



解决地方财政能力与 负债问题需要新思路

■ 冯兴元

【摘要】确保地方财政能力，意味着一系列体制改革：一是要在法律上调整整个财政体制，真正落实分税制；二是要从根本上改变土地财政的运作方式；三是要明确地方政府的发债权及其限度；四是要推行规范的公用事业民营化。此外，引入地方民主制度也是关键。

【关键词】地方财政能力 负债 公共财政原则 地方债

【中图分类号】F812.7

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2015)06-0021-04

一、地方财政能力与公共财政原则约束

地方财政能力不同于地方财力。地方财政能力是更为广义的概念，包括了地方财力。而地方财力是狭义概念，特指地方政府所支配的收入量，一般不包括债务收入量，有时也附带指称其满足支出需要的能力。地方财政能力涉及以下方面：一是地方政府拥有获得地方本级财政收入立法权的程度；二是地方政府获得地方财政收入、包括债务收入的能力；三是地方财政满足其支出需要的能力。

不能撇开基本的公共财政原则要求大谈特谈地方财政能力。基本的公共财政原则要求之一就是，财政收入的取得应该基于同意的原则。也就是说财政收入的取得虽然有其强制性，但应该是一种同意的产物。这种同意需要经过一种公正的公共选择程序。

地方政府拥有地方财政能力，是为了去执行本地纳税人所同意的“社会契约”（尤其是“财政契约”）中对地方政府的要求。这里就涉及到第二条公共财政原则：财政收支应该满足纳税人的公共服务需要和偏好。对于一个地方而言，地方财政收支应该满足地方纳税人的公共服务需要和偏好。如果地方财政收支与满足这个目标背道而驰，那么地方财政能力越大，财政收支越大，对纳税人的损害也越大。因此，地方财政能力涉及地方政府是否能够根据地方居民和企业的需要及偏好支出所获得的财政收入和债务收入。

这样就形成公共财政体系所要求的宪则逻辑关系：首先，政府与市场划定界限，其中市场发挥基础性的资源配置作用，政府发挥辅助性的作用；其次，划定各级政府事权，把政府事权放在最低必要的政府层级上，上级政府发挥辅助性的作用；再次，各级政府根据其事权确定履行事权所需要的支出规模；最后，各级政府根据所需要的支出规模，依法组织其财政收入。在整个过程中，要遵守民主的公共选择程序。

二、获得的地方财政能力的目的和取之有道的途径

地方政府获得地方财政能力本身并非目的。一般而言存在三大目的：一是维护地方政权稳定；二是保障基本公共服务提供；三是在前两者基础上根据当地百姓的需要提供增值服务，即提供进一步的公共服务。这些只是表面上的地方政府财政目的。其实需要从奥地利学派的方法论个体主义角度看地方财政目的。由于地方政府是由具体的官员组成的，不可能不带有官员个人意志的烙印。虽然很多地方领导有着某种奉献精神，但也有一些人掌握或者扩大地方财政能力，是为了做更多更大的政绩工程，也为自己从中渔利或者获得升迁机会创造便利。在这个过程中，也并不排除某些政绩工程是对当地的老百姓非常有利的。比如，建设一般基础设施或者园区基础设施，往往可

以提升本地区的吸引力,会带动外来投资,促进地方经济增长,增加地方就业机会,提高地方财政收入,包括地方财政能力。

但是,我国的地方政绩工程往往是牺牲某一部分居民或者企业的权益为代价的。这就不能体现公共财政收入的取得应该基于同意原则的逻辑要求。地方发展与地方财政能力建设应该建立在保护每个人的基本权利的基础上。征地也是一样,征地必须符合三大原则:符合事先确定的公共利益目标;程序正当;充分补偿。美国、英国和德国均如此行事,保护了每个人的产权,也并没有阻挡其加入富国俱乐部。土地财政依赖于土地滚动开发,建立在维权基础上的土地滚动开发才是正道。

仇和事件是提升地方基础设施水平、改变城市形象与扩大地方财政能力的一个最有意思的案例。仇和从宿迁市委书记一路升迁到云南省委副书记,所凭借的杀手锏就是其雷厉风行“为人民服务”的“仁慈性政府”做法。仇和的市政建设执政风格就是大干快上,大拆快拆。这种做派的表面物质成就是惊人的。若用“旧貌换新颜”来形容,绝不为过。新的市容很容易引来一片惊叹和赞扬。但是这种“为人民服务”其实必然是只为大多数人服务,少数人的利益是被牺牲的。比如拆迁户的利益。中国的这种体制被称为“碎片化的威权制”。在做一些事情时的效率可能比较高,但在缺乏权力约束的情况下,一旦造成危害,其程度也大。而且,在一个问题上,一个人可能属于多数,可以享受多数所获得的利益,但在另一个问题上,一个人可能属于少数,成为被剥夺者。因此“碎片化的威权制”对谁都不利。

不过,对于地方政府来说,当前建立在总体低补偿征地方式基础之上的土地财政诱惑是巨大的。根据财政部的统计,2014年,全国土地出让收入达到近4.3万亿元,全国土地出让支出4.1万亿元,其中,土地出让收入用于征地拆迁补偿、土地出让前期开发、补助被征地农民等成本性支出33952.37亿元,土地出让收益为8987.93亿元。这些当年土地出让收益实际用于城市建设、农业农村、保障性安居工程等非成本性支出为7258.61亿元。所有这些政府控制的支出环节本身,也是巨大的利益所在,更不用说土地滚动开发带来的房地产增值、投资项目、新增税费收入等,均为地方财政和地方官员个人带来好处。

三、地方负债作为地方财政能力的局限

值得注意的是,这些大型市政工程建设需要耗费巨额资金,地方财力本身并不能大到此等规模。但是地方财政能力仍然是有的,它体现在举债能力上。但是,由于地方债台高筑,地方财政能力的可持续性会受到考验。一旦地方经济增长发生较大的逆转,债台高筑到一定程度,银行和债市不愿意继续续资,地方政府就会通过对建筑企业赖账,拖欠银行贷款或者债市违约等形式搞坏地方政府信用,同时使得财政风险朝着金融部门蔓延,累积金融风险。到一定时候,一旦出现突发事件,可能会出现地方性财政或金融危机。这个时候,中央政府可能就要被迫介入。我国的分税制财政体制还不是真正规范意义上的分税制。地方政府没有自己的征税立法权,收费和基金的立法权也有限制,基本上要求由中央把控。无论是根据修订前还是修订后的《预算法》,地方政府负债原则上均需要中央政府开口子。这说明,中央承揽的财政责任其实很大。在这样的制度安排下,地方政府一旦无法玩转资金周转,中央就得兜底。当然,这是表面上的中央兜底,实际上是要花费全国人民的冤枉钱。

我国很多地方的财政负债率很高。根据北大林肯中心的计算,2009年底,江苏省各种地方投融资平台公司负债是其地方财政收入的12倍。在全国各地,很多市、县的政府负债超过地方财政收入的10倍以上。根据穆迪公司的估算,我国地方政府或有负债的大量累积导致中央和地方直接与间接债务的总额占GDP的比例大幅提高至2013年6月的50%左右。如果未来5年我国的GDP年增长率保持在7%左右,则政府今后的偿还能力将得到提高。如果低于此水平,则偿还能力将减弱。穆迪公司的报告显示,所有省份的平均债务水平为它们GDP的31%,但是各省债务占GDP比例的波动范围巨大,最大的为贵州省,达到了79%,最低的只有13%;根据中国31个省级地方政府在各自网站公布的数据推测,这些省级政府债务水平在政府收入的69%至159%,平均债务负担达到收入的108%。

其实目前我国和地方政府的债务总规模已经达到一个更高的水平。据笔者自己估算,如果算上小口径社保账户空转(2.3万亿)和很多其他地方或有负债(比如政府隐性或者显性担保,拖欠工程款等),到2012年底,我们中央和地方债务总额至少占GDP的90%,

企业债务占GDP的120%，两者相加至少达210%。而且我国地方政府负债透明度很低。日本2015年政府债务率将达到250%，是非常畸形的，但是其透明度高，偿债来源和债务责任明确。我们政府目前的债务水平虽然比不上日本，但也很高。而且我国的透明度低，债务责任不明确，地方领导人举了债却可以转嫁还债责任。

四、财政体制问题影响地方财政能力

我国中央与地方的财政关系处于失衡状态。需要调整这种关系，才能确保培养和维持地方财政能力。

总体上看，中央政府有着出台收入划分新方案的主导权，而地方政府穷于应付。地方政府也有对策性行为，比如增加摊派和收费，或者通过强征土地借以获得国有土地转让收入。随着近年来收入管理技术和制度的日益完善（比如引入国库集中收付制度、土地出让收入纳入预算内管理等），富裕地区地方政府的博弈空间逐渐缩小，较贫困地区的地方政府获得巨额转移支付，对中央财政的依赖度越来越高。

归纳起来，当前中国的财政体制主要存在六个影响地方财政能力的问题。一是税费立法权高度集中。新老《预算法》甚至均把财政管理体制的决定权一次性下放给了国务院，相当于一个公司的财权从董事会移交给了总经理。二是中国在法律上并非分权国家，迄今为止中央和地方的所有财政安排和事权调整主要是中央和地方谈判妥协的结果，在整个过程中，中央更占主动地位。三是现行地方税制体系不完善，地方税制结构不合理，缺乏地方主体税种。四是在财政支出上效率还很低。五是征税管理成本过高。六是专项转移支付名目过多，不透明。要改变现状，需要从法律到政策的多项变革，并非易事。

五、确保地方财政能力的路径

确保地方财政能力，意味着一系列体制改革。

第一，要在法律上调整整个财政体制，真正落实分税制。值得注意的是，新修订的《预算法》与原来的版本一样，规定中央与地方财政体制由国务院规定，只需要报全国人大常委会备案，这不符合市场经济国家规范的财政体制要求。财政体制属于涉及一国根本权力的体制，不能只到人大备案即可，而是需要由人大自行直接决定。

确保地方财政能力，意味着从法治的角度调整整

个财政体制，包括提升地方政府的财政自主性。地方政府的财政自主性是非常有限的。地方财政自主性的第一大指标是地方独立于中央政府的自由裁量而掌握获得财政收入的权力。一种选项是地方政府获得地方税、费和基金的立法权。这种选项在中国目前可能不大现实。另一种选项是法律直接规定地方政府可以获得哪些收入，哪些属于地方主体税种，而且这些收入来源是法定的，独立于中央的行政裁量。可由法律规定地方主体税种，或者规定某些主要税种的地方份额或者地方加征税率。这里加征税率可以是确定的税率，也可以是一个可选的税率范围。这是真正的分税制的含义。分税制就是要从法律上把各级政府的收入来源划分清楚，确定下来，甚至规定各自独立的征税权。很明显，我国的分税制财政体制只是行政部门文件确立的，而且中央可以不断把地方税改为共享税，比如2001年把个人所得税和企业所得税从地方税改成了共享税。这不符合分税制本身的意指。可见，这里存在着巨大的财政体制改进空间。

地方财政自主性的第二大指标是地方财政分权程度。我们不能采取国际通行的做法，只看地方一般公共预算支出占全国财政支出总量的比重。2014年这个指标值在我国是85%。也就是说，如果按照这个指标，那么我国的财政分权程度是非常高的。但这一分析结果与我们的感觉相距甚远。如果看财政收入面的话，我们会发现，中央对税、费和基金的立法权严格把控，而且中央政府在预算内收入非常高，大概占46%，地方占54%。从这一角度看，我国的财政集权程度很高。中央税收返还和财政转移支付总额占全国一般公共预算收入总量的占比为37%，这部分资金占全国一般公共预算支出总量的33%。这也说明中央对财政资源集中控制程度很高。但是由于真正需要中央政府直接支出的领域是非常有限的，中央本级支出比重只占15%，而且里面有许多不符合市场经济原则要求的支出。比如对国有企业的补贴就是如此：据统计，2014年上半年，A股上市公司获得超过323亿元政府补贴，其中61.64%流向854家地方国有企业和中央国有企业。中央政府最符合其应有事权特点的支出领域是国防、外交以及维护跨境和跨地区商业秩序，实际上最需要支出的也是这三个方面，其他方式最好的方式就是只提供辅助性支持，让地方的自主治理发挥作用。很多基础设施和服务本来就属于地方的公共

服务和基础设施，中央政府一般无需承担，所以地方政府支出占大头完全正常。中央政府吸收这么大量的财政收入，然后以占其财政收入79%的比重作为转移支付转移给了各省，而且其中包括大量的不按各地基本财政需要公式统一计算的专项转移支付。这些专项转移支付很容易造成寻租、腐败和低效率。中央政府控制这么大量的财政资金用于转移支付，其效率不如直接赋予地方主体税种。因此，这也要求改革现行的财政转移支付体制，更多地从法律层面用直接赋予地方主体税种或者主要税种的地方收入份额来替代财政转移支付，同时取消各种新旧体制调整造成的“财政返还”。而财政转移支付体制的改革，应当立足于使一般性财政转移支付占大头。一般性财政转移支付要基于标准的基本财政支出需要缺口公式计算，直接对各县。

中央财政转移支付数额巨大，与我国政府强调基本公共服务均等化也有关系。很多官员和财政学家往往把它理解为基本公共服务绝对水平在全国各地的均等化。这是错误的。财政联邦制理论提出一项原则，即各地基本公共服务应该在最低必要程度上均等化，不是绝对水平的平均化。这里，财政联邦制与一国是否属于联邦制无关，只是涉及如何和为何对不同级次政府配置以不同的财政资源。

第二，需要从根本上转变土地财政的运作方式，确保地方财政能力不能依赖于土地财政。土地财政并不是不能搞，但是要改变现有方式。首先要保护好每个人的产权，地方政府只有出于公共利益目的，才能采取正当程序，基于公平市场价格征收土地。其次是引入竞争，地方政府不仅不得垄断买卖土地，而且要从一般性土地市场中完全退出。

第三，要明确地方政府的发债权及其界限。我国新修订的《预算法》已经规定地方政府可以在国务院规定的限额内发行地方政府债券。2015年3月，经国务院批准，财政部向地方下达1万亿元地方政府债券发行额度，以置换地方相应金额的存量债务。置换范围是经过审计确定的、截至2013年6月30日发生的、地方政府负有偿还责任的、2015年到期需要偿还的部分存量债务。通过这种举措，一方面降低这部分被置换债务的利息负担，另一方面启动将地方政府负债方式转换成政府债券方式的进程。这个方向是正确的。其背后也说明很多地方政府的举债可能已经不可持续。地方县市负债规模的控制，可以由各省自己立法

确定一个标准，设置各县、市的总负债水平与地方财政收入或者GDP的比例上限，由省政府依法检查其举债的合规性。中央可以确立一个框架性的授能政策，比如要求地方政府只能通过公开发债来融入债务资金。而且，引入地方民主已经刻不容缓，单纯依赖从上到下的控制，很难使得地方政府做到面向地方居民和企业的需要来提供地方公共产品与服务。如果没有地方民主机制，所谓地方政府集体负责实际上就等同于无人真正对地方债务负责。地方领导人不需要为负债负责，任期满了走人即可，偿债责任转移给下任，最终偿债的是本地的居民和企业。当然，如果地方债务危机爆发，那很可能是中央政府提供救援，也就是由全国人民买单。

第四，推行规范的公用事业民营化。近两年来，发改委、财政部和住建部都在力推公用事业民营化，或称“公私合作伙伴关系”（PPP），其背景就是地方债务已经到了不可简单维持的地步，需要地方正式卖部分资产来增加偿债所需的资金流动性和资金来源。至于这部分资产是有形的设施还是无形的服务，那并不重要。PPP的基础是严格保护私人财产，使地方民主制度发挥作用，地方政府权力得到约束，地方财政运作透明度高，地方财政程序规范。否则可能导致权钱交易盛行，腐败泛滥。但是，并不是说因为害怕这些问题就不搞PPP，而是要继续大力推进。腐败者则要小心后果，监督体制要不断跟进。比如，只要确保新闻公开这一条，腐败就会少得多。

最后，引入地方民主制度是关键。这样才能使得地方政府的财政行为面向当地居民和企业的需要和偏好，并在预算程序上得到约束。目前各地政府普遍借新还旧，其中一部分已经是坏账。指望地方政府真正偿还，在当前体制下在一定程度上是幻想。地方政府可能需要借新还旧来不断推迟债务偿还。而且压缩债务规模亦属幻想。除非出现大的地方政府转型和财政体制改革，使得地方政府从“无限政府”走向“服务型政府”乃至“有限政府”，否则地方政府的举债冲动很难由于上级政府的具体规定而得到约束。

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员、中小银行研究基地副秘书长）

责任编辑 李 萌