

# 第一章 导 论

构建符合市场经济要求的地方政府理财的发展理论，要在吸收传统理财理论有益精髓的基础上，围绕两个层次平行展开：一是按照市场经济中的公共财政基本理论，以政府为主体，以发展为主线，构建发展的政府理财理论体系，包括政府理财基本理论的发展、财政总量和收支结构理论、财政分配中的公平与效率理论、财政评估的资产负债理论、理财实践中的经营城市理论、资源配置中的资本运营理论、政府投融资理论、理财制度建设与管理理论等，开阔政府理财的视野，拓宽政府理财的领域。二是明确中央政府、地方政府的事权和职责主体，瞄准地方政府干预经济的活动领域，着重从理财思路的放大、理财手段的丰富和理财运行机制的创新，发展地方政府理财的理论体系。

## 第一节 社会主义市场经济中的政府理财

社会主义市场经济体制改革目标的确定，对新时期的政府及其财政职能转变提出了新的任务，对政府理财水平和政府财力规模也提出了更高的要求。21世纪伊始，世界各国的政府理财正进入一个创新和发展的阶段，树立和强化政府理财观念，不断丰富和发展政府理财的理论与实践，使之成为社会、经济、政治发展的“稳定器”、“加速器”、“调节器”是促进经济发展和社会全面进步的重要基础。

## 一、政府理财的基本内涵

### (一) 国家职能、政府职能和财政职能

国家职能、政府职能与财政职能三者之间的关系问题是财政理论研究中的重要内容，也是研究政府理财首先要解决的重点问题。

首先，政府职能是国家职能的具体表现。国家是建立在一定经济基础之上的上层建筑，是阶级统治的工具，国家职能集中体现为维护统治阶级的利益。政府作为国家的管理机构，是经国家授权来行使国家的社会、政治、经济管理职能，政府职能是国家职能的具体表现。

其次，政府职能是财政职能的前提条件。一定时期的财政职能总是与一定时期的政府职能的范围、作用方式密切相关，并且受到政府职能的制约。我国计划经济时期的“大财政”、当前市场经济建设中财政职能的有“进”有“退”以及西方国家的政府财政，其背后都有一个政府职能界定的问题。

再次，财政职能是政府经济职能的有机组成部分。政府的经济职能是充当市场经济“规则的制定者和裁判员”。发展社会主义市场经济，需要建立包括行政、经济、法律手段，各种调控杠杆以及财政货币政策为主体的由各种经济、技术、产业、地区政策组成的宏观调控体系，财政在宏观调控体系中占据十分重要的地位，政府对宏观经济的管理在很大程度上依靠财政职能来实现，这也是世界各国普遍运用财政政策工具控制总需求、实现社会供需平衡的重要原因。

最后，财政职能是政府职能在分配和再分配中的体现。财政作为政府的分配行为，是一种体现国家意志的行为，是以国家政治权利和财产权利为依据的分配行为。财政是历史范畴，一定社会制度下的财政职能都是在一定的国家基本制度的规范下进行的，财政职

能是政府职能在社会产品分配和再分配中的集中体现。财政分配受一定历史条件下社会生产力状况和生产关系的制约，由现实的生产 and 再生产所决定，归根结底，国家和财政都是内在于生产方式的政府行为。

## （二）政府理财含义

西方财政理论强调财政是政府的公共经济活动，是为了满足社会的共同需要而对剩余产品进行分配所发生的分配关系。我国历史上曾概括财政是理财之政，提出有财、有政才是财政。而长期以来，我国财政理论界认为财政是为满足国家实现其职能的需要而进行的以国家为主体的特殊经济分配活动及所体现的分配关系，这一理论揭示了财政与国家的本质联系，强调了财政是为实现国家职能而存在的，有其科学价值，并得到了广泛的认同。然而在社会主义市场经济条件下，国家分配论也面临不少质疑，如一种观点认为，西方财政理论从分析政府与市场的行为、职能等内在关系出发，认为财政是政府公共部门的经济活动，因此提出“以政府为主体”代替“以国家为主体”；再如，财政主要从事分配活动，但是也深深进入政府资源配置、财务监督管理等领域，因此对“国家分配论”应该有个新的说法。

所以，基于国家职能、政府职能和财政职能三者之间的关系，基于对“国家分配论”的充实和发展，政府理财可以归结为以政府为主体的经济活动、经济行为、经济管理及其所体现的社会经济关系。

这一概念包含四层内容：

（1）政府理财作为经济范畴，是以政府为主体的社会经济关系。它涉及一个国家的社会、经济、政治和科教的全局发展。它既是分配范畴，又是政府公共经济范畴，它的性质由生产资料所有制决定。

（2）政府理财作为经济活动，是政府的公共经济行为，是政

府整体经济活动和社会福利最大化的代表。它回答政府为什么管理公共经济，政府怎样确保市场自由运行、同时保证经济稳定，经济发展对政府及其理财提出了怎样的要求等一系列问题。

(3) 政府理财作为经济机制，其实现方式是财政，财政是政府理财运行的内在机理的体现。财政运行机制必须与市场运行机制相互衔接和协调，两种机制都要受社会再生产规律和市场经济规律的约束。

(4) 政府理财作为经济管理，主要涉及管理体制的界定与选择、管理范围的区分与确定、管理方式的变化与调整，其目标是为政府实现其职能而服务。

## 二、市场经济条件下的政府理财职能

考察西方发达国家的历史可以证明，政府理财的发展及其在经济社会中的职能定位是与市场经济的发展密切相连的。

### (一) 市场经济不同发展阶段的政府理财职能定位

资本主义发展的不同时期，都有自己的理论表现。在市场经济发展的初始阶段即自由竞争时期，政府的经济活动局限于很小的领域，政府理财主要是满足政府机器运转的公共需要，主张竭力压缩财政支出规模和赋税征收。英国古典学派的代表人物亚当·斯密在其主要著作《国富论》中论述了这方面的问题。斯密推崇“看不见的手”的作用，认为财政应该按照“廉价政府”的要求制定最低限度的预算规模。随着市场经济的进一步发展，市场机制的缺陷日益显露，以凯恩斯主义为代表的西方经济理论主张加强政府对经济的干预，政府理财承担了调节需求、调节就业、推动经济发展、“熨平”经济周期性波动的重任，一个功能型的财政体系逐步形成。随着市场经济发展到成熟阶段，政府理财一方面肩负起政府调控市场的基本职责，另一方面又要保证社会安全、公共保健、政治

独立、人口就业、环境保护等诸多方面的发展，负责调节经济景气、合理分配所得收入、均衡国际收支等等；在市场经济的发展进入了“滞胀”阶段后，政府理财则转向重视市场的调节作用，实行适度干预，促进社会、经济、政治的均衡发展上来。

## （二）政府理财职能的共性与个性

英国古典学派经济理论体系的完成者约翰·穆勒在其《政治经济学原理》一书中专门论述了政府职能问题，并将政府职能划分为“必要的职能”和“选择的职能”。所谓“必要的职能”，是与政府观念牢不可分的、从未有人提出异议的职能。所谓“选择的职能”，指政府能否行使这种职能尚未确定，对于应否执行这种职能尚有多种意见。约翰·穆勒对政府职能的这种区分实际上隐含着不同国家、不同历史时期、不同社会制度下政府的普遍（共性）职能与特殊（个性）职能这两个重要命题。

尽管理论上可以作这种划分，但是如何具体地认识政府职能的共性与个性，仍然是一个有争议的问题。世界银行 1997 年世界发展报告《变革世界中的政府》把政府的基本问题归结为“它的作用应该是什么，它能做什么，不能做什么，以及如何最好地做这些事情”，这些问题构成了一个复杂而宏大的课题。

1. 共性职能。对政府职能的认识，在各个国家、各个历史阶段不可能一致，但在每一特定的条件下，客观上必然存在某种适当的尺度，既符合特定的生产力和生产关系的要求，又适应多种现实条件的制约。按照世界银行的报告，政府及其财政至少应承担五项基础性职能：一是建立法律基础；二是保持非扭曲性的政策环境，实现经济的稳定；三是投资于基本社会服务与基础设施；四是保护承受力差的阶层；五是保护环境。政府理财的这些共性职能又可以划分为两个层次：一是维持国家机器的运转、提供法律和政策体系；二是从事公益事业，包括提供公共产品和服务以满足社会成员共同需要、维护社会稳定、保护环境等。

2. 个性职能。历史传统、国情、发展阶段、体制模式的不同赋予了政府及其财政以特殊的职能，即政府理财个性职能。

当前，我国正处于从计划经济体制向市场经济体制转换、由粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变过程中，社会主义初级阶段的历史条件、生产力落后的发展中大国国情和在“两个转变”中实现现代化的战略目标，赋予了现阶段的政府职能及其财政职能三个方面的特定使命，也是当前我国政府理财所具有的三方面个性职能：

(1) 从社会主义政治经济学的角度考察，社会主义生产方式赋予了我国的政府理财在维护公有制生产关系方面重大的特定使命，即政府理财要为社会主义初级阶段的经济基础服务，维护公有制的主体地位。社会主义的基本性质在于公有制具有主体地位。公有制为主体，多种所有制经济共同发展，是社会主义初级阶段基本的经济制度。江泽民同志在“十六大”报告中指出：“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。发展壮大国有经济，国有经济控制国民经济命脉，对于发挥社会主义制度的优越性，增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力，具有关键性作用。”所有这些，都要求政府运用必要的手段，特别是财政调控手段，贯彻社会主义基本经济制度的要求，实现公有经济的控制力，维护和巩固社会主义经济基础。

(2) 从发展经济学和社会学的角度考察，发展中国家及发展水平极不平衡的大国国情赋予了政府理财贯彻合理的产业政策，追求“后发优势”，赶超发达国家以及调控地区差异、城乡差异和居民收入分配差异，推动和维护先富带后富的“共同富裕”进程的特定使命。市场经济是市场在资源配置中起基础性作用的经济，然而我国是一个生产力落后的发展中大国，市场的不成熟性和不完善性表现的比一般市场经济国家突出，而市场的成熟需要一个漫长的自然过程，国际及国内的经济、政治发展环境和发展形势都不允许我们对此作消极等待，因此，政府必须在工业化进程中合理地实施

积极有力的、倾斜的产业政策，以跨越漫长的“平均利润率”调节结构的过程，为实现赶超战略赢得时间，同时在这个过程中，维护、培育和发展市场机制。这就决定了我国的政府理财要更多地实施政策性的重点扶持和财力资助，并由政府（主要是中央政府）组织实施规模大、周期长、跨地区、直接经济效益不明显但社会效益显著的重点建设项目，财政在这方面责无旁贷。同时，我国又是一个区域差异比较悬殊的大国，具有鲜明的发展中国家“二元经济结构”特征，城乡之间的差别也极为显著。在市场化、工业化进程中，居民收入分配的差距会拉大，政府有必要做出调节，把差异、差距控制在社会可接受的限度内，以维护社会稳定、民族团结，并在这一动态过程中贯彻社会主义共同富裕的原则。在市场经济中，政府实现这种调节的主要途径是财政政策，运用转移支付、补贴、社会保障等再分配手段。

（3）社会主义初级阶段和改革开放的总的历史背景，又赋予我国政府理财以自身改革和全方位配套改革推进“两个转变”、与市场经济接轨的特定使命。社会主义市场经济体制改革目标的确定，对政府职能的转变提出了明确的要求。政府理财是为实现政府职能服务的，在实现“两个转变”的过程中，为了减缓传统体制和新体制之间的摩擦和碰撞，政府需要承担一定的改革成本，政府理财必须为此提供财力保证。同样，政府理财自身也要改革，包括对财政分配的顺序、范围、方式，以及政策取向、管理模式进行深刻的调整和改革，以配合、适应整体配套改革，这是特定的历史条件下赋予政府理财的特定职能。

### （三）市场经济条件下政府理财的地位和作用

传统财政理论认为，财政是以国家为主体的分配，在社会再生产过程中处于主导地位，它实现这种地位的途径和方式是集中式的分配，即以统收统支的办法来管理社会财力。

市场经济条件下，政府理财在社会再生产过程中仍然处于主导

地位。第一，它的主要职能是管理宏观经济，是通过分配和再分配对经济运行进行管理的政策工具。第二，它是政府管理宏观需求和供给的主要手段，通过财政的分配和再分配，实现供求总量和结构上的平衡。第三，它是消除市场弊端的工具。

政府理财的作用主要表现在五个方面：一是消除市场弊端，解决市场失败；二是保持国民经济总量和结构的平衡，实现资源的合理配置，解决生产力结构矛盾；三是实现管理和调节收入的公平分配；四是稳定经济增长，创造国民经济良性循环的条件；五是规范监督经济利益主体的财力行为。

### 三、完善财政职能作用，提高政府理财水平

#### （一）当前政府理财存在的问题

当前政府理财存在的问题，突出表现在理财模式、理财领域、理财目标、理财方式、理财行为等五个方面。

1. 理财模式更迭频繁，分解了政府财力。20世纪80年代以前政府理财的模式可归结为“生产性财政”，80年代中后期转向“经营性财政”，90年代中期以来，理财的模式逐步定位在“公共财政”上。不同的理财模式孕育了不同的财政分配政策，而新旧理财模式在更替时难免出现不同程度的冲突，这种冲突又往往表现为财政政策的冲突，最终导致不同时期的政府财力难以形成推动经济增长与发展的合力，影响了经济的有序发展。

2. 理财领域狭隘，弱化了政府职能作用。以前的政府理财着重强调对分配领域的调节和作用，过分注重调控预算体制内财力的使用，而对于社会产品和资金运动的生产、交换、消费等领域介入程度不够，对预算外财力和其他社会财力的调动能力不足，弱化了财政职能作用的发挥。

3. 理财目标不明确，资源配置效率低。20世纪90年代以前，

政府理财的政策导向是增长型的，注重的是财政资金的投入，通过对经济增长的直接介入和推动来实现政府收支规模的扩张。进入 90 年代以来，社会经济的可持续发展逐步成为政府理财的重要政策目标，但这种转变无论是在理论界还是在政府有关部门仍然很薄弱，以往增长型的影响依然根深蒂固。

4. 理财方式不科学，收支矛盾日益加重。从财政收入角度来看，成本过高，我国近百万名税务干部一年收税 10 000 多亿元，而美国国税局 10 万人年收税是我国的 17 倍，日本国税局 5 万人年收税是我国的 8 倍。从政府支出角度来看，政府资金分配上存在着明显的浪费和低效率。财政收入大幅增长的同时，财政支出压力日益加剧，政府可支配财力难以满足政府中心工作和重点工作对财力的需求。

5. 理财行为不规范，理财质量不高。突出表现为“人治”色彩浓厚，法治水平低。一是现行的政府理财法规中，由立法机关颁布的法律条文相对较少，低层次的理财机构颁布的理财规章较多，影响政府理财的权威性；二是为数不少的法规形同虚设，对理财者没有起到应有的约束作用，政府理财方面违法事件并不少见；三是对少数理财者而言，理财规章是有弹性的，税收领域的“人情税”，收费领域的“制度外收费”等现象频有发生。

## （二）完善财政职能作用，提升政府理财水平

应对国际国内经济形势的变化、推进我国市场经济体制改革进程以及更好地履行财政职能作用，对政府理财提出了新的多方面的要求。当前在政府理财问题上应该做到：

### 1. 实现五个转变。

（1）转变理财模式，由生产性财政、经营性财政转向公共财政。公共财政的理财模式要求财政资金逐步退出一般竞争性和经营性领域，用于满足社会公共需要，弥补“市场失灵”，这是符合我国国情和市场经济发展要求的理财模式，要沿着这一模式走下去。

同时，由于公共财政具有历史性，所以应该将公共财政置于特定的历史背景下，用发展的眼光来看待。在经济发展的不同时期和不同阶段，政府提供公共产品或服务的内容和范围会有变化，公共财政的内容会有调整和侧重，但是这种调整应该在保持公共财政这个总的、根本性的理财模式不变的前提下进行。

(2) 转变理财领域，由分配领域转向生产、分配、消费、交换等所有领域，从单纯的预算内领域向全社会财力领域转变，参与全社会财力的分配、调度和平衡。分配职能是政府理财首要的、最基本的职能，是政府代表国家参与社会产品或国民收入的分配。但是，政府理财不是简单的资金分配，而是要进入社会产品和资金运动的各个领域，包括生产、交换、分配、消费等领域，发挥其资源配置、调节收入分配、稳定和发展经济以及监督管理等诸多职能。政府履行其职能所需要的财力也不仅仅是预算体制内财力，而是包括预算内外财力、金融部门集中的社会资金、非国有经济领域内的财力以及国内外的财力在内的全社会财力，政府理财要参与全社会领域财力的分配、调度和平衡。

(3) 转变理财目标，由单纯追求增长转向追求经济社会可持续发展。这是政府理财顺应市场经济发展要求的必然选择。一是因为市场经济条件下，企业是实现经济增长的载体，政府仅仅是经济增长的“助推器”，而非“发动机”。二是因为在公共财政的基本框架下，政府理财的分配目的是为了满足不同社会共同需要，这种需要一般与实现经济增长的外部条件有关，如公平竞争的市场环境、雄厚的科技实力、健全的法律制度、完善的社会保障制度、良好的生态环境等等。它们是实现经济可持续发展的前提条件，也应该成为政府理财的目标导向。三是因为在现有的综合国力水平上，经济增长已经有了相当的物质基础，政府不需要新增大量投入，就可以实现一定的经济增长，而政府财力又相对拮据，有限的财政资金应该集中用于对经济可持续发展起决定性作用的项目和领域上。

(4) 转变理财方式，由注重总量投入转向注重效益产出。政

府理财需要财政资金投入，但是提高财政资金的分配和利用效率更为重要。要实现这一转变，一是各级政府要转变过去强化投入的理财思维定式，更加注重财政资金的产出效益。二是政府各部门要提高对政府理财的认识，达成共识、协同作战，避免政府理财成为财税部门的单打独斗，因为仅靠财税部门是无法提高财政分配效率的。三是大力推进以部门综合预算制度、国库集中收付制度、政府采购制度为重点的财政管理改革。四是强化收入征管，通过严密有序的监督管理制度，防止财政收入的流失，提高政府理财产出水平。

(5) 转变理财行为，由“人治”转向法治。制度变革的根本目的在于解放生产力并实现经济管理法制化。政府理财的法制化是国民经济管理法治化的核心内容，是确保财政收支活动正常化、规范化、民主化的重要制度保障，是杜绝财政运行中有可能发生的越权和渎职以及权力寻租行为的根本方式，提升理财水平的根本途径。实践表明，财政法律体系的建立和完善从根本上削弱了不规范和不合理的财政行为，也使得公众对政府和财政的监督评价有了依据。当前最重要的是大力推进依法理财，要以法治为基础，以法律为框架，实现财政活动的规范化、制度化和法制化，做到公平、公正、公开，杜绝随意性和人为因素。为此，一是加强立法，这是依法理财的前提和基础。二是严格执法，这是依法理财的关键。要以机构改革为契机，理顺执法体制；加强财政执法队伍建设，建立廉洁高效的执法队伍；完善财政执法监督制度；对依法理财实行首长负责制。

## 2. 树立四个观念。

(1) 大财政思维观，即社会分配观念。市场经济体制下，政府职能的重要内容是弥补“市场失灵”，维护和提高整个社会的福利水平。因此要冲破原来就财政论财政，就预算内论预算内的狭隘理财观念的束缚，树立大的财政思维观念，要着眼经济发展全局，从提高社会生产力水平和更新生产方式的角度来研究分配政策，制

定财政政策，实现政府职能作用。

(2) 大预算管理观。将体制内预算和体制外预算都纳入政府预算管理，两个预算一起抓。因为影响经济运行的不仅是预算内资金，还有预算外资金。财政要参与全社会财力的分配，要适应预算结构的变化，树立大的预算管理观念。

(3) 大财力分配观。“大财力”指全社会财力，包括体制内和体制外财力。树立大财力分配观，就是要全社会财力一起抓，用政策引导各级政府的财力流向，通过预算收支活动实现政府的经济目标和经济任务。

(4) 大财务服务观。财政要从微观资金管理领域中退出，转向对各种经济成分的财务活动进行宏观管理，即从维护企业财务秩序出发，充分发挥会计师事务所的会计监督和管理作用，对全社会的财务活动进行普遍的规范、监督和管理。

3. 建立五个机制。一是在增加财源、涵养税源，加强收入征管的基础上，建立财政收入稳定增长机制。二是通过对社会财力进行范围界定、层次划分，研究社会财力的分配手段和工具等，建立起财政对社会财力的分配机制，实现财政对全社会财政性财力资源的管理、统筹和调度。三是坚持“收支平衡、略有结余”的指导方针，增收节支，加强和健全财政立法，建立财政预算平衡机制。四是完善财政监督体系，建立财政财务监督管理机制。五是增强服务功能，加快国有企业现代企业制度建设，完善国有资产监管体系，建立确保国有资产保值增值的机制。

## 第二节 资产负债评估与地方政府理财

在地方政府对理财的认识不断深化的过程中，往往只重视对政收支“流量”的管理，衡量财政状况的标准也只局限于财政赤字（财力缺口），但忽视了对政府资产负债变化的评估和计量。这

种偏差可能导致地方政府对一段时期的财政状况信息掌握不准确。因此，作为评价财政状况的一种补充形式，政府资产负债的评估是地方政府理财的重要思想和方法之一。

## 一、传统衡量财政状况模式的缺陷

### （一）传统的财政赤字没有反映政府资产和负债的变化情况

传统财政赤字主要衡量资产范围包括国有企业转制过程的收入和其他资产的出售，而这些收入只能体现短期的资金收入增加。这些增加的收入使财政赤字减少，容易造成乐观的错觉，而政府实际上因净资产的减少已处于更为困难的境地。

### （二）政府年度财政平衡不包括未来的支出项目

地方政府每年财政平衡项目中不包括诸如政府社会保障义务和以前年度规定应支付的债务和义务。政府担保也没有出现在年度收支平衡表中，但这些可能在将来带来很大的政府支出。

### （三）容易造成政府职责“缺位”

地方政府为削减赤字或缓解收支矛盾，有时可能减少了许多项目支出的拨款。这些支出本来是提供公共产品的范畴，但由于政府职责的“缺位”，将使政府在未来年度里面临的支出更多，同时政府职责“缺位”会更明显。如一项基础设施的收益（包括经济收益和社会收益）被认为肯定会大于运行和维护的经常性成本，但在支出削减时，往往对基础设施的维护不再重视，结果导致固定资产折旧加速。

### （四）政府债务用途导致财政状况发生变化

政府债务的影响很大程度上取决于其用途，而不是其数量多

少。从整个国民经济或社会整体来看，如果政府举借债务使得当代人本来要自己享受的资源用于财富创造，就意味着当代人的享受损失，但使后人福利增加，即债务表现为当代人的福利转化为后人的享受，表现为当代人现实福利水平的下降。反之则体现为后人为前代人的福利付出代价。这种债务用途的选择性影响了一段时期政府财政的总体水平。

## 二、地方政府资产负债的评估是衡量财政状况的补充形式

由于传统模式存在上述缺点，可以考虑采用计算地方政府的资产负债，即每年政府资产负债的变动状况来衡量财政状况。变现国有资产、延缓支出拨款等虽有利于减少赤字水平，但对政府资产负债却没有影响；资本性支出虽然不利于收支平衡，但对政府资产负债评估不产生偏差。

西方经济学家逐渐认为“政府净值变化”是衡量财政赤字的正确方法。如美国各级政府从 1946~1980 年期间，政府债务增加了 1 万亿元，而同期总资产增加了 3 万亿元，净资产增加了 2 万亿元。西方国家各级政府已经开始尝试编制政府的资产负债表。报表包括政府财务状况的平衡表、营运表、现金流量表，和或有债务、已知风险的注释。这些报表的目的是保证政府财政状况的任何变化能够迅速传达给公众，实现信息的透明和规范：支出转入预算外已经不可能；拖欠表现为应付值的增加；忽视基础设施的维修将使在平衡表中公共资产价值下降；公共资产的出售不会使政府净财富发生变化；资本支出在平衡表中反映实现的全值，防止隐含未来融资需求的积累；任何增加未来负债的决定都会使政府净财富减少。

借鉴国际经验，结合现阶段我国实际，地方政府财政状况的评估，有必要把财政、银行、企业三个部门作为一个整体，编制政府或公共部门的资产负债表，并测算其变化趋势。基本框架可设计

为：财政部门未来非债务收入和非债务支出应折算成现值，并分别计入资产和负债方。资产负债表用来反映公共部门清偿能力的量和全部清偿未偿债务所需财政调整的量。地方政府资产可分为两部分：一是部分资产的现在存量（传统的定义）；二是预算从税收和非税收来源的未来收入的现值，其中，未来收入的现值是未来各年使用一定贴现率贴现为现值（见表 1-1）。

表 1-1 地方政府公共部门资产负债表

资 产	负 债
税收等未来收入折现	财政支出（包括基本支出和项目支出）
地方国有企业的净值	地方国有金融机构不良资产
地方国有金融机构的净值	隐性养老金债务
地方国有非生产性资产的市场价值	地方政府债务余额（不含外债）
地方国有土地使用权的市场价值	地方政府外债余额
地方国有部门对地方非国有部门的其他索取权	地方非国有部门对地方国有部门的其他索取权
地方政府净值（资产 - 债务）	

### 三、地方政府资产负债衡量法需注意的几个问题

在地方政府理财实践中，要编制一个政府的资产负债表并不简单，问题在于：

#### （一）不易在市场出售的公共资产和负债的定价问题

在地方政府的公共资产和负债中有一类，如高速公路、公园和关系国计民生的专门设备等，可能缺少其市场出售可使用的价格。在解释平衡表时要注意，地方政府净财富的大幅变化可能是资产定

值变化的结果，如土地储备，政府在短期内不立即出售这些资产。这就是地方政府净资产不适于作为近期财政政策指标的一个原因。

### （二）可能造成一定时期的财政收支矛盾加剧

有时尽管政府的净资产很大，但由于债务的长短期没有配合好，可能会产生收支缺口加大，形成财政支付危机。如我国目前虽然政府债务率不高，但在银行间债券市场发行的政府债务和政策性金融债，大部分被商业银行持有，当利率升高，为规避利息损失，银行将减持债务，而目前银行间债券市场交易又不能满足银行的需求，可能引发由地方金融机构传导的地方财政和金融危机。

### （三）地方国有企业转制收益可能远低于账面价值

传统评估方法得到的是资产对卖方的价值，而买方的价值取决于资产能给其创造的预期的净收益。转卖双方对资产的使用方式不同，其价值评价也不一样，因此从国有企业转制环节来看，地方政府净资产评估的准确性可能受到制约。

### （四）地方政府净资产量化可能与财政收支政策不同步

如果以地方政府净资产作为分析财政收支政策的指标，可能出现一个问题：地方政府净资产究竟以多少为宜？从理论上讲，长期来看，地方政府的净资产应该为零时，政府更有效率，即地方政府财政历年总收入应当等于总支出，也就是说现在多征税（将来少征税）与现在少征税（将来多征税）这两种政策是等价的。但在地方政府理财实践中，这种理论假设基本无法实现。

综上所述，由于地方政府资产负债表在操作上还有不少问题，在理论上还有待成熟，因此，在地方政府理财实践中，在分析财政形势时，可将政府资产负债表与政府财政收支平衡政策结合起来使用。这也构成了本书论述地方政府理财的基本逻辑框架。

### 第三节 经营城市与地方政府理财

现代城市经济学和环境经济学的兴起与发展，在对发展经济学进行有益的补充和拓展的过程中，使得城市概念的经济内涵有了新的延伸，即城市是生产力发展到一定阶段的产物，是以城市资产及其环境为载体的空间组合，是现代社会和经济能量高度集聚的有机体，是区域政治、经济、文化的中心。可见，经济发展与社会进步同经营城市密不可分。

经营城市是指政府以经营城市资产，增值城市为目标，通过“环境革命”（包括硬环境和软环境）来整合、开发城市功能和吸纳生产要素（人力、资本），并辅以制度创新的手段，优化资源配置，实现产业结构调整 and 升级，最终达到城市可持续发展的目的。其实质就是把整个城市作为一个最大的国有资产，在对其所涵盖的土地资源和城域空间等资产进行运营过程中得以增值，从而提升城市功能，扩大经济容量，树立独特的城市形象，创造良好的投资环境，实现经济效益、社会效益和环境效益的协调统一。

#### 一、创新思维方式，树立经营城市理念

现代社会发展的一个重要特征就是城市化的加速，城市经济成为国民经济的主要成分和主导力量，成为区域经济发展的“龙头”。创新思维方式，树立经营城市理念，是促使城市经济发展和社会进步的必然要求。

##### （一）城市增值是经营城市的目标

我国是公有制经济占主体的社会主义国家，国有经济是国民经济的支柱，而城市又是国有经济赖以生存和发展的载体，城市环境