

# 中国地方政府隐性债务的形成机制

## ——一个政治经济学理论分析框架

王 飞<sup>1</sup> 曾繁华<sup>2</sup> 吴阳芬<sup>3</sup>

(1.贵州民族大学,贵阳 550025;2.武汉科技大学,湖北 430083;

3.中南财经政法大学,武汉 430073)

**内容提要:**由地方政府隐性债务持续扩张所隐含的财政金融风险逐渐凸显,已成为中国经济社会可持续发展的重要威胁。本文运用政治经济学的理论分析框架,在对地方政府隐性债务内涵进行系统分析的基础上,从中国转型发展过程中地方政府面临的制度环境、激励机制和约束机制的视角对地方政府隐性债务的形成机制进行系统分析。在方法论上跳出了传统的财政金融分析视角,对地方政府隐性债务的生成及其治理研究提供新的启示。本文认为,只有对地方政府面临的制度环境、激励约束机制进行全方位改革,才能有效解决地方政府隐性债务的持续扩张问题。

**关键词:**地方政府 隐性债务 政治经济学 制度环境 激励约束机制

**中图分类号:**F810.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0062-08

### 一、引言

由政府性债务危机引发的经济政治风险在世界经济史上屡见不鲜,尤其是2008年全球金融危机作为导火索引发的部分欧洲国家主权债务危机,都凸显了政府隐性或有债务危机给全球经济所带来的负面问题。2010年2月17日,华尔街日报曾撰文《主权债务危机源自或有表外负债》指出,到目前为止所爆发的危机,皆因政府的某项或有隐性负债的实际出现所致。我国地方政府长期以隐匿方式变相负债,并使得这一部分债务持续扩张。虽然包括1994年《预算法》在内的相关法规明令禁止地方政府发行债务,但这些法规禁令并未有效阻止地方政府负债行为。截至2010年底,全国省级(含省级)以

下地方政府普遍举债,只有54个县级政府没有举债<sup>①</sup>。尤其是近年来,地方政府利用各类市场主体、金融工具在金融市场上变相融资,引发地方政府性债务隐性风险呈持续扩大的趋势,对地方财政的稳健运行乃至整个国民经济社会的可持续发展产生较大负面影响。自2018年初以来,由于经济增速放缓而相继发生的地方政府融资平台违约事件,使得长期隐藏的地方政府隐性债务风险问题开始暴露,进而加大区域性财政金融风险。长期以来,我国财政预算未能有效对预算外的地方政府隐性债务进行确认并披露,使得这一部分政府隐性负债规模持续扩张,其引发的各种财政金融风险或将成为我国经济社会持续发展面临的“黑天鹅”和“灰犀牛”。中央已将地方政府隐性债务风险问题提高到“引发债

[收稿日期]2020-05-16

[作者简介]王飞,商学院讲师、博士,研究方向为政府债务和政府行为;曾繁华,经济学院教授、博士生导师,研究方向为科技创新理论与政策;吴阳芬,经济学院博士生,研究方向为科技创新理论与政策。

[基金项目]国家社科基金项目“政府与市场关系视角下中国地方政府隐性债务风险形成机制及对策研究”(项目编号:19BJL028)。

务危机与金融风险”高度,并明确提出要遏制“地方政府隐性债务风险增量”。地方政府隐性债务就是债务冰山水平线以下的债务,由于不可观察性,其危险不言自明<sup>[2]</sup>。

## 二、中国地方政府隐性债务的内涵

### (一)相关文献综述

“政府隐性债务”概念源于西方,近年来已成为国内防范地方政府性债务风险的重点。1992年,著名公共经济学家哈维·罗森首次提出“政府隐性债务”概念,将其定义为“政府承诺未来支付一定数额而产生的债务”。William Easterly(1999)通过对部分OECD国家政府财政的研究发现,当政府进行财政调整减少账面直接显性债务余额时,总是伴随着等量政府隐性债务的增加。1998年,世界银行高级经济学家汉娜(Hana Polackova Bixi)在其建立的财政风险矩阵中,将政府债务明确区分为直接负债、或有负债、显性负债和隐性负债四类<sup>[3]</sup>。政府隐性债务并非出于法律和合同规定,而是因承担公共职责,按政策而预先确定责任而形成的债务;或是在风险化解过程中,因迫于公众对政府理解和预期压力而必须承担支出责任而形成的债务,主要包括:(1)与人口老龄化有关的各种社会保障和养老金支出;(2)化解各种“黑天鹅”和“灰犀牛”事件引发的风险需要政府承担的预算外支出(黄亦炫,2018)<sup>[4]</sup>;(3)因自然灾害支出所形成的政府隐性或有负债(Koetsier,2017)<sup>[5]</sup>;(4)政府在公私合营过程中可能承担的不确定性债务(管治华,吴梓文,2019)<sup>[6]</sup>。

国内普遍将地方政府隐性债务理解为地方政府因违法违规变相举债而形成的债务,是相对于2015年实施新《预算法》规定“法定显性债务”概念而言的。在官方,中央政府层面关于地方政府隐性债务的代表性论述,主要体现在财政部《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)等文件中的表述:“地方政府隐性债务是地方政府通过非正规渠道融资方式,如融资平台公司、PPP、政府投资基金、政府购买服务等违法违规或变相举债。<sup>[7]</sup>”地方政府层面,甘肃省兰州市在《关于清理地方政府隐性债务事项的通知》(新政发

〔2018〕31号)文件中关于地方政府隐性债务的表述:“地方政府在法定政府债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务。该类债务属于违法违规行为,依法不属于政府债务。<sup>[8]</sup>”在学术领域,吉富星(2018)<sup>[9]</sup>认为,政府隐性负债属于政府违规变相举债融资,其认定核心在于“财政兜底”。《中国金融稳定报告2018》也同样将地方政府隐性债务定义为地方政府的违规变相举债行为<sup>[10]</sup>。陈琴(2017)认为,政府隐性债务还包括将法律规定之外的变相举债担保<sup>[11]</sup>。

### (二)地方政府隐性债务的内涵

要想深刻理解中国地方政府隐性债务的内涵,应从地方政府在中国经济社会发展过程中扮演的独特角色及其相应的激励机制来进行剖析。中国地方政府承担着区域经济发展和履行公共服务的双重职能,扮演行政主体和经济主体的双重角色<sup>[12]</sup>,这正是中国地方政府隐性债务产生的重要原因。一方面,发展地方经济,促进辖区GDP增长,是地方政府的重要经济职责,尤其是在现有的政治晋升考核模式下,地方官员任期内的经济业绩成为量化其政绩的重要考核指标,政绩表现不佳的地方官员就意味着末位淘汰。激烈的政治竞争压力迫使地方官员除了发展表内融资竞争策略外,还通过利用制度漏洞发展表外融资的竞争策略。由于缺乏有效制度约束,地方政府债务长期在法律空白中以“隐性”方式积累,导致地方政府隐性债务持续扩张。另一方面,中国地方政府作为公共服务主体,承担着提供公共产品的巨大任务。1994年的财政分权改革对中央和地方事权进行了重新划分,地方政府负责包括医疗卫生、教育、社会保障、养老保险和基础设施建设等公共事务,由于收入和支出不匹配形成了庞大的资金缺口,尤其是过去较长时期出现的“重经济、轻环保”、“重资本、轻民生”、“重城市、轻农村”发展倾向,由此出现了生态环境治理和社会民生方面的巨额隐性债务。因此,为了更好地理解地方政府隐性债务的形成,本文根据汉娜(Hana Polackova Bixi)的债务分类框架,结合国内研究成果和具体国情,将地方政府隐性债务划分为“一类隐性债务”和“二类隐性债务”<sup>[13]</sup>:

一类隐性债务属于地方政府主动负债,是地方政府为了实现自身效用最大化目标,在变相举债过程中刻意隐匿的债务。在现有政绩考核模式下,地方政府为了将更多资金投向能够直接拉动经济增长,能够彰显绩效考核目标的投资项目,通过规避现有关于地方政府举债的法律制度约束,依托政府信用,利用各类市场主体、金融工具在金融市场上变相举债而形成的债务。

二类隐性债务属于地方政府被动负债,这类隐性债务是地方政府因承担公共服务职能,出于政府道义责任、迫于公众预期和对政府角色理解,或是由于体制转轨、下级政府执行上级政府的政策和任务所形成的债务,主要包括:(1)用于医疗、教育、卫生和养老等民生领域的支出责任。(2)过去较长时期的粗放型经济增长方式造成的生态环境治理欠债所形成的支出责任。(3)经济全球化背景下各种难以预测的“灰犀牛”和“黑天鹅”事件所导致的预算外支出愈发沉重,并使地方政府隐性债务演变为主权债务危机。

与发达国家相比,中国地方政府隐性债务有以下两方面特点:首先,地方政府隐性债务举债方式多样、底数不清。在实践中,常见的地方政府隐性举债方式除了地方政府融资平台贷款外,还包括政府购买服务、PPP 以及各类政府发展基金等违规方式。在隐性债务资金规模方面,虽然《2017 年第四季度国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果公告》第一次公布了 5 个省的 6 个市县通过各种违规变相举债形成的隐性债务为 154.22 亿元,但只是揭露了地方政府隐性债务的冰山一角。其次,地方政府长期以“隐性”方式积累的债务,隐藏着较大的风险。地方政府通过融资平台等途径违规举借的资金,主要投向周期长和回报慢的基础设施和公益性项目,这些项目不仅难以保证较长时期内的收益性,还存在着由产能过剩引致的低效甚至无效投资问题。一些主要依赖滚动债务维持运转的项目在资金期限较短的情况下,存在较大的借新还旧压力,最终会由于债务显性化引发财政金融风险,并由于两种风险相互传感使风险进一步放大的趋势。

### 三、中国特色政治经济体制下地方政府隐性债务形成机制的分析框架

制度环境影响着治理结构和地方政府官员的行为选择,激励约束机制决定地方政府官员的行为动机,信息监督机制决定地方官员面临的外部环境。要想从根本上防范和化解不断累积的中国地方政府隐性债务风险,必须从中国特有的政治经济体制下地方政府官员面临的制度环境、激励约束机制和信息监督机制的视角,分析中国地方政府隐性债务的生成机制。

#### (一)制度环境

中国地方政府承担着履行公共服务和发展区域经济的双重职能,需要有足够的资金作保障。为了推动区域经济发展,尤其是在地方官员利益的驱动下,地方政府大规模建设热情不减,由于庞大资金需求规模与有限财力的差距持续拉大,迫切需要拓宽融资渠道以解决资金紧缺问题。当通过正规发债途径难以满足融资需求时,利用制度漏洞,选择机会主义的表外融资策略会导致地方政府融资行为失范,结果必然会导致隐性债务的扩张。

1. 地方政府的经济建设和公共服务双重职能导致较大的融资需求

首先,推动经济发展是发展中国家在向工业化社会转变过程中的重要目标,长期充当经济发展主体力量,以经济增长换取政治合法性是发展中国家政府的重要职能<sup>[4]</sup>。改革开放以来,中国也开始通过经济发展改善人民的生活水平,促进经济增长成为各级地方政府的首要经济职责。在以经济建设为中心的大环境下,地方政府的工作重心始终放在与经济增长有关的投资项目和债务融资方面,包括确立区域经济增长目标、重大投资项目计划的落实并努力通过各种融资渠道解决资金难题。近年来,地方政府主导和参与的投资项目规模在持续扩大,涵盖范围也不断拓宽,涵盖了产业发展、基础设施建设等方面,用于经济建设的地方政府投资规模不断增大。由于地方政府财力有限,难以支撑庞大的投资项目及其不断扩大的资金规模,地方政府只能通过

银行信贷、信托融资、理财和融资平台贷款等方式举债,形成了事实上的地方政府债务。

其次,随着民众生活水平的不断提高,对包括医疗卫生、社会保障、教育和生态环境的需求层次不断提升,相应地政府公共支出规模也在不断提升。尤其是过去较长时期所形成的以 GDP 增长为中心的背景下,地方政府由于长期放松对环境的管制,以资源环境为代价换取经济增长所形成的生态环境欠债持续增加,以及长期重视经济建设支出所形成的包括科技、教育、医疗卫生和社会保障等社会领域的“民生”欠债规模持续增大,都将形成地方政府庞大的支出负担。由于政府的公共支出增长先于政府的税收收入增长,当税收收入增长无法满足公共支出增长要求时,只有通过提高政府负债水平来满足不断增长的公共支出规模要求。例如,随着城市化进程的不断推进,政府不断提升城镇建设的重视程度。2015 年 6 月 30 日,按照《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(国发〔2015〕37 号)制定的棚户区住房和农村危房改造决策部署,2015 年—2017 年,计划改造包括城市危房和城中村棚户区住房 1800 万套,农村危房改造 1060 万户,并加大对相关基础设施的建设力度。要求地方政府按照中央的要求,通过投资规模的扩大来加大对棚户区和危房改造以及配套设施的建设力度,而对于投资建设所需要的资金,中央政府并没有提供直接的配套资金支持。对于地方政府而言,落实中央计划要求的难度主要在于如何筹集庞大的建设资金。在地方财政规模有限的情况下,只有变通中央出台的创新融资政策筹集相应的建设资金。并且在今后较长时期内,随着地方政府的支出事项不断增多,其所面临的财政支出规模也将有增无减,与之相对应的债务矛盾和问题将不断凸显。

## 2. 预算软约束的存在导致地方政府过度负债

中国地方政府隐性债务具有明显的预算软约束特征,其预算软约束行为表现在,当地方财政出现债务危机时,由于预期会得到中央政府的救助,因而具有突破已有预算限制的强烈冲动,于是出现地方政府的违规举债行为。周雪光(2005)从组织分析角度

认为,中国地方政府不仅存在自下而上地索取资源突破预算限制,还存在自上而下地索取资源突破预算限制的行为<sup>[15]</sup>。主要表现为:上级政府出一部分资金后要求下级政府匹配剩余资金完成计划的投资项目,或是地方政府通过各种压力使辖区所属企业或其他单位组织向政府投资的某项工程出资,以及地方政府向辖区企业或个人收费。地方政府通过这种自上而下的逆向预算软约束方式不断突破预算限制,进一步强化了地方政府的过度负债冲动,从而导致各种显性负债和隐性负债规模的迅速扩张。

首先,在中国中央政府和地方政府同样存在“父爱主义”关系,由此也就意味着,一旦地方政府因过度举债而陷入债务危机,中央政府不会坐视不理。因此,对于调任频繁的地方政府官员来说,要想在短期内作出引人注目的政绩,必须突破已有预算约束动员足够的资源,而且这种突破预算约束的具体行为会随着势态的发展而动态演化<sup>[16]</sup>。虽然 2014 年 9 月国务院印发的《关于加强地方政府性债务管理的意见》中明确了中央政府对地方政府举借的债务实行不救助原则,虽然从某种程度上说有助于减轻地方政府的道德风险,促使其合理举债。但是,一方面,由于地方政府缺乏独立的财政权限、尚未健全预算约束机制,中央政府实行的不救助原则缺乏实践基础;另一方面,作为单一制的中国来说,地方政府因“大而不能倒”、“多而不能倒”<sup>[17]</sup>,地方政府因负债破产具有巨大负外部性,所带来的系统性财政金融风险最终必然会危及到中央政府,中央政府因此无法避免介入到相应的救助活动中。而且 2015 年正式实施的新《预算法》中明确地方政府举债要经中央政府审批,也就暗含了中央政府对地方政府债务的一定程度“隐性”背书,也会使作为资金来源的银行金融机构产生中央政府会对负债的地方政府实施救助的隐性担保心理作用,进而助长了银行金融机构通过影子银行等途径向地方政府违规发放贷款的行为。

其次,中国的政府间事权关系缺乏明确的法律规则,政府间事权分配呈现出变化不定的非制度化命令特征,当上级政府遇到困难时,往往会采用泛政治化解决思路。例如,当上级地方政府的“向上突

破预算约束”之路受阻时,会通过“向下”途径调动全方位的资源,包括下一级政府机构及其相关职能部门、辖区内的银行金融机构。例如,上级政府通过发文的方式将既定的事权下放给下级政府,或是要求上下级政府共同承担既定的事权,下级政府由于没有相应的财力去完成新增的事权,只有突破预算内限制,绕开法律规定寻求预算外资源解决资金不足问题。中央实行银行体系垂直化管理改革,银行分支机构的贷款审批权随之上收,虽然显性的金融集权增强了银行金融体系的独立性,出于降低金融风险的需要,会努力减少地方政府对银行信贷的干预,进而使地方政府的显性债务规模得到有效抑制。但地方政府通过成立由其控股或参股的地方银行金融机构,甚至通过包括证券公司、各种小额贷款公司和金融租赁公司等“影子银行”渠道争取地方建设项目所需资金,不断增加了地方政府的隐性负债。由此,隐性的金融分权使地方政府通过融资平台等方式获得更多的信贷资源,对地方政府隐性债务扩张起到了助推作用。

## (二)激励机制

地方政府之所以存在超越预算约束而通过违法违规变相举债用于投资建设,与中国多年改革形成的不完善激励机制有关。

首先,财政金融领域改革的不完善成为促进地方政府隐性债务扩张的外因。要理解地方政府隐性债务扩张机制,需要从相应的财政金融制度着手分析。财政分权改革通过对地方政府预算收入产生影响,进而决定地方政府的举债意愿,而地方政府的举债意愿变成现实,无论是通过发行债券,还是通过融资平台贷款,没有相应的金融制度,也不可能得到金融系统的支持。中国上世纪90年代以来实行的不完善财政金融制度改革,成为地方政府隐性债务扩张的外因。一是分税制改革下地方政府税收分成占比上升增强了地方扩大债务发行的动机。1994年中国的财政分权改革以分税制为特点,确定了中央和地方各级政府的税收收入分成。自2007年以来,地方政府的税收收入分成占比呈逐步上升趋势,主要表现在:在中央和地方共享税的税种划分方面,在分税制初期,中央政府只是将增值税和

股票交易印花税作为共享税,从2002年开始,企业所得税和个人所得税也开始实行中央与地方共享税;在增值税的共享比例方面,2008年以后,地方政府税收分成占比开始上升,2016年,增值税取代营业税后,增值税收入在中央与地方间的共享比例由过去的75:25上升到50:50,虽然分税制没有确定省以下各级政府间的税收分成规则,但考察发现,地方市县级税收分成比例从2006年到2013年呈稳步上升<sup>[18]</sup>。地方政府税收分成占比的上升意味着地方财政收入的增加,相应的融资能力也随之上升,激励了地方政府通过融资平台等途径举债。二是隐性金融分权所导致地方政府的违规举债融资行为约束软化,使地方政府隐性债务规模持续扩张成为现实。地方政府隐性债务规模的持续扩张离不开相应的金融资源支持。虽然中国银行体系垂直化管理改革导致地方政府对金融管理和金融资金分配的影响力减弱,但地方政府通过其所能控制的区域性银行机构和非银行机构(影子银行)等隐性金融分权途径获得资金,并将其投资于地方政府发展目标密切的相关项目。例如,在2008年全球金融危机爆发后,中央出台的“四万亿”经济刺激计划,需要地方政府自筹2.82万亿元资金,各地方政府纷纷依托其所控制的融资平台向商业银行贷款融资或发行城投债,使地方政府性债务余额增幅为近十年最高<sup>[19]</sup>。因此,财政金融制度激励变异是地方政府隐性债务规模不断扩张的外因。

其次,地方政府激励机制导致地方官员行为变异成为地方政府隐性债务的内因。地方官员的“经济人”和“政治人”双重身份决定了其不仅关心辖区内的财政收入,作为政治市场上的从业人员,他们更关心的是自己的职务晋升、仕途、薪酬福利、声望乃至腐败和寻租收入,而这些和个人的政治晋升有着密切关系。在当前的以GDP为中心地方官员治理考核体系下,地方官员对个人收益最大化的理性行为直接演化为辖区经济快速增长的唯一目标<sup>[20]</sup>。一方面,地方官员主要关注上级政府设置的易于测度的GDP增长等硬指标,往往追求短期经济绩效。为了在有限任期内作出引人关注的政绩,有着强烈的通过扩大投资建设的动机。在地方财力有限的情况

下,通过摊派税费方式来增加财政收入,会由于直接增加辖区纳税人的纳税负担而受到强烈反对,而且会使政府官员名声受损,不利于其政治升迁;通过隐性借债的方式,由于其“隐蔽”性无疑成为突破预算约束的最佳方式。另一方面,在GDP竞争考核的压力下,不仅会由于大规模投资建设支出会“挤出”用于科技、教育、医疗卫生和社会保障等社会领域的“民生”支出,进而导致“民生”领域的欠债不断增多,而且还由于资源的掠夺性开发和对环境的严重破坏导致生态环境欠债的不断积累。

### (三)约束机制

尽管相关法律法规已经明令禁止地方政府的违法违规变相举债行为,但这些隐性的地方政府债务仍然得以继续扩张,说明地方政府隐性债务在制度层面上具有较强的“稳定性和再生性”<sup>[21]</sup>,也从另一个层面上反映出地方政府违法违规变相举债过程中的约束机制缺失。

#### 1.纵向约束有限导致地方官员机会主义隐性举债

中国作为一个单一制国家,中央政府与地方政府之间的关系实际上表现为一种上下级政府之间的委托代理关系。在不完善的委托代理关系制度下,中央政府主要通过“政治引导、政策指导和人治责任”的方式激励地方政府,而地方政府则利用信息优势,机会主义地运用中央赋予的自主性、积极性来追求自身的效用最大化目标<sup>[22]</sup>。首先,地方政府代理中央政府提供公共产品和发展地方经济等多重任务,由于地方政府涉及多个层级和幅度广大等原因,较长的信息链和狭窄的信息传递渠道使得中央政府无法完全掌握地方真实的财政收支预算状况、公共物品的生产成本以及未来地方公共服务需求趋势。中央需要地方政府提供有关公共产品、服务信息和决策选择,而对于地方政府提出的公共产品的支出和融资方案往往没有充分的信息来辨别其真伪,因而难以采取相应的追责措施。尤其是在现有的晋升激励考核模式下,“干部出数字”、“数字出干部”,地方官员为了在激烈的晋升竞争中获胜,难免出现强烈的大规模投资冲动,并伴随着大量的举债,由此导致隐性债务大肆蔓延。

其次,在现行的“向上负责制”干部管理制度下,对于基层政府官员来说,上级政府相较中央政府更具约束力,而且上、下级地方政府都面临着类似的制度环境和考核机制,存在激励机制上的同构性。上级地方官员同样也存在着短期政绩最大化动机,不仅通过超越本级预算的大规模工程向其上级输送政绩信号,还鼓励下级政府也采取类似措施建设政绩工程。因为下级政府的政绩工程也作为上级政府政绩的一部分,由此产生了“强大而稳定的组织保护屏障,大大地削弱了组织设计上预期的自上而下制度约束机制,形成了制度中的‘共振现象’”<sup>[23]</sup>,由此不仅削弱了中央政府对地方政府的约束,并导致地方上级政府对下级政府的约束也极为有限。

#### 2.横向约束弱化难以实现对隐性举债行为发挥监督作用

我国地方人大很难对地方政府的“钱袋子”实施有效监督,而地方司法机关由于人、财、物高度依赖地方政府,很难对地方党政主要领导人的违法违规举债融资行为实施法律约束,由此导致地方政府隐性债务不受有效监督而不断积累和扩张。

首先,在我国现行的人大制度框架下,人大机构是国家权力载体,人大有权对政府机构的“钱袋子”尤其是发债活动进行监督。但是在很多情况下,政府的财政收支活动不受外部权力的监督,人大尤其是地方人大对同级地方政府的隐性举债行为的监督不尽如人意。在行政主导下政治权利配置中,地方人大难以对同级政府“钱袋子”进行实质性监督。

其次,从法律角度看,由于较低的违法成本,难以有效阻止地方政府的各种违法违规举债行为。但是,由于地方各级司法机关无论是财政收入还是人事任免方面都受制于地方政府,使得司法机关处于行政控制之下,严重受到地方行政权力的干预,难以形成有力的法律约束,由此导致地方政府官员盲目冲动的举债行为,并导致地方政府隐性债务的不断扩张。

#### 3.债权人约束机制缺失难以对地方政府的隐性举债行为实施有效约束

通常,债务举借主体在进行债务融资时会面临来自债权人的市场约束机制:债权人会根据债务人

的信用等级、偿债能力和偿债风险来决定贷款数额以及贷款利率。但我国地方政府是一个拥有包括资源供给、环境治理、市场监管、人事任免乃至医疗卫生和社会保障等广泛行政权力的特殊垄断组织,在这种情况下,作为债权人的金融机构对地方政府的贷款要求是很难做到整体拒绝的,也难以对地方政府的隐性举债行为实施有效的约束机制。

首先,地方政府可以通过税收征管、服务供给和人事任命等方式对金融机构的贷款决策施加影响,引导金融机构将信贷资源流向与地方政府关系密切的融资平台等领域,而且金融机构通过对融资平台的优先贷款可以换取地方政府在吸储竞争、经理职位竞争和税收优惠等方面的“隐性补偿”<sup>[26]</sup>。加之存在中央政府的“信用背书”,即便地方政府因过度举债无法偿还债务,也会预期中央政府将会履行最终的偿债责任。因此,当地方政府通过国有企业和融资平台等不断变化的合法主体将隐性债务合法化时,金融机构自然愿意为其提供贷款支持,由此导致地方政府隐性债务的不断积累。

其次,信息不对称也会导致作为债权人的金融机构很难对地方政府的隐性借款行为实施有效监督和约束。由于隐性债务具有较强的隐蔽性,而地方政府因信息披露机制不完善和不透明,作为债权人的金融机构很难有效掌握地方政府的真实债务信息和信用状况,并对地方政府的债务风险作出准确判断,确定相应的风险定价,据此选择相应的风险约束机制对地方政府实施有效约束。

#### 四、地方政府隐性债务治理的思路

通过上述分析可以发现,中国地方政府隐性债的生成和扩张背景具有典型的“强激励”、“弱约束”特征,在存在预算软约束的制度环境中,隐含着难以克服的机会主义和道德风险,导致地方政府逐利行为的短期化<sup>[27]</sup>。因此,新时代的政府隐性债务治理应该是“激励”与“约束”并重,才能有效防止地方政府的“不作为”和“乱作为”导致的地方政府隐性债务风险。具体而言,我国的地方政府隐性债务风险治理应围绕以下几方面展开:

##### (一)进一步完善中央与地方的财权与事权划分

党的十八届三中全会公报以明确中央与地方事权支出责任为核心,建立中央与地方财权与事权相匹配的财政管理制度。应将进一步完善中央与地方事权支出责任划分作为深化财政体制改革的重点,探索合理的中央与地方支出分权度,适度增加中央政府在事权支出责任中的直接比重。其次,要进一步优化转移支付结构,扩大均衡性转移支付规模。再次,加强财政分权的法制化水平。加快与财政分权改革有关的法律制度设计,提高分权改革的法制化水平。

##### (二)进一步完善地方政府官员竞争考核制度

首先,要进一步完善地方政府官员的考核指标体系。地方官员的晋升考核体系除了与GDP有关的考核指标外,还应加入民生、绿色、环保和创新等指标体系,使其在经济发展之外发挥重要的指挥棒作用,并成为地方官员行为的重要激励、约束机制。其次,要进一步完善对地方政府官员的考核方式。除了“自上而下”的考核机制之外,还要引入“自下而上”的考核机制。例如,加大社会媒体和个人对地方官员绩效考核的评价。在地方政府公共服务的考核方面,重视发挥“用脚投票”的竞争机制,引入跨部门和跨地区相互之间的竞争机制。充分发挥这些机制对地方政府的监督和约束作用,防止地方政府不作为和乱作为,营造良好的人居环境和营商环境,促进经济持续快速发展,不断拓展地方政府财源。

##### (三)提升人大机构对地方政府发债行为的监管能力

首先,要加强人大队伍的建设,提升各级人大的监督能力。从编制和规模上配备足够的专职人员数量,实现人大机构对政府举债行为的全口径、全方位、全过程和全领域的监管。其次,要建立地方人大监督的辅助力量。对政府举债行为的监督具有较强的技术性和专业性,相关监督人员需要具备较强的知识储备和技术能力,因此,地方人大常委会在主导监督审查地方政府举债行为的基础上,可通过以下途径借助社会力量辅助人大常委会的监督:一



是聘请具有专业知识的专家学者组成专家组咨询,并参与到审议和调研活动中,提升人大对政府举债行为监督和审查的质量;二是委托具有中立、独立和专业性优势的第三方社会机构提供关于地方政府预算审查和深入调研等方面的服务,缓减人大监督过程中存在的权力尴尬。再次,借助现代信息技术对地方政府举债行为进行实时监督。在信息化时代,人大充分利用互联网和大数据技术等现代信息技术对政府举债行为进行实时在线监督,已是大势所趋。只有这样,才能随时发现政府举债过程中出现的各种问题,防止政府滥用举债权力。

#### (四)加强对地方政府官员举债风险的责任审计

只有建立完善的地方政府官员追责机制,才能有效遏制地方政府官员隐性举债的道德风险。要加强对地方政府党政领导及融资平台主要负责人关于债务资金在“借”“用”“还”等方面的责任审计,建立和完善针对地方政府官员追责的“倒查追责、终身追责”制度,遏制地方政府官员的过度负债、违规负债和债卸责行为,防止由衍生泛化的地方政府隐性债务引致“灰犀牛”事件的发生。

#### 参考文献:

- [1] 崔兵,邱少春,尹华阳.中国式分权下的地方政府负债:特征事实、理论解释与治理思路[J].西南金融,2017(09):18.
- [2] 刘尚希,石英华,武靖州.制度主义公共债务管理模式的失灵——基于公共风险视角的反思[J].管理世界,2017(01):5-16.
- [3] Brixi,H.Contingent Government Liabilities:A Hidden Risk for Fiscal Stability[Z].World Bank Policy Research Working Paper,1998.
- [4] 亦炫.隐性主权债务风险传导机制研究——基于欧洲的经验证据[J].金融理论与实践,2018(03):23-26.
- [5] Ian Koetsier. Natural Disasters and Implicit Government Debt[J].The Public Sector,2017,43(2):27-30.
- [6] 管治华,吴梓文.中西方地方政府隐性债务及风险辨识:基于文献比较视角[J].经济参考研究,2019(15):61-67.
- [7] 中国政府网.《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)[OL].http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/03/content\_5190675.htm.
- [8] 《关于清理地方政府隐性债务事项的通知》(新政发〔2018〕31号)[OL].http://www.china-ppp.com/a/news/563.html.
- [9] 吉富星.地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究[J].财政研究,2018(11):62-70.
- [10] 中国金融稳定报告(2018)[M].北京,中国金融出版社,2018:29-30.
- [11] 陈琴.隐性债务还是隐蔽地违法违规举债?[J].新理财,2017(05):32-37.
- [12] 胡舒扬.地方政府债务融资行为的制度规制研究[D].中南财经政法大学博士学位论文,2019(5):61.
- [13] 封北麟.隐性债务的应对之策[J].中国金融,2018(08),57-58.
- [14] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(05):97.
- [15] 周雪光.逆向预算约束:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(02):132-143+207.
- [16] 孙超.“逆向预算软约束”与地方政府债务博弈[N].21世纪经济报道,2019-8-16:003版.
- [17] 崔宾,邱少春,尹华阳.中国式分权下的地方政府负债:特征事实、理论解释与治理思路[J].西南金融,2017(09):18.
- [18] 毛捷,刘潘,吕冰洋.地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角[J].中国社会科学,2019(9):45-66.
- [19] 郭玉清,姜磊,李永宁.中国城市化进程中的地方政府债务融资激励及其隐性风险控制[J].天津社会科学,2014(02):90.
- [20] 马万里.中国式财政分权:一个扩展的分析框架[J].当代财经,2015(03):29.
- [21] 马骏,刘亚平.中国地方政府财政风险研究:“逆向预算软约束”理论的视角[J].学术研究,2005(11):82.
- [22] 刘俊祥,梅立润.监督民主制:中国地方政府机会主义耗散性危害的防治机制[J].学术界(月刊),2017(12):61.
- [23] 马骏,刘亚平.中国地方政府财政风险研究:“逆向软约束”理论的视角[J].学术研究,2005(11):77-84.
- [24] 周振超.行政主导下的简约治理——省级人大预算监督权悬空的政治逻辑[J].江苏行政学院学报,2012(01):82-88.
- [25] 朱光磊.滞后与超越:中国地方政治发展总体观[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2010(03):328-334.
- [26] 郭玉清,薛琪琪,姜磊.地方政府债务治理的演进逻辑与转型路径——兼论中国地方政府债务融资之谜[J].经济社会体制比较,2020(1):34-43.

【责任编辑 张兵男】