

缪小林 / 著

权责时空分离下的地方政府 债务风险：生成、监测与防范

The Research on Local Government Debt Risk on the Condition of
Spatiotemporal Separation between Rights and Responsibility: Generation, Monitoring and Prevention

云南财经大学前沿研究丛书



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
国家自然科学基金 (71303207)
云南省应用基础研究计划面上项目 (2012FB100...)

权责时空分离下的地方政府 债务风险：生成、监测与防范

The Research on Local Government Debt Risk on the Condition of
Spatiotemporal Separation between Rights and Responsibility: Generation, Monitoring and Prevention

缪小林 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

权责时空分离下的地方政府债务风险：生成、监测与
防范 / 缪小林著. —北京：经济科学出版社，2014. 12
(云南财经大学前沿研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5317 - 0

I. ①权… II. ①缪… 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 294484 号

责任编辑：范 莹 杨 梅
责任校对：杨 海
责任印制：李 鹏

权责时空分离下的地方政府债务风险： 生成、监测与防范

缪小林 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18 印张 320000 字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5317 - 0 定价：48. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

云南财经大学前沿研究丛书



前 言

继 2010 年参加伏润民教授主持的国家自然科学基金“地方政府债务可持续性与管理制度创新研究：以云南省为例”，完成硕士学位论文《我国地方政府性债务风险与可持续性探析：基于西部 A 地区的实证研究》并获得云南省省级优秀硕士学位论文后，我针对地方政府债务问题继续展开深入的跟踪研究。2012 年，获得云南省应用基础研究面上项目“权责时空分离下地方政府债务风险生成与控制研究：云南案例”，提出地方政府债务权责时空分离常态及其对债务风险生成的影响。同年，承担完成由伏润民教授主持教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目的子课题“公共财政安全中长期预警机制研究”，构建出财政与经济发展的一般均衡关系模型，以及中央政府与地方政府间债务风险的传导机制体系。2013 年，以在职博士研究生申报并获得国家自然科学基金（青年科学基金）“地方政府债务风险动因挖掘与制度修正研究：基于权责时空分离下的责任转移预期模型”。此后，开始对权责时空分离下的地方政府债务风险进行系统和深入的研究，在导师伏润民教授的指导下，经过一年半的努力探索，在 2014 年 6 月完成我的博士论文《我国地方政府债务风险研究：基于权责时空分离视角》。本书也是在该论文基础上修改而成，同时也是我主持国家自然科学基金（71303207）、云南省应用基础研究面上项目（2012FB168）和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（12JZD031）子课题的研究成果。

实际上，我国地方政府债务风险问题早已引起高度关注并形成较多成熟的观点，但当前国内外对地方政府债务风险的解读往往仅着眼于经济发展、财政体制和管理制度等引发债务增长的直接因素，忽略了政府行为利益对债务超常规增长的加速作用。一个重要的原因是，已有研究是假设地方政府作为“责任政府”，即认为地方政府在履行债务权力的同时，也理所应当受到债务责任的约束，这样一般就不会采取公共利益上的非理性行为。而事实上，这个假

设并不成立。首先，在我国现行体制下，地方政府债务本身就存在权力与责任在时间和空间上的分离；其次，客观存在的债务权责时空分离，隐藏着地方政府将责任向外转移的预期，从而使得地方政府债务权力缺乏约束；其次，在非公共利益的扩张和诱导下，地方政府会出现债务扩张、乱用和违约行为；最后，这种地方政府债务有权无责的局面，将导致新增债务、无效债务和逾期债务膨胀，进而引发地方政府债务风险。因此，关于我国地方政府债务风险问题，我们认为不能脱离债务权责时空分离的客观前提，这也是本研究区别于其他同类研究的主要差别之处。

基于这样的观点，我们以地方政府债务增长面临的风险隐患为问题的起点，以实现地方政府债务可持续发展为最终目标，论证地方政府债务权责时空分离的存在，并在此背景下研究地方政府债务的风险生成和风险防范。主要包括：第一，通过论证地方政府债务权责时空分离的存在，并揭示地方政府债务超常规增长客观上存在的风险隐患，重新树立地方政府债务风险理念和内涵；第二，以债务偿还责任转移预期产生、债务管理责任缺乏有效约束、债务偿还责任转移逾期破灭三方面内容为内核，从理论和实证层面构建权责时空分离下地方政府债务超常规增长的动因体系，重新解读地方政府债务风险的生成机制；第三，以债务超常规增长向正常性增长收敛为主线，围绕如何去解决新增债务、无效债务和逾期债务的膨胀问题，重构地方政府债务管理制度框架，创新我国地方政府债务风险防范模式。

通过上述研究，共形成以下主要研究结论：第一，地方政府债务风险是地方政府债务行为带来危害的不确定性预期，危害直接表现为债务超常规增长对社会经济带来的负面影响，不确定预期主要取决于债务权力与责任的分离程度。债务权责分离程度越高，债务风险越大，反之亦然。第二，新中国成立以后，我国地方政府债务经历了起步、停滞、恢复和泛滥四个阶段，地方政府债务的不断增长，一个重要的目标就是要促进自身经济发展，但我国地方政府债务在理性增长过程中却表现出严重的非理性风险隐患。第三，我国地方政府债务权责时空分离客观存在，责任政府假设并不成立，具体表现为：在政府宏观领域，包括本届地方政府和下届地方政府权责时间分离、本级地方政府和上级中央政府权责空间分离；在部门微观领域，包括本届债务行为部门和下届债务行为部门权责时间分离，债务行为部门和债务管理部门权责空间分离。第四，权责时空分离对地方政府债务超常规增长的影响得到理论和实证验证，总体上表现为：长期债务相对较高组和财力水平相对较低组更具债务偏好，而财政偿还相对较低组却表现为更具债务偏好特征，唯独这与本书假设相悖，原因是我

国地方政府债务行为部门和以财政为主体的管理部门尚未形成独立的利益关系。第五，我国地方政府债务存在正常性增长的最优区间，占有30%左右的样本都超过这个区间，尤其是2008年以后超出这个区间的样本占比迅速提高，这揭示出近年来我国地方政府债务不断由正常性增长向超常规增长蔓延，债务风险必须得到控制。第六，防范地方政府债务风险的关键是要实现债务超常规增长向正常性增长的收敛，该收敛必须遵循权责关系、利益转化与债务增长间的路径依赖，在面临各种瓶颈条件下寻找防范地方政府债务风险的制度空间，并提出从监督、惩罚与自控相协调的角度构建债务风险防范机制，重点解决新增债务、无效债务和逾期债务膨胀问题。第七，提出要实现地方政府债务风险防范，还需要进行相关政策和制度的保障，包括健全地方政府债务相关法律体系、转变地方政府官员政绩考核理念、完善地方政府运行基本财力保障、建立地方政府债务预算管理体系、确定地方政府债务权力管理机构 and 强化地方政府债务信息披露机制等，全面深化财税体制改革。

需要强调的是，该项研究成果的顺利完成，除了导师伏润民教授的辛勤指导外，还有幸得到多位著名专家的肯定和提出的宝贵意见。中国社会科学院高培勇教授指出该论文“视角新颖，方法适当，得出的判断比较全面和准确，是一篇好论文”，同时也指出需要从权责时空分离这一客观事实深入到政府不适当的政绩观以及地方财政收支体系不健全等更深层次的原因挖掘地方政府债务风险产生的根源。中央财经大学马海涛教授从论文选题、逻辑分析及结论应用等方面对论文进行肯定，并指出“该论文是一篇优秀的博士论文，建议推荐参加云南省及全国优秀博士论文评选”，同时提出在化解债务风险中需要将PPP模式、债务存量和增量的处理、债务预算等问题加以考虑。中南财经政法大学杨灿明教授指出“该论文得出了创新性的研究成果，具有较强的开创性和前沿性，同时该论文也体现了缪小林博士具有本学科及相关领域扎实的理论基础和深入全面的专门知识”。同时也建议在论证“责任政府”假说是否成立时，考虑采用空间计量模型，体现地方政府的竞争攀比，在考虑债务向正常性增长收敛时，引入经济收敛的模型检验是否存在收敛的可能。东北财经大学孙开教授指出“该论文无论从选题论证，还是从研究结论来看，都是一篇很好的论文”，同时建议考虑从资产和负债两个方面判断债务超常规增长和风险，尤其要注重不同地区间存在财政体制差异对债务风险生成的影响等。武汉大学卢洪友教授指出“整篇论文具有很强的现实解释力、理论贡献度和政策启示价值，是国内难得的专门研究地方政府债务问题的高质量博士学位论文”，同时也提出尝试从理论角度构建地方政府债务的一般均衡模型，以及从新经济

史、制度变迁等更为细化的历史时空维度考察中国地方政府债务的演进过程等……这些建议不仅对本研究成果的完善起到了关键性的作用，而且对我未来的学术之路和研究方向也给予了较大启发，在此表示衷心的感谢！

地方政府债务风险不单纯是政府债务或财政运行本身存在的问题，还受到政治、经济、文化、历史和行为等诸多因素的影响，鉴于自身的知识结构和研究能力有限，本书还存在许多不足的地方，甚至还有一些问题需要进一步深入研究，敬请理论界和实践部门给予批评指正。

缪小林

云南财经大学

2014年8月15日

目 录

第1章 绪论 / 1

- 1.1 研究背景及意义 / 1
- 1.2 国内外研究现状 / 7
- 1.3 研究视角的锁定 / 25
- 1.4 研究框架设计 / 30

第2章 理论借鉴 / 34

- 2.1 政府债务理论借鉴 / 34
- 2.2 一般风险理论借鉴 / 38
- 2.3 权责关系理论借鉴 / 44
- 2.4 本章小结 / 54

第3章 地方政府债务增长：理性下的风险隐患 / 56

- 3.1 中国地方政府债务的制度变迁 / 56
- 3.2 中国地方政府债务：增长与分布 / 63
- 3.3 地方政府债务增长的理性分析 / 73
- 3.4 地方政府债务面临的风险隐患：债务超常规增长的表现 / 83
- 3.5 地方政府债务面临的风险隐患：债务超常规增长的危害 / 93
- 3.6 本章小结 / 113

第4章 地方政府债务权责时空分离的存在及解释 / 115

- 4.1 权力、利益与责任：基于一般概念的解释 / 115

- 4.2 地方政府债务权责关系的基本概念与逻辑 / 117
- 4.3 地方政府债务权责一致的理论可能 / 127
- 4.4 地方政府债务权责时空分离的现实 / 130
- 4.5 地方政府债务权责时空分离的产生及本质 / 142
- 4.6 本章小结 / 146

第5章 地方政府债务风险生成：权责时空分离下的超常规增长 / 148

- 5.1 地方政府债务增长影响因素的理论逻辑 / 148
- 5.2 权责时空分离下债务增长性质甄别机制 / 153
- 5.3 地方政府债务余额膨胀：一个总量上的检验 / 157
- 5.4 新增债务膨胀：债务偿还责任转移预期产生 / 169
- 5.5 无效债务膨胀：债务管理责任缺乏有效约束 / 182
- 5.6 逾期债务膨胀：债务偿还责任转移预期破灭 / 190
- 5.7 本章小结 / 204

第6章 地方政府债务正常性增长的最优区间：来自实证的监测 / 207

- 6.1 地方政府债务内生作用下的经济增长动力机制 / 207
- 6.2 实证设计：模型、变量与数据 / 212
- 6.3 实证检验：正常性增长最优区间 / 216
- 6.4 债务超常规增长与正常性增长最优区间的距离识别 / 221
- 6.5 本章小结 / 222

第7章 地方政府债务风险防范：超常规增长向正常性增长收敛 / 224

- 7.1 地方政府债务风险防范的可行性分析 / 224
- 7.2 地方政府债务风险防范的框架性设计 / 229
- 7.3 监督机制：积极意义上的责任规定 / 235
- 7.4 惩罚机制：消极意义上的违规约束 / 243
- 7.5 自控机制：主观意义上的自律引导 / 247
- 7.6 本章小结 / 251

第8章 研究结论与政策保障 / 254

8.1 研究结论 / 254

8.2 政策保障：走向全面深化改革 / 259

8.3 有待进一步研究的问题 / 264

参考文献 / 266

后 记 / 277

第 1 章

绪 论

1.1 研究背景与意义

伴随着欧美主权债务危机的不断蔓延与升级,西方主要发达国家均面临着经济衰退和政治危机的双重困境,世界经济不可避免地受到严重冲击。在全球化大背景下,作为全球第二大经济体的中国,除了要积极应对欧美债务危机对本国经济社会的冲击外,还应该警惕自身发生政府债务风险,尤其针对具有隐蔽性、传导性的地方政府债务风险更加需要高度防范。近年来,中央政府对防范地方政府债务风险高度重视,并持有高度谨慎态度。2011年,中央经济工作会议强调要“加强地方政府债务管理”^①;2012年,全国金融工作会议将“防范化解地方政府债务风险”作为未来金融改革的重要部署,并着重指出要规范我国地方政府的举债融资机制,构建地方政府债务规模控制和风险预警机制^②。2012年6月26日预算法修正案草案关于地方政府不得自行发行债券的决定^③;2013年,党的十八届三中全会提出“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”^④,中组部甚至将政府负债作为政绩考核的重要指标^⑤,等等。本书以地方政府债务为研究对象,深入挖掘债务规模膨胀和风险

① 《2011年中央经济工作会议全文》, http://finance.sina.com.cn/focus/zyjgz_2011/index.shtml。

② 《2012年全国金融工作会议》, <http://www.chinaforex.com.cn/zhuanti/2012jinrong/2012jinrong.htm>。

③ 《预算法修正案草案明确从严规范地方债务》, http://money.163.com/12/0806/08/887AMRJN00253B0H_4.html。

④ 中国共产党十八届三中全会报告《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月。

⑤ 中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,2013年12月。

形成的内在根源，并以此为依据提出防范我国地方政府债务风险的对策，对深入理解地方政府债务风险理论内涵，以及实现我国地方政府债务可持续性具有重要的理论和现实意义。

1.1.1 我国地方政府债务虽然具有合理性，但快速增长中仍然存在着较大风险隐患

改革开放以来，中国经历较快的工业化和城市化进程，大范围的市政工程、交通运输等基础设施建设对财政支出形成庞大的资金需求，在当期财政收入不足的情况下，仅能够依靠举借债务来实现。实际上，1985年国务院办公厅下发的《关于暂不发行地方政府债券的通知》〔国办发（1985）63号〕^①，以及1994年出台《中华人民共和国预算法》都明确规定地方政府不得发行地方政府债券^②，但是，地方各级政府为实现经济社会发展目标，在自身财力有限的情况下通过发行债券以外的其他形式大量举借债务。截至1996年，全国36个省级政府（占100%）、353个市级政府（占90.50%）和2779个县级政府（占86.54%）都在不同程度上开始举债；截至2010年年底，全国仅有54个县级政府没有举借债务，总体债务余额高达107174.91亿元，相比于1997年的2994.82亿元翻了36倍，其中：1998年和2008年的增幅高达48.20%和61.92%^③。截至2013年6月，全国地方政府债务增加至178908.66亿元，相当于2010年的1.67倍，其中：政府负有偿还责任的债务为108859.17亿元，占60.85%；政府负有担保责任的债务为26655.77亿元，占14.90%；政府可能承担一定救助责任的债务为43393.72亿元，占24.25%^④。

不可否认，我国地方政府债务当前仍然处于安全状态，并对推动地方经济社会发展发挥了积极作用。具体来看：第一，截至2012年年底，我国地方政府债务负担率为30.58%，加上中央财政债务才达53.46%^⑤，与许多发达国家和新兴经济体相比还处于较低水平，尚未达到《马斯特里赫特条约》规定的

① 《国务院办公厅关于暂不发行地方政府债券的通知》，国办发〔1985〕63号。

② 《中华人民共和国预算法》，主席令第21号。

③ 根据中华人民共和国审计署发布的《全国地方政府债务审计结果》（2011年第35号）数据计算。

④ 根据中华人民共和国审计署发布的《全国政府性债务审计结果》（2013年第32号）数据计算。

⑤ 根据中华人民共和国审计署发布的《全国政府性债务审计结果》（2013年第32号）和国家统计局公布数据计算，其中计算债务负担率考虑的是债务总量。

负债率 60% 作为政府债务风险控制标准参考值。第二，地方政府债务主要用于市政工程、交通运输、农田水利、生态环境、科教文卫、保障房、能源、工业等基础设施建设，这类支出均属于资本性支出，所产生的效应主要在未来一段时间内逐步体现。另外，从理论上讲，这些支出本身就应该主要通过举借债务来筹集资金，魏加宁和唐滔（2010）^①指出为资本性支出举债实质上是从时间上和空间上公平地分担债务的成本和收益。第三，我国地方政府债务的投入加快了地方公路、铁路、机场基础设施，以及轨道交通、道路桥梁等市政项目的建设，形成了大量的优质资产，促进了各地经济社会发展和民生的改善，尤其是 1998 年亚洲金融危机和 2008 年国际金融危机中，在我国出口受到严重削弱的环境下还保持了国民经济平稳增长。

然而，近年来我国地方政府债务呈现高速增长势头，地方政府偿还债务的压力是越来越大，存在较大的地方政府债务风险隐患。1997 ~ 2012 年，全国地方政府债务年均增幅达 30.31%，远远高于同期地区生产总值 13.38% 的年均增长、地方财政收入 19.13% 的年均增长、城镇居民人均可支配收入 10.96% 的年均增长和农村居民人均纯收入 9.28% 的年均增长^②。地方政府债务以超越地方经济发展的速度增长，已经导致部分地区出现偿还债务压力问题。截至 2010 年年底，全国有 78 个市级和 99 个县级政府的债务负担率已经超出 100%，有 22 个市级和 20 个县级政府借新还旧率超过 20%，有 4 个市级和 23 个县级政府逾期债务率超过 10%；截至 2012 年年底，有 3 个省级、99 个市级、195 个县级和 3 465 个乡镇政府负有偿还责任的债务负担率高于 100%，有 2 个省级、31 个市级、29 个县级和 148 个乡镇负有偿还责任债务的借新还旧率超过 20%^③。短短的两年内，债务负担率和借新还旧率呈现迅速提升和范围扩大的趋势，伴随着我国工业化、城市化进程的不断深入，区域间经济社会发展竞争的日益激烈，地方政府债务还将以更快的速度增长，债务风险隐患将逐渐暴露。

① 魏加宁，唐滔．国外地方政府债务融资制度综述 [J]．国家行政学院学报，2010（06）：113-117.

② 根据《中国统计年鉴》（2013）和《全国政府性债务审计结果》（2013 年第 32 号）数据计算得到，其中：地方政府债务、GDP、地方财政收入、城镇居民家庭人均可支配收入、农村居民家庭人均纯收入，1997 年分别为 2 994.82 亿元、78 973.03 亿元、4 424.22 亿元、5 160.30 元/人、2 090.10 元/人；2012 年分别为 158 858.32 亿元、519 470.10 亿元、61 078.29 亿元、24 564.70 元/人、7 916.60 元/人。

③ 根据中华人民共和国审计署发布的《全国地方政府债务审计结果》（2011 年第 35 号）和《全国政府性债务审计结果》（2013 年第 32 号）数据整理。

因此，在我国地方政府债务风险还处于酝酿阶段，通过深入挖掘地方政府债务膨胀和风险生成的原因，以此提出相关应对措施，对防范我国地方政府债务风险的发生具有重要的现实意义。

1.1.2 如果地方政府债务风险发生，将对我国社会经济至少带来两方面的不利影响

值得关注的是，如果地方政府债务风险一旦爆发，出现的不仅仅是某个县级、市级或省级当期财政运行困难问题，而是会通过下任政府和上级政府的传导形成整个公共财政的系统性风险，甚至会通过金融系统的蔓延，引发全国性的金融危机或经济危机。具体而言：

第一，地方政府债务风险的发生，必然会通过中央财政的传导引起系统性财政风险。

与美国、加拿大、澳大利亚和俄罗斯等联邦制主义国家不同，中国是具有典型特征的单一制大国，国家主权先于行政区划的存在，各地方行使的权利来源于中央政府，国家是统一的整体。在单一制体制下，我国的多级政府及相应的多级财政间具有相互依赖和相互影响关系，在财政收入权利上地方政府有一定的自主权，但一定程度上也依赖于中央财政的拨款和补助，同样，在财政运行责任上中央政府对地方政府也具有无限的连带性。因此，就地方政府债务而言，如果债务规模积累到一定程度并导致财政风险的发生，同时地方政府又无力偿还，化解地方政府债务的责任自然会向中央政府转移，具有局部性特征的地方政府债务风险随之就可能演化为全国系统性的财政风险。黄国桥和徐永胜(2011)^①指出如果地方政府财力不足难以按时还款时，上级政府必然会从大局出发，或通过加大转移支付或采取豁免地方政府部分债务等方式，为下级政府的债务风险买单，最终就是地方政府债务风险“倒逼”中央政府，并演化为中央财政风险。

第二，地方债务膨胀引起的财政风险，会通过金融机构的传导引发金融或经济危机。

在我国市场经济体制转轨初期，财政与信贷的密切联系决定了财政风险与金融风险共存。2013年6月，全国地方政府债务通过银行信贷方式融资的为

^① 黄国桥，徐永胜．地方政府性债务风险的传导机制与生成机理分析[J]．财政研究，2011(09)：2-5．

101 187.39亿元,占地方政府债务总额的56.56%^①。从同期金融机构人民币年底贷款余额结构来看,地方政府债务银行贷款占其总量的14.86%^②。由此可见,如果我国地方政府债务风险发生,未来各年度财政收入将难以补缺历史积累的负债,这将影响到银行无法按时足额收回贷款,在银行体系内部必然加剧呆账、坏账的持续恶化,由此产生的资金链断裂使银行运行资本呆滞而被迫破产,金融危机随即出现。胡援成和张文君(2012)^③研究也揭示出地方政府债务的迅速扩张会加剧银行的信贷风险,为金融体系的不稳定埋下隐患。进一步来看,金融机构各项存款中,单位存款大约占49.17%,且绝大部分属于短期存款^④,在地方政府债务余额中也有4.69%是来源于单位和个人借款^⑤。如果地方债务风险发生、银行资金链断裂,将直接阻碍企业生产资金正常循环,根据经济运行传导机制,生产下降、企业倒闭、失业增加等经济危机的特征也将逐渐出现。

因此,当前需要加强对我国地方政府债务风险的防范,这样能够有效防止地方财政局部性风险的发生,从而能确保我国整个公共财政安全,进而能够促进我国金融、经济体系的平稳、有效和安全运行。

1.1.3 对地方政府债务风险产生具有重要诱导作用的“权责时空分离”条件被忽略

理清地方政府债务风险产生的原因,是当前防范我国地方政府债务风险的关键,需要从地方政府举债的事前条件、事中行为和事后控制来考虑。换句话说,就是要理解“地方政府为什么需要举债”“债务规模为什么无限增加”“债务规模为什么难以控制”等问题,这均对地方政府债务风险构成不同的影响。纵观国内外研究文献,多数都是从事前条件和事后控制方面解释地方政府债务风险生成的原因,忽略了地方政府举借债务的事中行为,即债务规模为什么会无限膨胀。导致该问题的关键是将地方政府看成“责任政府”,认为地方

① 根据中华人民共和国审计署发布的《全国政府性债务审计结果》(2013年第32号)数据计算。

② 根据中国人民银行调查统计司发布的2013年统计数据计算,截至2013年6月,金融机构人民币各项贷款余额为68 0837.17亿元, <http://www.pbc.gov.cn/publish/html/kuangjia.htm?id=2013s03.htm>。

③ 胡援成,张文君.地方政府债务扩张与银行信贷风险[J].财经论丛,2012(03):59-65。

④ 根据中国人民银行调查统计司发布的2013年统计数据计算。

⑤ 根据中华人民共和国审计署发布的《全国政府性债务审计结果》(2013年第32号)数据计算。

政府举债权利与偿债责任相互统一，因而将地方政府债务规模膨胀归结为事前条件和事后控制等外生原因，从而忽略了地方政府举债权利和偿债责任分离所形成的债务内生扩张机制。

第一，地方政府为什么需要举债属于地方政府举借债务的事前条件，该问题本身就具有理论和实践上的合理性。理论上，地方政府债务主要用于资本性支出，因此本应该通过举借债务来融资；实践上，在当前我国事权与支出责任尚未明晰的背景下，地方财政收不抵支就成为举借债务的直接理由。假设地方政府举债权利和偿债责任相统一，即排除地方政府其他“非理性”的举债动机，这些原因完全可以解释地方政府支出压力增大，在财力不足的情况下需要举借债务，从而导致债务规模的增加。但如果该假设不成立，这也仅能说明地方政府举借债务的基本依据，但构不成债务风险生成的充分理由。更为重要的是，这种解释往往以其合理性掩盖了地方政府举借债务的真实行为，更容易滋生债务规模的膨胀。

第二，债务规模为什么难以控制属于地方政府举借债务的事后管理，主要是通过外生机制来约束和规范地方政府举债行为。然而，我国《预算法》明确规定地方政府不得举借债务^①，这变相揭示出地方政府债务的任何管理制度都是游离于我国法律之外，地方政府债务举借的决策、审批和监管等管理手段均难以发挥其应有的效力。更为关键的是，这些制度的设立均是建立在地方政府举借债务属于理性的责任行为的基础上，即构建债务管理制度带来收益大于举借债务本身带来的收益。否则，在与地方政府自身利益相冲突的条件下，这类地方债务管理机制和制度并无存在的空间。不可否认，地方政府举借债务的事后控制在某种程度上可以放大和缩小风险，但并不是地方政府债务风险产生的关键。

因此，我们不得不将视角转向地方政府债务事中行为的权责关系。权责一致是公共利益的价值体现，但在我国现行行政体制下，地方政府债务本身就存在着举借权利与偿还责任的时空分离，换句话说，举债政府并非是负有偿债责任的政府，而这种债务权责时空分离实际上隐藏着地方政府会将偿债责任向下任政府和上级政府转移的预期，从而使得地方政府不会考虑举债所带来的负外部性，利益的驱动将导致债务规模的盲目扩张。具体来看：一方面，地区经济发展往往是政府官员得以重用和提拔的关键，加上地区间经济发展竞争的加剧，各地政府均希望有所作为，从而不顾实际情况大量借债发展经济，但债务

^① 《中华人民共和国预算法》，主席令第21号。