

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目

城市化与地方 财政风险

张 彰 / 著

国家行政学院出版社

01405/030

F812.7
82



城市化与地方 财政风险

张 彰 / 著



北航

C1748961

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化与地方财政风险 / 张彰著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014.6

ISBN 978-7-5150-1193-6

I. ①城… II. ①张… III. ①城市化—影响—地方财政—研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 133241 号

书 名 城市化与地方财政风险

作 者 张 彰

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2014 年 6 月北京第 1 版

印 次 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 12

字 数 173 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1193-6

定 价 25.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

政治前沿新知识文库

城市化与地方财政风险

CHENGSHI HUAYU DIFANG CAIZHENG FENGXIAN

目 录

摘 要 / 1

导 论 / 5

一、选题背景、目的和意义 / 5

二、文献研究现状 / 8

三、研究思路、方法及创新与不足 / 23

第 一 章 财政风险相关理论与实践 / 28

一、财政风险的基本概念及分类 / 28

二、财政风险生成机理的理论与实践 / 35

三、小结 / 45

第 二 章 我国城市化进程中 地方财政风险的形成路径 / 46

- 一、城市化及我国城市化现状 / 46
- 二、城市化空间规模的外延扩张与
“土地财政”的关联分析 / 60
- 三、城市化公共服务需求提高与
地方政府投融资行为的关联分析 / 71
- 四、小结 / 81

第 三 章 地方“土地财政”的财政风险分析 / 83

- 一、征地、拆迁可能引发的财政风险分析 / 84
- 二、依靠土地为主要收入来源的
地方财政风险分析 / 104
- 三、小结 / 113

第 四 章 地方政府投融资行为的 财政风险分析 / 114

- 一、地方政府投融资平台的运作模式及
抗风险能力分析 / 115

二、地方政府投融资平台可能引发的
财政风险分析 / 128

三、小结 / 143

第 五 章 城市化进程中地方财政风险的 治理与防范 / 144

一、基于土地制度改革的土地资本化由
“政府主导”向“市场主导”转变 / 144

二、逐步推进中央与地方财政关系的改革 / 149

三、推进地方政府债务制度的改革和完善 / 160

四、小结 / 166

参考文献 / 168

摘 要

城市化作为重要的社会现象和经济现象，成为近年来学术界探讨的热门话题。纵观世界各国的城市化历程，不难看出，城市化引起的外部性经济是推动经济发展的重要驱动力。2012年，党的十八大再次把城市化作为重要发展战略提出，李克强指出：城镇化^[1]是最大的内需潜力所在，是经济结构调整的重要依靠，要积极稳妥地推进城镇化是事关长远的大战略，要把城镇化放在现代化大趋势中来思考。不少学者也提出，城市化将是未来带动我国经济发展最有效的战略和动力之一，13亿人口的规模和相对偏低的城镇化率，将成为创造内需空间的重要力量。由此可见，城市化既是中国经济增长的动力，也是政府未来的施政重点。然而，事物都具有两面性，城市化在作为经济增长动力的同时，也会伴生出各种各样的社会问题。

一般而言，城市化是市场扩张后自然产生的结果，其核心动力是市场化。但在我国社会主义市场经济体制的背景下，政府是城市化进程的主要推动力，是城市化发展的主导者，而财政作为政府资源的保管者和支配者，在城市化进程中也扮演了重要的角色，在促进城市化发展的同时也必须承担起城市化带来的经济成本和社会成本，甚至可能面临财政风险。因此，由于我国政府在城市化中的主导者地位，进一步拉近了城市化和财政的关系，尤其是在我国土地制度、财政体制以及公共服务供给机制的制度框架下，城市化对地方

[1] 我国目前“城市化”和“城镇化”两种提法在相关研究中经常混用，中国城市与区域规划学界在“中国城镇化道路问题学术讨论会”（1982）上指出城市化与城镇化为同义语，本文研究中使用“城市化”这一提法。

财政的影响相对较大，地方财政在城市化进程中发展出了新的模式和特征，诸如地方“土地财政”模式和地方政府投融资平台的发展，而这些新的模式和特征，为地方财政风险的形成埋下了隐患。

从各国城市化历程来看，城市空间规模的外延扩张和全社会公共服务需求的提高是城市化的两个典型特征，我国也不例外。本书沿着这两个特征，结合我国土地制度的发展路径与财政体制的特点，探讨城市化和地方财政风险形成的关系，并对相关地方财政风险进行评价和分析，最后提出治理与防范城市化进程中地方财政风险的政策建议。文章的逻辑思路和主要观点如下。

首先，本书从城市空间规模的外延扩张和全社会公共服务需求提高两条主线入手，探讨我国城市化进程中地方财政风险的形成路径。通过分析提出：（1）随着土地制度的变迁，在当前土地制度框架下，地方政府在城市土地市场中从仅行使行政职能的“政府人”角色转变为掌握了城市土地和农村集体土地产权实际剩余控制权，且具有“政府人”和“经济人”双重特征的主导者，城市化进程中城市规模的外延扩张进一步稳固了地方政府在土地市场中主导者的地位，为地方“土地财政”的形成提供了充足的前提条件。而“土地财政”本身是一种不可持续的财政模式，具有一定的风险性；（2）我国公共服务供给机制决定了公共服务供给主体为政府主导，1994年财政体制改革后的财权上收和事权下移，使地方政府承担了城市公共服务供给的主要职责，当城市化使全社会公共服务需求大幅提高时，地方政府公共服务供给责任过重，地方财政困境凸显。在《预算法》规定地方政府没有自行发债权的情况下，地方政府依靠土地进行投融资的地方投融资平台在全国范围内纷纷成立，规模巨大。地方投融资平台是地方政府一种不规范的举借债务的手段，由于对其管理、监督不足以及和银行贷款的密切联系，地方投融资平台的大规模发展加大了地方财政风险形成的可能。

其次，在分析了我国城市化与地方财政风险形成关联的基础上，采用定性分析和定量分析相结合的方法，进一步对城市化进程中的地方财政风险——地方“土地财政”所形成的风险和地方政府投融资行为所形成的风险两方面进行评价，得出如下结论：（1）对地方“土地财政”所形成的财政风

险的分析评价结果有如下两点,第一,地方政府征地、拆迁后,在失地农民转变为市民的过程中,失地农民福利状况的增加以及对城市公共服务需求的大幅提高将给地方财政带来大量的新增开支,加大地方财政的财政困境和支出压力,为财政风险埋下隐患;第二,目前地方财政对土地出让收入具有较强依赖性,基于供求理论和价格理论分析出土地价格在长期内随经济增长而增长,而短期内表现出波动不稳定的特征,进而认为地方财政收入主要来源的不稳定性可能引发地方财政收入风险。另外,土地资源的有限性也使得地方“土地财政”模式不具有可持续性。(2)对地方政府投融资行为所形成的财政风险的分析评价结果从以下两个角度进行概括,第一,从投融资平台自身的缺陷和抗风险能力来看,当前地方政府投融资平台的运作存在决策、担保、效率和监督方面的制度缺陷,地方政府投融资平台的抗风险能力较弱,其运营基本依赖地方政府和财政的支持,平台风险一方面极易转化为地方财政风险,另一方面将转化为金融风险。第二,从投融资平台可能引发的财政风险方面看,一方面,我国以地方投融资平台债务为主的地方政府性债务规模较大,已基本超出了目前经济水平的可承受能力,且具有名目繁多、涉及面广、隐蔽性强的特点。地方政府及财政部门缺乏对债务的管理和监督,由此可能产生的潜在的财政风险极大;另一方面,地方政府投融资平台作为财政和金融资金链的连接中介,将财政风险和金融风险紧密捆绑,财政风险通过资金链的内部连接传导到金融部门,引发金融风险,而最终财政将承担金融风险引发的社会风险,最终形成不可避免的财政风险。

最后,从城市化进程中地方财政风险形成路径的分析中,找出可以突破和完善的内容,提出治理和防范城市化进程中地方财政风险的政策建议。包括三个方面:(1)从明晰农村土地资产产权和推进农村集体土地直接入市转让两个方面,提出我国土地资本化应由“政府主导”向“市场主导”转变;(2)从明确中央与地方政府事权划分范围、适当赋予地方税收立法权及培养地方主体税种的角度,提出应逐步推进中央与地方财政关系的改革,改变地方在财政关系上的弱势地位;(3)从逐步推进地方“举债权”制度的改革和规范地方投融资平台发展两方面,提出地方政府债务制度改革和完善的政策建议。

本书的创新点包括两个方面：（1）从财政风险的研究现状看，以制度性缺陷作为研究视角的研究较多，基本上都从财政内生性的原因来探讨我国财政风险。而本书选择了一个新颖且具有现实意义的研究视角，以外生性因素——城市化作为切入点来研究地方财政所面临的风险，是对财政风险研究的一种延伸和拓展。（2）从政府在城市化进程中的地位和角色这个逻辑延伸思考，发现我国城市化和政府，尤其是地方政府密切关联。由此，通过分析我国城市化和地方财政发展的关系，深入探讨了我国城市化进程中的地方财政风险形成路径，弥补了目前各学者对城市化进程中的财政相关问题研究不够系统的不足。

本书的不足之处在于：由于数据的缺失或不可得，无法完成一些较为重要的定量分析。一是，失地农民的数量是一个根据现有研究推算出的数据，仅能体现全国的大体情况。因此无法详细评价各区域的失地农民带来的财政压力情况。二是，由于我国财政债务数据公开性低、统计不规范，涉及投融资平台的债务及金融部门的相关数据无法准确获得，限制了本书对投融资平台可能引发的风险的评价。在今后的研究中，有待通过实际调研等方法弥补数据缺失的不足。另外，应进一步完善风险评价的整体性和系统性。

导 论

一、选题背景、目的和意义

随着世界各国经济的发展，全球正在经历一个迅速城市化的阶段。根据联合国的统计数据，从上世纪 50 年代到本世纪初，全球城市化率^[1]从 29% 增长到 50%，预计到 2025 年将超过 65%。在发达国家基本已完成城市化的情况下，发展中国家的城市化发展速度尤其突出，近 50 年来，发展中国家城市人口的增长速度迅猛，约为发达国家的 5 倍左右。中国作为最大的发展中国家，近年来城市化发展迅速，1978 年城市化率为 17.92%，截至 2011 年已突破 50%。在金融危机导致我国出口锐减、内需不足的背景下，城市化被寄望为下一轮经济增长的引擎。党的十八大会议再一次把城市化作为重要的发展战略提出；同时，李克强在中欧城镇化伙伴关系高层会议中也指出：“城镇化对经济、社会、文化都有巨大而深远的影响，是中国经济增长持久的内生动力。在未来，要把城镇化作为现代化建设的重大战略。目前，中国的城镇化率已超过 50%，但要达到欧洲 70% 多的水平，还需要相当长的时间。”根据美国学者诺瑟姆的城市化发展“S”型规律，城市化率在 30%—70% 之间的阶段处于城市化发展的加速期，城市化率达到 70% 后，城市化发展才会趋于平缓。由此，在今后的很长一段时间，城市化既是政府未来的施政重点，也是中国经济增长的重要动力。

从本质上看，城市化是一个地域、人口集中的过程。首先，地域的集中

[1] 城市化率为城市人口占总人口比重。

通过城市空间规模的外延扩张实现，主要表现为大量的农村土地转化为城市建设用地。新中国成立以来，我国农村土地制度经历了农民所有制到集体所有制的变迁；城市土地被国家通过没收、赎买、征购、征用等方式变成国有土地，并经历了从计划调拨分配的使用制度到城市土地市场的形成，即有偿、有期限、可流动的土地使用制度。农村土地和城市土地无论是所有权的归属，还是使用权的配置和法律地位方面，均存在很大差别，形成了我国城乡二元的土地公有制结构，即城市土地归国家所有，农村土地归农民集体所有。在农村土地集体所有的制度框架下，农民集体所有的农村土地产权是不完全的，农村集体组织不具备土地的处分权，农村土地只能通过国家的征收才能改变所有权主体和性质。因此，农村土地变为城市土地的唯一路径是通过国家的强制征收，地方政府作为征地的执行者，成为了农村土地征用市场中的垄断需求者。另一方面，随着我国城市土地市场的建立与完善，城市土地使用权由地方政府通过招标、拍卖、挂牌的方式进行出让，地方政府在城市土地市场中扮演了城市土地的垄断供给者。地方政府在农村土地征用市场和城市土地市场中的垄断需求者和垄断供给者的身份，决定了我国城市化进程中城市空间规模的外延扩张基本由地方政府主导。在这个过程中，地方政府成为了土地增值收益的最大获利者。由此，为我国地方“土地财政”的形成提供了制度性的前提条件。

其次，人口的集中主要表现为大量的农村人口向城市转移，由于移民城市人口的生活方式、就业结构、社会需求等发生变化，整个社会公共服务的需求进一步提高。政府作为公共服务的主要提供者，必须承担起城市化进程中的经济成本和社会成本，包括为城市居民提供就业机会、教育机会以及完善公共基础设施建设、环境建设等方面。我国中央财政集权的财政体制，导致地方财政承担了城市化进程中大部分的公共服务供给职责，地方财政的发展已然演变出新的模式与特征，由此可能加剧地方财政风险的形成，主要表现在以下两方面。

一是地方政府以土地为直接或间接财政收入来源的“土地财政”的形成以及可能导致的地方财政风险。“土地财政”的运行模式分为两个步骤，第

一，地方政府通过行政手段将大量农村集体所有土地征用为城市建设用地；第二，地方政府将征收的土地通过土地出让、土地抵押贷款的方式获得财政收入，以维持地方财政运转、弥补财政支出不足。近十年来，我国土地财政收入翻了 30 倍，年平均增长率高达 40.94%，以国有土地使用权抵押贷款的地块、抵押金额以及贷款金额也呈现出飞速增长态势。

在“土地财政”模式运行过程中，第一步骤——地方政府征地，所引发的群体性事件、社会冲突将形成社会风险，而失地农民的生存保障问题将进一步加大地方财政困境及支出压力，可能引发地方财政风险。

据统计，近年来失地农民人数骤增，每年新增约 500 万人^[1]。对于农民来说，一方面，失去土地是失去一笔家庭财富，失去最基本的就业岗位，失去一种低成本的生活方式，失去生存和发展的保障基础。地方政府作为社会保障的主要提供者，必然面临庞大的支出成本，不断增加的支出压力有可能导致财政困境。另一方面，农民处于完全的信息劣势地位，权力的不对称使农民难以与地方政府直接对话争取自身权益，导致农民在征地过程中的利益难以保障。因此，失地农民为维护自身利益，在采取常规途径难以奏效时，只能采取极端行为，从而引发各种群体性事件、极端性事件，由此产生的各种社会问题与矛盾不断汇集。数据显示，近年来因土地征收产生的纠纷占整个社会冲突的 60%。

由于土地资源的稀缺性和有限性，第二步骤——以土地作为主要财政收入来源，过度依赖土地维持当前财政运转及财政投资，将掩盖未来的财政风险和危机，并严重影响地方财政的长期稳定和可持续发展。此外，依靠土地抵押贷款助推投资过热，加大宏观调控难度，且由于偿还贷款来源不稳定将可能导致银行的信贷危机进而形成金融风险，最终金融风险转变为社会风险也将由财政买单而形成财政风险。

二是地方政府以“土地财政”为基础的投融资行为的发展以及可能导致的地方财政风险。近年来，在快速发展的城市化进程中，城市基础设施滞后

[1] 从经验数据看，每征用 1 亩土地，就会产生 1.5 个失地农民，如果按照每年非农建设占用耕地 250-300 万亩的速度推算，每年大约会增加 375-450 万失地农民。

于社会需求是各级地方政府面临的主要难题之一。为了弥补资金缺口、突破资金瓶颈,各地纷纷组建隶属于政府的投融资平台,通过政府担保、土地抵押等形式,从银行贷款进行基础设施建设投资。根据国家审计署统计,截至2010年底,共有地方政府投融资平台6576家,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计10.7万亿元^[1];根据中国人民银行统计数据^[2],截至2010年末,地方投融资平台贷款的上限为14万亿元。

地方政府投融资平台的债务规模巨大,由于基础设施的长期性和非营利性,短期内项目的投资收益不足以弥补融资成本,还款来源主要为财政收入、土地出让金等,由于财政收入的局限性、土地资源的稀缺性和土地价格的不稳定性,大规模的银行贷款将可能形成银行坏账,导致金融风险,加之大规模的地方政府性债务,进一步加大财政危机出现的可能性。

随着时代的变迁、社会的发展、体制的改革,每个时代、每个阶段都面临不同的财政风险,在全球金融危机、欧债危机的大背景下,以我国目前的发展阶段和特点——城市化作为切入点,研究财政可持续性和可能引发的财政风险问题,一方面有助于城市化的顺利进行和可持续发展,另一方面有助于我国(公共)财政体制改革的进一步推进。

二、文献研究现状

(一) 城市化进程中地方政府选择与财政发展相关研究

1. 政府征地以及征地涉及的问题

关于政府征地问题,目前的研究主要集中在失地农民可持续生计和社会保障方面。安徽省财政厅调研组(2006)通过对失地农民现状的调研,认为失地农民生活困难的主要原因为政府征地行为不规范,包括征地补偿费低,标准不统一,一次性补偿的安置方式缺乏效用等。赵曼、张广科(2009)认为失地农民面临资产积累能力不足、生产性就业能力缺乏以及社会保障支撑

[1] 审计署35号公告。

[2] 2011年6月1日中国人民银行发布的《2010中国区域金融运行报告》。

力度不够的可持续生计问题，政府应当根据失地农民的需求，针对失地农民年龄、性别、教育状况、健康状况、就业状况等因素，对不同类型的失地农民提供相应的补偿安置方式，建立相应的保障制度^[1]。李冬梅、钟永圣（2010）归纳了当前我国对失地农民的社会保障的方式，包括货币安置、土地换就业安置、土地换社会保障安置，并提出用于社会保障的征地补偿款是否能够实现自我平衡和可持续发展，是否会给地方政府带来新的或有债务的疑问^[2]。

也有文献就征地后的土地整治资金的运作管理进行研究，刘红梅、王沛、王克强（2011）通过对农村土地整治资金的来源及使用方向的分析，提出资金需求量大、筹资难度大，资金利用效率低、管理不规范，公众参与度不够及缺乏社会监督等问题^[3]。

从这些研究可以看出，政府征地导致的失地农民的问题和土地整治的成本问题均会形成财政负担，进而引发财政风险。

2. “土地财政”的相关研究

我们把地方政府通过土地出让、土地抵押贷款获得财政收入，以维持地方财政运转和弥补财政支出不足的行为称为“土地财政”。目前大部分学者认为“土地财政”将衍生一系列社会经济问题，对财政、经济产生消极影响，也有少数学者持较为乐观的态度。不少学者分析了其成因，也给出了改善局面的政策建议。

余丽生（2011）认为“土地财政”没有想象的严重，其积极的一面表现为扩大了政府理财范围、缓解了地方财政困难；推进了城市化进程、带动了房地产行业的繁荣，进而促进了经济增长。众多学者则认为“土地财政”无论对财政安全还是经济增长都产生了消极影响。周雪飞（2008）认为土地储备贷款比重上升助推“投资过热”，加大了宏观调控难度；土地出让金大幅

[1] 赵曼，张广科. 失地农民可持续生计及其制度需求 [J]. 财政研究，2009(8).

[2] 李冬梅，钟永圣. 论我国城市化进程中失地农民的社会保障问题 [J]. 财政研究，2010(5).

[3] 刘红梅，王沛，王克强. 农村土地整治资金运作管理问题研究 [J]. 财政研究，2011(12).