

防范和化解

中国地方政府债务风险

王淑梅 王光宇 考燕鸣 著



东北大学出版社
Northeastern University Press

防范和化解中国地方政府债务风险

王淑梅 王光宇 考燕鸣 著

东北大学出版社

• 沈 阳 •

© 王淑梅 王光宇 考燕鸣 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

防范和化解中国地方政府债务风险 / 王淑梅, 王光宇, 考燕鸣著. —沈阳: 东北大学出版社, 2008.12

ISBN 978-7-81102-639-9

I. 防… II. ①王… ②王… ③考… III. 地方财政—债务—风险管理—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 193842 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83680267 (社务室) 83687331 (市场部)

传真: 024—83680265 (办公室) 83687332 (出版部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳中科印刷有限责任公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 10

字 数: 196 千字

出版时间: 2008 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 任彦斌

责任校对: 闻 洋

封面设计: 唐敏智

责任出版: 杨华宁

ISBN 978-7-81102-639-9

定 价: 29.50 元

前 言

目前,我国地方政府的债务呈现出规模较大、形式多样、隐蔽性强、透明度低、原因复杂、逾期率高、债务的风险预警和控制机制缺位等特征。可以说,我国地方政府债务孕育着巨大风险,在某种程度上已经成为威胁我国社会经济和谐发展而不可忽视的隐患。特别是在全球经济备受金融危机困扰的背景下,关注和研究地方政府债务风险的防范和化解问题,就显得尤为重要且十分必要,具有现实意义和长远意义。

我国地方政府债务的存在具有客观必然性。我国分税制改革是从1994年开始的。总体上看,分税制改革突出强化了中央政府的财力和财权,但中央政府与地方政府财权和事权的划分不够清晰,地方政府财权和事权存在背离现象,加上地方政府追求地区经济高增长、追求业绩等动因,都可能诱发地方政府债务。另一方面,我国改革开放之初,中央政府财力匮乏,故采用行政手段发行国库券,中央政府的成功经验必将产生示范效应。尽管《中华人民共和国预算法》规定“各级政府预算应当做到收支平衡”,“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字”,但在经济运行中,当地方政府支出大于收入时,负债往往是地方政府解决问题的重要手段。从这个意义上讲,我国地方政府债务具有客观必然性,而且将长期存在下去。

客观地说,地方政府债务是一把“双刃剑”:举债规模适当,债务投向合理,监管科学,会极大地促进地方经济的发展;相反,就会导致地方政府债台高筑,严重者甚至会引发地方经济和社会的动荡。因此,要想最大限度发挥地方政府债务这把“双刃剑”的优势作用,防

范其不利的一面的发生，就要在债务资金使用源头上加以约束，正确引导债务资金流向，还要在其实际投入过程中加以控制和管理，并根据实际情况及时进行调整，防范债务风险的发生。

笔者认为，研究我国地方政府债务风险问题，必须建立相应的地方政府债务绩效考核体系及评价模型。通过对地方政府债务进行绩效考核，可以找出债务资金投入的不足之处，查找绩效水平低下的投入领域，从而改变债务资金的投入领域及其在相关领域中的投入规模，引导债务资金投入到了绩效表现明显的行业和领域，及时按计划偿还举债年限较长或带来不良社会影响的较大领域或行业的债务。另外，要想对地方政府债务风险加以防范，必须建立相应的地方政府债务风险预警系统。以跟踪、监控和分析各种债务风险因素的变化趋势，判断地方政府债务的综合风险程度，及时发出预警信号，并根据风险的变化提出切实可行的预防方案，从而真正贯彻“预防重于治疗”的风险管理理念，以防患于未然。

本书的创新之处表现在以下几方面。

首先，运用多元统计法选取我国地方政府债务绩效考核指标。目前国内外相关研究资料对债务绩效考核指标的选取，主要运用层次分析法，主观选取指标。这种做法随意性较大，选取的指标不够科学规范，容易漏选或误选。本书依据投入产出理论和“4E”理论，从债务投入、运作过程、产出结果和外部效应4个类别，结合其投入领域、债务资金的受益对象以及受益表现形式3个维度综合考虑，引入边际分析、弹性分析和时滞分析，很好地融合指标选取的全面性、简明性和科学规范性原则，系统、全面、科学地构建了我国地方政府债务绩效考核指标体系（4大类9小类共51个指标）。

其次，运用主成分分析法构建了我国地方政府债务绩效评价模型。目前国内外在地方政府债务绩效考核方面的研究，主要使用的方法有模糊综合评价法、时间序列分析法和人工神经网络分析法等。本书之

所以使用主成分分析法构建模型,原因在于其不仅可以简化运算,使得模型实用性更强,而且能依据数据的数理统计特性自动生成指标和类别的权重。

第三,通过风险映射法建立我国地方政府债务风险预警系统。以地方政府债务运作过程为监控对象,根据“金融粒子理论”和“目标分解法”,从债务的借、用、还3个环节入手选取预警指标,结合国际标准和传统经验赋予指标相应风险区间,在此基础上进一步构建出预警模型。

第四,运用主成分分析法和综合集成赋权法确定权重。权重的确定方式有3种:主观法、客观法和主客观并用法。考虑到本书研究问题的具体情况及模型的可操作性,采用客观赋权及综合集成赋权相结合的方法。在确定类别内指标的权重时,由主成分分析法得出指标客观权重;在确定各类别权重时,采用综合集成赋权法,既避免了“差异驱动”导致的权重过分夸大,也防止了“功能驱动”人为主观因素的单方面影响。这样,得出的权重既尊重数据统计特性,又加入了专家意见进行修正,并且权重的大小随着不同时期样本或数据的不同而及时得到调整,防止“一刀切”现象。

本书研究的突破性进展在于地方政府债务绩效考核评价模型和风险预警模型的构建及运用。本书在国内首次运用模型对地方政府债务绩效进行了较科学、系统和全面的考评,同时对地方政府债务风险度进行了测评和风险预警,以根据分析结果提出相应的对策和建议。这为中国地方政府债务问题的进一步量化研究提供了必要的支持和帮助。

本书是K省财政科研基金重点项目《防范和化解K省地方政府债务风险问题》(项目编号:06B006)的最终研究成果。该项目在进行过程中,曾在国家级核心期刊上发表相关论文4篇。该项目在2008年K省财政科研基金项目结项专家综合评定中获优秀(鉴定号:0805A04)。

本书是项目组成员历时两年多的研究结晶。在课题进行过程中,课题组全体成员团结合作,尽心尽力,不断突破,除著者外,邱菊(参与了第2章及第4章的部分写作)、王磊、石赵伟等同志参与了资料收集、调研及部分撰写工作,为顺利开展课题研究奠定了坚实的基础;此外,地方人大财经委、财政厅有关领导为研究的顺利进行提供了许多支持和帮助,在此一并表示感谢。

由于地方政府债务问题涉及面较广,且缺乏相应的数据,资料取得较困难,致使项目的开展受到一定的局限,加之笔者水平所限,尚无法对全国各地政府债务一一测评验证,只能提出一种可行性研究思路。由于水平和时间所限,书中难免有错误和不足之处,敬请各位读者批评指正。

作 者

2008年7月于沈阳

目 录

前 言

第 1 章 导 言	1
1.1 研究背景	1
1.2 国内外相关研究现状评述	3
1.3 本书的主要内容、观点和创新之处	7
1.4 本书的基本研究思路和方法	9
第 2 章 地方政府债务及债务风险概述	11
2.1 地方政府债务的含义	11
2.2 地方政府债务的特点及成因	13
2.3 地方政府债务风险的内涵和特点	17
第 3 章 地方政府债务相关理论	22
3.1 公共选择理论	22
3.2 委托-代理理论	38
3.3 地方政府债务风险形成理论	48
3.4 地方政府或有债务风险形成理论	59
第 4 章 中国地方政府债务现状分析	67
4.1 我国地方政府债务现状	67
4.2 K 省地方政府债务状况及特点	70
4.3 地方政府债务的正效应	76
4.4 地方政府债务风险形成的制度性成因	78
第 5 章 地方政府债务绩效考核指标体系及评价模型	88
5.1 地方政府债务绩效考核指标体系及评价模型构建意义	89
5.2 地方政府债务绩效考核指标体系及评价模型构建方法	90
5.3 地方政府债务绩效考核指标的选取	99

5.4	地方政府债务绩效考核指标体系的构建	108
5.5	地方政府债务绩效评价模型的构建与运用	113
5.6	本章结论	116
第6章	地方政府债务风险预警系统的建立	117
6.1	地方政府债务风险预警系统的基本功能	117
6.2	构建地方政府债务风险预警系统的步骤	117
6.3	地方政府债务风险预警系统的建立	118
6.4	地方政府债务风险监管和应急体系构建设想	125
第7章	国外地方政府债务管理经验及借鉴	128
7.1	美国模式	128
7.2	日本模式	130
7.3	欧盟成员国地方债务管理模式	130
7.4	国外地方政府债务管理经验及借鉴	133
第8章	防范和化解地方政府债务风险的对策	134
8.1	政府部门要树立科学的债务经济理念	134
8.2	财政部门要依法理财, 规范债务管理	134
8.3	控制债务总量, 提高使用效果	136
8.4	公开债务风险状况, 公布债务风险预警等级	136
8.5	探索编制地方政府债务预算	137
8.6	加强县乡政府债务管理力度	138
8.7	加强政府债务审计, 探索融资新途径	138
结 论		139
附 录		140
参考文献		148

第1章 导 言

1.1 研究背景

地方政府债务，是指地方政府作为债务人要按照协议或合同的约定，依照法律的规定向债权人承担的资金偿付义务，在我国主要包括省（或自治区、直辖市）、市（或地级市）、县（或县级市）、乡（镇）4级政府负债。目前地方政府所负的各种债务正处于失控边缘，规模呈加速上升趋势，省、市、县、乡镇各级政府均有不同形式的举债行为，并且层级越低的地方政府负债的相对规模越大。地方政府举债名目之多，隐蔽性之大，透明度之差是令人吃惊的。

根据地方政府债务研究课题组的统计，我国地方政府债务可以大致估算为117000亿元左右。其中政府直接负债规模为58200多亿元，政府或有负债规模为58600多亿元。全部的政府债务与GDP的比例超过100%，远远高于60%的国际警戒线。如按6:4的比例计算中央财政收入和地方财政收入，按4:6的比例计算中央政府债务和地方政府债务，地方政府的6000多亿元财政收入能力要承担60000多亿元的政府债务。一些地方的财政已经处于超负荷运转状态，地方政府的债务负担已经到了危机的边缘。据测算，全国乡镇政府的负债总额在2000年达到2200多亿元，平均每个乡镇负债400万元以上。2001年，在全国2800多个县（市）中，一般预算赤字县共计731个，赤字面达到35.6%。此后，中国各地方政府的债务仍然没有减少，并开始急剧扩张。

新中国成立以来，我国财政管理体制，无论是高度集中的体制还是中央对地方实行多种形式的预算包干体制，都无法规范各级政府在财政分配关系上的随意性，不能较好地解决调动中央和地方两个积极性的问题。为此，我国于1994年实行分税制，将全部税种分为中央税、地方税和中央地方共享税，其目的是使各级政府真正建立起独立的一级预算，并通过建立规范的转移支付制度，加强中央政府的宏观调控能力。分税制实行后，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需的经费等，地方财政主要承担地区经济、事业发展所需要的支出和地方政府运作所需经费等。但是，由于历史的体制的原因，中央政府和地方政府都存在着职能上的“缺位”和“越位”。所以尽管《中华人民共和国预算法》第28条明确规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡原则编制，不列赤字。

除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方债券”，但许多地方政府收支还是不平衡的，都存在赤字和债务。目前我国地方政府债务主要包括以下内容：一是各种转贷债务资金；二是目前大量存在的根据国家统一安排由地方政府举借的大量外债；三是虽然法律禁止地方政府发行政府债券，但是客观上已经形成了地方政府的融资体系（如各级地方政府提供担保的机构、单位，企业的各种借款或债券的发行）；四是地方政府的欠款、工资欠发、地方的粮食风险配套资金缺口挂账等；五是地方国有企业难以偿还的债务和某些金融风险的转嫁以及社会保障资金缺口。究其根源，既有地方经济发展滞后的原因，又有现行体制下事权与财权高度不对称的因素；既有国家宏观政策的影响，又有地方“政绩工程”和管理缺位的促动。

本书以 K 省为例作实证分析，以在此基础上构建出适用于各地的标准化的模型和分析系统，来研究我国地方政府债务问题。研究发现，该地区近年来经济和社会各项事业的发展取得了长足的进步，财政收入逐年增长。但是，该地区经济社会发展的深层次结构性、体制性矛盾仍未从根本上得到解决，体制、机制创新任务艰巨；经济增长方式粗放、产业结构不合理、科技创新能力不强和核心竞争力较弱等问题仍比较突出；区域、城乡间发展不平衡，特别是县域经济发展滞后，农民增收难度较大；资源环境的约束日益明显；社会保障和就业压力大，人民生活水平提高还不够快，改善城乡困难群体生产生活条件的任务还很重；社会事业特别是农村教育、卫生、文化事业发展相对滞后；政府自身建设有待进一步加强；软环境建设尚须进一步改善。所有这些因素，影响并限制了地方财政的进一步增长，使财政支出压力巨大。由于其他方面支出压力巨大，很多地方的财政收入增长均无法偿还债务。K 省于 2001 年颁发了《K 省政府债务管理暂行办法》，2004 年颁发了《K 省人民政府办公厅关于进一步加强政府债务管理的通知》，进一步规范了 K 省地方债务，提高了地方政府的风险意识，但是 K 省地方债务存在的问题仍然较严重。

地方政府债务的急剧累积和迅猛增长，已成为普遍性、全局性的问题，致使党和政府很多政策和措施在执行中难以首尾兼顾，成为中国经济改革和社会发展过程中的压力和阻碍，并已严重影响了基层政府的正常运转，恶化了社会信用环境，埋下了社会隐患。如果不能很好地防范和化解地方债务风险，将会影响地方经济发展，对社会稳定构成重大威胁，各级地方政府必须积极地对该风险加以防范，以维护社会经济的安全和稳定。在这种情况下，防范和化解地方政府债务风险，具有重要的现实意义和理论价值。

鉴于此，2006 年年底，笔者申请了 K 省财政科研基金重点项目《防范和化解 K 省地方政府债务风险问题》，并获立项批准和资助。本书是该项目历时两年

多的研究成果。

1.2 国内外相关研究现状评述

1.2.1 国外研究现状评述

课题组在前期课题研究工作中,查阅了大量的国内外相关研究资料和学术成果。学者们对地方政府举债的看法主要分为赞成和反对两个派别,这里对其作简要评述。

(1) 代表性的支持意见

20世纪30年代的西方经济大衰退,使古典经济学派的自由放任理论失去了在当时经济理论界的统治地位,人们不得不重新审视其他经济理论,并把推动经济发展的希望重新寄予政府,从而这一时期成了政府债务理论发展史上的重大转折点,大批优秀的经济理论专家和学者也得以脱颖而出。

第一,以梅纳德·凯恩斯为代表的“政府债务新理论”(20世纪30年代中期以后)认为,政府债务对经济的正面效应超过其带来的风险。因此,他的理论是鼓励政府举借债务或实行赤字财政预算。然而他的这个理论的缺陷恰好也在于此,由于片面强调赤字财政和政府借债消费对克服有效需求不足的积极性,导致对财政赤字及债务资金的负面效应认识不足,同时对债务资金的使用也不加以限制,这样必然不利于正确地运用和管理债务资金。

第二,以劳伦斯·克莱因为代表的观点(20世纪40年代中期以后)。劳伦斯·克莱因对古典经济学的政府债务资金的“非生产”性进行了反驳,指出政府债务资金不仅不是“非生产”性的,而且债务资金的有效利用可以成为增加国民财富的重要因素。不仅如此,他还对20世纪30年代以来政府债务收入的使用情况进行了大量的实证研究,特别强调“将政府债务资金用来使本来失业的人获得工作,建筑房屋、桥梁、道路等,从实际情况来看会使国民财富增加,使国家更加富有……这种债务不是一种祸害,也更不会是一种负担”^①。从劳伦斯·克莱因对政府债务的有关认识中可以看出,他已经开始能够公正地看待政府负债了,既不是简单地认为政府债务有利,也不是简单地认为政府债务不利,尤其是对政府债务资金的投向有了自己的独到见解。这在当时的历史条件下,不论从哪方面说都应该是认知上的伟大进步,至少是经济理论的重大突破。

第三,其他支持者观点(20世纪30年代中期以后)。对政府债务总体上持

^① 赵志耘. 公债经济效应论[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1995: 123.

支持意见的还有“功能财政”的创立者勒纳和注重政府债务效益的庇古(A.C.Pigou)。他们的共同点都在于注重分析政府债务效应,将研究的视角放在经济增长上,从经济层次上分析政府债务问题,只是侧重点不同。

(2) 代表性的反对意见

第一,以亚当·斯密为代表的反对意见(17世纪70年代)。由于在20世纪30年代以前,古典学派理论在社会上占绝对性统治地位,古典学派的经济学家们一般支持“夜警”国家理论,主张政府无为而治,反对政府过多地对社会经济进行干预。亚当·斯密之所以强烈反对政府借债,是因为他认为不仅政府债务具有非生产性,而且政府还会因还债而加重人民的税收负担,他认为税收制度要优于国债制度。在当时的生产力条件下,尤其是在自由放任的资本主义时期,强调市场这只“看不见的手”的作用,而否定政府借债也就成为必然。

第二,以大卫·李嘉图为代表的反对意见(17—18世纪)。在经济大萧条之前,著名的经济学家大卫·李嘉图虽然对政府借债提出了与亚当·斯密不同的看法,但他也只是站在经济发展的角度,认为举债和征税是等价的。而他从根本上则认为“借债是人们为了减轻眼前的负担或逃避暂时困难”。同时,“政府负债还会使人们不知道节俭,不明白自己的真实境况,积累巨额借款的国家的处境是极不自然的。政府借债对经济的发展无贡献,反而存在较高风险”^①。

第三,其他反对意见(20世纪以后)。此外,比较有代表性的还有古典经济学家大卫·休谟强烈反对重商主义者主张的“政府债务是财富的一部分”的观点,他认为利息的支付仅是从纳税人手中转移到债权人手中,其对国家本身并没有伤害。20世纪70年代后的供给学派代表马丁·费尔德斯坦教授认为政府债务将对部门资源和供给造成冲击,导致私人部门可用资源减少,进而引起供给不足。同时认为政府债务资金使用效益会低于私人资本,均无益于增加供给和促进经济增长。因此他们反对政府债务,认为至少应该缩减政府债务规模。他们的学说由于强调政府债务积累资金的投入将会挤出民间资源及资本,学术界为强调这个效应而将其称为“挤出效应”^②。

(3) 其他代表性理论

到了近期,即20世纪70年代后,为解决西方经济的滞涨问题和因信奉凯恩斯主义而出现的政府大量赤字问题,涌现出了保罗·A.萨缪尔森、詹姆斯·布坎南、约瑟夫·斯蒂格利茨、哈维·罗森等杰出的经济学家,他们纷纷著书立说,各有特色。但从总体上讲,他们均不单纯地反对或支持政府债务,而是分别站在某

① 邓子基. 公债经济学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1990: 73.

② 哈维·罗森. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 412-428.

一个角度,对政府债务中的某一方面进行了详细地论述。如萨缪尔森主要在政府债务与私人债务的区别、政府债务对资本量,以及如何减少政府债务资金使用中的负面影响等方面进行了深刻的论述;布坎南主要在私人借债与政府借债的影响方面进行了论述;斯蒂格利茨教授对政府债务理论的最大贡献,就是引进了开放经济条件和资本要素市场,并用以进一步分析政府债务的影响机制,由此成功地解释了20世纪80年代的“双赤字”现象;罗森教授发现了政府“隐性债务”,并同时明确提出了研究其意义在于研究政府债务对研究税收或金融资本市场的不同作用。这些不同贡献的集成,可以说基本上巩固和完善了现代政府债务理论体系,其理论学说在当今仍然具有不可替代的价值。

1.2.2 国内研究现状评述

近年来,我国学者对地方政府债务的认识也经历了一个逐步的认知过程,从最初对政府债务的经济调节功能和其积极作用的认识,发展到后来逐步关注政府债务的风险,尤其是地方政府债务的风险防范及预警机制、绩效考核指标体系的构建,解决基层债务问题以及与之相应的制度建设,地方政府债务债券化等方面的研究。

(1) 国内关于地方政府债务问题的研究方向和内容

第一,地方政府债务的现状、分类及形成原因。

一是现状。地方政府债务涉及面广而复杂,一般个人很难作出统计,因此参与者主要是国家宏观经济管理部门或地方相关课题组。如2003年11月公布的《中国生产力发展研究报告》,国务院发展研究中心宏观经济部2004年2月公布的研究报告,辽东学院地方政府债务研究课题组2004年发表的《地方政府债务风险的防范与化解》等。

二是分类。有关地方政府债务的分类一般都遵循统一的标准。国务院发展研究中心按照债务来源把地方政府负债划分为6类,包括:地方政府出面担保或提供变相担保,为企业向银行贷款提供融资便利;绕开《中华人民共和国预算法》成立国有公司,通过银行机构在拆借市场进行融资;征收不足或挪用资金等原因造成社会保障资金存在的缺口;国有企业亏损或破产,特别是粮食企业形成的拖欠工资和亏损挂账;拖欠中小学教师以及中小企业的工资;地方政府部门拖欠的工程施工项目款等各种白条^①。根据债务性质,可以分为直接债务和或有债务,直接债务又分为直接显性债务和直接隐性债务,或有债务又分为或有显性债务和或有隐性债务。

^① 李振华. 地方政府债务已成巨大隐患[J]. 经济透视, 2004(05): 47.

三是形成原因。有关地方政府债务的形成原因的研究也有很多, 尽管说法不一, 但基本上可以归为以下 6 个方面: 各级政府之间财权事权划分不清, 地方政府收入减少、任务加重; 政府职能转变不到位, 行政机构繁杂、人浮于事; 地方政府行政层级过多, 地改市后财源匮乏; 财政金融体制不健全, 地方政府缺乏必要的正规的融资渠道, 在不得已的情况下, 只得通过各种非正规渠道进行变相举债、违规融资; 信息披露机制不完善, 缺乏地方政府的信用评估; 行政管理体制缺乏约束机制, 地方政府领导干部行为短期化, 一些地方政府领导为了在有限任期内显示“政绩”, 获取政治资本, 不惜一切大肆融资举债, 用于“形象工程”和“政绩工程”建设。这方面的研究著作主要有: 张远的《地方政府债务的效应及形成机制新探》, 郭琳、陈春光的《论我国地方政府债务风险的四大成因》等。

第二, 地方政府债务风险防范和控制。这部分研究主要集中在绩效考核指标体系的设立、构建风险预警及防范机制等。建立地方政府债务绩效考核指标体系的目的, 是通过考查各地债务投入绩效, 从债务投入源头上控制债务投入的领域和投入资金的规模等, 以最大限度地发挥债务资金的作用。目前有关这方面的研究还比较欠缺, 相关的学术著作也较少, 查到的仅有: 宓燕的《地方政府债务绩效评价指标体系研究》、裴育与欧阳华生的《地方债务风险预警程序与指标体系的构建》。风险预警及防范机制的构建, 就是要及时分析债务的风险水平, 根据不同的警情采取相应的控制措施。目前关于这方面的研究相对较多, 研究模式也相仿。经济预警从逻辑上讲都包括这样几个阶段: 明确警情、寻找警源、分析警兆以及预报警度。关键问题在如何合理设置预警指标, 建立科学的预警分析模型并且选择合适的警度区间。代表作有: 刘星的《地方财政风险监控体系的建立及实证分析》、姚学成的《地方财政风险运行分析系统》、高铁梅等的《建立我国宏观经济检测预警模型的初步尝试》、顾海兵的《宏观经济预警研究》等。

第三, 寻求解决地方政府债务的途径。地方政府债务形成的原因很多, 但最根本的原因是地方政府财权和事权的不对等。于是, 学者们提出了发行地方公债, 以使地方政府债务债券化。但是 1995 年开始实施的《中华人民共和国预算法》第 28 条明文规定: “除法律和国务院另有规定外, 地方政府不得发行地方政府债券。”因此, 要使中央政策法规有所变动, 必须对地方公债发行的必要性和可行性、发行地方公债的实施步骤和策略、可能带来的负面问题以及解决办法等进行充分翔实的分析和论证。这方面代表性的研究有: 陶雄华的《试析中国地方债务的债券化》、张艳龄的《关于发行地方公债的构想》、林学好的《论我国市政债券的建立和发展》、何德旭的《关于开放地方债券市场的几个问题》、张琳的《关于西部大开发中发行地方政府债券的思考》等。

(2) 国内关于地方政府债务研究的侧重点和不足之处

地方公债的发行受国家政策和法律法规的约束，非一朝一夕之事。目前有关地方政府债务研究的重点主要集中在防范和控制机制上。具体来说，就是构建科学的债务绩效考核指标体系，以及建立较完善的风险预警和防范机制。目前有关前者的研究较少，而且相关的研究在指标的选择和权重的确定上也存在较大的随意性，并且如何构建合适的模型仍是一个难点。而关于风险预警和防范机制方面，也存在类似的问题，需要在预警指标的选择上充分考虑，并设置合适的预警模型。

1.3 本书的主要内容、观点和创新之处

1.3.1 研究的主要内容

笔者分析和评述了政府债务风险产生的理论根源，借鉴其中的思想使本书具有理论基础和来源，并对地方政府债务的定义、分类等概念进行了阐述。

在调查研究基础上，分析中国地方政府债务的现状，并以 K 省为实证研究对象，分级次、分市列示、分析 K 省各市地方政府的债务规模、偿债情况等。

分析中国地方政府债务的成因和特点。

构建地方政府债务绩效考核指标体系及评价模型，并针对 K 省实际，对 K 省地方政府债务进行绩效考核和评价。

建立地方政府债务风险预警系统，并针对 K 省实际，对 K 省 13 个市的地方政府债务进行预警分析，测出风险等级。

提出防范和化解我国地方政府债务的措施及政策建议。

本书的主要研究结构框架如图 1.1 所示。

1.3.2 研究的主要观点

地方政府债务是一把“双刃剑”，债务规模和投向合理，管理科学，会促进区域经济的发展；相反，会导致地方政府债台高筑，影响经济可持续发展。因此，要想最大限度地发挥地方政府债务这把“双刃剑”的优势作用，防范其不利一面的发生，就要在债务资金使用源头上加以约束，正确引导债务资金的流向，还要在其实际投入过程中加以控制和管理，并根据实际情况及时进行调整，防范债务风险的发生。

对地方政府债务投入绩效进行评价具有重要的理论和现实意义。一方面，可以找出借债、用债和偿债过程中的不足之处，防范债务风险的发生；另一方面，可以结合当地宏观经济政策，发挥债务资金的杠杆作用，引导资金流向，为地方

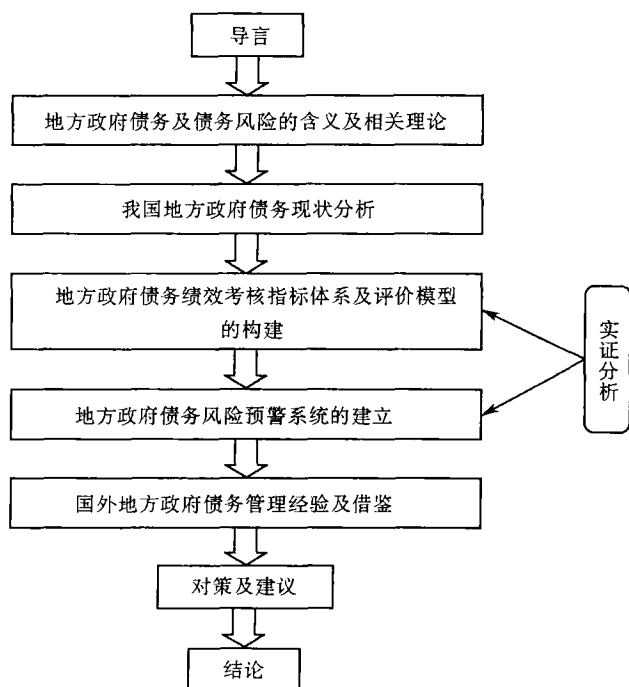


图 1.1 主要研究结构框架

经济建设添砖加瓦。

建立地方政府债务风险预警系统，并对地方政府债务风险进行预警分析、测定风险等级，是防范和化解地方政府债务风险的关键环节，也是地方政府债务科学管理的前提。

地方政府债务的存在是多种主客观因素的集合，防范和化解地方政府债务是一个系统工程，要对地方债务进行客观、全面的分析，建立和完善地方政府债务管理体系。

运用本书构建的绩效评价模型和风险预警模型，经过课题组的测算和分析，发现 K 省地方政府债务总体风险度偏高、各地方政府债务绩效差异很大，应引起政府有关部门的高度重视，加大防范和化解地方政府债务风险的力度；政府债务投入应注意地区差异和债务绩效情况，将债务绩效作为投入的重要考核依据之一，以规避和降低地方政府债务风险。

1.3.3 研究的创新之处

①基于投入产出理论和“4E”理论选取评价指标，从债务投入、运作过程、