

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会

财政与国家治理系列丛书

Public Debts and Fiscal Risks

公共债务与财政风险

刘尚希 石英华 等 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

中国财政学会

财政与国家治理系列丛书

Public Debts and Fiscal Risks

公共债务与财政风险

刘尚希 石英华 等 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共债务与财政风险 / 刘尚希等著. —北京: 经济
科学出版社, 2018. 12

(财政与国家治理系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9361 - 9

I. ①公… II. ①刘… III. ①国债 - 研究 - 中国
②财务管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 112449 号

责任编辑: 齐伟娜 程辛宁

责任校对: 王肖楠

责任印制: 李 鹏

公共债务与财政风险

刘尚希 石英华 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 10.5 印张 170000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9361 - 9 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

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

财政与国家治理系列丛书编委会

总 编：刘尚希

副 总 编：高培勇 李俊生 郭庆旺

编委会成员：王卫星 王光坤 王浦劬

王朝才 白重恩 白景明

李万甫 李晓超 陆 磊

罗文光 孟 春 欧文汉

祝宝良 傅志华

总 序

实现中华民族伟大复兴，是一百多年以来无数海内外中华儿女的梦想。今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。当我们端起历史的望远镜，回看一百多年来我们走过的路，我们看到财政与国家命运的关系是如此紧密，国家命运的变化和兴衰背后竟然隐藏着深刻的财政密码。

公元 1840 年，天干地支纪年法为庚子年。这一年发生了第一次鸦片战争，西方列强敲开了封闭的清朝的大门。1842 年，清政府签订了丧权辱国的《南京条约》，使中国陷入了近代半殖民地社会的泥潭。在此之后，列强侵略、军阀割据、生灵涂炭。虎门陷落，英军侵入珠江；甲午战败，北洋水师覆没；卢沟桥事变，日军全面侵华，中华民族经历了太多的屈辱史。但是谁能想到，近代国运衰弱的背后，隐藏着鲜为人知的财政密码。拿当时的中国和英国相比较，鸦片战争前中英工业制造能力、军事实力的巨大差距只是表象，深层次里是财政制度、国家治理体系和治理思想的巨大差异。英国 1668 年的“光荣革命”，议会永久地把国王的财政权力关进法律的笼子里，并逐步建立起现代财政制度。“光荣革命”确立的税收法定原则，为英国工业革命奠定了基础，也为英国殖民战争提供了财力支撑。2000 多年前就已确立的中央集权统治和财政制度没有与时俱进，在清政府的财政收入中地丁、盐课、关税是主要来源，其中地丁一项几乎占到政府收入的 2/3 左右。重农抑商的财政制度使中国的发展长期停留在以农业为主的状态，国家的综合实力难以壮大。而且，在有限的政府财力中用于国防的也十分有限，财政权被滥用，腐败严重，不少支出化为皇室、大臣奢侈享乐等政府消费性支出。即使面临严峻的军事威胁，这种惯性也难以迅速改变。财政无法把经济、政治和国防整合起来，国家综合实力不能通过财政的转化而增强，国家衰败是不可避免的。

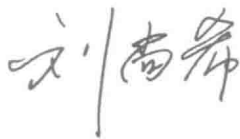
公元1949年，天干地支纪年法为己丑年，这一年中华人民共和国成立。当毛泽东主席在天安门城楼上宣告中国人民从此站起来了的时候，很少有人想到，无数人为了这一天到来的背后也隐藏着财政密码。毛泽东1938年发表的《论持久战》中有这样一句话：“抗日的财源十分困难，动员了民众，则财政也不成问题，岂有如此广土众民的国家而患财穷之理？”1949年，毛泽东发表的《我们是能够克服困难的》一文中写道：“二十二年的人民解放战争告诉我们，在任何一个驱逐敌人建立人民政权的区域，必不可免地要经过一个困难的时期。……为着克服困难，必须完成几项根本性质的工作，这就是：（一）消灭封建势力，使农民得到土地；（二）实行精兵简政，简省国家开支；（三）在上列两项基础之上初步地恢复和发展一切有益的工业和农业生产。”毛泽东所谈到的三项根本性质的工作，每一项都与战时财政制度密切相关。中国共产党战时废除苛捐杂税、减租减息等财政制度为中国革命奠定了强大的经济基础、社会基础和政治基础。

公元1978年，天干地支纪年法为戊午年，这一年中国共产党十一届三中全会召开。1978年的中国，是中华民族5000年历史上具有重要意义的一年。如果说1949年中国的变化是让中国人民站了起来，那么1978年的变化则是中华民族走向富裕道路的开始。但是，当年我国面临着十年“文革”带来的严峻局面：经济凋敝，科技落后，人民贫困。与世界其他国家相比，我国经济不仅与发达国家的差距进一步扩大，而且还被一些发展中国家和地区远远地甩在了后面。邓小平强调，不改革开放，总有一天会被开除“球籍”。可以说，贫困与落后，生存危机与开除“球籍”的危险，是撬动中国改革开放最大的动力。解决短缺问题的根本途径是提高生产力，提升经济效率，市场化无疑是唯一出路。要建立充满生机的社会主义经济体制，增强企业活力是经济体制改革的中心环节。而这个时候，是财政改革率先打破高度集中计划经济体制的缺口，也是财政改革为市场化改革奠基铺路。财政改革是围绕“增强企业活力”展开的，而“利改税”则是增强企业活力、确立企业市场主体地位的关键一步。

在人类史上，没有哪个国家的发展是一帆风顺的；没有哪个国家的发展没有遭遇过重大风险，甚至危机。审视历史，其背后都隐藏着财政密码，左右历史变迁的进程，从历史的波澜中都能找到财政的身影，重大的历史变革无不指

向财政。面对风险和危机，果断地进行财政变革，就能化风险为动力、化危机为转机；如果拖泥带水、停滞不前，等待的就只能是灭亡。美国的“进步时代”和苏联的解体是对此最好的诠释。“进步时代”之前，美国财政制度既杂乱又低效，藏污纳垢，完全不对民众负责。国家面临的问题，也是腐败横行、假冒伪劣猖獗、重大灾难屡屡发生、社会矛盾异常尖锐。在“进步时代”，美国从收入和开支两方面对其财政制度进行了彻底的改造，建立了现代财政制度，其现代国家的基础就是在这个时期奠定的。到20世纪20年代，美国已建立了一个高效的现代国家机器。没有在“进步时代”打下的财政制度基础，美国资本主义的命运也许完全是另外一种结局。反观苏联解体，最大的原因也是因为苏联一直实行高度集权的财政制度，导致整个社会毫无活力和动力，风险长期积累，遇到问题冲击时“帝国”便分崩离析。

历史是一面镜子——知兴衰，明得失，可照现实，可照未来。当我们审视人类历史的长河时，发现财政与国家治理的关系是如此紧密。尤其是人类社会已经进入风险社会，其特征是高度不确定性。在风险社会，经济风险、社会风险、债务风险、金融风险，以及地缘政治风险等公共风险相互交织、叠加放大、全球互联，若处理不好会引发严重的发展危机。在这一背景下，研究财政与国家治理的关系尤为重要。基于此，中国财政学会推出了《财政与国家治理》系列丛书，丛书试图从各个角度解读实现国家治理体系和治理能力现代化背后的财政密码，为实现中华民族伟大复兴贡献智慧力量。



2018年5月

前 言

当今社会是一个开放、多变、充满不确定性的社会，风险触及经济、社会、生活的方方面面，如何识别、防范和控制风险，应对、化解和抵御危机是我们不得不面对的挑战。当前，中国地方政府性债务及其风险治理问题引起国内和国际社会的广泛关注，加强公共债务与财政风险管理，既是中国实现国家治理体系和治理能力现代化的客观要求，也是经济新常态下提升财政管理能力和管理水平的现实需要。党的十九大把防范重大风险作为全面建设小康社会的三大攻坚战之首。探求公共债务与财政风险的应对之策，需要从理论上正确认识公共债务与财政风险，在实践层面科学评估公共风险、财政风险及债务风险。

本书是在中国财政科学研究院承担的 2015 年财政部与经济合作与发展组织（OECD）联合研究课题“公共债务与财政风险”研究成果基础上深化完善形成的。该项研究旨在分析国际前沿的公共债务与财政风险管理的研究方法，梳理成熟市场经济国家的相关经验做法，推广中国近年来在公共债务与财政风险管理方面取得的成功经验，在此基础上，反思传统债务管理的制度主义模式，构建行为主义新思维下基于不确定性的公共债务与财政风险有效治理理论，以推动相关理论与现实问题的研究深化，探索财政新型智库建设中与经济合作与发展组织等机构的长期合作机制。

全书分为八章，第 1 章“公共债务：一把‘双刃剑’”，从历史的脉络，分析了中国公共债务发展变迁的逻辑，纵向分析了公共债务初步形成、快速发展、规范完善各个阶段呈现的特点及成因。第 2 章“不同的公共债务观”，从存量与增量、会计学、经济学、社会学等多个维度分析了公共债务的内涵，总结确定性债务观和不确定性的债务观，反思确定性思维下的传统公共债务观的不足。第 3 章“基于线性思维的公共债务管理模式已经失灵”，分析各国公共债务管理实践中的制度主义，创新性地应用“冰山模型”分析公共债务，提

出确定性的思维模式难以解决公共债务的不确定性。第4章“转向行为主义的新思维：公共债务管理的新指南”，分析了公共主体行为不确定性的主要来源，提出行为主义指引下公共债务管理改革的新思路。第5章“公共风险导向的财政管理”，强调宏观层面的财政管理的实质是公共风险管理。第6章“行为主义下的债务风险与财政风险管理”，分析了行为主义下的债务风险及财政风险的实质、影响及管理路径。第7章“地方政府性债务风险及治理”，分析了两级治理结构下中国地方政府性债务问题，对地方政府性债务风险以及债务管理政策进行评估，进而提出地方政府性债务风险的治理思路。第8章“公共风险视角下公共债务的治理对策”，提出公共债务与财政风险治理的工具组合及对策思路。

本书的主要观点概述如下：

(1) 充分认识债务的不确定性。现实世界充满各类不确定性且不断变化，风险无处不在。作为公共主体的政府，有着应对公共风险的责任，举债是政府应对公共风险的主要工具。公共风险的不确定性使然，政府的举债行为亦具有不确定性，公共债务的规模与结构难以准确测度。现实中，基于会计视角的债务是可以测度的，但基于经济视角和社会视角的债务是难以准确测度的。从应对风险的角度考量，应充分认识债务的不确定性。

(2) 基于制度主义的债务管理模式面临失灵的尴尬。现行的公共债务管理模式，强调用制度约束政府的举债行为，用一系列的指标来控制公共债务的规模与结构。由于基于确定性思维的公共债务管理模式与公共风险的不确定性无法有效匹配，导致公共债务管理“制度失灵”。公共债务过度增长的问题，如果不能放到公共风险的视角去解决，制定再多的制度可能最终都会失灵。由此，公共债务管理应更加关注政府应对公共风险的不确定性行为。

(3) 公共债务管理应基于行为主义。应站在行为主义的角度分析行为不确定性的来源，确立行为主义的公共债务管理模式。通过政府治理体系的优化，明确界定风险责任，更加有效地识别和预警公共风险，更多地利用市场和社会的力量协同治理公共风险。行为主义不排除制度设计，行为主义指引下的制度是一种良性的、务实的制度，能充分体现各个利益主体的互动、信息传递、预期，让制度变得更加可靠，增强各方行为对制度的遵从度，提高制度的执行力。

(4) 宏观层面财政管理的实质是风险管理。财政管理应当从微观和宏观两个视角进行认识,基于宏观视角,对财政管理的新认识为财政管理联通国家治理打开空间。宏观层面的财政管理实质是风险管理。债务风险是在政府财政管理活动中为了控制财政风险而产生的,财政风险是在政府为了控制公共风险而进行的财政管理活动中产生的,财政管理的源头正是基于政府作为公共主体应对公共风险所需要承担的公共责任。公共责任范围的变化会导致以风险管理为实质的财政管理政策可选工具的变化。行为主义下的债务风险与财政风险呈现双向的、可逆的、非对称的关系,这三个特点成为现代财政风险管理的核心主线。

(5) 以行为主义思维认识中国当前的地方债问题。中国当前的地方政府性债务问题,是与中国的债务风险、财政风险和公共风险密切联系的问题。解决当前的地方债问题,需要在两级治理框架下完善央地共担公共风险的相关机制与框架,通过行为主义思维的风险治理手段,实现公共债务的有序管理。

(6) 治理公共风险需要长短结合。一方面,需要完善国家治理结构和相关政策工具。通过政府与市场、政府与社会、中央与地方之间的适度分权改革,建立行为主体间风险分担机制;通过完善中期财政规划,加快建立政府综合财务报告制度,加快财政大数据建设,为行为主体间的良性互动提供信息基础;全面提升政府公共风险治理体系和能力。另一方面,针对当前地方债务风险问题,通过建立能够对地方分担公共风险的有效激励机制,促进地方债务的自我约束和消化,并建立面向国际的风险管理制度安排。

本书是集体研究的成果。在全书的研究思路、框架形成的阶段,参与人员经过多次讨论,在统一思路的基础上大家分头写出初稿,然后总撰完成的。梁强研究员撰写第1章,樊轶侠研究员撰写第2章,武靖州副研究员撰写第3章,王志刚研究员撰写第4章,苏京春副研究员撰写第5章,张鹏研究员撰写第6章,李成威研究员撰写第7章,石英华研究员、彭鹏博士撰写第8章。全书最后由刘尚希研究员和石英华研究员总撰定稿。

公共债务与财政风险是个富有挑战性的研究课题,鉴于本书研究主题的复杂性和我们研究人员的水平所限,本书的成果还是初步的、探索性的,缺憾及误漏之处在所难免,敬请各位读者不吝赐教,批评指正。

刘尚希

2018年5月10日

目 录



第1章 公共债务：一把“双刃剑”	1
1.1 公共债务初步形成阶段（1979～1993年）	1
1.2 公共债务快速发展阶段（1994～2008年）	2
1.3 公共债务管理规范完善阶段（2009年至今）	8
第2章 不同的公共债务观	14
2.1 公共债务的内涵	14
2.2 多维视角下的公共债务问题	21
2.3 对传统公共债务观的总结与反思	26
第3章 基于线性思维的公共债务管理模式已经失灵	30
3.1 公共债务管理中的制度主义	30
3.2 作为政府应对公共风险的工具，公共债务具有不确定性	37
3.3 公共债务的“冰山模型”	41
3.4 确定性的思维模式难以解决公共债务的不确定性	44
3.5 小结	55

第4章 转向行为主义的新思维：公共债务管理的新指南	57
4.1 行为不确定性的来源：四大背离	57
4.2 行为主义拉近了制度和现实的距离	59
4.3 行为主义指引下的公共债务管理制度改革：三大转向	61
第5章 公共风险导向的财政管理	72
5.1 财政管理应当从两个层面认识	72
5.2 基于宏观层面进一步认识财政管理的实质	77
5.3 以风险管理为实质的财政管理应扭住源头：公共风险面面观	79
5.4 公共财政管理支撑公共责任履行	84
第6章 行为主义下的债务风险与财政风险管理	87
6.1 行为主义下的债务风险和财政风险的实质	87
6.2 行为主义下债务风险与财政风险的关系	93
6.3 行为主义下的债务风险与财政风险管理	102
第7章 地方政府性债务风险及治理	108
7.1 地方政府性债务的内涵与口径	108
7.2 两级治理架构与地方政府性债务问题	112
7.3 地方政府性债务风险及评估	115
7.4 现行地方政府性债务管理政策评估	121
7.5 地方政府性债务风险治理思路	124
第8章 公共风险视角下公共债务的治理对策	133
8.1 建立行为主义新思维下的债务有效治理分析框架	133
8.2 转向公共风险全面共治共担的工具组合	135
8.3 促进地方债务自我约束与消化	140
8.4 国际视野：建立面向国际的风险管理制度安排	143
参考文献	147

第 1 章

公共债务：一把“双刃剑”

1.1 公共债务初步形成阶段（1979 ~ 1993 年）

我国在改革开放初期，经济发展相对落后，国民消费能力普遍较弱，科学技术总体上也较为落后，企业生产的产品在国际上缺乏竞争力，出口较少。当国家经济处于困难时期，需要政府投资来拉动经济，例如，第二次世界大战时期美国的罗斯福新政。我国当时的宏观经济环境和市场经济体制改革任务决定，政府投资对于国家经济增长具有重要的意义。在这样的背景下，需要政府的投资，进行基础设施建设，为企业的发展提供良好的环境；需要政府的投资，引进技术，指导企业的发展。当时由于政府财力有限，只能被动负债以增加投资。因此，公共债务的出现顺应了市场经济体制改革的要求。

随着市场经济体制改革的推进，利用公共债务推动经济社会发展势在必行。一是根据消费时间的不同，公共产品可分为消费性公共产品与资本性公共产品，以负债的方式，为资本性公共产品筹集资金，有利于代际公平。消费性公共产品多在当期就可以被消耗，而资本性公共产品的消费时间则较长，二者在时间上的不一致性决定了居民对此的负担方式也应有所不同。由于税收是当期的负担，而债务实际上是跨期的负担，考虑代际公平的问题，消费性公共产品多采用税费为负担，而资本性公共产品则要求采用负债的方式，由享受该公共服务的不同时期的人们共同负担其成本。二是在公共财政理论中，基础产业、基础设施、高科技产业等领域具有较强的先导性和外部性。这些领域的投资直接影响着一国或地区的经济增长，保持社会资本在这些领域的适度规模和

相应增幅可以帮助私人资本提高资源配置效率。然而,在我国,这些领域的较大部分的社会资本项目都由政府负担,巨大的财政支出将会导致政府财政困难,而政府合理负债是弥补社会资本缺口,加速生产方式转变的重要途径。

此外,改革开放初期,中央为调动地方政府的积极性,通过向地方政府“分权让利”,授予地方一定的自主权,地方政府配置资源的权力范围扩大,激发了地方政府发展经济的积极性,形成了各地争先发展的局面,在这个过程中,公共债务发挥了重要的作用。

1.2 公共债务快速发展阶段(1994~2008年)

本阶段,工业化不断加快,成为公共债务迅速增长的主要动力,同时分税制改革也为公共债务作用的发挥奠定了制度基础,公共债务还在我国宏观经济调控中发挥了重要的作用。此外,1998年财政部发行2700亿元特别国债用于补充国有商业银行资本金,1999年成立的四大资产管理公司共计收购不良资产2.8万亿元;^①1995年《中华人民共和国中国人民银行法》的出台,规定中国人民银行不得对政府财政透支,不得直接认购、包销国债和其他政府债券,不得向地方政府、各级政府部门提供贷款,使得财政赤字只能通过发行国债进行弥补。种种因素导致我国公共债务步入快速发展阶段,1998年底中国国债规模同比大增84%。^②

1.2.1 工业化不断加快成为公共债务迅速增长的主要动力

随着我国工业化进程的不断加快,在国民经济需求旺盛的背景下,大量建设项目的投入取得了显著的成效,政府收入大幅增加,经济日渐活跃,投资环境得到改善,公共债务对经济发展的促进作用明显。

公共债务资金能够有效弥补政府财力不足的窘境,在加快推动工业化进程的过程中发挥着重要作用。

① 闫秀霞:《2700亿元特别国债补充国有商业银行资本金意义深远》,载于《国际金融》1998年第6期。

② 金融界,别误解“债转股”目前至少是一个好的信号, <http://finance.jrj.com.cn/2016/03/11101420674472.shtml>, 2016-03-11。

1. 经济的快速发展需要加大公共债务筹资

政府通过举债融资，在支持经济和社会发展方面成效显著，优化了资源配置格局。斯蒂格利茨指出，用于基础设施建设的公共财政通过市场转变成为“可再生性资产”，若其能够使资源的使用效率高于在社会私人部门的效率，那么适度举债将具有重要意义。通过适度举债，政府借助抽取资金产生的“挤出效应”改变经济发展中各行各业之间不平衡的状态。在“看得见的手”的作用之下，社会资源改变了原本的计划进入政府引导的领域。政府债务的良好运用，能够促进经济的持续发展，从而改进政府财政来源；同时，投入公共基础设施的财政资金，能够营造良好的投资环境，在较长时期之内为经济发展创造先机。因此，有效的公共债务一方面可以保持当下财政支出的可行性；另一方面也能够保持财政支出长期的可持续性。

2. 提高公共服务能力、改善民生需要加大公共债务筹资

政府通过举借债务获得的资金，可以用来提高政府的公共服务能力，改善教育、卫生以及公共设施的民生条件，改善低收入人群的生存状况。政府适度举债，有所侧重的使用资金，优先保障民生和基础设施建设，以及推进经济发展方式转变等方面，能够为地方经济发展打下良好的基础设施基础。在从事基础设施建设的时候，能够大量募集缺乏技能的非熟练工参与建设，解决他们的就业问题。并且，由于基础性设施的使用是非排他性的，交通、供水、供电、供气等的建设往往能先改善底层民众的生活。此外，对于遇到突发事件的居民，通过政府财政的支持，他们也可以尽可能保持自己的生活，不至于陷入贫困。因此，政府通过负债的方式还可实现社会资金的转移，改善社会各阶层的生活状况，尤其是社会底层的生活状况。

3. 经济效率的提高需要加大公共债务筹资

原本预算内的财政活动部分被隐性担保等“准财政活动”代替，降低了政府财政的刚性，可以从制度层面保障合理水平的财政赤字，实现财政显性成本的最小化。另外，政府利用准财政活动，为企业、社会组织等提供财政支持，引进社会经济发展所需要的、个体难以承担的稀缺资源，如稀缺人才、外

国资本等，同时建设发展经济所需要的重大项目，如电力系统、交通网络等。这些措施对于实现可持续发展和推进区域经济协调发展等有着重要的积极意义。

1.2.2 分税制改革为公共债务作用的发挥奠定了制度基础

1992 年以后，以邓小平南方谈话为契机，中国全面推进改革开放，正式确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标，同时也进入了地方政府债务迅速扩张的阶段。1994 年实行的分税制改革，是我国实行分权化改革，深入推进市场化经济体制的标志。为了打破传统的“大锅饭”和计划经济体制，这一时期实行“效率优先”原则，要求地方政府加快基础建设和经济发展。分税制增加了地方政府的自主权，各级政府加快基础设施建设和发展经济的步伐，在资金有限的情况下，公共债务在基础设施建设中发挥了重要作用。

分税制改革后，公共债务的快速发展主要表现在以下几个方面。

(1) 债务规模迅速增长，特别是从 2003 年开始，我国各级地方政府通过融资平台融资，地方债务余额快速攀升。在各类债务中，地方政府或有债务和隐性债务的规模增长尤为明显。地方政府或有债务的种类较多，有些地方政府的债务是由于自身因素所负有的债务，即地方政府的担保债务等；有些地方政府是由于外在因素所负有的债务，即社会保障资金支出缺口、粮食企业的亏损挂账等债务。地方政府的隐性债务包括国家政策允许的地方政府所担保的债务、地方政府融资体系的债务（如金融机构的贷款）和地方政府使用国债或政策性资金所使用的配套性资金等。由于各种制度的规定，地方政府没有举借债务的权限，地方政府为了谋求区域经济的发展、社会的进步，采取了多种以地方政府信用为担保的融资方式，增加了地方政府的或有债务和隐性债务的规模。

(2) 债务构成多元化。从政府层级构成看，中央、省、市、县、乡镇各级政府均有负债。受政府自身的经济条件、资源控制能力以及体制因素影响，级别较低的政府可控资源较少，对资源的控制力较低，一般来说，政府层级越往下，负债率越高。除中央政府发行的国债外，省级政府的债务主要包括国际金融组织借款、外国政府的借款、国债转贷、政府担保的国内外各类贷款和社

会保障金缺口等；市级政府的债务主要包括国内金融组织借款、国债转贷、本级政府担保的贷款、解决地方金融风险的专项借款等；县级政府的债务主要包括农业综合开发的借款、解决地方金融风险的专项借款、向单位和个人的借款和对其担保的款项、粮食企业的亏损挂账等；乡级政府的债务主要包括向单位和个人的借款和对其担保的款项、拖欠工资、国内金融组织的借款等。从借债主体构成看，涵盖地方政府融资平台、政府部门、国有企业和事业单位等多类负债主体。

（3）债务来源复杂化。我国公共债务来源主要包括政府的收入性债务、担保类债务、欠款和挂账以及社会性债务等几个方面。政府的收入性债务是政府可以直接获得的收入，它是通过多种途径向其他单位和个人取得的借款，包括政府发行的债券和承诺到期偿还本息及以契约或协议等各种借款方式的债务；政府的担保类债务是地方政府债务的重要组成部分，一旦此类债务发生，会形成政府的或有债务，地方政府投融资平台所形成的担保类债务规模较大；政府的欠款和挂账以粮食企业的亏损挂账最为突出，此类债务占政府债务的比重不是很高，但也不容忽视；政府的社会性债务主要包括政府的国有企业债务和金融风险的转嫁两个方面的内容，由于国有企业的特殊性，其在改制、破产等因素影响下形成的债务可能需要政府承担，而金融风险的发生会影响整个社会经济的发展和人们的正常生活，因此当某些金融风险发生时，政府会作为最后的救命稻草给予支持。

（4）融资方式多样化。随着金融产品的不断创新，资金来源已经由最初的主要为银行贷款，发展为银行贷款、BT、城投债、信托等多种融资方式并存。

（5）债务用途普遍化。政府职能的实现越来越离不开债务资金，政府债务资金的使用主要包括以下几个方面：第一，公共设施方面的使用，主要用于城市建设中的交通、供水、照明等各个方面；第二，公共服务方面的使用，用于教育文化事业、医疗卫生机构、社会治安体系、广场和公园等公共服务方面；第三，社会保障体系方面的使用，主要用于完善社会保障体系的建设，使其覆盖整个城市和乡村；第四，经济建设方面的使用，主要用于兴办企业、承揽项目、建设工程等。