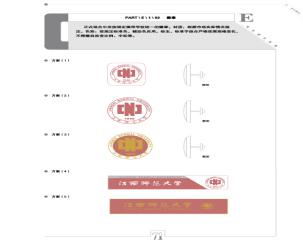
分 类 号： C93 密 级：（宋体小4号）

学校代码： 10414 学 号： 2014330013



**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：淦家辉

专业学位类别：公共管理硕士 专业领域：

二○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。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 government debt is irresistible. If no positive activity is taking to solve the local government debt problem, the national economic security and social stability will be a serious threat. 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. 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](#_Toc464387408)

[**Abstract** II](#_Toc464387409)

[**目 录** III](#_Toc464387410)

[**1序** 1](#_Toc464387411)

[1.1地方政府性债务管理研究的背景和意义 1](#_Toc464387412)

[1.1.1研究的背景 2](#_Toc464387413)

[1.1.2研究意义 2](#_Toc464387414)

[1.2文献综述 3](#_Toc464387415)

[1.2.1国外地方政府债务管理研究现状 3](#_Toc464387416)

[1.2.2国内研究综述 4](#_Toc464387417)

[1.3研究思路和主要内容 6](#_Toc464387418)

[1.4研究的方法和创新 6](#_Toc464387419)

[**2地方政府性债务风险管理概述** 7](#_Toc464387420)

[2.1地方政府性债务风险管理的内涵 7](#_Toc464387421)

[2.1.1地方政府性债务风险管理的内涵 7](#_Toc464387422)

[2.1.2反映地方政府性债务风险的几个指标 7](#_Toc464387423)

[2.2地方政府性债务及其风险的相关理论 8](#_Toc464387424)

[2.2.1财政风险矩阵理论 8](#_Toc464387425)

[2.2.2财政分权理论 9](#_Toc464387426)

[2.2.3委托代理理论 9](#_Toc464387427)

[2.2.4公共选择理论 10](#_Toc464387428)

[2.2.5路径依赖理论 11](#_Toc464387429)

[2.2.6街头官僚理论 11](#_Toc464387430)

[2.3各国地方政府性债务风险管理的特点 12](#_Toc464387431)

[2.3.1美国政府管理的模式特点 12](#_Toc464387432)

[2.3.2澳大利亚政府管理模式的特点 12](#_Toc464387433)

[2.3.3法国政府管理模式的特点 13](#_Toc464387434)

[**3我国地方政府性债务现状及风险分析** 14](#_Toc464387435)

[3.1我国地方政府性债务现状 14](#_Toc464387436)

[3.2我国地方政府性债务风险管理的现状 15](#_Toc464387437)

[3.3地方政府性债务风险分析 15](#_Toc464387438)

[**4温州市L区政府性债务状况分析** 18](#_Toc464387439)

[4.1温州市L区情况介绍 18](#_Toc464387440)

[4.1.1温州市L区财政基本情况 18](#_Toc464387441)

[4.1.2温州市L区政府性债务基本情况 19](#_Toc464387442)

[4.2温州市L区政府性债务风险分析 21](#_Toc464387443)

[**5温州市L区政府性债务管理存在问题及原因分析** 23](#_Toc464387444)

[5.1温州市L区政府性债务风险管理存在问题 23](#_Toc464387445)

[5.1.1举债计划制度机制执行不到位。 23](#_Toc464387446)

[5.1.2举债途径较为单一。 23](#_Toc464387447)

[5.1.3举债行为及债务资金使用不规范。 23](#_Toc464387448)

[5.1.4对土地出让金的依赖性过大。 24](#_Toc464387449)

[5.1.5管理机制缺乏约束力。 24](#_Toc464387450)

[5.2问题成因分析 24](#_Toc464387451)

[5.2.1法规不完善，举债行为难约束。 24](#_Toc464387452)

[5.2.2监管机制不健全，执行不到位。 25](#_Toc464387453)

[5.2.3信息的纵向、横向共享不通畅。 25](#_Toc464387454)

[5.2.4政府考绩体制存在缺陷。 25](#_Toc464387455)

[**6对策及建议** 26](#_Toc464387456)

[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。 26](#_Toc464387457)

[6.1.1完善风险预警系统，加强制度机制的监控。 26](#_Toc464387458)

[6.1.2完善预算体系，加快推进公共财政预算改革。 26](#_Toc464387459)

[6.1.3拓宽融资举债渠道。 26](#_Toc464387460)

[6.2明确债务主体，分类清理规范。 27](#_Toc464387461)

[6.2.1逐步消化债务存量，防范偿债风险。 27](#_Toc464387462)

[6.2.2清理政府融资平台，规范其运营管理。 27](#_Toc464387463)

[6.3加强项目和资金使用监管，提高债务资金绩效。 27](#_Toc464387464)

[6.3.1建立投资项目的监督管理机制。 27](#_Toc464387465)

[6.3.2改变债务资金拨付使用及监管的方式。 27](#_Toc464387466)

[6.4建立健全政绩考评机制，加大问责力度。 28](#_Toc464387467)

[**7结论** 29](#_Toc464387468)

[**参考文献** 30](#_Toc464387469)

# 1序

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

1994年，我国通过财税体制改革明确了中央财政和地方财政的收支范围，并且在当时施行的《预算法》中明确规了严禁地方政府举债。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，地方政府在城市基础设施建设等方面的固定资产投资任务不断加重，使地方财政收支缺口进一步加大，地方政府融资需求不断飙升，政府性债务规模爆炸性增长。

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。

不难看出，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，例如：科学有效、系统性的地方政府性债务管理机制尚未形成，债务管理理念不够先进、基层工作人员债务管理专业知识欠缺等问题仍普遍存在，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于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，这些研究往往站在全局的宏观高度上开展的，提出的建议、对策措施一般较为宏观。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，并有针对地提出了解决相关问题，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中，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，不经有助于经济发展，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国外地方政府债务管理研究现状

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。

1.2.1.1政府性债务的风险

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 过增收税陚、开征新税来偿还借款利息，而剩余的部分作为偿债基金则会经常被 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，更无法淸楚了解政府自身的财政状况，存在较大风险。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，只有政府商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。

1.2.1.2政府性债务风险的管理

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 Polackoova Brixi提出了著名的财政风险矩阵理论[[1]](#footnote-1)。在矩阵中，他淸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。在20世纪80年代美国经济袞退的大背景下，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，他认为对于政府侦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，William Easterly和David Yuravlivker在中指出：“资产负债表可以评估政府的可持续性”[[2]](#footnote-2)，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。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。

### 1.2.2国内研究综述

1.2.2.1政府债务的范围界定

2002年，刘尚希结合财政风险理论，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[[3]](#footnote-3)。他将来自中央政府的债转贷、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：将国有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、因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，赵全厚和孙吴场提出了鉴定政府债务的三原则[[4]](#footnote-4)。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国有企业，要做到产权淸晰：二公共产品财政撖则，即政府提供的公共产品作为政府负债的剂量一句；三政府规制原则，即政府因行业需要而产生的负债也应纳入政府负债。

1.2.2.2政府性债务形成的原因

2004年，魏加宁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淸、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[[5]](#footnote-5)。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，都不存在破产淸算的担忧。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、粗放塑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。

1.2.2.3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，要加强对千部考核。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（包括直接债务和或有负债）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。

## 1.3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。

# 2地方政府性债务风险管理概述

## 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内涵

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：

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：

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：

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财政风险矩阵理论

HanaPolackovaBrixi提出的财政风险矩阵分析法将地方政府面临的财政风险归结为债务风险，其主要特征包括显性和隐性、直接和间接四种，并且每项债务风险都具有四种特征中的两种。

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额债务清偿，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解释了政府承担的不同类型债务和由此形成的不同来源的财政融资压力。他是一个全面衡量政府负债规模，判断财政风险程度的模型，为债务风险前面监管提供了理论基础，也为各国、各地政府建立统一的债务统计口径提供了理论基础。

### 2.2.2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，其作用在1776年由亚当斯密理论证明。在这200多年的经济发展历史中，实践证明了这只“看不见的手”的平衡供求管理，提高生产效率等方面体现出的不可取代的地位。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，是的市场失灵，出现垄断、外部效应、收入分配不均、公共产品等问题。其中公共产品的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是低效或者无效的，所以他必须由政府来提供。而公共产品又分为全国性的公共产品，比如国防，主要由中央政府财政出资；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，地方政府跟接近于公众，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。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、中央财政与地方财政之间的财权不匹配，造成了各地政府性债务管理的混乱。

### 2.2.3委托代理理论

上世纪30年代，美国经济学家伯利和米恩斯因为洞悉企业所有者兼具经营者的做法存在着极大的弊端，于是提出“委托代理理论”，倡导所有权和经营权分离，企业所有者保留剩余索取权，而将经营权利让渡。“委托代理理论”早已成为现代公司治理的逻辑起点。委托代理理论是制度经济学契约理论的主要内容之一，主要研究的委托代理关系是指一个或多个行为主体根据一种明示或隐含的契约，指定、雇佣另一些行为主体为其服务，同时授予后者一定的决策权利，并根据后者提供的服务数量和质量对其支付相应的报酬。授权者就是委托人，被授权者就是代理人。在地方政府性债务中存在着两层委托代理关系：

一是中央政府与地方政府间的委托代理关系，体现为中央政府拨付给地方政府一定的财力、人力、物力，并委托地方政府完成所划拨的任务。在该委托代理关系下，中央政府决定地方政府官员的绩效考核和职务升迁，并将经济社会发展规模作为地方绩效考核的关键性指标，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。作为中央政府的代理人决定了地方政府不存在破产的可能性，地方政府通过举债可以获得债务短期收益，而中央政府作为最后救助者承担债务道德风险。

二是社会公众与地方政府间的委托代理关系，体现为社会公众选举产生地方人民代表大会（简称地方人大）作为地方权力机关，并把公共事务授权给地方人大管理；地方人大产生地方政府并进一步把公共事务委托给地方政府，加以必要监督。在此委托代理关系下,地方人大只具有法律意义上的控制权,对地方政府的财政预算案缺乏实质性的影响，财政收支的决策权掌握在地方政府手中。与此同时，由于现存制度的不足，社会公众对地方人大和地方政府的直接约束力有限，不可能保证地方政府债务活动满足社会公众的切实利益。

### 2.2.4公共选择理论

公共选择理论是用西方经济学新古典学派的分析方法对选举行为、官僚主义、党派政治和公共财政等论题进行的解释。主要有三个流派，分别是以詹姆斯·布坎南、戈登·塔洛克为代表的弗吉尼亚学派、以斯蒂格勒为代表的芝加哥学派和以威廉·赖克为代表的罗彻斯特学派。布坎南认为，“公共选择是政治上的观点，它从经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生”。人类社会由两个市场组成，一个是经济市场，另一个是政治市场。公共选择理论更加关注研究政治领域中的“经济人”行为选择。对于中国的国情来说，各级党政领导是同级政府的最高领导者，上级党委和政府对下级行政首脑的任免有决定性发言权，而地方人民代表大会尚未对同级政府构成有效的监督和制约。因此，公共选择理论中的“铁三角”，即选民、利益集团和政治家（官员），在中国具体表现为微观主体（企业和居民）、上级政府和地方政府三个组成部分。

微观主体主要指地方政府辖区内的企业和居民，对于地方政府来说，企业的效用大于居民的效用。因为企业可以给地方政府带来税收和就业机会，这是地方政府政绩的重要体现。而居民个人在没有利益集团和党派组织的情况下，很难对公共政策的制定产生影响。

按照中国的行政级别划分，地方政府主要指省、市、县、乡镇四级政府组织和行政主体。上级政府指某级地方政府的上级主管行政机构。而中国目前的干部任用体制，造成了上级政府的“态度”相当于公共选择理论中选民的“投票”，即对地方政府的政策选择起了决定性的作用。上级政府在下级政府领导的任命及政策的制定上拥有较大的发言权，而上级政府由于信息不对称等原因，无法全面准确地掌握地方纳税人和公共产品受益人的信息，而只能简化为类似于GDP、就业率以及市政建设等短期内显性“政绩”的考核指标，并以此对地方政府领导的任免提出重要意见。地方政府基于自身利益最大化将采取的政绩显示行为。地方政府有足够的动力在政府届别、政策制定和执行中采取短期行为以获取垄断租金最大化。而由此可能产生的巨大债务由于地方官员的届别变动加剧了债务风险的转嫁行为。例如，上届政府大肆举债，大搞城市建设，而把还债的包袱留给下一届政府。

### 2.2.5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。第一个明确提出“路径依赖”理论的是美国经济学家道格拉斯·诺思。他认为，路径依赖类似于物理学中的“惯性”，一旦进入某一路径（无论是“好”的还是“坏”的）就可能对这种路径产生依赖。某一路径的既定方向会在以后发展中得到自我强化[[6]](#footnote-6)。人们过去做出的选择决定了他们现在及未来可能的选择。好的路径会对企业起到正反馈的作用，通过惯性和冲力，产生飞轮效应，企业发展因而进入良性循环；不好的路径会对企业起到负反馈的作用，就如厄运循环，企业可能会被锁定在某种无效率的状态下而导致停滞。而这些选择一旦进入锁定状态，想要脱身就会变得十分困难。

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。

### 2.2.6街头官僚理论

街头官僚理论的提出源于对官僚在政策制定中的作用以及他们所拥有的自由裁量权的关注。当这种关注集中于探讨基层官僚在一系列约束下，运用自由裁量权做出一组选择时，这种研究就是所谓的“街头官僚”理论。街头官僚理论研究的核心问题是街头官僚的自由裁量权。所谓自由裁量权,也叫行政裁量权,一般指行政机关和政府官员在一定法律法规规范之下从事行政管理活动所享有的自由酌量完成任务的方式和解决问题的权力,即有条件的行为选择权。

关于街头官僚的自由裁量权,官僚理论研究者认为:“和大多数组织中的低层职员不同,街头官僚在决定他们的机构供给的利益和惩罚的性质、数量和质量时,拥有相当大的自由裁量权。街头官僚会运用他们手中的自由裁量权来管理他们的工作环境,从而使他们的工作变得容易和安全,也就是说,街头官僚会利用他们的自由裁量权来为他们自己的利益而不是公民的利益服务。许多街头官僚的决策是一种私人决策,即只有街头官僚自己最清楚这些决策的内容。街头官僚的自由裁量权是普遍存在的,他们不可能被改革掉,也不可能因为管理的改进而消失。

就我过目前的政府结构及政府性债务管理模式而言，区县级的政府领导在债务决策中的决定权是很大的，在不违反上级有关规定的前提下，是否举债、举债多少、何种方式举债，都是党政一把可以直接决定的。

## 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。

# 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到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[[7]](#footnote-7)

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%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务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
| 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 |
| 保障性住房 | 63272 | 21.97% | 31472 | 12.29% | 31800 | 100% |
| 市政建设 | 46726.47 | 16.23% | 46726.47 | 18.24% |  |  |
| 土地收储 | 50000 | 17.36% | 50000 | 19.52% |  |  |
| 农林水利建设 | 1300 | 0.45% | 1300 | 0.51% |  |  |
| 其他 | 126671.93 | 43.99% | 126671.93 | 49.45% |  |  |
| 合计 | 287970.40 | 100% | 256170.40 | 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。这相当于切断的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〕中国人民银行令第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的债务偿还本息。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，的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、区委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，同时也成为了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表象）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.html,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 Polackoova Brixi. 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，孙昊旸. 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。

1. Hana Polackoova Brixi. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability.[A]. The World Bank.1998 [↑](#footnote-ref-1)
2. W Easterly，D Yuravlivker. Treasures or Time Bombs? EVALUATING GOVERNMENT NET WORTH IN COLOMBIA AND VENEZUELA[J]. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. 赵全厚，孙昊旸. 我国政府债务概念辨析[J]. 《经济研究参考》, 2011(10):42-45 [↑](#footnote-ref-4)
5. 魏加宁. 中国地方政府债务风险与金融危机[J]. 《商务周刊》, 2004(5):42-42 [↑](#footnote-ref-5)
6. 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 [↑](#footnote-ref-7)