

穿透中国债务

公共产品经济学逻辑

郑志军 李吉平◎著

勾画原创性的公共产品供给理论
解答如何走出举债刺激增长的老路

非
外
借

中信出版集团

穿透中国债务

公共产品经济学逻辑

郑志军 李吉平◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

穿透中国债务：公共产品经济学逻辑 / 郑志军, 李吉平著. -- 北京：中信出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-5086-9389-7

I. ①穿… II. ①郑… ②李… III. ①地方财政-债务管理-研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 196795 号

穿透中国债务：公共产品经济学逻辑

著 者：郑志军 李吉平

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者：北京诚信伟业印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16 印 张：10.5 字 数：90 千字

版 次：2018 年 9 月第 1 版 印 次：2018 年 9 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-9389-7

定 价：55.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

序 言

独具匠心的公共产品供给理论的崭新架构

随着改革发展不断深入，经济社会深层问题日益显现，也激发了人们对深层问题多视角探究的兴趣。但是，现存的探讨大多从评判角度来研究问题，对成因的深度思考尚显薄弱，评价批判远多于建设性意见。

《穿透中国债务：公共产品经济学逻辑》的出版，直面社会症结，深究底层根源，探寻对症良方，用科学务实的学术态度提供了一个可借鉴的科研范例。

郑志军先生、李吉平先生二人合作研究的课题，针对我国公共产品与公共服务领域的现实问题，从多层面和多角度，进行了新颖的机理性分析，突破了公共产品领域的惯性思维和理论架构，系统地勾画了一套原创性的公共产品供给理论。

限于篇幅，本书虽然对公共产品的基本机理及其供给过程仅做了框架性的描述，但也给读者展示了其基本理论进一步延展和应用的广阔前景。

在参加本书初稿讨论时，我和几位学者不约而同地认为，此书提出的分析构架和研究视角，对系统、全面地理解我国公共产品的供给，客观地解剖现存的症结，具有十分宝贵的思想价值。作者抛开以往关于政府与市场关系的种种争论，对中国社会主义特色机制的一个重要领域，从理论和实践两个方面，给出了全新的释读。

党的十九大报告明确指出：我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。随着社会的发展进步，在人民生活需要品的构成中，公共产品与公共服务的份额越来越大，我国已经进入了由私人产品生产能力管理为主，向公共产品生产能力管理份额逐步加大转型的阶段。因此，面对规模化的公共需求，建立科学的公共产品供给机制，是关乎解决我国新阶段社会主要矛盾的战略举措。

化解政府在组织公共基础设施建设和提供人民生活与居住房屋过程中，所积压的规模化债务和形成的债务杠杆，是2018年政府经济工作的重点任务之一。公共基础设施的完备和人民的安居乐业，都具有公共产品的属性。地方政府性债务和房地产债务两大领域的杠杆居高不下，本质上反映了公共产品供给机制、供给能力和现实需求间的潜在矛盾。本书

的公共产品经济学逻辑，系统地揭示了公共债务与杠杆的成因，给出了一套全面简明、科学合理的认识方法，是认识和改造现实重大问题的一把钥匙。

中国经济信息网（以下简称“中经网”）是国家信息中心在 20 多年前创立的，是为各级经济决策部门提供我国经济和社会发展信息的一个专业机构。中经网高度关注国民经济发展，对过程中存在的像公共产品供给引起的系统性债务这样的重大经济问题，专门联合社会各界专家学者，设立了中经网研究院。郑志军先生作为中经网研究院公共产品研究室的主任研究员，李吉平先生作为国家开发银行的多年领导，在各自从事基础设施建设和公共服务支持的长期实践基础上，切身感受，认真总结，潜心研究，打造了这部研究成果。这部关于政府公共产品的系统性的学术著作，可以说饱含智慧、独具匠心、求真务实，为社会公众深入认识公共产品供给这一社会现实问题，为科学工作者寻找解决问题的答案，铺垫了完整的架构，提供了有益的启发。

最后，我衷心地期待本书的出版，也荣幸地把它推荐给广大读者，这本书值得大家认真一读！

李 凯

中国经济信息网董事长

2018 年 7 月于北京

写在前面的话

解构公共债务密码 开启稳定去杠杆之路

2018年7月2日，新一届国务院金融稳定发展委员会成立并召开会议，研究部署打好防范化解重大风险攻坚战等相关工作。会议研究了推进金融改革开放、保持货币政策稳健中性、维护金融市场流动性合理充裕、把握好监管工作的节奏和力度、发挥好市场机制在资源配置中的决定性作用等重点工作。

2018年是不平静、煎熬、有新的变数的一年，外部需要应对美国发起的贸易战，内部遭受债务“拆弹”、去除杠杆的煎熬，地方政府性债务、房地产债务、上市公司债务、民间债务，每天都在目睹不同形式的“灰飞烟灭”。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。

我们不仅要去掉杠杆、化解债务，更重要的是要在稳定发展的同时推动深层次的变革。所有的方法如果不能达到量化层面，那就成为不了科学。如何拆除我国地方政府性债务和房地产债务，需要对我们的债务，特别是公共领域的债务进行量化解析，开启稳定去杠杆之路。

这本书解析了中国地方政府性债务和房地产债务的生存原理和化解逻辑，从公共产品经济学逻辑出发，让我们穿透并认识在基础生存、公共安全、公共教育、公共医疗、公共生活、基础设施、公共信息、资产增值等领域的困惑和问题。

超级债务化时代的解码算法

资本借助互联网的链接力，在各个领域渗透的深度、广度和效率达到了前所未有的程度；资本成为时代发动机，现代社会进入了超级资本化时代。一旦资产和资本匹配失衡，资本就会转化为债务，超级资本化时代就成了超级债务化时代。现在被超级债务化的不仅是市场主体，还有以公共财政为特征的政府主体。超级资本化时代让所有人都紧盯着利润、偷袭着机会、竞技着速度、比拼着规模，超级债务化时代则

让竞争和风险陷入无序化和规模化，这成为我们面临的最大挑战之一。

由于基础设施、住房等公共产品能够体现需求、承载价格和价值、承载公共信用的流动，因此公共产品就具有等价物属性。黄金在现实中只是法律意义的一般等价物。相较于黄金，公共产品能够更为便利地流通和保值增值，因此公共产品的实际价值超越黄金，成为增值等价物，公共产品是现代个人财富和公共财富积累和增长的源头。

公共产品的资产和消费价格波动对于社会经济的影响具有广泛性。特别是在社会经济体系高度市场化、金融化之后，公共产品作为社会的基础需求产品，其资产属性和公共消费属性容易形成规模化市场效应和财富效应，同时也更容易被杠杆化和债务化。

我国 20 世纪对住房进行了完全的商品化，住房的价格由成本导向转变为需求导向，由此住房的资产属性和公共消费属性被市场攫取和控制。住房从公共产品完全演变为商品，再由商品演变为投资品，其资产价格被金融市场多层次杠杆化，消费价格被严重泡沫化，并带来一系列的社会风险和金融风险。由于多年来土地财政也参与其中，牵一发而动全身，所以房地产成为了关不回去的风险“魔兽”。近些年，公共基础设施稳定的资产价格被金融市场看中，中短期的资本通过各种方式涌入，短短几年时间里，就积累了相当规模的地

方政府性债务和金融风险。

公共产品是资本流通的主要通道和阀门，既能吸纳货币也能释放货币，既能吸收风险也能释放风险，既是引发金融危机的基础载体，也是超级债务化时代之锚。如果我们盲目地抑制债务或剪错引线，就会被炸得粉身碎骨。相反，如果能够精准设计，系统地规划和管理公共产品的资本属性，找到其成因和拆解方法，我们不仅能够拆除债务，还能够将债务资产转化为保持个人财富、公共财富和金融稳定的市场之锚。

目前，我们在拆除债务和降低杠杆的策略上首先需要适应超级资本化社会中信息流、资金流、资产流的流速和规模，其次应该系统思考经济体制的系统性缺陷，最后应该研究如何建立新经济体系。在复杂多变的环境中，只有建立多维敏捷的算法机制，才能在应对超级信息流、资金流、资产流时做出快速的反应，并进行管理和控制。这是我们面向未来高质量发展的关键。

公共政策的制定需要基于多维敏捷弹性的算法结构，在建立准确的概念、路径、边界和限制点的基础上，清晰描述其范围和代表性的数据特征；清楚达成目标、实现概念所需要的逻辑和步骤，以此构成走向未来的公共政策路标，最终实现对信息流、资金流、资产流的实时管理和调控，推动各个领域的高质量发展。

我国财政政策陷入进退两难的困境

人类社会组织的进化需要民众把一部分能力、资源和财富交给国家，换取共同所需的公共产品和公共服务，公共需求的实现是国家和政府存在的伦理前提和法律前提。国家诞生的基础是公共利益的实现和维护，税收的起源不是法定的义务，而是百姓对公共利益的委托。但是一直以来国家治理的理论研究和实践，并没有专注于这个国家存在的基本准则，人类社会没有用心构建以公共产品和公共服务为核心的国家治理体系和治理能力的现代化。

近期，中国人民银行与财政部的去杠杆政策论战备受瞩目，其实这场论战背后是我国财政政策陷入了进退两难的境地。公共财政是全民化的、规模最大的理财产品，却陷入刚性兑付和借新还旧的资金池错配困境中。

公共产品不是由公共权力凭空创造的，而是由人民群众提供的资金、资产或资源形成的社会供给能力。公众通过纳税的社会供给能力形成公共财政，服务于公共产品、公共服务等公共资产的供给，以社会供给能力为基础的公共财政与公共产品、公共服务提供机制的匹配性、独立性和市场性越强，财政政策就越有效、越稳定。

包括我国在内的世界各国，其实都没有建立与公共产品、公共服务及公共财政匹配化、独立化、透明化的机制。民众

和政府理所当然地认为公共权力能够实现公共需求。政府必须刚性兑付民众所需的公共产品，并热衷于按“表象公平”的方式进行公共财政的各种兑付，这些成为政府与民众意识里的错觉。公众更大程度上愿意追求“表象公平”，希望政府提供更多的养老金、免费医疗，更长周期的义务教育，投入更多的公共基础设施，等等，政府则运用公共财政讨好民众。公共财政的滥用与公共产品的刚性兑付使公共政策被短期目标所绑架，政策制定被问题导向化，政策目标被短期化，公共资产配置与公共财政能力长期失衡。

中国的财政政策被基础公共资产的错配机制裹挟，锁定在“公共产品刚性兑付”的财政资金池和“以收定支”的短期循环里，陷入错配循环，同时导致“收”与收、“支”与支的本相脱离，地方政府的财政管理脱离目标导向，走向救急式管理，“以收定支”的周期越来越短。

刚性兑付和“表象公平”不仅造成各类公共产品的社会供给能力和生产供给边界无法得到精确的识别和界定，公共产品也无法形成合理的定价结构；而且政府引导作用和市场化配置作用之间的边界无法识别，公共产品无法形成有效的市场配置结构。所以很多财政观点、金融理论看似宏观与合理，但事实上已经脱离基础。大家往往以从缺乏公共产品与公共财政合理配置的旧制度、旧机制上产生的理论来多次进行自我论证和逻辑修饰，并误以为接近了真实的理论。

世界上大多数国家都是如此，对公共产品的供给体系和供给能力的管理既原始又糟糕。虽然社会在不断进步，信息在不断更新，但是基于公共价值事务管理领域的进步却是缓慢而落后的。各国政府提供公共产品的能力，得益于整体经济的客观增长水平和某届政府首脑任职期间的执政能力所形成的“运气”。去杠杆不应该是“一抓就死”的运动式，稳杠杆也不应该是“一放就乱”的放水式。应当建立独立、透明、有效、合理的公共财政与公共产品、公共服务供给体系，建立公共产品资产与公共财政资金一一对应的机制，建立公共产品周期与公共财政周期一一对应的机制，这才是去杠杆、稳杠杆的基石，也是构建社会高质量可持续发展、走向国家治理体系和治理能力现代化的基础。

德国多特蒙德工业大学经济政策新闻学教授亨里克·穆勒（Henrik Muller）在《明镜周刊》（*Der Spiegel*）的一篇文章中说：“我们正走向一个‘公共产品’和‘外部效应’无所不在的世界，国家的作用将越来越突出。因此，国家需要全面重新考虑用什么样的组织机制来实现需求与收益的有效和公平。”国家治理体系和治理能力现代化建设的一个至关重要的方面，是基于对公共产品供给体系和供给能力更为科学、透明的管理，推动以公共产品为载体的公共利益的可持续发展，打破公共产品刚性兑付的信仰，推动民众个人责任意识与公共责任意识的进步，不断形成并强化民众个人责任意识

和公共责任意识，塑造国家的原力。

地方政府性债务和房地产债务关乎国家的稳定与安全，而公共产品和公共服务供给体系的合理与稳定是国家安全的核心与基础。因此，我们不仅要拆除地方政府性债务和房地产债务的杠杆，还要建立科学合理的公共产品与公共服务供给体系。

温暖的公共产品之路

我国改革开放的成就举世瞩目，公共产品的丰富程度超越了历史最高水平，公共产品的总量为世界之最。但是，大众和媒体却充满了焦虑、迷茫、怀疑、怨气，甚至愤怒，抱怨食品的污染、教育的低效、医疗的缺失、住房的昂贵、财富的不均、资产的贬值等，政府官员则为此忙碌于各类公共需求的刚性兑付。中国众多的人口、多层次的经济环境和公共财政体系，使我们的公共需求和公共产品供给一直在供需紧张的临界点，这个临界点的紧张映射到几乎每一个人身上，迷惘和焦虑来自我们日益增长的美好生活需求与供给体系不合理、不科学之间的矛盾。

公共产品和公共服务的供给体系，代表着一个国家制度的秩序和温度，代表着国家治理的灵魂，代表着我们会塑造出怎样的民族灵魂。我们国家已取得的成就如此显著，但是制度和成就的公共温暖度还没有很好地体现出来，我们需要

在基础生存、安全、教育、医疗、生活、基础设施、信息、资源、资产增值等公共产品领域建立更合理的秩序、更明确的规则、更安全的可持续性，塑造公共产品供给体系的安全感、秩序感、从容感和温暖感。

从2017年开始，我和我的研究伙伴国家开发银行前副行长李吉平先生等专家组成课题组，深入对“习近平新时代国家治理体系和治理能力”的研究，并在以下三个领域重新构筑行业的概念和内涵，重新梳理边界和路径逻辑，希望可以为其相关公共政策制定提供一种全新的算法结构和策略逻辑，构建更加清晰、透明、高效、温暖的国家治理体系。

首先，通过《穿透中国债务：公共产品经济学逻辑》一书，重构了公共产品经济学逻辑，以发展的视角阐述了公共产品的定义，建立了公共产品供给体系、社会供给能力的要素和结构，并引入算法模型，为解决地方政府公共基础设施债务、房地产债务等公共产品的问题提供了清晰、透明、高效、温暖的全新视角，形成了解决公共产品科学供给和风险防范制度的机制，并将在此理论和实践推动下陆续推出基础生存、公共教育、公共医疗、公共基础设施等领域的专项研究和著作。

其次，在自然资源和环境资源利用和保护方面，我国投入了大规模的公共财政资金，但是并未找到该领域经济性的测算方法，为此我们正在撰写的《平衡类资源的定价与交

易——自然资源和环境资源的经济学逻辑》一书，将自然资源和环境资源从环境学领域引入经济学领域，运用定价公式和算法模型进行价格化市场体系设计，把资源的保护与社会经济的发展融为一体，构成会计学角度的自然资源和环境资源资产负债表，从经济学的视角推动社会生产、生活资源消耗相互平衡的市场化保护和合理利用的实现。

最后，第三阶段是推进社会脱离贫困制度机制领域的研究。我国现行的体制和多区域、多层次分布的众多人口，使经济失衡和人口贫困成为一种必然。“授人以鱼”不可能完成扶贫，“授人以渔”的经验也仅限于局部，扶贫需要体制、机制和社会治理模式的整体重塑。《走向共同富裕——农村集体和城镇中小型组织重塑》是我们研究的第三个领域，目标是对目前的攻坚扶贫方式进行系统化重塑，上升至中国农村和城镇共同富裕，以及集体所有制的创新设计，通过软件系统化重新定义和优化农村基层组织的资本关系、生产关系、劳动成果和分配机制，实现农村生产关系、生产力的变革与社会财富更合理、更公平的共享。

多方支持力量才成就了本书，感谢他们在探索、研究、实践过程中给予我们的建议和指导。特别感谢国家审计署、国家财政部、国家发展改革委的多位领导、专家；同时感谢贵州省政府、贵州省财政厅、贵州省审计厅、遵义市政府、毕节市政府、铜仁市政府、黔南布依族苗族自治州政府、安顺市政府、

德阳市政府、攀枝花市政府、达州市政府、普洱市政府、大理白族自治州政府、和田市政府等为本书的研究提供了基础数据和实践试点。

希望通过上述三个方向的研究与探索，使我们的研究小组和试点实践城市成为社会建设规律的积极发现者，希望通过我们的努力，能够让祖国和同胞们的灵魂更温暖。不忘初心，方得始终！本书为公共产品供给体系提供了更为系统的逻辑框架，且视角延伸是多维的、动态的，期望本书的思维起到抛砖引玉的作用。望相关学者、专家给予批评和建议。

郑志军

2018年7月19日于深圳