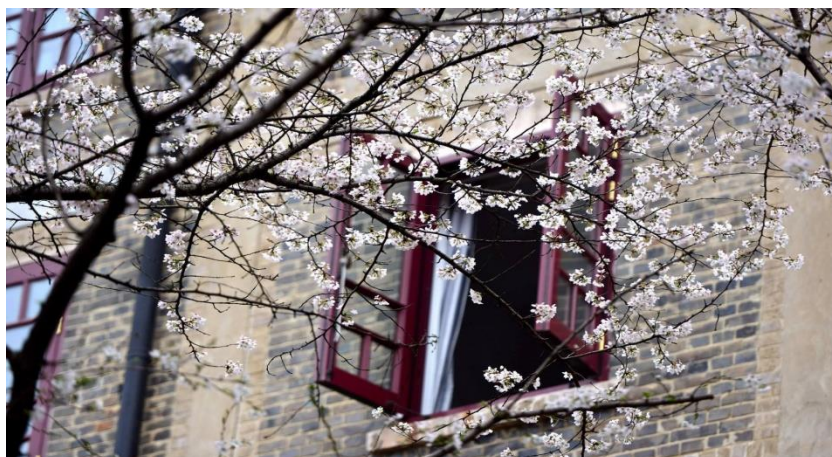




武汉大学经济发展研究中心

## 珞珈智库 · 经济观察

(2019.1)



- 新时代中国经济发展的新旧动能转换的思路建议
- 武汉城市圈“一芯驱动”需要“四xin同频共振”
- 化解地方政府债务风险研究
- 湖北省防范化解地方隐性债务风险的对策建议



## 新时代中国经济发展的新旧动能转换的思路建议\*

刘传江 付明辉

中共十九大报告指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。”经济发展过程必然伴随着新旧动能迭代更替的过程，当传统动能由强变弱时，需要加快新旧动能转换，培育壮大新动能、改造提升传统动能，才能推动经济发展“腾笼换鸟、转型升级”，迈上新台阶。

新动能是由新动力、新能力构成的有机整体。所谓“新动力”，主要包括新主体、新制度二个层面：新主体层面体现为新型企业家、新型创业者、新型劳动者、新型农民所具有的推动高质量发展的内生动力；新制度层面体现为制度创新、政策创新所激发的推动高质量发展的整体活力。“新能力”则主要包括新要素、新产业形态二个层面：新要素层面体现为新技术、新人才、新资源所形成的推动高质量发展的基础能力；新产业形态层面体现为新产业组织、新业态、新模式、新平台所形成的推动高质量发展的支撑能力。“新动力”重在释放生产力，“新能力”重在提升生产率。

经济新动能指数是衡量我国新动能新产业发展的重要指标。国家统计局在建立“三新”专项统计调查制度的基础上，对知识能力、创新驱动、经济活力、数字经济、转型升级、发展成效等与新动能密切相关的指标对 2015 年新动能发展指数进行了跟踪测算。结果显示，（1）我国经济活力得到进一步释放，经济活力指数对新动能发展总指数贡献率为 24.3%，成为拉动经济增长的重要引擎；（2）数字经济正成为经济社会创新发展的重要驱动力量，贡献率为 21.7%；（3）企业创新速度加速提升，创新驱动指数贡献率为 17.4%；（4）转型升级效果明显，贡献率为 18.3%；（5）知识能力在创新中的作用凸显，贡献率为 18.2%。

---

\* 刘传江，湖北省政协常委、武汉大学经济发展研究中心副主任、教授。付明辉，武汉大学经济与管理学院博士研究生。本文被民建中央采用，民建中央机关刊物《经济界》杂志 2019（1）在首篇位置论文全文刊载。

## 一、存在的突出问题

总的来看，今年我国经济新旧动能转换卓有成效，但2018年下半年经济发展“稳中有变”，与此同时，世界经济中的深层次问题尚未解决，仍然面临发达国家货币政策转向、贸易保护主义升温等诸多不确定不稳定因素，制约我国经济持续向好的结构性、深层次问题仍然突出，“三大攻坚战”还有不少难题需要攻克，实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展还不够，传统产业改造滞后、新兴产业成长缓慢，新旧动能接续转换不畅，稳中有进亦有忧。具体表现在：

### （一）企业扩产增销空间有限，农业三产业融合滞后

受经济增速减缓、下行压力影响，部分停产半停产企业在短期内难以复产达产。新建项目企业，由于受市场行情和投资风险影响，大都处于观望状态，投资步伐放缓，与预期目标差距较大，工业增长仅仅依靠现有企业挖掘增长点，要实现平稳增长难度进一步加大。

现代化建设中农业现代化建设是短板，当前农业劳动力呈现老龄化和女性化趋势，新技术和新要素推广较慢；农业信息化技术发展滞后；农业种植结构调整缓慢，部分地区存在农民不愿调、不敢调、不会调的问题，对新种植品种存在一定的抵抗心理；农产品质量不高，依赖难以满足消费者需求，二来与进口品相比缺乏竞争力；农业加工业发展较慢，农产品深加工率较低，农业一二三产业融合仍任重道远；农业人才队伍趋于老龄化，技术人员青黄不接，新型农民规模偏小。

### （二）新旧产业增长动能接续存在困难

传统、低端产业在衰退，新兴产业成长缓慢，形成了经济增长的“空心区”。一方面，各地绩效激励下大力兴办各种产业园区，盲目实施产业补贴政策，导致资本和资源过多地涌向中低端产业，而缺乏充分的资本和技术储备进行传统产业改造升级和新兴产业培育。另一方面，产权、信用等基础性制度供给缺位，创新激励不足，产业准入门槛设置不合理，资本、技术和资源要素进入中高端产业面临多重障碍，导致新兴产业成长缓慢，产业结构升级缺乏动能支撑。

### （三）科技创新驱动不足

一方面，尽管北京中关村、上海浦东、深圳、武汉东湖等自主创新示范区和高新区

企业数较多,但其他地区存在高新技术产业总体规模偏小、产业层次不高、产业集聚度不强的问题。创新能力有待提升,各个城市创新能力发展差异较大,如武汉市每万人口发明专利拥有量仅是北京、深圳的1/3左右。另一方面,高新技术产业对外依存度较高,需要进一步加强核心技术、关键零部件、高端装备和新材料研发。并且,民间大众创新严重不足,产业结构整体转型和新兴产业系统性成长,更需要依靠民间大众创新,依靠市场竞争能力的提升。

#### **(四) 外需萎缩对出口导向型经济带来了严重打击**

一方面虽然发达国家经济复苏,但我国的出口结构与其需求结构逐渐不匹配,由此中国出口受到极大抑制。另一方面,一批发展中国家正在利用低成本生产要素发展外向型劳动密集型产业,如服装、鞋帽、电子玩具等,在发达国家市场上对中国形成供给替代。中国在中低端制造业缺少比较优势的情况下,急需发展中高端制造业。但是,由于体制制约在技术方面又无法与美日德等发达国家竞争。由此,中国中低端产业外需疲软供给替代形成“挤出效应”,中高端产业技术制约形成天花板“高压效应”。

#### **(五) 制度性交易成本较高**

长期以来,我国基础性制度供给中一些深层次结构性矛盾涉及利益复杂,改革阻力较大,影响新旧增长动能转换。如政府利用从上到下的体制优势过度干预市场,行政规制繁琐,审批环节过多,中介服务链条过长;许多行业存在严重的买方卖方垄断,资源要素配置严重扭曲;课税收费项目过多,企业负担过重等等。在世界银行2016年《营商环境调查》报告中,我国排在189个受评估经济体中的第84位,报告显示我国在开办企业、保护少数投资者、办理施工许可证、纳税、跨境贸易等方面排名均落后于大多数国家。因体制机制改革滞后而造成的制度交易成本,成为企业正常经营的系统性梗阻,对产业结构转型和创新驱动形成了瓶颈制约,严重弱化了产业供给能力的转换和企业微观创新活力的提升。

## **二、新时代经济发展的新旧动能转换对策建议**

当前,全球经济发展所面临的不稳定、不确定因素依然在增加,我国经济运行“稳中有变”。在此背景下,中国经济转型和产业升级也面临着较大的压力,国内经济增长动力、资源要素条件等也发生了较大变化,长期积累的结构性矛盾凸显。这就需要在新动能培育、旧动能改造升级上不断做大增量、做强存量,实现经济发展“腾笼换鸟、凤凰涅槃”。对于

我国而言，以下几方面仍然存在着较大的潜在动能空间。

### （一）提升产业链，推动产业创新创智能力提升

一是目前，除房地产、高铁、卫星、航天等少数几个产业外，中国大多数产业的民营企业处于微笑曲线的底部，即产业链的低端，不仅缺乏自主知识产权和核心技术，而且高度依赖外国技术，容易陷入“引进—淘汰—再引进—再淘汰”的恶性循环，进而导致企业利润率低、效益低下、应对市场变化能力弱等问题日益严重。通过企业自主创新推进产业链低端转向中高端，不仅提升产业链的产业实现新旧动能的转换，而且能够形成产业联动效应，带动相关产业实现新旧动能转换。二是突出关键核心技术创新，加快建设光电国家研究中心、国家信息光电子创新中心等国家级创新平台，建设综合性国家科学中心、综合性国家产业创新中心、国家数字化设计与制造创新中心等新型平台。突出产学研协同创新，开展各高校院所科技成果转化对接工程，提高高校院所科技成果就地转化率。三是推动招才引智持续深化。继续大力实施人才兴国战略，尽快构建金字塔人才体系。

### （二）促进三产转型升级，提高产业竞争力

一是巩固提升制造业能级。深入实施“中国制造 2025”，推动国家自主创新示范区发展。继续落实好“零土地”技改政策，推进规模以上工业企业技改全覆盖。做好安全生产工作，加强安全生产监管基础设施、执法能力、技术支撑体系、应急救援体系建设。二是提速发展现代服务业。强化政策支撑，尽快出台支持服务业发展的政策建议，修改完善总部经济支持政策，充分整合各类公共资源、行政资源，引导和支持服务业提速升级发展。强化重点区域支撑，引导各中心城市差异化发展现代服务业。强化生产性服务业培育，加快发展金融、物流、信息技术服务和研发设计服务等产业，推动云计算、大数据、物联网等在生产性服务业的应用。三是加快推进农业现代化。推动“三乡”工程拓面提质，促进城市资金、人才、技术等要素与农村资源有效对接。加快农村产业融合，狠抓农产品加工业、乡村休闲游和农村电商发展。提速田园综合体创建，尽快出台创建规划和支持政策。夯实农业生产能力基础，全面完成高标准农田建设任务。

### （三）加快“四新”经济规模化发展

加快摆脱过度依赖低端产业、资源、廉价劳动力、传统市场、传统经营模式的发展方式，大力发展数字经济、网络经济、平台经济、共享经济。一是深化“互联网+”创业创新培育

行动。鼓励中小企业积极发展电子商务、物联网、云计算、大数据、智慧物流、数字经济等新技术和新业态。推进专业空间众创、网络平台众创等模式的发展,加速创意和技术成果产业化。**二是**发展平台经济。支持发展行业内、区域内互联网平台,引导小微企业参与线上线下生产流通分工,积极融入软件应用商店、开放开发平台、电子商务平台等新兴平台生态体系,借助平台优势实现企业转型升级。**三是**发展“互联网+”现代服务业。推进新一代信息技术与服务业深度融合,加快技术进步、效率提升和组织变革,催生更广泛的新业态新模式,大力发展普惠金融、信托租赁、移动支付等新兴金融业,离岸结算、转口贸易、跨境物流仓储等现代物流业,产品设计、技术交易、评估咨询、知识产权等科技服务业。

#### **(四) 提高新旧动能转换公共服务水平**

实施服务能力提升行动,引进更多优质资源和优质产品,促进服务机构与实体经济融合,构建支持和服务中小企业发展的新生态。**一是**完善平台网络服务功能。强化省中小企业公共服务平台网络的服务引领作用,开展智能制造、线上教育、法律咨询、科技成果评价等服务,集聚优质服务机构,为中小企业提供普惠服务。**二是**充分发挥协会作用。紧贴中小企业动能转换发展需求,以政府购买服务方式,凝聚优秀服务机构,实施精准精深服务。**三是**深化产学研合作。实施产学研对接工程,成立中小企业产学研联合创新联盟,推进中小企业与国内著名大学产学研联合,承接一批前沿科技成果产业化项目。

#### **(五) 全力营造新旧动能转换良好环境**

**一是**贯彻新修订《中小企业促进法》。集中开展媒体宣传、巡回宣讲、集中培训,掀起学法用法的热潮,督促各级政府依法建立促进中小企业工作协调机制,依法加强中小企业工作综合管理部门职能,依法设立中小企业发展专项资金,依法组织实施中小企业经营管理人员培训,依法建立中小企业信息反馈渠道,维护中小企业合法权益。**二是**落实各项优惠扶持政策。发挥促进中小企业发展领导小组宏观指导和综合协调作用,加强统筹协调、部门协同和各级联动,多形式多层次开展新旧动能转换政策宣传,推动各项优惠政策落实到位,惠及广大中小企业。**三是**着力缓解企业融资难题。充分利用小微企业贷款风险补偿、小微企业融资担保代偿补偿、小额贷款保证保险补贴等政策,引导银行业金融机构加大小微企业资金投放力度。**四是**更大力度深化“放管服”改革。全面推进马上办、网上办、就近办、一次办。抓好事中事后监管,加强政务审批服务,营造公平有序营商环境。继续推进“证照分离”“一

址多照”、市场监管“八双”机制建设。

(责任编辑：李承璋)



## 武汉城市圈“一芯驱动”需要“四 xin 同频共振”\*

刘传江

### 一、新时代高质量发展的条件：“四 xin 驱动”+“四 xin 同频”

作为省级发展战略，“一芯驱动”的主支点是武汉，核心区是武汉城市圈。湖北省“一芯驱动”需要以武汉城市圈为“芯龙头”，实现“四 xin 同频共振”。

一是**战略先导性“芯产业”的明确引领和引导**。产业经济学认为：先导产业具有持续增长快、市场潜力大、产业关联系数大、技术联动功能强、积累财富最快和影响区域经济未来走势 6 大特点。

二是**区域发展极“心区位”的强力要素集聚与辐射**。发展经济学认为：发展级具有技术创新与扩散、资本集中与输出、产生规模经济效益和凝聚集聚经济效益 4 大功能。

三是**经济发展“新动能”的增量激活与推动**。增长经济学认为：经济转型升级需要与之相匹配的新动能激活与推进。经济增长由传统要素驱动到人力资本驱动，再到技术资本驱动和生态资本驱动，其重要推手依次是人口红利、资本红利、技术红利和生态红利。

四是**经济发展“新制度”的创新嵌入与实现效应**。新制度经济学认为：资本、劳动投入和技术创新是经济发展“河流”的形成要素，制度安排则是影响经济大河“一江春水向东流”的“降雨”和“淤泥”。

“芯产业”、“心区位”、“新动能”、“新制度”是当今经济升级转型发展的四个“车轮”，对于新时代湖北省的高质量发展缺一不可，而且只有“四 xin 同频共振”，才能以澎湃之势驱动高质量增长的“动车”持续疾驰。

---

\* 刘传江，湖北省政协常委、武汉大学经济发展研究中心副主任、教授。

## 二、武汉城市圈 xìn 经济发展的“新四轮”素描

### （一）芯产业

“一芯驱动”是省级战略，它立足湖北发展基础和资源禀赋，同时也是国家使命，更不能缺少全球视野。“芯产业”龙头武汉已经形成了光电信息、汽车及零部件和生物医药及医疗器械三大支柱性产业，2018年这三大产业的主营业务收入突破了5000亿元大关。下一步做强做大的着眼点是充分发挥湖北特别是武汉市的比较优势，加快抢占创新人才、新技术和先导产业三个“制高点”，以大数据、智能化为引领，聚焦集成电路、地球空间信息、新一代信息技术产业和现代生命健康等战略性产业，加快加大吸引引进高端人才尤其是顶尖科学家和领军企业界集聚力度，布局落地新一批“芯产业”研发中心机构，成立一批产业技术创新联盟。

武汉城市圈要围绕国家新能源和智能网联汽车基地、国家存储器基地、国家商业航天产业基地、国家网络安全人才与创新基地这四大国家级产业基地，着力突破核心技术；紧扣产业发展的前沿领域，选取量子技术、人工智能、脑科学、石墨烯等产业，抢占未来产业发展先机；紧扣湖北省产业研发和人才优势，选取新一代信息技术、地球空间信息、高端装备、生物医药等优势产业作为“芯驱动”，带动我省产业迈入价值链中高端；紧扣新时代消费升级热点，瞄准满足人民群众对美好生活需要的产业，大力发展生命健康、健康养老等民生消费产业，推动产业结构优化升级。

### （二）心区位

立足武汉心区位、提升武汉发展极的“两个能力”（新要素吸引集聚能力、新技术新产品外溢辐射能力）。以3+2“芯产业”集聚区（东湖高新区、武汉经开区、临空港开发区三大国家开发区，以及长江新城、阳逻-双柳开发区）为主支点，围绕四大国家级产业基地，实现完整产业链和产业链企业规模布局、集群集聚，构造“芯产业”发展的产业生态圈。

“心区位”只有充分释放和高效发挥九省通衢和中国经济地理“天元”的独特优势，通过高效、立体、快速、便捷、低成本、辐射力强的水陆空一体化的现代化交通和智慧物流业实现“芯要素”、“芯产业”、“芯产品”与中部大市场、全国大市场、全球大市场的完美对接联动，才能够激化武汉城市圈“心区位”效应最大化。

### （三）新动能和新制度

狭义的新动能是指新技术、新产业、新要素、新业态以及融入传统产业的新因素驱动经济发展的新能力。广义的新动能除了“四新”新能力外还包括集聚和驱动“四新”经济的制度创新。

“四新”新动能不是四个孤立的新概念，而是要做到每个“芯产业”都要建设国家级的创新平台，如建设先进存储国家产业创新中心、智能汽车产业创新中心、激光产业创新中心等。“四新”新动能也不仅仅是指技术研发和产品生产这两个独立环节，而是要优化“四新”新动能的生态环境，同时大力研发产业和创意产业、完善研发和创意配套服务业，还需要创建行业产业技术创新联盟、发展智库联盟，还需要有协调力的机构抓协跨产业、企业、部门、环节、地区间的同机制推进。

## 三、武汉城市圈的“芯产业”何以才能“心新相印”？

### （一）芯副其实：尽快实施推进“芯产业”C位城市战略布局和提升行动

中国产业地图研究报告显示，武汉是集成电路、汽车及其零部件、显示面板、自动数据处理设备及部件、生物医药、互联网、航空航天等高端产业集聚程度最高的八大城市节点之一，但与北京、深圳和上海相比有明显短板，而且内生研发和内生成长能力相对不足。作为中国的科技大城和国家中心城市，武汉的“芯产业”驱动战略应该背靠武汉城市圈、立足湖北、面向全国、放眼全球，不仅满足于湖北省C位，目标是中部“芯产业”C位和优势产业的国家C位和世界C位地位，不仅是“芯产业”聚集地C位、“芯产品”产能地C位，更要追求“芯产业”技术研发设计创新C位。

### （二）“芯产业”产区联动：武汉城市圈先行引领

所谓产区联动就是要实现武汉城市圈“芯产业”和“心区位”的强优组合和相互促进。武汉城市圈“心区位”优势要做实提升必须充分、极致发挥武汉城市圈中国经济地理“天元”的天然优势，凭借天河国际机场、顺丰国际物流枢纽航空双枢纽牵引、水陆空多式联运的比较优势，建设形成兼顾效率、规模和成本三优一体的全国性交通物流核心枢纽和国际性交通物流重要节点。利用武汉的人才、技术密集优势和武汉城市圈的天然区位优势，抢抓5G+AI产业机遇，分阶段建设基于CPS(cyber physical system, 信息物理系统)技术体系的武汉城市

圈智能物联网，实现从传统低效的交通物流格局依次向单元级智慧物流终端、系统级智慧物流网络、平台级智慧物流互联网生态升级转型。力争武汉城市圈的社会物流总成本占 GDP 的比重由 15%左右近期降至 12%-13%、中期降至 10%左右的国内先进水平，远期降至 8% 的国际水平。

### （三）三区联动：拓展“芯技术”、“芯产业”创新发展新空间

武汉市作为国家自主创新示范区、内陆自由贸易试验区和全面改革创新试验区“三区叠加”所在地，近年来正迈向改革开放、创新发展的新台阶。

**首先**，“三区联动”意味着武汉东湖示范区必须着眼全球，整体谋划一批融入全球科技创新体系的功能集聚区、一批具有国际领先地位的“芯产业”基地、一批科技创新生态体系的基础工程，创建综合性国家产业创新中心、国家科技创新中心和国家综合性科学中心。

**其次**，“三区联动”要求东湖示范区构建国际合作的新载体和新渠道，实现从“中国光谷”到“世界光谷”的跃升，整合利用国际科技创新资源和市场的现实需要，依托国际技术转移功能集聚区，促进国际高端前沿产学研合作项目的落地。

**其三**，东湖示范区及武汉城市圈要加大区域间深度合作力度，积极响应“一带一路”、“长江经济带”等国家发展战略，探索建立跨区域、跨行政区划的联动发展机制。通过将已有的港口、园区整体打包、升级，获得整体联动效应，以更加开放的姿态，推动武汉城市圈并带动湖北省外向型经济的更高水平发展。

**其四**，武汉城市圈要持续推进机制体制再创新、营商环境再优化。要对标世界银行（营商环境“前沿距离分数（DTF）”）、定标国内一流服务、领先效率和最低制度性交易成本，通过“一网通”、“一次办”、“一证行”的互联网+人性化政务服务破解商事办理材料多、环节多、盖章多、收费多、时间长等痼疾。着力优化创新生态，集聚迸发研发机构动力、着力优化营商环境，激发市场主体活力，让制度红利、人才红利、技术红利成为“芯驱动”的源源不绝、汹涌澎湃的原动力和主动力。

（责任编辑：李承璋）

## 化解地方政府债务风险研究\*

刘成奎

近年来,我国地方政府债务问题日渐突出,引起了中央政府与社会的极大关注。国务院在2014年首次专门发文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,全面规范地方政府性债务管理,这也是呼应新预算法的要求,提出“修明渠、堵暗道”。但是,由于地方政府债务形成原因较复杂,地方政府债务风险依旧未能得到实质性解决,地方政府债务风险压力未能得到根本缓解。

### 一、地方政府债务风险压力依旧较大

我国地方政府存量债务主要由地方政府债券、融资平台贷款、信托委托贷款等非标业务、城投债券等组成。近几年来,各类债务余额不断攀升,地方政府债务风险压力依旧较大。

#### (一) 债务余额不断增长

2008年金融危机爆发后,出于刺激经济发展以及地方政府金融资源不足的限制,地方政府融资平台的债务规模迅速扩大。2008年初至2013年,地方政府融资平台的债务余额由不到5万亿元激增到18万亿元。此后,我国地方政府债务余额持续递增。截至2016年底,我国地方政府债务15.32万亿元,地方政府债务率(债务余额/综合财力)为80.5%;其中,江苏省债务余额为10915亿元,成为全国首个超过1万亿元的省份。至2017年6月底,我国地方政府债务余额为15.86万亿元(2017年全国人大批准的地方政府债务余额限额为18.82万亿元)。

此外,值得注意的是经济发展程度较低的省份,地方政府债务压力越大,使得化解地方政府债务压力的现实意义更为重要。数据显示,经济发展程度较差省份的地方政府债务率均较高(如贵州、青海等地2016年底债务率均超过了500%),而经济发展程度较高省份的

---

\* 刘成奎,武汉大学经济与管理学院教授。

地方政府债务率均较低（如上海、北京、广东等地 2016 年债务率均小于 100%，尤其是深圳市债务率仅为 4.14%）。

### （二）或有隐性债务风险逼近了爆发的临界点

在我国地方政府债务余额中，显性直接债务是相对可控的，问题是面临的很多或有隐性债务构成了地方政府债务的巨大压力。一是地方政府隐性债务的具体数额难以完全掌握，即使中央政府多次组织全国性核查，但是具体数额依旧难以完全厘清。尤其是隐性债务中还有不少或有隐性债务（如融资平台的债务、政府担保的债务、政府负责人口头担保的债务等），这些或有隐性债务随时有可能会成为突然发作的“灰犀牛”。二是由政府道义责任衍生的债务难以界定与把握。在我国传统强政府背景下，一旦经济社会发展引发了公共事件危机（如非法集资案、国有企业破产、房地产泡沫等），就引致了由政府道义责任而必须承担的某些严格而言并非政府债务的债务。而且此类或有隐性债务风险随着我国社会矛盾的增加而不断增长，一旦处理不慎，会严重干扰地方政府的经济稳定发展。

### （三）PPP 化解债务压力效果不佳

PPP 是地方政府解决债务压力、促进社会资本投资的重要工具，但现实中 PPP 因实践中存在困难从而无法有效地化解债务压力。实践中 PPP 难题主要有：一是社会资本信心不足，存在观望情绪。PPP 是近年来新引入的政策工具，由于前期政府与社会资本合作中存在不信任，以及 PPP 实践中规则与细节的不明晰，社会资本普遍存在观望心态。二是 PPP 收益实现周期较长，风险较大。由此，PPP 的实践与政府对短期政绩的追求之间存在矛盾，而且社会资本对周期较长的投资也心存疑虑。三是如何保证 PPP 收益不够明确。PPP 收益方法主要有政府付费、使用者付费、项目开发性收入，但是由于基础设施项目收益与成本核算存在诸多困难，如何构建有效的 PPP 收益保证机制依旧是一个难题。

## 二、地方政府债务形成原因复杂

我国地方政府债务快速增长的原因比较复杂，如地方政府财权事权的不匹配、官员崇拜 GDP 导致地方政府投资的非理性、政府会计控制制度的不足等。

### （一）政府间事权和财权高度不匹配

1994年分税制改革使得国家财政收入相对较多地集中于中央政府，地方政府尤其是市县基层政府在总财政收入中占比相对下降，而分税制对省级及以下地方政府之间的权责划分并无明确的制度规范，导致地方政府承担的事权相对集中，而财权没有相对匹配。同时，当时的预算法规定，“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券”，由此“扩大预算外收入”和“举债”成为当时地方政府缓解收支矛盾的主要途径，导致地方政府债务大量积累。2015年新预算法对上述规定做了一定修订，对举债主体、方式等做了规定，但是地方政府违法违规举债的问题仍经常发生。

### （二）GDP崇拜导致地方政府投资的非理性

推动经济增长是我国政府官员考核体系中重要内容，由此形成了部分地方官员对GDP崇拜，在自有建设资金不足的情况下，通过地方融资平台增加债务来获得建设资金成为必然。在以GDP增长作为政绩考核主要内容的制度背景下，部分地方政府不顾地方偿债能力和负债结构争相举债，推动了地方债务规模不断攀升。

### （三）收付实现制导致“前任借债，后任还债”

我国政府部门现行会计控制制度是收付实现制，其主要特点在于：以款项的实际收付与否为标准来确定本期收入和费用，也就是不论一笔款项的收入或支付是否应归入本期，均算作本期的收入或支付，相反地，对一笔款项即使应该归属本期，但在本期没有现款收入或支付的，均不归入本期。由此，就会诱发地方政府官员在任期内努力大量发行地方政府债券，从而在本期获得了大量的经济建设收入，凭借此就可以获得GDP政绩进而获得政治晋升利益等。但是，债券的还本付息一般都是在获得债券收入后的若干年偿还，此时承担还债责任的很可能已经是继任者了，从而在很多地方出现了“前任借债，后任还债”的奇特现象。

正是现行收付实现制的政府会计控制制度，使得政府官员在发行债券、偿还债券方面存在权利与责任的不对等，在追求地方经济增长的动机下，很容易导致地方政府债务余额不断攀升，却不容易被纠正。

## 三、化解地方政府风险的对策

地方政府债务的形成原因多样，应该多方共同努力，但是政府管理层面的努力是非常重要的。

### （一）大力推行权责发生制

正是因为收付实现制存在问题,应该大力推行权责发生制,实现官员的权利与责任对称。因为权责发生制是以应收应付作为标准来确定本期收入和费用。在应计制下,凡应属本期的收入或支出,不管是否已经收到或支付了现款,都列入本期的收入或支出;相反地,凡不应归属本期的收入或支付,即使已经收到现款或已经支付现款,均不列入本期的收入或支出。由此,任何官员在任期内发行的债券,虽然可能在其离任后才还本付息,但是该债券的偿还成本责任依旧属于该官员,由此就会形成对官员的强力约束,并有可能影响其政治晋升。

### （二）重点解决或有债务

或有债务发生具有不确定性,其危害甚至远高于直接债务。解决或有债务问题应该是思考重点:一是明确地方政府的权责并对称。通过法律规范地方政府的权责,既要抑制政府随意干预市场(如随意为市场主体做出担保、为市场主体行为做出承诺但事后毁约等),也要明确政府职责(如国家职能规定的职责、法律明确的职责、法律未做规定的社会保障计划与医疗保健筹资等)。二是努力提高政府信用。政府是市场中最具影响力的主体,政府信用是稳定社会信用、减少社会经济纠纷与摩擦的关键。政府失信会损害市场主体权益,并会引发一系列的债务纠纷,由此应该严惩政府失信行为,必要时应向社会公布。三是强化追责机制。对地方政府或有隐性债务的主要负责人应该强化晋升审计与追责机制,尤其是对某些存在明显故意的责任人进行终身追责。

### （三）真正落实 PPP

为了真正落实 PPP,应该做到:一是真正落实市场准入。政府在公共工程建设计划与项目的建设上,除了考虑工程建设技术与资质、工程建设资金实力等因素外,对所有市场参与者全部放开,不得故意阻扰,避免“玻璃门”出现。二是评估确定项目库。改变现行由政府主导项目评定的情况,充分发挥行业专家作用,评定公共工程项目库,且不能随着政府负责人的更替而随意更替,从而有助于稳定市场参与者的信心。三是确定合理的收益补偿机制。在现有较为成熟的使用者付费机制基础上,积极探索因地制宜的收益补偿机制,以消除社会资本顾虑,同时,政府还可以通过财税政策以及合理的收费定价机制进行补充。

### （四）稳妥推进市政债的应用

目前我国已经在土地专项债券、土地储备和政府收费公路试点发行了收益专项债,其特



点就是要求对应的政府性基金或专项收入偿还，从而可以适度缓解地方政府的债务压力。为了更好地推动该项工作应该做到：一是积极发展市政债的二级市场，促进市政债的流动。二是加快完善专项债券顶层设计与管理细则，从而为市政债的发展提供有效的运行规则与制度保证。三是强化地方政府的信用评级并公开，从而有利于甄别信用等级较低的市政债，遏制地方政府可能存在的恶意透支市政债信用问题。

（责任编辑：李承璋）

## 湖北省防范化解地方隐性债务风险的对策建议\*

刘成奎

为了应对 2008 年国际金融危机，中国政府推行积极财政政策，但是从 2012 年开始，由于政府资本逐渐取代国有企业资本成为投资主体，由此也导致地方政府债务规模逐渐扩大，至 2014 年地方政府债务的膨胀引起了中央警觉，在对全国债务进行大摸底后，开始置换地方政府债务，按计划必须于今年 8 月底完成。通过政府债务置换，政府债务压力得到大大缓解了，但是未被纳入政府债务的广义隐性债务（包括政府负有担保责任、救助责任的债务），对财政的正常运行构成了较大影响。与此同时，财政部、发改委等部门连续发出多次禁令：禁止金融机构以非市场原则方式向地方政府以及地方融资平台融资，导致企业债务违约事件不时出现，甚至湖南省耒阳市因为财政困难而无法按时发放公务员工资。虽然湖北省暂时未发生企业债务、政府债务违约的严重问题，但是湖北省地方政府隐性债务问题也不容乐观，防范化解地方政府隐性债务风险刻不容缓。

### 一、湖北省经济发展与地方债务的基本情况

#### （一）湖北省经济发展速度较快

近年来湖北省经济发展良好，主要经济指标增速均超过了全国平均水平。根据 2012-2107 年湖北省预算执行情况和预算草案的报告，湖北省 GDP 由 2012 年的 2.23 万亿元，增加到 2017 年的 3.65 万亿元，年均增速为 10.42%。湖北省地方一般财政收入由 2012 年的 1823.05 亿元，增加到 2017 年的 3248 亿元，年均增速为 12.24%。2012-2017 年全省地方一般财政收入的弹性为 1.175，处于合理区间，能有效保证未来财政收入增长略快于 GDP 的增长。

---

\* 刘成奎，武汉大学经济与管理学院教授。本文被民建湖北省委采用。

湖北省政府性基金收入在 2012-2015 年基本上都徘徊在 257 亿元-423 亿元之间，但是 2016 年、2017 年全省政府性基金预算收入猛增到 1906.5 亿元、2434 亿元，当然，政府性基金收入的主体是国有土地使用收益，这主要是受房地产行业快速发展拉动的。需要说明的是，湖北省政府性基金收入主要集中于地市州政府。

## （二）湖北省政府债务总体可控

**1. 政府债务总体可控。**根据相应年份的湖北省预算执行情况和预算草案的报告，湖北省地方政府债务余额由 2016 年的 5104 亿元增加到 2017 年的 5716 亿元，均未突破国务院核定债务余额的上限<sup>①</sup>。2016 年末湖北省隐性债务为 2846 亿元，而 2017 年末湖北省隐性债务为 2354 亿元。

由此估算，2016 年湖北省政府债务负债率为 13.98%，政府性债务负债率为 21.8%；2017 年湖北省政府债务负债率为 15.7%，政府性债务负债率为 22.1%。均低于 60% 的警戒线水平。

2016 年湖北省政府债务债务率为 101.5%，政府性债务债务率为 158.0%（均未包括社保资金收入）；2017 年湖北省政府债务债务率为 100.2%，政府性债务债务率为 141.5%（均未包括社保资金收入）。政府债务债务率略高于 100% 的警戒线水平，而政府性债务债务率偏高。

### 2. 政府债务结构趋于合理。

**第一，举债主体是各级政府。**根据省财政厅数据，截至 2017 年末，湖北省政府机关借入的政府债务余额已达 5591.6 亿元，占湖北省政府债务余额的比重为 97.8%；而同期地方融资平台等其他类型债务只占 2.2%。这说明，随着近 3 年来符合条件的政府债务置换的基本完成，湖北省各级政府成为政府债务的举债主体。而且，政府债务资金的主要来源是“政府债券”，2017 年末湖北省以“政府债券”形式存在的政府债务为 5514 亿元，占地方政府债务余额的 96.5%。

数据也显示，2017 年湖北省政府债务主要集中在市县级，其中：武汉、襄阳、宜昌、黄石等经济体量较大的市，市本级债务余额为 3038.2 亿元，占全省的比重为 53.2%；县市区级年末余额为 2423.3 亿元，占全省比重为 42.4%。

**第二，偿还期分配较为合理，但偿债压力逐年增加。**根据省财政厅数据，2017 年末湖

<sup>①</sup> 2017 年国务院核定湖北省的债务余额为 5996.50 亿元，2018 年核定债务余额为 7011.5 亿元。

北省政府债务未来年份偿还额分别是：2018年为241.4亿元、2019年为540.1亿元、2020年为736.1亿元，合计占比26.6%，2021年及以后偿债额为4197.95亿元，占73.45%，偿债压力逐年增加，但总体可控。

**3. 地方融资平台是隐性债务（担保责任债务）的举债主体。**2017年末余额为392.1亿元，占湖北省负有担保责任债务余额的比重为67.2%。

**4. 易地搬迁扶贫贷款、棚改贷款债务自我消化能力较强。**主要原因是通过对土地的增减调整、整理，其产生的土地溢价基本能够满足易地搬迁扶贫贷款、棚改贷款的还本付息，正常情况下不会产生债务压力。

## 二、湖北省隐性债务的主要问题

湖北省地方政府债务通过置换、偿还等多种方式处理后总体可控，但是未来偿债压力依旧较大；而对那些未被认可的“政府性债务”中的隐性债务家底依旧不清，部分隐性债务对应的资产变现能力不强，其对金融系统、实体经济的突然冲击依旧较大。

### （一）地方政府投资饥渴依旧，风险意识不强

当前我国政府间财权事权体制安排与调整缺乏必要的法制性程序，上级政府调整的随意性较大，而且现实中更多的是“财权上收、事权下放”，在一定程度上削弱了地方政府的财政能力。同时，在GDP政绩导向的晋升激励机制下，地方政府融资需求非常旺盛，限于地方政府自身财力，只好通过各类融资平台等得到发展资金，形成了形式多样的隐形债务。

而且，由于长期以来地方政府都存在着“中央不会放手不管”、“政府不会破产”的惯性心理，面对地方政府隐性债务不断攀升的情况，一些地方政府、金融机构的负责人对各类债务并未感受到严重危机，即使中央政府三令五申“谁家的孩子谁抱”，地方政府依旧有点漠视隐形债务可能引发的潜在危机。各类隐性债务融资行为依旧在持续进行。

### （二）部分地市州财政收不抵支

**1. 部分地市州自有财力不足。**湖北省统计年鉴数据显示，2012-2017年全省地方一般公共预算的收支缺口由2012年的-1937亿元增加到2017年的-3584亿元，收支缺口逐年增加，收支平衡压力越来越大。数据显示，湖北省每年都必须依赖中央财政大量的转移支付资金来补足省内地市州一般公共财政收支的缺口。

**2. 国企财政贡献严重不足。**截至 2017 年 9 月末，湖北省国企总资产规模约 9258.5 亿元，前三季度累计实现营业利润 602.5 亿元，累计利润总额 23.8 亿元；而 2017 年全省国有资本经营收入为 20.3 亿元，其中省本级国有资本经营收入仅仅 3.2 亿元。由此估算，2017 年全省国有资本经营收入的财政贡献度只有 0.22%，省本级国有资本经营收入的财政贡献度只有 0.03%。

**3. 卖地占比依旧较高。**依据省财政厅数据，2017 年全省政府性基金预算收入完成 2434 亿元，土地依存度为 74.9%；即使按照地收储成本最高 50%进行扣除，全省政府性基金预算收入的土地依存度为 37.5%，依然较高。客观而言，土地财政对各县的经济社会发展起到了重要作用，但是土地出让金受到房地产市场以及整体宏观经济形势变化的影响，使得一旦土地出让金明显下滑，就有可能冲击政府债务市场的正常运转。

### （三）隐性债务<sup>②</sup>问题比较复杂

**1. 融资平台债务家底不清。**由于对隐性债务的定义一直有争议，再加上各地对地方融资平台债务数据一直讳莫如深，社会上很难得到比较准确的隐性债务的数据。综合多种测算结果，学者们认为融资平台债务应该是官方公布数据的 3 倍，由此估算湖北省 2017 年地方融资平台债务应该为 1176.18 亿元。

**2. 养老金入不敷出。**湖北财政厅数据显示，全省社保基金收支差额由 2017 年的 81 亿元收窄为 2018 年的 33 亿元。其中，省级社保基金收支由 2017 年盈余 23 亿元变为 2018 年**缺口 72.1 亿元**；省级企业职工基本养老金收支由 2017 年的盈余 23.8 亿元降为 2018 年**缺口 76.6 亿元**，省级机关事业单位基本养老金收支由 2017 年的**缺口 2.1 亿元**变成 2018 年收支平衡（0 亿元）。

而人社部数据<sup>③</sup>显示，2016 年湖北省企业职工养老基金抚养比为 1.94:1（低于全国平均为 2.80:1），可支付 8.6 个月（低于全国平均可支付 17.2 个月），累计结余 828 亿元，当期结余-18 亿元。湖北省企业职工养老金从 2016 年起就当期收不抵支，甚至个别地级市已经出现养老金“穿底”现象，完全依靠银行贷款发放养老金。

### 3. 隐性债务类型更新快，防范难度大

<sup>②</sup> 这里的隐性债务主要指政府需履行担保责任的债务、政府可能承担一定救助责任的债务。

<sup>③</sup> 《中国社会保险发展年度报告 2016》。

**第一，政府购买服务内容泛化。**当前政府购买服务中出现了**购买内容泛化现象**，一些地方以政府购买服务名义违法违规举债融资，进行**工程建设**，增加了隐性债务；甚至也有违法违规用工现象，突破人事管理制度，也增加了政府隐性债务风险。有的地方出现了年初没有编制政府购买服务的预算，但是要求政府购买服务项目或工程；甚至以所购买的服务需要后续支持才能完工为由，要求政府增加相应的预算。这是对预算管理与政府购买服务管理制度的双重破坏。

**第二，PPP 项目假合作、真贷款。**PPP 项目在推行中，一些项目通过高杠杆率以较小资金引入较大比例社会资本（以国有资本而非民间资本为主），进而通过各种形式将应该由社会资本承担的项目风险，转移为政府风险，形成了事实上的名股实债。转移社会资本风险的形式主要有：承诺回购社会资本方的投资本金，承担社会资本方的投资本金损失，向社会资本方承诺最低收益或固定收益，对 PPP 项目提供担保或者出具任何还款承诺。

**第三，政府产业引导基金假入股、真贷款。**政府一般会以较小比例出资，通过与社会资本合作成立的产业引导基金，再以产业引导资金撬动更高杠杆率的银行贷款（如 2-5 倍），由此政府可以撬动的总杠杆率大约 10-20 倍，其风险相对较高。根据清科研究中心数据，截止 2016 年湖北省设立的政府产业引导资金规模达到 3510 亿元，位居全国第一。

### 三、防范、化解湖北省隐性债务的对策建议

#### （一）换脑袋：头脑风暴

**1. 改变以 GDP 决定一切的思维。**将实行多年的 GDP 导向的激励机制转为综合考虑绿色 GDP、关注民生、社会公平等晋升激励机制。建议修改已有的政府绩效考核指标体系，降低 GDP 指标的权重，增加其他指标权重。

**2. 向官员灌输债务风险意识。**要强化各级各类官员（特别是地方各级政府一把手）的风险意识教育，由此建议省委省政府、财政厅等举行定期性的培训，要让地方政府官员树立不能“债留子孙”的理念，避免一切未能预期与控制的债务风险累积。

#### （二）立规矩：建章立制

**1. 划分省级以下政府间财权事权<sup>④</sup>。**2018 年 1 月国务院办公厅公布了《基本公共服务

<sup>④</sup> 2016 年 8 月国务院公布《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》；2018 年 1 月国务院办公厅公布《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》。

领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，依旧只是规范了中央与省级的事权财权，而没有规范省级及以下政府间的财权与事权，建议由**省人大常委会**制定《政府间财权事权划分条例》，通过**正面表列、负面表列方式**明确省级及以下各级政府间的财权与事权，非经人大审批，不得调整政府间事权财权。

**2. 强制公开政府性债务信息<sup>⑤</sup>**。建议近期内将湖北省各级地方政府性债务信息向同级人大代表、政协委员公开，接受人大代表与政协委员的监督；长期应该将湖北省各级地方政府性债务信息在各级政府网上公布，公开接受社会各界对各级政府性债务的监督；等条件成熟时建议制定《湖北省阳光条例》，规范政府信息公开及信息公开程序、救济条款。

**3. 整合地方融资平台**。原则上县级辖区内只能保留一家融资平台；地市州的融资平台可以采取合并重组的方式，对负债较高和无投融资业务的平台进行合并，形成规模较大的融资平台；严格限制新设融资平台，提高地方融资平台公司设立的批准条件。

**4. 省级统筹养老金**。目前中央已经明确实行养老金中央调剂制度，建议湖北省也实行养老金省级统筹分配使用。对企业职工养老金实行全省统筹使用，有助于解决个别地级市养老金“穿底”问题，调节省内各地市州之间的差异；对机关事业单位养老金实行全省统筹使用，有助于保证省内各地市州之间养老金保障水平的大体均衡，稳定基层工作人员的积极性。

### （三）开前门：广开财源

**1. 完善转移支付制度**。一是依法将一般转移支付及时、准确、足额地拨付地方政府，不得以任何理由拖延；二是专项转移支付要向基础设施、公共服务供给不足的地方适当倾斜，并加强对专项转移支付使用方向的监督以及绩效评价；三是将专项转移支付决策信息向社会公开，接受监督。

**2. 开放市县政府举债权**。建议积极向中央申请湖北作为地方政府债券发行试点省份，在省人大批准的债务限额内，允许市、县两级政府自主发行地方政府债券进行融资，以尽可能地避免隐性债务规模扩大。

**3. 丰富与完善项目收益专项债券**。除了土地储备债券、公路收费债券、轨道交通专项债券等，近年来新增了棚改项目贷款、易地搬迁扶贫专项贷款等。根据项目收益与融资自求

<sup>⑤</sup> 2017年7月国务院法制办公开征求《政府信息公开条例》修改意见。

平衡的原则，应该丰富与完善项目收益专项债券的发行，如在棚改、乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交通、水利、市政基础设施等领域发行合适的专项债券。

#### （四）堵后门：规范融资平台

**1. 规范政府购买服务。**一是明确提出**省级范围内**的不属于政府购买范围的**负面清单事项**，并适时进行动态调整；二是明确“先有预算、后有购买服务”，没有预算的不得购买公共服务；三是在政府采购网等官网上公布经人大审批的政府购买服务预算，具体包括购买主体、购买项目、预算金额、使用目标等信息，供社会监督；四是加大对政府购买服务项目进行财政绩效评价力度，并向社会公开财政绩效评价结果。

**2. 规范各类 PPP 项目。**一是因为现有由财政部、发改委颁布的 PPP 政策文件的法律位阶较低，建议**提请国务院尽快颁布《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》<sup>⑥</sup>**，必要时建议**由全国人大常委会立法**；二是建议由省政府牵头，省发改委、省财政厅合作制定《湖北省政府和社会资本合作（PPP）实施细则》，并设立“**湖北省 PPP 联席会议**”，明确由其负责组织领导和统筹协调**全省 PPP 工作**，研究决策 PPP 项目入库、重大 PPP 项目实施方案等重大事项；三是充分披露 PPP 全过程管理中项目的关键信息<sup>⑦</sup>，确保有关各方能正确识别、判断 PPP 项目的风险与可能的利益。

**3. 规范政府产业引导基金。**一是在设立政府产业引导基金时，提高政府的投入比例，并确保是真实投入；二是要限制政府产业引导基金的杠杆率；三是公开政府产业引导基金的筹集、使用、绩效等情况。

（责任编辑：李承璋）

<sup>⑥</sup> 2017年8月国务院法制办公布《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例》（征求意见稿）。

<sup>⑦</sup> 如 PPP 项目库、PPP 专家库、PPP 咨询服务机构库、PPP 金融机构库、PPP 社会资本方库、PPP 资料库。





关注政策前沿 研判经济态势 聚焦发展热点 探索发展路径

## 珞珈智库·经济观察

编委会（按姓氏字母顺序排列）

郭熙保 胡 晖 李 卓 刘 岩 刘传江 罗 知 汤 昕

肖光恩 肖利平 杨 冕 叶初升 余静文 赵奇伟 朱晓东

主 编：刘传江

本期执行编辑：李承璋

编 辑：珞珈经济观察工作室

电 话： 027 68752310

邮 箱： [cedr\\_thinktank@whu.edu.cn](mailto:cedr_thinktank@whu.edu.cn)

主办：武汉大学经济发展研究中心

协办：武汉大学《经济评论》杂志社

武汉大学人口·资源·环境经济研究中心