

公共治理评论

PG 上海财经大学公共政策与治理研究院
公共治理研究中心

2014 (1)

专题讨论：地方治理与社会管理创新

- | | |
|------------------------------|---------|
| 地方财政行为与转变经济发展方式 | 陶 勇 |
| 地方治理模式与企业转型升级——以富士康为案例的考察 | 耿 曙 林瑞华 |
| 服务型政府构建与“公务员悖论”解析 | 蒋硕亮 |
| 道德的三个世界与中国公职人员的道德评价 | 刘守刚 |
| 工业反哺时代的农村景象——2013年江西农村实地考察报告 | 曾纪茂 |
| 自行车缘何“由私变公”——基于公共管理视角的分析 | 冯苏苇 何 晓 |
| 上海市社区灾害风险评估与管理研究 | 唐桂娟 |

公共财政

- | | |
|-----------------------|---------------|
| 论责任、政府责任与公共财政责任 | 徐曙娜 |
| 《预算法》修订背景下的预算权力规范问题研究 | 曾军平 刘守刚 蒋 洪 |
| 我国社会保险基金的信息披露问题研究 | 郑春荣 |
| 公民参与社会福利事业和政府的责任 | |
| ——日本护理保险制度实施十三年的借鉴与启示 | 足立泰美 赤井伸郎 宋健敏 |

014039638

D035-53
32
V1 2014

本书获上海财经大学“211 工程”(四期)资助

PUBLIC
GOVERNANCE
REVIEW

公共治理评论

2014(1)

上海财经大学公共政策与治理研究院
公共治理研究中心



上海财经大学出版社



北航

C1724236

D035-53

32

V1 2014

图书在版编目(CIP)数据

公共治理评论.2014(1)/上海财经大学公共政策与治理研究院,公共治理研究中心编. —上海:上海财经大学出版社,2014.3
ISBN 978-7-5642-1838-6/F·1838

I.①公… II.①上… III.①公共管理-文集 IV.①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 018705 号

- ☐ 责任编辑 江 玉
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 赵 伟 胡 芸

GONGGONG ZHILI PINGLUN

公 共 治 理 评 论

2014(1)

上海财经大学公共政策与治理研究院
公共治理研究中心

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 12 印张(插页:2) 262 千字
定价:39.00 元

前言

新的一辑《公共治理评论》又与大家见面了。与上一辑相比,本辑的版面虽然略有改变,但基本栏目仍然保持了原来的风格。除保留了凸显上海财经大学公共经济与管理学院特色的“公共财政”栏目外,本辑仍然设有“专题讨论”栏目,主题为“地方治理与社会管理创新”。

中共十八届三中全会明确了我国今后将进一步完善市场机制在资源配置过程中的决定性作用,这意味着中国的社会经济发展继续坚定不移地走社会主义市场经济的道路。改革开放三十多年来,我们摒弃了僵化的传统计划经济模式,创造性地运用了市场这一效率配置资源的工具,开拓了一个令世界震惊的大国崛起先例。然而,在市场经济中如何在保证个体自由的同时保持社会整体有序、在市场机制带来效率的同时如何缩小贫富差距、如何保障市场机制的公正和公平等各种新课题,则是摆在我们面前的新挑战。从这一意义上来说,本辑的专题讨论也是一种积极的应对尝试。

“治理”是自20世纪80年代末被世界银行等国际组织关注进而提倡的一种社会管理方式,它强调在经济市场化和全球化的趋势下,国家应该重新定位政府的角色与功能,减少政府在生产和商业活动中的直接参与,并改变过去自上而下对社会管理的模式。“治理”的概念和理论在20世纪90年代初就迅速传入中国,并得到了国内学者的积极回应,其核心内容就是倡导社会管理应该采取多主体协同治理的方式,认为政府应该着力为构建这个协同治理平台而努力,并且在这个平台中与其他主体地位保持平等。二十多年过去了,虽然这一概念在理论上褒贬共存,在现实中也非全盘照搬,但对于解决公共问题,尤其是地方的公共问题需要社会各方力量共同协作、参与的理念基本形成和被接受。在本辑“专题讨论”栏目的论文中,研究对象涉及了政府、企业、社区等多个层面也是这一潮流的体现。同时,中国还是一个没有完全脱离两元社会结构的国家,因此,“专题讨论”栏目各篇论文所论述的问题涉及了农村、农业和城市、工业。

本辑“公共财政”栏目集中于对政府财政责任和权力的讨论。一方面,政府在公共服务提供等方面具有不可推卸的责任;另一方面,政府在履行这些责任时所拥有的权力又需要得以制约。虽然本辑栏目各篇文章之间并没有进行事先的安排,但信息公开则是每篇论文都谈及的内容,由此可以看出信息公开在促进政府履行责任、限制政府权力方面的不可或缺性。

为了呈现公共治理研究方法的多样性,本辑最后一个栏目“理论与方法”既刊登了定性、定量的理论文章,同时还向读者展示了关于方法运用和方法论的文章。

《公共治理评论》诞生不久,就受到了各方关注和大力支持。从本辑开始,《公共治理

评论》十分荣幸地作为上海财经大学公共政策与治理研究院的重要成果之一与读者见面。相信今后在上海财经大学公共政策与治理研究院的指导下,《公共治理评论》将会不断提高质量和水平,以飨读者。最后,欢迎学术界同仁和实务部门的专家赐稿予各辑《公共治理评论》!

主 编 宋健敏

副主编 陶 勇 赵永冰

2014年1月1日

公共治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

目 录 CONTENTS

前 言/1

专题讨论:地方治理与社会管理创新

地方财政行为与转变经济发展方式	陶 勇/3
地方治理模式与企业转型升级	
——以富士康为案例的考察	耿 曙 林瑞华/13
服务型政府构建与“公务员悖论”解析	蒋硕亮/30
道德的三个世界与中国公职人员的道德评价	刘守刚/37
工业反哺时代的农村景象	
——2013 年江西农村实地考察报告	曾纪茂/45
自行车缘何“由私变公”	
——基于公共管理视角的分析	冯苏苇 何 晓/51
上海市社区灾害风险评估与管理研究	唐桂娟/60

公共财政

论责任、政府责任与公共财政责任	徐曙娜/81
《预算法》修订背景下的预算权力规范问题研究	曾军平 刘守刚 蒋 洪/93
我国社会保险基金的信息披露问题研究	郑春荣/100
公民参与社会福利事业和政府的责任	
——日本护理保险制度实施十三年的借鉴与启示	足立泰美 赤井伸郎 宋健敏/114

理论与方法

维稳新视角:政府的角色与边界

杨宏星/133

中国对内外商直接投资的政策性决定因素

——企业数据的实证分析

倪 彬/142

论外资政策与环境政策

宋健敏/156

平衡计分卡在公共文化支出绩效评价模式中的构建

赵永冰/169

社会科学的定性研究:反思几项方法论上的迷思

耿 曙 陈 玮/180

PUBLIC

GOVERNANCE
专题讨论：地方治理与社会管理创新
GOVERNANCE

REVIEW

地方财政行为与转变经济发展方式*

陶勇**

摘要: 在中国改革开放过程中,地方政府财政行为特征主要表现为:地方政府行为企业化,地方政府为经济增长而展开激烈竞争,土地财政,地方政府大量举债。地方政府在推动经济发展中所表现出来的行为特征,一方面推动了经济增长,但另一方面也与转变经济发展方式之间存在着诸多的不协调。为此,本文建议按照转变经济发展方式的要求,调整地方政府财政行为。具体内容包括:从“企业化”地方政府转向“服务型”地方政府;从“无序”财政竞争转向“有序”竞争;从“风险型”地方财政转向“稳健可持续”地方财政。

关键词: 转变经济发展方式 地方财政行为 地方财政行为的调整



一、引言

改革开放三十多年来,中国经济取得了飞跃式的发展。截至2012年,中国GDP总量为51.9亿元,已经跃居全球第二,仅次于美国,人均GDP为38 354元,^[1]经济增长势头迅猛。然而,中国经济发展中所面临的一系列结构性矛盾也日益突出。从产业结构来看,第三产业占比过低,主要依靠第二产业来拉动经济增长。从拉动经济的三大驱动力来说,过度依靠投资和出口,尤其是政府的投资,而政府的投资又主要投向铁路、公路、机杨。由此造成的国内有效需求不足、产能过剩、能源消耗过高、生态环境承载力下降、国际贸易争端激化、收入差距拉大、金融风险和社会就业风险加大,尤其是民生明显落后于经济发展等问题,都已经成为中国经济继续发展的巨大障碍。基于中国现实经济发展中不断积累的一系列深层次矛盾,国家审时度势,在“十七大”中提出转变经济发展方式,并在“十二五”规划中将转变经济发展方式作为总目标。

转变经济发展方式的总目标可以分解为三个子目标:经济增长方式的转变、经济与社会和谐发展的转变以及经济与自然协同发展的转变。转变经济增长方式目标主要包括:经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变,产业结构调整按照适应需求结构变化趋

* 本文是上海财经大学2012年校级项目“促进经济发展方式转变的财税政策研究”、国家社科基金2011年一般项目“加强县级政府提供基本公共服务均等化的财力保障机制”(项目号11BZZ046)的阶段性成果。

** 作者简介:陶勇,上海财经大学公共经济与管理学院副教授。

势转变,加快科技成果向现实生产力转变,以及推进农业发展方式转变。转变经济与社会和谐发展目标主要包括:推进以民生为重点的经济社会协调发展,大力发展文化产业及公共文化服务体系建设。转变经济与自然协同发展目标包括:推进生态文明建设,推进资源节约型与环境友好型社会建设。

改革开放以后,地方政府是中国经济高速增长的主要推动者和拉动者,与此同时,地方政府所表现出的行为特征,又成为经济发展方式转变的障碍,为此,必须按照经济发展方式转变的要求,适时调整地方政府的财政行为。

二、经济发展中的地方财政行为的特征与原因

(一)经济发展中的地方财政行为特征

自1978年中国改革开放以来,中国经济不仅持续保持了三十多年的高速增长,而且还完成了从计划经济向市场经济的平稳转型,没有出现其他转型国家那样剧烈的政治和经济波动,实现了经济增长和体制转型的双奇迹。对于中国经济高速增长之谜,学术界从不同的角度进行了诠释,其中一个重要的解释就是,20世纪80年代实施的财政分权改革,为地方政府提供了财政激励,地方政府从过去单纯的中央在地方的代理人,变成了经济发展的追求者,中国地方政府是中国经济持续三十多年高速增长的主要推动者和拉动者。

在改革开放过程中,分权改革的实施驱使追求经济增长和仕途升迁的地方政府官员勇于探索和敢于试验。地方政府的行为表现为以下特征:

1. 地方政府行为企业(公司)化

地方政府行为企业化,是中国地方政府尤其是基层政府在经济转型时期直接参与或干预经济发展活动的特有现象。类似的名词还有“地方政府法团主义”^[2]、“地方政府即厂商”^[3]、“地方政府即公司”、“政府经济人”、“发展型地方政府”^[4]等概念。美国学者简·奥伊(Jean C.Oi,中文名为戴慕珍)认为:20世纪80年代,中国乡镇经济迅速腾飞的主要原因是当地政府企业化。一方面,县、镇、村三级政府直接介入经济,担任管理企业的角色,地方政府利用正式官方地位和对资源的调配权力,培育发展地方工业经济。另一方面,政府与企业之间是互利关系,各级党、政、企三者结成了具有共同利益的地方法团组织。法团组织的运作类似于商业组织,以经济利益最大化为组织目标,组织架构呈现官商结合的特点。

“地方政府企业化”虽然最初只是被用来解释20世纪80年代乡镇企业飞速发展的现象,但是它揭示了基层政府干预经济活动的主要内容和方式,在21世纪的今天,仍然具有很强的解释力。目前,中国地方政府尤其是基层政府的行为具有鲜明的企业化特征,一些地方政府完全背离了其自身应有的公共管理职能,而把自己看作是一个追求利润最大化的经济实体,片面追求经济增长,GDP是这个公司的营业额,财政收入是这个公司的利润^[5],地方政府领导犹如董事长、总经理,忽略了政府的社会责任。在中国地方政府中,越靠近县、乡两级政府,就越呈现出企业实体的特征。^[6]

地方政府行为企业化主要表现为:第一,改革开放的早期,地方政府直接成立公司,投资于实业。长期计划经济的禁锢,导致消费品市场严重的供求不平衡,形成了强大的卖方

市场,这就必然带来较高的消费品价格和利润,因此,中国各级政府特别是地方政府介入生产这些产品的商业投资活动,所以,20世纪80—90年代,大量公务人员投入商业经济的大潮,中国国家体系的党、政、军等各个组成部分都成立并拥有公司或企业来创收。第二,地方政府通过各种行政和政策手段保护或扶持本地企业的发展。20世纪80年代中期,地方政府干预经济的方式主要是直接利用行政手段、技术壁垒、费率等限制和控制本地特色产品和稀缺资源流到外地,或者是阻止外地产品进入本地市场。第三,到了20世纪90年代,地方政府行为从“经营企业”转向“经营城市”^[7]。地方政府“经营城市”的手段之一就是经营土地,因为城市资产包括城市的市政设施、土地等有形资产和附着在这些资产之上的城市形象、品牌、政府政策等无形资产,而土地无疑是经营城市的重中之重。事实上,大多数城市经营的核心就是经营土地,通过大规模的城市改造和建设,使房价上涨,土地升值,然后通过土地置换和土地出让金来增加城市的财政收入。

2. 地方政府为经济增长而展开激烈竞争

地方政府之间的竞争主要是指一国各地方政府为了增强本辖区的经济实力、提高本辖区内的社会经济福利,以各种手段进行的各种争夺经济资源的活动。财政竞争是地方政府间竞争的主要内容,主要是利用财政手段为争夺更多的经济资源而展开的竞争。

地方政府间的财政竞争不仅包括地方政府间的横向竞争,而且也包括中央与地方的纵向竞争;不仅包括收入方面的竞争,即主要是税收竞争,而且还包括公共支出方面的竞争。同时,为了保障地方政府招商引资的有效性,地方政府直接成立招商引资部门,专门从事招商引资工作,并且将招商引资指标层层分解,下达给各部门及工作人员,而且把招商引资情况作为评价政府政绩的关键指标。

地方政府间财政竞争是一把“双刃剑”,有序的财政竞争对于吸引外部投资和资源的流入、发展当地经济、增加就业、增加财源有着一定的积极作用。然而,如果政府间的竞争呈现一种无序的状态,那么,基层政府间的财政竞争在地方经济发展中所扮演的角色就不是“援助之手”,而是“攫取之手”。

3. 地方政府“土地财政”的特征

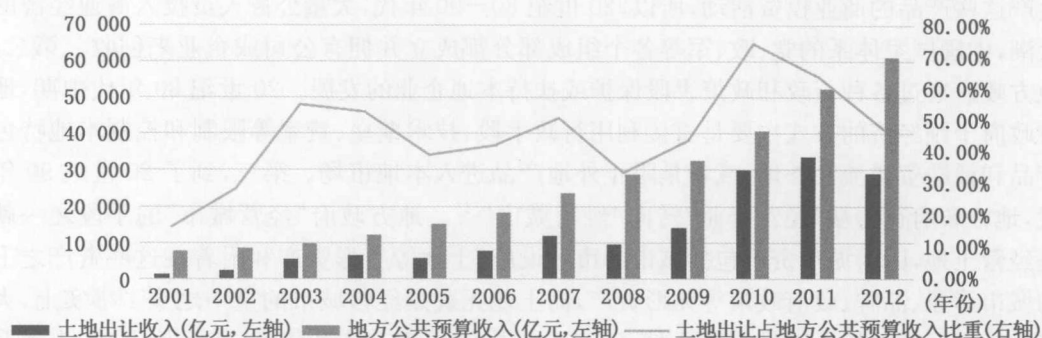
“土地财政”是指地方政府依靠出让土地使用权以及与土地相关的税费来维持地方财政开支的一种行为。

一般来说,地方土地财政收入主要包括三个方面:一是通过土地出让获取土地出让金,在整个地方的土地收入中,当属土地出让金的规模最大;二是发展房地产和建筑业,带来相关税费的增加;三是以土地使用权和收益权获得土地融资。

1994年分税制改革后,土地出让金不再上缴中央财政,完全归地方所有,这对地方来说是一块巨大的利益“蛋糕”。同时,土地出让、房地产开发、土地融资、以土地廉价出让为手段的招商引资又可以带动地区经济扩张,从而带动预算内税源增加,因此,土地开发和转让收入已经成为各级地方政府改善财政状况的主要途径。

以土地出让金为例,土地出让收入从2001年的1 295.89亿元增长到2011年的33 477亿元,2011年是2001年的25.83倍,2010年土地出让收入占地方公共预算收入高达74.14%,2011年国家加大对土地和房地产的调控后,这一比重有所下滑,2012年这一

比重下降到 47.29%(见图 1)。



注:地方公共预算收入为决算数。

资料来源:根据财政部网站公布的《地方政府性基金收支决算》数据和相关信息整理获得。

图 1 土地出让收入情况

从与地方土地财政关系最为密切的“五税”情况来看,“五税”从 2008 年的 5 664.61 亿元增长到 2012 年的 12 140.13 亿元,2012 年地方土地出让金出现了较大幅度的下滑,但地方“五税”却只增不减(见表 1)。

表 1 地方“五税”变动情况 单位:亿元

年份 税种	2008	2009	2010	2011	2012
房产税	680.34	803.66	894.07	1 102.39	1 372.49
城镇土地使用税	816.90	920.98	1 004.01	1 222.26	1 541.72
土地增值税	537.43	719.56	1 278.29	2 062.61	2 719.00
耕地占用税	314.41	633.07	888.64	1 075.46	1 621.00
契税	1 307.53	1 735.05	2 464.85	2 765.73	2 873.92
五税合计	5 664.61	6 821.32	8 539.86	10 239.45	12 140.13
五税占比(%)	19.77	20.92	21.03	19.49	19.88
地方公共预算收入	28 649.79	32 602.59	40 613.04	52 547.11	61 077

注:本表数据为决算数字。

资料来源:根据财政部网站公布的数据整理获得。

4. 地方政府大量举债的财政特征

地方政府举债的主要特征表现为政府直接组建一系列政策性公司,以政府信用作为担保,通过财政补贴、注入股权、划拨土地、基础设施特许权的转让等多种手段为城市建设筹集资金,推动地方经济增长。

虽然《中华人民共和国预算法》不允许地方政府举债,相关的法律也规定要保护耕地,但是,现行财政体制导致地方财政收支缺口不断加大,善于“上有政策,下有对策”的地方

政府于是将举债和卖地作为筹集资金的手段并使其演变成为一种常态。在实践中,举债和土地出让两种手段常常相互配合使用,即地方政府通过组建融资平台,依赖土地出让收入以及土地抵押向银行贷款,发行企业债券,成为地方城市或其他基础设施投资的主要来源;债务的偿还除了依靠项目本身产生的收益外,很多都是通过土地出让和土地相关的税费来埋单。

地方政府为什么具有强烈的举债和卖地的冲动?

一是地方政府并没有很强的风险意识。由于中国的土地、大多数银行和国有企业都是国有的,再加上政府还有很强的征税权力,因而地方政府认为举债的风险并不大。

二是组建地方融资平台可以成功地绕开法律的禁区。因为融资平台的性质是企业,没有违反《中华人民共和国预算法》关于地方政府不得借债的规定;融资平台可以得到政府注入的股权、土地等资产,从而使这些资产能够抵押,规避了政府财产不得用于抵押的法律规定;融资平台可以为子公司提供担保,从而规避了政府不能为企业进行担保的规定^[8]。

三是地方政府官员对政绩的追求和预算的软约束,导致了地方政府投资扩张已经成为惯性,很多地方官员目光短浅,一任政府用完几届政府的资金,将债务转给下届政府。

根据审计署 2011 年 6 月公布的调查数据,截止到 2010 年底,地方政府债务余额已经达到了 10.7 万亿元^[9],如果再加上乡镇政府债务、国有企业债务和一些没有统计进去的隐性债务,地方政府的债务规模要远远超过这个数据,有学者估算大约在 14 万亿~16 万亿元左右,甚至更多。虽然目前官方一再强调中国地方政府债务暂时还没有出现全面性的违约,但是不能掉以轻心,债务风险在不断加大,甚至部分地区已经出现了债务危机。

(二)经济发展中的地方财政行为之原因

1. 财政和政治的双重激励

中国地方政府的财政利益由分权化改革而催生,财政分权体制为地方政府提供了经济特别是财政收入的激励,这就使得地方政府得以从其推动的增长中受益。^[10,11,12,13]在市场经济条件下,政府只有掌握足够的经济资源——财政收入,才有可能为其辖区居民提供优质的公共服务,进而实现地方的经济增长,所以说,财政利益的竞争对地方政府来说至关重要。

此外,地方财政行为也是地方政府官员政绩考核和晋升的利益需要。中国政府治理结构是“上下分治的治理结构”^[14],即中央政府主要执掌选拔官员的权力,以及监督、考核和奖惩官员的权力,至于实际管治各地区民众的权力(简称“治民权”),则交给所挑选的地方官去行使。在这种独特的治理结构下,依靠建立在高度集权政治体制上的“自上而下”的权力线,中央政府将政策目标和任务层层分解到基层政府,同时中央政府通过人事和政绩考核,以使地方政府在经济社会管理中扮演中央政府所期待的角色。

由于中国政府向经济增长型政府的转变首先发生在中央层面,是自上而下的,因此,在中央政府委托给地方的各项任务中,经济建设任务是重中之重。中央政府通过“硬化”地方官员考核中的 GDP 指标,以激发地方官员的经济管理行为,而对于地方官员的社会管理职能,中央政府并没有刻意明示,只是强调必须保持政治的稳定,目标以经济快速增

长为基础,达到政治稳定,这是一种心照不宣的“政治契约”^[15]。为此,在中央政府的“默许”和“期许”下,下级政府唯上是举,以上级的考核为依据来决定工作的重心,以地方 GDP 和财政收入的增长论“英雄”。地方政府一切行动围绕经济发展任务展开,大力招商引资,并对地方各类企业的发展大力干预和支持。

2. 地方政府巨大的财政压力

中国 1994 年实施的分税制是一次不完善的体制改革,中央政府过分强调财权的调整,而忽视了事权的调整,政府间财政关系缺乏宪法和法律的保障,随意性较大,出现了事权层层下移,而财权和财力却层层上收,地方政府的事权、财权和财力严重脱节的后果。分税制在成功实现了中央财政收入大幅增加的同时,使地方政府陷入了财政收入严重不足、财政收支缺口不断扩大的窘况。

巨大的财政压力严重地影响到了地方政府职能的履行。为了缓解财政压力,增加更多的财政收入,地方政府不仅积极课征现有的税种,还努力开拓新的财源。土地出让金、政府举债则变成了财政困境中地方政府的一个新的收入增长点。

三、地方财政行为与转变经济发展方式的冲突

地方政府在推动经济增长中的探索和创新行为,加快了区域市场化的进程和区域经济发展,推动了城市化和基础设施的发展;地方政府在 GDP 和财政收入方面展开的竞争,打破了中国计划经济体制的束缚,改变了中国的面貌,使之发生了日新月异的变化。因此,这也是被众多学者用来解释“中国奇迹”的主要因素之一。然而,我们应当辩证地看待地方政府在推动经济发展中所表现出来的行为特征:一方面,地方政府的种种努力推动了经济增长;但另一方面,这些行为对经济又产生了扭曲性的影响,与转变经济发展方式之间存在着诸多的不协调。

(一)以环境为代价谋求地方经济增长

转变经济发展方式的目标之一是:推进生态文明建设、推进资源节约型与环境友好型社会建设。然而,地方政府对经济的过度干预,对 GDP 和政绩的过度竞争和追求,使其在招商引资过程中急功近利,门槛过低,放任甚至保护严重污染的企业,以牺牲长期可持续发展为代价来谋求短期的经济增长或财政收入最大化,与上级政府在污染治理上态度不一致。环境污染已经成为我国经济发展过程中严重的社会问题。

(二)地方政府行为企业化和无序竞争,导致产业结构失衡

地方政府行为企业化和无序竞争,表现为地方政府对经济的干预。地方政府具有强烈的投资扩张冲动,为了追求地方 GDP 和财政收入,地方政府将大量的资金投向制造业、房地产业,以及以铁路、公路、机场为主导的基础设施建设。国际经验表明,大量用政府投资支撑的增长很容易造成需求不足、产业结构失衡、产能过剩,会加大潜在的金融风险和社会就业压力。

与此同时,地方政府对经济的干预和无序财政竞争,导致经济运行机制扭曲,市场信号失真,干扰了宏观经济平衡,无法实行资源的有效配置。同时,恶性竞争造成了大量重复建设,地方产业结构雷同。

(三) 导致经济和社会发展的不协调

推进以民生为重点的经济社会协调发展,是经济发展的重要目标。然而,地方政府对经济增长的过度追求,使得大量资源被用于满足地方的经济发展,地方政府没有提供公共服务的动机,导致地方公共服务提供严重不足。这对改善地方民众的福利来说是一种很大的损失。

此外,发达地区依靠其竞争力向外扩张,吸纳不发达地区的要素,会迅速扩大地区间经济差距,不利于地区间的经济协调发展;地方政府过度干预经济,想方设法从管理活动中谋利,不可避免地产生了相当一部分地方政府官员的腐败问题,加大了收入分配差距的扩大。

(四) 土地财政和地方大量举债阻碍经济发展方式的转变

首先,目前地方政府通过融资平台大量举债及出让土地所取得的资金主要是用于城市基础设施建设和城市开发,用于免费或半免费提供城市公共产品,而农业和农村公共产品的投入严重缺位和不足,农村公共产品的提供主要由农民自己买单,这就必然导致农业基础性地位受到严重冲击,产业结构失衡,农民的利益被忽视,城乡收入分配差距扩大。然而,发展现代化农业和逐步缩小收入分配差距正是加快经济发展方式转变的要义。

其次,地方政府大量举债后债务的归还也主要依赖于土地出让和经营的相关收入。地方政府对土地财政的依赖,引发出一系列耕地侵占和房屋拆迁事件,损害了农民的权益,激化了社会矛盾,加剧了社会安全风险。

再次,目前大量的地方政府融资平台挤占了银行贷款和公司债券额度,造成了私人部门融资难。地方政府将大量融资投向国有单位,不断向盈利性、垄断性和竞争性行业渗透,对私人部门产生“挤出效应”,影响到中国私营企业的发展,从长远的角度来看,对中国经济的长期可持续发展产生不利影响。

最后,金融系统的风险在不断积聚。地方政府债务多集中于银行贷款,银行似乎已经成为地方政府的“提款机”。从土地供应到房地产开发到居民购房消费,资金链环环相扣,最终将风险集中于银行。一旦土地市场和房地产市场遇冷,政府的土地出让金就会大幅度缩水,地方预算收入也会随之大幅度下降,导致无力偿还巨额的土地抵押贷款,从而增加金融风险,影响到整个国家银行体系的稳定运行。

综上所述,中国三十多年改革开放的过程塑造了地方政府在经济增长中的独特角色,它既是地区经济发展过程的主要推手,又是当前中国所面临的几乎所有经济社会问题的根源之一。地方政府行为的企业化,地方政府较强的干预经济的职能不是永恒的,随着市场经济制度的不断完善以及经济发展方式的转变,地方政府这一行为特征必须转变。

四、地方财政行为的调整与转变经济发展方式

要转变经济发展方式,必须通过相关的制度安排和改革,使得地方政府的财政行为与之相适应。

(一) 从“企业化”地方政府转向“服务型”地方政府

长期以来,地方政府行为的企业化,使得地方政府就是一个“企业发展总公司”,既有

政务的功能,也有商务的功能。“服务型”政府就是一个全心全意为人民服务的政府,其基本职能就是能够公正、透明、高效地为公众和全社会提供优质公共产品和服务。服务型政府具有以公民为中心的政府、有限的政府、有效政府、责任政府、法治政府和民主参与政府的特征。

要转变经济发展方式,首先要从转变地方政府职能开始,推动地方政府由“企业化”政府向“服务型”政府转变。

1. 转变地方政府职能

由“企业化”地方政府向“服务型”地方政府的转变,就是地方政府的行为应当符合市场经济对政府职能的基本规定,解决地方政府行为的“越位”和“缺位”问题,避免对地方经济和企业过度干预。凡是市场机制能做的,政府坚决不要干预;凡是政府应该退出的领域,政府要坚决退出;要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,政府只起辅助性的作用。政府的主要职能就是:提供市场不能有效提供的公共产品和公共服务;为各个经济主体的发展提供良好的环境,维持社会的公平正义;切实提高政府服务的质量和效率。

2. 从增长型财政转向民生型财政

长期以来,中国地方政府把经济增长放在第一位,由此形成了独特的“增长型财政”格局。诚然,经济增长最终提升了国家整体经济实力,确实给民众带来了一些好处,但这种好处很多都是间接的,而非直接。因此,转变经济发展方式,从地方政府的角度来看,必须要转变这种理念,要将广大民众的福祉放在第一位,为广大民众提供基本公共服务,实现公共服务均等化,真正能够体现公共财政“取之于民,用之于民”的特征。为此,政府要调整国民收入分配格局,提高广大民众在国民收入初次分配和再分配中的收入份额;优化财政支出结构,加大财政资金整合力度,加大对教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、公共文化、公共基础设施等民生领域的投入力度,在改善民生方面取得更大的成效。

因此,如果地方政府职能能够真切地回归公共产品或公共服务职能,真正提高广大民众的福祉,就与转变经济发展方式的要求基本一致,就可以促进经济发展方式的转变,促进一个地区经济的良好发展。

3. 根据转变经济发展方式的要求,改革地方官员的考核和晋升机制

目前,自上而下的政府政绩考核和官员晋升的政治激励机制,推动了地方政府干预经济的热情和动机。为推动经济增长方式的转变,落实科学发展观,必须要加快地方政府官员政绩和晋升机制的改革,从传统的对GDP和财政收入需要的激励向公共财政和民生财政过渡。地方政府官员必须要关注民生,保障民生是转变经济增长方式的出发点和归宿点,而非以GDP和财政收入论英雄。改变“自上而下”的干部考核和晋升机制,逐步建立“自下而上”的激励机制,应逐步将基本公共服务提供的水平、人与自然的和谐以及居民的满意度以恰当的方式计入政府官员的政绩中,成为地方官员晋升考核的主要因素。

(二)从“无序”财政竞争转向“有序”竞争

首先,加强法制体系建设,要用竞争法规来阻止地方保护主义行为。用明确的法律、约定和规则来规范竞争行为的内容与边界,能有效约束竞争的盲目性和随意性。

其次,构建地方政府间竞争的监管机制。根据“增长性和协调性相统一”的原则,构建