

中国地方政府或有债务研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月26日 申金畅

**摘要** 当前我国财政运行状况呈现了良好态势，财政收入持续快速增长。然而，与此同时，不可忽视的是财政运行中也存在着一些问题。本文重点研究当前我国财政风险中的地方或有负债风险，从其概况到特点进行细致的分析，并探讨形成这些或有债务的主要原因。

## 一、政府或有债务概念

或有负债是由某种事件引起的可能发生也可能不发生的债务预期，对政府而言，这种债务是否发生和预期将引发的债务额度是不确定的。其制约因素主要有两方面：内生因素和外生因素。外生因素诸如自然灾害，内生因素诸如政府自身的一些担保合同，既包括书面的也包括非书面的。政府或有债务的基本特点就是其是否发生是不确定的。

## 二、我国现阶段地方政府或有债务概况

据有关研究资料，截止到2002年，我国政府或有负债已达到58609亿元，其中地方政府或有负债占主要部分。根据资料和一些实际调查，我国现阶段的地方或有负债需要区分情况来看待，一部分是由于改革开放过程中，相关的一些改革项目不完善，配套措施没跟上；另外一些或有负债则是由于地方政府领导不胜任，或是玩忽职守造成失误，或是乘着改革的大潮捞取个人私利人为造成的。例如，一些地方银行领导在离任前大放贷款而不计贷款人资信情况。

当前对地方政府或有债务的分类主要是按照其外现程度区分的。（表）从总量上来看，当前我国地方政府或有债务具有如下特点：

表 地方政府或有负债构成情况

项目 显性或有债务 隐性或有债务

地 1、政府贷款担保 1、地方政府的财政支出缺口和债务

方 2、地方金融机构的不良资产和支付缺口 2、地方金融机构 的不良资产

政 3、粮食企业的历史亏损挂账 3、政府性基金违规操作形成的亏损

府 4、国有企业拖欠的养老保险基金 4、农村合作基金会债务

的 5、政府担保的基建贷款 5、供销合作社股金

或 6、对自然灾害等突发事件的救助 6、社保支出缺口

有 7、对地方国有商业银行的救助

债 8、下级政府的财政缺口和债务

务

1、规模大。当前我国的地方财政或有负债呈现出数量大、范围广、层次多、涉及面广的特点。根据安秀梅的文章介绍，截止到2000年底，四川省可统计的地方政府或有负债规模和比例约为400多亿元，尚不包括政府违规担保、以政府名义向民间集资以及其他无法统计的因素所形成的或有负债。实际上，四川省政府或有负债的规模要远远大于财政直接负债的规模；北京同期地方政府显性或有负债为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，其乡镇财政或有负债的规模超过其当年地方财政可用财力的几倍甚至十几倍。

2、范围广。地方政府或有负债涉及范围特别广，涉及到社会生活的很多方面，既有政府的本职工作，如社会保障的支付缺口，粮食企业的历史亏损挂账；也有政府失误造成的损失。如，个别地方政府违规操作财政资金造成的资金损失，还有政府义不容辞的社会使命，如不可意料的自然灾害救援。

3、易隐蔽。由于或有负债的发生具有不确定性，而采用收付实现制的记账方法又不能反映或有债务，使得或有债务在人们的心目中影响力弱化、危机性减弱，而且找不到关于其规模和风险级别的数据资料，就容易麻痹人们的思想。特别是基层地方政府官员的专业知识水平有限，对此就更是无所感受，这不能不令人担忧。

4、高风险。随着市场经济体制改革进程的不断推进和深入，一些原本隐蔽的经济矛盾开始暴露出来，于是一些隐性或有负债也随之浮出水面，而且为数不少。如，吉林省从1988年开始发行企业债券，发债主体有省内7家债券、信托公司和省外两家证券公司，2001年到期应兑付的企业债券本息近30亿元，约占当年财政收入的15%左右。而发债企业偿债能力普遍较低，平均偿债能力不足20%，有近80%的企业债券有可能转化为政府的直接债务。另据福建的统计，全省由政府提供担保的债务占债务总额的14.4%，乡镇担保的负债占债务总额的11.2%。其中，有近84%的担保债务有可能转化为政府的现实债务。山东某乡镇2000年财政收入1136万元，而对各种对外担保借款就达1.2亿元，有些地方乡镇企业的不良债务已经百分之百地转化成了政府债务。

从结构上看，不同层级地方政府的或有负债规模和内容差别很大，而且呈现出越到基层，财政或有负债引发的财政风险越突出。总体来讲，省级政府或有负债规模不是很大，政府或有负债主要集中在市县乡级次。如，吉林省的政府显性或有负债中，市县两级就占到60%以上。在内容上，不同层级政府或有负债的内容也很不同，越到基层或有负债引发的财政风险越突出。省级政府的或有负债主要是本级政府贷款担保、社会保障基金缺口等；市级财政的或有负债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；县乡级财政的或有负债主要是农村金融机构的集资、乡镇企业的各种债务和政府各种贷款担保等。另外，不同地区之间政府或有负债的构成有很大差异，而且与当地的经济发展水平和市场化程度有直接关系。越是经济基础好，政府财力比较充裕的地区，政府或有负债规模也就比较小；而越是经济基础比较薄弱，政府财力不足的地区，政府或有

负债的规模也就比较大。此外，经济开放程度高、市场化发展快、国企改革任务较重的地区，其政府担保、社保缺口、地方金融不良资产等形成的或有负债占的比重就比较大，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是或有负债的主要组成。

### 三、我国地方政府或有债务成因分析

首先，经济管理体制存在的缺陷是导致地方政府或有负债大量产生的主要根源。在我国的经济体制转轨过程中，新旧体制转换的同时，市场经济秩序、信用体系、社会保障体系和相关法律法规还不健全，政府作为改革的推动者，必然要承担起改革的成本，其中的一部分便是政府的或有债务。另外，在政府职能转变过程中，有的地方政府违规操作，还有一部分为了谋求本地区的高增长，对经济进行干预，甚至为一些当地的龙头企业作贷款担保。

#### 1、财政体制所导致的地方政府或有债务

第一，现行分税制改革总的指导思想是财权上收、事权下放。在划分中央与地方的财权财力方面较多地保证了中央财政的利益。因此，尽管实行了分税制，但中央与地方的财权与事权划分还存在许多问题，很多财权与事权划分不明晰；且分税制并没有给地方提供稳定的财政收入来源，使得很多地方政府面对其本级职能的财政支付显得捉襟见肘。第二，政府与市场的关系还没有完全理顺，政府职能范围界定不清，许多本应通过市场解决的事务政府仍然参与其中。“缺位”与“越位”并存，既加重了财政支出负担，又降低了财政资源的配置效率，在地方财力不足的情况下，无疑是增加了地方政府的债务负担。第三，《预算法》明确规定地方财政不准发行公债，这使得地方政府在财力有限的情况下，不得不千方百计地寻找融资渠道，筹措资金。于是，诸如通过组建政府性公司进行融资、利用政府担保为企业贷款、向国际金融机构争取贷款的事件时有发生。这样的融资渠道本身就具有很高的风险，如果使用不当、监管不力，一旦投资项目失败，地方财政必须承担最终清偿责任，就形成了地方财政的或有负债。

2、投融资体制所导致的地方政府或有债务。自1994年以来，我国加快了投融资体制改革，根据市场经济发展要求，按建设项目不同性质分别确定了不同的投资主体、投资范围、融资渠道，但实际上大部分投融资行为都有一定的政府干预成分，一旦或有的坏事件发生，政府就得承担投融资活动中的风险和责任。

3、金融管理体制所导致的地方政府或有债务。由于在计划经济条件下，政府和国有银行、国有企业存在着密切的关系，尽管我们已经实行了社会主义市场经济体制，但在一些具体的方面还没有完善，这三者的关系还没有理顺。政府或多或少地干预国有银行的运作，而国有银行面对国有企业时，往往淡化风险意识，减弱约束控制。在农村，还存在着金融机构违规高息揽存的情况，由此种种都造成了大量的地方政府或有债务。

4、粮食流通体制所导致的地方政府或有债务。长期以来，我国粮食企业的政策性亏损和经营性亏损在财务上一直没有加以区分，而“敞开收购、顺价销售、封闭运行”政策的实施，也加重了地方财政的负担，财政补贴的不到位形成了地方政府的直接债务和大量的或有负债。

5、政府债务管理体制所导致的地方政府或有债务。政府债务管理上的缺位和漏洞以及风险意识淡薄、风险责任不清是造成政府或有负债大量产生的重要原因。地方政府对借债和担保具有冲动，

而对债务的偿还问题缺乏考虑，对由此引发的直接的或或有的风险经常是估计不足。这种状况必然会造成财政运行中的高风险。其次，财政缺乏一种灵敏的、有效的反映和控制债务风险的预算约束机制。

我国目前采用的传统预算管理存在着严重缺陷：为期一年的预算无法分析由政府发放贷款或提供担保而引发的后续风险；以收付实现制为基础的会计核算制度，不能反映由政府财政担保和承诺而可能引发的未来成本；缺乏对财政风险进行确认、量化、评估及监测体系和信息披露制度。另外，行政管理体制方面的缺陷也是地方或有负债大量产生的重要原因之一。我国现行的干部管理体制，造成许多官员只对上级负责，只对本任期内负责，缺乏专业理论的学习，对财政风险意识淡漠，一心追求自己任期的政绩工程，不惜使用违规手段筹资，造成了大量的地方政府或有负债。

文章来源：合作经济与科技                      （责任编辑： XL）