



国家发展和改革委员会宏观经济研究院 中国宏观经济丛书(2010)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY (2010)

地方政府融资研究

The Research on Local Government Finance

◎ 刘立峰 等著

中国宏观经济丛书(2010)



中国计划出版社



CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES
ISSN 1000-9019

地方政府融資研究

The Research on Local
Government Finance

◎ 王元龍 著

中國經濟問題叢書(2013)



中國社會科學出版社



国家发展和改革委员会宏观经济研究院·中国宏观经济丛书(2010)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

地方政府融资研究

刘立峰 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

地方政府融资研究/刘立峰等著. —北京:中国
计划出版社, 2011. 12
(中国宏观经济丛书. 2010)
ISBN 978-7-80242-663-4

I. ①地… II. ①刘… III. ①地方财政—融资—研究
—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 167745 号

地方政府融资研究

刘立峰 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880×1230 毫米 1/32 10 印张 249 千字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-663-4

定价:22.00 元

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 王一鸣 陈东琪 马晓河 任伟民

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王昌林	白和金	刘立峰	刘树杰
刘福垣	张汉亚	张苏平	张燕生
杨宜勇	杨朝光	吴晓华	周大地
林兆木	罗云毅	胡春力	郭小碚
俞建国	聂高民	常修泽	董 焰
韩文科			

本书课题组成员

课 题 负 责 人

刘立峰 国家发改委投资研究所 研究员

课 题 组 成 员

王元京 国家发改委投资研究所 研究员

罗松山 国家发改委投资研究所 研究员

林勇明 国家发改委投资研究所 副研究员

许 生 国家发改委经济研究所 副研究员

钟国强 四川省发改委投资处 副处长

娄振华 天津市发改委投资处 主任科员

张同功 青岛科技大学经济与管理学院 副教授

岳国强 国家发改委投资研究所 副研究员

郑 征 国家发改委投资研究所 副研究员

杨海霞 中国投资杂志 副主编

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展改革委宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从1999年面世,至今已经是第十一套。出版这套丛书,主要目的是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2010)》共5册,涵盖了全球气候变化、新一轮经济增长、城镇化战略、地方政府融资和扩大消费需求思路等方面的内容。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳期待社会各界提出批评意见和建议,以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国宏观经济丛书》编委会

2011年6月

前 言

2008年三季度爆发的国际金融危机,对我国经济发展产生了严重的不利影响。为了应对危机,中央政府采取有力措施,扩大内需。在投资方面,迅速推出两年投资4万亿元的扩张计划,其中,1.2万亿元需要地方政府配套资金。地方政府能否在这么短的时间内筹措到如此巨额的资金,关系到中央扩大内需政策能不能有效实施,国民经济能不能保持稳定健康发展。因此,地方政府融资问题开始受到广泛关注。但是,随着政府背景贷款的迅速扩张以及城投债的大量发行,短期内,地方政府建设性债务迅速膨胀,又引起了人们对地方政府财政风险的普遍担忧。

总体来讲,我国的地方政府融资是现实需要与体制矛盾交织、机遇和挑战并存的领域,反映出政治、法律、财政、金融、土地等诸多方面的制度与政策问题,既不能听之任之,任其自寻出路、自生自灭;也不能得过且过,对其风险隐患视而不见,要有长远的考虑和全局的谋划。因此,对这个问题的研究,在理论和实践上都具有重大意义。

《地方政府融资研究》是国家发展和改革委员会宏观经济研究院2009年度重点课题。由国家发展和改革委员会投资研究所课题组承担,历时一年完成。为了更有针对性地研究地方政府融资问题,我们对地方政府融资的主要领域和问题进行了认真的梳理,明确了本课题需要研究的重点。首先,必须认清地方政府融资的基本内涵;其次,需要了解地方政府投融资的状况,探讨地方政府融资中存在的问题;再次,对地方政府融资赖以发展的基本模式进行分析与评价;还有,要在定量分析的基础上,研究地方政府债务融资的可持续性;最后,根据未来经济发展趋势变化的特征,研究地方政府融资的体系创

新与制度规范。

本课题的主要观点是：

第一，地方政府资金在城市基础设施的建设与运营中一直发挥着重要的主导作用。为了更好地履行职能，地方政府应增强融资能力，推进投资和经营主体多元化以及融资方式的多样化，让银行和社会资金更多地进入到政府投资和建设领域。

第二，现行的地方政府融资模式基本满足了中央政府、地方政府、商业银行各方利益诉求，增强了地方政府的融资能力，提高了地方政府的投融资效率。但在实践过程中也产生了一系列问题，必须不断增强地方政府的财政能力，规范发展政府融资平台，促进地方政府债务的显性化，改变土地财政的收益方式，吸引民间资本进入政府投资领域，从而推动地方政府融资走上良性、健康的发展轨道。

第三，各地政府的债务融资规模基本尚处于适度或可持续融资规模范围内，目前还无法得出地方债务融资规模存在极大风险的结论。我国地方政府现行债务融资总体上属于长短期综合搭配，债务风险的可控程度明显好于短期极端情况。债务危机不会是全局性的，而将只是局部性的。

第四，对于地方政府融资的可持续发展来讲，债务规模的可持续只是表象，体制机制的可持续才是本质。要开正门，堵后门，疏堵结合，强化约束。既要满足地方政府融资需要，又要强化地方政府行为约束，以实现“法制融资”、“阳光融资”和“可持续融资”为目标，不断完善融资体系，创新融资工具，畅通融资渠道，转变融资方式，优化融资结构。

本书各章撰稿人为：刘立峰，第一章，第二章，第十一章，附件一，附件三，附件四；许生，第一章，第四章；王元京，第三章；张同功，第五章；罗松山，第六章；林勇明，第七章；岳国强、郑征，第八章；钟国强，第九章；娄振华，第十章；杨海霞，附件二。

在本课题研究过程中，我们先后得到了白和金研究员、林兆木研究员、周大地研究员、杨朝光研究员、杨益勇研究员、俞建国研究员、

田江海研究员、张汉亚研究员、罗云毅研究员的热情指导和帮助,石康研究员对全书进行了全面、细致的修改和完善,在此,对各位专家的帮助和指导表示深深的谢意。

作 者

2011 年 8 月于北京

目 录

第一章 地方政府融资的范畴	(1)
一、基本概念	(1)
二、必要性	(7)
第二章 地方政府融资的历史与现状	(10)
一、地方政府融资的发展阶段	(10)
二、地方政府融资状况	(21)
三、地方政府融资的主要问题	(28)
第三章 地方政府的融资模式	(34)
一、地方政府基本融资模式概述	(34)
二、地方政府融资模式演变	(37)
三、地方政府融资模式面临的困境	(42)
四、完善地方政府融资模式的原则	(49)
五、未来地方政府融资模式设计	(54)
第四章 地方政府融资可持续性	(63)
一、可持续融资与适度融资规模的关系	(64)
二、影响地方政府投融资规模的基本因素	(64)
三、地方政府适度融资规模的基本含义	(68)
四、判断地方政府适度融资规模的基本依据	(70)
五、判断地方政府适度融资规模的模型方法	(76)
六、全国及部分城市政府融资规模分析与评价	(83)
第五章 地方政府项目融资	(92)
一、地方政府项目融资的历史与现状	(92)
二、地方政府开展项目融资的障碍与风险	(96)
三、完善政府项目融资的对策与建议	(106)

第六章 地方政府融资的新思路	(122)
一、我国地方政府融资创新的背景	(122)
二、我国地方政府融资创新的条件	(127)
三、我国地方政府融资创新的影响因素	(131)
四、地方政府融资创新的基本原则和总体思路	(133)
五、地方政府融资创新的主要任务	(138)
第七章 国外地方政府融资的经验与启示	(150)
一、国外地方政府融资的基本特点	(150)
二、国外地方政府融资的主要渠道	(155)
三、国外地方政府的投资结构与融资结构	(160)
四、防范地方政府债务风险的国际经验	(165)
五、国外地方政府融资的新经验与新特点	(169)
六、主要启示	(171)
第八章 地方政府债务风险案例研究	(174)
一、分析思路和方法	(174)
二、地方政府债务规模预测	(175)
三、地方政府财政偿债能力分析	(181)
四、地方政府债务风险分析	(185)
五、地方政府债务风险监测	(187)
第九章 S省地方政府融资报告	(193)
一、政府投资规模	(194)
二、政府融资渠道	(198)
三、政府融资经验	(205)
四、政府融资存在的问题	(207)
五、政府融资中的债务风险	(208)
六、政策建议	(210)
第十章 B市地方政府融资报告	(213)
一、B市政府投资现状	(214)
二、B市政府融资渠道	(216)

三、B 市政府融资存在的主要问题	(219)
四、完善 B 市政府融资的政策建议	(223)
第十一章 G 市地方政府融资报告	(229)
一、G 市政府融资的总体状况	(229)
二、G 市政府融资的基本模式	(232)
三、灾后重建中的 G 市政府融资	(234)
四、G 市政府融资存在的问题	(236)
五、完善 G 市政府融资的对策	(239)
附件一 我国地方政府建设性债务融资	(242)
一、总体状况	(243)
二、近期变化	(245)
三、债务负担的统计分析	(248)
四、几点基本判断	(250)
附件二 地方政府融资:规范比规模更重要	(251)
一、2012~2013 年债务高峰	(252)
二、关键在于缺乏规范	(256)
三、规范还须制度变革	(258)
附件三 地方政府融资问题观点综述	(261)
一、地方政府融资行为及其决定	(261)
二、地方政府融资适度规模	(265)
三、地方政府基本融资模式	(268)
四、土地财政的可持续性问题	(272)
五、地方政府债务及其管理	(276)
六、制度创新的必要性与可行性	(278)
七、地方政府新的融资体系构建	(279)
附件四 完善地方政府融资体系的政策评述	(282)
一、借款融资政策	(282)
二、政府性平台融资政策	(284)
三、发债融资政策	(287)

四、土地融资政策.....	(290)
五、公私合作融资政策.....	(292)
六、地方政府融资政策评述.....	(295)
参考文献	(296)

CONTENTS

Chapter 1	The category of local government finance	.....	( 1)
1.	Concept	.....	( 1)
2.	Necessity	.....	( 7)
Chapter 2	Past and present of local government finance	.....	( 10)
1.	Stage of development	.....	( 10)
2.	Status	.....	( 21)
3.	The main problem	.....	( 28)
Chapter 3	Financing mode of local government	.....	( 34)
1.	Overview	.....	( 34)
2.	Evolution	.....	( 37)
3.	Dilemma	.....	( 42)
4.	Principle of improving	.....	( 49)
5.	Design of future models	.....	( 54)
Chapter 4	The sustainability of local government finance	···	(63)
1.	Sustainable financing and appropriate size of the financing	.....	( 64)
2.	The basic factors affecting the size of the local government investment and financing	.....	( 64)
3.	The basic meaning of appropriate size of local government financing	.....	( 68)
4.	The fundamental basis to determining appropriate size of local government financing	.....	( 70)
5.	The model to determining appropriate size of local government financing	.....	( 76)

6. Analysis and evaluation of the size of government financing	(83)
Chapter 5 Project Financing of local government	(92)
1. Past and present	(92)
2. Obstacles and risks	(96)
3. Countermeasures and suggestions	(106)
Chapter 6 New ideas of local government finance	(122)
1. The background for innovation	(122)
2. The conditions for innovation	(127)
3. Factors affecting innovation	(131)
4. Basic principles and general ideas	(133)
5. The main task	(138)
Chapter 7 Experience and enlightenment of local government finance	(150)
1. Basic characteristics	(150)
2. The main channel	(155)
3. Investment structure and financing structure	(160)
4. International experience for preventing the risk of local government debt	(165)
5. New experience and features	(169)
6. Enlightenment	(171)
Chapter 8 Case study of local government debt risk	(174)
1. Ideas and methods of analysis	(174)
2. Prediction of the size of local government debt	(175)
3. Analysis of local government financial solvency	(181)
4. Local government debt risk analysis	(185)
5. Risk monitoring of local government debt	(187)
Chapter 9 S province local government finance report	(193)
1. Scale of government investment	(194)

2. Government financing	(198)
3. Experience in government finance	(205)
4. Government financing problems	(207)
5. The debt risk in government financing	(208)
6. Suggestion	(210)
Chapter 10 B city local government finance report	(213)
1. Investment status	(214)
2. Financing	(216)
3. The main problems of financing	(219)
4. Suggestion	(223)
Chapter 11 G city local government finance report	(229)
1. General state	(229)
2. Basic model	(232)
3. Local government financing in reconstruction	(234)
4. Problem	(236)
5. Suggestion	(239)
Annex I Constructive debt financing of local government	(242)
1. General state	(243)
2. Recent Changes	(245)
3. Statistical analysis of the debt burden	(248)
4. Basic judgments	(250)
Annex II Local government finance: standard more important than size	(251)
1. 2012 to 2013, the peak debt	(252)
2. The key lies in the lack of standardized	(256)
3. Norm dependent on institutional change	(258)
Annex III Summary of local government financing	(261)
1. Financing behavior and the decision	(261)