

对地方债的再认识与化解建议

仇保兴

Re-conceptualization of Local Debt Issues and Proposals for Their Resolution

QIU Baoxing

Abstract: The huge local government debt in China is a consequence of development needs and investment impulse. It is both an economic and institutional issue. The analysis of local government debt should be built on the principle of neutral investment. Resolving local government debt issues requires a series of reforms and institutional innovations promoted by local governments. This paper summarizes medium- and long-term factors contributing to the increase in local government debt in China, pinpointing the main characteristics of current local government debt. Additionally, it provides an in-depth comparison of Chinese and Western urban asset management models and analyzes the differences between central and local government finances. Based on this foundation, the paper proposes several measures and suggestions to resolve these issues at both the local and central government levels.

Keywords: local government debt; investment lever; resolution measures; suggestions

提要 我国地方政府庞大债务的形成源于发展的需求和投资的冲动。地方债的问题既是发展派生出来的问题，也是体制问题。应在坚持投资中性的理性基础上展开地方债的分析，地方债务化解过程应基于地方推动政府各类相关改革和制度创新。总结我国地方债务增加的中长期因素，指出当前地方政府债务的主要特征，深入比较中西方城市资产管理模式以及中央与地方财政的区别，在此基础上提出地方层面债务风险综合化解对策和中央政府层面助推地方债务良性化解的若干建议。

关键词 地方债；投资杠杆；化解；对策建议

我国地方政府庞大债务的形成源于发展的需求和投资的冲动。世界各地的地方政府都举债发展，但由于约束机制和强度的不同从而表现出多样化的危机。由此可见，地方债的问题，既是发展派生出来的问题，也是体制问题^[1]。这就要求我们在看到地方债高企不利一面的同时，还要看到有利的一面，就是地方债务化解过程中的危中之机——推动政府各类相关体制改革，大力压缩人头费、滚动式支出等一般性开支，扩大科技教育和高效公共设施等的投资，从而走出一条化债促发展的新路子。

1 我国地方债务增加的中长期因素

我国地方债务持续增加的原因较多，一般可划分为以下几种：一是国际地缘冲突加剧、全球性经济衰退和逆全球化加剧等方面的影响；二是气候变化导致极端性气候引发的灾害和相应损失明显增加^[2-3]；三是前3年新冠疫情防控导致政府负债快速积累，根据清华大学经济管理学院院长白重恩估算，新冠疫情3年直接导致的地方财政开支超过4万亿元，实际数字可能翻倍；四是我国人口减少和房地产下行导致近百个相关产业萎缩，引发相应的地方税收减少；五是我国地方政府难以如同2008年对中央4万亿元积极财政政策做出倍增投资逆周期调节，加剧了地方自主化债的难度。从债务结构方面看，由于全国房地产市场呈现高度差异性，地方政府负债能力分化严重。例如：青海省2022年政府债务率为925%，城投债务率为99%，这一类地方政府债务率高、城投债务率低的省市对中央救助的依赖性很强；而江苏省同期政府债务率为224%，城投债务率却高达913%，是典型的有能力通过自力更生主动转移债务杠杆的省份（表1）^[4]，由于当地产业多元化和工商业经济发达，尽管城投债务率很高，但债务转化、化解的渠道明显比前类地方政府高出许多。从地方政府债务率和城投债务率高度分化可以看出来，地方政府自主发力化债的能力与效果也将会截然不同。

值得强调指出的是：地方债量大面广，如处理不慎就有可能造成以上这几方面风险

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202403004
文章编号 1000-3363(2024)03-0024-04

作者简介

仇保兴，国际欧亚科学院院士，住房和城乡建设部原副部长，全国政协人口资源环境委员会原副主任

表1 2022年地方政府债务率和城投债务率排序表

Tab.1 Ranking of local government debt ratio and urban debt ratio

| 区域 | GDP / 亿元 | 地方政府债务余额 / 亿元 | 一般公共预算收入 / 亿元 | 地方政府债务/GDP / % | 地方政府债务 / 一般公共预算收入 / % | 发债城投有息债务 / 亿元 | 城投债务率 / % | 总负债率 / % |
|-----|----------|---------------|---------------|----------------|-----------------------|---------------|-----------|----------|
| 青海 | 3610 | 3044 | 329 | 84 | 925 | 327 | 99 | 1025 |
| 贵州 | 20 165 | 12 470 | 1886 | 62 | 661 | 14 893 | 790 | 1451 |
| 吉林 | 13 070 | 7168 | 851 | 55 | 842 | 4919 | 578 | 1420 |
| 甘肃 | 11 202 | 6008 | 908 | 54 | 662 | 5843 | 644 | 1305 |
| 天津 | 16 311 | 8646 | 1847 | 53 | 468 | 12 757 | 691 | 1159 |
| 海南 | 6118 | 3487 | 832 | 57 | 419 | 712 | 86 | 505 |
| 黑龙江 | 15 901 | 7291 | 1291 | 46 | 565 | 1339 | 104 | 668 |
| 新疆 | 17 741 | 7849 | 1889 | 44 | 416 | 4599 | 243 | 659 |
| 云南 | 28 954 | 12 098 | 1949 | 42 | 621 | 16 119 | 827 | 1448 |
| 内蒙古 | 23 150 | 9340 | 2824 | 40 | 331 | 2496 | 88 | 419 |
| 宁夏 | 5070 | 1996 | 460 | 39 | 434 | 503 | 109 | 543 |
| 辽宁 | 28 975 | 10 980 | 2524 | 38 | 435 | 1443 | 57 | 492 |
| 河北 | 42 370 | 15 749 | 4084 | 37 | 386 | 10 890 | 267 | 652 |
| 广西 | 26 301 | 9722 | 1688 | 37 | 576 | 12 126 | 718 | 1294 |
| 重庆 | 29 129 | 10 071 | 2103 | 35 | 479 | 19 976 | 950 | 1429 |
| 江西 | 32 075 | 10 860 | 2948 | 34 | 368 | 19 293 | 654 | 1023 |
| 湖南 | 48 670 | 15 408 | 3102 | 32 | 497 | 24 306 | 784 | 1280 |
| 四川 | 56 750 | 17 705 | 4881 | 31 | 363 | 40 102 | 822 | 1184 |
| 陕西 | 32 773 | 9782 | 3312 | 30 | 295 | 16 234 | 490 | 786 |
| 安徽 | 45 045 | 13 304 | 3589 | 30 | 371 | 18 415 | 513 | 884 |
| 山东 | 87 435 | 23 588 | 7104 | 27 | 332 | 40 738 | 573 | 905 |
| 西藏 | 2133 | 568 | 180 | 27 | 316 | 649 | 361 | 676 |
| 浙江 | 77 715 | 20 109 | 8039 | 26 | 250 | 60 364 | 751 | 1001 |
| 湖北 | 53 735 | 13 900 | 3281 | 26 | 424 | 24 380 | 743 | 1167 |
| 北京 | 41 611 | 10 565 | 5714 | 25 | 185 | 11 292 | 198 | 383 |
| 河南 | 61 345 | 15 130 | 4250 | 25 | 356 | 22 789 | 536 | 892 |
| 山西 | 25 643 | 6286 | 3454 | 25 | 182 | 6532 | 189 | 371 |
| 福建 | 53 110 | 11 902 | 3339 | 22 | 356 | 16 316 | 489 | 845 |
| 广东 | 129 119 | 25 082 | 13 280 | 19 | 189 | 23 806 | 179 | 368 |
| 上海 | 44 653 | 8539 | 7608 | 19 | 112 | 8424 | 111 | 223 |
| 江苏 | 122 876 | 20 694 | 9259 | 17 | 224 | 84 557 | 913 | 1137 |

资料来源：参考文献[4]

相互交织强化，形成经济整体下行压力加大和通货紧缩的恶性循环。

2 当前地方政府债务的主要特征

在应对可能面临的危机时，俗称的“三驾马车”中只有投资是我国各级政府唯一有发力自主权的。当前国企和央企的融资量远超民企，基础性经营主体在这场危机来临时消极萎缩对全社会投资总量复兴极端不利。民企投资低迷为何

近20年来罕见？原因是除了需要时间修复资产负债外，大多数中小民企的信心和投资是与地方政府的投资增量密切相关的，而当前地方政府财政正处在缩表处理化债的投资萎缩阶段。中小民企扩大投资一般是瞄着可预期的项目收益，由于地方政府化债降杠杆导致了我国经济传统的两个驱动轮——地方政府和民营企业投资失速，并可能会引发较长时间恶性循环。我国中央财政广义赤字率早已超过3%，中央政府杠杆率明显低于

其他国家，但这是国家财政安全最终的兜底保障线，轻易不能逾越。

“十三五”以来，财政加杠杆主要是地方财政。地方政府显性、广义债务率早已经显著上升，主要是历史积累引发的。中央在2008年国际金融危机时出台4万亿元后，地方财政和金融机构配套了约30万亿元，紧接着为配合中央2015年下达的“棚改”政策，地方财政开始全面加杠杆。2018年8月中央下发的《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐

性债务风险的意见》控债务的要求非常严格，如果严格按照这个文件执行就可能没有现在地方债高企的问题了，但2019年底新冠疫情的到来把这个计划全打乱了，导致3年疫情期间地方的债务进一步加速高攀。见图1。

另一个特征是，我国政府债利息占比过高，低效、形象工程一度泛滥。日本政府总债务率260%，债务利息支出占整体收入的比例仅为5%，因拥有雄厚的海外资产，其收益高而付息压力低。我国地方债务中平台公司债务一般利息要比政府债务高出许多，2021年我国两项加计总债务率96%，债务利息支出却占整体收入的15%以上。地方债务部分问题出在滥铺摊子、乱花钱等方面。二战时英国首相丘吉尔曾经说过：“当权者总有在地球上留下自己烙印的冲动”^[5]。“崽花爷钱不心疼”铺张浪费是一个很致命的问题，再加上我国地方官员任期短，急于出政绩导致部分地方低效、形象工程泛滥。

3 中西方城市资产管理模式区别

研究地方债时要注意的是大部分的债务是城市债务，农村的负债相对少些。中西方城市资产构成和管理模式的差异极大，我国城市负债发展实际有四个方面的优势：一是地方国有资产拥有量巨大；二是城市土地国有，导致基础设施投资引发的土地溢价能归政府分配；三是与西方城市所处的城市化阶段不同，我国只有老龄化阶段与西方发达国家一致，而城市化、工业化还有一定的发展空间；四是中央政府对城市政府管理权限不同。我国中央对地方政府首脑具有人事任免权，而美国联邦政府不可能把州府的州长免职，更不用说城市市长。人事任免权是成本最低但也容易犯错的直接管控方法。另一方面来看，与西方比较我国地方政府有两个不利负债发展的因素：一是我国中小城市管理模式相对同等规模的西方城市，财政负担的公务人员数量大得多。中西方大城市管理模式差别不大，例如美国纽约、波士顿的城市管理模式跟中国城市是类似的，名为“强势政府”。但西方20万—30万人口以下的城市是由城市管理机构（ur-

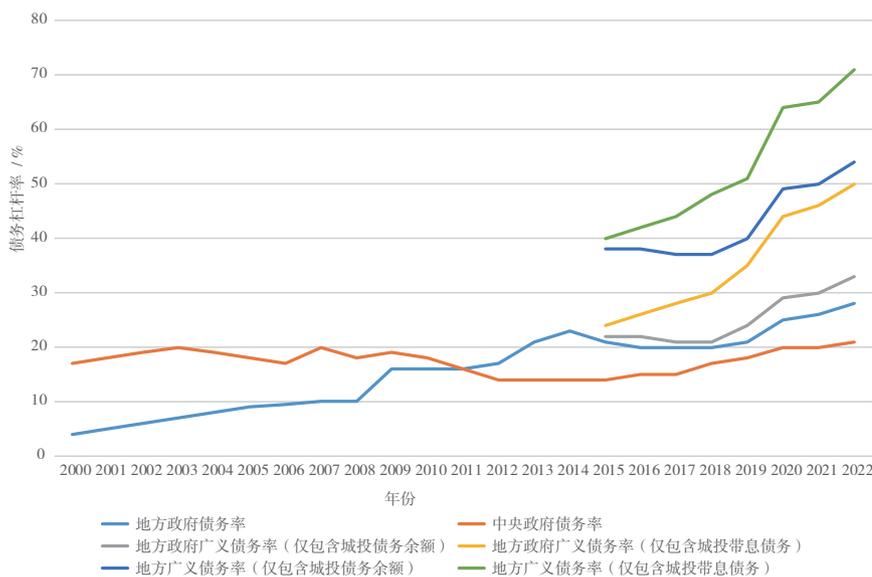


图1 中央和地方政府债务杠杆率

Fig.1 Central and local government debt leverage ratio

资料来源: https://mp.weixin.qq.com/s/z7eRC6O_9F5dvrukD9V2hw

ban manager) 管理，没有市政府公务员负担。一般几万人中间产生一个城市管理委员会的委员，每年进行两次开会投票推举产生一位城管委会成员为市长，并给予每月仅300美金的交通补贴。另一次会议决定雇佣哪个城市经理机构来管理城市保洁、治安、绿化、供排水等等，相当于我国扩大版的小区物业管理。美欧都有一整套城市经理标准化管理质量标准体系。城市管理委员会可以随时替换不称职的管理者，所以西方中小城市的管理成本比我国低得多。二是我国城市主要决策者任职时间太短，同时又是异地当官，“寅吃卯粮”的动机比西方同行强太多。例如一般城市市长平均是3年任期，而美国城市芝加哥的市长已经在任13年，他的目标就是要超过他的父亲任芝加哥市长15年的任期记录。同时西方城市统一市民要竞选市长必须满足在该市住满了一定年限才有资格参选。

4 中央与地方财政，谁加杠杆更合理？

首先，我国中央财政是应对百年不遇的不确定风险的最后防线，不宜大幅加杠杆。这有以下几点理由：一是中央财政赤字率具有国际间可比较性，地方

则不同；二是一旦中央财政赤字率过快上升，西方评级机构肯定会过度反应下井投石；三是我国财政体量巨大，一旦出现危机不可能由国际组织来救助，这与粮食生产“饭碗”必须端在自己手中类同。

其次，不同经营主体加杠杆风险性有差别性。从民企、家庭、中小银行/地方国企、央企/四大行、中央财政到地方财政，抗风险韧性由弱到强。我认为地方财政加杠杆的韧性比中央财政还强，虽然有些地方财政负债已经很高了，政府还可以照常运转，这是因为他们有“靠山”，中央政府在重大危急关头还可以给予地方政府紧急援助。但中央财政的负债如果像地方财政一样高企，国家机关不少功能可能难以正常运转了。由此可见在同等债务率的情况下地方财政比中央财政债务韧性要更强。还有两点也比较重要：首先是去杠杆难，但杠杆在不同的经营主体间转移易。我们过去曾犯过错误就是单纯强调去杠杆，结果引发各类投资和消费大萎缩，最后只能宣布“稳杠杆”，这是一个历史教训。其次是杠杆由下向上转移易，由上而下转移难。如由中央财政加杠杆来消化地方财政负债几乎会立刻见效，但反之则很难。

三是地方财政终极风险可控。我在

1980年代初任县委书记时，一个县100万人口，只有一辆吉普车，不少派出所居然没有电话，当时的地方财政比现在任何一个城市都困难很多。根据不少地方实践，当前地方政府在岗公务员工资福利暂时性减1/4—1/3，也不会出现大批离职造成政府瘫痪。中央与省两级财政救助城市可定位在“保退休人员、保公共品运转”，包括卫生、教育科技、生命线工程、社会福利开支等。政府机构部分富余人员可以疏散停职，只要能保障基础性的供水、供电等民生基础设施正常运转，保障民众生活和生产秩序不受影响即可。尤为重要的是，由于城市之间存在竞争关系，对可能存在的乱投资所造成的财务风险易发现，责任更可追究。不少地方政府的投资项目经济和社会效率低下，中央财政的投资也同样存在此类问题。但是由于城市之间是相互竞争的，同样一笔钱在一个城市中项目选择失误了，与其他城市比较时马上可以发现。中央部委如项目投资决策错误，其他部委由于专业分工和行业的不同而难以知情，错误投资后果不仅可以隐瞒，甚至还有可能把坏事宣传成好事。

5 地方层面债务风险综合化解之策

省级层面：对地方债务风险等级认定应加上省级政府拥有的国有资产和潜在可变现资产；委托资产处置公司按市场化处理（拍卖）债务，债务可视为放错地方的资产；加强地方人大对同级财政预算的监督；强化上级财政部门对下级的监督，地方财政预算按“全口径预算”编制；按实际服务人口简政减编，湖南省已开始对人口缩减县市公务员编制同步减编。

地方层面：首先，对平台公司进行股份化改造，自主承担经营风险，江苏省已宣布400家平台公司股份制全部改造完毕，正在要求中央政府允许江苏经营失败的平台公司像正常企业一样可破产。其次，推行富余公务员、事业编人员停薪留职，财政可以在这方面减少约1/3的减编开支，在此基础上协调金融、财政、国企、民企等经济主体共同化债和扩表。再次，推行“零基预算”，削减

经前几年土地财政和防疫开支推高的低效预算，这也是落实中央三令五申“过紧日子”的重要举措。每个地方政府部门都尽力把年度财政支出预算做大。不少城市的街道几乎每两年要翻新一次，远远高于国家标准的要求。有的城市公园夏秋季几乎每天都要喷洒一次农药。之所以这么浪费是因为相关部门要力争用完今年的预算，明年才会有同等新的预算安排。建议各地应该尽可能推行“零基预算”，要按照必不可少的开支来制定支出预算。最后，新投资项目应注重预期收益分析，投资效益远比负债率重要。例如浙江农村如果有人考上了清华，所有人都愿意给这个家庭借钱，即使该家庭的负债率高达1000%都没关系，因为大家觉得这是预期有收益的良性负债。由此可见，负债本质上是中性的，而投什么项目、有何收益才最重要。以合肥市为例，近几年该市注重科创项目的预期收益分析，投对了很多高质量新项目，使其经济增长明显高于其他城市。

6 中央政府助推地方债务良性化解的若干建议

第一，中央层面可适度下放地方政府债务发行权，有利于置换地方高利息贷款，有利于地方自主理财约束债务扩张。地方政府的信用好坏，债务市场对其反应非常敏感，有时比中央派遣人员调查更有效；对省级债务率认定应扣除省级国有资产和事业单位净资产；中央可提供特别专项债置换地方高利率债务。第二，可适度上收省市承担的社会性福利，有利于全国性转移人员三险一金和医保等民生福利项目的异地支存。第三，开通全国性资产处置交易平台，债务在某种意义上是放错了的资产，需要增加流动性来助力地方化解债务。第四，指定央企暂时控股接管大型民营房地产企业，以“保主体”达成低成本“保交楼”。这点我们要学习美国，在2008年金融危机下有的全国性大企业出现财务危机时，政府出资对其临时国有化，风险过后救助资金财政退出后还赚了几百亿美元。第五，严守“五关”，结果导向，严肃处置地方政府盲目提高工资福利、搞形象工程、浪费性支出、乱增罚

没款和拖欠民企工程款的决策者，而不只是处罚基层扩大隐形负债，防止本末倒置。第六，制定地方债管控条例，强化地方书记市长离职审计，对滥开“五关”者终身追责；对各省市地方平台公司要通过市场化改造，合格后不计入政府隐性负债。允许地方平台公司破产，有利于地方科创企业发展和债务自主处置。第七，对债务处于绿区的地方政府应放宽专项债使用范围和增加额度，专项债使用范围按地方债务风险等级动态调整，现在对深圳和贵州的专项债管理一个模式，这就不合理。

总之，化解地方债务是一场前所未有的挑战，其本质上是一场综合性的变革。从长期来看：我国财政整体加杠杆、扩大投资不可避免；地方自主化债后主动加杠杆，利大于弊，且投资项目失误的责任易追究；中央财政可有限加杠杆，一般仅对全局类和省际间项目扩大投资；对新增政府项目收益率严格分析，投对项目远比单纯降低债务更重要；鼓励地方政府开源节流和科学理性扩大投资；有效激励地方政府创造性自主理财，防止片面追求降杠杆导致经济进入长期通货紧缩。

参考文献

- [1] 赵燕菁,沈洁.价值捕获与财富转移:城市更新的底层财务逻辑[J].城市规划学刊,2023(5):20-28.
- [2] 段进,张京祥,柴彦威,等.“新冠疫情给规划学科补了一堂什么课?”学术笔谈[J].城市规划学刊,2022(3):1-10.
- [3] 潘海啸,戴慎志,赵燕菁,等.“应对气候变化的城市韧性”与空间规划”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(5):1-10.
- [4] 苏先生.城投化债:关于35号文的一些思考之二[EB/OL].(2023-11-11)[2024-04-20].<https://mp.weixin.qq.com/s/9XPkt55zrxk2xPMUh0Mblg>.
- [5] 仇保兴.关于城市群与都市圈规划的三点思考[J].住宅产业,2019(4):8-9.