



中青年经济学家文库

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

新疆财经大学基金资助项目

中国地方政府债务风险管理：融入预算过程

曾华 / 著

中国地方政府债务风险管理：融入预算过程



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

新疆财经大学基金资助项目

中国地方政府债务风险管理： 融入预算过程

韩增华 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府债务风险管理：融入预算过程 / 韩增华著.
—北京：经济科学出版社，2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3665 - 4

I. ①中… II. ①韩… III. ①地方财政 - 债务 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 177170 号



中国地方政府债务风险管理：融入预算过程

韩增华 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：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

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

固安华明印刷厂印装

880 × 1230 32 开 8. 375 印张 220000 字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3665 - 4 定价：32. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

自序

本书的基本思路是以地方政府债务风险管理理论和预算管理理论为理论基础，结合对中国预算管理具体过程的分析，探讨在中国现实国情下，如何通过完善预算过程的各个阶段，以及完善分级分税的预算管理体制，实现对中国地方政府债务风险的中长期预算管理与控制。

通过地方政府债务风险管理理论与预算管理相关理论的分析发现政府债务风险管理和预算之间密切的关系：现实生活中要使公共选择下的预算过程（通过政治程序完成）尽可能接近并反映消费者偏好，政策过程和预算过程应该是紧密联系而不是互相分离。现实生活中这一任务的完成，主要是通过预算过程中民意表达机构（立法机构）与行政部门的参与及其相互作用完成，这种“次优”的替代方法需要相应的法律制度保障。预算编制组织机构及其主体与法律的约束关系在这一法律制度内予以规定。使用公共资金不仅仅是权力，也是一种责任，使用公共资金的权力和责任追究框架都应在相应法律框架内确立。完善的预算法律制度框架提供了政府债务风险预算管理的基本前提。此外，预算过程必须解决的财政总额控制、资源分配效率与运作效率问题对债务风险管理亦具有启示作用：政府债务风险预算控制的任何努力，都应该综合考虑资源的配置效率与运作效率。

政府试图通过严格的财政控制对政府债务风险进行控制，财政控制的实施主要依赖于政府是否能够决定预算。在任何情况下，政府都能制定合适的财政政策并且通过预算实践这样的财政政策。这样的假设和现实社会不完全相符，现实中预算过程和政策过程相分

离的现象可能是更经常被观察到的现象，只要预算制定者是风险中性的假设是合理的，政府债务风险的产生原因中，预算过程和政策过程的分离总是难辞其咎。必须看到，在任何体制和发展程度的国家和地区，预算过程都是政府财政管理的常态，地方政府债务风险爆发是紧急状态，在财政管理常态中形成对于紧急状态的管理，必须关注预算过程的一般缺陷。从一般预算过程分析，实现中国地方政府债务风险的预算管理，并非推倒重建现有预算过程，而是在预算过程的渐进变革中不断完善预算管理。

本书根据作者2008年9月~2011年6月于中央财经大学财政学院攻读博士研究生时同名博士论文修改而成。博士论文的写作和本书的出版，获得诸多支持和鼓励，文后《致谢》。本书存在的不足之处，敬请各位读者批评指正。

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题的背景与研究意义	1
第二节 相关文献综述	6
第三节 研究方法、研究思路与创新之处	24
第二章 地方政府债务风险预算管理相关理论	28
第一节 地方政府债务风险基本理论	28
第二节 预算管理相关理论	41
第三节 政府债务风险管理和预算的关系	58
第三章 中国地方政府债务风险管理现状	63
第一节 政府债务风险管理中存在的问题与解决方案	63
第二节 中国地方政府债务风险现状	69
第三节 地方政府债务风险管理的机制性缺陷与克服	79
第四章 地方政府债务风险管理：行政准备阶段	87
第一节 发达国家预算行政准备阶段对债务风险的控制	87
第二节 行政准备阶段的中国政府预算	104
第三节 预算行政准备阶段对地方政府债务风险的控制	114

第五章 地方政府债务风险管理：立法审查阶段	123
第一节 国外预算立法审查及对地方政府债务 风险的控制	123
第二节 中国地方政府风险预算管理的立法审查	139
第三节 立法审查阶段地方政府债务风险管理的 制度安排	150
第六章 地方政府债务风险管理：预算执行阶段	159
第一节 政府预算执行控制模式及其对地方政府债务 风险管理控制影响	159
第二节 中国政府预算执行与改革	165
第三节 中国政府预算执行中影响地方政府债务风险 管理的因素分析	178
第四节 预算执行阶段对地方政府债务风险的管理 控制建议	186
第七章 地方政府债务风险监控与绩效管理	191
第一节 地方政府债务风险监控与治理绩效	192
第二节 地方政府债务风险监控：国际经验与借鉴	199
第三节 地方债务风险监控与绩效管理：自中国 地方政府观察	210
第八章 中国地方政府债务风险的中长期预算管理与控制	219
第一节 现行分税制预算管理体制与中国地方政府的 债务风险	221
第二节 财政分权与中国经济发展：理论研究及 现实启示	229
第三节 完善分税制实现中国地方政府债务风险预算 中长期管理控制	237

附录 1 财政脆弱性指标的度量	241
附录 2 中央立法机构的成本转嫁博弈	244
附录 3 匈牙利地方政府破产的行政程序	246
参考文献	247
致谢	256

第一章

导 论

第一节

选题的背景与研究意义

一、选题的背景

20 世纪末期，东南亚金融危机爆发对财政形成巨大压力，财政风险问题引起关注。世界银行驻华代表处高级经济学家白海娜（Hana Polackova Brixi），德意志银行董事、资深经济学家马骏，美国马里兰大学的教授希克（Allen Shick，2000）的研究表明，至少有三种因素增加了许多政府的财政风险度：“第一，国际私人资本大量增加和更加不稳定，加快了国内金融体系的发展，同时也使金融体系并间接使国家的财政管理更加脆弱。第二，私有化和政府作用的弱化使许多政府削减其预算开支，同时也要求政府提供显性或者隐性的承诺。此类担保和承诺反过来将增加未来政府支出的不确定性。第三，政府的担保和承诺将反过来增加市场中的道德风险，设计不佳的政府保险计划对受益人将有意识地使其处于过度的风险之中。”希腊和冰岛的债务危机引致的恶劣结果使人们的视野开始关注地方政府债务风险。近年来，从发展中国家到发达国家，公共债务膨胀现象及其不良影响，负责提供国家大部分公共服务的地方

政府的财政状况对整个国家财政稳定性和财政效率的影响，地方政府债务风险失控对整个国家财政稳定性和财政效率的威胁，引发国内外对地方政府债务风险问题的持续关注。

对于政府债务风险的危害性毋庸多言，亚洲金融危机已经向世界展示了以或有债务形式存在的政府债务如何导致市场上的道德风险并引起严重的财政不稳定。虽然在中国经济渐进发展过程中，地方政府负债发展并取得了目前看起来较好的经济发展状况，但是日渐暴露的地方政府债务正在严重影响着地方财政的稳定性与持续性。中国政府的财政风险问题也在引起国内外关注。世界银行自1998年起为中国政府提供了一系列研究报告和技术援助，具体内容涉及财政可持续性分析、或有负债问题、养老金改革的财政成本、地方政府财政风险的评估方法、国债数据库和风险管理体系的建立等。2006年6月，世界银行还与财政部合作召开了关于财政风险管理的理论研讨会。虽然地方政府债务风险问题在发达国家、发展中国家都普遍存在，但是不加管理任其产生危害性的后果不是任何一个负责任的政府所为，责任政府总是致力于寻求积极的管理过程以实现预期的管理结果。

根据审计署发布的2011年第35号审计结果公告^①，对全国地方政府性债务的审计结果表明，就债务规模而言，截至2010年底，全国地方政府性债务余额107174.91亿元，其中：政府负有偿还责任的债务67109.51亿元，占62.62%；政府负有担保责任的或有债务23369.74亿元，占21.80%；政府可能承担一定救助责任的其他相关债务16695.66亿元，占15.58%。就债务负担总体情况而言，至2010年底，省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率，即负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为52.25%，加上地方政府负有担保责任的或有债务，债务率为70.45%。地方政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定

^① <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>.

救助责任的其他相关债务 2010 年的逾期债务率分别为 2.23% 和 1.28%。1997 年以来,我国地方政府性债务规模随着经济社会发展逐年增长。1998 年和 2009 年债务余额分别比上年增长 48.20% 和 61.92%。2010 年的债务余额比上年增长 18.86%,但增速下降 43.06 个百分点^①。

根据审计署发布的 2013 年第 24 号审计结果公告^②:36 个地方政府本级政府性债务审计结果,截至 2012 年底,36 个地方政府本级政府性债务余额 38475.81 亿元(政府负有偿还责任的债务 18437.10 亿元、政府负有担保责任的债务 9079.02 亿元、其他相关债务 10959.69 亿元),比 2010 年增加 4409.81 亿元(其中 12 个地方政府本级减少 1417.42 亿元,24 个地方政府本级增加 5827.23 亿元),增长 12.94%。从债务形成年度看,2010 年及以前年度举借 20748.79 亿元,占 53.93%;2011 年举借 6307.40 亿元,占 16.39%;2012 年举借 11419.62 亿元,占 29.68%。在 36 个地方政府样本中,有 11 个省本级和 13 个省会城市本级 2012 年债务规

① 参阅:《中华人民共和国审计署审计结果公告:全国地方政府性债务审计结果(2011 年第 35 号)》。根据中央经济工作会议和十一届全国人大四次会议部署,国务院决定,由审计署统一组织全国各级审计机关,对全国地方政府性债务情况进行一次全面审计。按照《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》(国办发[2011]6 号)的要求,在各级党委政府的大力支持和各级财政、发展改革、人民银行、银监等部门和单位的积极配合下,审计署于 2011 年 3 月至 5 月组织全国审计机关 4.13 万名审计人员,按照“见账、见人、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对 31 个省(自治区、直辖市)和 5 个计划单列市本级及所属市(地、州、盟、区)、县(市、区、旗)三级地方政府(以下简称省级、市级、县级)的债务情况进行了全面审计(云南省盈江县因地震未进行审计)。此次审计的范围是:所有涉及债务的 25590 个政府部门和机构、6576 个融资平台公司、42603 个经费补助事业单位、2420 个公用事业单位、9038 个其他单位、373805 个项目,共 1873683 笔债务。审计的重点内容是政府负有偿还责任的债务,同时对债务人出现债务偿还困难时,政府需履行担保责任的或有债务和可能承担一定救助责任的其他相关债务也进行了审计。为确保审计数据和情况的真实、准确和完整,对每一笔债务,审计人员都依法进行了核实和取证,审计结果分别征求了省、市、县三级政府的意见。最终形成此审计报告。

② <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>.

模比 2010 年有所增长，其中 4 个省本级和 8 个省会城市本级债务增长率超过 20%。2012 年，有 9 个省会城市本级政府负有偿还责任的债务率超过 100%，最高的达 188.95%，如加上政府负有担保责任的债务，债务率最高的达 219.57%。有 13 个省会城市本级政府负有偿还责任债务的偿债率超过 20%，最高的达 60.15%；如加上政府负有担保责任的债务，偿债率最高的达 67.69%。由于偿债能力不足，一些省会城市本级只能通过举借新债偿还旧债，5 个省会城市本级 2012 年政府负有偿还责任债务的借新还旧率超过 20%，最高的达 38.01%。14 个省会城市本级政府负有偿还责任的债务已逾期 181.70 亿元，其中 2 个省会城市本级逾期债务率超过 10%，最高的为 16.36%^①。

不可否认，2009 年中国政府应对金融危机获得成功，通过地方政府投融资平台带动基础设施投资的积极的作用不容忽视。由此引发的副产品是：部分地方政府债务负担迅速上升，正在导致各方对中国地方政府债务风险问题的总体担忧。地方政府融资平台引致的地方政府债务风险仅仅是中国地方政府债务风险的表现内容的一个部分，地方政府债务风险在中国的各种显性或者隐性的表现都呼唤责任政府的积极管理行为。管理应建立在对管理对象的一定认识基础之上，作为一种客观现象存在的地方政府债务风险，回避其客观存在性是不理性的，意图完全消除地方政府债务风险现象也是不可能的。必须客观认识中国地方政府债务风险的产生原因，分析在不同管理战略与管理技术选择下的可能结果，权衡以寻求中国地方政府债务风险的最佳管理战略与管理方式。

① 2012 年 11 月至 2013 年 2 月，审计署对 15 个省、3 个直辖市本级（以下统称省本级）及其所属的 15 个省会城市本级、3 个市辖区（以下统称省会城市本级），共计 36 个地方政府本级 2011 年以来政府性债务情况进行了审计。参阅：《中华人民共和国审计署审计结果公告：36 个地方政府本级政府性债务审计结果（2013 年第 24 号）》。

二、研究意义

世界银行驻华代表处高级经济学家白海娜、马骏、希克(2000)认为,“任何国家的政府在任何情况下都会面临大大小小的各种各样的财政风险”,而彻底消除风险是不可能的,因而,“应设计一个体系来收集有关这些风险的信息,对它们进行严密的跟踪,充分研究这些风险给政府带来的现实的和未来的成本,并在此基础上管理和控制这些风险”。本书针对中国地方政府债务风险管理展开,结合预算管理相关理论与地方政府债务风险管理相关理论,系统分析现行预算管理体制与预算过程存在的不足,分析现行预算管理体制与预算过程对中国地方政府债务风险管理产生的影响。在借鉴国内外对于地方政府债务风险管理的理论成果与实践经验的基础上,探讨如何通过预算管理制度与预算过程的完善,如何通过进一步完善中国分级分税的预算管理体制,在中国地方债务风险管理中融入预算过程,从而实现对对中国地方政府债务风险的积极控制与管理。本书研究的意义主要表现在如下几个方面:

第一,管理中国地方政府债务风险的需要。在政治学视角下,预算过程本质上就是政治过程,预算的结果是资源不同政治集团通过特定政治过程进行利益分配的结果,是不同利益集团政治谈判和政治协商的结果。预算制度提供财政资源分配的特定制度,不同国家、不同时期的预算制度安排实质上是不同国家根据自己现实国情和特定历史文化渊源提供的特定的财政资源配置的制度。只有将地方政府债务风险管理纳入预算的整个过程,在预算编制、预算执行、预算结果审查考核的各个阶段都对地方政府债务风险因素给予充分重视和考虑,才能达到控制和管理地方政府债务风险的目标。

第二,完善预算过程的需要。完善的预算管理体制和预算过程对于预算资源的配置应该是富有效率的,富有效率的预算管理体制

与预算过程应该考虑风险因素。任何一个完整的预算过程都包括预算编制、立法审查、预算执行、审计考核四个阶段。本书分析中国地方政府的预算过程，提出地方政府债务风险管理融入预算过程的实现路径：在预算编制阶段、预算立法审查阶段、预算执行阶段、预算审计考核阶段都必须关注地方政府债务风险的管理。在政府理财视角与风险管理视角之下，任何财政政策从预算决策的角度来分析，都应该充分考虑已经存在和可能存在的风险，针对已经存在和可能存在的风险，进行积极风险管理。

第三，通过预算管理控制中国地方政府债务风险的需要。本书针对中国地方政府债务风险管理展开，结合预算管理相关理论与地方政府债务风险管理相关理论，系统分析现行预算管理体制与预算过程存在的不足，分析现行预算管理体制与预算过程对中国地方政府债务风险管理产生的影响，借鉴国内外对于地方政府债务风险管理的理论成果与实践经验，探讨如何通过预算管理制度与预算过程的完善，通过进一步完善中国分级分税的预算管理体制，充分发挥中央政府的自上而下控制和激发地方政府的自我约束作用，实现中国地方政府债务风险的积极控制与中长期预算管理。

第二节

相关文献综述

一、国外文献综述

（一）主要研究成果

目前国外学者对于地方政府债务风险的研究主要包括四方面内容：一是对政府债务风险形成因素的相关理论分析；二是研究地方政府债务风险的管理制度或者对策；三是针对特定地区的地方政府

债务风险案例研究；四是借鉴企业财务风险管理的工具和方法，对地方政府债务风险管理进行理论性、技术性的探索研究。

1. 政府债务风险的理论分析

(1) 世界银行高级经济学家白海娜在论文《政府或有债务：影响财政稳定的潜在风险》中，富有创造性地提出了“财政风险矩阵”（Fiscal Risk Matrix）。她认为政府面临着四种财政风险，每一种财政风险从广义上都可以定义为负债。每一种负债都具有以下四个特征中的两个：显性的（explicit）、隐性的（implicit）、直接的（direct）、或有的（contingent）。由此将财政风险分为直接显性负债风险，直接隐性负债风险，或有显性负债风险和或有隐性负债风险，这给人们界定政府债务风险给出了简明直接的定义，并为具体分析或有债务与隐性负债提供了拓展的空间。他认为，“为了控制财政风险，政府必须充分了解并妥善处理其承担的直接负债和或有负债”，同时他对在现行体制下政府是否有充分的动机和能力防止和控制财政风险表示了怀疑。

(2) 世界银行的伊斯特利和约拉维尔维科（William Easterly and David Yuravilvker）的论文《建立政府资产负债表：对哥伦比亚和委内瑞拉政府的案例分析》提供了从资产净值角度认识财政可持续性的分析思路。由于政府债务风险最终的源泉还是政府财政失去持续性引起，因而财政可持续性的研究对于政府债务风险的认识有直接影响。他们认为，传统的评估财政可持续性的方法有两个致命的缺陷：只看到公共部门资产负债表中的“负债”，忽略“资产”；只看到显性负债，忽略隐性负债，因而对于财政可持续性的评估必然是不全面的。伊斯特利和约拉维尔维科利用政府资产负债表的形式对于哥伦比亚和委内瑞拉的公共财政状况进行了评估和分析。他们使用了两种方法。第一种方法是，估算政府资产负债表的存量，评估公共部门的净值结果是正值还是负值。负值情况下，财政可持续性要求税收减去政府消费余额的现值必须足以弥补公共部门的净负值。第二种方法是，用公共部门净值的流量分析可持续

性。财政可持续性的标准是公共部门净值占国内生产总值的比率基本保持常数。他们的研究得出的明确结论是：哥伦比亚和委内瑞拉需要加强财政调整以确保政府的长期偿付能力。伊斯特利和约拉维尔维科的研究为政府在解决短期赤字问题和长期可持续性两个目标之间的平衡提供了思路，而使用资产负债表方法分析哥伦比亚和委内瑞拉的财政持续性，同时设计相应的财政调整的方案，对于其他国家解决类似问题提供了有价值的借鉴。

(3) 国际货币基金组织财政事务部的赫明和帕特利 (Richard Hemming and Murray Petrie) 在 2000 年 3 月的工作论文《评估财政脆弱性的框架》中提到，正确的负债和资产管理战略可以减少财政脆弱性，“但是评价债务和资产管理战略是目前公共财政理论尚未解决的一个极为复杂的问题”，因而只能把债务和资产管理纳入“关于财政脆弱性的评估的未来课题”。

(4) 世界银行驻华代表处高级经济学家白海娜、马骏、希克 (2000) 的研究表明，至少有三种因素增加了许多政府的财政风险度：“第一，国际私人资本大量增加和更加不稳定，加快了国内金融体系的发展，同时也使金融体系并间接使国家的财政管理更加脆弱。第二，私有化和政府作用的弱化使许多政府削减其预算开支，同时也要求政府提供显性或者隐性的承诺。此类担保和承诺反过来将增加未来政府支出的不确定性。第三，政府的担保和承诺将反过来增加市场中的道德风险，设计不佳的政府保险计划对受益人将有意地使其处于过度的风险之中。”

(5) 乔纳森·雷登和冈纳·S·埃斯克兰德 (2009) 在硬预算约束与地方政府债务风险的讨论中认为，“从中央集权角度考虑，不能指望中央不参与或快速承诺或完全的使应对财政纪律的市场机制充分发挥作用。因为层级信贷分配制度常常是又僵硬又易变形的，它们可以在好的项目上坚持，随之又屈从于不合宜的政治压力。因此，中央政府不太可能提供满意的、长期的解决地方政府财政问题的方法，特别是在下级政府举债和投资时，这种情况在大面

积的、存在多样性的联邦尤为明显”。不过，他们也认为，中央政府运用规则和行政程序可以“创造一个很强的可能的激励”，可以激励选民、债权人和资产所有者在更长的时期监控地方的财政决策。中央政府在过程中的参与必须是“以规则为基础的，非随意决断的，并且必须提高他自己的承诺和透明度”，“水平的委托，包括独立的中央银行、代理机构、司法机构和仲裁人的委托，都会是非常有价值的”。

2. 研究地方政府债务风险的制度管理

(1) 希克(2003)在其《财政风险的预算管理》一文中认为，“有关财政风险的研究还处在初级阶段”。希克在白海娜等人研究基础上，进一步讨论了将国家预算改造成更有效地控制财政风险的工具的方式。希克概述了处理财政风险的可选方法，讨论了将风险纳入财务报表和预算决策中的方法，同时也对通过市场机制控制财政风险的可能方式和选择进行了探讨。

希克认为，可供政府选择的风险管理方法有四种。第一种是公开政府面临的风险类型、负债总量和可能产生的成本，以及各种政府承诺在未来兑现的可能性。这种方法符合财政管理透明化趋势，要求对显性和隐性负债进行区分。第二种方法是将风险决策纳入正在进行的预算过程汇总。这种方法使政府能够比较直接的支出和或有支出，从而避免过度依赖担保等会带来或有和未来负债的支出。同时，希克也指出，“不是所有的风险都能通过预算进行管理”，“风险越直接、越明显，就越适合通过预算为其估算政府的成本并为之准备财政资源”。第三种方法是政府可以通过对风险行为的限制来管理风险。这一方法要求建立一套准则，规范政府担保和其他或有承诺的决策，并根据这些准则评估风险等级，拒绝承担不符合标准的风险。第四种方法是政府可以依靠市场机制将所有或者部分风险转移给私营部门。这些方法在企业被广泛采用，其作用机制值得人们思考政府如何控制和掌握危害其未来财政健康的内外部因素。