

## 附录 2：政府的债务操作

本附录介绍可能涉及广义政府单位的各种债务、与债务有关的交易和其他经济流量。

### 一、前言

1. 除了广义政府单位自身债务的正常利息开支和本金偿还交易以外，广义政府单位还可能进行一系列往往十分复杂的债务及与债务有关的交易，包括承担为其他单位担保的债务、重组债务和取消债务。本附录概述这些交易以及政府债务和与债务有关的操作造成的其他经济流量。

### 二、利息、本金和拖欠

2. 广义政府单位最常见的债务交易是利息开支和偿还本金。利息是债务人因使用另一单位的资金而产生的开支。有息金融工具可以分为存款、非股票证券、贷款或应收/应付帐款。利息连续累计，并且，把利息视作债务人向债权人连续支付利息、债务人连续借入数量更多的同一金融工具，因此它增加债务人的负债总额。当债务人进行支付时，负债下降。<sup>1</sup>传统上，把定期支付中用于支付应计利息的那部分称为利息支付。其余部分被称为本金支付。

3. 如果债务人没有在预定日期（包括任何宽限期）或此前进行支付，则产生支付拖欠。拖欠可能改变整个负债的期限，也可能仅改变拖欠部分的期限，这取决于合同的条件。例如，未能进行预定的支付可能将一项长期贷款的全

部本金都转为通知贷款。如果负债的任何部分的期限和条件发生变化，那么该部分应作为单独的工具处理（可能属于不同的负债类别）。因此，对它的记录就好像是在预定日期支付了相当于被重新分类的数额，然后，债权人按新的期限向债务人贷出相同的数额。在这种方法下，因没有进行预定支付而获得的资金数额变得十分清楚。在存在拖欠时，要么对相关的每一类负债做进一步划分以表明拖欠数额，要么应将拖欠数额全部划为应付帐款。

### 三、债务承担

4. 广义政府单位往往对其他单位产生的债务进行担保。通常，债权人只有在广义政府单位对债务进行担保的情况下，才愿意向债务人发放资金。当债权人援引要求履行担保的合同条件并且广义政府单位作为主要义务人或债务人承担该债务的责任时，就出现债务承担。因此，债务承担涉及三个单位：广义政府单位、债权人和原债务人。政府对债权人产生新的负债，而原债务人的负债消失。新债务可能与原债务有着相同的期限，或者，由于援引担保，新的期限可能生效。

5. 当广义政府单位承担一项债务时，它可能获得、也可能不获得对原债务人的债权。如果它获得债权，从该债权是否有可能得到偿付来讲，该债权可能有效，也可能无效。当广义政府单位获得有效的债权时，它记录对债权人负债的增加和金融资产的获得，原债务人为对应方。假设新债权的价值等于所产生的负债，则净值没有变化。

6. 如果广义政府单位没有获得对原债务人

<sup>1</sup> 存款和贷款累计的利息可能必须采用本国做法，划入应付/应收帐款，而不是存款和贷款的增加。

的有效债权，则交易的分类取决于广义政府单位和原债务人之间的关系。如果原债务人是承担债务的广义政府单位拥有或控制的公共公司并且该公司继续经营，则承担债务相当于广义政府单位拥有的权益增加。在这种情况下，广义政府单位记录对债权人负债的增加以及股票和其他股权的增加。两个单位的净值都没有变化。如果原债务人破产、不再继续经营、或者不是承担债务的广义政府单位拥有或控制的一个单位，那么，广义政府单位进行了一项转移支付。它记录负债增加和开支，如果原债务人是外国政府或另一广义政府单位，则该项开支划为资本性赠与；如果原债务人是任何其他单位，则该项开支记入其他杂项开支中的资本性转移。净值减少，其数额为交易数额。

#### 四、代表其他单位偿还的债务

7. 广义政府单位可以代表其他单位偿还一项或多项债务（通常是在担保或类似的安排下）而不实际承担债务。在偿还债务时可能涉及还本付息，但这些支付不能记作广义政府单位的利息开支或本金偿还，因为广义政府单位不具有实际的负债。对这些支付的处理取决于广义政府单位是否获得对债务人的有效金融债权；如果没有获得，则取决于该单位的性质。

8. 如果广义政府单位获得对原债务人的有效金融债权，那么，它记录金融资产的增加和现金的减少。如果广义政府单位没有获得有效金融债权，那么它记录开支。当涉及对债务人负债的一小部分进行一笔偿付或多笔偿付时，如果债务人是另一广义政府单位或外国政府，则该项开支划为经常性赠与；如果债务人是公司，则划为补贴；如果债务人是任何其他类别的单位，则划为其他杂项开支。如果广义政府单位在一笔付款中支付债务人的全部负债，则该交易作为债务承担处理。

#### 五、债务豁免

9. 债务豁免是通过债权人与债务人之间的相互协议取消一笔债务。它总是记作债权人向

债务人提供资本性赠与或转移记录。广义政府单位可以作为债权人也可以作为债务人参与债务豁免。

10. 债务豁免导致债权人金融资产的下降并往往导致净值的下降，数额等于债务豁免的价值；债务豁免还导致债务人负债的下降和净值的增加。如果该交易的另一方是外国政府或另一广义政府单位的一个单位，那么，对债权人和债务人来说，该交易都是资本性赠与。如果该交易的另一方是任何其他类别的单位，那么，如果广义政府单位是债权人，则该交易划为其他杂项开支中的资本性转移；如果广义政府单位是债务人，则划为其他收入中的除赠与外的资本性自愿转移。

#### 六、债务重组和重新确定期限

11. 广义政府单位作为债权人或债务人可以在双边安排中同意改变偿还现有债务的有关条款，往往是按更有利于债务人的方向改变并可能有部分债务豁免。这些条款可以包括延长偿还时间、增加或延长利息和本金支付的宽限期、或重新安排到期和/或拖欠债务的偿付。债务人与债权人之间合同关系的所有这些变化都由有关交易说明，这些交易按被重组的债务数额减少负债，并按新债务的市场价值增加负债。<sup>2</sup>正如第9和10段介绍的那样，任何债务豁免都作为资本性转移记录。其他调整（例如，考虑汇率的变化）作为持有收益或损失记录。

#### 七、债务的注销和冲减

12. 作为债权人的广义政府单位在债务人破产等情况下，可以在无需与债务人达成协议的情况下注销金融资产。例如，从广义政府单位借款的公共公司可能资不抵债，其资产被清理。结果，广义政府单位的债权变得没有价值，通过记录一项其他经济流量将其从资产负债表上删除。对单边冲减一笔债务的部分价值的处

<sup>2</sup> 如果涉及贷款，为名义价值。

理类似，但是，剩余的债务数额仍保留在资产负债表上。对债务人单方面注销或拒付债款不予承认。

13. 一般而言，在债权人和债务人的资产负债表上，贷款都按名义价值定值。在二级市场上可交易的贷款应重新分类为非股票证券并按市场价格定值。此外，广义政府单位可能通过在市场上交易的类似债务（例如，在贷款－股权转换下）发现其他贷款的价值低于其名义价值。在这些情况下，应记录备忘项目，注明这些贷款的实际价值低于名义价值。

## 八、债转股

14. 作为债权人的广义政府单位，可以把债务工具换成发行该债务工具的单位发行的股票和其他权益。这种事件的记录取决于广义政府单位得到的股票和其他权益的价值以及是否存在免除债务的协议。

15. 在所有情况下，广义政府单位在债转股时，都将记录反映金融资产交换的交易。得到的股票和其他权益的价值可能与放弃的债务的价值相同，也可能不同。如果存在免除部分债务的双边协议，那么，会将免除的数额记为资本性转移。股票和其他股权的价值与债务的价值之间的其他差异应作为持有收益或损失记录。如果没有免除债务的双边协议，那么，任何差异都是持有收益或损失。

16. 如果股票不在市场上活跃地进行交易（如果发行股票的单位是受到控制的公共公司，情况可能就是如此），那么确定股票的价值可能十分困难。如果股票不进行交易，那么，很有可能根据该公司资产总额减其负债总额定值，其中股票和其他股权不作为负债包括在内。

## 九、金融租赁和经营租赁

17. 广义政府单位可能参与固定资产租赁，很可能是作为承租人，但也可能作为出租人。如果是这样，租赁必须划为经营租赁或金融租赁。如果是经营租赁，那么，如果广义政府单

位是承租人，则租赁付款作为使用商品和服务开支处理；如果广义政府单位是出租人，则作为出售商品和服务处理。如果是金融租赁，则处理为出租人向承租人出售资产并通过贷款对该项出售提供资金。对固定资产租赁的这种处理与《1993年国民帐户体系》的处理相同。

18. 经营租赁是涉及出租固定资产的生产活动，出租期限短于该资产的预期使用寿命。它是出租人向承租人提供服务以换取租赁付款的一种生产形式。可以按下述特点确定经营租赁：（1）出租人往往保持处于良好工作状态的设备库存，这些设备可以立即出租或在短时间内出租；（2）这些设备可以按不同的期限出租；（3）作为向承租人提供的服务的一部分，出租人往往负责设备的维护和修理。

19. 相反，金融租赁是为获得固定资产进行融资的一种安排。它是出租人和承租人之间的合同，其中，出租人拥有固定资产并向承租人提供该资产，而承租人签订支付租金的合同，这些租金使出租人可以弥补其全部或几乎全部成本，包括利息。结果，所有权的风险和报酬从出租人转给承租人。为了反映这些安排的经济现实，将其视为所有权从出租人转给承租人，即使在法律上至少在租赁结束（在租赁结束时，法律所有权通常转给承租人）之前，被租赁的商品仍是出租人的财产。

20. 承租人在每个时期支付的租金包括利息支付和本金支付。如果在租赁开始时就知道资产的市场价值，那么该价值即交易的价值，贷款的利率是由与资产价格有关、在租赁期间支付的租金总额隐含决定的。如果不能可靠地确定资产的市场价值，则按以适当的市场利率对租赁付款进行贴现以后的现值估计其价值。

## 十、废除

21. 另一种与债务有关的操作是债务废除，其中，债务人单位通过将负债与金融资产（这些金融资产的收入和价值足以确保所有债务偿还支付得到满足）搭配，将负债从资产负债表上取消。废除可以通过下述方式进行：将这些资产和负债放在有关机构单位内的单独帐户

中，或者将这些资产和负债转到另一单位。在这两种情况下，政府财政统计体系都不认为债务废除影响债务人的债务余额。因此，只要债务人的法律义务没有发生变化，《政府财政统计》体系就不记录有关废除的任何交易。如果

这些资产和负债转到该单位内的一个单独帐户中，则资产和负债都应按总额报告。如果设立单独的单位来持有这些资产和负债，那么，新单位应作为附属单位处理，并与废除债务的单位进行合并。