

学校编码: 10384

分类号____密级____

学 号: B200241004

UDC_____

学 位 论 文

论我国地方政府债务管理 权责划分、动力与方法

On the Division of Authority and
Responsibility, Motivation and Method
for Chinese Local Government Debt Management

(国家自然科学基金项目 71073009)

黄 春 蕾

指导教师姓名: 邓子基教授

申请学位级别: 博 士

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2005 年 3 月

论文答辩时间: 2005 年 6 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 3 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。

本人在论文写作过程中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

中文摘要

尽管我国法律禁止地方政府举债，但现实中我国各地各级地方政府却大多举借和累积了各种各样的债务。这些债务对我国各级地方的财政与金融秩序，社会信用体系乃至政府机构的正常运转和社会稳定都构成了一定的影响，成为我国经济与社会发展中不容忽视的突出问题。而缺乏严格统一的管理是当前地方政府债务面临的重大风险。因此，如何创建统一的地方政府债务管理体系成为解决当前地方政府债务问题的迫切要求。本文重点研究了我国地方政府债务管理的目标定位、管理权责划分、地方政府的债务管理动力的激发以及建立有效的管理方法，探索解决我国地方政府债务问题的出路。

本文共分六章。第一章，导论。第二章，概括和分析了我国地方政府债务及其管理的现状与成因。论述了我国的地方政府债务问题既有特殊的历史背景，也有深刻的体制和制度原因。第三章，明确提出了我国地方政府债务管理的目标，即债务良性运行的终极目标和“规范、透明、适度和高效”的直接目标。本文认为合理划分地方政府债务管理权责、加强地方政府债务管理的动力和建立科学的债务管理方法，乃是实现上述目标的三项重要策略。其中管理权责划分是我国地方政府债务法律规范的主要内容，加强地方政府的债务管理动力是解决地方政府债务问题的关键，而建立科学的债务管理办​​法是实现地方政府债务管理规范化的重要手段。从第四章到第六章，依次探讨了上述三项策略。

第四章，阐述了债务管理权责划分的内涵；对美国、日本、印尼、墨西哥等国在地方政府举债权划分、债务危机管理权责划分、债务管理机构设置等方面进行了比较；对比和评价了我国一省两市三县地方性债务管理法规或文件对于债务管理权责划分的规定；提出了我国应坚持“财权与事

权相统一”、“债权与其他财权相互协调配合”等地方政府债务管理权责划分的基本原则；建议加快制定全国性的地方政府债务管理法规，赋予省市县级地方政府合法举债权，在财政部和省市县财政部门分别组建统一的地方政府债务管理机构，严格限制地方政府年度举债规模，地方政府债务资金只能用于政府投资性支出，近期不宜放开发债等。第五章，运用组织行为动力理论与制度变迁动力理论，分析了我国地方政府的强制性与诱致性债务管理行为各自的动力机制（动力来源和动力强度），提出我国地方政府债务管理弱动力论，认为现有地方行政考核机制不合理、预算软约束、债务管理成本与收益不均衡等是我国地方政府债务管理弱动力的主要成因，提出应将债务管理纳入政府绩效考核体系、硬化预算约束以及建立行政问责制等，借以加强我国地方政府的债务管理动力。第六章，探讨了我国地方政府举债项目的计划管理、债务的预算管理、偿债基金管理和债务信息管理等管理方法。

结语，概括和提炼本文的主要观点，并简要分析了我国地方政府债务管理中的其他几个主要问题。

关键词： 地方政府债务； 债务管理； 权责划分

Abstract

Although local governments are forbidden to borrow in our country, they practically borrowed or accumulated all kinds of debts, which has brought bad impact on local finance and financial environment, social credit system, and even the normal operation of government organs and social stability. Lack of uniform management is the greatest risk local government debts are facing. So it is urgent to establish a uniform management system of local government debt. The dissertation studies several important proponents of this management system, which include the management objectives, the division of management authority and responsibility, management motivation of local governments, and effective debt management instruments.

The dissertation contains six chapters. Chapter One is the introduction. Chapter Two describes present situation of local government debt and gives analysis for the causes. Chapter Three sets clear objectives for local government debt management——“normalization, transparency, moderation, efficiency”. For the realization of the objectives, three strategies are thought to be important, that is, dividing management authority and responsibility, exciting local government’s motivation for debt management and finding effective method of debt management. Next three Chapters (from Chapter Four to Six) study these three strategies orderly.

Chapter Four compares experiences of some selected countries with controls on local government debt, then puts forward guidelines and several reforming proposals for the division of local debt management authority and responsibility in our country. Local governments should be allowed to borrow subject to

limitation conditions by laws. And central government should assume supervision responsibility for local government debt. The uniform management agencies should also be set up quickly. Chapter Five employs theories on the motivation of Organizational Behavior and Institutional Change to analyze debt management activities and motivation of local governments. The study finds that two kinds of debt management activities——induced and imposed behavior ——come from different motive forces, but these motive forces are found to be insufficient in China. The results can be justified by current misleading evaluation system of administrative performance, soft budget restraint on local governments and disproportion between management cost and gains, etc. We suggest that debt management factors should be considered in evaluating local government performance. Systematic changes should also be made to harden budget restraint on local governments. Chapter Six seeks to find effective approaches for debt management. Four management approaches are suggested, that is planned management of borrowing decision, debt budget management, debt service fund management and debt information management.

Last part is a summary with some brief discussion of other important questions about local government debt.

Key Words: Local Government Debt; Debt Management; Division of Authority and Responsibility

第一章 导 论	1
第一节 选题背景与研究目的	1
第二节 国内外文献综述	3
第三节 基本概念与研究范围	14
第二章 我国地方政府债务及其管理的现状与成因	21
第一节 我国地方政府债务及其管理的现状	21
第二节 我国地方政府债务及其管理现状的成因	35
第三章 我国地方政府债务管理的目标与策略	44
第一节 我国地方政府债务管理的目标	44
第二节 我国地方政府债务管理的策略	53
第四章 我国地方政府债务管理的权责划分	55
第一节 地方政府债务管理权责划分的内涵	55
第二节 国外地方政府债务管理权责划分的比较分析	57
第三节 我国地方政府债务管理权责划分的基本原则	75
第四节 我国地方政府债务管理权责划分的实践探索 ——对一省两市三县地方性管理办法的比较分析	79
第五节 我国地方政府债务管理权责划分的基本思路	99
第五章 我国地方政府债务管理的动力	107
第一节 组织行为动力理论与制度变迁动力理论	107

第二节	我国地方政府债务管理弱动力论.....	117
第三节	我国地方政府债务管理弱动力的成因.....	125
第四节	我国地方政府债务管理动力的激励机制设计.....	135
第六章	我国地方政府债务管理的方法.....	145
第一节	我国地方政府举债项目的计划管理.....	145
第二节	我国地方政府债务的预算管理.....	154
第三节	我国地方政府偿债基金管理.....	162
第四节	我国地方政府债务信息管理 ——政府会计基础和财务报告制度的改进.....	171
结 语	我国地方政府债务的综合管理.....	182
参考文献	194
后 记	199

Catalogue

Chapter 1: Introduction.....	1
Section 1: Background and objectives.....	1
Section 2: Literature review.....	3
Section 3: Range and conception.....	14
Chapter 2: Present situation of Chinese local government debt and its causes.....	21
Section 1: Present situation of Chinese local government debt.....	21
Section 2: Causes of Chinese local government debt.....	36
Chapter 3: Objectives and strategies of Chinese local government debt management.....	44
Section 1: Objectives of Chinese local government debt management.....	44
Section 2: Strategies of Chinese local government debt management.....	53
Chapter 4: Division of authority and responsibility for Chinese local government debt management.....	55
Section 1: Connotation of the division of authority and responsibility.....	55
Section 2: Comparing experiences with controls on local government debt in other countries.....	57

Section 3: Guiding rules for the division of authority and responsibility for Chinese local government debt management.....	75
Section 4: Practical exploration made by a few Chinese local governments — Comparing some local regulations on government debt management.....	79
Section 5: Proposals for the division of authority and responsibility for Chinese local government debt management.....	99
Chapter 5: Motivation of Chinese local governments to manage its debt.....	107
Section 1: Theories on the motivation of Organizational Behavior and Institutional Change.....	107
Section 2: Chinese local government is insufficiently motivated to manage its debt.....	117
Section 3: Causes for insufficient motivation.....	125
Section 4: Design of incentive mechanism.	135
Chapter6: Methods for Chinese local government debt management.....	145
Section 1: Planned management of debt financing.....	145
Section 2: Budget management of local government debt.....	154
Section 3: Debt service fund management.....	163
Section 4: Debt information management — improvement in government accounting base and financial reporting system.....	171
Conclusions: On integrated management of Chinese local	

government debt.....	182
References.....	194
Postscript.....	199

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 导论

第一节 选题背景与研究目的

20世纪90年代后期，在地方财政困难、城镇化和工业化加快发展以及农业和农村经济陷入低谷的特殊而复杂的背景下，我国的地方政府债务问题逐渐凸显。尽管国家在法律上没有授予地方政府举债权，但现实中省市县乡各级地方政府都或明或暗地，直接或间接地形成了大量债务。这些债务的种类繁多，主体分散，成因复杂。地方政府债务对地方的财政与金融，建设与投资，企业、单位和个人，社会信用等经济与社会的各个方面均构成了一定的影响，而且影响范围仍在不断扩大。近几年来因地方政府债务问题而引发的群众上访、政府机构运转困难、经济案件、司法纠纷均呈上升趋势，影响了地方经济的健康运行和社会的稳定，成为社会关注的焦点和理论界讨论的热点。

由于我国法律禁止地方政府举债，因此各级地方政府往往极力回避甚至隐藏自身的债务问题，外界无法获得地方政府债务全面和准确的信息。但近年来根据越来越多的民间和官方的调查研究和初步统计，以及媒体所披露的众多地方政府债务事件，我国地方政府债务问题及其隐藏的内在复杂矛盾已经基本显现出来。如何尽快解决这些矛盾成为政府不得不正视的问题。正如国务院发展研究中心魏加宁所指出的，“我国地方政府债务问题已经到了非解决不可的时候。”^①

^①2004年2月国务院发展研究中心宏观经济研究部地方债务课题组公布了其研究报告——《关于中国的地方债务问题及其对策思考》。资料来源：“‘头号杀手’曝光地方政府隐性债务风险严重”，《中华工商时报》，2004-02-23。

加强对债务自身的管理是解决目前债务问题的必然途径。当前缺乏统一管理是我国各级地方政府债务面临的巨大风险。从实践来看，中央政府早在 1999 年就已经开始关注乡村两级不良债务，并采取了统计和清理等措施。之后，国家断断续续制定和出台了针对某些债务类别的管理法规，其中涉及了清理周转金、统一外债管理、清理政府拖欠工程款、对地方金融“三项整顿”实施专项借款等。2005 年中央预算安排 150 亿元财政资金实施“三奖一补”政策，缓解县乡财政困难。近年来某些地方政府也已经开始重视加强自身的债务管理，制定了或准备制定一些管理法规和制度，个别地方已经着手实施某些措施。上述情况表明我国各级政府已经开始关注如何解决地方政府债务问题。然而，从总体上讲，我国的地方政府债务管理仍缺乏法律和制度根基；地方政府债务管理的目标不明确，改革缺乏总体规划；地方政府普遍缺乏债务管理意识，债务管理动力明显不足；债务管理方法和管理手段落后，不适应债务发展的现状。因此，创建统一的地方政府债务管理体系，已经成为解决当前地方政府债务问题的迫切要求。

目前国内对地方政府债务管理体系的研究仍十分薄弱。虽然大量文献对我国地方政府债务问题的现状及成因进行了较为全面和系统的分析，但对地方政府债务管理的研究缺乏系统性。一些学者从不同侧面对地方政府债务管理进行了一些研究，包括偿还历史债务（主要是乡村两级）、创新融资方式（主要是发行市政债券）、完善分税制尤其是省级以下分税制、减少政府级次、加强监督制约等，并从各自角度分别提出一些改革思路和具体方案。但这些研究仍存在以下方面的不足。首先，对我国地方政府债务管理的总体目标研究不足，阻碍了综合性管理战略的制定和实施，也使得现有研究及改革建议之间的内在协调性较差。其次，对于地方政府债务管理权限和责任缺乏深入和系统的研究，其中对举债的研究集中于发债问题，有失偏颇。第三，对地方政府债务管理行为的分析不够全面和深入，

对于地方政府债务管理动力问题的关注较少。第四，对适合我国国情的地方政府债务管理方法的研究还比较欠缺，目前主要关注的是如何化解基层债务和发行市政债券，而对于举债计划管理、债务的预算管理、偿债基金管理、债务信息管理等方面的研究相对欠缺。

基于上述的实践需要和理论研究的不足，本文选取了我国地方政府债务管理目标、管理权责划分、管理动力与管理方法作为主要研究对象。通过研究，本文将努力实现以下研究目的：

（1）在剖析我国地方政府债务面临的主要问题与内在矛盾的基础上，提出我国地方政府债务管理的总体目标。

（2）根据政府债务自身规律和有关管理理论，借鉴国外经验，对比评价国内某些地方政府出台的法规文件，提出我国地方政府债务管理权责划分的基本思路。

（3）运用组织行为动力理论和制度变迁动力理论，分析我国地方政府债务管理的动力机制，探讨建立地方政府债务管理动力的激励约束机制。

（4）探讨建立地方政府债务在举债决策、偿债基金、预算编制、会计核算和信息披露等方面的管理方法。

此外，作者还希望通过本文的研究，引发更多学者和实践部门对我国地方政府债务管理问题予以关注，共同推动我国地方政府债务管理体系的早日建立。

第二节 国内外文献综述

一、国内文献综述

受到客观条件和思维方式等因素的限制，20世纪90年代中期之前国

内学术界对地方政府债务的研究可谓凤毛麟角，而在这之后，随着地方政府债务问题的逐渐凸显及其影响范围和深度的不断扩大，国内学术界对地方政府债务的关注程度开始增加，近两年该领域的研究文献层出不穷。这些文献集中于以下方面。

（一）对我国地方政府债务问题的揭示

1、对我国地方政府债务的界定与分类

目前国内对地方政府债务的界定^①主要是从财政和会计两个角度进行的。从财政角度的定义目前被广泛采用，即“地方政府债务是指地方政府作为债务人要按照协议或合同的约定，依照法律的规定向债权人承担资金的偿付义务”^②的一种债务。赵建勇（2002）、杨灿明等（2004）等则从会计的角度出发，认为政府债务是“政府作为债务人，由于过去的交易或事项而引起的将会导致经济资源外流的政府现有责任。”^③两种界定都具有一定的合理性，前者便于对地方政府债务的统计和分类，后者则有利于加强对地方政府债务的会计确认、核算和管理。而且，两种界定都强调了地方政府债务的偿还性质，即它是一种责任或义务，并将会引起财政资金的支出或经济资源的外流。

目前，国内学术界普遍接受和采用的政府债务分类方法是世界银行专家白海娜（Hana Polackova Brixi）（2003）提出并完善的财政风险矩阵法。该定义拓宽了政府债务的研究视野，便于债务的分类管理。国务院发展研究中心“中国地方债课题组”（2003）按照形成原因，将债务分为经常性债

^①目前国内学术界在研究地方政府债务问题时使用了不同的概念，如地方债务、地方公共债务、地方公债、地方政府债务、地方财政债务等等。而大多数学者在使用这些表述方法时并没有做特别的、严格的区分。本文认为“地方公债”的概念有广义和狭义之分，狭义的地方公债是指地方政府债券，而广义的则指地方公共部门债务。地方公共部门债务并不等同于地方政府债务，除去地方政府债务外，它还包括地方非政府的公共部门债务，如地方公共企业、地方公共事业单位、地方金融机构债务。

^②见樊丽明、李齐云等：《中国地方财政运行分析》，北京：经济科学出版社，2001年版，第316页。国务院发展研究中心宏观部课题组（2004）也采用了这一定义。

^③该定义的前提是应计制会计基础，而我国目前的预算会计仍以现金制为基础。

务和融资性债务。这显然是针对目前我国地方政府债务的分布领域而提出的，便于分清债务性质和采取相应的化解办法。周天勇（2004）参照对银行债权按照质量标准的划分方法，对不同债务规模和还债可能的各地方政府进行危机、危险、不良、良性等债务分类，有利于实施地方政府债务的风险管理，但此类划分缺乏可操作性的标准。黄毅、胡容邦（2003）从总体上把地方政府债务分为“自为”债务和“传导”债务，有利于考察债务的形成渠道，但现实中两种债务之间的界限并不十分清晰。四川省财政厅课题组（2001）提出将我国的地方政府债务分为政府债务、部门债务和企业债务（指企业外债），该方法便于分析举债主体。

2、对我国地方政府债务现状与成因的描述和分析

国内众多学者和实践部门通过广泛的调查统计，对于我国地方政府债务的发展现状基本达成了以下共识：形式复杂，隐蔽性强；规模和影响面不断扩大；结构性差异大；债务管理分散、无序、薄弱。2004年2月国务院发展研究中心课题组提出，“目前我国地方债务风险实际上已经超过金融风险成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号杀手”。^①这是到目前为止对我国地方政府债务形势做出的最严峻的判断。不少学者都对我国地方政府债务在层级和地域分布上的结构性差异予以关注，如樊丽明（2003）、包宗顺（2003）、林国庆（2003）、寇铁军和张海星（2004）、陆磊（2004）、刘尚希（2003）、于国安（2003）。

对县乡基层债务的调查研究是近年来我国地方政府债务现状研究的重要内容，并获取了相对丰富的调查资料。其中比较有代表性的有，国务院发展研究中心《县乡财政与农民增收》课题组（2003）的专题调查，为县乡债务问题的研究提供了宝贵的材料。农业部农村经济研究中心宋洪远等出版的《中国乡村财政与公共管理研究》（2004）一书记载了该机构课题组

^① “‘头号杀手’曝光地方政府隐性债务风险严重”，《中华工商时报》，2004-02-23。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库