

选题（20%）	说理（60%）	文笔（20%）	总分

作者：姜腾

学号：1800012812

学校院系：北京大学信息科学技术学院

提交日期：2020 年 12 月 19 日

## 地方债务问题的拆解与破局

近日，财务部发出警示，称为应对经济放缓以及疫情影响，地方政府发行债券规模快速攀升，债务率逼近国际警戒区间下限，地方债风险有所加大。联想近期，独山县多项大型工程烂尾，400 亿巨额债款无法偿还；而作为地方隐性债务的城投债市场也见证了多起技术性违约事件——中国地方债问题逐渐在进入我们的视野。地方债务问题的根源在哪里，我们该做何应对，笔者希望在这篇文章中进行解读。

笔者认为，对中国地方债务的讨论需要分为以税收为抵押的公共债务和以项目收入为抵押的非公共性债务。

### 公共性债务：财权事权不对等与一刀切的财税制度

对于以税收为抵押公共债务，这一部分的债务通常被用来填补财政收入和支出的缺口。从 1994 年分税制改革起，地方政府的税收主要来自于企业的增值税和所得税；而财政支出将主要用于基础设施建设等公益性项目和医疗、教育、等经常性支出。

在这样的税收体系下，发达的地区自然能获得更多税收收入；反观部分贫困地区，地方政府支出责任和财力不匹配的结构矛盾开始凸显。一旦中央政府的转移支付力度跟不上，税收落差最终只能体现在地区的资产负债表上。以近期走红的藏族小伙丁真的家乡甘孜州为例，其 2019 年末地方债务余额为 89.84 亿元，而全年一般公共预算收入为 34.12 亿元，显然不足以还本付息。这部分债务从一开始就是政策性债务，借钱的时候就没有打算全额偿还。

如此看来，这一部分的债务积累并不值得我们过多诘责：经济落后地区的政府债务积累根源上就是政策所致，地方举债在此是对政策的结构性应对。

### 非公共性债务：市场的政府参与

对于非公共性债务，政府往往在投资中期望回报。传统西方经济学认为，市场机制能给予资源最有效的配置。目前的一些观点基于此批评地方政府，认为政府的介入是对市场机制的破坏。笔者认为这一批判是照搬西方思维，没有考虑到中国资本结构现实的谬误。

在中国的资本结构中，土地资本占有压倒性的比重。从 1990 年城市土地有权使用制度，到 2004 土地招拍挂制度，中国逐渐形成了一个以地权为核心的资本市场，而 1994 年的央地

分权确立了地方政府是庞大的土地资本的创造者和持有者。这一现实注定了中国地方作为市场的积极参与者，成为经济增长中最重要的推手。事实上，近年地方政府债务的攀升很大程度上归因于这一部分债务，根本原因在于其和经济增长的紧密联系。

目前对独山县政府投资失败的一个主流批判在于其超自身财政能力举债。但是经过我们的分析，可以明白这一批判混淆了公共性债务和非公共性债务。独山县的举债失败在于盲目的非市场化投资。事实上，从合肥政府对半导体行业的成功投资，到崇礼对冰雪小镇的成功开发，我们都看到了这一中国模式的潜力。遗憾的是，很多地方政府从土地转让中获得巨额的资金并没有被合理投资，而是由地方领导拍案决策，或是暴露于盲目投资的风险，或是保守地被砸向地铁和道路等这些已经难以带来现金流的产业。

### 破局：分类入手，逐一击破

有了我们如上的分类讨论，破局之法将顺理成章。

针对公共性债务，一般认为由于有转移支付制度，地方有动机去过度举债促进当地的发展。由此看来，解决方案一是提高转移支付资金透明化，削弱政府根据转移支付调整自身举债行为的动机；二是适当地通过调整财税结构和财政放权于地方，控制整体债务规模。

针对非公共性债务，我们再回看一下独山县政府债务危机。据事后调查，赤字 400 亿的政绩工程背后是政府官员一人偏颇的投资决策，地方融资平台一笔接一笔的“糊涂账”，风险审核与尽职调查形同虚设，加以金融机构因利益驱使对这类政府信用产品肆意包装，借以政府信用担保等方式大开融资方便之道骗取投资者“上船”。这就要求我们对以地方融资平台的规范为核心，整治地方融资平台的内部交易问题，加强风险评级机制，提升地方政府投资水平，并且按照市场规律进行项目规划和官员考核。

### 后记

居高不下的债务率往往是我们对地方债务最先的观感。的确，过高的地方债务对违约风险的放大作用，使金融系统暴露于风险是不证自明的。但仅着眼于负债率的公式，通过诸如在 2018 年以去杠杆为契机打压地方政府融资平台的方式，意图直接缩减债务的增量，这样片面的政策就忽略了发展中举债与增长的共生关系，也忽略了政府公共事业建设的巨大正外部性，最后对经济增长带来打击，同时还让负债率的分母收缩，可谓搬石砸脚。

由于土地资本的逻辑，中国近二十年取得的举世瞩目的增长，很大程度上是由地方政府推动的，而地方债是地方政府实现增长的重要抓手。如果说地方政府是推动中国经济发展的发动机，那么债务就好比燃料：地方债务出现了结构性风险，就好比燃料带来了空气污染，这时候应该做的绝不应是就地熄火，而是应该对燃料进行升级，从根源入手，分情况，按事实，解决“污染”，消除“风险”，优化“结构”，中国的地方债问题才能终将得以破解。■

2000 字

（全文共 1922 个字）

**WORD 批量转 PDF 工具-未注册 注册码购买 QQ: 3049816538(注册后本文字和以下内容消失)**

[成都购房咨询, 大专本科成都落户咨询, 成都社保代缴咨询 QQ:  
3049816538](#)

2000 字