

首都经济贸易大学

硕士学位论文

THESIS OF MASTER DEGREE

论文题目：关于地方政府债务风险的研究

院 系： 财政税务学院

专 业： 财政学

学 号： 22010090441

作 者： 吴婧

指导教师： 赵仑 教授

完成日期： 二零一三年三月

独创性声明



本人郑重声明：今所呈交的《关于地方政府债务风险的研究》论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的科研成果。尽我所知，文中除了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的内容及科研成果，也不包含为获得首都经济贸易大学或其它教育机构的学位或证书所使用过的材料。

作者签名： 吴婧 日期： 2013 年 6 月 6 日

关于论文使用授权的说明

本人完全了解首都经济贸易大学有关保留、使用学位论文的有关规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅、借阅或网络索引；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采取影印、缩印或其它复制手段保存论文。（保密的论文在解密后应遵守此规定）

作者签名： 吴婧 导师签名： 赵士乙 日期： 2013 年 6 月 6 日

摘要

2008 年,面对强势而来的经济危机,中央政府将四万亿投入市场以此刺激需求、稳定增长。对于地方政府而言,“四万亿”刺激经济计划在危机时期带来的是爆发式的融资需求和大规模的地方项目投入。但是,随着后危机时代的到来,地方政府面临的政府债务问题也越来越严重。截至 2010 年,我国地方政府债务总额已达到 10.71 万亿元。到了 2011 年,单政府融资平台的债务余额就已追平 2010 年地方政府债务总额。随着地方政府债务问题的逐渐显现,其风险更加令人堪忧。一旦地方政府债务风险爆发,引起的连锁反应不仅波及地方政府财政,更会影响到中央政府的财政。所以,我国在 2010 年 8 月,财政部、国家发展和改革委员会、中国人民银行和银监会四部门联合部署了地方政府对融资平台公司债务的全面清理工作。2011 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第四次会议上提出了对地方政府债务进行全面审计的工作。与此同时,广大国内外学者也针对中国这一问题纷纷展开研究和讨论。

本文基于上述背景,展开对地方政府债务风险的研究和讨论,一共分为五个部分。第一部分,介绍了地方政府债务风险的研究背景、选题意义以及相关国内外文献综述等内容。第二部分,基于政府债务和债务风险,研究了地方政府债务及其风险和相关风险理论等,为下文的分析奠定了理论基础。第三部分,指出我国目前地方政府债务现状,分析了我国地方政府债务存在哪些风险,并对风险的成因进行了研究,为下文结合我国国情提出相关管理建议奠定了现实基础。第四部分,主要针对国外地方政府债务管理进行了分析并提出借鉴意义,为第五部分的管理建议奠定实践基础。第五部分,基于上述四部分的分析、研究,探讨适合我国国情的地方政府债务风险管理,为我国防范、化解地方政府债务风险提出建议。

本文从上述五个部分着手,层层深入研究地方政府债务风险问题,希望能够在当前财政改革的热潮中,为加强地方政府债务风险管理、完善政府财政分权体制、健全政府投融资机制等方面提供一定的建议与帮助。

关键词: 财政 地方政府债务 风险

Abstract

In 2008, because of the serious economic crisis, the central government released four trillion into the market to stimulate the consumption and stabilize the growth. For local government, the Four Trillion Economic Stimulus Plan could bring a lot of financing requirements and large-scale local project investments in the crisis period. However, with the arrival of the post-crisis era, the local government had to face the bad debt problems. Up to 2010, the total debt of local governments in China had reached 10.71 trillion Yuan. Up to 2011, the balance of government debt of financing platform was equal to the total debt of local government of 2010. With the gradual appearance of the local government debt problem, the risk was more and more worrying. If the risk of local government debt broke out, the chain reaction was not only affected local government finances, but also would affect the finances of the central government. Therefore, in August 2010, the four departments, including of the Ministry of Finance, the National Development and Reform Commission, the People's Bank of China and China Banking Regulatory Commission, deployed a comprehensive clean-up plan of local government for the debenture debt on financing platform. On March 5, 2011, it was put forward to audit completely of local government debt on the fourth meeting of the session of the eleventh National People's Congress. At the same time, the majority of domestic and foreign scholars have begun to study and discuss this problem in China.

Based on the above background, the text was conducted research and discussion, five parts was divided totally. The first part introduced the research background, the significance of the topic and the relevant domestic and foreign literature review of the contents of the local government debt risk. The second part, based on the government debt and the debt risk, studied local government debt and its risks and the relevant theory, and settled the theoretical foundation for the analysis below. The third part, the text pointed out local government debt conditions, studied the risk of local government debt, researched the risk reasons, and established reality basis on recommendations according to national conditions. The fourth part, the text was focused on foreign local government debt management and proposed reference and settled the practical foundation for the fifth part of the management recommendations. Based on the four parts analysis and research, the fifth part discussed suitable debt

risk management for Chinese local government, and provided recommendations to settle and resist debt risk of local government.

The text was started with the above five parts, and deeply studied local government debt risk. In the period of current fiscal innovation, we hope to provide some advices and helps for problems such as risk management of local government debt, fiscal decentralization, the function improvement of government and information opening of government finance.

Key words: Finance Local government debt Risk

目录

摘要..... I

Abstract..... II

1 引言..... 1

1.1 研究背景..... 1

1.2 研究意义..... 2

1.2.1 理论意义..... 2

1.2.2 现实意义..... 3

1.3 国内外研究综述..... 3

1.3.1 国外研究综述..... 4

1.3.2 国内研究综述..... 5

1.4 研究内容..... 7

1.5 研究方法和研究思路..... 7

1.5.1 研究方法..... 7

1.5.2 研究思路..... 7

1.6 创新与不足..... 8

2 地方政府债务风险的基础理论 10

2.1 地方政府债务的内涵..... 10

2.1.1 政府债务的含义..... 10

2.1.2 地方政府债务的含义..... 11

2.1.3 地方政府债务的统计口径..... 11

2.2 地方政府债务风险的内涵..... 13

2.2.1 地方政府债务风险的含义..... 13

2.2.2 地方政府债务风险的组成..... 13

2.3 地方政府债务风险的相关理论..... 15

2.3.1 财政风险矩阵理论..... 15

2.3.2 财政分权理论..... 16

2.3.3 委托代理理论..... 16

2.3.4 权力制约理论..... 17

2.3.5 路径依赖理论..... 17

2.3.6 债务管理理论..... 17

2.3.7 其他相关理论..... 18

3 中国地方政府债务风险分析 19

3.1 中国地方政府债务现状分析..... 19

3.1.1	中国地方政府债务的总体规模.....	19
3.1.2	中国地方政府债务的结构.....	20
3.1.3	中国地方政府债务的来源.....	21
3.1.4	中国地方政府债务的应用.....	21
3.2	中国地方政府债务风险分析.....	22
3.2.1	中国地方政府债务的规模风险.....	22
3.2.2	中国地方政府债务的结构风险.....	24
3.2.3	中国地方政府债务的管理风险.....	25
3.3	中国地方政府债务风险的成因分析.....	26
3.3.1	财政分权不彻底,财权、事权不匹配.....	26
3.3.2	经济转轨过程中形成的投融资体制不完善.....	27
3.3.3	监管机制出台滞后,债务规模却已形成.....	28
3.3.4	政绩考核存在缺陷,导致政府行为异常.....	29
4	国外地方政府债务借鉴.....	30
4.1	新西兰.....	30
4.1.1	举债权限.....	30
4.1.2	规模控制.....	30
4.1.3	预算管理及债务报告制度.....	30
4.1.4	风险管理.....	30
4.2	澳大利亚.....	31
4.2.1	举债权限.....	31
4.2.2	规模控制.....	31
4.2.3	预算管理及债务报告制度.....	31
4.2.4	风险管理.....	31
4.3	美国.....	31
4.3.1	举债权限.....	31
4.3.2	规模控制.....	32
4.3.3	预算管理及债务报告制度.....	32
4.3.4	风险管理.....	32
4.4	国外地方政府债务风险管理的启示.....	33
4.4.1	地方政府债务举债权限.....	33
4.4.2	地方政府债务风险控制.....	33
4.4.3	地方政府债务风险预警.....	33
4.4.4	地方政府债务风险化解.....	34

5 我国地方政府债务风险管理建议 35

5.1 赋予我国地方政府举债权限的风险控制..... 35

5.1.1 赋予地方政府发债权的必要性..... 35

5.1.2 赋予地方政府发债权的难点..... 35

5.1.3 地方政府债券发行阶段的风险控制..... 36

5.2 建立债务规模控制体系，控制规模风险..... 37

5.2.1 需求控制..... 37

5.2.2 供给控制..... 37

5.3 建立完善的地方政府债务预算管理..... 38

5.3.1 统一口径..... 38

5.3.2 硬化预算约束..... 38

5.3.3 绩效管理原则..... 38

5.4 建立地方政府债务风险预警机制..... 39

5.4.1 对地方政府债务偿还能力的预警..... 39

5.4.2 对投资项目收益回报的预警..... 39

5.4.3 建立地方政府债务风险基金..... 39

5.5 建立地方政府债务监督机制..... 40

5.5.1 信息披露制度..... 40

5.5.2 建立监督机制..... 40

6 结语..... 42

后记..... 43

参考文献..... 45

在学期间发表的学术论文 48

1 引言

1.1 研究背景

2008 年下半年,随着全球金融危机开始失控,中国作为世界经济重要组成部分不可避免地受到了这场金融海啸的冲击,中国经济也面临着改革开放以来前所未有的压力与挑战。中国政府为了防止经济急剧下降,在 2008 年的 11 月启动了“四万亿计划”,以大规模的固定资产投资来对冲经济的快速下滑、稳定经济秩序、防止社会动荡。这“四万亿”资金中有 11800 亿由中央政府负责筹集,剩余的 28200 亿资金由地方政府筹集。而地方政府在筹集这近三万亿资金时主要有三个来源:第一,发放政策性贷款,用于特殊项目的资本金;第二,扩大地方企业债券的发行,扶持地方特色企业、重要企业的发展;第三,中央财政代地方财政发行债券,也就是说中央政府发债筹集到的资金用作地方政府财政,作为地方资本性建设的配套资金,使地方政府根据当地经济需要进行投资,刺激当地经济平稳发展。从 2009 年到 2011 年,中央政府每年代地方政府发债 2000 亿元。2012 年,因保障性安居工程需加大投入,中央发行地方债 2500 亿元。根据提交十二届全国人大一次会议审议的预算报告,2013 年我国中央代发地方债金额将达到 3500 亿元。在中央落实“四万亿计划”的同时,各地方政府也积极响应,加大所在地区经济的刺激力度。大规模的投资使得地方政府财政支出迅速增加,从 2009 年的 61044.14 亿元增加到 2011 年的 92733.68 亿元。同时,地方政府财政支出在全国财政支出的占比也加速上升。2009 年以前,地方政府财政支出占全国财政支出的比重以平均每年 1.54% 的速度增长,2009 年以后,这一数值已达到 2.4%。

但随着后金融危机时代的到来,地方政府债务负担问题也随之突显出来。无论是直接债务还是间接债务,地方政府财政压力越来越大。2010 年 6 月,审计署首次披露了地方政府债务问题,引起各界的高度关注。根据审计署的数据,截至 2009 年底,被调查的地方政府债务余额已高达 2.79 万亿元。2011 年 6 月,审计署发布《全国地方政府性债务审计结果》显示,截至 2010 年末,全国地方政府性债务余额共计 10.7 万亿元,相当于 2010 年 GDP 的 26.9%。2011 年,地方政府启动自主发债试点工作的同时,政府融资平台的债务余额已达到 10.7 万亿元。2013 年初,财政部公布的 2012 年全国公共财政收支情况显示,2012 年政府财政收入同比增幅仅为 12.8%,较 2011 年下降近一半。其中,中央财政收入增幅为 9.4%,是 2008 年以来最低,地方财政收入增幅为 16.2%,是五年来次低,仅高于全球金融危机爆发后形势最严峻的 2009 年。这些数据说明我国政府财政收入出现拐点,在收入减少的情况下,地方政府也将面临更大的债务风险问题。

在同一时期，搜罗世界范围内的新闻也不乏债务危机的报道。2009 年迪拜世界作为投资机构发生债务危机，迪拜政府对此事公开表态不为其提供担保，这给中国地方政府融资平台敲响了警钟。2010 年希腊政府债务危机引发的罢工、抗议等一系列事件，造成国家动荡，直至 2012 年，希腊仍在依靠德法等国的救援贷款度日。而希腊的债务危机不仅使其政府信用评级降至 CCC，成为世界上信用等级最差的国家，而且受希腊危机的影响，欧洲多国信用评级都遭到了下调。

综上所述，政府债务风险已成为世界各国所要面临的问题。对于我国而言，地方政府债务风险矛盾更加突出，如何化解债务风险隐患，将债务风险掌握在可控的范围内是我国各级地方政府亟待解决的问题，也是目前众多专家学者热议的话题。目前，一方面在政策上，我国地方政府仍未被赋予合法的发债权，暂处于自主发债的试点阶段，这就导致监管力度不够，大量债务游走在预算体制的边缘，尚未健全风险预警体系。另一方面在现实中，我国地方政府仍在大量举债，同时财政“窟窿”逐渐扩大，这一现象已得到各级政府的高度关注，但要想弥补这个“窟窿”并非易事，需要政府财政体制、政治体制等一系列深化改革，所以地方政府债务风险管理工作依旧任重而道远。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

1.2.1.1 是对公共财政理论的进一步研究和探讨

地方政府举债是以政府信用为担保的一种政府经济行为。一方面，政府举债是政府财政收入的重要来源；另一方面，政府举债融资的收入将投向当地经济建设，尤其是建筑、交通等资本性项目，所以政府举债又是一种预期的财政支出，是政府财政的重要组成部分。基于上述原因，本文将地方政府债务与公共财政理论相结合，通过对风险矩阵、财政分权、委托代理、权力制约、路径依赖等理论的研究，分析地方政府债务风险的成因、结构等问题，并针对我国地方政府债务规模控制、风险监管举措等问题展开讨论。

因此，地方政府债务风险研究是对公共财政理论的进一步探讨，更为我国地方政府财政、地方政府债务风险管理提出一定的建议。

1.2.1.2 为我国地方政府债务风险研究提供国外借鉴

政府债务风险是世界各国政府所要面临的共同问题，并非我国独有。相对我国而言，西方发达国家政府举债较早，经历过举债带来的经济加速发展，也经历过因债务规模过大而带来的债务危机、财政危机。所以在政府债务风险管理问题上积累了丰富的经验和教训，许多先进的管理经验是专家学者深入研究探讨、实践反复证明的成果，值得我国政府，尤其是地方政府认真学习、研究。

本文在研究国外政府债务管理、风险防控的基础上,结合我国国情进一步探讨我国地方政府债务风险管理,为我国进一步深入研究地方政府债务风险提供国外借鉴。

1.2.2 现实意义

1.2.2.1 有助于地方政府防范自身债务风险

目前,我国地方政府债务问题已经引起各界的高度关注。我国政府也在逐步开展各项工作。2011年2月,国务院办公厅下发了《关于做好地方政府性债务审计工作的通知》。2011年3月至5月,国家审计署投入4.13万名审计人员,对31个省和5个计划单列市本级及所属市、县三级地方政府的债务情况进行了全面审计。此次审计涉及债务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。国家如此大规模的动作,可以看出我国地方政府债务存在很大风险隐患,已经引起了我国政府的高度关注。

所以,本文选取地方政府债务风险作为研究对象,希望通过对我国地方政府债务风险研究提出一些建设性意见,帮助地方政府构建出适合中国国情的地方政府债务风险管理体系,尤其是在地方政府举债权限、预警机制、监督机制等方面提出建议。

1.2.2.2 有助于地方政府健全财政信息披露制度

我国一直在推进政府财政信息公开的工作,在许多省市的政府工作报告中也有涉及。但事实上,目前我国地方政府财政透明度还不够,根据2010年上海财经大学公共政策研究中心公布的《2010中国财政透明度报告》中显示,我国地方政府财政透明度均未达到及格水平。而地方政府自行发债的前提条件之一就是政府财政信息向社会公开,以便使政府在举债时,债权人能够看到各地政府的财政状况进而合理选择投资方向。同时,公开财政信息可使政府的财政管理接受外部监督,尤其是债权人的监督,使其更加明了资金投向、使用效率以及对未来到期本息收回情况作出合理判断,迫使各级政府合理利用财政收入、防范个别政府将收入非法化,使债权人利益受损。随着2011年自主发债试点工作的正式启动,加快了我国地方政府自行发债的步伐,也使得政府财政公开工作更加紧迫。

所以,本文结合地方政府债务风险研究再次强调了政府财政信息披露制度的重要性并提出政府财政可效仿上市企业采取年报、半年报的方式进行。

1.3 国内外研究综述

政府债务作为中央、地方财政收入的重要组成部分,是政府进行宏观调控的重要手段。根据不同时代背景,政府在市场经济中的地位、作用也有所不同,各派学者对政府债务也有不同的认知和理论成果。所以,认真分析、解读国内外学

者研究成果,了解债务理论的发展过程以及我国相关理论是做好研究地方政府债务风险理论研究的前提。

1.3.1 国外研究综述

西方发达国家对于政府债务的研究较早,无论是政府与市场关系还是政府财政管理等问题上都经历了长时间的讨论与分析,并且在实践中不断完善与发展,使得西方地方政府债务风险理论研究取得长足进步。

1.3.1.1 政府债务的风险效应

1776年,亚当·斯密指出市场作为“看不见的手”可自动调节经济的正常运行,而政府行为则会干预、阻碍市场经济的发展,所以他认为政府举债行为是把维持生产性劳动的资本转变为维持非生产性劳动的资本行为,即“政府举债具有非生产性”,它是对原资本的浪费,也是新资本积累的制约。同时,政府会通过增收税赋、开征新税来偿还借款利息,而剩余的部分作为减债基金则会经常被政府滥用到其他特殊开支,从而使还债速度减缓,增加政府债务风险。1817年,大卫·李嘉图在其《政治经济学及赋税原理》中提出的李嘉图等价定理指出:“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。”也就是说政府债务是延迟的税收,暂时的减税举债行为会导致后面的增加税收偿债行为。但是相对于税收,他并不赞成政府举债,因为举债会让政府铺张浪费、不知节约,更无法清楚了解政府自身的财政状况,存在较高的风险。1958年,詹姆斯·布坎南在《公债的公共原则》中指出公债有利有弊,像一把双刃剑,只有政府高效的利用才可以达到其举债目的,即政府应将公债用于具有一定合理性且有预期生产力和收益的资本项目上,而非消费性支出上,否则突显公债弊端,造成政府债务风险。1972年,保罗·萨缪尔森认为政府债务对私人资本造成冲击,从而使得社会上的资本量大大减少,进而造成社会总体产量的下降,使得政府债务风险加大。20世纪70年代后期,马丁·费尔德斯坦认为政府债务存在“挤出效应”,即政府举债会导致私人可用资源的减少,从而引起社会总供给不足,同时政府对举债收入的利用,无法达到私人资本使用的效益,无益于总供给的增加和经济的增长,反而加剧政府财政风险。

1.3.1.2 政府债务的风险管理

首先,对于政府债务风险的管理要做好范围界定。1992年,哈维·罗森提出了“隐性债务”的概念,将政府债务的范围界定在直接债务的基础上得到了扩展,也使政府逐步注意到隐藏着的债务风险。1998年,Hana Polackova Bixi在《政府或有债务:威胁财政稳定的隐蔽风险》一文中提出了著名的财政风险矩阵理论。在矩阵中,他清楚地指明了政府债务的范围并将政府债务分为四部分,为政府债务风险判断、风险管理提供了有效依据。

其次,对于政府债务风险的管理要做好风险预测。在 20 世纪 80 年代美国经济衰退的大背景下,约瑟夫·斯蒂格利茨在 1987 年对政府债务资金及其风险进行了研究,他认为对于政府债务资金的使用决定着政府债务风险的性质和程度、是衡量政府举债融资行为正确与否的标准。2003 年,Willian Easterly 和 David Yuravlivker 在《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》中指出:“资产负债表可以评估政府的可持续性”,帮助政府了解其财政状况和财政风险。一种是利用资产与负债之间的差额正负来判断财政的可持续性,另一种则是用资产负债差额与 GDP 之间的比重来衡量其是否存在发生政府财政支付危机的可能性。

最后,对于政府债务风险的管理要做好债务监管。20 世纪 30 年代,美国经济学家伯利和米恩斯提出委托代理理论,该理论是建立在非对称信息博弈论基础上的契约理论。契约前会出现逆向选择,而契约后则会出现道德风险。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。

1.3.2 国内研究综述

我国虽然地方政府债务理论研究起步较晚,主要是从 1994 年分税制改革时开始的,但经过众多专家学者的不懈钻研也取得了一定的研究成果。随着近几年地方政府债务问题的日益突显,更加引起广大国内学者的研究热情,并结合我国特有国情提出了许多理论。

1.3.2.1 政府债务的范围界定

2002 年,刘尚希结合 Hana Polackova Brixi 的财政风险理论,在《地方政府或有债务:隐匿的财政风险》一文中指出中国地方政府债务风险矩阵,将中国地方政府债务更加细化明确。他将来自中央政府的国债转贷、政府统借统还外债、从中央借的专项借款、拖欠上级财政周转金、拖欠行政事业单位人员工资和离退休费以及拖欠工程款划为直接显性负债;将政府担保的外债及政府担保的国内债务划为或有显性负债;将扩大义务教育及发展成人教育的支出、改善基础设施建设滞后状况的支出、应由地方承担的粮食亏损补贴挂账及社会保障计划划为直接隐性负债;将国企改革所支付的相关成本、地方金融机构支付缺口、政策性投资公司的呆坏账损失、未根据国家有关规定提供担保允诺承担偿还责任的债务、政府直接干预下形成的国有企业、国有政策性投融资机构债务、项目单位不能偿还从政府借用的资金及下级政府财政危机划为或有隐性负债。2010 年,赵全厚和孙昊旻在《我国政府债务概念辨析》中提出了鉴定政府债务的三原则。一市场经济原则,即明确政府与市场的关系,我国特有的社会主义市场经济体制中有大量的国有企业,要做到产权清晰;二公共产品财政原则,即政府提供的公共产品作

为政府负债的计量依据；三政府规制原则，即政府因规制行业需要而产生的负债也应纳入政府负债。

1.3.2.2 政府债务的形成原因

2002 年，刘尚希和于国安提出中央政府对地方政府提供的隐性担保，将引发地方政府的道德风险，增加地方政府的负债倾向。2004 年，魏加宁在《中国地方政府债务风险与金融危机》一文中指出我国地方政府负债原因主要有六点，即各级政府财权事权划分不清、政府职能转变不到位、地方政府行政层级过多、财政金融体制不健全、信息披露制度不完善、行政管理体制缺乏约束机制。马俊与刘亚平在 2005 年利用“逆向软预算约束”理论分析地方政府债务风险成因，更多的强调干部管理上的激励机制与约束软化之间、财权与事权之间的分离导致地方政府债务的不断积累、财政风险的不不断加大。2010 年，时秀红提出在中国借贷市场中两个重要的债权人和债务人，即中国金融机构和各级地方政府，都不存在破产清算的担忧。政府在国有资源、国有资产、国有银行的条件下推动国家经济发展，其产业结构合理性、粗放型的发展方式以及不断累加的债务问题均会在一定程度上爆发出来，形成风险。

1.3.2.3 政府债务的风险管理

从风险防控上看，傅道忠指出防范地方政府债务风险首先要理顺政府与市场、中央与地方之间的关系，同时他还提出要编制财政风险预算，建立财政风险基金，进一步完善国家债务监测体系，完善财政转移支付制度以及相关责任制度。曹洪彬认为防范地方政府债务风险是系统工程，要中央监管、地方严控，要深化金融体制、经济体制改革，要加强对干部考核。苏忠林认为地方政府债务规模必须以立法的形式予以明确，同时以构建政府债务管理的良性循环机制、培植地方财源等措施来化解地方政府债务风险。刘尚希认为地方政府债务风险与地方政府投融资机制有很大关联。如果机制存在重大缺陷，则会放大债务风险，否则就会收敛债务风险，所以地方政府投融资机制直接决定政府债务资金能否顺利有效地加入当地的经济循环中。正常来说，政府的注资是为改善当地经济，尤其是交通、城市基础设施建设等方面助力，而当地经济的发展也会为地方政府增收，形成良性循环；反之，如果债务的投入没有效果，那么政府也将面临债务风险急剧扩大的局面。

从风险预警上看，马骏在 2003 年时就指出要建立一套预警体系以监控和评估地方政府负债（包括直接负债和或有负债）和地方政府的总体风险。同时，他也列举了一些风险预警指标，例如偿债负担、债务水平、赤字、流动性比例及其中期预测指标作为衡量地方政府偿债风险和流动性风险的常用指标。王晓光等在 2005 年运用模糊综合评判法对地方政府债务风险进行预警，他们以地方政府的财政及债务信息化为基础，对地方政府财政在地方经济运行活

动中的潜在风险进行全面实时监控,及时了解评估真实的财政风险状况的综合分析系统^①。刘星等则利用政府债务危机指数来反映地方政府债务的综合风险,同时通过选择主要的辅助性指标来测算政府债务危机的概率来预报警度。

1.4 研究内容

本文主要围绕地方政府债务风险进行研究和探讨,全文分为五个部分:

第一部分,介绍地方政府债务风险的研究背景、选题意义、相关国内外研究综述以及研究方法、思路等内容。

第二部分,重点分析了地方政府债务风险的相关理论,尤其是对政府财政分权理论、财政风险矩阵理论、委托代理理论等进行了研究,为下文我国地方政府债务风险管理工作的探讨奠定了理论基础。

第三部分,对我国地方政府债务风险现状及存在的问题进行了分析,同时,结合我国国情研究讨论了我国债务风险的成因。

第四部分,借鉴国外先进的政府债务风险管理经验,重点介绍了美国、澳大利亚等国家的政府债务管理,从举债权限、规模控制、风险管理等角度进行了分析,为我国地方政府债务风险管理提供借鉴意义。

第五部分,研究完善我国地方政府债务风险管理的思路,提出了从发债、规模控制、预算到预警、信息披露、监管等一系列风险防控建议。

1.5 研究方法和研究思路

1.5.1 研究方法

首先,本文重点采取了理论与实际相结合的方法进行讨论。本文从政府债务管理相关理论出发,结合中国地方政府债务现状,借鉴国际先进经验,对我国地方政府债务风险管理提出意见、建议。

其次,本文对地方政府债务风险管理进行了实证分析和规范分析。通过大量的数据、图表反映了我国当前地方政府债务情况,并对其成因进行了规范性分析。

再次,本文综合运用定性分析和定量分析相结合的研究方法。在我国地方政府债务现状等问题上主要采用定量分析,在风险成因、管理建议等问题上主要进行了定性分析。

最后,本文采用了比较分析法,在各国地方政府债务管理措施上进行了重点比较。通过比较,借鉴国际先进经验,提出我国地方政府债务风险管理的对策。

1.5.2 研究思路

本文以地方政府债务风险作为研究对象,分析我国当前地方政府债务现状并

^① 陈冠佑,《地方政府债务风险及预警研究》,《湖南大学硕士论文》,2007年10月10日

提出建议，其研究思路如图 1.1 所示。

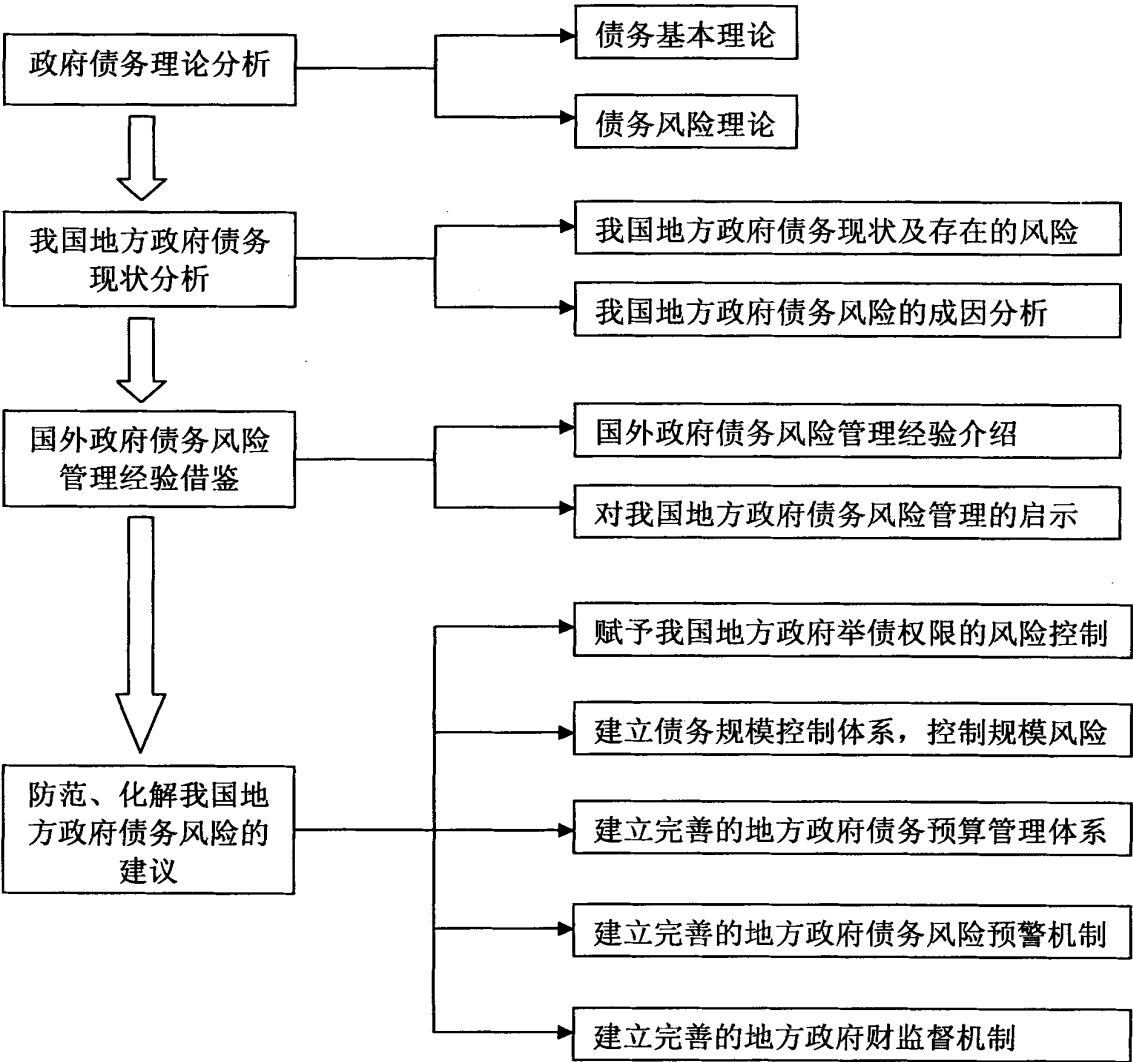


图 1.1 本论文的研究思路

1.6 创新与不足

本文利用数据对我国地方政府债务状况、风险成因进行了较为深入的分析 and 比较，并且提出了地方政府债务风险管理意见。笔者紧跟当前形势，在指标分析中引入了 GEP（生态系统生产总值），希望通过运用 GEP 的计算，使政府债务投资朝着更绿色、更环保的方向发展，使当地经济形成良性的可持续发展态势，具有一定的新意。

由于笔者学术水平及时间等因素的影响，未能建立合适的模型对地方政府债务风险进行分析。此外，由于相关数据不足，笔者未能对目前已试行自

主发债的四个省市进行全面系统分析，以此进一步对地方政府债务风险进行探讨。

2 地方政府债务风险的基础理论

2.1 地方政府债务的内涵

2.1.1 政府债务的含义

政府债务作为财政范畴具有悠久的历史。政府债务是在私债的基础上发展起来的，产生于奴隶社会，快速发展于商品经济和信用经济高度发达的资本主义社会。今天，几乎所有国家都将公债作为政府筹集财政资金的重要形式和发展经济的重要杠杆。

2.1.1.1 从法律角度看政府债务

《中华人民共和国民法通则》第八十四条明确规定：“债是按照合同的约定或者依据法律的规定，在当事人之间产生的特定的权利和义务关系。享有权利的人是债权人，负有责任的人是债务人。债权人有权要求债务人按照合同的约定或者法律的规定履行义务。”目前，社会上的债务人，也就是举债主体可分为两类：一是企业或个人，二是政府。

所以政府债务就是政府与债权人签订合同或者依据法律规定产生的特定的权利与义务关系，而政府作为债务人有义务按照合同约定或法律规定履行义务。按照发债主体的不同，政府债务又可分为中央债务（国债）和地方债务（地方债）两种。

2.1.1.2 从会计角度看政府债务

国际会计师联合会发布的《公共部门会计准则第1号-财务报告的列报》中对政府债务定义是：“政府债务是指政府由于过去事项而引发的现实义务，该义务的履行预期会导致政府资源流出，这种流出形式可体现为经济利益和服务。”在财政总预算会计制度中政府债务被定义为一级财政所承担的能以货币计量并需要以资产偿付的债务。

所以，政府债务就是已预期到的，一级财政对过去事项所要承担的，政府将以资产偿付、导致政府资源流出的债务。

2.1.1.3 从财政角度看政府债务

政府债务是以政府信用为担保的一种政府经济行为。一方面，它是政府财政收入的重要来源。相对于税收的强制性、无偿性、固定性，政府债务具有自愿性、有偿性、灵活性，这说明政府债务作为财政收入其数量的多少由债权人、债务人两方面共同决定。另一方面，政府债务是收入也是支出，所以政府举债融资的收入将投向当地经济建设，尤其是建筑、交通等资本性项目，因此政府举债又是一种预期的财政支出，是政府财政的重要组成部分。

本文研究的政府债务是指政府凭借其信誉作为债务人，与债权人之间按照有

偿原则发生的信用关系，并以此来筹集财政资金、调控经济运行的一种财政收入来源；同时，政府将社会闲散资金归集起来用于项目投资，以此达到政府调度社会资金、调控经济运行的目的，是一种预期的财政支出。

2.1.2 地方政府债务的含义

根据政府债务的定义，地方政府债务是指各级地方政府凭借其信誉作为债务人，与债权人之间按照有偿原则发生的信用关系，并以此来筹集地方财政资金的一种财政收入来源；同时也是地方政府调度社会资金、调控当地经济运行、支持地方基础设施建设等一种预期的财政支出。相对于政府债务的定义，地方政府债务的债务人是各级地方政府；举债所得纳入到地方政府财政收入之列，资金由地方政府自主支配；同时，地方政府债务的投资方向更加明确、范围更加集中，主要用于所在地区的经济建设、产业扶持等项目。

但在实际情况中，一方面，我国目前尚未赋予地方政府实质发债权，禁止地方政府以政府名义举债；另一方面，地方政府则通过设立融资平台公司，以政府资源为担保，通过任命公司的负责人或者通过政府行政指令操控该公司的一般政策和项目，以此达到融资的目的。所以地方政府债务的实质主体范围更广，应包括各级地方政府、经费补助事业单位、融资平台公司等。根据 Hana Polackova Brixí 的财政风险矩阵理论，地方政府债务按其原因可分为直接债务和或有债务，按是否具有明确的法律依据分为显性债务和隐性债务，但无论是哪种债务政府都将面临履行现实义务而导致政府资源流出的可能性。而地方政府对于融资后的资金主要投向是所在地区的公益性项目建设。

所以，笔者认为地方政府债务是指各级地方政府、所属部门及以履行政府职能为其主要活动的经济实体凭借政府信誉作为债务人，通过借款、担保等方式筹集财政资金并为此承担现实义务的一种财政收入来源；同时也是政府通过履职将资金投入当地公益性项目建设一种预期的财政支出。

2.1.3 地方政府债务的统计口径

根据地方政府债务的内涵，在其统计口径上主要从两个方面来讨论，一是债务主体，二是债务客体。

从债务主体上看，按照地方政府级次的不同可以分为省级、市级、县级、乡镇。具体分类如表 2.1 所示。

表 2.1 按债务主体划分的地方政府债务统计口径

省级	政府统借统还外债、国债转贷、国内金融机构借款、国际金融组织贷款、专项借款、向单位借款、向个人借款、拖欠行政事业单位人员工资和离退休费、应该由地方政府负担的粮食亏损补贴(政策性挂帐债)
----	---

	务)、地方政府担保借款、社保基金缺口、下级政府财政危机、国有企业改革成本等。
市级	用于市政建设的国内金融机构借款、国债转贷、专项借款、外债、财政周转金、政府担保内债、政府违规担保、国有企业改革成本、社保基金缺口、向单位和个人借款、下级政府财政危机等。
县级	基础设施建设贷款、拖欠工资、教育负债、粮食企业亏损挂账、向单位和个人的借款、政府担保内债、下级政府财政危机等。
乡镇	公益事业负债、拖欠工资和工程款、为应付税费上缴任务和各级达标活动的负债、乡镇企业债务兜底、农村合作基金会专项借款等。

资料来源：

<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%80%BA%E5%8A%A1>

从债务客体上看，按照财政风险矩阵理论，可以将债务风险分为四类，即直接显性债务、直接隐性债务、或有显性债务以及或有隐性债务。具体如表 2.2 所示。

表 2.2 按债务客体划分的地方政府债务统计口径

	直接债务	或有债务
显性债务	来自中央政府的国债转贷	政府担保的外债
	政府统借统还外债	政府担保的国内债务
	从中央借的专项借款	
	拖欠上级财政周转金	
	拖欠行政事业单位人员工资和离退休费	
	拖欠工程款	
隐性债务	扩大义务教育及发展成人教育的支出	国企改革所支付的相关成本
	改善基础设施建设滞后状况的支出	政策性投资公司的呆坏账损失
	应由地方承担的粮食亏损补贴挂账	未根据国家有关规定提供担保允诺承担偿还责任的债务
	社会保障计划	政府直接干预下形成的国有企业、国有政策性投融资机构债务
		地方金融机构支付缺口
		项目单位不能偿还从政府借用的

		资金
		下级政府财政危机

资料来源：刘尚希、于国安，《地方政府或有债务：隐匿的财政风险》，中国财政经济出版社，2002 年版。

2.2 地方政府债务风险的内涵

2.2.1 地方政府债务风险的含义

“风险”一词的来源主要跟航运有关，一种说法渔民捕捞作业时海风带来的不确定性危险，还有一种说法是舶来品运输过程中遇礁石、风暴等危险。而两种说法均体现出“风险”的两大特性：一是风险具有不确定性因素影响，二是风险与损失紧密相联。

地方政府债务风险就是指各级地方政府、所属机构单位及以履行政府职能为其主要活动的经济实体凭借政府信誉在进行举债、担保等信用行为时，因债务规模、债务结构等不确定因素的影响，给债权人、甚至社会造成损失的可能性。

2.2.2 地方政府债务风险的组成

地方政府债务风险不仅仅影响着债权人到期是否能够收回本息。由于债务作为政府财政的重要组成部分，所以地方政府债务风险还影响着纳税人、上级政府甚至资本市场。所以按照受债务风险影响主体的不同可是分为直接风险和间接风险两种。

2.2.2.1 直接债务风险

直接债务风险主要是由于债权人是否能够在到期时收回本息这一因素的不确定而产生损失的可能性。而这一风险的影响因素主要在于三个方面，即债务规模、债务结构、债务管理。

一是债务规模，如果债务规模突破了政府能够承受的范围，也就是政府的财政赤字达到无法弥补的时候，必将导致政府收入无法偿还债务从而导致债务风险。美国中文网 2010 年 12 月 21 日报道：“由于美国各州和城市的总负债已高达 2 万亿美元，华尔街知名分析师惠特尼(Meredithwhitney)大胆预测，2011 年美国可能有上百个城市宣告破产，市政债券可能再次造成危机。”

二是债务结构，根据财政风险矩阵对政府债务的四大分类，不同债务对政府财政的影响也是不同的，直接债务是政府必须承担的责任而或有债务只有在特定情况下才需要承担责任，显性债务具有法律的约束而隐性债务则是从政府道德上需要承担的责任。相对而言或有债务和隐性债务对政府债务风险的影响更大。因为政府为了达到融资目的，在举债时往往假定特定事项不会发生而扩大债务规模；同时政府在统计债务时，对隐性债务无法做到全面衡量，造成风险隐患。

三是债务管理,政府对于融资资金的管理直接决定着债务的偿还能力。目前,大部分政府都把资金投向基础设施建设等资本性项目。所以资金投入项目的前、中、后期管理就显得十分重要,前期政府资金投入前做好调查、评估,中期监督资金的落实、防止道德风险,后期则关注资金收回到位。

2.2.2.2 间接债务风险

一政府债务风险与纳税人之间的关系。随着地方政府债务负担的加重,政府为了能够偿还债务本息,保证政府信用,会从财政收入的三方面入手增收。如果政府继续举债会导致债务规模的继续扩大,债务负担的继续加重,形成恶性循环,最终将导致政府债务危机、财政危机,甚至经济危机。费用本身在政府财政收入中的占比较小,如果用增加费用的方法弥补债务漏洞,其效果不仅不明显,反而会助长各地乱收费行为。所以通过增税的方式来弥补赤字是政府最好的选择,以2012年统计数据为例,2011年我国营业税共征收13504.44亿元,按照营业税的最低税率3%计算,增加一个百分点的税率,就将使我国2011年营业税上涨4501.48亿元,而2010年末全国地方政府负有偿还责任的债务共计67109.51亿元,占此金额的7%左右。所以随着纳税人税负的加重,将同政府共同面对债务风险。

二当地政府与上级政府之间的关系。美国等联邦制国家的州政府具有较大的自主发债权,联邦政府只是起到一定的监督作用。但州政府在享有宽松政策的同时也面临着自负盈亏的责任,否则州政府经营不善也将面临破产的危险。比如2009年美国加利福尼亚州由于地方政府债务问题就濒临破产。相对于美国而言,我国属于高度集中的政治体制,地方政府在出现财政困难时,上一级政府会提供帮助,债务风险向上转嫁,这样一级一级将风险上移,最终由中央政府来承担。上文地方政府债务口径中提到的或有隐性债务中“下级财政危机”就是指此问题。所以上级政府同样面临着下级政府转嫁债务的风险。

三地方政府债务与资本市场之间的关系。地方政府举债主要是从社会上筹集资金,以此达到其调度社会资金、调控经济运行的宏观经济目标。但是,根据马丁·费尔德斯坦的“挤出效应”理论,政府举债会导致民间资本市场可用资源的减少,从而引起社会总供给不足。同时,政府主要生产公共产品或准公共产品,所以其举债收入的效益无法达到私人资本使用的效益,无益于总供给的增加和经济增长,反而加剧政府财政风险。

2.3 地方政府债务风险的相关理论

2.3.1 财政风险矩阵理论

Hana Polackova Brixi 提出的财政风险矩阵分析法将政府面临的财政风险归结为债务风险，其特征包括显性与隐性、直接与或有四种且每项债务风险都具有四种特征中的两种。具体如表 2.3 所示。

表 2.3 政府债务矩阵

政府负债	直接负债 (任何条件)	或有负债 (特定条件)
显性负债 (法律或 条约认 同)	显性直接负债 国外和国内主权借款，由 预算法律规定的支出， 受长期法律约束的预算支 出	显性或有负债 国家保证的非主权借款（如地方当局、国有 机构、发展银行等），国家对外贸与汇率的 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（个人 存款保险、农业保险、灾难保险、战争保险 等）
隐性负债 (公众期 望或迫于 利益集团 压力等 “道义” 责任)	隐性直接负债 公共投资项目的未来经常 性费用，法律未用做规定 的未来公共养老金，法律 未做规定的社会保障计 划，法律未做规定的未来 医疗保健筹资	隐性或有负债 地方政府、国有企业及部分重要私营企业的 信用违约，国有企业私有化过程中的债务清 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（如外汇交易契约、维持 固定汇率的成本、维持资产负债表平衡的开 支），私人资本逆向流动的拯救开支，环保 保护开支，灾难与军费追加开支，等等

资料来源：张海星，《政府或有债务问题研究》，中国社会科学出版社，2007 年版

财政风险矩阵分析法揭示了政府承担的不同类型债务和由此形成不同来源的未来融资压力。它是一个全面衡量政府负债规模，判断财政风险程度的框架，为债务风险全面监管提供了理论基础，也为我国统一地方政府债务口径提供了理论依据。

2.3.2 财政分权理论

在市场经济条件下，市场作为一种有效的商品交易机制，其作用已在 1776 年，被亚当·斯密理论证明，而这二百多年的经济发展史用实践证明了这只“看不见的手”在平衡供求关系，提高生产效率等方面体现出的不可替代的地位。但同时，历史也告诉我们市场不是万能的，由于其自身在资源配置上的固有缺陷，使得市场失灵，出现垄断、外部效应、收入分配不均、公共产品等问题。其中，公共产品问题是由于其自身的非竞争性和非排他性导致公共产品在市场中的低效或者无效的，所以它必须由政府来提供。而公共产品又分为全国性的公共产品，例如国防，主要由中央政府财政出资；地方性的公共产品，例如当地基础设施建设，主要由地方政府财政出资，所以地方性公共产品具有一定的地域性。根据公共产品的不同层次、不同地域，西方学者认为财政分权是必要的。斯蒂格勒认为，与中央政府相比，地方政府更接近公众，更了解辖区内居民对公共服务的选择偏好及效用；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，由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。但由于我国财政分权不彻底，财权、事权不匹配，造成各地债务管理混乱，地方政府债务问题已成为我国财政的重大隐患。

2.3.3 委托代理理论

委托代理理论作为重要的契约理论，同样适用于地方政府债务。委托代理理论最大的一个前提条件就是信息不对称，在此基础上经济主体追求效益最大化而进行的博弈将导致目标的偏离。在地方政府债务中存在两层委托代理关系。

一是中央政府与地方政府之间的委托代理关系。在财政分权的体制下，存在中央政府委托地方政府管理好所在地区以及上级地方政府委托下级地方政府管理好各自区域的委托代理关系。在这层关系中，当地政府能够及时、有效、准确地掌握所在地区的经济情况、财政情况，造成中央政府、上级地方政府对其提出的预算请求无法作出有效判断，加之某些政府官员个体自身需求、政绩欲望强烈，故许多地方政府扩大预算规模，加大投资支出，使得地方政府债务规模管控出现漏洞，造成债务风险。

二是债权人与债务人之间的委托代理关系，即企业或私人与地方政府之间的关系。在这层关系中，作为债权人的企业和个人是拥有权力对政府财政状况进行监督的。但在实际中，政府对其财政状况信息披露不够且企业和个人作为弱势的一方，无法强制要求政府充分披露信息。同时，官员追求政绩只注重眼前利益，这与债权人追求效益的长远利益背道而驰。所以监督的乏力、个人利益最大化这些产生的道德风险隐患都将引起债务风险。

2.3.4 权力制约理论

权力制约理论的实质就是“以权力制约权力”。公共权力是政府行使公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力。但权力本身就是有两面性的,一方面,政府部门为实现民众的公共利益而行使的权力就是有积极效应的,也就是我们现在常说的“政府服务职能”。另一方面,政府权力也具有消极影响,与市场失灵一样,政府也存在失灵的时候。因为公共权力本身具有一定的弊端,它具有扩张性、干预性、支配性、诱惑性、腐蚀性等,在没有充分的约束机制与监督机制下,权力将成为少数人谋求私利、损害公共利益的工具,久而久之,会使社会心态发生变化、社会行为偏离正常轨道,导致社会不稳定因素的增加。

所以需要政府部门之间的相互制约以及来自外部的充分监督。从地方政府债务上看,地方政府债务在政府部门内部应形成一种上下级之间、同级之间以及中央与地方之间的相互监督机制;在政府部门外部应将新闻媒体舆论监督与债权人合法行使监督权相结合,以此防范债务风险。我国在此问题上,首先要做的就是提高地方政府债务信息透明度,“让权力在阳光下运行”,同时加强我国地方政府债务监督管理力度,建立完善地方政府债务预警体制,防风险于未然。

2.3.5 路径依赖理论

道格拉斯·诺思指出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。也就是说,当人们选择习惯了某种制度,便会因惯性而坚持下去,不愿突破,即使这种制度是错误的。而要想打破这种锁定状态,则需要外力的帮助,由外向内转变。

目前中国地方政府在没有发债权的制度下,利用其他手段以政府信誉为担保进行融资,按照路径依赖理论的说法,这种非规范筹资的模式会成为地方政府财政行为的一种习惯,而这种习惯的风险隐患已引起了社会的高度关注。要想打破这种惯性力量,需要政府的外力帮助,即利用法律手段将地方政府债务合法化的同时,加强制度管理,规范地方政府自主发债制度,控制好地方政府发债规模,将我国地方政府债务引导到正确的轨道上来。

2.3.6 债务管理理论

目前,地方政府对债务的管理可分三种模式,即市场约束模式、共同协商管理模式、制度约束模式。

市场约束模式对资本市场的自由开放程度要求很高,完全由地方政府根据市场环境 and 自身财政状况作出判断,无需上报中央批准,但是不同级的地方政府对市场信息掌握的全面性、及时性、有效性均不同,而且相对于中央,地方政府对全国市场把控能力有限,从而会影响到地方政府的正确判断。同时,由于在举债

问题上中央与地方政府完全脱节，各地方政府均以所在地经济情况进行举债，所以中央政府很难从全局上作出调整，对于整个国家的债务控制不利，产生债务风险的可能性很大。

共同协商管理模式要求中央和地方政府共同商议财政目标和宏观经济目标，在达成一致的基础上，地方政府自行举债，相对于市场约束模式，此模式加强了中央与地方、地方与地方之间的沟通。但同时也有一定的弊端，如果该国或地区市场秩序差、财政管理欠佳，此模式是不适合的。因为对于这些国家而言，中央和地方的沟通是存在障碍的，当双方无法达成一致目标时，就会出现地方政府行为偏离中央要求，造成债务风险。

制度约束模式是在财政分权体制下最常见的一种管理模式，通过制度和规定来对地方政府债务行为进行管理和管控，但原则上不对地方政府债务管理进行行政干预，所以此项管理模式最难把控的是中央对地方的管控要适度。过分管控会造成地方政府债务管理缺乏灵活性，迫使政府出现一些违规行为，起到反效果进而产生债务风险；但如果管理过松，则会使地方政府债务规模等方面造成无人管、无人控的局面，所以也会有很大的风险。

我国的财政分权体制还有待进一步完善，需要政府部门做好中央与地方之间的博弈。

2.3.7 其他相关理论

古典学派的代表人物亚当·斯密曾在《国民财务的性质和原因的研究》中发出警告“一切举债国都趋于衰弱”。他认为一方面政府债务具有非生产性会阻碍生产力发展，另一方面政府以税偿债会加重经济负担和人民负担，甚至可能引起债务风险。李嘉图认为“举债使人们不知节俭，使人们不明白自己的真实境况……积累巨额借款的国家的处境是极不自然的。”所以古典学派对于政府债务风险的主要观点是政府举债存在风险，其对整体经济的消极影响巨大，且会阻碍生产发展，甚至给经济带来沉重负担，从而引发财政债务风险乃至经济危机。

公共选择学派的创始人布坎南认为政府都是追求预算最大化的，而这将带来的是财政收支平衡被破坏，产生财政“缺口”，政府为了弥补此“缺口”、平衡财政收支会增加税收、发行货币、增发国债。就短期而言，与增税带来的“挤出效应”、发行货币带来的通货膨胀相比，发行国债是一种成本较小的选择；但是对于长期而言，政府债务的积累会带来债务风险等一系列灾难。

3 中国地方政府债务风险分析

3.1 中国地方政府债务现状分析

3.1.1 中国地方政府债务的总体规模

3.1.1.1 从举债金额上看

2008年，中央政府在宣布“四万亿”刺激经济计划后，地方政府也随之提出了刺激本地经济的计划，但统计结果令人震惊，全国各地合计投资计划超过24万亿，是中央的6倍多。在还无发债权的情况下，地方政府想要完成雄心壮志，其筹集资金的重要来源在于各地方政府早已搭建的融资平台。2010年7月16日《经济观察报》中的数据显示：截至2009年末，地方政府融资平台贷款余额为7.38万亿元，同比增长70.4%。其中银行贷款是最主要的融资方式，在全国9.59万亿元的新增贷款中，投向地方融资平台的贷款占比高达40%，总量近3.8万亿元。

根据审计署2011年6月27日公布的数据显示：截至2010年底，我国地方政府债务已达到107174.91亿元，其中政府负有偿债责任的债务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21.89%。10.7万亿的债务已超过2010年全国财政收入2.4万亿元的四倍之多，是2010年国有土地使用权出让收入2.9万亿元的3.7倍，是2010年GDP的1/4。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例为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%。

3.1.1.2 从举债范围上看

我国地方政府债务出现在改革开放之后，虽是从市县级政府开始出现，但却是伴随着省级政府举债范围的逐步扩大，而慢慢覆盖至全国的。在20世纪80年代时，省级政府的举债就以达到91.67%的覆盖率。直至2010年底，我国省级、市级地方政府举债范围以达到100%，县级也已达到98%以上。

3.1.1.3 从债务规模的增长速度上看

我国地方政府债务余额从1997年至2010年以33.85%的速度增长。特别是2008年后地方政府债务余额增长率一度达到61.92%。如表3.1所示。

表 3.1 1997 年以后全国地方政府债务余额增长率情况表

年份	增长率
1997	24.83%
1998	48.20%
2002	33.32%
2007	26.32%
2008	23.48%

2009	61.92%
2010	18.86%

数据来源：《审计结果公告（2011 年第 35 号）》，中华人民共和国审计署

根据表 3.1 可以看出，两个峰值的所在时间一个是亚洲金融风暴，一个是美国次贷危机，此时我国都面临着经济危机的重大压力，中央积极的财政政策给了政府举债的条件，但是也导致部分地区在经济危机消退后，地方政府债务负担率与债务率超越国际公认的警戒线指标。来自银监会的统计数据显示：到 2009 年 6 月末，全国各省、区、直辖市合计设立 8221 家平台公司，其中县级平台高达 4907 家。而从地方平台公司贷款债务与地方政府财力对比看，债务率为 97.8%，部分城市平台公司贷款债务率超过 200%^②。

3.1.2 中国地方政府债务的结构

目前，我国地方政府债务按照责任的不同可以划分为两种，一是负有偿债责任，即直接债务；二是负有担保责任，即或有债务。本文基于这两种责任，对我国地方政府债务结构展开讨论。

3.1.2.1 从政府层级上看

截至 2010 年，我国省级地方政府的或有负债占比较高，占全部债务额 32111.94 的 95.97%，而市、县一级的直接负债占比较高，占整个负有偿还责任债务 67109.51 的 81.08%。这说明，省级地方政府债务主要是提供担保，风险在特定事项发生的情况下，才赋有偿还义务。而市、县一级的地方政府债务主要表现在直接债务上，存在的最大风险则是总量控制及其相关的管理风险等。具体情况如表 3.2 所示。

表 3.2 2010 年底全国地方政府性债务余额层级分布情况表（单位：万亿元）

债务类型	合计		省级		市级		县级	
	金额	比重	金额	比重	金额	比重	金额	比重
政府负有偿还责任的债务	6.71	100.00%	1.27	18.92%	3.25	48.37%	2.20	32.71%
政府负有担保责任的债务	2.34	100.00%	1.20	51.25%	0.77	32.81%	0.37	15.94%
其他相关债务	1.67	100.00%	0.74	44.54%	0.65	38.96%	0.28	16.50%
合计	10.72	100.00%	3.21	29.96%	4.66	43.51%	2.84	26.53%

数据来源：《审计结果公告（2011 年第 35 号）》，中华人民共和国审计署，部分数据经过四舍五入处理

3.1.2.2 从地域划分上看

截至 2010 年底，东部 11 个省（直辖市）和 5 个计划单列市政府性债务余额 53208.39 亿元，占 49.65%；中部 8 个省政府性债务余额为 24716.35 亿元，占

^② 《地方融资平台风险不会大规模转嫁银行》，www.cqibi.cn

23.06%；西部 12 个省（自治区、直辖市）政府性债务余额 29250.17 亿元，占 27.29%^⑨。从地理位置上看，风险主要集中在东部地区，但是也不能忽视了中西部地区因效益、管理等问题而存在的风险隐患。

3.1.3 中国地方政府债务的来源

2010 年底，地方政府性债务余额中主要来源于银行贷款的债务达 84679.99 亿元，占总额的 79.01%，其中赋有偿还责任的债务占了近 60%。另外，我国地方政府债务的来源还包括向上级政府借款、发行债券等。

表 3.3 2010 年底全国地方政府性债务资金来源情况表（单位：万亿元）

债权人 类别	三类债务合计		政府负有偿还 责任的债务		政府负有担保 责任的债务		其他相关债务	
	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重
银行 贷款	8.47	79.01%	5.02	74.84%	1.91	81.88%	1.53	91.77%
上级 财政	0.45	4.18%	0.21	3.18%	0.23	10.04%	0.00	0.00%
发行 债券	0.76	7.06%	0.55	8.21%	0.11	4.56%	0.10	5.92%
其他 借款	1.04	9.75%	0.92	13.77%	0.08	3.52%	0.04	2.31%
小计	10.72	100.00%	6.71	100.00%	2.34	100.00%	1.67	100.00%

数据来源：《审计结果公告（2011 年第 35 号）》，中华人民共和国审计署，部分数据经过四舍五入处理

3.1.4 中国地方政府债务的应用

截至 2010 年底，地方政府债务收入已支出 96130.44 亿元。主要应用于市政建设、交通运输、土地收储等基础设施类项目，其中，市政建设投入 35301.04 亿元，占比 36.72%；交通运输投入 23934.46 亿元，占比 24.89%。除此之外，还有一部分则投向公益性项目。

表 3.4 2010 年底全国地方政府性债务余额已支出投向情况表（单位：亿元）

债务支出投 向类别	三类债务合计		政府负有偿还 责任的债务		政府负有担保 责任的债务		其他相关债务	
	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重	债务额	比重
市政建设	3.53	36.72%	2.47	42.03%	0.49	22.55%	0.57	36.53%

^⑨ 王鹏，《政府融资平台贷款风险与对策分析》，《内蒙古大学硕士论文》，2012 年 5 月 1 日

交通运输	2.39	24.89%	0.87	14.83%	1.08	49.39%	0.44	28.58%
土地收储	1.02	10.62%	0.94	15.95%	0.06	2.55%	0.03	1.75%
其他	2.67	27.77%	0.49	27.19%	0.19	25.51%	0.08	33.14%
合计	9.61	100.00%	5.88	100.00%	2.18	100.00%	1.55	100.00%

数据来源：《审计结果公告（2011 年第 35 号）》，中华人民共和国审计署，部分数据经过四舍五入处理

3.2 中国地方政府债务风险分析

3.2.1 中国地方政府债务的规模风险

3.2.1.1 对地方政府财政收入的分析

随着我国经济的快速发展，政府财政收入呈逐年增长态势。从 1993 年，我国政府财政收入 4349 亿元到 2008 年 60330 亿元，十六年的时间里增幅达 1387.21%。

但中央财政收入和地方财政收入的增幅差距很大，中央从 1993 年的 958 亿元增长到 2008 年的 32681 亿元，增幅达 3411.37%；地方政府财政收入从 1993 年的 3391 亿元，增长到 2008 年的 27649 亿元，增幅仅 815.36%。其中，省级地方政府 1993 年 558 亿元，2008 年 7168 亿元，增幅 1284.58%；地（市）级政府 1993 年财政收入 1461 亿元，2008 年达 9477 亿元，增幅为 648.66%；县乡级地方政府 1993 年财政收入为 1372 亿元，2008 年增长达到 11004 亿元，增幅达 802.04%。这直接导致地方政府财政收入在全国整体财政收入的占比明显下降。具体如表 3.5 所示。

表 3.5 各层级政府本级财政收入及比重（单位：亿元）

年份	中央		省级		地（市）级		县乡级	
	本级收入	比重	本级收入	比重	本级收入	比重	本级收入	比重
1993	958	0.220	558	0.128	1461	0.336	1372	0.315
1994	2907	0.557	396	0.076	948	0.182	967	0.185
1995	3257	0.522	544	0.087	1181	0.189	1261	0.202
1996	3661	0.494	682	0.092	1480	0.200	1585	0.214
1997	4227	0.498	893	0.105	1597	0.188	1773	0.209
1998	4892	0.495	1036	0.105	1948	0.197	2000	0.203
1999	5849	0.511	1188	0.104	1981	0.173	2426	0.212
2000	6989	0.522	1435	0.107	2335	0.174	2636	0.197
2001	8583	0.524	1828	0.112	2879	0.176	3096	0.189
2002	10389	0.550	2213	0.117	3078	0.163	3225	0.171
2003	11865	0.546	2483	0.114	3573	0.165	3794	0.175

2004	14503	0.554	2914	0.111	4321	0.165	4458	0.170
2005	16549	0.526	3665	0.117	5467	0.174	5752	0.183
2006	20457	0.528	4674	0.121	6392	0.165	7238	0.186
2007	27749	0.541	6001	0.117	7932	0.154	9640	0.182
2008	32681	0.542	7168	0.119	9477	0.157	11004	0.182

资料来源：刘薇著，《财政分权的经济与社会发展影响研究》，经济科学出版社；财政部财政数据

3.2.1.2 对地方政府财政支出的分析

与财政收入相比，财政支出增长水平总体保持一致，基本实现财政收支平衡，1993 年 4642 亿元，2008 年达到 62593 亿元，增幅为 1348.40%。但是中央、地方各自的财政支出却不同于财政收入的情况。从占比可以看出，中央财政支出增速减缓，从 1993 年的 1312 亿元，到 2008 年的 13344 亿元，平均增幅达 1017.07%，而地方政府财政支出从 1993 年的 3330，到 2008 年的 49249，平均增幅达 1478.94。其中，省级地方政府和地（市）级政府的波动不大，主要是县乡级地方政府从 1993 年的 1459 亿元，到 2008 年的 24850 亿元，增幅达 1703.22%。如表 3.6 所示。

表 3.6 各层级政府本级财政支出及比重（单位：亿元）

年份	中央		省级		地（市）级		县乡级	
	本级支出	比重	本级支出	比重	本级支出	比重	本级支出	比重
1993	1312	0.283	818	0.176	1053	0.227	1459	0.314
1994	1754	0.303	1068	0.184	1267	0.219	1703	0.294
1995	1995	0.292	1156	0.169	1630	0.239	2042	0.299
1996	2151	0.271	1288	0.162	2017	0.254	2481	0.313
1997	2533	0.278	1648	0.181	2184	0.240	2732	0.300
1998	3126	0.289	2026	0.188	2602	0.241	3044	0.282
1999	4152	0.315	2584	0.196	2718	0.206	3734	0.283
2000	5520	0.347	2972	0.187	3196	0.201	4199	0.264
2001	5768	0.305	3915	0.207	3966	0.210	5253	0.278
2002	6772	0.307	4331	0.196	4637	0.210	6313	0.286
2003	7420	0.301	4554	0.185	5314	0.216	7362	0.299
2004	7894	0.277	5341	0.187	6326	0.222	8929	0.313
2005	8776	0.259	6407	0.189	7691	0.227	11056	0.326
2006	9991	0.247	7409	0.183	9112	0.225	13910	0.345
2007	11442	0.230	8821	0.177	11052	0.222	18466	0.371
2008	13344	0.213	11154	0.178	13515	0.216	24580	0.393

资料来源：刘薇著，《财政分权的经济与社会发展影响研究》，经济科学出版社；财政部财政数据

3.2.1.3 从政府财政角度分析我国地方政府债务风险

根据相关数据我国中央、地方财政收入、支出呈现总体平衡，但局部不平衡的现状。中央财政收入占比迅速增加、财政支出占比逐渐减少；反之，地方政府财政收入占比减少而支出占比却不断增加，甚至在 2004 年以后县乡级地方政府的支出超过了中央，地（市）级政府在 2008 年的支出也超过了中央。而财政收入上中央在 1994 年就超过了地方政府财政收入之和。正是这种财政收入与支出的不平衡，影响到地方政府的经济状况，更影响到地方政府的偿债能力。县乡级地方政府支出的迅速增加，不仅加大了其自身的还债压力，同时也影响到上级单位，省级地方政府和地（市）级地方政府在极力解决自身债务的同时也要关注下级机构带来的隐性债务。2013 年 1 月 22 日，财政部公布了 2012 年全国公共财政收支情况。2012 年政府财政收入同比增幅 12.8%，较 2011 年下降 12%，其中，中央财政收入增幅为 9.4%，是 2008 年以来最低，地方财政收入增幅为 16.2%，是五年来次低，仅高于全球金融危机爆发后形势最严峻的 2009 年。这说明地方政府的还债能力在逐年下降，我国地方政府债务将面临更加严峻的规模风险。

除此之外，在本文地方政府债务风险组成的论述中曾提到当地政府与上级政府之间可能存在着债务风险转嫁。这主要是基于我国现行的政治体制、财政制度造成的。如表 3.7 所示，我国地方政府债务负担率为 26.71%，超出国际警戒线 6.71%；债务率为 263.91%，和大多数国家的债务率指标（100%左右）相比超出近一倍多。所以我国地方政府债务负担较重，存在转嫁债务风险的可能性。

表 3.7 2010 年底中央、地方财政状况及债务状况比较情况表（单位：亿元）

债务类型	GDP	财政收入	财政支出	债务余额	债务率
中央	401202.00	42470.52	15973.89	67526.91	159.00%
地方		40609.80	73602.49	107174.91	263.91%

资料来源：根据《审计结果公告（2011 年第 35 号）》，《关于 2010 年中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和地方预算草案的报告》相关内容整理得来

3.2.2 中国地方政府债务的结构风险

3.2.2.1 从地方融资平台角度分析我国地方政府债务风险

2009 年 3 月，中国人民银行和中国银监会联合发布了《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》，文件指出：“支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具，拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道。”这一指导意见的提出带给地方政府的信号是：地方政府应大力组建投融资平台，发放债务、刺激经济。而实际上也是如此，各地政府融资平台如雨后春笋般地涌现。但是不到一年的时间，2010 年 1 月 19 日，

国务院总理温家宝在国务院第四次全体会议上指出：“尽快制定规范地方融资平台的措施，防范潜在风险。”并于2010年5月进一步落实。这说明政府已意识到融资平台不加控制的成立与放贷已给政府带来极大的风险隐患，但此时，各地融资平台的贷款余额约7.66万亿元，到了2010年底就已达到12.5万亿元。

虽然融资平台短期内不会爆发债务风险，但是由于融资平台的债务收入主要投资于基础设施建设，该类项目的特点是投资周期长、规模大、回报周期长。所以如果对资金管理不善必将在远期造成风险隐患。2011年2月24日《经济参考报》指出：“中国三星经济研究院发布的一份报告认为，地方融资平台贷款绝大部分为中长期贷款，数据显示，54%的贷款期限在5年以上。”根据我国融资平台迅猛发展的时间来推算，从2013年开始将是偿债的关键时期。

3.2.2.2 从中央代发债角度分析我国地方政府债务风险

从2009年开始中央政府代为地方政府发行2000亿元的地方债，2012年该额度增加到2500亿元，2013年这一数字将达到3500亿元。中央代地方发债，其收入归地方，这也就意味着地方政府在预算编制过程中会体现出赤字。但是由于我国一直以来根据《预算法》的相关规定，一直严控地方政府举债行为，对地方政府债务管理的法律、法规、制度等相关政策还不完善，监管体系、预警机制还有待建立，此次连续五年的代发债，存在着一定的监管不到位。虽然，政府在发债时明确规定了所融资金主要用于公益性建设项目，严禁用于地方政府经常性支出和楼堂馆所建设项目，但是地方政府是否能够严格按照规定行事就不得而知了。所以加强地方政府债务管理、出台一系列监管政策是迫在眉睫的工作。

3.2.3 中国地方政府债务的管理风险

3.2.3.1 从地方政府债务来源角度分析地方政府债务风险

在地方政府债务来源中，笔者已经得出结论，我国地方政府债务来源主要是银行贷款，其占比近80%。这说明，我国地方政府债务来源单一且与银行之间存在着密不可分的联系，这主要是由于目前我国地方政府债务的主要形式是地方融资平台形成的政府债务，其主要运作方式是融资公司通过地方政府以土地等资源进行抵押担保，向银行贷款。在社会主义市场经济体制下，虽然银行是独立的企业，但大多数银行都主要由国家控股或国有企业控股，银行的经济行为或多或少会受到政府的影响，甚至干预，这会导致商业银行信用活动行为的非正常变化，影响金融市场的正常秩序。例如，对于政府背景的客户，银行因其信用高于一般企业而放松了贷款审批程序，没有做好充分的市场调查、贷款用途等工作而增加贷款额度，一旦地方政府出现无力清偿债务，而中央为保证地方政府不破产的前提下，无法对下级单位的财政窟窿进行填补时，就会自动由银行来承担风险，增加银行的不良资产，进而影响到银行的资本充足率，当这种现象范围越广、规模

越大，其隐藏的金融风险也就越近，最终会影响到整个国家经济的正常运转。所以，从目前我国地方政府债务过分单一的来源上看，存在债务风险引发金融风险的可能性。

3.2.3.2 从地方政府债务应用角度分析地方政府债务风险

一方面，截至 2010 年底，地方政府性债务余额中尚未支出的债务收入共计 11044.47 亿元，占 10.31%，比土地收储占比还要高。这说明，我国地方政府债务收入并未得到充分的利用，债务在举债前并未做好资金需求的预测，而这种资金的闲置不仅是政府管理不善造成的风险，也是占用资本资源、降低资本效益的一种风险。具体如表 3.8 所示。

表 3.8 2010 年底全国地方政府性债务应用情况表（单位：亿元）

地方政府债务应用	债务额	比重
市政建设	3.53	32.96%
交通运输	2.39	22.32%
尚未支出	1.10	10.27%
土地收储	1.02	9.52%
其他	2.67	24.93%
合计	10.71	100.00%

数据来源：根据表 3.4 进行调整

另一方面，根据表 3.8 我国地方政府债务支出主要应用于市政建设和交通运输两大块，而这两个项目基本上都属中长期投资项目，其投资时间长、规模大、回报慢，所以需要政府在投资前做好充分的市场调研等相关工作，投资期间做好资金监管、项目跟进，如果中间任何一个环节出现问题都将导致政府债务偿还风险。此外，政府一般会进行多项投资，所以在资金的分配上一定要考虑好未来的还款问题，要将投入时间、还本付息时间以及收取回报时间结合起来考虑，否则会造成债务偿还大小年的问题，进而某一时间段内产生债务风险。

但是我国政府在债务资金应用管理上并不到位，政府更朝换届、政绩的短期诱惑，都使得政府官员只看眼前、忽略长远，形成一定的风险隐患。

3.3 中国地方政府债务风险的成因分析

3.3.1 财政分权不彻底，财权、事权不匹配

1994 年，我国的分税制改革是我国财政分权制度的转折点。但时至今日，由于我国财政分权不够彻底，我国的财政体制呈现出三大特点：一是以行政命令与政绩考核为基础的放权模式，二是在制度安排上遵循中央财政优先的原则，三

是财力向上、事权向下。三点的结合，可以看出地方政府作为博弈中的弱势，其财权、事权不匹配，导致了诸多问题。

3.3.1.1 地方政府变相发债

在政府债务上，我国《预算法》明确规定除国务院批准，地方政府不得举债，但同时地方政府又肩负着提供地方性公共产品的职责，造成许多地方政府财政负担重、压力大。据统计，2010 年全国财政收入达到 83080 亿元，其中中央政府收入 42470 亿元，占 51.12%，地方财政收入 40610 亿元，占 48.88%；而全国财政支出 89575 亿元，中央政府财政支出仅 15973 亿元，只占 17.83%，地方政府财政支出却高达 73602 亿元，达到 82.17。所以许多地方政府通过建立融资公司等方式变相举债融资，造成我国地方政府债务管理混乱，债务状况不明等问题。

3.3.1.2 中央代为行使财权

中央直接代地方政府行使发债权，未必能够做到因地制宜。我国在应对美国次贷危机时，“四万亿”的投资计划，其中有近三万亿是针对地方的，这直接给地方政府举债提供了动机，导致无论是东部地区还是西部地区竞相融资举债，但是在地方政府盲目举债的同时，却忽略了本地的实际情况、经济差异以及财政状况、还款能力等因素。所以，虽然地方政府在大规模融资后，短期内看到的是刺激各地需求、稳定经济增长，但随之而来的将是我国地方政府债务的巨大风险隐患。

3.3.2 经济转轨过程中形成的投融资体制不完善

改革开放以来，中国经济已从计划逐步走向了市场，在肯定市场经济对供求关系调节、社会资源配置作用的同时，经济转轨也带来了一定的弊端。

3.3.2.1 经济转轨成本

我国经济转轨是一次重大制度变迁，在这个过程中需要花费巨大成本，主要包括两个方面：一是新制度代替旧制度的替代成本。在建立新制度的过程中，政府需要大量的探索、实践、总结、分析、宣传、推广，这就需要大量的社会成本。同时，旧制度存在一定的惯性，即我们所说的路径依赖理论，这就意味着新制度推行需要一定的时间，而在这段时间里会出现一定的规则、监管真空期，导致社会上出现道德滑坡、假冒伪劣、寻租腐化等现象，这些不良现象将造成改革中的巨大社会成本。二是在新制度代替旧制度的过程中，必然伴随着新利益主体与旧利益主体之间的摩擦，旧利益主体的行为会影响到改革的深入和经济社会的发展，形成摩擦成本。这些成本的付出主要是由政府来买单，这就加重了政府财政压力。

3.3.2.2 制度供给失衡

由于经济转轨过程中出现的巨额成本，政府为弥补成本不得不作出统筹安排，例如实行倾斜性的产业政策、资本性财政投资等，但是较大比例的资本性支

出就意味着对公共性支出的减少,从而导致政府公共服务职责的缺失,但在中国市场经济体制基本框架建立之初,与之相适应的制度供给还处于失衡状态,行政管理体制不完善、财政体制不规范以及相关监管约束机制缺失等问题突出,最终导致在制度供给失衡的情况下建立起的投融资体制是不完善的。

3.3.2.3 地方政府融资平台

在中国经济转轨过程中,产生了许多具有中国特色的经济产物,其中地方政府融资平台也是在改革中形成发展起来的。虽然,地方政府融资平台给地方经济带来了一定的好处,但是随着地方政府负债规模的逐步扩大,财政压力的逐渐增加,地方政府融资平台的风险隐患也逐步暴露。目前,在我国现有财政体制和政府投融资体制下,地方政府投融资平台的运行机制已发生了扭曲。首先,地方政府融资平台的职能定位不清,追求片面经济增长,对资金的投向管理不到位。其次,地方政府投融资平台市场经营活动与财政投融资活动边界划分不清。作为具有完全民事能力的独立法人,投融资平台没有按照市场规律进行投融资活动,而是由地方政府主导,其经济行为实质上已经变为政府的财政投资活动。最后,地方政府投融资平台的风险分担机制不顺畅。一部分资金由政府通过预算安排支出建设,平台只进行具体的融资和运作,由此直接形成地方政府直接债务;另一部分则由政府给予财政贴息,平台在市场机制下进行资金运作和偿还,从而形成地方政府的或有风险,但无论是那种方式,其债务风险都有向地方政府转嫁的可能性。

3.3.3 监管机制出台滞后,债务规模却已形成

从2010年底融资平台的12.5万亿元到全国地方政府债务的10.71亿元,如此庞大的地方政府债务规模,中国还未建立健全一套具有法律效力的监管机制。

截至目前,我国对于地方政府举债的权限还仅限于《预算法》的那一句“除在法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。”所以无论是中央代发地方债还是地方政府试点自主发债行为,都是基于“除在法律和国务院另有规定外”这一字面意思上进行的。但实际上,一方面我国地方政府债务早已存在,虽然地方政府在其财政预算中不列赤字,但不代表债务义务不存在。另一方面地方政府债务行为虽属违规行为,但是并未对政府财政构成极大风险隐患,所以政府迟迟未出台相关法律法规,对其行为进行规范化。随着2008年刺激经济计划的实施,地方政府债务的风险隐患也随之暴露出来,但也只停留在工作部署等方面加之政策本身产生效应具有滞后性,最终导致地方政府融资平台在政府加强监管后仍在半年的时间内上涨了近5万亿元。

所以地方政府债务需要政府在将其合法化的同时,更重要的是对其规模、结构、管理等方面的制度化,以有效的监督机制、预警机制防控债务风险。

3.3.4 政绩考核存在缺陷，导致政府行为异常

本文在前面多次提到了，政府官员眼前利益与债权人长远利益的不一致性而引发道德风险，进而演变成债务风险的问题。这主要是由于目前我国对政府官员的考核和轮换机制决定的。

一方面，我国对于地方政府官员的政绩考核主要是基于任职期间所在地区的经济发展状况，这将导致地方政府官员在项目投融资时只关注任职期内及对所在地区的影响，片面追求 GDP 的增长。所以，融资越多，政府短期内可支配的资金也就越多，投资的项目就越多，在一定程度上带动地区 GDP 的快速增长。在这种情况下，地方政府债务规模、债务资金的管理就会被忽视。

另一方面，我国地方政府官员任期较短，一般不超过两届。这就意味着举债后地方政府是否有能力偿还本息的问题留给了下一届政府，结果出现了“前任政绩、后任包袱”的“烂尾项目”，而下一届政府在接到包袱后，首先想到的不是如何解决问题，而是继续前任做法，建立本届的丰功伟绩，继续使政府债务规模扩大。这样的恶性循环直至政府再也背不动包袱的时候，也就是政府债务风险爆发之时。

所以政府官员作为政府公共权力的具体使用者，应对其行为进行正确引导，不仅从思想上教育，更多的是要以正确的考核机制来合理引导其个人利益与债权人利益、社会利益相一致。

4 国外地方政府债务借鉴

4.1 新西兰

4.1.1 举债权限

新西兰的《地方政府法》明确规定了地方政府须根据本级政府的长期或年度计划确定其债务规模,其是否举债或举债额度多少完全受制于自身资金需求状况和金融市场运作规律,基本以发行债务的方式为主,多为资本性支出,如遇自然灾害等特殊情况也可向银行透支借款,但不允许地方政府以收入目的向银行借款。

4.1.2 规模控制

新西兰通过三个指标控制规模,即地方政府举债需求与其偿还能力挂钩,而考量其偿还能力的口径为税收收入、财政收入和资产。具体指标如下:首先是债务率,主要对债务进行总量控制,地方政府当期财政收入满足偿付债务本金的能力,不得超过 150%。其次是利息支出率,地方政府当期财政收入偿付利息的能力不要小于 15%,税收收入偿付利息的能力不得小于 20%。最后是资产负债率,衡量地方政府资产负债情况及总体风险,通过计算与其它总资产水平相对应的借款水平决定其债务规模,资产负债率不得超过 10%。这三个指标同时作用,有效抑制地方政府盲目扩大债务规模。

4.1.3 预算管理及债务报告制度

新西兰实行一套严格的地方政府债务预算管理体系。根据《地方政府法》的规定,合理确定借款规模,编制地方政府债务预算,凡有追加借款的情况必须经政府和议会两方决定,并在政府工作报告中体现出追加款项对总体债务余额的影响。另外,新西兰将或有债务报告列入财政状况报告中,弥补了政府会计的不完善,全面反映地方政府债务偿还义务,进而全面防控地方政府风险。

4.1.4 风险管理

新西兰主要是从利率、流动性、信用三方面进行风险管理。首先对于利率风险,政府主要利用利率互换合约的浮动利率借款转化为固定利率的功能进行防控。其次对于流动性风险,新西兰一方面优化债务期限结构,做到短期、中期、长期搭配合理,避免偿债高峰;另一方面地方政府将借款资源维持在未来 12 个月中预期最高借款规模的 110%以上。最后对于信用风险,政府须从信用等级良好的机构借款,同时政府的信用等级作为其举债的重要依据,要做到每三年进行一次政府评级工作。

4.2 澳大利亚

4.2.1 举债权限

澳大利亚在其《联邦宪法》中规定在联邦与州政府达成协议的基础上方可举债，州政府有义务对债务进行监管与偿还。同时，澳大利亚还通过了《诚信预算宪章》、《新财政管理法》等多项法案对地方政府举债权限进行具体规定，且要求其所筹资金主要运用于基础设施建设等资本性项目上，其议会需要在政府举债时提供相应担保以减少风险。

4.2.2 规模控制

澳大利亚对于地方政府举债规模设立了规模控制线，由借款委员会分配的借款额度与预算报告中的借款额度之间的差额、本年度借款实际发生额与预算报告中的借款额之间的差额，均不得超过本级政府非金融公共部门收入的 2%。若突破此线，地方政府需要向借款委员会做出解释并公示。除此之外，地方政府在申请借款时需要提供风险信息等相关信息，以便借款委员会能够对其举债能力做出正确判断。

4.2.3 预算管理及债务报告制度

澳大利亚建立了较为完善的地方政府债务报告制度。地方政府须将借款委员会批准的借款分配及其调整情况完整无误地反映在地方政府预算报告中。报告必须对政府债务、贷款、租赁、抵押、透支款项以及其他负债进行全面反映，同时也要反映其某一时点所拥有的资产、负债及净资产，并且要报告政府部门的资产、负债、净资产在数量、组成、价值上的变动情况。除此之外，各州还要编制季度报告和年度报告，反映其借款融资及使用情况。

4.2.4 风险管理

澳大利亚的债务风险预警机制要求在向议会及公众提交的年度、半年度政府预算中提供地方财政的风险评估，其具体内容包括：经济参数的变化、与不确定事件发生的相关财政风险、地方政府担保所产生的不确定或有负债转化为现实债务等。同时，澳大利亚也对地方政府进行信用评级，评级高的政府借款利率较低，评级低的政府其举债额度受到一定限制的同时需要承担较高的举债成本。

4.3 美国

4.3.1 举债权限

美国地方政府的举债权限相对宽松，其法律由各自的州及其以下地方政府自

行规定,同时联邦政府也不为地方政府举债提供担保并无权干涉其举债事务。但联邦政府为了确保地方政府举债风险可控,通过市政债券条例制定委员会和证券交易委员会对市政债券市场进行监管,提出监管方案,由全国证券交易商协会中监管市政债券交易的部门及自营银行的有关监督机构负责实施监控方案,在一定程度上间接对其地方政府的债务行为进行援助与限制。

4.3.2 规模控制

美国由于其举债权限在地方政府,故其举债规模的控制也由州政府及其州以下地方政府自行决定。其控制指标种类繁多,主要有负债率、债务率、资产负债率、偿债率等。例如洛杉矶规定直接债务还本付息占一般财政收入的比重不得超过15%;宾夕法尼亚州规定若经全民投票表决同意,地方政府举债规模可不受限制,非经全民表决的当年举债规模不得超过地方政府举债基数的2.5倍,累计净债务不得超过举债规模的3.5倍;华盛顿特区规定其债务总额占应税财产价值之比不得超过8%,偿债率维持在6%-15%的区间内;佛罗里达州规定偿债不得超过7%,同时按照财政收入设立一定比例的偿债准备金,其中准备金的比例以由12%达到了2008年的22%。

4.3.3 预算管理及债务报告制度

美国注重债前预算审批,加强预算管理及预算约束力,是有效控制地方政府债务规模膨胀、债务风险的主要手段。美国已形成一套较为行之有效的地方政府管理预算体制体系^④。在美国绝大部分州采取先由州长递交平衡预算执行议案,在经州立法机构通过后,由州长签署发布。其中,平衡预算规则严格限制了预算执行中出现的赤字必须在财政年度末期予以消除,同时必须遵守政府会计准则委员会确立的政府债务报告基本准则,记录和报告政府债务。美国政府债务信息在市政债券存续期内因财政状况发生的任何重大变化,都必须及时、准确、全面的进行披露,并且投资者可在网站上进行查阅。

4.3.4 风险管理

美国的风险预警机制主要是通过地方财政检测系统对地方财政安全状况进行监测,以防止债务危机的发生。首先,州审计局负责实施监测并对财政状况作出判断,然后向地方政府作出书面报告。如果在财政监测计划后,财政状况仍继续恶化,就进入到财政紧急状况,将由“财务筹划与监督委员会”接管当地财政管理权并化解危机。另外,美国的信用评级机制也相当完善与健全,地方政府的信用评级工作指定由穆迪、标准普尔和惠誉三大评级机构进行,且信用评估状况

^④ 赵红、杜爽,《国外地方政府债务管理的经验及启示》,《河南科技学院学报》,2011年5月15日

会对债券的借贷成本产生重要影响。对于 AAA 级的地方政府来说借贷成本最低，评为 BBB 的地方政府则借贷成本较高。

4.4 国外地方政府债务风险管理的启示

4.4.1 地方政府债务举债权限

据统计，世界 53 个主要国家中，有 37 个允许地方政府举债，但大多数国家只允许中央政府或联邦政府可以举借外债。从举债目的上看，绝大国家的地方政府举债都遵循“黄金规则”，即除短期债务外，地方政府举债资金只得用于基础性或公益性投资项目。从举债方式上看，大多数地方政府采取发行债券或者银行借款两种方式来融资。同时，大多数国家会在中央一级建立地方政府债务管理机构，负责监督地方政府债务。

4.4.2 地方政府债务风险控制

4.4.2.1 规模控制

目前各国地方政府债务规模控制可以分为需求控制和供给控制，需求控制主要针对借款方，即地方政府；供给控制主要针对银行等提供贷款的金融机构。从控制需求方面看，主要是将借款规模与相应指标挂钩，例如财政净收入、预算支出等；从控制供给方面看，主要是提供贷款的金融机构与政府共同承担贷款风险或将政府债务与银行的相应指标挂钩，例如银行的净资产。例如巴西一方面规定其州和市政府的债务余额分别为其净收入的 2 倍和 1.2 倍，另一方面规定公共部门债务（含国有企业）限制在任何银行净资产的 45% 以下，同时各级政府的公共金融机构不得向其主要股东贷款。巴西政府的两项规定既控制了需求方，又控制了供给方。

4.4.2.2 偿债准备金

偿债准备金就如同银行存款准备金一样，是为了当地方政府无法偿还债务时先行支付一部债务，以此缓冲债务风险对地方财政、经济的影响。例如保加利亚对政府担保的债务设置了严格的限制，建立偿债准备金，并对债务风险进行分析、定期报告。对于中国而言，政府应明确举债主要用于地方的基础设施建设，不可用于经常性预算的赤字弥补。

4.4.3 地方政府债务风险预警

目前，各国地方政府债务风险预警模式主要有两种：一是美国俄亥俄州模式，即将地方政府债务与其财政状况联系起来，由州审计局用三类财政状况指标衡量州以下地方政府的债务风险水平，风险高的地方政府被列入“预警名单”进行监控，严重的则被列入“危机名单”，并由州专门对其成立的“财政计划和监督委员会”进行特别监控，以督促其在规定期限内化解危机。二是“红绿灯”模式，

即将地方政府债务与其偿付能力联系起来,用利息支出率和债务率两个指标来确定地方政府处于“红灯区”还是“绿灯区”,进入“红灯区”的地方政府被严格禁止举借新债。

4.4.4 地方政府债务风险化解

美国在 2010 年地方政府债务存量规模约 3 万亿美元,使得一些州政府开始出现违约还款现象,为了解决债务危机,一些州采取紧急措施,这里最有代表性的是加州,宣布了 10 亿美元的财政紧缩计划,停止了许多政府福利。宾西法尼亚州则采取政府债务重组方式,将市镇合并。但是,笔者认为这两种方法对我国而言都不太适用。

中国地方政府更应该通过加强资金管理来化解债务风险。例如澳大利亚墨尔本,通过投资赢得巨额利润;再例如,昆士兰州加强国有企业债务管理,将信用评级引入国企债务管理,通过对国企债务的管理从而保障地方政府的债务管理。

5 我国地方政府债务风险管理建议

5.1 赋予我国地方政府举债权限的风险控制

5.1.1 赋予地方政府发债权的必要性

首先，按照财政学理论，我国现在实行五级预算体系，而每级政府都有对应的财权和事权。从财权上看，政府财政收入中包括债务收入；从事权上看，各级地方政府有提供各地区公共产品的责任，所以各级地方政府应该享有平等的财权与事权。

其次，目前，我国暂由中央代发地方债券，由于地方政府发债级别低于中央发债级别，故中央代地方政府发行债券，无疑是为地方政府债务提供了一定的中央担保，一旦地方无偿还能力就意味着中央有偿债的责任，这极易产生道德风险，地方政府将债务风险转嫁到中央，由中央兜底，加大中央债务风险。同时，由于有中央统一发债，所以无法体现各级、各区域地方政府的信用差别，无法调动其积极性，而且这种集中管理灵活性差，无法满足地方政府的资金缺口。

再次，一方面中央代发债无法满足资金缺口；另一方面是地方政府无发债权，但为了筹集资金，地方政府开始寻求隐性负债。由于隐性负债隐蔽性强、结构复杂、不利于地方政府监管控制、预算管理、风险防范，最终导致地方政府实质上债台高筑。赋予地方政府举债权利，使地方政府公开举债、透明债务用途、资金状况，可以加强政府自身财政监管，同时利用社会投资者作外部监督，加强债务资金的利用效率。

最后，赋予地方政府发债权有益于合理评价不同级别、不同区域地方政府的信用等级。而且地方政府为了获得更大的债务规模、更低的债务利率，就不得不提高自身的信用水平，加强地区经济建设、合理地区产业结构、改善地区财政状况，在一定程度上调动了地方政府的积极性，提高地方政府财政透明度，强化政府为纳税人服务的意识，提升政府债务管理水平、风险把控能力。

5.1.2 赋予地方政府发债权的难点

首先，赋予地方政府发债权最大的难点就在于如何确保地方政府具备偿债能力、能够防范债务风险。

其次，发行地方债的首要前提就是地方政府财政信息透明化，确保投资人能够得到充分的政府财政状况、债务状况。但目前我国尚未完成财政信息透明化工作。

表 5.1 中国省级财政透明度排行榜（2010）

排名	省份	得分	以百分制计算的得分
----	----	----	-----------

1	福建	594.80	50.41
2	山东	374.23	29.43
3	广东	299.65	25.39
4	湖南	291.94	24.74
5	浙江	289.24	24.51
6	上海	283.08	23.99
7	广西	279.33	23.67
8	四川	278.06	23.56
9	湖南	272.27	23.07
10	安徽	268.73	22.77

资料来源：上海财经大学公共政策研究中心，《2010 中国财政透明度报告》，上海财经大学出版社，2010 年 6 月

从上表中可以看出，我国政府财政透明情况不是很好，全国没有一家省市及格，除福建外其余各省市百分制分数均在 30 分以下。在这种情况下赋予地方政府发债权会使债权人和债务人双方信息不对称，影响其理性投资行为，进而影响债券市场的正常运行。同时，政府对自身财务状况避而不报，缺乏外部监管，容易形成债务风险。

5.1.3 地方政府债券发行阶段的风险控制

首先，应做好前期准备工作，对地方政府进行综合信用评级，划分出不同区域、不同层级之间的信用差别。由于我国信用评级工作还不完善，所以中央应积极借鉴美国等发达国家的先进经验，引进国际知名评级机构，对各地政府进行全面、公正的信用评级。同时划分好我国的信用等级梯次，目前我国本币主权信用等级为 AAA，所以我国政府最高信用等级就是 AAA，意味着最高级债，其还本付息能力最强；后依次往下排是 AA 基本无风险，A 风险较低，BBB 还本付息能力一般，BB 再往下的等级其投资风险很大，具有较大不确定性。根据 2010 年国家发改委地方政府信用评级报告内容，东部沿海的七个主要城市评级均在 A 以上，其中江苏、上海、浙江、北京、广东为 AA，而中西部地区的评级则相对较低，这和我国目前各区域经济发展、财政情况基本吻合。

其次，发债规模的确定。根据各地政府信用评级的不同，制定相应比例的发债规模、发债成本以及发行方式。可用绿色负债率指标（年末政府债务余额/当年地方 GDP）进行债务规模控制。该指标能够反映出在可持续发展的经济总规模下政府债务承载能力及风险程度，数值越大，说明承载能力越低，风险越高，其发债规模就小；反之，数值小，则说明政府债务承载能力高，债务风险低，其发债规模就大。

最后，地方政府发债审批制，介于我国目前地方政府自主发债还不够成熟，地方政府在发行债务的时候对是否有能力发债、发债规模应多大等问题上的判断还有待加强和提高，所以地方政府发债应由中央统一审批，从国家宏观整体上把握地方政府债务，达到财政控制、风险控制的效果。中央政府在审批时应充分考虑国家产业政策、财政金融秩序以及目前全国地方政府举债规模，严格发债总量控制、做好各地区协调分配工作。

5.2 建立债务规模控制体系，控制规模风险

地方债务规模控制可从两个角度来进行，一方面是需求控制，即债务人举债规模的控制，另一方面是供给控制，即债权人债务行为控制。

5.2.1 需求控制

从需求控制上，主要是约束地方政府举债规模，防范地方政府债务风险，是规模控制体系中最主要的控制方式，通过债务负担率、债务率、偿债率等指标来约束政府举债行为达到控制规模的目的。

5.2.2 供给控制

从供给控制上，主要是对金融机构的控制，例如银行给政府放贷的行为。一方面加强银行贷款监管，严格银行贷款审批程序，另一方面银行与政府共同承担债务风险，使得银行主动加强贷款资金的监管，帮助政府做好资金的运用。

无论是从需求上控制还是从供给上控制，地方政府债务的规模控制在风险上主要体现在债务规模过大，超越了政府的偿债能力。根据经济学，只有处于债务需求和债务供给的交叉点上，才是债务规模的均衡点。具体如图 5.1 所示。

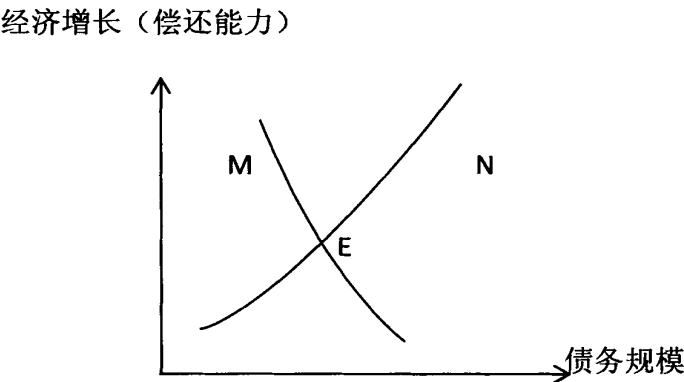


图 5.1 地方政府债务最适规模

5.3 建立完善的地方政府债务预算管理

2013年3月4日十二届全国人大一次会议副秘书长、大会发言人傅莹表示：“实行全口径预算决算，就是要把政府所有的收入和支出都纳入预算和决算，把政府花的每一笔钱都纳入监督，这是落实依法治国方略的一个重要举措。”同时，她也表示中国目前对地方政府债务缺乏有效的管理和监督，在此方面仍需完善。这说明了中央政府加强、整治地方政府债务的信心与决心。

5.3.1 统一口径

首先，我国目前的统计数据上不完整。在2011年审计署的报告中，只针对直接债务和担保债务作了分析研究，对于其他债务，尤其是隐性债务的统计不够，这就导致政府对地方政府债务规模不够清楚，无法进行有效的规模控制。所以政府在将债务编列入预算前，应先统一好债务口径，保证各地政府预算的准确性、权威性以及可比性。

其次，对于地方融资平台债务，政府不应盲目的一概而论，将其债务全部划为地方政府债务，或全不划为地方政府债务。而是应该根据该公司每笔债务的实际情况，政府在其中所赋有的责任来划分。例如，可根据项目的性质进行划分，政策性建设项目的债务归为政府债务，纯经营性建设项目的债务应归为企业自身债务。

5.3.2 硬化预算约束

所谓硬化政府间预算约束，就是通过立法形式，硬化地方政府预算约束，以避免地方政府存在中央政府的救助预期引发道德风险，从而防止地方政府将其债务风险向上级部门转嫁的风险。世界各国特别是实行制度约束型债务管理体制的国家，大多对地方政府债务实行硬预算约束^⑤。

首先，严格项目审批，由中央政府或设立专门的机构对地方政府的项目进行严格审批，做好规模控制和综合平衡。其次，规范转移支付制度，降低地方政府对中央政府利用转移支付进行紧急财政援助的期望值，迫使其做好债务预算的管理。最后，实行责任追偿制度。从决策到执行，债务运作的每一个程序都必须严格按照流程操作，防止任何偏离行为的发生，一旦出现问题，必依法追求当事人责任，尤其是在预算未达目标时，要仔细分析是编制的问题、还是执行过程中出现的问题。

5.3.3 绩效管理原则

地方政府债务预算实行绩效预算，就是政府首先制定有关的事业计划和工程

^⑤ 《国外地方政府债务管理情况综述》，《预算管理与会计》，2008年4月5日

计划,再依据政府职能和施政计划制定计划实施方案,并在成本效益分析的基础上确定实施方案所需要的费用来编制预算。由此可见,绩效预算的重点就是按计划决定预算,按预算计算成本,按成本分析效益,然后根据效益来衡量其业绩[®]。

对地方政府官员的政绩考核由单一的追求发展变为既要发展,又要防风险。首先,考核债务融资资金的使用效率而非投融资规模;其次,评估投资项目的可行性和必要性;再次,考核中最重要的一环就是投资项目的管理和资金监督是否到位。避免官员为搞“政绩工程”而浪费资本。

对地方政府官员的调动限制要体现对未来负责的原则。在调动时,地方政府部门要严格评估其在位期间债务风险的规模、投向是否合理,凡债务规模超过警戒线等问题能够证实的不合理现象,一律暂停调动;在离任后,出现问题且证实为其在任期间责任的,一律作降级处理。

在预算资金分配环节,可适当引入竞争机制,对可以相对灵活掌握的资金,按照项目绩效比较以公开透明的竞争方式进行分配,实质上是利用市场“看不见的手”来管理政府资金,使其能够得到高效应用。

5.4 建立地方政府债务风险预警机制

5.4.1 对地方政府债务偿还能力的预警

一方面,收集地方政府债务经济活动的相关数据,并对数据进行分析,然后建立地方政府债务风险的预警机制,也就是指标体系,要求地方政府举债规模要在一定范围内,超出范围的,需要对地方政府偿债能力进行评定,有偿债能力的可举债,无偿债能力的禁止举债。另一方面,由于我国土地广袤,省市不同层级地方政府较多,所以在建立指标体系时应考虑到不同层级地方政府之间的差异以及不同区域地方政府之间的差异。对于经济发达地区、层级高的地方政府而言,其指标体系可相对宽松,反之亦然。在这一点上可根据政府信用评级来界定。

5.4.2 对投资项目收益回报的预警

首先,要关注投资项目负责企业的季报、半年报、年报里的相关数据,关注其资产负债表、利润表,即时掌握企业动态、跟进项目进展,尤其是对投入资金的落实到位问题。发现任何可能导致投资无法收回的风险隐患时,都应及时与企业沟通制定应急预案。其次,关注市场风险、经济大环境对项目的影响,例如金融风暴等因素导致收益可能延期收回,政府应及时采取措施,缓解还债压力。

5.4.3 建立地方政府债务风险基金

地方政府债务风险基金由中央政府建立,作为地方政府财政援助机制的一

[®] <http://wiki.chinaemb>

项。它的形式可以多样，但笔者认为政府可效仿银行在放贷时计提拨备的方式，根据政府投资项目风险的不同、金额的不同，按一定比例计提，放入基金中统一管理，待该笔资金全部偿还时方可提出。

5.5 建立地方政府债务监督机制

5.5.1 信息披露制度

建立地方政府债务信息披露制度，是实施监督机制的前提。政府可将制度报告分半年报、年报，报告内容可涉及地方政府的资产、负债等财务情况。

目前，我国实行的是收付实现制为基础的财政预算和决算报告，它是以现金收到或付出为标准，来记录收入的实现和费用的发生。在我国还未将债务编列到预算里时，收付实现制即可真是反映我国财政状况。一旦债务纳入地方政府预算，收付实现制就无法体现债务的预期性，所以此时权责发生制更有利于地方政府掌握财政状况。刘尚希认为：“由于目前政府会计管理体系采用的是现金支付制度而不是权责发生制，导致现在公布的政府财政情况实际上都属于流量分析，只能现实财政收支情况，而政府的资产负债则仍然深藏不露。由现金支付制向权责发生制的转变是必然趋势，也是实现准确地方政府债务核算的前提之一。权责发生制的政府会计管理体系要求必须编制政府资产负债表，这样相当于对债务清理提出了硬性要求^⑨。”根据权责发生制的基本要求“资产=负债+所有者权益”，所以可以把政府财政的恒等式写为“资产=负债+净资产”。所以政府资产负债表就可编为表 5.2 所示。

表 5.2 在权责发生制下政府资产负债平衡表

资产	负债
税收收入	本期应还债务本息
政府费用	未来应还债务本息
本期举债收入	
资产合计	债务合计
	政府净资产

5.5.2 建立监督机制

5.5.2.1 立法监督

首先，从《预算法》入手，赋予地方政府自主发债券。将地方政府举债行为合法化，使政府融资行为从暗处转向明处，便于中央、监管部门以及社会公众的

^⑨ 郭一信、臧倩，《浙江“吃螃蟹”之后：政府债务如何晒？》，《21 世纪经济报道》，2010 年 10 月 1 日

监督。其次，制定地方政府债务监督的相关法律，将债务监督权提高到立法层次。通过法律条款的约束，是举债行为规范化。

5.5.2.2 审计监督

审计署在此次全国地方政府债务检查中起到的作用有目共睹，所以在地方政府债务合法化的基础上，更应加强审计监督，尤其是我国本身地方政府债务管理还不健全，风险防范不够到位的现实状况下，就更应该发挥审计的作用，及时分析我国地方政府债务现状、查找原因，为地方政府防范风险提供客观依据。

5.5.2.3 外部监督

但是我国目前审计署作为地方政府债务的监督部门也存在一定问题，就是审计和财政都是我国政府部门，所以审计对财政的检查实质上成为政府内部的自我审查、自我监督，存在一定的履职风险性，所以在政府部门加强监督的同时，还应加强外部监督，包括债权人、媒体以及公众社会。政府应提供发现问题及时上报的渠道，同时保障举报人的利益不受损失，在适当的情况下给予一定的奖励，以实现激励外部监督的作用。

6 结语

中国地方政府债务问题正面临着严峻考验，不论是债务规模还是债务结构，对中国各级地方政府，甚至中央政府而言都是一个很大的财政课题。

现阶段，我国地方政府债务呈现出规模庞大、结构复杂、来源单一等特点。进而形成了我国地方政府债务风险，包括：规模风险、结构风险、管理风险等。分析其风险成因主要是由于我国目前的财政体制和政治体制造成的。首先，我国中央地方财权事权划分不匹配；其次，我国建立健全监管机制的速度落后于发债速度；再次，在我国经济转轨过程中形成的投融资体制不完善；最后，政府官员考核机制存在缺陷。

针对我国目前地方政府债务现状及其风险成因，笔者认为我国首先要明确地方政府举债权限，将政府举债融资行为明朗化。除此之外，还应建立债务规模控制体系、债务风险预警机制及债务监督机制，同时完善我国预算管理、加强政府财政信息披露。

地方政府债务风险问题的妥善解决是确保我国经济社会健康、稳定、可持续发展的重要因素。虽然，此问题已在我国经济发展中突显出来，但我们应该看到从中央到地方正在采取一系列措施加以化解和防控，而十八大新一届领导班子的到来，全国上下“务实”之风的盛行，政府工作作风的转变等一系列政治、经济改革，将不断推动中国地方政府债务风险管理的完善。

后记

“毕业”这个词又一次高频率的出现在我的生活中，2009 年大学毕业时的情景还未从记忆中淡去，2013 年研究生毕业却已进入倒计时，不禁感慨光阴似箭，不由得你来掌控，而人所能做的也只有在有限的时间里把握当下，让每一秒过得更有意义。在毕业论文研究进入尾声之际，独自一人坐在灯下，将三年的研究生生活像过电影一样在脑海里放映，回顾着点点滴滴的片段，我用了三个词来形容这三年，那就是“辛苦、成长、感激”。

辛苦的三年。作为委培学生，我的特殊之处在于不仅是学生，还是一名银行职员。所以对于我来讲，既要做好学业、也要做好工作，说实话二者兼顾，并非易事。上学的头两年是学业相对较重的时期，也是我作为新入行员工打基础、学知识、重实操的关键时期，两边的压力都很大。我利用在柜台上可以换班之便，放弃周末休息，尽量将自己的休息时间安排在全天上课或者有重要课程的时候，以便可以跟上同学的进度。现在回想，那是一段没有休息、奔波在学校与单位之间的辛苦时期。

成长的三年。虽说这三年辛苦，但是对于我而言更多的是收获和成长。一方面，收获了专业知识，我所学的专业是财政学，在学校的三年学习中，我对政府财政、宏观经济学等一系列专业知识有了进一步的了解，同时通过此次毕业论文，我对地方政府债务有了更深入的研究。作为银行员工，在这三年的时间里，我对金融知识也奠定了一定的基础，并将单位所学与专业相结合，更深入的分析地方政府融资和银行贷款之间的关系。另一方面，锻炼了社会实践。在三年的银行工作中，我从前台柜员到后台复核，再到目前的二线管理部门，在多岗位工作中得到了锻炼，丰富了我的社会实践经验，为我以后的职业发展奠定了基础。

感激的三年。三年的收获与成长，让我充满了感激，感激周围人的辅导与帮助，感激周围人的支持与鼓励，感激周围人给予我的机会与信任。所以，在此之际，一要感激父母，从考研到毕业，一直默默地支持我，是我坚强的后盾。二要感激我的老师和领导，感激赵仑教授在专业上的谆谆教导，更感激您在我懈怠之时及时的鞭策，让我时刻警醒、保质保量的完成毕业论文。感激丁芸老师、李红霞老师、郭晓丹老师等财政税务学院的老师，您们在学业、生活上给予了我很多的帮助与指导，在我迷惑时为我指明了方向。感激行领导给予我的信任与机会，让我在不同岗位、不同工作中得到了锻炼，同时更感激领导在我学业上给予的理解与鼓励。三要感激我的同学与同事，在我有困难时，你们总能出现在我身边帮助我，为我排忧解难；在我压力大、不自信时，你们总能给予我鼓励、给我信心。

毕业之后的路，我要继续一步一个脚印的走实、走好，同时将这三份感激铭记于心，更借此论文完成之际，祝愿我的父母、老师、领导、同学、同事身体安康、万事如意！

参考文献

- [1] Ronald J Shadbegian: Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size from the States, Public Finance Review; Thousand Oaks, May 1999.
- [2] Robert Zipf How Municipal Bonds Work Simon & Schuster, Inc. 1995
- [3] Hana polakoova Brixi, 1998, Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability, The World Bank
- [4] Schumpeter Joseph A, History of Economic Analysis, New York, Oxford University Press, 1995
- [5] Buchanan James, Public Principles of Public Debt, Irwin, 1995
- [6] Kelley. P R. Hass and A. Mansur, A Review of the Fiscal Impulse Response, IMF Occasional Paper, 1986
- [7] Harrie A. A. Verbon, Frans A. A. M. Van winden, 1993, The Political of Government Debt
- [8] Eisner. R. And P Peiper, A New View of the Federal Debt and Budget Deficits, American Economic Review, 1984
- [9] Brenner Reuven, Debt, Deficits and Government Expenditures, Mccallum, 1996
- [10] Eaglu. R. V, on Government Insurance of an Index Bond, Public Finance 1967
- [11] Kenneth J. ARROW and Michael J. Boskin, 1998, The Economics of Public Debt
- [12] Gehrels. F, Government Debt as a Generator of Economic Growth, Review of Economics and Statistics, May 1957
- [13] Fisher. S, The Demand for Index Bonds, Journal of Political Economy 83, 1975
- [14] Hansen. B, Fiscal and Monetary Policy Reconsidered: Comment, American Economic Review, June 1971
- [15] Blinder. A: S. & R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter, Journal of Public Economics, 1973
- [16] 杨辉. 市政债券发行规则与制度研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2007
- [17] 金莉莉, 张世龙. 中国地方政府公债政策探析及优化[J]. 经济合作, 2008
- [18] 乔新生. 地方政府发行债券应该缓行[J]. 中国改革, 2006
- [19] 宋立. 地方公共机构债券融资制度的国际比较与启示[J]. 经济社会体制比较, 2005

- [41] 李萍, 许宏才. 地方政府债务管理: 国际比较与借鉴[M]. 中国财政经济出版社, 2009, 2:20~155
- [42] 张海星. 建立我国地方公债制度的探讨[J]. 宁夏社会科学, 2004
- [43] 上海财经大学公共政策研究中心. 《2010 中国财政信息透明度报告》, 上海财经大学出版社, 2010 年 6 月
- [44] 李萍. 《地方政府债务管理: 国际比较与借鉴》, 中国财政经济出版社, 2009 年 3 月
- [45] 敬志红. 地方政府性债务管理研究: 兼论地方投融资平台管[M]. 2011, 2:1~129, 196~203
- [46] 郑薇, 陈艳红. 论地方政府发行债券与预算法的修改[J]. 法制与社会, 2007
- [47] 李婉. 《中国财政分权与地方政府财政行为研究》, 立信会计出版社, 2009 年 7 月
- [48] 李红霞, 赵仑. 《财政学》, 中国财政经济出版社, 2010 年 8 月
- [49] 冷德军. 《美国州财政危机对中国地方政府债务的启示》, 《金融纵横》, 2010 (11)
- [50] 魏加宁, 唐滔. 《国外地方政府债务融资制度综述》, 《国家行政学院学报》, 2010(12)
- [50] 耿嘉. 《地方政府债务危机及应对策略》, 《领导科学》, 2010(24)