

地方政府融资平台 债务风险管理研究

李东兴 著

Governmental Debt



Risk Early-warning

Risk Assessment

Risk Identification

Risk Governance

Financial Crisis

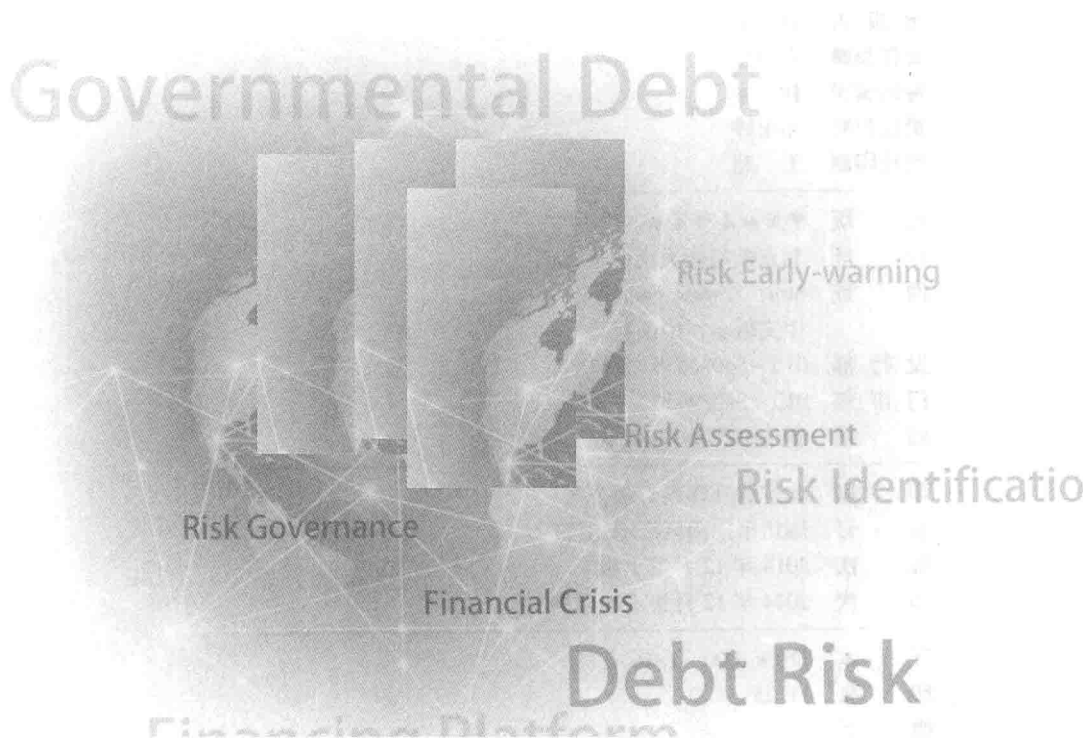
Debt Risk

Financing Platform

中国社会科学出版社

地方政府融资平台 债务风险管理研究

李东兴 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府融资平台债务风险管理研究/李东兴著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5266 - 9

I. ①地… II. ①李… III. ①地方财政—融资—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 297432 号

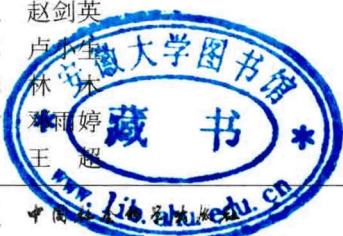
出 版 人 赵剑英

责任编辑 卢小生

特约编辑 林 林

责任校对 邓雨婷

责任印制 王 超



出 版 社 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 11.25

插 页 2

字 数 195 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

在国际金融危机和国内经济下行双重压力下，受中央政策的支持和推动，从2008年年底开始，地方政府融资平台如雨后春笋般猛增，成为新一轮地方政府的融资主体。地方政府融资平台的快速发展，推动了地方政府性债务规模的不断扩大，地方政府融资平台成为必须加以关注的债务风险源。一旦地方政府融资平台发生债务风险，将会通过财政、金融和实体经济等传导路径，引发更为严重的债务危机。

为了能够全面地分析地方政府融资平台债务风险的现实状况及发展趋势，本书选择以风险管理理论和政府融资理论为指导，从宏观、中观和微观等层面对地方政府融资平台的债务风险进行识别、评估、预警和治理。其中，风险管理理论是整个研究的“骨骼”，本书研究结构都是以风险管理理论为分析框架；政府融资理论是整个研究的“血肉”，本书研究内容都是以政府融资理论为学术基础。

研究地方政府融资平台风险管理体系之前，本书首先分析了地方政府融资平台的财政逻辑，并在我国投融资体制改革的背景下，梳理了地方政府融资平台的发展史。以此为基础，本书从宏观上讨论了地方政府融资平台债务风险的发生机理和传导路径。这一部分研究为接下来研究风险管理各核心环节奠定了基础，在全书中起着提纲挈领的作用。

全书主体内容包括四个部分，分别从风险识别、风险评估、风险预警和风险治理等角度研究地方政府融资平台的债务风险。这四个部分内容各自成篇，逻辑结构上又相互关联、层层递进，合在一起则构成一个完整的地方政府融资平台债务风险管理体系。

“风险识别”部分，目的在于系统地识别风险及其发展趋势。该部分研究地方政府融资平台债务风险识别的主要方法和测算指标，在对比研究官方机构和商业性研究机构的债务数据后，从总体上，对我国地方政府融资平台债务风险的发展进行趋势测算。案例研究选取了一个地级市的数

据, 对一个地区的政府融资平台债务风险进行了识别。

“风险评估”部分, 目的在于通过定性或定量的研究方法, 对存在的风险进行评估。通过比较借鉴现有的定性和定量风险评估方法, 结合地方政府融资平台债务风险的实际, 提出并研究了分层模糊评估模型的具体方法和步骤, 专门用于对地方政府融资平台债务进行风险评估。案例研究展示了如何以分层模糊评估模型为研究手段对地方政府融资平台进行风险评估。

“风险预警”部分, 目的在于对风险识别和评估结果进行反馈, 为风险治理提供预警支持。以经济风险预警方法为基础, 构建了地方政府融资平台债务风险监测和预警系统, 包括指标体系、预警界限设置、数据处理和灯号显示系统设置等, 为开展地方政府融资平台债务风险预警提供了理论基础和方法准备。案例研究对一个具体的地方政府融资平台公司进行了静态债务风险预警分析和动态债务风险预警分析。

“风险治理”部分, 提出了加强地方政府融资平台债务风险治理的政策建议, 目的在于通过采取措施, 化解当前所面临的债务风险, 并防范可能发生的潜在风险。政策建议坚持短期应对措施和长期制度建设相结合的原则, 从微观、中观和宏观三个层面, 针对融资平台、地方政府和国家制度提出了具有可操作性的风险治理措施。

地方政府融资平台债务风险管理是一个系统工程, 也是一个规范与实证紧密地结合的研究课题。为了能够更好地对地方政府融资平台进行债务风险管理, 本书在风险识别、风险评估和风险预警部分, 以各章节提出的研究方法为指导, 进行了大量的案例论证和数据研究。其他章节的分析和讨论, 也紧密结合了我国地方政府融资平台债务的发展实际。

在研究和撰写过程中, 本书始终坚持以现实问题为导向, 但也遇到了较大的难题。众所周知, 研究债务风险问题, 需要全面准确地掌握债务的真实数据。而我国地方政府融资平台涉及面广, 全国多数省市县, 甚至部分乡镇政府, 都建立了融资平台公司。地方政府融资平台在较短时间内实现了全国到处开花, 给数据统计工作带来了极大的挑战。从目前来看, 数据统计工作主要集中在审计署、银监会等部门。部分商业银行、研究机构也有自己的统计体系, 但涉及范围多以局部地区为主。而各个统计部门得到的结论也大相径庭, 除了债务数据的可得性困难之外, 数据的真实性也难以保证。为了确保研究质量, 本书在研究过程中, 一方面, 重视研究方

法的科学性,从实际应用的角度介绍和改进研究方法;另一方面,注重以小见大,选择用局部地区的准确数据为研究对象,希望能够以此提高研究结论的科学性。

主要研究结论包括:

第一,地方政府融资平台是我国财政体制改革的重要产物,推动地方政府融资平台债务规模不断增长的原因很多,最根本的原因在于地方政府的财权和事权不对等。改革开放以来,在投融资体制改革的推动下,地方政府融资平台相继经历了萌芽阶段(1978—1994年)、初创阶段(1994—1997年)、推广阶段(1997—2008年)、爆发阶段(2008—2010年)和治理阶段(2010—年至今)等。引发地方政府融资平台债务风险的因素,微观层面主要来自地方政府融资平台本身,中观层面主要来自地方政府,宏观层面主要来自国家宏观经济运行和制度建设状况。

第二,测算表明,我国地方政府融资平台债务面临严峻的形势,但风险总体可控,部分地方政府融资平台可能存在较大风险危机。测算结果显示,在地方政府可用财力稳健增长的财政条件下,控制好地方政府融资平台新增债务额,则地方政府偿债率可以控制在安全范围内。但是,剔除房地产因素带来的地方财政预算外收入,地方政府融资平台债务风险将显著增强。

第三,通过比较借鉴现有的定性和定量风险评估方法,结合地方政府融资平台债务风险的实际,本书研究并提出了分层模糊评估模型的具体方法和步骤,专门用于对地方政府融资平台债务进行风险评估。这一风险评估模型综合了定性与定量风险评估方法的优势,可以简便快捷地对地方政府融资平台面临的风险状况进行评估。

第四,构建了地方政府融资平台风险预警系统,并提出了宏观经济状况、地方政府发展和融资平台运行三大子系统及其具体指标。借助此风险预警系统,本书以案例研究的方式,对一个具体的地方政府融资平台进行了静态风险预警分析和动态风险预警分析。结果显示,经济过热和过冷都会给地方政府融资平台带来一定的风险,而经济过冷对地方政府融资平台的冲击程度尤为显著。

第五,地方政府融资平台债务风险管理是一个系统工程,需要各方共同努力。微观层面要提高融资平台应对债务风险的能力,重点是要健全融资平台债务动态监测体系、提高融资平台债务风险预警水平、加强融资平

台债务风险治理能力；中观层面要完善地方政府化解债务风险的机制，重点是要构建地方政府多元融资渠道、借助市场手段提供公共服务、加强地方政府后备财力培养、严格控制地方政府债务规模；宏观层面要健全国家防范债务风险的制度保障，重点包括理顺政府之间财政关系、完善政府考核评价体系、逐步放开地方债券市场、修改完善相关法律法规等。

本书是以笔者的博士论文为基础修改而成的。博士论文选题是在导师辜胜阻教授指导下确定的。在选题时，导师就提出要求，要以一个较小的切入点，研究当前经济领域的热点难点问题。选题确立后，导师又多次提出要求，要把研究做扎实、细致。多年来，辜胜阻教授渊博的专业学识、严谨的治学态度、丰富的管理经验和诲人不倦的精神，都对我产生了深刻的影响。

本书在撰写和修改过程中，许多高校和研究机构的专家学者认真阅读了未定稿，并提出了宝贵的修改意见，使全书的逻辑更加清晰，细节更加完善。感谢中国社会科学院经济研究所剧锦文教授、中央党校经济学部韩保江教授、北京师范大学经济与工商管理学院高明华教授、清华大学公共管理学院巫永平教授、中国社会科学院政府政策与公共管理系刘艳红教授、北京邮电大学经济管理学院茶洪旺教授、北京师范大学经济与资源管理学院张琦教授、华东师范大学社会发展学院张文明教授、云南省社会科学院边明社教授、全国人大财政经济委员会彭森副主任、中国社会科学院研究生院刘迎秋教授、邹东涛教授和谢朝斌教授、北京大学金融信息工程系窦尔翔教授，以及同学覃毅、刘伟、曹誉波等人提出的修改意见。感谢我在审计署、银监会以及地方审计局工作的朋友，协助整理研究数据、提供参考资料，也在案例研究时提出了修改意见。感谢中国社会科学出版社编审卢小生先生为本书出版付出的努力。

最后要特别感谢我的家人。我的父母虽然一直生活在农村，但开明、大度，给了我一颗自由的心灵，让我能够不断追逐内心的活法；他们朴实无华、勤劳善良的品格，对我则是一种无声的教诲。感谢我的哥哥多年来的大力支持和无私帮助。

李东兴

2014年8月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 问题的提出	1
一 日益扩大的地方政府融资需求	1
二 不断攀升的地方政府债务规模	3
三 数量剧增的地方政府融资平台	4
四 仍在上升的地方政府投资冲动	7
第二节 研究目的与研究意义	9
一 研究目的	9
二 研究意义	10
第三节 研究内容、结构安排与研究方法	10
一 研究内容	10
二 结构安排	12
三 研究方法	12
第四节 可能创新点与主要特色	14
一 可能创新点	14
二 主要特色	14
第二章 文献综述与理论基础	16
第一节 文献综述	16
一 地方政府融资平台债务风险研究内容	16
二 地方政府融资平台债务风险研究方法	23
三 研究现状评述	28
第二节 理论基础	30
一 风险管理理论	30
二 政府融资理论	36

第三章 地方政府融资平台债务风险的发生与传导	43
第一节 地方政府融资平台发展的财政逻辑	43
一 发展主线：财权上移与事权下移	43
二 补充措施：中央转移支付制度	46
三 地方对策：以融资弥补收支缺口	48
第二节 投融资体制改革下的政府融资平台发展史	49
一 萌芽阶段（1978—1994 年）	50
二 初创阶段（1994—1997 年）	51
三 推广阶段（1997—2008 年）	52
四 爆发阶段（2008—2010 年）	53
五 治理阶段（2010 年至今）	54
第三节 地方政府融资平台债务风险的发生机理	55
一 微观发生机理	56
二 中观发生机理	57
三 宏观发生机理	58
第四节 地方政府融资平台债务风险的传导路径	59
一 财政传导路径	59
二 金融传导路径	60
三 实体经济传导路径	61
第五节 本章小结	62
第四章 地方政府融资平台债务风险识别	64
第一节 地方政府融资平台债务风险识别方法	64
一 地方政府融资平台债务风险识别的基本思路	64
二 地方政府融资平台债务风险识别指标	66
三 地方政府融资平台债务风险测算方法	71
四 地方政府融资平台债务风险识别注意事项	72
第二节 地方政府融资平台债务规模研究数据	73
一 官方公开数据	73
二 研究机构数据	75
三 地方政府融资平台债务规模数据比较	77
第三节 全国地方政府融资平台债务风险趋势测算	77

一	全国地方政府可用财力测算	77
二	全国地方政府融资平台债务余额测算	79
三	全国地方政府融资平台债务风险初判	80
第四节	实例分析: A 市政府融资平台债务风险趋势测算	82
一	A 市政府融资平台债务规模现状及其发展趋势	83
二	A 市地方财政可用财力测算	85
三	A 市政府融资平台债务风险初判	87
第五章	地方政府融资平台债务风险评估	89
第一节	风险评估的定性与定量方法比较	89
一	定性风险评估方法	89
二	定量风险评估方法	92
三	定性与定量风险评估方法比较	95
第二节	地方政府融资平台债务风险的分层模糊评估模型	96
一	分层模糊评估模型的基本思想	96
二	基于分层模糊评估模型的融资平台债务风险 评估步骤	98
三	分层模糊评估模型的优势分析	101
第三节	实例分析: A 市政府融资平台债务风险评估	103
一	A 市政府融资平台债务风险评估主要数据	103
二	A 市政府融资平台债务风险权重计算	105
三	A 市政府融资平台债务风险评估结果	108
第六章	地方政府融资平台债务风险预警	112
第一节	地方政府融资平台债务风险预警目标与程序	112
一	地方政府融资平台债务风险预警目标	113
二	地方政府融资平台债务风险预警程序	114
第二节	经济风险预警方法和模型	116
一	经济风险预警主要方法	116
二	经济风险预警主要模型	118
三	融资平台债务风险预警方法选择	120
第三节	地方政府融资平台债务风险预警系统	121

一	预警指标设置	121
二	预警界限设置	123
三	指标权重设置	130
四	建构预警函数	130
五	预警灯号设置	131
第四节	实例分析：国投控股集团债务风险预警系统	132
一	国投控股集团基本情况	132
二	静态债务风险预警分析	134
三	动态债务风险预警分析	134
第七章	地方政府融资平台债务风险治理	139
第一节	微观层面要提高融资平台应对债务风险的能力	139
一	健全地方政府融资平台债务动态监测体系	139
二	提高地方政府融资平台债务风险预警水平	140
三	强化地方政府融资平台债务风险治理能力	141
第二节	中观层面要完善地方政府化解债务风险的机制	142
一	构建地方政府多元融资渠道	143
二	借助市场手段提供公共服务	144
三	加强地方政府后备财力培养	144
四	严格控制地方政府债务规模	145
第三节	宏观层面要健全国家防范债务风险的制度保障	147
一	理顺政府之间财政关系	147
二	完善政府考核评价体系	148
三	逐步放开地方债券市场	149
四	适时修订完善法律法规	151
第八章	结论与展望	152
第一节	主要研究结论	152
第二节	主要研究不足	154
第三节	未来研究展望	155
附录		156
参考文献		161

第一章 绪论

第一节 问题的提出

地方政府债务风险是当前经济学界的重要议题之一。而作为近年来地方政府债务的重要举借主体，地方政府融资平台的债务风险尤为关键。本书选择以地方政府融资平台债务风险作为研究对象，是基于对我国经济发展过程中的现象观察。

一 日益扩大的地方政府融资需求

改革开放以来，随着经济体制改革和现代化建设的稳步推进，我国城镇化发展的步伐不断加快。根据《国家新型城镇化规划（2014—2020）》数据，1978年我国城镇化率仅为17.9%，而2013年则达到53.7%，是1978年的3倍，年均提高1.02个百分点。测算表明，城镇化率每提高一个百分点，新增投资需求达6.6万亿元^①。大量的投资需求主要来自市政公用基础设施建设的增加和公共服务配套。2012年12月，迟福林撰文提出，未来10年新增城镇人口将达4亿，如果按较低口径，农民工市民化的固定资产投资以人均10万元计算，就意味着投资需求至少要增加40万亿元^②。

城镇化进程中的资金需求，仅仅是地方财政支出的投向之一。公共安全、科学技术、文化教育、社会保障、医疗卫生、节能环保、农林水事务、资源勘探……需要地方政府财政支出的领域层出不穷，我们可以从2013年上海市本级公共财政支出情况表中获得初步印象（见表1-1）。

① 转引自《“新城镇化”慎防土地财政复活》，《经济研究参考》2013年第18期。

② 迟福林：《释放改革的红利》，《学习时报》2012年12月3日第1版。

表 1-1

2013 年上海市本级公共财政支出情况

单位: 亿元

项目	金额	项目	金额
一般公共服务	62.5	国防	2.4
公共安全	71.0	教育	208.1
科学技术	131.5	文化体育与传媒	37.3
医疗卫生	64.6	社会保障和就业	173.1
节能环保	34.0	城乡社区事务	16.1
农林水事务	85.1	交通运输	71.6
住房保障支出	25.5	商业服务业等事务	25.3
金融监管等事务	8.6	公共基础设施建设支出	452.8
国土资源气象等事务	3.5	资源勘探电力信息等事务	54.0
粮油物资储备事务	13.5	国债还本付息支出	10.4
其他支出	12.5	援助其他地区支出	27.1

财政支出合计: 1590.5

资料来源: 上海市财政局网站。

与财政支出需求不断上升形成鲜明对比的是, 地方政府预算内财力无法满足各领域的资金需求。特别是在 1994 年分税制改革后, 我国地方政府财政收支缺口日益扩大。1994 年全国地方财政收支缺口资金为 1726 亿元, 此后一直处于上升趋势。直到 2000 年, 缺口资金一直被控制在 5000 亿元以内。但从 2008 年起, 地方财政收支缺口开始大规模增加 (见图 1-1), 到 2013 年, 这一数据已经达到 4.8 万亿元。

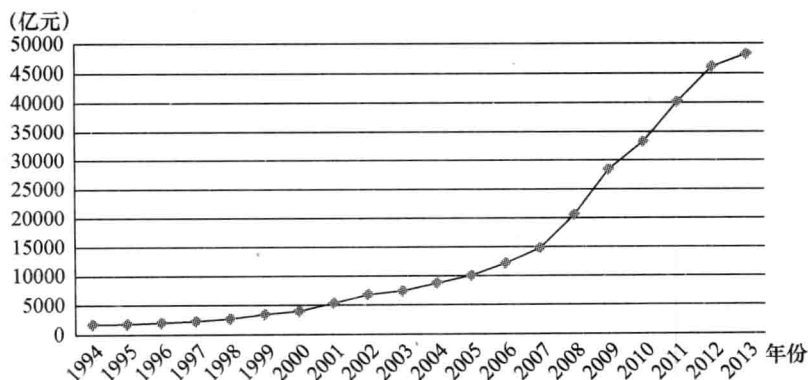


图 1-1 1994—2013 年全国地方财政收支缺口变化

资料来源: 财政部网站。

二 不断攀升的地方政府债务规模

为了解决财政收支缺口问题，地方政府除了设法增加税收和收费，并积极寻求上级补助之外，开始不断创新融资渠道，尝试利用银行贷款、国外贷款、民间资本、项目融资等方式来弥补财政缺口。

从时间上来看，我国地方政府债务始于1979年；到1996年年底，全国100%省级政府、占90.05%的市级政府和占86.54%的县级政府存在负债；而到了2010年年底，除54个县级政府外，全国各级政府均存在负债^①（见表1-2）。

表1-2 全国各地区政府性债务发生起始年情况

年度区间	省级			市级			县级		
	当期开始 举借个数 (个)	累计 个数 (个)	累计占总 地区比例 (%)	当期开始 举借个数 (个)	累计 个数 (个)	累计占总 地区比例 (%)	当期开始 举借个数 (个)	累计 个数 (个)	累计占总 地区比例 (%)
1979—1980	0	0	—	4	4	1.02	51	51	1.84
1981—1985	28	28	77.78	56	60	15.31	300	351	12.63
1986—1990	5	33	91.67	121	181	46.17	833	1184	42.61
1991—1996	3	36	100	172	353	90.05	1221	2405	86.54

从债务规模看，根据国家审计署2011年地方政府性债务审计结果，截至2010年年底，全国地方政府性债务余额10.7万亿元中，有5.48万亿元（占比51.15%）属于2008年及以前年度举借和用于续建2008年以前开工项目的，其中，2008年及以前年度举借3.20万亿元，用于续建以前年度开工项目和偿还以前年度债务本息2.28万亿元。

从债务层级结构来看，截至2010年年底，全国省级、市级和县级政府性债务余额分别占29.96%、43.51%和26.53%，尤以地市级的政府性债务为重。而在区域分布上，东部11个省市和5个计划单列市政府性债务占到半壁江山，达到49.65%；中部8个省市占23.06%；西部12个省市占27.29%。所有地方政府性债务的举借来源，主要以银行为主，高达79.01%，发行债券等举借方式占比较少。

^① 国家审计署2011年第35号公告：《全国地方政府性债务审计结果》。

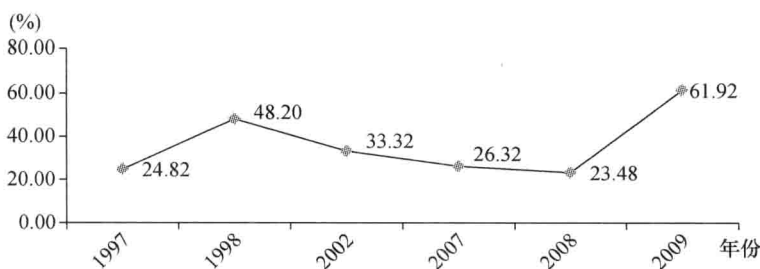


图 1-2 1997—2009 年全国地方政府性债务余额增长率变化情况

说明：2002 年增长率为 1998—2002 年年均增长率，2007 年增长率为 2002—2007 年年均增长率。

资料来源：国家审计署 2011 年第 35 号关于全国地方政府性债务审计结果。

综合 2011 年和 2013 年国家审计署对全国地方政府性债务的审计结果，可以看出地方政府债务规模在不断高筑的同时，还存在几个明显的特征：一是债务风险较大，债务率高于 100% 的市级和县级政府大量存在，有的地方政府借新还旧，部分地区甚至出现逾期债务；二是偿债资金对土地出让金收入的依赖非常大，2010 年年底地方政府负有偿还责任的 10.7 万亿元债务余额中，有 2.55 万亿元是承诺用土地出让金收入作为偿债来源的，占比为 23.8%；而 2012 年年底，这一比例更是高达 37.23%；三是违规融资、违规使用政府性债务资金较多，给地方政府债务带来较大风险。此外，地方政府债务不透明使风险捉摸不定，比如国务院发展研究中心在实地调查中发现，地方政府在举债问题上巧借明目，又缺乏必要的信息披露机制，极力回避债务情况，甚至不清楚到底有多少负债^①。

三 数量剧增的地方政府融资平台

从法律上讲，地方政府负债与我国现行法律法规严重冲突。比如《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”。这一规定明确限制了地方政府扩大银行贷款和发行政府债券的做法。后来虽有突破，银行贷款、利用外资和民间资本的债务规模逐步扩大，但囿于政策法规的约束而未曾有大的突破。

^① 参见国务院发展研究中心宏观经济部地方债务课题组报告《关于中国的地方债务问题及其对策思考》，2004 年，课题组负责人：魏加宁。

国务院 1991 年开始推进新一轮政府投融资体制改革,提出基础设施建设公司化运行,地方政府不再直接负责基础设施建设。在此背景下,地方政府开始尝试以公司名义融资,地方政府融资平台应运而生,上海、重庆、广东等地相继成立了城市投资公司、城市建设公司、城市经营公司以及行业性投资公司等政府融资平台。

但地方政府融资平台真正以爆发式速度快速增长,并成为地方政府融资的举借主体,则是以 2008 年国际金融危机作为导火索的。在国际金融危机和国内经济下行双重压力下,2008 年 11 月,国务院出台了一系列扩大内需促进经济增长的举措,并计划到 2010 年年底投资 4 万亿元^①。2008 年 12 月,国务院办公厅下发《关于当前金融促进经济发展的若干意见》(国办发〔2008〕126 号),要求加大金融支持力度,鼓励金融机构在风险可控的前提下,给予困难企业信贷支持。2009 年 3 月,中国人民银行和银监会联合下发《关于进一步加强信贷结构调整,促进国民经济平稳较快发展的指导意见》(银发〔2009〕92 号),“支持有条件的地方政府组建投融资平台,发行企业债、中期票据等融资工具,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”。

从 2008 年第四季度到 2010 年年底,全国新增中央政府投资 11800 亿元,带动地方政府投资 8300 亿元、银行贷款 14100 亿元、企业自有资金等投资 5800 亿元,完成了 4 万亿元的投资工作量^②。2008—2010 年全社会固定资产投资增长率分别为 25.9%、29.9% 和 23.8%^③。4 万亿元投资在拉动经济增长、增加就业人数、促进结构调整的同时,也给各地方政府带来了巨大的融资压力。

为了筹集 4 万亿元投资计划,需要地方政府配套实施的资金,在中央政策的支持和推动下,地方政府融资平台开始迅猛增长,成为“最为活跃、也是最为引人注目的融资主体”^④,融资平台的数量和负债规模直线上升。2008 年年初,全国各级地方政府融资平台负债仅 1 万亿元左右^⑤。但是,根据中国人民银行数据,截至 2009 年 5 月底,全国地方政府融资平台达到

① 《扩大内需促进增长十项措施出台》,《人民日报》2008 年 11 月 10 日第 1 版。

② 刘立峰:《4 万亿投资计划回顾与评价》,《中国投资》2012 年第 12 期。

③ 国家统计局网站,各年增长速度按可比口径计算。

④ 巴曙松:《地方政府投融资平台的发展及其风险评估》,《西南金融》2009 年第 9 期。

⑤ 梅德志、刘源:《区域振兴、地方融资与风险防范》,《经济研究参考》2010 年第 44 期。

3800 家左右,总负债规模 5.26 万亿元。在国家审计署公布的 2010 年年底的数据中,审计融资平台公司 6576 家,以融资平台公司为举借主体的债务余额为 4.97 万亿元。国家审计署公布的 2012 年年底审计数据仅是对 36 个地方政府进行的审计,但显示融资平台公司比 2010 年增长 22.50%,以此为参考增长率,则 2012 年年底融资平台债务规模可能达到 6.09 万亿元。2013 年 12 月,国家审计署公布全国政府性债务审计结果,截至 2013 年 6 月,7170 个政府融资平台作为举债主体的负债中,政府负有偿还责任的债务达到 4.08 万亿元,政府负有担保责任的债务 0.88 万亿元,政府可能承担一定救助责任的债务 2.01 万亿元,仅此三项合计达到 6.97 万亿元(见表 1-3)。

表 1-3 2008—2013 年地方政府融资平台数量与债务规模变化情况

	2008 年年初	2009 年 5 月	2010 年 12 月	2012 年 12 月	2013 年 6 月
平台数量(家)	—	3800	6576	—	7170
债务规模(亿元)	1 万	5.25 万	4.97 万	6.09 万	6.97 万

说明:根据中国人民银行、国家审计署等数据整理。

地方政府融资平台的快速发展发挥了积极的作用。通过大规模政府融资,利用财政资金的杠杆效应,为应对国际金融危机的冲击、确保经济平稳发展,发挥了重要作用。地方政府融资平台筹集的资金,大多用于进行基础设施建设,有力地推动了我国基础设施建设和公用事业发展,加快了城镇化发展进程,提高了城市竞争力。此外,大量资金被用于各类惠民工程,改善了居民的生活环境,增加了就业岗位,提高了居民收入和有效需求,实现了“扩内需、保增长”的发展规划。

但是,地方政府融资平台数量和负债规模的爆发式增长,也存在着诸多风险。地方政府融资平台建立的初衷,是在政府的支持和指导下,整合优质国有资产资源成立平台公司,再利用市场化模式来募集资金进行政策性投资,从而落实重大项目的配套资金,实现地方政府的投资意图。但从实际运行情况看,融资平台与地方政府之间的关系可谓“剪不断、理还乱”,政府调控多而市场手段少,再加上地方政府融资平台自身运作不规范、偿债能力有限、信息披露不透明等,导致地方政府融资平台在融资、投资、偿债等各个环节都存在风险源。其中,地方政府融资平台债务难以如期偿还可能引致的风险尤其值得关注。然而,地方政府融资平台债务,并未纳入政府预算予以管理。