

我国地方政府债务形成原因剖析

谭建立(博士生导师)

(山西财经大学财政金融学院,太原 030006)

【摘要】我国地方政府债务形成的原因非常复杂,既有主观原因又有客观原因,既有政策原因又有体制原因,如此等等难以厘清。本文将地方政府债务形成的原因归纳为四个方面进行论述,以求全面、系统、综合、深入、准确地总结其规律,为化解地方政府债务危机、推进财政管理改革等提供参考。

【关键词】地方政府债务;预算约束;治理机制;被动举债

我国地方政府债务形成的原因是多方面多层次的,其根本原因还是缺乏责任制。没有责任制就不可能谈负责、讨责、问责、追责、刑责的问题。债务责任的落实,是解决地方政府债务问题的关键。本文就我国地方政府债务形成的具体原因进行探讨,为地方政府解决日益严重的债务问题提供参考。

一、经济体制失范,宏观经济政策失衡

(一)经济体制转轨为地方政府举债提供了弹性空间和内在动力

1. 转轨过程中存在“体制失范”,为地方政府举债提供了弹性的行动空间。在经济体制转轨的过程中,政府与市场企业的关系也在不断改变,地方政府的债务还可能会出现转轨性的特征,即地方政府债务资金的投向会越过原有范围,伸向市场竞争环境中。这样会给地方政府的举债提供一定的弹性空间。虽然分税制体制改革明确划分了中央政府和地方政府的财权和事权关系,但是地方政府的财权在逐渐缩减,事权却在不断增多。为了平衡收支,地方政府只有想方设法举债,比如通过信托公司等金融机构筹集其所需资金,这些机构为其债务提供了“遮阳伞”。

2. 体制转轨激发了地方政府举债的内在动力。中央政府对地方政府主要领导的升迁考核主要是根据地方区域GDP和本地域的财政收入增长状况来评判。地方政府提高本地域财政收入和GDP规模的目标,也激发了地方政府举债的内在动力,增加了地方政府的债务规模,加大了地方政府偿债的难度。同时,现行的地方政府官员轮换制度,在一定程度上会导致任职官员的盲目举债行为。在其任期结束后不对债务偿还情况进行考核与评价,对官员盲目举债缺乏约束与管理,导致地方政府官员为了获得在职期间的政绩成果,不顾自己管辖地域财力水平的高低盲目举债,大搞形象工程,最终造成地方政府的偿债

压力增大。

(二)体制转轨过程中,地方政府职能运用不到位

1. 地方政府存在经济活动行政化倾向。在体制转轨过程中,地方政府的缺位、越位、错位及不到位现象时有发生,这些会引起经济活动行政化倾向。地方政府越过行政活动范围,过多干预了市场经济活动,就会使市场经济活动发生行政化的倾向。政府过多干预经济活动,不利于市场经济的正常、快速发展,同时还增加了地方政府的事权范围。地方政府在事权不断扩张的压力下,只能通过举债融资来满足支出的需求,其债务规模也就自然而然地增加了。

2. 地方政府企业化行为形成地方政府或有债务。在体制转轨时期,地方政府成为独立的经济利益主体,地方政府有了一定的自主决策权力,不用被动地遵循上级政府的指令。但是,各种地方经济指标仍然是中央政府考核地方政府的依据,地方政府在一定程度上仍需服从于上级政府。地方政府要承担来自于国有企业的部分重任,原来国有企业所承担的就业、养老、医疗等压力都落在地方政府的肩上,这些都加剧了地方政府的支出压力,形成地方政府的或有债务。

3. 国有企业、金融机构对地方政府的债务转嫁。国有企业进行股份制、公司制改革,使得地方政府还需顾及和承揽国有企业的一些相关事务。在国有企业破产、兼并或重组时,地方政府需要承担国有企业的债务并解决职工的就业问题。国有企业的种种问题转嫁到了地方政府,形成政府债务。大多数金融机构的不良资产在其内部不能自行解决时,地方政府自然承担金融机构的不良资产。当银行因为在信贷方面约束不足、风险意识淡薄和资金运行不规范而形成不良资产时,地方政府为了维护社会经济的正常与稳定发展,主动承担了银行不良资产,也就形成了债务。

(三)宏观经济政策下地方政府被动举债增加

国家制定宏观经济政策时一般不会考虑地方政府的财政收支能力,所以容易引发地方政府收支失衡,使其债务规模增加。地方政府为执行国家的政策方针,有时需通过举债来筹集所需资金,以完成国家下达的宏观经济政策任务。如国家实行的农村税费改革,加重了部分县乡政府的财政压力。农业税的免收减少了地方政府的财政收入来源,县乡政府只能通过举债的方式来弥补资金的不足。国家实行积极的财政政策也会促使地方政府被动举债。随着我国实行积极的财政政策,地方政府需要提供一定的配套资金,造成债务规模呈现不断增长的趋势。2008年面对全球性的金融危机,中央政府采取下拨四万亿财政资金投向市场的积极的财政政策来应对危机。为了配套这部分资金的使用,地方政府也增大了债务规模。

二、财政体制的财权与事权不匹配,财政预算制度约束软化

(一)政府间财权与事权不匹配,地方政府自给能力较弱

1. 地方政府事权过度膨胀。《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)中,将中央与地方政府的事权进行了划分。实际上该决定并没有对中央与地方政府的事权进行彻底的划分,并且也没有对省以下各级政府的财政分配关系予以划分。在实际的运行过程中,地方政府承担着大部分的事权,尤其是省以下各级政府。中央政府对地方政府的干预度较大。遵照我国政治体系惯例,下级政府都听命于上级政府的指令,遵循其政策指导。因此,地方政府实际上承担了更多事权,扩大了地方政府的事权范围。如中央政府将许多原来属于中央直接管理的企业或部门、部分亏损行业等下放到地方政府,这些企业中有部分企业已经是负债累累,从而加重了地方政府的负担。地方政府承担过重的公共产品和服务的供给责任。地方政府承担本区域内的公共产品和服务,这部分比例超出了地方政府的财政能力,且县级以上政府的负担尤为明显。

2. 地方政府财权缺失较严重。通过分税制财政体制改革的财权划分可以看出,中央政府集中了大税种的大部分,而地方政府则集中了小税种和零散税种的大部分。从财权设置看,分税制体制设置的“增量改革”使财政收入向上集中的趋势随着时间的推移较为明显。主要表现在:一是税种划分上,增量大的税种主要集中在中央,地方固定税收大多为零散和收入不稳定的税种,征收难度较大。如增值税的大部分、消费税的全部都归中央,剩余部分又主要集中在省市两级财政。二是因我国税制建设和财政体制微调的需要,一些税种的去留和归属也进行了一系列调整,直接或间接地削弱了地方财政收入能力。三是地方政府的财权逐渐缺失,地方政府不能靠预算内

资金来缓解收支的不平衡,因此只能转而通过预算外、制度外资金来缓解。直至2011年1月1日,国家取消了预算外资金,切断了地方政府的这一资金来源。至此,地方政府只能靠各类借款来筹措资金。

3. 地方政府自有财力明显不足。地方政府自有财力不足主要体现在两个方面:一是部分地方政府的经济发展水平低;二是地方政府的自给能力较弱。我国处于社会经济的高速发展时期,需要有与之相匹配的各种基础设施和服务来满足经济发展的需要。这部分资金投入需要地方政府的支持,但多数地方的经济发展水平较低,市场化程度不高,更增加了地方政府获得财政收入的难度。政府财政自给能力可以用财政自给能力系数来判断。财政自给能力系数是指本级政府财政收入与本级政府财政支出的比值。当该系数等于1时,说明该级政府财力刚好可以满足其财政支出需要;当该系数大于1时,说明财力不仅可以满足其本级政府财政支出需要,而且可以对下级政府进行转移支付;当该系数小于1时,说明自给能力比较弱,不能满足本级政府财政支出需要。近年来,地方政府财政收入由于种种政策变化而不断地减少,而财政支出却在不断地增加,即使税收返还也未能缓解地方财力紧张。可见地方政府财政自给能力系数是小于1的,自给能力较弱。

(二)政府间转移支付不健全,使地方政府的财力诉求难以得到满足

1. 政府间转移支付制度不健全,“讨价还价”现象频发。政府间转移支付制度不健全,表现为政府间转移支付相关的法律欠缺。我国尚未建立政府间转移支付相关的专门法律,只有与转移支付相关的一些规章制度。没有一套规范、严密的法律做基础,政府间转移支付实施的随意性就比较大。地方政府为获得更多的转移支付资金,不得不通过“跑步前进”的方式来争取。由于政府间转移支付的立法基础比较低,财政的转移支付决策和拨付都缺乏规范的程序,在支付对象、数额、方式和时间等方面都带有随意性和主观性,容易出现“讨价还价”的现象。现行的政府间转移支付只限于中央对省级政府的转移支付,而省级政府以下的转移支付是通过省级政府进行划拨。中央政府的转移支付资金在通过省级政府时,由于不规范的转移支付制度,或多或少会出现资金的占用与截留状况,使资金不能及时、足额地拨付到有资金需求的地方政府。政府间转移支付缺乏监督机制,大量财政转移支付资金在拨付到各级政府部门后就处于失控状态,许多转移支付资金被用于非审批的项目,加剧了区域间经济发展的差距。

2. 政府间转移支付方式不合理,均等化效果不明显。现行的政府间转移支付方式按照性质划分,主要包括:税收返还、一般性转移支付、专项转移支付和其他转移支

付。其中,税收返还在中央对地方政府财政转移支付方式中占据一定的比例。税收返还依据的是各地区政府的既得利益,采用基数法进行调节。这种转移支付方式不能在富裕地区与贫困地区之间进行经济调节,不能起到均衡地区间财力差异的作用。基数法并不考虑各个地区的财政收入与财政支出之间的实际差异,缺乏税收返还所需的客观标准。一般性转移支付通常不规定地方政府对转移支付资金的使用方向,地方政府对资金的使用比较自由。一般性转移支付方式的使用比例较低,其整体均等化效果不明显。专项转移支付一般要求地方政府给予一定的配套资金,与中央划拨的专项转移支付资金搭配使用。使得财政困难的地方政府为了有足够的配套资金,而不得不通过举借外债来筹集资金,增加了地方政府的债务负担。

3. 政府间转移支付方法不科学,均等化效果适得其反。现行转移支付的方法不科学,采用的转移支付分配依据以及转移支付测算体系不合理。转移支付体系的分配依据以基数法为主,不能充分考虑各个地区政府的实际收入与支出,仅在地方政府原有的经济基础上进行测算并确定转移支付金额。这种方法不仅不能起到均衡地区间发展水平的作用,反而会加剧地区间的贫富差距。数据资源的统计方法有限,相关数据不完备、不规范的情况,给转移支付的准确测算增加了一定难度,也使地区间的经济差距扩大了。

(三)预算软约束形成地方政府举债的制度激励

政府预算对地方政府行为具有强而有力的约束作用,防止地方政府对财政资金的低效使用。《预算法》规定地方政府不得发行地方政府债券(除法律和国务院另有规定外)。直至2011年,财政部才批准上海市、浙江省、广东省、深圳市作为可以自行发债的试点。在实际运行中,由于预算的软约束,地方政府还是以各种名义举借了大量债务。

1. 预算外资金管理混乱,为地方政府提供了举债平台。财政部通知,从2011年1月1日起将大部分的预算外收入纳入预算管理,规范预算外资金的使用。但在此之前,地方政府的预算外资金管理混乱状况已形成,预算外收入的存在为地方政府举借债务提供了信用担保,增加了地方政府举借债务的筹码。我国地方政府预算外资金管理不是很规范,没有专门针对预算外资金管理的较高层级法律规定。中央政府对地方政府预算外资金收支范围、管理方式和使用方向等都没有明确的规定,使资金管理缺乏严格的、系统的、规范的制度要求。预算外资金不同于预算内资金,这部分资金使用的透明度较低。地方政府对预算外资金可以较自由、灵活地支配和使用,地方政府的收入不能满足支出需求,就以预算外收入作为信用,进行大量举债。

2. 地方政府债务的预算约束缺失。我国《预算法》规定地方政府不能列赤字运行,从法律上讲地方政府就不存在债务。事实上地方政府举借了大量的债务,然而因为地方政府的债务缺乏法律和制度约束,所以地方政府的举债规模不断扩大。地方政府不能举债的法律规定,使得地方政府只能通过其他方式来获取资金,以满足地方经济和社会发展的需要,如通过隐性债务获取资金,大量的债务游离于预算范围之外,这显然是为了规避《预算法》的约束。地方政府债务缺乏统一的管理,导致地方政府多头举债、分散使用,债务的借、用、还相脱离,没有从整个过程来综合考虑,使得地方政府债务没有具体的规模控制、结构调控及风险预警措施,对举债不能起到真正的约束作用。加之,举债行为缺乏地方人大常委会的监督,或者监督流于形式,无硬性的预算约束。

(四)地方政府融资渠道不畅

1. 地方政府融资的财政制度障碍。财政制度对地方政府融资具有指导性的作用,它在规范地方政府融资方面起到积极作用的同时,对其融资也产生了一定的消极影响,阻碍了地方政府融资。《预算法》规定:“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。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。”国家不允许地方政府举债,但地方政府又面临着地方公共基础设施建设和社会经济的发展所需资金的缺口。中央政府通过国债转贷资金和代理地方政府发行债券供地方政府使用,但通过这种方式所获得的资金对地方政府资金缺口的弥补却是远远不够的。既然财政制度对地方政府的融资起到了阻碍作用,那么,地方政府只能通过间接、隐性方式来满足资金的需求,形成了大量的间接债务和隐性债务。

2. 地方政府融资渠道单一,方式创新不足。地方政府融资渠道主要可以分为三类:财政拨款、债务性融资和资源性融资。财政拨款主要包括上级政府拨给的资金、本级政府财政拨款和上级专项政策支持的款项等。债务性融资主要包括银行贷款、国债转贷及中央代地方发行的债券和政府性的投融资公司融资等。资源性融资主要包括地方政府根据各自地域所掌握的有形资产和无形资产所进行的融资,如土地融资、特许经营权融资等。但实际上,地方政府真正的融资渠道却是比较单一且缺乏创新的。近年来,地方政府以土地作为担保进行融资和以地方投融资平台融资为主要的融资渠道获得资金。地方政府向商业银行取得贷款是相对容易的,且程序相对简单,不利于债务规模控制和债务的监督,也不利于银行业发展,容易造成银行不良资产。

3. 财政投融资体制存在缺陷。地方政府债务规模不断扩大,产生这一现象的原因有很多,其中很重要的原因之一就是财政投融资体制的不健全。财政投融资体制的

缺陷主要有三个:①地方政府投资范围较空泛。财政资金本应投资于地方社会经济发展所需的公共基础产品领域,满足所在地域的发展所需,但实际投资所覆盖的范围已超出这个领域,涉足了部分竞争性领域。这些接受政府投资的企业与民营企业竞争时,因实力不足而亏损甚至破产,导致政府投资资金损失。还有一些国有企业在破产清算时,贱卖国家资产,造成政府资金的流失。②地方政府缺乏科学可行的投资分析制度。由于对投融资项目缺乏可行性选择、可行性建设分析和可行性效益回收分析等,投融资项目的监督也就形同虚设,不利于资金高效使用。③地方政府投融资的偿债主体不明确。地方投融资平台是由地方政府出资建立的,投融资决策权显然落在了地方行政长官的手里。当期行政长官为使其任职期间的政绩夺人眼球,执行了不科学的决策,但其决策后果却由财政承担,形成了地方政府债务。

三、债务管理制度与机制缺失

(一)地方政府对自身债务管理滞后

1. 地方政府债务管理机构不健全。地方政府债务管理制度不完整,没有形成科学、规范和统一的管理体系。地方财政部门除管理少数来自于中央的转贷资金和专项贷款以外,对于其他种类的债务很少进行监管,形成了大量地方政府债务资金,分散于地方政府的非财政职能部门或其所属企事业单位。这部分债务资金实行分散管理,各职能部门实行各自的管理方式和管理权限,致使没有统一的管理机构对债务进行管理和监督。地方政府债务统计口径也难统一,使得地方政府自身也很难掌握本地域范围内的真实债务规模,更谈不上对债务的管理和监督。以上种种弊端导致地方政府不能对债务进行及时、有效的风险预警控制,容易形成债务危机。

2. 地方政府缺乏对举借债务的整体规划和科学论证。地方政府在举债行为上缺乏科学、合理、整体的规划与论证。地方政府债务管理体系不完善,分散于多个职能部门,且各举债主体在举债行为上存在多方面的不足。实际上多数地方政府为了政绩成果,不断举债建设形象工程,即使有些项目的可行度不高,地方政府也会促使项目通过。这其实是一种不合理的债务规划,是对某些项目的盲目投资。当项目出现问题,对资金的需求超出政府预算时,政府会因无资金投入而终止对项目的建设。前期投入的大量资金则会因为项目未完工而化为泡影,给地方政府带来较大的资金压力。地方政府因前期的举债规划未做好而影响了后期的工程进度,配套资金不能及时地发挥作用,出现了一批“胡子工程”。

3. 地方政府偿债意识淡薄。根据政府行政官员的轮换机制,官员在离任时不用偿还其在任时期所举借的债务,而新任官员也不对上任官员的债务尽偿还义务,这就导致政府官员缺乏偿债意识。地方政府在债务的偿还上

没有压力,激发了其举债的冲动。在举债缺乏整体规划和科学论证的前提下,地方政府举借了大量的债务。由于地方政府的偿债意识淡薄,举债主体在债务资金的使用上也就比较盲目,对债务资金的投资方向、使用效果等都不做必要分析,领导点头就可以决定项目资金的去向。债务资金可能存在挪用、滥用现象,造成地方政府债务资金的使用效率低下。债务资金的低效使用,不能给地方政府带来预想的收益,债务资金不能回收,形成地方政府的偿债压力。在地方政府无力偿还的情况下,政府官员尽量压盖债务危机的发生,逃避债务的偿还,等其离任以后也就没有偿债的义务了,甚至转化为中央政府的债务压力。

(二)地方政府债务管理的机制缺失

1. 地方政府债务管理的信息披露机制缺失。信息披露机制的缺失,使得地方政府完整透明的债务信息很难被掌握。不仅中央政府很难摸清地方政府的债务状况,就连地方政府自己也不清楚自己的债务总规模有多大。健全和透明的信息披露机制,可以使地方政府全面掌握债务的种类、额度、期限和使用情况,起到对债务实时监控的作用。中央政府也能及时了解债务具体情况,对债务进行总体的规划和监管。让地方政府的债务在公众的监督下变得更加透明,使得债务从举借开始,到使用和偿还的各个环节都能在规范合理的前提下进行。否则,地方政府的债务处于无人监管的状态,会淡化地方政府的偿债意识,加剧地方政府的债务风险。

2. 地方政府债务管理的监督约束机制缺失。地方政府若只以自己的管理方式来控制债务,而不依靠其他监督机制约束自己的行为,会起到负面效果。目前的债务管理比较分散,这样必然会阻碍对债务的监督约束。一旦对债务的监督约束失效,地方政府也就会像断了线的风筝一样,在没有约束的情况下,债务危机发生的可能性就会增大。地方政府举借债务的主体比较分散,债务管理不集中统一,对债务进行事前、事中、事后的监督管理也就困难重重。无有效的监督约束机制,债务的举借主体只会采取多种办法举借大量债务,而不会考虑政府的偿债能力,这样也会增加地方财政的负担。尽管法律对地方政府的举债行为和担保行为做了相应的规定,但是地方政府仍然通过各种途径举借和担保了大量的债务,例如地方政府通过建立信托投资公司、投融资平台公司等筹集债务资金。这些债务不能在正常的监督管理状态下形成和运行,一旦发生债务危机,会给地方政府带来巨大的偿债压力。

3. 地方政府债务管理的问责机制缺失。健全的问责机制会使地方政府债务的管理更加透明,进而明确地方政府举债主体的权利与责任。规范地方政府中所有行政官员的行为,增强其对举借债务的科学规划以及偿还债务的意识,有效防止盲目举债行为,抑制地方政府债务规模的不断膨胀。许多地方政府官员都凭借其手中的权力

去举债,为展现自己能力水平和发展地域经济而滥用资金,但是却不履行其应尽的偿还责任,将债务的偿还责任留给以后的官员,或者留给中央政府。没有有效的问责机制,就不能保障地方政府在责任、权力和利益三者之间的统一。加之,由于地方政府行政官员的轮换制度,人员交替比较频繁,新任官员不管前任官员的债务,只通过冲动举债来投资获利,以增加自己的政绩;当决策失误、债务投资不能收回时,债务偿还责任则不去承担,形成地方政府的债务危机,阻碍地方社会经济的发展。

四、政府治理考核机制扭曲

(一)政府行政级次设置过多,管理难度较大

1. 政府行政级次与分税分权财政体制的矛盾。我国政府行政层级实行四级制,实际为四级和五级并存。这种过多的行政级次不仅会导致政府的低效运行、行政人员负担重,也不利于地方政府财政收入的征集。我国的分税制改革只是将中央政府和地方政府的财权和事权进行了明确的划分,却没有构建起关于地方政府的税制体系。导致地方政府的行政级次与分税的财政体制之间产生了许多矛盾。省、市级政府的级次较高,可以拥有较充足的财政资金来源来满足城市发展的需要,同时也需要对县域经济进行相应的转移支付。但事实上,由于城市的经济发展更能体现其地域发展的政绩成果,使得对县域经济的转移支付减少,甚至剥夺了本属于县、乡级政府的财源,基层政府不得不举借债务。

2. 行政体制集权与地方实际分权并存的矛盾。我国行政体制实行的是中央集权和地方分权相组合的模式,中央集权较为明显。中央政府主要以发布政策或指令来行使国家的权利,具有明显的统治权利。而地方政府只是根据中央政府所下达的指令来行动,具有明显的被动性。虽然进行了行政体制改革,但改革也未能从根本上解决行政体制集权与地方实际分权之间的矛盾。我国的分税制改革对中央与地方政府间的财权与事权进行了重新划分,财权层层上交与事权层层下放,形成了中央政府拥有较大财权而地方政府却拥有较多事权的现状。作为地方政府,在面对执行中央政府下达的政策指令和财力不足的矛盾中,不得不依靠举借债务来解决矛盾。

(二)政绩考核机制扭曲,助长了财政机会主义

1. 独尊GDP的激励机制,使地方政府行为异化。地方政府政绩考核机制不健全,政府行政官员片面追求GDP增长的现象较为普遍。在经济学中,我们把投资、消费和出口这三个指标作为拉动经济的三驾马车,以推动这三个指标的增长来推动GDP的增长。单纯追求GDP的增长,以GDP独尊的方式发展地方经济,很容易导致地方政府行为的偏离。地方政府把GDP这一指标的增长作为政府所有行动的目标,一切以GDP为主,以GDP论成果。从我国经济发展的现状可以看出,虽然GDP已达到很高的

水平,但国内的消费水平却不是很高,GDP的增长是由于高投资和高出口引起的。受只重视GDP增长的影响,地方政府对拉动GDP的相关投资增多,而忽视了其他与GDP增长无关的重要工作。这种以GDP独尊,视GDP的高增长为唯一目标的状况,使得地方政府的缺位与越位并存。

2. 独尊GDP的激励机制,加剧了地方政府之间的恶性竞争。独尊GDP的行为,容易形成不同地域之间政府的恶性竞争。为了GDP的快速增长,部分地区有可能会出现重复建设的行为,造成社会资源的浪费。中央政府对地方政府以GDP为考核指标,部分地方政府为突显自己而不断与其他地方政府竞争,这样不仅会影响整个社会的正常经济秩序,甚至会影响国计民生。地方政府以GDP的高增长作为目标,只重视经济效益而盲目发展和投资。甚至有些地方政府财力基础本来就比较薄弱,为了GDP的高增长而支出大量的财力,并且举借债务的规模也过大,为地方政府以后的发展带来很大的困难。同时,由于我国不同地域间资源差异比较大,形成了地域间经济发展的不平衡状态。地域资源丰富的地区经济发展比较快,而地域资源稀缺的地区经济发展就比较慢,从而更加剧了地区间经济发展的差距。

3. 扭曲的政绩考核和升迁制度,使地方政府的行为目标短视化。针对政府行政官员的扭曲的政绩考核和升迁制度,已成为地方政府债务增加的又一原因。国家选拔人才或升迁官员一般都以当地经济发展状况、财政收入的增加和GDP的高低来衡量,地方政府官员为了获得职位升迁而彼此竞争,发展当地的经济。地方政府官员在发展地方经济的同时,没有设身处地为地方经济的长期发展考虑。地方政府官员只考虑其在职期间的经济利益,制定了大量的短期经济目标。通过其在位期间的政绩效果,表明自己的政治领导能力,目的是得到上级领导的赏识而获得升迁。现行地方政府官员的轮换与升迁制度,导致现任地方政府官员不管上任官员遗留的债务问题,在自己任职期间借债发展经济,获得较高的财政收入增长和GDP的增长,筹建大量的短期见效明显的政绩工程,显示其在职期间的“功劳”。由于政府行政官员在其任职期间建设了大量的短期工程,而由此带来的债务问题都留给了下任官员,更加重了地方政府的债务负担。

主要参考文献

药清,董玲.基于内部控制视角的地方政府债务风险研究[J].财会通讯,2014(20).

巩佳妮.我国地方政府债务风险问题研究[D].南昌:江西财经大学,2010.

陈劲松.地方政府性债务治理中的政府会计功能研究[J].会计之友,2014(30).

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“中国地方政府债务问题研究”(项目编号:12AJY009)