

当代社 科 研 究 文 库

地方治理创新视角下的 地方政府债务危机防范研究

唐云锋◎著



当代社科研究文库

地方治理创新视角下的 地方政府债务危机防范研究

唐云锋◎著



 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方治理创新视角下的地方政府债务危机防范研究 /
唐云锋著. -- 北京: 中国言实出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-5171-0379-0

I. ①地… II. ①唐… III. ①地方财政—债务危机—
研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 010660 号

责任编辑: 周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京天正元印务有限公司

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 17 印张

字 数 228 千字

定 价 49.00 元 ISBN 978-7-5171-0379-0

前 言

一、选题的背景与意义

尽管我国现行的《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，我国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债度日或负债经营，而且所负债务的种类之多，负担之重，已超出一般人之想象。截至2002年底时，仅乡镇一级平均负债就已经超过400万元，总额在2200亿元左右。^①到2009年底，审计署调查的18个省、16个市和36个县，本级政府性债务余额合计2.79万亿元。从债务余额与当年可用财力的比率看，省、市本级和西部地区债务风险较为集中，有7个省、10个市和14个县本级超过100%，最高的达364.77%。^②地方政府债务风险已经成为我国经济的一个隐患，威胁着我国经济安全和社会稳定。

公共选择理论认为市场经济下私人选择活动中适用的理性原则，

① 许圣如：《农业税与地方债的平抑术：安徽突围》，《21世纪经济报道》2004年3月3日。

② 中国新闻网，<http://money.163.com/10/0623/16/69SJ40HH00253B0H.html>，2010-06-23。

也适用政治领域的公共选择活动。也就是说，在政治领域的核心，财政活动中政府和政府官员也扮演着“经济人”的角色，政府也是有自身利益的。因此，政府自身利益本身是一个复杂的目标函数，不但包括公共利益，也包括政府内部工作人员的个人利益、地方利益和部门利益为代表的小集团利益，等等。因此，本人认为地方债务本质上是各级政府和其他经济主体在现行政治制度框架下地方政府公共选择行为的结果，或者更具体点说，我国地方政府债务产生的根源是我国行政集权与不合理的行政考核体制导致地方政府的“体制性冲动”的结果。

但至今还有人认为，当前地方政府背负巨额债务的原因归根结底是我国财政体制的不合理。我国当前的财税体制，更多地把财税收入向中央集中，即财权上移，而转移支付制度又不完善，这就直接影响了地方政府的财力；另一方面，地方政府又要承担大量的公共事务支出，即事权下移，这导致在财政体制上的“头重脚轻”。^①因此，地方政府为了生存和发展，在财力不足的情况下自然想到借债；其次，这也与地方政府自身好大喜功，追求政绩形象工程，不顾自身财力超前建设、重复建设等给地方财政带来了巨大压力有关；三是由于地方财政资金浪费现象严重，行政成本居高不下，入不敷出的现况迫使地方政府举债度日；四是由于巨额的债务压力，才出现地方政府的“跑部钱进”和利用各种地方融资平台获取尽可能多的预算外收入，甚至不得不走上依靠“土地财政”这种畸形理财之路。因此，必须改革现有的财政收入分配体制，增加地方政府在财政收入分配体系中的比重，加大对地方融资的审核和监督以寻求地方政府债务的化解，这也是近年来主流学界有关这个话题的代表性观点。不能说这些观点没有道理，问题在于这些观点只是着眼问题

^① 孙瑞灼：《地方政府债务危机要从体制上化解》，《法制日报》，2010-06-25。

的现象而得出的结论，只看到了问题的表象，就“把结果当原因”，得出的对策性结论自然也只能是“头痛医头、脚痛医脚”的“治标之策”，而非“治本之道”了。

其实，如果顺着近年有关地方政府问题代表性观点所总结出来的这些结论探究下去，就不难发现问题的本质。第一，为什么要选择中央与地方间财权与事权不对等的财政体制，既然不合理，中央与地方政府间为什么又能够维持一种“默契与和谐”的局面？第二，是什么原因导致地方政府总是能不切实际地“好大喜功”，“痴心不改”地盲目追求“政绩”而且有不计后果地扩张债务的冲动与行动？第三，地方政府机构臃肿，财政资金浪费现象严重，行政成本居高不下造成地方财政压力大，为什么不能从政府机构改革与精简中寻求出路，反而成了地方政府扩张债务的理由？这样“本末倒置”的逻辑实在是有点令人“匪夷所思”；第四，地方政府为什么要，而且能通过“跑部钱进”和“土地财政”等“旁门左道”来寻求增加地方的财力或预算外收入，这难道仅仅是财政体制方面的问题？最后，加大对地方融资的审核和监督当然只是个技术问题，这样的“治标”之策效果不尽如人意，自然就在情理之中，关键是为什么这种技术措施会出现低效，除技术层面的原因外，还有没有制度等前提性条件的缺失？凡此种种，在社会面临着地方政府债务高风险困扰和金融危机阴霾未散尽的当下，如何实现社会经济协同发展，特别是如何能健康持续发展，政府如何主导化解当前的社会与经济危局，地方政府债务问题可能便只是政府治理模式缺陷方面存在深层问题的“冰山一角”，为“债务问题”而“债务问题”的一切想法与防治措施，永远都是“隔靴搔痒”之举。因此，地方政府债务问题必须跳出“政府债务问题”本身，以一种整体探讨政府与社会合理关系的制度视角来寻求一种根本出路，这应该才是唯一的出路，当然对政府自身来说自然也是一场“浴火重生”的考验与洗礼，这

可能是社会与政府都应该有的心理准备。

带着这些问题，笔者近年一直在观察思考，也实地调研过。按理说生活中的个人对债务是有着最起码责任感和压力的，但现实中地方政府除了抱怨中央与地方财政分权的不公时，所表现出一种无奈的沉默外，对描述政府所承担沉重债务压力的那种轻描淡写。有时候，根本就不存在太大的财政压力，也不管是否很有必要，也有追求以扩张债务的形式先把钱装进自己口袋的冲动，好像只是为追求扩张债务过程中的“快感”而肆无忌惮的现实。这些景象给我带来了极大的震撼与冲击，更激发一直萦绕在脑际的问题，是什么原因使地方政府成了这种“寅吃卯粮”的“瘾君子”？这难道仅仅是一种财政体制方面的问题？问题可能不是这么简单。于是乎，便展开了想象的空间，理了理思维的逻辑，又带出了下面几个问题：政府作为整体还是官员个人，到底是追求“利公”还是“利己”抑或其他？政府与财政体制间应该是一种什么样的关系？财政的本质理论上是什么，又应该受什么制约？中央政府与地方政府间关系受什么制约，及其与财政体制的相关性等？这样看来，现实中的地方政府债务问题不是单一的财政体制问题，深层的原因可能超乎一般的想象。

笔者认为政府债务首先是人性弱点的自然结果。有关人性的判断，笔者的结论是：人性本来是兼具善与恶两方面的，但残酷的生存竞争强化了人性恶的一面。^① 所以现实中，人性更多时候表现为恶的一面，即人性的自私、贪婪甚至残忍。从人性角度看，人类社会的所有危机包括经济危机与政治危机，说到底都是人性层面的贪婪

① 由于善恶标准本身是个见仁见智的主观概念，不同文化、意识形态与信仰背景，甚至不同价值观的人对善恶的标准与结论可能都不一样，但人类对善恶界定还是有接近一致的标准，比如把同情心、怜悯心与乐善好施等当做人性的善，不管是哪种文化与信仰应该都没有争议，把自私、贪婪与残忍看做人性中的恶一般也不会有异议。本文中的善恶就是按这个大家基本认同的标准来界定并展开讨论的。

与自私所导致的，政府债务危机也不例外。

首先，正是由于人性的贪婪，绝大多数人对财富与享受追求的无止境，才使得人类永远都不满足既有的经济发展速度与规模。任何事情的作用都有两面性，人性的贪婪也同样是把双刃剑，它一方面作为人类社会追求进步与发展的原动力之一，不仅为人类社会带来了丰裕的物质财富，同时还促成了科技的进步与人类生活质量的改善与提高。但另一方面，欲望的无穷尽也使无论多快的财富增长与生活质量的改善，仍然平息不了人类欲望的亢奋，反而愈快的增长所带来的满足感不仅导致了心理满足的边际效用递减，而且可能会激起更强烈的欲望和需要更大的心理满足刺激。就是这样，人类在贪婪的欲望支配下陷入了万劫不复的财富增长与欲望满足的恶性循环。正是在这般心理作用下，人类在残酷的现实面前（相对于人类不断增长的数量，特别是人无穷尽的欲望，自然资源与财富永远都是稀缺和不足的），人作为高等动物的聪明便得以充分发挥。在经济发展方面表现为哪怕是追求一种虚幻的增长，即经济泡沫，也要获取心理上的满足。尽管信仰可能一定程度上帮助克服人性的弱点，但现代社会物欲的泛滥使信仰的理性与节制作用表现很乏力。

其次，较之个人，社会选择的政府由于也是由单个社会人组成，政府的决策中自然也摆脱不了人性贪婪的支配。政府作为一种政治组织，整体上也就难免落入公共选择理论的“理性经纪人”假定，结果无论是官员个体还是作为政府整体都难以摆脱利益的羁绊而欲壑难填。个体利益面前理性追求的结果，便是政府对经济非理性的发展，具体到政府选择经济发展的手段与方式上，宁愿选择寅吃卯粮与拆东墙补西墙的方法，也不愿放弃追求虚幻的欲望满足。由于短视发展方式的不可持续性，经济泡沫早晚会展裂，寅吃卯粮的结果使政府在财政上只能举债度日，政府债务由此而生。

现实中的地方政府债务主要为县（市）级与乡（镇）村级，简

单来说他们产生的原因表现又不尽相同。县（市）特别是市级的政府债务更多的与追求形象工程等政绩有关，尽管规模巨大，但在房地产泡沫的掩蔽下，至少目前地方政府还能通过“土地财政”来维持，问题暂时还没有显现。但乡镇政府债务的产生更多的是由于微薄财权与繁重的事权严重不对等所导致的，而且由于没有更多的腾挪与运作空间，乡镇政府面临的压力就相对大些。尽管现实中表现的形式不尽相同，但本质上都是因为地方政府在债务扩张方面缺乏“自律”与“他律”所导致。政府为什么没有“自律”，对政府财政活动的“他律”为什么缺失或者无效？这些就构成了诸多问题中的“元问题”了。于是顺着这一思路：人群居组成社会——在社会的基础上产生政府——政府的存在与正常运作——财政的产生；或者更直观点说，社会选择了政府，政府选择了财政，也即财政也是间接由社会选择的。这样一来，地方政府债务扩张的主体，政府的“自律”是一个问题，而“他律”的主体自然就是社会公众了，按前面的假设与推理，人类组成的社会在人性的贪婪支配下，“自律”几乎不可能有结果。因此“自律”不成的话，也只有依靠“他律”了。说到这，也就相对简单了，即财政问题其实本质上就是政治问题，更直接点是政治体制问题，要解决好政治体制问题，自然只有靠宪政与民主来约束政府这一条路了。因此，在地方政府债务问题上，只有依靠宪政来制约政府的无节制举债行为和规范中央与地方政府间的财权与事权分配，也只有依靠民主的“他律”来促使政府合法与高效地进行一切财政活动，也包括地方政府的举债活动。

而如何具体分析政府的“自律”乏力的问题上，笔者认为公共选择理论也较好地解释了政府行为。逻辑与思路如下：首先，可以从公共选择理论视角，解释政府财政活动中的“自利”而追求预算最大化，是地方政府扩张债务的内在动力机制，因此，地方政府债务问题本质上是地方政府在现行政治体制框架与财政体制下公共选

择的结果。其次，行政上的集权路径依赖和经济上分权的政府治理现实，使处于权力末端的地方政府在政治话语权方面处于明显劣势地位，只好转而寻求债务扩张来应对政治的问责；行政上的任命制与任期制，“风险大锅饭”更使地方政府债务的扩张有了内在动力与逻辑。第三，在上级政府→地方政府→下属官员的委托代理链条中，地方政府与官员都有扩大预算规模的投机激励，更产生了债务扩张过程中的一种内生的放大机制；同时上级政府和纳税人对地方政府委托代理关系中的信息不对称，纳税人的“财政幻觉”也助长了地方政府扩张债务的行为。最后，权力的垄断和政府预算中较大的自由裁量空间也给了地方政府和官员在扩张债务过程中的寻租机会与动力。

在对地方政府“自利”本质与无力“自律”现实认识的基础上，要实现债务的化解与防范只好转求“他律”机制了。所以，防范地方政府债务不能简单地从财政体制上寻求出路，应该“多管齐下”，寻求思路与解决方案的突破，具体可以分为存量债务的化解与增量债务的防范两块，分别进行处理。存量债务已经是既成的事实，只好，也可以通过对现行财政体制的改进，政府行政体制的改革，政府职能的转变等措施来实现对存量债务的化解。防范和化解地方政府债务问题的难点与关键是防范新的增量债务产生，而这只能通过宪政与民主的“他律”方式，一是推进政治体制改革，当务之急是通过加强政府预算的社会监督，谋求以社会权利对政府权力的约束来实现对政府财政活动规范的突破；二是促成现行的地方治理模式转变，具体说，是改进现行的乡村治理模式中的公共服务多中心治理思路与扩大基层民主，完善地方参与式预算来实现了。

二、国内外研究现状述评

财政风险的研究始于20世纪90年代中期，世界银行专家 Hana

Polackova Brixi 主要从“或有负债”角度，对财政或有债务进行了分类并以财政风险矩阵的形式探讨了两者间的联系。国外近年来对地方政府债务问题研究的学者与著述也较多。Stanley J. Czerwinski (2007) 通过实验数据模拟对政府债务的增长原因与机制和可能对财政带来的压力做了深入的分析。Toshihiro Ihori (2008) 进一步分析了中央（联邦）政府与地方政府在税源方面的重叠和地方政府寻租，导致地方政府扩大地方公共投资从而带来债务增长的机制。

在我国，近年来地方政府的债务问题也引起了学术界和政府的关注，学者们从财政学、政治学等不同角度对该领域进行了研究，大体上可以归纳成下面三种主要流派；

（一）在财政学逻辑框架内，从财政体制与管理方面来探讨地方政府和乡镇政府的债务问题。刘尚希与财政部科研所课题组（2002—2007）等较早地对地方政府债务的“风险大锅饭”的制度性成因与对策进行了深入的研究。魏加宁（2005），单君等（2007）从中央与地方间的财政体制及地方政府特别是乡镇政府的职能方面，对乡镇政府债务的化解与防范进行系统的分析。

（二）在政治学的逻辑框架内，从政治学的视角来研究我国地方政府债务问题。李军杰等（2004）从公共选择视角分析了地方政府作为“政治企业家”，缺乏对地方政府举债规模的约束条件。郑明怀（2006）具体分析乡镇债务产生的主要原因有：压力型体制下的政绩考核机制和升迁机制；畸形的乡镇财政体制；失衡的乡镇组织权力结构“条块”关系中乡镇政府的弱势地位；支出膨胀带来的财政压力五个因素。赵明达（2008）从组织特性、制度变迁、行政体制角度分析了债务的成因，陈文胜（2007）认为只有通过乡村治理结构的重构来彻底“砸烂乡村债务雪球”。

（三）在财政学，制度经济学等综合逻辑框架内，通过实地调查，把财政体制与政府行政体制结合起来研究乡镇政府债务。赵树

凯、段应碧、宋洪远等（2004—2006）以实地调查为依据，分析认为我国乡镇债务问题源于政府体制尤其是不合理的政府问责制，乡镇财政体制和行政管理体制对大规模举债产生的激励机制。李丽辉（2008）等还具体介绍了宁夏化解乡镇债务的成功经验。

上述各位学者从不同角度对地方政府债务与财政风险进行了深入的研究，也提出了自己独到的见解与看法，对理解地方政府债务与财政风险的形成原因，探寻防范财政风险对策都有很大的启发。但分析大多基于财政学等单一学科的视角，更多的仍停留在为“债务问题”而“债务问题”层面，缺乏一种多学科视角的综合分析思路。因此对地方政府债务的本质认识还不够深刻，也无法真正认识在我国当前的政治体制下的地方政府债务与财政风险产生的制度根源，自然难以寻找出防范和化解地方政府债务与财政风险的“治本之策”。

三、研究的基本思路与结构框架

首先，根据近年来我国财政体制改革进程中，特别是财政分权改革和经济发展过程中所产生的地方政府债务项目与结构，分析地方政府债务的成因与主要影响因素。其次，运用现代委托代理模型和公共选择理论来逐一进行分析。最后，根据实证分析结果和理论解释提出相应的政策建议。

全文共十一章，各章的内容具体安排如下：第一章，公共选择视角下政府间财政分权问题分析。主要介绍了公共选择理论产生背景与主要流派，当代西方主要的财政分权理论及其在现实中的主要实践模式。第二章，公共选择视角下我国财政分权评析。先介绍了公共选择学派的基本观点和财政分权的理论前提与现实检验，并对

一些来自地方的财政情况调查作了进一步的分析,最后从公共选择角度分析回顾了我国政府间的财政分权历史。第三章,我国财政体制与财政分权的历程回顾与分析。先分析了我国财政体制改革的主要历程,然后对1978年以来中央与地方间财政分权的进行了评析,并对财政体制改革过程中的主要内容:财政包干体制与分税制分别进行了评述。第四章,公共选择视角下的地方债务成因分析。主要分析了地方债务的主要类型与存在领域和公共选择视角下地方债务的成因分析。第五章,委托代理理论框架下的地方债务分析。首先,介绍了委托代理理论的基本原理,其次具体阐释了实践中的地方政府与相关当事人代理链条中的两种代理关系:政府间的上级政府对下级政府间的委托代理关系,由于现行政治制度安排,中央政府的权利最大化取向,决定了中央政府在对待规范中央与地方财权与事权方面的消极态度。地方行政长官出于其个人政治前途考虑,为迎合中央政府意向也没有要求改变财权的分配现状的积极性,在“政绩”压力机制作用下,转而寻求依靠大规模举债方式来“发展”经济与谋取“政绩”,并在各级政府间的债务扩张中形成了一种地方债务内在的扩张机制。而在公众与地方政府的委托代理关系中,一些制度性安排也扭曲了委托代理关系,使地方预算支出扩张机制和收支差额能够通过债务扩张来实现。第六章,寻租与地方债务分析。在本章中首先对寻租的基本概念作了界定,接着分析了寻租对资源配置效率与社会经济发展的影响,阐述了财政领域寻租的缘起与特征,认为由于政府对经济的行政干预和对资源的垄断是导致财政领域的寻租产生的根本原因;最后探讨了现行财政管理体制下预算制度内和预算制度外的寻租活动寻租活动的运行机制与地方债务间的关系。第七章,地方债务的财政风险机理及特征分析。本章首先介绍了财政风险研究的历史与现状,分析认为行政上集权导致财政风险易集聚成中央财政的系统性风险是地方债务转化为财政风险重要

机制，财政体制的不恰当安排也是产生财政风险的重要原因并使其具有“风险大锅饭”的技术特征，同时讨论了财政信息的不透明、体制与传统的惯性，也是加大财政兜底的可能性风险的重要原因。第八章，地方政府债务防范的制度分析。本章就地方政府债务产生的背景，地方政府债务产生的制度条件，实施公共财政的几个制度前提，防范地方政府债务制度的解决方案几方面问题进行了探讨。第九章，国内外化解地方政府债务存量的做法与经验。主要总结了国内外地方政府债务存量化解的成功经验与主要做法。第十章，规范政府财政活动的新出路：政府预算的社会监督。探讨通过社会主体对政府预算活动进行的全方位与动态监督，实现社会领域对政府财政活动的规范和提高政府预算的效率。第十一章，地方治理创新与地方债务增量防范。主要就地方政府债务的增量防范，从推进地方治理创新角度进行了分析，主要就地方治理创新与地方政府债务间的联系与机制做了探讨。

目 录

CONTENTS

前 言	1
一、选题的背景与意义	/ 1
二、国内外研究现状述评	/ 7
三、研究的基本思路与结构框架	/ 9
第一章 公共选择视角下政府间财政分权问题分析	1
一、公共选择理论产生背景与主要流派	/ 1
二、西方主要的财政分权理论	/ 7
三、现行的主要财政分权实践模式	/ 11
第二章 公共选择视角下我国财政分权评析	15
一、公共选择学派的基本观点	/ 15
二、财政分权的理论前提与现实检验	/ 17
三、来自地方的情况调查	/ 21
四、公共选择视角下的我国中央与地方财政分权分析	/ 24

第三章 我国财政体制与财政分权的历程回顾与分析	28
一、我国财政体制改革的主要历程	/ 28
二、一九七八年以来中央与地方间财政分权的评析	/ 32
三、财政包干体制与分税制评述	/ 38
第四章 公共选择视角下的地方政府债务成因分析	42
一、地方政府债务的主要类型与存在领域	/ 42
二、地方政府债务的成因解释	/ 46
三、公共选择视角下地方政府债务的主要成因	/ 47
第五章 委托代理理论框架下的地方政府债务分析	53
一、委托代理一般理论	/ 53
二、代理链条中地方政府与相关当事人的关系： 一个简单的描述	/ 57
三、地方政府债务形成的原因：基于委托代理关系的分析	/ 60
四、几点结论	/ 70
第六章 “寻租”与地方政府债务分析	74
一、“寻租”的界定	/ 74
二、“寻租”对资源配置效率与社会经济发展的影响	/ 77
三、财政领域“寻租”的缘起与特征	/ 79
四、预算内“寻租”活动的运行机制与地方政府债务	/ 85
五、预算外“寻租”活动的运行机制与地方政府债务	/ 92
第七章 地方政府债务的财政风险机理及特征分析	101
一、财政风险研究的缘起与现状	/ 101

二、地方政府债务转化为财政风险的机制	
——行政集权导致财政风险易集聚成中央财政的 系统性风险	/ 104
三、地方政府债务财政风险的“风险大锅饭”技术特征	/ 108
四、债务与财政信息的不透明加剧了不确定性，体制与 传统的惯性，加大了财政兜底的可能性风险	/ 110
第八章 地方政府债务防范的制度分析	113
一、地方政府债务产生的背景	/ 113
二、地方政府债务产生的制度条件	/ 118
三、实施公共财政的几个制度前提	/ 124
四、制度的解决方案	/ 131
第九章 国内外化解地方政府债务存量的做法与经验	135
一、国内地方政府债务存量化解的相关经验	/ 135
二、国外一些国家化解地方政府债务的主要做法与经验	/ 154
三、我国地方政府债务存量化解的思路总结	/ 162
第十章 规范政府财政活动的新出路：政府预算的社会监督	167
一、政府预算的国家监督模式	/ 167
二、我国现行政府预算国家监督模式存在的问题	/ 168
三、政府预算的社会监督模式特点与优势	/ 170
四、政府预算社会监督主体	/ 172
五、政府预算社会监督的技术特征	/ 175
六、政府预算社会监督的机制与路径	/ 178
七、结语	/ 182