

DIFANG ZHAI

Wenti Yanjiu

地方债 问题研究

主 编 魏 加 宁 土 居 丈 朗 (日)

10025000100200

10025000100200

10025000100200

10025000100200

10025000100200

10025000100200

地方债问题研究

主编 魏加宁 土居丈朗（日）

编写说明

一、本课题为中国国务院发展研究中心宏观经济研究部与日本财务省财务综合政策研究所 2003 年度共同研究项目。

二、研究人员名单

1. 中方课题组名单

(1) 课题组顾问

吴敬琏（全国政协常务委员、国务院发展研究中心研究员）

陆百甫（全国人大财经委委员、国务院发展研究中心原副主任）

谢伏瞻（国务院发展研究中心副主任）

卢中原（国务院发展研究中心宏观经济研究部部长）

(2) 课题负责人

魏加宁（国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长、研究员）

(3) 课题联络员

王彤（国务院发展研究中心宏观部助理研究员）

(4) 课题组成员

李颖津（北京市财政局副局长）

张永生（国务院发展研究中心宏观部研究室副主任、副研究员）

李建伟（国务院发展研究中心宏观部研究室副主任、副研究员）

王彤（国务院发展研究中心宏观部助理研究员）

曹林（地方债课题组成员）

2. 日方专家名单

上居丈朗（日本国财务省财务综合政策研究所主任研究官）

别所俊一郎（日本国财务省财务综合政策研究所研究官）

三、本书所收录报告、文章及发言内容均为作者自己观点，文（言）责自负，不代表中国国务院发展研究中心官方意见，特此声明。

四、本书主编、编辑

1. 主编 魏加宁 土居丈朗（日）

2. 编辑

李 娜 北京师范大学经济学院研究生

崔 柳 北京师范大学经济学院研究生

喻桂华 北京大学经济学院研究生

赵 围 财政部财政科学研究所研究生

廖 敏 财政部财政科学研究所

黄竞治 财政部财政科学研究所研究生

王丽芳 北京师范大学经济学院研究生

林瑞钦 北京师范大学经济学院

序 一

随着中国经济的快速发展和改革的不断深化，各级地方政府在经济和社会发展中的作用日显突出。1994年以来的财税体制改革，增强了中央财政的宏观调控能力，也调动了各级地方政府发展经济的积极性。但同时也逐渐暴露出体制不完善的矛盾。主要是中央与地方之间，特别是地方各级政府之间财权和事权不对称，政府的层级越低，财力越弱；经济发展水平越低，财力越弱。尽管中央财政加大了转移支付的力度，但由于制度还不规范，一些地方财政紧张状况越来越突出。各级地方政府或多或少地存在着不同形式的显性负债或隐性负债，对地方的经济建设、政权建设和社会稳定带来了程度不同的影响，也给政府的财政和金融的稳定留下了隐患。如何对地方债务问题进行综合整治，并探讨积极的解决办法，成为中国政府和学术界面临的一个重大课题。

在日本，都道府县和市村町两级地方政府都拥有正规的发债渠道，中央政府也有一套比较规范、严格的管理办法。在过去经济高速发展时期和历次财政危机中，地方债都为地方经济的发展和基础设施的建设以及克服财政危机发挥了十分重要的作用。但是，随着经济形势的变化和地方债规模越来越庞大，以往的地方债管理体制中存在的各种弊病逐渐暴露出来。因此，如何改进地方债管理体制，也已成为日本政府和学术界热烈讨论的重点议题。

2003年，中国国务院发展研究中心宏观经济研究部与日本财务省财务综合政策研究所开始就地方财政课题开展共同研究，并将2003年度的研究重点放在地方债务——地方债问题上。因受非典（SARS）的影响，此项研究从2003年9月“大连会议”正式开始，至2004年3月“东京会议”正式结题，历时不到半年。经过短短半年的时间，中方课题组在力所能及的范围内做了大量的调研工作，并在日方的大力协助下对日本的地方债管理体制做了较为深入的考察。在考察中，中方专家既学习了日本有关地方债方面的管理经验，也了解到其中的一些教训，收获颇本。

在双方的共同努力下，2003年度的共同研究取得了初步成果。我们将这些研究成果

编入此书，谨供大家参考。

由于时间短暂，也由于是初次合作，因此，一些研究成果还不够深入，一些问题还有待进一步展开和深入研究。书中如有不妥之处，还望各位读者批评指正。

中国国务院发展研究中心副主任

中日“地方债课题组”中方顾问

谢伏瞻

2004年6月6日

序 二

关于地方财政的中日共同研究是日本财务省财务综合政策研究所和中国国务院发展研究中心宏观经济研究部自 2003 年新发起的旨在对中国提供政策建议的研究。关于地方财政的议题很多，今年的研究主题是地方债。这是目前中国十分紧迫的研究课题之一，同时也是日本推进“三位一体改革”进程中重要的政策课题。另外，日本目前为止的见解对中国可以提供一些参考。

共同研究的进程如下：继 2003 年 9 月在中国大连举行的研讨会之后，11 月又在东京举行中间报告会，并对日本的地方政府进行了考察。在此基础上，2004 年 2 月在北京召开了第一次最终报告会。报告会上，听取了中国国内著名专家学者及实际工作者各方对研究报告的很多评论，在中国国内包括媒体方面产生了很大反响。同年 3 月，在东京召开了第二次最终报告会。该报告会也包括与中国研究会的特别聚会，从中国研究会成员那里听取了很多有意义的评论。而且，不仅是学术界和国际机构，日本财务省和总务省的一线政策参与者也参加了会议，进行了十分活跃的讨论。

本报告书分为三个部分。第一部分是课题组主报告，收录了中日双方共计 5 篇论文以及针对各篇论文的第三方研究者的评论。第二部分是地方债问题国际研讨会的相关论文，这里也包括了中日学者近期在地方债问题上所做的前沿研究。第三部分为附录。

本共同研究是本研究所与中国的研究所首次进行的共同研究。中国国务院发展研究中心历来积极向中国政府提供政策建议，在与政策当局很近的位置上进行政策研究。在这一点上，它与财务综合政策研究所所有着共同的特点。我们希望这样两个研究机构进行的本共同研究取得的成果能够对中国令人期待的地方财政相关制度改革有所贡献。

两个研究机构在 2004 年又以“转移支付”为研究课题继续进行共同研究。希望能够报出更加综合更加系统的政策建议，同时也希望有利于促进两研究机构之间关系的进一步紧密化。

最后，对所有参与本共同研究项目的全体相关工作人员表示感谢。

日本财务省财务综合政策研究所所长

福田 进

前 言

《地方债问题研究》是中国国务院发展研究中心宏观经济研究部和日本财务省财务综合政策研究所 2003 年共同研究项目的一项重要成果。

这项成果中收集了中方课题组的国内调研报告、国外考察报告以及日方专家的相关研究成果，汇编了国内与会专家学者和政府官员提交的相关论文，编译了部分国外学者有关地方债问题的重要文献。

经过半年左右的初步学习、调研和考察，我们似乎可以得出以下一些粗浅的认识：首先，中国地方政府的隐性债务问题已经到了非解决不可的时候了，并且越早解决越主动；其次，隐性债务的风险实际上要比显性债务的风险大得多；再次，发行地方债既是中国现实的客观需要，也存在着经济学上的理论依据；最后，发行地方债既需要一定的条件，也可以带动和推动多项相关制度变迁。总之，问题的关键不在于是否应当发行地方债，而在于如何才能发好地方债。因此，我们深信，在中国，允许地方政府正规发行地方债乃必由之路，只是时间早晚的问题而已。一旦中国政府决定研究此事时，我们的这项成果（既包括我们课题组专家自己的研究，也包括国内外专家学者的相关研究）就可以派上用场，为领导决策服务。

我们知道，在中国，真正确立市场取向的改革方向不过才 10 年左右的时间，建立社会主义市场经济的基本框架也只是最近几年的事情。对于如何搞市场经济，如何在社会主义市场经济条件下进行宏观调节，我们都还是学生，经验不足，水平有限，正在学习和摸索之中。因此，犯些错误和走些弯路都是在所难免的。但是无论如何，市场经济的基本原理我们还是应当尽快掌握为好。

在市场经济条件下，风险自担和分散风险原则恐怕是最重要的原理之一。凡是市场能够做好的事情，政府就不要去做；凡是基层政府能够做好的事情，上级政府就不要去做。只有那些市场做不了或做不好的事情，才应当由政府来做；只有基层政府做不了或做不好的事情，才应当由上级政府来做。因此，仅从分散风险和风险自担的角度来看，让地方政府发行地方债可能要比现行的做法更符合权责利相统一的原则，更有利于分散财政风险。

在市场经济条件下，金融追求的是效率，财政追求的是公平，而作为金融与财政的

结合部，政府债券的发行既应当追求效率，也应当兼顾公平。从公平的角度讲，允许符合条件的地方政府发行地方债，可以给地方政府提供公平的筹资机会。从效率的角度讲，由于发行地方债时，其资金使用者、风险承担者和受益者的距离比较近，信息传递链条比较短，监督约束机制比较有效，因此，与目前“中央政府发国债并转贷给地方政府使用”的做法相比，效率会更高，也更加公平。

在向市场经济转轨过程中，渐进式改革所追求的往往不是“最优”，甚至连“次优”都不是，而仅仅是“比现在要好”。发行地方债固然要有许多条件，也会带来一些新的问题，但是无论如何，都要比现在的一些做法更加公平，更有效率，并且风险更小，更加符合市场经济规律。

当然我们也知道，目前对于能否发行地方债的问题，不仅是政府官员，就是专家学者中间也存在着许多不同的观点和看法，而且在国外也有许多更深入的研究和学术争论。本着学术自由的精神，我们将有关地方债问题的各种不同观点一并收入本书，以期能够对政府决策和学术研究有所帮助。

由于我们的学术水平有限，项目的研究时间也比较短，因此在撰写研究报告和编译文献资料时难免会有许多不足之处，期盼本书的读者能够及时提出宝贵意见。

中方课题组负责人 魏加宁

目 录

第一部分 课题组主报告

有关中国地方政府债务问题的初步分析

及对策思考	魏加宁 喻桂华 (3)
中国地方财政问题与发行地方债的可行性研究	李建伟 (20)
对日本地方债制度的实地考察	魏加宁 王 彤 (33)
日本地方债制度的变迁与现状	土居丈朗 别所俊一郎 (56)
日本地方债本息补贴的实证分析	土居丈朗 别所俊一郎 (81)
对中方研究报告的评论	大谷一郎 (108)
关于中国地方债务问题的评论	田近荣治 (113)
关于中国的地方政府债务和发债预测相关 论文的评论	马吉特 (116)

第二部分 研讨会相关论文

中国地方财政运行的现状分析和对策思考	苏明 (125)
农村税费改革后的县乡财政运行分析	樊丽明 石绍宾 (128)
地方政府债务的合法化问题	王大用 (140)
收益债券：解决地方债务问题的可选途径	宋立 (149)
市政债券：从理论走向现实	杨涛 (156)
发展债券市场的必要性和紧迫性	郭励弘 (164)
中国应允许地方政府发债吗？	刘利刚 陈少强 (179)
指定项目收益债与发展地方经济	吉野直行 (200)

第三部分 附录

附录 1 中日合作地方债研究项目推进日程表·····	(213)
附录 2 地方债问题四次国际研讨会与会者名单·····	(214)
附录 3 地方债研究课题组中方赴日考察团拜访 单位及主要官员名单·····	(220)
附录 4 《地方债问题研究》作者一览表·····	(221)
后记·····	(222)

第一部分 课题组主报告

有关中国地方政府债务问题的 初步分析及对策思考^①

魏加宁 喻桂华

一、有关地方政府债务的基本情况

尽管《中华人民共和国宪法》明文规定中国地方政府分三个层级^②，但事实上存在着四个层级，即：（1）省级，包括省、自治区、直辖市人民政府；（2）地市级，包括自治州、盟、地级市、地区和直辖市的市辖区人民政府；（3）县级，包括县、自治县、县级市、旗、自治旗、林区和地级市的市辖区人民政府；（4）乡（镇）级，包括乡、民族乡、镇、区公所、苏木和民族苏木人民政府^③。

1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》第二十八条规定：“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。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。”但现状是，目前中国各地区、各层级地方政府大都在不同程度上举债度日或负债经营，所负债务种类之多，负担之重，已严重威胁到地方财政的安全运营。

所谓地方政府债务，是指地方政府作为债务人，需要按照协议或合同的约定，依照法律的规定向债权人承担资全的偿付义务。目前在中国的地方政府债务中，既有经常性债务（又称赤字性债务，指以地方财政赤字形式表现的债务），也有融资性债务（又称建设性债务，指以经济建设为目的进行融资所负债务）；既有直接债务（又称确定债务，指在任何情况下都需要由地方政府承担支付责任而不需特定事项发生的债务），也有间接债务（又称或有债务，指基于特定事件发生时需要由地方政府承担支付责任的债务）；既有显性债务（又称显形债务，指建立在某一法律或合同基础之上的地方政府债务），也有隐

① 本报告是在课题组2003年9月大连会议《会议纪要》的基础上，补充部分资料撰写的。

② 中国现行《中华人民共和国宪法》第二十九条规定，“中华人民共和国的行政区划划分如下：（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。”

③ 据民政部《2003年民政事业发展统计报告》统计，截至2003年底，省级行政区31个，其中23个省、5个自治区、4个直辖市；地级行政区333个，其中282个地级市、51个地区（州、盟）；县级行政区2861个，其中县级市374个、1642个县（自治县、旗、自治旗、特区和林区）、845个市辖区；乡镇级行政区38290个，其中镇20226个、乡（包括民族乡）18064个。

性债务（又称隐形债务，指不以某一法律或合同为基础，产生于政治压力或公众预期的地方政府债务）。^①

具体而言，目前各级地方政府所负债务的主要形式有：

（1）由地方政府出面担保或提供变相担保（如以地方人大会议通过《决议》的形式），为各类企业或政府建设项目向银行贷款融资提供方便，或者专门成立由地方政府全额出资的城建开发公司发行企业债（一旦此类公司因资不抵债破产倒闭时地方政府是否承担全部偿债责任）；

（2）在中央政府发行的国债中有一部分转借给部分地方政府使用并由地方政府负责偿还；

（3）因征收不足或资金挪用等原因造成的社会保障基金缺口；

（4）粮食企业亏损挂账（目前一些地方政府预期最终将由地方政府承担大部分损失）；

（5）拖欠中小学教职工工资；

（6）地方政府部门拖欠企业工程建设项目施工款等各种“白条”。

正如著名财政问题专家贾康所指出的那样：“现在就只剩下《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）这道‘正门’（指正规发债）还没有打开，而实际上周围的‘围墙’都已被统统拆掉了。”由于目前各级地方政府的种种负债欠账均属违法违规行为，因此，各地各级地方政府都不愿意披露真实情况。但从各有关方面公开披露的各种数据来观察，我们可以大致了解到目前各级地方政府债务负担问题的严重性。

（1）目前，全国各地施工队或包工头拖欠农民工工资的情况十分严重，但其背后大多是地方政府部门直接或间接（通过开发商）拖欠施工队或包工头的钱。截至2004年8月，全国共拖欠3360亿元，其中政府是拖欠大户，占到全部拖欠的36.61%。^②政府拖欠主要发生在市政工程、教育工程、交通工程等领域。

有关各地政府拖欠建设工程款的情况，自2003年10月开始的清理拖欠农民工工资工作以来，新闻媒体上不断有所披露。据不完全统计，目前各省市自治区拖欠建设工程款，少的有12亿元（宁夏回族自治区），多的达300多亿元（江苏省），通常政府拖欠所占比重大致在30%到三分之一左右。以云南省为例，全省历年来累计拖欠工程款60亿元，其中政府欠款达20亿元，占1/3^③。

① 见樊黎明、李齐云等著：《中国地方财政运行分析》，经济科学出版社，2001。

② 《政府成拖欠工程款大户，全国累计拖欠3660元》，金羊网。

③ 见《云南省承诺三年内还清政府拖欠的二十亿元工程款》及评论《负责的承诺》，载《人民日报》，2003-12-30。

表1 全国部分省市拖欠建设领域工程款及农民工工资情况

省份	建设领域被拖欠工程款			截止日期	资料来源
	建设领域被拖欠工程款总量 (亿元)	其中政府投资项目拖欠额 (亿元)	其中房地产开发商拖欠额 (亿元)	建设领域拖欠农民工工资额 (亿元)	
北京	235			30	2003年12月 《中国建设报》2003-12-11
上海				0.5	2003年12月 《新民晚报》2003-12-11
辽宁	120			15.3	2003年11月 《大公网》2004-1-8
河北	147	36.75	65.25		2002年12月 《中国建设报》2003-12-29
山东				18.04	2004年1月 《中国建设报》2004-1-12
江苏	312			29	2003年12月 《中国建设报》2004-1-12
黑龙江	125	37.5	50		2003年12月 新华网 2003-12-12
湖北	50.16	22.66	16.6	1.96	2004年1月 中国工程建设信息网 2004-1-2
湖南	88.4			14.7	2003年12月 《长沙晚报》2004-1-8
陕西	120			15.3	2003年11月 《华商晨报》2003-12-19
宁夏	12			1	2003年12月 《宁夏日报》2003-12-16
四川	193			23	2003年12月 《天府早报》2004-1-3
重庆	103.77	29.06	56.28		2003年12月 《中国建设报》
新疆	62.1				2003年12月 新华网 2003-12-4
云南	60	20			2003年12月 《人民日报》2003-12-30
广西	36.96 (393家企业)	12.84	9.06	2.94	2003年12月 《广西日报》2003-12-10

(2) 中国不同地区省级政府债务负担也不一样,其中东部负债水平相对较低,中西部负债水平相对较高。2000年福建省省级直接债务总额已经达到103.44亿元,负债水平为2.38% (负债水平=负债/GDP)^①,2003年四川省省级政府债务为394.36亿元^②,负债水平达7.23%,宁夏2001年区级显性政府负债水平4.39%。^③由此可见,发达地区省级政府负债水平较低,而欠发达地区较高。

(3) 县(市)级政府的财政赤字情况相当严重。2001年,一般预算赤字县共计731

① 林国庆:《福建省地方政府债务问题研究》,载《发展研究》,2002(11)。

② 何勇海:《如此巨大的债务“黑洞”是怎么形成的?》,载《工人日报》2004-3-5。

③ 吴金兰:《2001年宁夏地方政府债务分析》,载《中国财经信息资料》,2002(10)。

个,赤字面为35.6%^①。其中,中西部地区的情况更加严重。根据国家审计署审计长李金华2003年6月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上提交的《关于2002年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》据供的部分数据显示,截至2001年底,中西部10个省、市的49个县(市)中,有37个累计瞒报赤字10.6亿元,为当年决算反映赤字7.2亿元的147%。49个县(市)累计债务达163亿元,相当于当年可用财力的2.1倍。截至2002年9月,49个县(市)中有42个累计欠发工资18亿元(其中当年1至9月新欠1.32亿元),为1998年底欠发额的3倍多^②。

里昂信贷证券对中国县级政府负债情况作了一个较为全面的估计,认为中国的县级财政债务为30000亿元,占到当年全国GDP的30%左右,虽然这个比例遭到了财政部前部长项怀诚的质疑^③,但它确实提示了中国县级政府债务的严重性。从中国历史来看,自秦朝开始实行郡县制两千多年以来,不论朝代如何更替、政府体系如何变化,县级政府始终是最稳定的一个层级,并且直接对应着广大农村基层民众。县级政权的稳定与否直接关系到中国农村的稳定和整个社会的稳定。因此,县级政府的债务风险严重威胁着中国社会稳定和农村经济发展的后劲。

(4)乡(镇)政府的债务负担似乎更加严重。1999年国务院曾要求各省、自治区、直辖市人民政府在年内对1998年底以前乡村两级政府自身的各种债务、债权和担保形成的各种债务进行一次彻底清查,结果尚未公布。但是从各种渠道披露的部分数据可以大致推算出1998年底以前全国乡镇一级政府的负债状况。据农业部原司长郭书田透露,中国乡镇将近5万个,平均每个乡镇负债400余万元,计2200亿元左右。^④湖南、浙江和安徽三省已经公布的乡镇债务分别为85.4亿元、36.4亿元(不包括乡镇政府下属的企业事业单位和农村集体经济组织所欠下的清务)和59.23亿元,有关专家据此推算1999年底全国平均每个省达60亿元,乡镇一级政府总负债为2000亿元左右,^⑤是当年乡镇一级一般预算收入969.84亿元的2倍多。

如果将村级组织的债务一并考虑,债务规模还将进一步扩大。因为村级经济组织的债务大致与乡政府的债务旗鼓相当,有的地方村级债务还远远高于乡镇债务,^⑥财政部财科所所长贾康曾提到的一个相对全面的统计数字是,2000年税费改革时,全国乡镇包括

① 中央党校经济学部《财政政策与财税体制改革研究》课题组:《如何化解县乡财政困难》,载《中国经济时报》。

② 李金华:《关于2002年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,载相关网站。

③ 慧丰:《项怀诚:中国县级财政哪来3万亿亏空?》,载《国际金融报》,2002-6-7。

④ 章敬平、章青松:《2000亿债务“围困”中国乡镇政府》,载《新闻周刊》,2001(22)。

⑤ 章敬平、章青松:《2000亿债务“围困”中国乡镇政府》,载《新闻周刊》,2001(22)。

⑥ 《改革内参》2002(24)。