央地关系与债务：

以空间政治经济学看高质量发展

陆铭、蔡心依、钟辉勇[[1]](#footnote-0)

摘要

央地关系改革是化解地方政府债务问题的关键。本文基于空间政治经济学视角，分析了2015年新《预算法》实施对改善地方政府债务空间结构的作用，并为适应长期、全局、多维目标的央地关系改革提供理论支持和政策建议。防范化解中国的地方政府债务风险，短期内应该强化财政纪律和打破中央对地方政府债务的隐性担保（“软预算约束”），长期则应该加快全国统一大市场建设，充分发挥经济集聚功能，优化地方政府债务的空间结构，建立地方财政与实体经济的良性循环。本文在理顺大国治理的空间逻辑基础上，提出通过深入推进央地关系改革，将有助于地方政府转变增长模式并稳步化解政府债务风险，最终实现区域优势互补的经济高质量发展。

关键词：央地关系；地方债务；财税体制改革；高质量发展

一、引言

当前，地方政府债务成为中国经济高质量发展的待解难题。在结构调整转型升级的现阶段，政府需要在实现化债目标的同时推进高质量发展，这对财政制度设计和治理水平都提出了更高要求。随着经济从高速增长阶段转向高质量增长阶段，原本隐藏在快速增长下的经济结构性问题日渐浮现。尤其当依托房地产行业的土地财政和土地融资退潮后，部分地方政府的债务压力高企，通过财政支出提供公共品和促进经济发展的能力急剧下降。缓解地方政府债务压力既需要短期策略，也需要长期策略。短期内，中央帮助地方渡过债务难关可能在所难免，但从长期来看，这又将产生一些后遗症。一方面，即使中央可以在短期内通过转移支付来均衡各地财力，却很难在长期完全覆盖地方财政造血不足产生的支出缺口。另一方面，尽管向欠发达地区的转移支付是必需的，但过度使用则会引发道德风险，加深地方政府对上级财政转移支付的依赖，反而可能产生支出效率低，地方政府保增长动力不足的问题。

如何正确处理地方政府债务和经济高质量发展之间的关系？本文认为，要从根本上治理地方政府债务，必须追本溯源，从中央政府和地方政府之间的财政关系出发，建立对大国财政运行的“空间逻辑”和债务功能的正确理解，推进央地关系向有利于长期、全局、多维发展的方向改革。其中，短期内防范债务风险的核心是严肃财政纪律、打破中央对地方政府的隐性担保（“软预算约束”）。而长期来看，统一化债和发展双目标的关键是优化地方债务的空间结构，建立地方财政与实体经济间的正向循环。具体而言，在中央财政不予兜底、流程合法规范的前提下，原则上应支持经济相对发达、人口长期流入、投资回报率较高的地区通过发债来落实积极的地区财政政策，促进劳动力和建设用地指标等生产要素按市场回报高效集聚，带动全国经济增长。而对于自然条件欠佳、人口持续流出、投资回报偏低的地区，则应在审慎管理风险的基础上，寻求适宜自身条件的产业转型机会，适当提前规划减量，避免低效的投资和基础设施建设。同时，全国各地要更多追求教育、医疗卫生、环境保护等GDP以外的多维发展目标，对于这些具有空间外部性[[2]](#footnote-1)的发展目标，中央要更多承担支出责任，并为地方提供相应的奖补激励。

本文基于一般均衡视角，梳理央地关系如何作用于地方政府债务和高质量发展，为“在高质量发展中推进债务风险化解”[[3]](#footnote-2)提供理论支撑和政策建议。在理论上，本文延续了空间政治经济学的框架，并拓展到了空间财政的维度。余文内容结构如下：第二部分从欠发达地区面临的“增长—补贴—债务的三角悖论”出发，论证央地关系对中国地方债务空间格局的影响，以及从央地关系入手治理地方债务的必要性。2015年的新《预算法》调整了央地财政关系，在优化地方债务空间结构、提升资源配置效率等方面起到了一定效果，本文第三部分将对此进行分析。第四部分总结了兼顾地方政府化债和发展目标所需的央地关系特征，并提出有助于地方财政向高质量发展平稳过渡的具体措施。第五部分总结全文。

二、央地关系对地方经济增长和债务格局的影响

央地关系是大国治理的核心问题之一，而影响中央和地方各级政府博弈力量的关键在于财政权力的纵向分配。在现代市场经济的背景下，取消地方财权意味着任何财政支出都需自上而下层层审批，地方政府不能发挥自身信息优势或主观能动性，中央政府则不得不付出高昂的信息成本和监管成本，极大损失经济效率。相反，如果中央财政收入占比太低、不具备集权能力，中央就无法克服地方的一致行动难题和及时对全国性的重大支出需求做出反应，并可能导致地方各自为政，而教育等具有明显空间正外部性的公共品供给不足。中国1994年的分税制改革通过提升中央在财政收入中的分配比例，极大改善了中央政府的国家治理能力和宏观调控效果，并逐渐形成了由中央来调节地区间财力的财政转移支付制度。但由于分税制改革之后，央地间的事权与财权并未充分匹配，支出责任仍主要落在地方政府上，地方政府的财政收入分成却减少（王永钦等，2015），这在长期加剧了地方政府的支出压力和借债建设的动机。

自上世纪90年代以来，地方政府纷纷将加快城镇化定为发展路线。给定分税制下的央地关系，地方政府一方面积极出让土地以增加自身收入——土地出让收入归地方使用，——另一方面通过借债来增加资金杠杆，用投资拉动经济增长。其实，在2015年新《预算法》实施前，除少数试点外，中央并没有授予地方政府发行政府债券的权力。但借助地方城投平台[[4]](#footnote-3)，地方政府可以用企业贷款和城投债等形式进行融资，用于基础建设等具有公共性质的投资项目，而且定价中包含地方政府信用的隐性担保（钟宁桦等，2021），构成地方政府隐性债务。长远来看，只有当人口和产业不断集聚，产生真实的用地需求，土地出让收入才是可持续的，而以债务驱动的投资项目，需要足够高的回报率才能偿还本息。事实上，地方政府驱动的许多新城新区建设却违背市场规律，选址离中心城区过远，地广人稀，无足够企业入驻，甚至沦为空城。这种盲目的新城建设在短暂刺激GDP之后，远远不能带来预期的经济收益，却恶化了当地的财政收支平衡和偿债能力，累积成严峻的隐性债务风险。在内陆地区、人口流出地和中小城市，由“远、大”的新城建设导致的地方政府债务尤其严重（常晨和陆铭，2017；彭冲和陆铭，2019）。

为什么经济欠发达地区明明缺乏收入来源，却敢于借债发展呢？在2015年新《预算法》出台前，中央对地方存在隐性担保的制度环境，使欠发达地区敢于大规模举债而不计后果。中央对地方财政转移支付，本意是平衡各地财力，促进基本公共服务均等化，实现共同富裕。但在单一制国家里，地方政府行为往往也代表着中央政府的信用，中央政府最终要为地方政府造成的后果负责。在法律尚未明确央地债务关系的背景下，地方政府和市场的普遍预期都是一旦地方投资失败而无力偿还债务，中央政府会出面调度资源，对地方政府进行救助，而作为借债和投资决策主体的地方政府不会受到实质性惩罚。这样一来，地方政府实际的预算约束并不是自身财力或经济潜力，而是要加上中央能为地方承担的支出，造成事实上的“软预算约束”。通俗地来说，地方政府认为，花出去的是中央的钱，未来还不上的债务有中央兜底。加上地方官员只追求任期内的短期政绩，较少考虑经济增长的可持续性。横向比较的话，在财政运转更依赖中央转移支付的欠发达地区，中央对地方的转移支付更容易增加地方政府债务（钟辉勇和陆铭，2015）。

在一个像中国这样地方间自然条件差异巨大的国家，欠发达地区面临着“增长—补贴—债务的三角悖论”（钟辉勇等，2022）。欠发达地区往往自然条件较差，增长动力偏弱，但同时当地人口向外流出又存在体制、文化等多重障碍，如果要缩小与发达地区的差距，只能依赖上级政府的财政转移支付，或者自已通过借债来为发展而融资。如果放任欠发达地区延续以“债务”换“增长”的旧模式，中央就不得不对地方提供源源不断的财政转移支付（“补贴”）来支撑。财政转移支付不仅会加剧欠发达地区地方政府的道德风险和路径依赖，削弱其自身降本增效和经济转型的动力，而且，对那些为中央贡献净收入的发达地区，这种做法也会形成负面激励，加重这些地区的财政负担，抑制投资水平，最终对国家整体的生产效率和经济增长速度产生不利影响。从区域平衡发展的角度来看，统一的央地财政关系对不同地区产生了不对称的影响。因此，只有回到央地关系本身，完善央地互动的规则，才能逐渐弥合而不是继续扩大地区之间的效率差异，促进地方经济向高质量增长模式转变。

如何借助央地关系的改革，打破地方政府低效运用债务资金的杠杆螺旋呢？过往的经济学文献更多考察了地方政府横向竞争对税收的影响，但对央地之间如何博弈以及央地关系的纵向调整如何影响地方政府的横向竞争，仍有较大的探索空间（Agrawal et al., 2022）。现在经济面临的形势是，一方面，债务累积的地方经济增长乏力；另一方面，还能筹措到资金的地区疲于借新还旧，高质量投资不足。我们认为，解决这一问题的起点是要打破中央对地方的隐性担保。理想的状态是，只要去掉本不应存在的那部分软预算约束“补贴”，[[5]](#footnote-4)地方政府将更有动力将“债务”维持在和自身“增长”相适应的水平。国际上也有证据表明，打破中央对地方的救助承诺对控制地方债务水平有积极效果（Heinemann et al., 2018）。对于正常应给予的转移支付，则可以通过建立有效的财政转移支付制度，提高中央“补贴”的效率。换言之，补贴过去刺激了过度借债，但未来在打破中央对地方隐性担保的前提下，完全可以对地方政府产生正确的行为激励，调整地方政府对债务和增长的权衡方式。当财政转移支付被还原到促进公共服务均等化的功能，资金会流向更侧重长期回报的领域。这样就既能抑制地方过度借债，又能提升增长的质量和可持续性。自2015年新《预算法》出台，上述改革内容已有明确对应的法律法规和政策工具，在中短期内比较容易推进。

与此同时，在长期还要进一步完善财权与事权相匹配的央地财政制度，健全地方税体系、优化税制结构，从根本上解决地方收入来源不足的问题。虽然央地收入的分配比例也曾随“营改增”等改革重新调整，但地方收入分配比例小于中央、地方支出责任却大于中央支出责任的总体格局长期延续。随着经济不断发展、区域间分工深化，各地对理顺中央和地方财政分配关系的需求越发迫切。2019年设置的共同事权转移支付就促进了央地事权与财权趋向一致。通过明确中央和地方政府各自的支出责任和比例，共同事权转移支付为具有空间外部性的基本公共服务提供资金，同时避免专项转移支付可能导致“跑部钱进”的弊端。此外，在中国深度参与国际贸易的背景下，人口和经济活动也正在向沿海和区域中心城市集聚。相应地，在公共财政支出端，中央政府还应推进“钱随人走”的改革，按照常住人口而非户籍人口来制定规划，提供公共服务。这样做才可以最终打破“增长—补贴—债务的三角悖论”（钟辉勇等，2022），也就是说，不仅可以减轻人口流出地区的支出负担，压缩其实际所需的“补贴”和“债务”，还可以提升人口流入地新市民实际享受的公共服务水平，促进人均意义上的“增长”和空间平衡发展。最后，中央应为地方设置更符合长期、全局、多维利益的考核目标，结合各地实际情况，不单纯以短期经济增长衡量表现，从而减少地方政府短视的投资决策。

近年来，中央政府已经注意到了解决金融和政府债务领域的道德风险问题的迫切性，强调不能用高债务来拉动经济增长等。2015的新《预算法》改革恰恰是想通过立法从根本上解决这个问题。下一节中，我们将分析新《预算法》推行后，地方政府隐性债务中的城投债在空间结构上发生了哪些变化。有证据表明，中央政府的严格监管在一定程度上遏制了地方隐性债务存量的扩张，但高昂的债务利息成本依然对债务偿还的可持续性构成挑战（聂卓等，2023）。与此同时，尽管中央政府采取了多项措施，地方政府债务的结构性和区域性风险仍需持续关注（陶然和余家林，2024）。这些事实反映出：第一，央地关系中还存在更深层的问题没有彻底解决；第二，当前的化债思路对区域间的差异尚未给予足够的重视和回应。从学理上来说，央地协同是空间政治经济学的核心问题，难在既要统一目标，又要因地制宜，在纵向的央地关系和横向的区域间关系两重维度上进行优化。从一般意义上来说，不论是美国等联邦制国家，还是欧盟这样的政治经济联盟，都在不同程度上面临中央和地方统筹博弈的问题，却往往缺乏进行全局改革的条件和力量。从这个角度来说，中国的央地改革既要发挥中央的协调作用，又要增强地方活力，防止地方利益与长期、全局、多维的国家利益形成冲突，这不但具有普遍的学术研究意义，还可为世界上的大国和区域治理提供启示（陆铭，2022）。

三、央地关系改革促进地方政府债务空间结构优化

2015年修订的《预算法》是央地关系在财政领域近期最重大的改革之一。它在赋予地方政府合法举债权力的同时，用法律来约束地方政府对自身债务负责，试图将过去不透明、风险难以控制的隐性债务转变为可公开监管的显性债务。然而，由于历史遗留的隐性债务总量巨大、情况复杂，并非全部隐性债务都被依法转化为了地方政府债务。债务置换方案对隐性债务规模的影响也因地方担保能力而异（邱志刚等，2022）。考虑到城投债的利息普遍高于地方政府债券，仅靠发行地方政府债券来筹措资金，难以抵消过去利用城投平台融资的成本，地方有继续通过城投债来借新还旧的需求。因此，在新《预算法》实施之后，城投债的发行规模仍在逐年增长，并没有因为政府债务范围的厘清而退出市场。在这一渐进的化债过程中，地方政府（特别是欠发达地区）过度借债的道德风险是否得到控制？中央政府对地方政府债务的隐性担保是否被消除？债券市场的资金配置效率是否有所改善？这些都是需要实证研究来检验的问题。

借助Wind平台的城投债发行数据，我们发现，新《预算法》实施后，中西部和东北（以下简称中西部）地区的城投债发行金额相较于东部地区[[6]](#footnote-5)有明显的放缓，而中西部地区城投债在一级市场的发行利差相较于东部地区逐渐扩大。在地区维度，如图1所示，在城投债总量增长的趋势中，新发行城投债的空间结构在2015年前后出现了明显的变化。在2015年之前，东部和中西部的城投债发行规模占比相对持平。然而，2015年之后，东部地区的城投债发行规模占比持续走高，意味着有更多的城投债由东部地区的城投平台发行，同时有更多的资金流向了东部地区的地方政府。

在价格方面，图2中的发行利差是用单只城投债的发行参考票面利率减去无风险利率（即相应期限的国债利率），再根据城投平台所属地区和发行规模加权平均求得。发行利差可以反映一级市场投资者对债券风险的评估。从图2可知，在2015年之前，东部城投债利差虽然略低于中西部，但差距不大而且在不断缩小，说明尽管东部和中西部地区的经济发展水平有很大不同，市场却并不认为二者的城投债违约风险有明显差异。这是因为城投债以地方政府信用作为背书，在中央对地方存在隐性救助承诺的情况下，不同地区的地方政府信用背后实质上都无限接近中央政府的信用。由此可见，中央对中西部地区的转移支付在刺激地方政府借债的同时，也加强了市场对这些地区的信心，弱化了债券价格的信号机制。新《预算法》改革后，中央政府明确不再负担地方政府债务，地方政府信用之间的质量差异就在价格中体现了出来。东部地区的城投债背后，是风险更低的投资项目和更充足的地方财力，利差降幅更大。而针对本级财力不足的中西部地区发行的城投债，市场开始要求相对更高的风险溢价。所以，东部和中西部地区城投债发行利差的分化从2015年开始凸显。

 

 图1 地区间城投债发行规模占比差异 图2 地区间城投债发行利差差异

尽管以地理划分比较简单，但考虑到东部和中西部地区在人口和经济密度上的显著差异，比较二者能直观地反映新《预算法》带来的变化。首先，债券价格作为市场信号变得更加有效，促进资金流向风险较低、经济发展条件更好的东部地区。其次，城投债作为地方政府隐性债务的重要组成部分，虽然总量未减少，但其空间结构开始优化。第三，改革之后，中西部城投债融资成本相对于东部地区变高，表明中央对地方政府的隐性救助预期在一定程度上被削弱，从而缓解了欠发达地区地方政府过度借债的道德风险。

此外，在微观层面，城投平台的总资产状况在2015年后也发生了结构性变化。城投平台在债券发行和存续期间必须披露财务信息。我们以新《预算法》实施为分水岭，对比了2015年前后，东部和中西部城投平台经过双侧1%缩尾处理后的总资产情况。本文将2010至2014年间曾发行债券且2015年后未再有发行的城投平台定义为“退出”市场；如果在2015年前后都有债券发行，定义为“持续”；而在2015年后首次发行债券的平台，则定义为“新增”。如图3所示，一方面，活跃在城投债市场的平台总资产水平在2015年后显著提升；另一方面，2010至2014年发行过债券并且在新《预算法》后继续运作的平台，往往是资产规模较大的平台，这说明改革起到了一定的筛选作用。综合以上证据，明确中央和地方政府债务责任对城投债市场化运行产生了积极影响。[[7]](#footnote-6)其中，更规范的城投平台财务状况是城投债空间分布变化的重要机制之一，并且这种变化是通过影响地方政府的自主行动逻辑来实现的。



图3 地区间城投平台资产状况比较

为什么新《预算法》这样的央地关系调整可以重塑地方政府行为呢？对应欠发达地区债务风险积累的三层逻辑，我们分别探讨改革带来的具体变化。首先，地方债务形成积极还是恶性的循环，关键在于投资回报与债务增长的相对速度。如果投资回报率持续高于债务利息，地方债务从长期来看是可持续的，债务绝对水平的增长不会引发重大风险。即使短期出现流动性困难，也能通过其他融资选项和债务重组方案来解决，这与经济发达地区的情况较为接近。相反，如果投资回报率持续低于预期，无法覆盖债务成本，地方政府面临的就不仅是流动性挑战，还有更深层的偿还能力问题。在全球化深入发展的大背景下，地理位置依然在很大程度上决定了投资对产出的拉动作用（陆铭等，2019）。相较而言，沿海地区和大城市附近的人口流入地区因其强大的规模经济效应，债务投资往往有足够的经济回报。而人口持续流出的欠发达内陆地区，由于自然地理条件、基础设施、人力资本和产业链配套较弱，债务驱动的投资很难产生相当的经济效益。新《预算法》通过更严格的债务管理和预算透明度要求，限制欠发达地区地方政府将资金投向预期回报不明确的项目，可避免无效和过度借债，防止投资回报率和债务利息之间的差距不断扩大。

此外，地方政府的投资回报率受到统一货币区内劳动力流动障碍的影响。此处，我们再次强调人们在论及欠发达地区的债务问题时一直忽视的视角。在统一货币区中，如果地区间劳动生产率差异巨大且生产要素的流动受限，地方经济对外部冲击的应对灵活性不足，难以通过独立的货币政策（如货币贬值和降低利率）应对负面冲击。因此，在统一货币区内，劳动力的地区间流动可以帮助受负面冲击的地区减少冲击的影响，而长期内可实现地区间劳动生产率和人均收入的收敛，不至于让欠发达地区面临汇率过高的困境（Mundell, 1961; 李鹏飞和陆铭，2022; 钟辉勇等，2022）。在中国，尽管户籍制度改革正在逐步推进，但在人口流入的经济发达地区，子女入学门槛等与户籍挂钩的待遇差别仍限制着劳动力的自由流入。相应地，欠发达地区的税收创造能力有限，却因难以在发达地区长期定居的中老年劳动力回流，承担了更多的公共服务供给压力和财政支出责任。如果人口不能自由流出，则该地区的劳动生产率和人均GDP势必较低。在这种情况下，即使劳动力与资本是互补的，增加投资可以增加经济总量，但欠发达地区仍然无法克服经济发展条件、劳动力流动障碍和统一货币政策（不能独立地实施低利率或货币贬值）等因素对经济总量的制约[[8]](#footnote-7)。因此，在统一货币区这一给定约束下，新《预算法》改革不仅要规范财政资源分配，还要配合户籍制度改革的深化，促进劳动力等生产要素的进一步流动和集聚，才能从提升投资回报率的角度改善地方政府债务可持续性。

最后，由于欠发达地区与发达地区在投资回报率上有很大差异，两类地区不仅在选择债务规模时持不同动机和心态，在处理债务问题时可调用的政策工具也截然不同。假使不打破“软预算约束”，放任地方债务增长，发达地区或许还有通过经济发展自我修正的空间，欠发达地区却几乎只能依靠中央的隐性担保和转移支付来摆脱困境。在新《预算法》实施前，欠发达地区地方政府基于项目失败后中央政府会进行救助的预期，不惜过度借债甚至违规借债来追求短期经济增长，埋下长期债务隐患。而新《预算法》首次以法律形式否定了中央政府对地方政府隐性债务的连带责任，规定“除发行地方政府债券外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务”，严格限制违法举债行为。新的预算约束框架不仅提高了地方政府的财政自主性，也加强了债务透明度。这样一来，地方政府过度借债的可能性在制度上被封堵。作为全国性法律，新《预算法》通过限制地方政府受道德风险驱动的行动能力，扭转了欠发达地区地方政府的债务融资冲动，出现了前文所述的债务空间结构和价格信号变化。

四、央地关系应协助地方政府兼顾化债和发展目标

 习近平总书记指出，“地方政府要加快转变发展理念，不能再走靠高负债拉动增长的老路。”[[9]](#footnote-8)新《预算法》以央地关系为抓手，对遏制欠发达地区隐性债务增长、优化统一大市场中的债务资金配置起到了一定效果，但地方政府债务的难题还没有彻底解决。如果增长乏力，通缩环境会放大债务对经济的压力（Fisher, 1933）。从中国实际来看，地方政府债务增长还会对国企和非国企的全要素生产率带来不同影响（吴敏等，2022）。因此，在化解地方政府债务之余，更本质的是提高债务的投资回报率、使债务有效服务于经济发展。客观来说，政府债务本身绝非洪水猛兽，只是过去中央对地方政府的“软预算约束”带来道德风险，使欠发达地区过度借债，地方政府债务增量偏离了经济基本面。随着中央政府对地方政府的救助预期被打破，短期内，政府要充分调动地方财政资源，尽量以市场化方案处置债务。而长期来看，重建债务和发展的良性循环，还需要进一步理顺央地关系，通过更深层的空间资源配置逻辑来影响经济结构。

应该实行什么样的央地财政制度和债务治理模式，其实取决于中国这样一个大国需要什么样的发展。在经济向高质量发展阶段转型的过程中，各区域的比较优势将进一步分化，形成从沿海到内陆、从中心城市到外围的发展梯度，呈现“双重中心—外围”格局（陆铭等，2023）。空间财政应和经济模式一致，体现“分工与协调并重”的思想。

中国的第一重“中心—外围”格局是从沿海地区（尤其是作为国际贸易枢纽的海运大港口）到内陆地区。从全国来看，沿海地区是经济发展和科技创新的中心，在引领国家经济增长的同时，参与国际竞争。第二重“中心—外围”格局是从城市群内的区域性大城市和经济中心，到周边更依赖国内市场和本地需求的中小城市。“双重中心—外围”模型的核心是在集聚中走向平衡、在发展中促进相对平衡，即在生产要素合理流动的过程中实现经济集聚，同时达到地区间人均GDP的平衡，而不是简单地追求地区间经济总量的均匀分布。类似地，治理地方债务的关键也不是简单地控制总量，而是优化结构和配置效率。宏观上，这需要央地关系既能促进生产要素流动和“分工”深化，又保证中央政府在财政领域充分发挥“协调”的作用。比如在协调人口流入地和流出地发展的问题上，中央应着眼于统一大市场建设，利用中央财政和奖励推进户籍制度改革，促进全国范围内的人口自由流动和农业转移人口市民化，克服地方政府出于本地利益给移民设置的落户障碍。同时，面对人口流出地财政收入不足的情况，以中央转移支付为政策工具，推动区域间的公共服务均等化，保障基本民生不依赖地方债务。而在地方政府一级，中央则应着重保护地方自主能动性，鼓励地方根据人口流入、流出的实际情况和不同特性，实施符合市场规律的、差异化的财政政策。

接下来，本文将介绍有利于长期、全局、多维发展的央地关系特征，并提出可以帮助财政体制适应我国“双重中心—外围”新格局的具体措施。

1、巩固新《预算法》改革成果，打破中央对地方的预算“软约束”

面对长期、全局、多维的发展需求，地方政府应避免因短期、单一、局部的利益而过度借债。新《预算法》通过明确中央与地方在债务上的权责关系，对消除中央对地方的救助预期、遏制地方政府道德风险发挥了重要作用。然而，改革尚未完全解决央地财权与事权相匹配的问题。一旦中央政府再次表现出救助迹象，比如为地方提供超出约定范围的资金支持，将严重削弱新《预算法》的权威性。这很可能导致地方政府和市场将书面法律规定视为非硬性约束，重蹈过度借债的覆辙。当然，中央不直接救助地方政府债务，特别是隐性债务，并不意味着中央对地方债务风险不闻不问。中央的支持应通过建设完善市场、提供政策工具和调动多方参与来实现，而非直接补充财政或信贷资源。中央政府可以协助地方政府，但地方政府最终必须承担主要财政责任，充分利用本地资源（例如出售地方政府拥有的资产），确保与中央的行动一致性。

考虑到经济欠发达地区的财政自给能力有限，面对巨大的债务压力，央地之间的博弈可能非常复杂。但有关部门必须坚持原则，维护并深化新《预算法》的改革成果，完善法律法规和财政制度，提高财政透明度，增强财政预算编制、执行和监督等各环节的制度约束力。其中，要格外重视对转移支付资金使用和举债行为的监管，依法追究地方政府违规举债和挪用资金的责任。

2、建设央地财权与事权相匹配、多元目标激励相容的财政制度

 尽管法律明文禁止地方政府通过其他途径举债，但财权与事权的不匹配会给地方财政造成压力，加剧地方政府过度借债的道德风险。这解释了为何在全国统一的财政规则下，财政收支缺口更大的欠发达地区，变相举债的现象更为明显。要从根本上解决这一问题，关键在于提升地方财政的可持续性。首先，需要清晰界定中央和地方的财政事权和支出责任。对于中央与地方共同承担的公共服务，应纳入共同财政事权转移支付，并规范其分配机制。同时，对一般性转移支付和专项转移支付，也应加强流程管理，确保其达到补充财力或提高特定公共服务水平的目的。在新一轮的财税体制改革中，除了逐步调整支出责任、建立有效的财政转移支付制度外，还需要健全地方税体系，增加地方本级财政收入。通过公平合理的税收分配机制，确保地方政府拥有履行职责所需的财政资源，避免因财政压力而产生的监管漏洞或不当创收行为。

中央政策的有效实施需要地方政府积极配合。在明确划分财政事权的基础上，中央与地方应建立激励相容的机制，确保地方政府在执行中央政策的同时，也能追求自身的发展目标。例如，通过设立合理的绩效考核体系和财政资金奖励，鼓励地方政府在经济发展、社会稳定、环境保护等多元目标之间寻求平衡。对于GDP增长速度不具备优势、农产品主产区和生态功能区面积较大的地区，多元评价体系更能激发地方政府提高财政资金使用效率的积极性，杜绝形式主义的基建“面子工程”。

3、鼓励地方运用信息优势，财政支出因地制宜、提质增效

 在“双重中心—外围”的发展格局中，沿海与内陆地区、区域中心与周边地区的经济模式各有千秋，相应地，所需的财政政策亦有所区别。兼顾化债和发展目标，意味着不能为了控制总体风险而牺牲经济增长的潜力。这要求央地关系中体现并保障因地制宜的原则，激励政策制定者遵循市场经济规律，发挥各地比较优势，避免同质化发展和内部竞争，以实现“1+1>2”的协同效应，更好地融入国际市场。

确立因地制宜的策略有利于稳定市场预期，防止因中央政策的风吹草动而引发“一刀切”或运动式治理。在中国，讨论央地关系时应特别关注治理观念的更新（陆铭和李鹏飞，2022），因为在单一制背景下，地方政府对中央具有更强的依从性。虽然发挥单一制的优势有助于实现政策协同，但如果完全依赖中央制定方案，将不可避免地面临高昂的信息和监管成本。比如，在地方产业战略上，地区间发展水平、地理位置和资源禀赋差异巨大，各地财政必须在不同的方向和领域精准发力。如果不考虑本地实际情况，盲目照搬全国性或其他地区的产业规划，则无益于地方经济的可持续发展。先进生产力的发展需要长期积淀，不能一蹴而就。只有符合本地需求、立足长远规划的财政投入，才能真正发挥作用。具体来讲，中央应在追求长期、全局、多维发展的框架下，充分理解各地区的特殊性和实际需求，激发地方政府的主动性和创造性。这种区域间的良性差异化策略，不仅能促进发达地区的经济繁荣和税收增长，还能帮助欠发达地区消化存量债务、避免重复建设，恢复地方财政健康。当地方政府的行动与其比较优势一致时，公共财政投入的回报率自然会提高，实现“在高质量发展中推进债务风险化解”的目标。

4、充分发挥中央协调作用，促进生产要素按市场回报高效集聚

在国家治理体系中，中央政府发挥着核心的领导和协调作用，其财政职能对“双重中心—外围”模式至关重要。一方面，中央政府负责防范全国性的系统风险，平衡不同地区之间的利益诉求。另一方面，重大制度改革，如放开户籍限制和建立全国性的建设用地指标跨区域交易机制等，也需要依靠中央政府的力量来统筹推进。为了实现长期、全局、多维的发展目标，中央政府不仅要控制地方政府道德风险，推动公共服务均等化，还应致力于改善经济发展的制度环境，加快全国统一大市场的建设。例如，欠发达地区累积的债务压力并非孤立的财政问题，而是统一货币区内劳动力流动受限这一长期现实下的产物。要从根本上解决这一问题，中央政府需要发挥其协调作用，推动市场一体化，打破地区壁垒，促进生产要素在全国范围内自由流动，向效率更高、投资回报率更高的地区集聚，从而提高空间资源配置的效率。

同时，中央政府还需加强顶层设计与地方实践的结合，确保政策的连贯性和执行力，维持高效的央地沟通机制。无论是解决地方政府债务问题，还是推动地方经济高质量发展，都涉及中央政府与地方政府之间的互动，不是某一级政府能独力解决的问题。因此，中央在制定和实施政策时，应充分考虑地方政府的策略性反应和空间外部性的影响。通过以上措施，中央政府可以更好地引导和支持地方政府，共同推动经济的高质量增长，实现区域间的协调发展和空间财政结构的优化。

五、总结

作为历史悠久的统一国家和统一货币区，中国天然具备建设统一大市场的优势。但由于地区间在地理区位、资源禀赋上差异较大，加上劳动力等生产要素流动不充分，区域间生产力水平和投资回报率难以趋同，使经济欠发达地区在本级财政上收不抵支。在此背景下，分税制改革后的央地关系——特别是中央政府对地方政府的财政转移支付和救助预期——虽然刺激了欠发达地区的投资和经济增长，但也催生了这些地区地方政府过度借债的道德风险，形成“增长—补贴—债务的三角悖论”。面对地方政府债务的持续增长，尤其是欠发达地区的债务累积，当前的央地治理体系正面临一系列挑战：既要防范地方政府债务风险扩散，又要调动中央和地方两个积极性，以落实积极的财政政策和推动高质量发展。

无论是化解债务还是促进经济发展，构建合理的央地财政关系都是解决问题的关键，而注重经济和财政的空间结构则能带来事半功倍的效果。尽管中央在财政规则上平等对待所有地区，但为了“在发展中促进相对平衡”，必须通过转移支付来补充欠发达地区的财力。在单一制国家中，中央对地方负有不可动摇的领导和监管责任。因此，中央在制度设计上就应充分考虑到区域间的差异，通过明确的事前规则来保障财权与事权的匹配，以及中央和地方激励的相容性。例如，中央可以在教育等具有较大空间外部性的公共品上承担更多的共同事权，以最小化道德风险，并公平分享经济发展成果和财政收入。相反，如果采取隐性承诺和事后补救的方式，比如允许地方将转移支付用于偿还地方债务或符合官员短期利益的其他建设项目，地方对中央转移支付的依赖则会不断加深。面对欠发达地区地方债务累积，而公共服务供给不足的情况，中央不得不再次介入并提供补贴，这实际上就形成了“软预算约束”。

自2015年新《预算法》实施以来，债务资金逐步向经济更发达、偿债能力更强的东部地区集中。相应地，中西部地区过度举债的道德风险得到了一定程度的控制。尽管地方债务的压力尚未完全缓解，但债务的空间分布有所改善。因此，打破“软预算约束”的央地关系改革在化解债务风险、改善地方财政可持续性等方面初见成效。中央在综合使用多种工具协调地方化解债务和保障基层财力的同时，需进一步巩固改革成果，坚持不为地方政府的投资性债务提供支持。只有在明确未来预期、巩固新型央地财政关系的基础上，地方政府才能保持战略定力，探索与新发展阶段相适应、长期可持续的财政模式。

在短期内，中央政府需密切关注地方债务率，严肃财政纪律，尤其是严格控制欠发达地区的隐性债务规模。新《预算法》改革为重塑中央与地方间的财政关系提供了基础。在打破中央对地方救助预期的早期阶段，欠发达地区财政最迫切的任务依然是遏制隐性债务增长和防范债务风险扩散。从长远来看，政府还需要全面深化财税体制改革。具体而言，要合理划分中央和地方的支出责任，由中央政府承担更多具有空间正外部性的基本公共服务支出。此外，应建立有效的中央财政转移支付制度，以激励地方政府提升财政资金的使用效率。地方政府官员的考核机制也应进行调整，更加重视人均指标、民生和环保等长期发展指标，而非单一的GDP总量增长。在全国层面，中央财政还应推动户籍和土地制度改革，促进劳动力、建设用地指标和补充耕地指标在区域间再配置。最后，要解放思想，更新央地治理观念。新时代的央地关系既要符合中央长期、全局、多维发展的战略目标，也要能体现地方的实际情况和发展需求。在确保中央的领导与协调能力的同时，应鼓励地方因地制宜采取差异化政策，以推动公共财政向更适应地方比较优势和战略定位的模式转型。在经济增长放缓的时期，对具有经济增长潜力的沿海地区和区域中心城市，也需合理地借助债务融资，推动这些地区更好地发挥引领发展的作用。

参考文献：

常晨, 陆铭. 新城之殇——密度、距离与债务. 经济学（季刊）, 2017, 16(4): 1621-1642.

李鹏飞, 陆铭. 大国空间治理的经济学分析. 经济科学, 2022(6): 5-21.

陆铭. 面向长期、全局、多维发展：中国道路的政治经济学. 学术月刊, 2022(3): 58-71.

陆铭, 李鹏飞. 城乡和区域协调发展. 经济研究, 2022, 57(08): 16-25.

陆铭, 李鹏飞, 钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学. 管理世界, 2019(10): 11-23+63-219.

陆铭, 向宽虎, 李鹏飞, 李杰伟, 钟粤俊. 分工与协调：区域发展的新格局、新理论与新路径. 中国工业经济, 2023(8): 5-22.

彭冲, 陆铭. 从新城看治理：增长目标短期化下的建城热潮及后果. 管理世界, 2019, 35(08): 44-57+190-191.

邱志刚, 王子悦, 王卓. 地方政府债务置换与新增隐性债务——基于城投债发行规模与定价的分析. 中国工业经济, 2022(4): 42-60.

聂卓, 刘松瑞, 玄威. 从“主动负债”到“被动负债”:中央监管转变下的隐性债务扩张变化. 经济学（季刊）, 2023, 23(06): 2136-2155.

陶然, 余家林. 中国增长模式视角下的地方债务风险及其化解. 中国政法大学学报, 2024(02): 72-90.

王永钦, 戴芸, 包特. 财政分权下的地方政府债券设计：不同发行方式与最优信息准确度. 经济研究, 2015, 50(11): 65-78.

吴敏, 曹婧, 毛捷. 地方公共债务与企业全要素生产率：效应与机制. 经济研究, 2022, 57(01): 107-121.

习近平. 习近平著作选读 第一卷. 北京: 人民出版社, 2023: 620-621.

新华社. 李强在国务院防范化解地方债务风险工作视频会议上强调 进一步强化责任意识和系统观念 持续推进地方债务风险防范化解工作 丁薛祥主持会议. 载于中国政府网. 2024年3月22日. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content\_6940978.htm.

钟辉勇, 陆铭. 中国经济的欧洲化——统一货币区、央地关系和地方政府债务. 学术月刊, 2015, 47(10): 63-71.

钟辉勇, 陆铭, 李瑞峰. 增长、补贴与债务：统一货币区的空间政治经济学. 中国人民大学学报, 2022(6): 75-88.

钟宁桦, 陈姗姗, 马惠娴, 王姝晶. 地方融资平台债务风险的演化——基于对“隐性担保”预期的测度. 中国工业经济, 2021(4): 5-23.

Agrawal, D. R., Hoyt, W. H., & Wilson, J. D. Local Policy Choice: Theory and Empirics. Journal of Economic Literature, 2022, 60(4): 1378-1455.

Cai, X., Li, J., Lu, M., & Zhong, H. Regional Currency Overvaluation and Labor Market in a Single Currency Area: Evidence from China, 2024, Shanghai Jiao Tong University Working Paper.

Cai, X., Lu, M., Xu, L., & Zhong, H. Central-Local Relationship and Local Government Debt, 2024, Shanghai Jiao Tong University Working Paper.

Fisher, I. The Debt-Deflation Theory of Great Depressions. Econometrica, 1933, 1(4): 337-357.

Heinemann, F., Moessinger, M.-D., & Yeter, M. Do Fiscal Rules Constrain Fiscal policy? A Meta-Regression-Analysis. European Journal of Political Economy, 2018, 51: 69-92.

Mundell, R. A. A Theory of Optimum Currency Areas. The American Economic Review, 1961, 51(4): 657-665.

Central-Local Relations and Debt:

A Spatial Political Economy Perspective on High-Quality Development

Abstract

The central-local fiscal relationship is key to addressing local government debt challenges. Using a spatial political economy perspective, this paper analyzes the impact of the new Budget Law in 2015 on improving the spatial distribution of local debt and provides theoretical support and policy recommendations for reforming the central-local fiscal relationship to achieve long-term, comprehensive, and multi-dimensional development goals. In the short term, efforts should focus on strengthening fiscal discipline and breaking the implicit expectation of central government bailouts for local governments(“Soft Budget Constraint Problem”). In the long term, it is crucial to accelerate the construction of a unified national market, fully leverage the functions of economic agglomeration, optimize the spatial structure of local government debt, and establish a virtuous cycle between local finance and the real economy. Based on clarifying the spatial logic of the governance of a large country, this paper proposes that deepening the reform of central-local relations will help local governments transform their growth models and steadily resolve government debt risks, ultimately achieving high-quality economic development with complementary regional advantages.

Keywords: Central-Local Relations; Local Government Debt; Fiscal and Tax System Reform; High-Quality Development

1. 陆铭为上海交通大学安泰经济与管理学院教授、中国发展研究院执行院长；蔡心依（通讯作者）为上海交通大学安泰经济与管理学院博士研究生，email: xinyicai93@sjtu.edu.cn；钟辉勇为上海交通大学安泰经济与管理学院、中国发展研究院副研究员。作者感谢国家自然科学基金专项项目“超大规模市场的动态均衡理论与量化方法研究：结构转型与改革路径”（72342035）、上海交通大学现代金融研究中心，《统一货币区视野下的财政、金融、货币、土地与债务的联动机制及化解》（202203）的资助。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 收益在本地，而部分成本由其他地区承担，则出现空间负外部性，例如本地生产造成的跨界污染；如果成本在本地，而部分收益在外地，则出现空间正外部性，例如教育。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 在2024年3月22日召开的防范化解地方债务风险工作视频会议中，中共中央政治局常委、国务院总理李强强调，“要统筹抓好化债和发展，在高质量发展中推进债务风险化解”。（来源：新华社） [↑](#footnote-ref-2)
4. 广义来说，地方政府融资平台除了名为城市投资建设公司的企业外，也包括其他具有为地方政府融资功能的地方国企。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 对投资和发展型的债务，中央不应承担兜底的责任。但对公共服务性质的负债，如果是与人口规模和实际需求相适应的，最终都是中央政府的责任，并且在长期需要用转移支付来替代地方的负债。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 东部地区在本文中指代北京市、上海市、天津市、河北省、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省和海南省，其余为中西部和东北地区。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 更详细的有关2015年新《预算法》实施效果的实证研究，参见我们的工作论文：Cai, X., Lu, M., Xu, L., & Zhong, H. Central-Local Relationship and Local Government Debt, 2024, Shanghai Jiao Tong University Working Paper. [↑](#footnote-ref-6)
8. 关于统一货币区内部劳动力流动障碍对欠发达地区劳动力市场的影响，参见我们的工作论文：Cai, X., Li, J., Lu, M., & Zhong, H. Regional Currency Overvaluation and Labor Market in a Single Currency Area: Evidence from China, 2024, Shanghai Jiao Tong University Working Paper. [↑](#footnote-ref-7)
9. 《习近平著作选读》第一卷，人民出版社2023年版，第620—621页。 [↑](#footnote-ref-8)