



DONGWU BUSINESS SCHOOL

应用经济学丛书

丛书主编 孙文基

基于新型城镇化视角的 我国地方政府债务管理探讨

JIYU XINXING CHENGZHENHUA SHIJIAO DE
WOGUO DIFANG ZHENGFU ZHAIWU GUANLI TANTAO

成涛林 孙文基 著



苏州大学出版社
Soochow University Press

前 言

地方政府债务由来已久,一直在半明半暗的状态下运行,也没有引起国家层面过多的关注。国际金融危机以来,由于全国上下财政收入增幅明显放缓,地方财政收支压力陡然加大,甚至影响了地方政府的正常运转和社会稳定,地方政府债务这才逐渐引起中央的高度关注。地方政府债务规模之大、增长速度之快、部分地区风险凸显引起了全国上下的高度关注,引发了社会各界的广泛讨论。

党的十八大提出,“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。推进新型城镇化对现有的城市基础设施(硬件)承载力、基本公共服务(软件)供给等提出了更高的标准和要求。当地方政府即期财政收入无法满足基础设施和基本公共服务供给增加所需的巨大资金时(即支出大于收入),地方政府负债增加就成为必然。

从已有的研究文献来看,对新型城镇化和地方政府债务进行的研究基本上都是相互割裂、独立并行的,两者相互有机结合的研究文献较少。基于此,本书从新型城镇化这个新视角来审视地方政府债务问题,这也是研究地方政府债务问题的一个新的宏观时代背景。

本书共分九个部分。第一部分是绪论。介绍了本书的选题背景及研究意义,所采取的研究思路和研究方法,研究的有利支撑条件,结构安排及各部分主要内容和创新之处。第二部分是研究文献综述。分类别汇总梳理了国内外关于新型城镇化和地方政府债务方面的研究文献,并进行了评述。第三部分是基于新型城镇化视角的地方政府债务研究的理论分析框架。首先介绍了新型城镇化的相关理论基础,其次介绍了地方政府债务的相关理论基础,再次是地方政府债务相关概念及分类。第四部分是新型城镇化与地方政府债务内在逻辑性分析。

首先是新型城镇化与地方政府债务相关性的实证计量分析,其次是关于新型城镇化与地方政府债务相关性已有文献及实践证明,再次是新型城镇化对地方政府新增债务的实证分析。第五部分是当前地方政府债务管理存在的问题及其对推进新型城镇化的影响分析,分别从七个方面进行了论述。第六部分是中外地方政府债务管理比较及其启示。首先介绍了地方债管理新政的主要内容,其次是中外地方政府债务管理比较与述评,再次是对我国的启示及借鉴。第七部分是基于新型城镇化视角加强地方政府债务管理的政策建议,从五个方面进行了论述。第八部分是案例研究,运用本书的研究思路和研究方法,以苏州为例,研究了基于新型城镇化视角的地方政府债务问题。第九部分是附录,作者收录了写作过程中先后发表的有关论文,为反映作者的研究思路及全貌,本书按照发表时间先后一并将7篇论文收录在此,供读者参考。

本书的创新之处在于:第一,较早地将地方政府债务纳入新型城镇化这个新时代宏观背景下进行系统研究,科学合理地测算了新型城镇化(2014—2020年)对地方财政的支出需求(测算了基本公共服务经常性、公共服务设施建设和城市基础设施投入支出),以及同期地方新增可用财力,进而得出了地方政府资金缺口(债务规模)。并以苏州为个案进行了研究,凸显了地区特色。第二,较早地将地方债管理新政与国外地方政府债务管理情况进行比较,并进行了简要评述及对我国今后地方政府债务管理的启示,具有很强的时效性和针对性。同时从地方债管理新政视角对该问题进行了研究,具有一定的前瞻性和实用性。第三,研究地方政府债务问题不能仅仅进行定性分析,还需要进行定量分析。虽然地方政府债务数据严重缺失,但本书还是运用仅有的地方政府债务数据通过建立计量模型,进行了实证计量分析。较早地论证了城镇化率与地方政府债务率之间的相关性关系,并验证了地方政府债务与新型城镇化相关行业投资额的相关性关系。

◆ 目录 ◆

- 1 绪 论 / 1
 - 1.1 选题背景 / 1
 - 1.2 研究意义 / 5
 - 1.3 研究思路、研究方法和支撑条件 / 7
 - 1.4 结构安排及各部分主要内容 / 9
 - 1.5 本研究可能的创新之处 / 10
- 2 新型城镇化和地方政府债务研究文献综述 / 11
 - 2.1 新型城镇化 / 11
 - 2.2 地方政府债务 / 14
 - 2.3 地方政府债务与新型城镇化交汇融合的研究文献 / 23
 - 2.4 研究文献评述 / 24
- 3 基于新型城镇化视角的地方政府债务研究的理论分析框架 / 30
 - 3.1 新型城镇化的相关理论基础及应用 / 30
 - 3.2 地方政府债务的理论基础及应用 / 32
 - 3.3 地方政府债务相关概念 / 37
 - 3.4 地方政府债务分类 / 38
- 4 新型城镇化与地方政府债务内在逻辑性分析 / 41
 - 4.1 新型城镇化与地方政府债务相关性的实证计量分析 / 41
 - 4.2 新型城镇化对地方政府新增债务的实证分析 / 50
- 5 当前地方政府债务现状对推进新型城镇化的影响 / 71
 - 5.1 债务真实规模的不准确对推进新型城镇化确定合理的新增负债额度带来了困难 / 71
 - 5.2 地方政府债务对土地出让收入的高依赖程度为后续新增债务提高偿还度增加了难度 / 72
 - 5.3 地方政府债务管理机制的不健全增加了新型城镇化新增债务的管理

风险	/ 74
5.4 地方政府债务期限和偿债资金来源结构错配挤压了新型城镇化举债空间	/ 75
5.5 地方政府债务隐含的财政金融风险为顺利推进新型城镇化带来了隐患	/ 76
5.6 地方债新政对地方政府融资平台新型城镇化原有的融资方式带来了极大的挑战	/ 77
5.7 城镇化推进过快导致县和乡镇级地方政府债务负担较重	/ 80
6 中外地方政府债务管理比较及其启示	/ 81
6.1 地方政府债务管理新政主要内容介绍	/ 81
6.2 中外地方政府债务管理比较与述评	/ 83
6.3 中外地方政府债务管理比较对我国的启示及借鉴	/ 89
7 基于新型城镇化视角加强地方政府债务管理的政策建议	/ 92
7.1 提高对地方政府推进新型城镇化而举借债务必要性的认识	/ 92
7.2 合理控制新型城镇化地方政府债务规模	/ 93
7.3 拓展地方政府债务偿还资金来源	/ 97
7.4 提高地方政府债务资金使用效率	/ 104
7.5 加强对地方政府债务风险的监控	/ 106
8 基于新型城镇化视角的地方政府债务问题研究——以苏州为例	/ 111
8.1 当前苏州地方政府债务现状	/ 111
8.2 苏州新型城镇化的重点任务	/ 113
8.3 苏州新型城镇化战略的地方财政支出需求测算说明	/ 114
8.4 苏州新型城镇化地方财政支出需求测算过程	/ 115
8.5 苏州新增可用财力及新增地方债务预测	/ 124
8.6 基于新型城镇化视角加强苏州地方政府债务管理的政策建议	/ 125
附录	/ 131
主要参考文献	/ 210

1 绪 论

1.1 选题背景

1.1.1 新型城镇化的由来

所谓城镇化,一般也称城市化^①,是指人类生产和生活方式由乡村型向城市型转变的过程,也是人口、资金、技术、信息等各种生产要素向城镇不断集聚的过程。城镇化是人类社会生产力水平不断提高、技术不断进步的必然趋势,也是一国或地区现代化水平的重要标志。

新中国成立以来,我国城镇化先后经历了六个阶段。^② 第一阶段是从1949年至1978年,以计划经济为主的城镇化曲折起步时期,这一时期,我国城镇化率从1949年的10.64%上升到1978年的17.92%。^③ 第二阶段是从1978年至

① 当然,也有学者认为城镇化与城市化是两个不同的概念,之间存在着区别。例如,清华大学杨燕绥教授(2013)认为,城市化是城镇化的初级阶段,我国实行城镇化战略的第一阶段出现了城市化。程鹏(2013)认为,城镇化和城市化二者之间的内涵完全不同。城市化进程没有考虑到如何让低收入者享受到社会发展的福利,城市化只是资本集聚的过程,整个过程是排斥的,而非包容的。城镇化进程就是针对低收入群体的特征而设定的发展模式,寻求中低收入者在城镇化建设中的价值需求,作为经济发展的重要动力。本书则从中国国情出发(截至2011年年底,我国城市总数达到657个,建制镇19410个),认为城镇化与城市化是同一个概念,这更能体现出我国的现实国情;而且从城市化和城镇化的英文表述来看,均为“urbanization”。

② 李从军等人(2013)认为,新中国的城镇化发展大体可分为五个阶段。而刘勇(2012)则认为,新中国成立以来我国城镇化发展经历了三个阶段,第一阶段是新中国成立到改革开放前的城镇化缓慢起步阶段(1949—1978年);第二阶段是改革开放以来至20世纪末城镇化加速发展阶段(1978—2000年);第三阶段是21世纪以来城镇化快速发展阶段(2001—2011年)。本书在李从军“五阶段”基础上新增了一个阶段,故为六个阶段,并对第五阶段的时间节点进行了修正,从2010年改为2012年。

③ 李从军. 中国新城镇化战略. 新华出版社,2013:4.

1984年,以农村改革为主的城镇化恢复发展时期,这一时期,城镇化率提高至23.01%。^① 第三阶段是从1984年至1992年,以城市改革为主的城镇化平稳发展时期,这一时期,城镇化率提高至27.46%。^② 第四阶段是从1992年至2003年,以市场经济体制改革为主的城镇化快速发展时期,这一时期,城镇化率提高至40.53%。^③ 第五阶段是从2003年至2012年,以城乡统筹为主的城镇化加速发展阶段,这一时期,城镇化率提高至52.57%。^④ 第六阶段是从2013年至今,新型城镇化起步发展阶段,以区别于以往的城镇化。

虽然新中国成立以来我国城镇化经历的六个阶段取得了巨大成就,特别是在2011年年底,城镇常住人口首次超过了农村常住人口,这标志着我国社会结构初步实现了以农村社会为主体转向了以城市社会为主体,但我们也要清醒地看到,当前我国城镇化发展中仍存在不少突出矛盾和问题。面临一系列挑战和困难。主要有以下几个方面:

一是由于统计口径的差异导致户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化率。尽管2012年年底,我国城镇化率已经达到52.57%,但计算该城镇化率的分子是城镇常住人口。根据国家统计局发布的2012年国民经济和社会发展统计公报数据显示,2012年年底全国农民工总量为26261万人,比上年增长3.9%。就这部分农民工而言,他们只是在城镇(包括城市)就业,在教育、医疗、养老、保障性住房等城市公共服务上尚未与本地户籍居民享受同样的待遇,城镇基本公共服务出现了新的“碎片化”。如果他们就业所在地经济发展发生重大变迁,例如产业结构转型升级调整,他们将转移至其他地区,他们并没有真正融入城镇,还不能完全称之为“城里人”。如果将这26261万人剔除,则城镇化率将降至33%^⑤,比52.57%低近20个百分点。

二是城乡基本公共服务不均等导致城镇化质量严重偏低。外地民工在所在地城市没有享受到与本地居民同等基本公共服务的同时,他们已经参加的各种社会保障由于地区之间的割裂造成社会保障关系转移接洽产生困难或发生损失,其中的突出表现就是个人缴费(个人账户)可以转移,但用人单位缴费(统筹账户)部分不能转移至区外,特别是跨省转移,导致部分农民工参保积极性不

① 李从军. 中国新城镇化战略. 新华出版社, 2013: 5.

② 李从军. 中国新城镇化战略. 新华出版社, 2013: 5.

③ 李从军. 中国新城镇化战略. 新华出版社, 2013: 5.

④ 徐绍史. 关于城镇化建设工作情况报告. 中国政府网, 2013-06-26.

⑤ 根据2012年国民经济和社会发展统计公报数据计算所得。

高。截至2012年年底,参加基本养老保险的农民工人数为4 543万人,占农民工总数的比重仅为17.3%。据国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示,2013年全国外出农民工参加养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险、生育保险的比例分别为15.7%、28.5%、17.6%、9.1%和6.6%,尽管比2008年分别上升了5.9、4.4、4.5、5.4、4.6个百分点,但所占比例仍偏低^①。这使得在城镇的农民工更加享受不到应有的基本公共服务,导致城镇化质量严重偏低。

三是城镇化推进速度过快导致部分地区政府债务规模过大。国家“十五”计划首次正式采用了“城镇化”一词,专门论述了积极稳妥地推进城镇化。城镇化也被国家决策层普遍认为是扩大内需的最大潜力所在,是推动经济发展的发动机和重要引擎,自此我国开始了大规模推进城镇化历程。由于部分地区过于追求城镇化速度,过于重视看得见、摸得着的基础设施建设,不顾自身财力许可和可能,超前超标准建设了很多高楼大厦、很多宽大的马路,导致地方政府负债过多,给地方社会稳定带来了隐患。

当然,我国城镇化还存在很多其他问题,例如“城市病”,生态问题、体制机制不健全制约着城镇化健康发展。

正是鉴于传统的城镇化带来的种种弊端,党的十八大提出,“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”^②。2012年12月,中央经济工作会议提出,“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”,“走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。这不同于之前所称的城镇化,而是被称之为“新型城镇化”,以区别于之前的城镇化。2013年12月,中央首次召开城镇化工作会议。会议认为,城镇化是现代化的必由之路,是解决农业、农村、农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手,对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。^③在短短的两年时间内,国家层面如此重视城镇化,这在新中国成立以来所从未有过的,说明城镇化是今后十年我国经济社会发展中一个非常重要的战略任务,也

① 王双进. 加快推进新型城镇化建设财政支持的困境与对策. 财政研究, 2015(2): 50-51.

② 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 新华网, 2012-11-19.

③ 中央城镇化工作会议在北京举行. www. people. com. cn, 2013-12-14.

是这一届中央领导集体力推的重大战略举措。

1.1.2 地方政府债务的提出

地方政府债务由来已久,一直在半明半暗的状态下运行,也没有引起国家层面过多的关注。2008年国际金融危机以来,由于全国上下财政收入增幅明显放缓,地方财政收支压力陡然加大,甚至影响了地方政府的正常运转和社会稳定,地方政府债务才逐渐引起中央的高度关注。^①国家审计署先后分别于2011年对全国省、市、县三级政府存量债务和2012年11月至2013年2月对全国省、市、县、乡镇四级政府地方政府债务进行了调查摸底和审计,并分别发布了审计结果。2008年全球金融危机爆发,面对短期内外需迅速下滑、内需难以迅速提升的经济形势,我国运用凯恩斯经济思想,启动“四万亿”投资计划,依靠扩大投资带动经济发展。借此,地方政府纷纷成立新的或利用原有的融资平台筹集资金,地方政府债务激增。据审计署第二次审计结果显示,截至2013年6月底,地方政府负有偿还责任的债务108 859.17亿元,负有担保责任的债务26 655.77亿元,可能承担一定救助责任的债务43 393.72亿元。其中,省级、市级、县级、乡镇政府负有偿还责任的债务分别为17 780.84亿元、48 434.61亿元、39 573.60亿元和3 070.12亿元,分别占16.33%、44.49%、36.35%和2.82%^②。

地方政府债务规模之大、增长速度之快、部分地区风险之凸显引起了全国上下的高度重视,引发了社会各界的广泛讨论。2013年中央经济工作会议把着力防控债务风险作为2014年经济工作的六大任务之一,这也是以往历次中央经济工作会议从未有过的。^③社会各界的关注主要集中在以下几个方面,一是地方政府债务的统计口径及真实规模;二是地方政府能否按时还贷,地方政府债务风险到底有多大;三是一旦违约,是否会引起大规模银行坏账,是否会引发系统性金融风险,引发地方社会动乱,进而引发严重经济危机;四是今后地方政府债务如何管理,是堵还是疏,是开前门还是关后门,是否从法律上给予地方政府自主发债权。^④

正如前文所述,推进新型城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径,是

① 成涛林. 地方政府债务理论:国内文献综述及研究展望. 经济研究参考, 2014(42):46.

② 审计署. 全国政府性债务审计结果. 2013年第32号审计结果公告. 审计署网站, 2013-12-30.

③ 成涛林. 地方政府债务理论:国内文献综述及研究展望. 经济研究参考, 2014(42):46.

④ 当时预算法修正案尚未通过, 2014年8月31日通过的新预算法已经赋予了地方政府举债权。

扩大内需和促进产业升级的重要抓手,也是今后我国全面建成小康社会的重大战略举措。推进新型城镇化对现有的城市基础设施(硬件)承载力、基本公共服务(软件)供给等提出了更高的标准和要求。当地方政府即期财政收入无法满足基础设施和基本公共服务供给增加所需的巨大资金需求时(即支出大于收入),地方政府负债就成为必然。基于此,研究地方政府债务问题,必须要从新型城镇化这个新视角来加以审视,这也是研究地方政府债务的一个新的宏观时代背景。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

1.2.1.1 有利于进一步完善和推动地方政府债务研究

从笔者2014年3月份搜索的文献资料来看,过去几年研究地方政府债务的文献简直可以用汗牛充栋来形容,本书后面的文献综述部分将作详细阐述,这里先简要归纳总结一下。已有的地方政府债务研究文献主要局限于现有的地方政府债务本身,就债务论债务,就存量论存量,就现状论现状,基本没有考虑未来地方政府债务的走向和发展趋势;而且研究视角基本上是财政单一角度。推进新型城镇化将会对地方政府债务产生哪些影响?是有利、不利还是两者兼而有之?是增加还是减少地方政府债务规模和风险?在当前地方政府债务既成格局下,如何管理存量和增量债务?而且,自2014年8月底全国人大常委会通过《预算法》修正案以来,国家先后出台了一系列关于地方政府债务管理方面的法律法规及制度文件(本书将其称之为地方债管理新政),这对传统的地方政府债务管理模式和方法是一个全新的挑战。地方政府推进新型城镇化而产生的增量债务,不能再沿用传统的方法来进行管理了,这也需要进行前瞻性研究。因此,从新型城镇化视角研究地方政府债务问题,将有利于进一步完善现有的地方政府债务研究理论和体系。

1.2.1.2 有利于现代财政制度体系研究

党的十八届三中全会提出了建立现代财政制度的目标任务,2014年6月,中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。现代财政制度涉及财政运行的方方面面,它包括预算体制、预算信息公开、税收制度、政府预算体

制、债务管理等多个方面,而上述方面的研究正处于起步阶段。本书基于新型城镇化视角研究地方政府债务问题,正是对现代财政制度研究的深化和拓展,为更好地推进现代财政制度建设提供理论支撑和学术研究论据,将有利于推动现代财政制度建设。

1.2.2 现实意义

1.2.2.1 有利于推进新型城镇化战略

正如前文所言,推进新型城镇化战略需要大量的资金作支撑和配套,与地方政府债务也密切相关。地方政府债务是我国政府债务的重要组成部分,也是未来推进城镇化战略不容回避的一个客观现实问题。部分地区已有的政府债务已经成为制约当地推进城镇化战略的一个重要因素,如果放任不管,不从体制机制和制度层面规范和疏导地方政府债务,则会进一步阻碍新型城镇化进程。新型城镇化地方财政的支出需求到底有多大?地方政府现有财力能否承受?如何根据财力可能有序推进?因此,从新型城镇化视角研究地方政府债务问题,有利于充分释放地方政府债务改革红利,有利于充分放大地方政府债务的优势,有利于尽可能降低或减少其劣势和不利因素,有利于充分发挥地方政府债务对推进新型城镇化战略的促进带动作用。而且,本书更多的是侧重于应用性研究,并提交给地方有关部门作为决策参考,力争使本书所提的政策建议能够得到采纳,并在所制定出台的有关城镇化文件中体现,发挥财政理论研究对财政实际工作的推动作用。

1.2.2.2 有利于完善地方政府治理体系和提高地方政府治理能力

党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标要求,这是一个全新的、重大的、具有极高理论价值和实践意义的命题。而地方政府治理是整个国家治理体系的重要组成部分和基础,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有举足轻重的作用。如果地方政府治理体系不完善、治理能力低下,则会制约整个国家的治理体系和治理能力的现代化。正所谓基础不牢,地动山摇。地方政府债务事关中央和地方两级政府治理体系和治理能力,其中地方政府更是处于主导地位。因此,从新型城镇化视角研究地方政府债务问题,有利于规范地方政府债务,有利于提高地方政府债务的管理水平,有利于防范地方财政风险,有利于完善地方政府治理体系和提高地方政府治理能力。

1.3 研究思路、研究方法和支撑条件

1.3.1 研究思路

在研究过程中,本书始终紧紧围绕新型城镇化这一宏观背景,从推进新型城镇化出发考虑对地方政府债务的影响及其如何管理地方政府债务。

基于新型城镇化视角研究地方政府债务问题,首先要系统梳理国内外已有的研究文献,分析存在的不足,进而找到研究的突破口。其次要论证新型城镇化与地方政府债务两者之间的内在逻辑关系。再次是加强新型城镇化背景下地方政府债务管理,就必然涉及地方政府已有的存量债务,它们将会对推进新型城镇化产生哪些影响。其他国家在地方政府债务管理方面积累了很多的经验做法,值得我国借鉴和运用。基于上述分析,本书还以地方债管理新政为视角对中外地方政府债务管理进行了比较研究,得出了加强地方政府债务管理的建议。最后提出了基于新型城镇化视角加强地方政府债务管理的政策建议。同时,以苏州为样本,运用本书的研究方法及逻辑思路,研究了新型城镇化背景下地方政府债务管理问题,凸显了从整体到个案的研究特色。其研究逻辑思路如图 1-1 所示。

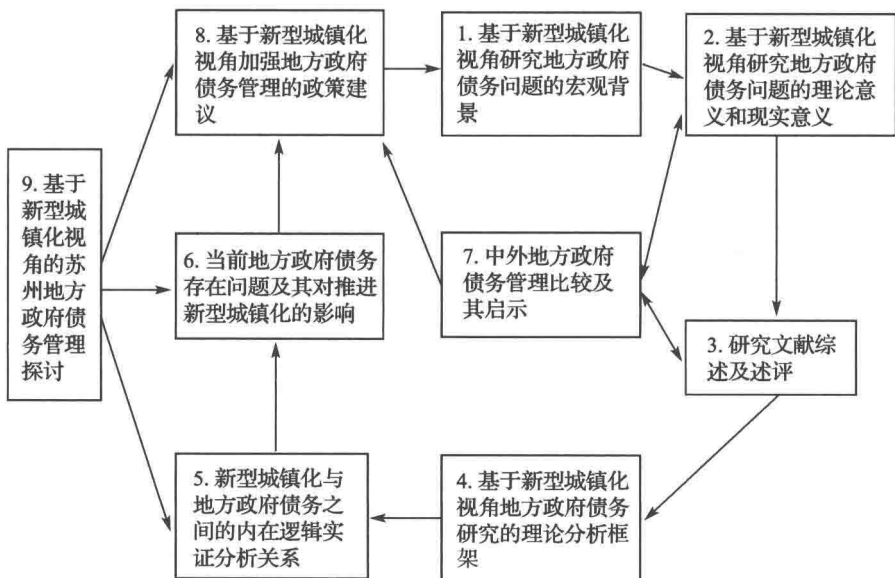


图 1-1 本书的研究思路

1.3.2 研究方法

本研究运用财政学、金融学、社会学等多学科理论,并采用理论研究、案例研究、实证研究等方法,力争在研究过程中通过多视角、多途径对所涉及的主要问题尽可能深入、全面、科学、合理地进行分析。

(1) 实地调研法。由于笔者工作岗位的便利条件,有机会能更多地了解部分地区地方政府债务情况及地方政府债务实际管理工作。我们于2014年3月至2015年10月先后多次深入苏州各市(区)及部分乡镇,专门调研和了解新型城镇化推进及地方政府债务情况。这为本书研究提供了丰富的、真实的第一手资料,有效避免了从文献资料到文献资料、个人主观想象研究的弊端。此外,我们还曾与全国财政系统部分地区的同行就当地的政府债务问题进行了多次沟通与交流。上述实地调研和非正式沟通交流为我们了解和熟悉地方政府债务情况提供了难得的机遇(在现阶段,省以下地方政府债务仍是保密资料,不对外公布,仅限内部相关人员有限制地掌握),也启发了诸多加强地方政府债务管理的思路和建议,从而增强了本书研究的现实性、科学性、严谨性。

(2) 实证分析法。在介绍我国地方政府债务现状时,主要是基于国家审计署两次地方政府债务审计报告,整理制作了大量的表格进行定量分析,从而得出结论。在论证新型城镇化与地方政府债务内在逻辑性时,采用国家统计局公布的各省份有关数据,运用计量模型进行了实证分析。同样,在研究地方政府债务与相关行业投资额的相关性时,也采用了计量模型进行实证分析。在研究新型城镇化地方财政支出需求问题时,采用了大量的财政及经济社会统计数据,整理制作了大量的表格来进行科学测算和论证,凸显了科学性、逻辑性、条理性。

(3) 理论文献分析方法。研究新型城镇化视角下的地方政府债务问题,需要总结前人已有的研究成果,找出当前的研究动态、不足之处以及研究领域空白,并以此作为理论基础,进而找到本书的研究方向和内容。

(4) 比较研究法。地方政府债务问题不是我国特有的经济社会现象,西方国家也普遍存在。这些国家在地方政府债务管理方面积累了很多的经验做法,值得我国借鉴和运用。因此,本书将我国的地方债管理新政与国外地方政府债务管理情况进行比较,找出了异同及可借鉴之处。

(5) 案例研究法。我国的地方政府具有四个层级,而且地方政府债务在各地区、各层级政府间都具有不同的表现形式。在研究地方政府债务总体现状的

同时,也需要解剖麻雀,以具体的地区政府债务为样本来佐证本书的观点。苏州作为全国经济最发达地区之一,地方政府债务现状在我国东部地区具有一定的代表性。因此本研究以苏州为例,研究了基于新型城镇化视角的地方政府债务问题。同时,在提出一些观点时,也举了大量的个案,特别是部分乡镇政府债务情况来进行论证,显得更具有说服力和鲜活性。

1.3.3 支撑条件

近年来,本书作者先后承担了2014年度苏州市哲学社会科学重大研究课题《基于新型城镇化视角的苏州地方政府债务问题研究》(项目批准号:2014LX041)、2014年度普通高校研究生科研创新计划省助项目《基于新型城镇化视角的我国地方政府债务问题研究》(项目批准号:KYZZ 0322)、2015年度苏州市软科学研究项目《基于地方债管理新政视角的苏州地方政府融资平台转型发展问题研究》(项目批准号:SR201512)等课题的研究。本书也是上述课题的综合研究成果汇编。

1.4 结构安排及各部分主要内容

本书共分九个部分。

第一部分是绪论。介绍了本研究的选题背景及研究意义,所采取的研究思路和研究方法,研究的有利支撑条件,结构安排及各部分主要内容和创新之处。

第二部分是研究文献综述。分类别汇总梳理了国内外关于新型城镇化和地方政府债务方面的研究文献,并进行了述评。

第三部分是基于新型城镇化视角的地方政府债务研究的理论分析框架。首先介绍了新型城镇化的相关理论基础,其次介绍了地方政府债务的相关理论基础,再次是地方政府债务相关概念及分类。

第四部分是新型城镇化与地方政府债务内在逻辑性分析。首先是新型城镇化与地方政府债务相关性的实证计量分析,其次是关于新型城镇化与地方政府债务相关性已有文献及实践证明,再次是新型城镇化对地方政府新增债务的实证分析。

第五部分是当前地方政府债务管理存在的问题及其对推进新型城镇化的影响分析,分别从七个方面进行了论述。

第六部分是中外地方政府债务管理比较及其启示。首先介绍了地方债管理新政的主要内容,其次是中外地方政府债务管理的比较与评述,再次是对我国的启示及借鉴。

第七部分是基于新型城镇化视角加强地方政府债务管理的政策建议。从五个方面进行了论述。

第八部分是案例研究。运用本研究的研究思路和研究方法,以苏州为例,研究了基于新型城镇化视角的地方政府债务问题。

第九部分是附录。

1.5 本研究可能的创新之处

第一,较早地将地方政府债务纳入新型城镇化这个新时代宏观背景下进行系统研究,科学合理地测算了新型城镇化(2014—2020年)对地方财政的支出需求(测算了基本公共服务经常性、公共服务设施建设和城市基础设施投入支出),以及同期地方新增可用财力,进而得出了地方政府资金缺口(债务规模)。并以苏州为个案进行了研究,凸显了地区特色。

第二,较早地将地方债管理新政与国外地方政府债务管理情况进行比较,并进行了简要述评及对我国今后地方政府债务管理的启示,具有很强的时效性和针对性。同时从地方债管理新政视角对该问题进行了研究,具有一定的前瞻性和实用性。

第三,研究地方政府债务问题不能仅仅进行定性分析,还需要进行定量分析。虽然地方政府债务数据严重缺失,但本研究还是运用仅有的地方政府债务数据通过建立计量模型,进行了实证计量分析。论证了城镇化率与地方政府债务率之间的相关性关系,并验证了地方政府债务与新型城镇化相关行业投资额的相关性关系。

2 新型城镇化和地方政府债务研究文献综述

2.1 新型城镇化

国内外关于城镇化方面的研究文献非常多,而新型城镇化研究主要是在党的十八届三中全会提出新型城镇化概念之后出现的。新型城镇化与城镇化是一脉相承的,是在城镇化基础上扬弃其种种弊端而提出的,其概念和范围较之城镇化更为全面、更为科学。基于此,本研究主要介绍新型城镇化方面的文献,主要集中在以下几个方面。

2.1.1 新型城镇化投融资研究

叶永刚(2013)认为,城镇化离不开金融的支持,金融机构应支持政府融资平台,但地方政府债务信息要公开。要发挥产业金融工程在新型城镇化建设中的重要作用,同时也要控制和管理风险,确保资金安全。^① 易秋霖(2013)认为,金融发展与新型城镇化之间存在长期均衡关系。新型城镇化将给商业银行带来巨大的融资与服务需求,也将促进其转型和创新;但同时也是挑战,新型城镇化建设存在新的信贷风险,地方政府债务风险将可能上升。^② 林章悦等(2013)认为,应增强地方财政在城镇化进程中的自我发展能力,建立稳定的筹资机制;建立政府、企业和个人共同参与的多元化投融资机制,拓宽新型城镇化建设融资渠道;采用 BT、BOT 等多种方式引导民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用

① 根据叶永刚“城镇化建设与地方政府债务风险防范”学术研讨会发言整理归纳。

② 根据易秋霖“城镇化建设与地方政府债务风险防范”学术研讨会发言整理归纳。

事业、社会事业等领域,推进公共产品和公共服务提供方式的社会化和市场化。^① 巴曙松等(2013)认为,城市基础设施融资是我国推进新型城镇化的瓶颈之一,有必要进行城市融资工具创新、财税体制和土地制度改革;在此前提下,市政债、房产税、公私合营(PPP)都有可能成为可行的融资方式。^② 袁晓初(2013)认为,新型城镇化急需金融支持,需要建立有效的金融资金保障机制。各金融部门要合理定位,发挥优势,进行金融产品创新;政府部门要调控引导创造良好的金融环境。^③ 此外,曹鲁峰(2013)^④、吴超(2013)^⑤等人也就金融支持新型城镇化建设进行了研究。财政部科研所课题组(2013)从理论上阐述了城镇化进程中的地方政府事权与支出责任,预测了城镇化进程中地方政府融资需求及资金供给,综合融资需求及资金供给两方面发现地方政府面临着融资困境,并从规范土地收益分配、健全地方税体系、地方政府有序负债融资、引入民间资本、完善地方分税制体制等五个方面提出了城镇化进程中地方政府可持续发展融资机制。^⑥

2.1.2 促进新型城镇化建设的财税政策研究

新型城镇化战略提出以后,很多学者从财税政策角度就如何推进新型城镇化作了研究。陆成林(2012)认为,可以通过分税制财政体制改革、优化转移支付制度、加强财政绩效评价三个方面完善适应城镇化发展的公共财政制度。可从着眼于人口的转化、土地的开发利用、产业基础的支撑、自然与人文环境保护四个方面科学合理运用多种财政政策工具和手段。^⑦ 财政部财政科学研究所课题组(2013)认为,新型城镇化对财税体制、政府间财政责任划分、地方政府债务融资、城镇化利益相关者分享共担机制等财税政策提出了新的挑战,应从广开财源、多方融资、优化城镇化支出结构、提高财政资金使用效率等方面入手,重点抓

① 林章悦,刘建鹏.城镇化过程中投融资问题研究——基于公共服务的视角.科学发展,2013(10):55-64.

② 巴曙松,杨现领.城镇化大转型的金融视角.厦门大学出版社,2013.

③ 袁晓初.金融支持新型城镇化建设研究.学习与探索,2013(8):122-124.

④ 曹鲁峰.加快完善金融支持新型城镇化建设配套政策措施的思考.时代金融,2013(6):267-269.

⑤ 吴超,钟辉.金融支持我国城镇化建设的重点在哪里.财经科学,2013(2):1-10.

⑥ 财政部财政科学研究所课题组.城镇化进程中的地方政府融资研究.经济研究参考,2013(13):1-23.

⑦ 陆成林.促进我国城镇化的财政政策选择.中国财经报,2012-06-15.