

地方政府巨额债务形成机制的经济学分析

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月7日 孙黎娟

一、我国地方政府债务的现状

中国现行的《预算法》等有关法律中，严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债，但事实上，中国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债度日或负债经营，而且所负债务的种类之多，负担之重，已超出一般人之想象。（魏家宁）

地方政府所负债务形式多样，最主要的形式包括：由地方政府出面担保或提供变向担保，为企业向银行贷款融资提供方便；地方政府部门拖欠企业工程建设项目施工款等各种“白条”。据国家统计局的数据表明，到2001年底，全国拖欠工程款达到2787亿元人民币，其中政府投资拖欠款所占比重达到26.7%。2002年国家审计署对中西部10个省市的49个县市财政状况进行审计，有37个累计隐瞒赤字10.6亿。乡镇一级，据统计，全国乡镇政府负债总额为2200万亿元，平均每个乡镇负债400万元。可见目前地方政府所负各种债务的总体规模已经相当庞大，在某些地方，地方财政已经超负荷运转。

二、我国地方政府债务的特点和表现方式

1. 总量大，结构复杂。

2. 隐蔽性强，债务主体分散，范围广泛。地方政府的举债行为十分分散，不仅不同程度地负有各种债务，而且均有不同形式的举债欠账行为。由于地方政府举债属于非法或违规行为，直接违反《预算法》等相关法律规定，因此在举债问题上大都巧借名目，遮遮掩掩，再加上缺乏必要的信息披露机制，谁也说不清楚规模究竟有多大。

3. 隐性债务形式多，规模大。各地方政府的隐性债务问题成为制约中国信用等级提升的因素。由于地方政府在任何债务关系中都属于强势一方，因而地方政府的债务违约率通常是最高的，这不仅带头破坏了金融市场的信用秩序，而且也严重危及地方政府的信誉和权威，从而对社会稳定构成不容忽视的潜在威胁。

4. 债务来源涉及经济生活的各个经济主体，可能影响经济主体的现在和未来生存保障。

三、地方政府巨额债务的形成机制分析

1. 地方政府行为特征及其目标函数分析

(1) 地方政府行为特征。作为经济参与者，地方政府处于中央政府，同级及下级政府和微观主

体—工商企业、金融企业、公众等多重博弈中；作为公共参与者，地方政府又有配置职能、收入分配职能；政治参与者，地方政府面临着几个方面的激励和约束。

首先来自上级政府的激励。按我国目前的干部任用体制，上级政府的政绩考核无疑是决定性的，目前经济增长速度和税收的数目是我国各级政府考察干部的主要标准之一，因此各级地方政府要求通过各种措施在任期内创造政绩，从而获得上级政府认可。其次为了政治上继续当选或者提拔，地方政府也受当地居民和企业的激励和约束，发展当地经济和提供更多的就业岗位，稳定当地社会秩序。微观主体的满意程度也只有通过政绩显示机制转化为上级政府的认可，地方政府才能得到连任

和升迁，由此可见，地方政府作为政治参与人，上级政府和微观主体是地方政府的选民，上级政府是决定性的直接的，微观主体是间接的。杨瑞龙（1998、2000）认为，在转型期为了捕捉潜在的制度利润，地方政府有带领辖区企业进行制度创新的强烈冲动，因为潜在的制度利润很可能成为地方政府政绩显示的一部分，因此，地方政府成为“中间扩散型制度变迁”的主角。由此可见，地方政府像其他经济主体一样，有着政治企业家的路径，同样关注经济利益。

（2）地方政府的目标函数特征

地方政府的政治参与人和公共参与人、经济参与人的多重行为特征，决定了其目标函数的多重性，即政治利益和经济利益，政治利益包括本地的政治利益，政绩和个人的职务晋升，政治前途；经济利益包括本地区的经济增长，税收，个人的收入，寻租等。这在实际经济生活中表现为地方政府目标与中央政府宏观目标出现偏离，地方政府官员在任期内的机会主义行为和短期行为以及大量的地方政府越位，错位，缺位现象和大量的寻租腐败。

（3）地方政府目标函数的实现路径

地方政府政治经济目标是通过与中央政府、同级政府和微观主体的竞争中实现的，这一路径包括横向和纵向竞争。

2. 纵向政府竞争对地方政府巨额债务形成的影响

（1）中央政府和地方政府的相互侵权行为产生举债前缺乏项目评估，举债时盲目，举债后缺乏管理，还债时责任不清和缺乏信誉我国1994年分税制改革对中央和地方政府的事权和支出责任做了明确的划分，但实施中错位的现象普遍存在。一些本应由中央政府承担的支出责任被转嫁到了地方，如一些收益范围大，存在大规模效益外溢，关系到全国经济社会发展的项目，中央要求地方进行1:1的资金配套；一些由中央财政条条管理的事业经费部分的由地方财政负担；国家实施的粮食价格保护政策的支出也转嫁到了地方，由地方财政负责安排。与此相对照，财政的集中度却大

幅度提高，中央财政收入占全国财政收入的比重从1993年的22%大幅度提高至2002年的54.9%。与此同时，省级政府集中的财力也从1994年的16.8%提高到2000年的28.8%。其根源就是激励和约束的“双软”机制。随着地方政府公共管理职能和经济发展任务不断加重，地方政府层级越低，增

加开支的压力相对越大，一些重大改革措施(如出口退税改革)虽然在方向上是正确的，但在客观上却加大了地方政府的财政支出压力；与此同时，在税制设计上，留给地方政府尤其是基层政权

的税收收入税源不足、稳定性差、征收难度大、增收难度小。与事权和开支相比，地方政府的财

源明显不足，因此不得不举债度日，中央政府的侵权行为表现为举债约束机制的缺乏形成下一级政府对上一级政府的倒逼，也形成了地方债务的一部分。

(2) 中央政府和地方政府职能的缺位和越位

中央和地方政府处于资源和控制权的竞争中。政府和市场关系的调整是我国市场经济体制改革的重要组成部分，政府干预的职能是促进资源的有效配置和收入分配，在我国，中央政府和各级地方政府之间并非公平博弈：中央政府对地方政府首脑的政治收益有决定性权力；中央政府有立法权，如税收制度和货币政策制度；央府的越位体现在对市场的过度干预和对地方政府的行政命令上；地方在央府逐步实行放权让利后，拥有了实现多重目标的配置资源和收入分配的权利，有了“中间扩散

的制度变迁”的巨大创新动力去获取更多的收益，并对中央府形成一种新的倒逼，这也形成了地方政府越位和缺位的行为；最后是地方政府的财政收入来源不足：第一，省市县乡四级政府层次多，结构复杂，政府层次越低，支出压力越大。财政收入一支出不对称。第二，投融资渠道缺乏。我国目前不允许地方政府以直接融资的方式获取资金，地方政府为了弥补资金，就以分散在各个部门和机构的各种借款和为其他单位或项目提供担保的方式筹集资金，这不仅加剧了债务，也增加了地方政府债务的隐蔽性。地方政府缺乏必要的正规的融资渠道，在不得已的情况下，只得通过各种非正规渠道进行变相举债、违规融资。由于非正规的举债融资方式隐蔽性强，缺乏有效的监督约束机制

正是由于上述两种约束的存在，大量的预算外资金，制度外资金以及各种借款成了地方政府的另一种重要的融资渠道。

总之，央府和各级地方政府的纵向竞争是以转轨经济为背景的。在对资源和控制权的竞争中，地方政府处于中央政府和微观主体之间，发挥着承上启下的作用，地方政府巨额债务是在转轨经济背景下纵向竞争结果的显性表现，其根本原因是体制性的，制度性的。

3. 横向政府竞争对地方政府债务的影响

(1) 地区差异对地方政府债务形成的影响。

从空间纬度看，我国地区差异巨大，地方保护主义长期普遍存在。周黎安（2004）用政治锦标赛模型解释我国地方间经济的不合作，认为在政治晋升博弈中，各参与者面临的是一种“零和博弈”，基本特征是参与者只关心自己与竞争者的相对位次，在成本允许的情况下，参与者不仅有激励做有利于本地区经济发展的事情，而且也同样有激励做不利于竞争对手所在地区的事情：对于那些利己不利人的事情激励最充分，对双赢合作激励不足。这个模型也可以解释各地政府不顾实际情况，不

顾偿债能力和负债结构争取龙头老大和地区霸主的现象。

(2) “招商引资热”中的地方债务的形成

在我国，地方政府竞争的最主要的策略是“招商引资”。各个省市的经济增长很大程度上得益于投资的增长，外资的贡献较为显著。在获取资源的竞争中，招商引资成了地方政府“政绩显示，获取民心”的一大法宝。报纸将这种不计成本和收益，盲目引资的现象称为“门槛一降再降，成本一减再减，空间一让再让”。许多地方像上海、江苏、浙江等地以远远低于成本价的土地价格吸引外资，税收优惠一再突破国家规定的外资优惠政策的底线。在这种让利竞赛的背后是各地政府级级下任务、层层压指标。招商引资被当成一把手工程。更有甚者，一些地方政府还将机关干部的工资与引资数量挂钩，完不成任务指标的将被取消基础工资。这种情况下的招商引资成为地方政府债务的一大来源从我们的分析中可以看到，各地方初始禀赋的不同，使他们在博弈中的地位不平等，有先天的不均衡。制度环境、贸易环境的提供，使地方保护、重复建设、招商引资等竞争行为成为显性的表现，也成为地方政府债务的一大诱因。

（3）地方政府与微观主体博弈对地方政府债务形成的影响

微观主体是通过“用脚投票”和“含蓄的发言机制”与地方政府博弈的。就地方政府和企业的关系而言，地方官员依赖于占本地利税较大比重的国有企业，他们有着天生的血缘关系，由此形成了国企预算软约束，即所谓的“父爱主义”倾向（Kornai 1979）。地方政府和地方企业的利益趋同。从地方或有债务的形成看，各种直接和变相的为本地企业提供担保占本地债务的一大部分，并且其隐蔽性和风险性较大。另一方面，地方企业对地方政府也形成依赖，认为有“政府”兜底，由政

府担保，政府不会也不敢让企业倒闭，形成地方企业预算软约束，与地方政府讨价还价，形成倒逼。

四、结论

地方政府与各级政府的横向和纵向竞争是巨额债务的形成的主要原因，要解决巨额债务的存在，理顺和协调各级政府间的竞争是重要的。

文章来源：山东轻工业学院经济管理学院 （责任编辑： x1）