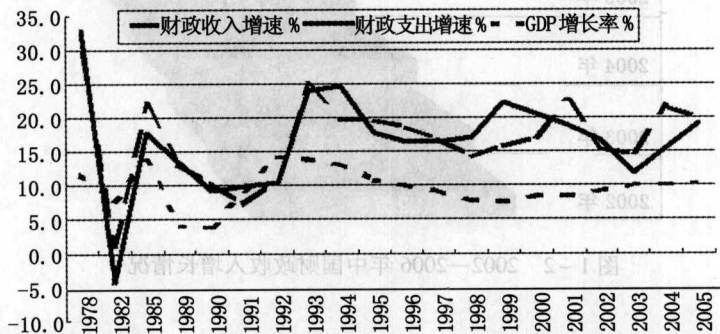


图1-1 1978—2005年财政收入、财政支出和GDP的增长速度对比

资料来源：根据《中国统计年鉴（2006）》数据整理。

从基层政府角度看，产生于本辖区的大部分财政收入都上缴到中央和省级政府。而从中央政府角度看，这些财政资金大部分又被地方政府开支。那就是说，在中央与以下各级政府之间，存在着为数巨大的预算资金往来关系。那么，这种往来是基于什么规则进行的？如果缺乏适当的制度安排，会引致什么样的后果？

从20世纪90年代后期开始，中国基层（县、乡级）政府财政困难的呼声越来越多，有一则顺口溜令人玩味：

“中央财政喜气洋洋，省级财政蒸蒸日上，地市财政勉勉强强，县级财政哭爹喊娘，乡级财政名存实亡”。

“拆东墙，补西墙，墙墙有洞；借新债，还旧债，债债难清。”

——作者实地调查手记，2003 年

这些顺口溜在基层政府流行了十来年。这可与改革开放以来，尤其是 1994 年分税制改革以来，中国财政形势大相径庭。总体上，全国财政与经济发展同步，甚至略快于经济总量的增长。而且，进入 21 世纪以来，中国财政收入可以说是一年上一个台阶。2006 年财政总收入达 3.9 万亿元人民币，比 2002 年翻了一番多（见图 1-2）。^①



图 1-2 2002—2006 年中国财政收入增长情况

至于全国地方财政负债总额，各级政府负债分布至今尚无权威数据。有关地方政府欠债及其引发的问题，只是散见于各媒体报道中。在 2002 年、2003 年等年度地方或全国（人大和政协）两会上也一度成为热门话题。^①

根据有关学术机构的估计，参照汉纳·普拉科瓦（Hana Polackova）的政府债务矩阵综合分析（见本章第二节），到 2004 年，中国县及县级以上政府共负债 1.15 万亿元。全国政府负担的公共债务总规模大致为 12.4469 万亿元，而当年 2004 年中国名义 GDP 为 15.9878 万亿元，政府公共债务占 GDP 的比重为 77.85%，超过了欧盟当年确定的 60% 的警戒线。在 2003 年以来中国经济新一轮快速增长过程中，地方政府以土地融资进行的投资拉动仍是占第一位的

^① “王光远委员：正视政府负债 提高政府信用”，中国网 2002 年 3 月 19 日；《吴葵光委员痛斥政府不良债务》，《海南日报》，2003 年 3 月 13 日。

力量^①。可以讲,中国地方政府的债务不是越来越少,而是越来越多了。问题是究竟多少,中央政府无从掌握,更谈不上加以控制。因此,就潜在的经济风险而言,地方政府债务的严重性应该引起足够的重视(见第二章)。

除了以基层政府债务为主题的调查研究外,关于“三农”问题,关于县域经济发展,关于社会主义新农村建设,关于地方政府进行项目融资等问题,都或多或少地涉及到基层政府的债务问题,最终都追踪到地方公共财政和政府间财政关系问题上。虽然鲜有完整和连续的数据资料,但从实地调查和散见的资料也可以发现,中国基层政府组织,无论在城市还是在农村,背负的债务是普遍的,也是沉重的。有人认为地方政府一度陷于严重的公共财政危机(韩俊,2002;邓大才,2003),还有人断言大部分乡镇政府陷于“破产”(任不寐,2003)。甚至有人指出,这个问题可能成为影响中国经济平稳运行的“头号杀手”(魏加宁等,2004)。

为什么地方政府,尤其在县乡两级的财政收支并没有全国总财政收入情况那么好,而是越来越拮据?为什么地方政府几乎普遍负债却仍不抑制投资冲动,致使经济由偏快转向过热?本书希望给出一个理论上的解释,在此基础上,进而研究作为单一制国家,如何处理好中国各级政府之间的财政关系。

人们常说,要“界定各级政府职能,划分各级政府收支”范围。理论上讲,与联邦制国家的情形不同,政治上的单一制国家,中央以下各级政府(又称“次国家政府”即 subnational governments)既是本辖区公众的代理人——从而该级政府预算要接受本辖区议会的监督,它们又是上级政府的代理人,接受上级政府的预算拨款,从上级政府那里取得预算授权并对其负责。实际上,次国家政府本身又是一种利益主体,它们总是以各种方式在上下级政府之间、在同级政府之间展开对资源支配权的争夺。这种争夺最终使得政府间预算格局远远偏离于制度要求的那样。当前中国地方政府债务积累就是在这种背景下产生的。在中国这样一个人口众多、多民族共存和发展不平衡的大国,地方政府债务问题的解决之道,远非流行于西方的财政分权、联邦主义观点所能透视。中国需要的是适合自己特色的大国治理的政治经济学。

^① 自2003年底以来,中国新一轮经济快速增长同期中,地方政府的投资推动也一直为社会热议。我们知道,中央政府的宏观调控,从2003年底至今,一直也是强调“严格把好土地和信贷两个闸门”。

第二节 概念界定与理论意义

虽然人类创造的 GDP 中有 30%~40%，甚至有的国家达到 60% 部分被政府使用着，但相对于需要而言，恐怕世界上难以找到不缺钱花的政府，在一国中央是这样，在各国内部的各级地方也是这样。几乎所有的政府都发生过或正在经历着财政赤字。为弥补收支缺口，政府可以使用的财政工具不外乎以下四种：一是举借公债；二是增加税收；三是变卖资产；四是发行货币。至于在国内或对国外掠夺历史上都曾有过，但在现代社会毕竟不是常态。财政学理论关于政府收支缺口的文献可谓汗牛充栋，绝大多数都基于国家—市场关系进行研究，即把政府视为单个的行动主体，所以基本上可以归结为“中央政府的财政学”。在各国内部，地方政府通过征税、规费、上级政府拨款形成的预算收入往往还是不敷支出，于是再变卖资产、出售特许权，以至举借债务。既作为中央政府的地方代理人，又作为辖区社会利益的代表者，它们应该享有什么样的财政权益，这就涉及到中央与地方政府的财政关系问题。

一、概念约定

讨论地方政府的债务，事前至少需要界定两个概念。第一，究竟什么叫地方政府？第二，什么叫政府债务？

所谓地方政府，英文有两种基本表达方式，即“local government”或“subnational governments”。前者强调“地方性”，即指最接近公众的基层政府。后者可译为“次国家政府”，强调“层级性”，即指中央政府之下的各级政府的总称。在国外，除了上述两个称法之外，其他对地方政府的表述还有诸如“地方主管机构（local authority）”、“地方委员会（council）”、“市政当局（municipality）”以及“辖区政府（jurisdictional or precinct government）”，等等。

由于各国政府组织方式、功能不同，理论界没有一个关于地方政府的统一定义。这使得进行国际间地方政府比较时产生困难。有学者认为，无论从“地方性”还是从“层级性”描述，都不足以反映地方政府的本质特征。“地

方政府可以被视为一个经由地方民主选举而产生的机构，它的管辖权仅限于当地范围（而不是区域性或全国性范围）并通过授权获得地方征税权以及地方公共服务供应的自由裁量权（Cole and Boyne, 1995）^①。在我国，中央政府之下，除了台湾地区和香港、澳门特区外，行使财政管辖权的下级政府包括五级：一是省、直辖市、自治区这一级；二是由此往下的地区、地级市、盟或州这一级；三是由此往下的县及县级市（旗）这一级；四是由此往下的乡镇这一级。一般来说，乡镇一级被人们称为中国五级政府的“基层政府”（见图1-3）。这里还有三点需要说明：一是在省、直辖市、自治区之下，“地区”并非一级政权，只是上级政府的派驻机构（行政公署），只有“地改市”后才为一级政府。二是北京、天津、上海、重庆三个直辖市与其他省、自治区不同，直接下辖县或市、乡镇。三是乡镇以下的行政村，名义和体制上并非一级政府，不属于党政正式组织序列的组成部分，而且它们与所辖区域内的百姓有着直接的财产关系，按照国家法律规定，只是村民的自治组织，其领导人并不享有国家公务员的待遇，“政绩”也不形成其升迁的依据。可是，行政村有义务执行上级下派的各种任务，在社会治安、计划生育、土地使用等方面，其实是乡镇政权在本辖区的延伸，有时还需要将其“视同”一级“政府”。^②

而且从实地调查中得知，尽管乡镇政府并无义务给村级负债“兜底”（bail-out），但实际上在化解村级债务过程中，乡镇政府甚至县市政府也没有袖手旁观。为了维护地方社会的稳定，上级政府对负债累累的村级“政府”不得不施以援手。所以，在考察整个中国的基层债务时，仍要涉及到村级债务。

至于政府债务有狭义和广义之分。通常人们都从狭义上讲政府债务，即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。而广义地，为维持自身合法性，政府实际履行之义务若少于其必须履行之义务，则必须弥补两者差距所需要的资金支出额，即为政府债务。

但是如何理解政府“实际履行义务”与“必须履行义务”之间的差距所

^① 转引自斯蒂芬·贝利著、左盛昌等译：《地方政府经济学：理论与实践》，北京大学出版社2006年版，第3页。

^② 参见张宇燕、时红秀、李增刚：“中国农村的社区型企业——以辽宁省海城市东三道村为例”，载于黄少安编：《制度经济研究》，经济科学出版社2005年版，第7辑。

对应的资金支出呢？这里通过介绍世界银行经济学家汉纳·普拉科瓦（Hana Polackova）的政府债务分类加以说明。

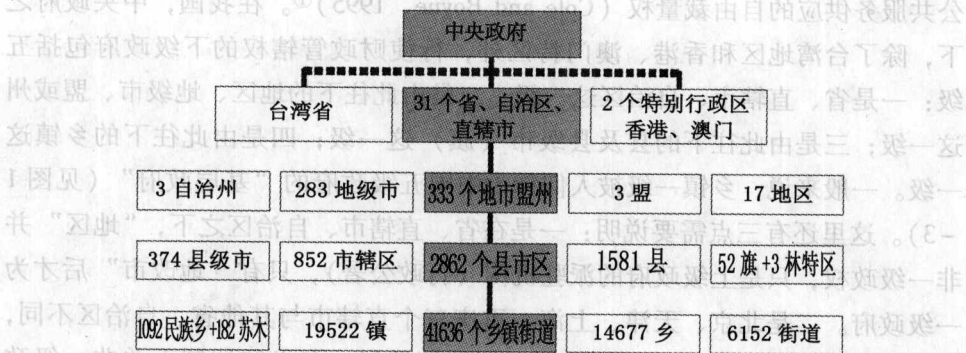


图 1-3 中国政府的财政级次

资料来源：根据《中国经济年鉴（2006）》数据整理绘制

二、显性负债和隐性负债，直接负债和或有负债

目前国内学者对地方债务的常见分类是直接债务、隐性债务。这种划分要么是从政府债务合约的正式与否，要么是从数据的可统计性与否来确定的。（樊丽明，2001；魏加宁，2003，2004；林双林，2003；等）如果从有可能造成财政风险的角度，划分标准就需要考虑从发生到偿还的最终影响之间，特定债务处于什么位置。普拉科瓦开发的财政风险矩阵分析模型，描述了政府因各种状态的债务而面临的财政风险和不确定性。具体地，政府面对着以两对概念的组合所表示的四种财政风险：即直接的或是或有的，显性的或者隐性的。而且这些概念只能描述了债务对财政风险的相对状态。有的债务对下级政府是直接的，但对其上级政府来说则是或有的。只有该下级政府出现偿还危机且必须由其上级政府实施援助时，才转化为上级政府的直接债务。其中，直接负债是后果可以预见、无论任何情况下都存在的负债（例如，法律规定的未来养老金的偿付）；或有负债的出现则取决于特定事件的发生，事件的发生可能源自政府的政策（例如政府项目带来的道德危害），也可以外在于政府的政策（例如，自然灾害）；显性负债是由国家法律或政府签订合同明确规定了偿还条

件，到期时政府有法定义务清偿的债务；隐性负债代表道义上的义务，虽无法律明示，却是在公众期望或社会压力下政府不得不承担的债务。例如，没有法律规定的未来公共养老金支付；对于未投保的自然灾害受害者的救济等。

上述四个概念之间还有交叉，刻画出的社会经济风险是十分复杂的。这意味着一个国家中央政府为控制和规避各种财政风险必须建立系统的预警和控制体系。

传统的财政分析集中于政府的直接显性负债（direct explicit liabilities）。这些负债包括三个方面的内容：第一，政府承诺偿还的主权债务（内债和外债）。它们由数额、期限、利率和汇率的影响。如这些因素变化，政府的账面债务会有所变化；第二，当前财政年度的预算支出，已由立法机关批准并具有法律效应，但如宏观形势发生逆转，或者政府财政纪律松弛，可能使预算支出难以履行，从而形成政府账面上的债务；第三，具有法律强制性义务的长期支出，如公务员的工资和养老金，以及一些国家的社会保障体系。在许多国家，中央政府是公务员的薪金与退休金的法定支付人。在一些发达国家，公共养老金支出也被视为政府的直接显性负债。

各种负债依其对政府财政造成的潜在风险划分，如表 1-1 所示。

直接显性负债，（direct explicit liabilities）是指根据法律或其他约定，由政府直接举借和明确承诺偿付，并通过财政预算方案明示的政府债务。如中央财政对内对外的债务，每年在预算报告中明确公布。再如，地方政府得自中央政府的转贷款，由中央政府出面举借，转贷给地方政府，借贷、偿还和用途，都有明确的规定或约定。

直接隐性负债（direct implicit liabilities），通常是假定现行公共支出政策长期执行下去而必将产生的债务。它一般不会在政府当期的资产负债表中体现。这种负债包括：第一，政府举办的公共项目未来可能的再支出。这些项目开支虽不以立法形式确立，或者政府只是进行了事先估算，但由于项目投资周期长，长期内政府都需要不断追加投资。因此这些跨年度的政府投资开支就变成了直接隐性负债。第二，未来的养老、医疗等保障计划。其数额取决于这类支出的当前条件在今后执行的可能性。随着工业化和人口老龄化，政府当前已保证提供的养老、医疗等费用标准一般很难再降下来。长期下去将使得财政负担越来越重。近 10 年来，所有主要发达国家公共养老金负债都大幅度增加，