

中国地方政府省际财政健康度评价及解释

——结合资产负债与收支信息的分析

解洪涛 陈志勇 陈利伟

摘 要: 本文借鉴国际市(县)管理研究会(ICMA 2003)的地方政府财政健康度评价方法,构建了中国地方政府财政健康度评价指标体系。结合审计署公布的地方政府负债信息及财政收支信息,对中国省际间财政健康度进行了评价。通过对评价结果的进一步分析得出了以下结论:(1) 地方政府负债主要用于土地收储和基础设施建设项目,短期内江苏、重庆等省份积累负债风险较大;(2) 依靠土地出让收入可以缓解短期偿债风险,但长期债务偿还能力还在于工业化带来的地方税收增长;(3) 一般预算支付能力风险来自于以下方面,一是人口结构变动引起未来对公共服务,尤其是城市公共服务需求的大量增加;二是社会整体对公共服务质量的要求。此外,社保预算也因人口结构变动而影响未来风险。因此,在城市化快速进程中,积极的财政政策不可避免。以房产税、个人所得税等税种改革重构地方税体系是维持地方政府财政健康的必要手段。

关键词: 财政健康度; 长期偿债能力; 短期偿债能力; 公共服务支付能力; 一般预算支付能力

一、引言

现代的公共服务职能要求政府能够筹措足够资金。当政府在某一财政期间无法筹措到足够财力以应付基本公共服务职能及偿还债务时,政府的财政危机就会爆发。近年来,无论是 2009 年的欧洲债务危机、加州政府破产,还是 2013 年美国底特律政府破产等案例都显示了政府财政行为短视是危机发生的根本原因(苗文龙 2011; 袁国龙 2014)。总体而言,政府缺乏中长期的财政健康状况判断,对危机的预警机制不足,最终导致了累积的危机爆发,对经济造成长期的破坏性冲击。

就中国而言,在地方官员凭借“GDP 锦标赛”获得晋升机会的治理背景下,几乎所有地方政府都通过成立投融资平台(国有投资公司)进行举债或担保举债,以此推动城市化和工业化进程,并由此产生了地方政府的巨额负债(周黎安 2007; 傅勇 2010)。按照审计署 2013 年 8 月的数据,截至 2013 年 6 月地方政府负债总额超过 20 万亿元人民币,且主要集中在市、县两级政府。不可否认,地方政府依托投融资平台运作极大地推动了城市基础设施建设和经济增长。但巨额地方债所衍生出的后果,一是地方政府过度依靠土地财政,导致地价不断上涨,城市化成本被传递到居民生活和企业生活成本,

收稿日期: 2014-06-10

基金资助: 本研究受国家社科重大项目“地方政府性债务管理和风险防范研究”(12&ZD047)、财政部、教育部高校共建项目“公共资源出让收益共享制度研究”的资助。

作者简介: 解洪涛,中南财经政法大学财政税务学院,博士,讲师; 陈志勇,中南财经政法大学财政税务学院,博士,教授,博士生导师; 陈利伟,厦门大学经济学院硕士研究生。

反而对长期经济增长起到抑制作用;二是如果地方债集中爆发则有可能将危机传导至金融部门,进而导致中央政府被迫采用通胀手段还债,快速通胀对经济增长将构成巨大威胁。

十八届三中全会提出尽快建立中央和地方政府的资产负债表,并定期披露地方政府的资产、负债信息,这无疑是对地方政府依靠负债推动发展行为的制度纠正。在学术界,2013年成为深入研究国家资产负债表的真正开始(李扬等 2013;马骏等 2013;曹远征等 2012)。在理论上,需要将地方政府的资产负债信息与收支信息结合起来,建立类似于公司财务分析的指标体系(如杜邦财务分析体系),与地方政府资产负债表信息披露机制结合,成为约束地方政府债务风险的政策工具。为此,本文借鉴了美国市(县)管理协会(ICMA)的财政信息建设体系(FTMS,2003),结合了审计署2013年公布的各省市地方债务审计数据,以及各省近年的基金预算收入、土地出让收入、国有资源有偿使用收入等信息,对省际间的财政健康度进行了评价。

二、地方政府财政健康测度的文献回顾

财政健康度有不同维度的定义,本质上财政健康意味着政府有足够财力提供一般公共服务和应付当前及未来债务,其与政府的财政收入、累计净资产、债务期限和净现金流相关。财政健康与一般的政府财政绩效存在差异,首先它比财政绩效含义更宽泛,一般的财政绩效只从收支角度考察,而它包含了政府长期财务的视角;其次它还包括影响财政收支需求变化的经济因素,如人口结构及公众对公共品的需求变化。

财政健康度的度量一直被理论界和实务领域所重视。美国的州政府和地方县、市政府通过建立地方法案对财政健康度进行测度(如佛罗里达州和密歇根州)。美国府际关系委员会(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1973)最早提出了检验市政财政健康度的指标体系。其中涵盖了六方面的财政健康测度指标:(1)政府运营资金的收支平衡;(2)预期未来若干年支出超过岁入的持续性;(3)当前负债超过政府资产的程度;(4)本年年末累计的短期负债;(5)近年财产税(地方税)下降的趋势;(6)政府资产的预期估值缩水比率。自这一指标体系提出后,Dommel & Nathan(1978)、美国国会预算办公室(1978)、美国财政部市政财务办公室(1978)、国际市(县)管理研究会(International City/County Management Association, ICMA, 1994, 2003)、Brown(1993)、Kloha et al.(2005)、Wang et al.(2007)及Groves(1981,2003)等研究从不同侧面、使用不同变量对最早的指标体系加以修正。在实践中,美国政府会计标准委员会(Government Accounting Standards Board, GASB, 1999)发布了34号准则要求政府提供全面的资产、负债和收支报告,这为全面评价政府财政状况提供了制度基础。

美国市(县)管理研究会(2003)在以往研究基础上提供了一套财政长期健康度评价体系(FTMS),其中涵盖了四方面的内容:(1)短期债务偿还能力;(2)财年内一般预算公共支付能力;(3)长期债务偿还能力;(4)未来一般预算公共服务支付能力。相关的指标也为政府会计标准委员会所采纳,用于评价政府的偿债能力和公共服务支付能力。这一指标体系后来成为了美国地方政府评价财政健康度的参考范本。

Kloha et al.(2005)结合经济环境变化等因素对财政健康度进行了测度。与ICMA指标体系比较,Kloha et al.(2005)在设计指标体系时认为,如果舍弃经济环境变量,则意味着评价体系更多关注了地方财政决策在当期预算平衡的努力,而忽视了当期财政决策对未来财政压力的反应。因此,其研究使用了一般预算支付能力、资产负债比、税收变动率、人口变动等9个指标。其评价结果强调一般预算赤字可以通过财政管理优化改进,但税收的下降可能由经济环境因素变动所致,并非财政管理能力所能改变。

由于财政状况的周期性变动,以上测度在单一时点上完成,往往忽略了未来经济环境发生变化导

致了收入能力和支出需求两方面的变化。Ladd & Yinger (1989) 定义了“财政需求与资金筹集差额”的指标。类似的,Hendrick (2004) 从预算口径角度对财政健康度指标进行了分类:(1) 外部经济环境状况;(2) 预算外收支“松弛”状况;(3) 一般预算平衡状况。其中,预算外收支状况包括测度政府基金预算平衡,投资性支出占财政支出比例,国有企业利润上缴部分占财政收入比例等。这三方面都涉及到了资金的长期需求与收入差额的比较。Maher & Nollenberger (2009)、Sohl et al. (2009)、Levine et al (2012) 同样使用了类似的评估体系对政府财政状况进行测度。

美国俄亥俄州政府审计局(The Ohio Auditor of State's Office, 2012)^①从财政健康指标反映未来财政趋势的角度出发,设计了旨在识别地方政府财政困境迹象的指标体系。该体系由16项指标组成,分别为:流动净资产与政府一般支出比;一般预算资金平衡率;流动净资产价值变动额与一般预算支出比;一般预算资金平衡变动率;一般预算收入与全额岁入比;一般预算税收收入缩减率;一般预算盈余比例;政府一般预算收入与净支出比;政府间转移支付收入与一般预算收入比;当地家庭财产估值(与地方财产税有关);债务支出与一般预算收入及基金收入比;流动性净资产与政府性一般公共服务支出比;扣除专项的预算收入与一般公共服务支出比;政府现金(短期投资)资产与一般公共服务支出比;总负债及净资产值与一般预算支出比;预决算收支差额。俄亥俄州审计局验证了上述十六项指标识别地方政府财政健康的有效性,并通过其预先判别次级地方政府的财政困境。

国内关于政府财政健康度的研究相对较少,刘军民(2007)提出了一个地方政府健康度的评价体系,涵盖了地方财力、地方财政管理能力和运行机制。总体而言,这一指标体系将财政管理体系与管理结果放在了一起,缺乏统一的逻辑框架。李建军、谢欣(2011)主要从公共服务需求增长与财力匹配的角度度量了湖北省各县(市)的财政健康度,但缺乏对负债的考虑。此外,李扬等(2013)和曹远征等(2012)分别结合中央政府资产负债表的编制就直接显性负债、直接隐性负债、间接显性负债、间接隐性负债估算提出了框架,但类似研究缺乏对偿债能力的一个度量。

综合国内外的研究,可以发现地方政府财政健康度的评价不能仅考虑收支信息,还需包含地方政府的资产和负债信息。同时,财政健康度的评价也应考虑社会经济变动趋势,以反映政府的未来财政支付能力(Wang et al., 2007)。本文借鉴了ICMA(2003)和Wang et al. (2007)的评价体系,构建中国地方政府的财政健康度评价指标,在指标选择上兼顾了全面性和可操作性。第三部分是对某些指标含义的直观解释。在第四部分采用这一体系对中国省际间的财政健康度进行评价,对当前省际间的财政健康度差异原因进行初步解释。最后,提出了相应的治理建议。

三、中国地方政府财政健康度指标体系构建

(一) 中国地方政府财政健康度评价指标选择

本文主要参考ICMA地方政府财务健康评价指标体系的构建,同时吸收Brown(1993),Honadle et al. (2004),Wang, et al. (2007),Justice et al. (2012)等人的研究方法,并参考了审计署公布的中国地方政府负债状况的报告数据,建构综合指标来衡量中国地方政府的财政健康性。ICMA(Nollenberger, 2003)的维度,我们也从短期债务偿付能力、预算一般公共支出支付能力、长期债务偿还能力及长期公共服务支付能力四方面评估地方政府的财政健康度。其中,短期偿债能力衡量地方政府支付短期债务的能力;预算支付能力衡量地方政府是否有足够收入以支持一般性公共支出;长债偿债能力衡量地方政府清偿长期借款与债务的能力;最后,长期公共服务支付能力衡量地方政府维持目前所提供之公共服务水平的能力(Wang, et al., 2007)。本文的指标体系沿用了这一框架,具体指标如表1所示:

^① The Ohio Auditor of State's Office. fiscal health indicator document. <https://ohioauditor.gov/indicators/>, 2012.

表 1 财政健康度评价指标体系

指标	计算公式	指标说明	权重
财政健康度指数	短期偿债能力* (2/10) + 预算行政支付能力* (1/10) + 长期偿债能力* (4/10) + 长期公共服务支付能力* (3/10)		
(一) 短期偿债能力	流动性比率* (3/10) + 土地出让收入短期债务比(5/10) + 其他基金收益短期债务比(2/10)	指标越大说明偿还保障能力越强	2/10
(二) 长期偿债能力	3 年土地和采矿权出让收入长期债务比* (4/10) + 3 年地方国有企业利润长期债务比* (2/10) + 3 年地方税收收入与长期债务比* (2/10) + 行政事业资产长期债务比* (2/10)	指标大说明偿付能力强	3/10
(三) 预算行政开支支付能力	税收收入与财政支出比* (5/10) + 非税收入与财政支出比* (4/10) + 转移支出与财政支出比* (3/10) + 一般公共服务支出占财政总支出比* (-1/10) + 公共安全支出占财政支出比* (-1/10)	指标大说明支付能力越强	2/10
(四) 长期公共服务支付能力	人均教、科、文、卫支出比(3/10) + 社保收入与社保支出比(3/10) + 人均城乡基础设施支出比* (2/10) + 人均节能环保支出比(2/10)	指标大说明偿付能力强	3/10

表 1 中省级地方政府(包含省本级,还涵盖县市)的财政健康度综合指标如下:

$$\text{财政健康度综合指数} = \text{短期偿债能力} * (2/10) + \text{长期偿债能力} * (3/10) + \text{预算行政开支支付能力} * (2/10) + \text{长期公共服务支付能力} * (3/10) \quad (1)$$

子指标一衡量了短期偿债能力(见表 1),其中,流动性比率、土地出让收入短期债务比、其他基金收入短期债务比三项次级指标,分别将期末财政存款、当年政府性基金中的土地出让收入、政府性基金中扣除土地出让收入的其他收入与年内到期债务相比。财政存款数据来自《中国金融年鉴》(2012)、土地出让收入和政府性基金收入数据来自于“各省(市、自治区)2012 年全省及本级政府性基金预算收入预计执行情况表”。短期债务收据来自“2013 年各省(市、自治区)政府性债务审计结果”。

子指标二为长期偿债能力(见表 1),其中 3 年的土地出让收入来自《中国国土资源年鉴》中国有土地出让宗数与当地土地价格乘积,这与通过基金预算获得数据口径大致相同,但由于部分基金预算数据的缺失,所以这里用此方法代替;地方国有企业利润数据来自《中国会计年鉴》(2012),之所以选择这一指标,是因为现有国有企业利润已按 5% 上缴财政,部分学者也提出可以用这部分收入偿还债务;地方税收债务比主要反映地方财源对长期债务的偿还保障比;最后,行政事业性资产数据反映当前政府累积的主要资产,其中部分可以用以出让还债,由于《中国会计年鉴》(2012)中仅有行政事业资产总额,我们用分地区的国有单位就业人数比例做了省际间的折算,假定了各省的资产是与就业数正相关,就业人数数据来自《中国人口与就业统计年鉴》(2012)。

子指标三衡量了预算行政开支支付能力(见表 1),预算支付能力主要用于评价地方政府一般预算内不同渠道获得的资金用于应付支出的能力。最后两个次级指标主要用于评价政府和社会公共安全基本行政开支保障度,一般政府运行成本越高,必然挤占其他支出份额,因此这两个指标权重为负,以上数据来源主要《中国财政年鉴》(2012)。

子指标四为长期公共服务支付能力(见表 1),长期公共服务支付能力的度量主要反映未来一段时期内政府预期的公共服务支出和财力匹配程度。政府在公共服务上的支出会因为人口结构和居民对公共品需求的改变而改变,因此这一指标是作为预警指标而设计。其中支出绝对数量的预测可简单采用 ARMA 时间序列预测,而老龄人口数据需要以普查数据为依据构建分省的人口生命表。本文按照中国的 5 年规划周期,预测了 2017 年底的人口数据,旨在反映中期的财政健康度,其中财政收支数据来自《中国财政年鉴》(1996-2012),老龄人口数据预测采用了《中国人口年鉴》(1996-2012)。

(二) 财政健康度指标标准化及权重确定

综合以上说明,本研究以 16 项财政指标衡量地方政府的 4 方面的支付和偿债能力,再依照不同权重加总成财政健康度指数。各项指数的计算方式如下:将每一项指标原始数值进行正态分布的标准化处理,即原始子指标数值与该指标均值的差与标准取比值。然后,我们将标准化的得分值映射在 0-10 之间,即极大值分数为 10,极小值为 0。其余值折算在 0-10 之间,分指标值采用相关权重加权。

分指标的权重与总指标权重在计算总指标时极为重要,并影响最终计算结果。现有决策理论中已积累了层次分析法(AHP)、人工神经网络等方法。但相关方法也各自有其局限性,如 AHP 方法在确定指标权重时,需依据专家意见对指标重要性进行排序,排序结果受专家个人经验影响。人工神经网络则需要大样本对网络进行训练,这在本研究中难以实现。本文作为相关领域的尝试性研究,对权重依据实际重要性进行了简单赋权,例如由于现有地方政府大多依靠土地出让收益偿还债务,因此相应指标赋予了较大权重。未来的相关研究可采用 AHP 方法验证计算结果对计算方法的敏感性。

四、省际间财政健康度评价指标含义

本文的指标体系反映了地方政府财源的流入与支出情况,其中地方债务和行政事业资产等项目被首次纳入了分析框架。但单从以下排名得分中较难直观理解省际间的差异,为说明得分差异的背后原因,以下结合省际间负债水平、公共服务水平、行政运行成本具体数据说明评价结果的实际意义。

(一) 地方负债水平、偿债能力与地方财政健康度分析

现有的大量研究都已指出地方政府负债存在的巨大风险,但各地方的负债的产生又有其制度背景和社会发展背景(巴曙松 2011)。按照审计署 2014 年公布的地方债审计数据,在政府负有偿还义务的负债中,土地收储、市政建设和交通运输的投资合计占负债总额的比例在各省都超过了 50%,北京、天津和上海等地区超过了 80%,广东、辽宁和吉林等省份超过了 70%。数字显示出,中国地方政府通过负债支撑城市化进程,这是中国社会快速城市化解决资金困境的现实选择。虽然政府能采用公共基础设施建设领域向私人投资开放等金融创新形式部分地缓解地方财政压力,但大规模的财政资金投入在未来 10 余年中不会放缓。

单纯评价政府负债规模的大小并无太大意义。如果当某一地区的负债能够促进未来的长久繁荣,这种财政政策仍是可取的。并且,良好的城市化推动工业化进而带来的税收增加,也为未来偿债奠定了基础。但从新古典经济学的动态均衡模型出发,在未来不可预测的情况下,并假设当代人的单位消费效用不应超过后代时,公共政策的取向并不支持高负债的积极财政政策。当理论很难获得明确结论时,当前最紧要的问题,一是能否确定各地负债的风险承受规模,即与一定偿还能力所匹配的规模,一旦这一规模确定则可约束一届政府的最大负债;二是明确偿还渠道并将隐性负债显性化,通过建立规范的地方债券市场,让全社会参与分担风险,同时逐步将融资平台负债证券化,并在未来预算体系中明确偿债基金和准备金的框架。

本文的研究恰是针对了前一问题,从目前地方政府的还债渠道入手,反映与负债匹配的偿还能力。当前地方政府财政收支框架体系中并未建立完善的还债渠道,现实中的做法一方面是举新债还旧债,另一方面是用资源性收益来偿债,主要是国有土地出让收入以及部分的探矿权、采矿权返还地方收入。还有超收的非税收入,如地方性的国有资源(资产)有偿使用收入。图 1 给出了用以计算短期偿债指标之一的财政性存款与年度债务的匹配情况,其中财政性存款代表掌握的短期财力。假设按 1:1 匹配的话,落在 45 度下的省份代表负债与偿还能力失衡,距离 45 度线越远,则意味着短期偿债风险越大。从图 1 中可以看出,江苏省短期偿债风险最大。其他省份如重庆、河北和广西等省份虽然短期负债总量不大,但都存在偿债风险。在 45 度线之上的省份,短期偿债能力最强的是广东、上海和山东等省份。山西、陕西、内蒙古、新疆和黑龙江等省份虽然也表现出短期较好的偿债能力。但从

财政性存款构成情况看,这些省份的财政性存款中有大量的自然资源资源性收益(如与煤炭相关的地方基金收入),因此这些省份的偿债能力是建立在国有自然资源储量基础上的。从长期看,资源性收益用以偿债在代际间分配可能产生不公,且很难持续。

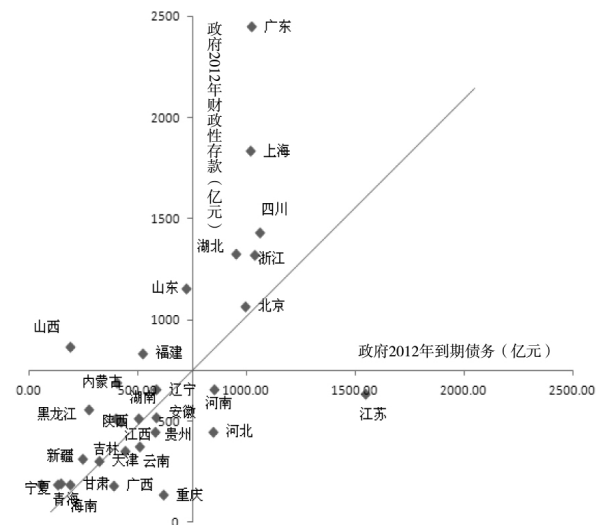


图1 财政存款用以短期债务偿付匹配程度

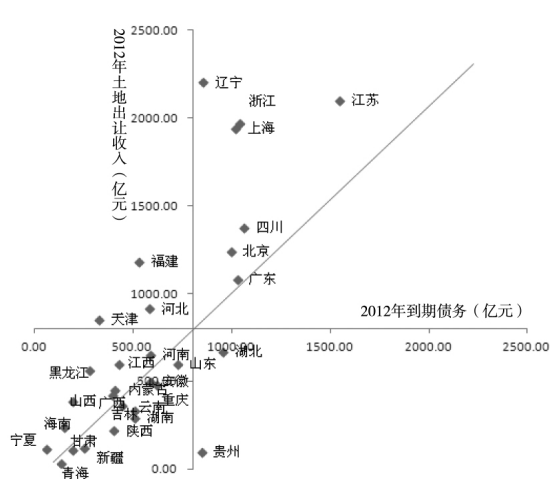


图2 国有土地出让收入用以短期债务偿还匹配程度

图2给出了以土地出让收入偿还短期债务的匹配情况。尽管各省的“政府性基金管理办法”中并未明确土地出让收入用以还债,但大多数地方政府依靠卖地还债已成常态。以山东为例,按照山东省审计厅审计结果地方政府还债约有40%依靠出让土地^①。对比图1和图2可以发现,若依靠土地还债,江苏省的偿债能力将会大幅好转。湖北和贵州等省份却出现了情况恶化,原因可能在于当年的土地出让收入不理想。这也反映出所有地方政府需要正视的困难,即由于土地市场的波动性,以及国有土地资源的有限性,大量依赖卖地还债,虽然短期内不会出现困难,但长期看同样不具有可持续性。

图3给出了3年的地方税收与长期债务的匹配程度,根据李嘉图等价定理,地方政府在当期可以用举旧债还新债,但这意味着居民未来承受更多的税负。这显示出过去10年地方政府官员在有意无意间扮演着“击鼓传花”的角色。地方税收增长可能是长期债务偿还的最后保障。现实中,一些县级政府也确实用营业税偿还债务利息。图3是本文长期偿债能力主要指标的反映,从图中可以发现,在经济增长较好的省份,依靠税收有较为充足的偿债能力。天津由于本身负债较低,且税收总量

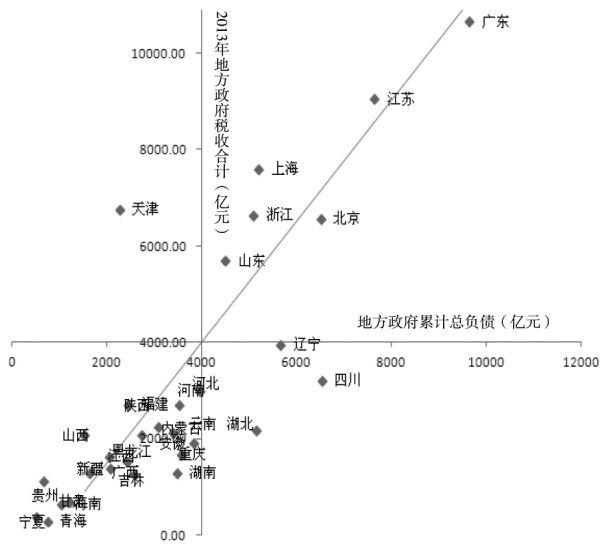


图3 长期税收与长期债务的匹配情况

^① 见新华网载《地方政府还债近四成靠卖地》,http://www.sd.xinhuanet.com/news/2014-03/27/c_119979981.htm。

较高,因此具有最好的长期偿债能力表现。而四川、湖南、湖北是近年中西部地区经济增长和城市化较快的省份。但由于经济增长滞后于财政支出增长,这些省份的长期偿债能力不容乐观。

此外,本文的长期偿债能力还包含了对地方行政事业资产的估算,并用以与长期债务匹配。这主要是从近年地方政府非税收入快速增长的现实考虑。一些省份如湖南、山东2010年左右相继出台《国有资源资产有偿使用收入管理办法》。政府财政健康度的另一个评价维度,即是政府财力能否足额支出预算支出项目。政府财政健康度的另一个评价维度,即是政府财力能否足额支出预算支出项目。根据湖南长沙市非税局的调研,政策出台以后,相应的非税收入快速增长。相应地对充实地方财源,偿还负债起到了一定的积极作用^①。限于篇幅,其他测度指标含义不一一展开。

(二) 公共服务水平与地方财政健康度分析

这既包括用于保障国家行政体制运行的一般公共服务支出,用于公共产品的教育、医疗和环保支出。此外,虽然社保预算与一般预算并行,但社保基金最终缺口仍需政府“兜底”。因此,本文的指标构建中也考虑了社保预算的平衡情况。为评价政府的未来公共服务支付能力,本文以2020年为时间节点,预测了对应的社保收入和老龄人口,图4显示了其匹配情况。同时,在长期公共服务的支付能力上,采用了简单的ARMA法,用历史数据预测了2020年的收支数据,并匹配了相应的人口数据。

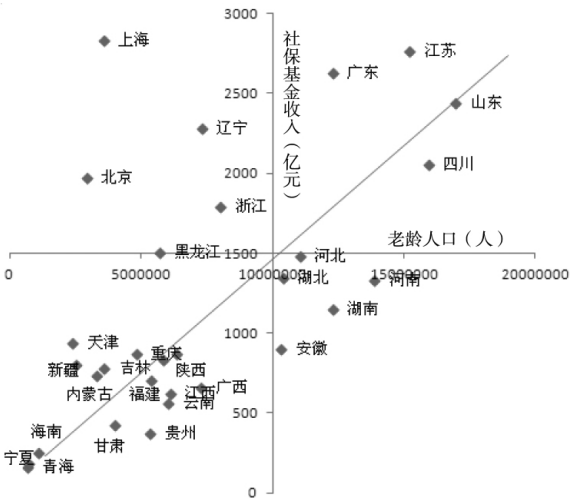


图4 2020年社保基金预测收入与老龄人口增长匹配情况

五、中国省际间的财政健康度评价结果

(一) 地方政府短期、长期偿债能力测度

表2给出了地方短期偿债能力的评价结果,通过排名可以发现偿债能力与地区的经济发展水平有一定的相关性。但一些中部省份如湖南、湖北、安徽其经济发展水平与负债水平并不相符,其短期偿债风险较大。这样的结果与相关省份快速的城市化建设和基础设施投资相关联。江苏等省份虽然经济发展速度较快,但与其巨大的负债水平相比,在短期偿债上仍具有风险。从得分数值分布看,Wang et al. (2007) 研究认为得分值3以下的省份其偿债风险较大。

表2 短期偿付能力得分

排序	省份	得分	排序	省份	得分
1	上海市	8.91	16	河南省	3.24
2	山东省	6.82	17	江苏省	3.12

① 参见长沙市非税收入管理局《关于长沙市国有资源有偿使用收入管理工作的调研报告》,原文载于湖南非税收入网: <http://www.hnfs.gov.cn/Info.aspx?ModelId=1&Id=3265>

续表

排序	省份	得分	排序	省份	得分
3	福建省	5.92	18	广西壮族自治区	2.64
4	辽宁省	5.84	19	陕西省	2.54
5	广东省	5.82	20	湖南省	2.42
6	天津市	5.81	21	安徽省	2.37
7	山西省	5.11	22	吉林省	2.32
8	浙江省	5.07	23	甘肃省	2.12
9	海南省	4.35	24	新疆维吾尔自治区	2.09
10	河北省	4.00	25	湖北省	2.09
11	内蒙古自治区	3.93	26	云南省	1.93
12	黑龙江省	3.88	27	青海省	1.87
13	江西省	3.61	28	宁夏回族自治区	1.81
14	四川省	3.59	29	重庆市	1.71
15	北京市	3.30	30	贵州省	0.60

注: 数据来源于《中国财政年鉴 2012》、《中国金融年鉴 2012》、2012 年各省(市、自治区) 全省及本级政府性基金预算收入预计执行情况表和 2013 年各省(市、自治区) 政府性债务审计结果,剔除了西藏自治区的相关数据。

表 3 是长期偿债能力的评测结果,天津具有良好的经济发展速度,同时保持了低负债,这获得高分。而山西的偿债能力是建立在其资源性收益之上,当资源性收益不可持续时,其长期偿债风险有可能加大。湖北、重庆、四川等中西部省份在长期偿债能力上依然排名较后。值得关注的是,中国绝大多数省份的长期偿债能力得分均较低,这意味着地方债风险是普遍的。在城市化速度和基础设施投资速度无法压缩的情况下,政府应警惕负债规模的继续膨胀。

表 3 长期偿付能力得分

排序	省份	得分	排序	省份	得分
1	天津市	9.03	16	辽宁省	1.46
2	山西省	4.14	17	海南省	1.43
3	福建省	3.35	18	河北省	1.41
4	上海市	3.29	19	广东省	1.39
5	山东省	3.07	20	重庆市	1.25
6	浙江省	3.06	21	贵州省	1.23
7	北京市	2.73	22	新疆维吾尔自治区	1.20
8	安徽省	2.58	23	云南省	1.11
9	陕西省	2.26	24	四川省	1.05
10	江苏省	2.04	25	湖南省	0.98
11	河南省	2.03	26	宁夏回族自治区	0.98
12	黑龙江省	2.01	27	吉林省	0.80
13	广西壮族自治区	2.01	28	湖北省	0.75
14	江西省	2.00	29	内蒙古自治区	0.74
15	甘肃省	1.66	30	青海省	0.65

注: 数据来源于《中国财政年鉴 2012》、《中国税务年鉴 2012》、《中国人口和就业统计年鉴 2012》、《中国会计年鉴 2012》、《中国国土资源统计年鉴 2012》,剔除了西藏自治区的相关数据。

(二) 地方政府短期预算与长期公共服务支付能力测度

一般预算支付能力评价得分基本上与经济发展水平一致,但并非人均公共支出越大的省份得分越高。指标设计中还考虑了政府一般预算收入结构的合理性和支出中行政事业成本的比例。因此,综合起来看,天津市的政府收入结构更合理,且一般行政支出总支出比重较低。北京市的得分排名并非最高,正是由于以上的原因。

表 4 一般预算支付能力得分

排序	省份	得分	排序	省份	得分
1	天津市	6.97	16	浙江省	3.63
2	江苏省	5.44	17	广西壮族自治区	3.56
3	上海市	5.24	18	湖北省	3.56
4	重庆市	5.22	19	贵州省	3.54
5	山东省	5.04	20	江西省	3.42
6	陕西省	4.79	21	四川省	3.38
7	北京市	4.65	22	吉林省	3.35
8	广东省	4.52	23	云南省	3.34
9	辽宁省	4.50	24	河南省	3.30
10	福建省	4.21	25	黑龙江省	3.23
11	安徽省	3.91	26	新疆维吾尔自治区	3.11
12	山西省	3.83	27	宁夏回族自治区	3.04
13	内蒙古自治区	3.80	28	海南省	2.85
14	河北省	3.79	29	甘肃省	2.83
15	湖南省	3.77	30	青海省	1.96

注:数据来源于《中国财政年鉴 2012》、《中国统计年鉴 2012》,剔除了西藏自治区的相关数据。

长期服务主要涉及未来的公共服务支出水平与居民需求及人口结构的匹配性。从得分看,两极分化现象较为严重。一方面经济发达省份和资源性省份在长期公共服务上具有优势,但广东由于有大量的人口流入,所以其公共服务支出保障能力并不乐观。而有很大一部分省份的公共服务财力保障能力很低,这既来自于社保支出的压力,也反映出这些省份在环保、医疗、文化教育方面仍有较多历史欠账,这阻碍了这些省份未来提高公共服务水平的能力。

表 5 长期公共服务支付能力得分

排序	省份	得分	排序	省份	得分
1	北京市	8.62	16	山西省	1.64
2	福建省	7.63	17	浙江省	1.62
3	上海市	7.03	18	甘肃省	1.52
4	天津市	5.70	19	云南省	1.13
5	内蒙古自治区	4.39	20	贵州省	1.01
6	江苏省	4.28	21	青海省	0.93
7	新疆维吾尔自治区	3.63	22	四川省	0.82
8	重庆市	3.06	23	山东省	0.75
9	吉林省	2.88	24	湖北省	0.70

续表

排序	省份	得分	排序	省份	得分
10	辽宁省	2.52	25	河北省	0.65
11	海南省	2.38	26	安徽省	0.64
12	宁夏回族自治区	2.20	27	江西省	0.62
13	黑龙江省	2.17	28	湖南省	0.54
14	陕西省	2.09	29	广西壮族自治区	0.47
15	广东省	1.65	30	河南省	0.11

注: 数据来源于《中国财政年鉴 2012》、《中国人力资源与社会保障年鉴 2012》,剔除了西藏自治区的相关数据。

(三) 地方政府财政健康度的综合测度

表 6 是最后的综合评价得分,其含义已不如单一项的评价明确。但也预示了中国当前地方政府推动经济发展遭遇的普遍困境。城市化和工业化是当前中国经济发展的主线,发展经济学理论支持工业化初期政府依靠基础设施投资带动经济增长的政策选择。然而,超越发展阶段的盲目投资也会导致财力枯竭和高负债。合理控制负债水平,有序推动城市化和工业化节奏,政府从直接投资者向投资引导者转变,需要大量的制度创新。得分实际上反应了该省域地方政府发展的财政风险及财政可持续性的偏好。提高地方财政治理能力是未来改革的方向。总体而言,实体经济较发达的省份,财政健康度较好;而中部省份在近年取得高速增长的同时,累积的地方债风险最为显著,如重庆、湖南、湖北等省市。

表 6 省际政府财政健康度评价得分

排序	省份	得分	排序	省份	得分
1	天津市	5.59	16	江西省	2.40
2	上海市	4.88	17	河南省	2.40
3	广东省	4.78	18	陕西省	2.39
4	浙江省	4.56	19	贵州省	2.37
5	山西省	4.37	20	四川省	2.37
6	福建省	3.95	21	广西壮族自治区	2.18
7	江苏省	3.65	22	内蒙古自治区	2.14
8	海南省	3.26	23	云南省	2.12
9	北京市	3.22	24	湖北省	2.00
10	山东省	3.19	25	甘肃省	1.99
11	宁夏回族自治区	3.01	26	重庆市	1.86
12	辽宁省	2.94	27	湖南省	1.76
13	安徽省	2.74	28	新疆维吾尔自治区	1.71
14	黑龙江省	2.52	29	吉林省	1.54
15	河北省	2.42	30	青海省	1.29

注: 数据来源于《中国财政年鉴 2012》、《中国人力资源与社会保障年鉴 2012》,剔除了西藏自治区的相关数据。

六、政策建议及研究展望

美国等西方国家的历史经验表明,在地方政府资产负债信息和财政收支信息基础上建立财政健

康指标体系是提高政府财政风险防控能力、约束官员策略性行为、保证财政可持续性的有效方式(张光 2008)。2013 年我国地方政府已尝试编制资产负债表,但地方性的国有资源(资产)产权改革尚不到位,相关收益预算管理空缺使得收入流失的同时,也造成了统计信息的缺失。未来需要自上而下建立地方政府的资源负债信息披露框架,同时将基层的信息汇总建立以省为责任中心的地方资产负债信息数据库。

约束地方政府财政风险的制度建设还须地方人大财政监督确权。对政府具有偿还和担保责任的债务进行证券化处理,建立规范的地方债务市场,以此降低风险。但债券良好的发行机制依然需要地方治理机制的形成,依托地方人大建立财政风险预防机制,对地方官员推动的“负债城市化”战略予以约束,形成事前的评议否决机制,在制度上控制地方负债风险尤其重要。

地方政府在公共服务上的财力差异是地方发展差距的显现,城市化进程本身带来的人口空间转移会导致公共产品供给在地域、城乡间的重新调整。这意味着地方政府间转移支付将是一个长期动态的过程。人口老龄化带来的地方人口结构的变化,则意味着基金预算、社保预算应尽快建立中长期滚动预算机制。

本文研究了省际间的财政健康度,实际上主要的地方债务风险和公共支出困境并非集中在省本级,而是较多的集中在市、县级。中国的县域经济由于自然资源禀赋的不同而差异巨大,由此导致的财政状况也是千差万别。在市、县级建立统一的财政健康度分析框架将有助于控制风险和为转移支付提供依据,下一步结合市(县)财政特征建立相关的评价体系将更有意义。

参考文献:

- [1] Brown, K. W., 1993, "The 10-point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities," *Government Finance Review*, 9(6): 21-26.
- [2] Charles H. L., 1978, "Organizational Decline and Cutback Management," *Public Administration*, 4(38): 316-325.
- [3] Dommel, P. R. and R. P. Nathan, 1978, "Measuring community distress in the United States". Paper presented at the Seminar on Measuring Local Government Expenditure Needs, December, Denmark.
- [4] GASB, 1999, *Statement of the Governmental Accounting Standards Board No. 34: Basic Financial Statements and Management's Discussion and Analysis for State and Local Governments*, Norwalk, CT: GASB Press.
- [5] Groves, S. M., W. M. Godsey, and M. A. Shulman, 1981, "Financial Indicators for Local Government," *Public Budgeting and Finance*, 1(2): 42-60.
- [6] Groves, S. M., M. G. Valente, and M. Schulman, 2003, *Evaluation Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington D. C.: International City/County Management Association Press.
- [7] Honadle, B. W., J. M. Costa, and B. A. Cigler, 2004, *Fiscal Health for Local Governments. An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, New York: Elsevier.
- [8] Hendrick, R., 2004, "Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities," *Urban Affairs*, 1(40): 78-114.
- [9] Justice, J. B. and E. A. Scorsone, 2012, "Measuring and Predicting Local Government Fiscal Stress: Theory and Practice," In Levine, H., Justice, J. B., and E. A. Scorsone (ed). *Handbook of Local Government Fiscal Health*, Burlington, Mass.: Jones & Bartlett.
- [10] Kloha, P., C. S. Weissert, and R. Kleine, 2005, "Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress," *Public Administration Review*, 3(65): 313-323.
- [11] Ladd, H. F. and J. Yinger, 1989, *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- [12] Maher, C. S. and K. Nollenberger, 2009, "Revisiting Kenneth Brown's '10-Point Test'," *Government Finance Review*, 25(5): 61-66.
- [13] Sohl, S., M. T. Peddle, K. Thurmaier, C. H. Wood, and G. Kuhn, 2009, "Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves," *Public Budgeting & Finance*, 29(3): 74-96.
- [14] Wang, X., L. Dennis, and Y. T. Sen, 2007, "Measuring Financial Condition: A Study of U. S. States," *Public Budgeting & Finance*, (27): 1-21.

- [15] 巴曙松 2011, “防范与化解地方债风险的途径”,《中国对外贸易》第9期 第24-27页。
- [16] 曹远征、钟红、廖淑萍、叶蓁 2012, “重塑国家资产负债能力”,《财经》第15期 第11-18页。
- [17] 傅勇 2010, “财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》第8期 第4-17页。
- [18] 李建军、谢欣 2011, “地方财政健康与财政分权——基于湖北省县级数据的实证研究”,《当代财经》第7期 第33-42页。
- [19] 李扬、张晓晶、常欣 2012《中国国家资产负债表(2013)——理论方法与风险评估》,北京:中国社会科学出版社。
- [20] 刘军民 2007, “我国地方财政健康程度的评价分析与改进思路”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期 第10-16页。
- [21] 马骏等 2012,《中国国家资产负债表研究》,北京:社会科学文献出版社。
- [22] 苗文龙 2011, “‘后危机’时代我国商业银行地方政府融资平台贷款风险及防控对策”,《中国经济问题》第7期 第60-66页。
- [23] 袁国龙 2014, “从‘欧猪五国’到‘新重债七国’——再论欧洲主权债务危机治理”,《中国经济问题》第3期 第59-66页。
- [24] 张光 2008, “美国进步时代的政府会计改革”,《公共管理研究》第5期 第44-64页。
- [25] 周黎安 2007, “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》第7期 第36-50页。

Measuring the Financial Health Condition of China's Local Governments: A Study Based on Government's Asset, Liability, Revenue and Expenditure

XIE Hongtao¹, CHEN Zhiyong¹, CHEN Liwei²

1. School of Public Finance and Taxation of Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, 430073;

2. Economics School of Xiamen University, Xiamen, 361005

Abstract: Based on the finance evaluation framework of local government, ICMA(International City/County Management Association) this study constructs the financial health evaluation indices system of the local government in China. The financial health evaluation is obtained with the reference to the new financial audit reported by Audit Bureau of the China. The evaluation indices system consists of four financial dimensions in cash, budget, long-run and service-level solvencies as well as 16 financial indicators. The results show that the local government liability is mainly caused by land reserve and infrastructure construction. In short term, Jiangsu and Chongqing have a higher risk of accumulated liability. Land-transferring fee can temporarily alleviate the liability risk. But long-term debt-paying ability should rely on the local revenue growth brought by industrialization. Risks involved in budget-paying ability chiefly come from the substantially increasing demand on public services, in particular urban public services because of the demographic changes and the overall request on public service quality. In addition, social insurance budget will also impact future risk owe to demographic changes. Thus active fiscal policy is indispensable in rapid urbanization. Restructuring local taxation system involving property tax and individual income tax is very necessary to ensure the well-being of local government fiscal system.

Key words: fiscal health condition; long-term solvency; short-term solvency; long-term public service solvency; general budget solvency

(责任编辑: 宋 涛) [校对: 丘海斌]