


ON THE MANAGEMENT OF THE DEBTS
OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA

中国地方政府

债务管理研究

樊丽明 黄春蕾 李齐云等 著

 经济科学出版社

国家自然科学基金资助项目(70173009) | 顾问 邓子基

国家自然科学基金资助项目 (70173009)

顾 问 邓子基

中国地方政府债务 管理研究

On the Management of the Debts
of Local Governments in China

樊丽明 黄春蕾 李齐云等 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府债务管理研究/樊丽明, 黄春蕾, 李齐云等著. —北京: 经济科学出版社, 2006. 7

ISBN 7 - 5058 - 5641 - 3

I. 中... II. ①樊... ②黄... ③李... III. 地方
财政 - 债务 - 财务管理 - 研究 - 中国 IV. F832. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 054991 号

责任编辑: 吕萍 白留杰

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

中国地方政府债务管理研究

樊丽明 黄春蕾 李齐云等 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 11 印张 290000 字

2006 年 7 月第一版 2006 年 7 月第一次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5641 - 3/F · 4900 定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 言

一、研究缘起

本书的研究源于中国现阶段地方政府债务问题的凸显。在中国目前国民经济高速增长、工业化和城市化迅速推进的时期，对地方公共品的供给需求迅猛增加。而由于经济、财政、行政体制正处于转轨时期，政府职能转变和机构改革尚不能一步到位，历史形成的政府包袱、转型期的特殊公共需求，加大了地方政府支出的压力。而财政体制的集权化改革，国有企业归属的改革、粮食购销体制改革、农村合作金融改革探索、农村税费改革、汇率政策的调整等等，更使多级地方政府入不敷出，而且难以预期。加之地方政府的短期行为、预算管理不够到位、法制环境不甚理想，促使地方政府债务迅速膨胀。根据课题组成员自世纪之交的连续几年在Z、L、D市的实地调查以及对其他地区的研究，认为地方政府债务已表现出如下突出特点：（1）普遍负债。从省、市到县、乡，各级地方政府普遍负债；从经济欠发达地区到发达地区普遍负债；从发债还债条件极好的特大城市，到偿债基本无望的穷乡僻壤普遍负债。（2）形式多样。既有经中央政府特批发行的城市基础设施建设市政债券等显性债务，也有社会保障欠款、拖欠人员工资、工程款项、补贴应补未补等隐性债务，还有政府以投资公司名义筹借的建设资金，还有政府担保农村基金会集资、担保国有企业或重大公共工程贷款

等或有债务，不一而足。(3) 管理失控。由于缺乏严格的预算管理，加之地方政府缺乏动力公开债务，自下而上对地方政府债务的规模只有典型调查数，没有准确的统计数，甚至缺少有根有据的估算数，一直无人能够说清中国现有地方政府债务规模。由于缺少债务的管理规范，从项目审批到资金使用、偿债来源，都有着极大的随意性。借债效益没有考核，也无从保障。(4) 风险显现。随着农村基金会经营难以为继、地方国有企业改制中的贷款清理、拖欠教师和农民工工资的风险屡屡转化为地方政府的财政风险，地方政府债务的经济风险和社会风险逐步表象化，由财政支付危机转化为某个资金链条断裂和局部社会矛盾加剧。因此，如何认识地方政府债务现状及其成因，加强地方政府债务管理是一个值得认真研究的十分现实的重要课题。世纪之交，我们曾把研究重点放在通过典型调查了解地方政府债务的基本状况方面，本书则侧重研究地方政府债务的系统规范管理。

本书是国家自然科学基金项目“中国地方政府债务管理研究”(70173009)的研究成果。2001年春，本课题的负责人和成员在厦门大学经济学院研究学习时，在邓子基先生的鼓励引导下，以较长时期追踪研究地方财政问题并形成一系列研究成果为基础，申报了国家自然科学基金项目，获得基金委的批准立项。本课题的研究历时5年。期间，课题组成员总结比较已有的研究材料包括课题组成员前期已做的调研报告，深入山东、福建等省的部分市、县、乡进行了专题调查，到部分省级财政部门了解研究有关数据和情况，并利用到美国、瑞典的大学做访问学者的机会，广泛搜集国外相关资料，形成了部分阶段性成果。结合课题研究，郭琳博士选做了题为“中国地方政府债务风险研究”的论文，黄春蕾博士选做了题为“中国地方政府债务管理权责划分、动力与方法”的论文，集中就中国地方政府债务的现实风险及其规避、地方政府债务的系统管理进行了认真且较为深入的研究。期间，课题组成员两次参加由国务院发展研究中心宏观经济研究部组织的“中日地方政府债务问题研

讨会”，提交并宣读了论文。本书即是在上述研究的基础上形成的。

本书是课题组对地方财政问题长期研究的又一项阶段性成果。自20世纪90年代之初，我们的团队从山东大学重视基础科学研究、特别鼓励应用科学研究、主动服务地方发展的宗旨出发，从我们集中力量进行学科建设的目标出发，从山东大学地处的优势出发，确定把地方财政研究作为我们长期的稳定的研究方向之一。近年来，围绕地方公共品供给与地方税的关系、完善中国地方税体系、规范地方政府税费、中国地方财政体制、地方政府投融资问题、基础教育的地方政府供给问题等问题进行了研究，中国地方政府债务问题是我们研究的地方财政问题之一。2001年，作为一个阶段的集体研究成果，我们出版了《中国地方财政运行研究》一书，获山东省优秀科研成果二等奖和山东省高校优秀科研成果一等奖。此后，团队成员在持续研究的基础上，出版了《中国分级财政体制研究》、《中国地方政府投资研究》、《中国公共品市场与自愿供给研究》、《中国农村：公共品供给与财政制度创新》等个人专著。本书是又一部集体合作研究的成果。从这一意义上说，本书是《中国地方财政运行研究》的姊妹篇，是我们团队研究地方财政问题系列成果的组成部分。

二、概念界定

政府债务按照债务主体分为中央政府债务和地方政府债务。本书中的地方政府是指中央政府或联邦政府以下各级政府的统称，地方政府债务则是指地方政府以信用（誉）为基础，为满足地方政府履行职能的需要而采用的一种收入手段。“它首先是一种财政收入，……又是一种预期的财政支出。”^①与中央政府债务相比，地方政府债务有以下特点，第一，地方政府的债务权限的独立性自主

^① 陈共：《财政学》，四川人民出版社1999年版，第345页。

性小于中央政府，具体权限大小受一国政治体制、财政体制、历史传统等因素影响；第二，地方政府债务的具体用途与中央政府不同，与地方政府职能有关；第三，地方政府债务的信誉程度和偿还能力一般弱于中央政府。

随着实践的发展，地方政府债务的外延有所扩展。除传统的基于法律和契约的贷款和债券外，还产生了隐性债务和或有债务。我国现阶段即是如此。政府隐性债务是指由社会和公众预期、政治压力等原因而产生的一种道义上的地方政府偿付责任，政府或有债务则是指在某一或某些不确定事件发生的前提下才会实现政府偿还责任的债务。本书中的地方政府债务即是包括传统的和上述多种衍生债务在内的广义的地方政府债务。

按照管理主体和管理内容的不同，地方政府债务管理有广义和狭义之分。狭义的地方政府债务管理是地方的立法、行政、司法机关对地方政府债务的立法、审批、计划、统计、控制、预测、审计、监督等活动，广义的地方政府债务管理则除了狭义的地方政府债务管理内容以外，还包括中央级的立法、行政、司法机关对地方政府债务的相关立法、宏观管理及有关司法活动。本书是从广义口径上研究地方政府债务管理的。

三、本书结构

本书内容分为三部分，共十一章。

第一至二章为第一部分。

第一章，“中国近现代地方政府债务及管理”。该章简要介绍清朝末年、北洋政府时期、民国政府时期、民主主义革命时期各革命根据地、新中国成立之后计划经济时期的地方政府债务及其管理情况；了解封建社会末期至民国时期的地方政府债务都是因内忧外患的社会环境、政府支出需求的增长和中外金融机构的发展而产生发展的，既有颁布法律限制地方政府债务、整顿地方公债、维护政

府信誉的有益尝试，也有中央政府对地方政府债务失控、通过实施通货膨胀偿债、损害债权人利益、降低政府债信的历史教训；而革命根据地时期和新中国计划经济时期的地方政府债务，则一方面体现了满足革命战争和建设事业需要的用途，另一方面体现了人民政府从维护债权人权益、珍视政府信誉出发，有效实施债务的规模、形式、用途、偿还等管理的历史经验。

第二章，“中国地方政府债务及管理现状”。该章系统分析中国现阶段地方政府债务的内容、形式、规模、结构的状况以及债务管理的现状，指出地方政府现有债务内容繁杂、形式多样、规模偏大、级次地域分布普遍，管理缺少法律制度，实施很不规范。举借地方政府债务一方面产生了融通社会资金、扩大公共品供给、引致私人投资、稳定社会等积极效应，另一方面也容易产生财政风险、投资效率风险、信用风险和社会风险。我们认为，中国经济高速发展且不平衡是我国地方政府债务产生发展的客观需求基础；行政管理体制改革未能到位是地方政府债务形成发展的内在动因；经济体制转轨和财政体制现状是直接导致地方政府债务需求的重要因素；一系列宏观经济政策的调整是导致地方政府债务被动增大的因素；管理机制不健全是地方政府债务规模失控的管理层面的原因；而市场风险和自然风险是地方政府债务的不可抗力因素。我们分析的基本结论是：从成因的角度而言，我国目前的地方政府债务主要属于公共投资性、体制转轨性、政策调整性和粗放管理性的。

第三章是本书的第二部分。

第三章，“地方政府债务管理模式的国际比较”，该章比较分析了美国、日本、印度尼西亚、墨西哥等国的4种类型的地方政府债务管理模式。首先，美国是世界上典型的联邦制国家，财政分权程度高，经济实力强，资本市场发达，州与地方政府债务的基于市场体系的分级管理体系已经十分成熟。其次，日本是单一制的发达国家，财政集权程度比较高。在国内地方分权改革压力下，集权型地方政府债务管理模式正面临改革的前景。第三，印度尼西亚是单

一制的发展中国家，1997年经济危机使其结束了长期的中央集权统治，开始了向着民主政体转变的激进的政治变革，而作为中央与地方财政关系的重要内容，地方政府债务管理模式正在发生巨大的变化，带有明显的过渡性。第四，墨西哥的地方政府债务管理中的突出矛盾是联邦政府担保导致的道德风险问题，2000年开始的改革旨在建立市场约束型地方政府债务管理模式。该章介绍了上述四国地方政府债务管理模式，并以此为基础对比分析外国政府在划分地方政府举债权、债务担保权和债务危机管理责任以及债务管理机构设置等方面的异同。

第四至十一章是本书的第三部分。这是本书的主体部分。

第四章，“中国地方政府债务管理的目标与策略”。该章指出了我国地方政府债务管理的基本思路，形成第五至十一章之纲。我国地方政府债务管理的目标不是消除地方政府债务，而是如何使其更好地服务于地方政府职能，这是地方政府债务管理的最终目标。而如何尽快实现地方政府债务的良性运行应当成为当前我国地方政府债务管理的直接目标。根据当前我国地方政府债务存在的主要问题，借鉴发达国家债务管理的基本原则，作者认为，应把“规范、适度、透明和高效（包括行政效率和经济效率两层含义，后者又有微观效率和宏观效率两层要求）”作为我国地方政府债务良性运行的基本标准。要实现“规范、适度、透明和高效”的地方政府债务良性发展目标，本书认为，科学合理的划分地方政府债务管理权责、强化地方政府债务管理的动力以及建立并实施科学规范的地方政府债务管理制度是三项重要策略。

第五章，“中国地方政府债务管理权责划分”。该章首先阐述了债务管理权责划分的内涵，并以一省两市三县地方政府出台的债务管理办法为例分析评价了管理权责的划分，在借鉴和吸收国外经验做法和国内地方探索成果的基础上，提出我国地方政府债务管理权责划分的基本原则和改革建议。主要的改革建议是，赋予地方政府合法的举债权，严格限制债务资金的使用范围，明确举债主体，

严格控制举债规模、方式和渠道，严格限制担保权；中央政府不仅应对地方政府债务总量实施监控，帮助和推动化解历史性债务，实施风险预警，还应提供必要的技术支持以加快地方政府债务信息披露制度建设，激励和推动地方政府债务管理改革创新；中央应建立特别基金，或实施财政贴息等政策，加强对中西部落后地区的政府债务融资的支持力度；还应通过体制改革，加快地方政府职能转变，明晰中央与地方以及省以下各级政府的事权划分，削减地方政府的法定性支出和配套支出项目，赋予地方政府必要的税收自主权等。本书还对偿债责任与风险管理权责的划分、债务监督权在财政、审计、司法等部门的划分进行了探讨。

第六章，“中国地方政府债务管理的动力”。该章运用组织行为动力理论和制度变迁动力理论，分析我国地方政府的债务管理动力机制，提出地方政府债务管理“弱动力”论；认为其成因在于，行政考核机制难以将债务管理内在化于地方政府的效用函数，国家对地方政府债务的某些管理法规和政策不够合理，预算软约束弱化了地方政府强制性债务管理行为的动力；双主体身份等因素限制了地方政府选择诱致性债务管理行为，知识、财力、现有法规的限制阻滞了诱致性债务管理行为的实施；并寻求强化地方政府债务管理动力的有效的外部激励约束机制，包括中央政府应尽快明确对地方政府债务管理问题的宏观政策导向，以改善地方政府对于债务管理创新收益的预期，增加创新行为的动力；进一步明确地方政府债务的统计范围，帮助建立统一的债务管理机构；将债务管理纳入地方政府绩效考核体系。

第七章，“中国地方政府债务预算管理”。对地方政府债务实施预算管理是实现对地方政府债务的规模和结构控制的核心和关键。对当前我国的地方政府债务实行预算管理，旨在通过计划和法律的手段，实现地方政府债务总体的计划性、规范性、有效性，保证债务收支的集中和透明管理，防范和化解地方政府债务风险，以实现地方政府债务“规范、适度、透明、高效”的管理目标。应

尽快制定地方政府债务的预算管理改革方案，针对不同类型的地方政府债务，修改和制定有关的预算会计核算制度和预算会计科目，将脱离预算监督的各类地方政府债务逐步纳入预算进行管理。中国地方政府直接债务的预算管理，建议采取复式预算方法，它有利于按照政府的不同职能和身份，明确不同财政收支类别的管理规则，提高财政管理效率；应编制债务专项预算。中国地方政府或有债务的预算管理，笔者认为，近期比较可行的方案是，在年度预算的附表中对各类担保的数额、结构和基本运行情况进行说明，有利于对预算表中的财政收支情况形成一个更全面和客观的评价。

第八章，“中国地方政府举债项目计划管理”。举债项目的管理是举债管理的基础，计划管理是举债项目管理的重要方法之一。实行举债项目计划管理将有利于从源头上遏制目前较普遍存在的盲目举债上项目的现象，提高地方政府举债决策的科学性，有效降低债务偿还风险。同时，举债项目计划管理还可以为债务预算的编制提供条件。地方政府投资项目计划管理中大多还存在着政府投资范围界定不明确、地方政府债务资金没有列入政府投资项目的资金来源、政府投资项目储备制度亟待完善、财政部门在政府投资项目管理中的作用未得到重视和明确、项目决策和执行不严，缺乏有效监督，未针对不同的政府投资方式实行差别性计划管理等六个方面的主要问题。强化我国地方政府举债项目计划管理应合理界定地方政府投资范围，以建立和完善政府投资项目储备库制度和年度投资计划为主要内容，加强对举债项目的计划管理。

第九章，“中国地方政府偿债基金管理”。现代偿债基金继承了早期偿债基金提前累积（蓄水池）和偿债的基本功能，又增加了收支调节、资金归集和核算以及担保等方面的功能。目前中国各级地方政府已经逐渐开始进入偿债高峰期，设立规范的偿债基金实为必要。笔者提出了健全中国地方政府偿债基金管理制度的建议，认为专项偿债基金模式应作为完善我国地方政府偿债基金制度的目标模式。为了尽量减少专项偿债基金的数量，降低管理成本，可以

根据债务类别设立偿债基金。应依据每一类债务偿还的具体情况（主要包括债务余额、偿债期限及还本付息方式）来确定该类债务的偿债基金规模。偿债基金的资金来源包括举债项目自身的收益回报、地方专项基金收入、国有土地有偿使用费收入中地方政府的分成收入、国有资产收益及其他一般预算收入。专项偿债基金应明确各自的使用范围。地方政府应充分利用偿债基金的年度结余进行投资，取得一定的回报，进而充实偿债基金。

第十章，“中国地方政府债务信息管理——政府会计基础和财务报告制度的改进”。本章首先对比国际会计师联合会确立的几种政府会计基础和财务报告模式对政府债务核算与债务信息管理的影响，然后分析我国现行政府会计基础和财务报告制度在债务核算和债务信息披露方面的缺陷，最后提出一些改进建议。建议将地方政府债务纳入地方预算会计核算范围，改进现金制预算会计基础，完善地方政府财务报告制度。近期，将地方政府预算执行报表与预算执行报告一起提交地方人大审议，并增加对导致预决算执行差异（包括预算已经安排，但当年未发生事项的支出，即部分隐性债务）的原因（政策性原因、时间因素、项目进度、管理不善等）的分析和说明，在不改变地方政府债务报告模式的前提下，通过设置附表或附加信息的方法对外提供现有现金制下无法提供的一些债务信息；从中长期看，地方政府应建立修正的应计制会计基础，地方政府债务报告中的主要政府债务信息将通过财务状况表、现金流量表及其对比得到反映，而或有债务、社会保障基金债务等可以在附加信息中进行反映。

第十一章，“中国地方政府债务风险管理”，本章在介绍分析部分发达国家地方政府债务风险管理经验的基础上，重点剖析我国目前地方政府债务的现实风险，以S省为例，探讨地方政府债务的风险评估及预警机制的建立。建立债务风险的评估与预警机制的最终目标是实现债务管理的规范化、系统化和科学化，其功能目标通常包括预警功能、实时监控功能和风险预算功能。

结语中主要提出了有待进一步探讨的若干问题。

四、工作分工及致谢

樊丽明作为课题负责人，进行了课题总体设计，提出研究思路，构建研究大纲，组织专题调研，协调研究过程。写作具体分工是：导言，樊丽明；第一、四至十章、结语，黄春蕾；第二章，李齐云；第三章，黄春蕾、李一花、郭琳；第十一章，郭琳、李一花；附录1，樊丽明，石绍宾；附录2，石绍宾。最后，樊丽明负责修改总纂全部书稿。在总纂书稿中，黄春蕾、石绍宾做了许多协助性工作。

邓子基教授作为课题顾问，自始至终对本课题研究给予了十分的关注和指导。课题负责人和课题组成员当时作为厦门大学经济学院的博士后研究人员和在读博士，申请国家自然科学基金项目，即是在邓老的鼓励和引导下进行的。与本课题相关的郭琳博士和黄春蕾博士的学位论文，也得到了邓老的精心指教。应该说，没有邓老的鼓励和指导，就没有课题研究的开展和本书的形成。在此谨向邓老和师母表示衷心的感谢和深深的敬意。

本课题是负责人和各位成员在厦门大学研究学习时申请并开始研究的。在本书出版之际，我们要感谢厦门大学科研处的老师们提供热情到位的服务。本课题又是在课题负责人和各位成员在山东大学工作期间继续研究完成的，山东大学朴实勤恳的良好学风和开放向上的良好势头，山大经济学院民主求实的学术氛围和宽松和谐的工作环境，为我们的研究提供了良好的条件，借此机会，向给予我们充分支持和理解的臧旭恒教授、于良春教授等致谢。为了课题调研的顺利进行，刘汉才、王培钊、石绍宾等同志给予了大力支持协助，在此一并致谢。为了本书的出版，吕萍女士奉献了她的智慧和心血，令人感佩，谨致谢意。

十几年来，我们的团队对于地方财政的若干问题的研究取得了

一些成果，但相对于地域辽阔、人口众多、地方政府级次多、相对复杂的中国地方财政实践而言，相对于经济高速发展、经济行政体制逐步转轨、法制环境趋于完善的特定历史时期的中国地方财政制度创新而言，我们的研究总是面临许多富有挑战性的新课题，又面临许多很有价值又丰富多彩的新素材。我们的研究任重道远。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”

樊丽明

2006年4月于山东大学

目 录

导 言	1
第一章 中国近现代地方政府债务及管理	1
第一节 晚清地方政府债务及管理	1
第二节 北洋政府和国民政府时期地方政府债务及管理	15
第三节 革命根据地公债及管理	25
第四节 计划经济时期地方政府债务及管理	34
第二章 中国地方政府债务及管理现状	42
第一节 中国地方政府债务内容和形式	44
第二节 中国地方政府债务规模与布局	54
第三节 中国地方政府债务管理现状	61
第四节 中国地方政府债务的效应分析	67
第五节 中国地方政府债务的成因分析	74
第三章 地方政府债务管理模式的国际比较	89
第一节 美国地方政府债务管理模式	90
第二节 日本地方政府债务管理模式	105
第三节 印度尼西亚地方政府债务管理模式	114
第四节 墨西哥地方政府债务管理模式	120

第五节 外国地方政府债务管理模式的比较分析·····	123
第四章 中国地方政府债务管理的目标与策略·····	136
第一节 中国地方政府债务管理的目标·····	136
第二节 中国地方政府债务管理的策略·····	145
第五章 中国地方政府债务管理权责划分·····	147
第一节 地方政府债务管理权责划分的内涵·····	147
第二节 中国地方政府债务管理权责划分的 实践探索 ——一省两市三县地方政府债务管理办法评析·····	149
第三节 中国地方政府债务管理权责划分的 基本原则·····	166
第四节 中国地方政府债务管理权责划分的 改革思路·····	169
第六章 中国地方政府债务管理的动力·····	178
第一节 组织行为动力理论与制度变迁动力 理论·····	179
第二节 中国地方政府债务管理“弱动力”论·····	187
第三节 中国地方政府债务管理“弱动力”的 成因·····	191
第四节 强化中国地方政府债务管理动力的 改革建议·····	201
第七章 中国地方政府债务预算管理·····	211
第一节 政府预算的特征及地方政府债务预算管理的 特殊性·····	212
第二节 中国地方政府债务的预算管理现状·····	216

第三节	中国地方政府直接债务的预算管理方法 探析·····	219
第四节	中国地方政府或有债务的预算管理方法 探析·····	225
第八章	中国地方政府举债项目计划管理 ·····	230
第一节	国外的政府资本投资规（计）划及管理·····	231
第二节	中国地方政府举债项目计划管理的现状·····	237
第三节	强化中国地方政府举债项目计划管理的 建议·····	242
第九章	中国地方政府偿债基金管理 ·····	248
第一节	政府偿债基金制度及其功能的历史演进·····	248
第二节	中国地方政府偿债基金管理的现状·····	256
第三节	健全中国地方政府偿债基金管理制度的 建议·····	260
第十章	中国地方政府债务信息管理 ——政府会计基础和财务报告制度的改进·····	266
第一节	不同政府会计基础下债务核算与债务信息 管理之比较·····	266
第二节	中国现行预算会计基础与财务报告制度在 债务信息管理中的缺陷·····	273
第三节	改进中国地方预算会计基础和财务报告 制度的建议·····	276
第十一章	中国地方政府债务风险管理 ·····	279
第一节	外国地方政府债务风险管理·····	280
第二节	中国地方政府债务风险分析·····	284