

重庆财政改革探索

——1978年至1984年重庆财政科研成果汇编

重庆市财政局编

重庆出版社

图书在版编目(悦)数据

重庆财政改革探索 圆园园年 至 圆园园年重庆财政科研成果
汇编 重庆市财政局编 重庆 重庆出版社 圆园园年
陈昇苑京缘元京源原载

I 圆重援援援 II 圆重援援援 III 圆地方财政—财政管理体制
IV 圆成圆苑员圆源圆猿

中国版本图书馆悦数据核字(圆园园)第 圆缘号

▲ 重庆财政改革探索

——圆园园年至圆园园年重庆财政科研成果汇编

重庆市财政局 编

责任编辑 朱荣瑚

封面设计 朱江

技术设计 张进

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 圆缘号)

新华书店经销

四川外语学院印刷厂印刷

开本 缘伊伊元愿 员圆 印张 员圆缘

字数 源千 插页 圆

圆园园年 员月第 员版

圆园园年 员月第 员版第 员次印刷

印数 员—员圆

陈昇苑京缘元京源原载袁猿元

定价 圆元

编委会名录

编委会主任：马千真

编委会副主任：刘有恒 刘 伟 周志开 陈大炜
陈元春 封 毅 刘 星 颜 虹

编委会成员：马千真 刘有恒 刘 伟 周志开
陈大炜 陈元春 封 毅 刘 星
颜 虹 方天雄 董 宁 祝轻舟
王青生 何开发

努力探索 ,共同为 财政改革和发展献计献策

中共重庆市委常委、市政府常务副市长



财政既是国家政权活动的重要组成部分 ,又是政府调控经济运行的主要手段之一。财政本身所具有的政治、经济的双重属性 ,决定着财政管理成为体现政府职能的核心内容。在市场化改革进程中 ,必须不断地完善财政管理职能 ,调整管理方式 ,丰富管理内容。财政职能的转变和财政管理机制变革 ,必须以有力的理论支持为先导 ,努力探索 ,为财政改革和发展献计献策。

重庆市财政局以党的十六大精神和‘三个代表’重要思想为指导 ,坚持‘为中心工作服务、为现实服务’的‘两为’方针 ,理论联系实际 ,组织全市财政系统和财政学会成员单位 ,与时俱进 ,努力创新地开展财政科研工作 ,取得了可喜的进步。《重庆财政改革探索》的出版发行 ,就是努力探索 ,为财政改革和发展献计献策的一次有益尝试。同时 ,对于宣传财政工作和财政改革 ,推进我市的财政科研工作的交流与合作 ,让更多的人了解、关心、理解和支持财政工作 ,共同为财政工作出谋划策 ,促进开创我市财政工作新局面 ,也具有重要的意义。

希望我市财政科研工作百尺竿头思进取 ,续写灿烂新篇章。

目 录

- 序 中共重庆市委常委、市政府常务副市长 黄奇帆(员)
- 代前言 重庆市财政局局长 马千真(员)
- 重庆市地方政府债务风险预警体系研究
..... 重庆大学、重庆市财政局课题组(员)
- 实施西部大开发与重庆财政发展战略
..... 重庆市财政局课题组(员)
- 开放经济下的重庆西部开发战略研究
..... 九三学社重庆市委、重庆市财政局课题组(缘)
- 社会保障资金管理及相关体制问题研究
..... 重庆市财政局课题组(苑)
- 支持高新技术开发的财税政策研究
..... 重庆大学、重庆市财政局课题组(怨)
- 养老保险金管理及相关体制问题研究
..... 重庆大学、重庆市财政局课题组(员)
- 财政信用资金市场化配置研究
..... 西南农业大学、重庆市财政局课题组(员)
- 完善分税制财政体制对策研究
..... 重庆市财政局课题组(圆)
- 农村税费改革后农业税征管问题研究

- 重庆市财政局课题组(圆缘)
- 加入 宰籍韵后重庆市财政支出改革研究
- 重庆大学、重庆市财政局课题组(圆园)
- 重庆市区县经济发展差距成因分析及财税政策研究
- 重庆大学、重庆市财政局课题组(猿园)
- 缓解重庆就业压力的财政对策研究
- 重庆市委研究室、重庆市财政局课题组(猿猿)
- 努力增收节支 深化财政改革 促进经济发展
- 重庆市财政局课题组(猿愿)
- 重庆市社会保障资金缺口研究
- 重庆市财政局课题组(猿鹫)
- 贫困地区建立公共财政基本框架的思路
- 重庆市彭水苗族土家族自治县财政局课题组(猿源)
- 万州区社会保障体制现状及对策研究
- 重庆市万州区课题组(源猿)
- 完善城市基础设施建设资金管理对策研究
- 重庆市渝中区财政局课题组(源源)
- 宰籍韵条件下我国财政支农改革
- 重庆工商大学、重庆市财政局课题组(源鹫)
- 支持高新技术开发的财税政策研究
- 重庆工商大学、重庆市财政局课题组(源鹫)
- 完善我市企业职工基本养老保险制度的研究
- 重庆市财政局课题组(源源)
- 如何扩大和完善政府采购制度
- 重庆市璧山县财政局课题组(源圆)
- 地方政府债务风险测度及其防范对策研究
- 重庆市渝中区财政局课题组(缘愿)

库区工矿企业破产关闭的对策思考	重庆市丰都县财政局课题组(缘四)
农村经济体制问题探讨	重庆市涪陵区财政局课题组(缘四)
南岸区采取多种形式盘活国有资产	重庆市南岸区财政局课题组(缘四)
关于黔江区部门预算的思考	重庆市黔江区财政局课题组(缘四)
乡镇政府债务管理及风险防范问题研究	重庆市奉节县财政局课题组(缘四)

重庆财政改革探索

——1995年至 2000年重庆财政科研成果汇编

代 前 言

最近两年,重庆市财政局在财政管理中紧紧围绕全市经济发展中心工作,在实践中探索、在探索中发展,形成了一些自己的特色。同时,立足财政改革发展,组织财政学会成员单位开展了实施积极的财政政策、扩大就业机会、社会保障体制改革、农村税费改革、健全政府采购制度、完善地方财政体制和防范地方财政风险等课题研究,完成财政科研课题报告 100 个。这些科研报告对进一步完善我市财政管理体制,加强财政管理,提高理财水平,拓展工作思路,促进我市经济稳定、持续、健康发展具有较高的参考价值。《重庆财政改革探索》就是这些理论成果的汇编。

汇编收集了一些反映我市财政管理思路的研究成果,如《重庆市地方政府风险预警系统研究》,提出了建立目前全国处于领先地位的地方政府债务预警系统,得到了财政部、世界银行专家的充分肯定,对如何防范我国地方政府债务风险、确保地方经济和地方财政可持续发展,具有一定的现实指导作用。我们希望通过成果汇编,借此从一个侧面宣传重庆财政工作和财政改革,让社会各界人士了解重庆财政,关心重庆财政,共同为财政工作

出谋划策,使财政事业兴旺发达。

《重庆财政改革探索》的及时出版发行,对于进一步调动全市财政科研工作者和财政管理工作者的科研积极性、丰富我市财政科研成果、促进我市财政科研成果的推广应用具有重要的意义。希望通过财政科研成果交流,达到抛砖引玉之效,推进财政科研合作,共同探讨更为有效的与社会主义市场经济相适应的公共财政管理体制,不断提高财政科学管理水平,为财政工作服务,为经济建设服务。

市领导对财政和财政科研工作历来十分重视,市委常委、常务副市长黄奇帆同志亲自为本书作序,这对财政科研工作是极大的鼓励、鞭策和鼓舞,我们要按市领导的要求,努力使财政科研工作迈上一个新台阶。

重庆市财政局局长



圆年 缘月 圆日

重庆市地方政府债务风险 预警体系研究

重庆大学、重庆市财政局课题组

摘要 本文在界定地方政府债务风险的基础上,指出地方政府债务风险具体体现为地方财政风险,是一种国民经济深层次上的风险。结合重庆市的实际情况,对重庆市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债务风险五大类,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:信息不对称、经济因素和体制因素,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,并进行实证分析,确定了各区县政府债务风险类别,初步完成了预警软件设计及开发。

引 言

风险是指某项活动未来结果的不确定性。从经济学意义上讲,风险是指经济损失发生的可能性。本文所指的地方政府债

务风险,是指地方政府债务因其不确定性或自身的缺陷所产生的各种负面的财政、经济、政治、社会效应。

目前,我国若干法律和法规中都明确规定,地方政府不得举借债务。如《中华人民共和国预算法》第二十条规定,地方各级预算按量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字;第二十八条规定,除法律和国务院文件另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。但是,这并不意味着地方政府不存在债务。例如,按照新的《财政总预算会计制度》的规定,地方预算可根据国家法律或国务院的特别规定举借债务,期满后地方财政除还本外,还要支付利息或占用费。除此之外,地方政府各职能部门还公开或隐蔽地、直接或间接地以地方政府“多元化融资”等名义举借了大量债务。这些债务大都以国有及国有控股企业或项目的名义举借,一旦偿还困难,最终的还债责任落在地方政府头上(即使有些债务地方政府并没担保)。如果这种情况持续下去,将会影响地方经济的健康运行和地方政府职能的充分行使。因此,全面认识、清理和管好地方政府债务,降低其风险已刻不容缓。

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,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,并进行有效调控,把债务风险降低到比较安全的程度。本文将结合重庆市地方政府债务的实际情况,从国民经济层次对地方政府债务风险问题作一些有益的探索。

一、地方政府债务风险的研究现状

(一) 政府债务风险的研究现状

在 19 世纪 70 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。19 世纪 70 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而认为政府债务有益于经济,即产生了所谓“政府债务新论”。19 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。19 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。

中国政府债务风险理论是在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: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。

①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 1980 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,达到预算平衡的最好方法。

②分配效应,即政府债务是提前对未来的国民收入进行分配,在对国民收入分配既定的格局和资源稀缺的情况下,通过政府借债再次在社会各个利益主体间进行分配,达到优化资源配置的效果。

③投资效应,即政府债务资金使用在生产性领域,通过集中闲散的资金,将资金更好地利用,改善以后年度的经济状况。

进入 1990 年代后,在不断引进西方政府债务理论的基础上,我国经济理论界对政府债务理论的探讨进入更深的层次。这一时期对政府债务的讨论主要包括政府债务的负担、数量界限、政府债务与财政赤字即货币发行的关系等问题,并出现了关于财政危机的争论。

(二) 地方政府债务风险的研究现状

亚洲金融危机过后,有些学者提出了金融危机更深一层次上的原因:财政风险问题。他们认为金融危机只是财政危机的表现形式而已,是一国政府财政已经不能够承担各种到期债务,以至于政府信用破坏,经济倒退或停滞,最终通过银行体系的彻底崩溃表现出来的一种危机形式。各级地方政府的财政危机是导致中央政府出现财政危机的重要原因之一。为此,又有许多学者开始研究地方财政风险,对地方政府债务的分类、原因以及对社会经济的影响进行了分析。

按我国统计资料上的分类或财政预算科目划分,有学者将

地方政府债务分为内债和外债。对于地方债务风险的由来,大多数专家、学者是从当前乡镇财政困境这个角度提出,认为县乡财政收入的增长远远不能满足财政支出的需要是引起财政风险的直接原因。另一部分学者认为,地方政府债务风险的研究可以根据地方政府债务对社会经济的影响来分析,通过政府债务对投资、储蓄、就业等方面影响来分析现存的地方政府债务风险状况。在这些研究中主要是一些调研报告型的定性分析,相关方面的理论研究不多,实证研究就更少。

二、地方政府债务风险理论

(一) 地方政府债务的定义

本文将地方政府债务定义为:地方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,或者是地方政府根据法定程序、政策、担保承诺等必须或者可能在未来付给公众的款项。

(二) 地方政府债务的分类

根据世界银行专家的研究成果,地方政府债务可分为直接显性债务、或有显性债务、直接隐性债务、或有隐性债务四类。直接显性债务是指由特定法律或合同所确定,政府在任何情况下都需要支付的债务;或有显性负债是指由特定法律或合同所确定,并因可能发生的事件政府需要支付的债务;直接隐性债务是指出于道义责任或预期责任,政府在任何情况下都需要支付的债务;或有隐性负债指出于道义责任或预期责任,并因可能发生的事件政府需要支付的债务。

(三) 地方政府债务风险的定义

地方政府债务包括合同上的狭义债务和在未来可能导致政府资源流出的法定财政支出以及或有负债。所以,地方政府债务风险并不是仅指狭义债务风险本身,还包含了地方政府债务因其不确定性或自身的缺陷所产生的各种负面的财政、经济、政治、社会效应,因而是一种国民经济深层次上的风险。

三、重庆市地方政府债务风险的分类

根据地方政府债务风险理论,结合重庆市实际,将地方政府债务风险分为五大类:赤字风险、狭义债务风险、效益风险、管理风险、隐性及或有债务风险。

(一) 赤字风险

经济体制改革是建立社会主义市场经济体制的必然要求,但是经济体制改革要求地方财政必须付出一定的成本,保稳定、搞改革、促发展都需要地方财政给予强有力的支持。虽然我国《预算法》不允许地方财政实行赤字预算,但经济困难的区县在预算执行结果时往往不能实行收支平衡,时常出现赤字。

(二) 狭义债务风险

1. 狭义内债风险

狭义内债主要包括国债转贷、解决地方金融风险专项借款、国内金融组织贷款、向单位和个人借款以及财政周转金等。根据相关的统计数据,2004年重庆市直接显性债务规模达到 1000

多亿,其中狭义内债规模达到 1.4 万亿元,占直接显性债务的 70%。按照债务还款期限的要求,今后几年重庆市将逐步进入还债高峰。从还贷能力看,地方政府安排偿债支出比较困难,债务负担就有可能成为地方财政新的支出缺口。

（二）利率风险

利率风险是指市场利率变化时破坏地方财政收支平衡的可能性。因为利率本身的不确定和金融环境的易变性,加之金融证券化、金融自由化和金融国际化的不断推进,利率风险已成为与资金有关的最常见的风险之一。对地方政府而言,利率的变化将会对其资产和负债均产生影响。虽然我国国内的市场利率还没有形成,但是国际金融市场的利率每天都在不停地变化。重庆市所借外债的利率基本上是固定利率,面临较大风险。

（三）外债风险

政府外债是一种主权债,具有极强的刚性。地方政府不仅承担了项目单位偿还能力的风险,又承担了政策风险和外汇风险,融资成本大。一旦项目单位还款发生困难,地方政府就得动用财力垫付,给经济正常运行留下隐患。

（三）效益风险

效益风险就是在债务资金使用过程中,由于不确定性因素导致债务资金偏离预期目标的可能性。总体来说,效益风险可以从债务的“收入效应”、“结构效应”、“就业效应”、“挤出效应”以及“外部效应”来分析。根据 1995 年~1999 年的重庆市统计年鉴上的数据,选取 1995 年从业人口、总人口数、社会总投资以及债务总额来对相应的效应进行定性分析。社会总投资与债务资金为正相关关系,因此重庆市并不存在政府债务资金支出的“挤出效应”,而是存在一定的“挤入效应”。债务资金的大规模使