

鼓励抑或遏制：地方政府融资平台治理的双重逻辑

陈洁琼

(中共浙江省委党校,杭州 310000)

内容提要:地方政府融资平台公司是助力“中国基础设施奇迹”的重要力量,但是,这一基础设施发展中的“功臣”并未得到中央政府的一路首肯。事实上,中央政府对地方政府融资平台公司表现出时松时紧的政策倾向。本文通过对地方政府融资平台的发展历程和影响政策转变的关键事件分析,进一步发现相关政策是鼓励抑或遏制很大程度上受经济增长和风险规避双重治理逻辑的共同支配。经济增长逻辑与风险规避逻辑并不天然矛盾,有时可以互相转化和彼此强化,因而中央政府对地方政府融资平台的政策走向也随双重逻辑优先地位的变动而不断调整。

关键词:地方政府融资平台 政策变迁 经济增长逻辑 风险规避逻辑

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0081-10

一、问题的提出

20世纪90年代以来,地方政府融资平台公司在城市基础设施发展中发挥着重要作用,它们被视为打开中国现行城市化模式的一把钥匙^[1]。1994年分税制之后,地方政府融资平台公司作为地方层面的一种组织创新,同时也作为一种“制度创造”,有效缓解了地方政府财权与事权不匹配的矛盾,尤其是城市化进程中的地方基础设施建设扩张与财政资金短缺的矛盾。地方政府融资平台公司作为一种自下而上的地方政府创新,是中国“特殊财政体制下的特殊时期的产物”^[2],是地方政府“违法举债建设”的一种变通策略,自诞生以来始终面临合理性与合法性张力问题的困扰。纵观地方政府融资平台

公司二十几年的发展历程,不难发现,这一城市基础设施发展中的“功臣”并未得到中央政府的一路首肯。相反,中央政府对于地方政府融资平台公司的态度始终忽明忽暗,对于地方政府融资平台公司的相关政策也是时松时紧。那么,为什么中央政府有时鼓励地方政府融资平台发展,有时遏制其发展?其背后蕴含的治理逻辑是什么?本文试图对地方政府融资平台的发展历程进行系统梳理,并通过对关键事件的剖析来探寻上述现象背后的治理逻辑。

对于地方政府融资平台治理问题,现有研究主要聚焦于三个视角:一是法律的视角。地方政府融资平台作为地方突破法律约束与财政约束的制度创新,以私法人的身份承担地方政府的“表外融资”

[收稿日期]2021-04-19

[收稿日期]陈洁琼,政治学教研部讲师、博士,浙江大学中国地方政府创新研究中心助理研究员,研究方向为中国政党与政治、公共企业。

[基金项目]2020年国家社科基金青年项目“中国城市土地经营中地方主政官员高廉政风险及其形成机理研究”(20CZZ032)。

功能,其本质上是披着“私法人”的外衣履行着“公法人”职能^[3]。这种变通一方面为地方政府的基础设施融资带来便利,但另一方面又容易引发法律风险、道德风险与金融风险、财政风险聚合叠加、交互传导的多米诺骨牌效应的信用风险链^[4]。比如,担保方式的漏洞导致政府违规担保行为,融资平台权利质押方式缺乏法律依据等往往导致“法内禁止、法外无界”的困境^[5]。从长远看,不仅不利于地方政府融资平台的健康发展,也不利于国家财政安全、金融安全等。因而,有学者认为,在《预算法》修订后,《担保法》《物权法》等需要进一步完善,以堵塞法律漏洞和空缺^[6]。二是管理的视角。由于地方政府融资平台公司与地方政府之间有着千丝万缕的关系,地方政府以大股东的身分过度介入公司治理,经营者的决策往往受政府所左右,进而导致公司丧失独立法人地位,从而带来一系列的治理问题,比如公益性项目与收益性项目不分^[7]、财务和债务信息不对称不透明^[8]等,进而使“表外融资”的地方政府隐性债务风险大增^[9]。因此,学者们分别从完善财务信息公开、规范公司治理、厘清政府与平台公司的权责关系、分类治理等角度提出地方政府融资平台的治理对策。三是制度的视角。有学者认为,单纯从地方政府融资平台的角度去谈治理,只是一条治标不治本的路径,更为重要的是从完善分税制财税体制、畅通地方政府投融资体制的治本路径上做探索,因为地方政府融资平台的产生根源上就是分税制体制和投融资体制不完善的结果^[10]。

总体而言,已有的研究成果为本研究的开展提供了诸多启发,但也存在一些局限。现有研究更为关注如何有效治理和规范地方政府融资平台的现实问题,较少从总体性视角来关注其政策环境的变化,虽有一些研究对地方政府融资平台的发展历程和制度变迁做了较为详尽的梳理,但这些研究的重点依然是如何治理地方政府融资平台的具体问题,而对政策变迁背后蕴含的治理逻辑缺乏充分而深入的阐释。本文在此基础上,将地方政府融资平台

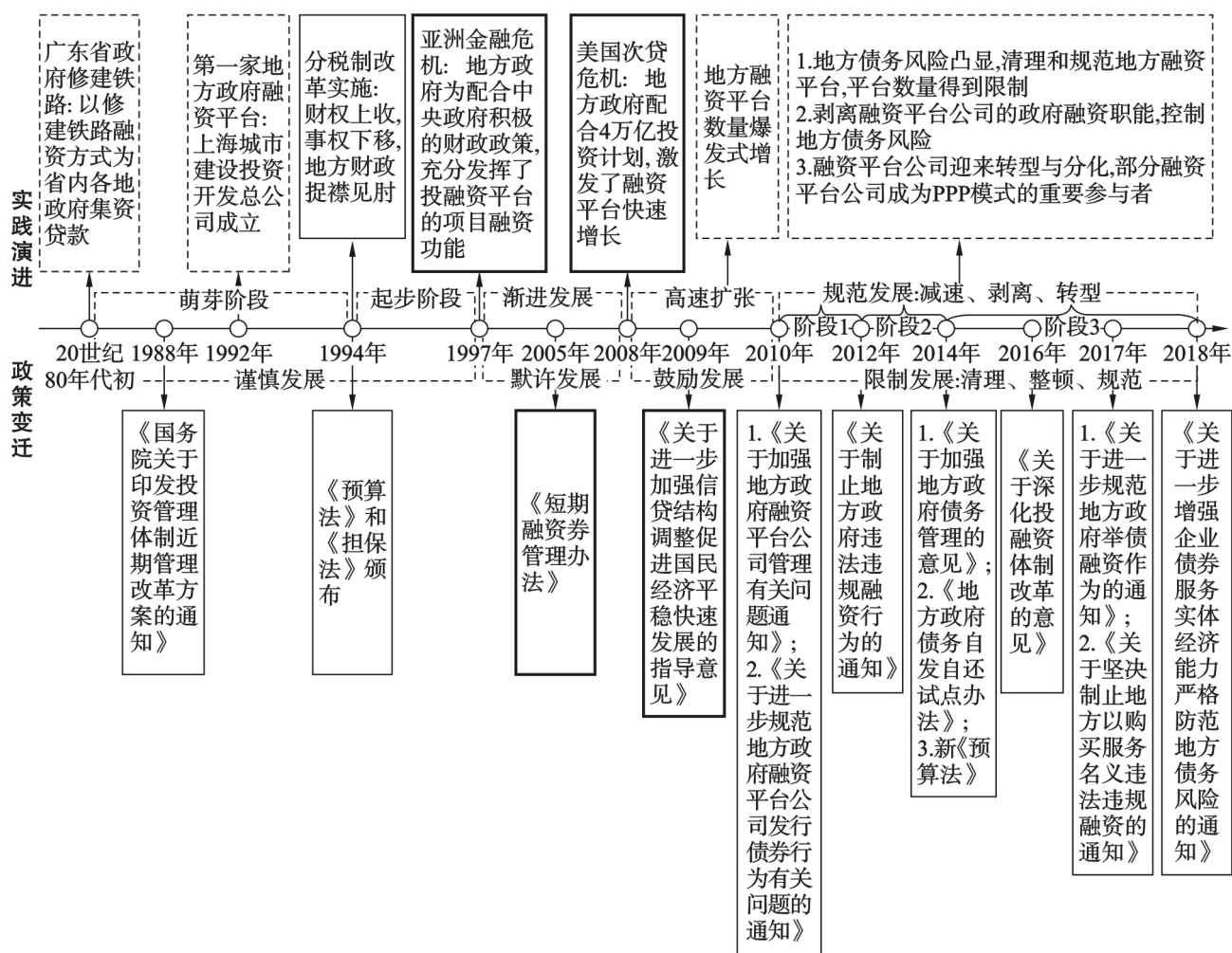
的发展与相关政策变迁两条脉络结合起来分析,试图揭示政策变迁背后的治理逻辑。

二、地方政府融资平台的发展历程与政策变迁

回顾地方政府融资平台的发展历程,可以寻得中央政府与地方政府屡次博弈的痕迹,这也体现在地方政府融资平台相关政策的变迁中。政策的变迁折射出中央政府对地方政府融资平台不同发展阶段态度和认知的转变,并根据不同的制度情境对地方政府与地方政府融资平台的发展进行调适。结合中央政府相关政策变动和地方政府融资平台的发展历程,两者的互动大致可以划分为四个阶段:

(一)谨慎政策下的萌芽起步:上世纪80年代至1997年

地方政府融资平台的萌芽可以追溯到20世纪80年代初期,广东省以修建铁路融资方式为省内各地政府集资贷款,而建成后的项目收费则成为还贷的资金来源^[11]。这是国内最早出现的为公共基础设施建设融资。20世纪80年代中期,城镇化战略开始推行,但中央政府财力较为薄弱,基础设施建设的财政供给方式转为“拨改贷”。而地方政府的财力也相对不足,因而,部分地方政府开始试点成立城投公司、交投公司等,通过向外资举债获得基础设施建设资金。1986年,上海市率先向中央政府请示利用外资改善基础设施建设,国务院以“国函〔1986〕94号”文件,批准上海采取自借自还方式进行基础设施融资。1987年,上海成立了与“94”谐音的上海九四公司(后改名久事公司),向国内外筹措800多亿元基础设施建设资金。1988年,国务院发布的《关于印发投资管理体制近期改革方案的通知》提出,在中央一级成立能源、交通等六个国家专业投资公司,用经济办法对投资进行管理。这为地方政府融资平台公司的成立提供了政策依据。1992年,上海市成立全国第一家城投公司,即上海市城市建设投资开发总公司,简称上海城投。上海城投的运行模式,为各地成立融资平台公司提供了经验

图1 地方政府融资平台发展历程与政策变迁^①

与借鉴。随后,各地开始效仿上海,纷纷成立融资平台公司。

上海城投的成立标志着地方政府融资平台开始进入起步阶段,但真正促使地方政府大力发展地方政府融资平台的关键事件是1994年分税制的实施。1994年分税制的推行,扭转了中央政府与地方政府的财力格局。随着财权上收与事权下放,地方政府在城镇化战略背景中举步维艰,基础设施建设的需求与地方财政资金短缺之间的矛盾越来越凸显。而这一矛盾也促使越来越多的地方政府采用变通策略,成立地方政府融资平台,以完成地方基础设施建设融资的任务。在这一发展阶段,地方政府

融资平台的功能较为单一,主要是地方政府用以规避《预算法》和《担保法》的举债限制,以完成基础设施建设融资。

从地方政府融资平台的萌芽到地方政府融资平台的起步发展,中央政府对其始终保持着较为谨慎的态度。这种谨慎主要体现在两个层面:一是地方政府的地方政府融资平台试点,需要中央政府批准,且数量十分有限。国函[1986]94号文件批准的上海市九四公司,就是当时最为典型的个案。二是地方政府融资平台的试点范围主要局限在中央一级政府,如1988年《关于印发投资体制改革近期管理改革方案的通知》中成立的六大专业投资公司,均为中央一级。该通知并未正面支持和回应地方政府层面可以成立相应地方政府融资平台。1994年分税制

^①资料说明:本图为涉及的关键性政策,其中细线表示遏制性政策,粗线表示鼓励性政策。

推行之后,《预算法》第二十八条明确限制了地方政府的举债权,主张地方财政收支平衡。《担保法》第八条也明令禁止地方政府成为企业举债的担保人。这两条法律规定,恰恰反映了中央政府对于地方政府使用地方政府融资平台进行变通举债的谨慎控制的态度倾向。

(二)默许政策下的渐进发展:1997年至2008年

亚洲金融危机的到来,为地方政府融资平台的第一波发展带来了契机。1997年-1998年,亚洲发生了一起波及面广泛的金融危机。发端于泰国,后波及新加坡、印度尼西亚、中国、韩国、日本等众多亚洲国家。中国大力推行积极的财政政策以应对不利的经济形势,地方政府开始大规模建设基础设施,扩大公共投资带动经济发展。但是,地方资金短缺的老问题依然存在,而成立城投、交通等地方政府融资平台成为一种可选的路径。在宏观经济不稳定的情境下,依靠地方政府信用,以地方政府融资平台的名义向银行贷款获得基础设施建设资金的做法颇为盛行。

亚洲金融危机成为地方政府融资平台大规模发展的重要起因。面对亚洲金融危机,中央政府虽未正面肯定和支持地方政府融资平台的发展,但也默许地方政府使用地方政府融资平台来配合中央政府的积极财政政策和货币政策。由此,迎来了地方政府融资平台的第一个发展小高峰。亚洲金融危机结束后,中央政府对地方政府融资平台的发展态度也稍有放宽。这主要体现在三个方面:第一,投资体制改革确立了企业主体投资的地位,为地方政府融资平台的发展带来了合法性。2004年,国务院发布的《关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号,简称《决定》)指出,投资体制改革的目标包括合理界定政府投资职能、拓宽项目融资渠道、健全投资宏观调控体系等。《决定》还确立了企业的主体投资地位,政府仅对重大项目与涉及社会公益的项目进行核准。企业主体投资地位的确立,进一步激发了地方政府融资平台在政府基础设施建设项目中

的融资活力。第二,商业银行的兴起与发展,为“政府-地方政府融资平台-银行”的合作奠定了基础。一方面,“商业银行与政府之间的国有产权联系、干部管理上的联系”使得银行在很大程度上受制于地方政府^[12],在政府政治压力下商业银行的贷款规模会向地方政府融资平台倾斜^[13-14]。另一方面,相比于私人企业,以政府为担保的地方政府融资平台的还贷来源更有保障,对于商业企业而言也是一种风险更低的选择。第三,多种融资模式的创新促使地方政府融资平台进一步发展。如,1998年,“打捆贷款”模式在安徽芜湖开始试点,将公益性、经营性与非经营性等不同性质的基础设施项目打包向银行贷款,此后不久,“打捆贷款”模式在国家开发银行系统内得到广泛推行。再如,BOT、TOT等国际较为流行的基础设施建设投融资模式也被引入到国内,在地方层面得到广泛应用。第四,金融体制层面的改革,进一步拓宽了地方政府融资平台的融资渠道。如2005年《短期融资券管理办法》(中国人民银行令〔2005〕第2号)的出台,标志着省以下的地方政府融资平台可以发行短期的城投债。而在此之前,只有央企、省级企业可以发行少量债券。这又进一步鼓舞了地方政府融资平台的发展势头。

对于中央政府而言,此阶段的地方政府融资平台不仅仅是经济稳定情况下各地推动基础设施建设和经济发展的重要角色,更是促使宏观经济平稳的重要工具。中央政府最为关心的是社会稳定,而经济稳定是社会稳定的重要条件。对于地方政府融资平台这一类发端于地方政府层面的创新,其在未危及社会稳定时,中央政府可以允许其存在与发展^[15]。

(三)鼓励政策下的高速扩张:2008年至2010年

2008年美国次贷危机引发全球金融危机,中国经济也遭遇冲击。中央政府再次实施积极的财政政策和货币政策,由此迎来了地方政府融资平台发展的第二波高峰。中央政府推出了“4万亿投资计划”,其中,中央政府承担1.18万亿,地方政府承担2.82万亿的配套资金。分税制以来,地方财政资金短缺

的问题在“4万亿投资计划”中更加明显。地方政府融资平台作为应对亚洲金融危机的“功臣”，成为中央政府与地方政府缓解“燃眉之急”的政策工具。2009年，中国人民银行与银监会联合发布了《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》（简称《意见》），《意见》明确指出：“支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具，拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道。”这是中央政府首次以正式发文的方式支持地方政府融资平台的发展，这大大鼓励了地方政府创建地方政府融资平台的热情，尤其是区县一级的地方政府融资平台大规模出现，地方政府融资平台“井喷式”增长。2008年上半年，地方政府融资平台数量仅为3000家，而到了2009年末，这一数字高达8221家^①，短短一年半时间，地方政府融资平台数量增长了1.7倍多。这表明，在宏观经济不稳定情况下，中央政府对于地方政府融资平台的使用变得更为大胆和激进。

（四）限制政策下的规范发展：2010年至今

地方政府融资平台在金融危机中高速发展的好景并不长久。尽管，地方政府融资平台在应对金融危机中再一次发挥了重要作用，但野蛮生长带来的是地方政府债台高筑。2011年6月，据国家审计署发布的《关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，“截至2010年底，除54个县级政府没有政府性债务外，全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元。其中：政府负有偿还责任的67109.51亿元，占62.62%；负有担保责任的23369.74亿元，占21.80%；可能承担一定救助责任的16695.66亿元，占15.58%。在这些债务余额中，有51.15%共计54816.11亿元是2008年及以前年度举借和用于续建2008年以前开工项目的^②。”根据国家审计署报告，“截至2010年底，融资

平台公司的政府性债务余额为49710.68亿元，占全国地方政府性债务余额的46.38%。其中政府负有偿还责任、担保责任和可能承担救助责任的债务分别占63.12%、16.38%和20.50%^③”。

地方政府债务风险的暴露，促使中央政府很快就调转了对地方政府融资平台的态度，立马转向对地方政府融资平台的限制发展。这种态度的变化源于从一种危机的解除，转变为另一种危机的衍生，即外忧内患的互继关系的感知。在转型期的中国国家治理中，中央政府的这种态度转变也十分常见。地方的创新和变通一旦给中央政府的形象和声誉带来负面影响，中央政府就有可能对此进行压制，尤其是当有可能引发中央政府的政治风险时，中央政府有可能直接追究地方政府官员的责任。但压制的目的并不是为了消除，而是为了体系的自我调适和更新。中央政府总体控制的逻辑同样适用于其对地方政府融资平台的发展态度和倾向。2010年以来，中央政府发布了一系列的文件，对地方政府与地方政府融资平台的违法违规举债问题进行清理、整顿和规范。

在中央政府与地方政府的关系中，往往将两者形容为“父子关系”，因而，一旦地方政府的财力无法承担地方负债，中央政府就会成为最后的债务兜底者。为了防止地方债务规模进一步扩大，以及防范财政安全、金融安全等问题，中央政府于2010年出台了《关于加强管理有关问题的通知》，开始对各级地方政府的融资平台进行清理、整顿和规范。此后，又出台了一系列的相关文件，一方面严格规范地方政府融资平台的发展，另一方面又于2014年修订《预算法》赋予地方政府举债权，通过“疏堵结合”的方式来遏制地方债务规模无序扩大。2010年以来，地方政府融资平台的发展步伐有所放缓。

三、地方政府融资平台政策调适的双重逻辑

地方政府融资平台作为国家治理体系中的一

①数据来源：关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署，http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1121/2011-07/01/content_1662570_4.htm。

②数据来源：关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署，http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1121/2011-07/01/content_1662570_4.htm。

个“小级别”的体制矛盾产物,中央政府没有精力和注意力时时刻刻将其放在首要位置来考量。将地方政府融资平台的发展历程与中央政策的变迁这两条脉络结合起来考察,可以发现两者存在一定的互动。中央政府的政策变化往往在互动中起着关键性作用。三个关键性事件很大程度上影响了中央政府对地方政府融资平台政策从“谨慎—默许—鼓励—限制”的动态变化。而时松时紧的政策倾向背后暗含的是中央政府治理地方政府融资平台的双重逻辑,即经济增长逻辑和风险规避逻辑。

(一)政策调适的经济增长逻辑

经济增长对于巩固执政党的执政地位和体现社会主义制度的优越性有着极其重要的意义。无论是从新中国初期的“赶超英美”战略,还是改革开放以来确定的“以经济建设为中心”的基本路线,都在强调经济增长对于中国发展的战略价值。改革开放以来中国经济连续多年保持着较高的增长速度,这在世界范围内都属罕见,因而被称为“中国经济奇迹”。经济绩效的合法性在很大程度上巩固和加强了中国共产党的执政地位。

“中国的基础设施奇迹^[17]”,是“中国经济奇迹”的一个重要组成部分,20世纪90年代中期以来,随着城市化进程的加速,中国城市空间处于“大跃进”扩张状态^[18],城市基础设施则呈现“超常规”发展^[19]。将中国与OECD的22个国家的基础设施资本存量进行比较,1990年,中国仅排在第十五位,2000年,上升至第七名,2010年则位列第三^[20]。因而,从某种意义上说,“基础设施奇迹”为执政党地位的提升提供了良好的支持。

地方政府融资平台公司则在“中国基础设施奇迹”中扮演了重要的角色,因为地方政府融资平台公司自诞生之日起就被赋予了缓解地方基础设施建设扩张与财政资金短缺矛盾的使命。分税制以

来,由于财权与事权不平衡,地方财政捉襟见肘,而当时的《预算法》又限制了地方政府的举债权,地方政府无力发展基础设施。但另一方面,在以GDP考核为主的官员晋升的政治激励和中国特色财政分权体制的经济激励下,地方政府存在基础设施发展的强烈意愿和需求。地方政府融资平台作为地方政府在融资市场的代理人有效破解了融资困境,从而保障了基础设施的高速发展。1994年分税制之后,城市市政公用设施建设固定资产投资额由666亿元增加到2016年的17460亿元,平均每年增长率高达16%,增长函数接近指数函数^①。据相关数据测算,1978年到2014年,基础设施投资对GDP增长贡献率高达9.3%^[21],远超过世界平均水平。因而,地方政府融资平台作为推动地方经济增长的有效工具,在其发展中存在的局部风险不上升为宏观风险时,中央政府并不明确限制其发展,而是表现出默许发展的态度倾向。

(二)政策调适的风险规避逻辑

当地方政府融资平台的发展风险上升到一个全局性地位,并容易引起宏观风险时,中央政府会发起对地方政府融资平台的政策调适。中央政府通过宏观风险上升的感知,调整相关政策以阻断风险的传递和扩大。

回顾中央政府政策导向的三次转变,可以发现其与三个关键性事件的突发紧密相关,而这三个关键事件促使宏观风险上升。为了化解和降低宏观风险,中央政府因时因事做出了转变政策导向的决策。

第一个关键事件是1998年亚洲金融风暴。在亚洲金融危机中,中央政府率先采用积极的货币政策,但从1998年第一季度的宏观数据看,货币政策的效应并不理想。因此,中央政府转向积极的财政政策,并将增加的投资全部用于基础设施建设。在经济低谷阶段,相比于积极的货币政策,积极的财政政策具有时滞短、运作直接了当、可以通过国债方式将储蓄转为投资等优势。事实证明,积极的财政政策在经济低谷中发挥了积极的作用,对于中国

①根据《中国城市建设统计年鉴2016》的数据进行整理计算。

宏观经济的稳定起着关键作用^[23]。

第二个关键事件是 2008 年全球金融危机。2008 年的金融危机对中国的影响则远远大于亚洲金融危机,从 1997 年到 2008 年,一方面,随着中国经济对外依存度的提升,中国经济更容易受国际经济环境影响,另一方面,随着房地产市场的发展,依托房地产带动经济发展存在更大难度^[23]。2008 年 8 月份,沿海地区几个省份的财政收入就出现了负增长,2008 年第四季度中国经济出现了大幅缩减,GDP 增长仅为 6.8%,比年初下降 3.8%^[24]。作为应对 2008 年金融危机的重要举措是大规模增加政府支出,用于铁路交通基础设施、农村民生工程等。总额高达 4 万亿美元的两年投资计划就是为了缓解 2008 年金融危机对中国经济的冲击而推行的,这一规模相当于是 2007 年 GDP 的 16%^[24]。

第三个关键事件是 2010 年国家审计署在审计中发现地方政府潜藏的债务风险。根据 2010 年国家审计署的报告,地方政府潜藏的债务风险主要表现在以下三个方面:第一,利用融资平台公司违规举债现象普遍。7 个省级、40 个市级和 107 个县级政府及所属部门,2010 年在国务院明令禁止政府担保的情况下,违规为 464.75 亿元债务提供了担保;部分融资平台公司等单位采取虚假或不合法的抵(质)押物、高估抵押物价值等方式违规取得债务资金 731.53 亿元^①。2009 年,审计发现,融资平台公司的政府性债务平均占一半以上^②。第二,数量多,管理不规范。截至 2010 年底,地方各级融资平台公司高达 6576 家。部分融资平台公司管理不规范,盈利

能力和偿债能力较弱,审计的 6576 家融资平台公司中,有 358 家存在借新还旧问题,借新还旧率平均为 55.20%;有 148 家存在逾期债务 80.04 亿元,债务逾期率平均为 16.26%;有 1033 家存在虚假出资、注册资本未到位等问题,涉及金额 2441.5 亿元^③。第三,部分地区偿债能力弱,存在风险隐患。2010 年的审计发现,有 78 个市级和 99 个县级政府负有偿还责任的债务率高于 100%,分别占两级政府总数的 19.9%和 3.56%。而 2009 年的审计中发现,部分地区的债务余额与当年财力的比率最高的达 364.77%。这些地区由于财政资金的不足,通过举借新债偿还债务本息 2745.46 亿元,占其全部还本付息额的 47.97%^④。

前两个关键事件主要是国际金融危机对国内宏观经济的稳定造成了不良影响。出于稳定宏观经济的考虑,中央政府实行积极的财政和货币政策。而地方政府融资平台正是配合积极财政政策的主要工具之一。因而,当外部危机冲击中国稳定时,中央政府会暂时放弃谨慎的态度,转而大胆启用地方政府融资平台缓解燃眉之急,确保短期内国内经济社会的稳定。

第三个关键事件暴露的宏观危机是第二个关键事件的“后遗症”,它一方面是应对国际金融危机中产生的“副作用”;另一方面又是现有一统体制下的必然产物,地方政府融资平台的野蛮生长与地方债台高筑同样展现了“收死放乱”的怪圈。地方政府融资平台的债务风险被视为借国际金融危机的跳板而出笼的“猛虎”^[25],而 2009 年地方政府融资平台的鼓励性政策一出,则更是助长了这只“猛虎”的气焰。2009 年,国家审计署的审计中已隐约透露对地方政府借用地方政府融资平台举债的担忧。2010 年的审计结果,让中央更加重视这只“猛虎”的潜在威胁。2013 年的全国政府性债务审计更是暴露出集聚中的地方债务风险。2008 年国际金融危机之后,“财政安全”、“金融风险”、“债务危机”敏感词在国内高频出现,这也让中央

①数据来源:2010 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 [EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c64263/content.html>.

②数据来源:2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 [EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c64261/content.html>.

③数据来源:2010 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 [EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c64263/content.html>.

④数据来源:2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告 [EB/OL]. 中华人民共和国审计署, <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c64261/content.html>.

政府深感“后金融危机时期”^[26]的危机四伏。因此,地方政府融资平台的鼓励性政策仿佛昙花一现,中央政府立马转头推行限制性的政策,2010年《关于加强管理有关问题通知》(国发〔2010〕19号)的发布拉开清理、整顿和规范地方政府融资平台的序幕。

在原有债务风险在短期内无法消除的情况下,中央政府做出三个关键性策略,将风险控制在局部,防止地方局部风险上升为国家整体风险,进而达成阻断其转变为执政风险的目标。

第一,偿债兜底责任的抽离。中央出台各项政策“两刀”切断债务联系,即切断中央政府对地方政府的债务兜底责任,切断地方政府对地方政府融资平台的连带责任,主张对“严重资不抵债、失去清偿能力的地方政府融资平台,依法实施破产重整或清算^①”。民间开始流传“地方违规举债,中央打死不还;地方乱上工程,中央宁死不批;金融机构助纣为虐,中央定斩不饶”的说法。如2017年《财政部关于坚决制止地方政府违法违规举债遏制隐性债务增量情况的报告》提出两个坚决,即坚决打消地方政府认为中央政府会“埋单”的幻觉,坚决打消金融机构认为政府会“兜底”的幻觉^②。通过切断中央与地方的债务责任,中央政府可以继续“分散烧锅炉^③”治理中的权威性地位,将风险控制在局部^[27]。

第二,事后惩处问责权的动用。中央政府开始着手建立地方债务责任追究制度。2013年中组部发布的《关于地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》也强调“把政府负债作为政绩考核的

重要指标,强化任期内举债情况的考核、审计和责任追究,防止急于求成,以盲目举债搞‘政绩工程’”。2017年,习近平总书记在全国金融会议上提出:“各级地方党委和政府要树立正确政绩观,严控地方政府债务增量,终身问责,倒查责任^④。”日前,在中央政府的威慑下,各级地方政府也纷纷表态将杜绝违规举债。重庆、河北等一些地区已相应出台地方政府性债务责任追究制度。

第三,专项式巡视督查的开展。中央政府对地方政府、金融机构违规利用地方政府融资平台的举债行为开展实质性的打击和整治。2017年以来财政部对地方负债问题进行巡视,对重庆市地方政府担保融资违规行为开出首例处罚。截止2018年12月,重庆、河北、江苏、浙江、广西、贵州、四川、云南等多个地区的政府部门相关责任人和地方政府融资平台相关责任人受到问责处罚。此外,中央政府不仅对地方违法违规举债行为进行严惩,对金融机构违法违规参与地方政府举债行为也进行严惩。2018年,银保监会对交通银行池州分行、国通信托有限责任公司、光大兴陇信托有限责任公司等八家金融机构进行严惩,对相关责任人进行了问责。

(三)两种政策逻辑的内在关系

经济增长逻辑与风险规避逻辑并不天然矛盾,两者随制度情境而互相转换,甚至互相强化。从上文的分析中,可以看到,在经济平稳期和经济动荡期,中央政府对于地方融资平台的治理策略大相径庭。在经济正常周期,地方政府融资平台在地方经济增长和国家经济增长中扮演了重要的角色,在风险可控的前提下,经济增长逻辑的驱动下,中央政府对地方政府融资平台的政策相对宽松。而当地方政府融资平台过度举债可能引发地方债务风险,进而可能导致宏观风险时,经济增长的逻辑就会退至二线,严格的限制政策也会随即出台。因为地方债务风险很容易像“多米诺骨牌”一样引起继发性的社会风险。2010年前后,欧洲诸国债务危机曾一度

①资料来源:中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》。

②资料来源:“终身问责”拦住地方盲目举债冲动[N/OL].新华网.2018-09-13.http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/xwbd/201809/t20180917_3021414.htm.

③“分散烧锅炉”的概念详见曹正汉教授的《“分散烧锅炉”——中国官民分治政治体制的稳定机制探索》一文。“分散烧锅炉”用来比喻中国上下分治的政治体制,即通过“中央治官”“地方治民”这两种机制来降低执政风险。

④资料来源:为地方债扎紧制度笼子[N/OL].人民日报.2017-07-17.http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-07/17/nw.D110000renmr_20170717_1-10.htm.

引发社会的强烈不满。此类现象引起了中国政府的高度警惕,并力求避免陷入类似的困境。在经济危机时期,经济停滞增长可能导致大量人员失业,从而导致社会不稳定,经济问题会演变为一种政治风险。促进经济增长有利于降低宏观风险,宏观经济低迷反而有可能引发政治和社会风险。此时,经济增长逻辑与风险规避逻辑趋于统一,中央政府往往会出台相关有利政策,默许或鼓励地方政府融资平台发展,扩大其投融资功能带动经济增长,从而有效规避政治风险。

经济增长逻辑与风险规避逻辑的权变切换,本质上仍然是缓解“一统体制与有效治理”^①之间矛盾的一种弹性策略。一方面,多重治理逻辑随情境动态切换的特征具有一定的普遍性,因为任何一个国家和组织的治理目标都呈现出多元性,只是在不同发展阶段和不同情境之下,不同目标的排序会有所不同^[28-29]。另一方面,何种治理目标应该排在首位,在一定程度上取决于决策主体对于治理情境的研判。那么,这意味着领导人的决策注意力就十分关键。有学者认为,科层规则、官僚利益、外部压力被认为是影响决策者注意力的重要因素,并且“不同因素在不同时间点上对政府注意力和行为的支配地位是不同的。科层规则是影响政府注意力分配及其行为选择的第一步……在满足科层规则的前提下,政府行为开始受到官僚利益支配……当外部压力非常强大时,政府的注意力会迅速集中于决策的外部环境,而忽略对科层规则和官僚利益的关注。”^[30]此外,问题的重要性、严重性以及决策者的偏好也会影响其对多元治理目标注意力的配置^[31]。从地方融资平台的治理过程中,何种逻辑占主导地位至少受两个变量影响。

第一个变量是风险变量,风险大小的评估很大程度上取决于中央政府的敏感度,当然学界和政府内部对于风险的判断也能对高层逻辑转变起着助推作用。第二个变量则是时间变量,是“急性风险”还是“慢性风险”,直接影响中央政府的行动节奏和治理策略。归纳起来就是“轻重缓急”四个字^②。此外,可能还有一些其他变量也会影响中央政府在具体情境中的治理逻辑。

四、结语

地方政府融资平台公司是地方政府解决基础设施发展融资问题的变通产物,同时也是体制矛盾下的阶段性产物。中央政府在面对地方政府融资平台公司时也展露出矛盾的政策心理,因此才会有时而默许、时而鼓励、时而抑制的政策变化,而其背后折射出中央政府对地方政府融资平台的经济增长和风险规避的双重逻辑。经济增长逻辑与风险规避逻辑是随制度环境而动态调整,并且直接影响着地方政府融资平台的兴衰和发展。而地方政府融资平台的发展过程中始终要面对如何平衡合法性和合理性之间的张力。对于地方政府融资平台的治理,动态的政策调整只解燃眉之急,深层次长效治理还需要从国家财税体制、投融资体制、债务管理体制等宏观层面的改革着手。目前,上述领域的改革已有一些进展,比如,2014年修订后的《预算法》赋予了地方政府部分举债权,但从实际情况看,新修订的《预算法》仍然难以满足地方政府基础设施建设的资金需求。其主要原因有两点,一是地方政府的发债额度有限,二是举债权只限于省、自治区、直辖市政府,市县级政府没有直接的举债权限。这就决定了市政债短期内难以完全替代地方融资平台的融资功能,尤其在财政体制未进行实质性改革的情况下,地方政府融资平台短期内并不会退出历史舞台^[32]。因而,中央政府只好通过渐进式的调适,以实现“极高明而道中庸”,在一定程度上缓解矛盾。不同地方政府融资平台在高压政策下或许会衍生出

①“一统体制与有效治理”之间的矛盾是特定国家治理模式运行逻辑内生所致,这组矛盾的解决不可能一劳永逸,只能在动态中不断调整。详见周雪光教授的《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》一文。

②江小娟.谈一谈我在政务工作中的学术思考[N/OL].北京日报,2021-02-08.<http://e.bjd.com.cn/5b5fb98da0109f010fce6047/contentApp/5b5fb9d0e4b08630d8aef954/AP60210b41e4b0653881e04dd6.html>.

不同的应对策略:对于资产质量和经营能力尚可的地方融资平台而言,其会迫切寻求转型的可行路径,以适应中央政策的新导向。从东部地区的情况看,一些地方融资平台公司已经开始探索业务多元化的路子,来增强自负盈亏的能力;而那些对地方政府资源依赖度高的地方融资平台公司,可能会畸生出一些土地融资的“变异”行为,明面上这些公司剥离了土地融资功能,但暗地里或多或少仍然利用土地资源违规举债,并且这种违规行为可能变得更隐蔽性,这种“变异”现象十分值得警惕。

参考文献:

- [1] 王永钦等.中国地方政府融资平台的经济学:效率、风险与政策选择[M].上海:格致出版社,2014:1-3.
- [2] 余子良.地方政府融资平台的来龙去脉与风险规避[J].改革,2013(1):76-81.
- [3] 李蕊.论我国地方政府融资平台公司二维治理进路[J].法商研究,2016,33(2):37-44.
- [4] 封北麟.地方政府投融资平台的财政风险研究[J].金融与经济,2010(2):4-7.
- [5] 张秋冬.地方政府投融资平台的运作机理、存在问题及法律治理[J].上海金融,2012(1):112-114+119.
- [6] 王晔.地方政府融资平台的法律审视[J].湖湘论坛,2012,25(1):109-112.
- [7] 曹红辉.地方融资平台:风险成因与治理[J].财政研究,2010(10):56-58.
- [8] 祁永忠,彦彦.地方政府融资平台风险及其治理[J].理论探索,2012(2):86-90.
- [9] 刘红忠,许友传.地方政府融资平台债务重构及其风险缓释[J].复旦学报(社会科学版),2017,59(6):143-154.
- [10] 刘煜辉,沈可挺.中国地方政府公共资本融资:问题、挑战与对策——基于地方政府融资平台债务状况的分析[J].金融评论,2011,3(3):1-18+123.
- [11] 王雁玲.地方政府投融资平台产生与发展研究综述[J].商业时代,2012(14):68-69.
- [12] 陈进,盛长文.地方融资平台的发展与改革:制度均衡视野[J].学习与实践,2017(6):54-63.
- [13] 钱先航,曹廷求,李维安.晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J].经济研究,2011,46(12):72-85.
- [14] 纪志宏,周黎安,王鹏,赵鹰妍.地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据[J].金融研究,2014(1):1-15.
- [15] 刘培伟.地方“变通”:理解中国治理过程的关键词[J].浙江社会科学,2015(7):36-41+73+156.
- [16] 唐洋军.财政分权与地方政府融资平台的发展:国外模式与中国之道[J].上海金融,2011(3):19-26.
- [17] 郑思齐,孙伟增,吴璟,吴赟.“以地生财,以财养地”——中国特色投融资模式研究[J].经济研究,2014(8):14-27.
- [18] 陆大道,宋林飞,任平.中国城镇化发展模式:如何走向科学发展之路[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2007(2):6-12.
- [19] 葛扬,岑树田.中国基础设施超常规发展的土地支持研究[J].经济研究,2017(2):35-51.
- [20] 赵雷,吕元祥,华中炜.我国基础设施建设的国际比较研究[J].中国物价,2013(1):34-37.
- [21] 胡李鹏,樊纲,徐建国.中国基础设施存量的再测算[J].经济研究,2016,51(8):172-186.
- [22] 贾康.‘98 财政政策述评[J].中国财政,1998(12):20-22.
- [23] 巴曙松.本次金融危机对中国的影响大于亚洲金融风暴[J].新财经,2008(12):43.
- [24] 刘鹤.国际金融危机冲击和中国的政策应对[J].中国发展观察,2009(4):11-15.
- [25] 王道军,赵边沁.上海秘笈——上海投融资平台 20 年运营脉络图[J].上海国资,2010(7):19-24.
- [26] 张文君.后金融危机时期地方融资平台的转型研究[J].江西行政学院学报,2012,14(2):49-52.
- [27] 曹正汉.“分散烧锅炉”——中国官民分治政治体制的稳定机制探索[J].领导科学,2010(24):4-6.
- [28] 陈国权,陈晓伟.法治悖论:地方政府三重治理逻辑下的困境[J].社会科学战线,2019(9):196-202+2.
- [29] 钱伟刚,应琛.地方政府治理的三重逻辑——以浦江治水为例[J].浙江社会科学,2016(7):76-82+89+157.
- [30] 代凯.注意力分配:研究政府行为的新视角[J].理论月刊,2017(3):107-112.
- [31] 陈思丞,孟庆国.领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中 2614 段批示的研究[J].公共行政评论,2016,9(3):148-176+189-190.
- [32] 刘子怡.政府效率与地方政府融资平台举债——基于 31 个省级政府财务披露信息的实证分析[J].现代财经(天津财经大学学报),2015,35(2):37-48.

【责任编辑 寇明风】