

# 我国地方政府隐性债务化解 再认识与再探讨

赵全厚<sup>1</sup> 赵泽明<sup>2</sup>

(1.中国财政科学研究院,北京 100142;2.北方工业大学,北京 100144)

**内容提要:**本文基于我国地方政府隐性债务化解实际情况,探讨了地方政府隐性债务化解的口径,重新认识了近年来隐性债务化解过程中的经验,明确了当前隐性债务化解的意义以及在化解过程中需要关注的一些核心问题,以便有效防范隐性债务处置中的风险,并在此基础上提出了未来化解隐性债务的思路和建议。

**关键词:**隐性债务 化解 风险防范

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)03-0004-06

地方政府隐性债务风险不但影响财政的可持续,也可能积累金融风险,诱发金融危机。因此,防范和化解隐性债务是重塑财政与金融协调机制,完善国家治理,实现社会经济持续、稳定发展的必然选择。本文重点探讨我国化解地方政府隐性债务中一些值得关注的问题。

## 一、我国地方政府隐性债务化解的口径

学术界对地方政府隐性债务的认识主要围绕着 Hana Polackova 的财政风险矩阵来展开讨论的。根据 Hana Polackova 的财政风险矩阵,财政风险主要源于政府的负债和公共责任,具体包括显性直接负债、显性或有负债、隐性直接负债、隐性或有负债四类。其中,政府隐性债务主要是指法律或合同没有明文规定的、反映公众期盼的或受公众压力的政府道义责任。

如果按照 Hana Polackova 的定义来探讨我国地

方政府隐性债务的范畴,那么我国地方政府的隐性债务应该是那些相关律法和合同规定之外,地方政府因自身的公共职责和防范公共风险的需要而不得不承担的债务,其中包括直接隐性债务和或有隐性债务。也就是说,隐性债务一般不属于政府的法定债务,而且不但包括建设性债务,也包括消费性债务(如养老金缺口)。由于是在“相关律法和合同规定之外”的债务,因此基于 Hana Polackova 的口径,地方政府隐性债务的规模和显现时间就必然存在着很大的不确定性,一般情况下只能体现为概率式分布。只有在“不得不由政府承担”的情形下,才能够逐步显现或被确定。显然,这是较为广义的宽泛的隐性债务口径,与我国地方政府目前按照政策文件精神管理和化解的隐性债务口径是有较为明显的差距的。

我国目前政策管理中的地方政府隐性债务口径和基于 Hana Polackova 概念范畴的地方政府隐性债务的差异可以从我国目前的地方政府隐性债务

[收稿日期]2021-02-10

[作者简介]赵全厚,金融研究中心研究员、博士生导师,研究方向为地方政府债务;赵泽明,文法学院,研究方向为政府经济。

[基金项目]2020年社科基金一般项目:“地方政府隐性债务化解手段效果评估及管理创新研究”,20BGL061,阶段性成果。

的定义中较为清晰地分辨出来。我国地方政府隐性债务是指在法定债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及提供担保等方式为公益性项目举借的债务。其中包括：一是“法定债务限额”之外的法定债务。由于我国地方政府法定债务余额实行限额管理，因此超过限额之外的法定债务也属于隐性债务的管理范畴。但由于中央财政掌控得当，目前没有出现这类情况，也就不存这种情形的债务；二是属于非“法定债务”，但可以依据“非法”线索（如违规合同、违规担保、违规兜底保证等）测定的债务。由于有“非法”的线索存在，所以地方政府的隐性债务是可以追踪计量的，是确定的。尽管在实践中确认地方政府隐性债务需要时间和成本，但这只是缘于信息等方面的技术性问题，而不是属于在机理层次上说不清楚的问题。换句话说，依据我国目前按照政策文件精神管理和化解的地方政府隐性债务口径是清晰的，其规模和结构是确定的。这也

是 2018 年以来我国地方政府隐性债务通过甄别来锁定规模和结构的基础，并能够以此为依据形成未来 5-10 年隐性债务化解方案的原因。

从相关文件规定的统计口径看，地方政府隐性债务以 2014 年 12 月 31 日（即新预算法生效之日前）为界限，主要包括：一是在 12 月 31 日之前经过债务审计确认的“地方政府负有担保责任”（即二类债务）或“地方政府承担一定救助责任的债务”（即三类债务）中，经后续证明确实是属于“政府负有偿还责任的债务”（即一类债务）。二是自 2015 年以来地方政府违法违规融资形成的债务。所谓“违法违规”，主要是指地方政府新增债务（不包括外债）中除发行地方政府一般债券和专项债券之外形成的债务。三是 2014 年审计确认时漏报的债务。四是 2015 年后，原存量政府债务的合规后续融资，如棚改方面相关融资。其具体表现形式主要由 2015 年以来国务院和中央财政颁布的一系列禁止性债务融资律法确定（见表 1）。

**表 1 地方政府债务相关规范管理文件**

制定主体	政策文件
国务院	《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）
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）
	《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87 号）
	《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号）
	《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》（财金〔2018〕23 号）
	《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》财金〔2019〕10 号）

资料来源：根据财政部网站整理。

综上所述，可以明确的是，目前我国地方政府隐性债务的口径是有别于 Hana Polackova 的财政风险矩阵判定的隐性债务口径的，是按照我国政府相关文件规定的隐性债务口径来逐步化解的。

### 二、地方政府隐性债务化解的再认识

近年来，我国地方政府隐性债务防范和化解遵

循“遏制增量、化解存量”的基本原则。在监管趋严和审计力度不减的情况下，地方政府新增隐性债务的遏制取得明显的成效，但由于经济下行压力大，财政收入增速放缓，财政逆周期调控力度增强等因素的影响，化解地方政府存量隐性债务压力较大。甚至局部地区的基层政府呈现出无力化解隐性债务的情况。有鉴于此，有必要再认识地方隐性债务的化解问题。

## 专题策划：地方政府隐性债务

1. 化解地方政府隐性债务是完善国家治理的重要举措

化解地方政府隐性债务有“质”与“量”两方面的意义。从“质”的角度看,遏制隐性债务增量和逐步化解存量涉及到十八届三中全会以来地方政府投融资方式的重大变革,即赋予地方政府依法适度举债融资权限,加快建立规范的地方政府举债融资机制。同时,坚决制止地方政府违法违规举债。通常谓之“开前门、堵后门”。实际上,就是要在融资领域处理好政府与市场的关系,实行“政企分开”,实现“政府债务不得通过企业举借,企业债务不得推给政府偿还,切实做到谁借谁还、风险自担”<sup>①</sup>的新治理格局,以替代传统的以地方政府融资平台为主的投融资模式。这种“桥归桥、路归路”的融资治理模式是构建我国治理体系现代化的重要组成部分,为规范地方政府融资行为、防范财政风险和塑造国有企业的市场主体地位奠定基础。从“量”的角度看,防范和化解地方政府隐性债务成为守住不发生系统性金融风险和区域性金融风险的“底线思维治理”的重要举措。若不加以限制,隐性债务的底数不清和无序增长必然成为触发系统性金融风险的“灰犀牛”,因此遏制其增量、化解其存量是防患于未然的必然选择。

可见,防范和化解地方政府隐性债务无论从“质”的角度还是从“量”的角度看均是规范秩序、防范风险和构建国家治理体系现代化的重要举措。所以,在地方政府隐性债务的化解过程中,尽管会遇到这样那样的艰难曲折,也要坚定不移地坚持下去。至于隐性债务化解的具体路径、方法和节奏则可以与时俱进地进行适宜性调整。

2. 要注重处理好化解隐性债务和防范隐性债务风险之间的关系

化解地方政府隐性债务就是要逐步将地方政府隐性债务规模由大化小,直至最终清零。因此,化

解隐性债务能够从根本上防范隐性债务风险。不过,如果把握不好化解的方式和节奏也可能反而会加速隐性债务风险的暴露或将地方政府隐性债务风险转化为其他主体的债务风险,甚至转化为金融机构的金融风险。

从目前全国各地进行的隐性债务化解路径来看,主要有:一是动用政府财政资金或可售性资产(如土地或特许权等)化解;二是通过充实转型中的融资平台公司(如城投公司)必要的经营性资产通过经营收益逐步冲释部分隐性债务;三是针对那些具有市场化营运潜力的隐性债务投资形成的资产通过转由市场主体经营并直接划转这部分隐性债务为经营性债务;四是在政策许可和法定债务限额有空间的情况下,将部分隐性债务通过置换的方式显性化为地方政府法定债务来化解。

从上述化解路径看,大多数地方政府隐性债务的化解是需要一定的时序空间消化的。例如,动用政府财政资金也需要与年度财政的收入能力相适应,补充平台公司经营性资产也需要与营业收入的现金流量相吻合。即使那些有市场化潜力的资产也要在条件成熟时才能适时转换,否则会成为不负责任的“甩锅”行为。如果刚性要求在短期内大规模减少隐性债务规模,会加剧政府财政资源为清偿债务而产生的大规模流动性需求,反而有造成资金“断供”的可能性,加剧隐性债务风险。

3. 防止隐性债务化解进程中可能引发的其他风险

归纳起来,地方政府隐性债务化解可能引发的其他风险主要有如下几个方面。

(1) 隐性债务化解可能有弱化积极财政政策的风险。相当部分的地方政府隐性债务化解实质上是在化解期内政府现金流向债权人的回还过程。近年来,在经济下行压力较大的情况下,扩大地方政府债券融资(尤其是专项债券融资)承担了较为明显的逆周期支撑作用。地方政府在此期间加大隐性债

<sup>①</sup>《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发 43 号文),财政部网站。

务的偿还力度,减少了地方政府当期用于扩大支出的财政资源,客观上具有顺周期性,冲抵了地方政府法定债务规模逆周期功力。如果在宏观调控决策的顶层设计没有很好地考虑化解隐性债务的顺周期性,就很可能出现积极财政政策实施效果不尽人意的情况。我们可以称之为化解隐性债务产生的积极财政政策效应弱化风险。近年来,作为考核积极财政政策效应重要指标之一的基建投资屡屡低于市场预期,在一定程度上反映了隐性债务化解的拖累作用。

(2)隐性债务化解可能挤压“三保”的风险。在现行财政体制下,地方政府财政的核心职责是服务好民生和维持政府自身运转,具体体现在“三保”领域,即“保基本民生、保工资、保运转”。“三保”支出占据地方政府财政支出的主要部分,而且越是基层,“三保”支出占财政支出的比重越高。如果短期内地方政府隐性债务还本付息的规模过大,就很容易挤压“三保”支出的空间,阻滞民生福利的改进,甚至会激化社会矛盾,引发社会风险。最为明显的是2018年上半年在金融“去杠杆”和“严监管”的倒逼形势下,地方政府为了解决到期隐性债务的还本付息压力,出现较为明显的挤压“三保”现象。这也是近年来中央三令五申兜牢兜实“三保”,并要求在隐性债务化解过程中精确度量隐性债务化解的财政承受能力的重要原因。所谓隐性债务化解的财政承受能力主要是在地方政府在当年综合财力的基础上扣除“三保”支出、法定债务利息支出和必要的重点工程投资之外的剩余财力。

(3)隐性债务化解可能引发的区域性和系统性金融风险。我国地方政府隐性债务的债权人主要是银行机构或者是最终来源于银行的资金。这是由我国资本市场中银行信贷占比较高决定的。如果短期内刚性倒逼地方政府化解隐性债务可能会迫使很多在建项目不得不中止合同和工程,造成大量的“半截子工程”,形成大量资源浪费,也会使地方政府融资平台受挤兑破产,提升银行等金融机构信

贷资产的不良率,容易引发区域性或系统性金融风险。因此,要防止在化解隐性债务节奏过快引发金融风险敞口过快暴露的情形。这也是2018年以来国务院和有关部门出台相关文件要求保持“流动性充裕合理”和允许在隐性债务化解期适度展期债务、缓解短期集中兑付压力的原因所在。

(4)化解隐性债务过程中可能产生新的行政性垄断风险。行政性垄断主要表现为行业壁垒、地区壁垒、政府限制交易或者强制交易等方面的垄断。垄断的后果是“提质增效”的反面,即垄断者通过低质高价的服务攫取收入从而使消费者福利降低且整个社会福利遭受损失。近年来,在财政增速放缓的背景下,在化解隐性债务和促进融资平台转型的过程中,地方政府进行了多样化创新,取得了一定的成效。但也有一些地方为了按期化解隐性债务,不断给融资平台公司赋予行政性垄断权利,如城市公用事业(主要包括供水、供电、供热、垃圾处理、污水处理、燃气供应、城市交通等行业)经营权垄断以及一些区域性开发权、公务用车市场经营权、砂石料开采权等区域性垄断权利。这些行政性垄断虽然可能在一定时期内能够为转型中的平台公司谋取一定流量的收入来化解隐性债务,但会阻滞要素配置市场化的改革进程,也降低了消费者福利水平。因此,在化解隐性债务、促进融资平台转型的过程中要注意防范由此造成的行政性垄断行为,鼓励平台公司以市场化方式转型,而不是回归行政性垄断。

### 三、化解隐性债务方式方法的再探讨

地方政府隐性债务是多年累积的结果,化解债务也需要假以时日,否则容易加剧隐性债务短期流动性风险,以及触发其他相关风险,因此债务风险的化解既要积极又要稳妥,把握好节奏,控制好流量。

1.要在化解期内注重财政和金融政策的协调  
“保民生、促发展”是我国近年来宏观调控政策

的主基调。受疫情影响,在经济下行、财政增速放缓的情况下,财政、金融双向协调进行的逆周期调节政策取向构成“保民生、促发展”的基本支撑力。与此同时,在隐性债务化解方面,也要注重在这个主基调前提下进行托底性协调操作。要统筹把握财政、金融政策的节奏和力度,高度警惕化解隐性债务过程中诱发的“次生风险”,平衡好防范化解重大风险和改革、发展、稳定的关系,有序化解隐性债务。

一方面,财政要在确保正常履行其应有职能的同时,积极出台有效措施统筹财政资源努力化解债务风险,但不能因化解隐性债务影响民生的必要改善,应兼顾“稳经济、稳投资”的重要职责,不能影响政府正常运转的经费保障。另一方面,金融政策也要兼顾化解债务风险的地方政府财政承受能力,应该在财政承受能力的边界线内积极配合做好债务风险的平滑和舒缓工作,避免造成集成性流动性风险,触发财政风险和金融风险。金融领域同时也要协调好货币政策和宏观审慎监管关系,并和政府财政政策、地方政府隐性债务风险化解政策相配合,适度保障合理充裕的流动性,保障提防政府隐性债务化解过程中合理的再融资需求。

### 2. 加快构建与财政承受能力相适应的地方政府投融资体制

近年来,在“保民生、促发展”的大格局下,地方政府投融资做出了重大贡献,但也积累了大量显性和隐性债务,加剧了地方财政风险,也成为防范系统性金融风险的重要关注点。因此,构建与地方政府财政承受能力相适应的地方政府投融资体制就显得尤为重要。

2015年以来,为了构建规范的地方政府举债融资机制,在中央政府的主导下,各级政府出台了一系列“开前门、堵后门”的政策文件和制度建设举措,基本上构建起了规范的地方政府投融资制度。面向“十四五”时期,还需要进一步健全完善地

方政府投融资制度。一是要持续深化“简政放权、放管结合、优化服务”改革,加快政府职能转变、抑制“投资出政绩”行为的政绩考核体系,理顺政府与市场的关系,精确化政府投资的边界,适当减少政府的投资范围,充分发挥市场的决定性作用。二是加快现代财政制度的构建,在投资领域进一步明确中央和地方的投资事权和支出责任划分,将部分投资事权和支出责任适度上移,有效减轻地方政府投资压力,在中长期能够与其财政承受能力相适应,为舒缓地方政府债务风险和化解隐性债务奠定基础。三是优化地方政府债券融资安排。近年来,利用地方政府专项债券进行逆周期调节的作用十分明显,也有助于增强地方基础设施建设的“补短板”效应,但由于专项债券项目既需要有一定比例的资本金,也需要应对不断增长的利息偿还,加大了地方政府的财政压力。因此,需适当控制发债节奏,特别是当经济向好时,要逐步缩减新增政府债券规模。四是加强投资决策和流程管理,提高地方政府投资的有效性。要通过构建投资规划和财政规划的协调机制加强投资管理,提高投资的有效性和投资绩效。五是要加快地方政府融资平台公司的转型和市场化改革,防止行政性垄断,有效消除公共领域投融资的“政企不分”现象,遏制新增隐性债务,为构建规范有序的地方政府举债机制清除障碍。六是有效促进公益性项目融资的多元化。加快构建更为公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,积极稳妥地推进PPP立法,在公共领域有效破除国有垄断、吸引合格规范的社会资本,尤其是注重消除民间资本进入的各项障碍。

### 3. 加强财政资源统筹,优化财政支出结构,提高隐性债务化解的财政承受能力

提高地方政府隐性债务化解的财政承受能力,要从统筹财源、优化支出结构和提高财政资金使用绩效等方面着手。一是要进一步完善政府预算体系,加强一般公共预算、政府性基金预算、国有资本

经营预算的统筹管理,逐步取消一般公共预算中以收定支、专款专用规定,统一预算分配,努力盘活各类财政结余、沉淀资金,加强财政资源统筹;二是要在财政支出方面,本着“政府过紧日子”的精神,既要做好支出的“加法”,也要做好“减法”,大力优化财政支出结构,在兜牢兜实“三保”的基础上,要积极利用数字信息化手段实现办公信息化和现代化,将现代的互联网信息技术与政府公共管理、公共服务的常规工作融合在一起,通过网上网下相结合的方式有效实现降本增效的效果,努力压缩一般性支出;要坚决压降非急需非刚性支出,严禁新建楼堂馆所建设,严禁铺张浪费。三是要不断提高财政支出绩效管理,全过程全流程把控财政支出的方向、效益和效果的匹配性,实现精准、精细管理和结果导向检验,能够将有限的财政资金优化高效配置,最大限度地节约财政资金。积极利用数字信息化手段实现办公信息化和现代化,有效实现降本增效。

#### 4. 规范有序地盘活部分隐性债务资产,缓解政府隐性债务化解压力

要本着“实质重于形式”的原则,将部分隐性债务资产规范有序地划转为市场化运营方式,在提质增效的同时减轻地方政府债务化解压力。例如,随着城市化程度的不断提高和城市公共服务价格机制的理顺,一些城市公用事业越来越具有市场化经营潜力,可以通过赋予特许经营权、PPP等方式,盘活部分市场化潜力较为成熟的隐性债务资产。对于那些有一定现金流但暂时不具备完全市场化条件的隐性债务资产,可以积极探索创新性基础设施REITs,有序盘活存量资产的部分现金流,缓释政府隐性债务化解进程中的流动性压力。

#### 5. 适当允许部分隐性债务置换为法定债务,减轻流动性风险

要正确看待地方政府法定债务和隐性债务之间的“此消彼长”关系,在把控总体债务风险的同时,适度扩大法定债券的发行力度以满足地方政府

合理债务融资的需要,为“遏制地方政府隐性债务增量、逐步化解存量”提供必要的条件。而且,在必要时可以适当扩大地方政府置换债券发行政策,通过法定债务“加杠杆”方式将部分隐性债务合规性显性化,以舒缓隐性债务的金融风险。

#### 6. 探索适度延长地方政府隐性债务化解的期限

地方政府隐性债务的化解既要依赖于地方政府的隐性债务化解财政承受能力,也要部分依赖于隐性债务融资项目的现金流状况。隐性债务融资项目的现金流也要从项目的全生命周期中进行综合考量。不少隐性债务项目的全生命周期要持续10年及以上,因此隐性债务化解最好能够与项目的全生命周期内的现金流相吻合,才可能是化解的最优选择。只要严格控制住新增隐性债务行为,制止违法违规融资,存量隐性债务的化解可以根据项目生命周期内现金流情况以及隐性债务的利率期限结构进行系统性优化安排,允许部分隐性债务适当延期偿还。

#### 参考文献:

- [1] 刘尚希. 以拆弹的精准和耐心化解地方隐性债务风险[J]. 地方财政研究, 2018(8).
- [2] 赵全厚. 地方政府债务风险防范中的财政金融协调[J]. 财会月刊, 2018(12).
- [3] 赵全厚. 控制地方政府债务风险需要加快体制改革[J]. 中国财政, 2017(33).
- [4] 赵全厚. 地方政府隐性债务浅析[J]. 财政科学, 2018(5).
- [5] 胡德卫. 地方政府的隐性债务风险管理以及化解方法[J]. 中国乡镇企业会计, 2020(9).
- [6] 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).
- [7] 肖茜颖, 曾潮洁. 甘肃省地方政府隐性债务问题研究[J]. 兰州交通大学学报, 2020(12).
- [8] 郭敏, 段艺璇, 黄亦炫. 国企改革功能与我国地方政府隐性债: 形成机制、度量与经济影响[J]. 管理世界, 2020(12).
- [9] 马克和, 洪蕴. 我国地方政府隐性债务及风险研究评述[J]. 经济研究参考, 2020(21).

【责任编辑 郭艳娇】