

改善中国城市财政

黄佩华

2012年12月



作者简介

黄佩华

黄佩华是牛津大学中国公共财政专业教授及跨学科领域研究学院中国研究中心的高级研究员兼主任。

在过去15年，她在世界银行、经济合作与发展组织及亚洲开发银行等多个机构担任顾问，并通过咨询公司为国际货币基金组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会及英国国际发展署提供顾问意见。她同时还是经济合作与发展组织预算及公共支出顾问委员会委员。

在2007年加入牛津大学之前，黄博士曾在华盛顿大学的亨利·杰克逊国际研究学院担任亨利·杰克逊国际研究专业教授（2000年-2007年）。黄博士还曾在加州大学圣克鲁兹分校、加州大学伯克利分校及曼荷莲女子学院的经济系担任教职。黄博士的研究重点是中国的公共财政和公共部门改革。

本备忘录部分参考了由林肯土地政策研究院资助完成的一篇长论文，题为“为中国城镇化融资：21世纪城市财政的挑战”。这篇论文即将由《发展中国家城市财政》发表，作者为 R. Bahl、J. Linn 和 D. Wetzel。马萨诸塞州坎布里奇：林肯土地政策研究院。

Cover Photo: Reuters/Carlos Barria

引言

城镇化是过去30年来中国最重要的趋势之一。城镇化始于上世纪80年代的市场改革和开放，到目前为止已有5亿人进入城市。仅在2000年至2010年的10年间，中国的城市人口就增加了2.1亿，而同期全国总人口仅增加了7300万。上海的人口在2010年人口普查中比2000年增长了44%，从1600万增加至2300万。而北京的人口仅在2008年至2010年的三年间就增加了150万，每年平均增长50万。

为了满足如此大规模和高速度的城镇化对基础设施和公共服务的需求，任何政府都会感受到这一艰巨任务带来的巨大压力。在中国，这一挑战更大，原因是从计划经济向市场经济的转型几乎改变了社会和经济组织的各个方面，并在改革的头20年给政府的税收机制带来了灾难性的打击。预算收入从1978年占GDP三分之一的比例下滑至上世纪90年代后期的11%，直到建立了新的税收体制才让政府的财政恢复健康。城镇化的加速发展恰逢财政环境比较困难的时期。而中国城市的财政机制和战略也是在这一艰难的环境下形成的。

尽管开局不利，但中国经济的快速增长貌似为政府有效管理城镇化进程提

供了证据。新城市如雨后春笋般涌现。现有的城市也在扩建。市中心都被整修得焕然一新，基础设施建设如火如荼，城市设施貌似也能跟上需求的增长。

刚到中国的旅客首先看到的是世界一流的机场，以及从机场到市区的多车道高速公路。城市内遍布着纵横交错的宽阔马路，中国地铁线路的建设速度也创下了世界纪录。

事实上大量的证据显示，在这一期间，政府为支持经济增长进行的基础设施投资业绩卓越。2010年，中国在世界银行155个国家的物流表现指数(LPI)排名中位列27位。这一指数是衡量一个国家在国际市场上货物流通效率的指标。中国的LPI总分为3.49，接近高收入国家的平均分3.55，远远高于和中国收入水平相当的国家。

但在这一华丽表象的背后却隐藏着一个更为复杂的故事。城市的公共财政体系已经分崩离析，并迫切需要修复。这一体系鼓励过度投资，对决策者的监督和控制太少，从而造成了低效率和高风险的行为及众多的微观经济和宏观经济问题。

中国如何走到这一步？

在上世纪90年代，财政体制改革没有考虑到城市及城镇化的财政需求。除了沿海富裕省份的少数几个享受特殊政策的城市外，目前的分税制没有为城市提供足够的资源，让它们履行提供公共服务（包括教育、医疗保健、社会福利、养老金及市政设施等）的艰巨责任。此外，城市即使有资本支出的需求也不能举债，因此很难为基础设施建设提供资金。尽管存在这些制约因素，城市的快速增长和发展并没有收到影响，原因是政府领导愿意容忍诸多的非正式和走后门解决方案，使城市既获得了需要的资源，又限制了获得福利的资格。



Photo: World Bank/Curt Carnemark

随着财政体制的变化，中国的城市财政越来越依赖于预算外资源和举债。除了对各种服务收取使用费和征收准税费，城市政府还利用国有资产来获得收入，以弥补预算资金的不足，而土地是它们最主要的资产。随着城镇化的加速推高了土地的价值，土地已成为预算外收入的最大来源。2010年，卖地的收入约占地级市（二级城市）综合财政收入的35%，¹而税收所占比例仅为30%。除了卖地的收入外，城市还从土地及相关活动中征收

各种税费，例如物业费、产权交易契税，以及向建筑及房地产公司征收的营业税等等。即使在上海这一无论是人口还是经济都是中国最大的城市，与土地相关的收入在2005年至2009年期间也占到上海总收入的35%及总财政收入增长的50%。

为了获得公共投资的资金，市政府主要依赖两个资金来源：土地收入和举债。

由于市政府不能直接举债，它们只能利用融资平台。这些地方投资公司是市政府部门下属的

企业，负责城市设施建设（例如供水、污水处理、公路和公用事业联网等）的协调和融资。

这一模式于上世纪90年代初在上海进行了试点，现在被广泛应用于中国所有城市，对帮助地方政府实现世界最大规模的基础设施投资起到了决定性的作用。通常，这些地方投资公司作为银行贷款和其它类型融资的主体，将这些资金打包，使用各类城市资产，包括预算内和预算外收入，作为股本金及抵押品。随着城镇化推高了土地价值，土地现已成为支持地方投资公司的主要资产。

后果

中国当今的城市财政是过去30年通过摸着石头过河的方式建立的。这一时期中国经济经历了三个转型：从社会主义计划经济向市场经济的转型，从农业社会向城市工业社会的转型，以及从世界最贫困的国家之一向中等收入国家的转型。这些转型推翻了已有的社会和经济组织形式，从而必须建立新的体系。由于中央政府疲于应对国有经济下滑带来的财政危机，城市只有靠自己来应对外部环境的变化。

在这一财政漩涡中，城市政府面临巨大的压力，必须提供新的社会保障网以取代国有经济下的社会保障体系，并进行基础设施建设，以支持快速的经济发展和涌向城市的流动人口大军。政府只能见机行事。一种做法是限制获得城市服务的资格，以减少对城市服务的需求增长。上世纪50年代制定的户口政策为它们提供了方便有效的机制，可以将新的流动人口排除在外。另一种做法是寻找预算外资源，在这个方面城市政府展现出惊人的创造力。

这种由地方政府主导的发展模式对于中国的城镇化和增长发挥了至关重要的作用，但也产生了一些负面的效果：

第一，目前对土地的高度依赖风险很高，而且不可持续。土地价格波动性很大，而且土地收入作为地方财政的支柱是不可持续的。由于土地使用权的期限是40-70年，因此土地是一种会枯竭的资源。例如，在沿海地区的城市已经没有土地可卖了。

第二，土地和地方投资公司的相互关系已经导致了两者的过度使用，而不断扩大的资源已经弱化了的城市政府的预算约束，并造成了浪费和低效投资。

第三，对预算外资源的依赖已导致城市预算的分散化，并使宏观经济调控变得非常困难。收入由不同的机构和地方政府征收，信息也分散在不同的渠道，从而得不到完整的汇报。

最后，由地方政府主导的决策体系及中央政府的忽视形成了两级社会。拥有城市户口的人可以享受重要及昂贵的公共服务，例如教育、医疗保健、社会福利及养老金，而居住在中国城市但事实上是二等公民的2亿流动人口则被排斥在外。

未来步骤

中国是一个以城市为主的国家。城市如何为日益增长的人口提供服务及基础设施，对于中国的经济增长和福祉有着重要的影响。使城市财政重新走上健康的轨道应该是中国政府未来政策日程的重中之重。

改善城市财政最迫切的挑战是：化解地方政府的高负债，建立一个管理地方举债的新框架，以及帮助城市摆脱“土地财政”并将没有户口的人也纳入主流的城市服务。

政府应该采取的重要步骤是：

1. 化解地方政府的高负债

根据国家审计署的估算，截至2010年底，地方政府的总负债为10.7万亿人民币，其中有一半是2008年至2010年的财政刺激措施累积的。中国人民银行的估算更高一些，达14万亿人民币。由于目前限制房价过快上涨的政策使土地市场交易放缓，根据中国银监会在2011年年中的初步估算，有2-3万亿人民币已经成为不良贷款；根据其它机构的估算，最终会有8-9万亿人民币的贷款需要核销（渣打银行2011年7月18日）。² 由于有一半的债务在2011年至2013年期间到期，中央政府在2012年2月命令银行将地方政府的贷款展期，并同时寻找解决方案。部分债务的重组及坏账的快速核销将结束过去两年的政策瘫痪，并为城市政

府和银行创造更大的操作空间。10.7万亿人民币的债务相当于当年GDP的27%和地方政府收入的263%。中央政府完全有能力寻找解决方案，但大多数地方政府却无能为力，尤其是考虑到债务负担的分布不均。

与此同时，政府必须严防银行通过这些贷款重新包装并以复杂金融产品的形式卖给寻求收益的消费者从而转移金融风险的做法。

2. 建立一个管理地方举债的新框架

为长期基础设施融资而举债既公平又高效。通过延长还款期使之与基础设施（例如桥梁、地铁或学

校）收益的较长回收期相匹配，这一融资模式符合用户付费的原则，也有助于确保代际公平。在大多数国家，地方政府可以为资本支出举债，但这一过程需要有效的管理，以便最大限度降低风险，包括项目风险、还款风险、财政风险、银行系统性风险，以及宏观经济过热的风险。

在中国，不将公共投资纳入预算并将其交给金融系统的做法似乎是对金融市场约束地方政府举债的能力过于信任，很少有人关注潜在的财政风险。2011年，财政部推出了一个监控和监管框架，要求地方政府汇报它们的债务。这一框架还可以增加一些措施，使其变得更加有效，例如对地方

改善城市财政最迫切的挑战是：化解地方政府的高负债，建立一个管理地方举债的新框架，以及帮助城市摆脱“土地财政”并将没有户口的人也纳入主流的城市服务。

债务进行年度审计，采取步骤确保地方政府的预算制定过程完全透明，定期公开披露主要财政数据，并与财政部完全分享信息。地方政府应该定期和经常汇报它们的直接及或有债务，包括地方投资公司的债务，贷款的还本付息情况（包括偿还贷款是否有违约或延迟），以及举债计划。

这是一个明确公共与私营部门界限的机会，可以更清晰地界定哪些是政府应该做的，而哪些可以交给市场。这也是一个为公共基础设施融资建立完备金融工具（包括长期债券、公私合作及地方投资公司）的机会。作为变相的上市公司，地方投资公司需要仔细的监管和特殊的公司治理安排。

3. 摆脱“土地财政”

城市政府需要获得透明和可持续的资金来源，包括税

收、用户收费及补助金。为了减少对土地的依赖程度，城市必须通过扩大税基，寻找替代性收入。提高用户收费及上一级政府转移支付的使用效率还有空间。但问题是中国的很多用户收费（例如教育和医辽保健）已经很高、很过分或很繁重。

上一级政府的转移支付与其它国家相比已经很多，而且通常不会用到应该使用的地方。改善城市财政状况最有效的办法是改变分税制，以促进收入和支出的匹配，并反映近期人口构成的变化。

经济学家的普遍共识是：更大的收入自主权，再加上透明和受监管的信贷渠道，可以加强对地方政府预算的硬约束，使财政管理变得更加审慎。在不进行大规模分税制改革的前提下，中央政府可以给予城市更大的税收自主权，使它们在征收某些税费（例如车辆税和牌照费）时有一定的自由度。地方政府也可以在中央或与中央分享的税种上征收额外的地方税费，例如企业所得税和个人所得税都是很好的例子。更加激进的做法是考虑引入不同的分税率，例如将更大比例的增值税分给大城市。



Photo: World Bank/Jang Aijun

与此同时，目前将营业税转化为增值税的改革必须谨慎管理，以防止进一步削弱城市的税基，原因是营业税是地方政府最大的税种，占二级和三级城市（地级市和县级市）收入的30%还多。

土地和房地产在可预见的将来仍然是城市政府税收的主要来源，原因是城镇化和收入的上升将继续推动对住房的需求增长。创新的方法可以用于建立一个土地和房地产市场发展的新框架，使城市获得稳定、可持续的收入来源。最近的一个建议是允许私营部门投资，将开发区内大片闲置土地用于建造保障房。

4. 将没有户口的人纳入主流城市服务

将没有户口的人纳入主流城市服务应当是建立和谐社会和投资中国未来人

力资源的重要组成部分。在全国范围内，有近三分之一的城市人口没有户口。在上海，这一比例从2000年人口普查的20%上升到2010年人口普查的39%。将超过2亿人纳入城市公共服务范围的成本非常高昂，需要中央政府的注资。最理想的做法是将这些成本纳入分税制的改革。在短期内，中央政府可能需要按人头提供补贴，促使城市政府接纳更多的人口，从提供基础教育、大病保险和社会救济开始，

然后在预算资源允许的情况下，逐渐增加其它服务。

经历了30年的快速增长和城镇化，中国现已成为一个地区间联系更加紧密、流动性更大的社会。许多以前“地方”的公共服务，例如医疗和教育，都有较大的溢出效益，并具备了“国家”的特征。城市财政也应当改变，以反映新的现实。

尾注

¹ 严格来说，土地所有权属于国家，但使用权可以买卖。

² Green, Stephen, “China—Solving the Local Government Debt Problem, Special Report, Standard Chartered Bank,” July 18, 2011, 网址：https://research.standardchartered.com/configuration/ROW%20Documents/China%20-%20Solving%20the%20local%20government%20debt%20problem_18_07_11_09_13.pdf.

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org