

地方政府隐性债务治理重点及改革建议

温来成 贺志强

(中央财经大学,北京 102206)

内容提要:目前我国地方政府显性债务风险总体安全可控,地方债风险主要来自隐性债务,这已在社会各界达成共识。为了防范地方政府隐性债务风险转化为全国系统性、区域性债务风险,甚至债务危机、社会危机,保障我国经济社会的可持续发展,本文从广义隐性债务角度出发,首先分析了地方政府隐性债务理论认识上的分歧和治理的阻力,并通过现状和存在主要问题的梳理认为地方政府投融资平台债务、国有事业单位2015年以前形成的历史债务、养老金缺口债务应是现阶段治理的重点。最后,本文提出了“十四五”时期地方政府隐性债务治理的五个政策选择,即积极推进风险识别统计制度、动态监测评估制度、隔离制度、管理体制变革,以及投融资平台的市场化转型。

关键词:隐性债务 治理重点 制度改革

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)03-0010-07

近年来,防范化解地方政府债务风险成为社会关注的一个焦点。当前,我国地方政府显性债务风险总体安全可控,风险主要来自隐性债务。由于诸多原因,我国地方政府隐性债务风险还在继续蔓延,债务风险治理的形势依然严峻。基于此背景,本文从广义隐性债务出发(有别于当前按照政策文件精神定义的隐性债务),就目前我国地方政府隐性债务治理的重点及改革建议这一问题,展开专门探讨。

一、地方政府隐性债务理论认识的分歧与治理的阻力

(一)概念的不同理解

认识和理解地方政府隐性债务的内涵,既是研

究地方政府隐性债务问题的重要前提,也是精准测度地方政府隐性债务规模的基础,以及治理地方政府隐性债务风险的关键。在国际上,世界银行专家汉娜认为,政府隐性债务是政府基于维护社会稳定、公平等道义上的责任,负有一定救助义务的债务。然而,目前关于我国地方政府隐性债务内涵的界定,学术界还未形成统一的标准。刘尚希(2000)认为,地方政府隐性债务是指不以某一法律或合同规定为前提,由公众预期或政治压力而产生的需要地方政府来承担偿付责任的债务^[1]。李扬(2012)认为,地方政府隐性债务包括利用财政担保举借的债务、地方政府融资平台债务、国有企业债务、银行和其他金融机构不良资产所形成的债务,社会保障基

[收稿日期]2021-03-23

[作者简介]温来成,中财-中证鹏元地方财政投融资研究所执行所长,财税学院教授,博士生导师,研究方向为财政投融资、城市公共财政管理;贺志强,财税学院博士生,研究方向为财税理论与政策。

金缺口债务^[2]。赵全厚(2018)认为,地方政府隐性债务是指那些游离在相关法律和合同规定之外,且因公共职责需要使得地方政府去承担的债务,其中主要包含地方政府融资平台债务、政府购买服务形成的债务、政府担保形成的债务、PPP模式形成的债务、国有企业的债务^[3]。温来成、李婷(2019)认为,地方政府隐性债务应具体包括地方政府投融资平台债务、国有事业单位2015年以前形成的历史债务、棚户区改造项目债务、保障性住房项目债务等^[4]。由此可见,已有文献目前还并未对地方政府隐性债务内涵达成统一的认识。具体来看,关于地方国有企业债务、政府购买服务形成的债务、PPP模式形成的债务、银行和其他金融机构不良资产是否属于地方政府隐性债的范畴,还存在一定的争议,这是当前治理我国地方政府隐性债风险所面临的巨大阻力。

(二)对地方财政与国有企业关系的不同理解

自新中国成立以来,我国国有企业(本文提到的国有企业不包括投融资平台企业和地方金融机构)改革先后经历了逐步建立巩固阶段(1949-1977年)、局部改革的探索阶段(1978-1992年)和整体性改革创新阶段(1993-2012年),以及新时代系统化分类改革阶段(2012年至今),七十多年的国企改革,使得我国国有企业已经初步建立了现代企业制度^[5]。当前我国关于地方财政与国有企业的关系存在两种看法:第一种观点认为,国有企业经过数十年的市场化改革,已基本建成符合现代化企业制度要求的经营主体,地方财政只按其出资比例对国有企业负责,不承担社会救助责任^[6]。根据该观点,温来成、李婷(2019)认为,与其他独立的市场主体一样,拥有现代化企业制度的国有企业也是自主经营和自负盈亏,因而地方财政对其债务不承担救助责任,即意味着国有企业债务不应属于地方政府隐性债范畴^[6]。第二种观点认为,在国有企业拥有现代化企业制度的前提下,当国有企业出现经营不善或面临破产时,为维护社会稳定需要,地方财政不仅需要按其出资比例对国有企业负责,而且需要对国有企业承担一定的其他救助责任^[3,6]。根据该观点,部分学者认为国有企业债务属于地方政府隐性债务,

当政府投资受到财政资金来源和投资相关法律法规的约束时,地方政府通常会利用违规担保和行政干预等手段,授意其投资的国有企业通过发行公司债券,从市场上融资并用于相关领域的投资建设,因而这部分资金也有可能成为地方政府的隐性债务。另外,当地方国有企业因经营不善面临着债务偿付危机时,无论是出于契约精神,还是维稳需要,或是道义责任,地方财政应对其债务承担一定的救助责任,这部分债务也属于地方政府隐性债范畴^[3,6]。对地方财政与国有企业关系认识的不同,使得关于国有企业债务是否属于地方政府隐性债的判断还存在一定的争议,这是当前治理我国地方政府隐性债风险所面临的一个重要阻力。

(三)对不同区域政府职能转变的不同看法

政府职能的转变与地方政府隐性债务风险治理紧密相关。从政府与市场关系的角度来看,政府对市场经济干预范围越广,政府所承担的职责任也就越多,相应的财政支出规模也就越大,因而政府面临的隐性债务风险也就越大。政府职能转变的关键是处理好政府与市场的关系,厘清政府与市场在各个领域的边界。自改革开放以来,为适应社会主义市场经济建设的需要和经济发展战略的调整,我国先后对政府职能进行了多次重大改革,取得了重大突破,我国政府已逐渐从职能定位不明确的“全能型政府”转变成符合现代化要求的“服务型政府”。但考虑到不同区域在经济、社会、生态和民生等领域上的差异,不同区域地方政府职能转变方向和重点存在较大差异。陈承新(2016)认为东部地区政府职能转变的重点是社会安全管理需要,西部地区的是社会组织与人口、社会保障与就业,而中部地区需要在社会组织与人口管理、社会安全管理、社会保障与就业管理三个方面同时加大改进力度^[7]。魏后凯等(2020)指出,“十四五”时期,我国东部地区政府职能转变的重点应围绕科技创新提升和现代化先行区和示范区的建设,中部地区应以制造业高质量发展 and 农业现代化为主要抓手,西部地区应支持走生态保护优先和绿色可持续发展道路,东北地区应以加速推进国企战略性重组和积极发展民营

经济为突破口^[8]。因此各区域政府职能转变应重点围绕这些战略发展做出相应的调整。总的来说,由于不同区域政府职能转变的差异,使得地方政府隐性债务的防范化解工作变得更加复杂。

社会各界在上述领域理论认识上存在的分歧,再加上各种利益关系的掣肘,使得地方政府隐性债务的治理更加复杂,进展较为缓慢,风险呈现继续蔓延之势。

二、地方政府隐性债务的现状和存在的主要问题

从我国地方政府隐性债务的产生和发展过程看,目前最大的种类是投融资平台债务,最早可追溯到20世纪80年代中期。2008年为应对美国次贷危机所引发的世界性金融危机,我国政府实施4万亿投资计划,地方政府为配套中央投资,隐性债务规模迅速增加,2010年后中央开始清理整顿投融资平台债务,2015年后对投融资平台债务进行了甄别,剥离了给地方政府融资的功能,要求其转型发展,并对高校、国有医院等债务进行了规范。目前,地方政府投资平台债务仍在增加,风险持续蔓延,隐性债务成为地方政府债务风险治理的重点。

(一)我国地方政府隐性债务现状

1. 规模估计

2011年和2013年,国家审计署两次公布了我国地方政府到2010年和2013年的政府性债务余额。2015年后,国家审计署、财政部等部门没有更新地方政府隐性债务的数据。因而在地方政府隐性债务规模估算方面,由于对其内涵界定和统计口径未达成一致标准,一些学者和国际组织的估算结果,有较大出入。如封北麟(2018)大致推断出2017年我国地方政府通过金融企业违法违规融资和变相举债形成的隐性债务规模在5.76万亿元和9.35万亿元之间^[9]。李丽珍、安秀梅(2019)估算出2017年

我国地方政府隐性债务总额为在9万亿元至15万亿元之间^[6]。杨志勇、张斌(2019)估算出2017年我国地方政府或有和隐性债务(不计入社保基金缺口)总额为8.6万亿元;如果计入社保基金缺口,那么或有和隐性债务总额为18.6万亿元^[10]。标普国际评级机构预估2017年中国地方政府隐性债务高达40万亿元。据国际货币基金组织(IMF)测算,2018年末我国地方政府隐性债务规模达30.9万亿元^①。徐军伟等(2020)对投融资平台债务规模的测算,截至2018年底,我国地方政府投融资平台的有息债务余额高达33.06万亿元,是构成当前我国地方政府隐性债务的主要部分^[3],2020年地方政府投融资平台城投债余额10万亿元,预计其债务总额在40万元左右。

2. 我国地方政府隐性债务主要类别

如前文所述,由于对地方政府隐性债务内涵界定和统计口径存在不同的认识,既导致了对规模的估算有较大出入,也影响到对其类别的认定。考虑当前政府需要救助债务的紧迫性及其财力水平^[4],本文认为我国现阶段地方政府隐性债务主要可以分为以下六大类:(1)地方政府投融资平台债务。自20世纪80年代投融资平台公司出现以来,它就一直扮演着城市基础设施建设投资主体的角色,由于其大多数债务资金是用于基础设施建设和公共服务供给等公益性领域,因而属于地方政府隐性债务的范畴。(2)国有事业单位2015年以前形成的历史债务。国有事业单位是指主要从事科教文卫等活动且带有一定公益性的机构,如国有医院、高等院校等,其历史债务在某种程度上是由地方公共财政投入短缺造成的,因而也应被认为是地方政府隐性债务。(3)棚户区改造和保障性住房项目形成的债务。棚户区改造和保障性住房项目,是地方政府为改善困难家庭住房条件而进行的公益性项目,其债务资金主要被用于民生工程,故而也应属于地方政府隐性债务范围。(4)土地储备历史债务。根据《土地储备管理办法》对土地储备机构的明文规定,土地储备管理工作是由地方市县级政府来负责,其历史债务也应由地方政府给予一定救助。(5)担保历史

^① People's Republic of China: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/24/United-States-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-47019>.

债务。在《担保法》生效以前地方政府机构所形成的担保债务,如发生违约,政府仍要承担一定的代偿责任。(6)社会保障收支缺口形成的债务。因受基本养老保险制度的转轨成本和人口老龄化加剧等因素的影响,形成了一定的养老金缺口。从目前养老保险的事权划分来看,养老保险金缺口形成的债务主要由地方政府来承担,故而属于地方政府隐性债务。而地方国有企业债务、不规范的 PPP 项目政府支出责任等,不宜纳入地方政府隐性债务类别范围。

(二)存在的主要问题

1.隐性债务风险继续蔓延

尽管我国政府显性债务风险总体安全可控,但地方政府隐性债风险仍然值得警惕,尤其是部分地方还在违法违规举债新增地方政府隐性债务,造成隐性债务风险继续蔓延。以投融资平台城投债为例,2017年至2020年,我国城投债发行规模、发行数量以及净融资规模均呈现出逐年递增的趋势。具体来看,在发行规模方面,我国各品种城投债发行总规模从2017年的1.98万亿增长至2020年的4.37万亿,年均增长率为30.07%;在发行数量方面,我国各品种城投债发行总数从2017年的2301只增长至2020年的5574只,年均增长率为35.56%;在净融资规模方面,我国各品种城投债净融资规模从2017年的0.59万亿元增长至2020年的1.65万亿元,年均增长率为44.88%^①。可见,地方政府隐性债务风险仍呈蔓延之势。

2.债务信息不透明

为规范地方政府债务管理,提高地方政府债务信息透明度,防范地方政府债务风险,国务院和财政部近些年先后出台了一系列相关法律和政策文件,比如《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)和《地方政府债务信息公开办法(试行)》(财预〔2018〕209号)以及《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43号)。值得注意的是,在《地方政府债务信息公开办法(试行)》文件中,财政部已明确要求各地区省级财政部门对预决

算公开范围之内的地方政府债务限额、余额等信息,以及地方政府债券发行、存续期、重大事项等相关信息进行公开。不可否认的是,财政部这些年为推进地方政府债务信息公开所做的工作,着实取得了明显的成效,但这些进步更多的体现在地方政府显性债务。而在地方政府隐性债信息公开方面,受其内涵界定和统计口径模糊的影响,使得目前全国还未构建一个统一的地方政府隐性债务信息公开平台。2015年后,财政部等主管部门也没有再更新地方政府隐性债务数据。地方政府隐性债信息的不透明,不仅有碍于政府对债务风险的管控,而且不利于市场投资者和社会公众了解政府资信状况,甚至容易引起各种猜测。

3.隐性债务存在多头管理

当前,我国地方政府隐性债务管理体制存在缺陷,导致地方政府隐性债务出现多头管理的现象。以地方政府投融资平台为例,在债务公开发行管理方面,有的城投债直接由省级平台直接发行,有的直接由市级平台发行,还有的甚至直接由县区级平台直接发行;在债务资金使用方面,有的涉及到财政、科技、国土资源、建设、农业等多个政府部门;城投债的发行,涉及到中国人民银行、银保监会和发改委等主管部门;在管理体制方面,同一级政府内,有的投融资平台隶属于政府,有的隶属于国资委,有的隶属于财政、交通、水利等主管部门。由于地方政府隐性债务种类繁多,涉及到部门较多,容易造成多头管理的局面,大大增加了治理的难度。

4.债务风险治理存在阻力

以金融业为例,自改革开放以来,为满足客户日益多样化的需要和经济社会发展的要求,我国金融业逐步从分业经营走向混业经营。金融业的混业经营使得银行、证券、保险、基金、信托等机构的业务相互渗透、相互融合。与此同时也带来了金融产品创新的层出不穷,为地方政府隐性举债提供了大量的技术工具^[1]。出于资本的逐利性,无论是早期的土地抵押贷款,还是后来的投融资平台贷款,金融机构在促进地方政府隐性债务形成方面发挥着重要作用^[2]。投融资平台公司是属于典型的既得利益

^①资料来源:中证鹏元评级机构整理。

者。投融资平台公司往往不愿意进行市场化转型，这也是地方政府隐性债风险治理的一个阻力。同时地方政府对平台企业也有依赖。地方政府通过投融资平台公司筹集大量资金用于城市公共基础设施建设、促进民生改善、带动民间投资等方面，有利于推动当地经济增长。另外，地方政府不愿公开隐性债务相关信息的另一个原因，可能是顾虑公开隐性债务规模会对其自身资信造成负面效应，进而影响本地的招商引资。

三、地方政府隐性债务演变趋势与治理重点

尽管社会各界对隐性债务的界定和范围有一定的争议，但在风险治理基本思路方面，具有一定共识，其演变趋势就成为治理政策选择的重点。

(一)建立公共企业制度，大规模清退地方政府投融资平台，是隐性债务风险治理的首要任务

20世纪80年代地方政府投融资平台公司设立的背景，就是基于原来的预算法不允许地方政府发债，而新修订的《预算法》允许自2015年起，省级政府可以发行债券。因此，投融资平台的历史使命已经完成，绝大多数应该退出历史舞台。由于地方政府投融资平台债务是目前我国地方政府隐性债风险的主要来源，因而通过建立公共企业制度、推动地方投融资平台市场化转型，是我国现阶段防范化解地方政府隐性债务风险的重点和关键。其实，关于投融资平台的转型工作，最早可以追溯到国务院2010年颁布的《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)，该文件明确指出，对不合规的融资平台公司进行清理规范。同样地，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)也对融资平台公司的转型做出了规定，要求剥离融资平台公司政府融资职能。但如前文所提到的，2017年至2020年我国城投债的发行规模、发行数量，以及净融资规模均呈现出逐年上升的趋势，即意味着投融资平台转型的实际效果并不佳。投融资平台之所以迟迟未能实现

真正意义上的转型，可能主要原因在于对我国地方投融资平台的复杂性和多样性认识的不足。也正是基于这种复杂性和多样性特征，想要在短时间内大规模清退地方政府投融资平台，彻底实现投融资平台市场化转型是不太可能的。因此，在守住地方政府不能再利用投融资平台举债底线的前提下，应通过建立现代公共企业制度，实现地方投融资平台的渐进式转型，最终实现大规模地方政府投融资平台清退的效果。

(二)完善新型国有事业单位体制，建立债务隔离墙，切断其向地方财政风险蔓延的路径

国有事业单位，是产权归各级政府所有，为社会提供科教文卫等公共服务的机构。目前除纯公益类的机构收支纳入各级财政收支外，准公益类的事业单位除财政拨款外，还有各项事业费等收入，也包括以银行贷款等形式筹集资金。由于事业单位的国有性质及其提供服务的特殊性，其债务就成为各级财政需要救助的隐性债务。其中，高校和公立医院等事业单位贷款，是国有事业单位隐性债务风险的主要来源。伴随中国高等教育从“精英教育”向“大众教育”的转变，高校在校生规模的急剧上升与学校软硬件设施明显落后的矛盾愈发突出。而受财政拨款收入和学校其他收入来源有限的制约，高校往往会通过银行贷款途径，筹集学校的建设发展资金。鉴于高校贷款资金与财政拨款收入、教育事业收入和其他收入有着本质上的不同，贷款资金属于高校的借入资金，属于高校的“负债”。另外，部分高校管理层债务风险意识淡薄和债务考核机制存在缺失，抱有学校产权属于政府和不会破产的幻想，使得部分高校积累了大量的隐性债务。同样，公立医院与高校的债务风险问题非常相似。借款长期拖欠未及时结算所形成的挂账问题，也是风险的重要来源。在近些年审计国有事业单位的过程中发现，有些单位的债权债务挂账数额从几万元到几百万元不等；挂账时间有的少则几年，多则十几年甚至更长时间；挂账账户涉及到的单位或个人最多接近百个^[9]。当有些国有事业单位因长期收不抵支而面

临债务危机时,很有可能会产生连锁反应,造成区域性、系统性的债务风险。因此需要通过修改《预算法》《企业国有资产法》《事业单位管理条例》等法律制度,明确国有事业单位的法人责任制,而政府财政对国有事业单位日常运营债务没有还本付息责任,只承担在一定条件下有限救助职责,上述机构以其资产对债务负责,严格落实责任追究制度,建立防火墙,形成对风险的有效隔离,防止风险蔓延。

(三)多途径解决养老金缺口的问题

养老金作为社会保障体系的重要组成部分,其缺口问题一直是社会关注的焦点,从防范和化解债务风险的角度来看,养老金缺口形成的债务,是构成我国地方政府直接隐性债务的主要组成部分。我国的养老金主要由基本养老保险、企业年金和个人储蓄性养老金三大部分构成,其中,现阶段养老金缺口主要是指基本养老保险收不抵支所形成的缺口。目前关于基本养老保险缺口形成原因的解释很多。比如,从人口因素的角度来看,老年人口抚养比不断攀升和人类预期寿命延长,是导致养老金出现缺口的重要因素。从制度方面来看,基本养老保险制度从“现收现付制”转为“统账结合制”所产生的转轨成本、养老金支付水平的不断提高^[4]以及行政事业单位养老金制度改革,均是造成养老金出现缺口的关键原因。此外,人口红利的消失和财政收入增速的持续下降,也是导致养老金出现缺口的原因。从短期来看,需要提高财政支出用于养老基金的比例,落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,及时划转部分国有资本充实养老保险基金,以保证老百姓基本养老金的按时足额发放。从长期来看,在人口方面,实施渐进式延迟法定退休年龄,逐步全面放开生育政策,以避免养老金缴费人口和受益人口的过度失衡;在制度方面,加速推进基本养老保险制度改革,完善基本养老保险制度建设,适时开征社会保障税,同时积极发展养老基金的多元化投资,以实现其保值和增值目标,最终实现制度的可持续性发展。

(四)根据不同时期不同区域政府履行社会治理职责的需要,制定实施相应的债务政策

尽管从全国来看,在治理地方政府隐性债务方面,政府职能转变的重点应围绕地方投融资平台企业的市场化转型。但是分不同地区来看,差异较大。据中证鹏元评级机构统计的数据显示,从2020年中国31个省级行政区发行城投债规模来看,排名靠前的前三位分别是江苏、浙江和山东,均属于经济较为发达的东部地区。其中,2020年全年江苏省发行城投债规模高达10080亿元,成为首个年度城投债发行规模超过万亿的省份,同时截至2020年12月31日,江苏城投债存量规模已经达到20963亿元,占全国存量总规模的24%。另外,与2019年相比,全国有六个省份的城投债发行规模出现了环比减少,而且主要集中在经济较薄弱地区。因此,在治理隐性债务进度方面,东部地区政府职能应主要转向公共服务和社会治理,减少经济干预活动,加快投融资平台转型的速度,有效管控新增隐性债务的问题。而中西部地区地方政府还要承担较多的经济建设任务,对其隐性债务的治理在全国整体风险可控的前提下分阶段推进,保持经济增长与风险管理的平衡,实现区域经济差距的缩小和协调发展。

四、“十四五”时期地方政府隐性债务治理的改革建议

根据上述我国地方政府隐性债务存在的问题,结合隐性债务治理的基本趋势与治理重点,以及“十四五”时期我国经济社会发展的特征,我们认为,需要重点推进以下改革:

(一)积极推进风险识别统计制度改革

当前因地方政府隐性债务的内涵和测量口径未形成统一标准,众多研究者测算出的隐性债务规模存在较大差异,不利于地方政府隐性债务风险的精准掌握。有关基本概念的争议,也必然会对风险防范化解形成一定的阻力。因此,统一对地方政府隐性债务内涵的认识,是现阶段我国风险治理的重

专题策划:地方政府隐性债务

要前提。具体来看,在国家审计署、财政部对隐性债务概括的基础上,借鉴国内外专家学者的研究成果,结合我国近年来管理的实践,进一步界定地方政府隐性债务的概念,明确其内涵、外延,消除各方分歧,增进社会共识,使之成为风险识别的依据。以此为基础,由财政部、国家审计署等主管部门定期发布地方政府隐性债务的统计信息,接受社会监督,增强治理力度。

(二)积极推进风险动态监测评估制度改革

地方政府隐性债务风险动态监测评估,一直是国内外关注的重点。如能通过定量动态的监测技术,预判地方政府隐性债风险爆发的时间点,有利于决策部门提前采取有效措施,切断债务风险转化为系统性、区域性财政金融危机的路径。无论是基于赤字率和债务率等分散指标进行的预警评估,还是基于线性和非线性量化等方法进行的预警评估,都无法避免地方政府隐性债务风险评估的内生性问题。而动态随机一般均衡模型(DSGE)等方法,不仅能克服内生性问题,而且还可以精准分析、评估隐性债务风险对国家财政金融体系的冲击程度,进而达到“事前预案”的效果。因而有必要充分运用动态随机一般均衡模型(DSGE)等分析工具,精准分析、评估地方政府隐性债务风险对国家财政金融体系的影响的路径、程度,触发区域性、系统性债务危机的条件,利用模型模拟各类不同政策选择对隐性债务风险治理的效果,特别是模拟隐性债务引发债务危机的后果,以及应急策略,为国家治理政策提供精准服务。

(三)积极推进风险隔离制度改革

建立国有企事业单位的隐性债务风险隔离制度,及时有效切断个别国有企事业单位债务风险转化为全国系统性、区域性债务风险,甚至债务危机、财政金融危机的路径,保障我国经济社会的可持续发展。即在法律制度上隔离国有企事业单位的隐性债务风险转化为政府债务的途径。通过不断完善《预算法》《企业国有资产管理法》《事业单位管理条例》等法律制度,建立风险隔离制度,在法律制度上

明确国有企事业单位债务不是政府债务,政府对企事业单位承担的责任以投资额为限,负有限责任。在一定条件下,政府只对隐性债务承担有限救助责任,且不能再进行二次、三次的隐性债务置换,否则隐性债务将成为政府债务的无底洞。国有企事业单位以其资产对负责承担法律责任,进一步健全国有企事业单位破产制度,以及责任追究制度,有效隔离与政府财政的债务风险,有利于国有企事业单位和地方财政的可持续发展。

(四)积极推进管理体制变革

建立新型隐性债务治理管理体制,解决地方政府隐性债务管理政出多门难题。具体而言,建议以中央财经委员会等机构为依托,建立包括财政部、国家发改委等在内的更高层次的政府隐性债务管理机构,明确各方责任,重新划分管理权限,形成新型隐性债务治理管理体制机制,克服目前财政部门隐性债务管控能力有限的状况,加大治理力度,提高问责效果,有效遏制隐性债务风险蔓延的状况,将隐性债务水平管控至合理区间,满足国家宏观经济社会治理的需要。

(五)抓住风险治理的重点力争取得突破性进展

建议加快推进地方政府投融资平台分类改革,推动转型发展和现代公共企业制度的建立,力争在“十四五”的末期,基本完成这一历史任务,将投融资平台进行资产重组,转化为市场化经营的一般国有企业,以及部分继续承担政府政策性任务功能的公共企业,并将公共企业的隐性债务控制在安全线以内。

参考文献:

- [1] 刘尚希.财政风险及其防范研究文集[M].经济科学出版社,2000:23-24.
- [2] 李扬,张晓晶,常欣,汤铎铎,李成.中国主权资产负债表及其风险评估(上)[J].经济研究,2012(6):4-19.
- [3] 赵全厚.地方政府隐性债务浅析[J].财政科学,2018(5):44-47.
- [4] 温来成,李婷.我国地方政府隐性债务边界的厘清及治理问题研究[J].中央财经大学学报,2019(7):18-26.

(下转第 23 页)

清算。其三,管控好新增项目的金融“闸门”,促进金融体制改革。督促金融机构尽职调查、严格把关,对没有稳定经营性现金流作为还款来源或没有合法合规抵质押物的项目,金融机构不得提供融资,严格按商业化原则提供融资。同时,加大处罚力度,让金融机构承担必要的损失,并问责相关责任人。

(五)以提质增效为导向、透明合规为底线,量力而行、创新开展政府融资,推进经济高质量发展

其一,当前一段时期可适度加大财政赤字规模、进一步扩容专项债。提高地方政府债务限额,对隐性债务进行显性化、低成本替代,满足合理融资需求。其二,推进规范的、财力可承受的 PPP、政府投资基金等,形成多种融资模式的竞争,以提质增效为导向创新商业模式、严把论证关、强化运营效率。其三,鼓励在政策、预算框架内的各种金融创新,增强操作透明度、规范化。凡涉及财政资金补贴或付费的资本项目,设定融资优先级、比选模式,并开展财政承受能力论证。其四,主要从优化结构和加强绩效着眼,强化提质增效、更可持续,培育新的经济增长点、促进经济高质量发展。

参考文献:

- [1] 刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003年第5期.
- [2] 郭玉清,孙希芳,何杨.地方财政杠杆的激励机制、增长绩效与调整取向研究[J].经济研究,2017年第6期.
- [3] 王永钦,陈映辉,杜巨澜.软预算约束与中国地方政府债

务违约风险:来自金融市场的证据[J].经济研究,2016年第11期:96-109.

- [4] 贾俊雪,张晓颖,宁静.多维晋升激励对地方政府举债行为的影响[J].中国工业经济,2017年第7期.
- [5] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004年第6期.
- [6] 李永友,马孝红.地方政府举债行为特征甄别——基于偿债能力的研究[J].财政研究,2018年第1期.
- [7] 白重恩,张琼.中国的资本回报率及其影响因素分析[J].世界经济,2014年第10期.
- [8] 毛捷,黄春元.地方债务、区域差异与经济增长[J].金融研究,2018年第5期.
- [9] 张晓晶,刘学良等.债务高企、风险集聚与体制变革——对发展型政府的反思与超越[J].经济研究,2019年第6期.
- [10] 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年第11期.
- [11] 吉富星.隐性债务治理与政府融资规范[J].中国金融,2019年第3期.
- [12] 吉富星.我国民族地区旅游推广 PPP 模式的研究——基于 12 个国家级 PPP 示范项目的分析[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020年第1期.
- [13] 冀云阳,付文林,束磊.地区竞争、支出责任下移与地方政府债务扩张[J].金融研究,2019年第1期.
- [14] 李一花,乔栋.金融分权、保增长压力与地方政府隐性债务[J].现代财经(天津财经大学学报),2020年第8期.
- [15] 赵治纲.我国地方政府债务管理框架的重构与风险防范[J].求索,2021年第2期.
- [16] 郭敏,宋寒凝.地方政府债务构成规模及风险测算研究[J].经济与管理评论,2020年第1期.

【责任编辑 王东伟】

(上接第 16 页)

- [5] 石涛.中国国有企业改革 70 年的历史回眸和启示[J].湖湘论坛,2019(5):15-26.
- [6] 李丽珍,安秀梅.地方政府隐性债务:边界、分类估算及治理路径[J].当代财经,2019(3):37-47.
- [7] 陈承新.中国 317 个地市级政府社会管理绩效特征实证探析[J].国家行政学院学报,2016(4):98-102.
- [8] 魏后凯,年猛,李劫.“十四五”时期中国区域发展战略与政策[J].中国工业经济,2020(5):5-22.
- [9] 封北麟.地方政府隐性债务问题分析及对策研究[J].财政科学,2018(5):55-62.
- [10] 杨志勇,张斌.中国政府资产负债表(2019)[M].社会科学

文献出版社,2019.

- [11] 马蔡琛.基于政府预算视角的地方隐性债务管理[J].财政科学,2018(5):18-23.
- [12] 包青.我国地方政府隐性债务治理困境分析与对策研究[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2021(1):39-44.
- [13] 孙西平.行政事业单位债权债务管理存在的问题及对策[J].现代审计与经济,2011(4):14-16.
- [14] 王成.中国养老金缺口的成因、风险及对策研究[J].财经理论研究,2015(2):75-82.

【责任编辑 郭艳娇】