

地方政府债务控制权的纵向府际分配： 市政债务扩张与省级隐性担保

张文君¹ 刘兰星²

(1.江西行政学院,南昌 330018;2.上饶市委党校,江西 334000)

内容提要:从财政政治学的视角出发,单一制和较多政府层级这两个特征决定了我国地方政府债务治理权具有特殊的纵向府际分配关系。基于此,本文构建了“发包—承包—代理”分析框架,从理论和实证两方面论证了省级政府而不是中央政府是地市政府预算软约束的实际支持体,即省级财政实力越强,所辖地市的城投债务规模越大。同时本文还发现,地市政府举债时还是相对谨慎的,主要体现在:地市政举债融资的优先级低于“卖地”融资;地市政债务规模大的地方,即使面临较大的晋升压力,地市政“一把手”运用省级财政实力隐性担保进行债务融资的动机也变弱。最后,本文有针对性地提出了对策建议。

关键词:政府债务 财政政治学 债务治理 纵向府际关系

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)10-0103-10

一、引言

防范化解重大风险囊括丰富的内涵。其中,防范化解地方政府债务风险是关键。近年来,一些地方融资平台的债务违约与处置事件偶见报道。所幸的是,这些债务违约事件均未形成全国性的市场恐慌,最终都在所属省域内得到了妥善的处置。对此,已有文献研究认为,地方融资平台与地方政府之间具有紧密关系,地方政府为融资平台提供了“隐性担保”。例如,罗荣华和刘劲劲(2016)^[1]发现,对于地方融资平台发行的城投债,即使是无担保城投债,其发行利差与第三方担保城投债亦无显著差异,进而证明了市场对地方融资平台背后普遍存在政府

的“隐性担保”的预期。“地方政府介入融资平台债务违约事件处置”的合理性已经被大多数研究所证明。

不同层级的地方融资平台对应的地方政府债务层级不同。省及省以下的各级政府形成的政府性债务统称为地方政府债务。各级政府被认为是本级地方融资平台的“隐性担保人”。因此,地市层面的融资平台公司形成的债务风险往往被认为是地市政府的债务风险。然而,进一步观察可以发现,发生在地市层面融资平台公司的风险处置过程往往有省级政府的积极斡旋协调。最早要求省级政府承担化解地市政府债务风险职责的国字号文件是国务院于2014年8月发布的《关于加强地方政府性债

[收稿日期]2021-05-27

[作者简介]张文君,经济管理教授,厦门大学管理学院博士后,研究方向为地方政府债务;刘兰星,讲师,硕士,研究方向为政治学。

[基金项目]国家社会科学基金项目(18BZZ081)“基于地方政府债务有效治理的金融监管体系研究”。

务管理的意见》(国发 2014[43]号)。43 号文明确指出“地方政府难以自行偿还债务时,要及时上报,本级和上级政府要启动债务风险应急处置预案和责任追究机制,切实化解债务风险,并追究相关人员责任。”省级政府化解地市政府债务风险背后的机理是什么?抑或,在 43 号文出台之前,省级政府是否就已经承担了地市政府债务隐性担保人的职责,而该文件只是对这一现实的再强化?已有的文献对此研究不多。本文拟采用 2014 年前后的数据,对此进行研究。

与以往的文献比较,本文的贡献在于:(1)基于财政政治学的视角分析地方政府债务的形成机理。虽然地方政府债务问题表现于经济,但是根源在于政治体制,所以有必要从经济与政治交叉学科的视角找寻底层逻辑。实际上,无论我们怎么定义政治学,财政资源的分配都是政治活动开展的核心内容之一。实现财政资源分配的自身利益最大化是各种政治组织、机构和团体追寻的主要目标(马骏,2005)^[2]。本文基于近年来逐渐兴起的财政政治学,分析我国地方政府债务控制权的纵向府际分配关系,从而找寻地方债务形成原因。(2)打开地方政府“黑箱”,进一步探索债务控制权的纵向府际分配关系。已有的基于体制因素对地方政府债务形成原因进行分析的文献,更多讨论的是央地纵向府际关系,并认为地方政府的预算软约束和中央政府的隐性担保是地方政府债务扩张的主要原因。对此,本文并未将地方政府视作一个笼统的概念,而是提出了“发包—承包—代理”这一债务治理控制权的分析框架,并通过实证检验发现省级财政是地市政府债务违约后的最后偿还人,承担一定的隐性担保功能。

二、财政政治学视角下的地方政府债务问题

“财政政治学”一词最早是财政学家马斯格雷夫(Musgrave)在其经典教材《财政理论与实践》中提出来的。国内的财政学是“应用经济学”下设的分支学科,因此现有的财政学研究一般采用理性人假

设、个人主义分析等传统经济学的方法,与其作为国家治理的基础和重要支柱的宏观视野要求不甚匹配。对此,近年来越来越多的国内学者从政治学维度研究财政问题。2019 年 2 月,中国科学院、浙江大学和《政治学研究》编辑部联合举办了首届“国家治理与财政绩效”论坛,使得“财政政治学”这个概念更进一步的进入了大众视野(李金珊等,2019)^[3]。

财政政治学作为一项正在探索的研究领域,目前尚无特定的研究范式,但是应该有一些基本的原则使之与传统的经济学方法相区别。借鉴首届“国家治理与财政绩效”论坛的有关学者观点,本文认为财政政治学应该从国家层面出发提出,主要关注政府的预算体系与程序以及政府管理,属财政学的“管理流”,并需要包括“财与政”、“钱与事”、“绩与效”三个维度。

地方政府债务问题是财政政治学的一块重要内容。基于财政政治学来研究我国的地方政府债务问题,必须充分考虑到我国的纵向府际权力关系特征。一些研究认为我国地方政府债务形成原因主要是我国尚处于经济转轨、市场化程度不高等。当然,市场经济体制不健全可以作为我国地方政府债务形成的一个有力解释,但不可能是根本解释。因为即使西方发达国家市场化程度非常高,可是一样面临着层出不穷的地方债务问题,其各种隐性债务行为与目前在我国观察到的各种地方政府变相举债行为如出一辙。例如在丹麦,有的地方政府将一些公益性固定资产,包括政府办公大楼、医院和学校等作为售后回租的标的物向金融机构进行融资。又如在德国,有的地方政府通过新设立的独立预算的公共事业单位向银行申请贷款等等。

那么,如何从纵向府际关系来理解我国地方政府债务的形成过程呢?我们发现,无论中国,还是上述的丹麦、德国,在政治体制上都是单一制国家。单一制国家的纵向府际权力关系存在着“民众—中央—地方”的三重委托代理,即中央受人民的委托,并将经济发展与社会管理职能委托给了地方。与单一制国家政治体制形成鲜明对比的是,联邦制国家的地方政府官员通过竞选产生,纵向府际权力关系

中存在的是“民众—地方—中央”层层递进的委托代理。上述单一制和联邦制国家在政治体制上的显著差异，导致了地方政府债务层面的两个显著差异。

一是单一制国家对地方政府债务规模实施了严格的限额管理。如单一制的日本，中央政府主要通过实行地方债计划管理制度、严格审查适债项目和实行债券发行协商制度等方式，控制地方政府的举债规模(毛晖,2018)^[4]。与之形成对比的是联邦制国家。如美国的地方政府举债受联邦的限制就少得多，本级政府对市政债券的发行具有完全的决定权，即无须其上一级政府的允许或者批准，州及州以下的地方政府有权自主发行市政债券。正是因为联邦制国家中地方政府在债务融资中相对超脱和自由的地位，所以地方政府一旦陷入债务危机，联邦政府始终保持不援助立场，各地方政府必须自行承担债务危机后果，并且在满足一系列严苛的条件下，可以申请破产。这在单一制国家是不可想象的。

二是联邦制国家的地方政府一般不存在隐性债务。所谓隐性债务指的是违背预算法的，不属于政府的法定债务。它是依据过往政府的例行做法、已颁布的政策或者已发布的声明，地方政府会计主体向资金借出方承诺责任，并且该承诺对于借出方具有可置信的相关债务(吉富星,2018)^[5]。前文所述的丹麦售后回租办公大楼和德国通过公共事业单位贷款就是比较典型的隐性债务融资手段。相比较而言，作为联邦制国家的美国，各州均通过立法形式，明确规定了政府发行市政债的规模、程序和责任，推动形成州内财政自律，而且即使陷入债务危机也无法得到上级政府的救助，因此没有动机隐瞒本级政府的真实债务规模。

关于纵向府际关系的差异，近年来有过不少基于政治学视角的相关研究。在联邦制国家，联邦政府与地方政府提供的公共产品大相径庭。联邦政府提供全国性的公共产品，包括国防、外交、稳定宏观经济以及调节收入再分配等。地方政府提供区域性的公共产品，主要目标是地方资源的合理配置(李风华,2019)^[6]。与之形成对比的是在单一制国家，中

央政府和地方政府之间不同层次公共事务相对稳定的同时，还具有一定的变通性。因此单一制国家的央地政府对于公共事物具有“多级所有权”，即某一特定事物的所有权被多个层次迥异、范围不同的群体共同持有。李风华(2019)^[6]运用“多级所有”这一概念来描述中国纵向分权优势，并以此来解释新中国建国以来七十年经济增长的奇迹。如果我们将地方政府债务治理视为一项公共事务，那么可以用多级所有权来解释前文所述的单一制国家中关于地方政府债务治理的某些特定行为，包括中央政府对地方政府实行严格的债务限额管理，地市政府债务违约可以得到省级政府的救助等。

由此可见，单一制国家央地债务治理权分配是典型的“委托—代理”关系。因为存在逆向选择与道德风险，作为代理方的地方政府有着天然的隐性债务扩张的动机，所以中央政府的债务限额管理变得十分重要。反观联邦制国家，因为地方政府需要将债务进行自我消化，所以不存在央地债务治理权分配的“委托—代理”关系，地方政府没有扩张隐性债务的动机。

然而，仅仅从“委托—代理”关系来理解我国地方政府债务的治理还不够全面。在我国，从中央到地方，有五个政府层级。较长的政府层级链条，使得地方政府债务治理权的分配与其它单一制国家有所不同。基于我国地方政府债务治理权的“多级所有”的特征，需要打开“地方政府”这个黑箱，进一步分析治理权的纵向府际分配关系。

三、地方政府债务治理的纵向府际关系

(一)行政发包特征的纵向府际关系

受集中的行政管理体制特征的影响，不少人对我国经济分权的纵向府际关系存在认识偏差。常见的观点是：作为各地的行政代理人，地方政府没有自主地位与自行发挥的空间。实际上，建国以来，我国的经济体制并非是高度集权的，而是相对分权的。这种特征不仅出现在改革开放后，即使在改革开放前的高度集中的计划经济时期也是全国的普遍现象。

例如, Qian 和 Xu (1993)^[7]将计划经济时期的中国和前苏联进行比较研究后发现, 中国的地方政府计划完成指标和工业实际规模占比远高于前苏联。许成钢(2008)^[8]分析改革开放之初的统计数据, 发现与其它所有实施计划经济的国家相比, 中国有三个方面的鲜明特征: 一是全国两千多个县, 其中几乎每一个县都有自己的农机生产国有企业, 近两成的县拥有自己的钢厂。二是生产汽车或拖拉机的整机或配件的国有企业遍布全国二十多个省市。三是全国各地生产化肥和水泥的小型国有企业集中了全国大部分的产量, 分别占全国总产量的 69% 和 59%。因此, 与东欧等原社会主义国家相比, 中国经济体制更多地体现了“地方计划主义”的特征。实际上, 全国各级地方政府不仅拥有绝大多数产品的计划配置权, 而且还掌握了人事任命的重要决定权。Burns (1987)^[9]的研究发现, 在 80 年代以前, 中国全国各级地方政府的职位任命中有 13000 个来自于中央政府, 而前苏联则有 51000 个职位来自于中央政府的任命, 为中国的近四倍。我国这种独特的政府治理模式被定义为“行政发包制”(周黎安, 2017)^[10]。虽历经多次修改和完善, 行政发包制始终坚持至今。

所谓行政发包制, 指的是上级作为发包方拥有正式权威(如人事控制权、监察权、指导权、审批权)和剩余控制权(如不受约束的否决权和干预权)。这反映了行政组织内部上下之间的权力分配, 而非纯粹外包制下发包方和承包方平等的契约关系。上级将具体的行政事务执行权交给了下级, 即承包方, 并且承包方还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权, 包括剩余索取权和面临强激励的特征(周黎安, 2017)^[10]。行政发包制与李风华(2019)^[6]创造的“多级所有”这一概念有很大的相似性, 即多个纵向政府层次共同拥有同一事物的所有权。但是与“多级所有”相比, “行政发包制”更清晰的界定纵向府际关系的权责分配。就我国的现行地方政府债务治理模式而言, 中央政府将地方债务治理的事权发包给省级政府, 并由省级政府对基层政府债务治理行使政策执行和激励分配权。

(二) 地方政府债务治理权的行政发包

现有的关于地方政府债务治理的纵向府际关系研究多基于预算软约束理论。预算软约束的概念是由 Kornai 初创的。他是在研究东欧等转型国家的短缺经济学中提出来的, 并最早用于解释实施计划经济体制下的国有企业经济行为(Kornai, 1979)^[11]。预算软约束理论认为, 一个经济主体如果不断突破预算约束, 能够进行预算外的支出, 那么这个经济主体就存在预算软约束。预算软约束的形成必然包括预算软约束体和支持体两类主体。中央政府作为地方政府“最后还款人”的隐性担保机制使得金融机构愿意大量借款给地方政府, 从而形成了地方政府债务。在这一层预算软约束关系中, 地方政府是约束体, 中央政府是支持体。

但是现实发生的地方政府债务违约事件处置中, 真正履行隐性担保人职责的实际上往往是省级政府而非中央政府。有一种可能是因为地方政府债务违约规模不大, 省级政府有能力在管辖范围内进行处置。省级政府成为地市政府债务危机的隐性担保人在近期国家的有关文件中有所体现。无论是《2011 年地方政府自行发债试点办法》(财库[2011]141 号)还是《2014 年地方政府债券自发自还试点办法》(财库[2014]57 号)对于发行债券的主体责任都有明确的规定。例如, 上述两个文件均要求在国务院批准的发债规模限额内由省、市、自治区自行组织本地区的债务发行工作。又如《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函[2016]88 号)指出:“市县统筹本级财力, 仍无法解决到期债务偿债缺口, 并且影响政府正常运转和经济社会稳定的, 可以向省级债务应急领导小组申请救助。”这里的政策表述实质上意味着省级政府是地市政府债务危机的隐性担保人。

目前, 我国地方政府债务治理机制的责任主体主要有两方: 一是中央政府, 职责是省级政府债务控制目标的制定。二是省级政府, 职责是在中央政府制定的债务目标限额内对所辖地市政府进行地方债转贷, 并对所辖域内的债务风险进行属地管理。

地市政府是预算软约束的约束体。省级政府是预算软约束的支持体。由此可见,地方政府债务治理的纵向府际关系不再是简单的“发包—承包”,而是“发包—承包—代理”的契约关系,即省级政府(承包方)在接受中央政府(发包方)命令之后,进一步将其在委托给地市政府(代理方)。中央政府作为发包方,拥有政治权威和剩余控制权,即对于各省具有债务目标设定权,可以对各省设定债务预警指标、债务上限、举债资金用途等。省级政府作为承包方,以自由裁量权的方式享有许多实际控制权,包括:一是债务监督权,即对所辖地区各地市债务管理目标完成情况的检查验收权;二是激励分配权,即对基层政府执行债务控制目标的实际情况实施绩效评估并进行奖惩的权力。正是因为上述“发包—承包—代理”的契约关系中的特殊地位,省级政府成为了地市政府债务的隐性担保人,亦可认为是地市政府债务扩张的预算软约束支持体。这使得“地市政府债务违约需要省级政府介入”具有道义上的必然性。

客观上来说,财政实力越强,担保能力越强,即省级政府财政实力越雄厚,其对所辖地市进行债务救助的能力越强,地市政府债务得到的来自省级财政隐性担保的力度越大,金融机构愿意为省级财政实力雄厚的所辖地市提供的债务融资就越多。因此本文提出如下假设:省级财政实力与地市政府债务规模正相关。

四、实证策略

(一)模型设定

为了验证假设,本文构建如下的计量模型:

$$debt_{c,t} = \beta_0 + \beta_1 fin_{p,t} + \beta_2 \sum control_{c,t} + \varepsilon_{c,t} \quad (1)$$

在模型(1)中,各变量的下角标 c, p, t 分别表示所在的地级市、省份和年份。 $debt$ 是因变量,代表所在地市政府债务规模。 fin 代表该地级市所在省的财政收入。 $control$ 是一组包含地级市经济特征的控制变量。 $\varepsilon_{c,t}$ 是随机扰动项。本文对方程(1)进行面板固定效应回归,通过控制省市个体固定效应的影响,保证回归结果更准确。

面板固定效应回归是均值回归,只能局部显示自变量对因变量的影响,对因变量整个条件分布的影响无法全面呈现。分位数回归能弥补上述缺陷,主要体现在:一是综合反映自变量对因变量的变化区间,二是充分体现不同条件分布下的影响水平,三是消除各变量分布中可能存在的异方差,从而使回归结果更为稳健。因此本文进一步采用分位数回归方法,考察不同地市政府债务规模下,省级财政实力对地市政府债务规模的影响水平。借鉴 Koenker 提出的研究方法,构建的面板分位数回归模型如下:

$$Q\tau_{c,t}(debt_{c,t} | fin_{c,t}) = \beta_0 + \beta_1 \tau fin_{p,t} + \beta_3 \tau z_{c,t} + \mu_{c,t} \quad (2)$$

(二)变量定义

鉴于不同地市城投债规模差异较大,本文借鉴有关学者的方法,将城投债总金额定义为某年度地级市城投债总规模加 1 并取对数,进而防止出现负值的情况(曹婧等,2019^[12];刘柳等,2019^[13];张莉等,2018^[14])。自变量为该设区市所在省级政府的财政实力(fin),借鉴肖鹏等(2017)^[15]的方法,以人均省级政府财政收入占人均中央政府财政收入比作为省级政府财政实力的代理变量。

依据现有文献(张莉等,2018)^[14],选择以下 4 个指标作为控制变量引入实证模型:(1)土地出让收入($land$),以地级市当年土地出让收入占当年 GDP 的比重作为土地出让收入的代理变量引入模型。(2)经济发展水平($gdppc$),以人均 GDP 的对数值进行衡量。(3)人口规模($popu$),以人口密度(辖区内人口总量除以土地总面积)的对数值来衡量。(4)固定资产占比(inv),以固定资产投资规模(固定资产投资总额除以 GDP)来衡量区域经济发展对投资拉动的依存程度。

(三)数据来源

本文主要分析地市政府主动举债行为的影响因素,所以要尽可能排除非体制性的政策性因素的干扰。因为只有主动举债,地方政府举债行为特征才能被有效甄别,而只有在不受限制的环境中,地方政府举债时的风险意识才最真实(李永友等,2018)^[16]。2014 年颁布的《关于加强地方政府性债务

管理的意见》和 2015 年底出台的《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》等使得城投债发行告别了原来的“蛮荒无序”时代。城投债发行的监管日趋严格,尤其进入 2016 年以后,上交所等交易机构对地方融资平台发行城投债门槛进行了大幅调整。例如,明确要求发行城投债的融资平台公司满足“来自所属地方政府的收入占比不得超过 50%”这一标准。这实际上是对城投债发行主体向市场化转型提出了更高的要求,从而将不少此前发行过公司债的城投公司挤出了市场。基于此,本文将样本的终点选择在 2015 年。

本文将样本的起点选择在 2008 年。主要是因为我国城投债自 2008 年以后发行渐成规模,在此之前

全国城投债发行的数量较少,其规模不足以形成研究样本。2008 年之所以成为了城投债发行的一个关键转折点是因为当年出台了四万亿经济刺激计划,推动我国的城投债规模呈“井喷式”扩张。基于上述考虑,本文选择的样本期间为 2008 年至 2015 年。城投债规模的统计数据主要来自于 wind 数据库。

五、实证分析

(一) 面板分位数估计

表 1 分别列出了面板分位数回归在不同分位数处以及面板固定效应的回归结果。因为截距项不是本文重点分析的影响地方政府债务规模的因素,所以不在表中列出。

表 1 面板分位数估计结果

自变量	固定效应	分位数(分位数回归)				
		0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
fin (省级财政实力)	7.519*** (5.20)	5.978*** (2.58)	6.573*** (3.75)	7.615*** (6.25)	8.429*** (5.41)	8.994*** (4.38)
land (土地出让收入)	-3.060*** (-3.02)	-3.118 (-1.60)	-3.096** (-2.11)	-3.057*** (-3.00)	-3.026** (-2.32)	-3.005* (-1.75)
inv (固定资产投资占比)	2.013* (1.91)	2.765 (1.76)	2.468** (1.97)	2.009** (2.38)	1.977* (1.89)	1.878 (1.38)
gdppc (人均 GDP)	1.786*** (7.63)	1.360*** (3.77)	1.524*** (5.59)	1.812*** (9.54)	2.037*** (8.40)	2.193*** (6.86)
popu (人口规模)	2.428* (1.93)	2.696 (1.56)	2.592** (1.98)	2.411*** (2.65)	2.269* (1.95)	2.171 (1.42)
样本数	2098	2098	2098	2098	2098	2098

注:***、** 和 * 分别为 1%、5%和 10%的显著性水平,括号内为 t 统计量的值。

表 1 的回归结果显示,省级财政实力(fin)对地市政府债务规模(debt)在各个分位数上均有显著的正向促进作用。分位数回归模型结果与固定效应模型回归结果一致,因此本文的假设得到了验证,即省级财政实力对于所辖市的政府债务规模具有促进作用。进一步分析各分位数上省级财政实力与地市政府债务规模的关系可以发现,随着地市政府债务规模从低分位数上升到高分位数,省级财政实力(fin)的系数值逐渐变大,因此省级财政实力对地市

政府债务规模的正向促进作用呈上升趋势。例如,在下四分位数(0.25)上,省级财政实力每增加 1 个单位,地市政府债务规模就增加 6.57 个单位;在中分位数(0.5)上,省级财政实力每增加 1 个单位,地市政府债务规模就增加 7.62 个单位;在上四分位数(0.75)上,省级财政实力每增加 1 个单位,地市政府债务规模就增加 8.43 个单位。上述分位数回归的结果说明,对于地市政府债务规模较高的地区,省级财政实力的促进效应更大。可能的解释是地市政府

债务规模越大的地方,政府债务违约风险越大,因此金融机构给予当地政府进行融资支持就越谨慎,这时候省级财政实力的隐性担保就越重要。

在控制变量中,土地出让收入(land)除在0.1分位数上不显著外,其它分位数和固定效应模型中均显著为负。这与曹婧等(2019)^[12]的研究结果相悖。一个可能的解释是,他们的实证模型中引入的控制变量是土地出让滞后一期的收入。土地滞后一期收入可以认为是当期地方政府债务的隐性担保,因为在地方政府预算内收入有限的前提下,过去年度的土地出让收入往往被金融机构认为是当下地市政府债务最有力的债务偿还来源,因此上期土地出让收入有利于本期的地方政府债务扩张,所以曹婧等(2019)^[12]的实证结果显示二者正相关。但是本文引入的控制变量是当期土地出让收入,如果当年能够获得充足的土地出让收入,地方政府“手中有粮,心中不慌”,于是当年进行举债的动力不足,因此本文中显示二者呈现出负相关关系,也就是说相比较于土地出让收入融资,债务融资是地方政府的次优选择。这体现了地方政府债务融资的谨慎性原则。人均GDP(gdppc)在所有分位数和固定效应模型中均

显著为正,说明经济越发达的地区,地方政府因为有较为充裕的还款来源,越容易获得债务融资。人口规模(popu)在中分位数点附近显著为正,说明地方政府债务规模适度的情况下,人口规模的增加会导致地方政府债务规模的扩大。这可能是人口规模适度的地区,公共产品供应压力大且地方政府其它的融资渠道有限,因此地方政府有债务规模扩张的动机。固定资产投资占比(inv)的回归结果与人口规模(popu)类似。

(二)进一步分析

1.稳健性检验

为了检验结果的稳健性,本文采用另一个衡量地市政府债务规模的变量debt1,替代debt。debt1以单笔平均发债金额(加1取对数),即发债金额除以发债次数。面板分位数与固定效应模型回归结果见表2。检验结果显示,省级财政实力(fin)的系数值随着地市政府债务规模从低分位数上升到高分位数逐渐变大,因此省级财政实力对地市政府债务规模的正向促进作用呈上升趋势。这与表1省级财政实力(fin)的回归结果高度吻合。前文的假设得到了进一步的验证。

表2 替换核心变量后的稳健性检验

自变量	固定效应模型	分位数回归				
		0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
fin (省级财政实力)	4.893*** (5.53)	4.158*** (2.74)	4.385*** (3.56)	4.802*** (4.83)	5.388*** (3.57)	5.803*** (2.70)
land (土地出让收入)	0.567 (0.76)	-0.871 (-0.66)	-0.428 (-0.40)	0.389 (0.45)	1.537 (1.17)	2.351 (1.26)
inv (固定资产投资占比)	1.023* (1.95)	1.978 (1.86)	1.745** (2.14)	1.548** (2.07)	0.975* (1.81)	0.833 (1.45)
gdppc (人均GDP)	0.984*** (6.82)	0.710*** (3.03)	0.794*** (4.18)	0.950*** (6.18)	1.169*** (5.01)	1.325*** (3.98)
popu (人口规模)	1.021 (1.53)	0.805 (0.80)	0.871 (1.07)	0.994 (1.52)	1.167 (1.17)	1.290 (0.91)
样本数	2098	2098	2098	2098	2098	2098

注:***、**和*分别为1%、5%和10%的显著性水平,括号内为t统计量的值。

进一步的,本文将样本限定在 2008 年-2014 年期间进行回归,以规避 2014 年国发 43 号文的影响,得出的结果与前文相同,即在所有分位数下省级财政实力的回归系数仍然显著为正。该结果说明即使在 2014 年国发 43 号文明确要求省级政府对地市政府债务违约救助之前,省级财政对地市政府债务的隐性担保已经存在。

2.考虑“一把手”的晋升压力

为什么我国的地方政府债务“越禁越多”? 地方政府官员,尤其是地方“一把手”在其中的作用不可或缺。从政治维度看,上级政府对下级官员的政绩考核,形成了基层政府债务扩张的主要政治动因。地方官员通过主动负债,获得对经济增长、基础设施建设、新区开发等政绩显示性公共产品的资金支持,从而有利于政治晋升。对此,本文引入市政“一

把手”(根据我国政治体制的现实,市级党政“一把手”为市委书记)晋升压力虚拟变量(stress)与省级财政实力交互项,考察二者对地市政府债务规模影响的联合效果。

我国的地方官员晋升规律显示,厅局级干部晋升为副省部级官员的年龄门槛为 58 岁。张莉等(2018)^[4] 则发现年龄在 55 岁及以上的市委书记面临较大的晋升压力。因此,年龄段在 55 岁至 58 岁之间的市委书记面临的较大的晋升压力。参考上述文献,本文使用地市“一把手”(市委书记)的年龄来反映官员面对晋升体制而形成的晋升压力。官员的年龄采用的是虚拟变量:当市委书记年龄分布在 55 至 58 岁之间(含)时,变量取值为 1,否则取值为 0。回归结果见表 3 所示。

表 3 考虑“一把手”晋升压力

自变量	固定效应模型	分位数回归				
		0.1	0.25	0.5	0.75	0.9
fin × stress (省级财政实力 × 晋升压力)	0.574*** (4.14)	0.744*** (3.22)	0.683*** (3.81)	0.563*** (4.45)	0.468*** (2.85)	0.401* (1.84)
land (土地出让收入)	-2.253** (-2.28)	-2.810 (-1.52)	-2.608* (-1.82)	-2.216** (-2.19)	-1.906 (-1.45)	-1.686 (-0.97)
inv (固定资产投资占比)	1.889* (1.97)	2.459 (1.76)	1.921** (2.15)	1.549** (1.98)	1.444* (1.85)	1.261 (1.18)
gdppc (人均 GDP)	2.659*** (17.62)	2.031*** (9.93)	2.258*** (14.24)	2.701*** (23.60)	3.050*** (20.98)	3.298*** (17.10)
popu (人口规模)	2.610* (1.96)	2.489 (1.46)	2.533* (1.92)	2.618*** (2.81)	2.686** (2.22)	2.734* (1.70)
样本数	2098	2098	2098	2098	2098	2098

注:***、** 和 * 分别为 1%、5%和 10%的显著性水平,括号内为 t 统计量的值。

表 3 的回归结果显示,晋升压力与省级财政实力的交互项的回归系数显著为正(0.9 分位数除外),这表明省级财政实力较强的地方,所辖市政一把手如果面临更大的晋升压力,那么他就有更强烈的动机将省级财政实力作为隐性担保进行政府债

务融资。但是有趣的是,表 3 分位数回归结果是随着分位数的提高,核心变量(fin×stress)的系数越来越小,甚至变得不显著。与之形成鲜明对比的是表 1 和表 2 的核心变量(fin)系数是越来越大的。这说明晋升压力对于地市政府债务规模扩张的作用并非

是无节制的,尤其是在地市政府债务规模较大的地方,即使面临较大的晋升压力,一把手将省级财政实力作为隐性担保进行债务融资的动力也大大减弱了。这体现了市政一把手在政府债务融资方面还是相对谨慎的。

六、结论与启示

本文针对地市政府债务得到所属省级政府隐性担保这一现实,借助了国内最近兴起的财政政治学研究方法,研究了我国地方政府债务治理中的债务控制权在地方政府间的纵向府际关系分配。与以往研究仅关注债务控制权的央地纵向府际关系不同,本文重点关注了债务控制权的地方纵向府际关系。实证研究采用了2008年-2015年市级面板数据,运用面板分位数回归分析。研究发现,在控制其它相关影响因素后,省级财政实力越雄厚的地方,地市政府债务规模越大。越是地市政府债务规模大的地方,省级财政实力的隐性担保越重要。除此之外,我们发现地方政府进行举债还是相对谨慎的,主要体现在:一是当年土地出让收入越大,地市政府债务当年新增规模越小,体现了地方政府举债融资的优先级低于“卖地”融资。二是地市政府债务规模大的地方,即使面临较大的晋升压力,地市“一把手”运用省级财政实力隐性担保进行债务融资的动机也会变弱。

本文的研究结论具有一定的政策启示。目前,诸多基于预算软约束理论的研究认为,地方政府债务扩张的背后原因是中央政府的隐性担保。据此,近年来关于地方政府债务治理的有关政策文件也是反复强调“硬化预算约束”。如国务院于2014年发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》明确要求各级地方政府债务要“硬化预算约束”。为了

加深公众对“硬化预算约束”的理解,该文件还特别强调了针对地方债务风险,中央政府严格践行“不救助原则”。这实际上就是对市场上地方政府债务具有中央政府隐性担保的认识纠正。然而,该文件发布后的几年内地方政府债务规模不减反增。可能的解释或者是市场对于“不救助原则”的怀疑,或者是地方政府债务的隐性担保并不来自于中央政府。本文运用财政政治学,借鉴行政发包制理论,构建了“发包—承包—代理”债务治理控制权的纵向府际关系模型,发现地市政府债务的隐性担保主要来自于省级政府,并且得到了历史数据的证明,从而对“隐性担保来自于政府”的已有认识进行了一定的补充。这对于我国地方政府债务治理后续政策出台提供了借鉴。

具体而言,要关注如下问题。一是优化地方政府债务治理控制权的纵向府际关系。当前改善债务治理机制的关键问题是进一步优化债务治理控制权的纵向府际关系,尤其是要理顺省以下债务治理控制权的纵向府际关系,防范作为代理方的市级与市级所辖县级政府的共谋行为^①,有效遏制地方政府债务风险的发生。二是站在更宏大的视野推进财政体制改革。针对省级政府成为地市政府预算软约束支持体的现状,迫切需要改革现有的省以下财政体制,明晰政府间权责关系。我国财政体制改革的目标已经从原有的“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制”,逐渐过度到如今的“建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度”,这意味着省以下财政体制改革也必须置于推进国家治理体系和治理能力现代化框架下进行,充分考虑省级政府的重要作用,增强地方政府改革的积极性。

参考文献:

- [1] 罗荣华,刘劲劲.地方政府的隐性担保真的有效吗? [J]. 金融研究,2016(4):83-98.

^①调研中我们发现,现在流行一种作法:市级政府将所辖县级政府的融资平台公司的资产一同注入到市级政府融资平台公司,通过报表合并打造一家“超级航母”,从而达到向金融机构融资的门槛。市级融资平台公司再将所融债务资金在市、县两级分配。

- [2] 马骏,於莉.公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J].政治学研究,2005(2):108-116.
- [3] 李金珊,吴超.当代中国财政政治学的新知识与新实践[J].政治学研究,2019(2):120-124.
- [4] 毛晖.地方政府性债务风险管制体系研究[M].经济科学出版社,2018.
- [5] 吉富星.地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究[J].财政研究,2018(11):62-70.
- [6] 李风华.纵向分析与中国成就:一个多级所有的解释[J].政治学研究,2019(4):112-124.
- [7] Qian, Yingyi, Chenggang Xu. Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector [J]. Economics of Transition, 1993.1: 135-170.
- [8] 许成钢.政治集权下的地方经济分权与中国改革[J].比较,2008(36):10-22.
- [9] Burns, John. China's Nomenclature System [J]. Problem of Communism, 1987.5: 36-51.
- [10] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海人民出版社,2017.
- [11] Kornai J. Economics of Shortage [M]. Institute for International Economic Studies, University of Stockholm (Stockholm), 1979.
- [12] 曹婧,毛捷,薛熠.城投债为何持续增长:基于新口径的实证分析[J].财贸经济,2019,5:1-34.
- [13] 刘柳,屈小娥.经济政策不确定性环境下地方政府债务扩张动因再检验[J].财政研究,2019,10:32-46.
- [14] 张莉,年永威,刘京军.土地市场波动与地方债[J].经济季刊,2018,4:1104-1126.
- [15] 肖鹏,刘炳辰.财政分权促进了城投债规模扩张吗[J].江淮论坛,2017,1:64-94.
- [16] 李永友,马孝红.地方政府举债行为特征甄别—基于偿债能力的研究[J].中国工业经济,2015,3:44-56.

【责任编辑 郭艳娇】

(上接第 102 页)

- [42] 张应武,李董林.基于动态因子分析法的区域开放型经济发展水平测度研究 [J]. 工业技术经济,2017,36(3):123-130.
- [43] 张云云,张新华,李雪辉.经济发展质量指标体系构建和综合评价[J].调研世界,2019(4):11-18.
- [44] 马茹,罗晖,王宏伟,王铁成.中国区域经济高质量发展评价指标体系及测度研究[J].中国软科学,2019(7):60-67.
- [45] 辛岭,安晓宁.我国农业高质量发展评价体系构建与测度分析[J].经济纵横,2019(5):109-118.
- [46] 廖文梅,虞娟娟,袁若兰.脱贫攻坚与乡村振兴的耦合协同性——基于不同时期脱贫县(市)的比较[J].中国人口·资源与环境,2020,30(10):132-142.
- [47] 裴玮.基于熵值法的城市高质量发展综合评价[J].统计与决策,2020,36(16):119-122.
- [48] 郭庆旺,贾俊雪.地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长[J].管理世界,2009(10):17-27+187.
- [49] 伍文中. 财政支出竞争与省际基础设施建设趋同性研究[J].经济经纬,2010(1):123-127.
- [50] 詹新宇, 苗真子. 地方财政压力的经济发展质量效应——来自中国 282 个地级市面板数据的经验证据[J]. 财政研究,2019(6):57-71.
- [51] 杨志安, 邱国庆. 财政分权与中国经济高质量发展关系——基于地区发展与民生指数视角[J]. 财政研究,2019(8):27-36.
- [52] 杨海生,罗党论,陈少凌.资源禀赋、官员交流与经济增长[J].管理世界,2010(5):17-26.
- [53] 钱海刚.财政分权、预算软约束与地方政府恶性竞争[J]. 财政研究,2009(3):17-19.
- [54] 邓慧慧,赵家羚.地方政府经济决策中的“同群效应”[J]. 中国工业经济,2018(4):59-78.
- [55] 刘俸奇,张同斌.财政收支结构变动、产业结构转型与环境质量改善[J].财政研究,2020(10):57-73.

【责任编辑 郭艳娇】