

# 区县级政府债务风险管控研究

郭胜 高艳红 欧英

**摘要：**地方政府债务风险事关国家财政金融安全，是确保国家经济安全、守住不发生系统性风险底线的重要构成部分。2022 年中央经济工作会议特别强调了对地方政府债务风险的防范，提出“保持必要的财政支出强度，优化组合赤字、专项债、贴息等工具，在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控”。本文以 C 市 J 区政府债务风险管控为例，分析该区政府债务的风险现况，探究地方政府债务风险管控存在的问题，并提出以 C 市 J 区为代表的区县级地方政府风险管控建议，以促进地方政府债务的安全可控。

**关键词：**地方政府债务；风险管控；债务监管

## 案例分析

### （一）C 市 J 区政府债务现况

#### 1. 显性债务

##### （1）显性债务规模方面

如图 1 所示，2017 年至 2022 年末 C 市 J 区地方政府债务余额分别为 117.87 亿元、132.87 亿元、149.87 亿元、170.87 亿元、187.87 亿元、215.87 亿元，近几年的债务平均增长率超过了 11%。2022 年，J 区政府债务限额为 215.9 亿元，虽然总体债务规模未突破债务限额，但是政府债务率达到 120.55%，可发债空间较少，债务负担较重。

##### （2）显性债务结构方面

J 区政府债务余额包括一般债券及专项债券。如表 1 所示，2017—2022 年专项债券余额增长了近 78.5 亿元，有了大幅度增长；一般债券余额的增长幅度较小，在此期间增



注：数据来源于 C 市 J 区人民政府网，单位：亿元

图 1 C 市 J 区地方政府债务余额情况

长未超过 5 亿元。2017 至 2022 年，专项债务余额占地方政府债务余额的比重逐年上升，而一般债务余额占地方政府债务余额的比重逐年下降，占比变化幅度在 2020 年较为明显。

#### 2. 国有企业经营性债务现况

地方国有企业负债是地方政府或有隐性债务的来源之一。本文采用国有企业资产负债率来衡量地方政府或有隐性债务风险水平，经测算，C 市 J 区承担全区重点融资项目的国有资本运营集团 2021 年和 2022 年上半年资产负债率分别为

表 1 J 区政府债务结构表

年份	一般债券余额(亿元)	占债务余额的比重	专项债券余额(亿元)	占债务余额的比重
2017	80.89	68.63%	36.98	31.37%
2018	80.89	60.88%	51.98	39.12%
2019	82.39	54.97%	67.48	45.03%
2020	82.39	48.22%	88.48	51.78%
2021	84.39	44.92%	103.48	55.08%
2022	85.39	39.56%	130.48	60.44%

注：数据来源于J区人民政府网

47.63%和45.77%，处于一个较为合理的水平。如表2所示。

(二)C市J区政府债务风险管控分析

1. 显性债务风险管控分析

(1) 显性债务规模风险

2018年至2022年J区政府债务规模风险情况如下表3所示，债务率为政府债务余额与其综合财力的比值，数值越大代表债务规模风险越大；债务增长率为当年债务余额增长额与上年度债务余额的比值，数值越大债务增长速度越快。

如表3所示，从债务余额方面来看，债务余额逐年增加，但债务增长率波动起伏式增长；从债务率方面来看，债务率不断升高，到2022年底已高达120.55%，触及了国际公认的120%警戒线。尽管在2021年之前债务增长率逐年下降，但在2022年出现了上升趋势，因此现阶段政府债务规模存在一定的风险。其原因一方面是因为随着经济的不断发展，各个领域的财政支出也在不断增加，而近几年由于减税降费政策的执行以及经济持续下行的影响，财政收入受到一定冲击，

表 2 J 区国有资本运营集团资产负债率

	资产(亿元)	负债(亿元)	资产负债率
2021.12.31	381.9566	181.9181	47.64%
2022.06.30	384.6194	176.0248	45.77%

注：数据来源于C市J区国有资本运营集团审计报告

表 3 J 区政府债务规模风险指标情况

年份	债务余额(亿元)	综合财力(亿元)	债务率	债务增长率
2018年	132.87	142.90	86.69%	4.26%
2019年	149.87	136.51	100.90%	12.79%
2020年	170.87	138.58	115.41%	14.01%
2021年	187.87	158.99	115.66%	9.95%
2022年	215.87	160.87	120.55%	14.90%

注：数据来源于J区人民政府网

稳定性不足；另一方面是因为J区地处主城核心区，税收收入主要依靠第三产业，而公共卫生突发事件对第三产业的影响最大，导致税源不足，缓解财政压力最快的方式只有举债。另外，财政收入中存在的一次性因素也会低估债务率，客观上增大债务规模风险的程度。在财政空间越来越有限的同时，谨防未来长期利率的上升，可能导致存量债务的还本付息压力进一步加剧，甚至可能导致违约风险的爆发。

(2) 显性债务结构风险

如前文表1数据显示，2018至2022年，J区专项债务余额占地方政府债务余额的比重逐年上升，2018年为39.12%，到2022年增加到了60.44%，风险较高。究其原因，一方面可能是由于专项债项目“琳琅满目”，但缺乏一定导向性，在地方政府实际实施过程中，往往受客观条件和多方因素的影响，出现“资金找项目”的问题。另一方面，专项债券资金大幅度争取，但区县一级财政

表 4 J 区政府债务偿还情况 单位：亿元

年份	还本付息额	财政偿债率	综合财力	财政收入	财政支出
2020	11.76	7.94%	148.1	67.9	134.3
2021	52.17	32.12%	162.4	70.8	147.5
2022	24.56	13.71%	179.1	67.5	162.9

注：数据来源于 J 区人民政府网

部门对专项债券资金的具体使用和投资领域缺乏有效监管，容易在资金使用环节出现问题，加大债务结构风险。

### （3）偿债风险

财政偿债率是指当年地方政府偿债本息额与当年地方综合财力之比，数值越大，代表财政收入中用于偿还债务的比例越大，偿债风险越高。如表 4 所示，到 2022 年 J 区财政偿债率呈下降趋势，但在 2021 年高达 32.12%，远远超过国际公认的 20% 警戒线，风险不容忽视。究其原因，一方面可能由于债务资金大部分投向市政等基础设施建设等公益性领域，项目资金投入量大，偿债期限长，资金回流慢，致使缺乏稳定的偿债能力，加上政府偿债来源较为单一，仅有财政预算安排资金，导致偿债风险偏高。另一方面，只能通过债券置换的方式延长还款时间，导致偿债风险随着时间推移不断增加。

同时，表 4 显示 J 区财政支出逐年加大，其在近几年土地出让收入大幅下降的背景下，面临着财政收入受到明显冲击、经常性财政支出增加的双重压力，导致地方财政形势承受着巨大挑战，持续扩大的财政收支缺口加大了财政赤字风险。

## 存在的问题及原因分析

### （一）区县级政府债务风险管控存在的问题

一是政府债务规模逼近警戒线，债务总量控制机制不完善。部分区县的地方政府并没有科学设定债务的规模和结构，债务总量过于庞大，远远超出自身的清偿能力。实际操作过程中，各地的债务限额并非根据债务警戒线倒推出来的，而是通过审批予以确认的。由于债务确认的方法不够科学和严谨，导致债务限额偏离了债务率风险警示线。一个地方政府举债规模的科学性，还考量债务的年度均衡性、与财力增长的匹配性等因素，并据此组织存量债务置换或申请新增债券，合理设置偿债期间，熨平债务高峰。

二是政府债券资金使用效率不高，缺乏债务绩效评价机制。目前我国地方政府债券成果方面注重资产的形成，而轻视绩效管理。债券资金绩效管理意识薄弱，特别是资金来源较多的项目，无法按照资金的轻重缓急，合理平衡各项资金的支出进度。由于区县地方政府对债务规模缺乏具体规划，筹集的资金规模由谁控制、资金使用过程由谁监督、资金使用效果是否达到预

期要求等问题都没有得到应有的关注，造成了当前债务管理混乱、偿债能力持续弱化的局面。

三是举债规模与偿债能力不匹配。区县级政府可用于偿还债务的财政收入主要来自于一般公共预算收入中的各项税收和政府性基金收入中的土地出让金。受公共卫生突发事件冲击及大规模减税降费政策的影响，多数地区税收收入呈现下降趋势，然而债务增速却是远远大于财力增速，很显然区县级地方政府的举债规模与偿债能力不匹配。

四是借新还旧滚雪球，利息本金化，雪球越滚越大。近年来，地方基础设施建设、新农村建设工程和民生等支出较大，区县政府负债越来越多，有些区县甚至还出现了每年财政收入还不足以弥补债务利息支出的现象，陷入旧债未还又出新债的恶性循环。而政府偿还能力不足，大多只能通过将债务延期缓解偿还压力，本金加利息滚雪球式不断增长，导致区县政府债务不断膨胀。

### （二）区县级政府债务风险管控存在问题的原因

一是受公共卫生突发事件和减税降费影响，财政收入增长稳定性不足。在公共卫生突发事件冲击下，2020 年地方政府财政收入整体下滑，区域债务风险加剧。2021 年以来，各地经济恢复程度不一，房地产行业遇冷，土地财政受到影响，土地出让收入面临的不确定性较大。在原有的减税降费基础上，增加了助力企业渡过难关的税收优惠政策，地方政府收入增长稳定性不

足而刚性支出不减,收支矛盾有所加大。2022年,我国实施了2.64万亿规模出口退税,以及土地等政府性基金收入下降明显,地方政府债务到期高峰逼近,债务风险管控出现越往基层越困难的局面。

二是盲目追求新政绩、上马新项目,与地区经济发展不相适应。目前的地方政府考核机制中还存在不够完善之处,具体表现为:一是只注重与GDP挂钩的政绩考核,而不注重债务考核;二是强调资金的投入而不注重投资效益,这不利于地方政府债务管理工作的改革。在这样的政绩考核制度下,难以同时做到促进经济社会发展和不发生债务风险,对绩效的错误认识也是地方政府债务增加的重要原因之一。

三是偿债机制欠缺,追责问责力度不大。目前,由于缺乏有效的债务偿还机制,意味着没有促使地方政府按时偿还债务的驱动力,导致地方政府对债务的拖欠十分普遍。2014年国务院发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》中虽然提出了建立债务考核问责制度,但由于考核机制过于笼统,缺乏明确详细的量化标准来提高考核结果的准确性,导致地方政府债务考核机制流于形式,无法发挥实效。

四是风险管控相关规定执行不到位,可能变相新增隐性债务。我国针对地方政府制定的严格的债务管理体制没有很好的落实在基层,地方各级相关部门不能认真履行职责,未将管控措施落到实处,没有承担起相应的职责,使得政府债务

风险加大。在从上往下传达中央指令的过程中,由于等级的差异性,执行强度也在进一步下降。另外,我国《预算法》只赋予了省级政府直接发债的权利,区县政府为满足支出需要就产生了许多变相新增隐性债务的冲动。

### 完善建议

(一)强化预算管理,严控债务总额,适时将隐性债务纳入预算管理

在制定新增债务限额计划时,按照区域内债务风险水平和资金需求,结合地方财政能力,科学制定及合理分配本区域的新增债务限额。当前财政预算公开制度过于笼统,缺乏统一标准,因此有必要详细界定预算支出的范围、数额和用途,对地方政府财政预决算报告的信息披露内容与详细程度提出具体要求。不断推进基层地方政府预算管理,将地方政府债务特别是隐性债务纳入预算管理,使隐性债务显性化,全面提升预算管理水平从而严格控制债务总量,确保债务总额与经济发展和地方财力相适应。

(二)开展和健全债务管控及绩效评价机制

一方面,需要完善债务风险管控机制,建立健全预警机制。建立基于债务率的地方政府债务风险评估指标体系,充分利用数据挖掘、信息分析等技术手段,监测各级地方政府的债务风险。加强过程监督,建立覆盖全区域的政府债务管理信息化系统,实现对政府债务的动态监督管理,兼顾“借、用、管、还”各个环

节。另一方面,做好债务绩效管理。建立债务绩效评价指标体系,打造一套闭环的绩效管理系统,推动绩效评价工具与项目全生命周期深度融合,对项目结果进行绩效量化评价,并加强绩效考核结果的应用。

(三)拓展债务偿还资金来源,将债务偿还纳入预算管理

可以通过财税改革拓展债务偿还资金的来源渠道,逐步降低对土地出让的依赖。积极创新经济发展模式,吸引资本投资于本区域发展,创造稳定的偿还资金来源。发挥银行、信托等金融机构的优势,盘活各类存量资产,对其进行有效投资和利用以提升偿债能力。在预算编制阶段认真梳理存量债务情况,明确年度还款计划。债务付息全面纳入部门预算,做好债务付息预算执行与调整变更。财政部门应按照债券偿还使用协议提前统筹安排,及时列支政府债务付息资金。

(四)强化风险意识,加大问责力度

新时期地方政府需结合自身经济建设的实际需求,切实提高债务风险防控意识,尤其是强化领导干部风险防范意识。同时,要针对可能出现的政府债务风险,出台相应的管理制度,将地方政府债务风险降到最低。加强对相关人员的监督和管理,强化对基层政府的违规举债或非理性扩张行为的问责力度。对债务规模较大、债务风险较高的地方政府开展专项调查,增强惩处震慑力。□

责任编辑 雷艳