



教育部人文社会科学“十五”规划课题

透视中国 公共债务问题： ——现状判断与风险化解——

主编◆张 馨 副主编◆王 玮

Toushi Zhongguo
Gonggong Zhaiwu Wenti:
Xianzhuang Panduan Yu Fengxian Huajie



中国财政经济出版社

教育部人文社会科学“十五”规划课题

透视中国公共债务问题： 现状判断与风险化解

主 编 张 馨

副主编 王 玮

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

透视中国公共债务问题：现状判断与风险化解/张馨主编.
—北京：中国财政经济出版社，2004.10

ISBN 7-5005-7566-1

I. 透… II. 张… III. 公债-研究-中国 IV. F812.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 090577 号

中国财政经济出版社出版

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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11.375 印张 270 000 字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

定价：26.00 元

ISBN 7-5005-7566-1/F·6627

(图书出现印装问题，本社负责调换)



目 录

1 总报告：我国公共债务总论	(1)
1.1 “公共债务”概念	(1)
1.2 公共债务的“波圈型”界定	(13)
1.3 我国公共债务规模	(29)
1.4 公共债务的历史评价	(36)
1.5 结束语	(63)
参考文献与资料来源	(66)
2 分报告之一：我国中央政府债务	(68)
2.1 我国中央政府债务的历史沿革	(68)
2.2 我国中央政府债务现状剖析	(81)
2.3 我国中央政府债务的成因分析	(106)
2.4 我国中央政府债务的影响	(113)
2.5 改进我国中央政府债务制度的对策建议	(125)
参考文献与资料来源	(132)
3 分报告之二：我国地方政府债务	(134)
3.1 我国地方政府债务的历史沿革	(134)
3.2 我国地方政府债务的现状剖析	(139)
3.3 我国地方政府债务成因分析	(153)
3.4 我国地方政府债务的影响	(163)
3.5 解决地方政府债务问题的对策	(167)



参考文献与资料来源	(192)
4 分报告之三：我国社会保险基金缺口	(195)
4.1 我国社保资金缺口的历史沿革	(196)
4.2 我国社保基金缺口的现状剖析	(201)
4.3 我国社保资金缺口成因分析	(210)
4.4 我国社保基金隐性缺口的影响	(221)
4.5 克服社保基金缺口的对策建议	(232)
参考文献与资料来源	(242)
5 分报告之四：我国国有金融机构不良资产	(244)
5.1 我国国有金融机构不良资产的历史沿革	(244)
5.2 我国国有金融机构不良资产的规模与结构分 析	(249)
5.3 我国国有金融机构不良资产成因剖析	(261)
5.4 国有金融机构巨额不良资产对经济的影响	(272)
5.5 解决我国国有金融机构不良资产的政策建议	(281)
参考文献与资料来源	(299)
6 分报告之五：我国国有企业债务	(303)
6.1 我国国有企业债务的历史沿革	(303)
6.2 我国国有企业债务的现状剖析	(309)
6.3 我国国有企业债务的成因分析	(319)
6.4 我国国有企业债务的影响	(330)
6.5 缓解国有企业债务问题的对策	(336)
参考文献与资料来源	(353)
后 记	(357)

总报告： 我国公共债务总论

严格意义上的“公共债务”是市场经济的产物，它发轫于、存在于和发展于市场经济的环境下。我国的公共债务问题也是如此，它伴随着市场化改革而产生，而推进，而发展。到了 20 世纪 90 年代后半期，随着构建市场经济体制目标的明晰和步伐的加快，公共债务问题也逐步凸显和严峻起来，由此而日益引起人们的关注，并出现了大量的公共债务问题研究。但由于这一问题的复杂性和艰巨性，至今尚未有一个完善的研究结果。正因如此，本课题也加入到这一研究的行列中，尽管不敢奢望由我们来完全解决这一问题，但希冀通过我们的努力为缓解乃至克服我国的公共债务困境，贡献出自己的绵薄之力。

1.1 “公共债务”概念

本课题的研究，将从关于“公共债务”概念的探讨入手。

1.1.1 为什么研究“公共债务”概念

课题的研究之初，我们就发现，研究“中国公共债务”问

题，首先遇到的是何为“公共债务”的困惑。对于“公共债务”问题，人们首先是依据自己的理解，或者是从自己的需要出发，去界定“公共债务”范畴，去运用“公共债务”概念的。所谓“名不正则言不顺”，概念上的混乱，决定了这一问题的研究从一开始就是混乱的。这样，“正名”的需要，使得本课题采用了从概念入手的这一研究路径。

公共债务问题，是几乎与市场化改革同时出现于我国的问题。在此之前，人们或是不齿于“公债”，或是谈“公债”而色变，似乎“公债”只是腐朽的资本主义社会的专利。市场化改革立即改变了这种状况，政府的对外借款于1979年，政府的国内公债于1980年相继重新出现于我国。此后经过20世纪80年代的逐步爬升，我国政府债务的规模逐步扩大，进入到90年代后其规模迅速膨胀，兼之公债偿债高峰的逼近和到来，公债问题受到人们关注的程度日益加深。1998年积极财政政策的实施，政府债务规模的扩大更是如脱缰之马直线上升。不仅如此，此时除了直接的政府债务之外，人们从西方引入了“或有负债”的概念，开始提出了我国自己的政府“或有负债”和隐性债务等问题。“或有负债”和隐性债务等概念，似乎涵盖了与政府有关的各机构和各单位的各种性质的债务。随着“或有负债”和隐性债务等问题的研究深入，人们发现问题的严重性是远远超出最初的想象的。这些，都使得人们开始谈论公共债务规模的过度和失控等问题，谈论与政府直接的和间接的负债相关联的财政风险问题，也谈论财政的可持续发展问题，等等。在这种背景下，大量的相关研究出现了，研究的对象和题目已经不是“政府债务”，而改为“公共债务”了。

然而，四五年的时间过去了，公共债务问题依旧，公共债务的严重程度及其所蕴涵的风险问题甚至还加大了。相应地，对于



公共债务问题的研究尽管有所成效，但也更显得迷惘、零乱和支离破碎，其成果也显得含糊不清了。其中原因固然很多，但根本原因就在于人们概念上的混乱，它导致了思维的混乱和思路的模糊。对“公共债务”的不同理解，使得不同的研究者在分析的范围、角度和内容上都存在差异，更遑论人们的研究结果与结论了。混乱由此而生。为此，探讨和明确“公共债务”概念，从内容、范围乃至外延等各个维度对“公共债务”问题规范与界定，就成为本课题最先要解决的基本问题。

1.1.2 “公共债务”概念歧见

在我国，人们大致是从以下四个角度去理解“公共债务”概念的：

(1) 从“公债”角度考察“公共债务”

在我国，“公债”通常被认为就是“政府的债务或负债”，即各级政府机构所举借的债务就是“公债”。在这里，隐藏着这么一个涵义，即“政府”就是“公共机构”，“公共机构”也就只是“政府”，因而“政府”的负债就是“公共”的债务即“公债”。

然而，这一定义并不能用来分析和解决我国目前的公共债务问题。在现实中，政府举债的方式是多种多样的，不仅有直接的还有间接的，有正式的还有非正式的，而人们通常所考察和分析的“公债”，则大体上只局限于政府直接和正式发行的债务。按照我国目前的相关法律，则只有中央政府才允许发行公债，换言之，只有中央政府直接发行的债务，才是“公债”。相反，法律是禁止各级地方政府发行公债的。同时，中央政府历年的公债行为，应当说是最为规范和明确的，相对来说其各种数据也是最为清楚、全面、系统和最容易获得的。因此，如果公债或政府的正式债务就等于“公共债务”，则问题就简单了，只要搜集历年中



中央政府债务发行、偿还以及累积余额等数据，并建立相应的模型进行测算和分析，从不同的层面考察探究其对财政、经济、社会和政治等各方面的影响，最后形成相应的结论就行了。由于中央政府历年的债务收支和余额等资料是相对直观和明确的，政府的公债规模有多大大体上是一目了然的，因而对于公共债务的规模是否适度就较为容易把握了。

但问题并不如此简单，因为在现实中我国政府的实际债务和可能的债务规模与内容，是远不止政府正式公布的资料的，如目前引起各方面高度重视的“或有负债”就是其典型的例子。而这些债务的形成、使用、偿还等一系列过程及其对财政、经济、政治、社会等产生的影响，都是远远超过政府直接正式负债的。诸如“或有负债”这类债务，是不能算作直接的和正式的“政府”债务的，但它们与政府有着很强的关联度，具有很强的潜在“公共性”影响，探讨和研究“公共债务”问题，是不可能将它们排除在外的。这就表明，如果仅将“公共债务”限定于“政府债务”上，是严重脱离我国现实的。

(2) 从“狭义政府债务”角度考察“公共债务”

近年来，无论是理论界还是实际部门，都感觉到了公共债务的沉重，都在谈论政府的债务风险问题。人们之所以会产生这类感觉，其关键原因就在于现实中政府的负债，决不仅仅局限于中央政府直接发行的债务。就我国目前的整个政府债务来看，它主要包含以下几部分：

①中央政府举借的各种借款。在1995年开始执行《预算法》和财政正式终止向中央银行借款之前，国家预算的赤字基本上是依靠向银行透支或借款来弥补的。从1979年至1994年底止，财政借款数额共达1582亿元。这些实质上都是公债之外的中央政府的债务，只不过它们不体现在统计部门所发表的政府债务统计

资料中罢了。长期以来，人们似乎也天经地义地认为这类借款并非“借款”，认为它们是无需偿还的，因为中央银行本身就是“国家的银行”，中央政府的透支和借款都只不过是自己的对自己的透支和借款，因而中央政府也从来没有将这类借款列为是自己的欠款，更没有将这类款项的偿还问题放在心上。在我国的财政实践中，也从来没有偿还向银行的透支款和借款之说。

然而，不管怎样政府和银行之间如何处理它们的借款和透支关系，这些款项仍然是具有政府负债的实质的。随着市场化改革的进展和市场化程度的加深，出于规范和理清各种经济关系的需要，中央银行开始向财政部索讨这些借款了。在2003年10月23日召开的全国人大常委会第5次会议上，正式讨论了国务院提交的《关于规范处理1995年以前中央财政向人民银行借款问题的报告》。^① 尽管结果尚未确定，但不管怎样，财政向银行的透支和借款具有政府债务性质，已经是彰显无疑了。

②各级地方政府拥有的各种不同程度的债务。由于法律和制度规定了地方政府不准举债，因而直接由地方政府发行的公债几乎是没有的，但地方政府仍然负担有一定量的债务。典型的如在积极财政政策中从中央政府转贷来的公债，就构成了地方政府的直接债务。此外，还有各级地方政府程度不同地间接承担的各种债务。人们所具有的公共债务负担的沉重感和危机感，正是由于认识到除了中央政府正式发行的公债之外，还存在着数额巨大的政府其他债务。

我们认为，说巨额公债的存在形成了财政风险是对的，但相对而言，各级政府的其他债务对于财政风险的压力是更为巨大的。其原因在于，公债尽管数额巨大，但毕竟是相对规范的、透

① 《央行向财政部讨债1500》，载《厦门日报》2003 10.30. (7)。



明的，换言之，其所可能产生的问题和危机是摆在明处的；而政府的其他债务则不仅数额可能更为巨大，更主要的还在于它们的规范度和透明度都是远逊于正式公债的，是含混不清和秩序紊乱的，政府尤其是中央政府对于它们的掌握和控制程度，也是弱得多和困难得多的。这种模糊性、紊乱性和弱控性，放大了人们对于政府债务问题的危机感，债务风险问题和财政风险问题很自然地引起了人们的严重关注。

由此可见，仅仅从狭义的政府债务角度去考察“公共债务”问题，在我国目前的现实环境中是不够的，其范围和界限显然应当扩大。由此很自然地得出的结论就是，“公共债务”的范围应当扩大到全部的和广义的“政府债务”上，即我国目前的公共债务范围，至少应当包括公债和各级政府直接举借的其他各种债款，其中包括向银行透支和借款，等等。

(3) 从“广义政府债务”角度考察“公共债务”

对于“政府债务”来说，局限于政府直接举借的债务是远远不够的，它还应当包括大量的政府间接债务和借款。其原因在于，“政府”本身就是一个由多层次机构和单位构成的有机复合体，除了从上自中央政府下至乡镇政府等直接意义上的多层次政府机构外，还有着大量的政府附属机构，或者说“准政府机构”。尽管严格地说准政府机构并不是政府机构，但由于它们附属于某级政府，承担着政府的某些职能，因而又可以在一定程度上将它们归入政府活动的范畴。

由于种种原因，这些准政府机构也可能举借若干债款。尽管这些债款并不一定都要由政府偿还，而更可能是由这些机构来偿还的；但作为政府的附属机构，政府从法律上承担着这些债务的最后偿还责任，一旦该机构无力清偿其债务时，政府的间接债务就变成直接债务，可能的债务就转化成为现实的债务。进一步



看，这些职责如果不是由附属机构通过举债来承担，则政府自己也得负起相应的责任，通过直接发行公债来筹款。所以，从根本上看，这些附属机构的债务也同样是“政府债务”。

因此，将公共债务等同于严格意义上的政府债务即狭义政府债务，显然是不恰当的。这在我国尤其如此。这是因为：①我国作为一个发展中国家，政府规模应当相对小些，政府直接承担的职责也应当相对小些，其中包括应当将较多的职责交由附属机构去承办，诸如大量的公共企业就能够起着这样的作用。②不仅如此，我国还有着大量的国有企业。在计划经济时期，国营企业也是政府的行政附属物，市场化改革一直在试图改变这种状况，但至今没能根本做到。进一步看，作为“国有”的企业，它们的债务从根本上看也仍然是政府的。因为债务本身就是所有者的债务，而不是经营者的债务，政府作为国有企业的所有者（代表），显然是国有企业债务的最后负担者。可见，就我国的公共债务来看，它不仅应当将政府附属机构的债务包括在内，而且还应当将国有企业的债务，其中包括国有银行和其他国有金融机构的债务都涵盖在内。这就使得我国的公共债务范围和规模大为扩大了。

（4）从“公共的债务”角度考察“公共债务”

分析至此，事情还没有结束。上述讨论都仅局限于“政府”的范围，从根本上看，都只是就“政府”来论“公共”，就“政府债务”来讨论“公共债务”问题。就“公共”而言，它与“政府”有着很大的关联度和相似性，但两者并不等同。同样地，“公共债务”与“政府债务”也是既相似相关又不完全相等的两个概念。

市场经济是以“私人”为活动主体的，这就形成了“私人范畴”，同时也形成了与其相对应的“公共范畴”。属于公共范畴的活动主体除了政府之外，还有各种社会团体、事业单位和社区，

等等。这些主体，尽管它们的活动与政府活动有着千丝万缕的联系，有时在政府的授权下还直接承担了某些政府职能，但它们毕竟不是政府机构，毕竟不属于政府科层组织的范围，因而它们不能算是政府机构的组成部分。但由于这些主体的活动也都服务于社会公众的公共利益，所以它们也都是公共机构，进行的也都是公共活动。这些非政府的公共机构，在社会公众提供公共服务时，也可能举借或欠下各种债务。这些债务是这些机构在执行公共事务过程中产生的，也具有“公共”性质，因而也属于“公共债务”的范畴，在分析和考虑“公共债务”问题显然也是应当将它们包括在内的。

1.1.3 “公共债务”是与政府相关联的债务

分析至此，人们可能要问：究竟什么是“公共债务”？我们认为，所谓“公共债务”，在目前的我国，是指以政府债务为核心的，所有与政府相关联的单位、机构和团体乃至企业所举借的债务与欠款。

细心的读者从这一概念中可能会发现一些矛盾与疑问。这一概念以“与政府相关联”为标准。然而在市场经济中，并不是所有的公共组织和机构都与政府相关联，尤其从财务及其债务的直接关联度来看就更是如此。因此，依据这一概念，大量的与政府无关或关联度不大的公共机构的债务，都不是“公共债务”了。但上文却又明确指出，非政府公共机构的债务应当列入“公共债务”的范围之中。这不是矛盾吗？

回答是否定的。原因就在于，我国的“非政府机构”并非“与政府在财务或债务上不相干的机构”。至今为止，我国几乎所有具有公共性质的机构和单位，都与政府直接相关，它们的债务实质上都由政府承担着最终的偿还责任。



在我国，长期以来存在着只考虑政府债务，而不考虑政府附属机构和国有企业等其他债务的传统和习惯，这是由计划经济所根本决定的。在计划经济体制下，非政府公共机构和国营企业都是政府的行政附属物，甚至很大程度上被行政机构化了。它们都具有很强的政府末梢机构的性质，往往代替政府执行着具体的行政管理和服务功能。不仅如此，整个社会的企业和集体单位也是政府的行政附属物。此时整个社会的财务活动都成为财政的附属物，都以政府及其财政为中心，形成了一个囊括整个社会的大财务。在这种体制背景下，整个社会的财务活动很大程度上由中央政府控制和安排，所需要的债务也由中央政府直接举借，生产单位除了由银行提供计划贷款外，几乎没有正式举借的借款。于是，只考虑“政府债务”，而不考虑“公共债务”，或者说“政府债务等同于公共债务”的观念的形成，就很自然了。

市场化改革正在否定这一观念。25年来，国有企业的改革一直引起社会公众和舆论的高度关注，政府机构的改革也被大事宣扬；相反，事业单位和社区等的改革似乎被大大忽略了。其实不然。政府对事业单位和社区等也进行了不同程度的改革，并力图恢复它们的本来面目，使之摆脱政府的行政附属物地位，真正作为非政府公共机构发挥作用。但如同国有企业改革一样，这些机构的改革至今还没有能够取得根本性的进展，仍然没能根本摆脱行政附属物的地位。这样，不仅国有企业，而且各种非政府公共机构所举借和积欠下的各种债务，除了具有“公共债务”的性质之外，都还具有一定的政府债务的性质。从这点来看，即使是仅从政府债务的角度去考虑问题，目前也仍然要把各种非政府公共机构的债务和国有企业的债务，都列入“公共债务”的统计和分析范围之内。



1.1.4 “公共债务”是即期收大于支的结果

“公共债务”一词，是“公共+债务”的组合词。上述分析解决了“什么是‘公共’”的问题，即目前我国如何界定债务是否具有“公共性”，从而是否属于“公共债务”范畴的问题。至于“债务”一词，似乎是一目了然的，其实不然。“概念”是人们主观认识客观的产物，是对于客观事物的抽象思维和理性把握的结果。主观认识往往因人而异，或大或小的分歧是不可避免的，对于“债务”问题来说也如此。

20 世纪 90 年代，世界银行的高级经济学家 Hana Polackova Brixi 研究了财政风险和政府的或有负债问题，表 1-1 列出了她的“财政风险矩阵表”，从中我们可以看出她对“债务”一词的不同解释。^①

在日常生活中，人们所使用的“债务”一词，指的就是“欠债”，或者严格些说，它指的是“欠别人的钱所负的偿还义务”。^②但在表 1-1 中，不管是“直接负债”还是“或有负债”，不管是“显性债务”还是“隐性债务”，其涵盖的范围都超出了这一定义。具体来看主要有：①显性直接负债中，“政府预算涵盖的开支”和“法律规定的长期性支出”，显然都不属于“欠别人的钱所负的偿还义务”，因而在我国都是不能被列为政府债务或公共债务的；②显性或有负债中的“国家保险体系”中的某些项目，如私人养老基金收入、农作物保险和战争风险保险等，至

① 关于 Brixi 及其财政风险矩阵的介绍，本报告的直接来源于刘尚希研究员主持的《财政风险及其防范问题研究》课题（财政部《财政改革与发展重大问题研究》子课题之一）中的资料。在此特予致谢。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1996 年版，1580 页。



表 1-1

财政风险矩阵表

项 目	直接负债（在任何条件下都存在的债务）	或有负债（在特定事件发生时的债务）
显 性 债 务 (由法律和合 约确认的政 府负债)	1 国家债务（中央政府 借款与发行的债券） 2 政府预算涵盖的开支 （非随意性开支） 3. 法律规定的长期性支 出（公务员工资和养 老金）	1 国家对非主权借款、地方政府、公共部 门、私人部门实体（发展银行）的债务 担保 2 国家对各种贷款（抵押贷款、学生贷 款、农业贷款和小企业贷款）的保护性 担保 3 国家对贸易和汇率的承诺担保 4 国家对私人投资的担保 5 国家保险体系（存款保险、私人养老基 金收入、农作物保险、洪灾保险、战争 风险保险）
隐 性 债 务 (反映公众和 利益集团压 力的政府道 义责任)	1. 未来公共养老金（不 包括公务员养老金） 2 社会保障计划（非法 律硬性规定的） 3 未来保健融资计划 （非法律硬性规定的） 4 公共投资项目的未来 日常维护成本	1. 地方政府或公共实体、私营实体非担保 债务（义务）的违约 2 银行破产（超出政府保险以外的救助） 3 实行私有化的实体债务的清偿 4 非担保养老基金、就业基金、或社会保 障基金（对小投资者的保护）的破产 5 中央银行可能的负净值或对所承担义务 （外汇和约、货币保护、国际收支差额） 不能履行 6 其他紧急财政援助（如私人资本外逃 时） 7. 改善环境、灾害救济、军事拨款

资料来源：Hana Polackova Brix & Allen Schick (2002)。

少在目前的我国，政府是不对这类可能的损失承担最终的偿付义务的；③隐性直接负债也并不都是“欠别人的钱所负的偿还义务”，因为它们并不等于就是短缺和亏空的款项，在正常情况下，它们的全部或至少大部分是有相应的收入来源的，因而它们并不都是未来的债务，全都不应列入公共债务；④隐性或有负债中，

诸如第6项“其他紧急财政援助”和第7项“改善环境、灾害救济、军事拨款”等，在正常情况下，它们也都能够以财政各项收入来应付，基本上也是不能列入政府的或有负债范围的。

之所以 Brixi 会将这些在我国不属于“债务”的事项视为“公共债务”，是因为政府或直接或最终承担了它们的支付责任，或者是政府必须履行的支付义务。典型的如“政府预算涵盖的开支”。预算确定的支出具有法律效力，当然是政府必须履行的支出义务。如果从政府承担着确保这部分支出的责任和义务，必须筹措相应的钱款去安排各项预算支出来看，将它们视为是“债务”也未尝不可。但它们毕竟与人们早已认同的“债务”一词有着根本区别，因为它们并不是政府活动收不抵支的结果，而是有着相对应的收入来源的。预算支出只是预算的一个方面，是与预算的另一个方面，即预算收入相对应的，它们共同构成了统一的预算活动。因此，它们只是政府对于自己收入的动用，因而是不能视为“欠债”的。

也许人们会说，预算安排的支出可能大于预算收入，这部分支出就必须依靠举债来安排，从而预算支出中就包含了政府债务。这样说显然是对的，但仍然不等于应当将预算支出与政府债务等同起来：①除非在极端的背景下，是不可能出现预算支出全部要由债务收入来满足的状况的，因而预算支出在规模上几乎是不可能与当年债务收入相等同的；②政府当年债务收入中包含有发新债还旧债的部分，它可能使得当年发行的债务规模很大，某些极端情况下债务的年发行总规模还可能超过当年的预算总支出数额，但预算支出中仍然有很大一部分是通过税收等收入形式来安排的；③在政府预算中，预算支出是一个类别，相应地还有当年的债务收入类别，两者明显地是不相同的；④从最终结果来看，即使实际的财政状况恶化，预算收入难以完成，导致了新的