

地方融资之困：反思与对策

□ 王志刚

分税制改革以来，地方财力与事权的失衡以及融资手段的缺乏使得许多地方政府无法正常履行职能。社会发展所需的大量民生支出与基本建设支出使得地方财力捉襟见肘，地方融资平台巧妙地将高涨的“资产红利”尤其是土地收益转换为可支配财力，在一定程度上缓解了地方经济建设的资金压力。但是，也不能忽视其运作中存在的诸多问题，只有采取治本之策才能彻底摆脱现有的地方融资窘境，真正形成健康有序的地方公共融资体系。

一、融资之困的财政体制反思

造成地方融资困境的主要原因是财政体制设计优化不够，导致地方财力与支出责任不相匹配。1994年分税制改革把当时最大也是税收体系中最为重要的增值税划分为共享税，地方分享比例仅为25%，消费税全部归中央；所得税自2002年起从五五分成变为六四分成，而这还不包括央企以及铁路、银行、保险所缴纳的所得税；证券交易印花税从最早的五五分成变为后来的中央拿97%。同时地方税收缺少主体税种，除了营业税以外，其余如城建税、耕地占用税、土地增值税等基本上都是分散的小税种，无法构成地方的主体税种，即使是营业税目前也面临着增值税扩围的冲击。“正税不足非税补”已经成为一个普遍的现实，作为非税收入中的大头，土地出让收入已经成为地方财政收入的重要部分。2010年，我国国有土地有偿出让收入29397亿元，比

上年增长106.2%，这一数字远高于财政收入的平均增速。非税收入构成以地方为主，体现了部门的利益划分，只有对其加强管理并全额纳入预算才可以规范其征收使用行为。

既然地方本级收入无法承担相应的支出责任，就只能依靠上级政府的转移支付。据统计，2010年中央对地方的税收返还和转移支付占中央总支出的70.7%，占地方本级支出的43.2%，在某种程度上意味着转移支付是中央调控地方的重要杠杆，也是地方提供公共服务的重要资金来源。作为分税制设计中最重要的转移支付体系，是在实践中不断探索建立起来的制度，至今仍有不尽完善之处：一是结构不够优化。一般性转移支付采用因素法设计，比较客观，有利于均衡地方财力，但占比还不够高。二是专项转移支付管理存在诸多问题。财政部门规定：中央政府对承担委托事务、共同事务的地方政府，给予的具有指定用途的资金补助，以及对应由下级政府承担的事务，给予的具有指定用途的奖励或补助，主要用于教育、社会保障、农业等方面。但是究竟什么是地方该承担的，共同事务中地方所承担的比例有多大，这直接涉及到地方需要配套的比例设定问题，划分不清的事权往往造成两不管的真空地带。加之专项转移支付多因事而设，随意性强，而且比较分散，部门利益较多，管理起来存在诸多不便。三是税收返还机制需要改进。作为一个最主要的激励约束机制，1:0.3的返还机制曾经给地方两税增长带来相当大

的激励，也充分体现出“存量不动、增量调整”的渐进改革思路。但是随着时间流逝，这一机制的激励效果在不断弱化：首先是实际返还系数不断降低，环比加增量的机制使得中央在增量分配中的比例不断上升，地方所得的税收返还占两税增量的比重不断降低；其次，作为财政收入主要贡献地的发达地区税收结构发生变化，两税比重不断下降，而所得税的比例不断上升，但是2002年所得税收入分享改革并未采取像两税那样的激励机制设计，而是直接改变分享比例，这势必会对发达地区的所得税增长造成不利影响，有可能出现税源的流失。税收返还设计的初衷是促进东部发达地区税收收入先行增长，进而在增量财力中切出一块用来建立和补充对落后地区的转移支付。如果发达地区税收增速出现问题，那么很可能对现有转移支付造成相当大的冲击，这都会进一步加剧地方尤其中西部地区的财力困境。

二、融资平台与地方融资治本之策

随着经济社会发展，民众对于公共产品和公共服务的需求日益增加，保障和改善民生需要大量的资金来支撑。出于种种原因，地方财政收支存在根本性失衡，难以满足地方政府的融资需求。在这种情况下，地方融资平台应运而生。地方融资平台属于公共融资，需要政府注资，而且形式多样。实际上地方政府最大的资产非土地莫属。近几年来，我国资产价格快速上升，被称为经济增长的“资产红利”，而资产

红利最为集中的领域就是土地资产，土地价格的快速增长为地方政府带来了可观的土地出让收入，弥补了地方经济建设的资金不足问题。地方融资平台可以充分运用当前的资产红利，将政府资产直接变现，用于地方各类财政支出中。它为地方公用设施和民生建设注入新的资金来源，在一定程度上缓解了地方融资的困境。

但地方融资平台作为地方融资的主渠道，要处理好三个问题：一是钱从哪里来，也就是靠什么来融资；二是钱往哪里去，也就是这些融资用到什么地方；三是项目风险有多大，也就是对具体融资项目的风险评估与管理。

目前地方融资的主渠道是融资平台，依托的是政府资产和政府信用，通过发行企业债如城投债、中期票据等融资工具进行融资，相当于以公私合作（PPP）形式来提供公共品和准公共品。这些资金主要用于地方基础设施和公益设施建设。由于地方融资平台的风险控制不足，一些融资平台的负债不断累积，影响了地方政府财务健康状况，进而可能会倒逼中央财政。融资平台的风险主要体现为：不规范运作如不同政府部门的担保、过度负债、大量的中长期贷款易受国家宏观政策调控影响、借债主体和偿债主体不一致等等。庆幸的是，中央政府已经意识到这一问题的严重性，国务院以及财政部、银监会等部委相继出台多条措施，以各类文件的形式下发地方，要求地方政府对已有的融资平台贷款进行清理和分类，完善地方融资体系，强化融资平台的风险管理。

但是，不断强化的管理措施只是权宜之计，要从根本上解决地方财政收支失衡问题，需要从以下几个方面入手：

一是优化现有财政体制。适当增加地方对共享税收收入的分享比例并

加大转移支付力度；打破企业所得税的行政隶属关系，让地方能分享更多；培育地方主体税种，完善地方税收体系；通过体制改革来摆脱地方过度依赖土地收入的不可持续性，彻底解决地方尤其基层财力保障不足问题。如果这些改革能在新的预算法中得到体现，效果将更明显。

二是编制动态的地方债务预算。首先从理论上讲，当前纳税人投入兴建设施所带来的收益被未来世代人所享用，那么未来世代理应承担相应的建设成本，因此大量通过举债兴建的基础设施建设成本应编制动态的债务预算，综合平衡不同世代的财政受益与税收负担。其次应放松预算法对地方发债的限制，从中央代发地方债逐步过渡到地方自主发行市政债等地方债。为了稳妥起见，可以在东部地区选择部分财政管理规范地区先行试点。财政部于2011年10月印发了地方自主发行地方债试点的通知，2011年上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点，合计债务229亿元，这是一个大的突破，但是还需要跟上一些配套改革，例如对地方政府信用的评级体系建设，包括风险评估和信用评级等相关工作。最后，债务显性化将有助于加强管理。如果能够编制地方债务预算并上报人大批准，那么各方的监督会随之跟进，债务管理也会阳光化，债券本身就可以通过资本市场来约束地方政府，这样势必会规范地方举债行为。

三是严格控制地方融资平台负债规模。首先通过建立偿债资金来逐步化解存量债务；其次通过制定科学的投融资规划，设立严格的债务规模指标来控制新增负债，地方政府不许为其提供任何形式的融资担保；最后对银监会界定的三类贷款进行归类管

理，清晰界定政府该负担的比例。

四是加强财政与货币部门的协调。分税制改革以后财政部门不再允许从银行透支，这避免了债务货币化趋势，“小财政大金融”的融资格局基本形成，但是地方融资平台过度膨胀导致的大量不良贷款却给银行体系造成相当大的冲击，增加了系统性风险。此外，地方投入的土地供应也将放大贷款倍数，推动商业银行的货币投放，这可能会对央行的货币政策形成冲击。如何降低这些风险并减少货币体系的不稳定性就需要财政与银行的协调配合，共同应对挑战。

五是创造社会资本进入地方公益项目的良好外部环境。财政资金是一种稀缺资源，主要作用是引导各类社会资本的介入，即以“四两拨千斤”。地方公益设施的兴建离不开各类形式的公私合作，需要引入社会资本，这就需要从体制机制上入手降低现有的行业准入门槛并给予适当的回报，建立一种良好的融资生态体系，让各类资本都能自主顺畅进出，让公私双方共存共赢，为整个社会的公共融资体系建设作出贡献。

在当前国际经济形势下，未来相当一段时期内我国靠外需驱动增长已经不再现实，只有依赖内需，然而内需中消费拉动非一日之功，它涉及到收入分配改革、社会保障体系建设、消费生态建设等诸多问题。要保持一定增长速度，短期内仍然离不开投资拉动，关键是投资的结构要优化，地方政府在其中的重要性不容忽视。要加强对方债务的监控，以及对地方政府债务的风险管理，疏导而不是堵塞，强化债务管理的立法工作，用法治化来保障地方债务管理的规范性。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 韩璐