

政府债务：风险状况的初步分析

刘尚希 赵全厚

本文的分析没有考虑经济规模及其变化对政府债务的影响，主要是从政府资产存量和收入流量两个方面来分析政府债务的风险状况。就债务论债务，意义不大，更无法说明其风险的大小。把政府债务和政府可支配的资源联系起来进行分析，就可大致判出政府财政风险的状况。这里的分析包含了政府的双重主体假定：既把政府视为一个普通的经济主体，与企业等经济主体具有平等的法律地位，又把政府视为一个特定的公共主体，具有法律上的推定义务和道义责任。所谓的隐性债务问题多是与后一层意义上的主体假定有关。

一、政府债务状况分析

按照Hana Polackova的风险矩阵，政府债务可分为两大类：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，虽然法律没有作出明确的规定，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，不论是法律上明确了，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。下面的分析即是依此而进行的。

（一）显性的直接负债

1. 国债。从1981年恢复发行国债以来，国债规模是不断扩大。在1994年以前，国债发行量平稳递增，而这之后，国债规模迅猛扩增（见表1）。

国债规模的快速增长，一方面是由于制度调整和财政状况的变化所导致的。1994年以前，财政赤字可以通过向银行透支和借款来弥补。1995年颁布的《中国人民银行法》第28条规定，人民银行不得对政府财政透支。自此以后，财政赤字只能通过发行国债来弥补。这是造成九十年代后期国债规模跃升的一个重要原因。另一方面也与政府对国债认识的转变密切相关。政府逐渐认识到并有意识地利用国债来筹集收入，调控经济。特别典型的情况是在1998年，政府通过大量增发国债来扩张支出，刺激国内需求，防范金融风险，以维护国民经济的安全稳定运行。

上述变化直接引致了国债规模的扩张，而国债偿还高峰期的借新还旧压力则进一步加剧了这一扩张趋势。

表1

我国国债发行的规模

单位：亿元

| 年份 | 发行国内 国债额 | 发行国债额 | 国债还本 付息额 | 全部国债年底 累积余额 | 年底内债余额 |
|------|-------------|---------|-------------|----------------|----------|
| 1981 | 48.66 | 147.81 | 62.89 | 228.18 | 48.66 |
| 1982 | 44.15 | 84.18 | 55.52 | 272.45 | 92.81 |
| 1983 | 41.70 | 93.2 | 42.47 | 338.20 | 134.51 |
| 1984 | 42.16 | 76.97 | 28.91 | 398.42 | 176.67 |
| 1985 | 61.30 | 90.54 | 39.56 | 463.46 | 237.97 |
| 1986 | 62.30 | 113.70 | 50.16 | 524.55 | 293.62 |
| 1987 | 116.60 | 185.84 | 79.83 | 638.81 | 391.81 |
| 1988 | 188.36 | 217.72 | 76.75 | 822.73 | 558.51 |
| 1989 | 226.12 | 244.64 | 72.36 | 1081.74 | 771.41 |
| 1990 | 197.23 | 211.53 | 190.40 | 1208.75 | 892.42 |
| 1991 | 280.83 | 299.15 | 246.80 | 1337.70 | 1061.65 |
| 1992 | 460.75 | 419.05 | 438.57 | 1545.43 | 1284.35 |
| 1993 | 381.32 | 447.03 | 336.22 | 1844.69 | 1542.38 |
| 1994 | 1028.27 | 1174.09 | 499.36 | 2832.84 | 2288.04 |
| 1995 | 1510.85 | 1549.75 | 878.36 | 3829.45 | 3301.93 |
| 1996 | 1848.50 | 1968.01 | 1311.91 | 4945.71 | 4363.80 |
| 1997 | 2411.79 | 2477.08 | 1918.37 | 6074.50 | 5511.06 |
| 1998 | 3808.77 | 3890.93 | 2357 | 8525.57 | 7838.65 |
| 1999 | 4015.03 | 4015.03 | 1912 | 11287.59 | 10606.85 |
| 2000 | 4657.00 | 4657.00 | 2228.93 | 13836.00 | 13010.00 |

注：①1998年的内债额包括增发1000亿元部分，国债余额不包括2700亿元特别国债，1999年的国债规模包括了增发的600亿元国债；

②2000年的还本付息中,包含了已经纳入预算内支出的676.71亿元的国债付息支出,但余额中没有考虑付息的累计因素；

③资料来源：财政部、人民银行、历年的《中国财政年鉴》。

2. 欠发工资而形成的债务。这些年来，政府财政欠发行政事业单位工资已经成为全国的一种普遍现象，全国半数的县难以做到及时发放工资。据粗略统计，2000年末，全国累计欠发工资达到250亿元，而实际的数字可能远远不止于此。这种债务均在基层政府，对中央政府来说并不构成直接债务，但对整个政府而言，无疑是显性的直接债务。

3. 粮食收购和流通中的亏损挂帐。作为一个农业国家，粮食价格长期被政府所控制，直到现在也未真正放开。为了农民的利益，粮价一提再提，现在已经高于国际市场的粮价水平。而为了城镇居民利益考虑，粮食销售价格长期基本未动，造成了长期的粮价倒挂，成为政府财政的一个沉重包袱。越是粮食丰收，政府的这个包袱就越重。由于财力不足，粮价倒挂形成的亏损年复一年地挂在帐上，再加上国有粮食企业经营不善，粮食亏损挂帐象滚雪球一样地不断扩大。目前为止，粮食企业挂帐亏损累积额达到2400亿元左右¹。这是政府应支未支而形成的债务，构成政府显性的直接负债。

至于政策性因素造成的棉花亏损挂帐、外贸企业亏损挂帐，由于没有相应的统计资料，这里暂时不予考虑。

4. 乡镇财政债务。乡镇财政困难是一个有目共睹的事实，许多乡镇政府基本上靠借债过日子。《预算法》不准地方财政打赤字，从帐面上看都是平衡的，实际上赤字一大片，除了少数发达地区乡镇真正没有赤字外，多数乡镇都有因赤字形成的债务。据中国新闻网2001年6月19日报道，我国目前乡镇的总体负债水平，保守估计也在2000亿元左右。根据财政部

科研所苏明研究员（2001年6月）的测算，目前我国乡镇和村两级债务大约为3259亿元，其中乡镇债务是1776亿元，村级债务为1483亿元。

（二）隐性的直接负债

现在主要是社会保障资金缺口所形成的债务。这个缺口到底有多大，众说不一，在这里我们也只能是作一个大致的描述。

首先是养老保险基金债务。养老保险在我国已经有了50年的历史，养老保险制度从“国家企业统包”，到改革开放之后实行社会统筹，再到1995年实行社会统筹和个人帐户相结合的制度。与此相应，养老基金的管理由现收现付制转向部分积累制。这意味着在职的这一代人要承受双重负担，既要负担上一代人，又要为自己养老进行个人帐户积累。在实际运行中，社会统筹基金不断透支个人帐户积累（个人缴费形成的积累），造成个人帐户空账运行。其透支额在1999年达到1990亿元。2000年，国家对养老保险实行社会统筹基金和个人帐户积累基金分开管理，分别核算的管理方式，不言而喻，实行现收现付的社会统筹基金的缺口将会越来越大。1999年基金缺口为187亿元，2000年达到357亿元。据劳动部社保研究所所长介绍，今后25年的基金缺口将达到1.8万亿元，年均717亿元。按此计算，意味着政府财政今后每年要偿付700多亿元的债务。世界银行早些时候的研究估计，1994年我国的隐性养老金债务为当年GDP的46—49%左右（换算为绝对值是21509—22912亿元人民币）。由国家体改部门与国外保险机构联合进行的一项课题研究估测，近年我国养老金隐性债务规模（按相关因素的中值为计算依据）高达37000亿元人民币左右²。

另外，失业救济的负担也不断加重。初步估计，按照目前国有企业的富余人员和社会新增失业人口计算，需领失业救济金的人口约为3000万人。如按照每人年均3600元（月均300元）和平均每人一年失业期计算，一年需救济金1080亿元。这也构成政府的一个债务来源。

（三）显性的或有负债

这是指由政府公开承诺、担保（有的以某种政策形式）而形成的或有债务。如果这些债务都可以按时、足额偿还，则这些债务无须政府财政来承担；但若是债务人无法偿还这些债务，则政府财政就要负连带责任，即清偿债务的责任就会落到政府财政的头上。至于在未来一个时期政府财政是否承担，以及承担多少，都是不确定的，要视具体情况而定。就我国目前的情况来看，下面两类债务可以判定为政府的显性或有负债。

1. 其他公共部门的债务。1996年底，我国非国债券余额为3018.27亿元，其中近80%属于政策性金融债券。从1999年的情况来看，国家开发银行债务余额（当年9月）为4889亿元，铁路部门债务为1000亿元左右，仅此两项即达近6000亿元人民币。另据国家计委课题组的报告，1999年公共部门债务余额达到7324亿元³。

就外债情况来看，按照我国官方的统计，1998年6月30日，我国国内企业和金融机构对外负债合计为550亿美元左右；2000年6月底，同一口径的对外负债合计下降为525.2亿美元，加租赁公司及其他事业单位的13.3亿美元债务余额，共计538.5亿美元。这基本上也是公共部门的负债（因为隐含了政府的担保）。按照世界银行专家的统计，截止1997年底，我国政府各部门外债为725亿美元，而公共部门担保的长期和短期登记债务为1170亿美元。若考虑未登记的部分，这个数字就更大了。据国际清算银行估计⁴，目前我国未登记的债务规模大约有500亿美元。

以上这些债务都构成政府的显性或有负债。

2. 国债投资项目的配套资金。自1998年实行积极财政政策以来，政府在1998-2000年三年内共发行长期建设国债3600亿元，主要用于社会基础设施建设。这需要大量的配套资金。据国家计委负责人透露，三年来，共安排在建国债项目6620个，总投资规模在24000~25000亿元左右。预计在2000年底，累计完成投资15100亿元，占总投资的63%。毫无疑问，积极财政政策是有成效的，按照经典说法：“这些国债投资使我们集中力量建成了一大

批重点基础设施项目，办成了一些多年想办而未办成的大事”。而且，对扩大内需、拉动经济增长也发挥了重要的作用（对GDP增长的贡献率1998—2000年分别为1.5、2、1.7个百分点）。但在取得这些成就的同时，也不可避免地带来了债务风险：配套资金可能成为未来政府的财政负担。国债投资项目大多是社会效益明显，而经济收益甚微，与此配套的资金很难收回。可以这样认为，配套资金实际上是政策性贷款，或者说是政府担保贷款，其债务的清偿责任最终很可能会落到政府财政的头上。即使是由地方政府配套的部分，大多也是通过投资公司之类的经济实体从各种渠道融资而来，自有财力的投入是极少的。这样一来，在已经形成的15100亿元投资中，扣除政府3600亿元的直接债务，大约有11500亿元构成政府的或有负债。

（四）隐性的或有负债

这是指政府没有承诺和担保的负债事项，但这些负债事项一旦出现危机，政府从公共利益的角度考虑，势必要加以干预，很难放手不管。政府干预也就意味着政府要投入资金，承担责任。这样的负债事项目前有三项。

1. 国有银行的不良资产。从各种资料来看，国有商业银行的不良资产规模较为庞大，但究竟是多少，现在还没有一个完全可靠的说法。据新加坡《联合早报》2000年7月20日报道，截至1999年，中国国有商业银行的不良贷款比例超过了25%，按当年的贷款规模93734亿元计算，不良贷款达到23434亿元。另据中国长城资产管理公司石召奎提供的资料，到2000年8月底，四家国家资产管理公司从对应的商业银行中收购或承接了13932亿元不良资产⁵。这里还没有包括其他股份制商业银行、城市信用社以及城乡信用社等金融机构存在的为数不少且尚未剥离的不良资产。按照中国人民银行行长戴相龙在2001年1月17日新闻发布会上的说法：去年底，逾期贷款没有收回的部分占整个贷款总额的1/4左右，但真正收不回的贷款比例为3%，而且，还有一部分逾期一年以上的呆滞贷款可能得不到偿还，比例也在比3%左右⁶。换算为绝对规模，四分之一的比例意味着，2000年底的不良贷款规模达到24843亿元，而其中真正收不回的贷款则有2981亿元，可能得不到偿还的逾期一年以上的呆滞贷款（也按照3%计算）为2981亿元，两者合计，坏帐达到5962亿元。另据新加坡《联合早报》2001年5月20日的报道：“在今年3月份，中国人民银行行长戴相龙便承认，包括转移到国有资产管理公司在内的国有银行不良贷款，总共高达35000亿元人民币，相当于2000年GDP的40%”。

综合起来看，我国目前国有商业银行的不良贷款规模应该在24000~35000亿元之间。尽管其中可能有能够收回的部分⁷，但按照国际标准，不良贷款就是不良贷款，不能指望它会变成优良资产。在现行体制下，对不良资产回收率不能抱太高的期望，因为不良贷款的认定确实是针对已经有问题的贷款而言的，若再考虑企业在改制中逃废债务日趋严重的情况⁸，呆坏帐的比例肯定还会上升。面对金融风险不断扩大的这种状况，政府出面干预的可能性越来越大。事实上，1998年2700亿元的特别国债已预示着政府财政再也无法回避来自金融领域的风险。

若是再考虑到各级政府直接办的一些融资性公司的不良资产以及坏帐的情况，政府隐性的或有债务规模就更大了。

2. 国有企业未弥补亏损。按照国家统计局国民经济核算课题组的统计，1997年~1999年国有工业以及年产品销售收入500万元以上的国有工业企业亏损面分别为23.6%、28.8%和27.3%。尽管从帐面上看，财政用于企业的亏损补贴从1991年的510亿元下降到1998年的333亿元，但实际上未弥补亏损额却在增加。1998年，国有企业当年未弥补额为3040亿元。1998年末，国有企业累计未弥补亏损额达到7531亿元。由于国有企业仍在大量亏损，所以未弥补亏损额也在不断扩大。这威胁着整个国有经济的生存与发展。可以肯定地说，若政府财政放手不管，不只是国有企业将会消亡，也会加剧整个国民经济的衰退。政府财政出资成立四大资产管理公司，实行“债转股”的政策，也就已经表明，政府财政事实上在开始承担起这方

面的责任。

况且,由于政府所有者关系的客观存在,即使政府财政不公开承诺弥补国有企业的亏损,但国企亏损实际上也在侵蚀国有资产(国有权益),悄悄地向政府财政转嫁风险⁹。近年来,通过“债转股”政策的实行,国有企业的利息负担大为减少。到2000年12月,已经确认对580家企业实施债转股,涉及总金额4050亿元。这些债转股企业从2000年4月1日开始停息,当年就减轻利息负担200亿元左右,企业资产负债率从原来的70%以上,降到了50%以下,80%的企业当年扭亏为盈¹⁰。尽管如此,保守估计,全国国有企业未弥补的累计亏损至少仍然保持在1998年的水平。国有企业未弥补的累计亏损,拖累了银行,使相当一部分贷款变成不良资产,甚至成了坏帐,而且给政府财政也带来了很大的压力。

3. 对供销社系统及农村合作基金会的援助。由于缺乏相应的统计工作,其真实数据无法得到。但有一个事实:出于社会稳定的考虑,不少省市已由财政出面担保向银行贷款来清偿这方面的债务。如湖南省,1998年以财政作担保第一期向人民银行借款20亿元,用于清偿农村合作基金会的坏帐。这表明,隐性的或有负债已经开始转变为显性的或有负债,有的甚至变为了财政的直接负债。根据我们的调查,四川省农村合作基金会的规模达到千亿元以上,多数已经沦为不良资产。按此推断,全国这方面的不良资产规模可能达到数千亿元。从乡镇及村负债与农村合作基金会不良资产之间存在的某种对应关系来分析,农村合作基金会的不良资产至少达到3000亿元。

(五) 政府债务规模:初步的估算

上述债务事项的描述并不完整,有些因无法找到相应的数据而略掉了。但为了使政府债务事项完整表达,略掉的债务事项也尽可能一同列入下表。多数债务事项没有确切的统计数据,而各方面的估算结果往往相距深远,我们依据掌握的情况做出相应的分析和取舍。对于情况不明晰的事项,在匡算时暂时不作考虑(匡算结果请见表2)。

表2 政府债务规模(截止2000年底) 单位:人民币亿元

| | 直接负债(无条件的支付责任) | 或有负债(特定条件下的支付责任) | 总计 |
|-----------------------------------|---|--|--------|
| 显性负债 (由法律明确规定的或政府以各种形式承诺的支出责任) | 1. 国债 13836 2. 特别国债 2700 3. 欠发工资250 4. 未弥补政策性亏损 2400 其中:粮食亏损 2400 棉花亏损 — 外贸亏损 — 5. 乡镇政府负债 2000 | 1. 其他公共部门(如政策性银行、铁道等)发行债券 7324 2. 间接担保的外债(折算为人民币) 4411 3. 与国债投资配套的资金 11500 4. 政策性银行的不良资产 — 5. 政府各部门(为融资)办的融资机构不良资产 — 6. 政策性担保公司不良资产 — 7. 资产管理公司不良资产 — 8. 政府各部门为引资而担保的其他债务 — | |
| 小计 | 21186 | 23235 | 44421 |
| 隐性负债 (政府职能中隐含的应由政府承担的支出责任) | 1. 社会保障基金缺口 其中:养老基金缺口 37000 失业救济缺口 — 医保基金缺口 — 2. 农村社会保障缺口 — 3. 国债投资项目资金缺口 — | 1. 国有银行不良资产 24843 2. 国有企业未弥补亏损 7531 3. 农村合作基金不良资产 3000 4. 其他金融机构的不良资产 — | |
| 小计 | 37000 | 35374 | 72374 |
| 总计 | 58186 | 58609 | 116795 |

这样,综合前面的分析和估算,我们可以得出一个初步的结论:政府直接负债规模为58186亿元,其中显性的为21186亿元,隐性的为37000亿元;政府或有负债规模达到58609

亿元，其中显性的为23235亿元，隐性的为35374亿元。

或有负债只是政府可能的债务，还必须根据或有负债事项的具体情况作进一步的分析。但由于情况复杂，一项一项地进行估算存在着很多资料方面的困难，实际上无法作到，因此，在这里我们取一中值，按照50%的比例来估算或有负债的转化率，亦即有一半的非政府债务需要政府来替债务人清偿。从过去的经验和目前一些或有负债事项已经在向直接负债转化的事实出发，这个比例是不算高的。暂且这样推算，政府负债规模将达到87490亿元。这个数字意味着，在未来年度里，政府必须承担的债务责任是不轻的。

进一步分析，上述债务事项大多是中短期，平均年限大概在10年以内，考虑到入世的这个大背景，以及改革步伐的加快，政府担负的清偿责任恐怕很难拖到10年以后去。如果这个估计能够成立，那么，静态地看（不再新增债务），今后十年内，政府每年平均要清偿8749亿元的债务。

也许应当指出，我们的估算是在得不到相关资料而不得不舍弃一些债务事项的情况下得出的，如果全部考虑进来，政府的实际债务规模可能比我们估算的结果还要大。可以这么认为，我们的上述结论是比较保守的，谈不上很精确，但应该说没有夸大。

二、引入政府资产存量

就债务论债务，不能说明任何问题，更无法判明财政风险的大小。在这里，我们引入资产存量这个因素来分析，以了解政府清偿债务、抵御风险的可用资源。

一般来说，政府资产状况反映了政府过去长期以来的经营业绩，也是政府未来财政运作的一个重要基础性条件。

（一）政府资产总规模

政府资产总规模，是政府通过逐年的财政投入、国有企业经营以及政府的自然垄断而形成的资产总量，包括利用经常性财政收入、捐赠收入和债务收入形成的资产，也包括业已形成的经营性资产的增值额。

自然公共资源，如土地、矿产等等，是为政府所垄断的资源，但在我国，资源性资产迄今为止是不允许出售所有权的，只能转让开发使用权。随着整个国民经济的日益市场化，这些资源逐步按照有偿化的原则使用，其转让收入，除部分补偿资源成本外，大部分以各种形式（如税、费等等）形成资源性资产收益纳入政府公共收入体系。这类资源性资产是大自然的赐予，与其他资产在性质上是根本不同的，而且难以统计其规模，故在此不计入政府资产总规模之内。

这样，政府资产总规模（即国有资产总量，亦即政府拥有的净资产总量，但没有扣除政府公债）也就是包括两大部分：经营性国有资产和非经营性国有资产。按照我国现行统计科目计量，非经营性资产主要是：行政事业单位、境外派出机构和基本建设单位的存量资产。其余的即为经营性资产，分布在工业、商业、交通、农业、以及金融服务等行业和领域。

改革开放以来，我国国有资产的总量规模不断扩大，从1978年的6894亿元增加到1999年的90964.2亿元，增长了12倍多。但慢于GDP的增长速度（同期增长21.6倍），故占GDP的比重在总体上呈逐步下滑趋势（见表3），从1978年的190%下降为目前的100%左右，1995年甚至降为GDP的90%以下。国有资产总量规模的相对减少，表明政府抵御风险的运作空间相应地缩小，对经常性岁入的依赖性愈益增大。

表3 国有资产总规模及其变动情况

| 项目 年份 | 国有资产总量 (单位: 亿元) | GDP (单位: 亿元) | 国有资产总量占 GDP的比重 (%) |
|----------|--------------------|-----------------|--------------------------|
| 1978 | 6894.0 | 3624.1 | 190.23 |
| 1979 | 7389.0 | 4038.2 | 182.98 |
| 1980 | 7785.0 | 4517.8 | 172.32 |
| 1981 | 8268.0 | 4862.4 | 170.00 |
| 1982 | 8795.0 | 5294.7 | 166.11 |
| 1983 | 9398.0 | 5934.5 | 158.36 |
| 1984 | 9902.0 | 7171.0 | 138.08 |
| 1985 | 10216.0 | 8964.4 | 113.96 |
| 1986 | 11505.0 | 10202.2 | 112.77 |
| 1987 | 12329.0 | 11962.5 | 103.06 |
| 1988 | 14385.0 | 14928.3 | 96.36 |
| 1989 | 18250.0 | 16909.2 | 107.93 |
| 1990 | 22713.0 | 18547.9 | 122.46 |
| 1991 | 26846.0 | 21617.8 | 124.19 |
| 1992 | 30697.0 | 26638.1 | 115.24 |
| 1993 | 34950.0 | 34634.4 | 100.91 |
| 1994 | 42920.0 | 46759.4 | 91.79 |
| 1995 | 51920.0 | 58478.1 | 88.79 |
| 1996 | 65894.0 | 67884.6 | 97.07 |
| 1997 | 72217.1 | 74772.6 | 96.58 |
| 1998 | 82211.1 | 79395.7 | 103.55 |
| 1999 | 90964.2 | 81910.9 | 111.05 |

资料来源:《新中国50年财政统计》 经济科学出版社 2000年4月;《中国财政年鉴—2000》。

(二) 可流动的国有资产总量及其结构

一旦面临债务风险,政府真正能够用于抵御风险的资产,显然不是政府拥有的资产总量,而只是其中的一部分,即可流动的国有资产。

在政府资产的总量构成中,有些资产项目是难以计量或动用的。如,分布于公共行政和公共事务领域的资产项目,是政府为履行其职能而不可缺少的,往往是不可售卖的资产。套用现行统计口径,这类资产多体现为“非经营性资产”。这类资产很难用于化解财政风险,应当从资产总量中剔除。与此对应,可流动的资产即为“经营性资产”。二者的规模和比例,请看表4。

表4 国有经营性、非经营性资产

| 项目 年份 | 经营性资产 | | 非经营性资产 | |
|----------|---------|-------|---------|-------|
| | 总额(亿元) | 比率(%) | 总额(亿元) | 比率(%) |
| 1998年 | 62405.0 | 75.91 | 19806.1 | 24.09 |
| 1999年 | 66748.4 | 73.40 | 24215.8 | 26.60 |

资料来源:《中国财政年鉴—2000》

这样,问题的焦点就集中在现存的国有经营性资产方面,也就是国有经营性资产的规模和质量。表5即为我国经营性资产的具体构成。

表5 国有经营性资产的构成情况

单位：亿元

| 年份 \ 项目 | 非金融企业 | 金融保险企业 | 境外企业 | 建设基金及建设项目 | 总计 |
|---------|---------|--------|--------|-----------|---------|
| 1998年 | 48051.6 | 8493.9 | 957.8 | 4901.7 | 62405.0 |
| 1999年 | 53306.0 | 8017.4 | 1015.0 | 4410.0 | 66748.4 |

资料来源：《中国财政年鉴—2000》

从表5可知，国有经营性资产主要分布在非金融性企业——工业、交通和商业等行业。这些行业的国有企业目前正处于战略改组的进程之中，分布于这些行业的国有资产具有最大的可流动性，是最有可能用来化解政府财政风险的资产。而分布于金融、保险行业的国有资产在保持金融稳定、防范金融风险中有着十分重要的影响，至少在短期内是不可能进行具有实质意义的退出性调整，相反，却还需要进一步扩大投入。因此，在政府未来防范财政风险而进行的资产—债务调整转换中是不应作为考虑对象的。这样，我们就可以把分析集中到国有“非金融企业”项目上，其他项目可暂时不予考虑。

国有非金融企业，也就是我们平常指称的“国有企业”，包括工业、交通和商业等企业。我们以现行统计的国有企业的资产指标来做一些分析和判断。

表6 全国国有企业资产主要指标

单位：亿元

| 主要指标 | 1997年 | 1998年 | 1999年 |
|--------------|----------|----------|----------|
| 汇编户数（万户） | 26.2 | 23.8 | 21.7 |
| 资产总额 | 124975.2 | 134779.9 | 145288.1 |
| 净资产总额 | 46164.6 | 50370.7 | 53813.2 |
| 资产负债率（%） | 67.1 | 65.5 | 65.4 |
| 流动比率（%） | 100.7 | 99.5 | 99.8 |
| 不良资产占权益比重（%） | 22.6 | 24.8 | 27.5 |
| 国有资产总额 | 44340.2 | 48051.6 | 53306.0 |

资料来源：《中国财政年鉴—2000》 中国财政杂志社

从表6可以看出，我国国有企业的平均资产负债率，在债转股背景下，近年来虽然有所下降，但下降的幅度不大。与此同时，国有企业的不良资产占权益的比重却在上升，从1997年的22.6%上升到1999年的27.5%，其上升幅度大于同期国有企业资产负债率的下降幅度。这说明，国有企业的净资产质量呈现出下降趋势。以1999年为例，当年的国有企业净资产总额为53813.2亿元，扣除27.5%的不良资产后，净资产缩减为39014.57亿元。也就是说，约有14798亿元的国有企业净资产属于不良资产范畴。这也说明，国有企业的实际资产负债率比统计显示的数据还要高。这反映出国有经济的实际状况仍在恶化。

在国有企业的净资产中，还包括其他所有者的权益（如在合资、合作和股份制国有企业中有外商、集体企业或个人所有者的权益），不能全部视为国有权益。表6的最后一栏，“国有资产总额”才是国有企业中的国有权益，是政府真正能够可以动用的资产。但这同样是有水份的。以1999年为例，当年国有企业的国有权益为53306亿元，按照上面的比例，扣除27.5%的不良资产后，国有权益缩减为38646.85亿元。

应当指出，这种估算是静态的，也是简单的。若是把国有企业的资产运营风险、国有经济整体的下滑趋势、不良资产占权益比重变化等等因素都考虑进来，国有资产（国有权益）

的实际规模就不会是现在这个数字，很可能还要进一步缩减。也就是说，政府可以用来防范财政风险的资产存量规模实际上比现存的规模还要小。

（三）简短的结论

基于上述分析，我们可以得出一个简短的结论：政府化解财政风险理论上可动用的资产存量为非金融企业、建设基金及建设项目、境外企业三者的国有资产（国有权益）之和。截止到1999年，这个数字为44071.85亿元（见表7）。静态地看，这是政府清偿债务时可动用的资产存量的最大值。

表7 政府可用于清偿债务的最大资产存量（截止1999年） 单位：亿元

| 项 目 | 总 计 | 非金融企业 | 建设基金及 建设项目 | 境外企业 |
|-----|----------|----------|---------------|--------|
| 数 额 | 44071.85 | 38646.85 | 4410.0 | 1015.0 |

资料来源：根据《中国财政年鉴—2000》中国财政杂志社

如果我们以1999年底的数字为基准（写作时，在公开出版物上还无法得到2000年底的数字），那么，我们根据“ $\text{负债/资产}=\text{资产负债率}$ ”的公式，不难得出政府资产负债率三个层次的指标：

一是按政府总资产计算。从显性的直接负债规模来看，资产负债率为23.3%；从包括显性和隐性的直接负债规模来看，资产负债率为64%；把或有负债考虑进来，从匡算的总债务来计算，资产负债率为96.2%。

二是按经营性资产计算。以显性的直接负债规模为口径，资产负债率为31.7%；从直接负债规模来看，资产负债率为87.2%；考虑或有债务的转化，从匡算的总债务来计算，资产负债率达到131%。

三是按可动用的资产存量计算。从显性的直接负债规模来看，资产负债率为48.1%；从直接负债规模来看，资产负债率为132%；把或有债务的转化考虑进来，资产负债率达到199%。

上述计算结果列表如下：

表8 三个层次的资产负债率 单位：%

| 资产负债率 | 显性的直接负债 | 直接负债（含显性和隐性） | 政府总债务规模 |
|---------------------|---------|--------------|---------|
| 按总资产规模计算 | 23.3 | 64 | 96.2 |
| 按经营性资产计算 | 31.7 | 87.2 | 131 |
| 按可动用的资产存量的 最大值计算 | 48.1 | 132 | 199 |

三个层次的指标都是对财政风险的反映，但若只用其中某一个指标来衡量，据以得出的结论将会差别很大，甚至完全相反。因此，衡量财政风险时，不能只抓一点，不及其余，应当全面考虑。偿债能力与资产的流动性密切相关，可流动的资产规模实际决定了偿债能力的高低。从这个角度来看，按可动用的政府资产存量的最大值计算的资产负债率，应当说更真实地反映出财政风险大小。就此而言，政府已经是资不抵债了。

三、引入政府收支流量

政府已经资不抵债，并不意味着政府就要破产了。作为公共性的主体，政府汲取资源的

能力大小也许比已经拥有的资源更能体现出它的抗风险能力。政府收支流量是政府汲取资源能力大小的集中体现，通过政府收支流量与其负债的相关分析，可以进一步了解财政风险的实际状况。

政府收支流量会直接影响政府负债余额的变化趋势，对资产存量也会产生间接影响。下面，我们从两种情况来分析：一是不考虑规模的大小或比重的高低，只从收支流量的状态（赤字、盈余和平衡）变化来考察与政府负债的连带关系。当政府收支流量状态趋向赤字的情况下，政府债务规模将不断扩大，加剧财政风险；当朝着平衡方向收敛，甚至出现盈余时，政府债务状况就将得到改善。二是从收支流量规模大小来分析政府改变汲取收入规则的可能性空间。如果政府收支规模已经很大（或占GDP的比重很高），那么，要想通过增税的途径来应对债务风险，恐怕行不通；若是相反的情况，则可以考虑这种选择。

（一）政府收支流量的状态分析

在现行体制下，我国政府收支分为两块：一块是预算内，另一块是预算外。我们先从预算内的分析入手。

表9 国家预算内财政收支及其变化

| 年份 | 财政收入 (亿元) | 财政支出 (亿元) | 收支差额 (亿元) | 增长速度(%) | | 占GDP比重 (%) | |
|------|--------------|--------------|--------------|---------|-------|---------------|-------|
| | | | | 财政收入 | 财政支出 | 收入 | 支出 |
| | | | | | | | |
| 1980 | 1159.93 | 1228.83 | -68.90 | 1.2 | -4.1 | 25.7 | 27.2 |
| 1981 | 1175.79 | 1138.41 | 37.38 | 1.4 | -7.5 | 24.2 | 23.4 |
| 1982 | 1212.33 | 1229.98 | -17.65 | 3.1 | 8.0 | 22.9 | 23.2 |
| 1983 | 1366.95 | 1409.52 | -42.57 | 12.8 | 14.6 | 23.0 | 23.8 |
| 1984 | 1642.86 | 1701.02 | -58.16 | 20.2 | 20.7 | 22.9 | 23.7 |
| 1985 | 2004.82 | 2004.25 | 0.57 | 22.0 | 17.8 | 22.4 | 22.4 |
| 1986 | 2122.01 | 2204.91 | -82.90 | 5.8 | 10.0 | 20.8 | 21.6 |
| 1987 | 2199.35 | 2262.18 | -62.83 | 3.6 | 2.6 | 18.4 | 18.9 |
| 1988 | 2357.24 | 2491.21 | -133.97 | 7.2 | 10.1 | 15.8 | 16.7 |
| 1989 | 2664.90 | 2832.78 | -158.88 | 13.1 | 13.3 | 15.8 | 16.7 |
| 1990 | 2937.10 | 3083.59 | -146.49 | 10.2 | 9.2 | 15.8 | 16.6 |
| 1991 | 3149.48 | 3386.62 | -237.14 | 7.2 | 9.8 | 14.6 | 15.7 |
| 1992 | 3483.37 | 3742.20 | -258.83 | 10.6 | 10.5 | 13.1 | 14.0 |
| 1993 | 4348.95 | 4642.30 | -293.35 | 24.8 | 24.1 | 12.6 | 13.4 |
| 1994 | 5218.10 | 5792.62 | -574.52 | 20.0 | 24.8 | 11.2 | 12.4 |
| 1995 | 6242.20 | 6823.72 | -581.52 | 19.6 | 17.8 | 10.7 | 11.7 |
| 1996 | 7407.99 | 7937.55 | -529.56 | 18.7 | 16.3 | 10.9 | 11.7 |
| 1997 | 8651.14 | 9233.56 | -582.42 | 16.8 | 16.3 | 11.6 | 12.3 |
| 1998 | 9875.95 | 10798.18 | -922.23 | 14.2 | 16.9 | 12.6 | 13.8 |
| 1999 | 11444.08 | 13187.67 | -1743.59 | 15.9 | 22.1 | 14.0 | 16.1 |
| 2000 | 13380.1 | 15879.4 | -2499.30 | 16.9 | 20.41 | 15.0 | 17.8 |
| 2001 | 14760.2 | 17358.3 | -2598.10 | 10.32 | 9.31 | ----- | ----- |

注：（1）财政收入中不包含债务收入；（2）2001年的相关数据是预算数。

资料来源：根据《中国财政年鉴 2000》、《中国统计摘要 2001》和项怀诚《关于2000年中央和地方预算执行情况与2001年中央和地方预算草案的报告》等相关资料整理。

今天的收支状态是从历史的收支状态变化而来的。

自改革开放以来，除了1985年，我国预算内收支状况是年年赤字，而且其规模不断扩增。特别是自1998年以来，赤字规模呈跳跃性增长。在赤字只能靠发债来弥补的条件下，赤字的

扩大无疑会直接导致政府债务规模攀升。不言而喻，这种变化趋势将加剧财政风险。暂且不论其背后的原因是什么，是否具有合理性，上面一系列数据所显示的结论却是不会改变的。如果这种趋势持续下去，则问题的关键倒不在于赤字本身所引致的风险（表现为显性的直接负债），而是财政自身将日益丧失防范其他风险（各种或有负债）的能力。

赤字对政府债务的影响，可用下列公式来衡量：

$$\text{赤字/政府债务余额} = \text{赤字债务率}$$

赤字债务率包含两层意思：一是反映新债务对老债务的影响程度；二是反映政府债务规模累积的速度。从2000年的情况来看，当年赤字对政府“全部负债”的影响为2.9%，对政府“直接负债”的影响为4.3%，对政府显性直接负债的影响达到11.8%。赤字本身即构成政府的显性直接负债，因而对其影响最大，并通过显性直接负债对政府整个债务产生影响。至于赤字是否对政府债务产生衍生性影响，则要视赤字的性质而论。

在1997年以前，财政赤字的出现及其扩大，主要是由于制度性调整（减税让利）导致财政收入不断下滑造成的。国家预算收入占GDP的比重从1980年的25.7%下降到1995年的最低点10.7%；与此同时，国家预算支出占GDP的比重也在下降，从1980年的27.2%下降到1995年的最低点11.7%。支出的刚性致使其在下滑的过程中难以与收入同步，因而形成了连年的赤字。从1998年开始，财政赤字的出现及其迅猛扩增，主要是由于实行扩张性的财政政策导致财政支出快速攀升而造成的。国家预算支出占GDP的比重从1997年的12.3%提升到2000年的17.8%；与此同时，国家预算收入占GDP的比重也在不断提高，从1997年的11.6%提高到2000年的15%。预算收入增长的常规性（受既定税收制度的约束）使其无法赶上预算支出的非常规性增长，故而形成了赤字规模的迅猛扩增。

从上述前后两种不同的情况对比，我们不难归纳出两种性质不同的赤字：一是“收入性赤字”（主要是收入方面的原因导致的），比如1997年以前的那种情况；二是“支出性赤字”（主要是支出方面的原因造成的），1998年以来的情况是很典型的说明。“收入性赤字”会扩大财政风险，但它同时对整个经济产生正的外部性，因而这种风险是收敛的，或者说具有“可控性”，是一种良性风险。而“支出性赤字”不仅会扩大财政风险，而且会对整个经济产生负的外部性，如效率损失、以及引发新的或有债务等等，时间越长，这种负的外部性就越是明显，因而这种风险是发散的，难以控制，属于非良性性风险。在这一点上，西方国家70年代经济滞胀，以及日本持续10年支出扩张的教训应对我们有一定的启发。可以肯定地说，如果我们现阶段正在不断扩大的“支出性赤字”再持续下去，那么，财政风险会成倍地放大。

上面的分析是仅仅就政府预算收支而言的，就我国的现行情况来看，预算外收支同样属于政府收支的重要组成部分，应纳进来一并考虑。这样，政府收支状况就要重新估算，请看表10。

表10 1987-1996年政府收入规模估算

单位：亿元

| 年份 | 政府总收入估算 | | 预算内收入 | 基金和收费 | | |
|------|---------|-----------|--------|--------|--------|--------|
| | 规模 | 占GDP比重(%) | | 合计 | 预算外资金 | 体制外资金 |
| 1982 | | | 1212.3 | | 146.4 | — |
| 1983 | | | 1367.0 | | 163.7 | — |
| 1984 | | | 1642.9 | | 197.7 | — |
| 1985 | | | 2004.9 | | 277.3 | — |
| 1986 | | | 2122.0 | | 377.4 | — |
| 1987 | 3268.8 | 27.34 | 2199.4 | 1069.4 | 403.0 | 666.4 |
| 1988 | 3676.8 | 24.63 | 2357.2 | 1319.6 | 487.9 | 831.7 |
| 1989 | 4080.8 | 24.14 | 2664.9 | 1415.9 | 555.0 | 860.9 |
| 1990 | 4625.6 | 24.94 | 2937.1 | 1688.5 | 637.5 | 1051.0 |
| 1991 | 5405.7 | 25.01 | 3149.5 | 2256.6 | 765.8 | 1490.8 |
| 1992 | 7006.8 | 26.30 | 3843.4 | 3163.4 | 976.5 | 2186.9 |
| 1993 | 8924.9 | 25.77 | 4349.0 | 4575.9 | 1432.5 | 3143.4 |
| 1994 | 12051.9 | 25.78 | 5218.1 | 6833.8 | 1862.5 | 4971.3 |
| 1995 | 14014.3 | 23.97 | 6242.2 | 7772.1 | 2406.5 | 5365.6 |
| 1996 | 17278.0 | 25.45 | 7405.0 | 9873.0 | 3893.3 | 5979.7 |
| 1997 | | | 8651.1 | | 2826.0 | — |
| 1998 | | | 9875.6 | | 3082.3 | — |

注：在计算预算外资金时剔除了“国有企业和主管部门收入”栏资金。这一方面是为了增加可比性，另一方面也考虑到这部分资金实质上属于企业资金范畴（尽管也存在着划分不清晰或政府调用的因素）。

资料来源：（1）《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》；（2）贾康主编《税费改革研究文集》经济科学出版社出版，第36页；（3）高培勇主编《“费改税”经济学家如是说》经济科学出版社出版，第264页。

由于缺乏足够的数据库，我们只能就1987~1996年的政府收入规模做较为全面的估算。从表10可以看出，政府收入规模一下扩大了一倍多，占GDP的比重达到25%左右，并且相当稳定。如果这些资金都能够被政府统一调配，那么情况会大为好转，也许赤字的规模可以相应地缩小，从而降低财政风险。从合并报表的角度来观察，这个结论是成立的。但从体制整合的角度来分析，可能反而会扩大赤字，增加风险。预算外并非今天才产生，而是伴随着改革进程而逐渐扩展起来的，并已内生到政府的肌体之中，支撑着政府的部分职能，也就是说，一个萝卜一个坑的事实已经形成。这样，一方面预算外支出的刚性使其难以减少，而另一方面，预算外收入在整合过程中必然会减少，其差额还需要预算内拿出一块来贴补，如此一来，赤字将会扩大。“费改税”之所以雷声大，雨点小，原因即在于此。

可见，就目前来说，寄希望于通过预算外和预算内的简单合并来减少风险是不现实的，相反，规范政府收入体系，统一政府预算的过程中还会产生新的风险。这是体制整合过程中内生的一种财政风险，与前面所讲的赤字引致的风险在性质上是不同的。

至此，我们可以稍微总结一下。现实的政府收支状况在短期内无法收敛于平衡态，不可能通过政府收支流量的调整来改善政府的债务状况。相反，现行政府收支状况还将进一步衍生出新的风险：“支出性赤字”风险和体制整合风险。对此，我们今后还将从未政策走势的角度作进一步的探讨。

（二）宏观税负：调整的可能性空间

在分析政府收支状况时，我们作了一个假定：今后宏观税负不因制度性调整而变化。现在，我们放开这个假定来分析，即政府今后能否通过对宏观税负的制度性调整来增加其所拥有的资源，以减轻政府的债务压力。

政府债务的压力大小，可用下面的公式来表达：

$$\text{政府债务余额/政府岁入规模} = \text{债务压力指数}$$

从会计的角度来看，政府岁入不同于政府的存量资产，具有很强的流动性，可视为速动资产，因而这个公式有类似于财务上“速动比”的含义，表明政府财政的安全性程度，或财政风险的高低。债务压力指数越大，政府财政的安全性程度就越低；反之，则高。以2000年为例，政府债务压力指数达到6.5，其中显性直接债务的压力指数为1.58，直接债务的压力指数为4.3。若是把政府预算外的岁入考虑进来，债务压力指数则会有一定程度的降低（因预算外数据不全，在此无法计算）。

从今后考虑，若是政府债务余额不变，政府债务压力指数的高低取决于政府岁入规模的大小。换句话说，要把政府债务压力指数控制在一定范围之内，关键看政府岁入规模的变化。在政府岁入规模不断扩大，或其增长率快于债务余额的增长率的情况下，债务压力指数就会降低，政府财政的安全性程度就可提高。那么，政府岁入规模的扩增可否通过改变汲取收入的规则来实现呢？

一般地说，政府收支是“取之于民，用之于民”，但必须“取之有度，用之合理”。如果政府仅仅着眼于化解财政风险，而置社会经济活动于不顾，甚至“竭泽而渔”、“杀鸡取卵”，那么，这种行为会引致更大的经济风险，最终还是回归到财政。这就需要探讨政府进一步向社会索取资源的余地。

判断政府“取用”适度的国际标准通常是采用“宏观税负”指标。它的含义是指一个国家在一定时期公共收入总额占同期GDP的比重，反映全体纳税人的负担程度。这既有以税收形式表现出来的负担，也包括以非税形式（如收费、基金）体现的负担。

表11 1987~1996年我国宏观税负情况

| 年份 | GDP (亿元) | 税收收入T ₀ (亿元) | 非税收入FT (亿元) | 名义税负 T ₀ /GDP (%) | 非税负担 FT/GDP (%) | 实际税负 (T ₀ +FT)/GDP (%) |
|------|-------------|----------------------------|----------------|------------------------------------|-----------------------|---|
| 1987 | 11962.5 | 2140.36 | 1033.18 | 17.89 | 8.64 | 26.53 |
| 1988 | 14928.3 | 2390.47 | 1319.58 | 16.01 | 8.84 | 24.85 |
| 1989 | 16909.2 | 2727.40 | 1415.94 | 16.13 | 8.37 | 24.50 |
| 1990 | 18547.9 | 2821.86 | 1608.11 | 15.21 | 8.67 | 23.88 |
| 1991 | 21617.8 | 2990.17 | 2256.58 | 13.83 | 10.44 | 24.27 |
| 1992 | 26638.1 | 3296.91 | 3163.20 | 12.38 | 11.87 | 24.25 |
| 1993 | 34634.4 | 4255.30 | 4563.90 | 12.29 | 13.18 | 25.47 |
| 1994 | 46759.4 | 5126.88 | 6779.60 | 10.96 | 14.50 | 25.46 |
| 1995 | 58478.1 | 6038.04 | 7716.52 | 10.33 | 13.20 | 23.53 |
| 1996 | 67884.6 | 6909.82 | 9073.80 | 10.12 | 13.37 | 23.49 |
| 1997 | 74772.4 | 8234.04 | | 11.01 | | |
| 1998 | 76614.4 | 9092.00 | | 11.87 | | |
| 1999 | 82054.0 | 10311.0 | | 12.57 | | |

资料来源：黄鹏“宏观税负的 international 比较与实证分析”，《税务研究》2001年4期 77页。

从上表可以看出,在我国,名义税负(以税的形式表现出来的税负)和实际税负(含非税收入)的差距是逐步扩大的,亦即在名义税负下降的同时,非税负担却在不断增加。不过,实际税负在总体上是较为稳定的,一直徘徊在23.5%~26.5%之间,平均在25%左右。这说明,从算大帐的角度来看,政府实际可支配的收入规模并不小,虽然低于发达国家的平均值,但与发展中国家相比,却一点也不低。

从世界范围内来看,发达国家和发展中国家的税负差距较为明显。1988年15个发达国家宏观税负的均值为39.95%,最高的丹麦为52.02%;同期19个发展中国家宏观税负的均值为18.13%,最低的是秘鲁,仅为10.25%。发达国家和发展中国家的平均差距为21.82个百分点。作为发展中国家,我国1988年的宏观税负为24.85%,1996年为23.49%,平均实际税负在25%左右,高于发展中国家均值约6~7个百分点¹¹。

值得注意的是,近几年来,在国民经济增速较低的情况下,我国税收收入却出现了超常规的迅猛增长,其增幅为前所未有的,达到GDP增长率的2~3倍。这在一定程度上说明,在现行税收制度下,确实有税收潜力可以挖掘,但也不能否定存在因硬性指标的行政压力造成的财政虚收(如税收空转)或寅吃卯粮。

综合起来看,我们的结论是:在目前实际税负已经不低和近几年税收收入迅速扩增的情况下,在未来年度里,通过宏观税负的制度性调整来进一步扩大政府岁入规模的可能性空间很小,甚至不存在。这就是说,要通过扩大政府岁入规模的途径来降低财政风险,只能是在现行的收入制度框架内来操作。可能的办法是逐步缩小名义税负和实际税负的差距,规范政府收入体系,提高财政部门在政府收支流量调整中的控制力,以此来逐渐实现风险防范能力的增强。

四、简短的结论

无论从存量,还是从流量来观察,可用于抵御债务风险的资源是很紧张的,应该说已经到了警戒线。对此,我们不可掉以轻心。

究其成因十分复杂,最主要的还是制度安排存在内在缺陷所致。要理解这一点,还得从改革开放的历程来分析。23年的改革,是从在理论上承认物质利益原则,在实践中给大家以看得见的利益出发的,利益主体逐渐形成,利益分配上的大锅饭被打破了,利益多元化的格局成为我们眼前的现实。但在各经济主体的利益日渐明晰化的过程中,风险责任却还没有相应的明晰化,风险的承担仍是在吃大锅饭。“赢了自己得利,亏了国家承担”,这种状况不仅在国有企业存在,在政府部门内部也是如此。各部门借钱的积极性很高,还钱却考虑不多,因为背后还有财政,成了烂账,最后财政来清偿。政府之间的关系也是这样,地方有难,中央总不能见死不救吧。利益与风险的界定不对称,造成了普遍的道德风险。这使各经济主体有了利益的激励,但却缺少风险的约束,这样的制度缺陷造成了各种风险的累积和集中。无言的结局,就是由政府财政来背着,致使财政风险不断扩大。

如果把利益明晰化的改革过程,视为一个大家庭的分家,那么,不难看出,现在的问题是,在分家过日子之后,要尽快把各自行为的责任和风险划分清楚,从此以后,既不能是“子债父还”,也不能是“父债子还”,更不能是有利争着上,无利众人推。不然,这种“分家”,就会变成“败家”。如果说,“分利”的改革过程已经结束,则“明晰风险”的改革还是刚刚开始。今后改革的焦点应当是在政府和企业之间、政府各个部门之间、各级政府之间以及各届政府之间的风险责任明晰化,这比所谓的产权明晰更加重要(所谓“产权明晰”实际上是一个虚拟的问题)。这是减少和化解政府财政风险的治本之道。

写于2001年10月

主要参考文献

1. 吴敬琏、魏加宁等《中国宏观经济政策的反思与政策建议》 2001年
2. 有的资料显示：政府对社会养老保险的负债规模说法多样，世界银行测算为1.8万亿元；劳动部社会保障研究所测算为2.8万亿元；国家体改委测算为4—12万亿元；财政部与武汉大学社会保障研究中心测算为1万亿元。见刘紫云《解铃还需系铃人》载《中国财经信息资料》2001年9期。
3. 国家统计局国民经济核算课题组《我国财政潜在风险的表现》 《财政与税务》2001年3期。
4. 国家统计局国民经济核算课题组《我国财政潜在风险的表现》 《财政与税务》 2001年3期。
5. 在13932亿元不良资产中，华融资产管理公司从中国工商银行收购了4077亿元，长城资产管理公司从中国农业银行收购了3458亿元，东方资产管理公司从中国银行收购了2641亿元，信达资产管理公司从中国建设银行和国家开发银行收购了3756亿元。—石召奎《中国金融资产管理公司运作回顾与展望》 《经济研究参考资料》2001年22期。
6. 来自中新网2001年1月18日的报道。戴行长还认为：过去反映的不良贷款比例误差太大。两年前，曾有预测国有商业银行不能回收的贷款占到整个贷款总量的8~9%，但经过剥离后，去年底要核销的坏帐不到3%。
7. 至于回收情况，按照信达资产管理公司的一名高级官员透露：市场传闻的按照不良贷款的面值打90%的折扣幅度太大，按照面值10%的比例出售那些资产的说法太悲观，按照面值的30%比较现实。如果按照这个比例，13000~14000亿元的不良资产中，“泡汤”的资产接近1万亿元左右。
8. 据调查统计：截至2000年末，在工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行开户的改制企业逃废银行贷款本息1851亿元，占改制企业贷款本息的31.69%，其中，国有企业逃废债额1237亿元，占逃废债总额的68.77%，非国有企业逃废578亿元，占31%。——中国人民银行《关于企业逃废金融债务有关情况的报告》 2001年3月16日。
9. 国家统计局国民经济核算课题组《我国财政潜在风险的表现》 《财政与税务》 2001年3期。
10. 杨玉民、王萍、郭雷《“九五”国有企业改革回顾与思考》 《经济工作者学习参考资料》2001年。
11. 黄鹏《宏观税负的国际比较和实证分析》，《税务研究》2001年4期。