

目 录

第 1 章 地方政府债务理论与我国地方债务问题	
分析	(1)
1.1 地方政府债务理论分析	(1)
1.2 中国地方政府债务的特点	(2)
1.3 中国地方政府举债问题的制度分析	(2)
第 2 章 南京市高新区政府债务问题分析	(3)
2.1 南京市高新区概述	(3)
2.2 南京市高新区收支状况	(3)
2.3 南京市高新区政府债务现状	(4)
2.4 南京市高新区政府债务成因	(4)
2.5 防范南京市高新区政府财政风险的建议	
.....	(5)
第 3 章 南京市高新区政府债务风险预警的基本	
思路	(6)
3.1 预警的可行性分析	(6)
3.2 预警的基本目标与遵循的原则	(6)
3.3 预警的组织体系、程序与完善办法	(6)
3.4 地方债务风险的识别方法	(6)
第 4 章 南京市高新区总公司财务风险预警指标	
体系的构建与风险区间设置	(7)
4.1 高新区总公司财务风险预警指标体系的	
构建	(7)

源	财务风险预警指标权重的确定方法及具	
体	体权重的确定	(远)
源	南京市高新区总公司财务预警指标值风	
险	险区间的设置	(远)
第 缘	高新区总公司财务风险预警模型的构建	
与	与数据检验	(苑)
缘	高新区总公司财务风险预警模型的构建	
		(苑)
缘	南京市高新区总公司财务风险预警模型	
的	的数据检验	(愿)
缘	对高新区总公司财务风险状况的基本	
评	价	(愿)
第 远	南京市高新区政府债务风险预警指标体	
系	系的构建与风险区间设置	(愿)
远	南京市高新区政府债务预警指标体系的	
构	构建	(愿)
远	债务风险预警指标权重的确定方法及具	
体	体权重的确定	(愿)
远	高新区政府债务预警指标值风险区间的	
设	置	(怨)
第 苑	南京市高新区政府债务风险预警模型的	
构	构建与数据检验	(苑)
苑	南京市高新区政府债务风险预警模型的	
构	构建	(苑)
苑	南京市高新区政府债务风险预警模型的	
数	据检验	(苑)

对高新区政府债务风险状况的基本评价	(页)
第 章 政府债务风险预警方案的选择	(页)
债务风险预案的理论框架	(页)
关于政府债务风险预案的近期构想 ...	(页)
健全债务风险预案的长期措施	(页)
参考文献	(页)
致谢	(页)

第 员章摇地方政府债务理论与我国 摇摇摇摇地方债务问题分析

所谓地方政府债务 ,是指地方政府作为债务人按约定的条件向债权人承担的行为义务 ,从世界各国的政府实践来看 ,不分社会制度 ,也不管经济发展水平的高低 ,大部分国家的中央政府和地方政府都普遍负债 ,有些政府通过举债来维持自己的经济发展甚至政府的正常运行。就某一级地方政府而言 ,其债务应该包括 :一是地方政府所有职能部门的债务 ;二是地方政府所有职能部门所属机构或单位的债务 ;三是下属各级政府存在的各种形式的债务。

员摇摇地方政府债务理论分析

员摇摇地方政府债务的分类标准

从地方各级政府的实际情况看 ,其债务来源是比较广泛和复杂的 ,而且债务种类繁多 ,给债务的管理和风险的防范带来一定难度 ;从国内外的相关文献来看 ,地方政府债务可以根据以下两种不同的标准进行分类 :

员摇摇是否具有法律约束

按是否具有法律约束 ,可将地方政府债务划分为显

性政府债务和隐性政府债务两种。显性负债,是指由国家法律或政府签订的合同明确规定的必须由政府来偿还的债务。比如,对政府公债与外债的偿还,由政府出面担保的银行贷款的偿还等等。隐性负债,是指那些并不由法律或政府合同加以规定,但由于公众期望或政治压力,政府必须担当的道义责任或期望责任。比如,对于大批在岗职工与下岗职工的退休、养老金安排,当银行资不抵债时所需的政府支持等等。这些法律并未规定应由政府财政来进行支付,但人们总是期望,一旦发生上述情形,政府财政必定是最后的支付人,具体情况如表 员圆所示。

表 员圆 瑶地方政府债务的划分

负瑶债	直接负债(在任何情况下都存在的负债)	或有负债(在特定事件发生时才存在的负债)
显性负债 (一项法律或合同所认可的负债)	员 外国和国内主权借款(由中央政府签署的合同和发行的证券) 圆 预算开支 猿 在长期中受法律约束的预算支出(公务员的工资和养老金)	员 国家对非主权借款和由次国家级政府、公共和私营部门实体(如开发银行)发行的债务的担保 圆 对不同类型的贷款(抵押贷款、学生贷款、农业贷款及小型商业贷款)的保护性国家担保 猿 对私营投资的国家担保 源 国家保险体系(存款保险、来自私营养老金基金中的收入、作物收成保险、洪灾保险、战争风险保险)

续表

员瑶瑶	直接负债(在任何情况下都存在的负债)	或有负债(在特定事件发生时才存在的负债)
隐性负债 (不受法律约束,但政府出于公共利益或政治压力而可能担当的负债)	员瑶瑶未来公共养老金(与公务员养老金相对)如果没有法律规定的话 员瑶瑶社会保障计划,如果没有法律规定的话 员瑶瑶未来医疗卫生融资,如果没有法律规定的话 员瑶瑶未来再次进行公共投资的成本,如果没有法律规定的话	员瑶瑶国家级政府及公共或私营实体对非担保债务和其他负债的违约 员瑶瑶实行私营化的实体负债的清理 员瑶瑶银行破产(国家保险以外的支持) 员瑶瑶非担保养老金基金、就业基金或社会保障基金(对小投资者的保护)的破产 员瑶瑶中央银行不能履行其职责(外汇合约、币值稳定、收支平衡) 员瑶瑶私营资本外逃而采取救助 员瑶瑶改善环境、灾害救济

员瑶瑶是否具有预见性

按负债是否具有预见性,可将地方政府债务划分为直接政府债务的和或有政府债务两种。直接负债,是指在任何条件下都必然会发生的财政负债,具有必然性,并不依赖于任何具体事件的发生。比如,法律规定的关于未来的抚恤金安排(民政部门每年都会开支一笔抚恤金)其规模只与人口构成和经济发展水平有关,而与突发的、偶然事件无关。或有债务是这里讲的核心概念,有必要加以澄清。首先,“或有”这一概念本身就含有随机的意思,是指某一具体事件也许会发生,也许不会发生。政府财政面临一些随机发生的事变,就会做出相应的支

出,承担相应的职责。然而,要预测这方面的财政负债规模有多大,实际支出的概率有多大,却是困难的。这种或有的政府债务发生的概率及其负债规模取决于外生事件与内生条件。所谓外生事件,是指诸如自然灾害与银行危机这样的突然事变。所谓内生条件,是指政府对承诺在先的某些项目的最终责任。比如,政府出面担保(如对农产品收购的保护价)或保险的若干投资项目,一旦出现亏损或破产,政府就要拿钱应付。还比如,政府监管与规制的绩效一旦发生问题,造成金融秩序与市场秩序的混乱,这时中央政府在财政上也会面临事先不曾预见的支出压力,具体情况如表 1-1 所示。

在以上政府债务分类中,政府与公众更多关注的是直接债务和显性债务,但实际上,不论发达国家还是发展中国家都存在隐性债务和或有债务问题,而且在发展中国家问题更加严重一些。经济和政治体制设计的质量,偶然的自然灾害,以至缺乏市场规则的约束或市场主体的道德风险,都会使政府和财政的隐性债务和或有债务负担加重,并可能进一步使财政状况恶化。

1.1 地方政府债务的具体类型

1.1.1 直接显性负债

一般来说,这类政府债务包括三方面:第一,政府在借债合同中或在公债发行中所明确承诺的对外债与内债的偿还义务。这些偿债义务取决于债券交割期、汇率与利率。由于汇率与利率会发生变化,因此,政府对这类显性的、直接的负债实际上是面临风险的。第二,在

预算法中明确承诺的预算支出,包括政府已经被立法机关批准的行动与政策所承担的支出。原则上说,与这类行动和政策相适应,政府必然会在财政年度内列出预算开支。这类政府债务也会成为财政风险。因为预算支出是否可行,实际上取决于宏观经济环境是否好,取决于政府的财政纪律与控制是否有约束力。第三,在许多国家中,政府事实上是公务员的薪金与退休金的法定支付人。这意味着,在未来,政府会支出相当一笔钱,至于支出多少,这取决于公务员的数目、酬劳标准、退休年龄。比如,在新西兰,法律就要求政府在其预算文件中向公众公布这些数字。在西方一些法治国家,公共养老金支出、国立大学的保健支出、教育开支等项目也被视为是直接的显性政府债务。

员 瑶瑶直接隐性负债

直接隐性负债,通常是假定的公共支出政策的长期后果,一般不在政府的资产负债表中体现。直接隐性负债包括:第一,未来的养老金、医疗及其他保障计划。其开支数量取决于养老金津贴、医疗保险支出数额的多少,多少人有资格取得养老金和医疗保险,以及未来人口和经济发展状况。第二,政府举办的公共项目未来可能的再支出。这些项目的开支只是预期会由政府承担,但是并不以立法形式确立下来,或者,政府只是进行了事先估算,由于项目投资周期较长,在一个中长期内政府都需要不断追加投资。这样,这些跨年度的政府投资开支就变成了直接隐性负债。

或有显性负债

或有显性负债,是只有在特定事件发生时政府才进行支付的法定债务。它主要包括:第一,由于债务人无法偿债。政府经常会承诺对坏账的全部或部分进行偿付。比如,政府对公有企业与私人企业的坏账所承诺的清偿与抵免,对于地方政府出面举借的债款进行最后支付,对于预算机构、信用与担保基金、发展银行、国有企业等所承诺的偿债或最后支付责任。政府财政在这方面所承担的风险与坏账的规模、程度正相关。更有甚者,如果中央政府与这些地方政府、企业、银行之间事先没有划清风险分担的职责,既没有划清在金融上的分担责任(中央政府是承担全部坏账,还是只承担部分坏账?),又没有划清风险上的职责(政府是只承担政治上的风险,还是只承担商业上的风险,还是承担全部风险?),则一旦或然性的坏事件发生,政府势必承担全部的风险。在这种条件下,又会引发新的道德风险,即地方政府、企业与银行知道政府反正会充当最后支付人,便会放松自己的努力,从而使银行危机、坏账发生概率大大上升。第二,政府会在汇率、外债与外来私人投资方面充当最后保护伞。这事实上意味着当坏事件出现之后,政府财政要面临额外支出。第三,政府对于银行存款、粮食保护价、最低限度养老金支付、地震与洪涝灾害等公开承诺的担保计划,一旦损失出现,财政开支就是非常规的,很可能是数额极大的。上述支出都是带有随机性的,一旦出现,财政支出却是公开的,而不是隐性的,因这些都是以法律或条文的形式加以记载的。

员瑶瑶或有隐性负债

或有隐性负债,是指带有不确定性,并且不由政府公开承诺的财政债务。但是,一旦危机事件发生,政府经过事后的得失权衡,通常会对事件进行干预,承担事件的最终职责,以减少损失。可以说,或有隐性负债在一项破产发生以前是不会被正式认识到的。事件的诱因、危机造成的损失及政府需要支出的金额都是不确定的。这主要包括:第一,对金融体系的维持成本。维持本国金融体系的稳定是最主要的或然隐性负债。国际经验表明,市场预期者,当金融体系的稳定面临风险时,政府会出面帮助金融体系。据世界银行统计,员怨苑年,在阿根廷、匈牙利、意大利、波兰、瑞典,政府财政对国内银行体系的这种或然性支持所产生的或然的财政成本,占员郧孕的比率不足员园豫。但在希腊、菲律宾、新加坡、英国与美国,这种财政成本占员郧孕的比率为员园豫~员园豫,而在中国内地、中国香港、中国台湾、朝鲜、马来西亚、泰国这些东亚的国家与地区,这个比例为猿园豫以上。第二,由下级地方政府、国有企业、政府附属机构或任何预算外经营的事业单位所造成的亏损、欠债,也许会迫使政府财政提供金融上的支持。这种支持与前面所述的政府公开承诺的对坏账的清偿不同,它是事先不承诺的。比如,对农业银行与信用社的坏账与亏损,政府财政在立法上与它们相独立,但一旦信用社体系的稳定真的面临危机,政府财政也许会出面进行干预,而这便要花钱。第三,在某些国家,政府出于某种偏好,即出于某种社会福利考虑,即使某些活动在立法规定的政府财政功能之外,但在需要时,它们仍可能由

财政来最终承担。比如,私人经营的投资银行或者社会保障组织如果普遍垮台了,财政就会不得不掏钱对它们进行保护。第四,由于财政对于通货稳定、固定汇率、中央银行体系的支持,在危机时期(如东亚危机)可能会迫使中央财政参与国际性的援助计划方案。这同样是或然的,又是在契约外的隐性负债。第五,事先无法预料的自然灾害所引发的或然的、额外的财政风险。比如,1998年中国洪灾、2003年的“非典”疫情。

从上述列举的政府债务四大类型的阐述可以看出,不同类型的债务对政府的直接影响存在差异,这种差异体现在不同类型债务最终形成政府实际债务的程度上,即不确定性程度。列举的各种债务不确定性程度的情况如表 1-1 所示。

表 1-1 地方政府债务不确定性程度

不确定性程度摇小——→大		摇摇摇	
直接负债		或有负债	
法定负债 (显性负债)	债务事项确定 债务要素,如金额、期限、债权人等确定	或有事项确定 或有事项不确定 债务要素不确定	小 ↓ 大
	债务事项确定 债务要素不确定	或有事项不确定 或有事项不确定 债务要素不确定	

中国地方政府债务的特点

《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)严格限制地方政府发行债券。但从实际看,无论哪一级地

方政府 ,都不同程度地存在或明或暗的政府债务。我国地域辽阔 ,各地区、各级政府的债务问题 ,既存在差异 ,也有共性 ,从国内各种相关文献对地方债务问题研究的结果来看 ,同时结合本课题成员的调研体会 ,笔者认为 ,我国地方政府债务问题的特点表现为以下几个方面 :

员亿瑶地方政府债务规模大 ,但实际却难以准确统计

国内各地区相关课题的研究成果表明 ,我国地方政府负债现象普遍 ,并且规模庞大 ,对县、乡政府债务 ,有的专家估计有员万亿显性债务 ,财政部认可的数额是源亿圆多亿元 ,^①大多数基层地方政府负债总额超过其财力规模 ,甚至影响到其政府的正常运转 ,这些都是不争的事实。然而 ,要总体把握我国地方政府债务规模的总量数据 ,却是一件比较难做到的事情 ,尽管财政部专门制定了统一的地方政府债务统计项目及对应的统计表格 ,但所统计的债务仅仅限于显性债务和一些专项债务 ,而不包括隐性债务。因此 ,无法清楚中国地方政府债务的具体规模 ,成为考察与判断地方政府债务问题的最大难题。主要原因有 :一是有些地方缺乏系统的政府债务统计数据 ;二是在地方政府债务认定上 ,各地政府存在不同的统计标准 ,造成有些债务被排除在地方政府债务之外 ;三是债务是地方政府的一个很敏感的问题 ,即使有政府债务的初步统计数据 ,各地方政府也不希望公开披露本

① 参见《缘亿元解困县乡财政 源亿显性债务》。《财经》圆年猿月苑日。

级政府债务情况。

尽管得不到官方正式的全面数据,但从个案调查中仍可对中国地方政府债务情况有个初步认识。如山东省 1995 年 12 月从对全省 17 个县、市区所辖 100 多个乡镇、1500 多个村的调查统计来看,乡镇级负债总额 1.2 亿元,乡镇平均 120 万元,债权与债务相抵后,乡镇平均净负债 100 万元。^①安徽省人民代表大会常务委员会于 1996 年上半年对全省 10 个县 100 个乡镇经过大范围的调查后初步统计,截至 1996 年底,该省县乡政府负债约 1.5 亿元,几乎所有的县、乡都有负债,且债务逾期不能偿还现象突出。^②我们也可以从公开的报道中来认识地方债务问题。例如,审计长李金华 1997 年向全国人民代表大会常务委员会报告 1996 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况中,指出审计署于 1996 年对中西部 10 个省、市的 100 个县、市财政收支状况所进行的审计调查中发现,100 个县、市截至 1996 年底,累计债务达 1.5 亿元,相当于当年可用财力的 1.5 倍(李金华,1997 年)。

摇摇地方政府债务种类繁多

地方政府债务来源复杂、种类繁多,尽管当前财政部门按照财政部的统一要求来统计各级政府的显性债务情况,但统计项目就多达近 100 种,具体债务项目如表 1-1 所示。

① 参见《我省将清查乡村债务》。《齐鲁晚报》1995 年 12 月 10 日。

② 参见《1.5 亿财政缺口何处找出路?——安徽县乡财政重负调查》。《合肥晚报》1996 年 12 月 10 日。

表 员瑶瑶财政部统一制定的地方政府债务统计项目简表

地方政府债务种类	
直接显性债务余额	或有显性债务余额
外国政府贷款	政府担保的外国政府贷款
国际金融组织贷款	政府担保的国际金融组织贷款
国债转贷资金	政府担保的中外合资融资租赁公司特定贷款
农业综合开发借款	政府担保的国内金融组织贷款
解决地方金融风险专项借款	政府担保的向单位借款
国内金融组织其他借款	政府担保的向个人借款
向单位借款	粮食企业亏损挂账
向个人借款	拖欠企业离退休人员养老金
拖欠工资	其他

瑶瑶注 本表是根据财政部统一制定的地方政府债务项目简化归纳得来。

从本课题组成员调研获得的相关政府债务数据的结果来看,也是如此。地方政府债务只涉及直接显性债务和或有显性债务两大类,国内外债务都存在。

员瑶瑶政府级次越低,债务负担越重

债务负担可以从两方面理解:第一,在各级地方政府中,某一级政府债务规模的绝对数超过其他层级的政府;第二,某一级政府债务规模超过了当地政府财力的承受能力。在地方政府序列中,县、乡级政府属于基层政府。近年来,对中国地方政府债务的关注,焦点在于县、乡级政府层次。

从债务负担的第一种理解看,相对于上一级政府而

言,由于经济发展、财政管理、事权下放等方面的原因,造成县、乡两级政府举债过多,受财力所限导致还债能力薄弱,造成债务负担过重。如西部某省会城市 1994 年末的全市(显性)债务余额中的 70% 以上是县、乡两级债务。特别是在逾期直接显性债务中,大多集中在县、乡。东部某省的全省债务总量中,县、乡政府债务所占比率近 70% (欧阳华生, 1994 年)。从债务负担的第二种理解看,由于有的地方政府不顾本级政府的财力,财务管理混乱,各单位盲目借款、欠债等原因,造成债务负担沉重。例如,宁夏回族自治区的一个县在建制被撤销后,历年积累各种债务才浮出水面。截至 1994 年 1 月底,原该县各单位账面共形成各类债务 1.5 亿元,相当于该县 1994 年的财政收入。^①

对债务负担的两种理解有时会同时适用于某地方政府,即其债务规模不仅在地方政府序列中较为突出,而且也超过了该地方政府的财力可承受限度。

1.1.2 地方政府债务投向多种多样

地方政府债务按其形成来源,可以分为因借款而形成的债务和因欠款而形成的债务两类。对于前者,综合有关方面的实地调研情况看,政府债务的使用方向主要是用于改善当地的基础设施、教育、公共卫生等社会民生事业(如公路建设、污水处理、“两基达标”、疾病预防等)和用于解决历史遗留问题(如解决地方金融风险专项借款,包括清理农村合作基金会借款、清理信托投资公司借

^① 参见《宁夏陶乐凸现干部经济赤字 欠债抵 1994 年财政收入》。《瞭望东方周刊》1994 年 12 月 14 日。

款等) ,对于后者 ,政府债务则有受地方政府财力局限而形成对个人(如拖欠国家统一规定的工资、津贴等)和对企业单位(如拖欠建筑工程款等)的欠款。

无论是以贷款形式形成的地方政府债务 ,还是以欠款形式(如基建工程欠款)形成的地方政府债务 ,在地方财力有限的条件下 ,利用他人的资金 ,在一定时期和一定范围内确实起到了促进相关事业发展的作用 ,改善了当地社会经济发展的环境和状况。地方教育事业的发展、城乡基础设施的改善、环境保护及医疗条件的提高等 ,如果只依靠地方政府有限的财力 ,很难在短时期内实现 ,如我国东部某县 ,员怨怨缘~员怨怨愿年 ,大部分镇的学校分别通过了省级现代化验收 ,员怨怨圆~员怨怨猿年 ,全县有三个镇的学校实施了校园网工程 ,仅就落实两项政策 ,政府就背负了苑缘万元债务(欧阳华生 ,员怨怨缘年)。政府债务的使用方向在一定程度上也反映了政府在某一时期的侧重点。

另一方面也应看到 ,一些欠款所形成的政府债务 ,如基建工程欠款 ,虽然起到了促进当地社会经济事业发展的作用 ,但如果这类的欠款久欠不还 ,则将对政府信誉起到破坏作用。还有一些欠款 ,如政府的招待费用、公车修理费用 ,则根本起不到良好作用 ,只会败坏政府的信誉及政府与企业 and 个人的关系。

员圆瑶举债主体多

按照现行政策规定 ,地方政府公债融资渠道有限 ,但地方政府收支缺口的存在 ,客观上要求政府进行融资 ,地方政府只能通过其他途径融资 ,所以普遍成立了政策性

员因逃匿逾期债务多,其中基层地方政府更为严重

从相关研究成果反映的情况来看,逾期债务已经成为地方债务规模扩张的强动力,是导致我国地方政府债务规模越来越大的主要原因之一。从逾期债务的实际分布看,主要集中在县、乡政府,本课题组负责人和成员曾经对我国某省 2000—2005 年逾期显性债务进行相关统计与分析,结果表明,该省逾期显性债务数量 80% 以上主要集中在县、乡两级政府中。同时也将逾期显性债务规模与当年显性债务规模进行了相关分析,结果表明,逾期债务对显性债务余额的影响显著。因此,笔者认为,我国地方显性债务规模扩张,旧债不能按期偿还有着相当程度的影响,逾期显性债务规模随着政府级次的降低而增加。^①

① 欧阳华生：《我国地方政府显性债务问题实证分析》。《审计与经济研究》2009年第3期。