

从城市治理模式看 地方政府债务问题

李 铁

国家审计署报告显示，我国地方政府债务问题日益突出，呈现出债务总量大、增长快的态势。2013年6月，中国地方政府债务余额高达17.9万亿元，比2010年增加了7.2万亿元，^①三年间增长超过70%。面对不断膨胀的地方政府债务，2014年国务院专门发文对地方政府债务进行规范，以期控制风险。从地方政府债务的形成来看，约有90%来源于城市市政建设和公共服务支出。^②地方政府的债务增长不过是中国城市发展模式失衡的表象，要解决这个问题必须首先弄清楚城市的发展模式，才能抓住问题的本质。

一、中国式城市发展模式及其产生的原因

与大多数国家的城市政府相比，中国经营城市的理念和方式有着巨大的差别，主要在于中国城市政府可以通过制度收益的形式获取大量资金，从而弥补城市发展资金的严重不足。但是由于对政府行为和资金运作的监督和约束有限，致使资金的运营效率大幅度降低，为日后长期的可持续发展埋下了隐患，目前突出表现为政府债务问题的加剧。

征地和卖地是中国一些地方政府经营城市的发展模式。20世纪80年代，中国农村工业化的经验证明，依靠廉价的土地吸引投资是中国各类城镇财政收入增加和积累的基础。政府的行政性开支靠一般性预算收入，而一般性预算收入的来源主要是工业税收，因此各级城市政府要发展工业，就必须以通过降低成本的方式来吸引投资。工业用地成本包括土地出让金、对农民的征地补偿和基础设施投入，在各类城镇的激烈竞争态势中，招商引资的成功与否主要取决于同类条件下谁的成本低，因此压低用地

【作者简介】李铁（1955-）国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心主任，研究员、博士生导师，邮政编码：100836。

① 国家审计署：《2013年全国政府性债务审计结果》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com>，2013年12月30日。

② 2010年底、2012年底、2013年6月用于市政建设、交通运输、土地收储、保障性住房、农林水利和环境保护等基础设施建设的占比分别为89.38%、92.14%和88.97%，均保持在90%左右。

成本已经成为各类城镇招商引资的基本前提。但是成本的支付不可能通过预算内财政支出，因为预算内财政仅能维持行政人员的基本开支，即所谓的“吃饭财政”。所以保工业增长的基本前提就是保“吃饭财政”，因此弥补工业的低成本资金来源只能通过另外一种形式，即靠征地后卖地来获取，那么发展房地产，获取高额土地出让金就成为必然。如此，既能弥补工业用地的负成本，也能有大量剩余资金用于城市基础设施建设，这就是每一届中国城市政府在任期内的城市经营模式。

征地卖地式城市发展模式产生的原因主要有以下几个方面：

一是地方政府通过招商引资来促进公共财政收入的增长。任何一个城市要维持其正常的运转都需要有资金来源，主要是用来解决行政人员开支、公共服务支出和基础设施的投入。然而在中国现有的财政体制下，城市政府仅靠公共财政预算收入无法完全保障上述各项功能的资金需求。在对地方政府进行调查的过程中发现，中国地方政府行政经费支出^①占公共财政预算支出的比重较高，有的城市政府多年平均占比甚至高达80%以上。也就是说，中国地方政府公共财政预算收入仅仅能够维持行政事业单位工作人员的行政开支，在中西部欠发达地区，一些地方政府甚至需要上级政府财政转移支付才能维持行政运转。因此在改革开放后很长一段时期内，各级政府最大的困惑是如何增加税收来源，以确保政府运转的需要。增加税收来源就必须促进工业的发展，所有地方政府公共财政预算收入的来源主要都是工业税收。

二是地方政府改善基础设施供给的支出压力与日俱增。中国属于后发城市化国家，既面临着数亿农民进城带来的解决公共服务的压力，也面临着基础设施供给不足的巨大挑战。因此借鉴和参照发达国家经验，增强基础设施供给能力，迅速赶超发达国家城市的公共服务水平，实现所谓的跨越式发展，无论对于各级城镇政府还是普通居民都是一个并不遥远的梦想。高速经济增长和城镇化发展的现实也证明了实现梦想的可能性。在城市改造项目中，各级政府对城市基础设施进行了投入和改造，力图在较短的任期内把政府的能力发挥至极限，居民习惯了这种短期累积大投入所带来的城市面貌改变，因此对后任政府的要求基本上以前任或者国际上的先例作为参照。而对于城市管理者来说如何获取资金便成了他们的压力。在不断的压力推动下，城市的基础设施供给就像已经发动的高速机车，在前进路途中，动力的持续供给和预期目标形成了巨大反差，一切矛盾的焦点都集中在资金的供给上。

三是地方政府承受着保国内生产总值（GDP）增长和政绩观压力。中国地方政府官员执政的一个基本思维逻辑，就是通过政绩确保升迁的机会，城市的市长只是在官本位体制下的一个环节和过程，而不是一种长期的义务和责任。对于官员考核的基本标准是能否带来经济增长和城市面貌的改善，而且在上级部门考察的过程中还要通过视觉的形式充分展现出来。30年的经济增长已经证明，保增长的目标既是执政为

^① 行政经费包括基本支出和一般行政管理项目支出，其中基本支出包括人员经费和公用经费；一般行政管理项目支出主要是指一般行政管理事务方面的项目支出。

民的基本要求，也是打通升迁渠道的必要政绩体现。因此，GDP和城市形象作为双刃剑，决定着每个城市管理者未来的前程。对地方政府来说确实压力不小，毕竟要有足够的资源才能支撑一届政府在两个方面都有较大的改观。

四是经营城市的理念和制度性差异导致了城市发展模式的不同。在城市发展轨迹中，经济的持久推动力来源于释放市场活力，同时也要充分发挥各级政府调动资源支持增长的能力。在中国，相当长时间里经营城市成为城镇政府的重要理念，但是国际上经营城市的做法和中国却有着根本性的区别。国际上经营城市的方式，主要是政府在财政预算和支出的硬约束条件下管理好政府的预算资金和资产，以确保公共服务供给能力和基础设施配置效率的提高以及政府资金和资产的保值增值。从通俗意义上讲，就是像管理企业一样来管理政府资产，目标是改善公共服务。而在中国的城镇化进程中，经营城市不是如何提高城镇政府资产的利用效率，而是如何通过征地获得政府的财政收入，为此就要靠卖地来维持政府的基础设施建设。只有征地，政府才有一切开支的来源，因此征地是任何一届政府都必须面对的问题。所以，深入研究中国城市的发展模式，一定要从征地和卖地两端入手，才能寻找出近几十年中国城市的发展规律。

二、中国式城市发展模式的作用

中国式城市发展模式的作用主要表现在以下三个方面：

一是避免了大多数后发国家在城市化过程中可能出现的城市病。中国虽然是一个后发城镇化国家，但是由于独特的体制条件，很难按照发达国家的轨迹和路径实现自身的城镇化进程。按照世界城镇化发展规律，在中国如此大规模的人口基数下，农村人口向城市的自由迁徙一定会复制拉美国家的城市病，^①甚至会更为严重。有鉴于此，中国各级政府官员力图在推进城镇化的过程中避免拉美式城市病。

由于中国具有一系列独特的制度安排，避免了大多数后发国家在城市化过程中可能出现的城市病。比如，通过户籍制度限制了人口的自由迁徙；城市工业的园区化发展，使人口可以集中管理和居住，缓解了进城农民的居住压力；与此同时，进城农民在农村还有承包地和宅基地，在一定程度上能够提供生活保障。

二是确保了我国工业长期持续的高增长。城市病产生的重要原因是基础设施和公共服务供给能力不足，前提是资金的短缺。征地和卖地正好从两个方面为城市发展提供了资金保障：一是稳定增长的税收来源，二是充足的基础设施资金供给。低成本的土地供给条件，确保了我国工业长期持续的高增长，即使劳动力成本逐渐上升，我国工业投资的势头仍将长期不减。工业用地的宽供应、低价格大大降低了我国工业的发展成本。2006年全国工矿仓储用地供应占比达到一半，2012年下降到接近三成。值

^① 所谓城市病，基本表现就是基础设施条件差、城市环境面貌恶劣、公共服务水平低以及贫民窟现象十分严重等。

得注意的是，虽然比重有所下降，但供应面积却不断上升，2008年工矿仓储用地供应量为9.3万公顷，2013年增加至21万公顷，年均增加17.7%。^①

在各类出让的国有土地中地价差别甚大。2000年~2014年，综合地价、商服地价以及住宅地价分别上涨了252.9%、305.7%和471.7%，而工业地价仅上涨67.1%。截至2014年底，商服地价为每平方米6552元，住宅地价为每平方米5277元，分别是工业地价（742元）的8.8倍和7.1倍。

近年来，中国国内的劳动力成本不断上升，不少人认为这将会影响外资进入中国的规模。实际情况并非如此，2008年~2013年，全国平均工资从28898元上涨到51474元，年均上涨12.2%。与此同时，中国实际利用外资从923.95亿美元上涨到1175.86亿美元，年均上涨4.9%。虽然实际利用外资的增幅近年来低于2001年以来的平均水平（8%），但从全球范围来看仍属资本流入地最多的国家。2008年~2013年，全球外国直接投资总额从1.7万亿美元下降至1.45万亿美元，中国实际利用外资占比则由5.44%上升到8.11%。

三是为城镇政府提供了巨额的预算外收入。商用和住宅土地的征用成本和出让收益之间的级差为城镇政府提供了巨额的预算外收入，不但大大弥补了政府基础设施建设开支的严重不足，还可以补偿工业用地低价出让所形成的亏损。

商住用地出让的高收益不仅可以为地方政府补贴因低价出让工业用地的资金缺口，而且可以为改善城市市政公用设施提供支撑。2000年~2013年，中国城市市政公用设施建设固定资产投资总额达11.23万亿元，主要资金来源于城市政府出让土地的收入。城市市政公用设施建设固定资产投资总额增幅与土地出让合同价款增幅呈现出明显的同向变动关系。

很多人诟病中国体制对经济发展形成的巨大约束，但中国经济能够保持如此长时间的高速增长，并且快速地完成史无前例的大规模城镇化进程，恰恰在于制度形成的低成本条件提高了竞争力。

三、征地卖地式城市发展模式的弊端

如果仅从一届政府来看，卖地的发展模式可以有很多正效益，但是如果被广泛和不断地复制，产生的后果则远超出预期。

首先，中国地方政府官员大多希望在任期内有明显的政绩。任期内片面追求政绩加剧了城市政府的短期行为，卖地的收益在没有刚性制度约束的情况下，则会促使短期执政行为的放大。因此，基础设施建设中政绩和形象工程的投入在中国城市建设中占有相当大的比重。

其次，中国城市政府官员的流动性很大，继任者必须复制前任的模式来体现自己

^① 数据来源：《中国国土资源统计年鉴》2006年、2008年、2012年、2013年。

的政绩，甚至有过之而无不及，因此招商引资和卖地的模式在前任的基础上会被进一步放大。城市发展的规律是，后继者不可能在同一个空间内还原上一届政府的发展模式，而必须要开辟新的空间。如果无数个继任者都按照征地卖地的经营模式发展城市，其结果必然是城市空间无限地、粗放性地扩张。

再次，空间的扩张源于两个基本需求，即招商引资和发展房地产。在城市争夺投资资源的竞争日益激烈的情况下，必须要压低招商引资的要素成本，还要不断地通过卖地来进行补偿，同时还要满足居民在经济快速增长过程中不断增长的改善基础设施建设供给的心理预期，为此房地产的发展成为政府招商引资最强大的动力。但是，每个城市管辖的空间是有限的，各个城市之间对于消费者的吸引也存在着竞争关系，政府为了减轻因提高收入带来的压力，必然要推动房地产供给，结果房地产供给过剩了。这种空间复制的发展模式像击鼓传花，每个接任者在面临压力的同时也都把卖地空间的可能性放大到极致，甚至不惜以增加未来的债务为代价。击鼓传花总是要有终点的，当房子卖不出去的时候，城市债务的危机就会产生，至此已经被复制了近二十年的征地卖地式城市经营模式也就走到了尽头。

四、征地卖地式城市发展模式造成的后果

征地卖地式城市发展模式造成的后果主要表现在以下六个方面：

第一，城市债务问题日益突出。中国城市政府长期实行的征地卖地城市经营模式虽然极大地促进了城市基础设施的改善，但也大幅度抬高了城市居民对于进一步改善公共服务供给的心理预期，而国际上发达国家城市发展的参照效应也强化了这种预期，与此同时，中国城市政府官员赶超前任政绩的压力与上述预期不谋而合。在多种因素驱使下，赶超和跨越已经成为城市政府加速征地卖地经营模式的助推器。现实中由于受到用地指标的约束，卖地已经远远满足不了城市政府的资金饥渴，于是在已有资金供给不足的情况下，通过对未来用地指标的抵押和多种形式金融工具的运用来增加资金链的供给，成了城市政府普遍运用的新经营模式。另外，我们在调研中也发现，地方政府为了扩大资金来源，使用更为间接的方式获取资金，比如地方政府通过口头承诺使开发商隐蔽债务行为的问题已经比较普遍，从而造成实际债务规模超过了账面债务总额，致使越来越多的基层政府被债务膨胀问题所困扰。虽然引进新的金融因素是近期城市政府经营模式的“转型”，但是作为抵押的基础条件仍然没有摆脱卖地的预期，因此，城市卖地和预期卖地的收入演变成了现实的债务负担。截至2012年年底，11个省级、316个市级和1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还债务，余额共计为3.49万亿元^①，约为2012年土地出让收入总额2.69万亿元的1.3倍。

^① 国家审计署：《2013年全国政府性债务审计结果》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com>，2013年12月30日。

2013 年全国 84 个重点城市土地抵押贷款总额为 7.76 万亿元，约为 2013 年全国土地出让收入的 1.9 倍，同期，中国单位面积土地获得的抵押贷款约为单位面积土地出让平均价格的 2~3 倍。^① 因此，房地产供给一旦过剩，土地出让和抵押的资金链就会断裂，将直接影响到未来的债务偿还。

第二，经营成本过高的问题。如果一个城市政府希望通过卖地获得最高的土地出让收益，就一定会通过打造视觉形象来提高房地产的价值和发展基础。中国绝大部分城市政府在招商引资和发展房地产时沿袭了这种模式。所谓的以大广场、大马路和大生态公园构筑的城市景观大大增加了城市的运营成本，却降低了城市的包容性，也抬高了农民进城的门槛。以房地产开发为主导的城市建设模式，使中小投资者和服务业经营者必须首先迈过土地出让和购买房地产这第一道门槛，才有资格进入经营门槛，中小投资者只有抬高价格才可以逐渐收回这个经营成本，而价格的提高阻碍了消费。

第三，工业主导问题。城市征地招商引资模式的动力是增加政府的一般性预算收入，从而增加 GDP。但是从现有的产业结构和税收结构统计指标体系看，要想在这两项上取得最大收益只有持续发展工业。在国际城市化进程中，工业化进入中期以后，服务业将取代工业成为城市的主导产业。但是在中国，各地仍在把工业化的目标放在增长的最重要位置，这种发展模式与城市的未来发展预期可能会产生一系列的矛盾。主要表现在三个方面：一是城市政府必须要在传统工业和现代工业之间进行选择，前者可以吸纳较多的劳动力，后者会形成资本和技术对劳动力的替代。在中国工业发展模式的转换中，面对众多人口要从农业中转移出来的压力，政府应该进行什么样的选择？如何实现过渡？二是工业发展的基础是在城镇化高速增长的初期，需要压低要素成本。在竞争条件下如果继续压低土地成本将会导致卖地模式无法遏制，如果压低劳动力价格，则与现有的城市形态不吻合，会失去城市的包容性，因此政府要在城市的视觉形象和人口结构中做出选择。三是如何解决工业发展带来的劳动力问题，包括社保的缴纳和公共服务的支持以及未来户籍管理制度改革的推进。事实上，大多数中西部地区中等以上城市希望避免沿海地区外来劳动力压力过大的矛盾，而在城市发展路径选择中过早提出产业转型又会造成城市对外来就业人口吸纳能力的下降。

第四，人口密度不高，土地利用效率偏低的问题。卖地模式导致了以下几种结果：一是为了视觉化的追求，通过招商引资造成了土地的粗放利用。我国工业用地容积率仅 0.3~0.6。以产出较高的上海市为例，2010 年工业用地产出为 13.4 亿元/平方公里，仅为 20 世纪 80 年代纽约和东京的三分之一和七分之一。二是政府用地的效率低下源于土地的国有化。在中国各级城市，园区建设对于土地的浪费已经达到了极致，表现在通过吸引眼球的城市环境塑造以及工业、房地产开发商的介入。在引进投

^① 2009 年~2013 年，中国单位面积土地获得的抵押贷款分别是单位面积土地出让平均价格的 2 倍、2.65 倍、3.21 倍、2.85 倍和 2.9 倍。

资过程中,给予的土地条件过度优惠造成了土地资源的严重浪费。2000年~2010年,全国人均城镇工矿用地从130平方米增至142平方米,城镇工矿用地人口密度从每平方公里7700人降至7000人,下降了10%。三是土地的粗放性使用已经是中国城市新城新区的普遍现象。有193个地级市新城新区公布了规划建设用地面积,总量达11654平方公里,平均每个新城新区规划建设用地面积为60.4平方公里,超过地级市建成区面积的一半。

第五,服务业发展严重滞后的问题。国际城市化进入高速增长期后,服务业要替代工业成为城市的主导产业。但是在中国城镇化进程中,服务业增加值占GDP的比重虽然超出了工业,但是与城镇化水平相比仍严重滞后。原因是:首先,中国服务业发展滞后于世界服务业发展水平。根据世界银行统计数据,2011年世界城镇化率为52%,^①服务业增加值占比超过70%,而中国2011年的城镇化水平已经达到51.3%,但服务业增加值占比仅为43.4%。其次,中国服务业滞后于世界经济发展水平,2011年世界中高收入国家服务业增加值比重为55.6%,中国要滞后12个百分点。再次,中国服务业滞后于城镇化水平。从世界不同城镇化水平国家来看,城镇化率超过50%以后服务业会加快发展,服务业增加值占GDP的比重将不断提高。2011年与中国同等城镇化水平国家的服务业比重平均为60.9%,^②而我国仅为43.4%,要滞后大约17.5个百分点。最后,中国服务业滞后于工业化水平。2014年中国服务业和工业增加值比重分别为48.2%、42.6%,两者比值为1.17,而美国为6.4,英国为6.94,德国为3.43,日本为3.9。

第六,房地产供给出现结构性波动的问题。中国城镇化进程伴随着农村人口进城,势必带来强劲的住房需求。与发达国家曾经出现的房地产泡沫相比,中国房地产供给远未达到饱和。但是在当前的城市发展和经营模式下,因为卖地的利益冲动过早地推动了一些三四线城市甚至二线城市房地产的过度供给,这种供给的结构性变化使房地产增长仍会出现一段时期的波动。从不同城市房地产投资占全国房地产投资的比例来看,2012年二线城市房地产投资占全国房地产投资的比例高达33.5%,而地级及以下城市的比重分别为30.9%、25.1%。为了获取更高的土地出让金,满足视觉化的中高档房地产供给也出现了相对过剩的现象。在当前发展模式下,房地产提早进入阶段性衰退期,对中国经济增长和经济结构调整都会带来巨大的压力。

五、转变城市发展模式 化解地方政府债务

随着城市债务的日益膨胀,城市管理者面临着巨大的可能出现危机的压力。30年的高速增长和城镇化进程,政府官员习惯于复制上级城市的经验,或者是国际

① 目前世界银行公布的三次产业增加值数据只到2011年。

② 世界银行数据库中各国服务业增加值占比数据只到2011年。

上发达国家的城市外在表象，而从来未曾认真思考过城市的管理模式问题，以往的高速增长也掩盖了可能会出现种种危机。当所有的问题和矛盾经过几十年的积累逐步显现时，观念和制度调整的滞后以及利益相对的固化，导致城市经营模式转型遇到了严峻的挑战。如果选择原有的模式继续放大债务，随着房地产供给过剩，可能的资金筹措预期将转变成严重的债务，资金链的断裂就成为城市无解的难题，只有期待中央政府的政策救市，但在目前的执政理念下，却很难实现。如果选择新的模式，在中国又无法复制国外的制度经验，如何建立止损机制，顺利实现转型，仍然需要诸多的创新，但却面临着较大的阻力。因此在倒逼机制下，改革、创新和观念的转型是摆在现有城市管理者面前唯一可选择的方式。降低成本，提高资源配置效率，激发各经济主体的活力，应该是城市转型过程中必须重视的现实问题。具体可以采取以下措施：

1. 降低城市发展成本

如何持续地利用中国城镇化过程中曾经有过的低成本模式，是世界上绝大部分国家必须经历的过程。毕竟进城定居和就业的农民并没有受到过高等教育，他们需要的是和他们的工资收入、受教育能力相适应的生活和就业环境。这就要求，一要矫正中国城市政府官员的发展观，要正视现实，降低农民进城落户的门槛，增加城市的包容性，解决和改善城镇居民的就业和生活条件。二是要在符合城镇总体规划原则的基础上，允许农村集体经济组织在自己的建设用地上建立产业园区，自行招商引资，吸纳产业。

2. 提高城市资源的配置效率，杜绝粗放型城市发展路径

提高资源配置效率主要有以下三个途径：一是调整城市经营理念，按照企业运营和管理的方法，精打细算地使用政府掌控的土地、资金和资产。二是通过约束机制的建立，遏制短期行为，使得政府资源的配置满足城市长期的发展需要，满足城镇居民的多元公共需求和市场化需求。三是应在各类城市进行试点，探索城市的商住用地模式，实行小块出让，限制大规模的房地产开发，降低服务业发展成本，吸引中小投资者在小块土地上发展服务业。四是在大幅度提高人口密度的基础上，通过资源配置效率的提高，实现生态、低碳和绿色的城市可持续发展目标。

3. 激发城市的活力

激发城市的活力主要在以下三个方面做努力：一是要打破行政等级的限制，为中小城市创造平等的竞争条件，充分激发其发展活力，促使他们更多地以低成本的方式吸纳就业和新增转移人口。二是要激发进城外来人口和农民工的活力，加快落实中央户籍制度改革文件精神，延长农民工在城镇的就业时间，激发创业活力。三是激发民营企业和中小投资者的活力。通过开放市场，允许他们在同等条件下参与城市开发和基础设施的投入和运营，可以通过改善城市就业结构和激发产业结构的活力，提高资源配置效率。