

双重权衡机制下地方财政决策及其风险

刘乃郗, 蒋铭哲

(外交学院 国际经济学院, 北京 100037)

摘要:为研究地方政府的财政实际能力究竟是否存在一定的赤字,以及公共财政预算赤字决策等问题,将公共预算视作地方政府可通过财政征收力度来进行调控的内生变量,对中央与地方政府的财政收支进行分析。研究认为,在加入地方非公共财政预算收入后,发现地方财政实际能力并不存在赤字反而表现为盈余;与既往文献将公共财政预算收入作为与政府行为无关的外生变量不同,地方政府在制定财政决策时需要同时考虑“公共财政预算总收入与公共财政预算净收入”的短期权衡和“经济增长竞争与财政收入”的长期权衡,使得地方政府在短期权衡中偏向于调节财政征收力度实现最优而非财政预算收入最大化,在长期权衡中偏向于持续调控公共财政预算收入而保持公共财政预算赤字;双重权衡机制会扩大央地财政不平衡,在一定程度上影响中央财政的长期稳健和削弱地方公共财政预算支出增长的可持续性;应该进一步推进财政体制改革,寻找到央地财政关系的新平衡点,以适应新时代发展需求和保障财政能够始终成为经济发展的重大推动力。

关键词:双重权衡;公共预算;财政决策;地方政府;财政赤字;经济增长;转移支付

中图分类号:F812.7

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2020)05-0055-11

Local government fiscal decision-making and risks faced by it in the context of double tradeoff mechanism

LIU Naixi, JIANG Mingzhe

(School of International Economics, China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China)

Abstract: In order to study whether the actual fiscal capacity of local governments in China faces a deficit and the issues of fiscal deficit decision-making in the public budget, this paper considers public budget as the endogenous variable which can be adjusted through the intensity of fiscal levy by local

收稿日期:2020-03-30

作者简介:刘乃郗(1986-),男,重庆市人,讲师,经济学博士。

governments, and conducts analysis on the financial revenue and expenditure of central and local governments. According to the study, firstly, with the addition of the local non-public budget revenue, it is found that there would be a surplus instead of a deficit in the actual fiscal capacity of local governments. Secondly, different from regarding the public budget revenue as an exogenous variable unrelated to the government's behavior in previous literatures, this paper regards it as an endogenous variable. Based on the new assumption, it is found that local governments have to consider both the short-term tradeoff of "total public budget revenue vs. net public budget revenue" and the long-term tradeoff of "economic growth competition vs. financial revenue" while making fiscal decisions, which would urge local governments to be partial to moderating the fiscal levy intensity to achieve the optimal fiscal budget revenue rather than the maximum one in short-term tradeoff, and prefer continuously moderating the public budget revenue to maintain the public budget deficit in the long-term trade-off. Finally, the double tradeoff mechanism will aggravate the fiscal imbalance between the central government finance and the local government finance, affect the long-term stability of the central government finance and weaken the sustainability of local public expenditure growth to some extent. The paper suggests promoting the fiscal system reform and seeking the new balance point of the fiscal relationship between the central and the local governments, so as to meet the needs in new era and ensure the fiscal system always be the major impetus of economic development.

Key words: double tradeoff; public budget; fiscal decision-making; local government; fiscal deficit; economic growth; transfer payment

从国家统计局发布的地方公共财政预算收支来看,地方财政赤字不断增长。在既往大多数研究文献中,大部分学者将地方公共财政预算赤字的原因归结为3个方面。

其一,总体财政收入增长率的下降。刘楠楠等发现地方政府遭遇土地财政减收的冲击时,容易产生财政风险^[1]。郭婧等利用中国2000~2013年地级市面板数据,发现地方财政收入对于财政支出存在正向的因果影响,在增支和减收的共同作用下,地方财政困境加剧^[2]。苏航等分析发现营改增政策导致了地方财政收入减少,进而引起地方政府财政赤字和城投债规模的扩大^[3]。

其二,在同期经济增长指标考核体系下,个别地方政府官员晋升竞争与攀比效应带来政府债务规模的扩大。周黎安研究发现地方官员的政治博弈包含经济竞争^[4-5]。赵文哲等发现经济增长的区域不平等容易导致财政竞争,进而引起地方政府财政赤字的膨胀^[6]。章卫东等发现个别地方政府为了通过政绩考

核,容易寻求扩大支出的办法,而收支不平衡导致了财政赤字^[7]。李尚蒲等认为地方经济增长绩效是地方官员政绩考核的重要依据,地方政府间存在的模仿行为、攀比效应以及追赶效应使得经济增长依托于财政赤字膨胀和债务扩张^[8]。杨海生等认为地方政府官员晋升导致的政策不连续性容易引起财政效率损失,致使政府消费扩大、财政赤字扩张^[9]。缪小林利用中国1981~2014年宏观数据进行实证研究发现,政府债务能够加速财政支出扩张,对财政赤字和债务积累具有促进作用^[10]。

其三,分税制改革及其长期影响。刘洪铎探讨了分税制改革以来确立的财政分权模式对中国地方政府财政赤字规模影响,基于1998~2006年省际面板数据,认为财政分权对于地方赤字规模存在显著正面激励作用^[11]。匡小平等认为现行的财政支出式分权容易导致地方财政收支不平衡状况^[12]。李永刚等基于1996~2010年中国省级政府面板数据,追溯地方政府财政赤字成因,研究发现分税制

改革后,地方政府间不尽合理的税收分配关系、地方政府间不尽合理的转移支付制度,及地方政府间财权与事权不匹配导致了财政赤字^[13-14]。郭贯成等认为,中国式财政分权造成了地方财政赤字的扩大,进而驱使地方政府通过土地财政手段来实现财政收入的增长^[15]。廖红伟等实证研究表明,财政分权和地方政府财政赤字规模高度正相关^[16]。王贺嘉发现,地方政府存在财政赤字决策相互模仿行为,中央对地方的财政协调机制不能有效发挥作用^[17]。王健等通过实证研究发现,财政分权使地方原有财政赤字可能更加严重^[18]。

近年来不断有学者声称地方政府面临着一定的债务与财政困难,事实上中国宏观经济不但实现了持续的良好增长,也没有出现显性的地方财政困难。我们可以将之称作为中国地方财政赤字的3个困惑。

第一个困惑:地方政府是如何在存在公共财政预算赤字的基础上实现了良好发展?

第二个困惑:地方政府又是出于什么考虑形成公共预算财政赤字决策?

第三个困惑:地方政府的财政决策机制是否会带来新的财政风险?

既往研究并不能很好地回答这些困惑,一方面是既往研究较少对地方政府公共财政预算赤字与地方政府真实财政能力进行比较分析;另一方面是既往研究中地方公共财政预算收入被视作与地方政府行为无关的外生变量,难以对短期和长期的地方政府作财政决策权衡机制进行讨论,也就无法进一步讨论现有机制下的地方财政风险。为弥补上述局限性和解答这3个疑惑,本文着眼于涵盖地方政府预算内外所有收入与支出项目的地方政府真实财政能力,将地方公共财政预算收入视作地方政府征缴行为可调控的内生变量,研究地方政府实施赤字决策的双重权衡机制,进一步比较讨论了当前机制下可能面临的风险。

一、地方财政实际赤字分析

要回答地方财政赤字的谜题,首先需要了解并

区分地方公共财政预算赤字与地方财政能力赤字的含义,而这在统计概念与现实层面均存在差异。

(一)厘清统计差异

要讨论地方财政实际赤字,必须明确地方财政收入的构成,或者说,地方公共财政预算赤字到底能够在多大程度上反映出地方财政实际赤字。按照国家统计局发布的国家数据与《国家统计年鉴》中的统计指标说明,省级地方财政收入包括地方公共财政预算收入^①和预算外收入两大项(图1),而其中地方公共财政预算收入主要包括税收收入和非税收入等地方本级收入,而将中央给地方的补助收入(包括税收返还和转移支付等)与地方财政自有收入(包括一般债务收入、结转结余、土地出让金等)放在公共财政预算外收入之中。

在概念层面,既往研究讨论地方财政赤字时主要使用国家统计局公布的地方公共财政预算收支数据,由图1可知在概念层面公共财政预算收支赤字并不等于地方财政实际赤字。

(二)地方财政的实际状况

以《中国财政年鉴2018》公布的2017年数据为例,2017年地方财政中的中央补助收入总额达到了65 051.78亿元,而同年地方公共财政预算收入为91 469.41亿元,作为预算外收入组成项的中央补助收入占地方公共财政预算收入的71.12%。如表1所示,若按照国家统计局公布的地方公共财政预算收支情况来看,在经济增长较为强劲的

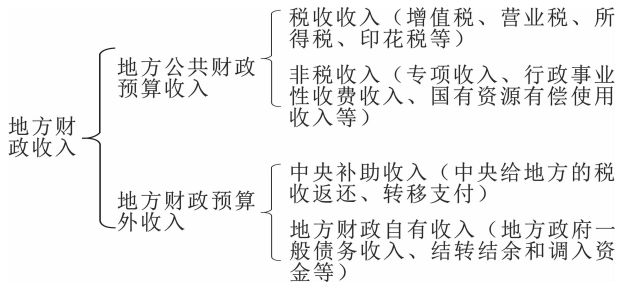


图1 国家统计局公布的地方财政收入数据的结构图

① 为了避免与预算体系中其他预算收入名称混淆,从2012年起各级政府的一般预算收入改称为公共财政预算收入,在统计口径上与2012年之前的“一般预算收入”相同。

东部沿海省市也存在公共财政预算赤字。如果将中央拨付地方的补助收入与地方财政自有收入加入,得到地方财政实际收入,可见地方财政实际收入远远高于地方公共财政预算支出,不存在地方财政赤字现象。而进一步将地方财政非预算支出加入得到地方财政实际支出,可见地方财政实际收支的赤字情况基本不存在。

由此可见,在现实层面公共财政预算赤字也不能反映地方财政实际赤字情况。与既往大部分研究认为地方财政实际能力不足相反,地方财政实际能力较为

充分。造成这种反差的一个重要原因正是前面提到过的分税制改革。20 世纪 90 年代开启的分税制改革,改变了过去地方税收包干制度,转为实行增值税在中央与地方之间三比一的分成制度,使得地方经济增长产生的大部分增值税收归中央财政,而通过转移支付等形式再拨付给地方财政使用。一方面在申请转移支付中包含大量专项支出的论证与检查,提高了财政资金的使用效率;另一方面加强了中央对地方财政政策的调控能力与指导。与此同时,也形成了在预算收入数据层面, 中央财政持续盈余与地方财政出现赤字的

表 1 2017 年地方财政收支 亿元

地区	公共财政预算收入	中央补助收入	地方财政自有收入	公共财政预算支出	地方财政支出
北京	5 430. 79	920. 28	1 398. 40	6 824. 53	7 457. 31
天津	2 310. 36	592. 48	953. 77	3 282. 54	3 735. 04
河北	3 233. 83	2 893. 92	2 088. 22	6 639. 18	7 974. 76
山西	1 867. 00	1 682. 19	1 081. 31	3 756. 42	4 468. 99
内蒙古	1 703. 21	2 523. 15	1 814. 18	4 529. 93	5 630. 67
辽宁	2 392. 77	2 319. 79	2 475. 57	4 879. 42	6 851. 99
吉林	1 210. 91	2 065. 43	1 417. 55	3 725. 72	4 459. 02
黑龙江	1 243. 31	3 006. 98	1 450. 01	4 641. 08	5 296. 35
上海	6 642. 26	781. 62	1 255. 87	7 547. 62	8 525. 39
江苏	8 171. 53	1 753. 47	3 336. 37	10 621. 03	12 517. 69
浙江	5 804. 38	1 127. 75	2 671. 3	7 530. 32	8 935. 20
安徽	2 812. 45	2 920. 98	1 529. 51	6 203. 81	7 174. 63
福建	2 809. 03	1 283. 59	1 933. 07	4 684. 15	5 601. 50
江西	2 247. 06	2 328. 29	1 647. 47	5 111. 47	5 675. 43
山东	6 098. 63	2 632. 55	2 435. 36	9 258. 40	10 760. 89
河南	3 407. 22	4 008. 75	2 254. 53	8 215. 52	9 532. 67
湖北	3 248. 32	2 974. 73	1 939. 58	6 801. 26	7 610. 62
湖南	2 757. 82	3 290. 57	2 138. 07	6 869. 39	7 803. 24
广东	11 320. 35	1 730. 99	5 838. 66	15 037. 48	17 810. 80
广西	1 615. 13	2 640. 42	1 485. 78	4 908. 55	5 581. 32
海南	674. 11	701. 59	590. 65	1 443. 97	1 896. 80
重庆	2 252. 38	1 720. 20	1 239. 03	4 336. 28	4 979. 70
四川	3 577. 99	4 343. 81	2 772. 21	8 694. 76	10 263. 68
贵州	1 613. 84	2 748. 80	1 866. 07	4 612. 52	6 126. 54
云南	1 886. 17	3 012. 93	2 220. 83	5 712. 97	6 993. 33
西藏	185. 83	1 510. 76	312. 60	1 681. 94	1 915. 11
陕西	2 006. 69	2 256. 96	1 399. 43	4 833. 19	5 466. 83
甘肃	815. 73	2 178. 93	677. 98	3 304. 44	3 599. 66
青海	246. 20	1 117. 21	531. 68	1 530. 44	1 877. 10
宁夏	417. 59	817. 99	420. 07	1 372. 78	1 579. 19
新疆	1 466. 52	2 612. 94	1 368. 43	4 637. 24	5 327. 28

注:数据来源于《中国财政年鉴 2018》与《国家统计年鉴 2018》,由于预算单位实行权责发生制,地方各省市公布的中央财政补助收入数据包含部分中央尚未交付、但按权责发生制应计入地方本期的补助收入,因此,各省市自治区中央补助收入加总之和与地方财政中央补助收入总额数值存在差异。

现象。在现实层面,除了中央向地方的转移支付,土地出让金逐渐成为地方自有财政能力的极大补充,因此,地方财政实际并未出现有些研究提出的赤字问题,这也是为什么近20年地方经济可以保持良好增长且没有出现显性地方财政危机的重要原因,也回答了前面提出的第一个困惑。

二、地方财政决策的双重权衡

由上述分析可知,地方财政实际能力赤字才是地方政府财政状况的真实写照,且地方政府实际赤字基本为负,表现为财政盈余。这也就解释了地方政府为何在公共财政预算赤字的基础上能够保证财政的良好运行。继而回到前面的第二个困惑,即要回答地方是出于什么考虑而保持公共财政预算赤字决策的困惑,需要从两个层面依次开展讨论,第一个层面是地方财政是如何决定公共财政预算收入?第二个层面是地方财政决定通过调控公共财政预算收入还是公共财政预算支出来实现公共财政预算赤字?而回答这个问题的关键在于理解中国地方政府财政决策的双重权衡机制。理解第一重短期权衡机制正好能够回答第一个层面的问题,理解第二重长期权衡机制正好能够回答第二个层面的问题。

在具体讨论双重权衡之前,需要先明确一个概念:公共财政预算净收入。本文中的“公共财政预算净收入”不是指笼统的财政盈余,而是指地方公共财政预算收入在扣除实现地方公共财政预算收入的成本后的净值。在既往大部分文献中,财政收入往往被视作与政府行为无关的外生变量,只与当地经济增长与税率有关,然而事实上这与现实并不相符。周黎安等使用省级面板数据,利用 Paired Sampling 数据结构,使用工具变量法克服内生性影响对国税和地税征税努力与税收增长的影响差异进行了计量检验,发现 GDP 增长只能解释税收增长的45%,而征税努力对税收收入增长具有重要解释力,且地税税收努力水平的税收增长边际效应要高于国税税收努力水平^[19]。地方公共财政预算收入

的实现,紧密依赖于地方税收征缴的工作努力。事实上,地方财政收入是当地财政执行投入程度的内生变量。换言之,地方政府是有能力对财政收入进行一定程度的调控。如何调控则取决于获得财政收入的成本与收益,而收益又需要同时考虑短期的财政收入收益和长期的地方经济增长竞争收益。这就决定了地方政府在进行公共财政预算收入决策时,需要同时考虑短期权衡和长期权衡的双重权衡。

第一重权衡是短期权衡。在短期权衡中,地方政府需要同时考虑地方公共财政预算总收入与地方公共财政预算净收入。前者事关地方财政年度工作的考核,后者事关地方财政年度工作的努力(辛劳)投入程度。第二重权衡是长期权衡。在长期权衡中,地方政府需要同时重视产出增长与地方财政能力。如果地方政府为了实现公共财政预算收入的快速增长,而过度加大税收征缴力度有可能会对地方经济活力形成制约,尤其是对产业新增投资与服务业发展有负面影响,从而有可能不利于中长期的产出增长稳定性,进一步削弱地方公共财政预算收入的可持续发展基础;而地方公共财政预算收入增长过慢,则直接导致地方财政能力的不足,制约地方政府开支用度的宽裕度。由此,地方在双重权衡机制约束下,作出最有利于自身的地方公共财政预算收入决策。下面我们就这两重权衡分别进行阐述。

(一)第一重短期权衡:财政预算总收入与财政预算净收入

我们通过简单的数理分析与图形两种方式来说明第一重权衡,展现地方政府如何在公共财政预算总收入与公共财政预算净收入之间做出决策。

令地方公共财政预算总收入为 R , 实现地方公共财政预算收入的实现成本为 C , 地方公共财政净收入为 π , 开展税收征缴工作的程度为 n , 则 R 、 C 为 n 的函数, 两者分别关于 n 的一阶导数均为正, 而 R 关于 n 的二阶导数为负, C 关于 n 的二阶导数为正, d 为微分算子。由此可见, 地方公共财政预算总收入与实现成本均围绕征缴工作强度而增长, 但地方公

共财政预算总收入随着征缴工作强度上升而边际下降,实现成本随着征缴工作强度上升而边际增长。由此地方财政收入与财政净收入的权衡可表示为

$$\max \pi = \max(R - C) \quad (1)$$

由拉格朗日优化极值定理可知,当满足

$$\frac{d\pi}{dn} = \frac{dR}{dn} - \frac{dC}{dn} = 0 \text{ 且}$$

$$\frac{d^2\pi}{dn^2} = \left(\frac{dR}{dn}\right)' - \left(\frac{dC}{dn}\right)' < 0 \quad (2)$$

地方财政净收入取得最大值,此时有

$$\frac{dR}{dn} = \frac{dC}{dn} \quad (3)$$

我们采用一个简单的图形分析描述从式(1)到式(3)的过程。地方财政在加大税收征缴投入努力时,地方财政收入的实现成本会上升,且呈现出边际上升状态。如图2(a)中收入曲线所示,随着地方加大税收征缴投入努力,财政预算总收入也逐渐增长,而在短期税率与产业结构不变的合理假设下,地方财政预算总收入也呈现出边际下降状态。而如式(1)所描述的,收入曲线与成本曲线之间的差值即为财政预算净收入 π 。由式(3)可知,当收入曲线与成本曲线的斜率相等时,财政预算净收入 π 取得最大值,如图3(a)平行切线点所示。换言之,该点是地方财政拟定税收征缴投入努力的最优投入点,在此点既可以实现相对于不增加税收征缴投入时(零点的纵轴截距)更高财政预算总收入,也可以保全最优的财政预算净收入。

我们进一步用图形分析来描述第一重权衡的动态变化,如图2(b)所示。假定税率上升,财政收入曲线有所上升,如图2(b)中的收入虚线曲线所示。然而由于税率的上升,课税对象的非意愿纳税额也随之上升,这使得税收征缴成本上升,引起成本曲线也上移,如图2(b)成本虚线曲线所示。在这种情况下,地方政府可能新的第一重权衡下,选择新的最优财政预算收入决策点。而在这种情况下,由于税率上升对收入和成本曲线的影响弹性不同,新最优决策点上的财政预算总收入相较于原始

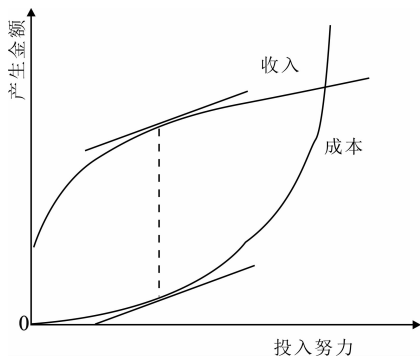
水平可能上升也可能下降,财政预算净收入可能增多也可能减少。由此有一点重要推论:假使地方政府恒定在第一重权衡下实施最优财政预算总收入决策,在短期内产业结构不变的合理假设下,税率增长或产出增长并不能决定财政净收入一定增长。这点推论对于我们进一步理解第二重权衡下的中国地方政府财政赤字决策,具有非常重要的基础意义。

(二)第二重长期权衡:经济增长竞争与财政收入

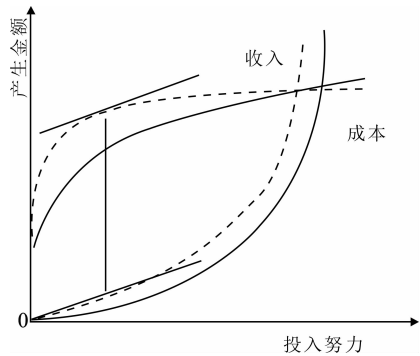
进一步,我们可以简单修改图2(a)中的曲线为图3,可知财政赤字对产出增长存在正向且边际递减的影响,那么地方财政实施财政赤字带来的净收益,则等于产出增长减去财政赤字增长带来的利息等财政负担增长,同理按照拉格朗日优化极值定理,地方政府应在产出增长曲线与财政负担曲线斜率相等的位置,实施财政赤字决策。假设当期产出为 Y ,而地方政府财政赤字为 f ,当期财政负担为 I ,在 $\frac{dY}{df} = \frac{dI}{df}$ 点时地方财政能够实现赤字扩大与产出增长的最优决策点。此时,地方政府既能实现相比不实施财政赤字政策位置更高的产出增长水平,也能将实施财政赤字带来的净收益最大化。这是地方政府为何实施公共财政预算赤字决策的原因之一。

而地方政府要实施财政赤字决策,可以通过两种方式:一是调节财政支出,比如加快扩大支出增长;二是调节财政收入,比如控制财政收入的增长。事实上,地方政府往往偏好选择第二种方式实施公共财政预算赤字的最优决策,这主要源于3个方面的原因。

其一,由于不同产业间税率的差异,不同地方产出增长对于公共财政预算收入的影响结果也不同,促使地方在参考相邻省市自治区作出公共财政预算收入决策时,势必存在对公共财政预算收入决策的调考考虑。换言之,如果横向考虑所有省市自治区在第一重均衡下决策的交互影响,会促使地方政府加强对公共财政预算收入的调控。



2(a)



2(b)

图2 第一重短期权衡:财政预算总收入与财政预算净收入

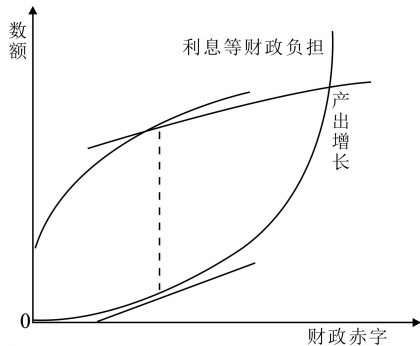


图3 第二重长期权衡:经济增长竞争与财政收入

由于分税制改革以后,增值税按照比例上缴中央财政,然后再通过中央补助等转移支付形式拨付给地方财政使用。这决定了地方政府的两点行为:一方面,如果某一地方产生较多的地方公共财政预算盈余,则可能会获得较少的中央补助转移支付,因而地方政府在制定公共财政预算收入决策时,往往需要保持一定的财政赤字水平;另一方面,如果某一地方产生的公共财政预算收入增长快于其他地方尤其临近省市自治区,这代表其上缴了更多的税收到中央财

政,并通过中央补助等转移支付形式分配给其他省市自治区,这使得地方政府在制定公共财政预算收入决策时,除了需要与上级预算目标保持一定的相关性之外,还会参考临近省市自治区的预算目标。如果公共财政预算收入增长相比临近省市自治区过低,不利于展现自身经济工作与财政工作业绩的成效。而如果公共财政预算收入增长相比临近省市自治区过快,则不利于保全自己财政底子。

其二,从税收来源结构动态变化的角度看,加强公共财政预算收入调控对于展现良好的财政业绩并维持有利的经济活力十分必要。换言之,在第二重均衡考虑下,也会促使地方政府加强对公共财政预算收入的调控。

在上面的分析中,假设短期内产业结构不发生变化,这在短期确有一定合理性。然而在中长期中,这并不符合地方经济与产业结构发展的历史经验事实。如果我们将税收占 GDP 的比重看作一种经济活动的“广义宏观税负”^[20-22],由于不同产业增长的宏观税负是不一样的,那么产业结构的变化也会使得地方税收收入来源结构发生变化。

如表2所示,国内三次产业结构逐渐从以第二产业为主朝着第三产业主导过渡,虽然第二产业人均产出增加值仍然高于第三产业,但第三产业所产生的总税收与人均税负已经远远高于第二产业。换言之,对于地方政府而言,第三产业税收增长已经逐渐成为其地方公共财政预算收入增长的主要来源。然而在现实中,由于第三产业的经济监测与税收核查征缴成本远远高于第二产业,且提高税率或加强税收征缴对第三产业的经济活力影响要大于对第二产业的影响。第三产业增加值占比的提高并不利于地方公共财政预算净收入的增加。按照上面第二重均衡下的分析,地方政府将不得不加强对公共财政预算收入的调控,以维持公共财政预算总收入与净收入增长,同时尽量不损害地方中长期的经济活力。

其三,调控公共财政预算收入,地方政府缺乏调控公共财政预算支出的动力与空间。地方公共财政预算支出的主体构成是教育支出、社保支出、环保支出、基建维护支出等与民生息息相关的公共

表 2 2008 ~ 2017 年以来中国地方财政一二三产业人均增加值和税收税负情况表

年份	地方产业人均增加值/万元			地方产业人均税收/元			地方产业人均税负(每百元增加值产生税收)/元		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
2008	1.12	8.14	5.28	6.90	3 237.10	4 634.70	0.06	3.98	8.77
2009	1.22	8.53	5.81	9.50	3 458.40	5 150.90	0.08	4.05	8.87
2010	1.45	10.07	6.71	12.60	4 148.10	6 378.00	0.09	4.12	9.51
2011	1.78	11.69	7.72	14.70	5 204.80	7 878.90	0.08	4.45	10.21
2012	2.03	12.29	8.61	27.70	5 929.20	10 234.90	0.14	4.82	11.88
2013	2.29	13.06	9.32	33.90	6 398.30	10 935.10	0.15	4.90	11.73
2014	2.56	13.88	9.74	51.20	6 943.50	11 208.70	0.20	5.00	11.51
2015	2.78	14.14	10.39	47.90	7 348.20	11 592.50	0.17	5.20	11.16
2016	2.96	14.93	11.34	47.60	6 504.40	10 787.80	0.16	4.36	9.52
2017	2.97	16.31	12.31	55.40	5 608.00	9 544.90	0.19	3.44	7.76

注:数据来源于 2008 ~ 2017 年国家统计局数据库年度数据。

服务支出项目。在完成中央或上级政府要求的基本公共服务支出任务之外,相比提供超额的公共服务支出,地方政府更愿意将财政投入到能够更有效刺激当地经济发展与未来财政收入增长的地方去。此外,公共财政预算支出项目的弹性很小,一旦预算增长或增加新的支出项目,一般来说以后削减可能性较小,导致地方政府在增加公共财政预算支出额度与项目时显得更为谨慎。这使得地方政府缺乏调控公共财政预算支出来实现财政预算赤字决策的动力与空间。

三、双重权衡机制下可能面临的财政风险

进一步,我们回到前面提出的第三个困惑,即这种双重权衡机制是否会带来新的财政风险?地方政府在中长期面临产出增长与财政赤字权衡时,要求其长期保持公共财政预算赤字政策。然而,公共财政预算赤字并不利于地方政府实现财政可持续性,长期财政赤字往往预示着经济增长乏力的风险。根据经典 IS-LM 分析可知,财政赤字政策能够刺激需求引起短期产出增长。然而在中长期中,财政赤字将有可能使得公共部门积累债务风险,而影响商业银行部门的资产负债结构风险,制约经济长期稳健增长。因此,地方政府面临的长期产出增长

和公共财政预算赤字之间的权衡,还需要考虑财政赤字带来的风险,即确定适度的财政赤字或财政赤字率。现实中,地方财政在中央财政补助下,财政实际能力大幅提高。但是如果未来进一步加大中央财政对地方财政的救助,地方财政赤字率的风险就可能转移至中央财政,双重权衡机制下的地方政府财政决策将有可能影响国家财政的稳健发展。反过来,如果未来中央财政对地方财政的救助发生改变,随着地方公共服务支出需求的不断攀升,地方公共财政预算赤字有可能恶化,并且影响地方公共财政预算支出增长的可持续性。因此,需要不断推进财政体系改革,寻找到更适应新时代经济发展需求的新平衡点。

如图 4 所示,如果将中央财政与地方财政分割开来看,呈现出剪刀差状态,中央财政盈余持续扩大,地方财政赤字不断增加。然而,正如上面所述,其中一个重要原因是分税制以后改变了财政的收支渠道,尽管中央财政在名义上存在大量盈余,但也会通过中央补助等转移支付形式,将财政盈余拨付给地方支出使用。当加入中央补助转移支付后,地方财政赤字变得小,甚至收支持平。

同时可知,中央补助转移支付并没有完全消除地方财政赤字。如图 5 所示,当将中央财政和地方财政统一为国家财政后发现,近 20 年来国家财政总体层面存在赤字,地方财政赤字与赤字率水平均高于国家

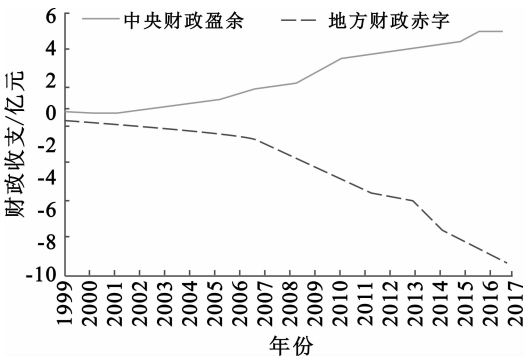


图4 1999~2017年中央和地方财政收支

注:数据来源国家统计局数据库年度数据。

财政总体赤字与赤字率水平。2011年以来中国国家财政总体赤字与赤字率有所上升。直观来看,这一方面是由于地方财政赤字不断增长,使得国家财政总体赤字不断增长;另一方面是由于全国GDP增速缓步下降,使得国家财政总体赤字率有所上升。

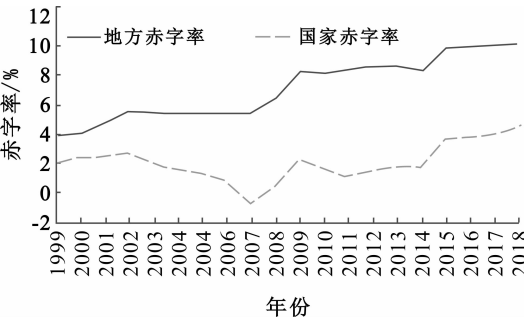


图5 1999~2018年国家财政赤字率

注:数据来源于国家统计局数据库年度数据。

财政政策受制于财政结构的可持续能力^[23]、地方层面的竞争考量^[24-25],国家财政政策对保障经济增长稳定的贡献不可小觑^[26-27],充分认识国家财政

结构的可持续能力与风险具有极其重要的理论与现实意义。值得注意的是,2015年以来,国家财政赤字率高于3.0%。3.0%的财政赤字率警戒线是20世纪90年代国际通用标准,考虑到时代环境已发生变化和国家异质性背景,该警戒线对衡量国家财政赤字风险的适用性需要进一步讨论。在21世纪之初,王宁参考《马斯特里赫特条约》里债务规模的风险规定与赤字率的联系^[28],在1981~2003年国家数据基础上计算出国家财政赤字率最大承受范围应为4.0%~4.7%。而近年来,蔡宁等将财政赤字与政府债务、经济增长的内生性系统联系起来,认为财政可持续能力主要受制于债务能否及时清偿^[9],使用2000~2015年的数据进行分析后,认为20世纪提出的3.0%财政赤字上限并非不可逾越,中国目前经济增长水平与财政结构仍有更大的财政赤字空间。

表3是7国在次贷危机以来的财政赤字率水平,发现:其一,次贷危机以后,所有国家的财政赤字率水平在大部分南方都超过了20世纪传统的3.0%警戒线标准,说明该警戒线标准的适用性已经大打折扣;其二,次贷危机以后,美日英德法澳的财政赤字率水平总体呈现出下降趋势,中国财政赤字率水平上升;其三,如果只看近年的数据,仅有美国的财政赤字率水平高于中国,其余国家财政赤字率水平均低于中国,德国甚至出现了连续5年的财政盈余。这一方面说明中国与美国仍然保持着较高的经济增速,能够为财政扩张提供空间;另一方面也说明在全球经济疲软的情况下,中国和美国的财政扩张后效仍有待观察与慎重对待。

表3 次贷金融危机以来7个国家财政赤字率表 %

国家	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	均值
中国	0.4	2.2	1.7	1.1	1.6	1.9	1.8	3.5	3.8	3.7	4.2	2.4
美国	5.5	13.2	11.9	11.1	9.2	6.3	4.8	4.4	5.0	5.4	5.6	7.5
日本	5.4	10.2	8.9	9.0	8.2	7.2	5.0	3.4	3.4	2.7	-	5.8
英国	5.1	10.1	9.3	7.5	8.2	5.5	5.6	4.6	3.4	2.4	2.3	5.8
德国	0.1	3.2	4.4	0.9	0.0	0.0	-0.6	-0.9	-1.2	-1.2	-1.9	0.3
法国	3.3	7.2	6.9	5.2	5.0	4.1	3.9	3.6	3.5	2.8	2.5	4.4
澳大利亚	-1.3	3.5	5.2	4.6	4.2	2.6	2.9	2.9	2.6	2.4	-	2.7

注:负数代表财政盈余。中国数据来源于国家统计局数据库,美国数据来源于美国白宫预算办公室(Office of Management and Budget: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>. table 14. 6.)公开数据,日本与澳大利亚数据来源于IMF数据库(IMF: <http://data.imf.org/?sk=E86E9088-3830-4CA3-B240-1B0EC5E15221>. Government Finance Statistics.),英德法数据来自欧盟统计局数据库(Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data>. Annual Government Finance Statistics template tables.)。

综上可知,当前地方财政赤字向中央财政赤字的“转移效应”并没有给国家整体财政带来较大风险。然而,随着双重权衡机制下国内财政不平衡现象加剧,加之当前国际经济整体增长乏力、受到世界范围内不断兴起的民粹与保护主义、中美贸易争端和新冠肺炎疫情冲击等影响,还需尽早推进财政体制改革,缓解双重权衡机制下地方财政决策带来的可能问题,保障国家和地方财政的长期稳健发展。

四、结语

依赖于一个简明的规范分析方法与经验事实比较研究,我们对近20年来地方财政赤字不断增长与地方经济良好增长的矛盾进行了解释,对地方财政赤字的原因与决策机制进行了剖析,从更为系统的角度对国家总体财政赤字风险进行了简要讨论。首先,从地方财政结构出发,发现地方财政实际赤字并不严重,事实上地方财政赤字与经济良好增长之间的矛盾并不存在。随后,我们对地方政府为何实施公共财政预算赤字与如何实施相应的财政赤字决策机制进行了讨论,发现地方政府在短期考虑“财政预算总收入与财政预算净收入”和长期考虑“经济增长竞争与财政收入”的双重权衡机制下,以及同时存在地方财政与中央财政之间、地方财政与其他地方财政之间的隐性博弈,使得地方政府在短期内并不会寻求财政收入的最大化而是净收入最大化,在长期内持续倾向于加强对公共财政预算收入端的调控来实施有利的财政赤字决策。最后,我们着眼于双重权衡机制下的央地财政可能存在的赤字与失衡风险,将中央财政和地方财政合并考察后,发现地方财政在得到中央补助的情况下,赤字风险转移至国家财政,这使得国家总体财政赤字率不断上升。通过与主要国家次贷危机以来财政赤字率水平的比较,我们发现国内财政赤字风险仍然可控,但在全球经济增长疲软的情况下,仍需持续跟踪研究。我们建议推进财政体制改革,寻找央地财政关系的新平衡点,以适应新时代经济社会发展需求,保障财政始终能够成为中国经济社会发展的

定海神针。

然而,受制于财政结构本身的微观数据稀缺性,以及与之紧密相关的产业结构动态微观数据的缺失,我们很难克服宏观经济增长中的内生性问题而对财政结构动态变化的逻辑进行相对严谨的实证研究,使得相关讨论常有隔靴搔痒之感。随着供给侧结构性改革进入深水区,在构建全面开放新格局正遭遇产业流出、资本流动波动加剧、贸易保护主义频发、新冠肺炎疫情等外部冲击时,财政赤字与赤字率水平有所上升,无论对于研究未来财政可持续能力与风险本身的直接作用目标而言,还是对于地方防范重大金融风险与实现稳健经济增长的间接作用目标而言,均值得引起我们的重视和后续不断的跟踪研究。

参考文献:

- [1] 刘楠楠,侯臣.我国地方政府债务的可持续性分析[J].经济学家,2016(7):50-57.
- [2] 郭婧,贾俊雪.地方政府预算是以收定支吗?——一个结构性因果关系理论假说[J].经济研究,2017,52(10):128-143.
- [3] 苏航,魏修建,张美莎.“营改增”政策对城投债发行规模的影响[J].中南财经政法大学学报,2019(5):96-104.
- [4] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.
- [5] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [6] 赵文哲,杨其静,周业安.不平等厌恶性、财政竞争和地方政府财政赤字膨胀关系研究[J].管理世界,2010(1):44-53,187-188.
- [7] 章卫东,赵琪.地方政府干预下国有企业过度投资问题研究——基于地方政府公共治理目标视角[J].中国软科学,2014(6):182-192.
- [8] 李尚蒲,罗必良.地方政府竞争:财政赤字扩张及其攀比效应——来自县域的证据[J].学术研究,2015(9):66-75,160.
- [9] 杨海生,才国伟,李泽槟.政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据[J].管理世

- 界,2015(12):12-23,187.
- [10] 缪小林. 中国潜在财政危机思考——一个基于债务、赤字与总供给的分析框架[J]. 财政研究,2017(11):2-18.
- [11] 刘洪铎. 财政分权导致地方政府财政赤字规模的膨胀吗?——来自分税制改革后中国省级的观察和经验证据[J]. 上海经济研究,2011(9):98-109.
- [12] 匡小平,卢小祁. 财政分权、地方财政赤字与土地财政——来自中部欠发达地区J省的经验证据[J]. 中南财经政法大学学报,2012(1):61-64,127,143.
- [13] 李永刚. 中国地方政府财政赤字成因分析[J]. 财贸研究,2013,24(1):110-114.
- [14] 李永刚,朱紫玮. 财政收入构成与财政赤字规模——基于中国省级地方政府的分析[J]. 经济经纬,2013(6):143-148.
- [15] 郭贯成,汪勋杰. 财政分权、地方财政赤字与土地财政[J]. 财经论丛,2014(12):17-23.
- [16] 廖红伟,范荣. 分税制与地方财政赤字——基于东部地区面板数据的模型检验[J]. 社会科学研究,2014(4):14-20.
- [17] 王贺嘉. 央地财政关系:协调失灵与地方政府财政赤字扩张偏向[J]. 财经研究,2016,42(6):27-39.
- [18] 王健,汪应宏,彭山桂. 中国城市用地扩张的诱因[J]. 城市问题,2016(1):7-16.
- [19] 周黎安,刘冲,厉行. 税收努力、征税机构与税收增长之谜[J]. 经济学(季刊),2012,11(1):1-18.
- [20] 罗富政,罗能生. 税收负担如何影响产业结构调整?——基于税负层次和规模的讨论[J]. 产业经济研究,2016(1):20-29.
- [21] 张东敏,吴晶晶. 我国宏观税负水平研究文献综述[J]. 经济研究导刊,2018(23):140-142.
- [22] 李彦龙,乔倩. 宏观税负、产业结构与经济增长[J]. 中国软科学,2019(6):185-192.
- [23] 龚锋,余锦亮. 人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J]. 经济研究,2015,50(8):16-30.
- [24] Wagner R. Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice[J]. Public Choice, 1976, 25(1):131-132.
- [25] Hodler R. Elections and the strategic use of budget deficits[J]. Public Choice, 2011, 148(1/2):149-161.
- [26] Helmedag F. The importance and sustainability of budget deficits[J]. Wirtschaftsdienst, 2015, 95(5):347-349.
- [27] Jin J, Zou H F. Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China[J]. Journal of Asian Economics, 2005, 16(6):1047-1064.
- [28] 王宁. 中国财政赤字率和政府债务规模警戒线初探[J]. 财政研究,2005(5):2-3.
- [29] 蔡宁,刘勇. 对3%赤字率标准的再思考——基于赤字、债务与经济增长的动态关系研究[J]. 财政研究,2016(2):25-33.