

论地方政府融资平台与地方官员经济激励

王建丰, 郭佳良

(北京大学政府管理学院, 北京, 100871)

摘要: 对于地方政府融资平台大量涌现与地方债务危机快速膨胀现象, 现有的大多数研究将其产生的现实动因归结为两个方面: 一是 1994 年分税制改革后事权与财权不对称的公共财政体制; 二是以 GDP 为中心的晋升锦标赛式的官员考核机制。然而, 仅有这两方面因素的解释力是不够的, 还应该考虑地方官员组建融资平台借债搞建设的经济激励因素。经济激励的效果包括扩充地方政府财政收入和官员个人通过腐败来谋取私利两个方面, 而地方官员的经济激励已成为地方政府融资平台大量涌现与地方债务危机快速膨胀的重要现实动因。

关键词: 地方政府; 融资平台; 地方债务; 晋升锦标赛; 政治激励; 经济激励

中图分类号: D625

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)04-0008-06

一、地方政府融资平台的大量涌现与地方债务的快速膨胀

2010 年, 国务院发布的《关于加强地方融资平台公司管理有关问题的通知》将地方政府融资平台定义为: 由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立, 承担政府投资项目融资功能, 并拥有独立法人资格的经济实体。同年, 财政部、发展改革委、人民银行和银监会联合发布的《关于贯彻〈国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》进一步明确了地方政府融资平台概念, 并将其表述为: 由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立, 具有政府公益性项目投融资功能, 并拥有独立企业法人资格的经济实体, 包括各类综合性投资公司, 如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等, 以及行业性投资公司, 如交通投资公司等。

追溯地方政府融资平台的历史沿革, 其在 2008 年金融危机爆发前的发展可分为 3 个阶段^[1]:

(1) 萌芽期 (20 世纪 80 年代~1994): 此期间广东省推行“贷款修路、收费还贷”政策, 这种政府借钱发展当地基建的模式正是地方政府融资平台的前

身, 而这类政府融资进行基础设施建设的模式也逐步在全国推行。

(2) 探索期 (1994~1997): 1994 年分税制改革后, 中央与地方政府财权明确, 各地政府纷纷成立类似于建设开发领导小组办公室的机构, 统一规划和领导市政设施建设。此期间融资平台的经济作用尚不明显, 但有一定经验积累。

(3) 推广期 (1997~2008): 1997 年亚洲金融危机爆发, 中国通过大规模基础设施建设刺激经济。中央政府为审批通过的基建项目提供一定的中央财政支持, 地方政府则安排配套资金。为缓解资金压力, 地方政府纷纷成立融资平台, 以获取融资。

2008 年底, 中国政府宣布了 4 万亿元的经济刺激计划, 随后地方政府积极推出了在未来几年投资逾 30 万亿人民币的多项计划。一段时间内, 中央政府允许甚至鼓励地方政府从银行大肆借贷以支持基础设施项目。据媒体报道, 截至 2009 年 6 月, 全国各省、区、直辖市合计设立 8221 家平台公司, 其中县级平台高达 4907 家。根据银监会对全国地方政府融资平台清查摸底的结果, 到 2010 年 11 月末, 地方政府融资平台公司的数量由 2008 年金融危机爆发前的 2000 多家暴涨到 8800 家, 贷款余额也由 2008 年末的 1 万余亿元增长到 9.09 万亿元, 占全部人民币贷款余额的 19.16%, 占 2010 年中国 GDP 的 22%^[2]。

地方政府融资平台的大量涌现以及地方债务的快

收稿日期: 2012-04-06; 修回日期: 2012-05-20

作者简介: 王建丰(1977-), 男, 贵州遵义人, 北京大学政府管理学院 2008 级管理学博士研究生, 主要研究方向: 公共经济学; 郭佳良(1985-), 男, 河南郑州人, 北京大学政府管理学院 2010 级管理学博士研究生, 主要研究方向: 公共经济学。

速膨胀引起了舆论的广泛关注。2010年3月,《中国经济周刊》援引某中型股份制银行高层领导的话:“目前,我们银行中的呆账坏账70%~80%是由地方政府担保或地方政府背景公司无力偿还贷款造成的,主要是在20世纪90年代末那波政府基建投资热潮中形成的。”^[1]还有报道称,2010年,地方政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务的逾期债务率分别为2.23%和1.28%;到年底已有22个市级政府和20个县级政府的借新还旧率超过20%,有4个市级政府和23个县级政府逾期债务率超过了10%,而云南省公路开发投资有限公司等地方投融资平台已经面临贷款违约;此外,还有78个市级和99个县级政府负有偿还责任债务的债务率高于100%,分别占两级政府总数的19.9%和3.56%。这些地方政府的债务将成为违约的高风险债务^[3]。

这一串串的数字,表明了地方债务的严重性和紧迫性,而地方政府融资平台与地方债务也成为了学术领域的热门话题,如对于地方政府融资平台以及地方债务的是与非的评判,如何应对当前地方债务危机的政策建议,等等。然而作为学理性的研究,本文更关注地方政府融资平台的大量涌现和地方债务的快速膨胀的现实动因,也就是探究这一现象背后的生成逻辑,并试图回答其原因。

二、地方政府组建地方融资平台的现实动因

对于地方政府融资平台大量涌现和地方债务危机快速膨胀现象,现有的大多数研究将其产生的现实动因归结为地方政府财权与事权的不对称和以GDP为中心的晋升锦标赛式的地方官员考核激励机制两个方面。虽然这两个原因有其合理性,但我们认为两者均存有较大的缺漏,这里分析存在的缺漏,进而提出政府组建地方融资平台的另一现实动因——经济激励。

(一) 现实动因之一: 地方政府财权与事权不对称

有一种观点认为,地方政府积极构建融资平台的主要原因在于分税制改革后地方财权与事权的不对称。不可否认的事实是,1994年的分税制改革极大地改变了国家收入分配体系以及中央政府和地方政府财政收入能力之间的对比,而支出责任并未做出相应的调整^[4]。由于地方政府既要支持地方经济发展,又要履行相当的事权,而这些事权大多刚性较强,所需支出基数大、增长也快,使得地方政府财政入不敷出,出现财政赤字^[5]。而我国的《预算法》第28条规定:

“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。”这就要求地方政府既要实现收支平衡,又不能通过发行市政债券募集资金^①。在巨大的融资需求下,为降低交易成本,提高交易效率,“地方政府独辟蹊径,绕开了现行体制与政策障碍,成立了集融资、建设和经营、债务偿还为一体的城市投资公司作为融资平台,代替政府进行直接与间接融资,实现了地方政府市场化融资的目的”^[6]。

但是,这一观点的缺漏也很明显。如果我们将地方政府的事权(即政府职能)做一个简单的分类,那么地方政府的事权大致可分为两类:一类为生产型职能,即地方政府需要提供市政、交通等“硬件”设施建设;另一类为非生产型职能,即地方政府需要提供科教文卫、社会保障等“软件”公共服务。这样,从表1的数据中可知,在地方政府债务支出的投向类别中,市政建设、交通运输、土地收储等“硬件”支出占67%,而教科文卫和保障性住房只占总支出的22%左右。由此可见,地方政府组建融资平台,其资金投向主要为了满足生产型政府职能。

地方政府这种重“硬件”、轻“软件”的现象并不仅仅体现在数据上,学者张军还对这一现象进行比较形象的描述:“对于那些30年前来过中国而在过去10年里又重访中国的客人来说,中国基础设施水平所发生的变化确实让他们惊诧不已。回到上世纪80年代,即使生活在城里的中国人也必须忍受着在通讯、能源使用、公共交通和旅行上的极大不便。而今天,每天乘坐大巴行驶在漂亮的高速公路上的人数可以高达千万,更不用说城市基础设施上的变化给中国人的生活带来的福祉”^[7]。杨海霞亦指出:“地方政府有非常强烈的投资冲动,地方政府行为远远超出了他们的职能范围,始终没有从竞争性领域退出,虽然直接投资工业的情况很少了,但是他们更热衷于投资开发区,投资城市基础设施……”^[8]

此外,地方政府财权与事权的不匹配不仅仅是在生产型职能方面,地方政府还需要承担教育、卫生、文化、环境保护等基本公共服务的供给,但在这些非生产型职能方面,中央与地方的财政关系亦体现为“中央财政收入占整个国家财政收入的比重在不断上升,而中央财政支出的比例却在不断下降,形成非对称性财政分权格局”^[9]。由表2可知,在文教、科学和卫生事业费,抚恤和社会福利支出等非生产型领域,地方政府的支出占总支出的比例都超出90%;同时,由于政府间事权划分不清所导致的转移支付制度的不规范、不合理,更加重了这种非对称性财政分权格局对

表1 2010年底全国地方政府性债务余额已支出投向情况表(单位:亿元)

债务支出 投向类别	三类债务合计		政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		其他相关债务	
	债务额	比重/%	债务额	比重/%	债务额	比重/%	债务额	比重/%
市政建设	35 301.04	36.72	24 711.15	42.03	4 917.68	22.55	5 672.21	36.53
交通运输	23 924.46	24.89	8 717.74	14.83	10 769.62	49.39	4 437.10	28.58
土地收储	10 208.83	10.62	9 380.69	15.95	556.99	2.55	271.15	1.75
教科文卫、 保障性住房	9 169.02	9.54	4 374.67	7.43	1 318.02	6.04	3 476.33	22.39
农林水利建设	4 584.10	4.77	3 273.78	5.57	874.53	4.01	435.79	2.81
生态建设和 环境保护	2 733.15	2.84	1 932.03	3.29	403.72	1.85	397.40	2.56
化解地方 金融风险	1 109.69	1.15	823.35	1.40	281.29	1.29	5.05	0.03
工业	1 282.87	1.33	681.18	1.16	579.46	2.66	22.23	0.14
能源	241.39	0.25	44.78	0.08	189.91	0.87	6.70	0.04
其他	7 575.89	7.89	4 858.12	8.26	1 915.40	8.79	802.37	5.17
合计	96 130.44	100.00	58 797.49	100.00	21 806.62	100.00	15 526.33	100.00

资料来源:中华人民共和国审计署办公厅:《全国地方政府性债务审计结果》,中华人民共和国审计署审计结果公告,2011年第35号(总第104号)。

于地方政府所造成的财政压力。

因此,这种对地方政府融资平台的解释存在一个缺漏,即如果是因为非对称的财政分权格局导致了地方政府融资平台的大量产生;那么,为什么地方政府通过融资平台所融得的资金大多数支出在生产型职能领域,而对于非生产型职能领域却重视不够?

(二) 现实动因之二:以 GDP 为中心的晋升锦标赛式的地方官员考核激励机制

还有一种观点认为,地方政府融资平台的产生与地方官员“晋升锦标赛”式的考核激励机制有关。自上世纪80年代以来,地方官员的政治升迁与地方经济增长绩效挂钩,地方政府官员之间围绕着GDP增长而进行“晋升锦标赛”,这一机制成为对地方政府的重要激励手段。周黎安等人将这一激励机制的特点总结为:在实行财政分权体制的同时,中央政府拥有对地方政府官员任免的权力;中央政府对地方政府官员的提拔主要基于以GDP为主的政绩考核和民意调查基础上的官员任免制度^[10];此外,地方政府主要不是对下(普通民众和纳税人)负责,而是对上(高一级政府,直至中央政府)负责,从而形成了一种基于上级政府评价的“自上而下”的“标尺竞争”,这就是我国地方政府竞争或者地区之间竞争的主要含义^[11-12]。

这一观点其实可以作为第一种观点的补充,也就是说,它回答了为什么地方政府在履行政府职能时偏重于生产型职能而忽视非生产型职能的现象。根据这

种观点,地方政府在面对财权与事权不对称的财政体制所带来的财政压力时,却依然愿意搞市政、交通等“硬件”设施的建设,是因为作为一位理性行为者,地方官员需要通过地方GDP的增长来显示其政绩以便达到晋升的目的,实现自身利益的最大化。而一个官员要在短期内做出引人注目的政绩,就必须有能力动员足够的资源,突破已有的预算^[13]。由于摊派或加征各项税费有损政府官员声誉,而向上级政府借债容易让上级觉得下级官员没有办事能力,不利于下级官员的晋升,因而通过组建融资平台来筹资便成为地方官员的最佳策略^[14]。

目前,很多研究地方政府融资平台的文献都将晋升锦标赛的激励机制看作融资平台大量产生的现实动因。然而,关于晋升锦标赛究竟能给地方官员带来多大的激励,有些学者提出了质疑,这些质疑主要包括四个方面:一是经济增长对官员晋升的作用,一些实证结论未能提供支持^②;二是GDP增长的政绩并非干部考核和选拔的唯一标准;三是官员之间背景、能力和年龄等客观因素的不同,也会使得官员对参与竞争的热情各不相同,从而使晋升锦标赛的效果出现失灵;四是晋升本身所带来的收益,尤其是物质利益的不确定性^[15]。除了这些质疑,这种解释的一个关键缺漏是它只强调政治激励而忽视了经济激励。也就是说,地方政府融资平台的建立以及随后地方债务的不断膨胀,绝不仅仅是地方官员为了晋升所导致的,经济激

表2 主要支出大类占预算内支出的比重及中央和
地方政府分摊比例(2004年)

主要支出大类	总量 (亿元)	占预算内 支出的比 重/%	中央政 府所占 比重/%	地方政 府所占 比重/%
行政管理费	5 252	19.2	15.5	84.5
国防支出	2 200	8.1	98.7	1.3
文教、科学和 卫生事业费	5 403	19.8	9.6	90.4
经常性 支出	2 190	8.0	12.3	87.7
抚恤和社会 福利支出	3 116	11.4	9.6	90.4
政策性 补贴支出	796	2.9	52.5	47.5
政府债务 利息支出	759	2.8	97.7	2.3
资本性 支出	3 438	12.6	39.1	60.9
基本建设 支出	1 244	4.6	22.1	77.9
企业挖潜 改造资金				

资料来源: OECD:《中国公共支出面临的挑战》, 清华大学出版社, 2006年第33页。

励同样起着重要的作用, 甚至有可能是主要作用。

(三) 被忽略的重要动因: 经济激励

对于地方官员而言, 所谓经济激励, 主要包括两个方面的涵义: 一是它能够增加地方财政收入, 这是“公”的一面; 二是它能够增加地方官员的个人收入, 也就是官员通过腐败谋取私利, 这是“私”的一面。下面具体分析这两个方面的经济激励:

首先, 地方官员是如何通过成立地方融资平台来增加地方财政收入的呢? 答案是土地财政。所谓“土地财政”, 是指地方政府主要靠征收、储备和出售土地及其进一步的“土地滚动开发”手段获得财政收入和其他城市经营所得, 以维持地方政府的“吃饭财政”和“建设财政”运转^[6]。由于1994年的分税制改革导致财力大幅度收归中央, 地方财政压力上升, 因而为缓解地方政府的财力紧张困境, 中央政府也会默许地方政府大量收取预算外资金收入, 包括来自土地财政的大量收入。与此同时, 城镇住房制度改革和城市化速度的提高, 也会导致城镇建设用地需要不断攀升; 而相关的土地管理法规使得地方政府能够以低补偿的形式大量征收农村土地, 并经过储备后高价转让给开发商, 获得大量的土地转让收入, 还可以通过财政担保和土地抵押的方式取得大规模的银行贷款来投入城市建设; 进而城市建设的投资, 也就是前文所说的“硬件”设施的投资, 又能够使得建设的相关地块和周边房地产价格上扬, 为地方政府带来更多的恶税费收入。

这就形成了一个“征地—土地收入—银行贷款—城市建设—征地”不断滚动开发的循环, 并且在这个循环过程中, 地方政府的财政收入得到大幅度增加^[17]。

地方政府往往希望成立融资平台向银行贷款, 但贷款是需要抵押物的, 而抵押物就是土地, 因而地方政府融资平台能够得到有效运转, 离不开我国特有的征地制度。我国现有法律规定征收农民土地赔偿最高为土地农业用途年收入的30倍, “这造成老百姓的土地很容易就被政府征收, 而且征收后很多用于商业用途。2008年十七届三中全会一条很重要的决定, 是明确要缩小政府征地范围, 严格界定土地的公益性用途和商业性用途, 将来征用这种强制手段只能用于公益用途。然而我们看到这两年征地规模比2008年以前大大增加, 2009、2010年得到批准的征地每年在680万亩左右。原本政府试图将总量控制在400万亩以内, 但实际上做不到”^[17]。周其仁教授将这一现象归纳为“征地变成财政, 财政又变成金融, 这正是支持中国过重依赖投资的国民经济运行的体制和微观基础”^[18]。

总之, 地方政府融资平台在现实运作过程中确实起到了增加地方政府财政收入的作用, 从而成为对地方官员经济激励的第一个方面。正如玛格丽特·莱维在《统治与财政收入》一书中将“统治者”看作是国家财政收入最大化者^③, 本文认为地方官员则是地方收入最大化者。

其次, 建立地方政府融资平台, 对于地方官员的经济激励不仅仅是财政收入最大化, 同时还有个人经济收益最大化, 也就是通过腐败来谋取私利。已有学者通过实证研究证明, 官员在不同的政策领域通过腐败获得个人收益的难易程度不同, 如Delavallade依据96个发展中国家1996~2001年的面板数据, 考察了腐败对公共支出总量和公共支出结构的影响, 认为腐败一方面改变了政府公共支出的分配, 降低了公共支出中诸如教育、卫生、社会保障等社会支出的比重; 另一方面却增加了公共秩序、能源、文化、住房和国防等方面的预算^[18]。Paolo Mauro通过实证分析考察了腐败对政府支出结构的影响, 认为腐败与教育支出存在显著的负相关关系, 即腐败越严重, 公共支出中教育支出所占比重越低; 这是因为官员从不同的支出中获取贿赂的难易程度不同, 因而腐败的官员会将更大比重的支出放在容易收取贿赂的基础设施建设上, 从而降低公共支出中教育支出的比重^[19]。国内学者也有类似的观点, 如胡鞍钢认为由于在教育和健康领域不容易让那些掌管预算决策的官僚从事腐败行为, 政府及其官员会降低这些领域的支出水平^[20]; 张军和高远

通过实证研究发现,基础设施投资比政府提供教育等其他社会服务可能包含更大的官员腐败机会^[7]。概而言之,地方政府通过对土地一级市场的垄断抬高地价倒逼房价,通过融资平台鼓动房地产投资,这样做既能快速改变城市形象,拉升GDP,以突显政绩,又能给地方带来预算外收入,以及相关环节大量的各种腐败。

三、结论

目前,我国针对地方政府融资平台的大量涌现和地方债务膨胀现象,大多数的研究都将其归因于事权与财权非对称的财政体制和以GDP为政绩指标的晋升锦标赛考核机制,却忽略了一个重要的现实动因——地方官员的经济激励。这一经济激励既包括扩充地方政府的财政收入,也包括官员个人通过腐败来谋取私利。我们通过分析则认为,在地方融资平台的建立和地方债务膨胀的过程中,地方官员的经济激励是一个关键因素,甚至超过了晋升锦标赛这一政治激励的重要性。其原因在于,倘若我们假设地方官员仅仅受到政治激励的影响来完成中央政府所制订的各种决策,且这一晋升锦标赛式的官员考核机制确实能激励各级官员来高效地执行政策;那么,我国从单纯的经济快速增长转型到政治、经济、社会和文化的全面发展将十分容易,因为中央政府只需要把考核地方官员的标准从GDP指标改为民生指标、文明指标、民主指标和绿色指标即可。但现实是,我国的转型过程十分困难,地方政府的投资冲动也难以抑制,而民生领域却鲜有作为。这其中的深层根源正是经济激励的存在与否,即有了经济激励,政策就容易执行;而缺少了经济激励,政策往往很难落实。以钱颖一等为代表的一些经济学家,曾经从软预算约束的视角分析我国的分权化财政体制,认为财政分权改革硬化了地方政府的预算约束,可以向地方政府提供市场激励,保持和促进市场化进程,即所谓的维持市场化的联邦主义。这种市场化的联邦主义之所以在中国的经济改革中发挥了无以代替的作用,产生了中国高速的经济发展,正是由于它为地方官员所提供的经济激励。因此,本文认为,经济激励是地方政府融资平台大量涌现和地方债务膨胀的重要现实动因。

注释:

① 2009年国务院才同意由财政部代理发行地方政府(省级和计划单列市)债券。2009年各级城投公司大规模发行城投债,但是

城投债只能算是准市政债券。2010年11月,正式更名为“市政债”。

- ② 例如邢华利用江苏省1990~2005年间省以下县(市)领导的升迁与经济增长和财政收入的数据,没有发现地区经济增长和官员晋升有着显著正相关的证据;王贤彬、徐现祥利用改革以来省级干部数据研究表明,中央在决定哪些官员调入中央时,有着较为复杂的考虑,经济绩效因素并不是总排在前面。转引自陈健,陆梦龙:晋升锦标赛起了多大作用?——兼论地方官员的激励导向[J].河北经贸大学学报,2010,31(3):11.
- ③ 玛格丽特·莱维的《统治与财政收入》假设“统治者”都是国家财政收入最大化者,提出所谓“掠夺性统治理论”,把政府官员分散的个人理性上升到国家层面。参见朱天飏.比较政治经济学[M].北京:北京大学出版社,2006:116-118.

参考文献:

- [1] 严卫平,王成林.地方政府融资平台贷款的前世今生[J].时代金融,2011(6):65.
- [2] 严卫平,王成林.地方政府融资平台贷款的前世今生[J].时代金融,2011(6):65.
- [3] 叶檀.请政府尽快出售地方国资偿还10万亿地方债[J/OL].<http://www.cctax.com.cn/a/shuiwu/jinriwenda/2011/0705/198665.html>,2011-07-05.
- [4] 平新乔,白洁.中国财政分权与地方公共品的供给[J].财贸经济,2006(2):4-5.
- [5] 蔡国华,冯喆.县域财政困难的制度原因及对策[J].经济纵横,2007(1):18.
- [6] 刘煜辉,张桦成.中国地方政府融资平台分析[J].银行家,2010(6):48.
- [7] 张军.中国为什么拥有了良好的基础设施[J].经济研究,2007,4(3):13-16.
- [8] 杨海霞.地方政府融资风险难问题[J/OL].<http://finance.sina.com.cn/g/20100318/14367589131.shtml>,2010-03-18.
- [9] 丁元竹.社会体制改革的切入点:公共领域的投资体制[C]//中国社会保障制度建设30年:回顾与前瞻学术研讨会论文集.2008:1-10.
- [10] 周黎安,李宏彬,陈焯.相对绩效考核:关于中国地方官员晋升的一项经验研究[J].经济学报,2005(1):83-96.
- [11] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [12] 王永钦,张晏.中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J].经济研究,2007(1):4-16.
- [13] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):133-134.
- [14] 秦德安,田靖宇.地方政府融资平台研究综述[J].地方财政研究,2010(4):10-11.
- [15] 陈健,陆梦龙.晋升锦标赛起了多大作用?——兼论地方官员的激励导向[J].河北经贸大学学报,2010,31(3):11-12.
- [16] 冯兴元.土地财政、地方政府融资平台与规则[J].中国市场,2011(3):21-22.
- [17] 周其仁.地方债务与土地制度紧密相关[J].今日中国论坛,2011(8):51.

- [17] 曹淑江. 中国式财政分权体制下地方政府基础教育投资努力程度影响因素研究[C]/2008年中国教育经济学会年会会议论文集. 2008: 1573-1600.
- [18] Mauro P. Corruption and the composition of government expenditure [J]. *Journal of Public Economics*, 1998, 69: 263-279.
- [19] 胡鞍钢. 腐败与发展[J]. *决策与信息*, 2004(1): 26.

On the economic incentive of local officials and the financing platform of local governments

WANG Jianfeng, GUO Jialiang

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Concerning the emergence of the financing platform of local government in large numbers and the rapid expansion of local debt, most of the existing studies consider that two aspects of elements account for this phenomenon. One is the asymmetry of the public finance system after the 1994's tax system reform; the other is the promotion tournament of local officials with regard to the assessment of local GDP. However, only these two aspects of factors are not enough. We should also consider the economic incentive of local officials as an important explaining variable in the formation of financing platform. Economic incentive includes the expansion of local government's fiscal revenue as well as the local officials' personal profit through corruption, and the economic incentive of local officials has become the important realistic motivation accounting for the emergence of the financing platform of local government in large numbers and the rapid expansion of local debt.

Key Words: local government; financing platform; local debt; promotion tournament; political incentive; economic incentive

[编辑: 汪晓]