



地方政府**债务风险** 预警机制研究

● 刘星 岳中志 刘谊 著

A Study of an
Early-Warning System of Risks
in Local Government Liabilities



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



地方政府债务风险 预警机制研究

● 刘星 岳中志 刘谊 著

A Study of an
Early-Warning System of Risks
in Local Government Liabilities

经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府债务风险预警机制研究/刘星, 岳中志, 刘谊著. —北京: 经济管理出版社, 2005

ISBN 7-80207-325-1

I. 地... II. ①刘...②岳...③刘... III. 地方财政—债务—财务管理: 风险管理—研究—中国 IV. F832.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 061236 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 霍士礼

技术编辑: 杨玲

责任校对: 郭红生

880mm×1230mm/32

5.625 印张 100 千字

2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 18.00 元

书号: ISBN 7-80207-325-1/F·313

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

摘 要

建立地方政府债务风险预警体系是防范政府债务风险、避免政府债务危机爆发的重要环节。在地方政府债务风险日益增大的情况下，本书研究具有重大现实意义。目前，将预警方法运用到地方政府债务风险领域的研究才刚刚起步。本书采用定性和定量相结合的方法，为构建地方政府债务风险预警体系提出了一种新的思路。

在界定政府债务概念的基础上，本书系统地总结和评述了国内外不同发展时期政府债务的风险管理理论，从财政角度对政府债务问题进行分析，指出债务风险的出现可能导致政府财政危机，进而提出了地方政府债务风险管理理论。通过地方政府债务风险管理理论，提出广义债务的概念，指出地方政府债务风险实际上就是地方政府财政风险，揭示了地方政府债务风险是经济深层次上的风险。本书结合重庆市的实际情况，对地方政府债务风险的现状和特点进行了剖析，总结出赤字风险、狭义债务风险、效益

风险、管理风险和隐性及或有风险五类债务风险，并从一般因素和特定因素两个方面，指出重庆市现阶段地方政府债务风险的成因包括信息不对称、经济因素和体制因素。其中，将经济因素归纳为重庆市的产业结构不合理、经济整体素质差、企业转轨建制步伐落后以及财政的刚性支出；将体制因素归纳为政府投融资体制问题、财政体制改革问题、税收体制问题、财政收入分配体制问题、财政支出体制问题以及预算管理体制改革问题。通过对债务危机的分析提出地方政府债务风险的评判标准，设计警情指标和警兆指标。利用警情指标和警兆指标进行实证分析，确定了各区县政府债务风险类别，通过聚类分析和因子分析得出六个主因子，建立了判别模型和 Logistic 模型，给出界限。在建立预警模型的基础上，初步完成了预警软件设计及开发。最后，本书就如何防范地方政府债务风险提出了一些政策性建议，为以后的研究工作提供了一些方法和思路。

关键词：地方政府，债务风险，预警机制

ABSTRACT

Establishing the local government debt risk forewarning system is the vital link of guarding against the government debt risk and avoiding the government debt crisis. With the increasing local government debt risk, the research in this book has its practical significance. At present, the research is just to start in which forewarning is employed into the local government debt risk. With the aim to construct the local government debt risk forewarning system, this book attempts to put forward a new idea by using both qualitative and quantitative methods.

On the basis of the concept of the government debt, the book systematically summarized and discussed the government debt risk management theories in the different developing times at home and abroad, analyzed the government debt questions from the financial angle, pointed out the fact that

the occurrence of the debt risk might cause the government financial crisis, and then proposed the local government debt risk management theory. Based on the theory, this book presented the generalized debt concept and figured out that the local government debt risk is actually the local government financial risk and the one with great economic meanings. Furthermore, with regard to the facts in Chongqing, this book carried on the analysis to the actual state and the characteristics of the local government debt risk, and summarized five debt risks, namely the deficit risk, the debt risk in narrow sense, the benefit risk, the management risk, and the recessive debt or the debt risk. In addition, from general and specific aspects, it stated the factors contributing to the debt risk in the current Chongqing government such as the asymmetry information, the economic and systematic factors. In detail, economic factors went to the unreasonable Chongqing industrial structure, the poor economic quality, the slowness of progress in the enterprise switch and reform as well as the financial rigid disbursement, while systematic factors went to the government investment and financing system, the fiscal

reform, the tax system, the fiscal revenue assignment system, the fiscal expenditure system, as well as the budget management system. After the analysis of the debt crisis, it gave the standard of judging the local government debt risk, and designed the condition index and the warning index. Then, by using the two indices a case study was conducted to define the risk category of each county government debt risk, and six main factors were obtained through the cluster analysis and the factor analysis so as to establish the judgment model and the Logistic model and determine the warning limit. On the basis of the forewarning model, the software design and development have been tentatively completed. Finally, as to how to guard against the local government debt risk, some suggestions were put forward to provide some methods and ideas for the future research.

Key words: local government, debt risk, forewarning system

目 录

| | |
|-------------------------------|----|
| 1 绪论 | 1 |
| 1.1 研究的意义 | 1 |
| 1.2 国内外研究现状 | 5 |
| 1.3 本书的主要研究工作与研究思路 | 9 |
| 2 政府债务风险管理理论研究 | 12 |
| 2.1 政府债务的概念 | 12 |
| 2.2 西方政府债务风险管理的理论 | 14 |
| 2.3 中国政府债务风险管理的理论 | 26 |
| 3 地方政府债务风险管理理论研究 | 33 |
| 3.1 地方政府债务的定义 | 33 |
| 3.2 地方政府债务的分类 | 35 |
| 3.3 地方政府债务风险的定义 | 37 |
| 3.4 地方政府债务风险管理 | 38 |

| | | |
|-----|------------------------------|-----|
| 4 | 重庆市地方政府债务风险的分类与特征 | 42 |
| 4.1 | 重庆市地方政府债务风险的分类 | 42 |
| 4.2 | 重庆市地方政府债务风险的特征 | 67 |
| 5 | 重庆市地方政府债务风险的成因分析研究 | 70 |
| 5.1 | 地方政府债务风险的一般成因 | 70 |
| 5.2 | 重庆市地方政府债务风险的特有成因 | 77 |
| 5.3 | 本章小结 | 89 |
| 6 | 重庆市地方政府债务风险预警系统的模型建立研究 | 91 |
| 6.1 | 经济预警概述 | 91 |
| 6.2 | 重庆市地方政府债务风险预警系统的指标设计 | 94 |
| 6.3 | 重庆市地方政府债务风险预警系统的实证研究 | 100 |
| 7 | 重庆市地方政府债务风险预警系统的软件设计 | 121 |
| 7.1 | 预警软件模型设计 | 121 |
| 7.2 | 预警软件数据库设计 | 121 |
| 7.3 | 预警软件的开发 | 124 |
| 8 | 重庆市地方政府债务风险的防范措施 | 128 |
| 8.1 | 加强财政自身建设, 夯实财政基础, 建立稳固 | |

| | |
|-------------------------------|-----|
| 平衡的地方财政管理体系 | 129 |
| 8.2 进一步改革和完善风险防范的制度性要求 | 138 |
| 8.3 进一步规范地方政府狭义债务的管理 | 144 |
| 9 全文结论 | 146 |
| 附录 重庆市地方政府债务风险预警系统的操作指南 | 148 |
| 参考文献 | 161 |

1 绪 论

1.1 研究的意义

我国政府自 1981 年恢复发行国债以来，到 1997 年底，国债余额已达 7310.08 亿元，外债借款也已达 1309 亿美元，成为全球第三大债务国。在日益复杂多变的国际金融形势下，研究如何防范债务风险，维护国家经济正常秩序，已成为摆在我们面前的一项紧迫课题。因此，本书从中观角度出发研究地方政府债务风险预警问题，具有重要意义。

1.1.1 研究的理论意义

根据我国统计资料上的分类或会计科目，可将地方政

府债务分为内债和外债。其中内债主要包括金融机构借款、非金融机构借款、上级部门安排周转金借款等；外债主要是外国政府贷款、国际金融组织贷款等。地方政府债务风险主要表现为债务的不确定性或其自身的缺陷以及由此引发的问题，其中前者可成为内在风险，后者可成为外在风险。从亚洲金融危机以后，广大学者对国家经济风险展开了研究，但主要集中在对国家层次上金融风险的研究，其中虽不乏有涉及政府债务方面的内容，但许多学者都是从国家宏观角度出发来研究政府债务问题，对地方政府债务方面的研究不是很多。且对政府债务是否有风险的问题争论也较大。就内债引发的债务风险是否是真正意义上的风险，学术界意见不一；而从外债来看，虽然我国与外债风险相关的指标如偿债率、债务率和负债率目前均大大低于国际公认的安全线，但外债规模的迅猛增长已引起了专家学者的注意。特别值得一提的是，忽视外债风险管理正是导致亚洲金融危机的一个重要因素。所以，对外债风险的预警研究也越来越为人所重视。目前，对政府债务风险的研究多数是从国家宏观角度来探讨，虽有杂志出现了关于地方政府债务风险的研究，也多是一些定性的描述，没有从定量角度来分析地方政府债务风险的形成机理以及各种因素对政府债务的影响程度。因此，本书从解决实际问题的角度出发，对地区政府债务风险进行的研究具

有重要的理论意义。

公司治理就是对公司的统治和支配，它决定公司运营的目标和方向。现代股份经济的发展使得企业演变为公众公司，这时，企业业主变成了公司资金要素的提供者。业主对企业的管理就变成公司出资者对公司的治理。

1.1.2 研究的现实意义

第一，各地方政府最近这几年为加快经济发展，无不想方设法扩大招商引资力度，鼓励负债经营，举债建设，而地方政府各部门举债管理上的混乱局面，致使地方隐性债务大量存在。这些债务要求由政府财政担保，或者即使没有得到政府的担保，但政府出于道义和法规上的要求必须出面进行最后的担保或者偿还。这些借款到期如不能偿还，上级部门将强行扣款，直接影响到地方政府预算的正常执行和社会安定，形成地方政府债务风险。第二，由于受经济增长平缓、国有企业效益滑坡、企业欠税、政策性减收等因素影响，加上农业税收的稳定税负政策，其他非税收入（如行政性收费、罚没收入）在扣除执收执罚成本后，难以增加可用财力，从而使偿还债务的资金得不到保证，导致偿债风险。第三，地方财政经常性支出项目的刚性越来越强，新增支出项目越来越多，如增加机关事业单位单

位职工工资、提高三条社会保障线支出等，使地方财政支出的增长势头难以抑制。部分县乡财政从早几年的“吃饭”财政已变成“要饭”财政，“寅吃卯粮”、“吃了上顿无下顿”的窘况时刻威胁着基层政权的巩固和正常运转；县乡两级财政赤字、粮食亏损挂账、国债转贷、世行贷款、借入上级财政周转金、拖欠工资、呆账损失及其他政府行为负债，已明显地形成了巨大的财政支出压力。第四，“隐性”风险的表现更为复杂。由于地方财政不允许赤字预算，对捉襟见肘的地方财政来说，除了“增收节支”外，“技术处理”就成了实现收支平衡的重要手段，加之一些收费项目取消后的配套改革未到位、财源建设后继乏力、财政体制变动频繁、社会保障难度加大、国有企业经营风险加剧以及农村合作基金会清理整顿给经济发展和农村税收征管带来的负面影响等，最终将形成财政支出，并转化为地方政府的债务风险，进而影响整个地方经济的平稳运行。所以，研究地方政府债务风险问题具有重要的现实意义。

随着预警方法被引入宏观经济领域，理论界普遍认为建立完善的预警体系是控制债务风险的有效途径。债务风险的预警体系能够在债务管理过程中对各项经济活动进行监督和检测，能够对导致债务风险增大的不稳定管理状态和不正常因素产生的警兆进行分析，并在债务风险增大到一定程度时发出警报。债务风险管理部门可据此查找警源，

并进行有效的调控，把债务风险降低到比较安全的程度。地方政府债务管理部门建立并完善债务风险预警系统，可大大降低由于债务风险带来的财政支出压力，提高债务管理能力，减少政府债务对宏观经济政策有效性的抵消程度。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 政府债务风险研究现状

政府债务是政府或者其所属行政机构等举借的债务，是政府为了履行其职能的需要，依据信用原则，有偿、灵活地取得公共收入的一种形式。在 20 世纪 30 年代以前，经济学家们一般是反对国家干预，主张政府无为而治。那时的古典经济学派基本上否定政府借债的作用，对发行债券持反对意见。20 世纪 30 年代的大衰退成为政府债务理论发展史上的重大转折点。人们开始重新思考市场机制，改变了政府充当“守夜人”的观念，提出政府应该干预经济的建议。这一时期的大多数经济学家由认为政府债务有害于经济转向，认为政府债务有益于经济，即产生了所谓“政府债务新理论”。20 世纪 80 年代，约瑟夫·斯蒂格利茨

教授针对美国高额财政赤字和贸易赤字（所谓“双赤字”）同时出现的现象，提出了不同于传统理论的分析。他注重以政府债务资金的不同用途去分析政府债务的负担问题。这一时期的西方政府债务理论，不仅提出了政府“隐性债务”的概念，同时还将财务管理的理论运用到政府债务管理上来，注重政府债务与资产的对应关系。20世纪90年代的政府债务理论，从资产负债管理的角度出发，强调政府资产和债务的冲抵，并注意由此产生的净债务变化及其产生的相关效应。

中国政府债务风险管理理论是在社会主义国家向社会公众借债的实践中逐步发展起来的。早在建国初期，我们就已注意举借债务，但由于当时经济管理体制的限制，政府债务资金多用于经济建设或国防，因而对政府债务风险的理论研究范围比较窄。在改革初期，理论界对政府债务风险问题的讨论主要表现在对国民经济的调节上：①货币效应，即政府债务可以调控流通中的货币量。政府通过借债可以使流通中的现金转变成储蓄，减少货币的流通量，反之则会增加现金的流通量。因此，可以把政府举债作为一种调控经济的重要政策。②财政平衡效应，即政府债务收入可以弥补财政赤字。虽然我国在20世纪80年代一直实行平衡预算，但是总会由于某些原因而使财政出现赤字，在总体财源紧张的情况下，政府借债无疑是弥补赤字，达