

中图分类号:

UDC:

学校代码: 10055

密级: 公开

南开大学
硕士学位论文

中国地方政府举债行为利益共同体研究
——一个利益度量和政策效果的理论模型

On Communities of Interests in Chinese Local Government
Debt-raising ——A theoretical Model of Interest Measurement
and Policy Performance

论文作者 接奇伟

指导教师 朱光磊 教授

申请学位 公共管理硕士

培养单位 周恩来政府管理学院

学科专业 公共管理

研究方向 公共管理

答辩委员会主席 吴晓林

评阅人 贾义猛 单菲菲

南开大学研究生院

二〇一九年五月

南开大学学位论文使用授权书

本人完全了解《南开大学关于研究生学位论文收藏和利用管理办法》关于南开大学(简称“学校”)研究生学位论文收藏和利用的管理规定,同意向南开大学提交本人的学位论文电子版及相应的纸质本。

本人了解南开大学拥有在《中华人民共和国著作权法》规定范围内的学位论文使用权,同意在以下几方面向学校授权。即:

1. 学校将学位论文编入《南开大学博硕士学位论文全文数据库》,并作为资料在学校图书馆等场所提供阅览,在校园网上提供论文目录检索、文摘及前16页的浏览等信息服务;

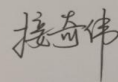
2. 学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存学位论文;学校根据规定向教育部指定的收藏和存档单位提交学位论文;

3. 非公开学位论文在解密后的使用权同公开论文。

本人承诺:本人的学位论文是在南开大学学习期间创作完成的作品,并已通过论文答辩;提交的学位论文电子版与纸质本论文的内容一致,如因不同造成不良后果由本人自负。

本人签署本授权书一份(此授权书为论文中一页),交图书馆留存。

学位论文作者暨授权人(亲笔)签字:



20_19年_05月_29日

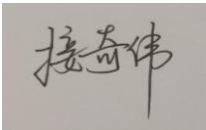
南开大学研究生学位论文作者信息

论 文 题 目	中国地方政府举债行为利益共同体研究——一个利益度量和政策效果的理论模型				
姓 名	接奇伟	学 号	2120162020	答 辩 日 期	2019年5月21日
论 文 类 别	博士 ☐ 学历硕士 ☐ 专业学位硕士 ☒ 同等学力硕士 ☐ 划 ☒ 选 择				
学 院 (单 位)	周恩来政府管理学院		学 科 / 专 业 (专 业 学 位) 名 称		公共管理
联 系 电 话	18322101387		电 子 邮 箱	jieqiwei@126.com	
通信地址(邮编): 天津市和平区曲阜道4号508(300042)					
非 公 开 论 文 编 号			备 注		

注:本授权书适用我校授予的所有博士、硕士的学位论文。由作者填写一份并签字后交校图书馆,如已批准为非公开学位论文,须附批准通过的《南开大学研究生申请非公开学位论文审批表》和“非公开学位论文标注说明”页。

南开大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下进行研究工作所取得的研究成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律 responsibility 由本人承担。

学位论文作者签名：  2019 年 05 月 29 日

非公开学位论文标注说明

(本页表中填写内容须打印)

根据南开大学有关规定，非公开学位论文须经指导教师同意、作者本人申请和相关部门批准方能标注。未经批准的均为公开学位论文，公开学位论文本说明为空白。

论文题目						
申请密级	☐ 限制(≤2 年)		☐ 秘密(≤10 年)		☐ 机密(≤20 年)	
保密期限	20	年	月	日至 20	年	月 日
审批表编号			批准日期	20	年	月 日

南开大学学位评定委员会办公室盖章(有效)

注：限制★2 年(可少于 2 年)；秘密★10 年(可少于 10 年)；机密★20 年(可少于 20 年)

摘要

近年来,关于中国地方政府举债行为的研究,大多将债务规模的无序扩张归结为“地方党政领导政绩观不正确”、“分税制引起地方财权少事权重”、“缺乏有效的顶层制度设计”等几类原因。然而,在实际的地方政府举债过程中,却存在三种性质与特点并不相同的现象:一是某些地方党政领导可能已不太想追求短期政绩,甚至倾向于采取较为保守的防风险策略,却发现仍无法有效控制地方政府举债规模,即“失控现象”;二是某些地区的财力并不紧张,相当规模的财政资金尚未支用,却依然大幅增加债务规模,即“不经济现象”;三是中央政府就严控债务无序扩张一再出台政策,规格层层提升,效力层层加码,而某些地方宁肯冒着违法风险、违规风险、追责风险,也要一再采取各种方式进行变通,即使冒风险也要把债务借到手,即“擦边球现象”。这三种现象不仅现有研究难以阐释,而且看似不合逻辑。但是,如果按照马克思主义政治理论,通过建立利益度量模型和专家打分进行定性和定量分析,这个问题可能得到解释,甚至可能得到一定程度的解决。

中国地方政府举债无序扩张的真正推动力,是每个参与其中的主体的“趋利避害”的本性。特别在当前的举债融资模式下,行为主体只要参与地方政府举债,就总可以从中获得一定的经济或政治利益。他们既无需为当前的风险累积而付出代价,也无需为未来的偿债义务而忧心忡忡。甚至可以说,他们已经某种程度上形成了“利益共同体”。举债,能够为他们带来共同的利益。这是地方政府债务规模无序扩张的深层原因。哪怕党政领导不推动债务扩张,其他的主体也依然在推动。甚至,若有任何一方想要改变这种原有的融资模式,那么这一方就不仅放弃了自身原有的利益,而且是在同整个利益共同体进行对抗,并可能招致整个利益共同体的反制。

因此,解决地方政府债务的无序扩张问题,要从对利益共同体的分析入手。一是明确举债行为主体。二是描述各行为主体的利益需求和相互权衡,尽可能全面地展现不同主体之间利益争拗和相互妥协的具体状况。三是对现行政策效果与各行为主体的利益争拗情况做综合分析,观察各行为主体在不同政策效果下的行为倾向。

解决地方政府债务的无序扩张问题,还要警惕未来可能发生的三大风险。一是“推进改革”异化成“观望等待”的风险。由于自身利益取向的冲突,某些行

为主体可能害怕触碰既得利益，所以不探索新路；又害怕违反中央政策被问责，所以不敢走老路，从而造成对改革的观望。二是把“规范发行政府债券”异化成为“乱发政府债券”的风险。主要是将落实中央重大项目作为“诱饵”，让地方政府债务管理部门“应接不暇”，引诱他们一步一步忽略风险管理，只顾闷头发债。三是把“严禁违法违规举债”异化成为“落实中央政策不到位”的风险。主要是将中央重大项目作为“挡箭牌”，以“缺乏资金”为由，为自身违法违规举债寻找借口，削弱对原违法渠道的清理和处罚力度。

最后，解决地方政府债务的无序扩张问题，要善于控制和利用行为主体的“趋利避害”的本性。一是要全面落实党中央对地方政府债务管理改革的部署要求，摸清底数、查明情况，把问题汇报清楚，对风险早做谋划，为中央领导的科学决策提供参考，让各级领导对债务风险更加重视，进一步增强改革的动力和后劲。二是要着力在原有的利益共同体中，通过改变政策导向，扭转一部分行为主体的利益取向。三是要着力培养原有既得利益的对立面，形成新的合理的利益关系格局。

关键词：地方政府 举债行为 利益共同体 利益度量模型

Abstract

In recent years, most of the studies on the debt-raising behavior of local governments in China attribute the disorderly expansion of debt scale to "incorrect views on the achievements of local party and government leaders", "lack of local financial power caused by tax-sharing system", "lack of effective top-level system design" and other reasons. However, in the actual process of local government borrowing, there are three different phenomena: first, some local party and government leaders may not want to pursue short-term achievements, or even tend to adopt more conservative risk prevention strategies, but find that they still can not effectively control the scale of local government borrowing, which is the phenomenon of "out of control"; second, financial resources in some areas are not tense, while the local government are still borrowing large scale of debts, which is the phenomenon of "non-economical borrowing"; third, the central government has promulgated policies to strictly control the disorderly expansion of debt, and has increased its specifications and effectiveness at various levels, while some places prefer to take risks of violation of the law, violation of the rules and accountability, to borrow debts, that is, the phenomenon of "scraping the edge".

These three phenomena are difficult to be explained in the existing research, but also seem illogical. However, if we accord to Marxist political theory, through the establishment of interest measurement model for qualitative and quantitative analysis , this problem may be explained, or even may be solved to a certain extent.

The real driving force for the disorderly expansion of local government debt in China is the nature of "seeking profits and avoiding disadvantages" of each participant. Especially in the current mode of debt financing, as long as the actors participate in local government debt, they can always obtain certain economic or political benefits. They don't have to pay for the accumulation of current risks or worry about future debt paying obligations. It can even be said that they have formed a "community of interests" to some extent. Lending money can bring benefits to them. This is the deep reason for the disorderly expansion of local government debt scale. Even if the party and government leaders do not promote debt expansion, other main bodies are still promoting it. If any party wants to change the original financing mode, it will not only

abandon its original interests, but also be confronted by the whole interest community, which may lead to the whole interest community's rebellion.

Therefore, to solve the problem of disorderly expansion of local government debt, we should start with the analysis of interest community. Firstly, we need to find out which subjects are involved in debt-raising. Secondly, it is necessary to describe the interests and needs of each actor as vividly as possible, so as to show the interests struggle and mutual compromise among different actors as comprehensively as possible. Thirdly, we should combine the existing policy effects with the interests of the main actors, and observe the behavior of the main actors under different policy effects. To solve the problem of disorderly expansion of local government debt, we should also be alert to three possible risks in the future. One is the risk of alienating "pushing" into "waiting". Because of the conflict of self-interest orientation, some actors may be afraid of touching vested interests, so they do not explore new ways; and they are afraid of being accountable for violating the central policy, so they dare not follow the old way. These two factors have caused the stagnation and wait-and-see of reform. The second is to alienate the "standardized issuance of government bonds" into the risk of "disorder issuance of government bonds". The third is the risk of alienating "strictly prohibiting illegal and illegal borrowing" into "inadequate implementation of the central policy".

Finally, in order to solve the problem of disorderly expansion of local government debt, we should be good at controlling and utilizing the nature of "seeking profits and avoiding disadvantages" of the actors. Firstly, we should fully implement the Party Central Committee's deployment requirements for local government debt management reform, find out the bottom number, identify the situation, report the problems clearly, plan the risks early, provide reference for the scientific decision-making of the central leadership, let leaders at all levels pay more attention to debt risk, so as to increase the momentum and stamina of the reform. Secondly, we should focus on changing the policy orientation in the original interest community to reverse the interest orientation of some actors. Thirdly, efforts should be made to cultivate the opposition of the original vested interests and form a new pattern of interest relations.

Key words: local government; debt-raising behavior; community of interests; interest measurement model

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题背景.....	1
一、研究缘起	1
二、理论价值	2
三、实践意义	3
第二节 相关研究分析.....	4
一、国内外相关研究	4
二、中国重要人物的举债融资思想	5
第三节 理论框架.....	7
一、基本概念	7
二、基本理论	9
第四节 创新点与研究工作的不足.....	10
一、进一步研究的空间	10
二、创新点	12
三、研究工作的限度	14
第五节 研究思路与技术路线.....	15
第二章 地方政府举债行为的动力分析	17
第一节 地方政府举债行为总体情况.....	17
一、地方政府举债主体多样	17
二、地方政府举债规模扩张	18
三、不太引人注意的“三种现象”	19
第二节 不同观点背后的利益.....	23
一、财政体制说	23
二、项目建设资金配套说	25
三、基层收支矛盾说	26
四、土地储备说	27
五、政绩考核说	27

第三节 共同的利益推动共同体的形成.....	28
一、逐利性：人和社会的唯一纽带是需要和利益	29
二、关联性：行为主体对政府举债具有影响	29
三、完备性：对举债具有影响主体的已经全部涵盖	30
第三章 利益度量时针模型.....	32
第一节 地方政府举债行为的直接参与者.....	33
一、党政领导	33
二、政府职能部门	34
三、融资平台	36
第二节 地方政府举债行为的间接参与者.....	37
一、金融机构	37
二、项目公司、下游企业与社区居民	38
三、学界	40
第三节 利益共同体的一致性和对抗性.....	41
第四章 利益度量表格模型.....	43
第一节 从时针模型到利益度量表.....	43
一、构建利益度量表的基本考虑	43
二、利益度量表的基本要素	44
三、利益度量表格模型的基本假设	45
第二节 行为主体利益的赋值.....	46
一、利益赋值的基本考虑	46
二、利益度量表的初始值	47
三、总体利益强度	60
第三节 政策影响系数.....	61
一、失控现象的政策影响系数	61
二、不经济现象的政策影响系数	62
三、擦边球现象的政策影响系数	64
第四节 利益度量模型的适用要求.....	65
第五章 利益度量表格模型的政策检验	67
第一节 历年管控地方政府举债的政策回顾.....	67
一、总体情况	67

二、简单结论	70
第二节 转折点（一）：成立专门机构的利益度量解释	71
一、政府性债务管理领导小组	71
二、授予监督权的驻各地专员办	72
第三节 转折点（二）：通报批评和追责问责的利益度量解释	73
一、基本概况	73
二、统计分析	75
三、模型调整	76
第四节 未来改革中可能遇到的风险和难点	77
一、模型推演	77
二、观望风险	78
三、引诱风险	79
四、胁迫风险	79
第六章 政策建议和研究结论	81
第一节 控制地方政府举债的基本原则	81
一、全面贯彻党中央的部署要求	81
二、扭转部分主体的利益取向	82
三、建立新的利益安排模式	84
第二节 控制地方政府举债行为的具体措施	85
一、体制安排	85
二、机制建设	86
第三节 研究结论	88
参考文献	90
致 谢	93
附 录	95
一、失控现象利益度量测算明细	95
二、不经济现象利益度量测算明细	96
三、擦边球现象利益度量测算明细	97
四、违规问责利益度量测算明细	98
五、问责处理明细测算表	99
六、地方政府举债行为中的“三个现象”文献统计明细	105

个人简历	113
------------	-----

表格清单

表格 1 利益度量表的基本要素	44
表格 2 利益初值赋值明细	46
表格 3 利益度量打分对照表.....	47
表格 4 初始值 Y1 打分明细表.....	48
表格 5 初始值 Y2 打分明细表.....	49
表格 6 初始值 Y3 打分明细表.....	51
表格 7 初始值 Y4 打分明细表.....	53
表格 8 初始值 Y5 打分明细表.....	54
表格 9 初始值 Y6 打分明细表.....	56
表格 10 初始值 Y7 打分明细表	57
表格 11 初始值 Y8 打分明细表	59
表格 12 基期年利益度量明细	60
表格 13 “失控现象”政策影响系数调整明细	61
表格 14 “不经济现象”政策影响系数明细	63
表格 15 “擦边球现象”政策影响系数明细	64
表格 16 管控地方政府举债行为政策梳理	67
表格 17 财政部通报部分省市违法违规举债问题情况汇总表	73
表格 18 受问责主体人次统计分析	75
表格 19 违法违规问责度量调整明细	76
表格 20 未来可能遇到风险和难点的度量对照表	77
表格 21 政治话语系数自变量对照表	81
表格 22 政策调整系数自变量对照表	82
表格 23 新兴利益安排自变量对照表	84

图例清单

图 1	1997 年以来中国地方政府性债务余额增长率变化曲线	19
图 2	某地市领导同志对地方政府举债的扩张性、压缩性批示变化表	20
图 3	某地发展改革部门对某类基建项目的扩张性、压缩性批复变化表	21
图 4	某地某类基础设施建设项目批复数量统计	22
图 5	利益度量时针模型	32
图 6	利益共同体的一致性和对抗性	42
图 7	违规举债问责比例图	75