



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

城镇化、债务融资与风险防控

Urbanization, Debt Financing, and Risk Prevention and Control



中国财政科学研究院 编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

城镇化、债务融资与风险防控

中国财政科学研究院 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化、债务融资与风险防控/中国财政科学研究院编. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 9

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6863 - 7

I. ①城… II. ①中… III. ①城市化 - 研究 - 中国②地方财政 - 债务 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299.21②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 160622 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: 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: 100142

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

787 × 1092 毫米 16 开 13.25 印张 233 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6863 - 7/F · 5517

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究所的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

我们需要什么样的城镇化

(代序)

刘尚希

城镇化不是单一的经济过程，而是经济、社会、文化与政治复合转型的过程。如果把人类社会比作一个有机体，那么城镇化就不只是社会这个有机体发生的种种物理变化，如空间、状态的改变，而且还包含着种种聚合、分解和再聚合的类似化学变化过程，会给这个社会带来许多不曾有的新东西，包括经济的、社会的、文化的、生活的、交往的、观念的、制度的、道德的等等各式变化。但社会的“化学反应”是难以控制和预料的，这是一个自我组织过程，谁也不知道，在众多经济、社会、文化元素相互反应之后会产生什么样的新东西。这个过程本质上是不确定的，而且会变得越来越复杂，因而总是伴随着公共风险。

公共化，这是把握城镇化内涵最重要的方面，是城镇化的本质。以工业化为基础的城镇化，形成了新一轮的公共化过程，衍生出不同于乡村文明的城镇文明。它区别于乡村文明的地方，就在于公共化达到了一个更高的程度。随着集中化、组织化和规模化的推进，公共化过程就会凸现出来，产生大量公共性问题，带来大量公共事务和公共需求。社会的现代性，实质上就是公共性。公共文化、公共道德、公共规则和公共选择等公共化问题就成为维系现代城镇文明的核心内容，是通往人类未来文明的桥梁。但人们对公共化的认识和相关的知识至今都是零碎，因此，公共化总是伴随着不确定性的放大和公共风险的增加。其实，各种公共形式的外壳总是裹

着各式各样的公共风险。城镇化，意味着我们要与不曾碰面的各种新的公共风险打交道。

城镇化可以规划，规划本身也是人类历史上城镇化风险与危机的负反馈结果，但难以设计。当今的人们难以设想未来的城镇化会是什么模样。因为城镇化不是发生在一个静态的、单独的地理单元，而是全球互动的。我国东部许多新型城市的兴起，就是参与全球化过程的结果。经济的全球化带动了我国的城镇化。地球上已有超过一半的人居住在城镇，在全球化浪潮中，“地球村”正向着“地球城”演变。这是一个网络化的复杂过程，城市、小镇、乡村都将纳入到这个网络中来，将地球的各个角落紧密地联系在一起。但城市主导的这个包含经济、社会、文化的复杂网络并未定型，人类至今不知道它将会向什么方向演变。全球的城镇化仍处于探索之中，并未终结，发达国家也是如此。

城镇化的动力来自于劳动分工的深化。劳动分工越细，专业化程度越高，相互之间的协作就越是紧密。依赖协作的专业化分工产生了更高的经济效率，更带来了空间形态上的集中、积聚和专业形态上的规模化，由此带来了产业分工的细化和产业协作的网络化。如果缺乏这个基础，城镇化是不可能发生的。农民变市民，与其说是社会身份的转变，倒不如说是因劳动分工导致的职业身份转变，即在专业化程度更高的非农产业就业。劳动分工奠定了农民市民化的经济基础，而农民社会身份的转变，只是适应劳动分工深化而延伸到社会领域的变化。就此而言，城镇化进程取决于劳动分工深化以及在此基础上的产业发展。显然，这是一个市场推动的自然发育过程。

针对城乡分治的体制，政府的首要任务是引导和推动改革，清除城镇化健康发展的体制障碍。消除城镇化的体制障碍，决不应是基于城镇自身利益的考量，而是从全体社会成员共同的发展成果能否共享而得出的。站在这样的角度来观察，当前制约城镇化的体制障碍主要在两方面：一是农民出村的障碍。农民的财产权不可交易，无法像城里人一样，其财产可自由转移，农民被束缚在传统的财产关系之中，自然也就无法从市场获得财产性收入，如房产增值收入、土地增值收入等。二是农民进

城的障碍。这主要是户籍制度及与之挂钩的公共服务待遇。两个障碍就像两堵墙，会使城镇化变成一个封闭的孤岛。这样一来，我国的城镇化就会有“胎死腹中”的风险。撇开了农村、农民和农业，城镇化就只是一个空壳而变得毫无意义。城镇发展，不等于城镇化。政府应从社会进化和社会网络化的角度来看待和规划城镇化，促进社会平等，进而促进经济质量提升。

目 录 ■ ■ ■ ■

宏观调控与风险治理	刘尚希 (1)
基于公共风险与财政风险的公共服务评估	
——兼论财政是国家治理的基础和重要支柱	
.....	刘尚希 李成威 (5)
基于发挥市场的决定性作用来更好发挥政府作用	
.....	王朝才 (23)
“土地财政”问题研究	课题组 (26)
我国城镇化进程中的地方政府融资	课题组 (41)
以阳光化地方政府债券取代影子银行融资	
.....	王 梅 贾 康 樊 纲 (70)
地区金融生态与地方债风险防范：制度对策与案例观察	
.....	贾 康 (80)
为什么要推行地方政府债券自发自还制度	白景明 (85)
政府投融资创新模式研究与示范	
——运用产业基金 + 金融租赁模式解决地方政府	
债务风险	课题组 (90)
关于建立和规范地方政府举债融资机制的思考与政策建议	
——兼析预算法修改过程中相关条款的修改	段爱群 (115)
地方政府举债监管模式：国际经验与启示	
.....	陈新平 龙小燕 齐欣明 (130)
警惕中国经济减速阶段的“地方政府性债务依赖症”	
.....	潘泽清 (142)

通过 PPP 化减地方政府债务压力的分析与建议
..... 贾 康 曾晓安 孙 洁 (147)

利用公私合作伙伴关系 (PPP) 支持我国城镇化发展问题研究
..... 课题组 (160)

政府与市场之间的桥梁：德国政策性金融机制的功能作用及其
启示——以德国巴伐利亚建设融资促进银行为例
..... 财政部财政科学研究所赴德培训考察团 (178)

新型城镇化需要算好几笔账 赵大全 (186)

关于 PPP 模式进行基础设施建设融资中两类置换功能的认识
——防范 PPP 运行中政府债务扩张或延迟积累潜在风险
..... 赵福昌 (191)

后 记 (197)

宏观调控与风险治理

刘 尚 希

宏观调控是政府的一项重要职能。转变政府职能，其中自然也蕴含着宏观调控要创新。而要创新宏观调控，一个重要的前提是，重新认识宏观调控，避免认识上的误区和盲区。在党的十八届三中全会关于全面深化改革的决定中，宏观调控的要点应当说相当清晰，包括：一是防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，这是目的；二是保持经济总量平衡，减弱经济波动的影响，这是途径；三是以财政政策与货币政策为主要手段；四是相机抉择，这是方式；五是参与国际经济治理。但结合以往的宏观调控实践来看，上述这些要点真正得以贯彻并非易事。在我们长期形成的宏观调控的认识中，还有不少模糊之处，亟待澄清。

一、宏观调控是治理宏观风险，而不是干预市场

宏观调控的目的是防范区域性、系统性风险，即治理宏观风险，或说经济领域的公共风险。经济运行总是会产生不确定性，进而带来风险。但风险有两种：微观风险和宏观风险，前者是交由市场来处理，微观主体企业自己来化解。例如市场风险、财务风险、信用风险、操作性风险等，在市场竞争过程中总是存在，不需要政府去干预。而对于宏观风险，则往往需要政府来防范与化解，例如通货膨胀、经济波动、金融海啸、外来冲击等等，这类风险是系统性的，微观主体无力去防范与控制，要靠政府采取措施来应对。对于这两类性质不同的风险，长期来混为一谈，以至于出现各种“干预市场”的观点。把宏观经济风险的存在视为“市场失灵”的表现，同样是因为混淆了这两类风险所致。政府与市场是经

济系统中不可或缺的两个基本要素，二者是分工合作的关系，而不是相互替代。所谓“市场失灵”需要“政府干预”的流行看法，是导致政府“缺位”、“越位”和“错位”的重要原因。要让市场在资源配置中发挥决定性作用，就需要政府“归位”，有效治理宏观经济风险，这样才能真正稳定市场预期，让市场机制发挥决定性作用。例如，对某种产品价格的干预、对微观金融风险的兜底、对企业产能的裁定等等做法，都是在干预市场，妨碍市场决定性作用的发挥，而不是宏观调控。

二、宏观调控首先是一种责任，而不是权力

由于宏观经济内生的不确定性及其公共风险的存在，政府宏观调控不可或缺。但宏观调控首先是政府的一种责任，而不是权力。这种责任是基于经济分工形成的，市场在微观领域发挥配置资源的决定性作用，政府在宏观风险治理方面承担责任。宏观经济风险因经济全球化而呈现为不断扩散的状态，政府作为公共主体承担着防范化解宏观经济风险的职责也相应地变得越来越重要。可长期来把这个问题给颠倒了，不是当作一种责任来履行，而是仅仅当作一种权力来行使，并不惜采取强制力来实施，并美其名曰树立政府权威，保持政令畅通。宏观调控一旦变为一种权力、权威，就不再是宏观调控，而是行政干预市场运行。宏观调控必须在“宏观领域”，实施调控的主要手段是财政货币政策，即通过对经济参数（通胀率、利率、投资率、消费率等）的影响来发挥作用，从而防范化解宏观经济风险。把宏观调控视为政府权力的观念根深蒂固，导致宏观调控变形走样：宏观调控变为微观干预，经济调控变为行政命令，宏观风险治理变为微观风险兜底。显然，这种观念将会扭曲政府与市场分工合作的关系。

宏观调控的作用是减少经济波动。这其中很容易产生背反的风险。经济波动小，宏观调控就无用武之地；宏观调控要有用武之地，经济波动大才是。如果过于强调宏观调控的必要性、重要性，那必须先假定经济波动大起大落不可避免。否则，宏观调控就没那么重要了。但当宏观调控从一种责任变异为一种威权时，经济不想波动都难。只有让宏观调控从一种权力回归到一种责任，才能真正达到治理宏观风险的目的。

三、宏观调控只是针对总量平衡，而不能包医百病

宏观调控的作用对象是经济总量问题，即社会总供给与社会总需求的平衡。由于总供给属于长期性问题，政府可以在短期内发挥作用的是在需求侧。因此，宏观调控实质上是需求管理。在不同国家的叫法不同，但原理是相通的，即通过财政货币政策影响社会总需求，促进社会总供需平衡，减缓经济波动。由于对宏观调控的认识出现偏差，在我国过去的实际操作中，宏观调控实际成了一个“筐”，什么都往里装。有一种倾向，凡是与经济有关的问题，都归结到宏观调控上，如过去有“银根”一说，意指货币的松紧；后来出来“地根”的说法，把土地供应也归结到宏观调控。粮食安全问题、农产品价格、房价、产能过剩等等，都纳入宏观调控的范围。这使得宏观经济只有“调控”而无“管理”，导致许多重大问题，带有全局性、长期性、基础性、战略性问题，也随着宏观调控的节奏而变化，变得时而重要，时而次要；时而刹车，时而加油。如电力、猪肉、棉花，过去都是一会儿多了，又一会儿少了；其政策是时而限制，时而鼓励。这实质上是在实施行政调控。最典型的莫过于扩大内需（主要是消费）的战略，1998年就提出来了，但却当成了宏观调控的应急任务，2002年之后，随着当时那一轮“保增长”的宏观调控任务结束，扩大内需也随之退出了，直到十年之后的2008年底的国际金融危机冲击，才使我们再一次想起了扩大内需。宏观调控的扩大化，不但不能解决问题，反而掩盖了风险，导致风险累积、后移。这方面的教训不少，值得总结深思。

四、宏观调控是化解短期风险，而非治理长期风险

宏观调控带有应急的性质，应对的是短期宏观风险。对于这一点，现在已经有所认识。近两年来经济增长明显放缓，但宏观经济的短期风险并未明显扩大，也就不需要采取宏观调控措施。与短期风险相比，当前面临的长期风险——中长期不可持续的风险凸显，转方式、调结构，是治理长期宏观风险的基本路径。宏观调控让位于转方式、调结构，也就在情理之中。前不久的政府工作报告明确提出了“底线思维”，经济运行只要不突破底线，宏观调控就不需要出手。不难看

出，宏观调控优先的短期操作思维有所淡化，长期风险治理摆到了越来越重要的位置。

而长期风险治理依赖于宏观管理体系的健全和完善。对此，一直认识不足，过去长期来都是以宏观调控代行了宏观管理的任务，宏观管理长期缺位。宏观管理缺位，宏观经济中的各种深层次矛盾和问题长期得不到解决，以宏观调控的方式去解决，能缓解一时，治标不治本。深层风险不断积累，导致各种矛盾和问题此起彼伏，按下葫芦浮起瓢。如发展方式问题、产业结构问题，说了多年，但进展不大。问题越多，宏观调控就越发显得重要，就越是要强化；宏观调控越是强化，越是替代宏观管理，宏观管理越是缺位，问题就越多，由此形成恶性循环。要破解这个循环，必须让宏观调控“归位”，让宏观管理“到位”，形成短、长结合的宏观风险治理机制。唯如此，更好地发挥政府的作用才能实现，市场发挥决定性作用也才有可能。