

隐性债务膨胀的形成如何看地方政府

□李猛

《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》特别强调，要防范化解地方政府隐性债务风险，并把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。防范化解地方政府隐性债务风险，研究视角不应仅仅局限于动机因素，即为什么地方政府想举债，还必须着眼于能力因素，即为什么地方政府能举债。新中国成立以来，随着央地间财政关系和金融关系的调整，地方融资渠道历经了以下几个阶段的发展演变。

在“财政权上收—金融权上收”阶段，地方政府缺乏举债融资的动机和能力。从财政关系看，这一时期财政管理权高度集中。在“统收统支”体制下，地方财政并非真正独立的一级财政，其收支由中央财政核定，缺口也由中央财政填补。从金融关系看，金融资源配置权亦高度集中。彼时，中央银行制度尚未构建起来，中国人民银行作为一般性商业性金融机构兼具部分央行职能，且在一定程度上要向财政部门透支，金融资金与财政资金的边界较为模糊。在“统存统贷”体制下，全国信贷资金的来源和使用均由中国人民银行总行统一平衡后核定计划指标，逐级下达，各级银行不得“越雷池一步”。在“既无内债、又无外债”的导向下，缺乏财政权和金融权的地方政府自然没有举债融资的积极性和主动性。当然，地方政府在计划经济时期并非完全没有举债融资的行为。在“大跃进”运动中，中央政府连续出台《关于改进财政管理体制的规定》《关于改进税收管理体制的规定》《关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定》，将部分的财政收支权让渡给地方政府，并将“统存统贷”调整为“存贷下放，计划包干，差额管理，统一调度”，下放了一部分金融资源配置权。掌握一定的财政权和金融权后，一些地方政府从银行举借了规模庞大的资金，以至于全国的信贷一度失控，投资出现很多低效和浪费现象。没多久，财政管理和信贷管理又重新回归“统收统支”和“统存统贷”体制。

在“财政权下放—金融权下放”阶段，国有商业银行沦为地方政府的“提款机”。从财政关系看，中央政府扩大了地方政府的财权和事权。其中，“统收统支”体制被调整为“划分收支、分级包干”“划分税种、核定收支、分级包干”等多种形式的包干体制。在“放权让利”改革中，地方政府作为一个独立主体争先发展的自觉性和主动性被激发出来。从金融关系看，中央政府采取了逐步向地方政府让渡金融资源分配权的做法。在机构和市场层面，中国人民银行从财政部独立，农、中、建、工四大专业银行先后恢复、剥离或新建，中国人民银行和各专业银行在地方的分支机构由总行和地方政府双重领导，与地方政府关系密切的城市信用合作社、信托投资公司、同业拆借市场等纷纷建立起来。在信贷管理层面，“统存统贷”被调整为“统一计划、分级管理、存贷挂钩、差额包干”，后又调整为“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”，信贷资金分配实行“条块结合”。由此，货币信用创造的阀门被打开了，贷款增速陡然提升。在新的信贷体制下，中国人民银行和各专业

银行在地方分支机构信贷管理权限显著扩大，鉴于其同地方政府在人事安排等方面存在着一定程度的领导与被领导关系，因而有着较强的激励去为地方争取信贷资源。在这一时期，银行信贷资金成为地方政府融资的一个重要来源，在地方投融资过程中扮演重要角色。

在“财政权下放—金融权上收”阶段，地方政府的乱收费、土地出让等制度外或预算外融资行为迅速膨胀。从财政关系看，预算内的财权迅速向中央政府集中，而预算外的财权则明显地流向了地方政府。为了解决“两个比重”（骤降及其暴露出的问题），分税制改革在1994年正式启动，有力地强化了中央政府的预算内财权，而地方财政自给能力则同期下降，融资需求的迫切性陡然增加。另一方面，随着土地出让金制度的确立和推行，央地间土地出让收益分成比例几经调整，在分税制改革中，土地增值税和国有土地有偿使用收入被明确为地方政府的固定收入。随后，住房制度改革以及招拍挂制度的出台则将地方政府预算外的财权落到实处。从金融关系看，中央政府部分收回了地方政府的金融资源分配权。在机构和市场层面，收回了中国人民银行在地方分支机构的资金管理权，尔后又撤销了省级分行，取而代之的是按大区设立的9大分行；成立了证监会、保监会，继而又成立了银监会，分别负责证券业、保险业和银行业的监管，形成“分业经营、分业监管”的金融监管格局；成立了3家政策性银行，剥离各专业银行的政策性业务和不良贷款，强化了专业银行一级法人概念；推进国有银行股份制改造并完成上市；建立和完善全国统一的资金和外汇市场，清理整顿了金融机构同业拆借行为。在信贷管理层面，信贷资金管理政策作了调整，实行“总量控制、比例管理、分类指导、市场融通”。随后，中央政府取消了贷款规模限制，对国有银行实行资产负债比例管理，旨在增强其独立性和按市场规律经营的意识。这一时期，金融权上收明显地限制住了地方政府伸向国有银行的“手”。于是，地方政府的乱收费行为流行起来，城市信用合作社以及在此基础上成立的城市商业银行等地方性金融机构成为一些地方政府的准财政部门。在税费改革浪潮的冲击下，加之城市商业银行在技术上的破产，土地财政逐渐兴盛起来，成为地方政府在非常时期的重要依靠。

在“财政权下放—金融权显性上收、隐性下放”阶段，地方政府融资平台发挥了举足轻重的作用。从财政关系看，地方政府的财权和事权得到进一步强化。在弥补财政收支缺口的过程中，尽管中央政府出台了一系列文件，旨在规范地方的土地出让行为，但从结果看，地方政府对土地财政的依赖在加深。从金融关系看，中央政府一方面保持了审批、监管、救助等权力的高度集中，另一方面在应对国际金融危机的过程中，采取了与应对亚洲金融危机时相反的策略，即向地方政府下放融资权力，尤其是推动地方融资平台的爆发式扩张，形成了一种显性集权和隐性分权并存的金融资源配置格局。《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》提出，要支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具，拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道。一时间，地方融资平台数量急剧增加，企业债券、银行贷款、土地储备、“政信合作”等多种形式的操作推动地方融资规模呈井喷之势。为了防范快速攀升的地方债务风险，中央政府采取一系列“堵疏结合、以堵为主”的治理举措。然而，尽管对地方融资平台由“鼓励”变为“限制”，平台债务规模仍然呈现出快速扩张的势头。究其原因，地方政府通过注入国债、规费、土地储备收益、存量资产、税收返还等方式，把静态、零散的国有资产转换为动态的、整合的信用资产，极大地增强了平台的融资能力。有些地方甚至把不能或不宜变现的公益性资产如公立学校、公立医院、市政路桥、水利设施、广场、公园、政府大楼等也注入了融资平台，还有一些地方未经法定程序出让或划拨，便将储备土地注入融资平台。凭借着强大的要素配置权，地方政府通过融资平台频频介入金融市场，方式日益多元化、隐蔽化，比如违法违规担保，以政府投资基金之名变相举债，以政府和资本合作之名变相举债，以政府购买服务之名变相举债……

央地间权力调整是贯穿地方融资渠道发展演变的逻辑主线：财政权下放激发了地方的举债愿望，而金融权下放则将地方举债的愿望变成了现实。既然地方举债能力的形成是源于金融权下放，适时、适度收回地方政府的金融资源配置权便是题中应有之义，这也是防范地方政府隐性债务风险蔓延的大逻辑。



金融创新与风险管控怎样协调发展

□杨帆

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中明确提出要“在审慎监管前提下有序推进金融创新”“稳妥发展金融科技”“强化监管科技运用和金融创新风险评估，探索建立创新产品纠纷和暂停机制”。近年来，金融与人工智能、区块链、云计算、大数据等数字技术深度融合发展，通过科技赋能极大提升了服务实体经济的质量和效率。但在金融科技创新为传统金融理念、金融实践、金融业态带来巨大变革的同时，其隐含的金融风险也不断暴露显现。当前，金融科技加速金融“破坏式创新”，对金融监管提出新的更大挑战，迫切需要加快构建促进金融创新与风险管控协调发展的监管科技体系。

金融科技：高速发展与金融风险隐患并存

金融科技作为加快金融机构数字化转型、重塑金融产业生态的核心推动力，在国内发展势头迅猛，尤其是移动支付、数字货币、数字信贷等领域取得瞩目进展和领先优势。根据《2020全球金融科技中心城市报告》，8大全球性金融科技中心，中国占据4席；毕马威发布的“2019年全球金融科技100强榜单”中，有3家中国企业跻身全球前十强并占据了榜首。与此同时，金融科技已深度融入数字经济各类新业态、新模式，对打造数字经济新优势起到关键作用，推动我国数字经济的飞速发展。根据工信部统计数据，2020年，我国数字经济规模占GDP比重已近4成，对GDP增长贡献率近7成。

从长远发展前景看，金融科技创新对于构建金融有效支持实体经济的体制机制无疑是具有正向作用的。其海量数据基础和丰富应用场景，打破了原有封闭式金融业态，提升了金融需求端与供给端的信息匹配，降低了金融服务门槛，增强了金融透明度和普惠度，赋能金融更好服务实体经济发展。从短期市场行为看，金融科技创新引发的金融风险已进入集中暴露期，并呈现出复杂、多变、隐蔽的新特征。一是数字金融服务利用跨区域、跨时间、跨行业特点违规进行监管套利、期限错配、扩大杠杆，加剧了金融的无序扩张、无序渗透；二是数字技术的应用逐步深入金融服务全过程，而数字技术本身

不稳定性对金融系统造成潜在威胁；三是大型科技企业利用行业地位，形成信息垄断和不正当竞争行为，以“科技”为外衣规避金融监管，对市场公平和金融稳定造成巨大隐患。

金融科技创新暴露短期市场风险，并不意味着要对其全盘否定、全面打压。立足长远，仍要坚持以“发展”为主线，在做好风险管理和安全保障的审慎监管前提下，稳妥推进金融科技创新。

监管科技：金融科技可持续发展的稳定器

金融科技创新赋予传统金融新的“技术属性”，对监管行为的前瞻性、时效性、准确性都提出更高要求。传统金融监管缺乏与金融科技对等的技术手段，主要通过“报送”模式获取监管数据，数据滞后和信息不对称使其无法对数字化的金融风险进行超前识别和实时纠偏。在风险暴露后，往往只能采取“一刀切”的限制性或禁止性的监管措施，没有充分起到“事前引导”作用。

滥用技术引发的风险问题仍需技术介入解决。面对“金融”与“技术”双重属性叠加的新型风险，强化监管部门科技力量、提升监管科技能力水平成为必然要求。一方面，遵循“以科技治科技”的逻辑，机器学习、人工智能、深度算法分析等监管科技的应用将加快推进监管数字化、智能化进程，帮助监管部门实时获取分析关键数据资源，综合提升对风险行为的识别、计量、评估、监测和控制能力；另一方面，监管科技不是对传统监管模式的彻底变革，而是基于“柔性监管”理念，更加强调因势利导，通过对风险的前瞻分析和引导纠偏，对金融科技创新发展予以最大限度的包容性、开放度。

监管科技作为金融科技可持续发展的稳定器，也越发在国家层面引起关注和重视，陆续出台系列政策鼓励监管科技应用。中国证监会在2018年就印发《中国证监会监管科技总体建设方案》，提出了监管科技建设的意义、原则和目标，明确了5大基础数据分析能力、7大类32个监管业务分析场景。中国人民银行统筹布局金融科技基础设施建设，先后成立国家金融科技认证中心等3家金融科技公司，从监管角度进一步增强科技应用能力。

费的重要机制，然而现实存在堵点：一是公共就业服务堵点。县乡基层政府因绩效考核压力偏向投资、经济增长，公共就业服务职能弱化。公共就业服务存在专业化队伍、财力保障不足等问题，其人力资本效应难以发挥，从而制约了消费能力增长。二是社会保障服务堵点。当前县乡养老医疗等社会保障服务偏弱，居民社会保障支出压力大，预防性储蓄增加，消费被迫“挤出”。且县乡社会保障服务长期供给不足，使得居民不敢消费，从而降低了县乡消费预期。

智能化堵点。一是智能化设施堵点。《中国互联网络发展状况统计报告》显示，2020年农村地区互联网普及率仅为55.9%。一些偏远的行政村还没有网点覆盖，导致农村电商即使有订单，也会面临无人运或运费高的难题。二是智能化使用堵点。越来越多的年轻人前往城市打拼，更多的中老年人成为县乡的留守人口。中老年人因不熟悉也不会使用智能化设备，县乡留守人口的老龄化趋势难以适应智能化消费趋势。

县乡消费有潜力但也有堵点，需要通过一系列的“下乡”来推进体制机制创新，打通堵点，形成有效的循环，让县乡消费充分流畅起来。

物流下乡。扩大县乡消费要加快电商进农村，关键看物流。让物流设施与服务下乡是破解物流堵点的治本之策。一要强设施建体系。构建县域物流配送中心、乡镇配送节点和村级末端公共服务站点的三级配送网络的现代物流体系；整合现有商贸、交通、邮政、快递、供销等系统资源并实现社会共享；完善物流网络布局，强化县乡物流骨干网络，补齐基础设施建设中的薄弱环节，建设有效高效的物流系统，贯通工业品下乡“最后一公里”。二要降成本补短板。建设有设施有体系的物流，关键是降低物流的高成本。降低物流成本，单靠物流企业自身不够，需要政府与企业、社会的共同分担努力。政府要把基本物流设施等作为一项公共服务加以财力支持，降低物流下乡的成本。有设施有体系更要有队伍。人才队伍是物流下乡的关键性短板。这需要政府与企业共同激励、培养和建设一支高质量的物流队伍，提升服务水平和群众获得感满意度。

推进监管科技与金融科技协同发展

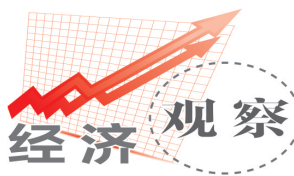
当前，我国监管科技仍处于早期发展阶段，需要继续在顶层设计、体制机制、成果应用等方面加码发力，推动其与金融科技同步发展、协同发展，进一步防范金融风险、维护金融安全。

一是加快推进顶层设计。在保证金融稳定、符合金融科技发展需求的前提下，加快制定监管科技相关政策法规，确保监管科技的施行有法可依；全面将金融科技纳入宏观审慎监管体系，对金融科技业务实施持牌准入，确保监管科技应用的合法性；制定统一的技术标准、应用标准和管理标准，确保监管科技的规范应用和快速推广。

二是积极推广监管沙箱。依托国内金融改革试验区和金融科技创新试验区，搭建安全、可控的风险隔离环境，充分应用监管科技手段对暂未实施应用的创新型金融产品、服务、业务模式进行测试，全面掌握其设计漏洞及风险情况，为进一步改进完善或应用推广提供依据。

三是明确数据权益归属。数据资源是监管科技的基础，数据安全涉及国家安全。目前，数据权属没有明确法律依据，部分企业、机构利用数字资源“大搞文章”，侵犯用户隐私和数据安全。建议加快立法明确数据权属，推动完善数据流转和价格形成机制，确保在合规前提下深度挖掘数据资源。同时，监管部门要加大对数据基础设施建设力度，搭建监管数据共享平台，实施数据挖掘流程分散化，确保充分公平合理开发数据价值。

四是建立风险处置机制。借鉴传统金融机构监管模式，对金融科技公司的法人治理、关联交易、流动性、资本充足率等设置监管指标体系，利用技术手段开展实时量化监管，根据风险行为性质和程度，差异化实施纠偏措施。同时，依托监管科技的发展，促进监管与被监管者、消费者、司法机构等多方协同、信息共享，推动监管资源的有效配置，构建多元化、多层级的监管生态体系，为金融科技可持续发展保驾护航。



疏通扩大县乡消费的堵点

□胡志平 盛耀天

宣传监管下乡。质量监管让消费者放心、安心。让广大县乡消费市场不再是问题产品的“窝点”“据点”，要推进宣传监管下乡。一要强化宣传教育。监管下乡改善县乡消费市场环境，整顿市场秩序，首先要获得县乡基层群众的认可，宣传教育不可或缺。宣传教育让县乡基层群众有科学知识、有辨别能力、有质量意识、有维权意识；让县乡消费者主动远离问题产品；让问题产品失去县乡这一“窝点”“据点”；让高质量产品供给有市场。二要加大监督力度。宣传教育+监管才有效。监管有力度就要有队伍，有体系，有制度。加强县乡基层监管队伍专业化建设；推进农村集贸市场分类建设，强化部门协同监管；建立农村市场“红黑名单”制度让商家不敢销售问题产品；强化问题商品的投诉反馈制度落实经营主体责任；让县乡消费者权益确实得到保障，促进消费潜力释放。

公共服务下乡。让消费者敢消费、愿消费的关键是要推动养老等公共服务下乡。一要转变职能增加供给。公共服务是政府的基本职能。基层政府职能经经济轻服务的偏向让本来与城市有较大差距的基层公共服务尤为窘迫。公共服务下乡推进城乡公共服务均等化，建设公共服务型政府。让公共服务成为县乡基层政府的政绩考核的重要指标，激励县乡基层政府及官员提供更多更高质量的公共服务。二要建设公共财政体系。公共服务下乡需要财力支撑。加大对县乡居民的人力资本提升的公共就业服务和让消费无后顾之忧的养老等社会保障服务的财政支持力度；为县乡消费扩大提供坚实的财力基础。

智能化下乡。智能化消费是趋势，让智能化消费成为县乡消费的新时尚。一要提高覆盖率。智能化需要基础设施，要在电商快递进村的电商下乡工程、快速下乡工程基础上推进5G网络建设，提高网络覆盖率，让更多的县乡基层群众享受智能化带来的福利。二要社会参与。而智能化使用堵点制约了县乡智能化消费形式增长。破解老年人“数字鸿沟”问题要发挥社会参与作用。企业研发适老智能产品，让智能人性化。政府激励实施老年人智能技术运用的社会组织帮扶计划，让更多的社会组织参与提升智能化使用。