

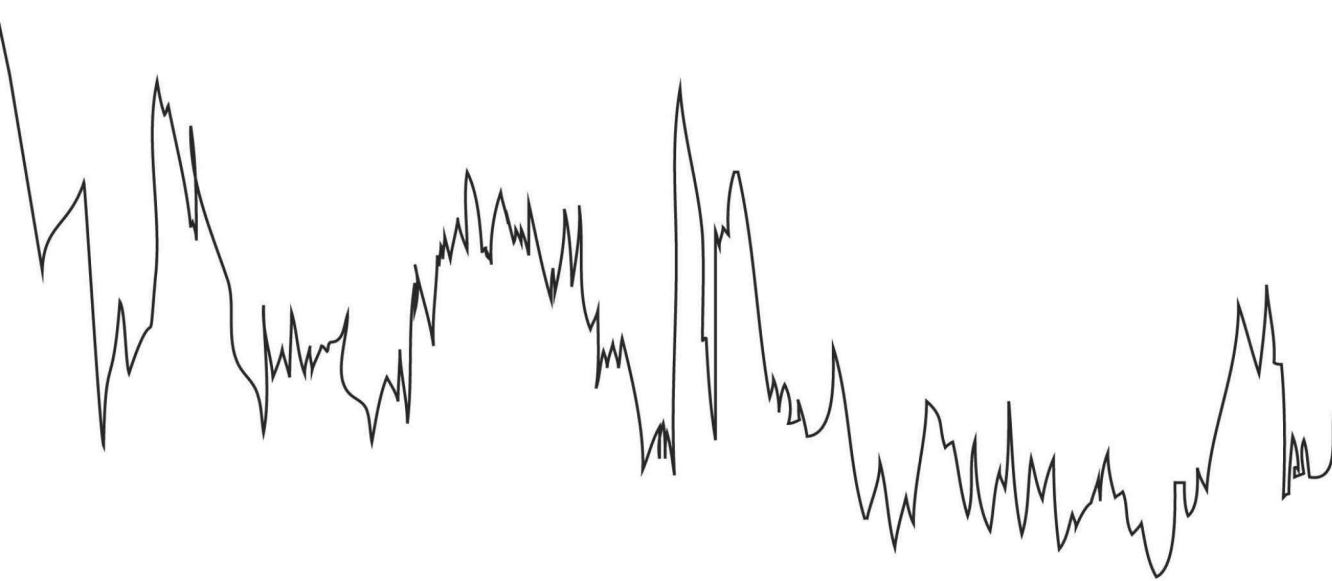
**地方政府性债务风险分析  
及管理机制创新研究**

DIFANG ZHENG FUXING ZHAI WU FENG XIAN FEN XI  
JI GUAN LI JI ZHI CHUANG XIN YAN JIU

刘西友 著



兰州大学出版社



# 地方政府性债务风险分析 及管理机制创新研究

DIFANG ZHENG FUXING ZHAI WU FENG XIAN FEN XI  
JI GUAN LI JI ZHI CHUANG XIN YAN JIU

刘西友 著



兰州大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

地方政府性债务风险分析及管理机制创新研究 / 刘西友著. -- 兰州 : 兰州大学出版社, 2014.10  
ISBN 978-7-311-04586-9

I. ①地… II. ①刘… III. ①地方财政—债务管理—风险管理—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第243014号

策划编辑 张映春  
责任编辑 佟玉梅  
装帧设计 张馨月

书 名 地方政府性债务风险分析及管理机制创新研究  
作 者 刘西友 著  
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路222号 730000)  
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)  
0931-8914298(读者服务部)  
网 址 <http://www.onbook.com.cn>  
电子信箱 [press@lzu.edu.cn](mailto:press@lzu.edu.cn)  
印 刷 兰州德辉印刷有限责任公司  
开 本 710 mm×1020 mm 1/16  
印 张 7.5  
字 数 121千  
版 次 2014年11月第1版  
印 次 2014年11月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-311-04586-9  
定 价 22.50元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

## 前 言

地方政府性债务是关系国家经济安全的重大问题。2007年国际金融危机以来,各国纷纷采取了扩张的经济刺激政策保增长。但是,随着财政赤字不断扩大,美国、日本、欧盟等发达国家和地区的政府债务迅速增加,因而面临巨大的债务风险。我国地方政府在债务举借、管理和使用中出现了一些问题,有的地方还存在较大风险隐患。只有在借鉴他国经验的基础上,创新债务管理机制,妥善处理存量债务,严格控制新增债务,才能防范和化解可能出现的风险。

对于应该如何指导地方政府在保证财政安全的基础上进行自主举债,至今尚无具体的政策导向。深入研究国外地方政府性债务风险的管理经验,结合国内发展实际,探索具有中国特色的地方性债务风险的管理路径,具有极其重要的意义。虽然从短期来看,改革完善各项体制,明确政府职能定位,强化地方政府性债务的风险管理,创新地方投融资机制等都能在一定程度上对地方政府性债务风险的产生有所缓和,但是根据国际经验,立足于认清自身定位、完善法制建设、审慎监管等原则,才能合理科学地防控地方政府性债务的风险。本书将从地方政府性债务风险的概念、分类和特征形成出发,定性和定量地分析地方政府债务性的规模、结构与风险,深入分析债务风险的形成机制,把握债务风险控制难点,在此基础上,结合国际管理债务方式、部分国家应对债务危机的措施及我国国情,提出处理我国完善地方政府性债务风险管理机制的政策建议。

全书的内容分为七个部分:绪论,地方政府性债务风险相关概念、分类与特征,地方政府性债务风险的形成机制,地方政府性债务风险的控制难点,对业已采取政策措施的归纳与分析,国外政府性债务管理实践与启示,完善地方政府性债务风险管理机制的政策建议。

第一部分介绍了相关的研究背景,提出研究问题,归纳对地方政府性债务风险研究的理论和现实意义,梳理国内外地方政府债务研究文献,列示研究内容、解决的关键问题、研究方案和可行性分析等。



第二部分界定和分析地方政府性债务的概念、分类和特征。对地方政府性债务及其风险研究范围的界定,要遵从经典理论,并综合考虑制度特征、体制差异等因素和特定环境,客观认识地方政府性债务。从“地方政府债务”到“地方政府性债务”概念的扩展,从法律意义上拓宽了对地方政府性债务的认知。地方政府性债务的发展历程与改革开放的进程紧密相关,并具有政府债务属性。政府债务大多与财政赤字有关。债务主体正逐步从中央政府、中央企业(特别是金融企业)扩展到地方政府和企业。改革开放至今,出现过4次较大规模的财政赤字和债务问题,依次与中央财政赤字、企业间“三角债”、金融机构坏账以及地方融资平台债务问题有关。按照法律责任主体,把地方政府性债务可以划分为三类:政府负有偿还责任的债务,政府负有担保责任的或有债务和其他相关债务。这一部分内容主要以债务率、偿债率和借新还旧偿债率等度量债务风险。按照风险的责任承担和性质,可以将地方政府性债务风险划分为两类:一是直接的债务风险,即需要由地方财政直接承担的债务风险,主要来自于显性债务,风险可以预见和衡量;二是间接的债务风险,源自于地方财政间接承担的其他领域的债务,即由直接隐性债务、或有显性债务和或有隐性债务组成。按照风险的表现形式,可以将地方政府性债务风险分为财政和政府信用风险、银行信用风险、房地产风险、政策调控空间降低风险、社会稳定风险以及耕地保护风险等。

第三部分分析地方政府性债务风险的形成机制。地方政府性债务问题关系国计民生,深入研究其风险形成机制,具有重大意义。在我国,政府职能定期不清,债务和债务清偿等指标未纳入考核体系,地方政府事权和财权高度不对称,商业银行发展融资平台贷款的积极性高,地方政府性债务管理机制不健全,对地方债务尚未能实现统筹监管,都是诱致地方政府性债务风险的重要因素。经济体制改革进程中,受计划经济体制的惯性思维影响,政府在很大程度上“唱独角戏”的局面仍然存在,地方政府在行使职能上存在的“越位”“缺位”和“不到位”的问题,一直未能彻底解决;各级政府将经济增长、财政收入增长等经济指标作为考核下级政府的主要指标,而债务和债务清偿等指标却未纳入考核体系;在经济体制机制改革深化的过程中,中央部门下放给地方政府的财力,并没有随地方政府事务的增加同步配套,导致地方政府在解决或完成各项事务中的资金捉襟见肘,举债成为一个没有办法的办法;商业银行争相向地方政府授信,不但出现大量违规放贷,形成巨大的潜在风险,也造成地方政府超比例负债;债务管理制度的突出问题,表现在归口管理不到位、融资平台公司运作欠规范、债务资金使用效率低、偿债能力薄弱、

偿债机制不健全、地方政府性债务进行展期的可能性较大、信息披露不公开透明等方面;财政、金融、工商、税务、国土等部门,难以形成监管合理,使得各种违法违规现象长期存在。

第四部分总结地方政府性债务风险的控制难点。我国预算会计制度以收付实现制为核算基础,收付实现制强调收入与支出和现金的收支行为的紧密联系,所有非现金交易不计入收入和支出。政府债务包括显性债务和隐性债务两个部分,显性债务出现在会计报表中,包括国际金融组织和外国政府贷款、国债转贷、农业综合开发借款、拖欠工资以及其他应付支出。隐性债务一般不出现在会计报表中,难以获取地方政府性债务的真实信息,地方政府的或有债务规模的统计难度大,地方政府在地方政府性债务领域的失信行为,更是加重了问题的严重性。

第五部分归纳已经采取的政策措施。从2004年起,财政部逐步规范地方政府性债务的统计管理。2006年,发展改革委、财政部等五部委联合签发《关于加强宏观调控、整顿和规范各类打捆贷款的通知》。2009年下半年,国务院有关会议和中央经济工作会议,都提出信贷结构不合理的问题,提出要规范地方政府的担保行为。2010年,在1月份召开的国务院全体会议上,温家宝总理把“制定规范地方融资平台的措施”列为2010年宏观政策方面重点抓好的工作之一。审计署把对地方政府投融资平台的审计作为了2011年审计工作的重点之一。银监会也要求控制地方政府平台的新增贷款,对于无资本金、仅靠财政担保的项目停止授信。银监会要求商业银行坚决执行“贷款三查”(贷前调查、贷中审查和贷后检查)。

第六部分分析国外管理政府债务的经验及措施。从世界范围来看,大多数国家,尤其是发达国家的地方政府,都拥有合法的举债权。各国中央政府对地方政府举债控制的模式多种多样,主要有市场约束、共同管理、制度约束、行政控制四种模式;绝大部分国家都有较为统一的债务管理部门,在中央政府一般设有相应的地方政府债务管理机构;政府债务是政府收入的重要来源之一,应当纳入预算统一管理;实行规模控制与风险预警是世界各国管理地方政府债务较为普遍的手段;地方政府债务管理的高度透明,有利于提高政府债务控制能力,防止地方政府债务恶性膨胀。

第七部分提出完善地方政府性债务风险管理机制的建议。防范和化解可能出现的地方政府性债务风险,需要进一步细化不同层级政府和不同行政部门的职能框架、事权划分和职责体系,加强政府职能与机构设置的配套改革,发展公共服务型事业单位和社会组织,坚决克服不同程度存在的政府管

理的“越位、缺位、错位和不到位”现象,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变;着眼于长远,建立风险可控的、规范化的地方政府融资机制,给予地方政府融资合法渠道,为各地的基础设施建设提供制度保障;调动各方面的积极性,积极运用财政政策应对国际金融危机的挑战,立足中国国情,借鉴国际经验,深化改革,统筹规划,分步推进,建立健全有利于科学发展的财政体制、运行机制和管理制度,更好地服务于改革发展,稳定大局;商业银行应逐步建立与地方政府财务状况挂钩的授信机制,针对不同的财政状况及负债情况对不同地方政府实施差别授信,加强贷后风险管理,推进银行间合作,推动商业银行资产证券化;严格债务融资程序,规范资金运行管理制度,健全债务风险控制体制,完善债务管理行为监督制约机制,多方位、全过程地实施有效管理,力求实现标本兼治;审计机关应通过进一步强化审计监督,及时调查和了解地方政府性债务的规模、结构及其风险,查找地方政府性债务管理中存在的突出问题,提出防范和化解政府债务风险的对策,充分发挥审计在推动我国地方政府性债务管理机制完善方面的积极作用;财政部、发改委、人民银行、审计署、银监会等部门,要高度关注“降旧控新”过程中出现的债务展期等苗头性、倾向性问题,及时提供有效信息,推动债务动态信息的公开透明,合理界定责任,进一步采取措施,加强对地方政府性债务的管理和监督;进一步清理、核实,区分不同情况,分别加以处理,既要区别不同地区、不同层级以及融资平台的规范运作程度,又要保证续建项目正常贷款需求,防止项目现金流断裂而造成不必要的损失;建立合理、完善的地方政府诚信评价体系,塑造“行政为民”的责任理念,强化地方政府的责任意识。



## 目 录

1	绪论	001
2	地方政府性债务风险相关概念、分类与特征	008
2.1	地方政府性债务的相关概念	008
2.2	地方政府性债务发展历程及评析	010
2.3	地方政府性债务的分类与管理口径	013
2.4	地方政府性债务的规模和结构	015
2.5	地方政府性债务的融资模式	019
2.6	地方政府性债务风险的界定、度量与类型	022
3	地方政府性债务风险的形成机制	026
3.1	政府职能定位不清	027
3.2	干部考核评价体系不科学	028
3.3	地方政府财权和事权不匹配	029
3.4	商业银行的信贷结构不合理	031
3.5	影子银行体系催生新的债务风险	033
3.6	融资平台公司成为地方政府性债务风险的集聚地	034
3.7	债务管理机制不健全	040
3.8	债务资金投向不合理,债务资金使用效率低	042
3.9	地方政府性债务进行展期的可能性较大	044
3.10	引发的民间借贷和债务不利社会稳定	046
3.11	监管体系不完善	046
4	地方政府性债务风险的控制难点	047
4.1	地方政府性债务的相关数据不透明	047
4.2	地方政府性债务的会计核算不科学	048
4.3	地方政府的诚信建设力度不够	049



5	对业已采取政策措施的归纳与分析	052
5.1	对地方政府融资平台公司及其债务的清理和规范	052
5.2	对地方政府性债务的全面审计	054
5.3	启示	055
6	国外政府性债务管理实践与启示	056
6.1	欧债危机	056
6.2	俄罗斯债务危机	062
6.3	拉美债务危机	063
6.4	法国地方政府性债务管理	065
6.5	美国地方政府性债务管理	066
6.6	日本地方政府性债务管理	067
6.7	巴西地方政府性债务管理	068
6.8	南非地方政府性债务管理	069
6.9	澳大利亚地方政府性债务管理	071
6.10	波兰地方政府性债务管理	073
6.11	新西兰地方政府性债务管理	075
6.12	国外政府性债务管理实践的启示	078
7	完善地方政府性债务风险管理机制的政策建议	083
7.1	厘清政府与市场各自的职责,加快转变政府职能	084
7.2	深化改革,实现地方政府财权与事权的统一	084
7.3	创新体制,促进融资渠道的市场化规范化	085
7.4	规范商业银行行为,防范期限错配风险	091
7.5	防范影子银行风险	094
7.6	理顺债务管理机制,规范举债行为	096
7.7	加强审计监督,推动完善债务管理体制	101
7.8	强化监管部门的沟通协调	103
7.9	按不同债务类型进行分类管理和治理	104
7.10	力促地方政府加强诚信建设,强化责任意识	105
	参考文献	107

# 1 绪 论

举债是发达国家的地方政府普遍采用的融资手段。1998至2007年,美国地方政府的短期债务增加了17%(DiNapoli,2008)。截至2010年底,我国地方政府总的债务规模达到11万亿元,相当于全国一年的总税收(据国家税务总局年初发布的数据显示,2012年,全国税收收入完成超11万亿元)。2011年以来,部分地方以土地出让收入为偿债来源的债务余额增长,部分地区高速公路债务规模增长较快,部分取消收费地区的政府还贷二级公路债务偿还面临较大压力,债务规模增长较快;随着国家对地方政府性债务管理的加强和银行对地方政府及其融资平台公司信贷投放的从紧,一些地方通过信托贷款、融资租赁、售后回租、发行理财产品、BT(建设—移交)、垫资施工和违规集资等方式变相举债融资的现象较为突出;融资平台公司退出管理不到位,部分融资平台公司资产质量较差、偿债能力不强;国家尚未出台统一的地方政府性债务管理制度,虽然部分地方政府出台了一些债务管理制度,但地方政府性债务的规模控制、预算管理和风险预警等管理仍显薄弱,部分单位违规取得和使用债务资金,部分债务资金未及时安排使用。

地方政府性债务的形成,既有经济发展的客观需要,也有体制、机制方面的原因。1994年分税制改革取得了初步成功,中央财政收入的比重快速提高,基本实现了改革的预期目标,但是也出现了财权上收和事权下放的倾向。由于分税制在省以下没有得以贯彻落实,在各级地方政府的财力与事权相匹配方面没能得到有效的完善。分税制改革后,地方财政承担的支出责任却不断加重。尤其是2008以后,为了应对金融危机的冲击,国务院决定将稳健的财政政策转变为积极的财政政策,需要地方投入大量的配套资金。财政收入缩减与财政开支扩大的矛盾考验着地方政府的应对能力。与此同时,现行规定未赋予地方政府举债权。1995年颁布实施的《中华人民共和国预算法》第28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”。《中华人民共和国担保法》第8条规定:“国家机关不得为保证人,但经国务院批准为

使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外”。这实际上从立法角度限制了地方政府性债务的广泛发生,所不同的是预算法限制了地方政府直接债务,担保法限制了间接债务或者担保债务。

我国地方政府负有偿还责任的债务最早发生在1979年,有8个县区当年举借了政府负有偿还责任的债务。此后,各地开始陆续举债,其中:省级政府(含计划单列市)举借负有偿还责任或担保责任的债务的起始年集中在1981年至1985年,这一期间有28个省级政府开始举债。为了满足投资需求,地方政府在国务院规定的债务融资渠道之外,通过构建各类融资平台等形式进行融资。1988年,广东省利用贷款修建高等级公路,开始了地方政府举债的探索。当年,交通部、财政部、国家物价局关于发布《贷款修建高等级公路和大型公路桥梁、隧道收取车辆通行费规定》的通知,首次以部门规章的形式规范了此类政府贷款行为,实质上为政府融资投向基建提供了法律依据,也产生了示范性效应。1992年,经上海市人民政府批准,上海市城市建设投资开发总公司(简称上海城投)正式成立,主要从事城市基础设施投资、建设和运营。1998年至2008年,地方政府性债务进入推广和融合阶段。但地方政府债务与融资平台成为广受关注的问题却始于近几年,尤其是2008年下半年以来,积极财政政策实施后对地方政府提出了资金配套要求,地方政府债务规模迅速增加。截至2010年底,全国只有54个县级政府没有举借政府性债务。从偿债年度看,2010年底地方政府性债务余额中,2011年、2012年到期偿还的占24.49%和17.17%,2013年至2015年到期偿还的分别占11.37%、9.28%和7.48%,2016年以后到期偿还的占30.21%(国家审计署,2011)。最近,地方政府性债务的实践又有了新进展。经国务院批准,2011年上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点,意味着地方政府将从之前的“代理发债”转化为“自行发债”。这一实践同2011年审计署公告的全国地方政府性债务审计结果一起,成为社会各界关注的焦点之一。

地方政府性债务资金在弥补地方财力不足,应对危机和抗击自然灾害,改善民生和生态环境保护,推动地方经济社会的持续发展等方面,发挥了积极作用。通过扩展地方政府的可控资金规模(冯静,2009),地方政府性债务有效缓解了基础设施投资建设的资金缺口(姜彬,2008),推进了地方政府公共建设职能的市场化运作,有效拉动了社会投资(左新文,2004),并促进了国家的投融资体制改革(贾康,2009)。具体来说,一是投融资平台的建设,可以有效整合政府各部门掌握的经营性资产、非经营性资产、国有企业资产、自然资源等。二是地方政府的项目规划、维护、监管等职能,在统一的政府投融资



体制机制下,协调有序运行。例如,在应对1998年和2008年的亚洲、国际金融危机中,中央通过发行国债并转贷地方政府、代地方发行政府债券;地方政府通过融资平台公司等多方筹集资金,为我国经济发展提供了资金支持;汶川特大地震发生后,四川省各级政府筹措政府性债务资金,推动了灾后恢复重建的顺利实施。又如,地方各级政府举借债务,用于教育、医疗、科学文化、保障性住房、农林水利建设、节能减排、生态建设、工业等领域有力地促进了社会事业发展,推动了生态环境改善和经济发展方式转变。再如,地方各级政府已支出的债务余额,用于交通运输、市政等基础设施和能源建设,用于土地收储等,加快了地方公路、铁路、机场等基础设施建设及轨道交通、道路桥梁等市政项目建设,形成了大量优质资产,促进了各地经济社会发展和民生改善,有利于为“十二五”及今后一段时期经济社会发展增强后劲。

以融资平台为例,融资平台的发展,极大改善了宏观经济、金融环境。一是树立了信心。中央政府的经济刺激计划,通过各地方政府的融资平台,迅速及时地转化为对基础设施和重点项目的投资建设,较快遏止了下行的经济走势,提升了战胜危机的信心。在经济走向良性循环的情况下,商业银行的经营业绩和风险也将趋于一个理想的水平。二是拉动了内需。国际金融危机爆发后,外部需求萎缩,大量出口加工企业陷入困境,提升内需至关重要。地方政府利用融资平台迅速启动了大规模投资,使一些因外需减少而减产、停产的企业有了新的订单,将外需转化为内需,使企业的过剩生产能力得到利用,保证了国内就业不受严重影响,保持了社会经济生活的正常运行。三是改善了民生。经济刺激计划的实施,加速了各级地方政府推进城乡基础设施建设的步伐。地方政府融资平台作为一种制度创新形式,在短期内有效地解决了长期困扰地方政府的资金缺口问题。借助金融机制的创新,民生工程得以建设,有助于提高居民的生活质量,创造新的消费需求,也有利于商业银行业务的拓展和深化。而且,2011年以来,各地按照国务院部署和有关部门要求,积极处理存量债务,加强新增债务管理,清理规范融资平台公司,取得了一定成效;地方政府性债务管理制度有所完善,一些地方建立了偿债准备金制度或在预算中安排偿债准备资金;按照“分类管理、区别对待、逐步化解”的原则,采取措施对部分存量债务进行了处理,如按照中央统一部署,各地出台措施,对地方高校债务进行了清理和化解;加强了对新增债务及债务资金使用的监督管理,要求政府负有偿还责任债务的举借,需经财政部门或政府批准,使债务规模得到了一定控制,一些省(市)成立专门机构或明确职能加强对债务资金的监管;进一步清理规范了融资平台公司及其债务,各地按照



国务院要求对融资平台公司及其债务进行了进一步清理规范,通过剥离债务、资产重组、充实注册资本金、注入收益良好的优质资产等方式,使一些融资平台公司的资产质量、收入水平和盈利能力有所提高(审计署《36个地方政府本级政府性债务审计结果》,2013)。

此外,从地方政府性债务风险角度来看,较世界上公认的债务警戒线还有一定距离,短期内仍处于风险可控状态。长期以来,我国的中央和各级地方政府是国有资源的所有者代表,代表国家行使所有者职能,管理着数额庞大、种类多样的国有资源。因此,地方政府可以动用的资源规模相当可观,即使发生系统性的债务风险,可盘活资产(如街道命名权等无形资产,国有企业产权、社保基金、可出让的土地等)的存在,仍可以有效应对。以资产储备为偿还基础,通过分类讨论,划分责任,在地方政府自行解决基础上,中央政府也有能力统筹解决。

地方政府性债务对地方经济社会发展发挥了一定积极作用,并且一些专家学者认为,总体上债务风险处于可控范围(郑新立,2009;巴曙松,2009),但是,地方政府性债务风险与地方政府信用、金融安全、宏观政策调控、社会稳定以及耕地保护等均高度相关(钱凯,2010;秦德安等,2010)。地方政府过度举债,有可能引发财政风险(何川,2004),地方政府的非理性经济行为也容易传导给银行,引发系统性金融风险(贾银萍,2009)。银行资金过度集中投向地方投融资平台,使央行宏观货币政策调整的难度加大,制约了货币政策的调整空间(巴曙松,2009)。一旦债务资金的偿还过度依赖土地出让所得,耕地保护将面临风险,在强烈的拉高地价驱动下,房地产价格有可能进一步提升,势必加大房地产泡沫。

相关部门缺少约束融资行为的有效手段。各地举债融资渠道和方式不一,且多头举债、举债程序不透明;收支未纳入预算管理,监管不到位;部分地区和行业偿债能力弱,存在风险隐患;部分政府性债务资金未及时安排使用;部分单位违规取得和使用政府性债务资金;地方政府融资平台公司数量多,管理不规范(审计署《全国地方政府性债务审计结果公告》,2011)。多地出台了控制债务规模和完善风险预警的规章制度,但相关条款经常得不到有效执行。2010年至2012年,一些城市新增债务占当年举债总额的比例逐年增加,政府偿债压力不断加大。近年来,城投债的规模迅速扩大,发行主体也由省、地级市向县级融资平台下延。城投债在促进地方经济发展的同时,也带来一定风险隐患。随着城投债发行量的急剧扩张和信用下降,违约风险逐渐加大:发债主体多为城投公司,其自身信用存在缺陷;在城投债主体没有足够的

现金流偿还债务的情况下,还债需依赖当地政府的隐性担保;近期中小县市或区政府所属企业发行城投债的比例上升,县区政府能力不足、制度不健全的问题更为突出。

地方政府性债务是关系国家经济安全的重大问题,不断恶化的欧洲主权债务危机给我们敲响了警钟。鉴于在债务举借、管理和使用中的一些问题,有的地方还存在较大风险隐患。例如,本次全球金融危机后,国际游资和新兴市场国家自身投放的货币资金交织在一起,推动这些国家出现了新一轮的经济增长,与之相伴的是资产泡沫加剧和通胀居高不下。在经济高速增长、流动性充裕的情况下,地方融资平台债务的资金链条不会轻易断裂,一旦国际游资撤离造成国内流动性趋紧以及经济下行压力增大,相关风险很可能就凸显出来。因此,只有高度重视,采取有效措施,妥善处理存量债务,严格控制新增债务,才能防范和化解可能出现的风险(魏加宁,2010;魏国雄,2009)。尤其是县级地方政府融资平台风险最大,需要引起注意(巴曙松,2009),不能任其酝酿、蔓延与发展。

要有效防范和化解地方政府债务风险,必须深刻理解地方政府举债行为,并系统分析地方政府性债务的风险特征是什么?有哪些类型?风险的形成机理是什么?控制难点在哪里?国外有哪些经验可资借鉴?如何创新我国地方政府债务风险管理机制?

全球化和区域化并存是当前世界经济发展的特点。为加速经济发展,适应发展需要,地方政府举借外债成为发展地方经济,实施“走出去、引进来”战略的重要手段。但是,地方政府性债务风险问题成为摆在地方政府面前的一道难题。当前,对于应该如何指导地方政府在保证财政安全的基础上实现自主举债,至今只处于研究求证阶段,尚无具体实施,没有具体政策导向。因此,如何进一步研究国外地方政府性债务风险的管理经验,如何结合国内发展实际,探索出一条具有中国特色的地方性债务风险的管理路径,具有极其重要的意义。虽然从短期来看,改革完善各项体制,明确政府职能定位,强化地方政府性债务的风险管理,创新地方投融资机制等都能在一定程度上对地方政府性债务风险的产生有所缓和,但是根据国际经验,立足于认清自身定位、完善法制建设、审慎监管等原则,才能实现地方政府性债务风险的合理科学治理。

国外对地方政府债务风险的研究,具有一定参考价值;但由于国情不同,对地方政府债务和融资平台问题的认识,既要遵从国外经验和理论,又要结合制度特征与体制差异等制度因素。国内学者从我国地方政府性债务的成

因、种类和风险等方面已进行了初步的理论论证。在地方政府性债务的成因上,重点着力于投融资平台的研究。较为一致的观点集中于地方政府的财权与事权不对称、地方政府债券的法律约束两个方面。地方政府性债务的种类方面,一般也统一将债务分成显性债务与隐性债务。风险方面则有不同的认识。券商等市场研究机构多从对资本市场(主要是银行业)影响的角度进行分析,主要结论是地方政府性债务的风险客观存在,但其影响总体可控。这类研究的数据来源基本来自公开报道,计算方法不同,分析往往片面。总之,国内的研究成果多集中在2008年之后,还不系统。一是多停留在就事论事的角度,对地方政府性债务风险的理论分析不深入,缺乏风险成因的系统分析。二是多以定性描述为主,没有完备的统计数据依据和实地调研作为基础,缺乏计量分析;三是对策建议没有坚实的数据基础和预警模型基础,对策建议抽象,可操作性不强,缺乏深入分析。这些都有待于通过进一步研究予以完善。

本书在现有研究的基础上,分析地方政府性债务的理论基础、基本内涵、分类与管理口径等,以及地方政府性债务风险的界定、类型和表现形式;从政府职能定位、干部考核评价体系、分税制改革、商业银行信贷、债务管理机制以及监管体系等方面,系统探索影响和诱致债务风险的关键因素;探讨国际上地方政府投融资制度安排、运作成功的经验,包括对地方政府举债监管和公共政策方面的经验,以及对我国地方政府举债融资的借鉴意义;提出完善地方政府债务风险控制和融资平台建设的制度性建议。为此,借鉴并改进Hana Polackova(1998)发展的财政风险矩阵,分析和评估地方政府债务风险。在Hana Polackova(1998)提出的直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债、或有隐性负债4种不同性质的政府债务基础上,结合我国地方政府性债务突出问题在不用领域的表现,对我国地方政府性债务的风险做进一步的呈现和细分。一是在所选择的省(市、县区),按显性债务、或有显性债务、或有隐性债务3种类型,调查2009年底地方政府性债务的余额及其构成比例,并按部门、单位性质、项目性质、债权人类别和举借方式等进一步深入分析。二是选择某一县区,调查地方政府性债务的年度形成情况和债务的到期期限结构,动态考察地方政府性债务的原始余额、偿还本息、偿还方式和余额情况。三是调查地方政府债务资金投向的分布情况。四是从债务率、偿债率和借新还旧偿债率三个方面测度债务风险。五是对市县地方政府性债务的管理情况进行调查。调查省内部分融资平台公司注册时间、经营性质、实收资本、政府出资情况、资产负债情况和利润情况。六是从举债程序、管理模式、资金效益



等方面,对美国、日本等国地方政府债务制度相关文献进行整理,系统梳理出可资借鉴之处,并对最近的欧债危机进行紧密跟踪,总结其表象、危害,探索其成因,形成完善我国地方政府性债务管理体制机制的启示。



## 2 地方政府性债务风险相关 概念、分类与特征

近年来,我国理论界与实务界对地方政府性债务的概念、内涵和分类等进行了较为深入的探讨,但大多数学者是借鉴发达市场经济国家的经典理论进行鉴定的。在实践中,对地方政府性债务及其风险的科学态度是在遵从经典理论的同时,综合考虑制度特征、体制差异等因素和特定环境,这样才能客观认识地方政府性债务、有效指导地方政府性债务的风险管理实践。

### 2.1 地方政府性债务的相关概念

#### 2.1.1 地方政府性债务的基本内涵

地方政府性债务是指为提供基础性、公益性服务,地方机关事业单位及专门成立的基础设施性企业,直接借入的债务和提供担保形成的债务。按照财政部、人民银行、银监会制定的《2010年1~6月份地方政府性债务报表》的说明认为,地方政府性债务是指地方政府(含政府部门和机构)、经费补助事业单位、融资平台公司等直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持,因公益性项目(指为社会公共利益服务、不以营利为目的,且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目,如市政道路、公共交通等基础设施项目,以及公共卫生、基础科研、义务教育、保障性安居工程等基本建设项目)建设形成的债务。其中,因直接借入、拖欠形成的债务为直接债务;因提供担保形成的债务为担保债务(不含政府虽然通过回购等信用支持担保,但已计入融资平台公司等债务人直接债务的部分)。

从“地方政府债务”到“地方政府性债务”概念的扩展,在法律意义上拓宽了对地方政府性债务的认知,两者之间的主要区别是对负债主体鉴定的范围不同。前者仅涉及政府机关和政府部门,后者则进一步扩大到与政府职能履行紧密相关的政府控制下的公共性企事业单位。