

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 15620131152134

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 专 业 学 位 论 文

我国地方政府性债务问题研究

--基于福建 LY 市的数据

The Research on the Local Government Debt

Based on the Data of LY City, Fujian Province

林 明 坤

指导教师(校内): 朱 孟 楠 教 授

指导教师(校外): 吴 国 培 博 士

专 业 名 称: 金 融 硕 士

论文提交日期: 2 0 1 5 年 月

论文答辩时间: 2 0 1 5 年 月

学位授予日期: 2 0 1 5 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2015 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（）1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于年月日解密，解密后适用上述授权。

（）2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

摘 要

为应对 2008 年国际金融危机，稳定国内经济增长，持续我国良好的增长趋势，2009 年我国政府实施总额 4 万亿元的两年投资计划，持续多年实施了适度宽松的货币政策和积极的财政政策，以保证经济平稳较快发展。但由于政府投资基本依靠债务驱动，并且投资项目效益低、周期长、体量大，导致地方政府性债务规模不断膨胀，短期内流动性紧张，债务风险凸显。地方政府性债务风险，关乎政府信用，直接影响经济与社会的持续、健康发展。因此，加强对地方政府性债务问题的研究，具有重要的理论和实践意义。

1988 年，LY 市产生首笔地方政府性债务金额 160 万元，经过 26 年发展，特别是 2008 年以后政府投资力度加大后，债务规模不断膨胀，截至 2014 年底，LY 市政府债务余额高达 510 亿元。研究发现，政府融资平台是 LY 市举借政府性债务重要载体，银行贷款是债务资金核心渠道，企业发债与票据融资等方式增加，交通运输与国土资源是债务资金的主要投向。从负债率、债务率等指标来看，近 2 年 LY 市地方政府性债务应当引起有关部门高度重视。

LY 市政府设立偿债准备金等制度，但仍然存在举债抵押物合法性、过度依赖土地出让收入等问题。针对前述情况，结合相关经济金融学理论，本文从宏观、中观、微观层面对问题进行深入剖析。针对 LY 市地方政府性债务存在的问题和风险，本文提出如下建议：一是建立健全债务管理机制，妥善处理偿债准备金；二是盘活存量财政资金，大力推广 PPP 模式；三是推进政府债务置换，注入优质资产改善经营；四是深化财税金融体制改革，防范财政金融风险。

关键词：地方政府性债务；债务管理；债务风险

ABSTRACT

In order to cope with the 2008 financial crisis and keep the domestic economy's growth steady, the Chinese Government implemented the total amount of 4 trillion Yuan of investment plan for two years in 2009, and implemented a proactive fiscal policy and a moderately easy monetary policy for many years to achieve steady and rapid economic development in our country. However, as the government investment was basically driven by debt and the investment projects had low efficiency, long cycle and large volume, the scale of local government debt began to expand, the short-term liquidity squeeze and the debt risk also appeared. Local government debt risk, which is important to the government credit, has a direct impact on the economic and social development. So it is a very important thing to pay more attention to the research of local government debt problem not only for the theory, but also for practice.

The first local government debt in LY city occurred in 1988, which involved 1.6 million Yuan. In recent 26 years, especially after 2008 when the government increased investment, the scale of the government debt in LY city has expanded to 51 billion by the end of 2014. It was researched that the government financing platform was the important carrier of government debt in LY city, the bank loan was main channel of debt financing, ways of enterprise bond and bill financing increased, and much of the debt was directed at transportation and land resources. From the Debt Ratio and the Foreign Debt Ratio, we can come to a conclusion that the local government debt in LY city should attach great attention of related departments in recent 2 years.

LY city government has set up the debt service reserve system, but there are still some issues, like the legitimacy of debt, overly dependence on land sales and so on. Aiming at the situation, using the theories of economic finance, this article analyzes the problems in depth, from the macro, meso and micro level. In view of the problems in the local government debt and risk in LY city, this article puts forward the following suggestions: At first, a standard and reasonable debt-management system for local government should be established, and the debt service reserve should be properly handled. Secondly, the government is supposed to revitalize the stock of

financial resources and promote the PPP model. Thirdly, the government ought to promote the replacement of government debt and inject quality assets to improve operations. Fourthly, the government is suggested to deepen fiscal and financial reforms to prevent financial risks.

Key words: local government debt debt management debt risk

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 国内外文献综述	2
一、国内关于地方政府性债务问题的研究综述.....	2
二、国外关于地方政府性债务风险管理的研究综述.....	3
第三节 研究思路、方法与篇章结构	4
一、研究思路.....	4
二、研究方法.....	4
三、篇章结构.....	5
第四节 论文的创新与进一步研究方向	5
第二章 我国地方政府性债务现状与特点	6
第一节 我国地方政府性债务的内涵	6
一、国际货币基金组织.....	6
二、国际会计师联合会.....	6
三、审计署.....	6
四、地方政府.....	6
第二节 我国地方政府性债务的分类	7
一、财政风险矩阵分类法.....	7
二、我国现行政府性债务分类.....	7
第三节 我国地方政府性债务的现状与特点	8
一、地方政府性债务现状.....	8
二、地方政府性债务特点.....	9
第三章 案例分析—LY 市地方政府性债务基本情况	10
第一节 LY 市政府性债务总体规模	10
第二节 LY 市政府性债务结构	11
一、部门结构.....	11

二、债务类型·····	12
三、县域结构·····	12
第三节 LY 市地方政府性债务资金来源和融资主体·····	13
一、政府性债务资金来源·····	13
二、政府性债务融资主体·····	14
第四节 LY 市地方政府性债务偿债能力·····	14
一、负债率·····	14
二、债务率·····	15
三、土地出让收入对政府性债务承受能力·····	16
四、政府融资平台案例—以 LY 交通发展集团有限公司为例·····	18
第四章 案例分析—LY 市地方政府性债务增长原因·····	20
第一节 宏观层面·····	20
一、宏观的财政政策与货币政策是决定性因素·····	20
二、分税制是体制性因素·····	21
三、政府性债务管理法制建设长期缺失是法制因素·····	22
第二节 中观层面·····	22
一、地方政府为迎合政绩考核而举债发展是现实因·····	22
二、金融机构信贷资源倾向于政府性债务是助推因素·····	24
三、公共预算收入增长放缓是债务增长重要因素·····	28
第三节 微观层面·····	28
一、以融资为目的融资平台设立是债务增长根本因素·····	28
二、融资平台资产质量决定其债务只能依靠借新还旧·····	29
三、融资平台具有多途径融资能力是债务增长渠道因素·····	29
第五章 我国地方政府性债务存在问题·····	30
第一节 债务管理体制不健全，偿债准备金管理有待改进·····	30
一、地方政府债务管理体制不健全·····	30
二、偿债准备金管理有待改进·····	30
三、风险预警和防范机制缺失·····	31
第二节 经济下行压力仍在，政府举债发展动机犹存·····	31

一、稳经济增长促使政府举债投资·····	31
二、保民生开支促使政府借新还旧·····	31
第三节 融资平台资产不良，土地融资法律依据不足·····	32
一、融资平台资产质量差，自身债务难以化解·····	32
二、土地抵押法律依据不足，融资平台违约风险较大·····	32
第四节 信贷资金财政化，财政风险向金融风险转移·····	33
一、信贷资金财政化，加剧财政赤字·····	33
二、偿债能力不足，引发金融风险·····	33
第六章 结论与政策建议·····	34
第一节 结论·····	34
一、举债发展是符合现实需要的·····	34
二、政府性债务资金投向合理·····	34
三、地方政府已意识到债务风险并采取防范措施·····	35
第二节 防范和化解地方政府性债务风险对策与建议·····	36
一、建立健全债务管理机制，妥善处理偿债准备金·····	36
二、盘活存量财政资金，大力推广 PPP 模式·····	36
三、推进政府债务置换，注入优质资产改善经营·····	37
四、深化财税金融体制改革，防范财政金融风险·····	37
致 谢·····	38
后 记·····	39
参考文献·····	40

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1.1、 Background and Significance	1
1.2、 Overall Architecture	2
1.2.1、 A review of domestic research on local government debt.....	2
1.2.2 、 A review of foreign research on the risk management of local government debt.....	3
1.3、 Research Route, Method and Lustreux	4
1.3.1、 Research Route.....	4
1.3.2、 Research Method.....	4
1.3.3、 Lustreux.....	4
1.4、 Innovation and Further Research	5
Chapter 2 Status and Features of Chinese Local Government Debts	6
2.1、 Connotation of Chinese Local Government Debts	6
2.1.1、 International Monetary Fund.....	6
2.1.2、 International Federation of Accountants.....	6
2.1.3、 Auditing Department.....	6
2.1.4、 Local Government.....	6
2.2、 Classification of Chinese Local Government Debts	7
2.2.1、 Financial Risk Matrix Method.....	7
2.2.2、 China's Current Government Debt Classification.....	7
2.3、 Status and Features of Chinese Local Government Debts	8
2.3.1、 Status of Local Government Debt.....	8
2.3.2、 Features of Local government debt.....	9
Chapter 3 Case Analysis: Base Case of the Local Government Debts in LY City	10

3.1、 General Scale of the Local Government Debts in LY City	10
3.2、 Sturcture of the Local Government Debts in LY City	11
3.2.1、 Department structure	11
3.2.2、 Debt types	12
3.2.3、 County structure	12
3.3、 Fund Resources and Financing Subject of the Local Government Debts in LY City	13
3.3.1、 Fund Resources of the Local Government Debts	13
3.3.2、 Financing Subject of the Local Government Debts	14
3.4、 Solvency of the Local Government Debts in LY City	14
3.4.1、 Debt ratio	14
3.4.2、 Foreign Debt Ratio	15
3.4.3、 The Effects of Land transfer income on government debt affordability	16
3.4.4 、 Case of government financing platform -- a case study of LY Transportation Development Group Co., Ltd.	18
Chapter 4 Case Analysis: the Reason Why the Local Government Debts in LY City was growing	20
4.1、 At Macro Level	20
4.1.1、 Macro fiscal policy and monetary policy are the decisive factors.	20
4.1.2、 Tax system is the institutional factor	21
4.1.3、 The legal construction of government debt management is the legal factor	22
4.2、 At Meso Level	22
4.2.1、 Local government issuing bonds to meet the performance assessment is the reality factor	22
4.2.2、 Financial institutions credit resources tending to government debt is the boost factor.	24
4.2.3、 the slowdown of Public budget revenue growth is an important factor in debt growth.	29

4.3、 At Micro Level	29
4.3.1、 Financing platform for the purpose of financing is a fundamental factor in debt growth.	29
4.3.2、 Financing platform asset quality determines its debt can only rely on Borrowing new loans to repay the old.....	30
4.3.3、 Financing platform with multi way financing capacity is the debt growth channel factors.....	30
Chapter 5 Existing Problems of Chinese Local Government Debts	31
5.1、 Unsound Administration System of Debts	31
5.1.1、 Local government debt management system is not perfect.....	31
5.1.2、 The debt service reserve management needs to be improved.....	31
5.1.3、 Risk early warning and prevention mechanism are lacking.....	31
5.2、 Downward Pressure on Economic Growth	32
5.2.1 、 Steady economic growth prompted the government to borrow investment.....	32
5.2.2、 Ensuring the livelihood of the government to Borrow new loans to repay the old.....	32
5.3、 Non-performing Assets in Financing Platform	33
5.3.1 、 Poor financing platform and the quality of its assets make its debt difficult to resolve.....	33
5.3.2、 The legal basis of land mortgage is insufficient, and the default risk of financing platform is relatively large.....	33
5.4、 Transfer from Fiscal Risk to Financial Risk	34
5.4.1、 Credit loaning capital fiscal exacerbates budget crisis.....	34
5.4.2、 Insufficient solvency causes finance risk.....	34
Chapter 6 Conclusion and Countermeasures	35
6.1、 Conclusion	35
6.1.1、 Debt development is in line with the real needs.....	35
6.1.2、 Government debt funds invest to reasonably areas.....	35

6.1.3、 Local governments are aware of the risk of debt and take preventive measures.....	36
6.2、 Countermeasures against Risk of Local Government Debts.....	37
6.2.1、 Establish a sound debt management mechanism, and properly handle the debt service reserve.....	37
6.2.2、 Revitalize the stock of financial funds, and vigorously promote the PPP model.....	37
6.2.3、 Promote government debt replacement, injection of quality assets to improve the operation.....	38
6.2.4、 Deepen fiscal and tax reform, to prevent financial risks.....	38
Acknowledgements.....	39
Postscript.....	40
References.....	41

第一章 导论

政府适当举债,可以有效缓解地区经济社会发展与财政资金投入不足之间的矛盾,在促进地区经济良性循环、提高公共服务品质和能力、改善民生以及应对国际金融风险等方面都发挥了重要作用。但是当出现管理不到位、负债过度、投资效益低下等一系列问题时,就会影响到经济和社会全面协调可持续发展,成为社会不稳定因素。本文以全国地方政府性债务审计为背景,结合LY市地方政府性债务实例,分析现状、成因与存在问题等,提出相应的措施和建议。

第一节 研究背景与意义

地方政府性债务是当前中国政界、学界、商界关心的热点问题,如何正确、有效的处理债务问题,事关中国政府信用、经济金融发展和人民群众的切身利益。本文所述的地方政府性债务,是指地方机关事业单位及地方政府专门成立的基础设施性企业为提供基础性、公益性服务而形成的债务。目前我国地方政府性债务主要包括三大部分:地方政府直接借入的债务(财政负债)、地方政府提供信用担保的债务(地方政府融资平台^①债务)、其他相关债务。为准确判断地方政府性债务情况,2011、2013年,各级审计部门分别对截至2010年底和2013年6月政府性债务开展专项审计,彻底掌握全国各级政府的债务情况。审计结果显示,全国总体风险可控,局部地区存在债务风险;其中市、县、乡三级债务压力巨大。

地方政府性债务的积极作用在有效应对国际金融危机、稳定国内经济增长得到充分体现。但随着经济增速放缓、土地出让价格下跌,地方政府性债务规模的

^①根据财政部、发展改革委、人民银行、银监会《关于贯彻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相关事项的通知》(财预[2010]412号),融资平台公司是指由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,具有政府公益性项目投融资功能,并拥有独立企业法人资格的经济实体,包括各类综合性投资公司,如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等,以及行业性投资公司,如交通投资公司等。《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》(国发[2010]19号)对融资平台定义:由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,承担政府投资项目融资功能,并拥有独立法人资格的经济实体。

逐渐扩大，各级地方政府偿债压力逐年递增，政府违约风险加剧。目前，社会公众已逐步意识到加强地方政府性债务管理的重要性，防范债务风险，有利于保持社会平稳，同时有利于促进经济发展。

加强对地方政府性债务问题研究，不仅具有很强的理论意义，还有深刻的实践意义。从理论角度而言，通过对地方政府性债务的深入研究，了解地方政府性债务现状，发现债务管理方面存在问题与不足，并剖析问题与不足产生具体原因，寻求债务管理有效策略，以充分发挥地方政府性债务积极作用。地方政府性债务问题，也是中央和各级地方政府及部门需深入研究、探讨和解决的课题。从实践角度而言，地方政府性债务不仅是经济金融问题，也是考验政府部门对财政性资金等社会公共资源的管理能力问题。通过对地方政府性债务问题研究，深化投融资体制改革，建立风险防范机制与措施，加强对政府部门监督，提高财政公共资源使用效率，增强债务信息披露力度和透明度，从而增进社会公众对政府信赖。

第二节 国内外文献综述

近年来，地方政府性债务问题越来越引起人们关注，我国政府部门和国内专家学者们从各自工作实际和专业角度出发，采用多种分析方法与角度着力对其进行深入的剖析和研究，内容不仅包括地方政府性债务的现实状况、具体成因，还覆盖了债务规模以及如何进行风险预警及有效应对危机等多环节、全流程问题。专家学者研究的领域和具体内容如下：

一、国内关于地方政府性债务问题的研究综述

(一) 关于地方政府债务风险成因以及解决对策研究。《中国地方政府债务风险问题探索》是郭琳的博士论文，在论文中对现阶段我国地方政府性债务深入分析风险成因，指出导致地方债务风险的因素包括行政体制、经济体制、财税体制、投融资管理和债务管理，并提出约束地方政府合法、适度、合规举债是解决地方政府性债务风险重要手段，要对债务实行系统、规范化管理，同时配合财税体制、投融资体制等方面的改革力度^[1]。贾康（2010）等认为只要促使地方政府合规发债，使债务透明化和公开化，就能够实现地方政府债务风险化解的目的^[2]。李俊生、乔宝云等（2011）提出通过控制债务规模、合理组合债券发行和银行贷款融资结构、实行行政管理与市场约束相结合的管理模式对我国地方政府债务进

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.