

地方性主权外债风险及其防范

杨 柏 刘 宜 岳中志 著

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方性主权外债风险及其防范/杨柏,刘宜,岳中志著.—北京:经济管理出版社,2007.2

ISBN 978-7-80207-720-1

I. 地... II. ①杨...②刘...③岳... III. 地方政府—外债—风险管理—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第019606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:陆雅丽

技术编辑:杨玲

责任校对:孟赤平

880mm×1230mm/32

5.25 印张

88 千字

2007年2月第1版

2007年2月第1次印刷

印数:1—3000册

定价:19.80元

书号:ISBN 978-7-80207-720-1/F·595

· 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

随着世界经济区域化、全球化的发展，通过举借主权外债弥补国内资金短缺，加速经济发展，已成为各国政府发展经济的重要手段。就地方性主权外债而言，它一方面可以弥补地方建设资金的不足，另一方面可以引入先进技术和管理经验，还可以培养一大批高级管理人才，从而有力支持地方经济和我国社会事业的发展。然而，如果地方政府不考虑自身的偿债能力，盲目举债，其风险也是不言而喻的，这主要是因为主权外债偿还的刚性很强，它很可能成为爆发地方财政危机的“导火索”。

本书首先提出主权外债的定义，列举出主权外债的形式，概括了主权外债风险管理的基本理论，然后在此基础上定义和分类了地方性主权外债，接着进一步对地方性主权外债风险进行了定义、描述了其特征，从不同角度对地方性主权外债风险分类，并分析其主要表现形

式。之后，本文从信息不对称、地方政府财政能力、主权外债政策、管理体制对风险的成因进行了系统、合理的分析，以便“对症下药”。紧接着以“信息甄别模型”为理论依据，利用熵权模糊综合评判法建立了区县政府主权外债风险的评价模型，然后利用某市的数据进行了应用实例分析，以便为区县政府主权外债风险评价模型的应用提供指导。最后，在地方性主权外债风险及其成因分析与评价的基础上，从主权外债政策、管理体制、财源建设等方面提出一些防范我国地方性主权外债风险的对策。

关键词：外债；地方性主权外债；风险；防范措施

Abstract

With the economy regionalizing and globalizing in the world that borrowing largesums of sovereign external debts offsets domestic shortage of capital has become different state means to accelerate economic development. As far as local sovereign external debts are concerned, on the one hand they can offset the lack of local construction funds, on the other hand they can introduce advanced techniques and managerial skills. Furthermore they can foster a large group of talents, which can powerfully support the development of provincial economy and domestic fact social. However, if local governments do not consider their own debt paying ability,risks to borrow large sums of sovereign external debts is self-evident, which is possible to become a primacord of local finance crisis broken out because the rigidity of repaying isvery hard.

Firstly this paper defines and classifies sovereign

external debts and local sovereign external debts and sums their basic management theories on the base of which local sovereign external debt risks are defined and their characters are described and then they are classified from different aspects and at last their manifestation is analyzed, which is base of this book. Secondly in order to keep local sovereign external debt risks away actively this book analyzes the causes of risks systemically and rationally from information asymmetry and local fiscal capacity and foreign loans policy and managerial system, which will suit the remedy to the case. Thirdly according to information discriminating model, a local fiscal capability appraising system has been established by means of AHP on entropy and fuzzy synthetic evaluation, and then an example of model is analyzed in a city to offer application of the model. Finally, this book gives some local fiscal capacity and foreign loans policy and managerial system measures aiming at preventing risks.

Key Words: external debt; local sovereign external debt; risks; measures to keep away

目 录

1	绪论	(1)
1.1	研究意义	(1)
1.2	本书的主要内容和研究思路	(5)
1.3	本书的创新之处	(7)
2	外债风险管理理论评述	(8)
2.1	现有外债定义评介	(8)
2.2	外债风险管理思想的演进	(14)
2.3	重要外债风险管理思想的启示	(23)
2.4	本章小结	(31)
3	地方性主权外债风险概述	(33)
3.1	地方性主权外债的定义	(33)
3.2	地方性主权外债的分类	(35)

3.3	地方性主权外债风险的定义及特征·····	(37)
3.4	地方性主权外债风险的分类·····	(44)
3.5	本章小结·····	(58)
4	地方性主权外债风险的具体表现形式·····	(59)
4.1	主权外债项目严重的贷款拖欠造成 财政支出风险·····	(59)
4.2	非营利项目集中导致还贷能力差·····	(63)
4.3	还贷准备金不足以防范外债风险·····	(64)
4.4	部分“行政干预行为”导致财政担保 项目过多、范围较宽·····	(65)
4.5	政府部门和项目实施单位认识模糊、 体制不顺、职责不清·····	(66)
4.6	本章小结·····	(68)
5	地方性主权外债风险的形成原因·····	(70)
5.1	信息不对称·····	(70)
5.2	财源基础薄弱·····	(77)
5.3	政策因素·····	(79)
5.4	主权外债管理体制因素分析·····	(89)

5.5	风险分担机制的缺乏·····	(90)
5.6	本章小结·····	(92)
6	地方性主权外债风险的防范·····	(94)
6.1	地方性主权外债风险的防范思路·····	(94)
6.2	风险防范的经验借鉴：商业银行信贷 进退中的地区风险防范·····	(98)
6.3	地方性主权外债项目财政能力评价 ···	(101)
6.4	地方性主权外债项目评价指标及 评估方法 ······	(121)
6.5	地方性主权外债项目财政评审方法 ···	(122)
6.6	应用实例 ······	(123)
6.7	防范地方性主权外债风险的政策 建议 ······	(132)
7	全书结论 ······	(141)
	参考文献·····	(145)
	附录 某市主权外债项目财政评审相关文件·····	(151)

1 绪 论

1.1 研究意义

最近二十多年来，随着我国对外开放的逐步深入，对外债务与利用国外直接投资一样的越来越多。尤其是近几年来随着以外债危机为特征的东南亚金融危机的爆发以及中国的“入世”和经济全球化趋势的加快，对外债问题特别是外债中的风险研究越来越重要。目前，国内对外债风险的研究虽然不少，但对于地方性外债的研究还不多。因此，本书从中观经济角度出发，研究地方性主权外债风险及其防范问题具有重要的学术意义和现实意义。

1.1.1 学术意义

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，其中前者可称为内债风险，后者可称为外债风险。在亚洲金融危机以后，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外债问题的，对地方政府债务方面的研究不是很多，对地方性主权外债研究的就更少了。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一些专家、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。目前，对外债风险的研究，虽然也有关于地方性政府主权外债风险的内容，但也多是一些定性的描述，没有从定量角度来分析地方性外债风险的形成机理以及各种因素对地方

性主权外债的影响程度。应当说本书从解决实际问题的角度出发，对地方性主权外债风险的研究具有一定的理论意义。

1.1.2 现实意义

随着世界经济区域化、全球化的发展，通过举借主权外债弥补国内资金短缺，加速经济发展，已成为各国政府发展经济的重要手段。改革开放以来，中央和各级地方政府都认识到国际融资对加强宏观调控能力具有的重要意义。所谓主权外债是指国务院授权机构代表国家举借，以国家信用保证对外偿还的债务，它的本质是国家信用。而地方性主权外债是指各级地方政府利用并由其偿还的主权外债，主要包括国际金融组织贷款，即世界银行、亚洲开发银行和国际农业发展基金会提供的贷款；外国政府贷款，即外国政府和北欧投资银行及北欧发展基金会提供的贷款；其他地方政府贷款，是指日本国际协力银行和其他国外机构提供的贷款。这些贷款一方面可以弥补地方建设资金的不足，另一方面可以引入先进技术和管理经验，还可以培养一批高级管理人才，从而有力地支持地方经济和社会事业的发展。

举借主权外债固然对经济发展具有很好的推动作

用，但是，我们必须看到，如果不考虑自身的偿债能力，盲目举债，其风险也是不言而喻的。一般来讲，举债是否合理可以从两个方面考虑：一是债务资金投入的项目本身要有好的收益，即投资收益必须高于举债成本；二是负债总额要有合理的限度。所以，在加强借用主权外债合理性选择的同时，切实强化和规范主权外债管理，提高风险防范意识，已成为一项重要任务。目前我国已经加入 WTO，在财政、金融、税收的政策和管理方面将会有许多调整，证券、金融、外汇市场等领域也正在逐步对外资放开，形成更加有利于吸引外资的局面，从而大大加快我国加入全球经济一体化的进程。然而经济全球化是一把“双刃剑”，在我们利用国际资金、技术、人才和市场加快本国经济发展的同时，如果没有与之相配套的、高质量的政策监管体系，一旦外部环境发生经济波动或金融危机，将会对我国的经济造成重大的创伤。因此，这就更需要我们对地方性主权外债问题引起高度重视，未雨绸缪，加强防范。这也说明研究地方性主权外债风险问题具有重要的现实意义。

1.2 本书的主要内容和研究思路

1.2.1 本书的主要内容

①分析和评述了中外外债风险管理理论，借鉴其中的思想和方法，使本书的研究具有坚实的理论基础和明确的方向性，并由此提出地方性主权外债的定义、分类，以及地方性主权外债风险的定义、分类。

②通过描述地方性主权外债风险的具体表现形式，对地方性主权外债风险的大小进行定性分析和判断。指出在地方政府，尤其县级政府，外债风险已经显现，甚至有不少地区因多年累积下来的外债风险已达到自身无法化解的地步，论证了研究和解决这个问题的重要性和迫切性。

③对地方性主权外债风险产生的原因，从一般和特殊两个角度进行了分析，并将其作为地方性主权外债风险防范的立足点。

④运用“信息甄别”模型的思想，利用层次分析法建立地方财政能力的评级体系，通过地方政府财政能力

的信号显示效应，来区分高风险的地方政府和低风险的地方政府，然后采取相应的措施防范地方性主权外债风险，并以重庆市做了实例分析。

⑤根据地方性主权外债风险的不同类别和成因，进一步提出防范地方性主权外债风险的建议，给以后的工作提供一些思路和方法。

1.2.2 本书的研究思路

本书的基本研究思路如图 1.1 所示：

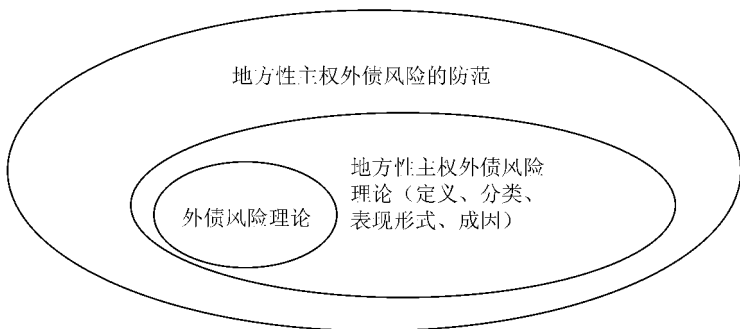


图 1.1 本书的研究思路

1.3 本书的创新之处

①研究的内容较有新意。目前，对外债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外债风险的研究，也大多是一些定性的描述，没有定量的分析。本书不但对地方性主权外债风险的理论进行了系统的研究，而且从定量的角度对地方性主权外债风险的形成机理以及各种因素对地方性主权外债风险的影响程度进行了研究。

②研究的思路具有一定的创造性。本书认为，地方性主权外债风险跟地方政府的财政能力有直接的相关性，财政能力越强，地方政府对主权外债项目配套资金的保障能力和对主权外债的偿还能力也就越强，则抵御主权外债风险的能力越强；反之，则越弱。这说明地方政府财政能力相对于地方性主权外债来说，具有信号显示效应。基于此，上一级财政部门可以利用下级地方政府财政能力的信号显示效应，提前识别出有可能产生的外债风险，从而未雨绸缪，既使外债资金达到预期的效益，又可尽量地降低外债风险。

2 外债风险管理理论评述

2.1 现有外债定义评介^[1]

迄今为止，学术界及有关国际组织对“外债”一词尚无一个圆满的定义。根据对现有文献关于外债定义的研究，可将其分为三类：一是以监管为目的的外债定义；二是以外债包含的范围为特征的外债定义；三是理论范畴层次的外债定义。下面分别研究这三类定义。

2.1.1 以监管为目的的外债定义

为改变各个国家使用不同定义、不同口径的外债造成的统计资料的不可比，以及概念和管理上的混乱，使各国、各国际金融组织在研究和统计外债时有一个统一的标准，对“外债”下一个普遍的定义是非常必要的。为此，世界银行（World Bank）、国际货币基金组织