

债务视角下不同区域比较分析及青海高质量发展模式探讨

舒可书

(中国人民银行青海省分行, 青海 西宁 810001)

【摘要】在经济增长放缓的背景下我国政府债务问题亟待解决, 本文从实证角度出发, 对政府总体债务及各区域情况做了比较分析, 从经济发展和债务负担的维度对区域进行了分类, 通过对青海省经济发展和债务负担情况的深入剖析, 探讨了青海高质量发展的模式。

【关键词】政府债务; 负债率; 债务率; 高质量发展; 经济增长

一、引言

当前我国正处于高质量发展阶段, 战略机遇和风险挑战并存, 稳增长、谋发展的重要任务仍存在现实挑战。一方面, 受国际环境日趋复杂、极端事件冲击以及国内产业转型升级等因素影响, 经济增速放缓; 另一方面, 受国内财税体制所限, 地方政府为了经济发展不惜举债筹资, 债务问题日渐凸显, 制约区域经济发展并影响金融稳定大局。不同区域的经济水平和发展压力不尽相同。在此背景下, 笔者尝试通过对国内不同区域的债务现状、资源禀赋以及发展路径的比较分析对青海省高质量发展模式进行探讨。

二、总体可控但区域分化明显的政府债务

(一) 总体负债水平上升趋势明显, 在强力管控下仍可

IMF《财政监测报告》数据显示, 2014-2022 年中国一般政府总债务占 GDP 的比重由 40% 提升至 77%, 2022 年仍低于欧元区 (91%)、美国 (121.3%) 以及日本 (260.1%) 等主要经济体, 但高于亚洲 (74.7%)、拉丁美洲 (68.6%) 等区域。

按照“国债+地方政府债务”的显性口径, 2014-2022 年中国政府负债率 (债务规模 / GDP) 由 38.8% 提升至 50.58%, 尚未达到国际通用的 60% 预警线水平。但地方融资平台与地方政府信用仍有着千丝万缕的关联, 把地方融资平台有息债务等隐性债务纳入的宽口径政府债务规模更为庞大, 将政府负债率推高至预警线以上。宽口径政府负债率尚无权威数据, 但 2022 年估计值超过 65%。

2018 年财政部《地方全口径债务清查统计填报说明》中提出六种债务化解的方式: 安排财政资金偿还; 出让政府股权及经营性国有资产权益偿还; 利用项目结转资金、经营收入偿还; 合规转化为企业经营性债务; 借新还旧、展期等方式偿还; 破产重整或清

算。考虑到地方政府债务规模庞大且涉及地方政府融资平台、各类金融机构、监管机构及投资者等诸多利益方, 债务化解需多方参与、多措并举。2023 年 7 月中央政治局会议提出“一揽子化债方案”之后, 在各部委及金融机构的参与下, 市场信心得到提振, 城投债收益率下行、信用利差收窄且长期限品种增加。通过严控增量、消化存量、置换和展期等措施, 有望在短期初步控制地方政府债务规模、成本及再融资问题, 以时间换取更大的操作空间。中长期将通过进一步的深化改革推动地方融资平台市场化转型、金融市场健康有序发展以及中央和地方财税体制的日趋完善, 从根源上化解地方政府债务。

(二) 区域经济和负债水平分化明显, 中西部地区债务压力较大

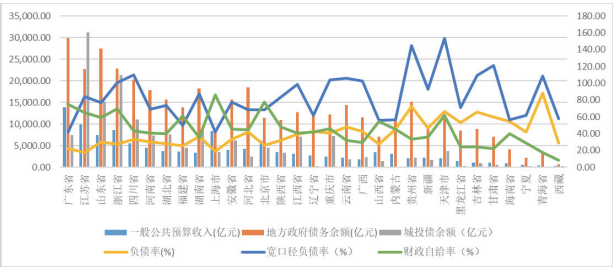
由于资源禀赋及发展战略等差异, 不同区域的经济水平和发展压力分化明显。2023 年全国 31 个区域中, GDP 和人均 GDP 排名靠前的主要为东部沿海地区, 广东和江苏 GDP 总量超过 10 万亿元, 山东等 7 个省 GDP 总量在 5-10 万亿元, 上海和安徽等 18 个区域 GDP 总量为 1-5 万亿元, 海南、宁夏、青海和西藏 GDP 总量不足 1 万亿元。

仅考虑地方政府债务余额, 贵州、天津、吉林和青海负债率超过 60%。考虑地方融资平台有息债务后的宽口径负债率, 除广东、福建、上海、山西、内蒙古、海南和西藏外, 其他区域均超过 60%, 浙江、四川、重庆、云南、广西、贵州、天津、吉林、甘肃和青海超过 100%, 最高的天津和贵州分别为 153%、145%。

一般公共预算收入与 GDP 关联度高, 其区域特征相近。2023 年广东一般公共预算收入超过 1 万亿元, 海南、宁夏、青海和西藏不足 0.1 万亿元, 其余地区在 0.1-1 万亿元。以一般公共预算支出 / 一般公共预算收入衡量财政自给率, 除北京、上海和广东外均低

于 70%，仅 9 个区域高于 50%，最低的西藏和青海仅有 8% 和 17%（图 1）。一般公共预算收支缺口依赖上级补助收入和政府性基金等补充，地方财政平衡压力大，对中央财政依赖度高，经济相对落后的西部地区尤甚。

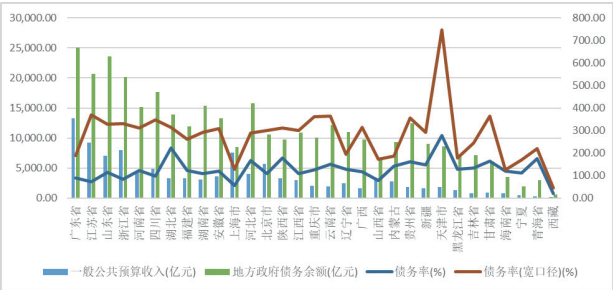
图 1 2023 年各区域负债情况



数据来源：企业预警通

按政府债务 / 政府公共财政收入计算债务率，政府公共财政收入包括一般公共预算收入、转移性收入、政府性基金收入和国有资本经营收入。2022 年仅广东、江苏、浙江、四川、上海、广西和西藏债务率低于 100%，湖北和天津债务率超过 200%。宽口径债务率仅西藏低于 100%，22 个区域超过 200%，江苏、山东和浙江等 14 个区域超过 300%，最高的天津和最低的西藏分别为 746%、46%（图 2）。

图 2 2022 年各区域负债规模及债务率



数据来源：企业预警通

（三）不同区域的政府债务结构分化明显

不同区域政策空间、金融资源、信用溢价各不相同，宽口径的地方政府债务在结构上差异明显。

仅统计城投债余额和地方政府债券余额，截至 2024 年 4 月 3 日，江苏和浙江的城投债规模超过地方政府债券，其他区域仍以地方政府债券为主，东北、西北和海南等区域地方政府债务中地方政府债券所占份额较大。

（四）经济发展水平和债务负担两维度下的区域分布

衡量地区经济发展水平需考虑人口、资源、科技等因素，衡量债务负担也不仅有负债率和债务率两个指标。为简化分析，重点考虑人均 GDP 指标及宽口径负债率和宽口径债务率，按经济发展水平和债务负担两个维度，将全国 31 个地区分为四种类型（表 1）。就化解地方政府债务而言，需重点关注债务负担重的区域，特别是经济发展水平不高但债务负担重的区域，其他区域则具有较强的参照意义。

广东、上海、北京和福建，占据相对有利的地理位置，享受人力资源和政策方面的红利，传统产业基础稳固的同时战略性新兴产业发展良好，政府无大规模举债的动机，经济发展水平高且债务负担轻。内蒙古由于人口规模小且矿产等资源丰富，支柱产业对经济发展支撑作用明显，整体债务负担相对不重。

江苏、浙江、天津和山东，同样占据有利的地理位置，民营经济活跃或国有企业优势明显，重点产业对经济发展提供了有力支撑，但对于地方政府融资平台管理不到位，对举债发展模式有一定依赖，积累了较重的债务负担。

山西、辽宁、黑龙江、海南、宁夏和西藏，经济结构相对单一，但并未采用举债发展的模式。海南产业基础不强，但全域升级为自由贸易区发展潜力较好；西藏为农牧区，经济基础薄弱；山西、辽宁和黑龙江产业转型升级面临诸多挑战，整体债务负担不重，但省内重点企业多为传统产业，负债经营压力大。

表 1 经济发展水平和债务负担的区域分布

	债务负担轻	债务负担重
经济发展水平高	广东、上海、北京、福建、内蒙古	江苏、浙江、天津、山东、湖北、重庆、陕西
经济发展水平不高	山西、辽宁、黑龙江、海南、宁夏、西藏	河南、四川、湖南、安徽、河北、江西、云南、广西、贵州、新疆、吉林、甘肃、青海

注：参考 2022-2023 年数据，人均 GDP ≥ 8 万元为高；宽口径负债率 ≥ 60% 且宽口径债务率 ≥ 200% 为高。

河南、四川、湖南、安徽、河北和江西等区域人口基数大,承接沿海地区产业转移为经济发展提供了动能,但传统产业占比仍然偏高,相比东南沿海地区竞争优势不足,有一定压力和动力通过举债发展。云南、广西、贵州、新疆、吉林、甘肃和青海等区域地处边疆,资源禀赋有明显短板,产业结构相对单一,对政府债务管控不到位,经济发展水平不高且债务负担较重。

三、青海省高质量发展模式探讨

(一) 青海省经济和财政实力有限,债务负担相对较重,以显性政府债务和省本级为主

2023年青海省实现GDP3799.06亿元,增长5.3%,人均GDP6.39万元;一般公共预算收入381.3亿元(支出2188.7亿元),中央补助收入1726.6亿元,政府性基金收入258.3亿元。2023年末全省政府债务余额3337.4亿元,其中一般债务2536.9亿元、专项债务800.5亿元。省本级政府债务余额1927.3亿元,市州政府债务余额1410.1亿元。2023年青海省政府负债率和宽口径负债率分别为88%、109%,财政自给率17%;2022年债务率和宽口径债务率分别为176%、221%。总体来看,青海省经济和财政实力有限,债务负担相对较重。

目前青海省有89家城投平台,有息债务合计787.28亿元,城投债余额64.1亿元。青海省地方融资平台整体债务规模相对有限,且受青海省投资集团有限公司债券违约事件影响,在公开市场融资规模有明显收缩,隐性债务多体现为非标债务。

结构方面,青海省政府债务以显性债务为主,由于显性债务以年利率体现的债务成本显著低于隐性债务,故平均债务成本低于隐性债务负担较重的地区。显性债务已纳入财政预算,规模和控制有迹可循。另外,省本级债务规模高于市州,也有利于从全省范围统筹管理。

(二) 青海省应以发展经济、增强财政实力为主要着力点,因地制宜推动生态、新能源、信息产业的发展

目前地方政府财权和事权不相匹配,地方政府财政无法自给自足、对中央财政转移支付依赖度较高的局面短期内难以扭转。为实现高质量发展战略目标,须在不发生系统性金融风险的前提下妥善化解债务,而在控制债务规模、降低债务成本的短期措施之外,激发经济增长动能、增强经济和财政实力是中长期的必然选择。

贵州模式对于青海省具有较强的参考意义。贵

州省地处云贵高原,自然条件和资源禀赋与青海省相似,产业结构单一,人口结构相近,政府债务负担较重。贵州省在处理政府债务问题上采取盘活资产的方式,将贵州茅台等上市公司优质股权资产部分划转变现并通过茅台集团开展股权和债权投资。在产业发展上,除大力推广特色旅游产业外,立足当地资源禀赋发展大数据产业并取得长足进展。青海省政府债务以显性债务为主,再融资和控制成本的压力相对不大,应当以发展经济、增强财政实力为主要着力点。

1. 大力推进生态产业深化发展。青海省有“地球第三极”和“中华水塔”之称,得益于人与自然和谐共生的可持续发展理念,守住了“绿水青山”。宝贵的生态资源也是打造“金山银山”的有利条件,在维护高原生态的前提下完善基础设施,提升服务水平,为科学考察、观光旅游、健康养生等提供便利,打造有品牌影响力的农牧业产品和产业集聚区,推动相关产业发展壮大。

2. 立足资源优势,推动新能源等产业高质量发展。建设技术领先、资源利用率高且环境影响可控的产业基地,高效开发利用锂、镁、钾等资源,研究开发新材料,推动产业链纵深一体化发展。合理规划、建设可再生能源产业基地,推进风光水和地热等能源开发、存储、利用一体化项目。

3. 因地制宜,推进信息产业快速发展。契合国家“东数西算”工程实施战略良机,建设大数据中心,承接有区位优势产业、特色产业及科创研发主体的算力建设及运维项目,大力培育相关人才,提供创业孵化、金融服务等支持,促进信息产业快速发展。

参考文献:

- [1] 张曾莲,方娜.地方政府债务对经济高质量发展影响的空间网络与门槛效应研究[J].国际金融研究,2021(10):14-25.
- [2] 郑金宇,钟玮.地方政府债务对经济增长的非线性影响[J].财经纵横,2022(24):149-153.
- [3] 段艳丰.新发展阶段绿色经济发展的理论蕴含、现实依据及行动路径[J].华东理工大学学报(社会科学版),2022(6):501-505.

作者简介:

舒可书(1988—),男,汉族,湖北襄阳人,硕士研究生,研究方向:世界经济。