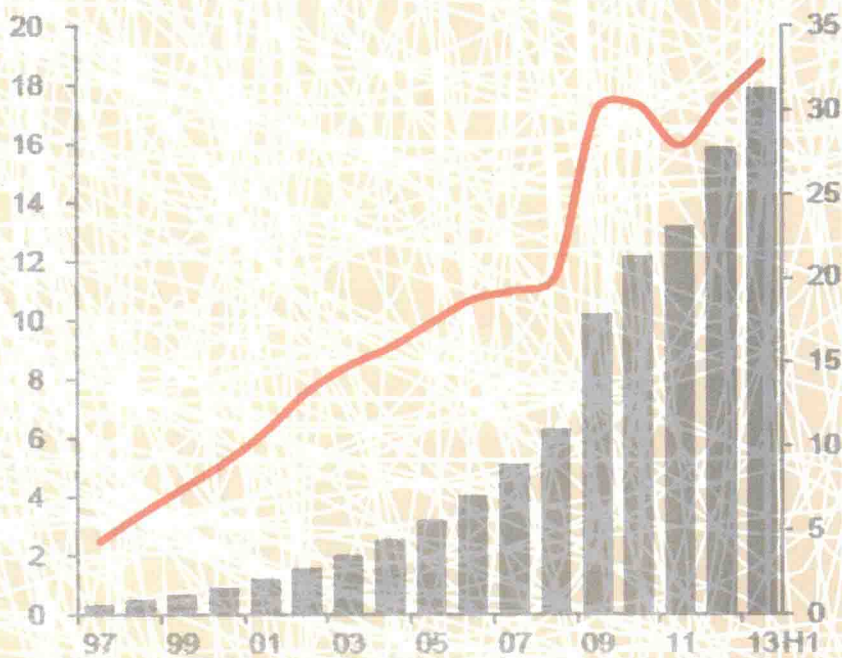


序伦财经文库

地方政府债务： 形成机制与风险管理

1928-2018



曾芸◎著



立信会计师事务所
立信会计师事务所出版社

序伦财经文库

地方政府债务：
形成机制与风险管理

1928-2018

曾芸◎著



立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府债务:形成机制与风险管理/曾芸著. —上海:立信会计出版社,2018.5
(序伦财经文库)
ISBN 978-7-5429-5778-8

I. ①地… II. ①曾… 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(2018)第 105101 号

策划编辑 窦瀚修
责任编辑 方士华
封面设计 南房间

地方政府债务:形成机制与风险管理

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司		
开 本	710 毫米×1000 毫米	1/16	
印 张	14.25	插 页	1
字 数	176 千字		
版 次	2018 年 5 月第 1 版		
印 次	2018 年 5 月第 1 次		
书 号	ISBN 978-7-5429-5778-8/F		
定 价	39.00 元		

如有印订差错,请与本社联系调换



上海立信会计金融学院

SHANGHAI LIXIN UNIVERSITY OF ACCOUNTING AND FINANCE

1928-2018

本系列图书由上海立信会计金融学院
学术出版专项资金资助

寻求政府与市场的交汇点

(代序)

我与曾芸博士从大学、硕士研究生、博士研究生一路同窗，又见证了本书从构思到出版的整个过程，也是本书的第一位读者。值此《地方政府债务：形成机制与风险管理》即将付梓之际，谈谈我阅读本书的一些体会。曾芸博士毕业后供职于海南省财政厅，随后走上三尺讲台，传道授业解惑。正是由于曾芸博士政府公务员和高校老师的双重身份，其关于地方政府债务形成机制与风险管理的研究，为我打开了真实世界中复杂性的一扇窗。在规范地方政府举债行为、防控地方政府债务风险、增强财政可持续性的道路上，需要更好寻求政府与市场的交汇点。

我国地方政府债务因何产生？一般说法是，地方政府债务发端于改革开放初期，早期主要用于缓解财政经常性收支矛盾。随着工业化、城镇化推进，以及亚洲金融危机、“次贷”危机后逆周期宏观调控的需要，地方政府债务出现快速增长，旨在满足大规模建设性融资需求。本书把经济转轨、财政分权理论应用于地方政府债务形成机制的分析框架中，这一全新视角启示我们需从制度层面理解地方政府债务产生的根源，而不只将其视为一个孤立主体，从而克服了



形而上学的认识误区。同时,我也更深刻地认识到,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”这一论断所隐含的深层政策含义。

本书认为,经济转轨、财政分权、地方政府行为与地方政府债务具有内在的逻辑一致性,它们事实上形成了“源与流”的关系,这是理解中国地方政府债务的逻辑起点。事实上,以1994年的宏观经济体制改革及与此相适应的分税制改革为分水岭,政府从直接配置资源的角色逐步转变为以让市场发挥作用的秩序维护者为主的角色,财政体制则相应从传统的统收统支体制逐步向联邦主义财政方向变革(楼继伟,2013)。在转轨进程中,地方政府面临新旧体制转化和市场机制的双重约束,总的方向是对旧体制的“路径依赖”逐步淡化、对“市场约束”下的新体制适应性逐步增强。但也局部存在预算约束软化、道德风险上升等不足,存在酝酿财政风险的倾向,对此需要高度重视。总之,地方政府债务的形成与转轨进程中政府(财政)职能的变迁高度相关,也与财政体制密切相关,是政府与市场关系、政府间财政关系的镜像反映。

政府与市场的关系是经济学永恒主题,转轨又是我国面临的时代命题,其方向是建立与市场经济相适应的经济体制,本质上是以市场经济为背景的分权,由此决定了地方政府债务管理的方向也将是法治化、市场化和激励约束相容原则。其中,法治化是确定政府与市场边界的最有效手段,它约束了“看不见的手”,使资源配置向帕累托改进方向逼近;规范了“看得见的手”,更有利于维护市场秩序。在法律和法治框架下,政府按照市场化原则融资,遵循“黄金法则”行事,造就一个有限、有效、有为的政府。在单一制国家,中央与



地方不存在权力分立问题,地方的权力由中央根据需要分授给地方。中央与地方“分工不分家”,决定了分权基础上制衡是处理政府间财政关系最基本和最重要的准则。同时,激励约束相容也意味着需要进一步完善政府投融资机制,引入政府和社会资本合作(PPP)制度无疑是寻求政府和市场交汇点、增强财政可持续性的备选方案之一。

地方政府债务管理从属于财政体制,而财政体制又是经济体制改革与政治体制改革的交汇点。因此,地方政府债务管理研究实属不易,相关问题的解决更需要长期不懈的努力,对转轨中的全球第二大经济体尤其如此。曾芸博士基于经济转轨、财政分权的历史背景研究地方政府债务管理,既渗透着“黑板经济学”扎实的功底,又立足中国国情。希望本书对我国经济改革有所裨益,也希望有兴趣的读者在本书中发现未知的秘密和有趣的故事。

袁绍锋

2018年5月

前 言

近年来,地方政府举债融资形式不断丰富,债务规模不断增加,地方政府债务风险逐步显性化,2017年年底召开的中央经济工作会议明确提出“切实加强地方政府债务管理”。关于地方政府债务形成机制,一种普遍的观点是地方政府为响应中央政府号召,通过预算外债务融资方式大规模筹集资金用于基础设施建设等资本性支出,以拉动地区经济增长、改善民生和应对金融危机。本书试图跳出已有的积极财政政策的分析框架,将观察的视线置于经济转轨、财政体制改革整个进程中,从一个更为宏观的层面考察中国在应对金融危机过程中应该要经历的不同阶段及最优的应对方略。这有助于找到一个客观评价中国已有调控政策的标准,也有助于对下一阶段的调控思路进行一些前瞻性思考。

诚然,当前中国地方政府债务在一定程度上反映了中央与地方政府之间财政收支不平衡的现实,更与转轨进程中财政分权制度下地方政府的行为特性密切相关。从转轨进程中政府与市场的关系来看,理论上财政职能具有质的规定性,即政府活动的边界被严格限定在“市场失灵”的领域,通过政府干预实现社会福利的帕累托改进。在转轨阶段,政府不仅承担了亚当·斯密提出的“守夜人”角色,同时也承担了凯恩斯提出的“需求管理者”角色,此外政府还是



市场机制的培育者、经济秩序的维护者以及市场失灵的校正者，由此决定了政府财政职能具有多目标性、动态调整性。从财政分权与地方政府行为之间的逻辑关系来看，财政分权理论是公共产品理论的重要分支，它从市场失灵出发，通过偏好显示、信息不对称、集体选择等因素影响政府行为，进而引起公共产品提供效率在理论最优与实际提供上出现偏差，从而需要借助公共选择理论、新制度经济学理论探讨公共干预的适当与最优问题。从地方政府行为与地方政府债务之间的逻辑关系来看，地方政府行为异化的直接结果便是政府干预的实际后果偏离宏观政策最终目标，突出体现为地方政府支出结构的异化及其所引发的地方政府债务状况的恶化。财政政策的最终目标包括财政可持续性、稳定性、效率性等，其中政府债务可以视为一定时期内政府财政收支矛盾的集中体现，是观测财政可持续性的重要中间目标。因此，经济转轨、财政分权、地方政府行为与地方政府债务具有内在的逻辑一致性，它们事实上形成了“源与流”的关系，这也是理解中国地方政府债务的逻辑起点。

当把“经济转轨—财政分权—(地方)政府行为—(地方)政府性债务”的一般分析框架应用于对当前中国地方政府债务研究时，有三个问题是我们必须首先解决的：一是中国特色财政分权的形成机制，其实质是政府与市场关系的重构；二是财政分权的机制设计，其实质是财政体制重构；三是地方政府债务风险转化为财政风险的可能，其实质是地方政府债务绩效(风险)评价。对这些问题的思考构成了本书研究的逻辑起点，也由此形成了本书研究的三条主线。

首先，从中国特色财政分权的形成机制来看，与成熟市场经济国家财政分权主要是针对公共服务职能不同，发生在转轨背景下的



中国式财政分权具有深刻的经济社会背景：第一，中国的经济发展和制度变迁带有明显的“政府主导型”特征（武力，2010），这在中国式财政分权的形成机制中留下了深刻的烙印；第二，中国的财政分权面临相关法律制度缺失、财政分权与行政集权之间存在着一定的矛盾与冲突、保障制度有待完善等不足，这在一定程度上导致各级政府对事权的推诿和由此产生的矛盾在基层的积累，政府行为的商业化和机会主义倾向，地方公共产品提供的分散化和小型化，地区差距的扩大，以及政府预算约束的软化等（姚洋等，2003）。

其次，从财政分权对地方政府行为的影响来看，中国式财政分权的形成机制在客观上决定了地方政府行为的差异性。由于各地区要素禀赋、经济结构的不同，财政分权下各地方政府所受激励和约束不同，会表现出不同的行为方式（何梦笔，2001），而中央与地方财政分权形式的变化也会使地方政府表现出不同的行为方式（陈抗等，2002）。由于计划经济导致的财政压力使中国走上财政分权之路，而在不同的财政分权形式和地区经济结构的约束下，不同地区的地方政府在不同时期分别会表现出“强化市场型”“勾结型”和“掠夺型”等多样化的行为类型，而地方政府行为的多样性将导致各地区市场制度发育和改革创新的差异，进而对各地区经济转型产生不同的影响（高鹤，2006）。总体而言，财政分权所导致的地方政府行为具有以下三方面特性：第一，在政府支出方面突出表现为地方政府对于资本性支出的强烈偏好，以至于在某种程度上形成了对资本性支出的体制性固化；第二，在政府收入方面则突出表现为对转移支付与预算外收入的显著依赖，并在事实上形成了“市场维护型”的财政联邦主义；第三，除了地方政府面临来自资本的“用脚投票”机



制之外，由于居民自有流动所带来的“居民投票”机制正在对地方政府公共服务行为产生深远影响。

最后，从地方政府行为对地方政府债务的影响来看，地方政府行为的异化在一定程度上加大了地方政府债务风险转化为财政风险的可能。1949年中华人民共和国建立以后，中国经济发展模式的最大特点便是政府在经济发展中处于高度主导地位（武力，2009）。近年来地方政府债务的不断增长，由此带来的财政风险积聚便可以看作是中国式财政分权下地方政府行为异化的一个突出后果。由于地方政府债务可以视为一定时期内地方财政收支矛盾的集中体现，考察地方政府行为异化对地方政府债务的影响可以从两个角度入手：一是通过对不同层级地方政府债务数据的分析，在现有财政分权体制下，考察不同层级地方政府行为的异化对地方政府债务风险是否具有相同的影响。换言之，在当前中央政府、省级政府、市级政府、县级政府、乡级政府五级财政预算级次的基本构架下，何种层级的地方政府债务风险最有可能转换为财政风险。二是通过对某个层级地方政府债务数据的分析，从预算约束这一重要的地方政府财政行为入手，考察当前地方政府举债行为是否存在“预算软约束”倾向，以及这种不断突破债务预算约束的财政机会主义倾向在多大程度上影响着地方政府的债务风险。

需要提及的是，本书在“经济转轨—财政分权—（地方）政府行为—地方政府债务”的框架下就中国地方政府债务的体制性根源及其对地方政府财政风险进行了探讨，其中对地方政府债务形成机制及风险管理的研究浓缩了本人攻读博士学位期间的阶段性思考以及近十年来在财政预算管理、教学等工作实践中的客观感受。相较



于地方政府性债务这一重大实践命题而言,本书研究的侧重点主要在于地方政府债务的形成机制及其体制性根源,在对地方政府债务的对策性研究方面存在一定欠缺,对这一方面的思考与完善仍有待今后继续研究来充实。

以此致敬我敬爱的导师、领导和同事!

以此致敬我的学术生涯!

以此致敬我的财政预算管理、教学经历!

以此致敬我当下的生活!

曾 芸

2018年5月

目 录

寻求政府与市场的交汇点(代序)

前言

1 绪论	1
1.1 选题的背景	1
1.2 文献综述	8
2 地方政府债务形成机制:特征及其缘起	35
2.1 地方政府债务整体情况	35
2.2 我国地方政府债务的特征	40
2.3 地方政府债务的诸多缘起	58
2.4 简要评价	68
3 地方政府债务形成机制:基于财政职能的视角	70
3.1 转轨阶段中国财政职能演进的基本框架	70
3.2 内外经济失衡条件下的财政政策运行原理	77
3.3 从转轨进程看中国财政的政策权衡	83
3.4 体制性约束与财政政策困境	91
3.5 财政政策路径选择	98
4 地方政府债务形成机制:基于财政体制的视角	102
4.1 理论分析框架的构建	104



4.2	假说的检验	111
4.3	数据的描述性分析	114
4.4	经验研究结果与分析	119
4.5	结论	124
5	地方政府债务形成机制:基于政府投融资机制的视角	127
5.1	政府投融资运行的一般原理	128
5.2	体制性约束下的政府投融资困境	133
5.3	化解地方政府投融资困境的现实途径	136
6	地方政府债务风险管理:基于预算约束的视角	139
6.1	地方政府债务预算约束分析的一般框架	141
6.2	地方政府债务统计框架的整体描述	150
6.3	某市地方政府债务的基本状况	158
6.4	某市地方政府债务预测	162
6.5	结论	169
7	地方政府债务风险管理:基于政府和社会资本合作(PPP)的 视角	172
7.1	PPP模式中国实践概况	172
7.2	PPP模式中国实践历程	178
7.3	PPP模式中国实践的现实环境	190
	参考文献	208

1 绪 论

1.1 选题的背景

本书的选题主要基于理论与现实两方面的研究背景,从理论层面看,现有关于地方政府债务内涵及统计口径、地方政府债务根源以及地方政府债务管理等地方政府债务研究的相关成果的研究为我们分析框架的建立和研究提供了必要的支撑和参考;从现实层面看,中国地方政府债务的现状以及存在的诸多问题,促使我们专注于中国地方政府债务问题的研究。

1.1.1 选题的现实背景

中国地方政府债务的产生最早可以追溯到 1979 年,经过 30 多年的发展,地方政府债务资金在弥补地方财力不足,应对危机和抗击自然灾害,改善民生和生态环境保护,推动地方经济社会的持续发展等方面发挥了积极作用:首先,地方政府债务促进了民生改善。截至 2010 年年底,地方各级政府投入教育、医疗、科学文化、保障性住房、农林水利建设等民生方面的债务余额达 13 753.12 亿元;其次,地方政府债务推动了生态环境改善和经济发展方式转变。截至 2010 年年底,地方各级政府投入节能减排、生态建设、工业等领域的债务余额达 4 016.02 亿元,有力地促进了社会事业发展,推动了生态环境改善和经



济发展方式转变；最后，地方政府债务为实现“十二五”及其后一段时期经济社会发展增强了后劲。截至2010年年底，地方各级政府已支出的债务余额中，用于交通运输、市政等基础设施和能源建设的有59466.89亿元，占61.86%。这些债务资金的投入，加快了地方公路、铁路、机场等基础设施建设及轨道交通、道路桥梁等市政项目建设，形成了大量优质资产，促进了各地经济社会发展和民生改善，有利于为“十二五”及今后一段时期经济社会发展增强后劲。然而，地方政府债务在推动经济发展和应对危机等方面发挥重要积极作用的同时，也出现了一些亟需关注的问题，突出表现为地方政府举债融资缺乏规范、地方政府债务监管不到位、部分地区和行业偿债能力弱、部分单位违规取得和使用政府性债务资金、地方政府融资平台公司数量多且管理不规范等问题正在逐渐加大地方政府债务的风险。第一，地方政府违规担保行为依然存在。在《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）下发后，仍有7个省级、40个市级和107个县级政府及所属部门以出具承诺函、宽慰函等形式，或以财政收入、行政事业单位国有资产等，违规为融资平台公司等单位举借债务提供担保464.75亿元；第二，地方政府债务监管不到位。截至2010年年底，在36个省级政府中，有7个未出台地方政府债务管理规定，8个未明确债务归口管理部门，14个未建立政府性债务还贷准备金制度，24个未建立风险预警和控制机制；第三，部分地区和行业偿债能力弱，地方政府债务风险矛盾突出。截至2010年年底，有78个市级和99个县级政府负有偿还责任债务的债务率高于100%，分别占两级政府总数的19.9%和3.56%。由于偿债能力不足，部分地方政府只能通过举借新债偿还旧债，截至2010年年底，有22个市级政府和20个县级政府的借新还旧率超过20%。还有部分地区出现了逾期债务，如4个市级政府和23个县级政府逾期债务率超过了10%；第四，截至2010年年底，融资平台公司政府性债务余额49710.68亿元，占地方政府债务余额的46.38%，358家融资平台公司通过借新还旧方式偿还政府负有担保责任的债务和其他相关债务1059.71亿元，平均借新还旧率



55.20%；148家融资平台公司共存在逾期债务80.04亿元，逾期债务率平均为16.26%。

上述现象引起了党中央、国务院的高度重视，2010年12月召开的中央经济工作会议明确提出要加强地方政府债务管理，坚决防止借“十二五”时期开局盲目铺摊子、上项目。十一届全国人大四次会议更是首次要求对地方政府债务进行全面审计，实施全口径监管，研究建立规范的地方政府举债融资机制。2011年，政府工作报告中明确提出“对地方政府债务进行全面审计，实施全口径监管，研究建立规范的地方政府举债融资机制”。2014年6月，中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》，从融资形式、限额、程序、会计管理等方面规范地方政府债务管理。2014年9月，修改后的《预算法》“允许地方依法适度举债，纳入预算管理”，赋予地方政府依法适度举债融资权限。2015年，财政部公布《2015年地方政府一般债券预算管理办法》，并开展了新一轮地方政府债务核查工作，规范政府举债行为，并启动了地方政府债务置换债券发行工作。2017年年底召开的中央经济工作会议更是明确提出“切实加强地方政府债务管理”。由此可见，地方政府债务问题不仅仅是技术层面的问题，而是中国经济体制改革的重要组成部分，具有深刻的体制背景。因此，单纯地就债务而论债务，并不能反映当前中国地方政府债务的实质，事实上，转轨背景下的财政分权体制在很大程度上改变了政府间博弈态势，进而对地方政府债务产生深远影响。这种影响集中表现在两个方面：一方面，财政分权体制下财权与事权的不匹配，导致地方政府存在过度举债的主观动机；另一方面，由于转轨进程的推进以及市场机制的建立健全是一个相对较长的过程，完全市场经济条件下形成的相对完善的债务约束机制对中国地方政府举债融资行为的约束能力有限。如何在经济体制转轨和财政分权体制背景下发挥地方政府债务对经济社会发展的促进作用并合理规范其可能带来的财政金融风险，是值得我们研究的重要课题，这也是本书开展研究的现实出发点。