

政府信用融资研究

— ZHENGFU XINYONG RONGZI YANJIU —

《政府信用融资研究》课题组 编著

CREDIT
FINANCING

 中国金融出版社

政府信用融资研究

— ZHENGFU XINYONG RONGZI YANJIU —

《政府信用融资研究》课题组 编著

CREDIT
FINANCING

 中国金融出版社

责任编辑：张智慧 王雪珂

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目（CIP）数据

政府信用融资研究（Zhengfu Xinyong Rongzi Yanjiu）/《政府信用融资研究》课题组编著. —北京：中国金融出版社，2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7253 - 8

I. ①政… II. ①黄… III. ①国家行政机关—信用—研究②国家行政机关—融资—研究 IV. ①D035②F830. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 313157 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 15.75

字数 290 千

版次 2016 年 11 月第 1 版

印次 2016 年 11 月第 1 次印刷

定价 46.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7253 - 8/F. 6813

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

课题组名单

组 长：黄海清

副组长：张志峰

成 员：李 莉 杨俊凯 胡晋芳
焦锋刚 满 超 钟世和
黄 铎 吴 玗 韩婉莹
薛宇博

序

2012年初，肇始于希腊半岛的债务危机蔓延到整个欧洲大陆，并由此引发了欧洲政治、经济领域的剧烈动荡，正在挣扎复苏进程中的世界经济也因此蒙上了新的阴影。欧洲主权债务危机的爆发，使“国家和政府信用”问题成为了一个众所周知的热点话题，受到了前所未有的关注。《政府信用融资研究》一书，恰巧是在这样一个背景下开始着手研究的。

纵观历史，政府信用并不算是一个新鲜事物，早在中国的周代，就已经设立了主管国家财政金融的机构“泉府”，泉府的赊贷是中国最早的政府信用，但是历史上的政府信用并不十分“可靠”，周赧王“债台高筑”的典故，就是古代社会政府信用体系不完备的例证。人类社会经过几千年的发展变革，政府信用这一现象非但没有消失，反而在国家行使政治、经济和社会管理职能等方面发挥着越来越重要的作用，这充分说明了政府信用对于国家治理的重要性。

提供公共物品是现代政府的一项重要职能，尽管不同历史时期对于公共产品的范畴界定有所不同，但是从社会发展的总体趋势来看，公共产品的范围种类始终在不断扩大，同时，公众对于公共物品和服务的多样性要求也越来越高，这决定了公共需要与财政能力之间始终处于相对不均衡的状态。政府以自身信用为担保进行融资，较好地解决了政府在基础设施建设、城市化发展、公共产品提供等方面面临的资金瓶颈问题，而围绕政府信用融资行为建立起来的一整套完备的法规制度，也有助于推动社会资源、资产、资金和资本的良性循环，促进投融资区域环境的优化，从根本上提升政府信用水平。因此，政府

信用是否值得信赖，取决于政府是否能够提供符合市场经济规律、值得确信的稳定性、透明化的规则，并且保证这些规则能够实现预期的规范和约束作用。这正是我们在实践和理论研究领域努力的方向：探索推动政府信用融资行为更为科学、高效和规范。

目前，国内对于政府信用和融资方面的研究，还相对比较零散，缺乏系统性。本书从相关基础理论出发，对建立于政府信用基础上的政府融资工具创新、融资实践、融资体系建设等内容进行了系统的探索研究，并通过实证分析，对有关省市地方政府安全债务规模进行了模拟测算，提出了防范风险、增强政府信用融资能力的政策建议。

正待合上书稿时，不经意瞥见书桌上当天的报纸，一则债券市场助力供给侧结构性改革的新闻跃然眼帘，回顾近年来我国在地方政府债务领域的改革探索进程，感慨良多。政府信用融资体系建设研究，正当其时。

是为序。

清华大学经济管理学院 魏 杰

2016年6月

目 录

绪 论	1
第一章 政府信用理论	10
一、政府信用内涵	10
二、政府信用理论基础	19
三、政府信用行为分析	25
第二章 政府信用融资实践	43
一、外国政府信用融资实践	43
二、国内政府信用融资实践	51
第三章 政府信用融资方式	71
一、传统融资方式	71
二、政府与社会资本合作	92
三、新兴融资工具	107
第四章 政府信用融资风险	128
一、政府信用融资风险类型	128
二、影响政府信用融资风险的因素	132
三、政府信用融资风险效应	139
四、国外政府债务危机	141
第五章 政府信用融资管理	152
一、政府信用评价	152
二、政府债务管理	177
三、政府信用风险管控	193

第六章 政府信用融资体系建设 198

 一、提升政府信用理念 198

 二、加强政府信用融资机制建设 202

 三、完善政府信用管理机制 214

 四、优化政府信用融资环境 225

参考文献 237

后 记 243

绪 论

改革开放以来,我国经济社会发展取得了巨大成就。我国的经济总量从“十五”期末的世界第五位上升为第二位,成为全球第二大经济体,2010年我国国内生产总值达到39.8万亿元,五年年均增长11.2%;人均国内生产总值超过4000美元,我国由中等偏下收入国家进入中等偏上收入国家行列,国家财政收入达到8.3万亿元,比“十五”期末增长1.6倍。2015年,我国国内生产总值达到67.67万亿元,比上年增长6.9%,是“十二五”期初2011年的1.4倍。全年公共财政收入15.22万亿元,比上年增加0.83万亿元,增长5.8%,公共财政收入是2011年的1.47倍。全年全部工业增加值22.90万亿元,比上年增长5.9%,是2011年的1.2倍。全年全社会固定资产投资56.20万亿元,比上年增长9.8%,是2011年的1.8倍。其中,东部地区投资23.21万亿元,比上年增长12.4%;中部地区投资14.31万亿元,增长15.2%;西部地区投资14.04万亿元,增长8.7%;东北地区投资4.08万亿元,下降11.1%。全年社会消费品零售总额30.09万亿元,是2011年的1.61倍,比上年增长10.7%,扣除价格因素,实际增长10.6%。全年货物进出口总额24.57万亿元,比上年下降7.0%,是2011年的1.04倍。^①

从地方经济社会发展来看,在我国整体经济快速发展的同时,我国地方经济也得到了长足发展并取得了骄人的成绩。据2016年初我国31个省、直辖市、自治区公布的2015年地区生产总值最新数据,已有25个进入GDP“万亿俱乐

① 资源来源:国家统计局,中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报,2016年2月29日。中央政府门户网站。

数据说明:国内生产总值、各产业增加值绝对数按现价计算,增长速度按不变价格计算。公共财政收入中,2006年至2013年数据为决算数,2015年为执行数。固定资产投资按东部、中部、西部和东北地区计算的合计数据小于全国数据,是因为有部分跨地区的投资未计算在地区数据中。其中,东部地区是指北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南10个省市;中部地区是指山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南6省;西部地区是指内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆12省(区、市);东北地区是指辽宁、吉林和黑龙江3省。

部”^①。其中，广东省、江苏省、山东省的 GDP 超过 6 万亿元，分别达到 7.28 万亿元、7.06 万亿元和 6.3 万亿元，成为 GDP “万亿俱乐部”的第一梯队（5 万亿元以上）。浙江省和河南省则处于 GDP “万亿俱乐部”的第二梯队，分别达到 4.29 万亿元和 3.70 万亿元；四川、河北、湖北、湖南、辽宁、福建、上海、北京和安徽的 GDP 超过 2 万亿元；陕西、内蒙古、广西、江西、天津、重庆、黑龙江、吉林、云南、山西、贵州等省、市、自治区的 GDP 超过了万亿元；其余省、市、自治区的地区生产总值均呈较快的增长。这说明了我国地方经济呈现出了较好的发展态势。

我国整体经济发展和地方经济发展的事实说明，各级政府不仅仅行使其政治职能和社会职能，而且其经济职能越来越重要，发挥的领域越来越广泛，作用越来越显著。可以说，经济职能是政府的核心职能之一，是实现政府其他职能的基础和保障，在经济社会发展中占据举足轻重的地位。经济是基础，对上层建筑具有决定作用。一个地区的经济发展水平直接影响着这个地区的社会稳定和人民群众的福祉。只有大力发展经济，不断提高人民群众生活水平，增强综合实力，才能维护地区稳定，提高本地区在政治经济上的话语权，也才能让人民群众生活得更更有尊严，加快推进和谐社会建设步伐。

改革开放以来，随着我国将发展重点逐步转移到经济建设上来，各级地方政府越来越重视发展地区经济，使地方政府的经济职能愈发显得重要，发展、繁荣经济成为我国从中央到地方各级政府的最重要的职责。这一点可以从我国各个地方政府公布的地区国内生产总值、全社会固定资产投资、地方财政收入等方面的总量增长及增长速度可以得到印证。但 2007 年美国次贷危机以及 2009 年欧债危机的爆发，使国外经济受到重创，至今发达经济体复苏依然缓慢，加之我国经济转型升级节奏加快、结构调整力度加大以及国内对环境治理意识的加强，我国经济发展迈入了“新常态”，“新常态”最基本的特征就是经济增速换挡回落，从过去 10% 左右的高速增长转为 7% ~ 8% 的中高速增长。随着全国经济增速放缓，各地区经济增速也出现下滑，但仍有亮点。增速方面，2015 年，我国国内生产总值增速为 6.9%，全国 31 个省（直辖市、自治区）中有 23 个省（直辖市、自治区）GDP 增速超过全国水平，其中，重庆、西藏和贵州的 GDP 增速甚至超过 10%；总量方面，广东省、江苏省两省 GDP 总量继续增加，首次

^① 资料来源：新浪，<http://news.sina.com.cn/c/2016-02-17/doc-ifxpmqpq7846185.shtml>。GDP “万亿俱乐部”：是指中国国内生产总值 GDP 总量超万亿元的省区市。GDP 达到万亿元，被许多人认为是衡量地方 GDP 的一个门槛，也被认为是衡量地方经济发展水平的一个标准。

迈入7万亿元大关。

各级地方政府推进地区经济发展的首要条件是进行大量的投资，特别是一些市场机制不能发挥作用或不能很好地发挥作用的领域，即通常所说的市场失灵的领域，如城市供水、供电、供暖、道路等基础设施建设，更需要依靠政府投入资金。而且，近年来随着我国城市化步伐的提速，以及农村人口以空前规模向城市转移，也给城市基础设施投资带来持续的巨额需求，这些投资主要依靠各级地方政府来承担。“十二五”期间共有8个新进“万亿俱乐部”的省市，而投资成为拉动这些省市GDP的主要力量。如2011年，天津生产总值达1.1万亿元，投资、消费、出口增长分别为31.1%、18.7%、25.9%。全市重大项目累计达1280项，总投资超过2.2万亿元；固定资产投资增长31%，达到7500亿元。山西的投资、消费、进出口增长率分别为27.3%、17.6%、17.4%。相比而言，投资拉动更为明显。广西跨入万亿元名单与投资 and 项目建设密切相关，2011年广西全社会固定资产投资首次突破1万亿元（1.02万亿元），增长30%，其中更新改造投资3000亿元，增长35%；民间投资5700亿元，增长40%；完成铁路建设投资300亿元，在全国排第2位。江西GDP突破万亿元，投资也是主要增长点。近年来江西投资增幅一直保持在15%以上，在全国位居前列。投资带动经济社会迅猛发展，如高速公路、火电装机、机场建设。吉林省在“三驾马车”的合力作用下，于2011年跻身“万亿俱乐部”。2011年吉林省全社会固定资产投资完成7441.7亿元，增长30.3%。投资的强力支撑，增强了经济发展内生动力。2011年重庆基本形成投资、消费和进出口协调拉动经济增长的格局，其中，投资增长30%，进出口增长140%，消费增长18.7%；固定资产投资规模总量突破7000亿元，创下历史新高，经济增长动力明显。2012年云南省以10309.8亿元刚刚跨入“万亿俱乐部”门槛，其全省固定资产投资（不含农户）达到了7553.51亿元，投资对GDP的拉动作用相当明显。2015年，贵州省以10502.56亿元迈入“万亿俱乐部”，当年其全省固定资产投资达到10676.70亿元，增速为21.6%，增速排名全国第1位。同样，其他省市依靠投资拉动经济增长的情况也十分突出。

从我国现行的行政体制设置来看，我国设有省级、地市、县级和乡级多级地方政府。由于各级政府都有自己的管理区域和服务对象，他们为了发展本地区经济、提高区域内群众生活水平，都有投资的需求和冲动。而且，随着我国整体经济与地方经济的高速发展，各级地方政府管理城市、经营城市、发展城市、繁荣地方经济的任务也越来越多、越来越重，地方政府的经济职能愈发显得重要。为了履行好这些经济职能，各级地方政府的投资需求越来越多，投资

规模越来越大。

特别是当前，正值我国城市化和工业化发展的加速期，在城市化和工业化的进程中，投资的需求是巨大的。城市基础设施、公共设施的建设是改善外来投资环境、吸引外来资金进入的关键，必须作为投资环境先于城市化、工业化发展的周期，不能等到城市化、工业化高度发达以后才去建设，也就是说，在城市化、工业化的初期就要大量地进行基础设施、公共设施投资。在经济发达且城市化、工业化进入正轨后，这种资金投入完全可以通过市场筹集、引进外资内资、引进民间资金等方法来解决。然而，在城市化、工业化初期，特别是在经济欠发达的地区，如我国的中西部地区、沿海省市的腹地地区等，在各种交通、通讯、社会基础设施条件很落后的时候，要想通过上述市场方式筹集这些发展资金，难度就很大。在这种情况下，要解决这些公共产品或准公共产品的投资问题，应该如何办？这时就需要依靠政府的财政力量，率先挑起大梁，启动必要的基础设施、公共设施的投资，改善投资环境，提升地区吸引力，完善市场机制建设，引导社会资本、民间资金进行投资。当然，在这个方面，不能回避的一件事情就是地方财政的财力问题。也就是说，有这个想法，还要有这个实力，否则，也只能是纸上谈兵，不管用。

那么，如何解决这个财力问题呢？我们先分析一下我国地方政府的财政资金来源问题。目前我国地方政府传统的财政资金来源主要有两块：一是依靠本级财政收入，如地方税收、土地出让金、行政事业收费、国有资产收益等，这是主要来源；二是依靠有限的上级财政补助。在一些经济较为发达的地区，由于其经济发展基础较好，财政收入多，自身积累也较多，除去维护地方政府正常运转的资金外，还有部分资金投入扩大到扩大再生产或改善基础设施建设中去，通过扩大再生产创造更多的利润，通过加大基础设施投入不断优化投资环境，吸引了外来企业和资金进入，缓解了地方经济发展的部分资金压力问题，形成了一种较为良性的循环。但是，资金的供给始终难以满足地方政府投资的需求，普遍存在资金短缺现象。在一些经济不够发达的地区，有些地方政府的财政还只是“吃饭财政”，能保证地方政府的基本运转已不易，没有剩余的资金用来投资建设基础设施和公共设施，因而导致了这些欠发达地区的基础设施和公共设施严重落后，滞后的基础设施、公共设施，抑制了外来资金的进入，进而又进一步恶化了外来投资环境，这种情况在中西部地区尤为突出。这主要因为：一是新中国成立后我国实行由东到西的梯度发展战略，通过国家的政策支持、财政转移支付、鼓励社会资金投入等措施，国家财政资金集中投入到东部沿海各省市地区，支持了东部沿海地区的发展；特别是改革开放以来，按照“两个

大局”的指导思想，东部地区的发展进一步加快，实现了快速发展、率先发展。二是西部地区受自然条件较差，以及国家投入少等因素影响，交通、水利、通讯等基础设施建设缓慢，不够完善，导致投资环境欠佳。虽然近年来国家通过实施西部大开发战略、中部崛起规划和振兴东北老工业基地规划等区域发展政策，加大了对中西部地区基础设施和公共建设等方面的投入，逐步改善了中西部地区的投资环境，但是，由于长期以来遗留的问题较多，投资环境在短期内难以发生根本性的改变。在多种因素的影响下，与东部沿海地区相比较，中西部地区的外来资金投入较少，区域发展的资金来源渠道十分单一。三是西部地区经济发展的基础薄弱，财政税收较少，自身发展的积累也少，经济社会发展的资金实力不足。“三线”建设时期，为了国防安全需要，我国在中西部地区部署了大量国防、军工企业，这些企业为我国的国防安全作出了重要贡献。改革开放后，随着我国逐步由计划经济向市场经济转移，过去由国家统产统销产品的国防和军工企业，难以适应市场经济发展的需要，一度成为地方经济发展的负担。另外，中西部地区虽然资源丰富，但大部分资源开采由中央企业控制生产，地方税收分成少，这也是造成中西部地区自身积累少的重要原因。

可以看出，各地政府单单依靠财政收入来投资，资金缺口巨大。在地方财力难以满足资金需求的情况下，各地方政府通过政府融资平台与银行、证券、信托等金融机构合作以及发行城投债等方式举借政府性债务。这种方式虽然短期内弥补了城市建设资金不足，促进了经济社会的发展，但从长期来看，形成了大量的地方政府债务（包括或有负债），有可能引发政府债务风险。目前，我国地方政府债务存在以下特点：从债务总量上看，存量规模大，增速快，2014年我国地方政府负有偿还责任的债务余额15.4万亿元，比2013年6月底净增4.5万亿元，增幅达到41%左右；从债务期限看，短期内政府还款压力较大，2015年到期3.1万亿元，占20%；2016年到期2.8万亿元，占18%；2017年到期2.4万亿元，占16%；2018年及以后年度到期6.2万亿元，占40%；以前年度逾期债务0.9万亿元，占6%；从利率上看，地方存量债务利率普遍较高，大多在7%以上，有些项目利息甚至高达20%以上，据估算各级地方每年利息支出就达近万亿元。^①巨额债务给本来财政收入增速就放缓的地方政府带来了巨大的还款压力，与此同时也给银行体系带来流动性风险，一旦政府财政透支，就可能给整个金融系统带来毁灭性的打击。

随着经济市场化的深入以及整个市场机制的不断完善，为了规范政府举债

^① 资料来源：Wind 资源。

途径、降低政府融资成本，国家允许各地方政府尝试通过发行债券等市场化行为进行融资。2009年，国务院同意地方发债，由中央代理发行列入省级预算管理。2011年，经国务院批准，上海市、浙江省、广东省、深圳市四省市地方政府自行发债试点启动，2013年试点范围又扩大到江苏省和山东省。2014年，国务院下发《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），赋予各地方政府适度举债融资权限，要求加快建立规范的地方政府融资机制，对地方政府债务实行规模控制和预算管理，提出了控制和化解地方政府性债务风险的措施等等。该文件引导各地方政府通过置换“旧债”的方式，拉长债务久期，减轻短期还款压力，防范金融系统的流动性风险。2015年，地方政府债发行成为对冲财政下滑、支撑投资扩张的重要资金来源，全国34个省市完成公开和发行地方政府债券合计1035次，发行金额共计3.8万亿元，其中约有3万亿元的置换债，从各省的分布情况来看，债务余额最高的五省依次为江苏、山东、浙江、广东和贵州，主要集中在经济发达地区，最低的五省依次为宁夏、甘肃、山西、天津和新疆，多集中在中西部欠发达地区。另外，为了缓解政府资金不足的问题，国家还推广政府与社会资本合作模式，即PPP模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。据统计，经过2014年、2015年两年的发展创新，目前全国各地已推出的PPP项目多达1800多个，总投资高达3.4万亿元。

无论是地方政府发债还是PPP模式，我国都还处于探索之中，虽然发展较快，但体量较小，又由于各级地方政府自身发展的目标不同、发展进度不一，资金短缺始终困扰着各级地方政府。因此，也普遍形成了地方经济发展及城市公共基础设施建设需要大量投资与地方政府可投入资金短缺的突出矛盾。这个问题的破解，中西部经济欠发达地区的难度要远比东部经济相对发达地区的难度大得多、问题要多得多。那么，如何来破解这个矛盾呢？换句话说，各级地方政府巨额投资的钱从哪里来？这是摆在各级地方政府面前的一项重要课题。

通常来说，破解地方政府投资资金不足的途径主要有两条：一是积极争取中央政府加大对本地区的中央财政转移支付力度，但这种方式的支持力量有限，因为假设中央财政转移支付的资金盘子是固定的，对这个地方政府多给一点，那么其他地方政府就相应地会少得到一点，这并不是解决问题的最好办法；二是大力发展地方经济、创造良好的发展环境、增加地方税收收入，从而增加地方政府的财政实力，但是，发展经济、增加财税收入是一个相对缓慢的过程，需要政策、资金的支持，并非一蹴而就，所以这也不是解决问题的最佳选择。我们研究认为，解决地方政府发展经济和推进城市基础、公共设施建设资金不

足的问题,要充分发挥市场的基础配置作用,在财政和金融的合力下,按照“财政保运转,金融促发展”的思路,广开“财路”,不仅要加强金融支持,扩大融资规模,还要带动民间投资等,拓宽融资渠道。也就是说,一是要大力发展地方经济,加大中央财政转移支付,增加地方财税收入和地方政府财力,以保证地方政府的正常运转;二是要重视金融在支持地方经济发展中的作用,积极构建多元化的地方政府投融资体系,通过金融市场进行多渠道筹集发展资金,吸引更多的社会资金参与到地方经济建设和城市基础设施建设中来,确保地方经济发展和基础设施建设的资金需求。这些社会资金包括政策性贷款、企业债券和中期票据、银行贷款以及吸引民间投资等多个方面。那么,如何才能把这些社会资金拿来为我所用,各级地方政府如何把本地区打造成为一个有效吸引外来资金的“蓄水池”,以满足地方政府需要投资时随时可用,进而促进地方经济发展和基础设施、公共设施建设,成为一个重要问题。本研究认为,加强地方政府信用建设、提高地方政府信用运用能力是拓宽地方政府融资渠道、扩大政府融资规模、破解资金短缺困境的关键所在。这是因为我国实行的是社会主义市场经济制度,市场经济就是信用经济。在市场经济条件下,信用是商务环境和投资环境的重要组成部分。一个好的信用环境,有助于将人才、资本、技术、信息和物资等要素得到充分聚集并促其有效流动,使社会交易成本得以大大降低,维护市场经济秩序和金融稳定,促进经济持续健康发展。

第一,良好的信用是保障市场经济活动健康发展的前提。从市场交易依次经历过的实物交易、货币交易和信用交易三个阶段来看,信用交易是目前最为先进的交易方式,是市场经济高度发达和完善的表现。信用交易有利于降低交易成本,提高交易效率,如果在信用交易时一方不守信用,交换关系和市场秩序就会遭到破坏,经济活动就难以健康发展。

第二,良好的信用有助于提高社会资金的配置和使用效率。资金的配置方式直接影响到资金的使用效率,促进资金再分配的最灵活的方式是信用。借助于良好的信用可以把闲置的资金和社会分散的货币集中起来,转化为借贷资本,在市场规律的作用下,使资金得到充分利用。在市场竞争机制下,信用会使资金从利润率较低的部门向利润率较高的部门转移,在促使各部门实现利润平均化的过程中,也提高了整个国民经济的资金效率。

第三,良好的信用有助于促进资本集中以扩大融资规模。信用是资本集中的有力杠杆。借助于信用,可以不断扩大资本积聚的规模。信用可使零星资本合并为一个规模庞大的资本,也可以使个别资本通过合并其他资本来增加资本规模。现代兼并收购活动很多都是利用信用方式来进行并完成资本集中的,资

本集中与积聚有利于大工业的发展和生产社会化程度的提高，推动经济增长。

第四，良好的信用有助于节约流通费用并增加生产资金投入。利用信用工具代替现金，节省了与现金流通有关的费用；资金通过信用集中于银行和其他金融机构，可以减少整个社会的现金保管、现金出纳以及簿记登录等流通费用；信用能加速商品价值的实现，这有助于减少商品储存和保管费用的支出。各种债权债务关系还可以利用非现金结算方式来处理，不仅节约了流通费用，还可以缩短流通时间，增加资金在生产领域发挥作用的时间，有利于扩大生产和增加利润。

第五，良好的信用有利于引导资金流向以调节经济结构。国家利用货币和信用制度来制定各项金融政策和金融法规，利用各种信用杠杆来改变信用的规模及其运动趋势，并以此发挥信用调节经济的功能作用。金融机构通过各种金融业务，有效地集中和输出货币资金，形成了一个良性循环，能够为社会生产力的发展提供巨大的推动力。国家利用信用杠杆还能引导资金的流向，通过资金流向的变化来实现经济结构的调整，使国民经济结构更合理，经济发展更具持续性。

作为社会信用体系核心，政府信用在整个社会信用体系中起着基础性、决定性、导向性的作用，必然对政府融资行为产生重要影响。若地方政府的信用度高，那么，地方政府就更容易达到其预定目标，反之则不然。对于地方政府融资而言，情况也是一样。地方政府信用决定了地方政府的融资能力、融资规模、融资成本等内容，地方政府信用度高，那么其融资能力就强，融资规模就大，融资成本就低，地方发展的资金困境就会更容易解决。这是因为，地方政府信用是社会公众对地方政府信任程度的反应，通俗地讲，是地方政府在社会上的口碑和信誉。一个具有良好口碑和信誉的地方政府，如同一个具有良好口碑和信誉的个人或企业，更容易获得社会的认可和支持，更容易吸引各类资源或促进各种要素资源（包括金融资源）向这个地区聚集。因此，良好的地方政府信用，是决定地区环境竞争力和要素聚集力的重要因素，是拓宽财路、增强融资能力的重要途径。加强地方政府信用建设，有助于增强地方政府在经济社会建设方面的融资能力，拓宽融资渠道，扩大融资规模，满足地方经济发展合理的资金需求。

同样，地方政府的融资能力，对地方政府的信用也具有反作用。一个设计科学、运作规范、多元化的地方政府融资体系，能够为地方政府发展和投资提供持续、可靠的低成本资金，通过支持地方经济社会发展以提振地方政府在社会公众中的影响力，进一步提高地方政府的信用运作能力，增强政府的融资能

力，因而对地方政府具有增信作用。

正是基于地方经济发展的资金“瓶颈”问题，以及地方政府信用与地方政府融资的这种关系，我们提出了这个课题。从目前研究的情况看，关于地方政府信用的研究主要集中于理论方面，实践性方面比较少；关于地方政府融资方面，理论和实践都有。关于地方政府信用与地方政府融资的研究，目前也散见于个别文章中，但缺乏系统性、专题性的深层次研究。因此，本研究在一定程度上弥补了这方面的不足，必将对促进地方政府履行好经济职能产生重要的积极影响。

本书从研究政府信用理论入手，在分析美国、英国、法国、日本等经济发达国家的政府信用融资实践，以及近年来我国地方政府融资实践特别是地方政府融资平台实践的基础上，重点介绍政府传统融资方式、政府与社会资本合作（PPP）、产业基金、新兴融资工具等主要政府投融资工具。随后的章节中，围绕政府信用融资过程中所面临的风险，本书从政府信用评价、政府债务规模以及信用风险管控等方面对政府信用融资管理问题进行了分析。在此基础上，有针对性地提出关于政府信用融资体系建设的建议。首先强调了提升政府信用理念的内涵、目标、原则和路径。其次提出了转型阶段政府信用融资机制建设，从推进城市建设投融资运营的机制、整合政府资源、稳妥推进政府融资平台分类转型与完善地方政府债券融资渠道等四个方面提出相关建议。再次，提出了包括行政管理机制建设、法制管理机制建设、社会管理机制建设三方面内容的完善政府信用管理机制的建议。最后，从社会信用环境、金融生态环境以及信用环境综合治理三方面对优化政府信用融资环境提出建议。