

分 类 号: C93

密 级: 非密

学校代码: 10414

学 号: 2014330013



江西师范大学

硕士专业学位研究生学位论文

地方政府性债务风险管理存在的问题
及对策——以温州市 L 区为例

Problems and Solutions of Local Governmental
Debt Risk Management – L District in Wenzhou City
as Study Case

林宣

院 所: 政法学院

导师姓名: 涂家辉

专业学位类别: 公共管理硕士

专业领域:

二〇一六年 月

独 创 性 声 明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名： 签字日期： 年 月 日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解江西师范大学研究生院有关保留、使用学位论文的规定，有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权江西师范大学研究生院可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

学位论文作者签名： 导师签名：

签字日期： 年 月 日 签字日期： 年 月 日

摘 要

在我国当前经济的快速发展中,我国出现的地方政府性债务这一现象是无法回避的,如果不积极防范和化解这一风险,对国家经济安全和社会稳定都将是一个严重威胁。2011 年 6 月,国家审计署公布的全国地方政府性债务审计结果公告显示,当前我国地方政府性债务规模正以令人吃惊的速度增长,但地方政府在对债务风险、债务资金的管理使用工作中依然存在种种不足,尤其是县一级政府性债务管理问题非常突出。深入研究如何化解地方政府性债务问题,不仅有利于化解财政风险和有助于经济发展,也有利于更好地建立政府诚信,稳定社会。

本文在上述背景下,针对笔者所在地区的政府性债务管理情况开展研究与讨论,主要分为六个部分,第一部分介绍了地方政府性债务管理研究的背景和意义等内容。第二部分介绍了地方政府性债务风险管理理论基础等内容。第三部分介绍我国地方政府性债务现状及风险分析。第四部分对温州市 L 区政府性债务状况进行了分析。第五部分温州市 L 区政府性债务管理存在问题及原因分析。指出举债计划制度机制执行不到位、举债途径较为单一、举债行为及债务资金使用不规范、对土地出让金的依赖性过大、管理机制缺乏约束力等问题以及问题产生的原因。第六部分提出完善举债融资机制,积极探索融资新渠道,规范举债融资行为、明确债务主体,分类清理规范、加强项目和资金使用监管,提高债务资金绩效、建立健全政绩考评机制等对策。

本文以温州市 L 区地方政府性债务总量为基础,从债务的形成、分类、原因出发,对地方政府性债务风险管理中的债务计划、管理、偿还等工作环节进行分析,对其中存在的问题提出对策、建议,为 L 区政府科学、高效、合理地管理地方政府性债务,提高债务风险防范水平等提供有一定的借鉴和参考意义。

关键词: 地方政府; 政府性债务; 风险管理; 对策

Abstract

In the rapid development of Chinese economy, the emergence of local governmental debt is irresistible. If no positive activity is taking to solve the local governmental debt problem, the national economic security and social stability will be a serious threat. In June 2011, the National Audit Office announced the results of the audit of local governmental debt which shows that the current size of local governmental debt is growing at an alarming rate, but many shortcomings comes out from the local governments' work in the debt-risk management and use of debt funds particularly in the county-level governments' debt-management. In-depth study of how to resolve the problem of local government debt, not only help resolve financial risks and contribute to economic development, but also conducive to better build government integrity and stability of society. In-depth study of how to resolve the problem of local government debt, not only help resolve financial risks and contribute to economic development, but also conducive to better build government integrity and stability of society. The study of it, not only contribute to the resolution of financial risks and to economic development, but also the establishment of a better government credibility and stability of society.

In the context of the above, the author conducts the research and discussion on the governmental debt management in the author's living area, which is divided into six parts. The first part introduces the background and significance of the research on the local governmental debt management. The second part introduces the theoretical basis of local governmental debt risk management and so on. The third part introduces the current situation and risk analysis of the local government debt in China. The fourth part analyzes the governmental debt of Wenzhou L District. The fifth part discusses the Wenzhou City L District governmental debt management problems and causes. It points out that the laws of debt plan are not well applied, the way of borrowing is simple, the borrowing is not standardized, the reliance on land transfer income is large, and the restriction is too loose, and so on. The sixth part discusses the perfection of financial system, actively exploring new financing methods, standardizing the debt financing behavior, clarifying the main debtor, classifying and cleaning up the rules, strengthening the supervision of project and fund use, improving the performance of debt funds, establishing and improving performance

evaluation system, and so on.

Based on the total amount of local government debt in Wenzhou L District, this essay analyzes the debt planning, management and repayment in the local government debt risk management and discusses the existing problems and suggestions, in order to provide some reference for L District Government to manage the local government debt scientifically, efficiently and reasonably.

Key words: local government; governmental debt; scheme;

目 录

| | |
|------------------------------|----|
| 摘 要 | I |
| Abstract..... | II |
| 1 绪论..... | 1 |
| 1.1 地方政府性债务管理研究的背景和意义 | 1 |
| 1.1.1 研究的背景..... | 2 |
| 1.1.2 研究意义 | 2 |
| 1.2 文献综述 | 3 |
| 1.2.1 国外地方政府性债务管理研究现状 | 3 |
| 1.2.2 国内研究综述 | 4 |
| 1.3 研究思路和主要内容 | 5 |
| 1.4 研究的方法和创新 | 5 |
| 2 地方政府性债务风险管理理论基础 | 6 |
| 2.1 地方政府性债务风险管理的内涵..... | 6 |
| 2.1.1 地方政府性债务风险管理的界定..... | 6 |
| 2.1.2 反映地方政府性债务风险的几个指标 | 6 |
| 2.2 地方政府性债务及其风险的相关理论 | 7 |
| 2.2.1 道德风险理论 | 7 |
| 2.2.2 财政风险矩阵理论 | 8 |

| | |
|---------------------------------|----|
| 2.2.3 财政分权理论 | 8 |
| 2.2.4 委托代理理论 | 9 |
| 2.2.5 公共选择理论 | 9 |
| 2.2.6 路径依赖理论 | 10 |
| 2.3 各国地方政府性债务风险管理的特点 | 10 |
| 2.3.1 美国政府管理的模式特点 | 10 |
| 2.3.2 澳大利亚政府管理模式的特点 | 11 |
| 2.3.3 法国政府管理模式的特点 | 11 |
| 2.2.4 希腊政府管理模式的特点 | 11 |
| 3 我国地方政府性债务现状及风险分析 | 12 |
| 3.1 我国地方政府性债务现状 | 12 |
| 3.2 我国地方政府性债务风险管理的现状 | 13 |
| 3.3 地方政府性债务风险分析 | 13 |
| 4 温州市 L 区政府性债务状况分析 | 16 |
| 4.1 温州市 L 区情况介绍 | 16 |
| 4.1.1 温州市 L 区财政基本情况 | 16 |
| 4.1.2 温州市 L 区政府性债务基本情况 | 17 |
| 4.2 温州市 L 区政府性债务风险分析 | 19 |
| 5 温州市 L 区政府性债务管理存在问题及原因分析 | 21 |
| 5.1 温州市 L 区政府性债务风险管理存在问题 | 21 |
| 5.1.1 举债计划制度机制执行不到位 | 21 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 5.1.2 举债途径较为单一 | 21 |
| 5.1.3 举债行为及债务资金使用不规范..... | 21 |
| 5.1.4 对土地出让金的依赖性过大..... | 22 |
| 5.1.5 管理机制缺乏约束力 | 22 |
| 5.2 问题成因分析 | 22 |
| 5.2.1 法规不完善，举债行为难约束 | 22 |
| 5.2.2 监管机制不健全，执行不到位 | 23 |
| 5.2.3 信息的纵向、横向共享不通畅 | 23 |
| 5.2.4 政府考绩体制存在缺陷..... | 23 |
| 6 对策及建议 | 24 |
| 6.1 完善举债融资机制，积极探索融资新渠道，规范举债融资行为 .. | 24 |
| 6.1.1 完善风险预警系统，加强制度机制的监控 | 24 |
| 6.1.2 完善预算体系，加快推进公共财政预算改革..... | 24 |
| 6.1.3 拓宽融资举债渠道 | 24 |
| 6.2 明确债务主体，分类清理规范 | 25 |
| 6.2.1 逐步消化债务存量，防范偿债风险 | 25 |
| 6.2.2 清理政府融资平台，规范其运营管理 | 25 |
| 6.3 加强项目和资金使用监管，提高债务资金绩效。 | 25 |
| 6.3.1 建立投资项目的监督管理机制 | 25 |
| 6.3.2 改变债务资金拨付使用及监管的方式 | 25 |
| 6.4 建立健全政绩考评机制，加大问责力度 | 26 |

| | |
|------------|----|
| 7 结论..... | 27 |
| 参考文献 | 28 |

1 绪论

2011 年 3 月, 国家审计署首次组织全国审计机关同步开展对全国范围内省、市、县(区) 地方政府性债务情况进行为期 5 个月的全覆盖的审计调查。之后的 2012 年至 2016 年期间, 审计署每年组织对各省本级 2011 年以来政府性债务变化情况进行了抽查。2013 年 6 月, 笔者作为浙江省温州市 L 区审计组成员参加了 L 区政府性债务审计项目的实施, 对 L 区本级截至 2012 年底和 2013 年 6 月底政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务(以下简称其他相关债务) 情况进行了审计。审计中发现, L 区人民政府在加强地方政府性债务管理方面做了一系列的工作, 如成立了 L 区项目融资工作委员会, 负责协调和管理全区项目融资事务; 出台《L 区政府性债务管理暂行办法》、《L 区政府偿债准备金管理办法(试行)》、《L 区政府投资项目 BT 融资建设管理办法(试行)》和《L 区融资平台公司融资工作管理办法(试行)》等制度, 进一步规范债务管理; 每年制定政府性债务计划, 并将其纳入到区本级财政预算草案报告附表进行反映和批复, 进一步加强债务监督。并在面对宏观经济政策趋紧、以银行贷款为主的传统融资模式融资难等困难的情况下, L 区政府改变固有观念, 创新融资思路, 多渠道举债融资, 筹措了大量的建设资金, 为关系全区经济社会发展大局、普惠人民群众的重点基础设施项目建设提供资金要素保障, 对促进地方经济社会转型升级、缓解地方财政资金压力发挥了积极的作用。但在审计过程中也发现存在债务举借、管理和资金使用等方面的一些不足, 需做进一步的改进和完善。本文结合该次债务审计中的数据资料, 分析 L 区政府性债务结构、政府性债务风险以及政府性债务风险管理中存在的问题, 针对 L 区人民政府性债务管理问题提出对策, 为 L 区政府科学、高效、合理地管理地方政府性债务, 提高债务风险防范水平等提供一定的借鉴和参考价值。

1.1 地方政府性债务管理研究的背景和意义

地方政府性债务的形成, 不仅需要社会经济发展到达一定程度, 同时受到政府管理体制、机制等方面影响, 在特定的历史条件下具有必然性。毫无疑问, 各级地方政府通过各类融资渠道而举借来的大量资金, 为当地经济社会发展提供了巨大的支持, 同时在提高政府公共服务能力、拉动社会投资需求、推动产业转型

升级和加快城市化进程、改善民生等方面发挥了重要作用。但同时，在地方政府性债务急剧增长过程中，部分地方政府负债率、偿债率等风险控制指标远远超出国际上公认的警戒线，对地方财政和金融机构带来了越来越大的现实或潜在风险。因此，如何加强地方政府性债务管理，保障地方经济和社会的健康可持续发展，防范地方财政和金融风险需要作进一步研究。

1.1.1 研究的背景

但是，随着我过财政体制改革的不断深入，地方政府管理职权的不断扩大和职能的不断丰富，伴随着我国经济社会发展转型升级期的到来，各级地方政府财政收入与支出的矛盾日益凸显，尤其是区县级政府财政已经普遍存在常年赤字的现象，在经济社会发展不断发展和层层政府对下级政府不合理的考核机制的共同作用下，政府性债务规模急剧增长。

2011 年 6 月，国家审计署公布的全国地方政府性债务审计结果公告显示，截至 2010 年 12 月，我国地方政府性债务余额为 10.7 万亿元；截至 2013 年 6 月，我国地方政府性债务的余额为 17.5 万亿元，短短 6 个月时间里增加了 6.8 万亿元，其中区县级地方政府性债务余额 2011 年末迅速由原来的 2.8 万亿元增加到了 5.0 万亿元。

虽然当前我国地方政府性债务规模正以令人吃惊的速度增长，但过去政府性债务风险在高速增长的经济形式的掩盖下显得微不足道。可是，我国长期以来 GDP 高增长率已逐渐放缓，经济增长进入下行期，实体经济的不景气导致地方政府在税收等方面的收入减少，政府大肆举债的可持续性显然是不可行的。与此同时，地方政府在对债务风险、债务资金的管理使用工作中依然存在种种不足，尤其是县一级政府性债务管理散、乱、难问题非常突出。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1. 理论意义

目前，针对地方政府性债务管理问题的研究，国内、国际的研究人员都主要从政府举债的必要性、政府性债务管理的措施、政府性债务管理工作的透明度等视角开展，国外的专家学者主要关注政府性债务的形成的理论等方面。而国内的专家学者则更偏向站在全局的宏观高度上对政府性债务的产生原因、政府采用何种债务风险管理举措、如何建立债务管理机制等问题的研究。而本文从典型的、区级基层政府和公共管理学视角，以温州市 L 区政府为例，深入分析地方政府在政府性债务风险管理中存在的问题及原因，并有针对性地提出解决相关问题，规范该区政府性债务管理的建议意见，这将进一步丰富地方政府性债务管理的研究成果。

1.1.2.2. 实践意义

在我国当前经济社会的飞速发展，地方政府性债务这一事物的出现是必须直面的。长期以来，我国各级政府对于政府性债务管理工作重视程度不够、管理随意性强，以至于债务规模增长迅速，债务风险剧增，管理散乱问题突出。如果不能进行积极地防范和化解政府性债务的风险，对国家经济健康平稳发展和社会和谐稳定都将是一个潜在的严重威胁。研究如何规避地方政府性债务风险，不仅有助于经济发展，也有利于更好地建立诚信政府，稳定社会。本文通过对 L 区政府性债务管理就行分析，对 L 区政府科学、高效、合理地管理地方政府性债务，提高债务风险防范水平等有一定的借鉴和参考意义。

1.2 文献综述

1.2.1 国外地方政府性债务管理研究现状

国外学者较早开始对政府性债务的研究，经过长时间的讨论与分析使得其地方政府债务风险理论研究基础不断完善和发展。

1.2.1.1 政府性债务的风险

亚当·斯密指出市场经济能自身自动调节，而政府的行为的介入将会干扰经济的运行。他认为政府举债行为不产生效益，它是对原资本的浪费。同时，政府为偿还借款利息会增加税赋作为偿债基金，其中部分基金经常被政府滥用，从而增加政府债务风险。大卫·李嘉图在其《政治经济学及赋税原理》中提出“在某些条件下，政府无论用债券还是税收筹资，其效果都是相同的或者等价的。”他并不赞成政府举债，因为举债会让政府忽视自身的财政状况而不知节约，存在较大风险。詹姆斯·布坎南在《公债的公共原则》中指出公债有利有弊，如果政府将债务资金用在非消费性支出上，将造成政府债务风险。要实现政府举债的最初目标，债务资金必须得到高效的利用。马丁·费尔德斯坦认为“挤出效应”同样适用于政府性债务，私人资源将会因为政府举债而减少，同时政府对举债资金的利用效益远远低于私人资本使用的效益，反而加剧政府财政风险。

1.2.1.2 政府性债务风险的管理

哈维·罗森扩展了政府债务的范围界定，提出“隐性债务”的概念，也使隐藏着的债务风险逐步引起政府的注意。Hana Polackova Bixi 提出著名的财政风险矩阵理论^①。他将政府债务分为四部分，为政府债务风险判断、风险管理提供了理论框架。约瑟夫·斯蒂格利茨认为对政府债务风险的性质和程度、衡量政府举债融资行为正确与否的标准是由政府债务资金的使用决定的。William

^① Hana Polackova Bixi. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. [A]. The World Bank. 1998

Easterly 和 David Yuravlivker 认为：“资产负债表可以评估政府的可持续性”^①，政府判断自身财政的可持续性可以通过比较资产、负债之差，评估自身发生财政支付危机的可能性可以通过比较资产负债差额与 GDP 之间的比重来。美国经济学家伯利和米恩斯提出的委托代理理论是建立在非对称信息博弈论基础上的。就政府举债而言，政府与债权人之间实质上也是一种契约关系。所以，为了保证信息对称，政府应加强信息披露制度。

1.2.2 国内研究综述

1.2.2.1 政府性债务风险形成的原因

(1) 经济体制方面的原因。在计划经济体制时代，地方政府基本没有自主权，只负责地执行中央政府的指令而已。随着中央政府和地方政府的事权、财权改革，地方政府逐渐拥有独立的经济利益，另一方面，地方政府获得了发展区域经济和谋取地区利益的权利和能力^②。这种情况在地方政府财政上主要表现在财政支出出现新的重点而原有的支出方向并未减少。根源于这种财政支出的扩张压力，地方政府在财政支出的扩张压力下，被迫通过各种渠道筹集资金，导致地方政府的债务负担不断加重^③。

(2) 财政体制方面的原因。1994 年我国财政体制的改革建立了分税制财政体制，但地方政府性债务的扩张压力和动力在在这样的体制下也在一定程度上加剧。地方政府事权和财权的不匹配是的一些应有中央政府履行的管理职能由地方政府来履行，但相应的财政资金却没有转移到地方政府，地方财力难以满足公共支出的需求，地方政府被迫通过举债来解决资金困难，地方政府积累了沉重的债务负担与还本付息压力。

(3) 债务管理方面的原因。地方政府债务管理体制分散，无法有效的量化管理债务风险。目前，政府职能部门及其所属的企事业单位背负着地方政府性债务的绝大部分，地方人大难以把握这些债务总量，使其脱离了监督管理。同时，缺乏科学规范的债务资金的筹集途径，加大了债务风险的强度。地方政府利用融资平台筹集政府资金，有些项目并不产生效益，也没有可靠的还款来源，或完全以来于土地财政收入来偿还，当经济出现周期性变化、房地产市场泡沫破灭而无法偿还债务时，只能以贷还贷，形成了债务“滚雪球”效应^④。

1.2.2.2 政府性债务的风险管理

^① W Easterly, D Yuravlivker. Treasures or Time Bombs? EVALUATING GOVERNMENT NET WORTH IN COLOMBIA AND VENEZUELA[J].

^②郭琳,陈春光.论我国地方政府债务风险的四大成因[J].山东大学学报(人文社会科学版).2002

^③马海涛,吕强.我国地方政府债务风险问题研究[J].财贸经济.2004

^④周佳媚;宋云贺;管辖.我国地方政府债务风险现状分析及对策[J].财政监督.2011

傅道忠从风险防控方面指出理顺政府与市场、中央与地方之间的关系首要任务是防范地方政府债务风险，并且要完善债务监测体系、财政转移支付制度等^①。刘尚希认为如果地方政府投融资机制存在缺陷的话，将会放大债务风险，如果投融资机制键位完善则会减少债务风险，所以地方政府性债务资金能否有效地促进当地的经济受当地投融资机制影响。一般而言，政府为改善当地经济而举借并投入资金，地方政府相应也能通过当地经济的发展增加收入，形成良性循环。反之，政府将面临债务风险扩大的局面^②。

在风险预警方面，马骏通过偿债负担、债务水平、赤字、流动性比例等一些风险预警指标建立一套风险预警体系来反映地方政府性债务总体风险。王晓光等以地方政府的财政及债务信息化为基础，对地方政府性债务的潜在风险进行监控，运用模糊综合评判法对地方政府债务风险进行预警。

1.3 研究思路和主要内容

本文将以温州市 L 区地方政府性债务总量为基础，从债务的形成、分类、原因出发，对地方政府性债务管理中的债务计划、管理、偿还等工作环节进行分析，对其中存在的问题提出对策、建议，为 L 区政府的债务管理工作提供一定的参考。

1.4 研究的方法和创新

通过文献、书籍报刊，互联网，实地考察收集资料，对资料进行筛选，通过文献资料了解地方政府性债务管理现状，了解存在问题。并以 2013 年笔者所在的审计部门实施的温州市 L 区地方政府性债务审计调查结果，对 2013 年温州市 L 区政府性债务审计调查数据进行分析，发现问题、提出对策。从审计的角度出发，将研究视角聚焦在区级地方政府开展债务管理工作上。L 区审计局开展审计调查的结果为基础，结合工作中的实际进行分析研究。

^①傅道忠. 略论我国地方政府债务风险及防范[J]. 吉林省经济管理干部学院学报. 2004

^②刘尚希. 地方政府或有负债：隐匿的财政风险[M]. 中国财政经济出版社. 2002.

2 地方政府性债务风险管理理论基础

2.1 地方政府性债务风险管理的内涵

2.1.1 地方政府性债务风险管理的界定

根据近年来财政部门、人民银行等金融管理机构和银监会等金融监管机构的定义，我国地方政府性债务指的是中央、省、市、区（县）各级政府（含政府部门及机构）、事业单位、国有融资平台公司等直接举借、拖欠或因政府提供担保、签订 BT 回购协议等形式形成的债务。

地方政府性债务主要包括三块内容（参照审计债务调查使用的统计口径）：

（1）政府负有偿还责任的债务。指的是各级地方政府、政府下属机关事业单位、政府下属融资平台公司等主体借入，并且政府在举债协议中承诺将使用财政资金偿还的债务。主要是指上述主体确定由财政资金偿还的因举借、拖欠或以回购（BT）等方式形成的债务。

（2）政府负有担保责任的债务。指的是各级地方政府因为其他举债主体提供担保，当债务人无法偿还债务时，政府受责任连带条款而负有偿债义务的债务。主要包括下属的机关事业单位、政府融资平台公司等单位为服务地方政府履行管理职能而借入，但举债协议中地方政府未约定由财政资金偿还的，但地方政府为其提供担保的债务。

（3）政府可能承担一定救济责任的债务。指的是各级地方政府的融资平台公司、事业单位等为服务于政府公共管理职能，例如公共服务、公益事业、民生工程等目的而借入，政府不需要支出财政资金进行偿还，也不提供担保的债务。虽然在法律意义上，政府不需要对此类债务承担任何责任，但债务偿还出现问题时，政府出于社会稳定等综合因素考虑而承担救助责任。

2.1.2 反映地方政府性债务风险的几个指标

（1）债务率

债务率，是指债务余额与地方政府综合财力的比值，计算公式为：

$$\text{债务率} = \frac{\text{债务余额}}{\text{政府综合财力}}$$

债务率这个指标用于衡量地方政府性债务规模大小的指标，债务率的国际公认安全标准是小于 100%。

（2）偿债率

偿债率，是指当年偿还债务本息额与当年地方财政可用财力的比率，计算公式为：

$$\text{偿债率} = \frac{\text{当年偿还债务本息额}}{\text{当年可用财力}}$$

偿债率这个指标政府财政偿还已举借的债务的压力程度，通常偿债率的国际公认的安全值为 10%。

（3）逾期债务率

逾期债务率，是指已逾期的债务额占地方政府性债务余额总量的比重，计算公式为：

$$\text{逾期债务率} = \frac{\text{已逾期的债务额}}{\text{地方政府性债务余额总量}}$$

逾期债务率这个指标的警戒线一般是 60%。

2.2 地方政府性债务及其风险的相关理论

2.2.1 道德风险理论

政府债务风险就是指政府或有债务形成过程中，由于代理人的投机败德行为，而使委托人资产遭受损失的可能性。^①

首先，以政、银、企为为主的国有经济结构存在着道德风险。政府利用财政资金为国企在银行贷款提供担保，但由于国企经营效益差，资产的变现能力低，再忧患意识的缺失，造成国企的债务转嫁给银行、银行将债务转嫁给政府的情况。在这样的委托代理关系中，政府财政必须始终承担社会道义责任及由此产生的风险。

^①李桂平. 政府或有债务中的道德风险及其防范[J]. 求索. 2003

其次，政府自身存在着道德风险。政府决策者为追求利益最大化，过度的插手市场经济运行，或者对过度保护当地市场，又或决策的制定者制定决策时缺少科学的方法和调查研究，形成一些财政资金绩效低形象工程项目。

一直以来我国是通过中央与国企、中央与国有银行、中央与地方这样多层的委托代理关系进行国有资产管理的。我国现行财政存在以下问题：缺乏有效的监督和竞争；委托代理关系中责权利不明确，目标和委托代理关系趋于行政化；缺乏激励约束机制。

2.2.2 财政风险矩阵理论

Hana Polackova Bixi 将地方政府性债务风险特征划分为显性和隐性、直接和间接四种，并在她提出的提出的风险矩阵分析法中指出每项债务都具备都具有其中两种风险特征。

显性直接债务主要指国内和国外主权借款，有预算法律规定的支出，受长期法律约束的预算支出。

显性间接债务主要指国家保证的非主权借款，国家对外贸易汇率的保证，国家对某些信贷的支持，国家对重大私营投资项目的保证，国家保险开支等。

隐形直接债务主要指公共投资项目的未来经常性费用，法律未作规定的未来公共养老金，法律未作规定的社会保障计划，法律未作规定的未来医疗保健筹资等。

隐形间接债务主要指地方政府、国有企业及部分私营企业的信用违约，国有企业私有化过程中债务清偿，银行倒闭的拯救开支，无保险的养老金、失业金及其他社会保障金倒闭的拯救费用，中央银行债务违约，私人资本逆向流动的拯救开支，环境保护开支，灾难与军费追加开支等。

财政风险矩阵分析法将不同类型的政府性债务进行划分，并以此划分未来的政府偿还压力。它为研究地方政府性债务风险管理建立了一个判断模型，尝试用这个模型衡量政府负债规模，判断风险程度，为各国、各地政府建立统一的债务统计口径提供了理论基础。

2.2.3 财政分权理论

虽然亚当斯密证明了市场这只“看不见的手”在市场经济条件下调节供求关系、提高经济运行效率的重要作用。但历史实践告诉我们，由于自身的缺陷，市场不是万能的，有时也会失灵，容易导致垄断、外部效应、收入分配不均、公共产品等问题。其中公共产品因其自身的非竞争性和非排他性而必须由政府来提供。而公共产品又可大致地分为全国性的公共产品和地方性公共产品，国外学者认为在将划分公共产品划分成不同层次、不同地区的情况下，必须进行政府财政分权。斯蒂格勒认为，与中央政府相比，地方政府更接近于公众，跟了解本地居

民对公共服务的选择偏好和效用；蒂伯特的“用脚投票”理论认为在地方政府之间存在竞争机制，有地方政府提供地方性公共物品，极大地降低了中央政府统一提供公共服务带来的非效率性。^①但由于我国财政分权不彻底，中央政府与地方政府之间的事权与财权不匹配，造成了各地政府对债务管理的混乱。

2.2.4 委托代理理论

美国经济学家伯利和米恩斯的“委托代理理论”提倡所有权和经营权两权分离，企业所有者经营权利让渡给管理者。“委托代理理论”运用到我国地方政府性债务管理中，可以反映两层委托代理关系：

一是中央政府与地方政府间的委托代理关系。中央政府将地方政府管辖区域内的管理事物委托给地方政府完成，并拨付一定的人、财、物。在这样的委托关系中，中央政府“根据提供的服务数量和质量对其支付相应的报酬”，这就决定了地方政府官员作为受托者，他的绩效考核和职务升迁都由中央政府决定，这一定程度上造成地方政府不顾财力而举债搞“形象工程”的现象。我国目前还不存在地方政府破产的可能性，地方政府通过举债可以获得债务短期收益，而中央政府作为这些债务的兜底的人，承担债务道德风险。

二是人民与地方政府间的委托代理关系。人民群众通过选举产生地方人民代表大会；地方人大产生地方政府并把公共事务委托给地方政府，并进行监督。地方人大虽然在法律意义上的拥有对政府行政行为的控制权和监督权，但实际中各地政府预算草案的起草和编制主要由地方政府完成，地方人大对财政预算的审议也很难起到重大的决定性作用。与此同时，人民群众作为权利的委托人，在现行制度下，直接约束地方人大和地方政府的可能性几乎不存在，因此也不能有效的监督受托人的行为。^②

2.2.5 公共选择理论

公共选择理论关注研究的是政府作为“经济人”而做出的管理行为选择。在我国，上级政府的领导者对下级政府领导者的任免提拔有决定权。因此，公共选择理论中的三个主体选民、利益集团和政治家（官员），在我国三者对应的是人民群众（包括企业）、上级政府和地方政府三个组成部分。

中国目前的干部任用体制下，居民和企业在没有形成利益集团和党派组织的情况，对政府工作投的“选票”起的决定作用不大。公共选择理论中选民的“投票”级实际上主要对应的是上级政府对下级政府的考核评价。而上级政府对下级

^①吴婧. 关于地方政府债务风险的研究[A]. 2013

^②孙丽敏, 邹维忠. 基于委托代理理论的地方政府债务监控体系构建[J]. 中国乡镇企业会计. 2013

政府履职情况的信息获取缺乏高效、真实的渠道，只能通过经济发展指标诸如 GDP 等短期政绩的考核指标对下级政府进行考核评价。出于“经济人”自身利益最大化的考虑，地方政府有足够的动力采取的能够显示政绩的行为，现实中体现在如，本届政府大肆举债，大搞城市建设，换届时带走了政绩，给下一届政府留下债务包袱。

2.2.6 路径依赖理论

路径依赖理论指的是人类社会中的技术演进或制度变迁均有类似于物理学中的惯性，即一旦进入某一路径就可能对这种路径产生依赖。美国经济学家道格拉斯·诺思认为，路径依赖类似于物理学中的“惯性”，沿着某一路径前进（无论是向好的方向还是坏的方向）就可能对这种路径产生依赖。朝既定方向的路径会在不断发展中自我强化^①。人们现在及未来可能做的决定都可能受到他们当初的选择的影响。好的路径会对得到正强化的作用，通过惯性和冲力，进入良性循环；不好的路径会得到负强化的作用，进入恶性循环。一旦进入“坏”的路径，想要脱离现有的路径将十分困难。

目前，我国各级地方政府主要利用财政资金、政府自身的信誉等作为担保进行融资，按照路径依赖理论的说法，这种筹资模式会成为地方政府性债务举借行为的一种习惯。同时，各级地方政府用于偿还债务的主要资金来源是土地出让金收入，长期以来的习惯造就了地方政府对土地财政的巨大依赖性。

2.3 各国地方政府性债务风险管理的特点

2.3.1 美国政府管理的模式特点

一是联邦政府与各州政府的职权在宪法里进行了明确

美国的宪法对联邦政府、州政府的职权进行了划分，双方均可以在各自范围内独立行使职权，使得各个地方政府自主权大大增加，各自的债务政策也更加主动、自由。

二是通过建立管理体制进行制度约束

各州政府性债务管理主要通过制度对举债主体进行约束。虽然美国的证券法未要求政府或债券使用机构发债进行报备，但许多州的法律对此进行了约束。

三是通过法律法规控制债务风险

美国联邦政府及各州政府融资的主要途径是发行债券。其通过建立了一整套较为健全的地方政府性债务风险管理机制。有效防控因公募债券的方式扩大地方

^① 道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈昕, 陈郁. 上海人民出版社, 1994.

政府性债务的规模和风险。同时，为防范地方政府随意扩大债务规模，美国各州均设立了债务风险预警机制。

2.3.2 澳大利亚政府管理模式的特点

一是各级政府管理过程中共同商议

澳大利亚实行联邦政府和地方政府共同协商管理政府性债务的方式。其宪法规定，各州政府有权进行举债，并负有对该项债务进行监督和偿还的义务，经批准，可以通过透支、贷款或其他方式举借债务。

二是债务风险管理机制相对健全

澳大利亚联邦政府在长期实践中逐步完善了以财政预算管理、债务总量控制、政府信用等级评定、债务信息公开透明、债务风险化解为内容的基本管理体系，以应对地方政府性债务的风险。

三是稽查和究责机制

澳大利亚联邦政府对因拖欠债务而接受联邦政府救助的州政府将进行严厉的处罚，通过严厉的究责机制规避政府陷入债务风险救助境地。

2.3.3 法国政府管理模式的特点

一是通过法律规定了地方政府事权与财权

1982 年 3 月《权力下放法案》颁布，省级地方政府的事权、财权进一步扩大。《法案》只规定地方政府举债只能于资本支出，对其他事项均不作要求。

二是全方位的监管机制

全方位的监管机制是法国地方政府对地方政府性债务风险控制的主要特点之一。在法国，地方政府性债务在接受行政、司法以及立法机关的监督的同时还要接受银行的间接监督。

2.2.4 希腊政府管理模式的特点

一是经济结构过于单一。欧洲国家在发展到一定程度之后遇到了发展瓶颈。经济长期维持低增长，主要产业逐渐从制造业转向服务业，制造业转向了发展中国家，这就为发达国家创造财富减少一定的力量，导致国家群体性经济基础虚弱，经济结构慢慢变得单一，当经济危机袭来时，没有足够的经济能力抵抗危机的冲击是希腊引发欧洲债务危机的主要原因。

二是财政信息不透明。希腊政府债务危机的直接原因是发现国家政要在公共财务账目中作假，当真实财政状况被公开之后，导致了市场对希腊政府的恐慌情绪，使希腊股市遭受重创。希腊政府的巨额债务是希腊债券收益率激增，国际三大信用评级机构相继调低希腊债券评级，导致政府债务危机加重。

3 我国地方政府性债务现状及风险分析

3.1 我国地方政府性债务现状

3.1.1 部分地区债务规模大

一是部分地区债务规模激增，债务管理风险明显。相比较 2011 年度的审计调查结果，审计署调查的部分省一级政府中在 2012 年末债务总量有较大的增幅，部分地区政府性债务余额增长率超过 20%。甚至有个别的债务率、偿债率指标超过 100%。截止 2012 年末，有 25% 的被调查省会城市本级政府一类债务的债务率超过 100%，最高的达到 188.95%。

二是地方政府偿债资金来源单一，主要依赖土地出让金收入。2012 年底，部分地区政府负有偿还责任债务余额中有 54.64% 依靠土地出让金收入偿还，共有 7746.97 亿元。

3.1.2 存在变相、违规举债的情况

部分地方政府存在通过银行信托贷款、施工垫资、BT、和违规借款等方式变相举债的现象。2011 年至 2012 年期间，部分地区的地方政府 2 年新举借债务总额中有 15.82% 是通过信托贷款、BT、施工垫资和违规借款等方式形成的。这些融资方式利率大部分高于同期的银行贷款利率，侧面加大了地方政府的偿债压力。

3.1.3 融资平台存在隐患

2012 年底，被调查的融资平台公司中，资产存在不能或不宜变现的情况占总调查数的 42.15%；大量融资平台存在注册资本金不到位、虚增资本的情况。超过 1/3 的融资平台公司资产负债率超过 70%，偿债能力不足；超过半数的融资平台公司当年经营收入无法支付当年到期债务本金及利息；少部分融资平台公司 2012 年度出现亏损。

3.1.4 债务资金的使用及债务风险管理制度不够完善

一是地方政府性债务风险管理制度尚不健全。目前大部分地方政府已建立了债务管理的相关制度，但针对地方政府性债务的计划、举借、债务资金使用管理、偿债计划管理和风险管理等方面的管理制度有欠缺。

二是债务资金使用不合规定，部分债务资金长期闲置。一些债务资金使用单位未将债务资金投入合同约定的项目建设上，而是用于挪为他用。大量债务资金于 2010 年及以前年度举借，却因为融资的项目进度慢而长期闲置，未发挥效益。

3.2 我国地方政府性债务风险管理的现状

3.2.1 不断健全完善地方政府性债务管理制度机制。根据 2011 年审计署的审计结果公告，在审计调查所涉及的所有省政府本级中，接近 38.8% 的调查对象新制定了债务管理制度，约 27.8% 的调查对象新建立了偿债准备金制度。至 2012 年 12 月，约 77.78% 的调查对象已建立或完善了地方政府性债务管理制度，约 86.11% 的调查对象建立了偿债准备金制度，或者在预算中安排了偿债准备资金。在全国范围内，债务管理相关制度的覆盖率已经相当高。

3.2.2 针对目前的政府性债务余额总量已采取了相应的措施。审计调查结果表明，各级政府按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则，积极采取各类措施，对当前的债务存量余额进行了消化。2011 年至 2013 年期间，各级政府累计处理、化解地方政府性债务存量 1.33 万亿元，占 2010 年末全国政府性债务余额存量的 39.09%。

3.2.3 对不断新增的债务及资金的使用绩效进行了一定的监管。各级政府加强了对政府性债务的举借、使用等环节的规范，调查显示，36 个省本级地方政府中有 63.89% 的省本级政府规定必须经同级财政部门或本级政府批准，政府下级部门才能举借政府负直接有偿还责任的债务时，通过制度约束使政府性债务规模得到了一定控制。2010 年 12 月至 2012 年 12 月以来，调查中有 33.33% 的省政府本级的债务余额消化了 1417.42 亿元。

3.2.4 政府融资平台公司及其债务进一步规范、清理。2011 年审计后，各级地方政府根据国务院的要求，积极开展对政府融资平台及其债务的规范清理工作。通过融资平台剥离、补足注册资本、经营优质资产等形式，有效提高了政府融资平台的融资水平及偿债能力。2012 年 12 月末，被调查的 36 个省一级地方政府所管理的 223 家政府融资平台中，增资额相比 2010 年 12 月末增长了 10.95%。

3.3 地方政府性债务风险分析^①

3.3.1 地方政府性债务规模及变化情况

截至 2012 年 12 月底，审计调查的省一级政府本级的政府性债务余额总计 3.85 万亿元，其中：第一类债务 1.84 万亿元、第二类债务 0.9 万亿元、第三类的债务 1.1 万亿元。地方政府性债务余额相比 2010 年 12 月末的审计调查数据，增加了 0.44 万亿元，其中 33% 的省一级政府本级债务减少 0.14 万亿元，66.66%

^① 国家审计署 2013 年第 24 号公告：36 个地方政府本级政府性债务审计结果

的省一级政府本级债务增加 0.58 万亿元，所有省一级政府性债务余额增长 12.94%。

3.3.2 地方政府性债务余额结构及变化情况

按债务主体划分，以政府管理的融资平台、各地方政府下属机构和组织为举债主体而形成的债务余额总量分别占 2012 年 12 月末全国地方政府性债务余额的 45.67% 和 25.37%。融资平台公司举借的债务比 2010 年增加 3227.34 亿元，增长比率为 22.50%；其他单位举借的债务比 2010 年增加了 1295.72 亿元，增长比率为 32.42%。

按债务来源划分，通过银行贷款和发行债券形成的地方政府性债务在 2012 年底的债务余额中，分别占 78.07% 和 12.06%。2010 年至 2012 年期间，银行贷款形成的债务占比重下降 5.60%，但银行贷款债务的余额增加了 1533.96 亿元；通过发行债券、向其他单位和个人借款形成的债务量 2010 年至 2012 年期间分别比增长了 1782.13 亿元和 1308.31 亿元，增长比率分别为 62.32% 和 125.26%，而在短、中期票据增长率高达 113.40%。

按资金投向划分，36 个省一级政府举借的地方政府性债务资金主要用于土储、市政、交通、农林、水利、文卫、教育、生态、环保、保障房等领域，总的债务资金支出 3.36 万亿元，占已支出债务额的 92.14%。其中，用于土储、交通、保障房和市政建设的债务资金支出增长较快，2010 年至 2012 年期间用于土地收储的债务资金支出增长了 652.83 亿元，增长率为 21.15%；用于交通运输的债务资金支出 3295.45 亿元，增长率为 30.29%；用于保障性住房建设的债务资金支出 720.68 亿元，增长率为 141.47%；用于市政公共基础设施建设的债务资金支出 407.74 亿元、增长率为 4.15%。

3.3.3 地方政府性债务风险控制指标变化情况

从债务率看，审计调查的 36 个省一级政府本级中，有 66.66% 的调查对象 2012 年末政府负有直接偿还责任的债务的债务率相比 2010 年的数据有所下降；如果将政府负有担保责任的债务也合并计算，有 86.11% 的调查对象的债务率相比 2010 年有所下降。但是，依然有 27.77% 的调查对象地方政府的一类债务的债务率高于 100%；如果将第三类政府性债务合并计算，有 44.44% 的调查对象的债务率将高于 100%。

从偿债率看，审计调查的省一级政府本级中，有 36.11% 的调查对象 2012 年第一类政府性债务的偿债率相比 2010 年有所下降；如果将第二类政府性债务合并计算，有 50% 的调查对象偿债率相比 2010 年有所下降。但是，依然有 38.89% 的调查对象 2012 年末第一类政府性债务的偿债率高于 20%；如果将第三类政府性债务合并计算，有 55.56% 的调查对象的偿债率高于 20%。

从逾期债务率看，审计调查对象中，政府负有担保责任的债务 2012 年末的

逾期债务率为 0.59%、比 2010 年上升了 0.16%；政府可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率为 0.75%，比 2010 年上升了 0.48%。

4 温州市 L 区政府性债务状况分析

4.1 温州市 L 区情况介绍

4.1.1 温州市 L 区财政基本情况

（一）公共财政预算收支情况

2013 年度，全区财政总收入 376232 万元，完成年度预算 374500 万元的 100.5%，比上年 350324 万元增长 7.4%，其中：全区地方财政收入 191462 万元（税收收入 181991 万元、非税收入 9471 万元），完成年度预算 187221 万元的 102.3%，比上年 173346 万元增长 10.45%；上划中央“四税”收入 184770 万元，完成年度预算 183038 万元的 100.9%，比上年 176978 万元增长 4.4%。

按分税制财政体制结算：2013 年度，全区地方财政收入 191462 万元，加上省市体制补助及税收返还 39885 万元，调入资金 13560 万元，减上解支出 92223 万元，当年可用资金 152684 万元；再加上上年结转 12760 万元，省市当年专项补助 23315 万元，当年公共财政预算可用财力 188759 万元，当年全区公共财政预算支出 188164 万元，收支相抵，年终滚存结余 595 万元（结转下年使用 595 万元）。

（二）基金预算收支情况

2013 年度，全区政府性基金收入 393105 万元，其中：区级预算收入 35798 万元、市级代收基金收入 9565 万元、分成收入 314772 万元、省市基金补助 32970 万元，加上上年结余 19957 万元，当年政府性基金可用财力 413062 万元；当年基金预算支出 365387 万元，基金调出 13560 万元；年末结余 34115 万元。

（三）预算外资金收支情况

2013 年度，全区财政预算外资金收入 28397 万元；预算外资金支出 14957 万元；上年结余 28187 万元；科目调整-5 万元；年末结余 41622 万元，其中：政府非税结余 35742 万元、其他专项资金结余 2620 万元、占用费及利息结余 3260 万元。

（四）全部政府性资金收支情况

2013 年度，全区全部政府性资金来源 931150 万元，其中：上年结余 152216 万元，公共财政预算收入 175999 万元，政府性基金收入 379545 万元，财政专户管理资金收入 33551 万元，政府性债务收入 184185 万元，实行专户管理的专项资金非预算安排收入 5143 万元，其他账户资金收入 511 万元；2013 年全部政府性资金支出 744532 万元；年末结余总额 186618 万元。

4.1.2 温州市 L 区政府性债务基本情况

截至 2013 年 6 月底, L 区本级政府性债务余额 317665.26 万元, 其中: 政府负有偿还责任的一类债务 285865.26 万元、政府负有担保责任的二类债务 31800 万元、政府可能负有救济责任的三类债务 0 万元; 比 2012 年底债务余额 170835.88 万元增加 146829.38 万元, 增长了 85.95%。(详见表 3-1)

表 3-1L 区本级政府性债务余额情况表单位: 万元

| 债务类型 | 2012年12月末 | | 2013年6月末 | | 2013年6月底 比2012年底 | |
|-----------------|-----------|------|-----------|--------|---------------------|--------|
| | 余额 | 百分比 | 余额 | 百分比 | 增长额 | 增长率 |
| 合计 | 170835.88 | 100% | 317665.26 | 100% | 146829.38 | 85.95% |
| 按债务类型分: | | | | | | |
| 政府负有偿还 责任的债务 | 170835.88 | 100% | 285865.26 | 89.99% | 115029.38 | 67.33% |
| 政府负有担保 责任的债务 | 0 | 0 | 31800 | 10.01% | 31800 | 0 |
| 其他相关债务 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

1. 债务余额变化情况

2012 年底 L 区本级政府性债务余额 170835.88 万元, 比 2010 年底增加 63600.88 万元, 增长了 59.31%。2013 年 6 月底债务余额 317665.26 万元, 比 2012 年底增加 146829.38 万元, 增长了 85.95%; 比 2010 年底增加 210430.26 万元, 增长了 196.23%。(详见表 3-2)

表 3-2L 区本级政府性债务余额变化情况表

单位: 万元

| 债务类型 | 2010年 底债务 余额 | 2012年底 | | | 2013年6月底 | | | 2013年6月底比2010年底 | |
|-----------------|--------------------|-----------|----------------|--------------------|-----------|--------------------|----------------------------|-----------------|-----------|
| | | 债务余额 | 比2010年 底增长额 | 比2010 年底增 长率 | 债务余额 | 比2012 年底增 长额 | 比 2012 年底 增长 率 | 累计增长额 | 累计增 长率 |
| 政府负有偿还 责任的债务 | 106435 | 170835.88 | 64400.88 | 60.51% | 285865.26 | 115029.38 | 67.33% | 179430.26 | 168.58% |
| 政府负有担保 责任的债务 | | | | | 31800 | 31800 | | 31800 | |
| 其他相关债务 | 800 | 0 | -800 | | 0 | -800 | | -800 | |
| 合计 | 107235 | 170835.88 | 63600.88 | 59.31% | 317665.26 | 146829.38 | 85.95% | 210430.26 | 196.23% |

2. 债务余额结构情况

一是从债务形成年度看，2013 年 6 月底 L 区本级政府性债务余额中，2010 年及以前年度举借 3000 万元，占 0.95%；2011 年度举借 22943.79 万元，占 7.22%；2012 年度举借 109750 万元，占 34.55%；2013 年 1 月至 6 月举借 181971.47 万元，占 57.28%。

二是从债务主体看，2013 年 6 月底 L 区本级政府性债务余额中，国有企业、政府部门等机关事业单位为主要举借主体，举借的债务额分别为 168271.47 万元、73943.79 万元和 61000 万元，分别占 52.97%、23.28%和 19.20%。（详见表 3-3）

表 3-3L 区本级 2013 年 6 月底政府性债务举借主体情况表

单位：万元

| 举债主体类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
|-----------|-----------|--------|-------------|--------|-------------|------|
| | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 |
| 国有独资公司 | 168271.47 | 52.97% | 136471.47 | 47.74% | 31800 | 100% |
| 地方政府部门和机构 | 73943.79 | 23.28% | 73943.79 | 25.87% | | |
| 全额拨款事业单位 | 61000 | 19.20% | 61000 | 21.34% | | |
| 融资平台公司 | 12500 | 3.94% | 12500 | 4.37% | | |
| 差额拨款事业单位 | 1950 | 0.61% | 1950 | 0.68% | | |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% |

三是从债务资金来源看，2013 年 6 月底 L 区本级政府性债务余额中，主要来源于银行贷款、BT 及银行信托的债务资金分别为 83921.47 万元、98800 万元和 80000 万元，分别占 26.42%、31.10%和 25.18%。（详见表 4-4）

表 3-4L 区本级 2013 年 6 月底政府性债务资金来源情况表

单位：万元

| 债权人类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
|--------|-----------|--------|-------------|--------|-------------|------|
| | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 |
| 银行贷款 | 83921.47 | 26.42% | 83921.47 | 29.36% | | |
| 信托融资 | 80000 | 25.18% | 80000 | 27.99% | | |
| 回购（BT） | 98800 | 31.10% | 67000 | 23.43% | 31800 | 100% |
| 其他单位 | 54943.79 | 17.30% | 54943.79 | 19.22% | | |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% |

四是从债务形式和资金投向看，2013 年 6 月底 L 区本级政府性债务余额中，尚未使用的有 29694.86 万元，占 9.35%；已支出 287970.40 万元，占 90.65%。已支出的债务资金中，用于保障性住房 63272 万元，占 21.97%；用于市政建设

46726.47 万元，占 16.23%；用于土地收储 50000 万元，占 17.36%；用于农林水、生态建设和环境保护等其他方面 127971.93 万元，占 44.44%。（详见表 3-5）

表 3-5L 区本级 2013 年 6 月底政府性债务余额支出投向情况表

单位：万元

| 债务支出投向类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债 | | 政府负有担保责任的债 | |
|----------|--------|-----|------------|--------|------------|------|
| | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 |
| 保障性住房 | 63272 | 21. | 31472 | 12.29% | 31800 | 100% |
| 市政建设 | 46726. | 16. | 46726.4 | 18.24% | | |
| 土地收储 | 50000 | 17. | 50000 | 19.52% | | |
| 农林水利建设 | 1300 | 0.4 | 1300 | 0.51% | | |
| 其他 | 126671 | 43. | 126671. | 49.45% | | |
| 合计 | 287970 | 100 | 256170. | 100% | 31800 | 100% |

五是从偿债年度看，2013 年 6 月底 L 区本级政府性债务余额中，2013 年 6 至 12 月将要到期的债务余额为 35685.26 万元、2014 年到期偿还的债务余额 144680 万元，分别占 11.23%和 45.54%，2015 年至 2017 年到期的债务余额分别为 82800 万元、9500 万元、45000 万元，分别占 26.07%、2.99%和 14.17%。（详见表 3-6）。

表 3-6L 区本级 2013 年 6 月底政府性债务未来偿债情况表

单位：万元

| 偿债年度 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
|-----------|-----------|--------|-------------|--------|-------------|------|
| | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 |
| 2013 年下半年 | 35685.26 | 11.23% | 35685.26 | 12.48% | | |
| 2014 年 | 144680 | 45.54% | 144680 | 50.61% | | |
| 2015 年 | 82800 | 26.07% | 51000 | 17.84% | 31800 | 100% |
| 2016 年 | 9500 | 2.99% | 9500 | 3.32% | | |
| 2017 年 | 45000 | 14.17% | 45000 | 15.74% | | |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% |

4.2 温州市 L 区政府性债务风险分析

4.2.1 债务负担及变化情况

从债务率看，2012 年，L 区本级政府负有偿还责任债务的债务率为 47.59%，比 2010 年上升 16.5 个百分点；政府负有担保责任的或有债务的债务率为 0。

从偿债率看，2012 年，L 区本级政府负有偿还责任债务的偿债率为 13.42%，比 2010 年下降 9.2 个百分点，政府负有担保责任的或有债务的偿债率为 0。

从逾期债务率看，2012 年，L 区本级政府负有偿还责任的一类债务、政府负有担保责任的二类债务、政府可能负有救济责任的三类债务的逾期债务率分别为 4.06%、0%和 0%。

4.2.2 债务偿还对土地出让收入的依赖较大

2012 年底，L 区本级按约定，同意并承诺以土地出让收入偿债的债务余额为 165835.88 万元，占政府负有偿还责任债务余额的 97.07%，2012 年使用土地出让金收入偿债的债务共支付债务本息 44544.92 万元，为当年可支配土地出让金收入 144893 万元的 30.74%。

4.2.3 部分融资平台公司经营不善

2012 年底，L 区 6 家融资平台公司中，资产负债率超过 70%的公司占 1/3；2012 年度出现亏损的公司占 2/3；当年经营收入无法偿还当年到期债务的本金和本息的公司占 1/2。2012 年融资平台公司以财政资金偿还的债务本息共 19856.28 万元，融资平台公司自身偿债能力不足。

4.2.4 通过信托、回购（BT）、其他单位借款等方式形成的政府性债务规模较大

2013 年 6 月底，L 区本级政府性债务余额中，属于 2011 年以后形成的有 80000 万元通过信托融资形成，98800 万元通过回购（BT）方式实施项目建设形成，48000 万元通过向其他单位借款等方式形成，合计 226800 万元，占债务余额 291721.47 万元的 77.75%。

5 温州市 L 区政府性债务管理存在问题及原因分析

5.1 温州市 L 区政府性债务风险管理存在问题

L 区通过创新融资思路，多渠道举债融资，筹措了大量的建设资金，为关系全区经济社会发展大局、普惠人民群众的重点基础设施项目建设提供资金要素保障，对促进地方经济社会转型升级、缓解地方财政资金压力发挥了积极的作用。但是，在债务资金风险管理上还存在一些问题，主要有以下几方面：

5.1.1 举债计划制度机制执行不到位

浙江省政府于 2005 年和 2006 年下发了加强债务管理的相关制度和意见，规定各级政府财政部门每年年初应编制年度融资计划，并报同级人大审批。审计过程中发现，L 区在执行规定过程中存在较不规范的问题，编制债务计划和债务计划编制不完整，举债计划较为简单，列明了项目、计划融资的金额等，但对这些债务如何偿还没有进行谋划。

5.1.2 举债途径较为单一

融资难是最大的问题，L 区通过信托、回购（BT）、其他单位借款等方式形成的政府性债务规模较大。2013 年 6 月底，L 区本级政府性债务余额中，2011 年以后通过信托融资、回购（BT）方式占 2011 年以后形成的债务余额的 77.75%，可见融资手段主要集中在这三类方式中，而此类融资方式往往是融资成本较高的方式，利息费用的增加也增加了债务偿还的压力，增加了债务风险。同时，2014 年浙江省发改委、财政厅已出台相应的制度，鼓励运用 PPP 模式，审慎稳妥运用 BT 等融资模式。这相当于切断了 BT 形式的融资形式，L 区必须积极探索新的举债途径，不然融资的难度将进一步加大。

5.1.3 举债行为及债务资金使用不规范

一是 L 区部分单位未按照贷款合同约定用途使用债务资金。如 2011 年 1 月至 2013 年 5 月，L 区某医院、L 区某新农村建设开发服务有限公司等 8 家单位分别以购买医疗药品、器具和工程项目名义向金融机构贷款，其中未按照贷款合同约定用途使用的资金合计 22963.63 万元。违反了《贷款通则》（〔1996〕中国人民银行令 2 号）第十九条“借款人的义务：三、应当按借款合同约定用途使用贷款”的规定。二是举债资金存在闲置情况，为发挥资金效用。由于举债计划不够细化，同时未对举债项目进行详细的资金测算，导致大量的贷款资金闲置。三

是部分单位违规提供担保。如 L 区某管理委员会以国有划拨性质的土地使用权为 L 区某旅游开发有限公司贷款 4000 万元提供抵押担保。L 区某工程建设指挥部以国有划拨性质的土地使用权为 L 区某新农村建设开发有限公司贷款 5800 万元、3000 万元、3000 万元提供抵押担保等行为，违反了财政部《关于规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为的通知》（财预〔2010〕437 号）“地方各级国家机关以及学校等以公益为目的的事业单位、社会团体要严格执行上述法律规定，不得出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议，不得以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位和企业融资进行抵押或质押，不得为其他单位或企业签订回购（BT）协议，不得从事其他违法违规担保承诺行为”的规定。

5.1.4 对土地出让金的依赖性过大

从 L 区政府性债务的偿还来源看，目前该区近一段时期用于偿还政府性债务的资金还是主要以土地出让金收入为主。2012 年底，L 区本级政府负有偿还责任债务余额中的 97.07%，共有 165835.88 万元的债务余额承诺以土地出让收入为偿债来源，2012 年当年可支配土地出让收入 144893 万元中的 30.74%即 44544.92 万元土地出让收入用来偿还本息。土地出让金的收入受政府土地政策、房地产市场等因素的影响，每年土地出让金收入不能稳定增收，政府性债务偿债资金来源过度依赖土地出让金收入，将会导致政府性债务偿还风险的增加。

5.1.5 管理机制缺乏约束力

如浙江省已建立了政府性债务风险控制体系，以负债率、债务率、偿债率等为标准，对全省各级地方政府性债务的规模、结构和风险进行控制。若其中某个指标达到或超出警戒线，则当地政府不得再增加新的政府性债务。而对 L 区政府而言，区财政可用财力的不足，导致如果不继续借新还旧，那么债务就有逾期的风险。同时，及时各地财政部门在上报债务数据的过程中，由于统计口径的原因和体制机制上的考虑，政府性债务的最终数字不一定能够反映当地政府性债务的实际情况。

5.2 问题成因分析

5.2.1 法规不完善，举债行为难约束

L 区政府在处理政府性债务问题时，常常面临无法可依的境地，或者是一系列法律规范的可操作性与地方政府的实际举债需求间存在明显差距。由于区政府迫于上级政府考核的压力，大力推进固定资产投资，地方政府性债务的必然性和不断增长性，而近年来国内外经济形势的日益严峻，L 区企业也受到较大影响，

地方财政收入增长缓慢，使得地方政府财政部门难以达到预算法中预算编制不列赤字的要求，地方政府性债务的管理实际上处于有法难执行的状态。《担保法》中的相关规定在实践中对政府部门通过下属的融资平台和国有企业等作为举债主体的行为却不能形成有效的法律约束，致使出现了大量的担保和变相担保。因此，想要合理解决 L 区政府举债的问题，不论是国家、省市制定的“上法”，还是 L 区自身出台的规章制度都不够完善。

5.2.2 监管机制不健全，执行不到位

虽然目前 L 区财政部门已经将区政府性债务纳入财政预算管理，也已将政府性债务情况作为年度预算草案的一部分向人大如实的报告，但 L 区政府举债融资机制的不健全，削弱了区属各融资单位举债行为的控制；区人大和区审计局对债务管理与整体风险的监督方式仍是事后监管的模式，未达到对政府性债务动态监管的要求，导致监管行为的滞后，对一些违规行为发现时已经无法整改。并且审计部门对地方政府性债务的监督一般是通过每年对财政预算执行审计，即同级审的方式，审计的深度受制于本级政府的领导，而大规模的异地交叉审计无法经常性开展，因此弱化了监督的作用。

5.2.3 信息的纵向、横向共享不通畅

L 区政府各部门信息尚不能有效共享，政府性债务的主要归口 L 区财政局管理，而财政部门于审计部门对政府性债务的统计口径不一致，债务认定甄别的随意性大。由于区各部门信息无法共享，信息不对称，尤其是融资平台的财务不公开和信息不对称导致区人大和区审计等监管部门难以评估债务风险，也难以监测债务资金的真实流向。另一方面，真实的地方政府性债务情况经过层层上报，各级政府基于各自的考虑，难免出现数据失真的情况。

5.2.4 政府考绩体制存在缺陷

在地方党政领导政绩与任期内政府性债务管理情况联系不大及个人升迁周期远远短于债务偿还期限的情况下，地方政府迫于上级政府下达的固定资产投资任务指标的压力，政府党政领导往往迫不得已的投融资搞建设，“能融到资就行”的思想致使政府性债务不断攀升，导致债务风险积聚。

6 对策及建议

尽管 L 区目前政府性债务总体上可控，但上述问题如果不尽快加以解决，随着时间不断推移和发展，形成更大的风险。笔者从以下几方面来探讨解决问题的方法，研究规范 L 区政府性债务风险管理的对策。

6.1 完善举债融资机制，积极探索融资新渠道，规范举债融资行为

6.1.1 完善风险预警系统，加强制度机制的监控

完善债务动态管理平台系统，全面、动态管理债务情况，实现对政府性债务的全口径、动态监控管理。畅通信息上传下达的沟通渠道，严格按照上下统一的统计口径如实上报债务数据。实施动态化管理。及时反映融资、投资、偿还债务的情况。

6.1.2 完善预算体系，加快推进公共财政预算改革

继续执行偿债准备金制度，盘活已有偿债准备金，削减因政府投资项目建设资金短缺而借新还旧或违规向企业借款的情况。将政府性债务管理工作作为考核部门负责人的重要指标。区人大、区财政、区审计、区纪检监察等部门要加强对债务资金“借”、“用”、“还”全过程的监督，加大对违规行为的查处力度，提高资金使用绩效。规范政府性债务举借行为，逐步减少和杜绝利用区属部门单位的国有资产抵押、质押和担保。要严格按照合同约定的用途使用贷款资金。要加强政府投资项目的日常监管。根据有关规定和现实需求，规范银行账户设置。

6.1.3 拓宽融资举债渠道

L 区政府要积极开拓举债渠道，建立合理的举债机制。一是加大城投债融资比例，利用城投债期限一般按照固定资产投资项目工期来设计的特点，提高与工程项目周期的适配程度，降低地方政府性债务偿还的风险，并能有效提供债务资金的使用率。二是要充分利用各类金融工具，为政府融资开辟新的融资渠道。三是积极探索 PPP 等新融资模式，引入民间资本和国外资金，开放政府公共基础设施

施建设和服务市场，规避政府直接融资带来的风险。

6.2 明确债务主体，分类清理规范

6.2.1 逐步消化债务存量，防范偿债风险

对于已有的债务余额，要积极化解。一是对于负有直接偿还责任的政府性债务，要及时制订偿债计划，通过财政预算按规定计提偿债准备金，逐步缩小债务规模。二是对于负有担保责任的政府性债务，加强对实际举债单位的监督，提高还款保障程度，防范此类债务最终转化为直接偿还的债务。三是对于其他或有偿还责任的债务，加强对举债单位的管理，按照“谁举债，谁偿还”的原则，确保此类债务不转化为上两类债务。

6.2.2 清理政府融资平台，规范其运营管理

按照《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》等文件要求，对政府融资平台公司及其债务进行清理核实并妥善处理，对现有的融资平台公司进行合理的分类清理，部分融资平台要充实注册资本，推向市场化运营，使其减少其对区财政的过度依赖。部分融资平台在明确债务债权和制定了偿债措施后要从区财政部门脱离，不在作为政府的融资平台。

6.3 加强项目和资金使用监管，提高债务资金绩效。

6.3.1 建立投资项目的监督管理机制

高度重视债务资金投资效益，明确地方政府性债务资金的投资建设方向，项目立项前通过事前的充分的可行性论证；发挥审计部门在政府投资项目中的监管作用，促进项目及时推进，按时支付工程款项。

6.3.2 改变债务资金拨付使用及监管的方式

建立健全资金使用长效监管机制，加强项目贷款的过程管理。严格监管各个债务主体部门对债务资金的使用和拨付行为，对债务资金是否拨付到位、是否有效使用等情况情况及时的掌握，区纪委、区审计及时介入监督，使债务资金必须按规定用途使用，防止随意变更资金使用投向的行为，同时也要防止资金闲置、效益低的现象。

6.4 建立健全政绩考评机制，加大问责力度

建立健全上下级政府政绩考评机制，从制度上控制地方政府性债务的产生。政绩考评机制应将类似“民生幸福指数”的软性指标作为考察党政领导政绩的主要参数，破除对经济指标的盲目崇拜和追求。在经济责任审计中，充分关注政府性债务的计划、举借、使用、偿还四个环节，突出党政主要领导的责任，强化问责机制，实行责任追究。

7 结论

随着债务审计成为常态，地方政府性债务问题也逐渐走入寻常百姓的视野，引起了社会各界的关注，同时经济形式的下行导致政府性债务风险凸显，使得地方政府性债务风险管理成为各级地方政府日益重视的且无法回避的课题。

本文通过审计署 2013 年公布的全国地方政府性债务审计结果结合对比 2011 年首次审计的债务情况数据，已 2011 年至 2013 年期间我国政府性债务风险的变化趋势为研究背景，已温州市 L 区的地方政府性债务情况以及该区政府对地方政府性债务风险管理的现状为切入点，基于笔者亲身参与 2013 年温州市 L 区地方政府性债务审计所获得的一手数据、资料，运用公共管理相关理论，分析温州市 L 区政府性债务风险的变化趋势以及该区政府在针对地方政府性债务风险管理工作中存在的问题，并提出建议对策。温州市 L 区政府虽然在行政级别上属于基层政府，但在我国目前的行政管理体制下，其政府性债务的现状以及发展趋势都于全国的总体情况相类似，都表现为债务规模迅速增长，三项债务风险指标都接近甚至超过警戒线等，而在政府对债务风险管理工作中存在的债务计划不够细化、举债方式比较单一且受政策影响较大（如通过 BT 举借债务的方式在某一政策时期被政府大量使用，但新的政策出台后直接限制了 BT 模式而鼓励 PPP 模式等）、挪用债务资金或是债务资金闲置未发挥作用、偿债资金主要依靠当地的土地出让金收入（土地出让金收入受房地产市场等外部因素的影响，也直接导致如逾期债务率过高等债务风险增加的现象）等问题。

笔者认为，L 区政府要在未来的工作中控制好政府性债务的规模、防范规避债务风险，要做好债务的“计划”工作，即制定合理的年度债务计划，计划应明确举债项目以及偿债计划；做好债务的“组织”工作，即规范债务的举借行为，拓宽举债渠道，有效降低举债成本，进而缓解偿债压力；做好债务的“领导”工作，即完善债务资金使用的监管机制，杜绝违规使用债务资金的行为；做好债务的“控制”工作，即完善考评问责机制，通过制度约束党政领导对政府性债务的决策行为，有控制债务规模和风险。

参考文献

- [1]郭琳,樊丽辉. 地方政府债务风险分析[J]. 财政研究, 2001. 05.
- [2]魏加宁. 中国地方政府债务风险与金融危机[J]. 商务周刊, 2004(03).
- [3]靳晓黎, 郑志荣. 论地方政府举债-由财政政策两难困境引发的思考[J]. 财经研究, 200301.
- [4]李砚忠, 李军保. 试析地方政府债务的特点、形成原因与对策组合[J]. 济南大学学报, 2007(03)
- [5]杨之刚. 财政分权理论与基层公共财政改革[M]. 北京:经济科学出版社, 2006.
- [6]王山. 我国地方政府债务研究[D]. 北京:中共中央党校, 2007.
- [7]刘华. 公债的经济效应研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2004.
- [8]徐晟. 地方政府债务风险预警机制研究[D]. 武汉:中南财经政法大学, 2008.
- [9]樊丽明, 李齐云, 等. 中国地方财政运行分析[M]. 北京科学出版社, 2001.
- [10]陈东红. 地方政府或有负债问题研究[J]. 河南射虎科学, 20025.
- [11]刘尚希, 郭鸿勋, 郭煌晓. 政府或有负债:隐匿性财政分先解析[J], 财政经济评论, 20031.
- [12]张仁荣. 我国地方政府债务问题研究-以江苏省为例[D]. 南京:河海大学硕士学位论文, 2008.
- [13]王萍. 我国地方政府债务风险及其防范[D]. 合肥:安徽大学硕士学位论文, 2007.
- [14]曾忠生. 论地方政府的债务风险[J]. 财政研究, 20016.
- [15]苏忠林. 我国地方政府债务问题研究-以重庆铜梁县化解政府债务的做法为例[M]. 北京:中国行政管理出版社, 2006.
- [16]殷志红. 关于中国基层地方政府债务的研究[D]. 上海:华东师范大学硕士学位论文, 2007.
- [17]刘运项. 试论欧洲经济与货币联盟 EMU 财政政策的有效性[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 20043.
- [18]黄丽珠. 解决地方债务风险的可行性选择[J]. 金融时报, 20043.
- [19]金建培、王巍、沈建. 规范地方政府性债务管理的调查与思考[EB/OL]. http://sjj.yuhuan.gov.cn/sjwh/yswh/201306/t20130627_62266.htm

1, 2013-06-27.

[20] 李宵瑶. 四川省某县政府性债务“一体化”管理模式研究[D]. 西南政法大学:四川, 2014.

[21] 王世成. 国外地方政府性债务风险管理模式特点研究[EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992576/3337949.html>, 2013-09-12

[22] 审计署. 36 个地方政府本级政府性债务审计结果[EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>, 2013-06-10

[23] Hana Polackova Bixi. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. [A]. The World Bank. 1998

[24] 刘尚希. 地方政府或有负债：隐匿的财政风险[M]. 中国财政经济出版社. 2002.

[25] 赵全厚, 孙昊旻. 我国政府债务概念辨析[J]. 《经济研究参考》, 2011(10):42-45

[26] 道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈昕, 陈郁. 上海人民出版社, 1994.

[27] W Easterly, D Yuravlivker. Treasures or Time Bombs? EVALUATING GOVERNMENT NET WORTH IN COLOMBIA AND VENEZUELA[J].

[28] Ronald J Shadbegian. Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size from the States[J], Public Finance Review; Thousand Oaks, May 1999.

[29] Alberto Alesina, Guido Tabellini. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt[J]. The Review of Economic Studies, 1990.

[30] GD Hansen, Slmrohoroglu. Fiscal reform and government debt in Japan: A neoclassical perspective[J]. Review of Economic Dynamics, 2016

致谢

本论文是在我的导师淦家辉教授的悉心指导下完成的。他严谨的教学态度和专业的学术能力，精益求精的作风，给我留下了深刻的印象。从题目的选择到最终完成论文，老师都始终给予我细心的指导和不懈的支持，在此谨向老师致以诚挚的谢意和崇高的敬意。