

# 中国地方政府债务风险问题研究

寇铁军, 张海星

(东北财经大学 财政税务学院, 辽宁 大连 116025)

**摘要:** 一国政府所面临的债务风险包括直接风险和间接风险两大类。前者是由信用约束带来的直接显性债务风险; 后者是由道德约束带来的隐性及或有债务风险。本文依据 Hana polackova 的债务分类理论, 归纳出中国地方政府债务风险来源矩阵, 并对地方政府负债及风险状况进行实证分析, 提出防范和化解地方政府债务风险的技术方法和制度安排。

**关键词:** 地方政府债务; 风险来源矩阵; 技术监控; 制度安排

**中图分类号:** F810 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2006)10-0061-06

我国地方政府债务问题已经引起了国内外学者的广泛关注。尽管中国现行的《预算法》等有关法律中, 严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债, 但事实上, 我国各级地方政府大都在不同程度上举债度日或负债运行, 这些债务大多处于隐性状态。国务院发展研究中心宏观经济部的“中国地方债务研究报告”认为, 中国地方政府债务风险已经成为威胁中国经济社会安全的头号杀手。<sup>[1]</sup> 因此, 从多视角考察地方政府债务风险状况, 有针对性地做出相应的制度安排和技术监测, 对防范和化解地方财政风险、保持地方经济可持续发展具有重要的现实意义。

## 一、中国地方政府债务: 风险来源矩阵

20 世纪 90 年代末, 世界银行高级经济学家 Hana polackova 提出的财政风险矩阵<sup>[2]</sup>把政府债务分为两大类: 一是政府直接债务; 二是政府或有债务。前者是指政府在任何条件下都无法回避的责任和应当履行的义务; 后者是指在特定条件下政府必须承担和履行的责任及义务。这些责任和义务全部内含于政府职能之中, 只不过在表现

形式上有的是显性的, 有法律的明确规定、政府的公开承诺或政府的特定政策; 而有的是隐性的, 也就是说, 虽然法律没有做出明确的规定, 但在政府职能中隐含着应当承担的“道义”责任, 或者出于现实的政治压力而不得不去清偿(全部或部分)已经发生的债务。这样, 从不同的角度, 政府债务可以分为四项: 显性的直接债务、隐性的直接债务、显性的或有债务、隐性的或有债务。前面两项是指已经成为政府财政事实上的债务事项, 不论是法律上明确的, 还是没有明确的, 政府财政都必须承担其责任。后面两项是指债务事项已经产生, 尽管具体数量还不能确定, 但将来可能成为政府的债务事项。

上述债务分类更新了我们对政府债务的传统认识, 扩大了对公共债务的观察视野, 运用这一方法能够更真实地全面反映政府的债务状况。

我们参考 Hana polackova 的财政风险矩阵, 结合国内外学者对我国部分省市的调查结果及各省统计资料所显示的内容, 可概略地归纳出地方政府债务的风险来源矩阵(如表 1 所示)。

收稿日期: 2006-07-10

基金项目: 辽宁省教育厅人文社会科学重点研究基地项目(J05038)

作者简介: 寇铁军(1954-), 男, 辽宁沈阳人, 教授, 博士生导师, 主要从事财政理论与政策研究。

表 1 中国地方政府债务风险来源矩阵

负 债	直接负债 在任何情况下都存在的政府负债	或有负债 只在特定事件发生时负债
显性 为一项法律合同所 认可的政府负债	1. 外国政府贷款 2. 国际金融组织贷款 3. 国债转贷资金 4. 农业综合开发借款 5. 解决地方金融风险的各项借款 6. 国内金融组织其他贷款 7. 拖欠工程款	1. 政府担保的外债 2. 政府担保的国内债务
隐性 政府为反映公众和利益 集团压力的道义负债	1. 社会保障资金缺口 2. 拖欠工资 3. 粮食企业挂账 4. 扩大义务教育支出 .....	1. 为国有企业改革所支付的一些相关成本 2. 地方金融机构的不良资产 3. 政策性投资公司呆坏账损失 4. 下级政府财政危机 5. 对非公共部门债务的清偿 .....

为了简化分析,我们根据财政承担的债务风险的责任和性质,将地方政府债务风险划分为两大类:一类是直接的债务风险,即由地方财政直接承担的债务,相当于世界银行专家讲的直接显性债务,一般是通过财政预算安排并经过一定法定程序批准的债务,这些债务是可预见和可计算的;另一类是间接的债务风险,即由地方财政间接承担的其他领域的债务,相当于世界银行专家讲的直接隐性债务、或有显性债务和或有隐性债务,一般在财政预算以外可能由财政承担的债务,至于承担多少,是事先无法知道的。

## 二、地方政府债务风险的现实考察

由于资料缺乏,目前还无法得出全国各级地方政府负债的完整统计数据。但我们可以通过整理国内学者对一些省市的调查资料和官方公开报道的数据,从多个视角对地方政府债务进行大致的分析。

### (一) 地方政府债务的总量风险

1. 数额巨大。尽管各级地方政府极力回避举债的数额,但据国研中心粗略统计,截止到2003年底,全国地方政府债务至少在1万亿元以上,绝大多数都属于或有债务。<sup>[3]</sup>如北京市同期地方政府显性或有债务为100多亿元,占当年地方财政收入的40%以上。在福建、山东、吉林等省的部分地区,其乡镇财政或有债务的规模超过其当年地方财政可用财力的几倍甚至十几倍。2002年,国家审计署组织对中西部10个省、市的49个县(市)财政收支情况进行的审

计,发现49个县(市)截至2001年底,累计债务达到163亿元,相当于当年可用财力的2.1倍<sup>[4]</sup>,到2004年全国县乡级政府债务据估算增加到5000亿元之上,其中乡镇债务占到一半左右<sup>[5]</sup>。

2. 项目众多。目前,地方政府有据可查的债务项目就有10多项<sup>[6]</sup>,主要包括地方使用的外国政府贷款、国债转贷资金、地方政府担保、核实的粮食企业亏损挂账、公益性国有企业的救助、政府性基金收支缺口、地方金融机构的不良资产、一般竞争性国有企业亏损的债务最后清偿、对非公共部门债务的清偿、下级政府的财政收支缺口和债务、拖欠中小学职工工资、拖欠企业工程建设项目施工款等。其中既有显性的也有隐性的,有些是由政府直接经济行为引起的,有些是由其他市场主体行为转化而来的。

3. 涉及面广。地方政府债务不仅存在于不同级的政府之间、不同地区之间,省、市、县、乡、村都存在,而且项目用途分布也极为分散。有的是政府担保、政府承诺,有的用于粮食保护、最低养老金支付,有的用于投资和福利,还有的用于扶持和救助。从涉及的行为主体看,既包括政府和政府部门,也包括地方金融机构、企事业单位、职工个人和农民。

### (二) 地方政府债务的结构风险

1. 不同政府级次的债务风险。从规模上看,不同级次政府债务的规模差别较大,省(直辖市)级政府债务的规模并不是很大,政府债务

主要是集中在县乡级。据有关资料显示<sup>[7]</sup>，我国60%—80%的县、乡、村负债运行，乡村两级净负债3 259亿元，平均每个乡负债298万元，每个村负债20万元，仅财政部认可的县乡显性债务就达4 000亿元。<sup>[8]</sup>

从内容上看，不同级次的政府其债务也有较大差异，省（包括直辖市）级的债务主要是主权外债，本级政府贷款担保、社会保证基金缺口等；市级财政的债务主要是城市商业银行及信托投资公司的不良资产、本级政府贷款担保、国债转贷等；县乡级财政主要是农村金融机构（两会一社）的集资、乡镇企业的各种债务、农村各种非法集资及政府各种贷款担保。并且越到基层，引发的财政风险越突出，债务规模大大超过了当地政府财力的承受能力。

2. 不同地区政府的债务风险。受经济发展水平和市场化程度的影响，不同地区之间政府债务的构成存在较大差异。经济基础和政府财力较为充裕的地区，政府债务规模较小；而经济基础比较薄弱、政府财力拮据的地区，政府债务的规模普遍较大。另外，经济开放度较高、市场化发展较快、国企改革任务较重的地区，其政府担保、政府承诺、社保缺口、地方金融不良资产等形成的或有债务所占比重较大；而经济发展相对落后、市场化程度较低的地区，其农村“两会一社”不良债务、粮食企业亏损挂账、社会保障基金缺口等构成了政府债务的主要部分。总之，从全国看，我国东、中、西部不同地区地方政府债务风险程度不同，中西部地区的债务风险明显大于东部地区。

3. 不同项目之间的政府债务风险。近年来各地由于想方设法加快经济发展，用于基础设施建设、支持国有企业改革等方面的投资迅速增加，地方政府在这些领域的贷款担保所引起的或有债务增速较快。此外，随着社会保障制度的改革，社会统筹和个人账户相结合的筹资模式的推行，产生大量转制成本和政府隐性债务，据2005年初劳动和社会保障部测算，目前我国养老金缺口达25 000亿元。<sup>[9]</sup>再加上企业普遍欠缴问题的出现，使各地的社会保障基金特别是养老保险基金的支付缺口普遍较大，个人账户空账运行，全国已透支2 000多亿。此外，粮食流通体制改革不当而造成的粮食补贴挂账在产粮大省表现突出，问题较为严重。如四川省粮食企业亏损

挂账，截止到2004年底已达200多亿元。吉林省的粮食企业亏损挂账更加严重，粮食挂账占全部显性或有债务的80%以上。

### （三）地方政府债务的效率风险

地方政府债务的效率风险一方面是指由于债务资金的使用效率不高，可能使偿债资金不能从债务资金的投资项目中补偿的风险；另一方面是指由于债务资金的管理效率不高，即由于债务资金的管理水平不佳可能造成的不利于债务资金有效使用的风险。从目前地方政府债务资金的使用来看效益普遍不佳。一方面对于投向地方交通、能源、农业等基础设施和产业的项目来说，这类项目从长期来看，可以改善当地的投资环境，促进地方经济的发展，具有显著的经济和社会效益。但从短期来看，投资回报普遍不高，加之经营管理等方面的因素，往往依靠项目自身难以形成偿债能力，随着贷款偿还期限的临近，地方政府的债务负担日益加重。另一方面在地方政府的债务融资中，还有相当一部分资金用于一些竞争性的加工项目，这类项目由于受到项目的投资评估、经营管理以及所面临的市场风险等因素的影响，项目的效益存在更大的不确定性。从目前地方政府债务的管理来看，手段落后，规章不全，数据残缺。到目前为止，我国还没有一个地方政府部门能够说清楚本级政府到底有多少债务，构成如何，更谈不上债务的有效管理了。

### 三、构建地方债务风险的技术监控体系

#### （一）健全政府债务的统计体系

目前，地方政府债务的有关资料数据分散于不同部门以及同一部门的不同处室中，没有一个口径统一的统计反映体系，难以有效地掌握政府债务的总体情况。为了加强政府对债务的管理，建立一个统一的、具有可操作性的数据统计反映体系是一项相当重要的基础性工作。可根据Hana polackova对政府债务的界定和划分，结合地方的具体情况，建立适合的政府债务反映体系。首先，建立地方政府债务的基础数据库，搜集和存储历年的财政收入和拨款、财政支出、赤字、借款、期末现金余额、期末显性债务余额、期末或有债务余额（包括地方金融机构的资本金缺口、经过风险加权后的各种政府担保、养老金赤字）等数据。其次，建立地方政府债务分项指标和综合指标体系，主要包括财政环境类指标（GDP增长率、人均GDP、通货膨胀率）、地

方财政收支增长类指标、财政收支平衡类指标、地方显性内债和外债类指标、地方政府担保类指标、地方社会保障类指标等。

按照先易后难的思路,目前先从直接显性债务和或有显性债务入手,把政府这方面的债务尽可能详实地统计,因为这两种显性债务的数据基本上有案可查。在此基础上,逐步开展对隐性债务的统计和汇总工作。与显性债务相比,由于隐

性债务涉及到债务数据的估算问题,操作起来有一定难度,可先以现状描述为主。

(二) 建立监测和评价政府债务规模的指标体系<sup>[10]</sup>

根据上述反应债务风险的基础数据,归纳国际(内)各种通行的债务风险指标和评价方法,形成监测政府债务风险的指标体系(如表2所示),并以此作为控制政府债务规模的底限。

表2 监测政府债务风险的指标体系

债务类别		风险指标	警戒线
直接显性债务	内债	中央地方债务比 = 地方债务余额 / 中央债务余额	25%
		地方借债率 = 当年债务收入 ÷ 当年财政收入 × 100%	10%
		债务负担率 = 债务余额 ÷ GDP × 100%	20%
	外债	偿债率 = 当年还本付息额 ÷ 当年外汇收入 × 100%	20%
		债务率 = 外债余额 ÷ 当年外汇收入 × 100%	100%
		负债率 = 外债余额 ÷ 当年 GDP × 100%	25%
或有债务	显性债务	短期外债率 = 短期外债 ÷ 外债总额 × 100%	20%—30%
		最后清偿率 = 外债余额 ÷ 黄金外汇储备 × 100%	13%
	隐性债务	转化成显性债务的风险概率值	> 50%
综合债务		综合债务率 = (直接债务 + 或有债务) ÷ GDP × 100%	75% <sup>[11]</sup>

我们对表2做如下说明:(1) 政府直接显性债务中,内债的3个风险指标和外债的5个风险指标所对应的警戒线都是国际(内)公认的标准。例如,根据美国等发达国家的经验,地方政府债务规模宜控制在中央政府债务规模的1/4以内,地方政府当年借债额不能突破其财政总收入的10%。(2) 政府的直接隐性债务在考核上也可列入或有显性债务,关键是看其是否进入预算体系之内。根据近年这部分资金的管理情况,这里我们把它放入预算体系之外讨论。但这是政府迟早要还的债,其转换为直接显性债务的风险概率为1,可按将要发生的数额分摊到每个年度中。(3) 或有债务依据风险程度一般划分为四个档次,即低风险、中风险、高风险和特高风险。在这四个档次下,根据国外经验,设定或有债务显性化的风险概率值分别为25%、50%、75%和95%,并且我们认为概率值超过第二档即为债务风险控制的警戒限。这种方法对于担保型或有债务更具有可操作性,国际上一些国家的实际做法也基本如此。其他类型的或有债务,也可以参照担保型或有债务的风险调整方法来量化

估算。(4) 综合负债率是考核国民经济总体对各种直接和或有债务总和的承受能力。目前这一指标还没有统一的国际警戒标准,我们仅从一些国家与我国的比较中做出判断。

(三) 建立地方政府直接债务和或有负债的预测模型

我们尝试利用计量经济模型和保险精算技术相结合的方法,量化地方政府直接债务和或有负债。

首先,构建地方政府承债规模的回归方程及单方程预测模型。<sup>[12]</sup>

$$D_t = \beta_0 + \beta_1 D_{t-1} + \beta_2 F + \beta_3 C + \beta_4 T + \beta_5 R + U_t + \varepsilon \quad (1)$$

其中,  $D_t$  为债务规模,用综合债务率表示;  $F$  为财政收入增长率;  $C$  为直接显性债务还本付息增长率;  $T$  为直接显性短期债务率;  $R$  为直接显性债务平均利率;  $U_t$  为直接隐性及或有债务;  $\varepsilon$  为残差项,遗漏的因素,这里主要指制度变量。

其次,运用风险概率来量化或有债务。承(1)式:

$$U_i = d_1 p_1 + d_2 p_2 + \cdots + d_n p_n \quad (2)$$

式中,  $U_i$  为经过量化的或有债务总额;  $n$  为将或有债务依据其显性化的风险概率确定的  $n$  种档次;  $d_n$  为不同档次下的或有债务额;  $p_n$  为不同档次下的概率数值。

我们借鉴国际上债务风险管理经验和保险精算技术<sup>[13]</sup>中估算各种风险暴露<sup>①</sup>的方法, 地方政府或有债务风险发生概率可以用下式表示:

$$P_n(k, \lambda) = \frac{(\lambda t)^k e^{-\lambda t}}{k!} \quad (3)$$

式中,  $\lambda$  为根据历史数据估算出的平均值;  $k$  ( $k > 1$ ) 为或有债务发生的次数, 它服从参数为  $\lambda$  的泊松分布;  $t$  为时间。

该公式表示在  $0-t$  时刻中发生  $k$  次或有债务损失的概率。

根据 (1)、(2)、(3) 式, 用各变量序列观测值计算出函数关系, 并由此可得目前及未来一段时间地方政府综合负债规模, 用它与警戒指标进行比较, 其结果可作为政府债务决策的重要参考。这是一项非常有价值且富于挑战性的工作, 不仅需要专业的测算人员, 而且需要有比较全面的统计资料。我们这里只是提供了解决问题的路径。

#### 四、防范和化解地方政府债务风险的制度安排

##### (一) 建立科学的债务决策程序, 明确债务风险责任

地方政府负债风险不断积聚和扩大与风险责任不清晰有密切关系。因此, 要依法明确和强化各级政府和各职能部门在债务形成中的责权利关系, 通过程序化管理来明晰债权, 量化责任。首先, 要理顺政府债务管理体制。凡属于政府性债务, 必须由财政部门统一管理, 彻底扭转目前多头举债、分散使用、财政兜底的局面。其次, 建立借、用、还相统一, 责、权、利相结合的债务管理新机制, 明确偿债责任及连带责任。最后, 要规范政府债务管理程序, 完善政府担保法规。今后凡是由政府或政府职能部门担保的债务, 必须纳入政府财政计划。

##### (二) 加强债务管理, 提高债务资金使用效率

地方政府的债务管理部门要依据债务风险指标动态地监控债务规模。优化债务结构, 长、

中、短期债务合理搭配, 短期外债不超过 25%; 优惠贷款应占债务总额的 60% 以上; 外债币种应多元化, 以降低汇率风险; 国际金融市场利率较低时, 多借固定利率债务, 相反多借浮动利率债务, 以降低筹资成本; 外债的投向应重视项目的经济效益和创汇能力等。监督债务运营, 对项目实行全程追踪, 把科学规范的招标制、法人制引入项目管理。并且要对项目进行成本核算和绩效评价, 严格考核政府各项债务活动的效益和效率。

##### (三) 建立充分的信息披露制度, 增强财政透明度

目前中央政府掌握用于评估政府债务规模的信息十分有限, 而没有这些信息便难以制定相应的控制措施。从国际经验来看, 建立一套规范的信息披露制度是增强政府预测能力的有效措施。因为任何有用的可以反映政府债务规模的指标都必须基于可靠的和有足够覆盖面的财政数据。

信息披露可采取以下三种形式: 一是下级政府对上级政府的披露。要求下级政府提供其债务的各种情况, 包括债务的具体项目、种类、期限及资金数额等; 二是政府对立法机关的披露。财政部门在每年开人代会之际, 将政府债务情况作为财政报告的组成部分向人代会提交, 并接受人大代表的质询。三是向社会披露政府的负债情况。这将有助于公众和市场监督政府的财政状况, 投资者和信用评级机构, 可以在进行信用评级和投资决策时将政府的债务状况考虑在内。

##### (四) 建立包含或有债务的政府综合财务报告制度

公共会计制度通常只对直接的负债进行认定, 只记录已经发生的现金流变化, 它不承认“或有”的可能发生的事项。国际会计师联合会 (IFAC) 在 1998 年发布的《政府财政报告指导草案》中认为: “潜在事项不符合该定义和确认标准。”因此, 或有债务不能列入政府财务报告。但 IMF 提出的《提高财政事务透明度的准则》则相反, 它指出, “财务报表公布时, 年度财政预算应说明或有负债、征税支出、准财政行为的性质及其财政重要性。”理由很简单, 既然事实上财政面临或有债务, 并且对这些债务的估

① 风险暴露是指金融机构在各种业务活动中容易受到风险因素影响的资产和负债的价值, 或言暴露在风险中的头寸状况。

计是有办法的,那就应当在预算内反映这类财政成本。我国应按IMF的要求,将有关或有债务的情况体现在政府的财务报告之中。

#### (五) 改进政府预算的技术处理方法

世界银行专家 Hana Polackova 教授指出,一个适宜的制度体系要求政府像对待一个预算内经常项目和债务项目那样对待包括或有财政风险在内的非现金项目。更为重要的是,这一体系应事先将预算外项目的财政风险显现出来。以权责发生制为基础的预算和会计体系有助于加强财政约束。

鉴于或有政府负债所带来的日益严重的财政影响,IMF 和世界银行正扩展它们财政分析的范围以解决或有财政风险。它要求各国对所有类型的财政风险敞口的信息进行披露,帮助各国改革分析政策和体制框架,以鼓励各国政府在进行项目支出时对或有政府负债给予最起码的关注。我国在政府预算和会计中也应引入权责发生制,这样可以对公共资源的监督和使用实施约束,有效地评价政府绩效和工作效率,为防范政府财政风险提供决策依据。

#### (六) 提供政府预算所包含的或有债务风险的背景资料

要在预算编制中反映或有负债是困难的,因为预算的时间跨度不足以长到合理分配或有负债的成本,即使在有中期预算框架的国家,预算计划一般也只延伸3—5年,而财政风险往往大大超过这一期限。针对这一情况,可在预算决策之外,专门准备一份材料,提供预算中所包含的或有负债和其它隐性财政风险的背景信息。这样,立法机关在根据直接的财政支出和现存义务产生的支付进行预算表决时,也要参考和顾及有关或有债务的补充信息,以帮助议会与听政组进行科学的决策。另外,也可以通过以下途径加强或有债务的预算管理<sup>[14]</sup>:为或有债务编制特别预算,与一般预算平行;将或有债务纳入收付实现制的预算中;根据或有债务成本编制预算。

#### (七) 设立各级地方政府财政风险基金

财政储备的风险基金与其他正常支出一样,

也是一种财政支出,其作用是保持财政的稳定性,预防财政风险。当或有债务转化为直接负债时,较大规模的储备基金可以减少其所带来的损失。因或有债务的来源广泛,资料难以统计,可以先对政府担保的债务建立债务储备基金。为了使这部分储备基金保值和增值,政府可以考虑将其投资于国债等有价值证券,比如政府用某一项担保贷款的储备基金购买与这项贷款期限相同的国债,进行对冲操作。

#### 参考文献:

- [1] 黄丽珠. 解决地方债务风险的可行性选择[N]. 金融时报, 2004-03-16.
- [2] Hana polackova Brix, H. P. and A. Schick, eds, Government at Risk, The World Bank, 2002.
- [3] 魏加宁,等. 关于中国的地方债务问题及其对策思考[R]. 国研报告, 2004.
- [4] 李金华. 县乡财政管理中存在的主要问题[OL]. 新华网, 2003-06-06.
- [5] 刘尚希. 财政风险:从经济总量角度分析[J]. 管理世界, 2005, (7).
- [6] 课题组. 地方政府或有负债研究[J]. 经济研究参考, 2002, (90).
- [7] 安秀梅. 地方政府或有负债的实证分析[J]. 中央财经大学学报, 2002, (6).
- [8] 张德勇. 150亿元解困县乡财政4000亿显性债务[N]. 财经, 2005-03-07.
- [9] 张彤. 中国养老基金金融缺口有多大? [OL]. <http://business.sohu.com/s2005/ylj.shtml>.
- [10] 寇铁军, 张海星. 中国地方政府财政风险评价及预警系统研究[J]. 投资研究, 2004, (2).
- [11] 马骏. 对地方财政风险监控:相关的国际经验[M]. 北京:中国财经出版社, 2003.
- [12] (美)罗伯特 S. 平秋克,等. 计量经济模型与经济预测[M]. 北京:机械工业出版社, 2002.
- [13] 曾庆五. 保险精算技术[M]. 大连:东北财经大学出版社, 2002.
- [14] Schick, A. Budgeting for Fiscal Risk. The World Bank, 2000.

(责任编辑:韩淑丽)

论文降重、修改、代写请扫码



免费论文查重，传递门 >> <http://free.paperyy.com>

阅读此文的还阅读了：

- [1. 化解地方政府债务问题研究](#)
- [2. 张兴胜：从政府债务风险爆发条件看中国地方债务风险问题](#)
- [3. 中国国有企业改革的现状与展望](#)
- [4. 我国地方政府债务风险问题研究](#)
- [5. 张兴胜:从政府债务风险爆发条件看中国地方债务风险问题](#)
- [6. 商业批发企业经济效益问题与对策探讨](#)
- [7. 有关我国公路债务风险问题的分析与探讨](#)
- [8. 地方政府性债务风险问题研究](#)
- [9. 中国机会](#)
- [10. 银行业：背着包袱的新战场](#)