

基于房地产经济的地方政府债务风险与应对策略分析

吕 飞

【摘 要】本文旨在对地方政府在房地产经济背景下的债务风险进行较为深入的分析。在全球化背景下，通过大规模举债来推进基础设施建设，促进经济增长，推动了房地产的高速发展，进一步为财政收入提供有利的保障。文章从宏观层面分析房地产经济对地方政府债务的影响，揭示其可能带来的风险积累，如管理不规范、债务结构不稳定等。基于此，文章从优化财政结构、强化问责机制、促进房地产市场健康发展等策略入手，对地方政府债务风险进行有效防范，以期实现房地产经济和地方财政的稳定。

【关键词】房地产经济；地方政府；债务风险；应对策略

1 概述

近年来，城市化突飞猛进，房地产市场大力发展，城市界面和基础设施得到全面的更新。房地产经济为政府财政收入提供支柱作用，同时也成为国民经济生存发展的支柱性产业。随着近三年经济走软，房地产市场萎缩，地方债务问题越发突出，无法有效解决政府的投资和发展经济需求。数据显示2023年底，国家法定债务达到70.77万亿元。在这些债务中，有30.03万亿元的国债，40.74万亿元的地方政府债务。从债务总量上来看，2023年，全国人民代表大会核准的地方债务限额为42.17万亿元，包括16.55万亿元的一般债务，25.62万亿元的专项债务限额。年底地方债务余额达到40.74万亿元，包括15.87万亿元的普通债务，24.87万亿元的专项债务，虽然未超出人民代表大会的规定范围，但是债务风险日益突出。

2 地方政府债务面临的困境

2.1 房地产市场收缩的影响

一直以来，土地出让金一直是当地的主要财政收入来源。在我国，由于房地产市场疲软，导致土地出让金活跃度减弱，影响到地价的下跌，土地出让规模减小，对当地的税收产生很大的冲击。而当下楼市的萧条，不仅直接冲击着地价收入，同时也造成契税、增值税等税费的减少，给当地政府带来更大的负担。

2.2 经济下行压力增大

由于宏观经济不景气，地方经济严重下滑，企业利润降低，居民收入减少，财政收入也大幅降低。地方政府的财政收入无法承担高额的债务成本，更是无法大规模投入基础设施建设、无法支撑较大的社会保障支出。并且随着经济持续衰退，各地区就业压力增加，许多公司出现解雇或

关闭，失业人数不断攀升，社保开支也随之加大，给地方政府带来更大的财务负担。

2.3 地方政府债务问题突出

按照财政部的统计，到2023年年底，全国地方政府国债将达到40万亿左右。巨额负债给当地政府带来很大的负担，既要偿付到期的贷款，又要偿付利息。地方政府当下债务构成较为复杂，既有明确的债务（以地方债为主），又有“城投公司债、PPP项目债”等“隐性债务”。由于我国国有商业银行的隐性负债缺乏透明度和高风险性，使得当地商业银行的经营更加困难。在经济下滑的背景下，金融市场的风险承受能力下降，而当地政府的融资成本也随之提高。尤其是在经济不发达、信贷等级不高的地方，融资更加困难和昂贵。

2.4 财政收支矛盾加剧

当下地方政府面临刚性开支的巨大压力，在民生方面，如教育、卫生和社会保障等方面，刚性开支持续增长，而财政收入则有所下降，这就使得政府的收支问题更加突出，很多地方政府为了维持，东借西凑才勉强保障公务员工资。也因地方政府既要偿付到期的债权，又要付利息，又没有足够的财力，所以要靠“借新还旧”来支撑，这就加大负债的滚动风险，不少地方政府在土地财政受阻后，濒临“破产”边缘，亟需系统性解决措施化解当前困境。

3 应对地方政府债务风险的策略

3.1 构建债务置换机制

可以发行利率较低、期限较长的地方政府债券，置换短期且高利率的隐性债务，以此优化地方政府债务结构。置换过程将于2024年开始实施，并将在5年内从地方政府新债中拿出8000亿元的专项债来解决隐性债务问题。这样做

既可以有效地降低地方政府的负债成本，又可以通过延长负债期限来缓解短时间内的偿债高峰，进而为地方财政提供更为有力的支持^[1]。预期通过以上措施，有效缓解地方政府化债压力，将我国隐性债务总量由目前的14.3万亿元降到2.3万亿元，为区域经济的可持续发展奠定基础。以镇江为例。受经济发展速度减缓的影响，2018年镇江GDP增长速度明显下降，主要是因产业结构不合理等因素的影响，同时债务风险也在增加。镇江是江苏省最大的隐性债务地区，2018年底，其广义调整后的负债率达到117.4%。如此高的债务率，再加上经济下行的压力，镇江城投公司的融资条件明显减弱，融资困难日益严重。基于此，镇江政府实施债务置换措施，自2019年下半年，通过银行贷款来实现对存量贷款及非标债务的置换，以延长负债存续期、降低融资成本为目标。此举在一定程度上减轻镇江的短期债务负担，使其获得较大的喘息余地。镇江还大力发行地方债券，镇江通过土地出让、房产变现和股权变现等手段，加大资金流量，为地方偿债能力提供强有力的保证。从融资成本角度看，在2021年上半年出台“削峰融资”方案，目的是为减少高成本的存量负债。因此，防范地方政府债务风险时，必须密切注意政策及市场动向，并根据实际情况，灵活地进行战略调整，以保证债务管理的可持续性。

3.2 增加地方政府债务限额

增加地方政府债务限额，是解决我国基础设施建设和公共服务升级的重大举措，也是有效控制债务风险的重要手段。构建完善的地方政府债务监督制度，是推进我国地方政府举债经营战略的重要保证。加强债务管理的法律法规，明确债务举借、使用、偿还等各个阶段的责任主体及工作程序，保证债务活动的透明性和可追踪性。通过运用大数据和云计算等先进的信息技术，对企业的债务变化进行实时监控，并对其进行风险识别，从而为政府的政策制定提供科学依据。也需加强对非法举债行为的查处，保证负债的合法合规，严格控制负债规模的无序增长^[2]。为减轻目前地方政府债务压力，人大常委会慎重考虑，决定在今年新增6万亿元的地方债额度。这些资金将专项用于置换已有的隐性债务，也就是不在预算范围内，但实际上由政府来承担还款义务的债务，有利于摸清负债底数，减少负债成本，优化负债结构。在执行方面上，该政策将于2024年开始，分三年逐步推进，每年投入2万亿元，以保证置换工作的顺利开展，不会给房地产市场带来太大影响。通过逐年的土地置换，既减轻地方政府的短期债务负担，又为地

方财政提供空间，使其能够更好的服务于经济、社会的发展、民生的改善。

3.3 优化财政收入结构

财政结构优化无疑是解决我国地方政府债务风险的关键。这便需要地方政府拓展财源，改变单纯依靠土地出让金等单一收入来源的做法。特别是，寻找经济着力点和增长点，发展本土化企业，既能推动区域经济的可持续发展，不仅可以提高城市综合竞争能力，吸引更多的资金和人才，还可以促进经济增长，增加稳定的财政收入。例如：以河南省鹤壁市为例，在经历近几年的房地产调控后，其土地出让金收入出现明显下降，其债务压力明显加大。鹤壁政府在解决资金短缺的问题上，努力实现财政结构的优化^[3]。一方面，充分利用当地的资源优势，发展特色农业和文化旅游，既可以丰富经济结构，又可以增加财政收入。另一方面，政府在公共设施建设上投入更多，比如改善交通网络，改善公共设施，提高居民生活水平的同时，也间接带动相关行业的发展，从而为财政收入增加提供有利的条件。

3.4 加强债务风险管理

地方政府债务是促进地区经济增长的重要手段，其合理有效的管理是维护金融稳定和经济可持续发展的关键。但是，伴随着地方政府负债规模的增大，债务风险也逐步暴露出来，加强负债风险管理已迫在眉睫。因此，防范和化解地方政府债务风险，首先要解决的问题就是要建立完善的债务预警机制。该机制应该包括债务规模、债务结构、偿债能力等各个维度，并对其进行实时监控，并对其进行动态评价，以及时发现可能出现的风险^[4]。同时要与突发事件的应对机制密切配合，在发生突发事件时，要及时启动应对措施，及时消除风险，避免风险的蔓延和加剧。提高我国地方政府债务管理的透明度，是提高我国地方政府负债管理水平的重要措施。

3.5 深化财税体制改革

通过对财税分配中，中央与地方之间的权责进行进一步的细化与明晰，对财权与事权进行合理的划分，既可以提高地方财政的独立性与稳定性，又可以充分调动地方的积极性与创造力。在实施分税制时，要综合考虑各个区域的经济发展水平、财政状况和公共服务需要，保证税收在分配上的公平合理，这样才能有效地减轻由于资金短缺造成的“过高负债”现象。目前，我国实行的中央与地方之间的转移支付，对于均衡区域间财力差距，推进基本公共服

务均等化具有重要意义^[5]。但是,要想有效化解地方政府的债务风险,还需要对其进行进一步的完善。特别是要加强对落后地区的扶持,加大转移支付的比重,使其更好地发挥其财力、增强其偿债能力。地方税制度是地方政府最重要的财源之一,它的完整对地方财政的稳定与偿债能力有着重要的影响。因此,应该从增加税种、调整税率、优化税制结构等方面,逐渐建立健全地方税收制度。在建立地方税制度的过程中,要根据当地的经济特征及税源的分布状况,保证地方税的征缴与管理在法律规定的基礎上,同时兼顾地方政府的财力需要。

3.6 鼓励社会投资

推动民间投资,是减轻地方政府债务负担的重要措施,其核心是要通过创新合作方式,使两者达到双赢。政府与社会资本合作(PPP)是新型的公共服务方式,可以有效降低政府的财政压力,提高其使用效率,促进经济和社会的可持续发展^[6]。例如:以贵州为例,该地区曾经面临着严重的债务压力。贵州地方政府债券市场在2018年出现显著下滑,地方政府债券市场的净融资规模出现降低,同时债券市场的融资成本也在逐步上升。遵义、黔南、黔东南等部分地区出现大量的非标产品违约,使得这些地区的债务风险更加凸显。贵州政府在应对这种局面时,采取积极而又行之有效的对策。贵州政府于2019年10月、2020年8月分别举行两场投资者座谈会,对市场发出积极的信息,这也为接下来的融资活动提供保障。贵州政府还积极筹措偿债资金,通过增加财政性转移支付等方式,保证资金在高风险地区地区的偿债能力。同时建立省、市州地方政府债务风险专项基金,为地方政府应对地方政府债务风险提供强有力的融资保证。贵州省也积极推动地方国有企业参与债务化解的进程,贵州省龙头企业茅台集团将公司4%的股权无偿转让给贵州省国资经营公司,对贵州省的债务问题起到强有力的支撑作用。此外,为缓解政府债务压力,茅台集团还发行150亿元的债券,以购买贵州高速公路的14.7%股份。茅台集团还在贵州省积极地进行债券投资,为解决其债务问题尽一份力。茅台集团还捐赠资金给当地的基础设施,以支持贵州省的基础建设。采取上述措施后,成效明显。贵州地方政府在2019年的净融资规模有很大的提高,信贷利差也有较大的收窄。贵州在2020年保持良好的融资环境,对贵州省经济的发展具有很强的支撑作用。

3.7 促进房地产经济健康稳定发展

根据11月17日中国房地产报,重新认识和肯定房地产业在国民经济中的支柱作用,推动房地产稳定健康发展。房地产业的确不会再像高峰时期那样发展,但结构性的短缺需求、改善性需求和城市更新改造活动仍然存在,对应的投资需求仍很大。从供给侧改革,满足社会需求平衡;从政策端进行支撑并完善金融体系,推动企业稳定可持续的资金周转;发挥房地产企业的市场主观能动性和竞争性,促进社会资源合理分配;减少过度的政策干预和变化,让市场发挥应有的作用。房地产经济平稳健康发展是扭转地方债务问题的重要环节。

4 结束语

综上,房地产市场和地方政府债务关系紧密,相互影响,共同推动经济增长,但同时也隐藏着不可忽视的风险。在这种情况下,地方政府应该加强债务管理的透明度和规范化,通过对负债期限结构、筹资方式等方面的优化,保证地方债务的可持续发展。还应加大对房地产市场的合理监督和支持,以确保房地产市场的稳定、健康发展,降低房地产的泡沫风险。只有这样,才能使房地产和地方政府债务之间形成良性循环,从而为我国经济和社会长远稳定发展奠定基础。

参考文献:

- [1] 郑越. 地方政府债务风险成因分析及预警管理研究[J]. 商业2.0, 2024, (18): 67-69.
- [2] 刘哲. 地方政府债务风险研判及化解路径[J]. 国家治理, 2023, (15): 22-27.
- [3] 胡洁, 于宪荣. 房地产风险表现、传导机制及对策[J]. 西部学刊, 2023, (13): 159-164.
- [4] 杨志勇. 地方政府债务风险: 形势、成因与应对[J]. 人民论坛, 2023, (09): 68-73.
- [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, (07): 84-96.
- [6] 张璇, 张梅青, 唐云锋. 地方政府债务风险与金融风险的动态交互影响研究——基于系统动力学模型的政策情景仿真[J]. 经济与管理研究, 2022, 43(07): 3-15.

作者简介:

吕飞(1986.3.7—),男,汉族,北京人,硕士研究生,主要从事房地产经济管理及研究工作,为四川蓝光发展股份有限公司下属项目公司总经理。