

地方债务视角下西南地区四省市 财政可持续性研究

——基于面板数据的协整检验

李 燕, 陈金皇

(中央财经大学 财税学院, 北京 100081)

[摘 要] 随着经济社会的快速发展,我国地方政府债务规模也增长较快,引起了社会对地方债务风险及财政可持续性的担忧。为分析西南地区主要省市地方政府债务对其财政运行的影响,选取相关指标进行横向对比,并对西南地区各省市财政运行的面板数据进行实证分析。研究结果表明:西南地区各省市财政运行存在弱的可持续性,虽然地方债还未对财政运行造成显著不利影响,但弱的财政可持续性表明该区域财政运行存在一定风险,政府应注意防范,同时,应加强对新增债务和存量债务的控制和管理,提升财政运行的效率,改善财政运行透明度,建立科学的财政管理体制,提高财政风险识别和管理能力等,以实现财政的可持续发展。

[关键词] 西南地区;地方债务;财政可持续发展;财政监督;国家治理;财政规则;财政债务;财政收入;政府债务;地方财政;城市财政

[中图分类号] F810 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2017)06-0035-09

一、引言

较长时期以来,在财政收支矛盾不断加剧的情况下,地方政府为了满足不断扩大的资金需求而突破法律法规的限制,采取各种方式、搭建各种投融资平台进行债务属性的融资活动,从而使得地方政府债务规模快速扩大。这种状况不仅会给地方经济发展环境带来严重影响,而且债务还本付息的负担也会给地方财政运行带来冲击,给财政可持续发展带来威胁。从全国范围来看,我国地方政府债务发展分布并不均衡,各地政府债务负担水平与自身的财政收入水平也存在不对等的现象。本文关注的我国西南地区近年来经济保持高速增长,地方财政收支不断扩张,同时以地方政府综合财力及政府债务规模衡量的政府债务率水平远高于东部发达地区部分省份以及全国平均水平。根据财政跨期约束理论,过高的债务率水平有可能破坏财政运行的可持续性,致使政府出现破产等极端问题。基于此,本文拟通过对西南地区四省市^①经济发展各项指标进行对比分析及实证检验,综合各省市自身社会经济发展情况,对西南地区各省市财政运行的可持续性展开研究,并有针对性地提出应对措施和改进建议。基于地方债务视角,深入研究西南地区四省市的财政可持续性问题,不仅可为解决该地区财

[收稿日期] 2017-03-27

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(14AZD022);中央财经大学重大科研培育项目;中财—鹏元投融资研究所研究项目

[作者简介] 李燕(1957—),女,北京人,中央财经大学财税学院教授,博士生导师,主要研究方向为政府预算理论与政策;陈金皇(1992—),男,贵州兴义人,中央财经大学财税学院硕士生,主要研究方向为政府预算理论与政策。

^①西南地区四省市指四川省、贵州省、云南省、重庆市。下文同。

政问题提供可行方案,也可以为全国财政问题解决提供一种借鉴。

二、文献回顾

(一) 关于地方政府债务问题的研究

对于地方债,学界及其他社会各界主要关注的是地方债成因、规模以及其所带来的风险等。地方政府债务的直接成因是财政收支失衡,对于其深层次的原因,国内外学者的研究主要集中在以下四个方面:一是地方政府间的竞争导致地方债的直接发生。如 Cai 和 Treisman 认为,政府间的竞争导致基础设施投资支出大增,从而地方政府过度举债、扩大政府开支、增加收支压力^[1];于海峰、崔迪的研究也认为,政府间竞争是地方政府债务规模膨胀的原因^[2]。二是政府官员的无效率行为导致债务的发生。如 Persson、Lars 就支持这个观点^[3];但罗党论、余国满基于我国省级和地级的数据分析,得出地方官员变动会影响地方债发行的结论,官员变动带来的不确定性会显著地降低发债概率和发债规模^[4]。三是其他如房地产业发展^[5]、城镇化水平^[6]、经济政策制度^[7-8]等因素也对我国地方政府债务形成有重要影响。四是对于地方债规模及其风险的管理。国内学者认为地方债的风险主要来自经济体制及财政运行方面,前者如赵剑锋的研究^[9]、后者如刘楠楠、侯臣的研究^[10]。对于地方债的管理,国内学者多从纳入预算监督方面进行研究并提出建议,如匡小平、蔡芳宏认为,当前政府对于地方债的监管应当从禁止发债转移到规范管理和限定规模上来,进而加快推进把融资平台预算纳入预算管理的制度建设^[11]。

(二) 关于财政可持续性的研究

国内外学者对于财政可持续性的研究主要集中在两个方面:一是影响财政运行可持续的因素,二是财政可持续性的评价标准及方法。

1. 对于影响我国财政运行可持续的因素,大体分为三个方面:一是经济增长及结构方面的因素,如匡小平^[12]、汪娟娟等^[13]的研究;二是财政收支及其体制方面,如李芳的研究^[14];三是其他社会体制因素,如人事制度、行政结构等,如武玉坤认为我国可持续发展主要受人事制度等的影响^[15]。当然,除了这些因素外,国际经济运行变动及其他不确定性等因素都可能会对我国财政可持续性运行带来影响。

2. 对于财政可持续的评价标准及方法,国内外主要有两类不同方向:第一类是检验债务或者赤字的平稳性,Hamilton 和 Flavin 使用这种方法检验了美国的财政赤字和债务,发现这两个指标具有平稳性,由此得出美国财政具有平稳性的结论^[16];第二类是检验财政收入和支出平稳性,并通过协整的方法分析两者之间的协整性,国内大多数研究均是基于这个思想,如王德祥、雷蕾^[17]及周茂荣、骆传朋^[18]的研究。

(三) 关于地方债对财政运行及财政可持续性的研究

关于地方政府债务对财政运行可能造成的影响,我们可以从乐观与悲观两个方面来看。一是持乐观态度方面,即认为地方债从时间和空间上为财政运行带来了便利、调剂余缺,能够促进财政发挥其逆经济周期的调节作用。贾俊雪与郭庆旺^[19]、邓晓兰等^[20]、贾康与赵全厚^[21]的研究均认为适度的地方政府债务有助于财政的可持续运行。二是持悲观态度方面,即认为政府债务涉及利息而且可能彻底造成政府未来收入和支出的现值不匹配,由于地方政府债务多用于弥补财政收支缺口,财政收支缺口与政府债务可能存在相互刺激、螺旋上升的运动趋势,即地方政府债务与财政运行不可持续构成恶性循环通道。如匡小平认为,在 GDP 增长率水平低于政府债务利息率时,地方政府发行债务将最终导致财政运行的不稳定,此时的财政收支缺口应该由转移支付来负责而不是地方政府债务^[12]。杨靖三同样持这个观点,认为财政可持续性受债务利息、经济增长等因素影响,债务利息高于经济增长水平将导致财政运行不可持续^[22]。

综上,国内外学者对财政可持续及地方债均进行了比较深入和广泛的研究,且已经取得丰硕的研究成果。但关于地方债对财政运行可持续的影响,则较少有学者涉及,仅有的少量文献也是基于理论分析

和宏观方面研究,而区域性的实证检验研究十分稀少。因此,结合我国当前的发展实际,对区域化的地方政府债务和财政运行进行实证分析和检验不仅有助于验证上述理论,而且具有较强的实践意义。

三、西南地区各省市地方债务发展现状分析

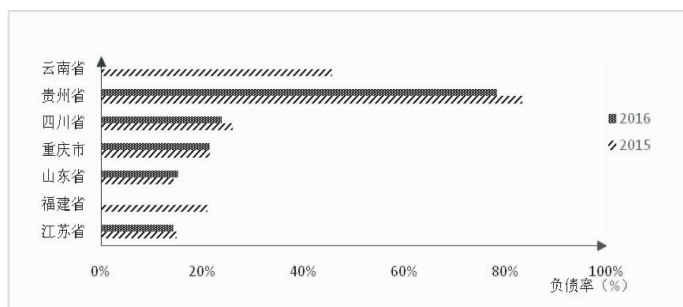
根据传统的政府财政和债务相关理论,政府债务安全水平及财政运行的可持续性主要受到地方经济发展、地方财政收支、地方金融发展等因素的影响。作为横向对比的对象,本文选取贵州省等西南地区四个省市和东部比较代表性的山东省、江苏省和福建省,从债务率、负债率、经济增长水平、财政增长水平等几个方面对西南地区各省市的地方债务发展现状进行分析。

(一) 债务率及负债率

采用债务率^①和负债率^②对地方债务进行衡量是目前各国通行的做法,这两个指标均可以很好地反映地方政府的债务情况。

从负债率来看,2016年末,全国地方政府债务余额15.32万亿元,控制在年度地方政府债务限额17.19万亿元以内^③,负债率大致为20.59%,2015年这一数据为23.21%。本文选择的几个地区数据如下图所示(其中云南省和福建省因为缺失地方债相关数据仅有2015年的数据)。

根据图1,从负债率方面来看,总体上西部地区因较高的债务水平及较低的GDP水平而财政风险显著高于东部地区,贵州省(2015年、2016年)和云南省(2015年)两省的地方债负债率远远高于其他地区水平,且高于国际公认的60%的安全水平,因此,从这项指标看,贵州省等西南地区财政明显存在更大的风险。

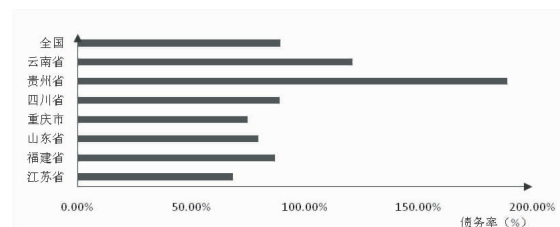


注:根据各省市经济运行公报及财政预决算报告测算而得。

图1 部分地区2015、2016年地方债负债率(%)

从债务率方面看,根据21世纪经济报道整理的数据,2015年底,有四个省的债务率超过100%,分别为辽宁、贵州、湖南、内蒙古。而在2015年到2016年的这两年里,贵州省的地方债无论是新发额还是年末余额均处于全国前五位之列,2015年贵州省的政府债务率以189%排在第一位,云南省的债务率则以121%排在第三位^④。由于2016年的相关数据尚未公布完全,图2展现了2015年所选地区的债务率水平。

从图2可以看出,2015西南地区各省市的地方债债务率普遍高于东部地区相关省份,四川、重庆两地的债务率接近全国平均水平,也高于东部地区江苏等地,贵州省、云南省两地因其较差的综合财力水平和较高的债务绝对值面临高于警戒线的债务率水平。总体来看,西南地区负债率及债务率均远远高于全国平均水平。为了探究在高债务水平



注:根据各地相关报告测算而得。

图2 部分地区2015年地方债债务率对比(%)

①债务率 = (地方政府债务余额 ÷ 地方综合财力) × 100%, 地方综合财力包括地方一般公共预算本级收入、转移支付和税收返还收入、国有土地使用权出让收入、预算外财政专户收入四个部分。

②负债率 = (地方政府债务余额 ÷ GDP) × 100%。

③关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告,详情可查2017年3月17日 http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201703/t20170317_2559812.htm。

④21世纪经济报道的2015年地方债图谱中,在14个省份政府债务规模排序中,贵州债务率最高。

下西南地区各省区财政运行是否会受到影响,接下来本文将就其他指标进行横向比较。

(二) 经济增长水平、财政收入及其增长水平

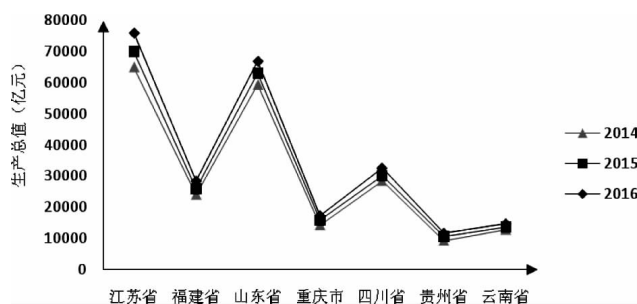
根据经济发展的一般规律及前人的研究可以发现,地区生产总值对地方政府债务的偿还有重要意义,一般来说,经济发达及财政收入高的地区,能够支撑更高的债务水平。但我国西南地区四省市的经济发展水平与东部地区相比有较大差距,债务率较高的贵州省甚至在2015年才突破GDP万亿的大关(如图3)。

由图3可知,西南地区的生产总值处在较低水平,与债务水平相当的江苏、山东等地区形成鲜明对比。从财政收入来看(图4),与从地区生产总值得到的结论相当,贵州省及其他几个地区在所选地区中一般预算内收入处于最低水平,另外,从与地方政府专项债务有直接还款关系的政府性基金收入水平来看,西部地区也低于所选其他几个地区。

因此,从地区生产总值及财政收入来看,西南地区巨额的地方政府债务无疑存在风险。但是,该区域也存在经济发展速度较快的特点(如图5)。根据以往学者的研究,高速的经济发展与地方政府债务存在一种相辅相成的关系,而西南地区高水平的地方政府债务究竟是助推了其经济发展,还是对财政运行的可持续性造成了影响,从而对经济的后续发展带来隐患,也是本文主要关注的问题。

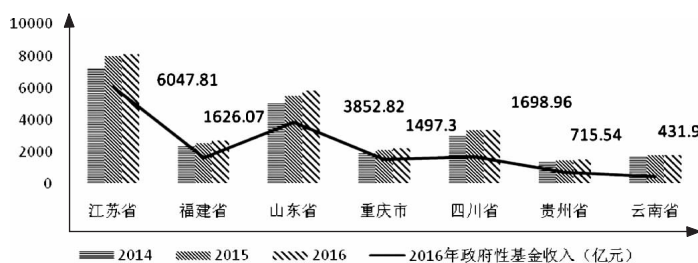
以上分析的指标显示出与全国其他地区相比,贵州省等几个省区的债务水平偏高,部分指标的比较结果表明,西南各省市的地方债负担水平存在畸高现象,这存在一定的理论和现实依据。第一,西南地区的财政收入水平低于东部及中部大部分地区,但由于支出方面特别是民生支出等刚性需求存在,如教育支出的持续增长等情况,因此在财政收入增速放缓的情况下,财政缺口快速扩大;第二,由于基数问题,西南地区的经济增速普遍高于全国其他地区,并且地方基础设施建设需求巨大。然而,从总体来看,西部地区的地方政府债务水平显著高于全国平均水平是否具有合理性及其对财政运行有何种影响,并不能仅从债务水平得出结论。

基于以上分析,本文想要说明的问题是:相关指标的简单比较并不能得出当前西南地区地方债发展及其对财政运行可持续性带来的问题,为了更加深入地探究在地方政府债务快速发展的情形下,西



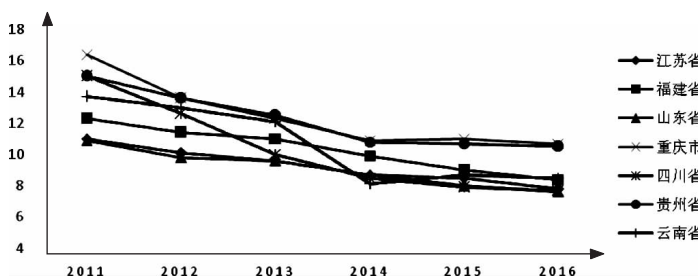
注:根据国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)及各省市统计公报整理而得。

图3 2014—2015年各地区生产总值(亿元)



注:根据各地区财政预决算报告整理而得。

图4 2014—2016年各地区财政收入(亿元)



注:根据国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)相关数据整理而得。

图5 最近5年各地地区经济增长率(%)

南地区财政运行受到的影响,下文将采用 1994 年到 2015 年各省市的面板数据,分析整个地方债视角下地区财政可持续性,探究该区域内地方政府债务高负担的现实和理论依据,并根据研究结果对该区域政府债务的后续管理提出建议。

四、西南地区财政可持续性的实证分析

(一) 财政可持续成立的协整检验

正如本文参考文献所述,关于财政可持续的理论并不只有一种,对财政可持续性的数理检验也存在很多方法。本文结合贵州省财政运行的实际及问题本身的需求,采用跨期约束下各指标协整的方法,参照王德祥及雷蕾^[17]、周茂荣及骆传朋^[18]的做法,选取财政收入、财政支出两个指标进行面板数据协整检验。面板数据协整检验与时间序列协整检验相比,具有对数据长度要求低、回归精度高等优势,但由于个体之间的异质性、面板非平衡等问题,面板数据协整理论远远比时间序列协整理论复杂,实践中学者对面板数据协整检验的利用也还在不断发展和完善中。本文需要观测的变量存在个体较少、时间跨度短及个体之间差异相对可控等特点,更适合采用面板数据协整检验方法,因此,本文将采取面板数据协整检验的方法对西南地区各省市财政运行的可持续性进行检验。

在跨期模型下,政府不能通过无限度的发债来弥补赤字,所以面临以下会计恒等式:

$$Z_t + (1+r)D_{t-1} = P_t + D_t, \quad (1)$$

其中, Z 是除去利息支付以外的支出, P 是财政收入, D 是债务, r 为实际利率。

对财政可持续进行协整检验依赖的理论主要有以下两种。

第一种可用于检验财政历史数据是否满足非蓬齐博弈。

在政府当前财政运行具有延续性的前提下,我们可以重写后续时期的等式,逐次迭代、递归解出跨时期的预算约束:

$$D_t = \sum_{s=1}^{\infty} \frac{P_{t+s} - Z_{t+s}}{\prod_{j=1}^s (1+r_{t+j})} + \lim_{s \rightarrow \infty} \prod_{j=1}^s \frac{D_{t+s}}{(1+r_{t+j})}, \quad (2)$$

跨期预算约束条件要求政府无限期的债务现值趋近于零,这也被称为非蓬齐博弈条件,即不能永远靠借新债来偿还旧债。在这个等式中就表现为(2)中右边第二项等于0。

第二种检验方法就是对政府财政收入和财政支出(包括债务利息支出)之间的协整关系进行检验。因为 $E_t = Z_t + (r_t - r)D_t - 1$, $ZZ_t = Z_t + r_t D_{t-1}$, 约束模型可以变形为:

$$ZZ_t - P_t = \sum_{s=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{s-1}} (\Delta P_{t+s} - \Delta E_{t+s}) + \lim_{s \rightarrow \infty} \frac{\Delta D_{t+s}}{(1+r)^{s+1}}, \quad (3)$$

在这个等式中,财政可持续要求 ZZ_t 和 P_t 必须协整而且差分平稳。检验涉及如下的协整回归: $P_t = \alpha + \beta ZZ_t + \mu_t$, 这时候如果 $\beta = 1$, 则表明两者之间存在协整关系,财政可持续性强^①。但在学术上一般只要求 β 是大于0的数即可,当它大于0而小于1时认为存在一种弱的财政可持续。

(二) 数据及实证结果

本文选取 1994 年到 2015 年西南地区各省市财政一般预算收支数据进行协整检验,变量分别命名为 $YSSR$ 、 $YSZC$,数据来源国家统计局网站,所有的检验均采用 Eviews9.0 软件完成。

根据协整检验的回归方程 $y_t = \alpha + \beta_{xt} + \mu_t$, 本文设定了以下待检验模型:

$$YSSR_t = \alpha + \beta YSZC_t + \mu_t, \quad (4)$$

①引自王德祥、雷蕾在《财经论丛》发表的《我国中等城市财政运行的可持续分析》中的观点。

协整检验要求单整,而且两个变量的单整阶数需要一致,否则会出现伪回归问题。

为了确保协整检验的准确性,在检验之前我们先分别对两个模型中涉及的两组变量序列进行平稳性检验,可知变量 $yssr$ 与 $yszc$ 均 2 阶单整,两个变量存在同阶单整的关系,因而可以进一步进行协整分析,其检验的具体结果见表 1。

因两变量均为 2 阶单整,所以可对变量进行协整检验。从以往的研究来看,国内外学者在面板数据的协整检验方面选择的方法主要有 Kao 检验、Pedroni 检验、Jonhanson 检验等相关学者的改进方法。本文借鉴王德祥、雷蕾^[17]及马兹暉的方法^[23],采用 Pedroni 检验及 Kao 检验对变量进行协整检验,这两个检验的原假设均设定为变量之间不存在协整关系。结果如表 2 所示。

根据该检验结果,我们认为西南地区 1994 年以来财政收支存在一定的稳定性。我们进一步对相关数据进行面板数据进行回归,可得如下结果。该地区的长期协整回归方程可表示为: $YSSR = 1.09 + 0.4322YSZC$,检验的统计量显著地拒绝了 β 为 0 的假设,但 0.43 的系数表明财政协整关系较弱,进一步说明西南地区财政仅存在较弱的财政可持续性。

(三) 地方债对财政可持续的影响分析

结合实证检验结果可知,西南地区财政存在弱的可持续性,这一结果与国内大多数学者的检验结果相一致。根据上文的理论介绍,(4)式中 β 值可在一定程度上衡量财政可持续性的强弱程度,这一理论在国内也得到广泛应用,为了分析地方债对财政可持续的影响,本文试图通过对不同地方债负担地区、不同地方债负担时段两个维度的 β 值进行比较分析,探讨地方债对西南地区财政可持续的影响。需要说明的是,这种方法不能精确地分离出地方债的真实影响,但在目前我国地方债相关数据难以获取及相关理论不十分成熟的情况下,可作为一个替代的研究方案。

我们选取前文提到的 7 个省市 1978 年(重庆市自 1996 年)到 2015 年的财政一般预算收支数据,采用最小二乘法对(4)式中的 β 值进行估计,并对相关结果进行分析。根据我国地方债的发展情况,本文把上述时间分成 1978 年到 1995 年、1996 年到 2015 年 2 个部分。这种分法是采用了学界的一般做法,即 1995 年到 1996 年为我国地方政府债务融资的开端,我们采用 Eviews9.0 进行相关处理,结果如表 4。

从表 4 可以看出,东部地区几个省份在不同时期均具有比西南地区更高的协整系数,这可能跟不同地区之间财政收支的自主度不同相关,东部地区的经济发展先于西南

表 1 变量序列的平稳性检验结果

检验方法	yszc	yssr	D(yszc,2)	D(yssr,2)
Levin, Lin & Chu t*	8.67999 (1.0000)	3.96078 (1.0000)	-7.98964 (0.0000)***	-2.39371 (0.0083)***
Im, Pesaran and Shin W-stat	9.03731 (1.0000)	3.31475 (0.9995)	-7.99795 (0.0000)***	-2.70702 (0.0034)***
ADF-Fisher Chi-square	0.38982 (0.9999)	2.37216 (0.9674)	61.1260 (0.0000)***	23.2071 (0.0031)***
PP-Fisher Chi-square	5.7E-05 (1.0000)	0.00020 (1.0000)	83.7902 (0.0000)***	53.5962 (0.0000)***
是否单整	否	否	是	是

注:***表示 1% 水平显著,**表示在 5% 水平显著。

表 2 检验结果

统计量名称	统计量	相伴概率	5%置信水平下是否拒绝原假设
Panel v-Statistic	-0.021072	0.5084	否
Panel rho-Statistic	-2.973868	0.0015	是
Panel PP-Statistic	-4.189493	0.0000	是
Panel ADF-Statistic	-3.891125	0.0000	是
Kao Residual Cointegration Test			
ADF	-2.002131	0.0226	是

表 3 长期协整系数回归结果

变量	系数	T 统计值	相伴概率
C	1.091772	0.061736	0.9509
YSZC	0.432197	54.08373	0.0000

表 4 各地区不同时期协整系数回归结果

年份	江苏	福建	山东	重庆	四川	贵州	云南
1978—2015	0.834	0.669	0.680	0.571	0.428	0.372	0.377
1995—2015	0.845	0.660	0.678	0.571	0.432	0.377	0.377

地区,财政收入随之发展,而财政自主度是财政可持续的重要影响因素,因此,此结果并不能通过不同地区之间的比较发现地方债的显著影响;另外,把时间分成1995年前和1995年后两段,可以发现,所选地区两个时段之间的变化情况相似,且变动结果均不明显,从这一结果可以解释为,西南地区及其他地区财政可持续强度之间没有出现由地方债不同造成的差异,可持续性强度一直保持在较低水平。

(四) 小结

根据以上实证检验,我们得出以下两点结论。

第一,西南地区的财政协整系数较小,财政具有弱的可持续性。纵向来看,西南地区的财政运行并未因地方债而出现明显的持续性强度变化;横向上看,西南地区与东部地区存在可持续性强度上的差异,但跨时期的检验表明,这种差异并未随地方债的引入而变化。以往学者的研究表明,仅从地方税收收入考虑时,地区间的财政可持续性强度差异大,考虑转移支付等因素后,这一差异缩小;当从地区一般预算内收支角度进行考虑时,地区间的差异进一步缩小。本文采用后一种口径,因为这种口径更符合现实中财政运行的情况,从我国财政运行的整体稳定性来看,这一结果更具有意义,但对于各省市自身的财政运行内部稳定性及灵活性分析结果,则需要结合具体的税收、利息支出等进行检验。

第二,财政收支存在长期协整,债务压力不容忽视。本文的检验证实西南地区的财政运行在收支方面具有长期的稳定性,但正如前文所说,当前西南地区面临财政收入增速放缓、地方债务居高不下的问题,地方债务造成的压力并未在协整分析中表现出来,但债务风险与预算管理等制度性问题及社会保障、城镇化等结构性问题,将在较短时间内对这种协整稳定关系造成冲击。相比东部地区较高的可持续性强度,西南地区存在弱的可持续性。

上述结果除了与各地区自身的社会经济发展相关外,还与我国的财政体制有很大关系。在我国当前的财税体制下,理论上,中央财政不会对地方政府债务进行兜底,但分税制、转移支付等制度同样对地方政府债务带来了影响,债权人坚信中央政府不会坐视地方政府财政破产而放松对地方政府的信贷条件,加上地方政府在信息等方面的各种优势,使得地方政府具有优越的融资便利,这也使得国外相关评价体系和指标不再符合中国实际情形。排除这一因素,西南地区财政面临的问题可能更加严重,对于当前的地方政府违规举债风险更缺乏抵抗力。

综合来说,2017年以来,我国相关部门对地方政府违规举债的惩罚力度不断加大,地方政府通过名股实债、承诺收益以及违规担保等方式变相举债而受到处罚的案例逐渐增多,如北京市的违规承诺回购企业股权、山东省的财政承诺违规及重庆市的违法还款承诺等。还有部分地方政府通过PPP、政府购买服务等方式违规举债,推高了地方政府的整体财政风险,严重威胁地方经济健康发展。对此,财政部、发改委等六部门颁发了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号),从各方面对违规举债问题进行了规范。另外,财政部还颁发了《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号),对采用政府购买融资的行为进行了坚决制止。结合本文的分析结果,西南地区当前经济发展迅速,基础建设资金需求巨大,地方政府迫切需要扩大融资渠,因此,该区域的政府违规融资面临更大的潜在风险。2016年6月,审计署通报了四川省等地通过违规担保、集资等方式违规举债;2017年3月,财政部通报了重庆市黔江区财政局违规提供担保。由此可见,虽然当前西南地区的财政运行存在一定的可持续性,但可持续性较弱,如果资金需求继续扩大而违规举债问题得不到实质解决,该区域财政运行的可持续性将受到严重的威胁。

对此,西南地区应根据上文提到的两个指导性文件,结合自身实际经济、财政发展情况,制定严格的地方债务管理办法,保证财政运行的可持续性。

五、结论和政策建议

本文结论表明,西南地区四省市的财政运行具有弱的可持续性,与东部地区相比,更低的可持续

强度表明该区域对财政风险的抵御能力更弱。同时,高债务率下地方政府财政存在的隐患更值得关注,经济增长新常态下地方政府财政收支缺口将越来越大,地方债务对财政运行的威胁将会越来越明显,西南地区部分县市的违规举债案例可以说明这一点。因此,加强地方政府债务监督、管理,改善财政、预算执行水平,防患于未然,是西南地区乃至全国地方政府的当务之急。根据财政部等颁发的相关文件,结合西南地区各省市的发展现实,我们提出以下几点建议。

一是要开展全面的债务担保清理,加强对新增债务的控制。根据财政部的要求,各级政府、各部门应按照《地方政府性债务风险应急处置预案》(国办函〔2016〕88号)的要求,在2017年7月31日前对地方政府的融资担保问题整改到位,相关担保的清理整改有利于地方政府明晰自身风险,妥善处置现存问题。另外,财政部在《关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知》^①中提出,要合理制定债券发行计划,控制债券发行节奏,对于新增债券和置换债券均应执行限额管理。因此,各省市应结合自身实际情况,科学合理安排新增债务的发行,严格执行债务余额限额制度,不以任何“变通”的手段突破债务限额的“天花板”,对违规行为也应进行严肃问责。

二是规范政府与市场合作,改善政府信息公开。财政部等六部门《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号)明确要求,地方政府应推动融资平台的市场化转变,实现政府融资行为的公开化和市场化,政府不得干预融资平台的运营,同时不得有利用政府资源干预融资公司的行为;市场化运行需要足够的信息公开力度,市场与政府之间、政府各部门之间以及政府与民众之间均需要通畅的信息交互。西南地区各省市在信息公开、财政透明度等方面存在较多不足,因此,各级政府应根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定,推进政府决策、执行、管理、结果等全方位的公开,严格公开责任追究,回应社会关切,从而更好地接受监督。另外,地方政府应进一步规范地方债信用评级,提高信息披露质量,对于金融环境有待改善的西南地区,提高信用评级水平及信息披露质量对促进地方债的健康发展具有重大意义。

三是要加快改善预算管理,提升财政运行的效率。相关部门应按照基于支出结果导向的债务限额分配并可通过与社会资本合作及政府购买等方式,创新财政支出模式,提高债务资金的使用效益;同时,在经济发展速度趋缓的环境下,通过积极培育新的税源,优化支出结构,改善财政运行透明度,建立科学的财政管理体制,提高财政风险识别和管理能力,全方位保证财政运行的可持续性。

总之,当前西南地区各省市存在的财政可持续性强度较弱、财政融资需求大、债务隐患大等问题,各市县政府及相关部门应紧密联合,从财政运行、债务融资、信息公开等不同方面出发,保持本区域财政运行的可持续性。

参考文献:

- [1] CAI H, TREISMAN D. State corroding federalism[J]. Journal of Public Economics, 2004, 88(3-4): 819-843.
- [2] 于海峰,崔迪. 防范与化解地方政府债务风险问题研究[J]. 财政研究, 2010(6): 56-59.
- [3] PERSSON T, LARS E O S. Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1989, 104(2): 325-345.
- [4] 罗党论,余国满. 地方官员变更与地方债发行[J]. 经济研究, 2015(6): 131-146.
- [5] 陈瑞,卞洋,齐天翔. 房价波动对地方债规模的影响——基于省级数据的实证研究[J]. 财政研究, 2016(6): 86-94.
- [6] 李一花,亓艳萍. 地区财政能力、引资竞争与地方债规模研究[J]. 当代财经, 2017(1): 27-39.
- [7] 魏加宁. 地方政府投融资平台的风险何在[J]. 中国金融, 2010(16): 16-18.
- [8] 刁伟涛. 土地财政、地方债务与房价水平——基于省际面板数据的实证研究[J]. 当代财经, 2015(2): 34-42.

^①财政部《关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知》,财库〔2016〕22号。

- [9] 赵剑锋. “东北再振兴”与地方债风险障碍——基于地方债风险的因子比较研究[J]. 财会通讯, 2016(26): 54-58.
- [10] 刘楠楠, 侯臣. 我国地方政府债务的可持续性分析[J]. 经济学家, 2016(7): 50-57.
- [11] 匡小平, 蔡芳宏. 论地方债的预算约束机制[J]. 管理世界, 2014(1): 173-175.
- [12] 匡小平. 论地方财政可持续性的分析方法[J]. 财经理论与实践, 2004(6): 77-80.
- [13] 汪娟娟. 关于我国财政可持续性的观点综述[J]. 经济研究参考, 2016(48): 38-45.
- [14] 李芳. 浅议地方财政的可持续发展[J]. 山西财政税务专科学校学报, 2010(5): 7-10.
- [15] 武玉坤. 我国地方财政可持续发展研究[J]. 统计与决策, 2011(15): 142-144.
- [16] HAMILTON J D, FALVIN M A. On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing[J]. The American Economic Review, 1986, 76(4): 808-819.
- [17] 王德祥, 雷蕾. 我国中等城市财政运行的可持续分析——基于106个地级市2003—2013年的数据[J]. 财经论丛, 2016(11): 29-36.
- [18] 周茂荣, 骆传朋. 我国财政可持续性的实证研究——基于1952~2006年数据的时间序列分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2007(11): 47-55.
- [19] 贾俊雪, 郭庆旺. 财政规则、经济增长与政府债务规模[J]. 世界经济, 2011(1): 73-92.
- [20] 邓晓兰, 黄显林, 张旭涛. 公共债务、财政可持续性与经济增长[J]. 财贸研究, 2013(4): 83-90.
- [21] 贾康, 赵全厚. 国债适度规模与我国国债的现实规模[J]. 经济研究, 2000(10): 46-54.
- [22] 杨靖三. 中国财政可持续的经济学分析[J]. 云南财经大学学报, 2016(5): 31-38.
- [23] 马兹晖. 中国地方财政收入与支出——面板数据因果性与协整研究[J]. 管理世界, 2008(3): 40-57.

[责任编辑: 杨志辉]

A Study on the Fiscal Sustainability of Four Provinces and Cities in Southwest China from the Perspective of Local Debt: Co-integration Test Based on Panel Data

LI Yan, CHEN Jinhuan

(School of Finance and Tax, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: With the rapid development of economy and society, the scale of local government debt has also increased rapidly, which has aroused social concern about local debt risk and fiscal sustainability. In order to analyze the influence of local government debt on the fiscal operation of Southwest China, this paper selects the relevant indicators to carry out horizontal comparison, and makes an empirical analysis on the panel data of the fiscal operation of the provinces and cities in Southwest China. The results show that there is a weak sustainability in the fiscal operation of the provinces and cities in the southwest. Although the local debt has not yet had a significant adverse impact on the fiscal operation, the weak fiscal sustainability indicates that there is a certain risk in the fiscal operation of the region, so the government should pay attention to prevention. This paper also puts forward measures to strengthen the control and management of new debt and stock debt, improve the efficiency of fiscal operation and the transparency of fiscal operation, establish a scientific fiscal management system, and improve the financial risk identification and management capacity and other countermeasures to realize the sustainable development of finance.

Key Words: Southwest China; local debt; fiscal sustainability; fiscal supervision; national governance; fiscal rules; financial debt; fiscal revenue; government debt; local public finance; municipal finance