

# 文集

中国财税理论与政策

中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

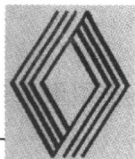
## 中国地方政府债务 问题研究

ZHONGGUO  
DIFANG  
ZHENGFU ZHAIWU  
WENTI YANJIU

薛 钢 著



中国财政经济出版社



中国财税理论与政策

——中南财经政法大学财政学博士文集

本书编委会 主编

# 中国地方政府债务 问题研究

薛 钢 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国地方政府债务问题研究/薛钢著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

(中国财税理论与政策: 中南财经政法大学财政学博士文集)

ISBN 7-5005-9394-5

I. 中… II. 薛… III. 地方财政-债务-财务管理-中国-文集 IV. F832.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115913 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9.75 印张 229 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月涿州第 1 次印刷

总定价: 170.00 元

ISBN 7-5005-9394-5 / F · 8150

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 作者简介

薛钢，1974年生，汉族，博士，副教授，中国注册会计师，中国财税法学教育研究会理事。1999年毕业于中南财经大学，获经济学硕士学位，2004年取得经济学博士学位，现就职于财政税务学院税务系。主要研究方向为税收基础理论、政策研究、税收征管和税收法律等。目前在《财政研究》、《涉外税务》、《中国财政》等报刊上发表论文30余篇，并参与主编教材、研究报告等8部，并在税收法律、税收筹划、税收征收管理等方面形成了自己的研究特色。

责任编辑 / 孟利宁

封面设计 / 颜 黎

# 编辑委员会名单

编辑委员会主任 杨灿明

副主任 陈志勇 庞凤喜 郑宁军

委员 (按姓氏笔划为序)

王金秀 叶青 许建国 刘京焕

李大明 杨灿明 陈光焱 陈志勇

吴俊培 郑宁军 庞凤喜 侯石安

# 论知识的专业化与一体化（代序）

## ——对“宽口径，厚基础”人才培养模式的经济学分析

中南财经政法大学 杨灿明

经济学的开山鼻祖亚当·斯密非常强调专业化分工，认为分工能大大提高劳动生产力水平，增加社会财富。他拿生产“大头针”为例子，详细讲解了生产的每一道工序。通过将生产大头针的工序进行分解，每一名工人只要专心负责好自己专职的工序，通过每道工序中各个工人的配合，最后生产出的大头针数量要远远多于这些工人单独进行生产的大头针数量的总和。究其原因就在于每一个人专职进行某一个工序的劳动可以大大提高该工序的劳动生产率。再通过各道工序的配合，该工作的整体效率就会得到极大提高。因此，通过分工协作生产，产品的生产将更有效率，更能提高生产能力。斯密也据此认为，人类社会生产的分工将越来越细，这有他一定的道理，并部分地被社会经济的实践所证明。

但值得注意的是，在社会分工越来越细化，市场交易越来越频繁的同时，一体化（主要指纵向一体化，即用企业组织替代价格机制）的趋势也形影相随，导致专业化和一体化两条线索并

存。为什么会这样呢？科斯的交易费用理论做了最好的说明，他运用交易成本的比较来解释专业化与一体化相互替代的论点，解开了令人不解的“斯密之谜”。他指出，由于市场的运行是有成本的，通过建立一个组织，并允许某个权威（一个企业家）来支配资源，就能节约某些市场运行成本。企业存在的原因就是为了节约市场交易费用，即用费用较低的企业内交易来替代费用较高的市场交易。他进一步指出，企业的规模被决定在企业内交易的边际费用等于市场交易的边际费用或等于其他企业的内部交易的边际费用那一点上，相应地，相继生产阶段或相继产业之间是通过订立长期合同实行市场交易，还是实行纵向一体化，取决于两种形式的交易费用孰高孰低。

人的知识结构也是如此，一个人不可能无所不知，也不可能兴趣、环境、经历都一样，因而学习会有侧重，知识结构会有区别。并且社会生产的专业化分工也会要求人们知识的专业化分工与之相适应。但仅仅强调分工，强调专业化，强调每个人只在某一具体的方面倾其毕生精力，也是非常有害的。生产上的过度专业化使工人成为流水线上的一个机械性的工具，学习上的过度专业化使学者接受的永远是单一而相同的“食谱”，是极不合理的营养结构，这都不利于人的自由全面发展。因此强调分工，还要强调协作，强调专业化，还要看到一体化。清代的钱泳在《履园丛话》中说：“‘读万卷书，行万里路，’二者不可偏废”。虽然他说的主要是读书和行路要兼顾或者说理论与实践要结合的道理，但就“读万卷书”而言，显然也强调了知识的面要广博。在他那个时候，出版业并不发达，一是制度上不允许“百花齐放，百家争鸣”，或者说不允许出版自由（甚至还搞文字狱），二是技术上也远比现在落后，出版的周期很慢。此外，由于闭关锁国，不搞对外开放，不搞国际交流，引进洋书也非常有限。总之，他那个



时候的书市并不发达，书籍比现在不知要少多少。在这样的情况下他强调读万卷书，无异于要把找得到的书几乎读它个遍。如果换到现在，他的要求肯定远远不止一万卷了。过去的大思想家，有谁能准确地说出他是什么专业呢？如老子、孔子、亚里士多德、苏格拉底、柏拉图、卢梭，包括亚当·斯密和马克思。就说亚当·斯密，都知道他是伟大的经济学家，但实际上他的第一部著作并不是研究经济问题的，而是《道德情操论》，《国富论》是后来才写的。再说马克思，他的学问至少涵盖哲学、政治经济学和科学社会主义三大领域。我们还可以问，自上世纪“二战”以后出现过哪些大思想家、大学问家呢？这是值得深思的。

我们不妨问问，老子的《道德经》是一本什么样的书？有人说是政治书，讲的是无为而治的治国方略，如“治大国者、若烹小鲜”，以及其中所宣扬的愚民思想；有人说是军事书，是兵书，讲的是以柔克刚、以静制动、以小胜大、以弱胜强、出奇不意、攻其不备等军事道理；有人说是修身养性的书，是体育健身的书，因而成为道家炼丹、隐士养身、气功师练气的指南。比如“恍兮惚兮、恍兮惚兮”的说法；更多的人说是哲学书，讲的是祸福相当、物极必反、阴阳互补、矛盾转化等辩证道理，因而老子被推崇为朴素辩证法的代表人物，他的一些观点比许多西方哲学家不知早了多少年。

作为一个学者，一个真正的学问家，一定要强调知识结构的优化，强调基础知识的深化，把专业化与一体化结合起来。狭窄的知识积累，必然导致狭隘的思维方式，必然使研究工作受到局限，必然得出片面的结论。任何问题都涉及到多方面的因素，因而需要多方面的知识。世界上任何事物都是相互联系的，任何学问都是相通的，真正的专家并不是狭义的专家，而是博中有专，以博养专。

搞经济学的人遇到有些社会问题时说，这个问题我不懂，问社会学家吧；搞社会学的人遇到较简单的法律问题时说，这个问题我不知道，问法学家吧；搞法学的人遇到常识性的经济问题时说，这不是我的专业，问经济学家吧。更为严重的是，搞税收的人遇到预算问题时说，这个我不清楚，问预算老师吧，搞预算的人遇到税收问题时说，这不是我的专长，问税收老师吧，如此等等，若属于太专业的问题，还无可厚非，但若属于常识性的原理问题，就不好了。如果学问都是这样做下去，那么一个具有有机联系的世界不是都会被人人为地割裂吗？还出得了大学问家、大思想家吗？所谓学者，也就顶多是一个学匠罢了。这就像中国古代的庖丁，他那解牛的本事无人可比，堪称世界第一，可庖丁本事再大，也只是一个宰牛匠，而不是一个大动物学家。

在许多西方国家的高等学府里，对专业是看得很淡的，是真正的“宽口径，厚基础”。到了硕士研究生才比较强调专业，而且也远没有我们的专业划分那么细（像本人所从事的财政学专业，在许多西方国家的专业目录中就不存在，自然就更谈不上税收专业了）。在两千多年前，中国的孔子提出“六艺”，即礼、乐、射、御、书、数，几乎与他同时代的西方哲人亚里士多德提出“七艺”，即辩论术、修辞学、文法、几何、天文学、声学、算术。其实“六艺”也好，“七艺”也好，都是强调文理兼修，强调多才多艺。

上世纪以来的科学研究，最大的问题就是过于强调世界的物质性，把一个有机的世界比做一架机器，每个学者专门攻一个零配件，既不重视对机器的整体认识，更忘记了世界不仅是物质的，还是精神的，人不仅仅是物的，还是精神的，或者说人更应该是精神的。

一个人把本来应该由自己去了解的一些东西交给了别人，自

己只是被动地去利用这个人的研究成果，而这个人同样也把应由自己了解的一些东西交给别人，他也只是被动地去利用其他人的研究成果，依此类推，整个研究工作就充满了被动性、机械性、僵化性和局限性，自己应具备的一些知识委托给了另外的人，自己的一些功能被别人的功能所替代，久而久之，人的思维能力、综合能力、想象力、创新力能不下降吗？人的思想的潜能能不退化吗？这里也有一个委托代理的问题，也存在一个成本收益或者说交易费用的比较问题。委托代理是人类社会经济中一个日益普遍的现象，我们到处都可以看到它的存在，大到选民选议员、选总统，小到家里请保姆、请钟点工。只有代理收益超过代理成本时，实行委托代理才是合算的，否则就得不偿失。

人的身上有许多器官，每一个器官都有它特定的功能，如眼睛可以看，耳朵可以听，鼻子可以闻，脚可以走路，手可以拿东西，等等。随着生产力的发展，特别是科学技术的发展，人的器官的功能逐步被一些外在于人体的物质器械所替代，如车船代替行走，望远镜代替望远，助听器代替听力，麦克风代替吼叫，小推车代替手提，等等。久而久之，人的器官本来所应有的功能就退化了，如听力差了，视力弱了，嗓门小了，腿不能行远路了，手不能提重物了，等等，这就是科学技术发展的利和弊，也可以进一步引伸为专业化的利和弊。值得指出的是，人的许多器官可以被替代，而且替代之后可能利大于弊，比如旅行，现在乘飞机一天就可以到大洋彼岸，而古时候人们靠两条腿进京赶考，没有一年半载是不行的。但是，迄今为止的科学研究还不能证明人的思维活动也能被机器所替代，将来恐怕永远也无法证明。这样一种无法找到替代物的功能的衰退，无疑会是整个人类自身的衰退。

本人是从事财政学教学和研究工作的，我认为，研究财政学

的人，不但要有扎实的应用经济学的知识，还要有扎实的理论经济学的知识；不但要有经济学的知识，还要有政治学、法学（特别是宪法）、管理学、哲学、历史学、伦理学、心理学、宗教、数学等方面的知识；不但要有较好的逻辑学、中外文学等方面的基础，也要有相关的天文地理方面的知识。即便研究某一具体问题，也需要较完整的知识结构和较广博的知识积累。比如研究财产税这么一个小小的税种，就需要产权经济理论、法学、历史学、社会学、伦理学、宗教学、管理学、心理学、数学等多方面的知识支撑。

搞人文社会科学研究的学者，要有相应的自然科学方面的知识。同样，搞自然科学的人，也要有比较合理的人文社会科学方面的知识结构。一个真正的大自然科学家，一定会有较好的人文基础。当年钱伟长在清华大学，历史和语文都是100分，物理只有5分，英文是0分，按理他应该读历史系或中文系，但正巧这时“9.18”事件爆发，蒋介石采取不抵抗政策，原因之一是没有飞机、大炮、坦克，抵抗不过，于是钱伟长发誓要学物理学，要生产自己的飞机、坦克，后来顺利毕业并留学美国，最后回国效力，成为大物理学家。没有强烈的爱国心（这是精神层面的东西），没有很扎实的人文功底，他能否成为大物理学家是值得怀疑的。他90多岁的高龄接受电视台的采访，言谈举止、逻辑思维、渊博学识，更像造诣高深的人文社会学学者。

无独有偶，近些年来获得诺贝尔经济学奖的学者似乎都不是传统意义上的经济学家，而是有点像“杂家”，如搞政治学的、法学的、数学的、心理学的，等等。

我要得出的简单的结论是：学知识、搞研究，也要兼顾专业化和一体化，重视分工与协作；知识的专业化和一体化相互替代的边界之确定，也是一个交易费用的比较问题，只不过其内涵和

---

比较过程更为复杂；不但要重视人与人之间的协作，更要重视一个人自身所拥有的各门知识之间的协作，后者更能开启人类的思维与想象潜能，更能碰撞出新的思想火花，更能促成向真理的逼近。而这，就要求一个人具备较渊博的学识和较合理的知识结构，也正因为如此，真正的大学问家、大思想家往往是大器晚成的。

## 前 言

进入 20 世纪 80 年代以来，随着中国经济的高速增长，中国政府债务规模日益庞大。尤其是到了 20 世纪 90 年代后期，为了应对日益严重的通货紧缩趋势，在宏观经济疲软和货币政策乏力的背景下，中国政府开始实施积极财政政策以促进国民经济快速、稳定、协调发展，其中，政府债务手段的运用相当重要。通过发行国债筹集财政资金，实施增加政府公共开支的扩张性政策，在一定程度上实现了刺激经济稳定增长的目标，但与此同时，政府债务的风险也逐渐积聚，中国政府债务的基本状况、风险程度对于中国经济稳定增长的影响也日益受到关注。

在中国政府债务的制度性设计中，发债权主要集中在中央政府，地方政府并不能以自己的名义进行债务融资。但是，越来越多的实证报告与经济分析都表明，制度上的禁止并不意味着中国地方政府不存在债务。无论是从地方政府存在大量的赤字被有关债务所弥补，还是在现实生活中地方政府公开或隐蔽、直接或间接的以“多元化融资”等名义举借债务进行经济建设，无论是国债转贷等对地方政府债务融资的直接影响，还是在经济转型时期，公共风险对地方政府所施加或有的、隐性的债务压力，都揭示出一个相近的结论：中国地方政府不仅存在大量债务，而且已经或者即将对政治、经济的稳健运行和可持续发展构成威胁。正是因为其问题的严重性，在中央政府层次债务和地方政府层次债

务之间，更需要高度重视后者。

在现阶段，研究中国政府的债务问题，只有在政府层次中加入地方政府这一债务主体，才能全面把握中国政府债务状况，客观地反映中国政府债务风险。而且，目前中央与地方政府之间的财政分配关系还有待进一步理顺，在这样一个基础上，深入研究和处理好地方政府债务问题，对于中国政府间财政管理体制的改进是极其有帮助的。该问题还隐含着市场、政府对社会风险不同的责任，所以，它的研究已经涉及到财政学建设的两大关系：市场与政府、中央和地方。因此，无论是从中国地方财政理论的完善，还是从中国政府债务管理实践的规范，加强地方政府债务问题的研究都十分必要。

应该看到，中国地方政府债务问题是个新课题，其研究存在一定的困难。西方经济学中虽然对地方政府债务做出了相当丰富的研究，但这些研究都是将地方政府作为政府法定的公债主体之一来对待的，所以，地方政府债务与国债无论从形式以及经济分析等方面都存在可比性，其分析方法具有相似性。但中国的政府债务结构与西方国家不同，地方政府在法律框架中并不能进行债务融资，这就使中国地方政府债务问题从一开始就带有明显的、或有的、隐性的内在缺陷，因而它不可能完全套用西方政府债务理论。

本书采用规范分析与实证分析相结合的研究方法。在规范分析中，主要是综合运用公共经济学、新制度经济学、博弈论的有关理论和分析方法，来确立地方政府债务形成的理论依据，分析中国地方政府债务行为产生的深刻背景，以及如何从制度完善角度处理好市场与政府、中央与地方相互之间的关系。在实证分析中，从总体上分析中国的地方政府债务制度变迁以及现行地方政府举债行为中的规模与结构特征，并结合大量具体的地方政府债

务案例和有关数据进行细致的研究，使其更能够体现出现阶段中国地方政府债务行为的全貌，具有针对性和现实性。同时，本书也重视借鉴国外防范地方政府财政风险制度设计中对中国地方政府债务行为的限制性和规范性经验，以拓宽中国地方政府债务管理的思路。

本书力图在以下方面有所突破和创新：

1. 对政府债务理论进行了必要的总结与研究线索的归纳，并从中汲取有价值的成分，从而为中国地方政府债务问题提供理论依据，以丰富中国地方政府财政理论。

2. 在中国地方政府债务问题的研究中，引入制度分析的研究方法，将地方政府的债务行为视为地方政府财政制度的创新，从制度经济学的角度研究地方政府举债行为出现的制度基础和路径依赖倾向，以另一种视角更好地理解地方政府债务问题的出现。

3. 对于现行的中国地方政府债务所产生的经济影响，试图从资源配置、收入分配与经济稳定增长三个方面进行经济分析，并从地方政府间竞争的角度看待地方政府债务现象，进而做出合理、客观的判断。

4. 在分析中国地方政府债务风险时，运用财政外部性的理论，分析了各级地方政府在债务压力下的风险转嫁情况。

本书的研究思路是这样展开的：首先，从西方政府债务理论的发展和演进中，归纳出政府债务理论框架，从而论证其债务存在的必要性；然后，通过考察中国地方政府债务的基本内容和特征，进一步探讨其产生的原因和形成机理；其次，结合中国的具体国情，对地方政府债务进行经济分析和风险分析；最后，提出了控制与化解中国地方政府债务风险的若干建议。

笔者深深的意识到，由于学识的积累，经验的获得以及本课



题自身的难度，对于中国地方债务问题仍存在着大量的继续深入研究之处，所以，真诚希望有关人士能够给予批评指正，以便笔者今后能够更加深入与系统地研究这方面的理论和实践问题，这也正是自己下一步努力追求的方向。

薛 钢

2006年6月于武汉南湖