

中国地方政府 债务风险

(2014~2017)

THE RISK OF
LOCAL GOVERNMENT
DEBT
IN CHINA: 2014-2017

刁伟涛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国地方政府
债务风险
(2014~2017)

THE RISK OF
LOCAL GOVERNMENT DEBT
IN CHINA: 2014-2017

刁伟涛 著

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府债务风险：2014 - 2017 / 刁伟涛著
-- 北京：社会科学文献出版社，2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5201 - 4064 - 5

I. ①中… II. ①刁… III. ①地方财政 - 债务管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 - 2014 - 2017 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 280064 号

中国地方政府债务风险 (2014 ~2017)

著 者 / 刁伟涛

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈 欣

责任编辑 / 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.25 字 数：288 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4064 - 5

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书系教育部人文社会科学研究青年基金项目“债务置换下
地方政府债务风险的再评估与防范：基于偿债策
略设计的视角”结项成果
(批准号：16YJC790015)

序

地方债风险不仅是财政学界关注的热点问题，也是全社会高度关注的问题。地方债风险到底有多大，真是众说纷纭。极而言之，只要能够保证债务可持续，即正常还本付息，地方债就不存在风险。这是最低层次的债务管理目标。

对于地方债风险的认识，“夸大说”和“淡然说”的危害都是不言而喻的。前者可能导致原本可以通过债务融资实现的公共服务不能有效提供；后者可能导致本可防范的风险不能得到有效防范。地方债基础数据的不足是“夸大说”和“淡然说”流行的主要原因。错误地将国有企业债务与地方债画等号，必然夸大地方的风险。为此，厘清地方债的口径就显得特别重要。认为中国政府资产多，就不用关心负债问题，对地方债“淡然处之”，也是极其有害的。政府资产和负债的关系不是简单的一对一关系，以资产抵债，多数情况下需要有合适的变现机制，而且资产变现还可能耗费时间。

全国各地的债务分布不同，债务风险也有很大的差异。债务规模大的地方风险不一定高，债务规模小的地方风险也不一定低。发达地区通常有较大的债务规模，但偿债能力较强；当然，欠发达地区如有较大的债务规模，则风险肯定很高。为此，我们需要高度关注地方债的分布问题。

地方债风险是动态变化的。经济社会环境的变化可能让地方债风险发生转变。地方债务管理不能只从地方财政运行视角出发，而应从国家治理的高度进行，这是高层次的地方债管理应该关注的问题。

防范化解重大风险是系统性工程。地方债风险一旦爆发，必然会引发金融风险，金融风险最终又会转化为财政风险，严重者甚至转化为财政危机。地方债因此既是财政问题，又是金融问题，必须从战略高度处理好财政与金融的协调合作关系。把握动态变化，才能为地方债风险的防范提供有力的支持。

刁伟涛博士的团队对2014~2017年中国地方债风险的测度、分布与变动做了较细致的研究，给地方债务管理决策提供了有力的支持。伟涛的这部著作



值得关心地方债问题的读者关注。

本书除了数据之外，所采用的方法也应得到高度重视。事实上，许多争论是方法不同所致。

年轻人在地方高校特别是理工学科大学从事财政研究工作，殊为不易。伟涛近年来活跃在财政学界，取得了较为丰硕的成果。地方债研究还有不少工作可以做，仍有很大的研究空间。或有负债、隐性债务等不易测度的地方债问题值得特别关注，我期待伟涛的团队未来能对此做出更深入的回应。

杨志勇

中国社会科学院财经战略研究院 研究员

2018年11月23日星期五 北京

引 言

2018年8月,《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》以及《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发〈地方政府隐性债务问责办法〉的通知》两个文件陆续下发,应该说,这是我国地方政府债务管理历程中的标志性乃至历史性事件,意味着《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)在2015年之后将地方政府显性债务纳入预算管理之后,隐性债务又进一步地被明确纳入监管。自此,地方政府显性债务和隐性债务被纳入一个大的框架下进行综合治理。

实际上,近年来,地方政府债务问题尤其是风险防范化解问题受到党中央和国务院的高度重视。2017年7月召开的第五次全国金融工作会议明确指出,各级地方党委和政府要树立正确政绩观,严控地方政府债务增量,终身问责、倒查责任。2017年12月召开的中央经济工作会议,明确将防范化解重大风险作为2018~2020年的三大攻坚战之首。国务院常务会议也多次强调,各地要落实属地责任,规范地方政府举债融资,积极稳妥地化解累积的地方政府债务风险。

应该说,2018年是中国地方政府债务规范发展的重要一年,在这一年,2014年的存量地方政府债务全部置换完毕,地方政府债务将全部以规范的政府债券形式存在。同时,2018年及以后中国地方政府的债务风险可能会进一步加大,随着2015年发行的3年期置换债券和新增债券在2018年的到期,到期本金在后续年份也会逐步叠加,偿还本金的财政压力日益凸显,地方政府再融资债券于2018年出现,这在很大程度上印证了这一点。另外,在财政部的部署下,各级地方政府正在密集摸底债务情况,紧锣密鼓地制定地方版化解地方债风险的方案,防范和化解地方隐性债务风险,可能成为未来政府工作的重点。

对于我国地方政府债务风险的研究一直是学术界的热点,但是大部分研究



主要基于全国整体规模和国际比较的视角，对于省域层面的研究并不多（郭玉清等，2015；杨林和侯欢，2015；刁伟涛，2016；常欣等，2017；刁伟涛和王楠，2017），而对于地级和县级政府债务风险的研究则几乎是空白。但是，按照“一级政府、一级预算”的财政体制，全国整体性的地方政府债务风险并不等同于各个省份的地方政府债务风险，而各个省份的地方政府债务风险也并不等同于辖区内各个地级和县级政府的债务风险。实际上，我国地方政府债务风险总体基本可控，但是区域分布不均衡，随着不同地区经济走势的分化，部分市县级政府的债务风险已经陡然加剧，2016年10月，《地方政府性债务风险应急处置预案》和《地方政府性债务风险分类处置指南》的印发实施在很大程度上也反映了我国政府对上述状况的担忧和应对。

长期以来，债务数据缺乏可得性造成对省份尤其是市县级地方政府债务风险研究的缺失（刁伟涛，2017），但是，随着《预算法》在2015年的实施，我国地方政府债务的管控治理开始在一个新的法律框架下运行，在这个框架下，在财政部对财政信息公开的相关要求下，县级以上各级地方政府的债务都要纳入本级预算并且相关数据要向全社会公开，这使得各级地方政府的债务数据公开可得，基于这些数据从空间分布的结构性视角去研究地方政府债务风险问题也成为可能，而这无疑是对全国整体性视角的有益补充和完善。从考察分析年份上来说，本书集中于2014～2017年，2014年底的地方政府债务存量情况也是地方政府债务纳入预算之后2015年的初始状况，从样本上来说，涵盖了省级、地级和县级三个层次，省级以省份为样本，既考察全省/区/市，也分析省/区/市本级的债务风险状况及其空间分布和均衡状况等；地级以地级行政区划为样本，既分析全市/地区/州/盟，也考察市/地区/州/盟本级的债务风险状况及其空间分布和均衡状况；县级以县/市/区/旗等县级行政区划为样本，分析全县/市/区/旗的债务风险状况及其空间分布和变动趋势等^①。

本书的数据主要是地方债务（含一般债务和专项债务）余额数据和地方

① 需要说明的是，我国还存在开发区、高新区、保税区和风景管理区等行政区域设置，其管理机构一般是管理委员会等，开发区等并不是一级行政区划，管委会也不是一级政府，而是所在地市级以上人民政府的派出机构，因此本书对于地方政府债务问题的分析，并不单独分析开发区等的债务，实际上，开发区等的债务往往纳入其所在地市级政府的市级预算。同时，本书也不考虑新疆生产建设兵团及其下辖各个师的债务情况。

财政收支^①（含一般公共预算和政府性基金预算）数据，数据来源（按照优先采纳和依次查找的大致顺序）主要是：①《中国城市统计年鉴》、《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》等；②财政部、31个省级政府（省、自治区、直辖市）、334个地级政府和2850个县级政府的政府决算报告及附表、预算执行情况报告及附表等，还包括地方财政部门公布的地方债务相关情况（余额、举借等）说明、地方债务限额分配以及预算编制调整等，其中省级债务数据还查找了中国债券信息网（<http://www.chinabond.com.cn/>）地方债券发行栏目公布的一般债券和专项债务的信息披露文件和信用评级报告等；③对于没有公布或没有找到的财政收支和地方债务数据，向省级和地级政府的财政部门或其政府信息申请公开受理机构提交了公开申请，经过电话沟通、纠错重寄、整理回复、行政复议、录入数据、核对检查和查漏补缺等环节，对相关数据进行了整理^②。

当然，限于地方政府债务信息主动公开的现实状况和依申请公开的回复办理情况，以及团队人员、时间和经费等方面的限制，本书并没有完整地得到我国所有地级政府、县级政府2014~2017年的地方债务和财政收支数据，同时也只查找整理了2015~2017年县级政府的相应数据^③，但是从样本数量上来说，纳入本书分析的地级政府大概占总数的70%，县级政府大概占40%，基于这些样本基本可以了解地级政府和县级政府债务风险的全貌，也基本可以对地方政府债务风险的变动情况有所把握。

需要说明的是，本书分析的地方政府债务仅包括2015年之后纳入预算的显性债务，即2015年发行的新增地方债券和置换地方债券，以及经过清理甄别的截至2014年末的非政府债券形式存量债务，既不考虑地方政府负有担保

① 需要明确说明的是，本书中的财政收入数据是收入合计线上的数据，不包括上级转移支付收入、债务收入、下级上解收入、上年结余、调人资金等；财政支出数据是支出合计线上的数据，不包括上解上级支出、债务还本支出、下解下级支出、调出资金和年终结余等。

② 大概从2016年5月开始，笔者带领团队对我国的地方政府进行了数次债务数据和财政收支数据的查找和申请公开工作，最先集中于31个省级政府和334个地级政府，大概从2017年下半年开始，查找和申请范围扩展到2850个县级政府，纳入本书分析的数据截至2018年7月25日。

③ 需要说明的是，由于公开2015年政府债务数据的县级政府数量很少，考虑到样本的充足性和代表性，没有将2015年的县域债务风险状况纳入分析。



责任和负有救助责任的政府性债务，也不考虑地方政府违法违规或变相举债形成的隐性债务，同时也不考虑在政府与社会资本合作（PPP）项目中地方政府纳入预算的财政支出责任。

当然，不把非显性债务（主要是或有债务和隐性债务）纳入考虑范围不是因为非显性债务问题不重要^①，也不是因为本书认为其规模相对于显性债务较小^②，恰恰相反，本书认为非显性债务尤其是隐性债务可能是更大、更棘手的问题，之所以不考虑主要是因为数据缺失，随着目前的隐性债务摸底核查工作的推进，相关数据如能及时、充分公开的话，未来对地方债务风险的研究分析无疑应将其纳入。

① 2017年以来，随着50号文（《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》）、87号文（《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》）、92号文（《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》）、194号文（《关于进一步增强企业债券服务实体经济能力严格防范地方债务风险的通知》）和23号文（《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》）等一系列规范地方政府举债融资文件的出台，对地方政府隐性债务的监管治理日益强化。对隐性债务增量的有效遏制事关国务院43号文（《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》）和《预算法》确立的地方政府债务治理“开前门、堵后门”思路和原则的贯彻，也是防范化解金融风险的重要内容。

② 当前，全国各地正在密集开展隐性债务的摸底工作，部分地方政府的隐性债务规模数据也被不断报道或披露，根据这些样本数据和有关机构的估算判断，相对于纳入预算的显性债务，地方政府隐性债务的规模并不小。

目 录

第一章 我国地方政府债务发展历程及现状	001
第一节 我国地方政府债务的整体规模	001
第二节 我国地方政府整体的负债率和债务率状况	003
第二章 地方政府债务风险的测度方法及其指标	011
第一节 负债率和债务率指标体系	011
第二节 未定权益方法	012
第三节 内部评级法	015
第三章 省域层面的地方政府债务风险状况	017
第一节 基于负债率指标的测度与分析	017
第二节 基于债务率指标的测度与分析	024
第三节 基于一般债务率和专项债务率的测度与分析	037
第四节 基于未定权益方法的测度与分析	069
第五节 基于内部评级法的测度与分析	080
第四章 市域层面的地方政府债务风险状况	098
第一节 市域样本概述	098
第二节 全市层面：2014~2017年	101
第三节 市本级层面：2014~2017年	127



第五章 县域层面的地方政府债务风险状况	155
第一节 县域样本概述	155
第二节 县域债务风险横向分布分析	157
第三节 县域债务风险纵向变动分析：2016 ~2017 年	176
第六章 中国地方政府债务风险综合指数与省份排名	181
第一节 省域地方政府债务风险指标构建思路和方法	181
第二节 全国 31 个省域地方政府风险得分及排行	184
第七章 基本结论与政策建议	197
第一节 基本结论	197
第二节 政策建议	199
附录 各个省份地级政府债务风险数据	201
一 安徽省	202
二 福建省	204
三 甘肃省	206
四 广东省	208
五 广西壮族自治区	211
六 贵州省	213
七 海南省	215
八 河北省	216
九 河南省	218
十 黑龙江省	220
十一 湖北省	222
十二 湖南省	224
十三 吉林省	226
十四 江苏省	228

十五 江西省	230
十六 辽宁省	232
十七 内蒙古自治区	234
十八 宁夏回族自治区	236
十九 青海省	237
二十 山东省	239
二十一 山西省	241
二十二 陕西省	243
二十三 四川省	245
二十四 西藏自治区	248
二十五 新疆维吾尔自治区	249
二十六 云南省	251
二十七 浙江省	253
参考文献	256
后 记	260

第一章

我国地方政府债务发展历程及现状

第一节 我国地方政府债务的整体规模

关于我国地方政府性债务规模^①的权威确切数据可以追溯至1996年审计署发布的《全国地方政府性债务审计结果》(2011年第35号),其对改革开放至2010年底尤其是1996年以后的地方政府性债务情况进行了全面的梳理。两年之后,审计署又发布了《全国政府性债务审计结果》(2013年第32号),对截至2013年6月底的地方政府性债务规模和结构等情况进行了公开。一年之后,为了在修正后的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)实施后奠定将地方政府债务分门别类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理的基础,财政部在全国范围内对截至2014年的底存量债务进行了一次清理甄别工作。2015年之后,地方政府债务全面纳入预算,相关数据也按照预算公开的规范和要求进行了公开。正是基于上述工作及其对地方政府性债务信息的披露,我们可以基本梳理1996~2017年这22年中地方政府债务的发展脉络,而为了使上述梳理宏观、全面、清晰、集中,同时主线一以贯之,特别做了如下考虑。

一是将地方政府债务和中央政府债务同时纳入分析,二者共同构成政府债务,在整个政府债务的大框架下认识地方政府债务并与中央政府债务进行对比分析,形成更为全面和准确的判断。

^① 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》(国办发明电〔2011〕6号)的界定,依据偿债法律责任的不同,地方政府性债务具体划分为三类:第一类是政府负有偿还责任的债务,即由政府或政府部门等单位举借,以财政资金偿还的债务;第二类是政府负有担保责任的或有债务,即由非财政资金偿还,地方政府提供直接或间接担保形成的或有债务,债务人出现偿债困难时,地方政府要承担连带责任;第三类是其他相关债务,即由相关企事业单位等自行举借用于公益性项目并以单位或项目自身收入偿还的债务,地方政府既未提供担保,也不负有任何法律偿还责任,但当债务人出现偿债困难时,政府可能需给予一定救助。



二是利用负债率和债务率两个指标来分析地方政府债务风险，评估地方政府债务风险的关键不在于其绝对规模，而在于其与经济体量（GDP）和综合财力（一般公共预算收入和政府性基金收入）相比的相对规模，通过对这两个指标数值大小和变化趋势的分析，可以比较准确地评估地方政府债务风险。

表 1-1 展示了 1996 ~2017 年这 22 年间地方政府债务规模及其增长情况，可以看出，从 1996 年末的 1502.37 亿元一路飙升，到 2017 年末达到 165099.8 亿元，增长了将近 109 倍，其增速远高于中央政府债务。从图 1-1 可以直观形象地看出，2009 年的地方政府债务规模出现跳跃式增长，自此其规模基本与中央政府债务相当，然后在 2011 年超过中央政府债务并一直保持至今。

表 1-1 1996 ~2017 年我国中央政府与地方政府债务余额及其增长率

单位：亿元，%

年份	中央财政国债	中央财政国债增长率	地方政府债务	地方政府债务增长率	全国政府债务	全国政府债务增长率
1996	13959.54	—	1502.37	—	15461.91	—
1997	14571.79	4.39	1875.26	24.82	16447.05	6.37
1998	15130.24	3.83	2779.13	48.20	17909.37	8.89
1999	16088.25	6.33	3705.14	33.32	19793.39	10.52
2000	17892.75	11.22	4939.69	33.32	22832.44	15.35
2001	20493.03	14.53	6585.60	33.32	27078.63	18.60
2002	23089.3	12.67	8779.92	33.32	31869.22	17.69
2003	26205.17	13.49	11090.80	26.32	37295.97	17.03
2004	29406.46	12.22	14009.89	26.32	43416.35	16.41
2005	32614.21	10.91	17697.30	26.32	50311.51	15.88
2006	35015.28	7.36	22355.23	26.32	57370.51	14.03
2007	52074.65	48.72	28239.12	26.32	80313.77	39.99
2008	53271.54	2.30	34869.67	23.48	88141.21	9.75
2009	60237.68	13.08	56460.97	61.92	116698.65	32.40
2010	67548.11	12.14	67109.51	18.86	134657.62	15.39
2011	72044.51	6.66	81695.69	21.73	153740.2	14.17
2012	77565.7	7.66	96281.87	17.85	173847.57	13.08
2013	86746.91	11.84	123930.88	28.72	210677.79	21.19
2014	95655.45	10.27	154074.3	24.32	249729.75	18.54
2015	106599.59	11.44	147951.89	-3.97	254551.48	1.93
2016	120066.75	12.63	153164.01	3.52	273230.76	7.34
2017	134770.15	12.25	165099.8	7.79	299869.95	9.75

资料来源：审计署的政府性债务审计报告（2011 年第 35 号、2013 年第 32 号）、《中国统计年鉴 2017》、2015 ~2017 年的全国财政决算数据等，2013 年（含）之前部分年份的地方政府债务余额由次年的增长率倒推或前后两年的平均值估算得到。

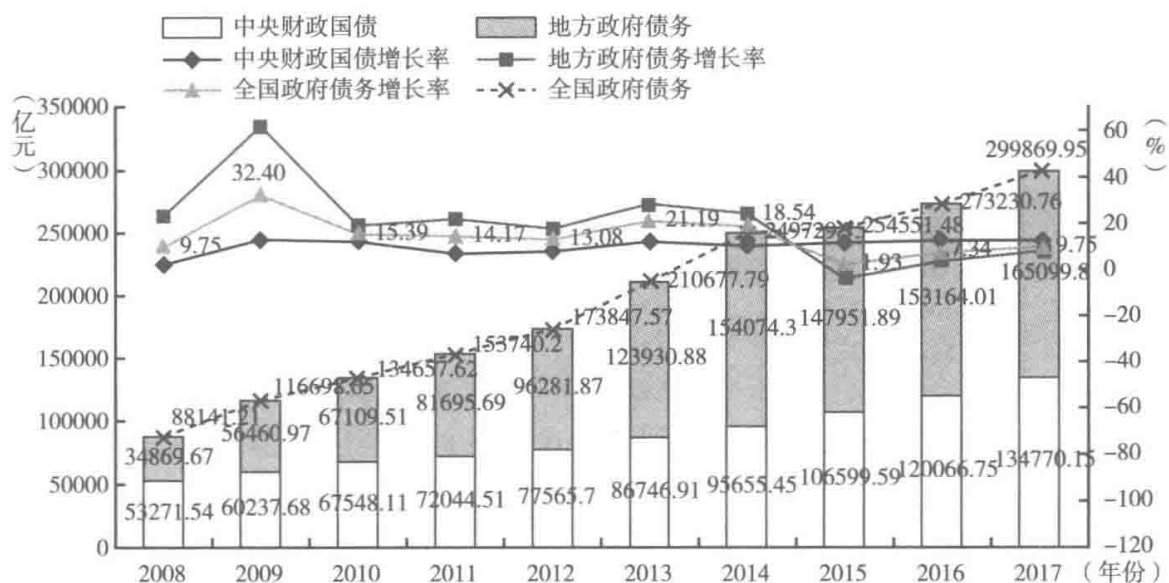


图 1-1 2008 ~ 2017 年我国中央政府与地方政府
债务余额及其增长率

第二节 我国地方政府整体的负债率 和债务率状况

(一) 负债率：1996 ~ 2017 年

表 1-2 展示了 1996 ~ 2017 年这 22 年间中央政府债务、地方政府债务相对于 GDP 的规模及变动情况，可以看出，地方政府负债率 1996 年只有 2.09%，到 2017 年增长到 19.96%，与此同时，中央政府和地方政府总体的政府负债率也由 1996 年的 21.53% 增长到 2017 年的 36.25%。但是，政府负债率的增长主要是由地方政府负债率的增长引起的，中央政府负债率在 1996 年为 19.44%，到 2017 年下降到 16.29%。从图 1-2 也可以看出，近 10 年，中央政府负债率基本保持在 16% 左右，而地方政府负债率则有较大幅度的上升，最高达到 23.93%，虽然之后有所下降，但是也基本维持在 20% 左右。



表 1-2 1996 ~2017 年我国中央政府和地方政府负债率

单位: 亿元, %

年份	名义 GDP	中央政府负债率	地方政府负债率	政府负债率
1996	71813.6	19.44	2.09	21.53
1997	79715.0	18.28	2.35	20.63
1998	85195.5	17.76	3.26	21.02
1999	90564.4	17.76	4.09	21.86
2000	100280.1	17.84	4.93	22.77
2001	110863.1	18.48	5.94	24.43
2002	121717.4	18.97	7.21	26.18
2003	137422.0	19.07	8.07	27.14
2004	161840.2	18.17	8.66	26.83
2005	187318.9	17.41	9.45	26.86
2006	219438.5	15.96	10.19	26.14
2007	270232.3	19.27	10.45	29.72
2008	319515.5	16.67	10.91	27.59
2009	349081.4	17.26	16.17	33.43
2010	413030.3	16.35	16.25	32.60
2011	489300.6	14.72	16.70	31.42
2012	540367.4	14.35	17.82	32.17
2013	595244.4	14.57	20.82	35.39
2014	643974.0	14.85	23.93	38.78
2015	689052.1	15.47	21.47	36.94
2016	744127.2	16.14	20.58	36.72
2017	827122	16.29	19.96	36.25

资料来源: 本书表 1-1、《中国统计年鉴 2017》和《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》等。

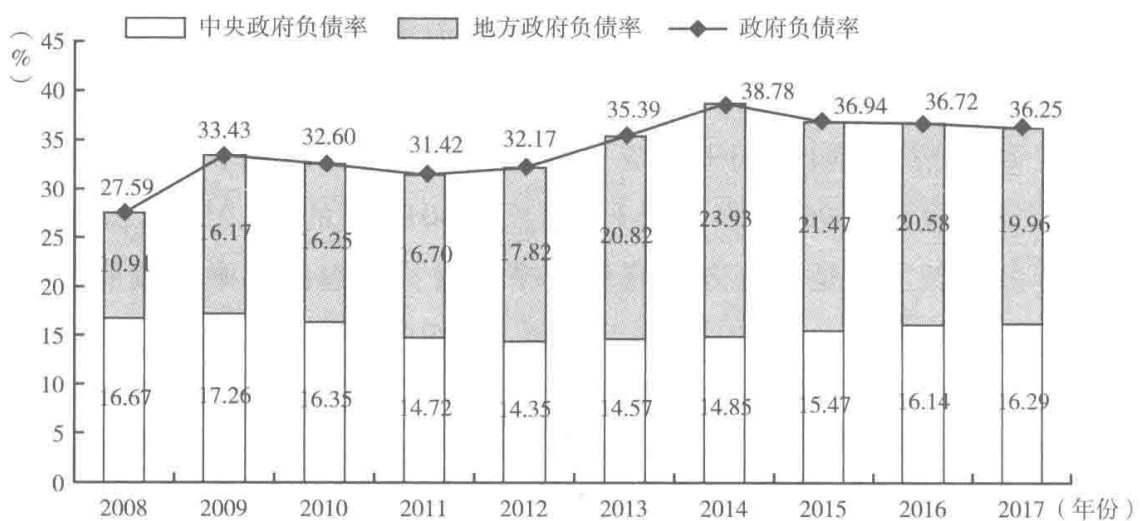


图 1-2 2008 ~2017 年我国中央政府和地方政府负债率