

经济增长视角下地方政府债务负担率动态标准研究

——基于西部Y省县域非线性Panel Data模型

缪小林, 高跃光

(云南财经大学公共政策研究中心, 云南 昆明 650221)

摘要: 政府债务负担率标准并非固定, 主要由债务边际社会成本与债务边际社会收益相等决定, 如果其边际成本降低或边际收益提高, 债务负担率标准将提升, 相反会下降。本文将地方政府债务置于财政支出与经济增长的关系框架下, 通过对西部Y省106个县域地区进行实证研究, 发现不同时间段对应的债务负担率标准不同, 2005-2006、2007-2008、2009-2010分别为14.28%、11.98%和14.16%, 同时也发现各地地方政府在竞相超越既定债务负担率标准举债, 带来较大的债务风险隐患。因此, 防范我国当前地方政府债务风险需要重视两个问题: 一是根据各地实际债务边际社会成本和收益, 制定动态债务负担率标准, 用于债务风险的监测预警; 二是在解决实际债务负担率较高问题上, 重点要从数量上化解债务转化为从质量上提高债务边际社会收益和降低债务边际社会成本。

关键词: 地方政府债务; 动态负担率标准; 经济增长目标

中图分类号: F810.7

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2016)03-0028-09

一、引言

2014年8月31日我国新《预算法》出台, 以及2014年9月23日《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)颁发, 赋予了省级政府依法举债的权利, 但同时也对地方政府债务实行规模控制, 要求各地发债不得突破批准的限额。在此背景下, 中央如何确定各地地方政府债务限额, 以及各地如何积极争取更多债务规模, 是当前各级政府及社会各界高度关注的问题, 解决这一问题的关键需要重新认识债务负担率标准问题。

地方政府债务是一把“双刃剑”, 一方面加速财政支出扩张, 为经济发展中的要素配置提供必要的公共服务支撑, 尤其对于起步阶段的国家或地区采用政府债务融资更能满足经济快速发展的资本积累上的资金需求(Chowdhury, 2001)^[1]; 另一方面, 地方政府债务本身也会产生相应的还本付息负担, 如果债务规模较高且未能形成有效的社会经济效益回报, 债务还本付息资金需求必然提高未来的政府税收强度或在收入既定条件下挤占正常的社会公共服务支出, 抑制社会经济发展(Cunningham, 1993; Ploeg & Alogoskoufis, 1994)^{[2][3]}。因此, 从理论上讲一定存在一个既定发展目标下的最优债务规模, 科学合理地确定这一债务规模有利于高效地实现财政资源配置, 防止政府公共服务投入不足或投入过多产生挤出效应。如果将经济增长视为一个国家或地区发展的目标, 地方政

收稿日期: 2015-08-15

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(12JZD031); 国家自然科学基金青年项目(71303207); 云南省科技计划应用基础研究面上项目(2012FB168)

作者简介: 缪小林(1983-), 男, 四川江安人, 云南财经大学公共政策研究中心副教授; 高跃光(1989-), 男, 河南濮阳人, 云南财经大学公共政策研究中心硕士生。

府债务理所应当成为经济增长目标下的一个变量,地方政府债务促进经济增长过程中将同时存在边际社会收益和边际社会成本,只有当债务边际社会收益等于债务边际社会成本时,经济将实现最优增长,此时分别对应着最优债务规模和最优经济水平,将两者进行比较形成最优债务负担率。

政府债务负担率是指政府债务总额与 GDP 的比值^[4],关于最优政府债务负担率,较为权威的是欧洲货币联盟签订的《马斯特里赫特条约》所规定的 60% 临界值^[5]。这一临界值在学术界多次用于衡量我国地方政府债务风险的重要标准,比如:刘蓉和黄洪(2012)^[6]测算出 2010 年我国地方政府债务负担率为 43.27%,低于参考临界值 60%,判断债务余额在可控范围之内。除此之外,在财政实践部门也常常采用这一经验标准进行衡量和判断债务风险,比如:新《预算法》第三十五条提出“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、……”,很多地方在对其解读或构建相关预警体系中直接就提出债务负担率不得超过 60%。如果以该临界值来甄别我国各地地方政府债务的适度规模,像贵州、云南、青海、重庆、甘肃、上海、陕西、海南、北京、吉林、天津和新疆等地的债务负担率均在 60% 以上^①,超过风险临界值。

另外,西方发达国家界定的债务负担率不得超过 45%^[7],不同学者还测算出不同标准,比如:Smyth & Hsing(1995)^[8]分析指出,当债务负担率低于 38.4% 会刺激经济增长;Blavy(2006)^[9]通过实证检验发现,债务负担率如果高于 21% 就会对经济产生抑制作用;Reinhart & Rogff(2010)^[10]通过国家数据分析发现,政府债务占 GDP 比例如果低于 90%,两者是不存在关系的,当该比值高于 90% 时,高债务率的经济增长率相对较高;刘金林(2013)^[11]通过对 OECD 国家 2000 - 2009 年的政府债务数据研究得出政府债务负担率的临界值为 88% - 89.47%;刘洪钟等(2014)^[12]通过对 29 年 61 个国家面板数据分析发现,债务与经济增长间存在倒“U”型关系;邱栎桦等(2015)^[13]基于西部 D 省的县级面板数据分析发现,地方政府债务与经济增长存在明显非线性关系,政府债务阈值为 20%,当债务负担率低于 20% 时,地方政府债务促进经济增长,相反则不存在显著关系。

从上述研究可以看出,政府债务负担率并不是固定的,也不存在一个“放之四海而皆准”的标准。实际上,适度债务规模取决于债务边际社会收益和债务边际社会成本,债务负担率取决于最优债务规模和最优经济水平间的比值关系。当债务边际社会收益和边际社会成本分别为 SMR_1 和 SMC_1 时,最优债务规模为 D_1^* ,最优债务负担率为 $\frac{D_1^*}{Y_1^*}$;如果债务边际社会收益增加至 SMR_2 ,最优债务规模为 D_2^* ,最优债务负担率为 $\frac{D_2^*}{Y_2^*}$;如果债务边际社会成本进一步降低至 SMC_2 ,最优债务规模

模为 D_3^* ,最优债务负担率为 $\frac{D_3^*}{Y_1^*}$;……。可见,一个国家或地区如果债务边际社会收益越高、债务边际社会成本越低,其最优债务负担率也会相应较高,相反最优债务负担率将会降低。换句话说,在不同条件下地方政府债务负担率标准并不固定,提高债务负担率标准,可以通过提高债务资金的配置效率来实现,包括提高债务的边际社会收益和边际社会成本(如图 1 所示)。

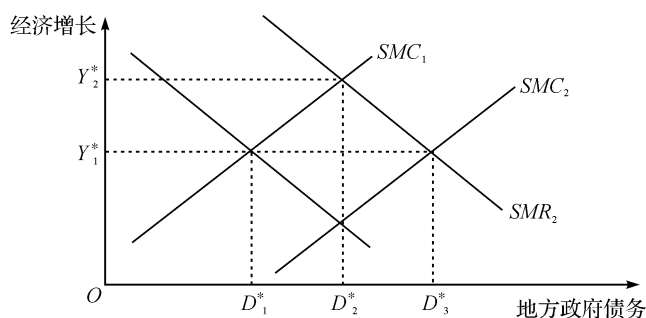


图 1 地方政府债务负担率动态变化

① 借鉴刘蓉、黄洪(2012)的研究,按照地方财政收入与中央财政收入的比例关系折算中央 GDP 和地方 GDP,而计算地方政府债务负担率应该采用地方 GDP。

然而,在既定债务边际社会成本和边际社会收益条件下,地方政府债务负担率一定存在一个经济最优增长目标下的最优值。本文将从理论和实证层面分析地方政府债务与经济增长的关系,并寻找既定边际社会收益和边际社会成本条件下的最优债务规模,形成最优债务负担率,并从动态上提出提高最优债务负担率的相关对策建议。相比于其它研究而言,本文的研究特色主要为:一是将地方政府债务作为财政支出的可变变量,在财政支出影响经济增长的逻辑框架下分析地方政府债务与经济增长的关系;二是打破地方政府债务负担率标准固定不变的假设,在动态视角下研究地方政府债务负担率标准的变化以及如何动态改变债务负担率标准。

二、理论机制:地方政府债务与经济增长的非线性关系

财政支出作为一种公共服务供给,将直接通过优化生产要素配置来促进经济增长,而地方政府债务是以财政支出的形式发挥作用。在地方政府利益驱动和债务缺乏约束的条件下,地方政府债务往往难以控制,外生于经济增长而不断膨胀。判断地方政府债务负担率标准,首先需要厘清地方政府债务与经济增长的关系。

(一) 财政支出与经济增长

在总需求函数分析框架中,除了消费需求和投资需求对经济产生直接的拉动作用以外,财政支出被当成一项“引致”需求间接作用于经济增长,用以下模型表示:

$$Y = f(C, I, G) \quad (1)$$

其中:Y表示经济总产出,C表示消费需求,I表示投资需求,G表示财政支出。对方程(1)取全微分,得到:

$$dY = \frac{\partial f}{\partial C} dC + \frac{\partial f}{\partial I} dI + \frac{\partial f}{\partial G} dG \quad (2)$$

在上述方程中, $\frac{\partial f}{\partial C}$ 和 $\frac{\partial f}{\partial I}$ 分别表示消费需求和投资需求对经济增长的边际影响,Walker & Vatter(1999)^[14]和袁知英(2009)^[15]、陈红梅和栾光远(2011)^[16]等都验证了消费和投资与经济增长间的正向均衡关系。 $\frac{\partial f}{\partial G}$ 表示财政支出对经济增长的边际影响,具体可以分解为两种效应:一是挤入效应:政府通过提供基础教育、医疗卫生和社会保障等公共服务,降低居民对未来支出的负担预期,以此提高居民的消费水平,进而拉动经济增长;政府通过提供道路交通、通讯信息等基础设施服务,能够降低产业发展的运营成本与交易成本,以此吸引更多的社会投资,进而促进经济增长;二是挤出效应:财政支出增加,在商品市场上使得产品需求竞争将会更加激烈,物价水平上涨,货币价值下降,进而导致实际利率上升,最终会挤出居民消费和社会投资,从而抑制经济增长。按照上述分析,财政支出对经济增长的边际影响存在三种可能的情况:一是如果挤入效应大于挤出效应,表现为正显著;二是如果挤入效应小于挤出效应,表现为负显著;三是如果挤入效应等于挤出效应,表现为不显著。当然,经济发展处于不同阶段,财政支出的挤入和挤出效应程度有所侧重。

(二) 地方政府债务、财政支出与经济增长

从方程(2)可以看出,经济增长除取决于各要素数量变化外,还取决于各要素边际生产能力提升。在假定消费及投资需求与财政支出形成互补促进的前提下,财政支出增加一方面降低了自身的边际生产能力,另一方面却有助于提升其它生产要素的边际生产能力。但无论如何变化,财政支出与其它要素间一定存在一个最优配置比例,在这个比例下实现经济产出增长最大化。

设财政支出边际产出为 MP_G ,其它要素边际产出为 MP_R ,两者都要取决于财政支出G,唯一的

差异是 $MP_c(G)$ 是一个减函数, $MP_R(G)$ 是一个增函数^①。同时, 设财政支出边际产出能力和其它要素边际产出能力分别对经济增长的影响函数为 $f(MP_c(G))$ 和 $f(MP_R(G))$, 并设财政支出和其它要素间的最优比例关系为 $\theta_0 = \frac{G_0}{R_0}$ 。

现假定其它要素固定, 仅有财政支出变化。针对经济增长存在以下三种情况:

情况 1: 在财政支出与其它要素比例小于最优比例阶段, 伴随着财政支出增加, 财政支出边际产出能力递减, 其它要素边际产出能力递增, 但其它要素边际能力对经济增长影响占主导优势, 从而出现经济增速上升态势。

$$\theta_L = \frac{G}{R_0} < \frac{G_0}{R_0} = \theta_0 \Rightarrow |f(MP_R(G))| > |f(MP_c(G))| \quad (3)$$

情况 2: 在财政支出与其它要素比例等于最优比例阶段, 伴随着财政支出增加, 财政支出边际产出能力递减, 其它要素边际产出能力递增, 但其它要素边际能力对经济增长影响与财政支出边际生产能力对经济增长影响能力持平, 从而出现经济增速稳定态势。

$$\theta = \frac{G}{R_0} = \frac{G_0}{R_0} = \theta_0 \Rightarrow |f(MP_R(G))| = |f(MP_c(G))| \quad (4)$$

情况 3: 在财政支出与其它要素比例大于最优比例阶段, 伴随着财政支出增加, 财政支出边际产出能力递减, 其它要素边际产出能力递增, 但财政支出边际生产能力对经济增长影响能力占主导优势, 从而出现经济增速下降态势。

$$\theta_H = \frac{G}{R_0} > \frac{G_0}{R_0} = \theta_0 \Rightarrow |f(MP_R(G))| < |f(MP_c(G))| \quad (5)$$

再进一步假设财政支出包括税收和举债。税收具有稳定性, 但债务在缺乏制度约束条件下地方政府可以任意举借。因此, 决定财政支出增加的关键可变因素是地方政府债务。在初始阶段, 地方政府债务增加导致的财政支出增加, 能够使得其它要素边际产出能力递增, 抵消并超过财政支出边际产出能力的递减, 促进经济增长, 这一阶段可以界定为地方政府债务正常性增长阶段; 随着债务的继续增长, 形成的其它要素边际产出能力递增已经难以抵消财政支出边际产出能力的递减, 从而抑制经济增长, 这一阶段可以界定为地方政府债务超常规增长阶段。可见, 鉴于两个阶段之间存在一个使得经济增长最高的地方政府债务最优点, 地方政府债务与经济增长在理论上存在倒“U”型关系(如图 2 所示)。

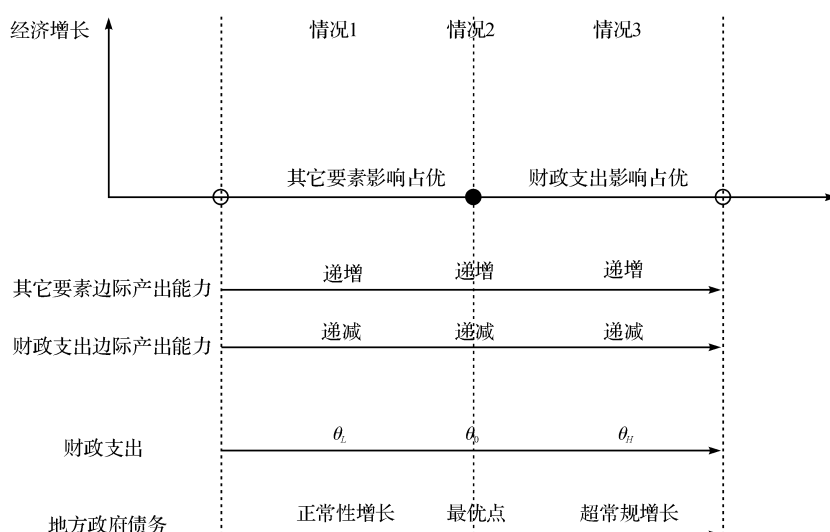


图 2 地方政府债务与经济增长的非线性规律

① 该特征可以根据 C-D 生产函数并求偏导数证明。

三、地方政府债务对经济增长的非线性影响效应检验

(一) 计量模型设计与变量解释

为了描述地方政府债务通过财政支出来影响经济增长的倒“U”型关系, 本文将人均地方政府债务因素设定为“二次型”函数, 将人均财政支出设立为“一次型”, 同时考虑到影响经济增长的因素较多, 在构建计量模型中加入相关控制变量, 以此反映地方政府债务和财政支出对经济增长的独立影响。计量模型设定如下:

$$PGDP_{it} = \beta_0 + \beta_1 PPFE_{it} + \beta_2 PLDT_{it} + \beta_3 PLDT_{it}^2 + \Theta CON + \mu_{it} \quad (6)$$

其中: i 代表地区个数, t 代表时间范围, μ_{it} 表示随机误差项。

1. 被解释变量。人均地区生产总值($PGDP_{it}$), 经济增长及发展涵盖的内容较广, 但其核心和前提在于增长, 因此选择人均地区生产总值来衡量经济发展水平。

2. 核心解释变量。 A : 人均财政支出($PPFE_{it}$), 反映财政支出对经济增长的直接影响; B : 人均地方政府债务($PLDT_{it}$), 将其引入到人均地区生产总值作为被解释变量的模型中, 估计出的系数刚好解释地方政府债务增长负担率。

3. 传导控制变量。采用 CON 表示, 分别包括: A : 人均全社会固定资产投资($PFAI_{it}$), 作为地方政府债务及财政支出对经济增长影响的传导变量, 具有正向作用; B : 人均社会消费品零售额($PCGS_{it}$), 作为地方政府债务及财政支出对经济增长影响的传导变量, 具有正向作用; C : 二三产业产值比重($NAPP_{it}$), 经济增长的关键是要实现产业结构的转型, 而农业向工业、服务业等行业转变有助于加快经济增长; D : 城镇化率($URBA_{it}$), 农村人口向城镇转移, 可以增加边际消费倾向和边际投资倾向, 进而能够有效促进经济增长; E : 上级补助占财政支出比重(GHA_{it}), 反映本级财政与上级财政在支出方面的权利分割情况, 上级补助占本级财政支出比重越高, 本级政府在支出方面的独立性越弱, 会影响经济增长效率; F : 上解支出占本级财政收入的比重(OSA_{it}), 反映本级财政与上级财政在收入方面的权利分割情况, 上解支出占本级财政收入的比重越高, 本级政府在收入方面的独立性越弱, 会影响经济增长效率。此外, 考虑到经济增长存在地区特征差异, 在不同程度上会对经济增长起到阻碍或促进作用, 因此在计量模型中引入反映重点发展、民族因素、边境因素的控制变量, 分别用 $dum1_{it}$ 、 $dum2_{it}$ 和 $dum3_{it}$ 表示; 如果某地区属于经济发展重点地区, 如县域经济发展重点县, 则 $dum1_{it} = 1$, 否则 $dum1_{it} = 0$; 如果某地区属于民族州所属县或民族自治县, 则 $dum2_{it} = 1$, 否则 $dum2_{it} = 0$; 如果某地区属于边境地区, 则 $dum3_{it} = 1$, 否则 $dum3_{it} = 0$ 。

(二) 数据与变量的关系描述

本文以西部 Y 省为例进行分析, 主要选择 2005 - 2010 年全省 106 个县域^①样本的人均地区生产总值、人均财政支出、人均地方政府债务、人均全社会固定资产投资、人均社会消费品零售额、二三产业产值比重、城镇化率、上级补助占财政支出比重、上解支出占财政收入的比重以及 dum 变量等 12 个指标, 为反映估计增长情况, 针对所有人均指标均取自然对数, 并对金额指标进行相关价格指数剔除, 数据均来源于《西部 Y 省统计年鉴》(2006 - 2011) 和《西部 Y 省财政统计资料汇编》(2005 - 2011)。从简单统计关系来看, 人均地区生产总值分别与人均财政支出和人均地方政府债务两个核心解释变量的相关系数为 0.6068 和 0.5711, 具有较高的正向相关性。另外, 人均地区生产总值与人均全社会固定资产投资、人均社会消费品零售额具有显著的正向线性关系, 与二三产业产值比重、城镇化率的正向线性关系较弱, 与上级补助占财政支出比重、上解支出占财政收

① 该部分分析为了保持地区相似性, 所选取的样本未包括市和区。

入的比重不存在明显的线性关系,与反映重点发展因素的控制变量具有正向关系,与反映民族因素和边境因素的控制变量具有负向关系。

(三) 实证结果与分析

本文针对各时期影响采用变截距模型,由于样本容量中截面单位较多而时间跨度较短,容易出现截面异方差和同期相关,因此采用 *Cross-Section SUR* 加权估计进行计量检验。在具体估计中,一方面采用 2005 – 2010 年的所有样本进行估计,从总体上反映人均地方政府债务和人均地区生产总值的关系;另一方面,将总体样本按照时间间隔分为样本 1(2005 – 2006)、样本 2(2007 – 2008)和样本 3(2009 – 2010)三个子样本,分阶段估计人均地方政府债务与人均地区生产总值间的关系。

从表 1 所示的估计结果可以看出,无论是总样本还是分样本,得出的人均财政支出增长对人均地区生产总值增长均具有显著的正向促进效应,总体样本、样本 1、样本 2 和样本 3 的估计系数分别为 0.2682、0.3058、0.2603 和 0.2972,说明财政支出对经济增长的挤入效应要大于挤出效应。就人均地方政府债务增长对人均地区生产总值增长的影响来看,一次项系数显著为正,估计系数分别为 0.5582、0.9831、0.8838 和 0.9091;二次项系数显著为负,估计系数分别为 -0.0400、-0.0752、-0.0660 和 -0.0635,从实证上检验出人均地方政府债务增长对人均地区生产总值的影响存在显著倒“U”型关系。另外,从传导控制变量估计来看,人均全社会固定资产投资增长、人均社会消费品零售额增长、二三产业产值比重、城镇化率对人均地区生产总值增长均具有显著的正向促进作用;上级补助占财政支出比重、上解支出占财政收入比重对人均地区生产总值增长的影响也呈现显著的倒“U”型关系;代表经济发展重点地区的控制 *dum* 变量能够提升经济增长的概率,代表民族地区和边境地区的控制 *dum* 变量能够降低经济增长的概率。

表 1 地方政府债务正常性增长最优点确定模型估计结果

变量及检验指标		总样本(2005 – 2010)		样本1(2005 – 2006)		样本2(2007 – 2008)		样本3(2009 – 2010)	
		系数	T 值	系数	T 值	系数	T 值	系数	T 值
核心解释变量	PPFE	0.2682 ***	0.0000	0.3058 ***	0.0000	0.2603 ***	0.0000	0.2972 ***	0.0000
	PLDT	0.5582 ***	0.0038	0.9831 ***	0.0000	0.8838 ***	0.0000	0.9091 ***	0.0000
	PLDT ²	−0.0400 ***	0.0053	−0.0752 ***	0.0000	−0.0660 ***	0.0000	−0.0635 ***	0.0000
传导控制变量	PFAI	0.1028 ***	0.0000	0.0711 ***	0.0000	0.0983 ***	0.0000	0.1549 ***	0.0000
	PCGS	0.3782 ***	0.0000	0.3658 ***	0.0000	0.4031 ***	0.0000	0.3593 ***	0.0000
	NAPP	0.2461 ***	0.0033	0.2300 **	0.0351	0.4327 ***	0.0000	−0.0069	0.9318
	URBA	0.6375 ***	0.0000	0.6055 ***	0.0000	0.6839 ***	0.0000	0.7167 **	0.0105
	GHA	2.6955 ***	0.0003	1.1312 *	0.0949	2.2016 **	0.0254	4.0568 ***	0.0023
	GHA ²	−2.7038 ***	0.0000	−1.7313 ***	0.0020	−2.3695 ***	0.0027	−3.6142 ***	0.0000
	OSA	1.3096 ***	0.0004	1.6453 *	0.0018	1.9621 **	0.0466	0.6480 ***	0.0031
	OSA ²	−3.1778 ***	0.0027	−2.6811 ***	0.0934	−6.2931 **	0.0173	−1.4811 **	0.0400
	dum1	0.1080 ***	0.0000	0.1208 ***	0.0000	0.0684 ***	0.0000	0.1306 ***	0.0000
	dum2	−0.0374 ***	0.0001	−0.0209 ***	0.0008	−0.0322 **	0.0292	−0.0578 **	0.0309
	dum3	−0.1051 ***	0.0000	−0.1002 ***	0.0000	−0.1162 ***	0.0000	−0.0857 ***	0.0000
常数项	C	0.4957	0.5521	−0.1788	0.7907	−0.5441	0.5943	−1.6223	0.1161
Adjusted R ²		0.8929		0.8643		0.8611		0.8617	
F		279.6251		90.586		88.2132		88.6164	

注:“***”、“**”和“*”分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

四、地方政府债务负担率动态标准测度与分析

根据表 1 估计的人均地方政府债务增长对人均地区生产总值增长的影响系数,首先构建四个样

本的倒“U”型方程：

$$\begin{cases} PGDP_{all} = 0.4957 + 0.5582PLDT_{all} - 0.0400PLDT_{all}^2 + E_{all} \\ PGDP_{p1} = -0.1788 + 0.9831PLDT_{p1} - 0.0752PLDT_{p1}^2 + E_{p1} \\ PGDP_{p2} = -0.5441 + 0.8838PLDT_{p2} - 0.0660PLDT_{p2}^2 + E_{p2} \\ PGDP_{p3} = -1.6223 + 0.9091PLDT_{p3} - 0.0635PLDT_{p3}^2 + E_{p3} \end{cases} \quad (7)$$

其中： E 代表其它变量产生的影响，下标 all 表示全样本，下标 $p1$ 、 $p2$ 和 $p3$ 分别表示三个样本，令其一阶导数等于零得到：

$$\begin{cases} \frac{\partial PGDP_{all}}{\partial PLDT_{all}} = 0.5582 - 2 \times 0.0400PLDT_{all} = 0 \\ \frac{\partial PGDP_{p1}}{\partial PLDT_{p1}} = 0.9831 - 2 \times 0.0752PLDT_{p1} = 0 \\ \frac{\partial PGDP_{p2}}{\partial PLDT_{p2}} = 0.8838 - 2 \times 0.0660PLDT_{p2} = 0 \\ \frac{\partial PGDP_{p3}}{\partial PLDT_{p3}} = 0.9091 - 2 \times 0.0635PLDT_{p3} = 0 \end{cases} \quad (8)$$

通过计算得到总样本、样本 1、样本 2 和样本 3 的最优人均地方政府债务自然对数和最优人均地方政府债务：

$$\begin{cases} PLDP_{all}^* = 6.9775PDP_{all}^* = 1072.23 \\ PLDP_{p1}^* = 6.5366PDP_{p1}^* = 689.94 \\ PLDP_{p2}^* = 6.6955PDP_{p2}^* = 808.76 \\ PLDP_{p3}^* = 7.1538PDP_{p3}^* = 1284.73 \end{cases} \quad (9)$$

采用总样本计算出最优人均地方政府债务规模为 1072.23 元，相应人均地区生产总值平均数为 6680 元，最优债务负担率为 16.05%，也就是说，当地方政府债务负担率低于 16.05% 时，地方政府债务增长促进经济增长；当地方政府债务负担率高于 16.05% 时，地方政府债务增长将抑制经济增长。进一步从三个子样本情况看，计算的最优人均地方政府债务分别为 689.94 元、808.76 元和 1284.73 元，与之相对应的人均地区生产总值均值分别为 4830 元、6751 元和 9074 元，计算得到最优债务负担率分别为 14.28%、11.98% 和 14.16%。

进一步，我们根据上述测度的最优债务负担率，将 2005—2010 年这一阶段的最优债务负担率限定为一个最大小区间 [12%，16%]。从 2005—2006 年西部 Y 省的 106 个县域地方政府债务实际负担率分布来看，处于最优区间范围县域比例保持在 15%—20%。属于尚未到达最优区间范围的县域比例，在 2005—2007 年间维持在 50% 左右，但 2008—2010 年出现迅速下降，从 59.43% 降低至 41.51%。与之相反，属于逐渐超过最优区间范围的县域比例，在 2005—2007 年间维持在 30% 左右，但 2008—2010 年出现迅速上升，从 23.58% 提升至 42.45%。这说明从 2008 年开始，各地地方政府债务不断超越债务负担率标准，从正常性增长转向超常规增长（如表 2 所示）。

表 2 不同地方政府债务增长类型所属县域数量占比

债务增长类型	2005	2006	2007	2008	2009	2010
未达最优区间范围	50.94%	50.94%	52.83%	59.43%	45.28%	41.51%
超过最优区间范围	33.96%	29.25%	26.42%	23.58%	33.96%	42.45%
最优区间范围	15.09%	19.81%	20.75%	16.98%	20.75%	16.04%

五、研究结论与政策启示

本文在对债务负担率标准进行重新认识的基础上,将地方政府债务置于财政支出与经济增长的理论关系框架中,从理论上界定地方政府债务变动对经济增长的非线性影响,再采用 Panel Data 模型对 2005—2010 年西部 Y 省 106 个县域样本进行实证估计,结果显示:总样本的债务负担率标准为 16.05%,三个不同时间段的子样本债务负担率标准分别为 14.28%、11.98% 和 14.16%。进一步假设该时间段的债务负担率标准区间为 $[12\%, 16\%]$,发现债务负担率超过最优区间范围的县域占比越来越高,尤其是 2008 年以后更加明显。通过上述研究发现两点问题:一是地方政府债务负担率标准本身不是固定不变,也不存在统一的标准,主要取决于地方政府债务对应的边际社会成本和边际社会收益,即如果债务边际社会成本降低或边际社会收益提升,地方政府债务负担率标准将提高,即实现经济最优增长目标下能够承载更多的债务规模,否则债务承载能力将下降,不能采用笼统的债务负担率标准去判断具有异质性的地方债务可持续性;二是从西部 Y 省县域样本分析发现,地方政府债务规模不断超越既定条件下的债务负担率标准区间而膨胀,这为地方政府债务带来较大的风险隐患,如果不加以合理控制,势必影响财政、金融和经济的可持续运行。

因此,针对各地方政府需要构建与自身经济发展和债务运行模式相适应的债务负担率标准核定体系,即债务成本和收益效应具有同质性的地区测度债务负担率标准,保持债务负担率标准确定在时间上具有动态性和在地区间具有差异性。对实际债务负担率高于标准债务负担率的地区除了采用传统意义上控制或化解债务规模外,需要从本质上寻找提升本地区债务负担率标准的路径,即如何提升债务边际社会收益和降低债务边际社会成本,提高地方政府债务资金使用效率,具体而言:

如何提升债务边际社会收益。一是进行地方政府债务资金使用模式的创新。地方政府将债务资金投入公共建设中,实施 PPP 模式,即通过公私合作的方式,一方面,转变地方政府利用债务资金以规模替代效率的倾向,进而转向以效率替代规模,节约债务资金;另一方面,实施 PPP 模式引入了资金投入方式的创新,提高了地方政府运用债务资金过程的效率。二是增加地方政府债务资金使用过程的监管。地方政府组建债务资金使用监督小组,由财政部门、中介组织、专家组等组成,对债务资金的使用过程进行监督和管理。对于有违债务资金使用效率和债务资金使用范围的予以处罚。三是加强对地方政府债务资金使用的绩效评估。地方政府债务资金的使用是与经济社会发展紧密相关,以债务资金的使用结果是否与地方政府履职绩效目标高度相符为基础进行评估,从使用结果上,对债务资金使用进行管理。四是优化地方政府收入和债务结构,以渠道规范统一的债务资金替代那些具有潜在债务风险或者不够经济、集约的负债构成。

如何降低债务边际社会成本。一是加强地方政府债务资金管理部门机构的统筹能力。地方政府债务资金管理部门多、散,权责清晰度不够,以致于在债务资金使用上出现混乱。应加强各部管理部门机构的统筹整合能力,清晰各部门机构职责,合理规划债务资金的使用范围、使用金额等。二是严格规范地方政府项目申报。地方政府在使用债务资金过程中,出于自利动机虚报项目,出现套取债务资金,挪用、挤借和挤占债务资金等问题。根据《预算法》的要求,结合地方政府发展目标,加强地方政府项目库建设,合理规划债务资金使用范围。三是建立地方政府债务风险监测预警机制。为防范地方政府债务资金使用不当而引起的债务风险,建立债务资金使用过程的监测机制,设置测度债务资金使用的指标体系,对偏离债务资金使用方向、使用额度的进行报警。四是树立地方政府信用。政府信用是社会信用的基础,增强地方政府的公信力,建立健全地方政府信息披露制度,降低地方政府由于政府信用而产生的交易成本,杜绝政府信用的债务违约行为,保持政府债务偿还的及时性,进而保持地方政府举借债务的可持续性。

参考文献:

- [1] Chowdhury, A. R. External debt and growth in developing countries: A sensitivity and causal analysis [R]. WIDER Discussion Paper No. 2001/95.
- [2] Cunningham, R. T. The effects of debt burden on economic growth in heavily indebted nations [J]. Journal of Economic Development, 1993, 18(1): 115 - 126.
- [3] Frederick van der Ploeg, George S. Alogoskoufis. Money and endogenous growth [J]. Journal of Money, Credit and Banking, 1994, 26(4): 771 - 791.
- [4] 剧锦文, 阎坤主编. 新经济辞典 [M]. 沈阳: 沈阳出版社, 2003. 503.
- [5] 陈晋著. 哈佛经济学笔记 3 中国挑战美国国家智库谈中国关键问题 [M]. 北京: 中华工商联合出版社, 2014. 110.
- [6] 刘蓉, 黄洪. 我国地方政府债务风险的度量、评估与释放 [J]. 经济理论与经济管理, 2012, (1): 82 - 88.
- [7] 剧锦文, 阎坤主编. 新经济辞典 [M]. 沈阳: 沈阳出版社, 2003. 503.
- [8] David J. Smyth, Yu Hsing. In search of an optimal debt ratio for economic growth [J]. Contemporary Economic Policy, 1995, 13(4): 51 - 59.
- [9] Blavy, R. Public Debt and Productivity: The Difficult Quest for Growth in Jamaica [R]. IMF Working Paper, 2006, wp/06/235.
- [10] Reinhart, Carmen M., Rogoff, Kenneth S. Growth in a time of debt [J]. American Economic Review, 2010, 100(2): 573 - 578.
- [11] 刘金林. 基于经济增长视角的政府债务合理规模研究: 来自 OECD 的证据 [J]. 经济问题, 2013, (12): 25 - 30, 66.
- [12] 刘洪钟, 杨攻研, 尹雷. 政府债务、经济增长与非线性效应 [J]. 统计研究, 2014, (4): 29 - 38.
- [13] 邱栋桦, 伏润民, 李帆. 经济增长视角下的政府债务适度规模研究——基于中国西部 D 省的县级面板数据分析 [J]. 南开经济研究, 2015, (1): 13 - 31.
- [14] Walker, John F., Vatter. Harold G. Demand: The neglected participant in the long run U. S. productivity record [J]. American Economist, 1999, 43(2): 73 - 81.
- [15] 李占风, 袁知英. 我国消费、投资、净出口与经济增长 [J]. 统计研究, 2009, (2): 39 - 42.
- [16] 陈红梅, 栾光远. “十二五”时期我国投资、消费、净出口与经济增长的实证分析 [J]. 宏观经济研究, 2011, (7): 11 - 16.

**A Study on the Dynamic Standards of the Local Government Debt Burden Rate from
the Perspective of Economic Growth: A Nonlinear Data Panel Model Based on
the Data in Y Province of Western China**

MIAO Xiao-lin, GAO Yue-guang

(Center for Advanced Study of Public Policy, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China)

Abstract: The government debt burden rate standard is not fixed and mainly depends on debt's marginal social benefits being equal to its marginal social costs. If its marginal social costs decrease or its marginal social benefits increase, the standard of debt burden rate will increase. On the contrary, it will decline. This paper puts the local government debt in the relation framework of the fiscal expenditure and the economic growth and conducts an empirical research of 106 county-level areas in Y province of western China. The findings indicate that the standards of debt burden rate correspondent to different time quantum are different: 14.28%, 11.98% and 14.16% for 2005-2006, 2007-2008, 2009-2010 respectively. The local governments are also found to be competing with each other to raise loans beyond the fixed standard of debt burden rate, which results in greater potential debt risks. Therefore, two problems need to be addressed to prevent the current local government debt risks: one is to set a dynamic debt burden rate standard for debt risk monitoring and early warning according to the actual marginal social costs and benefits of debt in different regions; the other is, in solving the problem of a relatively high burden rate, the emphasis should be shifted from resolving the debt conversion in quantitative terms to increase debt's marginal social benefits and reduce its marginal social cost in qualitative terms.

Key words: local government debt; dynamic debt burden rate standard; economic growth target

(责任编辑: 风云)