

当超级国家能力一再冻结“危机”，中国地方财政危机谁来兜底？

“没有经济危机，不是一件好事。”



2022年4月21日，北京，一名工人在繁忙时段骑著满载货物的自行车进行回收。摄：Kevin Frayer/Getty Images

特约撰稿人杨杨 赵杰 发自新加坡 | 2022-06-22

财政危机 地方财政 疫情 地方债 中国经济

赵从林是北方某省份一个地级市的公务员，他被告知，去年的“精神文明奖”（大约1万元人民币）确定不发

了。他已经算幸运，很多区、县一级的公务员有两个月领不到工资了。“5月份发现10多例（Covid-19确诊病例），主城区封城一个星期，财政就花了一个亿。”他告诉端传媒，这约等于普通县城一个月的财政收入。端传媒有报道指出，若14亿人的一半人口进行一年的常态化核酸，需要花费0.9万亿元人民币。

体制内降薪潮

一个亿仅仅计算了政府在封城期间防疫上的支出，还没算上地方经济活动停止造成的损失。赵丛林说，地方政府财政缺钱，主要还是因为经济变差，税收收不上来。基本的支出也因此成问题。他在民政部门工作，有一个“居家养老”的项目，为全市约一万名瘫痪老人配备护理床，需要2000万元预算，“中央给了1000万，省里给了500万，我们只需要配500万就能把这个项目弄下来。”但他去跟财政部门却一分钱都要不到，对方说：“今年就没有给你们留预算。”

甚至福利彩票的收入也遭到挪用。赵丛林介绍，福利彩票的钱本来是专项资金，财政部门只过一遍手，钱会让民政部门用于补助养老机构的运营等开支，“结果卖了几百万的彩票，钱被县政府挪用到其他的事情上了，老年人的高龄津贴（一个月50-200元）发不出来，引起上访。”

在广东深圳一所公立学校负责行政工作的老师钟柳，3月份的时候挨个通知了学校的老师降薪的事情。钟柳说，深圳公立学校老师的薪酬收入构成，分为基本工资、两贴（住房维修与物业管理补贴、未购福利房人员房改住房补贴）、公积金、绩效。“绩效相当于年终奖，比如去年我拿到的是7万元，身边有的老师是近10万元。”她告诉端传媒，深圳公立学校的教师以工资高（年薪20万起）闻名，其中有1/3收入就来自绩效。

去年年底，深圳财政供养的公务员和教师都经历了一轮“补税”，补缴了前年绩效工资税收。当时有人猜测这是因为地方财政缺钱，也有人认为只是政策发生变动。如今降薪的消息落地，钟柳去“维稳”的时候，有的老师说“国家这么穷，我支持一下”，也有人抱怨，更多的人是无可奈何，体制外更凶险。钟柳说，官方不可能把“缺钱”放到台面上讲，她被告知的理由是绩效发放是违规的。

除了取消绩效，钟柳每年年底都会收到的7500元“计划生育奖”也停发了。不止教师个人，学校的办学经费也少了，钟柳说，深圳一间公立学校每年都有几千万的预算，今年经费已经被政府回收了一部分。她还透露，因为“双减”政策打击了校外教培，公立学校提供放学后的延时服务，每个老师在延时服务的时间上课原本都是有补贴的，接下来也会取消这笔补贴。

财政全面缺钱

在不同省份都出现的财政供养人员降薪现象，指向地方财政的收入危机。今年6月2日，在财政部召开的“财

政支持稳住经济大盘工作专题新闻发布会”上，财政部预算司司长王建凡表示，“在财政收支矛盾十分突出的情况下”，地方财政“三保”要首先保障教师等重点群体工资、养老金等按时发放，他要求政府认真过“紧日子”。

与此同时，王建凡也将核酸检测等“疫情防控必要支出”纳入了地方财政的“三保”范围，是预算支出的重点。三保指的是“保基本民生、保工资（指的是财政供养人员的工资）、保运转”，是财政的刚性支出，也被政府认为是“维护经济运行秩序和社会大局稳定的‘压舱石’”。换言之，如果连“三保”出现问题，意味着财政已经无钱可以挪用。

根据财政部的数据，2022年1-5月累计，全国一般公共预算收入86739亿元，扣除留抵退税因素后增长2.9%，按自然口径计算下降10.1%。事实上，从2021年8月开始，财政收入的增速就已经明显放缓，到年末进入了下滑阶段。针对企业的1.64万亿元的留抵退税政策，也是因为严厉的疫情管制下，许多企业面临生存危机，需要“雪中送炭帮助企业渡过难关”。

但留抵退税给地方政府带来更多压力，根据《经济观察报》的[报道](#)，一位中国东部县级财政局人士说：“每个月的工资、社保等支出大约2亿元左右，但是现在每个月收入1亿元左右，缺口太大。1-3月的时候还能‘三保’，4月留抵退税后，这个月‘三保’也不保了，只保工资，年初安排的一些预算支出也停掉了。”他评价当前的状况是“干了财政二十年”来最紧张的时候。

“土地财政”的增长更加无力。根据财政部的数据，2022年1-5月累计，地方政府性基金预算本级收入20479亿元，比上年同期下降27.6%，其中，国有土地使用权出让收入18613亿元，比上年同期下降28.7%。

地方财政收入包括“4本账”，一般公共预算收入（规模最大，以税收为主体）、政府性基金（主要来自国有土地使用权出让收入和发行专项债，通常所说的“土地财政”就包含在其中）、社会保险基金预算（主要来源于社保，也用于社保）和国有资本经营预算（来源于国企的利润，规模最小）。

5月22日，中国国家医保局表示，常态化核酸检测费用由各地政府承担，意味着医保基金不再负担这笔费用。长期研究地方财政的浸会大学经济系助理教授陈婷告诉端传媒，这意味着医保基金已经没什么钱了。

5月25日，国务院总理李克强召开全国稳住经济大盘会议（又被称为“十万人大会”），李克强在会议上忧心忡忡：“3月份尤其是4月份以来，一些经济指标明显走低，困难在某些方面和一定程度上比2020年疫情严重冲击时还大。”他承诺了三万亿元的减税降费。



2022年6月10日，上海，浦东陆家嘴金融区的摩天大楼。图：VCG via Getty Images

但基层并未受到鼓舞，赵从林告诉端传媒：“我们有一个100多页的文件，是一揽子的经济举措，出了好多的政策，就是中央请客地方付账。十四五期间的一些大的基建工程抓紧上，钱怎么来一句不提。我们市一级就是把政策拿到了，转发了、学习了、开会了，布置到县一级，然县一级直接就告诉你干不了。”

陈婷分析，中央财政也并没有兜底的能力：“李克强说得很明白了，他能拿出钱就这么多。中央财政还有很多其他的任务，比如保持人民币的稳定需要一笔钱，保证银行业的稳定需要预备资金。”她认为，中央解决当前的财政问题会做的事情，可能还是和2008年的“4万亿”政策一样，“我再给你一点政策，你去搞钱。”但她也担心，在地方政府已经背负了巨额债务的情况下，再让地方举债，会带来更严重的后果。

土地财政和地方债，一个收权和放权的故事

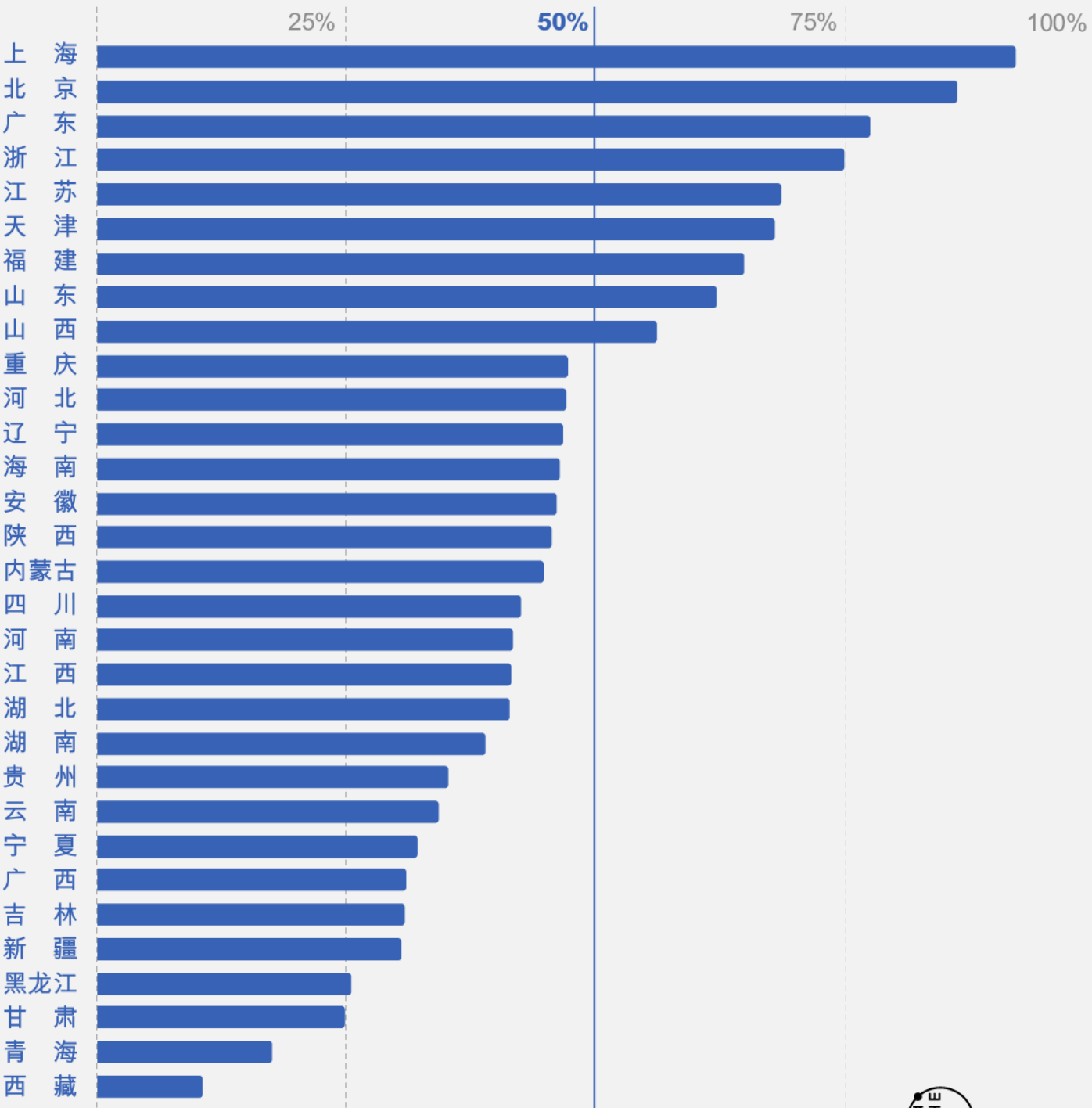
中国地方财政的症结，要从1994年讲起。

根据北京大学社会学系教授周飞舟的研究，1994年，中国进行了分税制财政体制改革，从此改变了中央和省级政府之间的财政分配关系。在此之前，财政制度是“包干制”，各个省份赚得越多、留得越多，中央财政在财政总收入的比重不断下降，甚至需要设立“基金”向地方政府“借钱”。

分税制改革以后，地方最大的收入来源增值税的75%需要上缴中央，中央和地方的财政优势发生根本性的扭转。复旦大学经济学院教授兰小欢在其关于财政体制的著作《置身事内》中提及，中央占全国预算收入的比重从改革前的22%一跃变成55%，并长期稳定在这一水平。周飞舟称这一过程为“财权上收”，陈婷也表示分税制改革是基于管住地方的现实政治需求。

分税制的后果之一，是地方财政的财政自给率长期维持在较低水平，需要依靠中央财政的“转移支付”填补预算内的收支缺口。以2021年为例，31个省份只有9个省份的财政自给率超过50%。

2021年31省份财政自给率水平



資料來源：《第一財經》；梁季、郭寶機《2021年政府收入主要指標解析》



陈婷告诉端传媒，分税制改革后，有两个重要事件让地方财政走向今天的模式。

首先是失去财政自主权的地方政府，意外地发现了新的财政来源——土地市场。她向端传媒介绍，1998年《土地管理法》修订，禁止农民集体所有的土地用于非农业建设，同时赋予地方政府权力把农民集体所有土地征收为国有土地。法律铺平后，在中国的城镇化和商品房改革背景下，“地方政府就负责从农民手里面收地，整好三通一平后卖给发展商”，过程中得到巨额收入，这一模式被称为“土地财政”。

其次是2008年的金融危机和温家宝主导的4万亿投资计划。“4万亿不只是一个钱的问题，只有一部分的钱是中央给了，大部分钱是要求地方出的。但凭空你怎么让人拿出来2万亿？到了最后就是放权。”陈婷解释，过去的预算法不允许地方政府成为债权人，但2008年之后，地方政府被允许通过城投公司发债，成为城投债的发端：“我用我的税收，未来的土地收入，甚至我可以控制的资产去抵押。财政的体制就发生了变化。地方疯狂地用这样的权力去搞基建项目。”

赵丛林告诉端传媒，他所在的城市平均三年换一任主官，每一任领导都想留下一点政绩。“比如花20亿建一个奥体中心，城投公司去融资，20亿拿到了马上开工。”他说，当地财政亏空主要是因为2008年后密集上马了旧城改造、棚户区改造等大型项目，“基础设施是好了，但不挣钱”。陈婷将这一现象称为“晋升锦标赛”，是“土地财政”的一个后果，地方领导为了晋升而不顾经济规律进行建设。

尽管税收仍然是地方财政收入的大头，但一般公共预算收入都有固定的支出去向，而“土地财政”是地方政府可以自由支配来投入大型项目的，因此才被看得这么重要。事实上，土地财政的占比越来越高，2021年，土地出让收入占地方财政收入的41.47%。

陈婷补充道，尽管税收仍然是地方财政收入的大头，但一般公共预算收入都有固定的支出去向，而“土地财政”由于地方政府可以自由支配来投入大型项目，才被看得这么重要。事实上，土地财政的占比越来越高，2021年，土地出让收入占地方财政收入的41.47%。

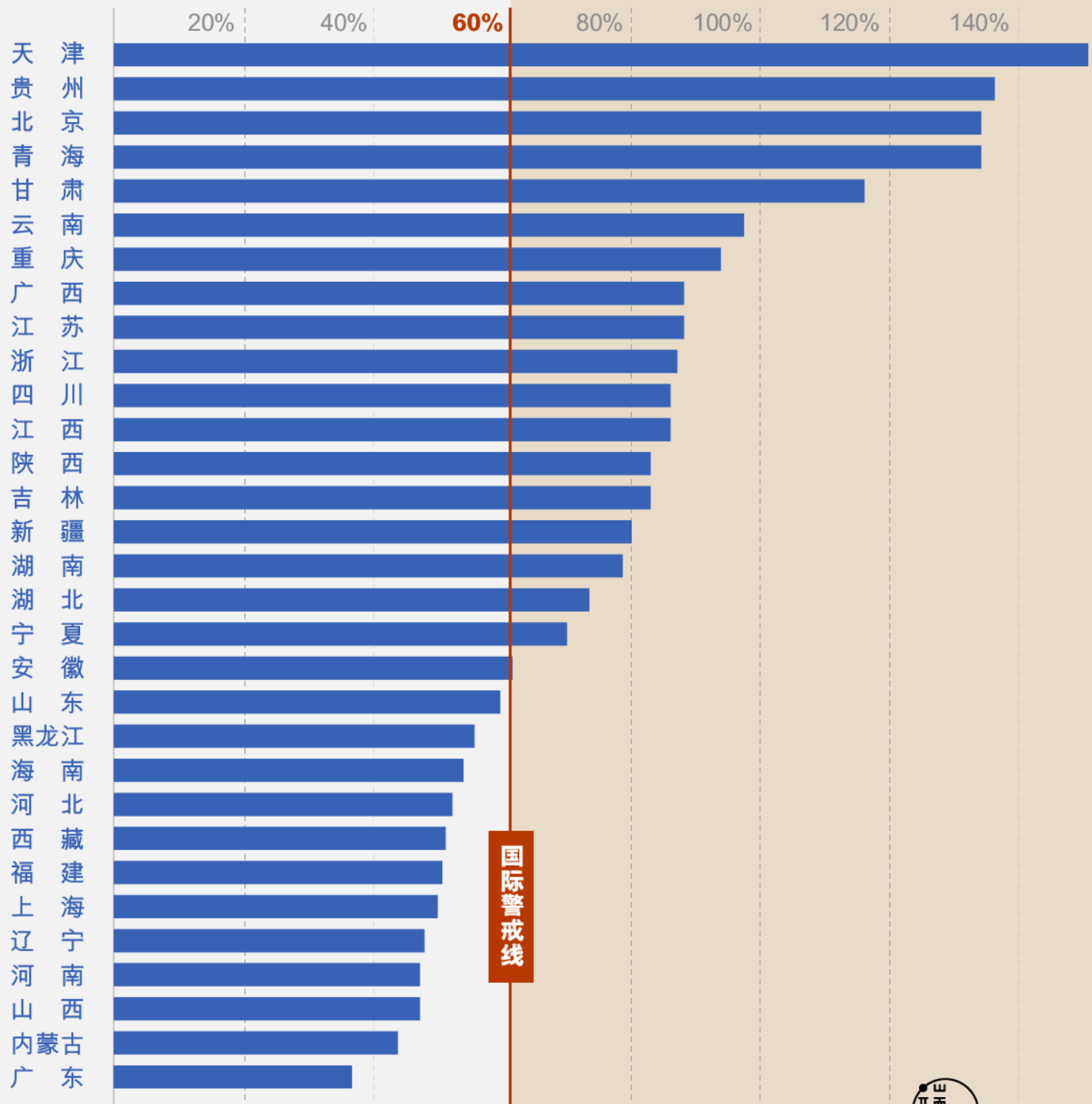
2011-2013年，中央政府开始进行债务审计，确认了地方债务存量。2014年，《新预算法》和国务院43号文（《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》）正式赋予了地方政府发债的权限（被称为“开正门，堵偏门”），纳入财政预算，以此希望让地方债务更透明。地方债务的存量也纳入了预算管理或进行债务置换，即进行了“兜底”。

陈婷分析：“做了这件事，大家都知道中央会兜底了。中央是希望原来的债务不会成为累赘，不会出现default（违约）的情况，因为你要活化这些地方，还是要新的资金来源。但最后你又给了新的权力，大

家还是会挥霍的对吧？所以就变成现在的地方债（继续扩大的情况）。”

“老的问题并没有完全被解决。我觉得中央的念头就是要把问题拉长，慢慢解决。中国如果依然是一个高速发展的国家的话，（债务）总能慢慢消化，因为中国的体量这么大，很多问题当你体量大时确实比较容易解决，不会出现全国的系统性风险。”陈婷说，但疫情带来了新的变化，“今年之后就不好说了。”

中国各省份杠杆率普遍高于国际警戒线水平



資料來源：《第一財經》；Wind、海通證券研究所

失去增速的中国，谁来承担后果

2022年前5个月，国有土地使用权出让收入同比下降28.7%。数据下滑的背后，是越来越普遍的土地流拍。中指研究院数据显示，2022年一季度，全国住宅用地流拍和撤牌地块数量共计836宗，流拍撤牌率为23.5%。

《经济观察报》采访的中国东部某县的财政局人士表示，“今年一块地都没卖出去，年景好的时候能卖十来个亿。”另一位，市级财政部门负责土地收入人士也表示，1-4月土地出让收入不到年初预算的十分之一。事实上，2021年中国的土地出让收入增速已经显著放缓，只有3.5%，远不及2020年的15.9%。

福建一家国有房地产企业的从业者李小毛也告诉端传媒，从2021年开始，房地产企业的现金流都比较紧张，企业拿地的意愿不高。“房住不炒的大前提下，房价不能炒高，买房者的预期下降，销售受影响，我们的利润也会薄，因为地价太高了。加上银行放贷的速度比较慢，就会导致回款慢，现金流紧张，影响拿地的节奏。”她补充，疫情防控的影响使得老百姓也没多余的钱买房子了。

陈婷告诉端传媒：“公务员欠薪这件事情之所以现在这么瞩目，是大家对清零政策以及其经济后果都绷着一根弦，但其实早几年在三四线城市已经普遍出现这样的状况了。”

2021年12月23日，黑龙江鹤岗市人力资源和社会保障局2021年12月23日发布通知称，因该市政府实施财政重整计划，财力情况发生重大变化，决定取消公开招聘政府基层工作人员计划。通知后来被删除。鹤岗是资源枯竭型城市，缺乏产业，近两年因房价便宜（一套房子低至5万元）而备受关注。根据财新网报道，在2019、2020年的时候，鹤岗市的财政能力已经不足以支付到期的政府利息及本金。

陈婷认为，地方债规模和还债能力的倒挂是最大的危险：“债务最多的省份是贵州、青海这样比较穷的地区，而政府资产最值钱的地区比如浙江，反而债务不是那么厉害。”而中央的策略，始终是寻求在发展中把问题延后。2022年3月，国务院明确将在9月底前发放完3.65万亿元专项债，用于支持基础设施建设，拉动投资。

“如果我们今天说有财政危机，就是经济发展减速的危机。”陈婷对端传媒说，她并不觉得地方债务会演变成美国金融危机式的风险，因为债权人大部分都是国内的金融机构和投资人，“中央都可以管住，一句话就可以让它延期。”她说，正如恒大集团的危机，行政能力可以让它不爆破，但最终会拖累中国资本运作的效率，会造成银行的坏账，影响人们投资中国的信心。而这都会拖累税收——决定财政收入的核心因素。

她推演，对普通人来说，接下来会面对的可能是2018年P2P式的暴雷，或最近河南村镇银行暴雷事件，还

有可能会面临工资削减和裁员，还有医疗保险无法报销，乡村教育没有资金投入等等。

陈婷更担心的是，在经济减速的情况下，基层权力为了补上收入缺口，其腐败形式会从“润滑剂”（即促进了经济活动的腐败）走向“攫取之手”（以掠夺为目的的腐败）。比如设置更多名目从普通人那里收取费用。



2022年2月26日，深圳，泰迪熊和毛绒老虎悬挂在世界之窗主题公园一栋办公楼上。摄：Yang Wen/VCG via Getty Images

走向滞涨：当超级国家能力一再冻结“危机”

陈婷判断，对于当前的财政危机，中央财政也没有能力进行兜底。她以前总理朱镕基解决1990年代的三角债危机为例，“兜底听起来是拿一笔钱给你全部包了，不可能的，他是去跟每个债权人去谈减免，最后一部分变成银行业的负担，一部分是私人投资者甚至外国资本的亏损，代价是他们可能不敢再投资了。”

陈婷说：“如果是西方国家的市场经济，债务出现这么大的危机，应该是暴雷了。但中国永远能在行政上把这个东西给冻结掉。在行政上把它延迟，理论上看起来是不爆了，其实不是的，经济是一个周期，就是它过热的时候，你就应该让它有一个recession（经济衰退），这是一个对经济供给和需求短暂不匹配的一个

调整。”

“没有经济危机不是一件好事。”陈婷说，“经济危机本质上是一个优胜劣汰的过程，最后生存下来的公司才是真正有效率的公司，现在就是让无效的公司跟有效公司都死掉，这种是滞胀，经济在收缩，这是更糟糕的情况。”

回到过去几十年中国地方财政收入高速增长的动力。陈婷认为，市场经济制度替代了计划经济体制，和中国企业通过外贸学到的使生产更有效率的新技术，这两者推动了中国经济的高速发展，从而带来了大量税收和投资。她认为，巨额的财政收入被投入到基建项目中，虽然拉高了GDP，但很多项目的效率都很低下。吉林大学商学院博士杜彤伟也在一篇论文中提及，学者们普遍认为地方政府会产生过度支出、过度负债并忽视支出效率和投资效果的冲动。

当前的经济发展减速危机，陈婷认为主要是受清零政策的影响：“政策的这种粗暴，对收入的影响是最直接的，但是对经济长期发展的影响可能更大，投资者的预期产生了改变，外资对中国的预期也在变化。所有人都承担这个代价。”

(应受访者要求，赵从林、钟柳、李小毛均为化名。)