

人口分化视角下我国县域政府 债务风险研究

刁伟涛 孙晓萱 陈丽茜

(青岛理工大学,山东 266520)

内容提要:在我国人口增速趋缓以及区域经济出现分化的背景下,县域人口流失带来的地方政府债务风险问题开始受到国家的高度重视。本文从人口分化的视角研究我国县域地方政府债务风险问题,基于七普和六普数据对人口收缩县域和人口扩张县域进行了归类,对两类县域的一般债务和专项债务负担状况进行了对比分析。结果显示,某种程度上而言,县域地方政府债务目前形成了一种倒挂或错配的状况,尤其是专项债务,相对于人口扩张县域,人口收缩县域的地方政府债务扩张更快,杠杆更高,债务风险更高,债务状况更加不容乐观。最后,基于数据对上述状况的内在逻辑进行了分析和印证,并对县域政府债务治理如何应对人口分化提出了相应的政策建议。

关键词:地方政府债务 人口分化 县域 一般债务 专项债务

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0004-10

一、引言和文献述评

我国的地方政府债务问题一直受到全社会的广泛关注,最近几年逐步形成的一个共识:虽然地方政府债务在全国整体层面上风险可控,但是部分经济发展水平不高的区域和部分基层政府的债务风险不容乐观,尤其是以县(自治县、旗等)和县级市为代表的县级政府(下文简称“县域”)。相对于省级、地级以及市辖区政府,县域的经济发展水平偏低,财政实力偏弱,政府债务管理能力相对不足。更为重要的是,县域的人口流失问题严重,而人口流失会带来一系列问题,经济体量收缩,财政收入减

少,存量基础设施利用率下降导致收益不及预期,这无疑会进一步加剧债务风险的严重程度。

事实上,县域人口流失以及带来的地方政府债务风险问题开始日益受到国家的高度重视,中共中央办公厅和国务院办公厅在2022年5月印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中,提出要“顺应县城人口流动变化趋势……防止人口流失县城盲目建设……防范地方政府债务风险”。因此,对地方政府债务风险的关注重点应该放在县域,尤其要放在常住人口规模减少的县域,并深入分析人口规模变动对于地方政府债务风险的影响,实现县域政府债务的有效治理。

[收稿日期]2022-10-13

[作者简介]刁伟涛,商学院副教授,校“礼贤学者”特聘教授,校地方债务研究中心主任,经济学博士,研究方向为地方政府债务治理;孙晓萱,商学院硕士研究生,研究方向为政府债务;陈丽茜,商学院讲师,管理学博士,研究方向为基础设施投融资、开发区政府债务。

从全国层面来看,常住人口规模在一部分县域增长而在另一部分县域下降的背离趋势日益明显,这种人口分化状况可以说是县域人口变动的最重要特征,人口规模变化是经济发展的重要和长期因素,也是影响地方政府债务风险的关键因素。从全球范围来看,常住人口规模的扩张是城镇化发展过程中的重要现象和基本特征(Chauvin et al., 2017),而城镇化推进过程中基础设施投资建设的融资需求是地方政府债务持续扩张的重要原因(Canuto & Liu, 2013),因此人口规模及其变动是影响地方政府债务的重要因素。

随着我国人口问题的日益突出,将人口因素直接明确地纳入到地方政府债务研究的相关文献也逐步出现。常晨和陆铭(2017)对我国的新城开发与地方政府债务负担状况的关系进行了研究,从全国整体而言,新城开发建设推动了地方政府债务规模的扩张,提高了地方政府债务负债率,但是在人口密度更高的新城,以及在距离主城区更近的新城,地方政府债务的负担状况反而会有所降低,主要原因在于人口的集聚效应和规模优势。冀云阳等(2019)研究了“土地城市化快于人口城市化”的失衡对于地方政府债务风险的影响,发现失衡现象在人口流出地和中西部地区更为严重,导致这些地区的地方政府债务负担状况更重,更加不可持续。Yan等(2021)基于2006年-2015年我国地级市的样本研究了低密度的人口城市化对地方政府债务的影响,低密度城市的扩张一方面由于降低土地产出效率和财政收入能力引发了地方政府债务的规模扩张,另一方面带来了城市基础设施的建设和维护支出的增加从而进一步推高了债务规模,而这种影响在中西部城市和中小城市更为明显。卢洪友和朱耘婵(2020)、张晶和岳爽(2022)发现,人口流动过程中公共支出刚性需求的增长推动了政府举债水平的上升,朱德云和王素芬(2021)发现我国人口老龄化对地方政府债务可持续性会产生不利影响,罗朝

阳和李雪松(2022)、刘馨月和金兆怀(2021)以及郭靖等(2022)则认为,人口流入有助于降低地方政府的负债水平和债务风险。

上述研究对于从人口因素的视角来认识我国的地方政府债务问题提供了很好的参考,但是从数据支撑上看,不是基于人口普查得到的常住人口数据不够准确,利用城投公司债务来衡量地方政府债务也有失偏颇,同时对人口规模是正向还是负向影响地方政府债务负担状况的判断也不一致。本文在人口分化的视角下,通过将人口规模增长的县域与人口规模下降的县域进行对比,更细致、更深入地识别县域政府债务风险的现状,进而识别人口因素对于地方政府债务风险的影响。本文的学术贡献主要体现在三个方面:第一,将我国地方政府债务状况的分析推进到了更为微观的县域层面,比目前主要是从省份和地市尺度的分析更为细化和深入;第二,将基于常住人口规模变动识别的人口扩张或收缩作为核心视角来分析地方政府债务风险,通过扩张与收缩的县域组别对比,识别人口因素对地方政府债务状况的影响;第三,对人口变动影响地方政府债务状况的内在机理进行了识别验证,对由此反映出来的区域经济发展、地方财政运行和地方政府债务管理等问题进行了分析。

本文接下来的结构安排如下:第二部分基于第七次和第六次全国人口普查(下文简称七普和六普)的常住人口数据,对县域人口规模在2010年-2020年的趋势性变动情况进行了分析,并据此将县域归类分组为人口规模收缩县域和人口规模扩张县域;第三部分对两类县域债务风险通过构造一般债务率和专项债务率指标进行了深入的对比分析,识别出二者之间的巨大差异;第四部分通过经济体量、经济发展水平、财政汲取能力和债务限额分配使用等角度对人口分化导致的地方政府风险巨大差异的内在逻辑进行了分析;第五部分对县域政府债务治理如何应对未来可能出现的进一步的人口

分化提出了相应的政策建议。

二、我国县域人口规模变动特征

本文利用七普和六普的常住人口数据来分析我国县域的人口变动特征,综合考虑财政、债务、经济和人口等数据的可得性,纳入本文的县域一共是1696个,行政区划截至2020年底。需要说明的是,由于新疆的县域人口数据缺失,西藏的县域财政和债务数据缺失,本文将新疆和西藏的县域整体剔除。同时,为了能够更为立体全面地展示分析县域

人口的变动状况,本文将县域按照我国四大区域:东部地区、中部地区、西部地区和东北地区进行分类统计。^①

(一)分区域基本趋势

表1展示了我国四大区域县域人口变动的整体趋势,可以看出,四大区域在这十年内的人口增长趋势存在明显差异,东部地区增速为1.07%,是四大区域中唯一的正增长,西部地区次之,减少了3.94%,第三是中部地区,减少了5.28%,而最低的是东北地区,下降幅度高达21.16%。

表1 我国四大区域县域人口变动的整体趋势

地区	县域个数(个)	六普常住人口(人)	七普常住人口(人)	十年增量(人)	十年增速
东部地区	411	576233	582409	6176	1.07%
中部地区	557	476693	451506	-25187	-5.28%
西部地区	586	328894	315937	-12957	-3.94%
东北地区	142	411367	324319	-87048	-21.16%

数据来源:七普和六普相关公报。

(二)分区域内部分化

表2展示了我国四大区域县域人口变动的内部分化,可以看出,内部分化非常明显,增长和减少

县域的比例结构也差异较大。东部地区人口扩张的县域是182个,占全部411个县域的44.28%,中部地区的人口扩张县域为133个,占比为23.88%,西部地区为204个,占比为34.81%,三大区域占比均不到一半。东北地区的这一比例更低,基本可以忽略不计。

三、人口分化与县域政府债务风险的关系分析

不同人口变动趋势的县域在地方政府债务风险方面有何特征,在人口分化的同时是不是也存在地方政府债务风险分化,对于深入系统地认识县域政府债务风险状况、前瞻性地治理地方政府债务风险问题具有重要的参考借鉴意义。目前,我国地方政府债务分为一般债务和专项债务,并分别纳入一般公共预算和政府性基金预算,因此,对于地方政

^①本文中的县级行政区划(名称和地域等)以2020年(七普)为准,对于2010年(六普)有对应区县但是行政区划发生变化的,对人口数据进行了修正:(1)如果行政区划调整不涉及乡镇街道而是原有完整区县的合并拆分,比如上海市的黄浦区和卢湾区合并为黄浦区,闸北区和静安区合并为静安区,青岛市的四方区和市北区合并为市北区,胶南市和黄岛区合并为黄岛区等,对人口数据进行相应调整;(2)如果2010年没有区县对应,或者涉及乡镇街道的调整,对人口数据进行了估算。另外,开发区、高新区等非行政区划人口数据并入到对应的行政区划。需要单独说明的是,(1)西安市各个区县(开发区等非行政区划人口纳入所在行政区划)2020年的人口数据,来自西安市住建局发布的《西安市“十四五”保障性租赁住房发展规划》。与七普统计公报的人口数少769627人,占总人口的5.94%,未作机械调整。(2)杭州市的七普公报按照2021年区划调整之后的行政区划公布2020年常住人口,本文根据街道人口进行了逆向调整,数据来源于《杭州市分乡级普查区域常住人口情况》。(3)郑东新区下辖金水区的祭城路街道、龙子湖街道、如意湖街道、博学路街道、龙湖街道、龙源路街道、金光路街道,管城回族区的商都路街道、豫兴路街道、圃田乡,中牟县的杨桥街道、白沙镇,郑州市郑东新区的人口,按照街道个数比例,分别并入到管城回族区、金水区和中牟县,经济技术开发区的人口并入到管城回族区、高新技术产业开发区的人口并入到金水区、航空港经济综合实验区的人口并入到中原区。(4)兰州新区下辖永登县上川镇、秦王川镇、中川镇、树屏镇,皋兰县西岔镇、水阜镇,兰州新区人口按照街道个数比例,分别并入到永登县和皋兰县。

表 2 我国四大区域县域人口变动的内部分化

地 区		县域个数(个)	六普常住人口(人)	七普常住人口(人)	十年增量(人)	十年增速
东部地区	扩张	182	599657	658996	59340	9.90%
	收缩	229	557616	521540	-36076	-6.47%
中部地区	扩张	133	534579	585722	51144	9.57%
	收缩	424	458535	409405	-49130	-10.71%
西部地区	扩张	204	310894	337622	26729	8.60%
	收缩	382	338507	304357	-34150	-10.09%
东北地区	扩张	1	562959	686136	123177	21.88%
	收缩	141	410291	321752	-88539	-21.58%

数据来源：七普和六普相关公报。

府债务风险的分析也应区分为一般债务和专项债务，并分别度量和分析债务风险。衡量地方政府债务风险的最常用指标是债务率，即地方政府债务余额与地方财力的比值，而衡量地方财力又主要有一般公共预算收入和综合财力两个指标，综合财力除了一般公共预算收入，还包括来自上级政府的转移支付。因此，本文对地方政府债务风险的度量一共有四个指标：一是一般公共预算收入口径下的一般债务率，即一般债务余额与一般公共预算收入的比值；二是综合财力口径下的一般债务率，即一般债务余额与一般公共预算收入和转移支付之和的比值；三是政府性基金收入口径下的专项债务率，即专项债务余额与政府性基金收入的比值；四是综合财力口径下的专项债务率，即专项债务余额与政府

性基金收入和转移支付之和的比值。

(一)一般债务状况对比分析

1.一般公共预算收入口径

表 3 展示了 2017 年-2020 年我国四大区域一般公共预算收入口径下的县域一般债务率。由表 3 可以明显看出，无论是在哪个区域，扩张县域的一般债务率都要明显低于收缩县域，反映出收缩县域的地方政府一般债务负担更重，进一步看二者之间差距的变化，似乎有逐步拉大的趋势，收缩县域的地方一般债务状况更加不容乐观。^①

2.综合财力口径

考虑到上级转移支付数据缺失比较多，本文采用间接的思路来计算综合财力。一般公共预算收入与支出恒等关系^②为一般公共预算收入+举借一般债务收入+一般公共预算上级转移支付=一般公共预算支出+一般债务偿债支出。经过移项和变换等^③，可以得到一般公共预算综合财力的如下计算公式为一般公共预算综合财力=一般公共预算支出-(当年一般债务余额-上一年一般债务余额)。基于上述思路和间接计算方法，可以计算得到一般公共预算综合财力，从而计算得到综合财力口径下的一般债务率^④。

①需要注意的是，东北地区的人口扩张县域只有一个，平均数值的代表性相对不足，因此与收缩组的对比结果仅供参考。下文相同。

②不考虑不同年份之间的结转收支、不同预算之间的调入调出资金等。

③第一步：一般公共预算收入+一般公共预算上级转移支付=一般公共预算支出+一般债务偿债支出-一般债务举债收入；第二步：一般公共预算收入+一般公共预算上级转移支付=一般公共预算支出-(一般债务举债收入-一般债务偿债支出)；第三步：一般公共预算收入+一般公共预算上级转移支付=一般公共预算支出-一般债务净举债规模；第四步：一般公共预算综合财力=一般公共预算收入+一般公共预算上级转移支付=一般公共预算支出-(当年一般债务余额-上一年一般债务余额)。

④由于 2016 年债务余额数据缺失，无法计算 2017 年的综合财力，因此分析从 2018 年开始。

表 3 2017 年-2020 年我国四大区域一般公共预算收入口径下的县域一般债务率

地 区		2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
东部地区	扩张	95.86%	93.49%	95.42%	100.15%
	收缩	125.50%	122.36%	132.32%	136.59%
	差值	29.64%	28.87%	36.90%	36.44%
中部地区	扩张	139.09%	138.06%	138.82%	142.76%
	收缩	142.51%	163.25%	167.25%	190.75%
	差值	3.42%	25.19%	28.43%	47.99%
西部地区	扩张	236.90%	224.02%	256.79%	267.10%
	收缩	258.19%	266.48%	295.70%	305.78%
	差值	21.29%	42.46%	38.91%	38.68%
东北地区	扩张	199.87%	190.75%	222.80%	236.92%
	收缩	235.63%	281.51%	297.66%	311.78%
	差值	35.76%	90.76%	74.86%	74.86%

数据来源：各个地方政府的预决算信息公开。

表 4 2018 年-2020 年我国四大区域综合财力口径下的县域一般债务率

地 区		2018 年	2019 年	2020 年
东部地区	扩张	59.36%	56.03%	58.30%
	收缩	49.78%	49.18%	48.97%
	差值	-9.58%	-6.85%	-9.33%
中部地区	扩张	55.94%	54.05%	54.92%
	收缩	46.63%	44.94%	47.25%
	差值	-9.31%	-9.11%	-7.67%
西部地区	扩张	57.41%	62.20%	61.74%
	收缩	46.61%	49.05%	49.37%
	差值	-10.80%	-13.15%	-12.37%
东北地区	扩张	73.50%	91.45%	102.71%
	收缩	52.35%	55.16%	58.85%
	差值	-21.15%	-36.29%	-43.86%

数据来源：各个地方政府的预决算信息公开。

表 4 展示了 2018 年-2020 年我国四大区域综合财力口径下的县域一般债务率。由表 4 可以明显看出,正好与一般公共预算收入口径下的一般债务率相反,无论是在哪个区域,收缩县域的一般债务率都要明显低于扩张县域,反映出收缩县域的地方一般债务负担相对较轻,进一步看二者之间差距的变化,基本是保持稳定的。

综合来看,中央政府的一般公共预算转移支付有效降低了一般债务风险,对于收缩地区,往往是经济发展和财政实力相对弱势的地区,中央的转移支付力度更大,同时也有效地缓解了一般债务风险

的不均衡程度,防范了一般债务的区域性潜在风险。

(二)专项债务状况对比分析

1.政府性基金预算收入口径

表 5 展示了 2017 年-2020 年我国四大区域自有财力口径下的县域专项债务率。由表 5 可以明显看出,无论是在哪个区域,扩张县域的专项债务率都要明显低于收缩县域,反映出收缩县域的地方政府专项债务负担更重,进一步看二者之间差距的变化,似乎有逐步拉大的趋势,收缩县域的地方专项债务状况更加不容乐观。

表 5 2017 年-2020 年我国四大区域政府性基金预算收入口径下的县域专项债务率

地 区		2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
东部地区	扩张	77.37%	69.20%	76.42%	100.28%
	收缩	88.65%	86.22%	105.81%	130.44%
	差值	11.28%	17.02%	29.39%	30.16%
中部地区	扩张	78.00%	74.53%	93.61%	141.63%
	收缩	97.28%	85.24%	108.82%	148.36%
	差值	19.28%	10.71%	15.21%	6.73%
西部地区	扩张	198.24%	130.46%	129.79%	162.56%
	收缩	138.34%	114.73%	141.60%	180.75%
	差值	-59.90%	-15.73%	11.81%	18.19%
东北地区	扩张	196.67%	152.93%	336.45%	349.01%
	收缩	139.16%	177.94%	233.66%	279.11%
	差值	-57.51%	25.01%	-102.79%	-69.90%

数据来源:各个地方政府的预决算信息公开。

2.综合财力口径

在政府性基金预算中同样有如下的收入与支出恒等关系:政府性基金预算收入+举借专项债务收入+政府性基金预算上级转移支付=政府性基金预算支出+专项债务偿债支出。经过移项和变换等,可以得到政府性基金预算综合财力的如下计算公式:政府性基金预算综合财力=政府性基金预算支出-(当年专项债

务余额-上一年专项债务余额)。基于上述思路和间接计算方法,可以计算得到政府性基金综合财力,从而计算得到综合财力口径下的专项债务率。

表 6 展示了 2018 年-2020 年我国四大区域综合财力口径下的县域专项债务率。由表 6 可以明显看出,数值大小与政府性基金预算收入口径下的专项债务率基本没有变化,同时在区域内的分布对比

表 6 2018 年-2020 年我国四大区域综合财力口径下的县域专项债务率

地 区		2018 年	2019 年	2020 年
东部地区	扩张	75.48%	89.18%	108.88%
	收缩	102.96%	123.67%	145.32%
	差值	27.48%	34.49%	36.44%
中部地区	扩张	88.34%	122.26%	157.95%
	收缩	100.50%	147.01%	151.58%
	差值	12.16%	24.75%	-6.37%
西部地区	扩张	144.88%	192.76%	184.28%
	收缩	134.34%	207.59%	191.83%
	差值	-10.54%	14.83%	7.55%
东北地区	扩张	175.18%	428.63%	486.82%
	收缩	179.80%	298.00%	245.66%
	差值	4.62%	-130.63%	-241.16%

数据来源：各个地方政府的预决算信息公开。

来看,收缩县域的专项债务率都要明显高于扩张县域,反映出收缩县域的地方专项债务负担相对较重。进一步看二者之间差距的变化,也似乎有逐步拉大的趋势。可以说,收缩县域的地方专项债务状况更为严峻。

综合来看,由于中央政府的政府性基金转移支付规模不大,相对于庞大的地方政府性基金收入而言更是可以忽略,因此,政府性基金预算收入和综合财力口径下的专项债务率相差不大。相对于一般债务,中央政府对专项债务的救助能力从转移支付的角度来看也是相对不足的。更为重要的是,从债务率的数值上来看,综合财力口径的专项债务率要明显高于一般债务率,各个区域的平均值均明显地超过了 100%,从上升趋势来看,专项债务率更为明显和迅速,相对于一般债务,专项债务的风险状况可以说更加严峻。

四、人口分化影响地方政府债务风险的内在逻辑

为什么人口分化的县域在地方政府债务状况

方面存在如此大的差异,或者说,造成这种状况的内在逻辑是什么,本文结合 2020 年县域相应的经济和财政等数据进行分析。

(一) 人口因素驱动经济规模扩张和产业结构升级

表 7 展示了 2020 年我国四大区域扩张与收缩县域的经济体量和产业结构情况,可以明显地看出,两类组别县域存在明显的差异。从经济体量来看,无论是东部地区、中部地区、西部地区还是东北地区,扩张县域的平均 GDP 规模要明显高于收缩县域,反映出人口因素对经济规模扩张的驱动作用;从产业结构来看,扩张县域的第一产业比重要明显小于收缩县域,反映出前者的产业结构更加优化,与人口因素也高度关联。综合来看,人口因素驱动经济规模扩张和产业结构升级,更有利于降低地方政府债务负担水平。

(二) 人口因素驱动经济发展水平和财政汲取能力提升

表 8 展示了 2020 年我国四大区域扩张与收缩县域的经济发展水平和财政汲取能力,可以明显地

表 7 我国四大区域扩张与收缩县域的经济体量和产业结构

地 区		GDP(亿元)	第一产业比重
东部地区	扩张	516.25	7.78%
	收缩	277.53	15.57%
中部地区	扩张	323.02	10.69%
	收缩	194.45	16.38%
西部地区	扩张	147.82	15.71%
	收缩	123.09	22.18%
东北地区	扩张	314.56	1.40%
	收缩	121.14	34.03%

数据来源：各个地方政府的预决算信息公开，《中国县域统计年鉴》。

表 8 我国四大区域扩张与收缩县域的经济发展水平和财政汲取能力

地 区		人均 GDP(元)	一般公共收入比例	政府性基金收入比例
东部地区	扩张	78339.03	7.18%	7.77%
	收缩	53213.88	5.93%	6.86%
中部地区	扩张	55149.08	6.17%	5.85%
	收缩	47495.78	4.96%	4.94%
西部地区	扩张	43783.80	5.58%	6.42%
	收缩	40443.80	4.21%	4.76%
东北地区	扩张	45844.72	7.56%	2.85%
	收缩	37651.07	5.63%	2.39%

数据来源：各个地方政府的预决算信息公开，《中国县域统计年鉴》。

看出，两类组别县域也存在明显的差异。从人均 GDP 指标反映出来的经济发展水平来看，无论是东部地区、中部地区、西部地区还是东北地区，扩张县域的平均人均 GDP 规模都要明显高于收缩县域，反映出人口因素对经济发展水平的促进作用；进一步从财政收入占 GDP 比重这一指标反映出来的财政汲取能力来看，无论是一般公共收入还是政府性基金收入比例，扩张县域的平均值要明显高于收缩县域，反映出前者的财政汲取能力更强。综合来看，人口因素驱动经济发展水平和财政汲取能力提升，更有利于缓解地方政府债务负担状况。

(三)单一制国家转移支付制度和预算软约束

人口因素对县域政府债务风险状况的影响存在差异还源于我国的财政体制。反映财政体制的一个重要指标是财政自主度，即财政收入与财政支出的比例，考虑到财政支出中除了举债资金外，上级政府的财政转移支付也是重要的组成部分，而转移支付制度及其相对规模往往可以反映出救助预期和预算软约束等信息，这是理解地方政府举债行为的重要因素。财政自主度是反映救助预期和预算软约束信息的逆向指标，即数值越大，救助预期和预算软约束越弱。表 9 展示了 2020 年我国四大区域

专题策划：地方政府债务管理

扩张与收缩县域的财政自主度,可以明显看出,二者存在明显的差异,无论是一般公共预算还是政府性基金预算,扩张地区要明显高于收缩地区。换句话说来

说,收缩地区的救助预期相对更重、预算软约束相对越软,相对于自身财力的举债规模更大,因此,导致了人口收缩地区的债务负担状况相对越重。

表 9 我国四大区域扩张与收缩县域的财政自主度

地区		一般公共预算自主度	政府性基金预算自主度
东部地区	扩张	0.561	0.837
	收缩	0.349	0.766
中部地区	扩张	0.373	0.751
	收缩	0.238	0.684
西部地区	扩张	0.224	0.744
	收缩	0.158	0.619
东北地区	扩张	0.388	0.681
	收缩	0.177	0.487

数据来源:各个地方政府的预决算信息公开,《中国县域统计年鉴》。

(四)地方政府债务管理过程中的限额分配与用足要求

我国的地方政府债务管理制度也是理解目前地方政府债务风险状况的另一个重要角度,这集中体现在地方政府债务的限额管理上。地方政府历年的最大举债规模取决于上级政府确定的债务限额,本文利用债务限额与财力规模的比例计算得到债

务限额率这一指标,用来反映最大的举债空间。从表 10 可以看出,在 2020 年,我国四大区域扩张与收缩县域的债务限额率本身就是存在明显差异的,更为重要的是,在我国地方政府债务限额管理的具体实践中,对于限额往往有用足的要求,地方政府往往不能完全自主地决定是否举债、举债规模多少,而首要考虑的是将分配的限额尽量用完。从表

表 10 我国四大区域扩张与收缩县域的债务限额率和限额使用比例

地区		一般债务限额率	专项债务限额率	一般债务限额使用比例	专项债务限额使用比例
东部地区	扩张	107.75%	108.57%	92.94%	92.37%
	收缩	155.40%	139.86%	87.90%	93.27%
中部地区	扩张	156.56%	149.95%	91.18%	94.45%
	收缩	203.69%	156.93%	93.65%	94.54%
西部地区	扩张	287.77%	178.35%	92.82%	91.15%
	收缩	342.79%	197.76%	89.20%	91.40%
东北地区	扩张	340.31%	551.91%	69.62%	63.24%
	收缩	334.06%	307.76%	93.33%	90.69%

数据来源:各个地方政府的预决算信息公开,《中国县域统计年鉴》。

10 中的限额使用比例来看,无论是一般债务还是专项债务,无论是扩张县域还是收缩县域,四大区域的平均限额使用比例都是 90%左右,基本没有统计上的差异。可以看出,如果地方政府能够按照管控债务风险的原则自主决定使用多少限额,那么在债务风险的约束下,限额率高的县域对限额的使用比例会相对要低,而限额率低的县域往往更多地倾向于稳投资、促增长,因此限额使用比例往往相对要高,两类地区的限额使用比例应该是存在显著差别的。但是从数据中却观察不到这个状况,因此债务限额分配的不尽合理,再加上限额用足的行政压力,导致扩张和收缩县域在地方政府债务风险上的差异。

五、主要结论和政策建议

本文从人口分化的视角研究了我国县域地方政府债务风险问题,基于七普和六普数据对人口收缩县域和人口扩张县域进行了归类,并对两类县域的一般债务和专项债务负担状况进行了对比分析。结果显示,从某种程度上而言,县域地方政府债务目前形成了一种倒挂或错配的状况,尤其是专项债务,相对于人口扩张县域,收缩县域的地方政府债务扩张更快,杠杆更高,债务风险更高,债务状况更加不容乐观。从内在逻辑或机理上来说,这种状况既与人口是驱动经济规模扩张、产业结构升级、经济发展水平和财政汲取能力的因素有关,也与单一制国家体制下的转移支付制度、预算软约束,以及地方政府债务管理过程中的限额分配与用足要求等密切相关。

本文的研究为我国地方政府债务治理提供了启示:第一,随着出生率的降低、人口老龄化加剧和区域经济发展的不平衡,应特别重视县域人口的大量外流可能带来的冲击,尤其对于已经进入收缩状态的县域,因其债务负担较重,财政收入增长乏力,偿债资源相对缺乏等,容易形成区域性地方政府债务风险。第二,可以考虑对部分常住人口规模小于十万的收缩县域进行政府机构精简,压缩公务人员数量尤其是领导岗位,甚至可以撤并部分县域,同

时根据常住人口而不是户籍人口的规模配置转移支付、债务限额等财政资源,通过一般债务保证基本公共服务的均等化,通过专项债务促进人口流入县域的基础设施投资建设。第三,要在地方政府债务限额的分配中尤其重视人口因素,不仅要考虑短期,更要考虑长期,地方政府债务本身的期限以及对应项目的生命周期都对应中长期,因此要对县域内的常住人口有一个科学长期的预测,努力做到以常住人口为导向和依据的公共服务配置,努力做到地方政府债务资金跟着投资项目走,投资项目跟着城市规划走,城市规划跟着常住人口走。

参考文献:

- [1] 常晨,陆铭.新城之殇——密度、距离与债务[J].经济学(季刊),2017,16(4).
- [2] 郭靖,倪鹏飞,彭旭辉.城市收缩与地方政府债务风险[J].中国行政管理,2022(1).
- [3] 冀云阳,付文林,杨寓涵.土地融资、城市化失衡与地方债务风险[J].统计研究,2019,36(7).
- [4] 刘馨月,金兆怀.人口流动、财政分权与地方政府债务——基于省级面板数据的经验分析[J].经济问题,2021(5).
- [5] 罗朝阳,李雪松.房地产周期、人口流动与地方债风险防控[J].北京社会科学,2022(7).
- [6] 卢洪友,朱耘婵.城镇化、人口流动与地方政府债务水平——基于中国地级市的经验证据[J].经济社会体制比较,2020(1).
- [7] 张晶,岳爽.人口流动影响地方政府债务水平吗?——基于中国地级市的实证研究[J].东岳论丛,2022,43(2).
- [8] 朱德云,王素芬.人口老龄化对地方政府债务可持续性影响研究[J].财政研究,2021(4).
- [9] Canuto, Otaviano, Lili Liu, 2013, Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets, The World Bank Group.
- [10] Chauvin, Juan Pablo & Glaeser, Edward & Ma, Yueran & Tobio, Kristina, 2017. What is different about urbanization in rich and poor countries? Cities in Brazil, China, India and the United States, Journal of Urban Economics, 98(C).
- [11] Yan Y, Liu H, Wang N, Yao S, 2021, How Does Low-Density Urbanization Reduce the Financial Sustainability of Chinese Cities? A Debt Perspective. Land, 10(9).

【责任编辑 郭艳娇】