

国家治理视角下的 公共债务 问题研究

武靖州 ◎ 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中国财政科学研究院中青年招标课题资助（项目编号：2017QN034）

国家治理视角下的 公共债务问题研究

武靖州 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理视角下的公共债务问题研究/武靖州著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 9645 - 0

I. ①国… II. ①武… III. ①国债 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 190330 号

责任编辑: 李晓杰

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

国家治理视角下的公共债务问题研究

武靖州 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710 × 1000 16 开 12 印张 20000 字

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9645 - 0 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



前 言

2016年，全世界权威学术期刊之一的《科学》(Science)公布了125个最具挑战性的科学问题，其中第117个为“政府高额赤字对国家利益和经济增长速度有什么影响？”理论界关于公共债务的研究，主要是从经济的视角进行的，但公共债务不仅影响着经济运行，对政治、社会运行也有着深刻的影响。本书拟从国家治理的视角对公共债务进行深入研究，更加全面地揭示公共债务的形成机理、影响机制与治理策略。财政是国家治理的基础与重要支柱，这一论断要求财政理论的研究应当突破经济学视野的局限，把财政放到经济、政治、社会等多学科的综合框架中去研究。公共债务理论作为财政理论的一部分，势必也要突破经济学的分析框架。

很多人把公共债务视为一把“双刃剑”，这意味着公共债务既有利亦有弊，但实际上我们很难准确地判断公共债务的利弊。债务固然给家庭、企业和政府带来了诸多风险，但不容忽视的是，现实社会中，负债越高的人反而越富有，负债越高的企业反而发展越快，而负债率高的国家也多为发达国家。为理清债务的演变历史，应当利用历史分析方法系统梳理债务的演化，从早期的高利贷，到资本主义社会早期的信用资本，再到政府债务。从我国来看，计划经济时期的政府债务与市场经济条件下的政府债务也有着本质的不同。如果把政府债务的演化与国家形态的变化结合起来，可以发现公共债务在一定程度上推动了国家形态的变革。在古代社会，统治阶级可征用疆土内的一切资源用于统治，税收只是其财政汲取形式的一种，这一时期的国家形态可定义为疆域国家；随着契约理论在政治领域的应用，资本主义社会的兴起，私人财产权利神圣不可侵犯成为市场经济的必备条件，国家不能征用私人资源用于国家管理，只能通过征税，而这一时期的政府主要扮演“守夜人”的角色，靠税收就足以支撑起政府的功能，这一时期的国家形态可称之为税收国家；但随着政府职能的不断扩大，税收不足以满足国家治理的要求，政府便通过举债的方式筹集

资金，当举债成为政府财政汲取的重要形式时，负债国家便形成了。

政府负债规模越来越大，深层次的原因是税收增长与社会福利最大化目标的矛盾。社会福利最大化要求财政支出最大化，财政支出最大化要求税收增长最大化，但个人效用、企业利润与税收呈负相关。政府要满足个人及企业的目标就不能实现税收增长最大化，不能达到税收增长最大化就难以实现社会福利最大化。税收有限增长与社会福利最大化的唯一解决方案就是举债。政府负债一方面促进了经济社会发展，另一方面也使得经济运行更加不确定、社会财富分配更加不平等，甚至造成了新的社会矛盾。

政府负债是基于社会福利最大化的目标开展的，而社会福利保障程度的提高实际上进一步强化了个人、企业的负债能力。另外，个人、企业债务规模的扩大进一步增加了经济运行的不确定性，需要政府提供更多的公共产品予以保障，这又进一步提高了政府负债的需求。也就是说，个人债务、企业债务和国家债务之间形成了一种互相强化的机制，最终整个社会都靠债务链接，形成了负债社会。负债社会靠预期性的信用连续，其典型特点是脆弱性，这无疑增大了经济社会运行的风险。

负债国家的治理应有新思路。传统的疆域国家是统治型的，税收国家则是管理型的，而负债国家必须上升到治理层面。我国当前“去杠杆”的一系列政策，实际上也是负债国家治理的一种方式，意在打破个人、企业 and 国家负债的相互强化机制。党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是推进国家治理能力与治理体系的现代化，这就意味着我们要从单中心治理转向多中心治理，进一步地把国家治理的目标从社会福利最大化转向公共风险最小化。单中心治理条件下，政府与市场、政府与社会具有对立的因素，政府是管理主体，公民、企业、社会组织是管理客体。但在多中心治理格局下，公民、市场与社会都要参与到社会治理之中，它们不仅是客体，也是主体。这就需要在国家治理中，政府要为多元治理主体创造合作。

严格意义上说，公共债务属于财政学的范畴，公共债务的治理最终还是要落到财政政策上。近年来，随着各国持续实施积极财政政策，财政政策的有效性再一次成为国内外学术界争论的焦点。在政府作为“理性经济人”的假设条件下，基于短期、确定性财政政策目标的政府行为也会存在偏差，而国家的“长治久安”与经济运行的不确定性更与财政政策的短期、确定性目标不完全相容。在社会主要矛盾发生变化，推进国家治理能力与治理体系现代化以及防范化解重大风险的背景下，需要更加凸显财政的“平衡”功能。这就需要财

政政策把风险管理作为主线，把防范风险作为主要目标。

财政的基本职能应该是防范和应对公共风险，而公共风险由私人风险转化而来。第二次世界大战后经济学家们构建了一个以调节经济总量为中心的相机抉择的财政政策模型，其初衷是防止经济周期性波动可能导致的经济社会风险。这种政策虽然缓和了经济危机带来的社会伤害，但也使政府负债累累，财政自身成为经济社会风险的重要源头。一定意义上说，这不是在化解风险而是在“购买时间”，是把市场上相对分散的危机变成了政府背负的、集中的财政危机。随着人类进入后现代的“风险社会”，社会风险形式和特点都发生着深刻变化，财政政策目标应该顺势求变。在后现代社会形态下，财政政策的目标应该从总量调节转向行为调节，突出对市场机制和社会制度的培育，使市场主体和社会个体形成丰富的自我应对风险的多元路径，从而使大量的私人风险不必转化为公共风险。这是政府为自身债务风险解套的重要路径。

本书是中国财政科学研究院中青年招标课题《防范风险还是“购买时间”——财政政策目标取向研究》（项目编号：2017QN034）的重要研究成果，并由该课题资助出版。本课题在反思传统基于凯恩斯主义的财政政策目标局限性的基础上，从国家治理的角度重构了财政政策的目标逻辑。但研究财政政策，政府债务是一个绕不过的主题，尤其是2008年国际金融危机爆发后，世界各国都通过举债的模式采取了扩张性的财政政策，在一定程度上阻止经济下滑的同时，也积累了财政风险。基于国家治理来重构财政政策目标，必须从国家治理的角度审视公共债务问题。

由于研究周期所限，本书虽然从国家理论的视角对公共债务进行了相对全面的分析，但仍不够深入，一些具有创新性的构想并没有深入挖掘，如政府举债对国家治理形态的影响、负债社会的特征及其不确定性与风险、负债国家的治理方式与方法等等，这些主题仍待后续进一步研究。

武靖州

2018年5月

目 录

contents

第1章 国家治理视角下的公共债务	1
1.1 公共债务问题日益严峻	1
1.1.1 后危机时代的政府债务问题	1
1.1.2 公共债务风险	4
1.2 国家治理视角下财政的再审视	7
1.2.1 何为“国家治理”	8
1.2.2 财政在国家治理中的作用	14
1.2.3 国家治理视角下财政政策的基本逻辑与主要理念	16
1.3 财政汲取形式变化推动国家治理形态变革	20
1.3.1 从个人债务到国家债务	20
1.3.2 公共债务与政府行为	22
1.3.3 财政汲取与财政汲取形式	23
1.3.4 作为现代财政汲取形式的公共债务	25
1.3.5 从疆域国家、税收国家到负债国家	26
第2章 财政收支矛盾与政府债务扩张	29
2.1 公共支出的扩张需求	30
2.1.1 财政支出增长的社会需求	31

2.1.2	财政支出增长的经济需求	33
2.1.3	政治制度、公共选择与财政支出增长	36
2.2	个人效用最大化与税收	38
2.2.1	税收增长的规律——拉弗曲线	38
2.2.2	个人效用与税收的冲突	40
2.2.3	个人所得课税公平与效率的博弈	41
2.3	企业利润最大化与税收	43
2.3.1	企业所得税与经济增长——最优税收理论	44
2.3.2	企业所得税与社会公平	47
2.3.3	企业所得税改革趋势	49
2.4	公共债务持续扩张的原因	52
2.4.1	财政政策多目标冲突与债务增长	53
2.4.2	个体理性选择、负代际外部性与政府债务增长	54
第3章	私人债务的国家化及其不可持续性	58
3.1	公共债务向私人债务的传递	61
3.1.1	公共债务的福利效应强化了家庭与企业的举债意愿	61
3.1.2	中国政府债务对私人债务的影响	64
3.2	私人债务的积累与国家化	67
3.2.1	私人债务国家化的事实	67
3.2.2	私人债务国家化的手段	69
3.2.3	中国私人债务向政府债务的转化	71
3.3	债务扩张的不可持续性与风险	73
3.3.1	基于债务链的私人风险向公共风险的传导	73
3.3.2	家庭部门债务的不可持续性	74
3.3.3	政府债务扩张的不可持续性	76
3.4	政府债务的必然性及其本质	78
3.4.1	政府债务观的演化	79
3.4.2	政府债务的道德义务与民主困境	80
3.4.3	根植于资本主义基本矛盾的政府债务扩张	81

第4章 国家负债促进经济社会发展	83
4.1 公共债务有益论	83
4.2 国家负债促进经济发展	85
4.2.1 政府举债的经济目标	85
4.2.2 公共债务的经济效应	86
4.2.3 筹措建设资金	88
4.3 公共债务、财政政策与货币政策	89
4.3.1 公共债务与财政政策	90
4.3.2 公共债务与货币政策	92
4.4 国家负债促进社会发展	94
4.4.1 公共债务与公共服务	94
4.4.2 公共债务与人口老龄化	96
第5章 过度举债对国家治理的挑战	98
5.1 古典主义的公债有害论	98
5.2 过度举债阻碍经济发展	100
5.2.1 信用危机与金融危机	100
5.2.2 挤出效应	105
5.2.3 中等收入陷阱	106
5.3 过度举债破坏社会公平	108
5.3.1 阶层固化	108
5.3.2 两极分化	109
5.3.3 代际外部性	110
5.4 过度举债影响政治稳定	111
5.4.1 纳税人与债务人的冲突	111
5.4.2 债权人对政府的干预	112
第6章 负债国家治理思维的转变	114
6.1 负债国家需要“治道”变革	114
6.2 从危机管理到风险管理	117
6.3 从对立到合作	119

6.3.1	政府与市场：并非对立的主体	119
6.3.2	创造合作与分散风险	120
6.3.3	政府与市场合作的模式	122
6.4	从加杠杆到去杠杆	124
6.4.1	2008 年以来中国经济杠杆率快速提升	125
6.4.2	高杠杆率蕴含着结构性风险	127
6.4.3	结构性风险需要结构性手段来化解	128
6.5	从社会福利最大到公共风险最小	129
第 7 章	基于国家治理现代化的财政政策优化调整	132
7.1	传统财政政策及其目标的局限性	132
7.1.1	财政政策效果与目标的争论	133
7.1.2	经济理性视角下传统财政政策的局限性	135
7.1.3	确定性的财政政策与经济运行的不确定性	138
7.1.4	转向“防范风险”的财政政策	141
7.2	基于防范风险的财政政策逻辑重构	142
7.2.1	理解人类社会的风险	144
7.2.2	财政形态变迁过程及当前的困境	152
7.2.3	基于防范风险的财政政策逻辑重构	155
7.3	公共债务治理需要发挥财政的“平衡”功能	160
7.3.1	从放权、分权到平衡	160
7.3.2	公共债务膨胀需要宏观管理	165
7.3.3	发挥财政在公共债务管理中的“平衡”能力	167
参考文献		171

第 1 章

国家治理视角下的公共债务

2008 年，由家庭债务引发的美国金融危机波及全球，各国纷纷以宽松的货币政策和积极的财政政策应对。持续多年的积极财政政策使得各国财政赤字高企，由政府债务引发的局部性金融危机爆发，成为影响世界经济复苏的重要不确定性因素，关于公共债务有效性的争论随之成为理论研究的重点。然而，公共债务之利弊的争议从政府发行公债常态化以来就开始了，至今仍悬而未决，从“李嘉图等价定理”到凯恩斯主义的“赤字财政”，似乎总是“公说公有理、婆说婆有理”。债务已经成为现代经济社会运行的常态是不争的事实，其对于现代经济社会发展的重要作用也不言而喻，但由债务所引发的经济社会运行的不确定性及风险也不容忽视。中国共产党第十八届三中全会提出了“国家治理能力与治理体系现代化”的全面深化改革目标，并强调“财政是国家治理的基础与重要支柱”，意味着认识和研究财政问题，需要提升到国家治理的高度，而公共债务是财政理论与实践中的重要问题，也需要从国家治理的层面认识其本质与影响。

1.1 公共债务问题日益严峻

1.1.1 后危机时代的政府债务问题

2008 ~ 2009 年全球金融危机的爆发，使得各国经济学家和政策制定者开始重新思考财政政策的宏观经济效应，以及如何设计良好的财政刺激计

划。与此同时，世界各国政府相继出台了相关政策方案。2008年11月欧盟出台了总额高达2000亿欧元的经济刺激计划；12月，巴西政府也正式出台一项总额达10亿雷亚尔（1美元约合2.28雷亚尔）的减免税收计划，2009年1月又宣布增加1420亿雷亚尔基础设施建设计划；同2月美国政府通过了一项为期两年，总金额为7870亿美元的增支减收计划，约35%用于减税，约65%用于投资，两年内的投入相当于年均国内生产总值的2.5%，刺激方案突破了美国的历史纪录。在亚洲，2008年11月中国出台了投资规模达4万亿元人民币的经济刺激计划；同年10月日本公布了总额为26.9万亿日元的经济刺激计划后，12月又宣布了一项总额约为23万亿日元的经济刺激计划；印度于12月宣布追加2000亿卢比（1美元约合50.39卢比）投资刺激经济增长。

2008年的国际金融危机是自1929年“大萧条”以来最为严重的经济危机，虽然其强度可以类比“大萧条”时期，但所造成的不利后果却大大弱化了，经济增速大幅下滑、失业率迅速攀升、社会矛盾进一步激化的现象并没有出现，而危机后各国及时、有力采取的货币和财政政策居功至伟。另外，“金融危机、财政埋单”也成为各国政府应对此次危机的主要举措（王志刚，2010），导致了政府债务膨胀、财政风险积聚，财政风险成为影响世界经济运行的重要不确定性因素。约翰·利普斯基（2011）就认为，尽管扩张性的财政政策帮助全球经济避免了更为严重的衰退，但必须尽快解决危机对财政造成的影响，以免其妨害复苏进程以及产生新的风险；发达国家最紧迫的任务是要确实把其赤字和债务降至可持续的水平；新兴经济体也有必要采取更加紧缩的财政政策，以更快的速度改善其基本财政差额状况。

（1）美国的“财政悬崖”。

“财政悬崖”一词由美联储主席伯南克在2012年2月7日的国会听证会上首次提出，特指在政策有效期限的制约下，随着美国政府多项减税和经济刺激政策在2012年12月31日到期，且国会未能就未来十年削减财政赤字达成一致，从2013年1月1日起，美国政府财政支出削减机制将自动启动，由此带来的财政收入的增加和支出的减少，将使美国财政赤字出现跳崖式的大幅下降。财政悬崖是全球金融危机背景下，美国主权债务问题持续恶化的延续。美国财政悬崖所涉及的收支项目约6000亿美元。财政悬崖不仅仅是一个与政府财政赤字相关的时间节点，它还将对美国乃至世界经济的走向产生重大而深

远的影响。美国国会预算办公室预测,如果美国国会不采取任何行动,任由财政悬崖如期而至,则美国2013年财政赤字将减少5020亿美元,占当年GDP的3.9%。由此带来的财政紧缩效应将减缓美国乃至世界经济温和复苏的势头,预计将导致美国经济重新陷入衰退,美国的经济增长率将从2012年的2.2%下降至2013年的-0.5%,失业率也将从2012年的7.8%,上升到2013年的9.0%。这显然是美国社会各界最不愿接受的结果。2013年1月1日,美国参众两院先后通过了解决财政悬崖的议案,并在2日经奥巴马总统签署成为法案。新法案并未根本解决美国的财政悬崖问题,而是暂时避免了美国经济坠崖的风险(马冰,2013)。美国金融危机之初,奥巴马政府以扩大社会福利支出缓解危机影响,整体上财政政策效果并不显著。特朗普政府执政后,推动财政政策转型,将积极财政政策从社会福利转向减税。从深层次看,以减税为主的美国新的财政政策,效果也存在不确定性,且可能造成财政收支失衡、国际贸易失衡和加剧收入分配不平衡等问题(程实和钱智俊,2018)。

(2) 欧洲主权债务危机。

欧债危机是在美国次贷危机导致的国际金融危机的大背景下产生的。世界各国为刺激经济而普遍采用扩张性财政政策使得债务规模大幅增加,恶化的财政状况强化了违约风险。2009年10月,希腊政府宣布当年的财政赤字和负债率占GDP的比重远超《马斯特里赫特条约》规定的上限,评级机构随即把对希腊的评级调至A级以下,至2011年5月,则被降到B级,使得希腊政府通过发新债还旧债的方法难以延续。希腊主权债务爆发,并迅速蔓延至葡萄牙、西班牙、意大利和爱尔兰,欧元区其他国家经济也受到拖累,全球主要金融市场也受到影响。

(3) 日本的政府债务问题。

日本政府债务状况曾迅速恶化,现在在主要发达经济体中居最高水平,2017年日本一般政府债务占GDP比例超过了240%;即使从净债务的角度,日本在G7中也处于最高水平,2017年达130%左右。虽然日本目前还没有出现类似希腊那样严重的债务危机,但这不代表日本庞大的负债是安全的。日本国债的信用评级很高,让日本政府能够长期以0.5%~2%的利率举债。即使如此低的利率,日本每年都要拿出20%的财政收入来还利息。如果外界对日本未来的经济状况评价非常悲观,或是日本出现了严重的自然灾害,信用评级随时可能下调。一旦发生类似状况,日本庞大的债务可能使其失去

任何财政补救措施的空间，成为绞杀经济复苏希望的最致命绳索。基于防范债务危机的考虑，2015年，日本政府推出了“财政健全化”目标，力图在2018年把PB^①限制在1%，2020年PB达到均衡。为此，日本政府2014年4月将消费税从5%提至8%；2015年10月计划把消费税再提升至10%，后经两次推迟，计划于2019年10月实施。

(4) 中国的地方政府债务问题。

2008~2009年国际金融危机发生后，为抵销金融危机产生的外部冲击造成的企业利润和投资减少，中国政府采取了更多的财政刺激、实施了许多投资项目。截至2015年末，地方政府债务16万亿元，地方政府债务率为89.2%；纳入预算管理的中央政府债务10.66万亿元，两项合计全国政府债务26.66万亿元，占GDP的比重为39.4%^②。尽管理论和实务界均认为，地方政府债务风险可控，但高达89.2%的地方政府债务率，使得各级地方政府普遍背负着沉重的债务负担。随着对融资平台限制日趋严格，地方政府最近几年开始通过PPP模式、政府性基金、政府购买服务等形式变相举债，且数量庞大、更加隐蔽，潜在风险不容忽视。

1.1.2 公共债务风险

2008年金融危机爆发后，各大经济体纷纷采取扩张性财政政策刺激经济，加之此次危机严重程度较深，很多国家实施的财政政策的力度与时间也比以往更强和更长，导致财政赤字和政府债务不断攀升，财政风险不断积累，并最终引发了欧洲主权债务危机、美国财政悬崖和中国地方政府性债务风险。如图1.1所示，除印度、土耳其等个别国家外，世界主要经济体2016年的政府债务水平都比2007年有所上升，美国、欧元区、中国和日本这四个最大经济体的政府债务水平上升的幅度尤为明显。与世界主要经济体相比，中国政府债务占GDP的比重并不算高，但纳入统计的政府债务只是直接和显性的政府债务，考虑到或有和隐性政府债务，中国政府债务水平显然要高得多。尤其是中国包括养老金缺口以及银行显性和隐性不良资产在内的

① PB (Primary Balance)，即基础财政收支平衡。

② 依法厘清政府债务范围 坚决堵住违法举债渠道——财政部有关负责人就地方政府债务问题答记者问 [N]. 中国财经报，2016-11-05 (001)。

或有负债值得关注，一旦经济增长速度长期持续下滑，“或有”负债会不断“实有”化（李扬等，2015）。地方政府债务问题已成为悬在中国经济上方最大的“堰塞湖”，妥善防范和化解地方政府债务风险，是决定中国经济稳定增长的关键。

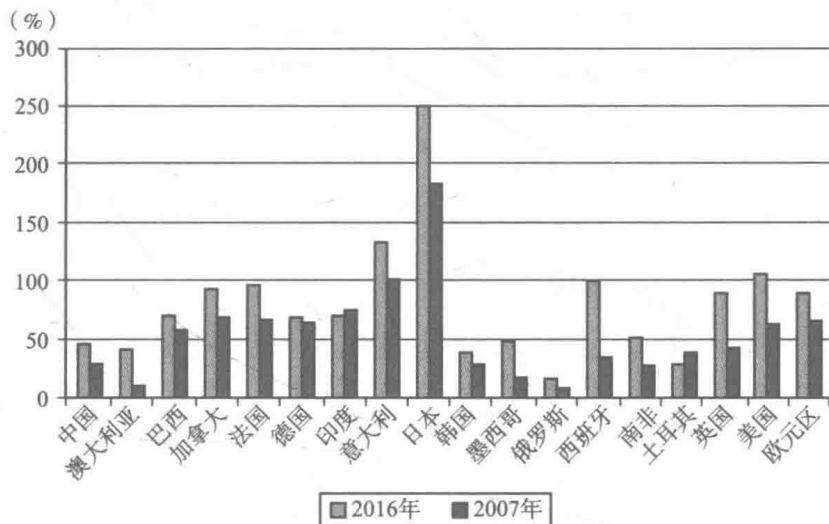


图 1.1 世界主要经济体政府债务占 GDP 比重

资料来源：全球经济指标数据网。

需要强调的是，这些只是纳入统计的直接或显性政府债务，真正的债务规模要远远大于这些数字。古诗有云：横看成岭侧成峰，远近高低各不同；意思是说，游人所处的位置不同，看到景物就不同。政府债务风险也是这样，从不同的角度、不同的层次，会看到政府债务的不同风险。根据现有的统计数据直观来看，我国地方政府债务风险可控，但这是最浅的层次。刘尚希等（2017）在以往研究的基础上，把分析公共债务风险的视角拓展到更深层次，提出了公共债务的“冰山模型”。我们知道，一座冰山，真正露出水面的只有 1/10 左右，其他的 9/10 都是隐藏在水面之下，不能被直接观察到的。如果仅从水面之上的冰山判断其威胁程度，显然会忽视更大的风险。汉娜（Hana, 1998）就认为一些国家的政府将大量赤字转化为隐性负债，针对传统理论的不足，提出了新的财政风险分析矩阵（见表 1.1）。

表 1.1 财政风险矩阵

债务	直接负债	或有负债
显性（由法律规范和合同所确认的政府负债）	1. 国家主体的内债和外债（包括贷款以及政府债券）； 2. 政府支出责任； 3. 法律规定的长期性支出（公职人员工资和养老金计划）	1. 国家对次级政府或其他经济实体债务的担保（国家发展银行）； 2. 国家提供的各类保护性担保； 3. 其他国家担保（对私人投资、贸易和外汇以及外国政府贷款的担保）； 4. 国家保险体系（存款保险、最低退休金保证、农作物自然灾害保险、战争保险等）
隐性（反应公众利益和利益集团诉求的政府责任）	1. 政府投资项目未来的现金流需求（项目运行与维护）； 2. 暂时未纳入保护的未来自来水需求； 3. 暂时未纳入法律的未来国民医疗和社会保障资金需求	1. 次级政府、公共实体、私营实体未担保负债的违约； 2. 私有化的债务清偿； 3. 银行破产（保险未负担的部分）； 4. 未担保的养老基金、就业基金、社保基金及中小企业保护基金的破产； 5. 中央银行债务违约（外汇合约、国际收支差额、货币保护）； 6. 私人资本外逃时的政府求助； 7. 环保、灾后重建、军费支出

用“冰山模型”来表示公共债务的风险，既直观又贴切。冰山上层的债务是确定的，它包括直接显性债务和或有显性债务，由于它是法律或合同所确认的，我们能够确定相应的政府举债行为，也能够相对准确地测度其规模、水平与结构。这部分债务主要是由政府提供一般性公共产品与服务所举借或积累的债务。冰山下层的债务是不确定的，它包括直接隐性债务和或有隐性债务，由于它反映的是公众利益和利益集团诉求的政府责任，而利益诉求则是多元和变化的，我们难以确定相应的政府举债行为，也难以比较准确地测度其规模与结构。这部分债务主要是由政府应对公共风险所举借或积累的债务。该模型说明：确定性的举债行为与可量化的债务规模只是公共债务的一小部分。由于具有确定性且可度量，其风险容易控制。国际经验也表明，债务危机的爆发很少来自确定性公共债务。发达国家的高债务率就没有必然带来危机，源自希腊主权债务危机的欧债危机也主要是希腊隐性债务显性化导致的；我国的公共债务风险也不在于确定性债务，中央政府有着良好的资产负债结构，地方政府确定性债务风险也处在可控范围之内。

“冰山模型”揭示了公共债务风险的两个层次：直接风险和隐性风险。但

冰山对行船的威胁仅来自冰山本身吗？显然不是，我们还可以进一步拓展政府债务风险的层次。为应对冰山本身带来的风险，船只要降低前进速度，同时把更多的人力与技术应用在观察和防范冰山风险上，这就会带来船只到达延期风险、应对其他风险能力弱化的风险等。政府债务也是如此，防范和化解政府债务风险，必然地会影响经济增长，同时弱化应用其他风险的能力，甚至引发其他风险。

近年来，我国限额内的显性债务通过治理，底数清晰、规模适度、风险可控。但地方政府隐性债务风险进一步凸显，成为系统性金融风险的主要来源之一。当前，地方政府隐性债务已知的主要形式有：融资平台公司通过地方人大、政府出具承诺函所获得的融资；棚改、扶贫等项目中以政府购买服务形式所形成的债务；“明股实债”型的PPP项目；由地方政府统一使用和偿还的企事业单位举债；以政府性引导基金作为劣后甚至兜底预期收益的股权投资；地方政府成立资产管理公司或投资公司以相互担保、资产抵押等方式举借的债务；地方政府以融资租赁、信托等形式变举借的债务；等等。除了投资建设性的隐性债务外，经济与民生支出方面的财政支出缺口也越来越大，尤其是养老保险方面，已有多个省份收不抵支。

1.2 国家治理视角下财政的再审视

源自当代西方的“治理理论”与中国语境下的“国家治理”理念之间，既有诸多相通之处也存在本质差别。中国语境下的“国家治理”包含了多元共治的治理色彩，但由于执政党的独特历史责任以及长治久安目标，其不可避免地形成了“强政府”的内在逻辑。要把“强政府”与多元共治这两种矛盾的元素融合在一起，需要财政发挥基础和支柱性作用。具体来看，国家治理视角下的财政应该成为塑造国家与市场关系的制度平台，进而促进国家治理现代化；应该为满足人们美好生活需要、促进平衡充分发展提供坚实保障，为执政党履行历史责任提供支持；应该为促进人的全面发展、实现中华民族伟大复兴创造良好条件，真正发挥基础和支柱性作用。基于这些认知，公共财政应该在基本逻辑上实现分配逻辑与交换逻辑的有机结合，在指导思想上转变为构建防范和化解风险的长效制度体系，在思想观念上要更加坚定地强化市场经济思维。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）