# 浅析地方公共财政改革与路径选择中的债务因素

来源：网络 作者：独坐青楼 更新时间：2024-02-19

*一、引言 当前，我国地方财政职能正在开始经历从对辖区经济社会的直接建设投入、主观规划，向提升地区公共服务质量、遵循客观经济发展规律的职能转型，这一转型过程既与我国财政分权改革不断深入的大环境有关，更与多年来地方财政在推动区域经济发展中所扮...*

一、引言

当前，我国地方财政职能正在开始经历从对辖区经济社会的直接建设投入、主观规划，向提升地区公共服务质量、遵循客观经济发展规律的职能转型，这一转型过程既与我国财政分权改革不断深入的大环境有关，更与多年来地方财政在推动区域经济发展中所扮演的角色，特别是所取得的经验教训有关。依据Musgrav。DlMusgrave的公共财政理论及其分权思想，地方财政职能被主要定义在受益范围具有地域特点的公共产品供给的资源配置调节方面，而非积极主动地寻求地方经济增长。虽然我国公共财政制度改革从20世纪90年代就己开始，但地方公共财政职能的确立与法定至今还处于探索阶段。近年来，随着中国经济的新常态逐渐被人们所认识和接受，地方财政职能的公共化转型也将迎来重要契机。其中，如何客观看待以地方债务问题为主要矛盾的地方财政运行现状，并在此基础上寻求现实可行的公共化财政职能转型路径，很可能成为未来我国地方公共财政改革取得突破的重要路径选择。

二、研究假设与变量选取

1.研究假设

基于现有文献的研究结论和对我国地方债务现状的分析，从长期动态角度来看，地方债务规模的变化与地方政府性投资、地方民生支出和地方土地出让金收入之间应存在某种多边双向互动关系，而地方财政收支缺口、地区城镇化水平同地方债务规模变化之间的关联很可能是单方向的。然而，模型所探讨的问题并未到此结束，作为模型中设定为地方债务形成原因的各要素之间同样存在着各种长期动态的联动关系，而这种关联将通过各种不同路径综合作用于地方债务规模的变化，这也正是以下理论模型构建和之后计量分析方法选择的初衷。各要素间的具体主观假设如下: 假设1:地方财政民生支出压力将与地方债务规模变化之间形成长期正向互动关系。假设2:地方政府投资性支出增长将与地方债务规模的变化构成长期相互刺激。假设3:地方财政公共预算收支缺口将导致地方债务规模长期趋于膨胀。

2.变量选取与数据说明

本文将假设推论中所关注到的要素具体定义为地方财政民生支出(LEG)、地方政府性投资支出( FIE )、地方公共预算收支缺口(LFG)、地方土地出让金收入(LT)、地区城镇化水平(UR)，以及地方政府负债规模(LDG)六个核心变量，并辅之以必要的对数和差分变换。其中，地方政府负债规模以地方性国有企业负债为测度依据，地方政府投资性支出以地方性国有企业投资来代替，地方财政民生支出主要包括教育、医疗卫生、住房保障、社会保障和就业，地方土地出让金收入来自于相关地方政府性基金收入决算数而非土地出让收益(纯收入)，地区城镇化水平采用通常意义上人的城镇化的含义，即本地区城市居民占人口总量的比重来反映。

三、实证方法与结果分析

为了有效观察经济体制转轨时期，我国地方财政职能从建设投入向公共服务转变的历程，特别是地方债务因素在其中扮演的角色和所起到的积极或消极作用，本文在对变量数据进行必要实证检验的基础上，①采用VAR与VEC模型对变量间的长期动态关系进行了估计，估计结果如下:

其中，VAR模型整体检验结果中AIC与SC统计量的值分别为一5. 7584和-4. 3016 VEC模型整体检验结果中AIC与SC统计量的值分别为-4. 4633和-3. 5567均较小，说明两个模型的整体估计效果均较好。

当然，本文构建以上模型的目的并不是为了寻找各变量在不同时期的短期内生关系，而是关注它们彼此之间的长期动态联系。因此，围绕地方债务变量并借助格兰杰因果检验的结果筛选出有实证意义的脉冲响应函数及其图像，模型研判将得出变量间随机波动的长期动态影响结论。地方债务规模的变动为地方财政民生支出、区域城镇化发展带来单方向的长期正向冲击，说明地方民生支出压力的增强并未引发地方债务规模的膨胀，应该是更多地通过地方公共预算予以消化，而地方债务收入的扩大却着实推动了地方财政民生支出的长期增长，可见地方债务收入对增强地方财政民生支出资金保障能力的作用还是很明显的。同时，实证结论否定了城镇化的加速扩张是推动地方债务规模膨胀长期动因的主观假设，而反方向的因果关系及长期正向影响成立，这进一步说明了地方政府举债行为的主观能动性极强，其举债行为并不出自客观环境的需要，但却反作用于如城镇化这样客观的经济社会发展规律。

因此，从对地方政府债务问题的把控与疏导出发，将其作为未来我国地方公共财政改革突破的重要路径，一方面可以充分发挥其满足地方公共需求与促进社会经济发展的作用，另一方面还将逼迫地方政府公共预算制度的实质性变革，以及地方财政职能的公共化确立。

四、政策启示

以上分析结论对于当前乃至未来相当长一段时间内我国地方财政职能公共化转型、体制创新、地方经济增长方式转变和城镇化进程的理性推进，特别是地方债务收入的管控、风险防范，以及背后更为综合的财政因素分析、机制把控与问题疏导，都具有极为重要的政策启示作用。

首先，加大纵向财政转移支付制度改革力度，构建自治型地方财政体制。当前，虽然赋予地方政府举债权的试点改革正在全国范围内稳步推进，但对地方政府债务融资风险的警惕始终牵动着中央财政的敏感神经。在集权模式仍占主导地位的财政体制中，地方政府直接显性举债是否会加剧地方政府对中央政府的信用透支，引发政绩或赤字竞赛，地方债务总规模及风险控制应以何种尺度为标准，地方政府的债务人身份及其义务应如何在法律、制度、政策上予以明确，等等，这些问题的规避或是解决，要么缺乏体制条件，要么无经验可循。

其次，以公共服务绩效为出发点确立地方财政职能与事权责任，转变地方经济增长模式。从实证分析结果来看，地方债务存量与政府投资性支出之间存在彼此长期正向冲击关系，这不能说与我国地方政府推动型的经济增长模式不无关系，而正是由于这种经济增长模式以及财政体制安排使得近年来我国地方债务平台及其融资规模不断扩大，风险问题越发引人注目。如何有效降低地方债务风险，提高地方财政偿债能力，本文认为除了财政体制改革保障以外，还需加大地方财政预算管理制度的改革力度，重点是依据市县财政的事权内容，以对辖区居民公共需求偏好的调查取证为基础，安排财政支出项目的轻重缓急，编制地方财政支出预算，在地方公共预算、政府基金预算、国有资本经营预算资金不足确需通过债务收入予以填补时，地方财政还应以投资项目为主体编制中长期性质的地方资本或债务预算。

最后，努力提升地方债务融资的透明度和市场化程度。在对地方债务成因的长期动态分析中，地方债务规模存量受自身冲击所带来的长期正向膨胀效应令人印象深刻，这种滚动式的债务增长不得不引起各方的高度关注。虽说地方债务的这种扩张模式与主权债务有着某种相似之处，但从我国当前所处的财政体制改革阶段而言，由于监管制度和法规的严重缺失，地方债务融资的透明度远低于中央国债，债务资金的来源、托管、使用、清偿等相关信息的讳莫如深，更加深了人们对地方债务风险的担忧。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！