

甘家武 / 著

财政风险研究

基于二元经济一元化的转化

FISCAL RISK
BASED ON THE PERSPECTIVE OF UNITARY
TRANSFORMATION TO ACHIEVE THE DUAL ECONOMY

云南财经大学前沿研究丛书



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

财政风险研究

基于二元经济一元化的转化

FISCAL RISK
BASED ON THE PERSPECTIVE OF UNITARY
TRANSFORMATION TO ACHIEVE THE DUAL ECONOMY

甘家武 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

财政风险研究：基于二元经济一元化的转化 / 甘家武著. --北京：社会科学文献出版社，2017.12

(云南财经大学前沿研究丛书)

ISBN 978-7-5201-2070-8

I. ①财… II. ①甘… III. ①中国经济-二元经济-研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 318060 号

· 云南财经大学前沿研究丛书 ·

财政风险研究：基于二元经济一元化的转化

著 者 / 甘家武

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 关少华

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：12.5 字 数：148 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2070-8

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

摘 要

作为世界上最大的发展中国家，中国遵循了“效率优先、兼顾公平”的发展思路，并在财政税收体制上做了相应的制度安排。这种制度安排，将各种生产要素倾斜于效率较高的城市或者工业部门，并创造了中国式的经济增长奇迹。但这种制度安排也产生了相应的副作用，即二元经济结构。虽然根据库兹涅茨倒 U 形曲线关系，在经济发展过程中二元经济结构的强化属于正常现象，但库兹涅茨倒 U 形曲线同时也描述了收入分配不均现象会随着经济增长先升后降。目前中国二元经济结构特征较为显著，且整体上仍呈现上升的趋势。如果这种上升趋势得不到较好的遏制，将影响整个国家的公平，甚至会影响效率问题，结果“不仅严重制约着制度变革的传导，而且直接影响着制度调整的空间”。在一定意义上，二元经济结构的消极影响已经成为制约我国经济社会协调发展的一个“瓶颈性”因素。为缩小二元经济结构差距，必须改革当前阻碍二元经济中生产要素自由流动的传统体制。但改革之路从无坦途，须支付相应的成本或产生相应的风险——财政风险。

为此，本书首先梳理了二元经济一元化过程中财政风险的相关

理论基础。其次，从“传统部门”和“现代部门”比较劳动生产率、居民收入差异、居民恩格尔系数的角度，实证分析了中国的二元经济结构现状，从二元财政体制的角度分析了二元经济结构产生的原因，并基于全要素生产率差异的角度，实证研究了城镇化、劳动力流动、土地集约化经营对二元经济结构转化的影响以及二元经济一元化的路径选择。再次，分析农村剩余劳动力流动的现状特点，归类分析农村剩余劳动力流动过程中产生的各类风险以及这些风险对财政风险产生的影响。又次，分析中国城镇化的现状及一般规律，归类分析城镇化过程中产生的各类风险以及这些风险对财政风险产生的影响。最后，分析土地集约化经营的内涵以及土地集约化在中国的实践和现状，总结土地集约化经营的一般规律，归类土地集约化经营过程中产生的各类风险，分析各类风险对财政风险产生的影响。

基于上述分析，本书从政府和市场的关系、政府职能范围事权和财权的划分及财力匹配的保障机制、财政风险预警防范机制的角度，提出要正确处理政府与市场的关系。根据各级政府职能范围，科学划分事权；并以事权的划分为基础，合理划分财权。同时，建立与事权相匹配的财力保障机制以及科学完善的财政风险预警防范机制。

ABSTRACT

China, as the largest developing country in the world, has made a corresponding institutional arrangement based on the fiscal and taxation system to follow the development idea of “efficiency first, equity considered”. Such institutional arrangement makes various production factors incline to cities or industrial sectors with higher efficiency, and creates a Chinese – style economic growth miracle. However, along with such institutional arrangement, a corresponding side effect, namely, dual economic structure is also produced. According to Kuznets’ inverted U curve relationship, the reinforcement of dual economic structure in the economic development process is a normal phenomena, but Kuznets’ inverted U curve also describes that the phenomenon of income inequality will first rise and then fall along with the economic growth. However, at present, the dual economic structure in China has significant features, and it presents an upward trend on the whole. If such upward trend can not be well contained, it will affect the equity of the whole country and even will affect the efficiency. As a result, “it will not only seriously restrict

the transmission of institutional reform, but also will directly affect the space of institutional adjustment.” Therefore, to some extent, dual economic structure has become a “bottleneck” factor affecting the harmonious economic development of China. To narrow the gap of dual economic structure, the traditional institutions that hinder the free flow of production factors in dual economy must be reformed. But, the road to reform has never been flat, and corresponding cost should be paid or a corresponding risk – fiscal risk will be produced.

Therefore, this research firstly summarizes the relevant theoretical bases of fiscal risk in the dual economy unification. Secondly, from the perspective of comparing the labor productivity, resident income difference and resident Engel coefficient between the “traditional sectors” and “modern sectors”, it empirically analyzes the present situation of China’s dual economic structure, analyzes the cause for generation of dual economic structure from the perspective of dual fiscal system, and based on total factor productivity difference, it empirically studies the influence of labor mobility, urbanization and land intensive management on the transformation of dual economic structure and route selection of dual economy unification. Thirdly, it analyzes the present situation and characteristics of surplus rural labor mobility, classifies and analyzes and also empirically studies various risks generated in the process of surplus rural labor mobility and the influence of these risks on the fiscal risk. Fourthly, it analyzes the present situation and general rules of Chinese urbanization, classifies and analyzes and also empirically studies various risks generated in the process

of urbanization and the influence of these risks on the fiscal risk. Fifthly, it analyzes the connotation of land intensive management and the practice and present situation of land intensification in China, summarizes the general rules of land intensive management, classifies various risks generated in the process of land intensive management, analyzes the influence of these risks on fiscal risk, and empirically studies the risks generated in the process of land intensive management and their influence on the fiscal risk.

Based on the above analyses, this research finally puts forward how to correctly deal with the relationship between government and market from the perspectives of relationship between government and market, division of administrative power and financial power based on government function range and matched financial guarantee mechanism, and fiscal risk early – warning and prevention mechanism. And it also scientifically divides the administrative power of governments at all levels according to the government function range, scientifically divides the financial power based on the administrative power division, and establishes a financial guarantee mechanism matching the administrative power and a scientific and perfect fiscal risk early – warning and prevention mechanism.

目 录

1 绪 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.3 文献综述	4
1.4 研究思路和方法	26
1.5 主要创新	27
2 二元经济结构现状及原因分析	28
2.1 二元经济结构现状	29
2.2 二元经济结构产生的原因	38
3 二元经济结构一元化的路径选择	43
3.1 城乡生产要素配置与二元经济结构转化	44
3.2 文献回顾	46

3.3	城镇化过程中生产要素配置效率差异的实证分析	48
3.4	二元经济一元化的路径选择	51
4	二元经济一元化过程中的公共风险及财政职能定位	59
4.1	二元经济一元化过程中产生的公共风险研究	59
4.2	二元经济一元化过程中财政职能定位	66
4.3	土地集约化经营的财政职能定位	70
4.4	化解财政风险的方式	72
5	城镇化过程中的财政风险研究	75
5.1	城镇化发展的一般规律	76
5.2	城镇化现状	78
5.3	城镇化过程中的风险类型	82
6	劳动力流动过程中的财政风险研究	88
6.1	农业剩余劳动力流动的现状	89
6.2	劳动力流动产生的风险	100
6.3	劳动力流动对财政风险产生的影响	104
6.4	农村劳动力流动对财政风险影响的实证检验	106
6.5	实证检验结果分析	113
7	土地集约化经营中的财政风险研究	115
7.1	土地流转的一般规律及中国的实践	116

7.2 中国土地流转现状	121
7.3 土地集约化经营产生的风险类型	125
8 化解二元经济一元化过程中财政风险的政策建议	129
8.1 正确处理市场与政府的关系	130
8.2 依据财政职能范围合理划分事权	139
8.3 完善与事权相匹配的财权划分	143
8.4 建立与事权相匹配的财力保障机制	150
8.5 建立财政风险预警防范机制	154
结 语	159
参考文献	162
后 记	185

1 绪 论

1.1 研究背景

自 1978 年改革开放以来,经过近 40 年的发展,中国的经济取得了举世瞩目的成就,国民经济总量以年均 9% 以上的速度增长。但与此同时,二元经济也呈现不断加剧的趋势。以城乡居民收入差距为例,1978 年城镇居民收入为农村的 2.57 倍,到 2015 年扩大到 2.90 倍。虽然自 2010 年起城乡居民收入差距有一定的缩小,但是整体收入差距依然较大。1981 年改革开放初期以及 1996 年进一步深化市场经济体制改革的头几年,这种差距有所缩小,但整体上这种差距仍呈现扩大趋势。事实上,这种二元结构差异不仅表现在物质生活和人均收入方面,而且在社会福利、文化生活等方面均得到体现。

根据库兹涅茨倒 U 形曲线关系,在经济发展过程中二元经济结构的强化,属于正常现象。但是库兹涅茨倒 U 形曲线同时也描述了收入不均现象会随着经济增长先升后降。这种“后降”现象的出现,就需要国家的干预。缩小城乡二元经济差异,是建设社会主义社会、实现经济社会和谐发展的本质要求,是实现中国梦的价值导

向。但是，事与愿违的是我国二元经济结构一元化的进程有待进一步加快的趋势。就某种意义而言，二元经济一元化进程的滞后，已经成为制约我国经济社会协调发展的一个“短板性”因素。因此，改变二元经济结构、实现国民经济一元化发展的战略意义，是理论界和实践界高度重视的一个命题。从目前的实际来看，我国基于生产要素配置的优化角度，主要是对劳动力、资本、土地三种生产要素的优化配置，并消除三种生产要素优化配置过程中遇到的制度性障碍，加快农村剩余劳动力转移、城镇化和土地集约化经营，实现二元经济一元化。

但从目前的研究来看，尚未有相关的系统研究表明：农村剩余劳动力转移、城镇化和土地集约化是否会对劳动力、资本和土地三种要素的配置起到优化作用？同时，这三种生产要素优化配置的过程中，需要做哪些制度性安排？在优化配置过程中，会产生什么风险？在当前政府债务危机较为严峻的背景下，这些风险会对公共财政风险产生消极影响还是积极影响？影响程度如何？这些问题，都不得而知，值得我们去研究。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

二元经济一元化，自然而然就涉及一个资源配置的问题。资源配置过程中最重要的资源要素包括人力、资本、土地资源。从生产过程来看，资本作为一种生产要素，与土地、劳动力相类似，都属

于生产要素。但相对而言,资本最具流动性和弹性,容易控制和积聚。在当今快速城镇化的过程中,广大农村地区容易受到资本逻辑的影响,导致农村空间的重构。从经济意义上分析,城镇化是土地从“自然物”转向土地资产的一个经济转化过程。在这种农村剩余劳动力转移、城镇化以及土地集约化经营的过程中,在没有制度障碍的条件下,各种生产要素边际生产率或边际生产报酬将会收敛,最终二元经济转化为一元现代经济。而在这种一元化的过程中,将产生各类公共风险,并在一定条件下通过财政职能转化为财政风险。财政风险的防范机制在理论上如何构建,仍值得研究。

1.2.2 现实意义

二元经济结构,是经济社会发展必经的历史阶段,是发展中国家在发展过程中普遍面临的经济和社会问题。中国二元经济结构的形成不仅包含经济因素,而且包含诸多政策因素。经济因素主要在于城市和农村的各种生产要素边际生产率差异导致的城乡差距扩大。政策因素主要在于二元的财政体制,割裂了城市与农村之间各种生产要素的紧密联系,致使生产要素不能按照市场规律双向自由流动,从而导致了城乡差距的扩大。当前二元经济结构的严重性已经引起各界的高度关注。从经济角度分析,缩小二元经济结构差距的最好选择是加快农村剩余劳动力转移、城镇化以及促进农村土地集约化经营。但在农村剩余劳动力转移、土地流转和资本流动的过程中,会产生各类风险,包括经济风险、生态风险、财政债务风险等。特别是在当今地方政府债务规模较为庞大的背景下,这些公共风险必然引起社会的关注,这些公共风险由于过度依赖于财政政

策，终将转化为公共财政风险。因此，研究二元经济一元化过程中的公共财政风险尤为重要。

1.3 文献综述

自 20 世纪 80 年代末开始，财政风险问题作为管理学和经济学一个新的研究领域开始受到西方学者的广泛关注。较其他经济风险而言，财政风险更具隐蔽性（刘尚希，1997）和突然性（H. P. Brixi & A. Schick, 2002），因此传统理论并没有给予其足够的重视。早期多是从传统的收入、支出、平衡、管理的思路来研究财政风险的（Trehan & Walsh, 1988, 1991；Haug, 1991；Smith & Zin, 1991），直到 20 世纪 90 年代末，Hana Polackova Brixi 和 Allen Schick 从政府“隐性债务”（Hidden debt）和“或有负债”（Contingent debt）这两个全新的视野审视财政风险，并以此提出了著名的“财政风险矩阵”（Fiscal risk matrix），从而首次实现了对政府债务全面的分析和评价（H. P. Brixi & A. Schick, 1998）。由此，学术界对财政风险问题的研究才逐渐深入和系统起来。随着我国 1998 年积极财政政策的实施，财政风险问题也开始受到国内经济学界极大的重视，学者相继开始对财政风险问题进行广泛而深入的研究。

1.3.1 财政风险的内涵

自 20 世纪 90 年代开始，国内学者开始逐步关注并研究财政风险相关问题。最早系统研究财政风险的成果是财政部 1996 年 8 月

的《国家财政困难与风险问题及振兴财政的对策研究》。该报告基于财政稳定的角度，从财政风险影响因素（包括社会因素与经济因素）、表现形式等方面界定了财政风险：在财政发展过程中，因某种经济社会因素影响，给财政运行可能造成的波动和混乱，集中体现为巨额的财政赤字和债务危机。由于财政风险的表现形式为财政赤字和债务危机，控制赤字和债务规模自然而然就成了防范财政风险的核心。为此，国内学者大多沿着这一思路界定财政风险，并进行相关研究。随着对财政风险研究的深入，很多学者开始从诸多角度探讨财政风险的内涵，虽然至今仍没有一个公认的界定（刘尚希，2003），但根据研究角度详细梳理相关文献，财政风险主要基于四种不同的角度理解。

一是净价值或政府资产负债。这种观点更多的是国外学者从该角度审视财政风险。例如，Hana Polackova Brix 和 Ashoka Mody (2002) 认为，资产、收入、或有负债三者之间的结构是影响财政风险的重要因素。当收支结构或资产负债结构严重失衡的时候，政府的净价值将受到严重影响，表现为财政赤字与债务风险。在政府净价值为负值的时候，由于政府拥有征税权，因此不会出现类似企业破产的现象。但是政府通过行使征税权增加纳税人的税负，改变净价值为负值的状况，为预算赤字和债务负担融资，同样也会付出巨大的成本，因为在政府通过税收政策调节市场经济的过程中，会产生消极影响。正如 Camara Neto 和 Vemengo (2004)、Damill et al. (2003) 所言，政府通过税收政策调节市场经济可能会因此产生其他风险。此后，国内部分学者也从这个角度进行了有意义的研究。例如，张春霖 (2000) 基于政府债务可持续性的视角界定了财政风

险的内涵，认为政府债务的可持续性实际上就是政府财政风险的一种重要反应。该观点本质上仍是从资产负债的角度论述财政风险。此后，武彦民（2003）、刘尚希教授（2004）也分别基于资产负债结构和净价值的视角，拓展了财政风险的内涵。

二是财政危机。该观点认为财政风险是各种原因导致财政收支发生结构失衡或总量失衡，进而可能对国民经济的整体运行造成损害，其本质是指各种原因导致财政发生债务危机的可能性。如杨小军（1999）、许涤龙等（2007）认为财政风险是指存在爆发财政危机的可能性或隐患。具体而言，是指赤字和债务不断膨胀，致使财政面临支付危机的可能性。丛明、何哲一（2001）认为，当一个国家的债务规模不断膨胀，并超过其经济社会的承受范围后将产生一系列风险，包括政治、经济的全面危机和动荡，从而演变为财政危机。张明喜、丛树海（2009）以及丛明、何哲一（2001）等学者则将财政危机的表现形式进行了拓展，认为支付危机包括政府财政收入不敷出、国家债务剧增、全部或部分国家债券停止兑付、国际收支严重失衡等。

三是财政稳定。从该角度研究财政风险的代表人物为中国社会科学院学部委员余永定（2000）。他认为财政稳定包含如下层面：第一层面，如果政府能够保持财政收支长期的平衡状态，则财政处于稳定状态；第二层面，尽管财政在相当长一段时期内无法达到收支平衡的目标，但是政府能够通过发行国债为财政赤字融资，则财政依然处于一种稳定的状态；第三层面，如果经济中存在某种机制，即使财政脱离稳定状态，在这种机制的作用下，通过经济变量之间的相互作用，也使得财政状况依然能够恢复或者趋于恢复稳定