

厘清地方债务十大关系*

李 猛

[摘要]在中国地方债务膨胀的过程中,充斥着中央政府与地方政府的互动博弈。当中央祭出顶层设计、人事控制、行政命令和债务解包等招数时,地方可以通过地方试点、政绩偏向、产权属地化和信息不对称等办法“见招拆招”,将其“创造性”展现得淋漓尽致。在化解地方债务风险时,要讲究逻辑,区分地方政府的主动举债和被动举债,切不可胡子眉毛一把抓。从整体上看,尽管地方债务风险总体可控,但局部偿债风险蔓延之势异常严峻。本着“急则治标、缓则治本”的原则,当前地方债务问题应以治标为主,为治本赢得时间。

关键词:地方债务 博弈

JEL 分类号:H27 H71 H74

国际金融危机爆发以来,中国经济不但没有翻船,反而实现了其他主要经济体即便在繁荣时期也难以企及的高速增长,这堪称世界经济危机史上的重大奇迹。然而,我们之所以能创造出如此奇迹,并非是源于技术进步和生产率增长速度领先于别人,而是因为我们在那时推出了别人所推不出的“强刺激”,从而以史上程度空前的基础设施建设换得了危机中的高增长奇迹。当然,天上不会掉馅饼,我们为此付出的代价也是无与伦比的,那就是债台高筑、产能过剩和通货膨胀的三重叠加。因此,信贷去杠杆、结构性改革和货币政策平稳将成为未来一段时期中国宏观经济政策的“新常态”。

一、上有政策与下有对策

实际上,早在2010年6月,国务院就下发了《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,要求地方政府对融资平台进行清理规范。值得注意的是,根据《预算法》,地方政府不得在财政运行中开列赤字、提供担保,但在实际操作过程中,很多地方政府通过成立各种名目的投资公司或建设公司来搭建融资平台,从而绕开法律限制举借了大量债务。受到中央治理整顿的影响,地方政府性债务^①的资金来源和借债主体都发生了显著的变化。一方面,由于地方政府在银行获得正规信贷的管道被收紧,地方政府性债务不得不“去银行化”。从资金来源看,银行贷款占地方政府负有偿还责任债务的比重从第一次债务审计结果(中华人民共和国审计署审计结果公告2011年第35号)的79.01%下降至第二次债务审计结果(中华人民共和国审计署审计结果公告2013年第32号)的50.76%,占三类债务(负有偿还责任、负有担保责任、可能承担一定救助责任)合计余

* 李猛,中国社会科学院金融研究所,博士后。本文是国家社科基金项目“中国地方政府债务博弈行为及其规制研究”(编号:15CJL009)的阶段性成果之一。

^① 值得注意的是,“地方政府性债务”与“地方政府债务”的概念常常被混淆。准确地说,前者包含但不限于后者,地方政府的或有负债和其他相关债务也属于“地方政府性债务”。

额^①的比重从 91.77%下降至 56.56%。另一方面,由于作为地方债举债主体的融资平台公司受到严格监管,地方政府性债务不得不“去平台化”。从举债主体看,融资平台公司占地方政府负有偿还责任债务的比重从第一次债务审计结果中的 46.75%下降至第二次债务审计结果中的 37.44%,占三类债务合计余额的比重从 46.38%下降至 38.96%。不难看出,地方政府性债务的资金来源和举债主体均发生了较大的变化。这其中,负有直接偿还责任的地方政府债务变化最大。然而,正所谓上有政策、下有对策,地方政府行为的变化具有表面性。严格地说,无论是“去银行化”或“去平台化”,都还主要停留在表面文章上。

究其原因,地方政府通过“两手抓”的办法解构了中央的治理整顿,继续举债,并不断扩大规模。地方政府的一手是抓资金来源,即通过影子银行来筹资。对于地方政府的举债诉求,商业银行用信托融资、BT(建设—移交)等办法极力配合。从可行性上看,目前纳入中央监管范围的主要是商业银行的常规信贷,或者说表内资金借贷,而商业银行可以通过理财产品、信托投资等方式向地方政府提供表外资金借贷;从收益上看,相较于银行贷款而言,表外融资回报率更高,向地方政府提供信托类产品的做法显然是有利可图的。从风险上看,商业银行倾向于认为,在单一制而非联邦制的政治框架下,中央政府在关键时刻对消除区域性、局部性偿债危机不会坐视不管、置之不理、见死不救。最终体现在资金来源上的就是,影子银行为地方政府提供的贷款余额突飞猛进,其在第二次债务审计结果中占负有偿还责任债务的比重达到 35.48%^②,占三类债务合计余额的比重达到 29.55%,而这两个指标在第一次债务审计结果中还不足 13.77%^③和 9.75%。不难发现,地方政府通过影子银行筹资,实质是披了一件信托投资的外衣,将表内融资改为表外融资而已。从根本上说,地方政府依然通过银行进行筹资,仅仅实现了表面上的“去银行化”。

地方政府的另一手是抓举债主体,即通过属下的地方国有企业“曲线救国”。具体而言:在举债时,地方政府授意属下的国有企业向商业银行申请贷款并提供资产负债表,而融资平台公司则提供相应的质押或抵押物,国有企业获得贷款后,通过相关公司之间走账的形式,将资金打给融资平台公司;在还债时,融资平台公司再按照资金进账时的相关路数,将资金辗转打回给贷款企业。当然,除此之外,地方政府还有更加“野路子”的做法:那些获得银行贷款的国有企业不通过划账等形式将资金辗转打给融资平台公司,而是单独开设一个账户,交由融资平台公司直接使用。最终体现在举债主体上的就是,国有企业如今已然成为仅次于融资平台公司、政府机构的大户:在第二次债务审计结果中,国有独资或控股企业举债余额占地方政府负有偿还责任债务的比重达到 10.62%,占三类债务合计余额的比重达到 17.53%(见图 1)。与此同时,融资平台公司所占份额在两次债务审计结果中分别下降 8.94%和 17.53%。不难发现,地方政府从融资平台转向国有企业,初看起来似乎更加市场化,但背后的实质没有改变。从根本上说,地方政府依然通过平台进行筹资,仅仅实现了表面上的“去平台化”。

要化解中国地方债务风险,就必须厘清其膨胀的逻辑。深究下去,地方政府性债务问题的形成、演变规律通常是:地方政府开发土地招商引资,债务积累到一定程度就变为银行的不良资产,

① 国家审计署在计算“负债率”时,认为三类债务不能简单相加,因而根据往年财政资金实际偿还或有负债的比率(2013 年的审计结果中确定负有担保责任的债务比率为 19.13%,可能承担一定救助责任的债务比率为 14.64%)加权汇总。我们认为,这样的计算方法可能过于乐观,更加审慎的做法应该是将三类债务直接加总。

② 此处的计算口径是国家审计署 2013 年《全国政府性债务审计结果》中的“BT”、“应付未付款项”、“信托融资”、“其他单位和个人借款”、“垫资施工、延期付款”、“融资租赁”和“集资”。

③ 此处的计算口径是国家审计署 2011 年《全国地方政府性债务审计结果》中的“其他单位和个人借款”。

于是中央治理整顿、出资剥离银行不良资产,宏观经济应声趋冷,尔后为了“放开、搞活”,中央再推出新一轮的经济刺激方案,从而地方政府进入新一轮的扩张和债务循环。由此可见,在中国地方债务膨胀的过程中,政府之间的互动、博弈是一个重要推手。当然,上有政策与下有对策,本非中国特有现象。即便在联邦制国家,政府之间互动亦十分频繁^①。当然,中国政府之间互动博弈的范围之广、形式之多、程度之深,还是足以令世人

称奇的。以行政话语为例:长期以来,在中央(上级)政府下发的文件中,“令行禁不止”问题非常突出,以至于“三令五申”成为一个在官员讲话和媒体报道中使用频率颇高的词汇^②。从政治实践来看,“令行禁不止”问题的根本原因仍在于政府间关系中缺乏明确的法定分权与合理的利益配置,于是中央(上级)政府不得不用软弱无力的禁令来规范各种非法的分权和利益分割(张锡恩,2012)。在政策执行过程中,中国地方政府的“创造性”表现得淋漓尽致:一是政策敷衍,将贯彻执行停留在一般性的宣传号召层面之上^③;二是政策选择,把对自己不利的政策规定束之高阁、不予执行,而把政策中对自己有利的部分大肆执行、用足用活;三是政策附加,在“规定动作”以外自说自话地附加一些不合理、不恰当的“自选动作”和“小动作”;四是政策替代,用“土政策”替代原政策;五是政策截留,故意隐瞒利益相关方,令其不了解、不知道该政策。

二、被动举债与主动举债

是何因素使得中国地方政府敢于“冒天下之大不韪”,让“政令出不了中南海”?实际上,地方政府对中央治理整顿的解构,既有“被动”的因,也有“主动”的源。从发展历程上看,中国地方政府性债务的膨胀过程大致可以分为两个阶段:第一阶段是“十五”规划以前,地方政府的举债特点是以被动为主,即为了弥补财政赤字、缓解财政困境而举债,这一阶段在各个国家具有一定程度的共性;第二阶段是“十一五”规划以来,地方政府的举债特点以主动为主,即为了加强城市建设和基础设施投资、加快城市化发展而举债,这一阶段带有明显的中国特色。

对于地方政府的被动举债,当前的财政体制难辞其咎。首先,从中央与地方之间的财政关系看,中央政府拿了较多的本级收入,而仅支出了较少的本级项目。以2014年为例,在总额为140349.74亿元的全国财政收入中,中央本级财政收入占比45.95%,地方占比54.05%,而在总额为151661.54亿元的全国财政支出中,中央本级财政支出占比14.88%,地方占比85.12%。如果用本级支出比重

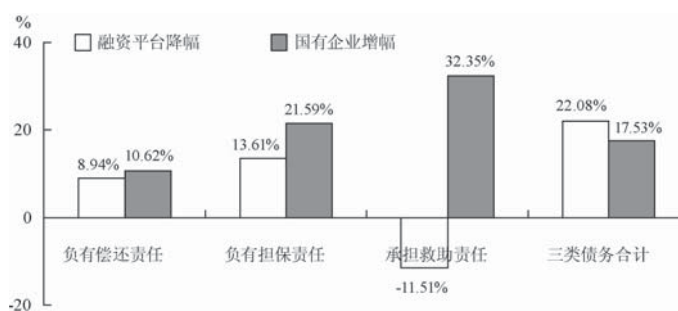


图1 融资平台与国有企业在地方政府性债务资金中所占份额的变化

资料来源:国家审计署2011年《全国地方政府性债务审计结果》和2013年《全国政府性债务审计结果》。

^① 比如,美国的烟草税、汽油税上就存在着政府间的纵向互动:1983年初,美国联邦政府的烟草税率从原先的每包8美分增加到每包16美分,汽油税率从每加仑4美分增加到每加仑9美分。随后,那些被挤占了税收额度的州政府纷纷出台政策、提高税率。其中,康涅狄格州将烟草税率提高到了每包36.5美分,佛罗里达州将汽油税率提高到每加仑20.8美分。

^② 比如,中央(上级)有关部门三令五申地禁止“跑官要官”、“买官卖官”、“拉票贿选”、“任人唯亲”、“滥用职权”、“玩忽职守”、“公车私用”、“公款吃喝”、“形象工程”、“乱收费”和“乱摊派”等。

^③ 比如以红头文件落实红头文件、以会议落实会议。

作为分权的衡量标准,那么中国显然是当今世界上最为分权的国家之一,地方政府负责提供教育、医疗、养老、失业保险、最低收入保障、伤残人员保障、保障性住房、基础设施维护等绝大多数公共品。其次,从地方与地方之间财政关系看,不彻底的分税制改革使得财政压力层层下压。1994年实施分税制改革的阶段性成果,仅仅是一种过渡性、双轨制的制度框架,其特征不仅表现为中央与地方之间财权事权不匹配(即中央集中了较多的财权但较少的事权),也表现在省级以下财政关系仍然具有分成制和包干制痕迹(即省级以下政府间的财政关系是依据行政权力来调整而不是依据法律法规来划分),讨价还价色彩十分浓厚。在“向上负责”的行政体制下,财权、财力层层上收,事权、支出责任层层下放。这种带有过渡性、双轨制特征的制度框架的负面后果在政府性债务审计结果中显露无疑:一是市、县两级政府承担了主要的地方政府性债务。比如,市级政府占地方政府负有偿还责任债务的比重在第二次债务审计结果中达到44.49%,县级政府占比达到36.35%。二是市与县政府间财政压力也呈现出向下传递趋势。比如,在两次债务审计结果中市级政府占地方政府负有偿还责任债务的比重比下降12.02%,县级政府占比上升11.78%(见图2)。此消彼长态势一目了然。

对于地方政府的主动举债,官员政绩评定取向不容忽视。古往今来,中国的官员们都处于金字塔结构之中。毫无疑问,他们时刻关心着自己在官场中的机遇,并为此而展开竞争。即使在改革开放之前,中国的地方官员们相互间也存在着政治晋升的锦标赛。彼时,各个地方曾竞相就粮食产量放卫星,那也正是政治晋升锦标赛的一种典型表现。我们认为,官员的政治晋升锦标赛本身是中性的,关键在于政绩评定取向:好的导向可以对地方的

经济社会发展起到推动作用,而坏的导向可能起到阻碍作用。改革开放后,官员之间的晋升锦标赛并未消失,变化的只是政绩评定取向:由过去的“政治挂帅”转变为“经济挂帅”,由过去的“阶级斗争”转变为“发展经济”。政绩评定取向变化为“以经济建设为中心”和“发展是硬道理”具有历史合理性。在诸多政绩指标中,绿水青山、立党为公、执政为民、廉洁奉公等指标是隐性的,难以量化,而GDP、经济增长、财政收入等指标是显性的,容易量化。因而,在一些地方,注重看得见、摸得着、见效快的“显绩”,不敢直面并破解发展中的矛盾、难题和问题的“潜绩”。“以经济建设为中心”被异化成了“以GDP为中心”,“发展是硬道理”被异化成了“增长是硬道理”,以GDP论英雄、排名次,把提高GDP增长率作为政策规划、制度设计、工作安排的出发点和落脚点,形成了单纯以经济增长评定政绩的偏向。这一政绩偏向可以在中央与地方设定的GDP增长目标中找到印证:从横向上看,中央政府“十二五”规划设定的GDP年均增长预期指标为7%,但全国31个省(区、市)政府“十二五”设定的GDP年均增长预期目标平均值接近10.5%;从纵向上看,“十二五”规划与“十一五”规划相比,地方与中央GDP预期增长目标的差距进一步扩大。这也就意味着,中央政府此前所倡导的科学发展观,并未从实质上改变地方政府的政绩偏向(李扬等,2013)。在一些地方政府官员看来,要获得升迁渠道和名望,就离不开发展经济、搞工程。当然,要创造政绩,就必须具备雄厚的资金实力,有支持基础设施建设的先期垫付资本。在地方财力有限的情况下,具备超强的融资能力,

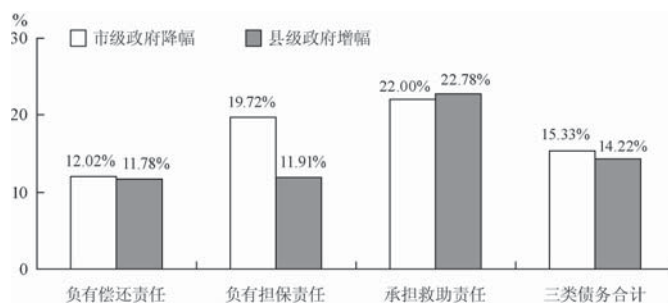


图2 市级政府与县级政府在地方政府性债务资金中所占份额的变化

资料来源:国家审计署2011年《全国地方政府性债务审计结果》和2013年《全国政府性债务审计结果》。

在事实上竟然变成了检验地方官员施政能力的一个重要标尺,变成了政绩考核的隐形风向标。在此情形下,大规模主动举债就逐渐异化为一些地方官员的“主业”。当然,除了充分条件,地方官员们还具备了主动举债的必要条件,那就是可以轻松推卸责任。由于可以轻松推卸责任,一些地方官员形成了“虱多不咬,债多不愁”的病态心理:任期内债务可以推卸到中央与地方分权体制身上,可以推卸到“稳增长”和“稳增长”等宏观经济调控方针身上,可以推卸到有“大手笔”意识的上级领导身上,可以推卸到继任者身上,甚至还可以推卸到动迁“钉子户”身上——因为他们“加大了动迁成本”。

三、本级财政收入与可支配财力

本级财政收入比重过低的因,就必然地带来地方债务迅速膨胀的果?抑或,治理地方政府性债务问题,就必然地要取中央本级收入的“长”来补地方本级收入的“短”?要厘清这一问题,就需要区分地方财政的本级收入与可支配财力。与本级支出比较起来,地方财政本级收入显然是过低的,这是个不争的事实。而形成目前这种收不抵支格局的直接原因,恰恰是分税制改革——它不是按照全口径的预算管理方针,而是按照收入种类来划分中央与地方政府之间的收入。当初,分税制改革的设计理念之一,就是确保中央政府分享的税收总额占全国税收收入的比重不低于五成,而将非税收入主要留给地方政府。客观地看,这样的理念,即便在未来的全面深化改革过程中,依然有其卓越价值。比如,在金融领域要提高效率和独立性,就需要使得原本内涵在金融系统的准财政功能逐渐地回归到财政系统。再如,随着改革的深入推进,那些现存大型国有企业的重组、关闭以及改制都需要财政资金支持。这些问题都意味着,中央政府应当具备建立在财政基础上的强大宏观调控能力,以此推动经济发展方式转变、建立市场经济体制、维护社会稳定和谐。当然,从事实上看,分税制改革使得中国预算内的财政收入迅速地向中央政府集中,制约了地方政府动用财政资金来投资的能力,以及直接投资企业来带动经济增长的动机;而银政分离制度改变了银行从属于地方政府的实际隶属状态,提高了中央政府对信贷资金的支配能力,也使得地方政府的“第二财政”的做法更难以以为继。现实中,随着分税制改革的推行,财政资源迅速地由预算内向预算外甚至体制外转移,地方政府的“援助之手”有向“攫取之手”变更的趋势。一些“老少边穷”地区近年来正成为高污染企业迁徙的目的地与污染事件的频发地。一些被发达地区撵走的污染企业,正沿着从南方到北方、从东部向西部、从沿海地区到内陆地区的路径迁移,向老少边穷地区不断挺进。一些地方政府在招商引资时,甚至喊出了“宁可毒死,不能饿死”的口号,以牺牲环境来改变经济欠发达状况,上演现实版的“饮鸩止渴”。在迎接全球产业转移的过程中,中国地方政府频频出击。他们吸引外商投资的一个主要策略便是利用所谓的“优惠政策”,让来投资的企业享受到更低的贷款、税收、环境保护、土地使用和劳动用工等方面的成本。

地方政府本级收入过少,并非意味着其可支配财力不足。从实际情况看,地方可支配财力规模并不小。地方政府可支配财力与本级收入的主要缺口,体现在中央对地方转移支付上,也体现在地方政府性基金收入上。以2014年为例,中央对地方税收返还和转移支付数额占全国财政收入比重达到36.77%,这保障了39.25%的地方财政支出。值得注意的是,有一种流行观点认为中央的转移支付已经规定了使用方向、甚至确定了项目,因而不应该计入地方政府可支配财力。对此,笔者并不赞同。首先,中央对地方的转移支付包括一般性转移支付和专项转移支付两种,前者的比重高于后者。以2014年为例,在中央对地方转移支付数额中,一般性转移支付占59.30%,专项转移支付占41.70%。其次,中央专项转移支付资金往往限定于各类事关民生的领域,而这些领域本就归属于

地方的支出责任范围。当然,专项转移支付项目较为繁杂,资金较为分散,配套较为烦琐。尽管中央政府收上来的相当一部分钱只是经中央财政过了一下手,然后又通过转移支付、专项拨款等形式返还给地方政府,但由于税收返还和转移支付的方式不够透明以及缺少法律法规,一些地方需要求爷爷、告奶奶才能实现“跑部钱进”。这扭曲了地方财政预期,进而导致土地和金融市场的扭曲,并且加剧了失衡。

规模庞大的政府性基金收入,也是地方财政可支配财力的重要组成部分。以2014年为例,全国政府性基金收入54093.38亿元,相当于全国财政收入的38.54%。这其中,绝大部分归地方政府所有;地方政府性基金本级收入占全国比重为92.43%,加上中央政府性基金对地方转移支付的部分,地方政府性基金实际总收入占全国比重达94.93%,相当于全国财政收入的36.59%。在地方政府性基金收入中,国有土地使用权出让收入相当高,在2014年达到41249.52亿元,相当于全国财政收入的30.36%。在中央“确保税收集中率、放弃非税收入”的分税制理念下,土地出让等巨额的非税收入给地方政府带来了切切实实的好处,使其充分掌握了本地经济发展的收益权,并有机动力应对城镇化挑战。总而言之,尽管地方财政本级收入过少,但其可支配财力并不少。当然,我们也应注意到,固化僵化的财政支出结构,在某种程度上肢解了地方财政的可支配财力,增加了政府统筹安排财力的难度。当前,中国与生产总值或财政收支增幅挂钩的重点财政支出有七种之多。其中,科技、农业、教育是由相关法律规定的挂钩支出,社保、文化、计划生育和医疗卫生是国家中长期规划和中央政策性文件规定的挂钩支出。当前,这七种支出占全国财政支出比重接近五成。财政支出挂钩机制不但制约了地方可支配财力,而且导致部分领域出现了财政资金投入上的“钱等项目”和“敞口花钱”等诸多负面问题。

四、分钱制与分税制

既然口袋里钱的总数并不少,为何中国地方政府又要被动地去举债?答曰:地方政府“亲力亲为”组织的收入比重并不高。以2014年为例,在地方政府总收入中,由本级财政收入、政府性基金本级收入和国有资本经营收入等亲自征收的比重为70.48%,其余的部分都须向中央政府去讨要(或曰“跑部钱进”),盼望着中央对地方税收返还和转移支付。也就是说,地方政府当前对中央政府存在着财政依赖,这是财政失衡的一种体现。如果地方财政支出长久性、体制性地依赖于中央财政,得不到有效缓解,那么地方政府很可能会逐渐沦落为一个不负责任的行为主体,其行为亦可能会更趋短期化。若如此,地方财政也势必会沦为“打酱油式财政”,即给它什么钱就办什么事,给它多少钱就办多少事。

当前中国的财政失衡问题因何而生?值得玩味的是,它直接来源于1994年分税制改革,而分税制改革目标恰恰是为了解决另一种财政失衡问题。回顾新中国财政改革史,从“统收统支”到“分灶吃饭”的包干制,再到分税制,历次改革无不是以解决财政失衡为改革导向,它们的差别在于改革路径,即究竟是采取分钱的办法还是分税的办法。分税制改革之所以被冠名为分税制,恰恰是针对此前的以统收统支和大包干为代表的分钱制所形成的积弊。在分税制改革前夕,中国面临着前所未有的弱政府、弱中央状态:全国财政收入占国内生产总值的比重逐年下降,财政收入占全国财政收入的比重也逐年下降。面对财政困境,中央政府只好不断地把手伸向地方政府(或曰“借钱”)。换言之,中央政府那时对地方政府也存在着财政依赖。以至于彼时甚至有观点提出:南斯拉夫联邦解体的致命因素,正是中央汲取财政能力不断下降,而纵观世界唯有中国和南斯拉夫两个国家超越了分权的底线(胡鞍钢,1986);当前最不该做的事情就是削弱中央宏观管理、强化地方分权,这

种危险在中国目前的改革中不是不存在,因此要汲取南斯拉夫经验(楼继伟,2013)。果不其然,分税制改革立竿见影地把中央财政收入占全国财政收入的比重从1993年的22.02%陡然抬升到1994年的55.70%,并长时期维持在五成上下。分税制改革挽救了岌岌可危的中央财政,破解了中央财政过度依赖于地方的问题,开启了新的中央集权时代,奠定了此后中央与地方财政关系格局。当然,“是药三分毒”,它又制造了如今的新问题:地方财政过度依赖中央的新失衡。分税制改革本意是要将原先缺乏统一规则(中央与各省单独谈判)的旧模式转变为具有统一规则的新模式。奈何它只树立了明确的财权划分规则,而未能构建清晰的事权划分规则。在事权责任划分重叠和模糊的情况下,中国财政失衡问题随着财权、财力的上收而急转直下,地方政府在事实上承担了越来越多的支出责任,不得不依赖于中央财政转移支付。上行下效,省级以下政府用行政权力来规制下级政府,借此维护和扩大本级政府的权力,也把财政失衡问题向下层层传递,这最终导致中国基层的县乡政府承担了太多的财政支出责任。

那么,解决当前中国财政失衡问题的钥匙是重回分钱制吗?本文认为,中国的财政体制现状距离真正的分税制还很遥远。即便在中央与省级政府层面,依然有着分钱制的烙印。否则,按照分税制的核心理念——财权与事权相匹配,中央对省级的转移支付,就失去了法理上的基础。事实上,中国财政体制在近年来已然从分税制向分钱制回归。比如,在中共十七大报告中,“财权”被改为“财力”,“财权与事权相匹配”也就被修正为“财力与事权相匹配”。由于财力属于钱的范畴,而事权属于权的范畴,两者不在同一个层面,因而难以有效匹配。在《预算法》修订后,“事权”又被改为“支出责任”,财权与事权相匹配也就被进一步修正为“财力与支出责任相匹配”。很显然,支出责任属于钱的范畴。这样一来,中国财政体制就从分税制改革所倡导的权的范畴上相互匹配回归到钱的范畴上相互匹配,而钱的范畴恰恰是分钱制的灵魂所在。对于这种回归之举,有观点认为根源在于财权和事权始终未能清晰界定(高培勇,2013)。本文认为,即便真的厘清了财权与事权,地方政府也未见得能够摆脱财政困境。从横向上看,中国是典型的大陆型经济体,地区之间要素禀赋差异大,区域经济发展异质程度高。一些地方政府即便拥有了清晰的财权,哪怕连同增值税这样大税种的征收、分配权也完全据为己有,但由于缺乏工商活动也无法获得与财权相应的财税收入。从纵向上看,中国政府的财源结构呈现“倒金字塔”式。“高端、大气、上档次”企业往往集中在大城市和特大城市,鲜有分布在小城市、小县城的情形。因此,分税制改革的结果是将“肉”(大税种)交给了发达地区政府,而仅留下“汤”(小税种)给欠发达地区政府。省级以下政府之间越向下按照税种划分收入就越少,到了县乡政府恐怕就只有“舔盘子”的份儿。可见,当前的财政体制实质上依然是分钱制,只不过这是一种改良了的分钱制。总而言之,如果重回分钱制,那么财政体制又将陷入过去那种摇摆不定的局面;如果“一竿子插到底”地推进分税制,那么欠发达地区和基层地区又将陷入无税可分的窘境。有鉴于此,在分钱与分税之间寻求到一种恰当的平衡,是破解中国地方财政失衡问题的必由之路。

五、事权、支出责任上收与财权、财力下放

如何消除地方政府性债务被动膨胀的因,让中国财政走向再平衡之路?其中的关键,就在于化解地方财政过度依赖中央的问题。那么,破解财政失衡难题的最优目标是中央与地方彼此互不依赖吗?实际上,这既无可能,也无必要。从可能性上看,未来要设计出一个新的地方自主财源,使其恰好与各省份从中央接收到的税收返还以及转移支付数额相吻合、与各省份财力缺口相匹配,这无疑属于小概率事件,就如同物理学上所讲的无摩擦状态一般。从必要性上看,随着经济发展水平

的提高,以及随之而来的公民权利意识觉醒,中国发展的不平衡、不协调、不可持续问题将变得越来越尖锐。具体表现为跨区域的环境污染和生态退化,公共服务滞后且均等化程度较低,教育、医疗、社保、食品药品质量安全问题突出,收入分配差距扩大,等等。这就要求中央应当保持适当的财政再分配能力。那么,最优的地方对中央财政依赖程度究竟应该是多少?本文认为,其答案就在于国家治理体系与治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,属于典型的国家层面的公共品。因此,在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,设定的目标越高,相应的财政依赖程度就应该越高。也就是说,中国最优的地方对中央财政的依赖程度,取决于构建国家治理体系与提升治理能力的目标。而这将是未来理论研究与政策设计的关键点。

调整地方财政对中央财政的依赖程度,归根结底就是要建立事权、财权、财力和支出责任相适应的制度,优化中央与地方在权和钱两个范畴上的总体格局。中共十八届三中全会《决定》提出:适度加强中央事权和支出责任,明确了国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。可见,理顺中央与地方事权与支出责任的改革大方向是明确的,下一步细化、具体方案设计显得尤为关键。首先,进一步明确中央事权与支出责任。应按照“法无授权不可为,法无禁止即可为,法定职责必须为”来规范政府和市场的边界。在此前提下,划定中央与地方的具体事权项目,尤其是那些由中央与地方共同承担的农业、交通、水利、教育等项目,以此打破地方政府的支出责任总体上模糊,但在具体场合又不断强化的现象(贾康,2013)。关于中央与地方之间事权项目的划分,要按照外部性程度和信息不对称程度这两个标准来进行:如果外部性较大,信息不对称程度较低,那么相应的事权和支出责任由中央承担,反之则由地方承担。比如,涉及国家安全的国际界河保护、跨流域大江大河治理和环境保护、涉及市场统一公正的跨区域司法管理、跨区域基础设施、跨区域警务支出、流动人口子女义务教育、食品药品监管以及基础养老金、社会保障等具有全局性和普遍性的项目可考虑划归中央事权范围。其次,进一步落实中央的履约责任。地方政府以往承担的一些支出责任,并非事权使然,而是经过中央默许的越俎代庖之举。比如,中央政府对一些支出责任履行不到位,地方政府不得不承担;对一些事权承担了支出责任,但往往要求地方政府配套。因此,中央政府要勇敢地站出来,尽可能地把应该履行的责任承担起来。

尽管中共十八届三中全会《决定》强调事权、支出责任的上收,强调中央和地方财力格局稳定,但必须认识到,完整的财政体制改革也必然离不开财权、财力的下移。一些跨国研究表明,发展中国家通过财政转移支付为支出责任下放提供资金保障的做法,往往会诱导下级政府的支出和债务双扩张,甚至动摇宏观经济稳定(Rodden,2002)。与本地自有税源相比,上级转移支付资金更可能被下级政府挪作他用,而非增加公共服务(Triesman,2002),只有支出责任和财力同时下放,使得下级政府变成一个负责任的行为主体时,政府效率才能得到根本改进(Careaga and Weingast,2003)。在我国过去的财政转移支付实践中,就曾出现典型的两难困境:一般性转移支付由于具有较大自主性,容易被地方政府用于吃饭财政和人头费开支;专项转移支付由于信息不对称,有时不能给目标群体带来切实好处,显得不够接地气。究其原因,由于中央财政转移支付资金并非地方自有、固有收入,因此地方政府容易把这笔资金看成廉价资金,产生“不用白不用”的错觉。这种现象也被称为“粘蝇纸效应”,即中央财政转移支付资金的使用效率,无法与地方政府直接收入相提并论。

营业税改增值税后,财政体制改革的首要问题就是弥合地方政府财力缺口,建立地方税主体

新税种。从规模上看,地方税主体新税种至少应达到此前所征收的营业税规模,即万亿元级别以上。照此看来,房产税不具备构成地方税主体税种的潜力,而消费税由于税源稳定、丰富、具有较强增长潜力,可担此大任。将消费税与营业税置换,可以解决地方税主体税种缺失问题。当然,在将消费税划归地方的同时,还要对其扩围。以2014年为例,国内消费税达到8906.82亿元,即便完全划归地方,也不足以对冲由“营改增”带来的地方财力亏空。应当注意到,当前的税收调节在一些导致严重污染环境、过度消耗资源的产品及部分奢侈消费品上处于缺位状态:在污染方面,电池、白炽灯、化学农药、洗涤用品、塑料袋包装物等污染性产品未被纳入征收范围;在资源方面,征收项目主要限于成品油,而煤炭、天然气和电力也未被纳入征收范围;在奢侈品方面,高档夜总会、高级会所、高档餐饮、高档服饰、高档箱包、高档皮草、高档家具、私人飞机等亦未被纳入征收范围。当然,一些征税项目也要进行退出式调整。比如,普通化妆品的使用已成普遍,可以考虑退出消费税征收范围。在将消费税划归地方的同时,还要调整其征收环节——将其从生产环节调整到零售环节。以往在生产环节征收消费税,突出问题就在于税源分布不均,比如烟和酒主要分布于某些特定省份。将消费税改在零售环节征收,税源将趋于均匀。并且在消费税划归地方的同时,将消费税改在零售环节征收还可以防止地区间产业链的异动。

六、建设性债务与消费性债务

当前对中国地方债务乐观者的理由之一,是建立在债务性质的基础上,即中国地方债务更多地表现出建设性特征。然而笔者认为,对此问题,我们应有辩证的眼光。实际上,当前中国地方债务既呈现出建设性特征,又表现出消费性倾向。建设性债务主要涉及国内与国外的横向比较:与欧美国家相比,我们通过举债所获得的资金,更多地被用于基础设施等投资,这些资金进一步形成了实物资产。消费性债务主要涉及当前与过去的纵向比较:与过去之中国相比,我们如今通过举债所获得的资金,更多地被用于提高社会福利或增加其他公共服务开支,这些资金被消耗掉了。建设性债务与消费性债务的形成基础不同,故而偿还逻辑迥异:前者可以依靠实物资产的运作收入予以清偿,不直接涉及财政的盈亏问题;后者只能通过持续不断的“借新还旧”予以暂时性缓解,结果往往是债务雪球越滚越大。

国际金融危机的爆发,给了中国地方政府更加深度介入经济建设的理由。根据《中国统计年鉴》,地方项目在2007年全社会固定资产投资总额中所占的份额达到88.79%,到了现如今则进一步提升至94.34%。当然,即便在危机爆发之前,地方政府的建设冲动也是令人印象深刻的。关于这一点,可以从国际货币基金组织《政府财政统计年鉴(2008)》中得到证实。根据该年鉴,美国、日本、德国、法国、意大利、新加坡、韩国、泰国、印尼^①、白俄罗斯、乌克兰、波兰、罗马尼亚、保加利亚和立陶宛等三类典型国家财政支出中用于“经济事务”的比重分别为9.98%、10.55%、7.23%、5.36%、10.23%、9.81%、17.63%、24.19%、6.23%、23.22%、13.54%、10.15%、19.36%、12.50%和11.65%(见图3)。让这些国家“相形见绌”的是,中国财政经济事务支出占比高达45.17%,远远超过该年鉴中所有可获得数据的发达国家、转轨国家以及具有政府主导传统的东亚国家。更进一步看,中国中央财政的经济事务支出比重为43.00%,低于全国财政比重,由此可以推断出地方政府的建设冲动比中央政府更甚。在财政收不抵支的总体格局下,地方政府通过大量的制度外融资方案来支撑其雄心勃勃的经济建设计划,由此形成的债务也就自然而然地具备了建设性内核。关于地方债务的建设

^① 考虑到数据的可获得性,此处的韩国、泰国、印尼数据值为中央财政经济事务支出比重,而非其全国财政支出比重。

性特征,可从《全国政府性债务审计结果》上窥得一斑:在第二次债务审计结果中地方政府负有偿还责任、负有担保责任和可能承担一定责任的债务余额中,城市基础设施建设支出(含市政建设、土地收储和交通运输建设)占比分别达到 67.96%、76.19%、72.38%(细分项目占比见图 4)。由此来看,地方政府性债务中的主体部分转化成了实物资产,这些实物资产当属优良资产的范畴。

通过横向比较,可以拨去中国地方债务悲观论的雾霾。然而,那些仅仅基于横向比较就产生的债务优越感也是断然不可取的,因为今天的中国已经开始重复欧美昨天的故事。必须认识到,中国地方财政支出结构正在发生缓慢而深刻的转变,即从过分注重经济转向适当兼顾民生,从“大包大揽”向“有限责任”收缩^①,在民生和社会领域发挥了越来越积极、显著的作用。根据《中国统计年鉴》,地方财政用于科教文卫和社会保障支出的比重^②在 1997 年仅为 28.32%,到了 2007 年则增长到 40.21%。国际金融危机爆发后,该比重有所下降。而现如今,地方财政用于科教文卫和社会保障支出的比重又恢复至 40.09%。财政支出结构转变的因,也带来了债务性质变化的果。根据第二次债务审计结果,中国地方政府性债务余额用于科教文卫和社会保障支出的份额比上一次审计结果增加了 2.80%。其中,地方政府负有偿还责任的份额增加 4.16%,负有担保责任的份额增加了 2.44%。可见,地方政府债务在纵向上越来越呈现消费性倾向。地方财政支出结构的转变,正是这种积极变化的根本。当然,尽管地方财政支出结构正发生积极的变化,但距离一个以支持社会与公共服务为主的公共财政还有明显的差距。换言之,中国地方政府债务的消费性成分与欧美不可同日而语,还有着广阔的增长空间。

在研究地方债务时,只管建设性债务而不顾消费性债务,就容易滋生盲目乐观情绪;只看消费性债务而无视建设性债务,便容易出现过度悲观论调。值得注意的是,地方建设性债务与消费性债务之间还出现了此消彼长之势。建设性债务源自建设型财政,而建设型财政又形成于特定的资源配置方式、政府职能和宏观经济调控方式。过去,我们曾将“建设性”看成社会主义优越于资本主义的重要属性,因而长期实行了“投资优先于消费”、“生产优先于生活”的发展战略,财政甚至代替了

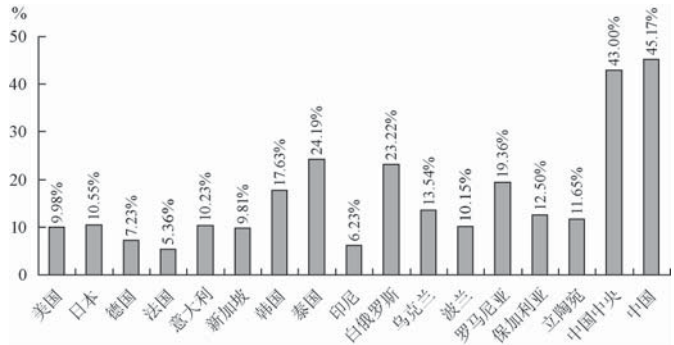


图 3 财政支出用于经济事务的比重

资料来源:国际货币基金组织《政府财政统计年鉴(2008)》。图中“中国中央”是指中国中央财政支出用于经济事务的比重,“中国”是指中国全国财政支出用于经济事务的比重。

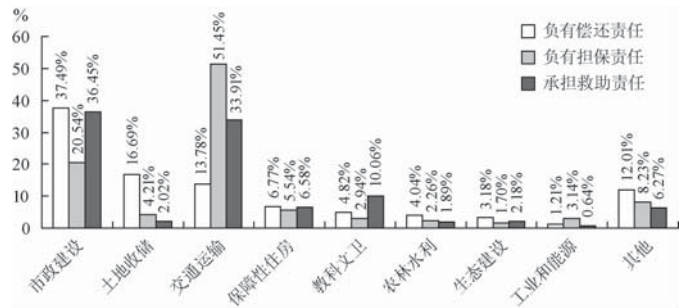


图 4 2013 年地方政府负有偿还责任债务资金的投向结构

资料来源:国家审计署 2013 年《全国政府性债务审计结果》。

① 在计划经济条件下,政府的经济角色和政治角色是合二而一的,由此形成了政经不分、政企不分的现象,政府既是行政当局,又是所有者和经营者。

② 此处的社会保障支出口径包括抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出以及行政事业单位离退休支出。

企业成为社会投资主体,首要任务便是直接发展经济。建设型财政的一个突出症结就是政府公共筹资责任虚化,而其根源则在于市场化进程。改革开放伊始,中央就提出了“一要吃饭,二要建设”。这意味着财政从原有的建设型财政,变成了首先是吃饭财政,即优先保证国家政权机器正常运转、社会基础设施建设、科教文卫事业发展、生态环境保护、必要的社会保障等方面的公共支出,有余力了才用于建设。中共十四大以来,随着市场经济发展方向的树立,吃饭财政逐步向公共财政转变,消费型财政的成分不断增加。其中,中共十四大报告提出建立社会主义市场经济体制的改革目标使得国内关于公共财政改革的讨论逐渐兴起,中共十五届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标,中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步提出健全公共财政体制的改革目标,中共十八届二中全会公报提出要不断在实现全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居目标上取得实实在在的进展。总之,在分析地方政府性债务的属性和构成时,切忌刻舟求剑,务必与时俱进。

七、以政府为主导与以国有企业为主体

地方债务的膨胀离不开“政企合谋”,即以地方政府为主导,以国有企业为主体。地方政府之所以能够成为主导者,关键在于掌控了一些重要资源的配置权力。比如,手握了地方性金融机构人事任命权后,地方政府可以轻松地将这些金融机构收编为自己的“第二财政”或“准财政”。通过发展地方性金融控股集团的做法,还可以进一步整合区域金融资源,强化地方政府的影响力和话语权。在行政化特征尤其明显的融资模式下,地方政府对金融类国有企业的控制权是不言自明的。当然,除了通过“威逼”的办法占据主导地位,地方政府还能通过“利诱”的办法实现目标。在主导资金要素配置的过程中,地方政府可以为其所贷款项提供多种形式的担保或变相担保。比如,掌握了辖区土地配置权后,地方政府便可以用其作为抵押物向银行申请土地抵押贷款,进而获得大量的廉价资金。

国有企业在地方债务形成过程中的主体地位,既表现在贷方,又表现在借方。地方债务资金的贷方主要涉及金融类国有企业。根据《全国地方政府性债务审计结果》,银行贷款在第一次债务审计结果中地方政府负有偿还责任、负有担保责任和可能承担一定救助责任债务资金来源中所占份额分别为 74.84%、81.88%和 91.77%,到了第二次债务审计结果则降为 50.76%、71.60%和 61.87%。比较而言,地方债务资金的贷方结构在近年来发生了显著的变化。尽管如此,国有银行在地方债务资金供给中的主体地位尚未被撼动。究其原因,过度管制的金融体系造成了国有银行的放贷冲动和粗放型经营方式。在《财富》期刊世界 500 强企业中,工行、建行、农行、中行的净利润分列第 4、第 7、第 10、第 11 位,成为 2014 年中国最赚钱的企业。在这些利润中,主体部分乃是利息差收益。根据 IMF(2011)的研究,2005~2010 年中国主要商业银行利息差收入在营业收入中的占比分别为 87.4%、90.2%、87.7%、87.1%、84.8%、84.2%。换言之,在主要依靠利差就可以获得滚滚财源的格局下,即便是引入战略投资者、整体上市等措施,也难以改变商业银行信贷扩张的冲动,以及想方设法增加信贷规模的努力。

当然,仅有银行的放贷冲动还不足以推动地方债务膨胀。正是非金融类国有企业借贷冲动与金融类国有企业放贷冲动相互配合,地方债务规模才会被如此放大。从地方债务资金所投入的优质资产(基础设施)来看,民营资本的进入程度依旧有限。根据《中国统计年鉴》所报告的数据,政府对于一些能够盈利且非公资本有能力投资的基础设施项目依然“大包大揽”。比如,在“电力、热力、

燃气及水生产和供应业”固定资产投资结构中,国有控股占 68.05%,集体控股占 3.95%,私人控股占 21.41%;在“交通运输、仓储和邮政业”固定资产投资结构中,国有控股占 76.93%,集体控股占 2.76%,私人控股占 15.61%;在“信息传输、软件和信息技术服务业”固定资产投资结构中,国有控股占 55.89%,集体控股占 2.23%,私人控股占 24.07%。这些本可以通过自负盈亏、实现市场化运作的项目,由于投融资体制障碍,地方政府以及国有企业“挺身而出”,由此形成的越位行为加剧了地方债务风险。

如何才能根治地方膨胀过程中的“政企合谋”?从逻辑上看,地方政府和地方国企等各自利益是因为中央放权让利才不断凸显。改革开放以来,随着中央政府放权让利过程的推进,地方政府、企业等相关主体参与经济活动的积极性和能力逐渐增强,其利益诉求逐渐强化。那么,要矫正中国地方政府行为的短期化倾向,就必然地要把中央政府此前所放的权和让的利重新收回去吗?即便在改革开放前,中央对于这种高度集权的国家治理模式,也进行了诸多的改革尝试。毛泽东同志在发表了著名的《论十大关系》,从政制结构的层面提出了分权的重要性和必要性,透露出改革中央集权体制的信号:“当前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有”;“要发展社会主义建设,就必须发挥地方的积极性。中央要巩固,就要注意地方的利益”。与改革开放之前相比,中央在改革开放之后更加强调分权,尽管在这过程中不时地有收权之举。对于高度集权的国家治理模式进行分权化的改造,似乎成为了中国领导人的政治共识。分权不但可以分担治理的责任,而且还有收益。由于各地方制度的差异会带来不同的制度收益和成本,从而形成一个制度市场,进而使人们有更多的制度选择,还可能导致各地方制度的相互吸收和相互影响,甚至有效率的制度还会取代无效或低效的制度。

面向未来,要将全面深化改革从顶层贯彻到基层,还必须发挥地方政府的积极性和主动性。实际上,中央的“顶层设计”虽然按下了全面深化改革的按钮,为地方政府和各类市场主体等打响了“发令枪”,但是中央的顶层设计仅仅是一个总体性部署,深化改革各项具体措施的需要交由地方政府创造性地执行,制定并推进适宜本地发展之需的政策。现实中,地方政府围绕提高社会管理水平、提高行政效率等目标,进行了大量的自发性改革。从第七届的“中国地方政府创新奖”评选结果上看,中国省级以下政府涌现了大量创新之举。实际上,在改革的成功收益明显高于失败代价的前提下,地方政府愿意尝试创新。总而言之,继续完善分权制,赋予地方活力和创造力,允许地方性秩序的生发、形成和竞争,是中央与地方关系的题中之义。

八、举债开发与卖地还债

历史似乎给我们开了一个无情的玩笑。在计划经济时期,我们曾以“既无内债、又无外债”为导向。这实际上是缺乏市场常识,不懂得运用杠杆来推动经济发展。然而,现在我们似乎又走到了另外一个极端,不顾偿债能力而拼命举债。地方政府偿债能力取决于什么?有研究表明,地方政府无法依靠一般预算收入即税收和国有企业收益为基础设施建设筹资,而只能仰仗土地出让收入(范剑勇和莫家伟,2014)。既然地方政府偿债能力如此倚重土地出让收入,土地价格能否持续上涨就关系到地方偿债能力是否有保障。或曰,债务增加了,但土地价格下行使得卖地收入实际减少了,地方政府还债的难度将越来越大。近年来,地方政府性债务不断膨胀,其前提就是土地价格的持续

飙升。在城市化和工业化进程中,地方政府逐渐认识到土地的资本和资产功能,比较普遍地形成了以“经营土地”来“经营城市”、“经营发展”的理念,确立了“筹资举债—土地开发—卖地盈利—偿还债务”的经济发展逻辑。即通过各种渠道筹资举债以增加对城市基础设施的投资,大力改善招商引资环境,吸引外来资本流入本地,进而促进区域经济发展水平的提高。而作为经济发展的副产品,土地也会得到较大幅度的升值,地方财政收入也相应地水涨船高,进而增强了偿还债务的能力。这在现金流上的表现就是,土地出让收入急剧飙升:2008年,地方政府土地使用权出让收入为10375.28亿元,与其本级财政收入的比值为36.22%;2014年,地方政府土地使用权出让收入达到42605.90亿元,与其本级财政收入的比值高达56.16%。实际上,地方政府还能通过土地出让享有后续的各种费用,以及房产税、营业税等一般预算收入。如果加上用土地向银行抵押获得的贷款,地方政府的现金流会更多。拍卖槌一落、土地一整理,土地出让收入和银行贷款随即滚滚而来、源源不断。

地方政府这种“先借债发展,再卖地还债”的模式,是建立在特殊的土地管理制度基础上。在中国,城市土地属于国家所有,农村土地归村集体所有。城市化和工业化所需的土地绝大多数来自农村,这些土地必须经由政府征用后才能进行开发和出让,并且土地征用补偿标准主要由政府决定。从而,政府垄断了土地一级市场。这样一来,地方政府可以一方面通过诸如“招拍挂”等竞争性较高的方式高价出让商业、居住用地,另一方面又通过压低征地价格,从中赚取差价。当然,地方政府这种开发模式,还建立在政府间混沌的财政关系基础之上。如前文所述,土地财政所带来的财政收入主要为地方政府享有,中央政府并未得到多少直接好处。既然如此,中央政府又为何不对其治理整顿、深化改革,结束这种野路子的土地财政,令其走上公共财政的康庄大道?显然,中央政府的难言之隐就在于,若如此,就不得不在自己的钱袋子里再多分出一部分给地方政府,以弥补其财政困境,或者更多地承担那些长期以来中央与地方间划分模糊的财政支出项目。在厘清中央政府与地方政府之间的财权、事权、财力和支出责任这四大要素之前,中央政府若仅以一纸命令就废除地方的土地财政,显然是缺乏说服力的。

地方政府不断地举债开发、卖地还债,如此“勤劳”和“忙碌”,究竟为的是什么?任何试图解释地方政府行为的努力,都不应该忽视它的历史性和复杂性。当然,从理论研究上看,我们还是需进行必要的抽象和聚焦。已有文献比较多的关注了财税激励和政治晋升激励(Qian and Roland, 1998; Edin, 2003)。而实际上,在地方政府行为的背后还有一种超越财税收入和政治晋升之外的激励力量存在。这是因为,财税激励的对象主要是集体而非个人,地方财税的留存并不能直接地合法地归属于某位官员,官员从中获得的是大锅饭式的、间接的经济利益(李猛和沈坤荣, 2010);升官属于政治利益,与发财处于两个不同范畴。升迁是地方官员行为的基本动力,相互之间的晋升搏杀在所难免。然而,并非所有官员都热衷于职位晋升。较为普遍的情况是,一些年轻官员处于“迈台阶”阶段,为了升迁,倾向于不顾一切地竞争。但是对于一些年龄不占优势,升迁机会较少的官员,职位竞争的动力则会大大减弱,而更可能绞尽脑汁地考虑如何实现个人的非政治利益的最大化。地方官员在最大化个人利益的过程中,一旦突破了利益限制,就容易产生腐败行为,或者说“权力寻租”^①。也就是说,除了间接经济利益冲动(对财税收入的渴求)和政治利益冲动(对晋升政绩的偏执)之外,必然还有一种直接经济利益冲动(对不当得利的贪婪)存在,这在经营土地、经营城市过

^① 通常意义上的腐败是指“国家工作人员利用公共权力谋取私利”(Shleifer and Vishny, 1993);“公共权力被用来以违反规则的方式谋取个人利益的行为”(Jain, 2001);“以谋求个人经济利益为目的,以牺牲公众的经济利益为代价而滥用公共权力的行为”(樊纲, 2005)。

程中表现得尤为明显。由于集体土地必须先由政府低价征用,然后才能由政府出让给土地需求者,这“一征一出”就产生了广阔的寻租空间。面对来自于任职制度、考核制度和监督制度等层面的弱约束,一些地方官员在中央政府分权化改革过程中,逐渐将自身的利益诉求转化为了行动指南。一些地方官员混淆了政府与市场的边界,依靠公权力冲到第一线去招商引资,权力同资本坐在了同一条船上,“勾肩搭背、不分彼此”。而一些房地产商之所以能拿到地,恰恰就在于其和权力有千丝万缕的关系,或者说有所谓的政府背景。对于征地与卖地之间的巨额利润,由于监管体制漏洞,一些地方以各种形式规避上级的规划、管制和审批,违规违法问题时有发生。

九、风险总体可控与违约局部蔓延

地方政府性债务的风险究竟是否可控?从表面上,答案在于国际通用的警戒线。有一种流行看法认为,中国政府性债务若干指标均处于国际常用控制标准范围之内,因而风险可控:政府外债占GDP比值为0.91%,低于20%的外债率国际参考标准;各级政府负有偿还责任的债务余额占GDP的比率为36.74%,三类债务合计余额占GDP的比率比53.22%,低于60%的负债率国际参考标准;各级政府负有偿还责任的债务与当年政府综合财力的比值为105.66%,三类债务合计余额与当年政府综合财力的比值为154.54%,基本处于90%~150%的国际参考标准。我们认为,债务指标低于国际警戒线固然是好事,但决不可掉以轻心。毕竟,国际警戒线并非“放之四海而皆准”的普遍规律:美国负债率当前已超过70%,日本已超过240%,但主权信用状况依然良好,尚没有发生政府债务危机的迹象;而在欧债危机爆发过程中,有些国家的指标也不高^①,但危机并未放过他们。准确地说,根据现有理论和经验并不能推导出债务率与债务危机二者之间具有线性、平滑的关系。换言之,随着债务率提高,债务危机的爆发可能存在突变现象。这就如同烧开水一般,在一些地方要烧到100度,而在有些地方80度就可能烧开了。因此,不能简单地依靠所谓的国际警戒线来判断中国债务风险是否可控。实际上,判断债务风险是否总体可控,关键在于货币政策。以2014年为例,中国的GDP达到63.6万亿元, M_2 达到122.8万亿元,而CPI仅为2.0%。 M_2 如此之高,而CPI如此之低,奥秘就在于有相当一部分的流动性进入了房地产市场。中国规模庞大的货币供应量未能满足实体经济之需,而是进入了房地产市场(以至于房价连年大涨),以及政府的基础设施包括各种城建项目(由于这些项目产生的现金流回报很少,大部分流动性都变成债务沉淀下来),以至于中国市场在总体流动性如此之多的情况下还屡闹“钱荒”怪象。当前中国经济正处在经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期。毫无疑问,前期刺激政策的消化,并非一蹴而就的,广义货币量将在较长时期内处于相对的高位,从而给地方政府性债务的总体可控创造基础。

然而,地方债务的总体可控,并不意味着局部不会发生违约等偿债危机。未来一段时间,以下四大因素可能诱发地方债务的局部违约。第一,经济减速加剧还本付息压力。相对于发达国家,中国是典型的间接税体制,因而中国经济具有明显的“速度效益型”特征,即经济减速会拉低财政收入的增幅,由此带来的问题是中央财政的可持续性和地方的财政风险。不仅如此,经济减速之后,基础设施项目建设的投资回收周期被拉长,还本付息压力加大。第二,地方债锦标赛的趋势逐渐形成。允许地方政府公开发债,显然要比地方政府过去那种表面上的“去银行化”和“去平台化”好,因为凡事一旦公开,就会自动形成倒逼机制,倒逼地方政府接受大众的监督与制衡。当然,允许地方发债的可靠前提就是改变地方官员的“自上而下”选拔任命机制,让举债当事人对自己的行为负

^① 比如在欧债危机爆发前的2008年,“欧猪五国”中的西班牙和爱尔兰的负债率分别为34.20%和48.93%。数据引自世界银行。

责。否则,GDP 锦标赛^①必然带来地方债锦标赛。尽管中组部已经宣布改革中国地方政府和官员的政绩考核办法,纠正单纯以经济增长速度评价政绩的偏向,但 GDP 主义及其锦标赛尚难以根除。比如,每年各级政府都提出经济增长速度的目标。实际上,在“以经济建设为中心”的基本方针不变的前提下,GDP 必然是经济建设的重要标志之一。第三,利率市场化改革将降低地方政府还债能力。“余额宝”们的风生水起,激发出了“碎片化理财”的庞大需求,也冲击了普通人的理财观念,这势必推动利率上升,提高银行揽储成本,倒逼利率市场化的改革。随着利率市场化改革的推进,以目前的资金供求关系,地方政府付息能力直线下降,更不必说还本。换言之,利率市场化将使得地方政府的融资成本迅速飙升,地方政府通过举新债还旧债的模式将难以为继。第四,地方政府或有债务被严重低估了。以 2014 年为例,中国全社会融资规模为 16.5 万亿元,为历史之最,而新增人民币贷款 9.8 万亿元。这就意味着,中国如今有超过四成的新增融资,是由影子银行以各种信托理财产品的名义提供的。信托理财产品由于受众较广,一旦发生违约,就会演变为社会问题和政治问题。当违约风险演变为现实时,将引起信托理财市场及整个金融市场的连锁反应,产生“多米诺骨牌”效应,造成难以估量的后果。比如,一旦某些信托理财产品发生违约,不能及时还款,同样建立在信托理财产品基础上的“余额宝”们均会受到致命的冲击。随着恐慌情绪在互联网金融客户之间蔓延,撤资现象旋即发生,其撤资速度远比在实体银行挤兑来得更快。在“维稳”语境下,地方政府、监管部门以及相关单位不得不向“大到不能倒”的信托理财产品“刚性兑付”,这当属政府的或有债务。当然,这也给投资者造成了可怕的错觉,使其误以为政府可以兜底、摆平一切。之所以这是错觉,一是因为政府兜底有违市场规律,二是因为政府并不具备为所有理财产品兜底的能力,成千上万的信托理财产品,早已成为政府不可承受之重。

十、治标与治本

由于缺少限制政府负债额度的相关法律规定,而银行的国有属性又利于不断地借新还旧,因而中国政府(既包括中央,也包括地方)的债务风险总体可控。至于还债问题,则可以“另辟蹊径”:不必通过财政收支的盈余来还债,而是通过不断地增发货币,最终以通货膨胀的方式来稀释这些债务。当然,这种“杀手锏”和“终极”办法并非良策:它势必会加剧债台高筑、产能过剩以及通货膨胀的三重叠加。本文认为,当前要处理好地方债务问题,既要治标、也要治本。

治理地方债务问题,首先就要治标。如果连标都治不了,那又何以奢谈治本?具体而言,治理地方债务问题的标,要做好以下两个方面。一方面,提高应对局部偿债危机的能力。其一,设立地方债务重组基金。由中央财政设立地方债务重组基金,在局部出现严重还贷困难时,将地方债务风险控制局部范围内,防止其蔓延扩散。并且,按照轻重缓急的原则,设定重组基金的偿还顺序。比如,优先偿还工资和社会福利,其次是银行债务,接着是信托投资产品,最后是债券。其二,成立省级资产管理公司。针对市县政府在地方政府性债务总量中承担大头的情况,参照 1999 年中央成立四大资产管理公司处理国有银行不良资产的做法,各省(区、市)政府也设立资产管理公司,对于相关金融机构的不良资产进行剥离。资产管理公司注册资本金可以来自于税收、土地出让收入和国有企业利润。其三,编制地方政府资产负债表。通过编制地方政府资产负债表,纳入负债率、债务率、预期债务率、债务期限等指标,明确政府债务主体,提高融资活动透明度,厘清负有偿还责任的债务

^① 尽管中组部已经宣布改革中国地方政府和官员的政绩考核办法,纠正单纯以经济增长速度评价政绩的偏向,但 GDP 主义及其锦标赛尚难以根除。比如,每年各级政府都提出经济增长速度的目标。实际上,在“以经济建设为中心”的基本方针不变的前提下,GDP 必然是经济建设的重要标志之一。

与或有债务、自偿性债务与代偿性债务、公益性债务与竞争性债务之间的关系,明晰政府管控债务风险的方向和重点。其四,建立地方债务的风险预警机制。要组建地方融资平台信息监测体系,建立完善信息备案与报告制度,定期发布各地融资平台的负债、经营和资金变动信息,让地方政府性债务在阳光下运行,改变过去那种多头管理、各自为政和权责不明的状况。同时,尽快研究制定科学合理的地方债务风险指标体系,设定各级地方政府债务风险指标控制的警戒线。

另一方面,规范地方政府的举债行为。其一,有序推进地方市政债券的发行。为此,要制定相应规则,对发行主体、发债规模、发债方式、偿债机制以及资金用途等进行限制,并建立规模控制、信用评级、信息披露等风险控制体系。推进地方市政债券的发行,实质就是将地方政府融资行为关进制度与法律的笼子,使地方政府债务情况公开透明化,以便公众和利益相关者对地方债务进行监管和制衡。其二,改革地方政府预算制度。将政府的举债项目、举债投向、举债数量和举债效益纳入本级预算管理。地方政府要在债务警戒线内,编制年度债务预算和决算报告,上报上级政府审核,以及同级人大审核批准。要推进参与式预算改革,实现财政公开,改变财政支出很大程度上取决于一把手个人意志的乱象,解决地方政府“有钱随便花、没钱随便借”的问题。其三,树立、落实地方政府“谁举债,谁偿债”的责任追究制。在中央集权型体制下,要遏制地方债务的过度膨胀并非不可能。地方行政长官在中央的严厉整顿下,并不会出现大规模的冒着摘乌纱帽风险去胡乱举债的现象,也不会“借的时候根本就不考虑还”^①。实际上在20世纪90年代,中央政府就曾禁止地方政府随便举债以及银行随便借钱给地方政府,并取得了不错的成效。为此,当前必须要改革领导干部考核体系,将负债率、债务率、预期债务率等列入考核指标,对存在问题的融资项目,不管是否调任,都要追究相关人员责任,让导致地方债务结构严重恶化的相应官员付出深刻的代价,并以儆效尤。

在规范地方债务时,关键要在标本兼治中把握“治本为上”的方针。时下有一种流行观点认为:“地方债务最大的风险在于不透明,只要能够规范地方政府融资行为,建立起严格的债务审查、债务风险防控机制,不让地方政府债务出现无序蔓延和暗中积累,整体风险就不会太大”^②。本文对此类观点持保留态度,原因在于,当前地方政府的融资渠道恰恰是在过去的治理整顿过程中异化出来的,“严格债务审查制度”极有可能迫使它们进一步异化,迫使地方政府寻找其他融资渠道并滋生其他风险。如此一来,所谓的制度建设虽然“看上去很美”,但却可能再陷入“上有政策、下有对策”的恶性循环,写出来的制度、拉出来的架子就有可能沦为“马其诺防线”。此外,本文之所以将地方政府公开发债视为治标之策,原因在于地方公开发债应当建立在地方自治(或曰联邦制)的逻辑基础上。如果不调整地方政府的权力来源问题,不扩大地方政府的自治权,不将现行的地方主要官员的中央委任制改为地方选举制,那么,允许地方政府公开发债的做法有可能带来新的、更大的问题。当然,从如今中央权力更趋集中的形势看,至少在可预见的未来,改变现行体制的可能性是微乎其微的。

有鉴于此,地方债务问题的治本之策,就在于理顺政府与市场之间关系。化解地方债务危机,根本在于深化改革,核心在于简政放权,关键在于促使政府从经济建设向公共服务转型。其一,要“让市场在资源配置中起决定性作用”,使得经济更加自由化以释放新的生产力。当前的一些经济问题,实际上源自体制不畅。以产能过剩为例,中国钢铁、水泥、建材、重型装备等产能利用率明显低于国际通常水平。中国这一轮的产能过剩在世界经济发展史上并不多见,甚至可以被形容为“数量如此之大、范围如此之广、影响如此之深”。而与此同时,中国地面下的基础设施并未同地面上的

^① 参见《地方政府举债成“鸦片瘾”,城市信用评级是“戒毒方”》,《中国青年报》2014年3月12日。

^② 参见《风险总体可控,政府“家底”较厚》,《人民日报》2013年11月14日。

摩天高楼“比翼齐飞”,每当暴雨来临时,即便是一线城市也会在顷刻间化为泽国。也就是说,地下基础设施的建设缺口异常之大,需要大量的钢铁、水泥、建材、重型装备等。过剩的产能与强大的需求,是因为体制障碍才失之交臂。因此,在发挥市场的决定性作用时,尤其需要鼓励和引导民间资本进入公共建设领域。从目前来看,BOT、BT模式(企业建设经营、收回成本和收益后再转给政府)以及PPP模式(政府与私营商签订长期协议,授权私营商代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务)可以比较好地打开民间资本参与城镇化基础设施建设和公共服务融资的通道,提高公共供给的效率。其二,还要“更好地发挥政府的作用”,解决政府越位、缺位和不到位并存的问题。要让政府更好发挥作用,就要深入推进政府职能从经济建设向公共服务转型。否则,在“吃饭”财政背景下,大规模城市基础设施建设也就必然导致地方政府背负巨额债务包袱。为此,就需要探索设立面向全社会的经济活动负面清单,使之与政府权力的正面清单相匹配,将地方政府的人力、物力、财力和权力等资源圈定在公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等范围内。与此同时,还必须进一步推进财政体制改革,解决1994年分税制改革遗留的后续深化改革问题,明晰各级政府的财权、事权、财力、支出责任这四大要素,在分钱与分税之间找到平衡。唯其如此,才能真正地实现信贷去杠杆、结构性改革和货币政策平稳,破解债台高筑、产能过剩以及通货膨胀的三重叠加僵局。

当然,在处理治标与治本问题时,要讲究逻辑,切不可胡子眉毛一把抓。从整体上看,尽管地方债务风险总体可控,但局部偿债风险蔓延之势较为严峻。根据中医理论,“急则治标、缓则治本”。再者,冰冻三尺,非一日之寒。政府与市场之间关系的调整,中央与地方财政关系的调整,上级与下级财政关系的调整,均难以一蹴而就,它需要一个较长的周期。故而,当前处理地方债务问题,还是应以治标为主,为治本赢得时间。

参考文献

- 樊纲(2005):《腐败的经济学原理》,《发展》,第10期。
- 范剑勇、莫家伟(2014):《地方债务、土地市场与地区工业增长》,《经济研究》,第1期。
- 高培勇(2013):《财税体制改革亟待定夺的四个方向性问题》,《光明日报》8月16日。
- 胡鞍钢(1996):《分权是有底线的——前南斯拉夫分裂的教训与启示》,《改革》,第3期。
- 贾康(2013):《我国地方政府债务成因与化解对策研究》,《债权》,第9期。
- 李猛、沈坤荣(2010):《地方政府行为对中国经济波动的影响》,《经济研究》,第10期。
- 李扬、张晓晶、常欣(2013):《中国国家资产负债表2013——理论、方法与风险评估》,中国社会科学出版社。
- 楼继伟(2013):《建立现代财政制度》,《人民日报》12月16日。
- 张锡恩(2012):《从中央与地方关系看“令行禁止”问题》,《人民论坛》,第8期。
- Careaga, M. and B. Weingast (2003): “Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth”, in Dani Rodrik(eds.), In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth, Princeton University Press.
- Edin, M. (2003): “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective”, *China Quarterly*, 173, 35–52.
- Jain, K. (2001): “Corruption: A Review”, *Journal of Economic Surveys*, 15, 71–121.
- IMF (2011): “Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users”, Washington, D.C.
- Qian, Y. and G. Roland (1998): “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 97, 265–284.
- Rodden, J. (2002): “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, *American Journal of Political Science*, 46, 670–687.
- Shleifer, A. and R. Vishny (1993): “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599–618.

(责任编辑:罗 滢)