

基于“压力-状态-响应”模型的地方政府债务风险评价

谢保鹏¹, 朱道林², 陈 英¹

(1. 甘肃农业大学管理学院, 甘肃兰州 730070; 2. 中国农业大学土地科学与技术学院, 北京 100193)

摘 要:从中国地方政府债务所特有的基本实际出发, 构建了地方政府债务风险的“压力-状态-响应”评价模型, 在明确地方政府举债压力、债务规模、偿债能力与债务风险形成的逻辑关系的基础上, 利用 31 个省(自治区、直辖市)相关数据进行了实证分析。结果表明: 中国西部地区举债压力明显较高, 但偿债能力明显较低; 东部地区债务规模高, 但偿债能力强, 举债压力小; 中部地区介于二者之间。仅从债务规模数据判断地方政府债务风险有失偏颇, 整体来看中国各省市地方政府债务风险差异并不大, 但是西部地区存在举债压力与偿债能力不匹配的状态。结合债务风险发生的理论逻辑从遏制地方政府过度举债冲动、化解地方政府存量债务规模、提升地方政府偿债能力等三个方面提出了防控地方政府债务风险的政策建议。

关键词: 地方政府债务风险; 压力-状态-响应模型; 评价

中图分类号: F812.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)93-0014-08

引言

改革开放以来, 中国的城镇化进程在不断加快, 城市建设对城市交通、供水、供电等公共基础设施的投资需求不断地增加, 尤其是分税制以来, 分权化改革使得地方政府被赋予了更多的支出责任, 财权与事权不对等。同时, 中国的转移支付制度尚不完善, 在基础设施建设投入较大的情况下, 大部分地方政府可支配的财力无法满足庞大的资金需求, 唯有通过外部融资。举债成为地方政府为公益性项目以及基础设施建设等其他城市开发建设项目进行融资的重要方式, 各级政府通过释放信用能力, 维持了较高的借贷规模, 提前享受了大规模资本性投资的好处。但是随着信贷规模的迅速扩张, 地方政府的信用膨胀, 风险不断聚集, 债务的规模、结构、期限等问题引起各方关注, 地方政府债务风险成为中国四大金融风险之一, 分析和研究中国地方政府债务风险也具有重要的现实和理论意义。

学界围绕地方政府债务风险的评价做了诸多有价值的探索和研究并使得地方政府债务风险的严重性得到社会各界的关注和讨论, 对债务风险的评价

主要从定性和定量两个层面进行分析。在定性评价方面, 杨灿明(2013)认为债务风险主要体现在大量的隐形债务、在财政压力之下的个体风险以及当前债务偿还对土地财政的依赖等三个方面^[1]; 廖小林(2013)等人认为地方政府债务风险来自于因地方政府忽视地方经济发展的偿债能力导致债务规模超过了地方政府的适度范围^[2]; 刁伟涛(2015)引入国有企业资产和土地资产, 测度中国地方政府债务风险^[3]。在定量评价方面, 学者对中国地方政府债务风险的定量评价方法主要有两种方法: 一种是采用国际通用指标, 即单指标评估中国地方政府债务风险状况及风险程度, 得出中国地方政府债务风险可控的基本结论并被得到广泛引用^[4-9]; 另一种多指标综合评价法, 即通过构建评价指标体系得出综合风险^[10-12]。另外, 张子荣(2015)^[13]、梁丽萍(2016)^[14]、卢馨等(2016)^[15]从资产负债表的角度评价地方政府债务风险。第一种方法——国际通用指标法。直接客观, 但存在是否符合中国实际的问题, 大多数债务风险评价停留在存量债务的风险评价, 受国际指标的影响较大, 多采用债务率、负债率、逾期债务率等指标与国际安全水平直接进行比较。中国地方政府债务及其风险有其自身特点, 该方法尤其未考虑偿还债务的财力水平问题和扩张性的财政政策迫使地方政府不得不通过举借债务来满足支出需求的举债压力。第二种方法——多指标综合评价。虽然较第一种更为科学、合理, 得出研究结论的可靠性也相对较高, 但综合评价必须建立在

收稿日期: 2019-07-19

作者简介: 谢保鹏, 讲师, 博士, 主要从事土地经济与农村土地制度等方面的研究; 朱道林, 教授, 博士生导师, 主要从事土地经济与土地政策等方面的研究; 陈英, 教授, 主要从事土地资产管理与农村土地利用等方面的研究。

准确界定债务风险内涵的基础上,会因指标体系的不同而得出完全不同的结论,因此会受到研究者指标选择的影响,而不同的研究者其评价债务风险的侧重点不同,掌握的数据来源不同,更重要的是,不同的学者对债务风险的理解也有所差异,故而他们所得出的风险评价结果并没有可比性。

另外,综合分析现有文献,大多数作者将债务规模的扩大和债务风险等同起来,默认为债务规模扩大就伴随着债务风险。其实不然,研究表明一定规模的政府债务有助于地方经济发展,有助于缓解地方财政缺口,只要地方政府债务规模能够与经济增长速度协调,伴随地区经济增长,债务规模的扩大理所当然。因此,地方政府债务规模扩大并不意味着债务风险,风险的大小与偿债能力有关。因此,对地方政府债务风险的认识还不够深刻,也无法真正认识中国当前政治体制下的地方政府债务风险产生的制度根源。本文认为,不论是单指标评价法,还是多指标综合评价法,评价方法、评价思路不符合中国地方政府债务产生、发展的实际,存在低估风险的可能。应建立符合中国实际情况的地方政府债务风险评价思路和评价方法。基于此,本文试图在分析中国地方政府债务规模扩张所特有的制度环境,以及债务规模的可持续要求基础上,从理论层面分析债务风险的基本思路并进行实证评价。

1 理论分析

对于地方政府债务风险,不同的学者有不同的理解,比较官方的理解是刘尚希等人认为的地方政府未来拥有的公共资源价值及其未来收益不足以履行其未来应该承担的支出责任和义务,以至于经济、社会的稳定与发展受到损害的一种可能性^[16-17]。显然,强调的是一种不可持续状态,债务规模有别于债务风险,债务风险在于地方政府举债规模、结构超越了地方政府的偿债能力。本文认为,中国地方政府债务风险同时取决于举债压力和偿债能力,而债务规模只是债务状态的一个客观反映,离开偿债能力讨论债务状态缺乏实际意义。一方面,中国特有的财政体制环境导致的体制性举债冲动背景以及财政缺口持续扩大事实背景下,地方政府债务规模扩大的客观环境没有改变,财政困境将会持续存在,地方政府依然存在举债压力,在压力促使下地方政府通过各种渠道举借债务,债务结构、债务规模等指标

发生变化。另一方面,长期基于土地财政作为重要的偿债来源,且没有形成债务偿还的长效机制,在土地市场的波动状况下,地方政府债务必然是不可持续的,而在财政缺口对资金需求的压力不断加大的情况下,必然产生债务风险。基于利益目标最大化的债务扩张以及“体制性”举债冲动却助长了地方政府举债的非理性行为,加之债务管理制度的滞后,使得举债活动往往忽略地方经济发展的承债能力,一旦地方政府债务规模超过了地方政府的承债能力,就会形成并加剧地方政府债务风险。土地出让收入持续缩减,地方政府融资项目收益难以在短期内承受债务负担。

基于以上分析,本文认为债务风险是举债动机、债务状态和偿债能力的集合,是三者动态关系的综合评估。因此需要从举债压力 - 债务状态 - 偿债能力三个层面构建评价指标体系。其基本思路是中国特有的财政体制环境导致的体制性举债冲动背景以及财政缺口事实背景下,地方政府依然存在举债压力,在压力促使下地方政府通过各种渠道举借债务,债务结构、债务规模等指标发生变化,是在举债压力下所处的状态即债务基本风险;而响应则是地方政府面对风险的能力即偿债能力。举债动机的存在必然导致债务规模出现和扩张,必然提升债务率等债务指标,因此举债动机是债务风险的源头,而在中国当前新债还旧债问题突出的情况下,债务率的增加又会反过来增强举债动机;高的债务水平必然要求地方政府有与之相匹配的偿还能力,而当偿还能力不足时,便极有可能会产生债务风险,偿债能力也是评估债务率的依据;地方政府应根据偿债能力调整举债规模,形成与偿债能力相匹配的举债规模,这也是防范地方债务风险的基本思路(如图1)。

借鉴资源环境领域的PSR模型评价方法,文章采用该思路建立政府债务风险的“压力 - 状态 - 响应”(PSR)评价模型。

压力(Pressure) - 状态(State) - 响应(Response)模型多应用资源环境领域的评价,主要利用三个不同但又相互联系的指标类型,使用了“原因 - 效应 - 反应”这样的思维过程解析了人类活动和自然环境之间的相互关系^[18]。由于该模型针对问题提出并包含了较强的逻辑因果关系,特别适合用来解决实际问题,广泛用于评价各种可持续

发展有关的问题和现象^[10]。在债务风险评价中,压力指标表征地方政府的举债压力,强调的是在中国既定体制环境下地方政府不得不为的被动性;状态指标表征地方政府在特定时间阶段的债务状况;而响应指标表征地方政府在面对债务状况时的应对能

力,即如何缓解因地方政府债务规模扩张而带来的债务风险。*PSR*模型回答了“发生了什么、为什么发生、我们将如何做”3个可持续发展的基本问题,正好可以很好的评价地方政府债务风险状况,扩展了以往单指标以及综合评价的思路。

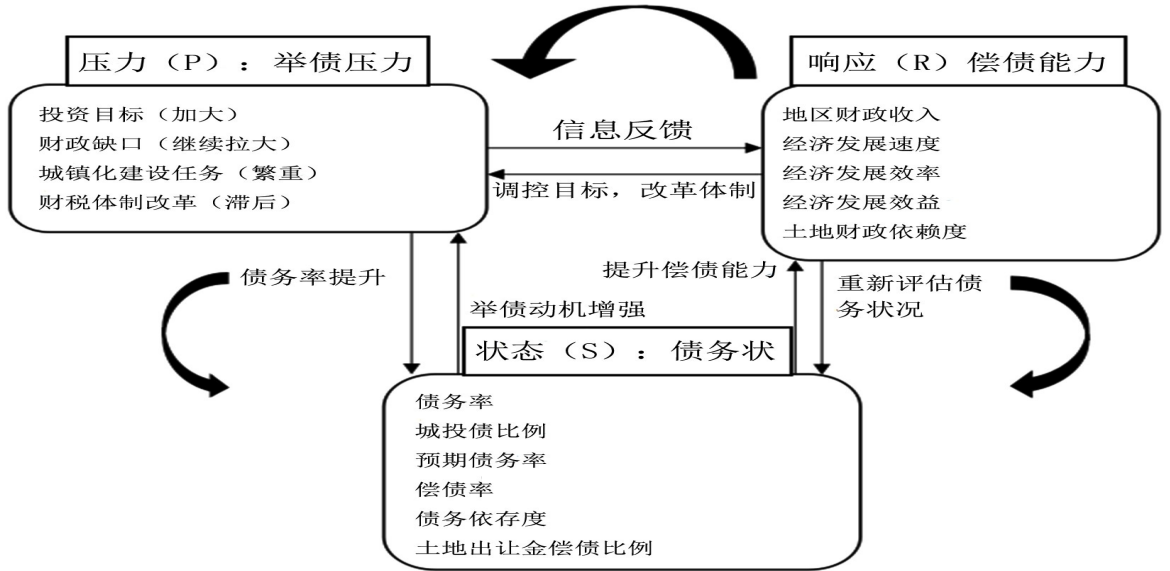


图1 压力(P) 状态(S) 响应(R) 模型的地方政府债务风险评价概念性框架

2 指标体系构建与研究方法

2.1 指标选择

举债压力指标用以表征地方政府举债的不得已因素,如财政缺口的扩大必然导致地方政府债务规模的扩大,而债务规模的无序扩张是债务风险压力源之一,即通常所讲债务的规模风险。地方政府举债动机/压力基本来自于固定资产投资、财政缺口、新型城镇化建设任务,以上支出均因中国财税体制改革滞后导致的财权事权不对称而短期之内无法解决,没有从根本上解决资金压力问题,举债是地方政府选择之一。选择财政赤字率、近3年固定资产投资总额增长率、城镇化水平、近3年民生支出水平增长率作为压力指标。

债务状态指标用以表征在债务压力之下的现状情况,结合已有研究常用来衡量债务状况的评价指标,选择确定债务负担率、债务率、地方人均负债余额、债务依存度、土地出让金偿债比例、偿债率为地方政府债务风险状态指标。需要说明的是,在中国,土地出让收入在债务偿还中扮演重要的角色,大量

的地方政府债务均承诺以土地出让收入(土地财政)为还款来源,地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度极高。这些是用来衡量政府债务风险比较常见的指标,指标越高,风险发生的可能性越大^[11]。

地方政府债务响应指标表征地方政府对风险压力的响应,可以理解为地方政府偿债能力的大小。从短期来看,地方政府对土地财政的依赖不会减弱,因此土地财政依赖度反映了偿债能力,但是从风险角度考虑土地财政依赖度越大,其受土地市场影响越大,收入也越不稳定,风险较高,当财政收入增长速度较大,经济发展速度较快就可以说明地区经济发展水平,财政收入相对较好,偿债能力较强,相应的,风险发生的可能较小。地区财政收入增长速度、地区经济增长速度均高于债务规模增长速度时,无论债务规模多大,都可以很好的偿还。因此最终选择地区财政收入增长速度、地区人均GDP、地区经济增长速度、固定资产投资效果系数和土地财政依赖度来反应偿债能力的大小。具体指标内涵如表1所示。

表 1 地方政府性债务风险评价指标体系及其指标含义

| 目标层 | 要素层 | 指标层 | 指标含义 | 方向 |
|-----------|---------------------------------|------------------|---|----|
| 地方政府性债务风险 | 举债压力 (压力) <i>Pressure</i> | 财政赤字率 | $(\text{政府开支} - \text{政府收入}) / \text{GDP} \times 100\%$ | + |
| | | 近 3 年固定资产投资总额增长率 | $(\text{第 } t \text{ 年固定支出投资} - \text{第 } t - 3 \text{ 年固定资产投资}) / \text{第 } t \text{ 年固定支出投资}$ | + |
| | | 城镇化水平 | 城镇化水平 | - |
| | | 近 3 年民生支出水平增长率 | 财政支出用于民生方向增长率 | + |
| | 债务状态 (状态) <i>State</i> | 债务负担率 | 债务余额 / 地方当年 GDP | + |
| | | 债务率 | 债务余额 / 本级综合财力 | + |
| | | 地方人均负债余额 | 债务余额 / 本地方人口总额 | + |
| | | 债务依存度 | 地方债务余额 / 财政支出总额 | + |
| | | 土地出让金偿债比例 | 土地出让金作为还款来源债务 / 债务余额 | + |
| | | 偿债率 | 当年偿还债务总额 / 年末债务余额 | + |
| | 偿债能力 (响应) <i>Response</i> | 地区财政收入增长率 | 财政收入增长速度 | - |
| | | 地区人均 GDP | 地区 GDP / 地区总人口 | - |
| | | 地区经济增长速度 | 当年 GDP | - |
| | | 固定资产投资效果系数 | 地区全社会固定资产投资总额 / 地区 GDP | - |
| | | 土地财政依赖度 | 土地出让收入 / 地区财政总收入 | + |

注:“+”表示正向指标,“-”表示负向指标。

2.2 指标权重确定

本文采用相对较为主观的层次分析法(AHP)和相对较为客观的变异系数法两种方法确定指标权

重,尽可能使指标权重客观、合理。权重确定结果如表 2 所示。

表 2 评价指标权重确定结果

| 要素层 | 指标 | AHP 权重 | 变异系数确定权重 | 综合权重 |
|------------------|------------------|--------|----------|--------|
| 举债压力 (权重:0.4) | 财政赤字率 | 0.2512 | 0.1963 | 0.2238 |
| | 近 3 年固定资产投资总额增长率 | 0.0800 | 0.0658 | 0.0729 |
| | 城镇化水平 | 0.0417 | 0.0312 | 0.0365 |
| | 近 3 年民生支出水平增长率 | 0.0271 | 0.0148 | 0.0210 |
| 债务状态 (权重:0.2) | 债务负担率 | 0.0263 | 0.0678 | 0.0471 |
| | 债务率 | 0.0276 | 0.0377 | 0.0327 |
| | 地方人均负债余额 | 0.0130 | 0.0729 | 0.0430 |
| | 债务依存度 | 0.039 | 0.0415 | 0.0403 |
| 偿债能力 (权重:0.4) | 土地出让金偿债比例 | 0.0788 | 0.0919 | 0.0854 |
| | 偿债率 | 0.0152 | 0.0652 | 0.0402 |
| | 地区财政收入增长率 | 0.0554 | 0.0431 | 0.0493 |
| | 地区人均 GDP | 0.0357 | 0.0444 | 0.0401 |
| | 地区经济增长速度 | 0.0842 | 0.0286 | 0.0564 |
| | 固定资产投资效果系数 | 0.1202 | 0.1306 | 0.1254 |
| | 土地财政依赖度 | 0.1046 | 0.0682 | 0.0864 |

举债压力要素层中,“赤字率”权重最高,说明财政赤字在地方政府最重要的举债压力,赤字率越高,地方政府举债的可能性和冲动越强;举债状态要素层中,“土地出让金偿债比例”权重最大,中国地方政府债务对土地财政的高度依赖是主要的风险

源;而在偿债能力中,“固定资产投资回报系数”权重最大,中国地方政府债务主要投向公益性等基础设施建设,固定资产的投资回报系数一定程度上能够表征债务投资所取得的收益,如果债务去向能够产生稳定的现金流,则发生债务风险的可能性较

小。因此,固定资产投资回报系数越大,偿债能力越强,风险发生的可能性越小。

2.3 数据无量纲处理

因不同量纲影响数据的可比性,本文采用最大离差法对原始数据进行无量纲标准化处理,消除不同量纲对结果的影响,正向评价指标和负向评价指标的标准化计算公式分别为:

$$\text{正向指标计算公式: } X_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{jmin}}{x_{jmax} - x_{jmin}} (i = 1, 2, 3,$$

$\dots n; j = 1, 2, 3, \dots, m)$

$$\text{负向指标计算公式: } X_{ij} = \frac{x_{jmax} - x_{ij}}{x_{jmax} - x_{jmin}} (i = 1, 2, 3,$$

$\dots n; j = 1, 2, 3, \dots, m)$

式中, X_{ij} 为标准化后的值, x_{ij} 为原始值, x_{jmin} 和 x_{jmax} 分别代表原始数据中的最小值和最大值。

2.4 数据来源

文中财政赤字率,近三年(2014年-2016年)民生支出水平增长率、固定资产投资系数等、地区经济增长率、地区人均GDP、近三年(2014年-2016年)固定资产投资总额增长率、城镇化水平等数据采用《中国财政年鉴》、《中国统计年鉴》相关数据进行计算所得。文中债务负担率、负债率、地方人均债务余额、土地出让金偿债比例以及偿债率数据来源与各省地方政府性债务审计报告。

3 评价结果及分析

3.1 举债压力、债务状态和偿债能力分项评价结果

从对各省(自治区、直辖市)即举债压力来看,中国西部地区的举债压力普遍高于东部地区,呈现明显的西高东低特征,东,中,西举债压力评价值分别为0.2393、0.2956和0.4298,东部地区经济发展水平高,经济基础优于西部地区,而西部地区经济发展滞后,面对基础设施建设、民生支出、城镇化提升等事权时,地方财政收入不足的情况下,地方政府面临较大的举债压力,同时在现行的政绩考核体制下,地方政府为了更为明显的政绩,举债动机明显,举债压力较大;从对各省(自治区、直辖市)债务状态的评价结果来看(详见表3),东部地区及东南地区省份债务风险值较高,东、中、西债务状态评价值分别为0.5472、0.4133和0.3818,说明就目前看,东部地区既有债务规模较大,风险值较高,尤其值得注意的

是四直辖市风险状态处于高位,天津、北京、重庆和上海风险状态值分别为0.8021、0.7836、0.7443和0.7127,而河南省最低为0.1746,而中西部地区债务规模相对较小,单就从债务规模分析,中西部地区发生风险的可能性较东部小;而从对各省(自治区、直辖市)风险响应(即偿债能力)的评价结果来看,西部地区偿债能力弱于东部地区,东、中、西三区偿债能力的评价值分别为0.2869、0.2660和0.2329,这与地区经济增长速度、固定资产的投资效果系数有关,说明东部地区在面对债务压力时,有足够的偿债能力应对可能发生的债务风险。偿债能力最强为北京市,重庆、江苏浙江跟随其后,而新疆偿债能力最弱。高收入、经济高增长的省份和城市的债务偿付能力比较于其他欠发达省份要强。虽然从债务规模看,西部地区现有债务规模小于东部地区,但西部地区举债压力大,偿债能力小,正是这种偿债能力与举债压力的不匹配,导致西部地区存在潜在债务风险。

表3 基于压力-状态-相应模型评价的政府债务风险分项值

| 地区 | 省 (直辖市) | 举债 压力 | 债务 状态 | 偿债 能力 | 平均 |
|------|------------|----------|----------|----------|--|
| 东部地区 | 北京市 | 0.1352 | 0.4302 | 0.2927 | 举债压力 0.2393 债务状态 0.5472 偿债能力 0.2869 |
| | 天津市 | 0.2037 | 0.8021 | 0.2530 | |
| | 上海市 | 0.1317 | 0.7127 | 0.2215 | |
| | 辽宁省 | 0.1750 | 0.5334 | 0.3126 | |
| | 山东省 | 0.2785 | 0.4046 | 0.3418 | |
| | 河北省 | 0.2952 | 0.4219 | 0.2809 | |
| | 江苏省 | 0.2274 | 0.5159 | 0.4106 | |
| | 浙江省 | 0.2599 | 0.6455 | 0.3460 | |
| | 福建省 | 0.2878 | 0.5376 | 0.2367 | |
| | 广东省 | 0.2635 | 0.4679 | 0.2796 | |
| 中部地区 | 广西省 | 0.3320 | 0.4679 | 0.2790 | 举债压力 0.2956 债务状态 0.4133 偿债能力 0.2660 |
| | 海南省 | 0.2815 | 0.6271 | 0.1885 | |
| | 黑龙江省 | 0.1930 | 0.4340 | 0.2878 | |
| | 吉林省 | 0.2763 | 0.4623 | 0.2019 | |
| | 内蒙古自治区 | 0.3339 | 0.3013 | 0.2486 | |
| | 山西省 | 0.3084 | 0.3471 | 0.2426 | |
| | 安徽省 | 0.2925 | 0.4302 | 0.2927 | |
| | 江西省 | 0.3001 | 0.5173 | 0.2722 | |
| | 河南省 | 0.3313 | 0.1746 | 0.2832 | |
| | 湖北省 | 0.2940 | 0.5877 | 0.2976 | |
| 湖南省 | 0.3315 | 0.4654 | 0.2676 | | |

| | | | | | |
|------|-------|--------|--------|--------|----------------------|
| 西部地区 | 陕西省 | 0.3255 | 0.4704 | 0.2608 | 举债压力 债务状态 偿债能力 |
| | 甘肃省 | 0.4746 | 0.4029 | 0.3299 | |
| | 宁夏自治区 | 0.3502 | 0.2256 | 0.1741 | |
| | 青海省 | 0.5014 | 0.3561 | 0.1947 | |
| | 新疆自治区 | 0.3780 | 0.2533 | 0.1093 | |
| | 四川省 | 0.3331 | 0.5359 | 0.3400 | |
| | 重庆市 | 0.3060 | 0.7443 | 0.4282 | |
| | 贵州省 | 0.3837 | 0.4764 | 0.2191 | |
| | 云南省 | 0.3219 | 0.3529 | 0.1318 | |
| | 西藏自治区 | 0.9235 | 0.0000 | 0.1413 | |

3.2 债务风险总体评价结果

如上文所述,无论是举债压力、债务状态还是偿债能力(响应),均呈现出比较明显的空间分异特征,与经济发展现状比较吻合,东部经济发展水平较高区域其举债压力小,偿债能力大,但现有债务规模较高;而西部地区举债压力大,偿债能力小,但现有债务规模相对也小,中部地区处于中间程度。地方政府债务风险并不单独指债务规模的大小,尤其需要考虑偿债能力的大小和举债动机(举债压力)的

大小。从整体评价结果来看,各省(自治区、直辖市)债务风险差异并不大(图2),风险值最高的重庆市为0.5742,最低的宁夏自治区为0.3471。重庆市虽然偿债能力较强,举债压力较小,但是其在过去积累的债务规模较大,因此其债务风险整体较高。

如果按照传统的债务风险的理解及其评价思路,债务风险大小基本与债务规模的大小呈正相关即债务规模越大,其债务风险越大,债务规模越小,债务风险越小。但从本文分析的结果来看,政府债务风险的大小与债务规模大小的正相关关系并不明显。这也正是本文所提出的债务风险不仅与债务规模有关,更由偿债能力以及未来的举债动机决定,当偿债能力大且举债动机小时,再大的债务规模也会通过债务偿还化解,但当偿债能力不能与举债动机相适应时,再小的债务规模也有可能导致不能偿还的债务风险,因此,债务规模不能与债务风险直接等同,还应考虑未来的举债压力以及未来的偿债能力。

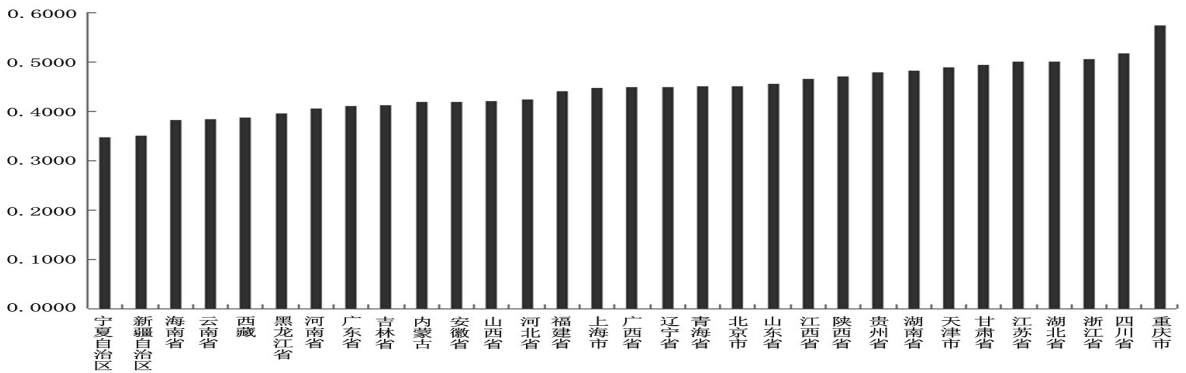


图2 地方政府债务风险评价价值

4 结论与政策启示

中国地方政府债务的发生有其自身特点,对债务风险的评价应该基于地方政府债务风险的发生内在逻辑构建评价指标体系,举债压力(压力)—债务状态(状态)—偿债能力(相应)模型一方面可以明晰中国地方政府债务风险的内部动态关系,另一方面可以明确债务风险的主要来源。从评价结果,看中国西部地区举债压力普遍较高,表现出明显的空间分异规律;就债务状态而言,四直辖市债务状态规模较大,表现出西部地区偿债能力较小;从举债压力

及偿债能力分析来看,中国西部地区地方政府债务风险高于东部地区。东部地区举债压力较小而偿债能力较强;综合来看,除重庆外,其他省区债务风险综合指差异不大,四川、浙江、湖北、江苏、甘肃等地债务风险明高于其他省区。在中国特殊的财税体制下和投融资制度背景下,中国地方政府的举债压力依旧较大,在依赖土地财政收入的现实情况下,偿债能力存在挑战,因此,地方政府债务风险应该受到重视,尤其不能一味的参考国际通用指标来衡量中国地方政府债务风险,更为重要的是应通过减轻举债压力,尤其中西部地区,而提高其偿债能力。

结合本文的理论分析,本文得出的政策启示是债务风险的防控应该从缓解举债压力,化解现存债务存量以及提升偿债能力三个方面着手,只有在同时实现以上三方面的目标后,才可以从根本上防控债务风险,更好的管理债务规模。遏制举债冲动将从根本上控制地方政府债务规模扩大的源头,化解存量债可以避免在短期内出现债务危机,而提升偿债能力将从长远防控债务风险的出现。具体提出以下三个防控措施。

第一,遏制地方政府过度举债冲动。在中国特有的财政体制安排下,地方政府举债具有客观压力和冲动,因此,一方面要增加地方政府财源,减少事权,实现财权事权最大程度的匹配^[19],减小举债压力,应设法调整支出责任和收入权利非对称性分权和部分地方政府高度依赖转移支付的格局。另一方面要改变现行唯GDP的政绩考核体系和官员晋升激励,限制举债冲动。应尽可能弱化与经济增长规模和速度直接挂钩的政绩考核体系,逐步强化对经济增长的质量和效应以及经济发展以外的社会发展、资源节约和环境保护的关注程度,从而有效杜绝地方官员举债的短期行为。同时应建立地方政府多元化的投资模式,减轻地方政府经济发展对债务融资的依赖,应允许地方政府以市场化的运作方式从资本市场举债融资,实现融资渠道多元化。

第二,化解地方政府存量债务规模。通过采取债务置换与推进PPP模式并举,化解地方政府性存量债务,缩小债务率,优化债务结构,降低债务风险;首先,对纳入预算管理的地方征地存量债务持续通过发行政府债券置换,把地方政府短期、高利率的债务逐渐置换成中长期、较低利率的地方政府债券。其次,充分利用PPP模式中的TOT模式化解基础社会建设所形成的政府债务偿债压力,同时鼓励社会资本以投资入股的方式参与PPP项目,实现“债转股”,进而缓解地方政府性债务偿债压力,化解存量债务规模。

第三,提升地方政府偿债能力。只有提升地方政府的偿债能力,才能从根本上杜绝债务风险的发生。首先应建立政府债务偿还基金制度并落实债务偿债基金^[20],提高地方政府短期偿债能力,同时要求各举债单位每年必须按债务余额的一定比例设立偿债准备金,确保偿债资金来源的稳妥与可靠;其次加快发展地方经济,培育新的经济增长动力和财源,

尤其增强西部地区地方政府偿债能力,西部地区虽然债务规模不大,但其举债压力大,偿债能力弱,所隐含的可能债务风险大。因此,应重点发展中西部地区经济,不断提升其增加财政收入的能力,从而提升其偿债能力。

参考文献

- [1] 杨灿明,鲁元平. 地方政府债务风险的现状、成因与防范对策研究[J]. 财政研究,2013(11):58-60.
- [2] 缪小林,伏润民. 地方政府债务风险的内涵与生成:一个文献综述及权责时空分离下的思考[J]. 经济学家,2013(8):90-101.
- [3] 刁伟涛. 土地财政、地方债务与房价水平——基于省级面板数据的实证研究[J]. 当代财经,2015(2):34-40.
- [4] 谢虹. 地方政府债务风险构成及预警评价模型构建初探[J]. 现代财经(天津财经大学学报),2007(7):63-65.
- [5] 刘谊,刘星,马千真,陈元春. 地方财政风险监控体系的建立及实证分析[J]. 中央财经大学学报,2004(7):1-5.
- [6] 伏润民,王卫昆,缪小林. 我国地方政府债务风险与可持续性规模探讨[J]. 财贸经济,2008(10):82-87.
- [7] 卿固,赵淑惠,曹析元. 基于逐级多次模糊综合评价法构建地方政府债务预警模型——以D地方政府为例[J]. 农业技术经济,2011(2):117-126.
- [8] 缪小林. 防范中国地方政府债务风险的制度思考——基于“权、责、利”关系的分析[J]. 当代经济管理,2016(6):80-86.
- [9] 王俊. 地方政府债务的风险成因、结构与预警实证[J]. 中国经济问题,2015(2):13-25.
- [10] 张同功. 新常态下我国地方政府债务风险评价与防范研究[J]. 宏观经济研究,2015(9):134-143.
- [11] 李腊生,耿晓媛,郑杰. 我国地方政府债务风险评价[J]. 统计研究,2013(10):30-39.
- [12] 陈棋. 基于KMV模型的我国地方政府债务风险评价[D]. 厦门大学,2014.
- [13] 张子荣. 我国地方政府债务风险研究——从资产负债表角度[J]. 财经理论与实践,2015(1):95-99.
- [14] 梁丽萍,李新光. 我国地方政府债务风险测度研究——基于资产负债表的视角[J]. 宏观经济研究,2016(12):102-111.
- [15] 卢馨,欧阳渺,于晓曼. 东部发达地区地方政府性债务风险评估——以地方政府资产负债表为基础[J]. 管理现代化,2016(4):116-120.

- [16] 刘尚希. 财政风险: 防范的路径与方法[J]. 财贸经济, 2004(12): 29-34+92.
- [17] 刘尚希. 地方政府性债务风险不是来自债务本身[J]. 中国党政干部论坛, 2014(2): 68.
- [18] 彭建, 吴健生, 潘雅婧, 等. 基于 PSR 模型的区域生态持续性评价概念框架[J]. 地理科学进展, 2012, 31(7): 933-940.
- [19] 王术华. 财政压力、政府支出竞争与地方政府债务: 基于空间计量模型的分析[J]. 经济与管理评论, 2017(5): 74-82.
- [20] 邢治斌, 仲伟周, 丁晓辉. 我国地方政府债务膨胀的诱因及其治理[J]. 经济与管理评论, 2014(1): 78-84.

Assessment for Local Government Debt Risk Based on "Pressure-State-Response" Model

XIE Baopeng¹, ZHU Daolin², CHEN Ying¹

(1. School of Management, Gansu Agricultural University, Lanzhou Gansu Province 730070, China;

2. College of Land Science and Technology, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Based on the basic situation of local government debt in our country, this paper constructs a "Pressure-State-Response" model for the evaluation of local government debt risk. On the basis of analyzing the logical relationship of debt pressure, debt size, solvency and debt risk, empirical analysis is made by using data from 31 provinces which include autonomous regions and municipalities in China. The results show that the debt pressure is higher in western China, but the debt paying ability is obviously lower; eastern China has high debt scale, strong debt paying ability and low debt pressure; the situation in central China is between the two. It is unfair to judge the local government's debt risk only from the data of debt size. On the whole, there is no much difference in local government debt risk in China, while there is a mismatch between debt pressure and debt paying ability in western China. Combining the theory of debt risk occurrence logic, this paper puts forward some suggestions of the prevention and control of local government's debt risk in three aspects, which include taking away the urge to the binge of borrowing, reducing the size of their existing debts and enhancing their ability to repay.

Key words: local government debt risk; "Pressure-State-Response" Model; assessment