

人口城市化的财政代价及其形成机理

——1960年以来的大国经验

李 猛

[摘要] “人的城市化”与“物的城市化”重点不同,绩效也不同,后者“事半功倍”,而前者“事倍功半”。本文研究了“人的城市化”引致的政府债务风险,发现:①城市化是各国公共债务的重要推手,这其中,财政支出结构发挥了桥梁作用。具体而言,城市化倒逼政府将支出重心从生产率较高的建设性项目转向生产率较低的社会性项目,使得公共部门生产率增速进入下降通道,但公共部门“成本病”日益凸显,财政收支缺口由此形成并不断加剧。在城市空间形态变化过程中,人口从“聚集”向“扩散”的转型将诱发公共设施的重复建设和低效率运营,进一步加快财政支出结构的转变。当然,社会性项目在分配财政资金时也有“轻重缓急”之分,那些被压缩的建设性项目资金通常被更多地用于社会保障和福利支出以及卫生支出。②城市化的财政代价在城市化的不同时期并非一成不变。当城市化率大于55%以后,城市化对政府债务的影响系数更大且更显著。究其原因,私人部门生产要素的流向出现了巨大的转折。在城市化中前期,要素主要从生产率较低的农业转移到生产率较高的制造业和服务业,经济增长的“结构性加速”部分地掩盖了公共债务问题;在城市化中后期,要素则从生产率较高的制造业转移到生产率相对较低的服务业,如此,经济增长的“结构性减速”与财政支出结构的变化形成了叠加效应,彻底揭露了公共债务问题。

[关键词] 城市化; 政府债务; 财政支出结构

[中图分类号]F290 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2016)10-0040-17

一、问题提出

虽然在战略层面“提高户籍人口城镇化率”的号角已经吹响^①,但在战术层面,城市化从“以城为本”向“以人为本”转型的短板着实不少。其中的要害是地方政府激励:城市化发生在地方,而不在中央^②。改革开放以来,中国城市化水平突飞猛进,“事半功倍”地完成了从农业型社会向城市型社会的过渡。究其缘由,恰恰在于“事半”:城市化道路的“中国式”拆分,即通过“有形之手”将一个完整的城市化进程拆分为“物的城市化”和“人的城市化”两大阶段。在“物的城市化”阶段,地方政府收获了土地财政的“钱袋子”,而将与之相对应的成本转嫁和延后。当然,在“人的城市化”阶段,地方政府不得

[收稿日期] 2016-06-02

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“中国地方政府债务博弈行为及其规制研究”(批准号 15CJL009)。

[作者简介] 李猛(1982—),男,江苏淮安人,上海行政学院财政与国家治理研究中心副教授,中国社会科学院金融研究所博士后。电子邮箱:lmecon@163.com。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文责自负。

① 需要说明的是,“城镇化”是一个颇具中国特色的概念,在中国官方颁布的相关正式文件中,采用“城镇化”的表述较多。由于本文主要考察的是国际经验,表述上统一使用“城市化”。

不偿还历史欠账,“事倍功半”地将城市化推进到底。在此过程中,城市发展对市政、卫生、环保等的需求持续增长,地方政府债务风险将加速集聚^[2],反过来掣肘城市化的转型。由此可见,要将“人的城市化”战略落到实处,必须直面其中的债务膨胀问题,做好财政的应对之策。

关于城市化进程中的财政收支问题,国内外文献进行了有益的探索。国外文献主要围绕城市公共财政的思路展开研究。城市公共财政问题的关键在于城市的特点和城市政府的职能^[3]。从城市特点看,由于劳动力和资本等要素可以自由流动,城市公共财政显著区别于国家财政,具有高度的竞争性^[4]。正如 Tiebout^[5]所言,居民通过在城市之间的流动来选择公共品和税负的组,以求效用最大化。从城市政府职能看,城市政府掌握有限的权力,进行分权的治理,以吸引要素流入。在选举体制下,政府天然地具有赤字倾向^[6],这一倾向在城市政府身上被放大了,Ferreira and Gyourko^[7]对此进行了验证,发现美国民主党和共和党在市长层面的施政行为的差异远小于总统和州长层面,更依赖财政扩张和赤字来赢得选民,而不是依靠财政巩固和增税。Jetter and Parmeter^[8]研究了城市化对财政支出规模的决定性作用,利用跨国面板数据发现,城市人口数量每增加1%,财政支出规模将相应地增加0.2%。国内文献在研究城市化进程中的财政收支问题时,对于“物的城市化”所呈现出来的“事半功倍”的研究较为透彻,但对“人的城市化”将要暴露的“事倍功半”的研究很缺乏。在研究“人的城市化”时,大量文献测算了农业转移人口市民化成本。比如,张国胜^[9]测算出沿海地区第一代、第二代农业转移人口市民化的“社会成本”^①分别为9万和10万元,内陆地区分别为5万和6万元;国务院发展研究中心课题组^[10]测算出政府需支付的“公共服务成本”^②大约8万元,其中近期的保障房和随迁子女教育约占1/3,远期的养老保险约占40%—50%;潘家华和魏后凯^[11]测算的“公共成本”^③为13.1万元,其中东、中、西部地区分别为17.6万、10.4万、10.6万元。当然,也有研究认为上述研究夸大了户籍改革成本,与地级市户口挂钩的“基本公共服务和福利支出”仅为2211元^[12],解决农业转移人口户籍需当期支付的人均“公共成本”只有4025元^[13]。此外,余华义^[14]在Jetter and Parmeter^[8]的基础上,验证了中国的城市化对财政支出规模的推动作用。

本文主要研究“人的城市化”引致的政府债务风险。在“人的城市化”进程中,政府支出行为将发生双重变化:一方面,支出规模扩张,即财政支出占GDP比重增加(Jetter and Parmeter^[8]、余华义^[14]所研究的正是这一问题);另一方面,支出结构转变,即财政用于经济事务和非经济事务的资金比例“此消彼长”。深究下去,政府支出的规模扩张和结构转变对财政的挑战不可同日而语:前者所需的资金或许可以通过增加财政的建设性支出、拓宽财政收入渠道等途径筹集,而后者将根本地改变公共资金的投资回报率,对政府收入汲取能力造成永久性损伤,最终加剧财政收支缺口,令政府债务问题“雪上加霜”。进一步地看,城市化倒逼政府转变支出结构的直接后果,是将政府债务的基本属性从“建设性债务”逐渐扭转为“消费性债务”。由此而见,政府债务的性质和风险并非一成不变,深受财政支出结构影响,而财政支出结构又受制于城市化进程。简言之,“人的城市化”推动政府债务增长。这也意味着,中国“建设性债务论”^④的认识基础并不牢固。本文的创新之处在于,从城市化的

① 涵盖社会保障成本、城镇基础设施建设成本、住房成本、生活成本和智力成本。

② 包括住房、基本养老保险、居民合作医疗、社会保障费用、随迁子女的义务教育和城市管理费用。

③ 文中将农民工市民化成本划分为公共成本、个人成本和企业成本三个组成部分。

④ 一些研究认为,中国政府仍是一个经济建设型政府^[15],财政有着显著的建设性特征^[16,17]。西方国家政府债务融资的主要用途是弥合养老体系缺口、弥补公共消费亏空,以及进行收入再分配,而中国政府债务融资主要是用于基础设施建设和公益性项目,形成了土地储备、市政设施、交通设施、保障性住房等大量优质资产,有着可观的经营收入作为偿债来源,偿债基础较为坚固^[18,19]。

视角分析政府债务的膨胀,并探讨财政支出结构在其中的桥梁作用。在实证分析过程中,由于“人的城市化”与“物的城市化”侧重点并不相同,经济绩效也有所差异,所以很难通过“物的城市化”阶段的经历来直接推算“人的城市化”阶段财政的转型和代价。当然,“人的城市化”阶段的财政规律并非无迹可寻;今天的中国正在重复许多国家昨天的故事,一些先发国家在城市化进程中普遍经历了财政支出结构转型和政府债务膨胀,其中的经验和教训对于中国而言具有重要的启示意义。

二、典型事实和待检验命题

本文所讨论的财政代价的表现形式是政府债务。图1报告了1960年以来世界人口和经济大国的政府负债率与城市化率的基本关系。可以看出,在城市化进程中,无论是发达经济体,还是新兴经济体,都出现了政府债务负担随着城市化率的提高而加重的现象。那么,城市化与政府负债同步增加的现象,究竟是一种必然,还是纯属巧合呢?

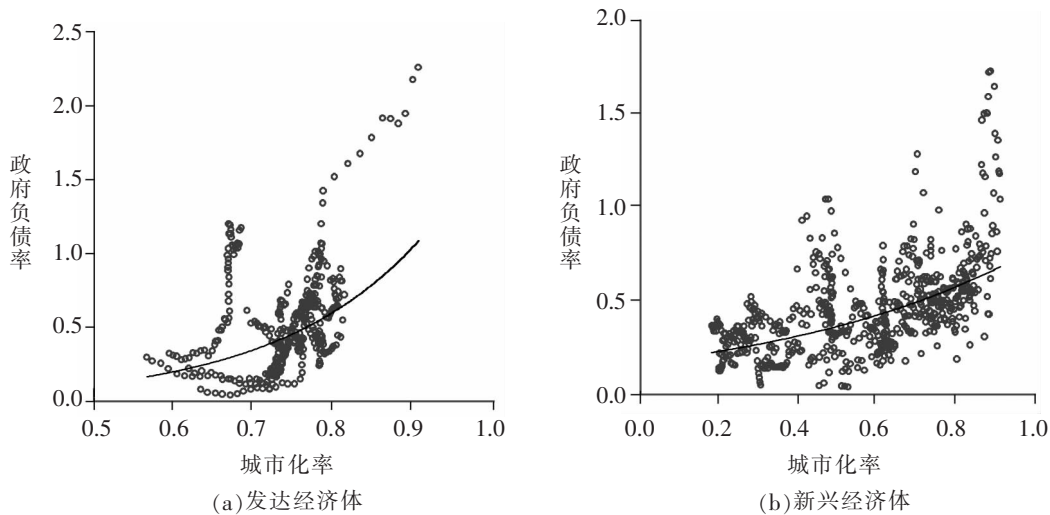


图1 世界人口和经济大国的城市化率与政府负债率

注:本文选取的世界人口和经济大国为人口总量和GDP总量世界排名皆处于前50位的国家。未将规模较小的国家纳入分析范围,主要考虑到小国城市化路径可能与大国差异较大,借鉴意义不强。

资料来源:作者绘制。

对此问题,可以通过一个理论模型来认识两者之间的联系。在理论推演的过程中,本文借鉴 Jetter and Parmeter^[8]的建模思路,并沿用其理论假设。假定城市人口数量为 c ,农村人口数量为 n 。代表性城市居民和农村居民的收入水平分别为 y 和 z ,消费的私人品分别为 s 和 t ,公共品分别为 g 和 h ,其中公共品消费量 g 和 h 为城乡人口数量 c 和 n 的增函数,即 $g_c > 0, h_n > 0$ 。由于城市空间相对狭小,人口密度总体较高,客观上就需要更多的公共品来应对拥挤问题,这可以表示为 $g/y > h/z$ 。代表性城市居民和农村居民预算约束分别为:

$$y = pg + qs \tag{1}$$

$$z = ph + qt \tag{2}$$

式中, p 和 q 分别为公共品和私人品的价格。在配比公共品和私人品时,代表性城市居民效用 U 和代表性农村居民效用 V 实现最大化的临界条件可以描述为:

$$\frac{U_g}{U_s} = \frac{V_h}{V_t} = \frac{p}{q} \quad (3)$$

式中, U_g 为代表性城市居民的效用对公共品消费量 g 的偏导数, U_s 为其效用对私人品消费量 s 的偏导数; V_h 为代表性农村居民的效用对公共品消费量 h 的偏导数, V_t 为其效用对私人品消费量 t 的偏导数。

假定政府在提供公共品时出现了入不敷出, 资金缺口与公共品供给总额的比值为 k 。为此, 政府举借了规模为 D 的债务。于是, 政府负债率可以表述为财政资金缺口比值和财政支出规模的函数:

$$\frac{D}{Y} = k \cdot \frac{cg+nh}{cy+nz} \quad (4)$$

进一步地, 通过对式(4)求导, 可以分别观察政府负债率随城市居民和农村居民数量变化的走势:

$$\left(\frac{D}{Y}\right)_c = \frac{k}{Y^2} [(g+cg_c)(cy+nz) - y(cg+nh)] \quad (5)$$

$$\left(\frac{D}{Y}\right)_n = \frac{k}{Y^2} [h(cy+nz) - z(cg+nh)] \quad (6)$$

式(5)和式(6)分别为政府负债率对城市人口数量和农村人口数量的偏导数。在城市化进程中, 城市居民数量的增加对应着农村居民数量的减少, 即 $\Delta c + \Delta n = 0$ 。由此求得政府负债率在城乡人口迁徙过程中的相对变化量:

$$\left(\frac{D}{Y}\right)_c - \left(\frac{D}{Y}\right)_n = \frac{k(c+n)}{Y^2} \left[g_c Y \frac{c}{(c+n)} + yz \left(\frac{g}{y} - \frac{h}{z} \right) \right] \quad (7)$$

式(7)表明, 政府负债率的增幅受城市化率 $c/(c+n)$ 等因素的影响。由于 $g_c > 0, g/y > h/z$, 可以推断式(7)的值恒为正数。换言之, 随着人口从农村向城市转移, 政府负债率必然上升, 城市化与政府负债同步增加的现象绝非偶然, 前者对后者起着重要的推动作用。接下来, 需要由表及里地分析城市化影响政府债务的机制。需要说明的是, Jetter and Parmeter^[8]的研究是从支出端探讨了城市化对公共财政的影响。不应忽视的是, 城市化对公共财政的影响还表现在收入端。在城市化进程中, 政府的收入汲取能力也发生了变化, 而财政支出结构的转变在其中扮演了非常重要的角色。假定财政资金主要投向两类公共品: 基础设施和社会秩序。其中, 前者占用的财政资金为 A , 后者占用的财政资金为 B , 两者的投资回报率分别为 r_1 和 r_2 。财政资金缺口比值 k 可以转化为财政支出结构和财政资金投资回报率的函数:

$$k = 1 - r_2 - (r_1 - r_2) \cdot \frac{A}{A+B} \quad (8)$$

结合式(4)和式(8), 可以得到政府负债率的函数表达形式:

$$\frac{D}{Y} = [1 - r_2 - (r_1 - r_2) \cdot \frac{A}{A+B}] \cdot \frac{cg+nh}{cy+nz} \quad (9)$$

式(9)表明, 政府负债率直接受到三大因素的影响: 财政资金回报率、财政支出规模和财政支出结构。那么, 城市化在政府债务膨胀的过程中究竟发挥什么作用? 关于这一点, 可以借助类似于式(7)的推导过程来加以识别。式(10)和式(11)分别为财政支出规模和财政支出结构在城乡人口迁徙过程中的相对变化量:

$$\left(\frac{D/k}{Y}\right)_c - \left(\frac{D/k}{Y}\right)_n = \frac{1}{Y^2} [cg_c Y + yz(c+n) \left(\frac{g}{y} - \frac{h}{z}\right)] \quad (10)$$

$$\left(\frac{A}{A+B}\right)_c - \left(\frac{A}{A+B}\right)_n = AB\left(\frac{A_c - A_n}{A} - \frac{B_c - B_n}{B}\right) \quad (11)$$

可见,城市化率影响了财政支出的规模和结构,而城市化对政府债务的影响也是通过财政支出规模和结构的传导才得以实现。与式(7)同理,式(10)的值也为正数。鉴于城市人多地少而农村地广人稀,前者的社会秩序供给缺口较大,而后的基础设施供给缺口较大,这可以表示为, A_c 小于 A_n , B_c 大于 B_n 。由此推断,式(11)的值为负数。也就是说,随着人口从农村向城市转移,财政支出规模增加了,财政支出结构也变化了,财政资金用于基础设施的比重下降。鉴此,本文提出:

命题 1:随着城市化的深入,政府逐渐将财政重心从建设性项目转移到社会性项目。

关于命题 1,图 2 可以提供一些初步的证据。可以看出,在世界城市化进程中,财政资金用于经济事务的比重总体上趋于下降,而随着财政支出用于经济事务的比重降低,政府的财政风险便不断走高。换言之,财政支出结构在城市化和政府债务之间近乎扮演了桥梁的作用。

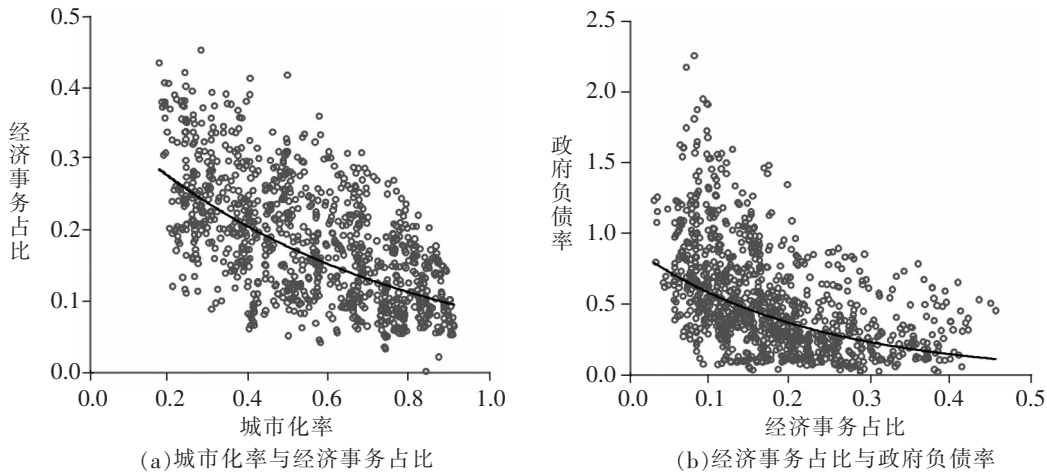


图 2 世界人口和经济大国的城市化率、财政支出结构与政府负债率

资料来源:作者绘制。

当然,城市化率和政府负债率之间并非简单的线性关系。关于这一点,可从图 1 中窥得一斑;就政府负债率对城市化率的斜率而言,发达经济体明显高于新兴经济体;就新兴经济体在城镇化不同阶段的政府负债率而言,城市化的中后期明显高于中前期。图 3 对此提供了进一步的佐证。从总体走势看,政府负债率平均值和中位数大致可以分为两大阶段:稳定阶段和递增阶段。在城镇化率处于 55% 以前,政府负债率的平均值和中位数相对稳定地处于较低的水平,略有波动。在城镇化率处于 55% 以后,政府负债率的平均值和中位数均出现了较为明显的递增。为什么政府负债率在城镇化进程的不同阶段呈现出不同的趋势?这一特征与城镇化“S”型曲线比较吻合。根据 United Nations^[20]的研究,城镇化进程在城镇化中前期呈现出加速态势,在城镇化中后期呈现出减速态势,若将前后两期结合起来,整个城镇化进程就呈现出拉伸状的“S”型。Northam^[21]不同于 United Nations 的两阶段划分,他将城镇化进程分为三个阶段——初始阶段、加速阶段和减速阶段,并给出了“S”型城镇化水平时间路径曲线图^①。如果把图 3 和城镇化“S”型曲线联系起来,可以发现:政府负债率的稳定阶段,

① 值得一提的是,焦秀琦^[22]将“S”型城镇化曲线的出处确定为美国经济地理学者 Northam 编著的《经济地理》一书,并冠名为“诺瑟姆曲线”。此后,中国国内与城镇化曲线有关的研究大多提及到诺瑟姆的贡献,而忽略了联合国的研究。

大致对应着城市化的中前期,对应着城市化的初始阶段和加速阶段;政府负债率的递增阶段,大致对应着城市化的中后期,对应着城市化的减速阶段。

为什么城市化率 55%成为政府负债率阶段性转换的临界值?实际上,关于城市化“S”型曲线的研究,往往提出 50%是城市化由加速向减速转变的拐点^[23,24]。应当注意到,这些研究结论建立在一个重要的前提假设基础上,即城乡人口增长率之差保持不变。本文所发现的城市化率与政府负债率的这个临界值纯粹是基于统计现象,而非理论假设。无独有偶的是,政府负债率在城市化进程中阶段性转换的临界值,也对应着财政支出结构在城市化进程中阶段性转换的临界值。图 3 还报告了各国财政支出中的经济事务所占比重,初步描述了财政结构调整的大方向。可以发现,随着城市化率的提高,财政支出的经济事务占比出现了波动性下降的趋势。当城市化率超过 55%后,经济事务占比的平均值和中位数也都出现了较为严格的递减。基于这一典型事实,本文提出:

命题 2:在城市化的中前期和中后期,城市化的财政代价将出现阶段性转换。

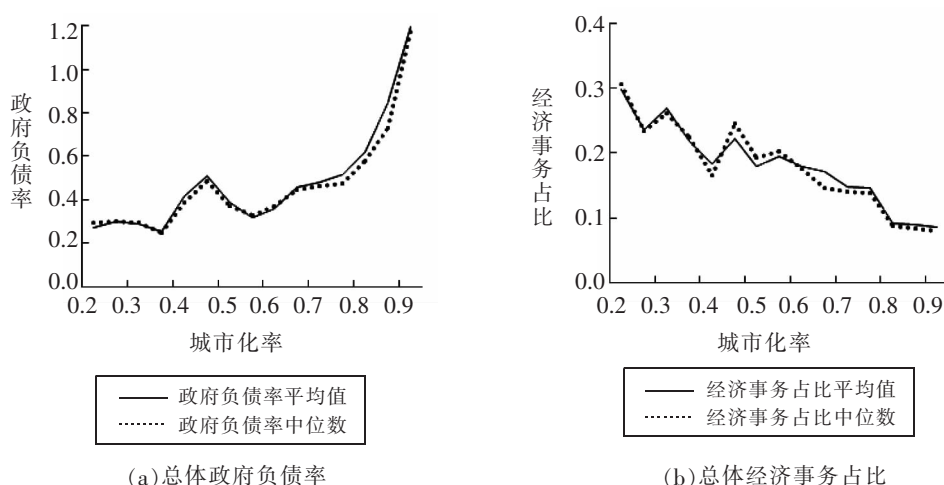


图 3 世界人口和经济大国的总体政府负债率和经济事务占比

注:政府负债率平均值为城市化率变化幅度在 5% 以内的政府负债率算术平均值,政府负债率中位数为城市化率变化幅度在 5% 以内的政府负债率中位数。经济事务占比平均值和经济事务占比中位数的计算方法与此相同。
资料来源:作者绘制。

三、计量方法和数据

考虑到城市化与财政支出、政府债务之间可能存在一定程度的双向因果关系,本文尝试引入工具变量和滞后期变量等办法来缓解模型中的内生性问题。在理论推演的基础上,本文建立如下的计量回归模型:

$$debt_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot urban_{it} + \beta_2 \cdot debt_{it-lag1} + \gamma \cdot X_{it} + \eta_t + \xi_i + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

其中,下标 t 和 i 分别代表第 t 个年份和第 i 个国家, $debt_{it}$ 代表政府负债率, $urban_{it}$ 代表城市化率, $debt_{it-lag1}$ 为滞后一期的政府负债率,用来控制初始条件的差异, X_{it} 是控制变量,包括人均 GDP、三产占比、开放程度、城市首位率、社会抚养比、预期寿命和人口规模,分别用来控制经济发展阶段、产业服务化、贸易开放效应、城市规模结构、人口红利、国家规模等因素的影响, η_t 和 ξ_i 分别为年份哑变量和国家哑变量, β_0 是常数项, β_1 , β_2 和 γ 是估计系数, ε_{it} 是随机扰动项。

为了进一步降低内生性可能带来的偏误或非一致,本文还采用了工具变量广义矩估计(IV-GMM)。其中,工具变量选取的是耕地面积占国土面积的比重。从工具变量与内生解释变量的相关性看,耕地占比与城市化高度相关;从工具变量与随机误差项的相关性看,在各国耕地保护政策的作用之下,耕地面积是外生于财政支出规模和结构的。关于这一点,本文随后进行的 Kleibergen-Paap rk LM 检验、Cragg-Donald Wald F 检验和 Hansen 检验给出了证据,验证了工具变量选取的合理性和外生性。为了区分政府债务自我强化机制(即当期政府负债率会影响下一期政府负债率)的影响,本文还构建了动态面板模型,采用了系统广义矩估计(SYS-GMM),并进行了 Arellano-Bond 检验和 Hansen 检验。

式(9)—(11)表明,财政支出规模和结构共同将城市化的影响传递给了政府债务。鉴于 Jetter and Parmeter^[8]已经通过跨国面板数据检验了城市化与财政支出规模之间的正相关关系,本文在揭示城市化与政府债务之间的传导机制时将侧重点放在财政支出结构上。下面通过两个方程来分析财政支出结构的桥梁作用:一是城市化水平影响了政府支出结构,经济事务占比下降(式(13));二是政府支出结构影响了政府债务水平(式(14)):

$$economic_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot urban_{it} + \beta_2 \cdot economic_{it-lag1} + \gamma \cdot X_{it} + \eta_t + \xi_i + \varepsilon_{it} \quad (13)$$

$$debt_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot economic_{it} + \beta_2 \cdot debt_{it-lag1} + \gamma \cdot X_{it} + \eta_t + \xi_i + \varepsilon_{it} \quad (14)$$

其中, $economic_{it}$ 代表财政支出结构中经济事务所占的比例, $economic_{it-lag1}$ 为滞后一期的经济事务占比,用来控制财政支出结构初始条件的差异。方程(13)、(14)中的控制变量 X_{it} 与方程(12)类似。为了区分财政支出的结构因素和规模因素的不同影响,方程(14)中的控制变量还包括了财政支出规模。

本文使用的数据是包含26个世界人口和经济大国的面板数据。由于数据的可获得性问题,文中所用数据时间跨度是1960—2010年。政府负债率(即政府债务与GDP的比率)、财政支出规模(即财政支出与GDP的比率)、经济事务占比(即财政支出用于经济事务的比重)、人均GDP和三产占比(即第三产业产值占GDP的比重)的数据来自联合国数据库(<http://data.un.org>)、世界银行数据库(<http://www.worldbank.org>)、国际货币基金组织数据库(<http://data.imf.org>)、经济合作与发展组织数据库(<http://data.oecd.org>)、宾夕法尼亚大学世界统计表、Jeanne and Anastasia^[25]、Jaimovich and Panizza^[26]、Reinhart and Rogoff^[27],以及相关国家政府网站。城市化率(即城市人口占总人口的比重)、耕地占比(即耕地面积占国土面积的比重)、开放程度(即进出口总额与GDP的比值)、社会抚养比(即14岁以下人口和65岁以上人口占总人口的比重)、人口规模、预期寿命数据来自世界银行数据库。城市首位率(即最大城市的居民数与整个城市体系的居民总数之比^[28])数据来自于联合国数据库、世界银行数据库和各国政府网站。变量描述性统计如表1所示。

为了消除异方差的影响,计量回归中的各组数据,均取自然对数。在考察城市化代价的阶段性转换时,本文对城市化率在55%前后的政府负债率和经济事务占比进行了Chow检验,结果发现其F统计量分别为7.975和10.649,即在1%的置信水平上可以拒绝“55%不是城市化影响的结构断点”的假设。鉴此,本文在计量分析中单独回归了城市化率在55%以后的样本,以捕捉城市化中前期与中后期影响的系统性差异。

四、实证结果分析

1. 总体关系分析

表2给出了城市化与政府债务之间总体关系的回归结果。其中,第(1)、(3)、(5)列是全体样本

表 1 变量的描述性统计

变量	观测值	平均值	最小值	最大值	中位数	标准差
城市化率	1326	0.589	0.146	0.910	0.647	0.196
耕地占比	1326	0.224	0.015	0.663	0.206	0.153
经济事务占比	1108	0.153	0.002	0.454	0.138	0.085
财政支出规模	1157	0.257	0.094	0.601	0.229	0.103
政府负债率	1202	0.458	0.032	2.259	0.388	0.322
人均 GDP	1268	1.444	0.009	9.688	0.926	1.487
三产占比	1255	0.519	0.197	0.788	0.514	0.123
开放程度	1214	0.118	0.032	0.229	0.123	0.039
城市首位率	1250	0.140	0.020	0.453	0.096	0.115
社会抚养比	1326	0.355	0.273	0.505	0.346	0.039
人口规模	1326	0.965	0.077	12.310	0.532	1.587
预期寿命	1326	73.571	74.212	82.932	45.384	5.451

注：人均 GDP 的单位为万美元，人口规模的单位为亿。

的回归结果，第(2)、(4)、(6)列是城市化率大于 55%的样本回归结果。回归结果显示，城市化率的影响系数在不同的统计显著性水平上为正数。也就是说，政府债务负担加重的现象与城市化进程有着必然的联系。当然，通过比较第(1)、(5)列和第(2)、(6)列的回归结果，可以发现两个细微的差别：一是城市化率的 t 值在城市化率 55%以后的样本里更高，显著性更强；二是城市化率的斜率在城市化率 55%以后的样本里略大一些。可见，当城市化率大于 55%后，政府债务受城市化的影响程度更大、更显著，或者说，城市化对政府债务的推动作用，在城市化的不同阶段出现了差异。相对于城市化的中前期，在中后期所推进的城市化，将出现更大的债务风险。Cragg-Donald Wald F 检验、Kleibergen-Paap rk LM 检验、AR(1)检验、AR(2)检验和 Hansen 检验结果显示，选择耕地占比作为工具变量以及选择滞后一期因变量的做法是恰当的。在其他控制变量方面，人均 GDP、三产占比和社会抚养比的影响系数显著为正。总之，“城市化推动政府债务增长”以及“城市化的财政代价在城市化率 55%以后会出现阶段性转换”的结论具有稳健性。

进一步追问，为什么城市化的影响在中后期会出现阶段性转换呢？本文认为，其中奥秘在于生产要素的流向。在城市化进程中，生产要素得到了重新的配置。具体而言，在城市化中前期，生产要素主要是从第一产业流出，流入第二产业和第三产业。若以生产率衡量，生产要素在此期间是从相对低生产率的部门流向了相对高生产率的部门。因此，在城市化中前期，全社会生产率增速进入的是上升通道，宏观经济增长出现了“结构性加速”^[29]。企业、居民和政府的收入汲取能力可以得到保障，能够覆盖生产费用、生活成本和公共开支。在城市化中后期，生产要素主要是从第二产业流出，流入第三产业。若以生产率衡量，生产要素在此期间是从相对高生产率的部门流向了相对低生产率的部门。因此，在城市化中后期，全社会生产率增速进入的是下降通道，宏观经济增长出现了“结构性减速”。在此期间，企业、居民和政府的收入汲取能力受到损害，而经济系统的“成本病”^[30]日益凸显，致使有效需求和资本积累不足等问题越来越突出，为此，政府不断地用扩大公共部门需求的办法来弥补私人部门需求，用扩大政府投资的办法来弥补企业投资，从而，公共部门支出扩张速度快于收入汲取速度，公共债务问题便浮出水面，在一些国家，公共债务逐渐置换了私人债务。总之，城市化推动了生产要素流向变化，使得要素在高生产率部门与低生产率部门之间转移，进而从收入和支出两个层面冲击了公共财政。

表 2 城市化率对政府负债率的影响

解释变量	FE		IV-GMM		SYS-GMM	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
城市化率	0.013** (2.011)	0.017** (2.139)			0.006* (1.765)	0.012*** (2.831)
耕地占比			-0.005** (-2.327)	-0.011*** (-2.966)		
政府负债率滞后一期					0.707*** (6.286)	0.615*** (7.253)
人均 GDP	0.113** (2.003)	0.134* (1.687)	0.095* (1.731)	0.076** (2.084)	0.061** (1.985)	0.055** (2.071)
三产占比	0.010* (1.663)	0.013* (1.651)	0.006** (2.081)	0.003* (1.711)	0.002* (1.734)	0.004* (1.805)
开放程度	-0.034* (-1.713)	-0.032 (-1.262)	-0.025 (-1.095)	-0.024 (-1.196)	-0.020* (-1.727)	-0.015 (-0.743)
城市首位率	0.156 (1.445)	-0.152* (-1.710)	-0.033 (-1.341)	-0.048** (-2.361)	0.161* (1.821)	-0.362* (-1.786)
社会抚养比	0.074* (1.681)	0.065* (1.708)	0.045** (2.174)	0.055* (1.676)	0.043** (2.118)	0.052* (1.913)
人口规模	-0.348 (-0.797)	-0.252 (-0.299)	-0.398 (-1.549)	-0.386 (-0.734)	-0.284 (-0.624)	-0.257 (-0.902)
预期寿命	-0.001* (-1.728)	-0.003* (-1.698)	-0.002* (-1.851)	-0.001* (-1.694)	-0.002* (-1.847)	-0.002 (-1.617)
常数项	0.743* (1.723)	0.425 (1.368)	0.608* (1.653)	1.322 (0.616)	0.382 (1.128)	0.285 (0.952)
Cragg-Donald Wald F 检验值			39.268	36.107		
Kleibergen-Paap rk LM 检验 p 值			0.000	0.000		
AR(1)检验 p 值					0.000	0.000
AR(2)检验 p 值					0.327	0.451
Hansen 检验 p 值			0.433	0.315	0.506	0.283
拟合优度 R ²	0.258	0.273	0.310	0.292		
观测值	1202	768	1061	768	1061	768

注:括号内为 t 值。***、** 和 * 分别表示通过显著性水平为 1%、5%和 10%的统计检验。(1)、(3)、(5)为全体样本的回归结果,(2)、(4)、(6)为城市化率在 55%以上样本的回归结果。

资料来源:作者计算。

2. 传导机制分析

表 3 给出了式(13)的回归结果,检验了城市化对财政支出结构的影响。其中,第(1)、(3)、(5)列是全体样本的回归结果,第(2)、(4)、(6)列是城市化率大于 55%的样本回归结果。回归结果显示,城市化率对经济事务占比影响系数的符号显著为负,即财政支出中用于经济事务的资金比例随着城市化率的提高而逐渐下降。结果还显示,城市化率在全体样本中的斜率和统计显著性水平均不及高城市化率样本。可以看出,当城市化率超过 55%以后,城市化率对政府支出结构的影响更大。关于这一点,可以从城市空间形态上解释:在城市化中后期,城市空间形态也发生了深刻的变化,出现了由“聚集”向“扩散”的转型。如果以城市化率 55%为界,发达国家在 20 世纪中期均已跨入城市化的中后期,此后,这些国家的人口转移发生了变化,由从农村向城市聚集转变为从中心城区向郊区

扩散,以同心圆方式扩张的中心城市逐渐地让位于多中心的、低密度的大都市区^[31]。城市从水平蔓延转向多中心分布^[32],固然是“看不见的手”作用的结果,但也带来了一些负面问题,比如教育、医疗、治安、消防等的重复建设以及低效率运营等,客观上推动了政府从“守夜人”向“保育员”^[33]转型,加快了财政支出结构转变的节奏。

表3 城市化率对经济事务占比的影响

解释变量	FE		IV-GMM		SYS-GMM	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
城市化率	-0.058* (-1.810)	-0.069** (-2.345)			-0.022* (-1.725)	-0.037** (-2.413)
耕地占比			0.013** (2.122)	0.0178** (2.367)		
经济事务占比滞后一期					0.827*** (9.019)	0.727*** (8.178)
人均GDP	-0.347 (-1.593)	-0.251* (-1.832)	-0.116* (-1.778)	-0.132* (-1.690)	-0.221** (-2.090)	-0.020 (-1.538)
三产占比	-0.014* (-1.816)	-0.011* (-1.727)	-0.012* (-1.681)	-0.010* (-1.870)	-0.009** (-2.173)	-0.013* (-1.769)
开放程度	0.094 (0.860)	-0.008 (-1.193)	0.222 (0.906)	0.364 (0.671)	0.552 (0.359)	0.142 (0.479)
城市首位率	-0.141 (-1.018)	0.147 (1.531)	0.038 (1.074)	0.041* (1.823)	-0.179* (-1.858)	0.253** (2.159)
社会抚养比	-0.062* (-1.908)	-0.052 (-1.529)	-0.031** (-2.097)	-0.035* (-1.847)	-0.020* (-1.778)	-0.024* (-1.701)
人口规模	0.020 (0.599)	0.010 (0.437)	0.014 (1.634)	0.017 (0.887)	-0.011 (-0.160)	0.025 (0.683)
预期寿命	0.006** (2.401)	-0.007* (-1.721)	0.001 (1.622)	0.004 (1.590)	-0.003 (-0.414)	0.007 (0.766)
常数项	0.115 (0.998)	0.292 (0.754)	0.277 (0.498)	0.348 (0.674)	-0.570 (-0.956)	-0.483 (-0.895)
Cragg-Donald Wald F 检验值			51.236	36.575		
Kleibergen-Paap rk LM 检验 p 值			0.000	0.000		
AR(1)检验 p 值					0.000	0.000
AR(2)检验 p 值					0.301	0.425
Hansen 检验 p 值			0.618	0.503	0.325	0.216
拟合优度 R ²	0.262	0.277	0.310	0.287		
观测值	1202	768	1061	768	1061	768

注:括号内为t值。***、**和*分别表示通过显著性水平为1%、5%和10%的统计检验。(1)、(3)、(5)为全体样本的回归结果,(2)、(4)、(6)为城市化率在55%以上样本的回归结果。
资料来源:作者计算。

表3的计量回归结果,可以回答表2在总体关系分析时遗留的一个重要疑问:既然在城市化中前期,全社会生产率增速进入了上升通道,经济增长出现了“结构性加速”,但为什么城市化率对政府债务的影响系数依然显著为正,尽管其数值和显著性水平低于城市化的中后期。本文以为,其中答案在于公共部门的要素流向。在整个城市化进程中,随着人口涌入城市,城市出现了一系列的外

部性问题,在解决这些问题的过程中,财政支出结构不断地进行调整,经济事务占比下降,建设性项目减少,而非经济事务占比上升,社会性项目增多。若以生产率衡量,生产要素在公共部门内部出现了从高生产率项目(即建设性事务)向低生产率项目(即社会性事务)的流动。如此,公共部门内部的生产率增速进入下降通道,进而出现收入汲取能力和支出扩张速度背道而驰的现象,公共债务问题露出苗头。当然,公共部门的要素流向与全社会的要素流向并不总是保持一致。在城市化中前期,公共部门和私人部门要素流向相反,在此期间,私人部门的生产要素是从低生产率行业流向高生产率行业,因此,财政支出结构对政府债务的不利影响在一定程度上被经济增长“结构性加速”抵消了,公共财政缺口及相应的债务问题从而被部分地掩盖了。在城市化中后期,公共部门和私人部门要素流向趋同,都是从高生产率项目流向低生产率项目,对公共财政收支都形成了负面的冲击,并形成了叠加效应,将此前被部分掩盖的公共债务“盖子”掀了起来。

表4给出了式(14)的回归结果,检验了财政支出结构对政府债务的影响。表中显示,经济事务占比对政府债务率的影响系数均为负数,并且通过了显著性水平为10%的统计检验。也就是说,政府支出重心从建设性项目向社会性项目的转变,是政府负债率增加的重要原因。值得注意的是,同方程(12)和方程(13)比较起来,方程(14)的回归结果中并未出现城市化率大于55%的样本比全体样本解释变量系数统计显著水平更高的情况。这意味着,城市化率处于55%前后,财政投资的效率并没有发生实质性变化。

3. 对传导机制的一个延伸探讨

通过上述分析,可以大致看出人口城市化进程中财政转型方向:财政支出重心逐渐由建设性项目转向社会性项目。如果打破砂锅问到底,社会性项目种类繁多,政府究竟如何在其中分配蛋糕呢?比如,一般公共服务支出、公共秩序和安全支出、娱乐文化支出和宗教支出、教育支出、卫生支出、环境保护支出、社会保障和福利支出,这些不同的社会性项目在城市化进程中如何分配财政资金?本文计算了1960年以来世界人口和经济大国社会性项目所占用财政资金比例,随着城市化率提高的变化情况(见表5)。计算结果显示,不同的社会性项目在城市化进程中所占用的财政资金趋势出现了明显的分化:在城市化中前期,一般公共服务支出、公共秩序和安全支出、教育支出所占用的财政资金较多;在城市化中后期,社保和医疗领域的支出持续增加,并且,社会保障和福利支出成为财政支出的主要部分。可以看出,在城市化率提高的过程中,一些社会性项目占用财政资金的比重明显增加,而另一些项目则不明显。其中原因,可能在于一些更深层次的因素形成了倒逼机制,迫使各国财政在转型过程中区分出“轻重缓急”。总之,在城市化进程中,政府用于社会性项目的资金并非“撒胡椒面”,没有出现“齐步走”现象。那些压缩下来的建设性项目资金,通常被更多地使用于社会保障和福利支出,以及卫生支出。

为什么在城市化中后期,各国教育支出的财政资金占比明显下降,而社会保障和福利支出、卫生支出的财政资金占比大幅上升呢?其中一个答案就在于人口结构转变。与社会性项目结构大幅变化相映衬的是,各国人口在快速的老化:老年人口占比不断提高,少子化趋势明显,少儿占比走低。人口老化不但拖累了经济增长,压缩了税基,还增加了养老支出和卫生支出,抬高了福利成本,公共财政入不敷出问题因而越来越明显。值得注意的是,人口老化仅仅是社会性项目结构变化的一个方面。在另一方面,社会保障制度也在推波助澜。众所周知,当今世界多数国家都已建立了三个支柱的养老保障制度。其中,国家举办的基本养老保险是第一支柱,企业举办的补充养老保险构成第二支柱,个人购买的商业养老保险成为第三支柱。当然,不同的国家养老金结构并不相同。一些国家过分依赖于作为第一支柱的基本养老保险,从而普遍地出现了养老金替代率过高、待遇率严重失衡、养

表 4 经济事务占比对政府负债率的影响

解释变量	FE		SYS-GMM	
	(1)	(2)	(3)	(4)
经济事务占比	-0.340** (-2.253)	-0.137* (-1.848)	-0.152** (-2.331)	-0.186** (-2.119)
政府负债率滞后一期			0.493*** (6.185)	0.579*** (9.301)
财政支出规模	0.062** (2.120)	0.112** (2.164)	0.034* (1.689)	0.032* (1.854)
人均 GDP	0.222 (1.642)	0.182* (1.723)	0.097* (1.839)	0.118* (1.702)
三产占比	0.055* (1.687)	0.057** (2.223)	0.017* (1.731)	0.019* (1.696)
开放程度	-0.035 (-0.385)	-0.032 (-0.525)	0.020 (1.375)	0.014* (1.672)
城市首位率	0.211* (1.753)	0.362* (1.915)	-0.018 (-1.638)	0.023* (1.756)
社会抚养比	0.009* (1.925)	0.014* (1.823)	0.007** (2.120)	0.008* (1.947)
人口规模	0.002 (1.573)	0.001* (1.679)	0.002 (0.882)	0.003 (0.734)
预期寿命	0.001** (2.212)	0.001** (1.976)	0.001* (1.724)	0.002 (1.060)
常数项	1.418* (1.868)	0.301 (1.611)	0.091 (0.405)	0.084 (0.865)
AR(1)检验 p 值			0.000	0.000
AR(2)检验 p 值			0.218	0.306
Hansen 检验 p 值			0.209	0.186
拟合优度 R ²	0.249	0.267		
观测值	1202	768	1061	768

注:括号内为 t 值。***、** 和 * 分别表示通过显著性水平为 1%、5% 和 10% 的统计检验。(1)、(3) 为全体样本的回归结果, (2)、(4) 为城市化率在 55% 以上样本的回归结果。

资料来源:作者计算。

老金财富超出支付能力等一系列问题,并为此付出了沉重代价——公共财政不得不由少到多、由浅到深地介入进来,成为除雇主和雇员外的法定第三方缴费者。一言以蔽之,人口老龄化使得那些“福利国家”无法继续维持过度慷慨的福利保障,令其亦步亦趋地走向了“债务国家”^[34]。

4. 对中国问题的一个初步解释

上述分析得出的国际经验能够解释中国现实问题吗?尤其是,中国常住人口城市化率在 2015 年末达到 56.1%,城市化的财政代价是否也出现了阶段性转换?①从公共部门看,中国的财政支出结构正快速变化。根据国际货币基金组织提供的按照职能分类的财政支出数据(见表 6),中国的经济事务支出占用财政资金的比例明显下降,财政的建设性成分趋弱,而非经济事务支出占用财政资金的比例明显上升,财政的社会性成分凸显。可以看出,虽然中国的财政支出结构表现出建设性特征,但又呈现出消费性倾向^①。要素在公共部门内部的变化,必然影响中国政府的收入汲取能力和成

① 其中,建设性特征体现在外国与中国的横向比较,即中国的财政资金较多地使用于经济事务,消费性倾向体现在过去与现在的纵向比较,即当前的财政资金越来越多地使用于非经济事务。

表 5 世界人口和经济大国的社会性项目占用财政资金比例 单位:%

城市化率	一般公共服务		公共秩序和安全		娱乐、文化和宗教		教育		卫生		环境保护		社会保障和福利	
	均值	中数	均值	中数	均值	中数	均值	中数	均值	中数	均值	中数	均值	中数
20	16	13	7	7	1	1	7	8	2	2	2	3	3	3
25	12	12	6	7	1	1	8	8	3	3	4	3	4	3
30	14	13	4	5	1	1	10	12	4	3	3	2	3	3
35	13	13	2	2	2	2	11	12	4	3	4	3	5	4
40	12	11	2	2	2	2	14	16	3	3	4	3	5	5
45	11	10	4	4	2	2	13	12	3	3	4	4	6	7
50	10	10	5	5	1	1	12	13	3	3	4	3	8	9
55	12	11	5	6	1	1	13	14	5	5	3	2	12	13
60	11	11	4	4	1	1	14	15	6	7	2	2	20	18
65	10	9	5	5	1	1	14	13	7	8	2	2	22	23
70	8	8	5	6	1	1	12	11	9	10	2	2	24	23
75	6	6	3	4	1	1	8	9	11	10	2	2	31	32
80	7	6	3	3	1	1	7	7	11	13	3	3	33	35
85	6	6	5	5	1	1	8	7	12	12	3	4	38	39
90	5	5	4	3	1	1	7	7	12	13	3	3	46	47

注:均值为城市化率变化幅度在 5% 以内的财政支出项目比重算术平均值,中数为城市化率变化幅度在 5% 以内的财政支出项目比重中位数。

资料来源:作者计算。

本扩张速度。这也意味着,在研究中国的公共财政时,如果只看建设性特征而无视消费性倾向,便容易滋生盲目乐观情绪。当然,如果只看消费性倾向而不顾建设性特征,就容易出现过度悲观论调^[35]。

②从支出项目看,中国的社会保障和福利支出正快速膨胀。根据《中国统计年鉴》所报告的城市化率数据,结合表 5 展现的国际经验,2013 年中国社会保障和福利支出占用财政资金比例“理应”比 2005 年上升 6、7 个百分点。然而,在现实中,2013 年中国社会保障和福利支出占用财政资金比例实际比 2005 年上升了 18 个百分点。值得注意的是,政府在城市化进程中通过补缴社保等多种方式扩大了作为第一支柱的基本养老保险的惠及面,因此,财政不得不及时跟进“输血”,加大补贴力度。

③从整体经济看,中国的生产要素流向正出现转折。图 4 显示,中国的劳动力在 2012 年后总体上是从第一产业向第二、三产业转移,而在 2012 年后则是从第一产业和第二产业向第三产业转移;第二产业固定资产投资占比在 2010 年后总体下降,而第三产业总体上升。换言之,中国的生产要素正在从生产率相对较高的部门转移到相对较低的部门,整体生产率增速也进入了下降通道,由此引发的经济增长“结构性减速”将与财政支出结构变化形成叠加效应,如同国际经验中显示的那样,把此前被经济增长“结构性加速”掩盖的财政风险不断地揭露出来。

五、结论和建议

本文研究发现,城市化通过影响财政支出结构,推动了政府债务的增长。具体而言,城市化倒逼政府将支出重心从高生产率项目(经济事务)转移到低生产率项目(非经济事务)上,公共部门生产率增速由此进入下降通道,从而自身收入汲取能力不断下降,但公共服务成本刚性增长,财政收支缺口开始显现。在城市空间形态变化过程中,人口从“聚集”向“扩散”的转型将诱发公共设施重复建

表6 中国的建设性项目和社会性项目占用财政资金比例的消长 单位:%

年份	经济事务	一般公共服务	公共秩序和安全	娱乐、文化和宗教	教育	卫生	环境保护	社会保障和福利
2005	38	26	5	2	10	2	3	8
2006	38	18	5	2	9	2	3	17
2007	45	9	4	1	8	2	1	13
2008	31	11	5	2	14	4	2	18
2009	32	10	5	2	14	4	2	20
2010	32	10	5	2	13	5	2	20
2011	30	10	5	2	13	3	2	24
2012	28	10	5	2	14	3	2	25
2013	28	10	5	2	13	3	2	26

资料来源:作者根据国际货币基金组织数据库数据整理。

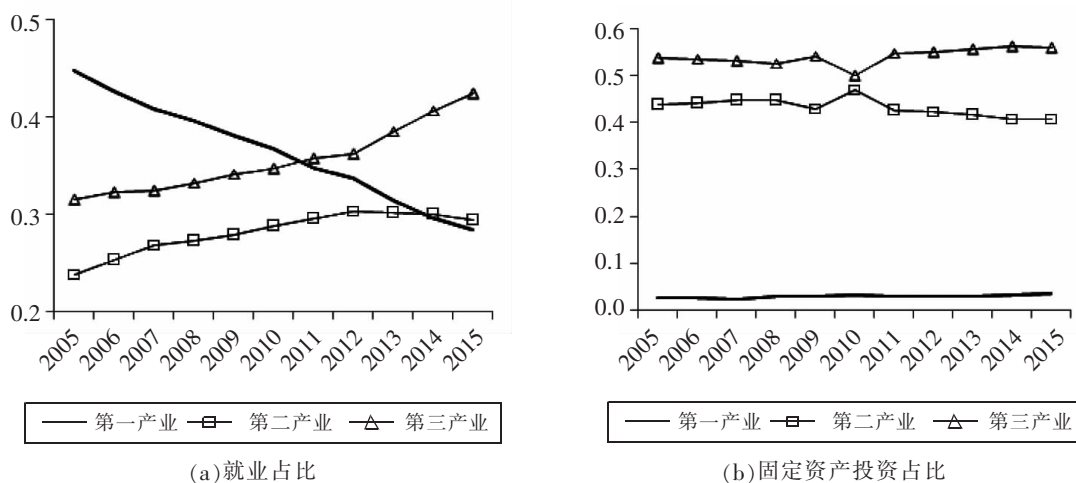


图4 中国生产要素流向的变化

资料来源:作者绘制。

设和低效率运营等问题,加快财政支出结构转变的节奏。值得注意的是,财政用于社会性项目的资金并非“撒胡椒面”,不同的社会性项目没有出现“齐步走”现象,那些被压缩下来的建设性项目资金通常被更多地使用于社会保障和福利支出以及卫生支出。当城市化率超过55%后,城市化对政府债务的影响系数更大,显著性水平更高;无独有偶的是,当城市化率超过55%后,财政支出结构也出现了阶段性转换。据此可以推测,55%是城市化由加速向减速转变的“S”型曲线的一个节点,也是城市化的财政代价的一个分水岭。究其原因,在城市化的中前期,私人部门的结构性变化部分地掩盖了公共债务问题。在此期间,私人部门生产要素从低生产率部门(农业)转移到高生产率部门(制造业和服务业),故而私人部门生产率增速进入的是上升通道,这一流向与公共部门截然相反,部分地抵消了公共部门结构性变化对财政的不利影响。在城市化中后期,私人部门和公共部门的结构性变化趋同,将公共债务问题揭露出来。在此期间,私人部门的生产要素流向发生了变化,改为从高生产率部门(制造业)转移到生产率相对较低的部门(服务业),由此私人部门生产率增速也进入了下降通道,于是,经济增长的“结构性减速”与财政支出结构变化形成了叠加效应,将公共债务充分地揭露出来。城市化的财政代价在城市化率达到55%后更大,原因还在于政府的推波助澜,即政府在应对

私人部门结构性减速时,往往是用扩大公共需求的办法来弥补私人需求,用扩大政府投资的办法来弥补企业投资,然而,这并未从根本上治愈经济症结,只不过是公共债务置换了私人债务。

世界人口和经济大国在城市化进程中付出的财政代价,如同镜子一般照亮了中国的现实。当然,如果深究下去,将发现中国未来在城市化进程中面临的财政风险比国际经验更严峻。其中特殊之处在于历史欠账较多。在“物的城市化”阶段,城市化进展主要体现在职业转变和地域转移上。留给“人的城市化”阶段的任务是身份转换和角色转型^[36]。在新型城镇化综合试点过程中,一些中小城市虽然已经实现了农民进城落户的“零门槛”,但农民进城落户积极性普遍不高。相当一部分农民尽管在城市购房、生活和工作,但依旧选择把户口留在农村。本文认为,政府只有将城市户籍含金量“连升三级”,才能真正实现农业转移人口市民化:①从前提看,城市户籍含金量应覆盖农民进城落户的机会成本。一些地方虽然放开了户籍限制,但农业转移人口缺乏市民化的动力,原因恰恰在于这些地方城市户籍的含金量不高,对农民缺少吸引力。如果把农业户籍和非农户籍进行对比,非农户籍的优势主要表现在公租房、廉租房、低保补助标准等方面,而农村户籍的优势则表现在土地权益、退耕还林、粮食直补、农村五保、扶贫等方面,其中,以土地权益为最。实践证明,农民不把户口从农村迁出,是算了一笔利益账后的理性选择。简单地转变农民户籍,有时反而会降低他们的生活水平。②从动力看,城市户籍含金量应超过农村户籍,满足“人往高处走”的需求。进城落户仅仅是市民化的开始,只完成了农民身份上的转换,要实现彻底的农业转移人口市民化,还须完成农民角色上的转型,让他们进入更高水平、更具现代文明的生活方式和生产方式中,在社会和文化属性上成为市民。③从长效机制看,城市户籍含金量应与时俱进。随着城市人口规模的扩大,住房、交通、环境、文化和社会冲突等外部性问题不断凸显,政府必须提高公共服务的能级。诸上种种也意味着,现有文献测算的农业转移人口市民化成本不是夸大了,而是低估了。依据偏低的、静态的城市户籍含金量来推算农业转移人口市民化成本,有“刻舟求剑”之嫌。“十三五”时期,要提高户籍人口城镇化率,一方面须加快探索农民和土地“解绑”的实现路径,通过正规渠道将土地变成农民的财产性收入,降低农民放弃农业户籍的机会成本,另一方面须大幅提升非农户籍含金量,在隐藏于城市户籍背后的公共服务、福利和权益上做文章,吸引农民真正从土地中退出来,自愿地进城落户。总之,与先发国家比起来,中国在“人的城市化”阶段还须进一步加大财政投入,解决“物的城市化”阶段的遗留问题。

本文建议,要以提高财政资金使用效率为抓手,推动城市化从“以城为本”向“以人为本”转型。无论是从国际经验还是从中国现实看,“人的城市化”必须解决“钱”从哪里来的问题。在“物的城市化”阶段,地方政府获得了大量的土地出让收入,这本该用于“城市新居民”公共服务上的资金却在那些缺乏产业基础的中小城市被错配到“楼堂馆所”上,其城市户籍含金量便可想而知,这也是中国出现大城市规模迅速膨胀、中小城市和小城镇相对萎缩的两极化倾向^[37]的重要原因。为此,可以考虑从如下三个方面为“人的城市化”融通资金:①要破除财政挂钩制度。国际经验表明,在城市化的不同阶段,财政资金用于社会性项目的比重并非一成不变。反观中国,目前有多达七类的重点支出(教育、科技、农业、医疗卫生、社保、文化、计划生育)与财政收支或GDP挂钩,其资金规模几乎占据了全国财政预算支出的半壁江山,并且一些部门依然在攀比挂钩事项。由于财政挂钩机制的存在,公共服务和设施方面的形象工程屡见不鲜,闲置的财政资金大量存在。显然,这无法适应城市化战略转型的要求,必须予以破除。②要盘活存量财政资金。一些地方、部门的财政拨款长年“趴”在账上,以年底“突击花钱”为主要表现形式的短期集中支付方式几乎成为常态,盘活存量财政资金也已成为当下的热门政经词汇。之所以中央三令五申地要求盘活存量财政资金,除了因为其重要,还因为其艰难。存量财政资金也折射了官员群体中出现的庸政、懒政和怠政苗头。为今之计,要在官员的

发现和使用机制上做文章,把那些想作为、善作为的官员选拔到重要岗位上,充分调动官员的积极性,真正做到盘活存量财政资金。^③要找准转变财政支出结构的切入点。国际经验表明,随着城市化进程的深入,建设性项目和社会性项目在财政资金的分配上存在着此消彼长规律,种类繁多的社会性项目在财政资金的分配上也有着轻重缓急之分。应当注意到,财政支出结构的转变很难一蹴而就,其中必定存在利益纠结,而触动利益通常比触动灵魂还困难,这也正是全面深化改革的一个难点。在转变财政支出结构的过程中,从具体的操作层面看,关于未来新增的用于社会保障和福利等社会性项目的财政资金来源,不妨首先考虑那些短期内盘活不了的存量财政资金。

[参考文献]

- [1]李扬. 中国地方政府债务问题探讨[J]. 科学发展, 2014,(10):5-8.
- [2]国务院发展研究中心课题组. 新时期我国财政、货币政策面临的挑战与对策[J]. 管理世界, 2014,(6):9-18.
- [3]Glaeser, E. Urban Public Finance[R]. NBER Working Paper, 2012.
- [4]Wildasin, D. Urban Public Finance[M]. Chur, Switzerland:Harwood Academic Press, 1986.
- [5]Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956,64(5):416-424.
- [6]Buchanan, J., and R. Wagner. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes [M]. New York: Academic Press, 1997.
- [7]Ferreira, F., and J. Gyourko. Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities [J]. Quarterly Journal of Economics, 2009,124(1):399-422.
- [8]Jetter, M., and C. Parmeter. Does Urbanization Mean Bigger Governments[R]. Documentos de trabajo Economía y Finanzas, 2013.
- [9]张国胜. 基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择[J]. 中国软科学, 2009,(4):56-69.
- [10]国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化进程的总体态势与战略取向[J]. 改革, 2011,(5):5-29.
- [11]潘家华,魏后凯. 中国城市发展报告:农业转移人口的市民化[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013.
- [12]屈小博,程杰. 地区差异、城镇化推进与户籍改革成本的关联度[J]. 改革, 2013,(3):37-44.
- [13]丁萌萌,徐滇庆. 城镇化进程中农民工市民化的成本测算[J]. 经济学动态, 2014,(2):36-43.
- [14]余华义. 城市化、大城市化与中国地方政府规模的变动[J]. 经济研究, 2015,(10):104-118.
- [15]安体富,任强. 公共服务均等化:理论、问题与对策[J]. 财贸经济, 2007,(8):48-53.
- [16]李永友. 我国财政支出结构演进及其效率[J]. 经济学季刊, 2009,(1):307-332.
- [17]付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究, 2012,(5):45-57.
- [18]王国刚,张扬. 厘清债务关系支持地方长期债券市场发展——兼析地方政府性债务的政策选择[J]. 经济学动态, 2014,(9):14-23.
- [19]杨灿明,鲁元平. 我国地方债数据存在的问题、测算方法与政策建议[J]. 财政研究, 2015,(9):50-57.
- [20]United Nations. Methods for Projections of Urban and Rural Population[J]. Population and Development Review, 1975,1(2):320-331.
- [21]Northam, R. Urban Geography[M]. New York:Wiley, 1979.
- [22]焦秀琦. 世界城市化发展的S型曲线[J]. 城市规划, 1987,(5):34-38.
- [23]陈明星,叶超,周义. 城市化速度曲线及其政策启示——对诺瑟姆曲线的讨论与发展[J]. 地理研究, 2011,(8):1499-1507.
- [24]李恩平. 城市化时间路径曲线的推导与应用——误解阐释与研究拓展[J]. 人口研究, 2014,(3):28-40.
- [25]Jeanne, O., and G. Anastasia. Government Debt in Emerging Market Countries: A New Dataset [R]. IMF Working Paper, 2006.
- [26]Jaimovich, D., and U. Panizza. Public Debt around the World: A New Data Set of Central Government Debt[J].

- Applied Economics Letters, 2010,17(1):19-24.
- [27]Reinhart,C.,and K. Rogoff. From Financial Crash to Debt Crisis[J]. American Economic Review, 2011,101(5): 1676-1706.
- [28]王贤彬,谢小平,杨本建. 国有经济与城市规模分布演进[J].经济评论,2014,(2):16-27.
- [29]袁富华. 长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”——一种解释[J]. 经济研究, 2012,(3):127-140.
- [30]Baumol, W. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis [J]. American Economics Review, 1967,57(3):415-426.
- [31]王旭. 大都市区的形成与发展:二十世纪中期以来世界城市化转型综论[J]. 历史研究, 2014,(6):130-146.
- [32]毛捷,管汉晖,林智贤. 经济开放与政府规模——来自历史的新发现(1850—2009)[J]. 经济研究, 2015,(7):87-101.
- [33]魏守华,陈扬科,陆思桦. 城市蔓延、多中心集聚与生产率[J]. 中国工业经济, 2016,(8):58-75.
- [34]郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到债务国家的教训[J]. 中国人口科学, 2011,(5):2-15.
- [35]李猛. 厘清地方债务十大关系[J]. 金融评论, 2015,(2):57-74.
- [36]文军. 回到人的城市化——城市化的战略转型与意义重建[J]. 探索与争鸣, 2013,(1):57-60.
- [37]魏后凯. 中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构[J]. 中国工业经济, 2014,(3):18-30.

Fiscal Cost of Urbanization of Population and the Mechanism ——Experience from Major-country since 1960

LI Meng

(Research Center of Finance and National Governance, Shanghai Administration Institute, Shanghai 200233, China)

Abstract: The urbanization of population is different from the urbanization of land. The latter is fruitful, however, the former is less effective. This paper researches on the government debt formed in the process of the urbanization of population, and draws two basic conclusions. Firstly, urbanization is an important driving force of government debt. What's more, the fiscal expenditure structure plays a role of bridge between urbanization and government debt. Specifically, governments transfer financial funds from high benefit project to low benefit project in the process of urbanization. As a result, the fiscal revenue is declined, and the gap of fiscal revenue and expenditure is formed and continuously increased. Different social projects have “order of priority” in the allocation of financial funds. Financial funds are generally used more and more for social security and welfare spending, and health expenditure. In the later stage of urbanization, when population moving from city center to suburb, public facilities will be repeated construction and inefficient operation, and it may accelerate the finance transformation. Secondly, the impact of urbanization is different between the early and the later stages of urbanization. When the urbanization rate is over 55%, government debt will be affected by urbanization more significantly, due to the change of production factors. In early stages, production factors shifted from low productivity sector to higher productivity sector. And the “structural acceleration” of economic growth has covered up the problem of public debt. In later stages, factors shifted from high productivity sector to lower productivity sector. And the “structural slowdown” of economic growth exposes the public debt together with the transformation of fiscal expenditure structure.

Key Words: urbanization; government debt; structure of fiscal expenditure

JEL Classification: H50 H63 J11

[责任编辑:覃毅]