

# 地方政府债务的形成及其风险控制

## —以云南省 16 个乡镇为例

马桑

云南大学公共管理学院副教授

### 摘要

地方政府债务尤其是乡镇负债是当前中国公共财政建设亟待解决的问题。财税制度的不健全和一些体制上的弊端是形成乡级政府债务的重要原因，因此防范和控制乡级政府债务风险的可行之策包括一般技术性管理手段，财政税收改革和机构改革等三个方面。

关键词：地方政府 地方政府债务 乡镇负债 债务风险

## 引言

按照“财权与事权相统一”，“一级政府，一级财政”的分税制基本原则，西方国家的地方政府在宪法和权威性法律制度的约束下，能够享有相对独立的征税、举债等取得收入的权利。但在我国，《预算法》第 28 条明确规定：“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”与此同时，现行分税制下的税制体系并未给地方留下与事权相称的足够财力，很多地方的财政入不敷出。为了弥补隐性赤字，地方政府不得不采取一些变通之策，直接或间接地进行融资，进而形成了地方政府债务。债务问题在中国很多地区都存在，但在经济落后的地区情况更加普遍。本论文基于 2006 年云南省机构编制委员会办公室与云南大学合作课题“云南省乡镇行政体制改革”的子课题“云南省乡镇财政情况调研”的资料，试图对地方政府负债的形成机理及其风险控制提出一些思考。

## 一、地方政府债务的定义与种类

### 1· 地方政府债务

根据法律规范，债是指按照合同的约定或依照法律的规定，在当事人之间产生的特定权利和义务关系，享有权利方为债权人，负有义务方为债务人。债务是指在债的关系中，债务人按照约定的义务向债权人承担的作为或不作为的义务。据此，地方政府债务就是指地方政府作为债务人按约定条件向债权人承担的，所有需要地方政府在将来运用资产或其他经济资源偿还的义务。中国的地方政府包括了省、市、县、乡（镇）四级，本文所讨论的地方政府债务除特别说明的外，仅指乡镇一级。

### 2· 地方政府债务的种类

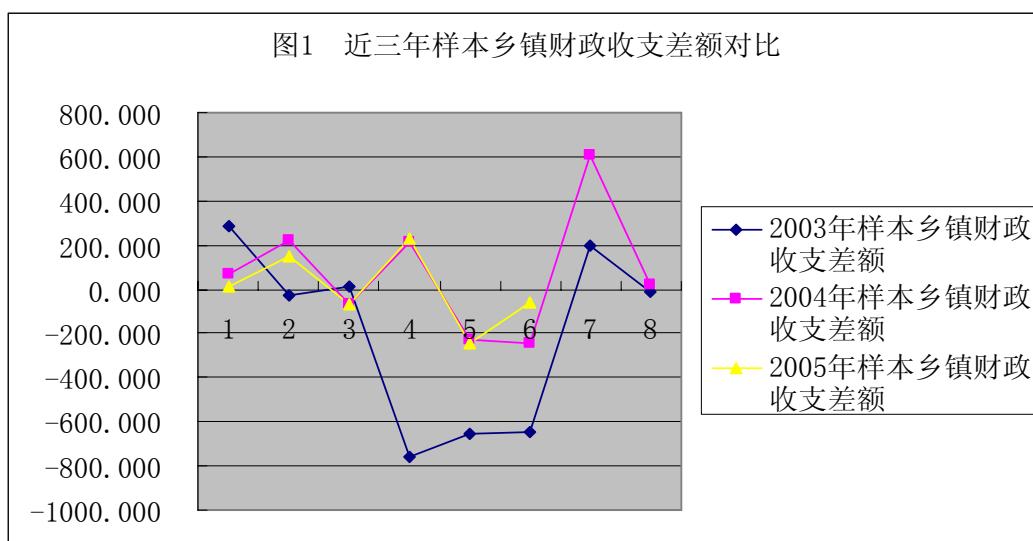
按照世界银行汉纳·普拉科瓦（Hana Polackova）的财政风险矩阵模型，政府的债务可以用两对概念组合来表示，一方面，从债务的预见性上，分为直接的和或有的。直接债务是指地方政府在任何条件下都无法回避的责任和义务，因而是后果可以预见的债务；或有债务是指在特定条件下政府需要承担和履行的责任与义务，其出现与否是由未来一件或多件事件的发生或不发生所决定的，因而是不可预见的。另一方面，从是否具有法律约束力上，分为显性的和

隐性的。显性债务是由国家法律或者合同所明确规定必须由政府来偿还的债务；隐性债务则是一种道义债务或被预期的政府责任，这种道义责任不是建立在法律的约束之下，而是由公众期望或政治压力所决定。

表 1 · 地方政府债务矩阵图<sup>1</sup>

债务	直接债务	或有债务
显性债务	1 · 外国政府和国际组织贷款 2 · 国债转贷资金 3 · 国内金融组织贷款 4 · 向单位和个人的借款 5 · 行政事业单位工资、养老金拖欠 6 · 工程款拖欠 7 · 其他	1 · 政府担保的外国政府和国际组织的贷款 2 · 政府担保的国内金融组织贷款 3 · 政府担保的其他贷款 4 · 粮食收购和流通中的亏损挂帐 5 · 其他
隐性债务	1 · 企业养老金拖欠 2 · 养老保险金缺口 3 · 失业保险金缺口 4 · 其他	1 · 地方政府所有的（或拥有部分股权的）金融机构的不良资产 2 · 其他

在上述中国地方政府债务的构成中，乡级政府债务的构成主要集中在显性债务方面。需要指出的是，因为地方政府通常没有对债务进行专门统计，而且债务问题又是地方政府非常敏感的一个话题，因此，在调研中我们很难确切地获知当地政府究竟有多少的债务。但是通过对其中 8 个乡镇的年度收支情况的汇总（详见图 1），可以发现其中大部分乡镇在近 3 年内均存在较大财政赤



<sup>1</sup> 该矩阵图只是我国四级地方政府可能的各种负债来源。它并未列出我国地方政府的所有负债，同时，也不是每一级的地方政府均存在这些项目的负债。

字，其中的一部分由上级财政的转移支付化解，但也有相当一部分需要由本级财政以各种变通手段加以解决。因此，该图揭示了这些样本乡镇的财政困境，也部分显示了这些乡镇的负债压力。

上图所列出的年度收支差额仅部分显示了乡镇显性直接债务的流量组成，考虑到存量部分，乡镇负债的数量应该是比较多的。以某县十三个乡为例，其在2004年度的显性直接债务余额达到4351.8万元<sup>2</sup>。

## 二、地方政府债务形成机理

乡级政府债务产生的原因是多方面的，既有客观的财政困境，也有乡镇政府本身内在的举债冲动。从制度的视角，可以归结为财政制度的原因和体制的原因。

### (一) 财政制度原因

#### 1· 财权与事权不对称，基层政府财政压力巨大

我国1994年的财税改革，对中央和地方政府之间的事权、财权、财力进行了初步的划分，建立起分税制财政体制的框架，但是，这一制度对各级财政的事权与财权的划分是比较粗糙的，集中到基层政府的矛盾就是“财少，事多”。

##### (1) “财少”：财力呈现层层向上集中的趋势。

分税制改革后，地方政府原来很多的主体税种上划中央，留给地方政府的预算内收入的主要财源——地方税，是大税种的小部分，小税种的大部分，税源零散，稳定性差，无法对地方形成根基巩固，税额充沛的财力支撑。在地方财力所占比重下降的背景下，各级地方政府又都采取了层层集中的策略，尽可能地增加下级财政的上解比例，而最基层的乡镇财政当然没有下级财政的资金可供抽取。因此，现行的“分税制”实际上是越往下走，越无税可分。

##### (2) “事多”：乡镇政府是当地公共物品与服务的最主要的提供者。

地方基础设施和公共服务并非都是消费非竞争、受益非排他的纯公共品，它们基本上是具有一定公共品特征的准公共品。因此基础设施的投融资可以由民间资本来承当或者公私混合提供。但在目前，云南省绝大部分地区的民间资

---

<sup>2</sup> 数据来自调研资料。

本都没有这样的实力，故地方政府仍是基础设施与公共服务的主要承当者。尤其在经济条件落后的地区，地方政府承担的投资建设负担更大。在财力紧张的情况下，不得不依靠向金融机构贷款，向单位和个人借款，拖欠工程款，拖欠民工工资等多种欠债方式来进行基础设施建设。除了基础设施以外，我国的基层政权还承担着其他多种公共物品与服务的提供责任，例如养老保障，义务教育，社会治安，环境保护，动植物免疫等。这些支出大多具有刚性的特征，而且因为其基本覆盖了乡村民众生活的方方面面，因此所需支出基数大，增长也快。

## 2· 现行财政转移支付的一些不完善之处

一般而言，转移支付有三个方面的重要作用。

转移支付的首要作用是弥补地方财力的缺口，使得那些仅依靠自有收入无法正常履行政府职能的地方政府有足够的财力实现政府职能。分税制以后，上级财政为扩大本级财力，存在层层集中的倾向，乡级财政本身的财政收入就少，但是，需要乡镇提供的公共支出却呈现逐年上升的情况。财政缺口需要上级转移支付来化解，但是根据调研的情况来看，转移支付普遍存在不足的局面。

转移支付的第二个作用是实现地方公共物品与服务的基本均等化。目前中央对地方的转移支付主要以税收返还和专项补助较常见。其中税收返还是以税收来源地为基础，并不考虑地区差别，按比例划下去之后将是发达地区返还多，落后地区返还少，这种充分地考虑了各地既得利益的转移支付形式，事实上并没有起到多大的均等化效果。而多数专项补助往往要求地方的资金配套，结果越是资金充裕的发达地区越能够提供配套资金，因而也就获得更多的专项补助。对于财政困难的乡镇，越难以保证配套资金，争取专项资金的难度也就越大，为了凑足配套资金就可能向金融机构甚至单位和个人贷款，这成为穷乡镇负债的另一个原因。而在千方百计获取了专项资金之后，部分“吃饭”都困难的乡镇就开始违规挪用专项款，导致“专款不专”。所以，综合来看，地方公共品的供给因各地政府财力初始禀赋的不同而有优劣之分，在现行不够完善的转移支付制度下，这种分野不是缩小而是扩大了。

转移支付的第三个作用是使外溢性<sup>3</sup>内在化。在地方提供的准公共品中，教育是外溢性最强的公共品，理应由上级财政的转移支付来包揽其大部分投入。但在本次调研中，大多数样本地区 2004 年以前乡镇债务的主要形成原因都是“两基（基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）”达标和“普九（普及九年义务制教育）”目标。进入 2005 年后，大多数地区的大部分义务教育经费开始由县级财政统一支付，极大地缓解了乡镇在这方面的财政负担。但是，主要由县级财政来承担义务教育经费也是欠妥的，考虑到教育的极强外溢性，从各国的实践上来看，中央与省级财政应该是义务教育阶段经费的主要投入者。

### 3 · 财税制度的不稳定。

财税制度的不稳定主要表现在财务管理的软约束和财税制度的不明确。首先是财务管理管理的软约束。一般来看，省级以上的政府因各种监管措施得当，财务管理还比较健全，而各地州以下，特别是县乡两级，财务管理越不严密。一方面是本级财政收支矛盾的突出，另一方面却也存在胡乱支出，过度支出的怪现象。办公经费的居高不下，吃喝风气的盛行使地方财政支出的效率非常低。

其次是财税制度的不明确。1994 年的分税制改革实际上仅限于中央和省级政府间的税收分成，而省以下的税收分成并未完全厘清，致使很多乡镇财政因分配关系的不明确而未形成稳定的财政收入增长机制。另外，中央和上级政府经常出台一些导致基层财政增支减收的政策。有时，基层政府为增强财力，苦心培育税源，但是当产业规模和效应初露端倪时，却因上级制度或政策的调整而丧失了原本属于地方税税种的财源，造成地方财政收入和可用财力的减少，更重要地是打击了地方培育财源的积极性。分析调研收集的资料，有高达 71% 的乡镇认为上级政府的政策将是影响本地财政收入最重要的因素。比如，2006 年，我国各地全面取消了农业税，这一举措是减轻农民负担，刺激农业发展的必要措施，但是在财政转移支付尚不健全的情况下，确实使很多乡镇财政面临更加严重的收支缺口和债务压力。但是对云南省的很多乡镇而言，取消农业税的冲击并不特别大，因为作为烟草大省，很多乡镇的农业税集中于烟草特产税，而这一部分税赋在本次农业税改革中得到维持。因此，与全国的其他地区

---

<sup>3</sup> 外溢性，即某一中央政府为本辖区提供公共服务的收益或成本外溢到另一地方政府所在的辖区。

相比，农业税取消的影响相对较小。但是，即便如此，在本次调查中，很多乡镇都预期未来烟叶特产税的变数会很大，而如果取消这一部分税赋，对本地财政的冲击将非常巨大。

## （二）体制原因

### 1·府际竞争

#### （1）中央与地方之间的竞争

因资源的稀缺性与政府层级制的划分，在任何国家中，中央政府与地方政府之间都存在一定程度的对资源和控制权的竞争。在我国，一方面中央政府通过运用立法权和行政命令而在竞争中处于优势地位；另一方面，省、市、县、乡四级政府层次多，结构复杂。各级政府在责、权、利之间并没有形成一种规范的制度安排，因此在财权上移，事权下移的过程中，越往下走，财政收入与支出越不对等，多数乡镇的财政压力非常巨大。在此情况下，乡级政府为获取财力，就会利用制度的空白，以各种形式变相举债，违规融资，并且不担心债务风险问题，而认为本级政府的债务，即使偿还不了，也会有上级政府来“兜底”，从而形成了地方政府对上级政府的“倒逼”。

#### （2）地方政府之间的竞争

周黎安（2004）用政治锦标赛模型解释我国地方经济的不合作现象，认为在政治的晋升博弈中，各参与人面临的是一个“零和博弈”。为了争取位次，不惜通过政府举债融资，刺激本地的经济发展。这在“招商引资热”中表现得尤为突出。有一些地区直接以党委、政府的名义发文，下达招商引资指标，把任务分解到相关行政部门头上，甚至连公检法部门，纪检部门也不例外，完不成指标的将被扣发工资。还有一些地区为吸引投资，不惜以土地换投资，以环境污染换生产，这种让利竞赛被形象地称为“门槛一降再降，税费一减再减，空间一让再让”。

### 2·地方官员的行为特征

地方官员的行为特征明显受到其目标函数的制约。根据公共选择理论的经济人假设，官员的目标函数包括对政治利益（包括个人职务的晋升，个人政治前途等）和经济利益（包括个人的收入，寻租等）的索取。而这两个目标在当前干部考核晋升和绩效评估的制度缺陷下达到了利益的一致性。比如，当地的经济增长速度，税收数字是我国上级考察干部的主要标准，因此，地方官员往

往淡化成本考慮和效率追求，而熱衷於一些場面壯大的表面工程，獻禮工程，以此來書寫本人任職內的政績。

### 3· 机构庞大，财政供养人员众多

中国的行政体制呈现条块分割的结构，基层政府为了获取专项资金，上级有什么机构，就对应地设置对口机构，因此机构林立，人员众多。据估计，我国相当部分乡镇的80%左右的财政用于“养人”，被称为“吃饭财政”。在经济落后地区，因为经济的不发达，就业机会相对更少，进入政府机关吃财政饭遂成为当地人口就业的优先选择，因此财政收支更显窘迫。

综合来看，目前乡镇财政的困境实际上是财政制度的缺陷与政治制度的一些弊端共同作用的结果。乡级政府负债问题如果得不到有效的治理，必将引发多层面的社会矛盾：首先，政府拖欠人员工资，工程款打“白条”等现象不但影响了相关经济主体的收入和生活水平，同时也极大地损害了政府的形象；其次，基层政府的债务负担加剧势必引起地区公共品的有效供给不足，制约地区经济的发展与人民生活的改善；最后，因为无论哪一级的地方政府债务，对于上一级政府而言都是一种或有债务。层层地方政府债务的累积最终会形成中央政府的巨大债务压力，在未来有可能给中央政府带来相当大的损失。因此，控制地方政府债务风险是当前公共财政的一个重要问题。

## 三、防范与控制地方政府债务的思路

由以上对乡镇债务形成机理的分析可见，防范、控制和化解乡级政府的债务风险是一个系统的工程，既需要外部的监督管理，又需要乡镇自身严格的控制；既依赖于财税制度的改革，又涉及对政绩考核、干部晋升标准的制度重构等多个层面。在此，主要从管理、财税和体制三个角度提出一些防范与控制债务风险的思路。

### (一) 管理手段

#### 1· 公开政府债务情况

公开政府债务状况，有助于直面问题，发现问题，进而解决问题，同时也增加了政府财政状况的透明度，便于民众、立法机构和上级政府的监督。首先，地方政府应提高认识，根据一定的标准，建立起本地区政府债务统计资料；其次，上级政府需制定相关的政策规定，对于下级政府的债务统计口径，

报告的形式，报告的期限，报告的对象等做出明确的规定，以此保证上级政府对下级政府财政负债的管理与监控，同时，保证立法机关、民众对地方政府财政状况的监督。

## 2·建立风险预警指标

为了防范地方政府债务风险，必须设计科学合理的指标反映政府债务的风险程度。杨之刚（2006）针对直接显性债务和或有显性债务分别设计了两套指标体系，将政府债务度量化。一套设计科学的风险预警指标可以动态地知道债务风险集中在哪一个环节，风险已经达到什么程度，从而帮助政府针对问题客观决策，有效管理。

## 3·建立偿债准备金制度

一方面，考虑到经济周期对地方政府的财政收支结构会产生重大的影响。在经济高涨时期，地方政府可能有一定的财政盈余，因此不妨采取“未雨绸缪”的做法，提取一定的财政预算资金作为政府债务偿债准备金。另一方面，鉴于中国乡镇债务在很大程度上是一个体制问题，历史问题，因此中央政府有必要每年固定划拨一笔专项转移支付充实到地方的偿债准备金之中，以逐步化解乡镇原先的债务。为确保准备金的保值增值，在没有明显还款压力的年度，应进行资本运作，投资于稳健、安全、有一定收益的国债、基础设施产业发行的债券等之上。

## （二）财税改革

### 1·合理界定各级政府在地方公共品提供上的职能

按照西方国家的分权理论，地方公共品由地方政府提供的效率要更高。但是，因为公共品的受益范围不一定局限在本地区内部，单纯由地方政府提供公共品有失公允，且其有限的财力也对跨区域的大型公共品提供无能为力。因此，应该按照公共品的受益覆盖范围划分各级政府的事权。受益为一个乡镇的公共品，由该乡镇来提供；受益惠及多个乡、县（市）、省的公共品，应分别主要由县（市）、省、中央财政提供。其中诸如教育这样随人员流动而外部正效应高度外溢的准公共品，应该加大中央和省级财政对于其的财政支出，以避免全国义务教育发展的失衡。

## 2·设计更加具有扶弱性质的转移支付制度

各地经济发展水平的差异，直接导致了各地政府财政能力的差异，因此各地公共品与服务的提供呈现出很大的不均等。转移支付的本质要求就是一定程度上平滑同级政府因经济状况的不同而迥异的财政收支；一定程度上均等各地的公共产品与服务的供给。因此，应合理测算各乡镇在义务教育、社会保障、农村基础设施建设、环境保护、扶贫救济等方面的资金缺口，给予必要的转移支付数量，从而保证基本公共物品与服务的较均质供给。

在本次调研中，有 35.4% 的乡镇实施了“乡财县管”<sup>4</sup> 财政管理制度，这种管理模式的优点在于：弥补乡镇财政资金缺口，平衡各乡镇财政支出；能够保证收入不足乡镇的人员工资支出；可以对乡镇收支进行有效监督管理，避免“乱收费、乱开支、乱进人、乱举债”的漏洞，确保乡镇按照“保工资、保运转、保重点”的顺序合理安排支出”。其中尽管也存在一定问题，但是这毕竟是一种完善现行转移支付弊端的较有效的手段。

## 3·合理划分中央与地方的税收管理权限

为建立相对独立和完整的地方税体系，我国的税收应该借鉴国际上流行的“统中有分，分中有统，统分结合”的模式，实行统一税法，合理分权。第一，对于中央税与共享税的税收立法、征收权以及具体政策的管理权限集中于中央，以发挥宏观调控的功能；第二，对于全国统一开征，并对宏观经济影响较大的地方税，应该由中央制定基本的法规和实施办法，同时将部分政策的制定权和征收管理权下放给地方；第三，全国统一开征，但对宏观经济影响不大，对地区经济却有很大影响的地方税，除由中央制定基本税收法规外，实施办法、政策解释、税目税率调整、减免和征管等权限应该赋予地方管理；第四，对于全国不统一开征，具有明显地域特点且不影响中央宏观调控能力的地方税管理权限应该划归地方，以此调动地方开源节流的积极性。同时，任何一种税收管理政策都应该相对稳定，而不能朝令夕改。

### (三) 机构改革

#### 1·精简机构，减少财政供养人口

---

<sup>4</sup> “乡财县管”是指保持原来的预算管理权、资金所有权和使用权、财务审批权不变，实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式，由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政的收支。

作为最基层的政府，乡镇一级财源单一，财力的回旋余地小，如果行政事业单位人员过多，不但会导致行政效率的低下和“吃饭财政”的产生，而且也是造成乡镇负债严重的一个因素。所以，精简机构，减少财政供养人口是化解地方政府债务的重要途径。主要的做法应该是撤消职能弱化，没有存在价值的乡镇机构；合并重叠设置，职能相同或相近的机构，对一些从事经营性和竞争性行业的单位部门要使之尽快与行政脱钩，从而有效精简和分流在职机关干部，缓解财政压力。

在调研期间云南省的个别乡镇就进行了相应的尝试，例如楚雄州元谋县黄瓜园镇于2005年下半年试行了乡镇机构综合配套改革，虽然试点改革半年后因为乡镇合并而终止，但是试点过程所取得的成效是明显的<sup>5</sup>：精简了乡镇机构、实行党政领导交叉任职，提高了工作效率，避免工作中职责不清的现象；行政人员数量减少，减少了乡镇财政供养人数；乡镇事业单位实行市场化运作，提高了事业单位的服务职能，并通过引入竞争机制极大地激发了事业单位人员服务农村、自主创收的积极性。

## 2· 改变绩效考评机制

为改变基层领导过分看中“面子工程”，一味追求“政绩”，不计后果随意贷款的风气，对乡镇干部的考评应该改变以往的狭隘政绩观，代之以绩效考评观，其核心是在政府预算、会计和政府绩效评价中引入权责发生制。首先，在权责发生制的预算框架下，财政部门拨款的依据将是该公共产品及服务的规模和质量，这有助于政府支出行为的合理化；其次，在权责发生制基础上的会计信息，将对提供的公共产品或服务与其成本和费用进行配比，使政府业绩透明化和客观化；最后，在权责发生制基础上的对公共资源利用的评价不仅看它当期的财政结果，还要看它长期的效果和质量，从而迫使政府决策人员和财政资金的使用者从根本上关心公共资源的使用效率，有利于公共资源的优化配置。

---

<sup>5</sup> 此部分内容主要根据黄瓜园镇领导的口头汇报总结而成。

## 参考文献

- [1] 汉纳·普拉科瓦 (Hana Polackova) · 或有政府负债——一个隐蔽的财政风险 · 财政风险及其防范研究文集 [C] · 北京：经济科学出版社，2000 ·
- [2] 杨之刚 · 财政分权理论与基层政府公共财政改革 [M] · 北京：经济科学出版社，2006 ·
- [3] 曹洪彬 · 试论我国地方政府债务及其风险控制 [J] · 经济经纬，2005，(3) ·
- [4] 杨淑香 · 取消农业税后乡镇财政的困境及导解思路 [J] · 经济问题探索，2006，(7) ·
- [5] 王焕清 · 农村税费改革中的乡镇财政困难问题研究 [J] · 财政与理论，2006，(5) ·
- [6] 刘希尚,赵厚全 · 政府债务风险状况的初步分析 [J] · 管理世界，2002，(5) ·
- [7] 谭秋成 · 我国乡镇财政状况研究 [J] · 中国社会科学院院报，2006 · (3) ·
- [8] 陈泽伟 · 安徽："乡财县管""省直管县"破解县乡财政困境 · 人民网，2006 年 3 月 20 日 ·
- [9] 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，(6) ·