

经  
济

卢文鹏 著

# 经济转型中的政府担保 与财政成本

经济  
转  
型  
中  
的  
政  
府  
担  
保  
与  
财  
政  
成  
本

JINGJIZHUANXINGZHONGDE  
ZHENG FUDANBAOYU  
CAIZHENGCHENG BEN

# 经济转型中的政府担保 与财政成本

卢文鹏 著

经济科学出版社

---

责任编辑：吕 萍 王 芬

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

## 经济转型中的政府担保与财政成本

卢文鹏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

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

毕诚印刷厂印刷

德利装订厂装订

880×1230 32 开 11 印张 300000 字

2003 年 8 月第一版 2003 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3689-7/F·2995 定价：19.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目  
录

1.

---

---

导论	/	(1)
1.1 问题的提出	/	(1)
1.2 本书的基本思路与逻辑框架	/	(6)
1.3 本书的理论来源与创新	/	(10)
1.4 本书研究的现实意义	/	(13)
1.5 本书的章节安排	/	(18)

2.

---

---

**政府担保的财政成本问题：**

相关文献的综述	/	(20)
2.1 财政风险与财政成本	/	(20)
2.2 财政机会主义与政府的隐性、 或有负债	/	(31)
2.3 政府担保与财政成本问题	/	(37)

3.

---

---

转型国家的财政风险与财政成本	/	(54)
3.1 转型国家经济转型初期的 财政风险	/	(55)

- 3.2 转型国家的财政调整与财政收敛过程 / (59)
- 3.3 转型国家的财政机会主义与政府或有负债 / (62)
- 3.4 转型国家经济重构中的财政成本问题 / (66)

4.

---

---

**渐进转型的次序与政府的或有负债 / (74)**

- 4.1 渐进转型中的显性财政风险与隐性、或有债务 / (74)
- 4.2 渐进转型的次序安排与“时间赎买”策略 / (93)
- 4.3 渐进转型的“时间赎买”模型与长期财政成本 / (109)

5.

---

---

**渐进转型中的政府隐性担保体系 / (121)**

- 5.1 中央政府对国有经济部门的隐性担保 / (121)
- 5.2 中央政府对资本市场的隐性担保 / (145)
- 5.3 “转轨成本”与政府的社会养老金隐性负债 / (149)
- 5.4 中央政府对地方政府债务的隐性担保 / (151)

6.

---

---

**政府信用与隐性担保的财政成本 / (160)**

- 6.1 政府权威与政府信用 / (160)
- 6.2 转型时期的政府隐性担保机制 / (169)
- 6.3 政府隐性担保的激励结构 / (175)
- 6.4 渐进转型的外部性与隐性担保的  
财政成本 / (194)

## 7.

---

---

**银行体系重构中的财政成本问题** / (202)

- 7.1 隐性担保框架下的“金融约束”与  
金融风险的积累 / (203)
- 7.2 银行危机中政府救助的方式与相关  
财政成本 / (219)
- 7.3 中国银行体系重构中的政策选择及其  
对财政成本的影响 / (230)
- 7.4 中国银行体系重构的最终  
财政成本 / (245)

## 8.

---

---

**财政杠杆与中小企业担保体系** / (260)

- 8.1 中小企业的融资困境与政策性  
融资担保 / (261)
- 8.2 政府介入与政策性担保的  
激励机构 / (264)
- 8.3 中国政策性担保的现状及其财政  
成本问题 / (274)

## 9.

---

---

**财政创新与财政成本的控制** / (281)

- 9.1 外部性的内在化与政府担保的

市场化	/	(282)	
9.2 财政透明度与隐性担保的显性化	/	(287)	
9.3 财政的资产负债管理与风险预算	/	(291)	
9.4 政府担保的设计与风险分摊机制	/	(305)	
9.5 或有财政风险的证券化与金融市场的发展	/	(314)	
参考文献	/	(317)	
后记	/	(331)	

# CONTENTS

- 1 Introduction** / (1)
- 
- 1.1 Question to Ask / (1)
- 1.2 The Basic Thinking and Logic Scheme  
of the Book / (6)
- 1.3 The Theoretical Sources and Innovation  
of the Book / (10)
- 1.4 The Actual Meaning of the Book / (13)
- 1.5 The Methodology and Construction of  
the Book / (18)
- 2 Fiscal Cost Issues of Government Guarantees: Summa-  
ry of Related Literature** / (20)
- 
- 2.1 Fiscal Risk and Fiscal Cost / (20)
- 2.2 Fiscal Opportunism and Government's  
Implicit and Contingent Liabilities / (31)
- 2.3 Fiscal Cost Issues of Government / (37)



### 3 Transition Countries' Fiscal Risk and Fiscal Cost in the Economic Transition / (54)

---

- 3.1 Transition Economies Fiscal Risk During the Early Stage of the Transition / (55)
- 3.2 The Fiscal Adjustment and Fiscal Contraction of the Transition Countries / (59)
- 3.3 Transition Countries' Fiscal Opportunism and the Government's Contingent Liabilities / (62)
- 3.4 The Fiscal Cost of Transition Countries' Economical Restructuring / (66)

### 4 The Order of China's Incremental Transition and the Government's Contingent Liabilities / (74)

---

- 4.1 China's Explicit and Implicit Fiscal Risk in the Process of Incremental Transition / (74)
- 4.2 Orderly Arrangement of the Incremental Transition and the Government's "Time-Buying" Strategy / (93)
- 4.3 The "Time-Buying" Model of Incremental Transition and the Fiscal Cost in the Long-run / (109)

## **5 Chinese Government's Implicit Guarantee System in the Economic Transition / (121)**

---

- 5.1 Central Government's Implicit Guarantee in the State-Owned Sectors / (121)
- 5.2 Central Government's Implicit Guarantee in the Capital Market / (145)
- 5.3 "Transition Cost" and Government's Implicit Pension Debt / (149)
- 5.4 Central Government's Implicit Guarantee for Local Governments' debts / (151)

## **6 Government's Credit and the Fiscal Cost of the Implicit Guarantee / (160)**

---

- 6.1 Government's Authority and Government's Credit / (160)
- 6.2 Government's Implicit Guarantee Mechanism in the Period of Transition / (169)
- 6.3 The Incentive Structure in the Government's Implicit Guarantee / (175)
- 6.4 The Externality in the Incremental Transition and the Fiscal Cost of the Implicit Guarantees / (194)

## 7 The Fiscal Cost Issues in the Restructuring of Chinese Banking System / (202)

---

- 7.1 "Financial Constraint" in the Scheme of Government's Implicit Guarantees / (203)
- 7.2 Government's Bailout Ways in the Banking Crisis and the Fiscal Cost Issues / (219)
- 7.3 China's Policy Option in the Banking Restructuring and Its Effects on Fiscal Cost / (230)
- 7.4 The Final Fiscal Cost of China's Banking Restructuring / (245)

## 8 Fiscal Leverage and the Government-led Financing Guarantee System for SMEs / (260)

---

- 8.1 SMEs' Financing Difficulties and Policy Financing Guarantees / (261)
- 8.2 Government's Intervention and the Incentive Structure of Policy Guarantees / (264)
- 8.3 The Development of China's Policy Guarantees and Related Fiscal Cost Issues / (274)

## 9 Fiscal Innovation and Controlling the Fiscal Cost / (281)

---

- 9.1 The Internalization of Externality and the Marketization of Guarantee Behaviors / (282)

9.2	Fiscal Transparency and the Materialization of Implicit Guarantees	/	(287)
9.3	Fiscal Asset-Liability Management and Risk Budgeting	/	(291)
9.4	Risk Sharing Mechanism and the Designs of Guarantee Contracts	/	(305)
9.5	Securitizing Government's Contingent Fiscal Risk and the Development of Financial Markets	/	(314)

**References** / (317)

**Postscript** / (331)

# 导 论

## 1.1

### 问题的提出

1978 年底召开的中共十一届三中全会标志着中国开始走上了市场化改革的道路。经过 20 多年的发展，中国的经济转型取得了举世瞩目的成就。“中国只用了一代人的时间，取得了其他国家用了几个世纪才取得的成就。在一个人口超过非洲和拉丁美洲人口总和的国家，这是我们这个时代最令人瞩目的发展。”这是世界银行在题为《2020 年的中国——新世纪的发展挑战》的研究报告中对中国经济转型的一段评价。这份报告还指出：“单是指令经济向市场经济的转型就是变幻莫测的：人们亲眼目睹了前苏联和东欧的经济崩溃。同样，从乡村型的农业经济向城市型的工业社会的转型也有许多风险。在富裕的工业国家中，这一转型花了几个世纪的时间。而在中国，这一进程被缩短到一代人或两代人的时间（世界银行，1997）。”中国的市场化改革，在过去二十几年的时间里，以一条独特的改革路径基本上完成了从传统的农业社会向工业化社会、从传统的计划经济体制向市场经济体

制的双重转型。较之于前苏联和中东欧国家<sup>①</sup>实施的“大爆炸”式（big bang）的激进转型道路，中国的渐进式转型避免了转型初期的经济崩溃和社会福利的巨大损失，在基本上保持了社会稳定的局面下取得了经济持续快速增长的经济绩效，以较小的社会成本实现了经济制度的根本性变迁。从经济转型实际绩效的角度来看，中国实施的渐进转型无疑是成功的，这也正是国际经济学界许多经济学家对中国的经济转型给予高度评价的原因。

政府在经济转型的过程中起着举足轻重的作用，而在经济转型的过程中，政府的财政状况和采取的财政政策可以在很大程度上反映其行为的动机和立场。作者曾经长期关注中国渐进转型中的财政问题，并在研究实践中发现了两件看似孤立、实则存在内在联系的经济事实（economic fact）：

**相关事实一（Fact I）：**原先实行中央计划经济的国家在向市场经济体制过渡的过程中，在体制转型的初始阶段，这些国家的政府往往会同时面临收入减少和支出刚性的双重压力。这是因为一方面，放弃高度集中的集权经济体制必然会削弱政府对社会的控制能力和汲取收入的能力，从而导致政府收入水平的相对下降；而另一方面，为了缓解经济转型对社会造成的巨大冲击，政府必须在转型过程中支付相当一部分的转型成本，从而维持政府的合法性基础，这又使得政府在财政支出方面呈现出明显的刚性特征。前苏联和中东欧国家的转型实践表明，在经济转型的初期，财政收支的恶化几乎是难以避免的，这些国家普遍遭受到了严重财政赤字问题的困扰。中国在渐进转型的初期也出现了类似的财政收入相对下降的局面，然而在整个转型期内，中国的财政赤字却一直保持了相对低位的水平。根据作者的计算，从1981到2001年的21年间，中国的平均财政赤字率（财政赤字/GDP）仅为0.97%，这个数值不仅低于赤字率3%的国际警戒

<sup>①</sup> 在本书中，为了方便起见，作者有时也把“前苏联和中东欧经济转型国家”简称为“苏东转型国家”，两者之间没有实质差别。

线，更是远远低于前苏联和中东欧转型国家转型期内的平均赤字水平。中国的渐进转型道路曾经被许多经济学家认为难以用主流经济学的原理和逻辑加以解释和规范，而这种特殊道路所取得的良好经济绩效却也是一个不争的事实。英国学者诺兰（Nolan）曾经把这种不一致性称为“中国之谜”（张军，1996）。林毅夫、蔡昉和李周（1994）在其著作《中国的奇迹：发展战略与经济改革》中也明确地把中国经济改革的成功称之为“奇迹”。在经济转型这样一个巨大的社会制度变迁过程中，作为转型的主导者，中国政府所承受的来自各方面的压力之大是可以想像的，而政府能够在错综复杂的局面下保持财政的基本平衡，这无疑又是一个“中国之谜”。那么现在的问题就是：我们应当从一个怎样的经济学视角去解释这种现象呢？

**相关事实二（Fact II）：**转型国家的政府在经济转型的过程中都会面临一个如何安排改革的速度和顺序问题。中国选择了渐进式的经济转型道路，因此中国政府在改革步骤的速度和顺序安排上也呈现出与苏东转型国家不同的特征。表1-1是研究经济转型问题的著名学者罗兰（Roland）列出的部分转型国家改革的速度与顺序，从这里我们可以看出，中国开始进行经济转型的时间要早于苏东转型国家大约10年，因此在价格自由化、税收改革等改革步骤的实施上也领先于苏东转型国家。然而中国的经济转型呈现出的一个明显不同于苏东转型国家的特征就是涉及国有经济地位问题的改革步骤严重滞后，在企业的“破产改革”和“银行改革”方面，中国要远远落后于“后来居上”的苏东转型国家。1997年亚洲金融危机爆发之后，中国的宏观经济出现了通货紧缩的局面，为了遏制通货紧缩、扩大国内需求，中国政府连续几年实施了积极的财政政策。财政支出的扩张导致了近几年来政府财政赤字和债务负担的上升，学术界和决策层也开始逐步意识到中国日益明显的财政风险问题。然而更让作者关注的经济事实却是中国政府在银行体系重构过程中涉及到的财政问题：1998年财政部发行了2700亿人民币的

表 1-1 经济转型国家改革的速度与顺序

时间 国家	政治改革	价格自由化	稳定化	税收改革	企业重组	破产改革	银行改革
中国	1978	1984 (双轨)	1994	1980	1995 (渐进)	-	-
匈牙利	1989	1968 (渐进)	1995	1988	1992 (渐进)	1992	1991
越南	-	1989 (大爆炸)	1989	1990	1989	1993	1991
波兰	1989	1990 (大爆炸)	1990	1992	1993 (渐进)	1992	1993
捷克共和国	1989	1991 (大爆炸)	无相关 改革	1993	1993 (渐进)	1993	1991
斯洛伐克	1989	1991 (大爆炸)	无相关 改革	1993	1993 (渐进)	1993	1991
斯洛文尼亚	1989	1965 (渐进)	1990	1990	1989 (渐进)	1989	1993
俄罗斯	1991	1992 (大爆炸)	1995	1995	1992 (渐进)	1993	1992
乌克兰	1991	1994 (大爆炸)	1995	1992	1995 (渐进)	-	1995
罗马尼亚	1989	1990 (大爆炸)	1994	1993	1993 (渐进)	1995	-
保加利亚	1989	1991 (大爆炸)	1991	1994	1991	1994	1997

注：表中“-”表示该项改革尚未进行。

资料来源：罗兰：《转型与经济学》，北京大学出版社 2002 年版，第 28 页，表 1-3。



特别国债用于补充四大国有独资商业银行的资本金，1999 年中央政府又设立了四大资产管理公司（AMC）专门处置国有银行的不良资产、重组国有企业的历史债务。中央政府的这两大举动标志着中国在经历了 20 年的转型历程之后，开始对国有银行体系进行真正意义上的重构，而前苏联和中东欧转型国家的银行体系重构过程则是在转型的初期就开始了。针对这种明显的差异性，我们又将如何解释呢？

根据这两项可以观察到的经济事实，作者尝试性地提出了两个相关的假说：

**假说一：**（Hypothesis I）作者在对相关文献的整理中发现：和大多数苏东转型国家在转型初期出现的严重财政赤字状况不同的是，捷克和马其顿这两个国家在整个经济转型期间都基本上保持了财政的平衡。世界银行研究财政风险问题的著名经济学家 Hana Polackova 等人（1999）的研究表明：这两个国家的财政平衡是通过把大量政府活动转移到预算外而达到的，这种财政活动的调整导致了两国政府或有债务<sup>①</sup>（contingent liabilities）的过度积累，给长期的财政稳定造成了威胁。从这儿作者得到的一个启示就是：中国政府在经济转型期内维持的较低的财政赤字水平是否也是以或有债务的过度积累为代价的呢？

**假说二：**（Hypothesis II）对于“相关事实二”，很多人可能会从经济转型方式的角度去解释：也就是说“渐进”的转型策略使得中国银行体系重构的进程落后于其他的转型国家。还有人会从意识形态的角度去解释：由于国有银行体系的重构和国有企业的债务重组过程会削弱国有经济成分的主导地位，因此政府在涉足这一改革领域之前必须首先突破意识形态方面的限制，当然这就需要很长一段僵持的时间，相关改革步骤的滞后也就不以为怪了。作者认为这些解释都是不无道理的，然而作者更感兴趣的

---

<sup>①</sup> 在本书中，“或有债务”和“或有负债”指代的是同一个概念，在有些国内的相关著作中，“或有负债”也被称作“或然负债”。