

《中国地方政府融资平台的经济学》

图书基本信息

书名：《中国地方政府融资平台的经济学》

13位ISBN编号：9787543223279

出版时间：2014-5-1

作者：王永钦,等

页数：100

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介以及在线试读，请支持正版图书。

更多资源请访问：www.tushu111.com

《中国地方政府融资平台的经济学》

内容概要

地方政府主导的城市投融资模式是过去十几年中国城市化率迅速上升的主要动力，也带来了可端的GDP增长、快速居民收入增加。但这种模式的弊端也是显而易见的，包括高扬的房价、畸形的地方政府收入结构、银政合作引发的债务风险等。而2008年末的经济刺激计划，带来了地方政府投资大跃进，大量的地方政府融资平台积累的债务使得地方债务危险被暴露出来，如何化解地方政府过度融资带来的风险成为当前决策层的重要议题之一。

2009年末，上海金融与法律研究院组织策划“城市化与地方债务课题”，以当前地方政府债务风险为线索，着眼于城市化进程中的地方政府投融资体制及中央地方、政府纳税人关系调整等基础性机制，从多个维度来审视地方政府的债务风险，包括实证评估地方政府债务的风险及投资效率，从现状出发梳理地方事权，从金融监管层博弈来探究地方债务的形成机理，考查美国、韩国等国别经验来验证地方基建的投融资。

2014年6月，作为“城市化与地方债务课题”的先期成果，上海金融与法律研究院城市化与金融系列丛书中《中国地方政府融资平台：效率、风险与政策》和《基础设施投资——资金来源、投资效率与地方政府财政风险》两本书由格致出版社出版。

复旦大学中国经济研究中心的王永钦主持的《中国地方政府融资平台：效率、风险与政策》对地方政府融资平台及345家城投债进行了理论与实证研究，探究地方融资平台的效率、风险与最适透明度。研究成果表明，融资平台实际上是受到流动性约束的地方政府在经济发展过程中进行的金融创新，非常类似资本市场发达国家最近一二十年内出现的资产证券化。

而地方政府融资平台承建的基础设施是否应该继续，应该分析新建投资是否有财务风险。上海交通大学安泰经管学院的黄少卿与施浩团队因此对基础设施投资的效率做了研究，在《基础设施投资——资金来源、投资效率与地方政府财政风险》一书中，他们提出中国基础设施目前已经过度，应警惕未来的财政风险，地方政府在进行大规模基础设施投资时，必须要与私人性的生产设施的投资形成齐头并进的良性局面。

《中国地方政府融资平台的经济学》

作者简介

王永钦

王永钦，现为复旦大学经济学院教授，上海金融与法律研究院研究员。复旦大学经济学博士，耶鲁大学博士后，在国际和国内经济学权威期刊和核心期刊等发表三十多篇；并已出版4部著作。关于中国发展道路的研究在国内外学术界取得了较大的社会反响，引发了很多后续的研究，研究成果被《新华文摘》、《人大复印资料》等转载，并获得复旦大学“复华奖教金”（2007），入选复旦大学经济学院优秀研究生教师（2011）。其研究方向包含博弈论、合约理论、公共经济学等。

上海金融与法律研究院

上海金融与法律研究院是由中国金融改革的先行者、中国证监会首任主席刘鸿儒先生与知名法学家李步云教授共同发起创立的一家非营利性研究机构，于2002年10月在上海登记成立。研究院以金融和法律为视角关注变化中的中国与世界，秉持“为时代转型探寻效率”的理念，以专业分析影响公共决策，推动社会进步。

1、本文是中国银行首席经济学家、上海金融与法律研究院学术委员曹远征为上海金融与法律研究院城市化与金融系列丛书做的总序，于2014年5月27日刊于《上海经济评论》。三十余年的城市化历程过后，应当反思城市化进程中的得失成败，探索新型城市化的道路。今天，我们面临这样的问题：未来的城市化如何又快又好地持续下去？这一问题面临两个挑战：第一，现有的城市化模式还能持续吗？如果不能持续，如何化解其带来的债务风险；第二，构建新型的城市化发展模式，这不仅仅需要我们寻找长效的、稳定的建设资金来源，更需要对地方政府功能重新审视和定位。

一、问题的提出自改革开放，尤其是进入本世纪以来，中国出现了快速城市化的现象。横向比较“金砖国家”（巴西、俄罗斯、印度、中国，简称“BRIC”），中国的城市化道路独树一帜，尤其明显区别于巴西、印度等发展中人口大国的城市化路径。更令世界瞩目的是，这一中国特色的城市化道路出色的表现堪称史无前例。以高速公路为例，中国的高速公路在1989年仅通车271公里，到1998年当年就新增1741公里，通车总里程达8733公里，居世界第六；到2001年底，通车总里程达到1.9万公里，跃居世界第二；到十年后的2011年底，通车总里程达8.5万公里，跃居世界第一；到2012年底，通车总里程达9.56万公里。2013年，中国高速公路通车总里程超过10万公里已经没有任何悬念。同样的现象，也发生在铁路、城市道路与桥梁、机场、水电煤、电信、仓储等基础设施建设上，更体现在设计前卫、体量庞大的城市建筑上，如超高大楼、星级酒店、城市综合体、新建住宅等。与此同时，民用航空、汽车、家电等涉及居民衣食住行的设施与服务的增速也十分迅猛。这些基础设施与商业、生活配套设施，支持了中国快速工业化。进入本世纪，中国成为世界的工厂也成为不争的事实。“中国制造”遍布世界各个角落。中国不仅成为世界第一大贸易体，而且其进出口总额一度达到GDP的70%以上。这是大国以及世界经济史前所未有的。城市化和工业化的交相辉映，成功地创造了就业机会。数亿农村人口移民到城市就业、定居，使得用城市常住人口衡量的中国城市化率快速提高，到2012年已达52.6%。快速的城市化不仅使城市的面貌日新月异，而且也深刻改变着中国的社会结构，并由此影响着人们的价值观和消费偏好。中国庞大的人口规模，在城市化进程中逐渐显现出其巨大的消费威力，似乎150多年前，英国商人所期望的“只要中国人每年用一顶棉织睡帽，英格兰现有工厂已经供不应求了”并不遥远，幻想正在变成现实。国际学术界对中国城市化道路以及相应的经济高速增长经验十分着迷，进而建构了“中国模式”。在这一模式中，发展主义政府，尤其是以经济发展为取向的地方政府的作用被认为至关重要，是“中国模式”的基石。由于政府以经济发展为主要诉求，其对各种政治和社会事务就多以GDP数字来检验成效，而不带其他偏好。这种“中性政府”是推进城市化，进而促进经济成长的关键。至少从浅层次看，上述观察是真实的。国际经验表明，城市化不是凭空而来，如果靠自发演化，不仅耗时过长，而且因缺少规划，会阻碍城市的进一步发展。更为严重的是，放任自流的发展极易引发诸如就业机会不足、贫民窟丛生、社会秩序混乱等城市病的发生。于是在城市发展中，如何发挥政府的作用就成了一门学问。而中国城市化的经验恰恰从一个角度映射出：一个强势政府是可以阻止上述城市病的。但是，如果深层次追究，一些疑问也随之产生。首先，什么原因使中国的政府有如此巨大的热情去推动城市化而不受其他偏好的影响呢？其次，是什么机制保证政府推动城市化资源的持续供给，尤其是资金的充沛来源？第三，这种政府推动的城市化是否可持续？显然，不厘清这些问题，就无法客观全面地把握中国城市化的全貌，进而也无法将“中国模式”理论建立在可靠的理论基础之上。

二、计划体制下的城市化政府在中国的城市化进程中扮演重要角色，这可追溯到1949年。此前，一如其他发展中国家，中国的城市化并没有政府的强力干预，呈现出自然而然的过程。新中国建立以后，中国实行了类似前苏联的高度集中的计划经济体制。反映在宏观方面，是用指令性计划取代竞争性价格机制来配置资源；反映在微观层面，是用行政性生产单位取代优胜劣汰的自由企业制度。从制度经济学的角度观察，在这一体制内，信息是自下而上汇总的，而决策，即指令，则是自上而下贯彻的。中央计划机关是最高甚至是唯一的决策者，地方政府仅是甚至是唯一的执行者，并由此使整个经济活动，无论人财物、产供销均为计划所控制。需要指出的是，这一体制是一个严密的体系，为保证经济计划的顺利执行，需要在社会体制、政治体制等方面做出相应的安排。除在城市维持各种附属于行政权力的“单位”外，在农村表现为用行政权力人为地维持城乡分割。十分明显，上述高度集中的计划经济体制的运行结果，在财务安排上便呈现出财政主导的特征，一切经济活动皆为国家经济活动。所谓财政，是一半财，一半政。它是国家治理的基础和支柱，高度服从于国家的战略目标。新中国成立后，囿于当时的历史条件，发展工业尤其是与国防安全相关的重工业是当务之急。为了发展工业

，必须扩大投资，这就要求抑制消费，动员储蓄，控制成本。而高度集中的计划经济体制及与其相适应的社会、政治体制安排，恰可以满足这一要求。具体来看，上述诉求的实现机制是：在农村，通过农产品的统购统销人为压低农产品价格，抬高工业品价格，用剪刀差动员农村储蓄投入工业，并相应压低工资成本；通过人民公社制度将农村人口束缚在土地上，人为增加人口流动的机会成本。以此不仅使低工资成本长期保持，并可以相应维持工业资本积累能力的可持续。在城市，通过兴办行政附属性的国营工厂来保证资本集中投向国家最需要的工业部门，通过票证配给制度人为抑制消费，并通过隶属于财政的国有银行垄断性安排，将消费剩余不断动员成工业投资。服从于国家战略目标，财政安排的顺序就是：先建设、后生活，集中力量发展工业。城市的发展也成为从属性的。于是，当时的中国城市中就出现了这样的景象：在马路一边是高大的厂房，在马路另一边则是“干打垒”的职工宿舍，宿舍区居住条件差，生活配套设施不足；城市基础设施及公用事业严重欠缺。这种景象在新兴工业基地的典型代表是黑龙江的大庆市，在老工业基地的典型代表是辽宁沈阳市的铁西区。这种高度集中的计划经济体制在带来经济发展的同时，也带来了严重的弊端。一方面，上世纪70年代末，中国的工业体系已初步形成，工业生产总值已占全社会总产值的70%以上，另一方面，城市化水平却严重滞后，中国人口的70%以上仍然是农民，二元经济分割倾向不仅在固化、深化，而且尖锐对立并有断裂之忧。用当时的语言表述，农轻重比例严重失调，城乡差距不断扩大，国民经济走到崩溃的边缘，其根源在于“斯大林模式”，即高度集中的计划经济体制决策失误，浪费严重，效率低下。也正是这个原因，改革成为历史的必然，而改革的目标取向自然是向市场经济体制。三、改革条件下城市化的起步

回顾中国改革35年来的经验，可以看到，它采取的是市场取向的渐进式改革。这一方式奠定了中国现有城市化模式的基因并因路径依赖而显著化。改革起步于高度集中的计划经济体制。改革的逻辑和实践起点首先就是减少集中度，表现为行政权力，尤其是决策权力的下放。在中央与地方关系上体现为简政放权，地方政府有了更大的决策权；在政府与企业的关系上体现为放权让利，不仅让企业有经营自主权，而且还有利润留成；在企业与职工的关系上引入了奖金制度，允许干好干坏不一样；在农村则实行土地承包经营制，鼓励农民多劳多得。决策权力的下放，在国家和农民的关系上，废除了粮食的统购统销，取消了人民公社制度。实行联产承包责任制，在给农民经营自由的基础上，鼓励农民多劳多得。这一系列制度性的放权安排，使中国的城市化道路开始摆脱传统模式，这表现在三个方面：首先，以联产承包责任制为基础的农村经济体制改革，让农民可以自主投资、自主经营，从而使中国的工业化不再是国家主导的工业化，而呈现典型的亚洲工业化特点，即有了货币收入的农民受工业化规律的支配而投资于工业，乡镇企业蓬勃发展，其聚集发展改变了原有的城市布局，小城镇开始涌现。与此同时，城镇建设资金也不依赖于财政拨款而多采用集资、入股等所谓自筹资金的方式安排。从某种意义上讲，这是中国最早出现的公共民营合作制（PPP）形式。其次，原有的城市是国有企业聚集地。而在以乡镇企业为代表的非国有企业的激烈竞争下，国有企业业绩普遍不佳，甚至亏损严重。这不仅极大影响着地方财政收入，而且因工人下岗、就业形势严重恶化，迫使地方政府必须招商引资。为吸引投资者，“三通一平”（编注：水通、电通、路通和场地平整）的基础设施就成为基本条件。而老城区改造成本较大，于是多采用在老城区旁建新城的办法，“开发区模式”由此而大行其道。第三，简政放权为上述城市化发展提供了充分条件。上世纪80年代，随着农村联产承包责任制的广泛发展，从农村动员经济剩余的途径已经堵塞，与此同时，随着对国有工业企业的放权让利，以利润为基础的财政收入又呈下降趋势。前后夹击之下，原有财政基础被动摇，而不得不改弦更张。1983年后，一方面在财政收入上开始推行“利改税”（编注：将所得税引入国营企业利润分配领域，把国营企业向国家上交利润改为缴纳税金，税后利润全部留归企业），另一方面在财政支出上，开始推行“拨改贷”（编注：国家将预算内基本建设投资由拨款改为贷款）；与此同时，在政府间关系上开始推行“分灶吃饭”，即中央和地方各自承担本级财政支出。财政体制的这一变动，为地方政府为满足本级财政支出而组织财政收入奠定了前提条件。长期在高度集中计划经济下所形成的工业化和城市化脱节，造成了城市化欠账，再加上农村剩余劳动力转移就业的压力巨大，迫使地方政府必须以极大努力去组织收入以满足支出需要。预算外收入由此产生，而且增长迅速，并日益成为城市建设的主要资金来源。四、城市化“路径依赖”的由来和利弊制度经济学研究表明，制度变迁有“路径依赖”特点。一旦初始条件给定，制度演进会沿着初始条件所规定的发展可能性空间展开，并在这一展开的过程中不断强化对这一路径的依赖倾向。在中国城市化过程中，上世纪80年代由决策权高度集中到决策分散这一放权安排，改变了初始条件并引致上述三方面的变化，而这些变化中都暗含了一条共同的路径：可以不用正规的财政资源（由税收构成的一般性财政收入）来实现城市发展的资金安排。并且随着时间

的推移，在各地方相互竞争和模仿作用下，这一路径日渐清晰起来，就是土地批租制度。即通过生地变熟地使土地增值，进而通过变现来筹措资金。筹措来的资金除用于基础设施建设外，还可以以地养地。如此滚动开发，“土地财政”的基因由此奠定。由于包括土地在内的各种资源多集中于地方政府，所以地方政府筹措财政收入，尤其是预算外财政收入的能力远高于中央政府。1980年到1993年，地方财政收入占全国财政收入的比重平均高达68%。一些经济发展快、资源价格尤其是土地价格上涨快的省份，其财政收入增长远快于全国。相比之下，地方政府的支出责任却并未发生较大变化，尤其在一些经济发达省份，支出增长小于收入增长。1980年到1993年，地方财政支出占全国财政支出的比重平均为49%，呈现出财权大事权小的格局。中央财政收入占全国财政收入比重的持续下降，甚至到了中央财政支出难以维持的地步，终于触发了1994年的财政体制改革。囿于当时的条件，这一改革并未在各级政府支出责任上做大的调整，而集中力量用于筹措财政收入，尤其是中央政府的财政收入。其目标是有限的，主要是提高两个比重，即提高财政收入占整个国民收入的比重，提高中央财政收入占整个财政收入的比重。这就是俗称的“分税制改革”。就当初设定的优先目标而言，分税制改革取得了巨大的成功。除财政收入占整个国民收入的比重提高外，中央财政收入的比重也持续提高。到2008年，地方财政收入仅占全国财政收入的47%，较1994年下降21个百分点。但与此同时，地方政府的支出责任并未相应减小，支出不断上升。到2008年，地方平均财政支出已占全国财政支出的79%，比1994年上升20个百分点。地方政府的财政收支缺口越来越大，为满足为城市建设资金的需求，地方政府必须进一步拓展资金来源。结果是，以土地作为融资中介的城市化投融资模式逐渐兴起，这既成为本世纪以来主导城市化投融资的主要模式，同时也成为当今中国地方政府“土地财政”的完备形式。1998年，国家开发银行与安徽芜湖市政府在国内首创了城市基础设施贷款领域的“芜湖模式”：把若干个单一的城建项目打捆，由市政府指定的融资平台作为统借统还借款法人，由市政府建立“偿债准备金”作为还款保证。随后的2000年，国开行与江苏苏州工业园区的合作进一步发展了这一模式，创造出一种崭新的制度安排：政府出资设立商业性法人机构作为基础设施建设的借款机构，使借款方获得土地出让的项目收益权，培育借款人的“内部现金流”；同时通过财政的补偿机制，将土地出让收入等财政型基金转化为借款人的“外部现金流”，两者共同发挥作用，使政府信用有效转化为还款现金流。这就是人们熟知的“地方融资平台”模式。2000年以后，除了国开行以外，越来越多的地方政府和商业银行参与到这一模式之中。特别是，2008年，为抵抗全球金融危机带来的经济衰退，中国启动了“四万亿”经济刺激计划，新建在建的基础设施项目大幅增加，除财政投资外，更多地方政府采用了负债投资的办法，地方融资平台模式备受青睐。与此同时，金融系统对城市基础设施投资的信贷约束也大大放松，也为负债投资提供了方便条件。数千家政府性公司的资产负债表迅速膨胀，负债规模急速上升。根据国家审计署2011年的审计，2010年地方政府性债务余额中的48.85%为2008年后发生的，并且地方债务是全国范围的。2010年底，全国2856个县级政府中，只有54个没有举借政府性债务，除此之外所有的省政府、市政府和县政府都举借债务。更为突出的是，地方政府债务还呈加速发展之势。根据审计署2013年的审计，包括负有偿还责任、负有担保责任和其他相应债务在内的全部地方政府债务由2010年的10.7万亿上升到2013年6月的17.99万亿元，平均每年增长近20%。其中县级政府债务增长最快，为26.59%；市级次之，为17.36%；省级为14.41%。以地方融资平台为基本骨干的“土地财政”成为中国快速城市化的主要动力。无疑，这对加速城市基础设施建设、改善居民生活条件、吸引产业集群、促进经济社会发展发挥了重要作用，并充分体现在城市化率的快速提高上。1989到1999年10年间，中国的城市化率只增长了4%，而2001年到2012年11年间，中国的城市化率由38%增长到52.6%，平均每年增长1.3个百分点。这意味着每年有1600万农民进城务工，不仅成为工业化的主力军，而且更重要的是，中国的贫困人口迅速减少，城乡对立大幅缓解，向现代社会转型不断加快。但与此同时，不断增加的地方融资平台以及不断攀升的地方负债规模也令人担忧。面对不断到期的地方应付债务，国内外金融市场十分警惕。尽管地方政府屡屡承诺还债义务，并在监管当局默许下，采用诸如成立资产管理公司、允许发债替换、展期处理等“腾挪成本”进行风险缓释，但违约风险仍在上升，金融市场疑虑仍在加重。在信息相对透明的债券市场，以地方政府控制的城投公司为负债主体的城投债“借新还旧”的发行成本已达7%以上，但仍频见支付危机，发生诸如“上海申虹”、“云南城投”、“黑色七月”等事件。更大的问题在于，现有的城市化融资模式基于一个基本的假设：在中国快速、持续的城市化进程中，城市的土地价值将在相当长的一段时间内处于上涨趋势。这种情况下，地方政府的债务融资可以依赖土地储备作为抵押品，并以土地升值为还款来源，从而使路径依赖更为强化。这充分体现在地方政府自觉不自觉地总是以维持或推动房价、地价上涨的手段来鼓励房地产发

展的政策冲动上。基于先天禀赋的差异，一些三四线城市因过多的土地供给和超前的基础设施建设，出现了空城、鬼城。未来这些地方进一步融资的能力受限，城市化的质量与前景也令人生疑。而大型的一二线城市则限制土地供给，由此导致房价畸高；在那些城市，是否拥有房产成为拉大财富差距的主要因素。这些都对现有的城市化模式构成严重挑战。尤其需要指出的是，随着中国人口结构的变化，人口老龄化所对应的房地产刚性需求会下降，房地产价格还会持续上涨吗？这一系列现象给中国未来的可持续发展蒙上一层阴影。今天，我们面临这样的问题：未来的城市化如何又快又好地持续下去？这一问题面临两个挑战：第一，现有的城市化模式还能持续吗？如果不能持续，如何化解其带来的债务风险；第二，构建新型的城市化发展模式，这不仅仅需要我们寻找长效的、稳定的建设资金来源，更需要对地方政府功能重新审视和定位。

五、争议城市化进程中的政府角色这里，我们需要重新回溯一下关于中国地方政府在经济增长中的地位 and 作用的争论。主流经济学界认为，在过去的三十年里，中国经济增长之所以有“奇迹”（年均10%左右的GDP增速），就是因为中国经济体制改革是市场取向、符合新古典经济学基本原则的。这包括放松管制、经济开放、市场竞争、保护产权，以及与政府减少干预相适应的谨慎的财政政策。尤其是，中国的经济体制改革强调，政府退出具体经济活动、停止对要素市场的价格干预、保持国有企业中性角色等，更被视为是主流经济学及其衍生政策的成功范例。在这一认识下，城市化的发展应该遵循市场原则，政府之手不应该伸得太长，大规模的造城运动、政绩工程违背市场规律，一般来说都是缺乏效率、品质低劣的项目，因为好的项目会赢得市场认可并获得融资，并不需要政府插手。如果按照这一原则行事，中国大多数的“铁公基”项目可能都不会面世，自然也就没有规模庞大的地方政府债务。根据这一原则，让地方政府及其控制的融资平台直接向资本市场融资，以发行债券、风险自担的方式为城市化融资也是一个不错的选项。美国西进运动中的基础设施建设就是一个生动的案例。但是，即使主流经济学也无法回避中国地方政府在经济增长中的功能。制度经济学的鼻祖科斯在与王宁合著的《变革中国：市场经济的中国之路》中也承认，包括江苏的苏州工业园区、昆山高新技术产业开发区在内，90多个国家级经济技术开发区以及数目巨大的省市县级工业园对中国的经济增长起到了重要作用。有鉴于中国地方政府在经济发展中所扮演的积极角色，不少学者倾向于挖掘政府在城市化乃至经济增长中的独特、举足轻重的作用并重新予以定义。有人归结为中国政府的远见卓识，有人归结为“政治上的贤能体制”。并得出结论：一个致力于经济增长的中性政府有利于现代化建设，是发展中国家现代化潮流的新鲜经验，并可加以推广，此即所谓“北京共识”。但是，这种逻辑的不自洽性也显而易见：债务的不可持续、生态的恶化、收入差距的扩大以及腐败的大范围发生，使这种看法很难被接受。目前，上述两种看法及其背后所代表的学术思潮仍在激烈交锋中。孰对孰错暂且不论，但这两种意见的分野，造成公共舆论在如何为城市化融资问题上出现分歧，无时无刻不左右着决策，并形成一系列政策障碍。例如，发展大城市还是主推中小城镇，全面推进利率市场化还是保留开发性金融政策的利率优势，不同观点和看法形成截然不同的轨道，各说各话。问题的关键在哪里？以往的学术讨论，过多聚焦于理论层面的探讨，基于对现代化、规范化的政府治理的诉求，从理念出发，试图给政府之手戴上手铐。这一思路，忽视了路径依赖的约束，而各个国家的政府事权与政府间财政关系的形成，一般都有特定的历史原因。跳过这一历史现实，直接以国外经验作参照的建言，可能符合中国未来的发展方向，但过于空泛，缺乏可操作的现实基础。而如果离开了学术与理论的支撑，政府就完全是在摸石头过河，当然有可能会摸到靠谱、先进的经验依据，但误入深沟、偏离改革大方向的情况也难免会发生，这不可避免会贻误政策时机、降低改革的效率。

六、迎接城市化的新阶段：“人的城市化”当我们尝试从大范围多角度来回答政府在城市化进而在经济发展过程中的作用得失时，有以下主要研究发现：在过去35年中，中国至少做对了两件事情。第一，过去十几年内，政府主动而非被动展开的基础设施建设减少了中国整体上的投资错配，降低了因此带来的潜在GDP损失；第二，在金融市场不发达的中国，以土地为主的政府融资中介，为中国创造了安全资产，整体上提高了中国融资市场的效率。这两者都改善了中国城市化和经济增长的绩效。当然，政府在做对的事情，并不代表政府想做对的事情，政府做对的事情很有可能是现有格局下中央与地方博弈的副产品。地方政府推动的基础设施投资建设客观上改善了中国整体投资的错配，促进了经济增长、人口城市化的宏观目标，但其本意只是为了增加地方政府收入、提高本地GDP增速。地方政府债务规模上升并出现潜在的系统性金融风险，也可能是中央政府有意放松金融管制的副产品，因为中央政府乐见地方政府通过负债投资来拉动经济的整体增长。由上，“如何为城市化融资”命题的核心是“明确谁来为城市化融资”。它体现在两个方面，分别为“政府事权与支出责任划分”和“政府间事权与支出责任划分”，简而言之即“政府与市场”以及“中央与地方（及其

他各级政府间) ”事权和支出责任的界限划分。自1994年“分税制”改革以来,20年间,政府事权界定及政府间事权与支出责任划分问题一直被提起,但始终未解决,在改革的议程上长期虚置。一个很重要的原因是,从计划向市场的转型中,政府应承担的职能尚不明确,不仅仅是政府的职责存在大量越权与缺位,政府内部及学界对政府职责定位的认识也不是很清楚。与此同时,地方政府在经济发展,尤其是促进就业方面承担着巨大责任。一旦影响地方政府积极性,将会影响经济发展,而这在高度集中的计划经济体制中是有教训的。于是一直保留着“上下一般粗”的政府间事权划分,即所谓“中央出政策,地方对口执行”。政策出台后,目标向下由各级政府逐级分解,由基层政府落实执行,形成事权下移的局面。政府事权界定的模糊,使得政府,尤其是地方政府全面参与了经济发展,树立了政府在经济活动中的主体作用,客观上改善了中国经济增长的绩效,也牺牲了长期经济发展的空间,在今天甚至已经成为城市化深化(或者说“人的城市化”)的障碍。政府间事权与支出责任界定不清,使得中央政府对地方政府的所作所为只能“孩子与脏水”一起留着。地方政府修路建桥欠下的债务,中央政府很难独善其身,自然也就很难要求地方政府践行“谁的孩子谁抱走”的处理政府债务的市场化思路。这成为当今中国经济的纠结。上述研究发现使结论十分明确:在过去35年中,通过工业化来加速经济增长,克服普遍贫困,既是经济发展规律使然,也是中华民族复兴的历史追求。在这一过程中,中国政府,尤其是地方政府,发挥了不可替代的积极作用,主要体现在政府主导的城市化为工业化形成了有力的支撑,中国经济快速成长,并使中国经济社会发展已进入新阶段,其鲜明的标志就是城市化率超过50%。中国经济社会发展的新阶段意味着过去“土地的城市化”需要进入“人的城市化”。与人的发展相关的教育、医疗、文化等事业成为发展的重心。与之相适应的包括社会保障在内的基本公共服务均等化,成为城市化新的诉求,这要求政府职能从经济建设型转向公共服务型,相应地需要重塑政府与市场的关系,重新划分政府间的事权与支出责任。除政府应退出经济活动、让市场发挥决定性作用外,在政府间财政关系上,应以公共服务型政府为指向,划分事故、厘定支出责任。

七、经济学家当不负这个激动人心的时代35年前,再有想象力,也无法预见中国今天的经济规模和城市化水平,我们或许正经历着中国历史上经济社会形态转型最为剧烈的时代,其历史地位可与人类历史上任何一个伟大时代相媲美。作为经济学家,我有幸处在这样一个激动人心的年代。35年前,当我们刚跨出校门,就浸淫于改革开放的潮流中,不仅见证了这一时代转型的细节,还卷入到重大决策的讨论中。1985年,我们一群致力于改革开放的青年经济学家共同发表《改革:我们面临的挑战与选择——城市经济体制改革调查综合报告》。我们在这份报告中指出:“从中国缺少市场机制作用的现实着眼,农村伊始,改革走了一条以简政放权为基本指导思想的路线,经过几年的努力,取得了重大成就。经济系统运行开始向市场方向倾斜,为改革向更深层次的市场突破,创造了比改革之初优越得多的基础。同时,今天的改革面临新的严峻挑战,首先要求我们以更大的勇气和决心,以更加审慎的态度,沿原有“放”的思路,在劳动市场和金融市场问题上,正面迎接工资结构性上涨和投资饥渴症的挑战……”(编注:见《经济研究》1985年第11期)这些话用在今天仍然毫不过时与突兀。今天,我们站到了一个新的历史起点:地的城市化已见成果,而人的城市化刚开始旅程。三十余年的城市化历程过后,应当反思城市化进程中的得失成败,探索新型城市化的道路。曹远征,毕业于人民大学经济系,经济学博士,国家特殊津贴获得者。1986年—1987年,担任国家体改委中国经济体制改革研究所科研处处长,比较经济体制研究室副主任;1988年—1989年,担任国家体改委国外经济体制司比较经济体制处处长;1992年—1998年,担任国家体改委经济体制改革研究院第一副院长;1998年至今,担任中银国际控股有限公司董事兼首席经济学家。此外,曹远征还曾任世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署经济专家,自1990年以来,担任多个经济转型国家(如越南、蒙古、捷克、哈萨克斯坦、乌兹别克、吉尔斯坦等)的经济顾问;同时也是中国人民大学经济学院教授、博士生导师,美国南加州大学客座教授,上海交通大学兼职教授,北京大学经济研究中心研究员。

《中国地方政府融资平台的经济学》

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:www.tushu111.com