

央地财政格局下的地方政府债务 成因、规模及风险

庞保庆 陈 硕

内容提要:我国地方政府债务近几年来迅速增长引起学界、业界及政策制定者的关注及担忧。但对该问题的决定因素及形成机制,目前鲜有经济学文献加以严谨研究。文章认为该问题与 1994 年分税制改革后地方政府面临的财政压力及制度约束直接相关。基于地级市数据,我们发现各地区债务规模显著受到其财政缺口的影响:财政缺口每增加 1%,融资平台数量增加的可能性将提高 14%,债务规模将增加 0.2%。基于文中建立的实证模型,我们预测我国地方债务在未来五年的年均增长率为 16%,到 2017 年其总额将达到该年 GDP 的 42%。债务总体上仍处于可控范围之内。结合中央政府近期“营改增”及加强预算外资金管理的一系列改革措施,文章认为在财政集权的大趋势下,预算内财政缺口或预算外收入支配力下降会导致地方政府负债动力的进一步增强。对此,政策制定者应予以充分的预期及重视。

关键词: 地方债 分税制改革 地方融资平台 财政压力

中图分类号: F812.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3947(2015)05-0045-13

一、前 言

我国地方政府债务在近几年,特别是 2008 年全球经济危机之后的迅猛增长日益引起学界、业界及政策制定者的关注。地方政府债务的迅速增长在一定程度上说明其存在有其合理性:债务资金可以有效缓解地方政府在经济发展及基础建设过程中的财力不足问题(巴曙松等,2010;魏加宁,2010;审计署,2011;徐建国、张勋,2013)。但巨额债务也蕴含一定的信用及金融风险:这一方面使得中央政府难以制定有效监管及应对政策;另一方面,如果出现地方债务违约会向金融体系传递进而威胁宏观经济运行的稳定(徐建国、张勋,2013;高旭东、刘勇,2013)^①。这些问题的存在凸显出对地方政府债务成因及规模进

作者简介:庞保庆,上海大学社会学院博士后。陈硕,复旦大学经济学院副教授。

作者感谢北京大学社会学院周飞舟教授、复旦大学经济学院章元教授及上海财经大学公共经济与管理学院郑春荣教授提出宝贵建议。感谢朱志韬、曹一鸣优秀的研究助理工作。陈硕感谢复旦大学卓学计划科研资助(项目编号:JJH3246048)。文中如有缺失,均为本文作者责任。

① 针对地方债问题的系统讨论见龚强等(2011)的文献综述,也有文献将地方政府举债视为动态债务模型下的公共投资来加以考察,以检验其对资源配置的影响(刘伟、李连发,2013)。

行严谨研究的重要性及紧迫性,对其准确理解才能有效控制潜在风险并发挥其积极作用。由于该主题的相关研究比较匮乏,本文的目的就在于廓清地方政府债务的决定因素并对其总体规模进行估算,进而对地方债务的走向及风险提出政策建议。

在理论上,地方政府债务属于政府规模范畴,对该问题的理解离不开对央地财政关系下的地方政府行为的考察。一般文献认为,在财政集权体制下,中央政府通过税收共享和转移支付弥补地方财政缺口。当地方政府在发展经济或者提供公共服务过程中遇到财政资源困难时往往借助其他方式谋求公共资源,进而导致政府规模扩大(Stein, 1999; Rodden, 2003)。如果将我国地方政府举借债务视作这种谋求方式之一的話,对于其形成的考察就需要结合中国地方政府在央地财政中的地位及面临的具体约束条件展开。本文认为,地方政府债务形成的决定因素在更大程度上是其面临财政压力的函数。利用地级市数据对该假说进行实证检验,我们发现地方政府的财政缺口会显著增加其债务规模。同时,本文基于财政压力所建构的实证模型不仅可以解释地方政府债务方差的47%,也有较高的预测准确性。基于该模型预测我国地方债务在未来五年的年均增长率为16%,到2017年将占该年GDP的42%。总体来说,债务余额不构成系统性或者全局性风险,依然处于可控范围之内(TSCG, 2012)。但部分地方政府,主要集中在中部地区,债务负担较重,存在一定风险隐患。就债务发展趋势来说,结合中央政府近期“营改增”及加强预算外资金管理的一系列改革措施,我们认为在财政集权的大趋势下,地方政府由于预算内财政缺口或预算外收入支配力下降会导致负债的进一步增加。对此,政策制定者应当予以充分的预期及重视。

本研究发现具有显著的文献贡献及政策含义。首先,将地方政府债务纳入中央地方财政关系下的地方政府行为框架内加以考察,我们认为其产生的根源是地方政府为了推动经济发展而谋求改善自身财政境况的努力。本文对该假说的实证检验弥补了现阶段学界对该问题研究的不足。更重要的是,地方政府债务在本文中被视作央地财政关系调整所影响的地方政府行为的一种,进而和该领域的相关研究建立联系并可以借鉴这些研究成果从而推动对该问题的进一步理解。其次,就政策含义来说,准确估算地方债务规模对政策制定者把握潜在的债务危机、制定有效的监管及介入政策不可或缺。这在经济下行压力较大的情况下尤为重要。较之现有基于特定地区或审计署全国范围内的债务审计工作,本文基于全国地级市层面数据并通过实证方法预测债务额的方法在样本代表性、估计成本及结论及时性方面均存在显著优势。

本文剩下的部分将采用以下结构:第二部分介绍我国地方政府债务形成的原因并提出本文假说。第三部分介绍实证分析所需数据的构建方法、实证检验及债务余额估算;第四部分从未来央地财政调整的角度对地方债进一步发展走势展开讨论并提出政策建议;最后是结论。

二、地方政府债务成因:背景及案例

本部分首先结合地方政府在央地财政中的地位及面临的约束条件来讨论地方债务产生的原因。然后我们基于现有研究虚拟一个地区,在其中详细且直观地介绍债务形成的

整个过程。

(一) 地方政府债务形成的背景

如果将地方政府通过各种途径举借债务视作地方政府的行为之一,其形成的考察需要结合地方政府在央地财政中的地位和面临的约束条件展开。就前者来说,1994 年的分税制改革可被视为地方政府债务形成的政策性根源。这次改革导致地方政府积极推动的领域逐渐由工业化转变到土地相关的城市化上(Kung et al., 2012; 孙秀林、周飞舟, 2013)。这种转变首先是由于与土地开发及建筑业相关的营业税在 1994 年后的税制体系中属于地方税种,其收入全部纳入地方财政;其次,改革之后出台的一系列法规也促使这种转变得以实现。1999 年实施的《土地管理法》第一次授权地方政府可以改换土地用途:将耕地转成建设用地,获得土地转让收入^①。这些制度设置保证了地方政府从土地征购市场上获得土地所有权之后,在一级市场上成为唯一的供给者,进而在二级市场上通过招拍挂方式出售土地获得土地出让金。土地出让金、针对土地相关的基建及房地产业征收的营业税以及利用土地作为抵押获得的银行贷款构成了地方政府推动辖区经济增长所需资金的三个重要来源,并极大改善了地方政府在分税制以后的财政困境(陶然, 2013)。

在财政收支制度设置上,土地出让金列于政府预算外基金预算,营业税在现行税制下属于地方预算内财政收入,而以土地抵押的银行贷款则属于地方政府负有偿还责任或担保责任的债务。就土地出让金来说,2012 年的数额为 2.69 万亿,占地方财政收入的 42.1%(国务院, 2012)。营业税虽然占地方政府预算内收入比重不大,但 2000 年以来经历了迅速的增长:税收由 2000 年的 0.17 万亿增加到 2012 年的 1.55 万亿。而以土地抵押获得银行贷款而形成的地方政府债务正是本文的研究主题。在实际操作过程中,该项来源主要通过各类地方融资平台得以实现(审计署, 2011、2013; 周飞舟, 2012; 刘伟、李连发, 2013)^②。

地方政府融资平台是由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,承担政府投资项目融资功能,并拥有独立法人资格的经济实体(国务院, 2010)。在实际操作中,融资平台公司大多用地方政府发放的土地使用权证将土地抵押给银行并获取贷款。为了保证对其控制,这些公司的董事长或总经理一般由政府任免或者由前政府部门领导出任。政府掌握了地方融资平台的人事任免权从而保障了对融资平台资金的使用权。这些贷款的 60% 用于交通运输、市政等基础设施及能源建设(审计署, 2011)。由于地方融资平台显著改善了地方政府面临的资金困难,其个数及债务余额在近几年得到迅速增长:从 2010 年底的 6576 家增加到 2012 年底的 10853 个(银监会, 2012);总债务余额从 2010 年的 49710.68 亿元增加到 2012 年的 69704.42 亿元(审计署, 2011、2013)。依照《公司法》规定,作为出资方的地方政府在出资范围内对这些平台公司

^① 相关规定见《土地管理法》第 56 条、《城市房地产管理法》第 18 条及《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第 18 条。

^② 除此之外,地方政府还通过其下属的事业单位、政府机构、甚至让政府工作人员以个人名义贷款(审计署, 2011、2013; 周飞舟, 2012)。

的债务承担有限责任,因此通过融资平台形成的债务便构成了当前地方政府债务的主要组成部分,占地方政府债务总额的45%左右(审计署,2011、2013)。

综上所述,地方政府在1994年分税制改革之后的经营重点由工业化转移到城市化。相应的,其收入由本地企业利税转变为依赖预算外土地出让金及非预算债务。由于这两项收入较少受到《预算法》约束,因此不利于中央政府对其总体规模运行情况的了解及把握,这正是地方债务引起多方担忧的原因。

(二) 一个案例

基于基层的数据描述也许有助于读者理解上述背景。借助现有文献及媒体报道,我们在本节通过虚拟的一个地级市来介绍地方债产生的具体过程。为保证代表性,其中涉及的数值及比重均来自统计数据或现有文献的均值。

地级市A,面积2093平方公里,人口122万。2011年该市总财政收入为77亿元,支出为103亿元^①。财政缺口的26亿元主要通过中央转移支付、预算调节资金等方式达到预算内的财政平衡。就支出结构来说,103亿中的44亿用于民生、三农投入和行政运行成本等经常性支出项目,剩余的不足60亿可用于进行经济建设。

上文已经提到,地方政府预算内财政远远不能满足地方政府发展经济的需要。拿A市来说,该市在2011年制订的GDP增长目标为13.2%。为了达到该目标,和中国其他地区相似,该市主要考虑的手段是城市升级:旧城改造、市政设施改善及房地产投资。这三项共涉及支出450亿元左右。其中旧城改造及伴随的1.3~1.7万户居民搬迁安置工作,预期总费用为200亿元左右。市政设施总投资额是95亿元,主要包括兴建政府行政综合体、广场及道路改善等内容,涉及工地68个;房地产开发投资额为150亿元,共涉及建设工地1307个。此外,该市政府还在教科文卫、农林水利建设、生态建设及环境保护等方面需要支出50亿元。

结合该市财政可支配收入及支出,我们发现其面临的资金缺口为440亿元。地方政府通过土地出让及借债两个方式弥补该缺口。就前者来说,该市建成区面积118平方公里(177000亩),平均土地出让价格为38万元一亩。2011年该市共出让21052亩(约14平方公里),获得土地出让收入80亿元。其中40亿元被用于土地开发相关的成本(比如农民补偿及“五通一平”)。这意味着通过土地出让来弥补建设资金缺口的金额为40亿元。剩下的400亿缺口,政府主要依靠债务弥补,其途径是建立市属地方融资平台公司并对其划拨土地或授权土地使用权证。2011年该市政府批给融资平台公司6000亩地。该公司按照每亩266万元的价格将土地抵押给银行并获得贷款160亿元^②,剩下的240亿元则依靠政府部门和机构、国有独资或控股企业、事业单位等单位举债^③。最后,就债务偿还期限来看,这400亿债务中有215亿元为1~3年内贷款,占比54%,剩余为偿还期限大

① 财政收支的数据是根据《中国城市统计年鉴(2012)》中281个地级市的财政收支数据计算的平均值。

② 6000亩为《中国国土资源年鉴(2011)》地级市划拨土地面积均值。

③ 审计署(2011、2013)发现地方政府通过融资平台举债占其债务总额的45%。文中400亿财政缺口中的160亿通过融资平台获得正是由此计算而来。

于3年的贷款^①。

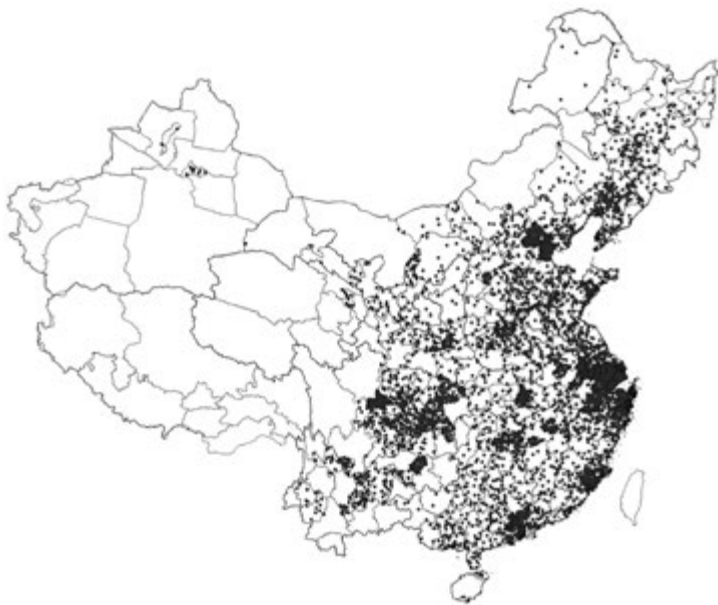
综上所述,本部分通过背景和案例陈述的方式描述了地方政府债务形成的原因。本文提出的假说是地方债显著受到地方政府面临预算内财政缺口的影响。在本文接下来的部分,我们将使用2010年地级市数据实证检验该假说。

三、财政压力与地方政府债务规模

本部分为实证检验,我们首先介绍数据的构建方法,然后是对假说的实证检验,最后是基于实证估计系数预测地方债规模。

(一) 数据

本文的被解释变量为地方债务水平。我们采用两个指标测量地方债务水平: 融资平台个数及地级市债务额估算值。上文已经提到,当前地方政府举债的主要方式是通过融资平台公司。因此,各地区建立的融资平台个数可以作为其政府债务规模的有效代理。图1展示了2012年底我国地方融资平台的地区分布,其分布特征与审计署(2011)公布的债务分布吻合: 东部地区的债务额最多,占总额的49.7%,西部地区比重是27.3%,中部地区是23%。



数据来源: 银监会(2012)。

图1: 地方融资平台公司分布

由于地级市层面的债务额不可得,本文利用省级数据估算。我们主要采用两个方式获得该变量。第一,现有研究及上文案例揭示出地方政府一般向所属融资平台划拨土地

^① 215 亿是根据审计署(2013)公布的债务支出及债务期限各项比例计算获得。

或授权土地使用权证进而从银行获取贷款,抵押土地资产获得银行贷款是目前地方政府最常用的融资方式(陶然,2013)。因此,我们有理由认为地级市债务额在其所属省份总债务额的比重接近其建成区地价总额在本省地价总额的比重。据此可估算该地级市的债务额为:

$$\text{地方政府债务额}_{1ij} = \text{本省地方政府债务总额}_j \times \frac{\text{本市建成区面积}_i \times \text{本市土地价格}_i}{\text{本省建成区面积}_j \times \text{本省土地价格}_j} \quad (1)$$

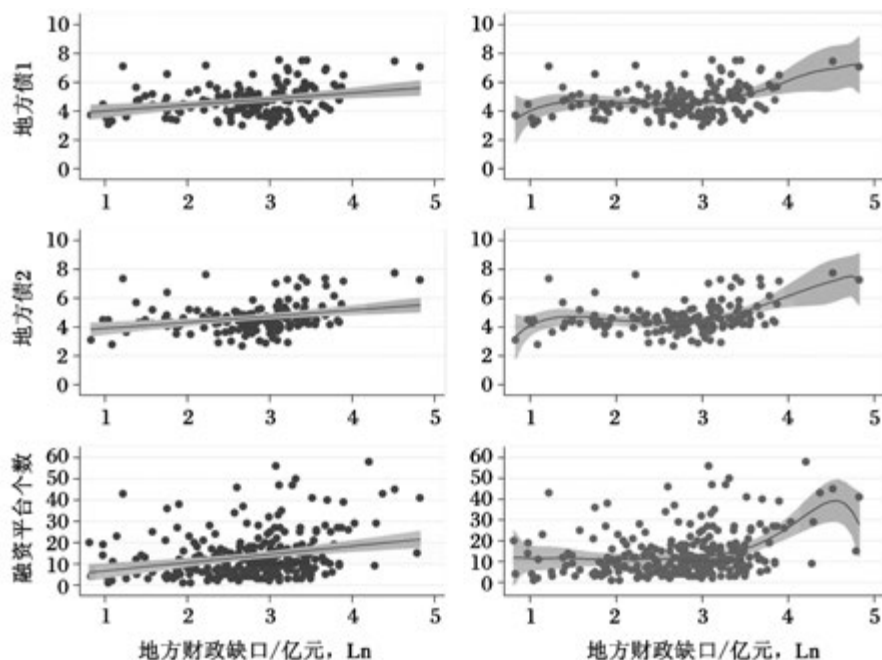
第二,审计署(2011、2013)的报告显示地方政府债务资金来源主体为银行贷款。因此,利用以上逻辑我们采用贷款额作为权数估算地级市政府债务额,其计算公式如下:

$$\text{地方政府债务额}_{2ij} = \text{本省地方政府债务总额}_j \times \frac{\text{本市贷款额}_i}{\text{本省贷款总额}_j} \quad (2)$$

公式(1)和(2)中的下标*i*和*j*分别表示地级市及省份。

这三个变量之间存在显著的相关关系,其显著性水平均低于1%。这说明本研究建构的地级市层面债务额估计值能够反映出真实地方债的地区差异,可以作为后者的有效代理变量。

实证分析的核心解释变量地方政府财政缺口由本级政府预算内财政支出减去财政收入获得。图2展示了该变量和地方债三个指标间的相关关系,其中横轴表示财政缺口大



注:左图的拟合线通过 OLS 估计获得,右图的拟合线则通过基于 Epanechnikov 方法的非参 Fan 估计获得。阴影部分为上下 95% 置信区间。

图 2: 财政缺口与地方债务

小(亿元,ln),纵轴依次为地方政府债务额指标1、2及地方融资平台个数。我们分别采用OLS及基于Epanechnikov方法的非参Fan回归估计拟合线及相应置信区间。从该图可以清楚地发现不管是参数还是非参数估计,地方政府财政缺口与其债务水平及融资平台数量均呈现明显的正向关系。

除了本文关注的财政缺口外,现有文献发现债务水平也会受到城市基础设施建设支出(李永刚,2011;财政部财政科学研究所课题组,2009)、经济发展水平(审计署,2011、2013;周飞舟,2012)及城市行政地位(钱先航,2012)等因素的影响。相应的,我们用房地产投资占固定资产投资的比重、人均铺装道路面积、人均绿地面积来衡量城市基础设施建设支出;用人均GDP衡量经济发展水平;城市根据行政地位区分为直辖市、省会城市和其他。关于上述变量的统计描述见表1。

表1: 变量统计描述

变量	均值	标准差
地方融资平台个数	20	32
地级市债务额1(亿元)	281.761	447.539
地级市债务额2(亿元)	283.586	516.468
财政缺口(亿元)	19.149	18.993
人均GDP(元)	40053	24996
房地产投资占固定资产投资的比重	0.197	0.098
人均铺装道路面积(平方米/人)	10.078	6.258
人均绿地面积(公顷/人)	0.004	0.003
地级市建成区面积(平方公里)	89	88
地级市土地面积单价(万元/公顷)	491	419
地级市金融机构贷款额(亿元)	0.069	0.138

注“地级市债务额1”和“地级市债务额2”分别根据公式(1)及(2)计算获得。

数据来源“地方融资平台个数”来自银监会(2012);地级市土地面积单价数据来自《中国国土资源年鉴(2010)》;其他数据来自《中国城市统计年鉴》。

(二) 实证分析

本部分将实证检验地方政府财政缺口对其债务额的影响,考虑变量间的线性关系如下:

$$Debt_{i,t} = \alpha + \beta Gap_{i,t-1} + X'\delta + \varepsilon_i \quad (3)$$

其中 $Debt_i$ 表示 i 市的融资平台个数及债务总额, Gap_i 为滞后一期的财政缺口。向量 X 包含一系列上文介绍的控制变量, ε 是残差项。

首先检验财政缺口对融资平台个数的影响。表2汇总了相关的估计结果,其中模型1和2为OLS估计结果,模型3和4则为Poisson估计结果。从中可以发现,不管采用何种估计方法,财政缺口扩大均会显著增加地方融资平台个数及概率:财政缺口每扩大1%,融资平台个数和概率会分别增加3.1个(模型1及2)及14%(模型3及4)。其他控制变量的发现与现有文献结论基本一致(刘尚希、赵全厚,2002;周飞舟,2006、2012;钱先航,2012)。

表 2: 财政缺口与地方融资平台

	(1) OLS	(2) OLS	(3) Poisson	(4) Poisson
财政缺口(log)	15.589*** (4.075)	3.068** (1.219)	0.558*** (0.083)	0.204*** (0.076)
房地产投资百分比	52.018*** (9.798)	25.823*** (6.763)	2.205*** (0.284)	1.433*** (0.315)
人均铺装道路面积	-0.714*** (0.256)	-0.078 (0.144)	-0.019*** (0.007)	-0.001 (0.008)
人均绿地面积	-298.149 (381.638)	-355.908* (187.563)	-28.311** (12.427)	-28.509*** (10.758)
人均 GDP(log)	15.874*** (2.180)	9.310*** (1.752)	0.804*** (0.103)	0.640*** (0.116)
城市类别				
直辖市		182.569*** (25.562)		1.679*** (0.270)
省会城市		17.343*** (4.591)		0.577*** (0.142)
常数	-197.724*** (26.108)	-96.555*** (18.249)	-7.729*** (0.914)	-5.011*** (1.198)
时间效应	有	有	有	有
观察值	546	546	546	546
R ²	0.322	0.700		
F 检验	18.51	26.68		
Pseudo R2			0.484	0.541
Log likelihood			-3862.915	-3435.231

注: 括号里的数字为标准误, *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的程度上显著。

接下来我们估计财政缺口对地方政府债务额的影响,其相应的结果见表 3。其中模型 1 和 2 的被解释变量是由公式(1)获得的“地方债 1”指标,模型 3 和 4 则是根据公式(2)估算的“地方债 2”指标。表 3 的估计结果和表 2 的发现一致: 地方政府财政压力与债务余额显著正相关。

表 3: 地方政府债务模型估计

	(1) 地方债 1	(2) 地方债 2	(3) 地方债 3	(4) 地方债 4
财政缺口(log)	0.457*** (0.115)	0.216** (0.940)	0.465*** (0.113)	0.207*** (0.075)
其他控制变量	无	有	无	有
观察值	158	157	158	157
R ²	0.092	0.470	0.099	0.644
Adj R ²	0.086	0.449	0.093	0.630
F 检验	15.78	22.18	24.02	45.29

注: 括号里的数字为标准误, *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的程度上显著。

表 4: 地方政府债务额未来走势

年份	点估计值	50% 下限	50% 上限	占该年 GDP 比重(%)
2013	17.37	10.07	29.69	31.14
2014	20.20	11.72	34.55	33.69
2015	23.48	13.62	40.15	36.42
2016	27.11	15.72	46.35	39.12
2017	31.48	18.26	53.84	42.26

注: 单位为万亿元人民币。GDP 以 2012 年 51.89 万亿为基期, 年增长率设定为 7.5%。由此计算出 2013 ~ 2017 年的 GDP 总额分别为 55.78、59.96、64.46、69.30 及 74.49 万亿元。

(三) 地方政府债务估算及比较

在本部分, 我们将基于上述假说建立的实证模型预测地方债发展趋势并和已有文献、政府及业界报告中的估计结果作比较。由于采用三种指标获得的实证结论基本一致, 以下将以“地方债 1”为例估算。结合表 3 模型(2)的估计系数及解释变量取值, 我们可以估测出总样本地方债的点估计值在 2010 年及 2012 年分别为 4.79 万亿和 5.60 万亿。结合样本占有所有地级行政单位的比重为 85% (= 281/332) 及地级行政单位债务额占地方政府债务总额比重, 我们最终估算这两年的地方政府债务余额分别为 12.86 万亿和 15.74 万亿。估算值与审计署公布的数字较为接近: 与审计署(2011、2013)的调查结果(分别是 10.72 和 15.88 万亿)分别相差 19% 与 1%^①。同时对应的置信区间也涵盖后者。

为了便于本文结论与已有的估算工作作比较, 我们综述了近期针对地方债余额估计的一系列估算工作^②。不同估计结果之间存在较大差异: 从最小的 12 万亿到最高的 20 万亿。就估计方法来说, 除了本文基于实证方程估计之外, 现有研究大都采用总体调查或基于特定地区估计两种方法。前者典型的例子是审计署针对地方政府债务在 2011 年及 2013 年全国范围内的审计工作。这种方法在精确性上具有优势, 因此可为其他所有估算工作提供基准, 但其高昂的成本及较长的周期不利于政策制定者实时把握地方债务规模及发展趋势。基于特定地区估算的研究见财政部财政科学研究所课题组(2009)的研究等, 这类方法遇到的最大挑战是样本代表性问题。除此之外, 以上所有的研究均为回溯式估算, 本文基于债务决定因素的变化可以预测地方债的未来走势, 这对地方债的把握及政策制定来说是不可或缺的。

四、央地关系下的地方政府债务考察: 风险及政策讨论

上文提到, 和现有研究相比, 本文估算工作的优势是可预测地方债未来走势。结合解释变量 2009 ~ 2011 年的变化趋势, 我们在表 4 中预测了 2013 ~ 2017 年的地方债务额情况^③。

① 审计署(2011)针对 2010 年的债务调查只涉及县级以上政府债务, 并不包括乡镇债务, 而 2013 年的调查则覆盖后者。本文估算工作涵盖全国所有地方政府, 其口径和审计署(2013)相同。因此估算值和审计署(2011)相差较大, 但非常接近审计署(2013)的调查结果。

② 这些估算工作由审计署、国务院研究中心、银行证券机构及相关学者完成。由于篇幅所限, 我们在文中没有提供完整列表, 感兴趣的读者可以访问作者的主页查看(<http://ces.fudan.edu.cn/>)。

③ 我们按照方程中解释变量在 2011 年取值作为基期并结合 2009 年至 2011 年的平均增长率来计算 2012 年至 2016 年的数值。

从中可以发现,地方债的点估算值在未来五年将由 17.37 万亿增加到 31.48 万亿,年增长率为 16%。此外,表 4 也提供了点估计值的相应上下 50% 置信区间。

就风险评估来说,未来五年我国地方债在 GDP 中占比虽然逐年递增但依然低于国际通常使用的 60% 负债率的警戒线(TSCG,2012)。因此,从整体上来说债务风险处在可控范围之内。就地区分布来说,63 个地级市中有 28 个位于中部地区,占最大比率,其次是西部地区 23 个及东部地区的 12 个。我们把这种地区性差异形成的原因仍然归咎于中部地区政府面临的财政缺口最大。上述发现与 2013 年审计署调查结果类似。

作为地方政府债务的最终担保人,中央政府制定相关针对性政策的前提是廓清地方债务蕴含的风险及发展走势。接下来我们将就这两个方面展开讨论。就风险来说,本文认为我国地方债蕴含的风险主要体现在两个方面。第一,偿还方式单一,过分依赖土地收入。该方式的可持续性依赖于整体经济形势及房地产市场发展情况,而后者较多地受到国家宏观调控政策的影响。房地产市场的正常及非正常波动都会给这种偿还方式带来一定的不稳定性。从另外一个角度,这也解释了高房价在我国并不是单纯的市场供求问题(况伟大、李涛,2012;邵新建等,2012)。作为土地唯一提供方的地方政府,在债务压力下没有动力降低土地供应价格。因此,针对房价的考察需要将地方政府债务情况也纳入其中。第二,偿还方式可能会影响社会稳定。地方政府为了最大化土地出让收入,除了提高土地价格之外就是压低给予失地农民的补偿。现有研究发现当前对失地农民的补偿过低且逐年下降(刘守英等,2012)。过低的补偿价格导致群体性事件的高发进而成为当前农村稳定的最大威胁(杨帅、温铁军,2010)^①。

就地方债务的未来发展趋势来说,本文的主要观点是债务额大小取决于预算内财政缺口。而财政缺口则进一步依赖于央地关系。以下内容将以此为视角讨论当前央地财政关系的进一步调整对地方政府债务的潜在影响。从短期看,就预算内来说,2013 年 8 月 1 日开始施行的“营改增”改革开始对部分原先征收营业税的行业征收增值税^②。在当前税制下,增值税为共享税种:中央政府 75%,地方政府 25%,营业税则完全属于地方政府。已有研究估计这次改革将减少地方政府税收收入 1200 亿元(胡怡建、田志伟,2014)。结合本文模型的估计系数,我们预测“营改增”改革会导致地方债务相应增加 3600 亿元;就预算外来说,中央对土地出让金管理的进一步加强也会导致地方政府的预算外收入支配自由度下降^③。而现有研究认为地方政府对预算外收入支配自由度的下降同样会导致其拓展新的预算外收入并增加债务(陈硕、高琳,2012)。从长期来看,我国财政体制的进一步调整均着眼于强化中央集中管理:从之前的事权与财权相匹配,到十八大三中全会的事

① 杨帅、温铁军(2010)的研究发现因征地引发的群体性事件占农村群体性事件的 65%。

② 主要涉及交通运输业及部分现代服务业,如信息技术服务、物流辅助服务、文化创新服务等领域。

③ 例如国务院 2004 年发布的《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》(国发,2004)规定土地出让金中用于农业土地开发的比例不应低于 15%;财政部、住房城乡建设部 2011 年发布的《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》(财综,2011)规定土地净收益中用于保障性安居工程建设比例不应低于 10%及 2011 年中共中央 1 号文件《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》中规定从土地出让收益中提取 10%用于农田水利的建设。

权与财力相匹配(蒋洪,2014)。结合本文的发现,这种制度走向会进一步提高地方政府的举债动机。

五、结 论

我国地方政府债务在近几年,特别是2008年全球经济危机之后的迅猛增长日益引起学界、业界及政策制定者的关注。本文研究目的在于廓清该问题形成的决定因素并对其总体规模进行估算,同时对地方债务的走向及风险提出相应的政策建议。本文认为地方政府债务的形成在于地方政府在提供公共服务及推动经济发展过程中面临的预算内财政缺口。基于本文模型预测我国地方债务在未来五年的年均增长率为16%,到2017年将占该年GDP的42%。总体来说,债务余额依然处于可控范围内(TSCG,2012)。结合中央政府近期“营改增”及加强预算外资金管理的一系列改革措施,我们认为在财政进一步集权的大趋势下,中央政府应当特别警惕地方政府由于预算内财政缺口或预算外收入支配力下降所导致的负债行为。

参考文献:

- 安苑、王珺,2010 “财综分权与支出偏向的动态演进——基于非参数逐点估计的分析”,《经济学家》,2010,7:42—50。
- 巴曙松、王璟怡、杜婧,2010 “从微观审慎到宏观审慎,危机下的银行监管启示”,《国际金融研究》,2010,5:83—89。
- 财综41号,2011 “关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知”,<http://www.gov.cn/>。
- 陈诗一、张军,2008 “中国地方政府财政支出效率研究:1978~2005”,《中国社会科学》,2008,4:65—78。
- 陈硕,2010 “分税制改革、地方财政自主权与公共品供给”,《经济学(季刊)》,2010,4:1427—46。
- 陈硕、高琳,2012 “央地关系:财政分权度量及作用机制再评估”,《管理世界》,2012,6:43—59。
- 傅勇,2010 “财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》,2010,8:4—15。
- 傅勇、张晏,2007 “中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价”,《管理世界》,2007,3:4—12。
- 高旭东、刘勇,2013 《中国地方政府融资平台研究》,北京:科学出版社。
- 龚锋、卢洪友,2009 “公共支出结构、偏好匹配与财政分权”,《管理世界》,2009,1:10—21。
- 龚强、王俊、贾坤,2011 “财政分权视角下的地方政府债务研究:一个综述”,《经济研究》,2011,7:144—56。
- 国发8号,2004 “国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知”,<http://www.gov.cn/>。
- 国发19号,2010 “国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知”,<http://www.gov.cn/>。
- 郭庆旺、贾俊雪,2010 “财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模”,《经济研究》,2010,11:59—72。
- 国务院,2012 “关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告”,

<http://www.npc.gov.cn/>。

- 胡怡建、田志伟,2014“我国营改增的财政经济效应”,《税务研究》,2014,1:38—43。
- 蒋洪,2014“如何划分中央与地方财权”,《凤凰网》,2014-03-12。
- 况伟大、李涛,2012“土地出让方式、地价与房价”,《金融研究》,2012,8:56—69。
- 李永刚,2011“地方政府债务规模影响因素及化解对策”,《中南财经政法大学学报》,2011,6:3—6。
- 刘尚希、赵全厚,2002“政府债务:风险状况的初步分析”,《管理世界》,2002,5:22—32。
- 刘守英、周飞舟、邵挺,2012《土地制度改革与转变发展方式》,北京:中国发展出版社。
- 刘伟、李连发,2013“地方政府融资平台举债的理论分析”,《金融研究》,2013,5:126—39。
- 平新乔、白洁,2006“中国财政分权与地方公共品的供给”,《财贸经济》,2006,2:49—55。
- 钱先航,2012“官员更替与贷款增长——基于城市商业银行的实证研究”,《世界经济文汇》,2012,3:41—57。
- 邵新建、巫和懋、江萍、薛熠、王勇,2012“中国城市房价的‘坚硬泡沫’”,《金融研究》,2012,12:67—81。
- 孙秀林、周飞舟,2013“土地财政与分税制:一个实证解释”,《中国社会科学》,2013,4:40—59。
- 人民银行和银监会,2009“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”,<http://www.pbc.gov.cn/>。
- 审计署,2011“全国地方政府性债务审计结果”,2011-06-27。
- 2013“全国政府性债务审计结果”,2013-12-30。
- 陶然,2013“土地融资模式的现状和风险”,《国土资源导刊》,2013,8:26—30。
- 魏加宁,2010“地方政府投融资平台的风险何在”,《中国金融》,2010,16:16—18。
- 吴木奎、林谧,2010“政府规模扩张:成因及启示”,《公共管理学报》,2010,4:1—11。
- 徐建国、张勋,2013“中国政府债务的状况、投向和风险分析”,《南方经济》,2013,1:14—34。
- 杨帅、温铁军,2010“经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来‘三次圈地’相关问题的实证分析”,《管理世界》,2010,4:32—40。
- 银监会,2012“2012年四季度政府融资平台季报”,2012-12-31。
- 周飞舟,2006“分税制十年:制度及其影响”,《中国社会科学》,2006,6:100—115。
- 2012《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- Alesina, A., and R. Wacziarg, 1998. “Openness, Country Size, and the Government.” *Journal of Public Economics*. 69: 305—21.
- Andersen, G., 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Andrews, R., and G. Boyne, 2009. “Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities.” *Urban Studies*. 46: 739—59.
- Brennan, G., and J. Buchanan, 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jin, H., Y. Qian, and B. Weignast, 2005. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics*. 89: 1719—42.
- Kung Kai-sing James, Chenggang Xu, Feizhou, Zhou, 2012. “From Industrialization to Urbanization: The Social Consequences of Changing Fiscal Incentives on Local Governments’ Behavior.” In Joseph E. Stiglitz (ed.), *Institutional Design for China’s Evolving Market Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, J., 1982. *Public Sector Employment Trends in Western Industrialized Economies*. Detroit: Wayne

State University Press.

Rodden J. , 2003. "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. " *International Organization*. 57: 695 – 729.

Rodrik, D. , 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*. 106: 997 – 1032.

Stein, E. , 1999. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. " *Journal of Applied Economics*. 2: 357 – 91.

Fiscal Decentralization and Chinese Local Government Debt

Pang Baoqing & Chen Shuo

(Shanghai University, Shanghai; Fudan University, Shanghai)

Abstract: Chinese local government debt has experienced rapid growth in recent years, which has raised concerns for scholars and policymakers. However, serious research on its determinants and mechanism can rarely found. The paper attempts to fill this gap by empirically examining the effects of the 1994 Chinese tax reform on local debt. We argue that huge debt is the outcome of the fiscal pressures the current tax system exerts on local governments. Empirical evidence shows that 1% increase in fiscal gap leads to an increase of 14% in the probability of establishing local government investment platforms, and increase of 0.2% in debt size. We predict the size of local debt in 2017 will account for around 42% of the year. Finally, according to our argument, the incentive of local government to increase debt is still high, given the trend of fiscal centralization.

Key words: Local Debt; Tax – sharing Reform; Local Government Investment Platform; Fiscal Gap

(责任编辑: 王燕燕)