

【笔谈】

## 区域经济重大风险的防范与化解

**编者按:**防范化解重大风险是三大攻坚战之首,在区域经济发展过程中,切不可抱有侥幸心理,而应该对区域经济重大风险的防范与化解事先有充足的准备和系统的应对策略。随着现代经济社会的不断发展,全球性的经济关系已经形成,各个国家和地区在经济社会发展中日益相互联系、相互影响,区域经济重大风险像金融风暴、贸易摩擦等一旦爆发,涉及面广,影响深远,会给区域经济发展带来巨大的冲击,甚至区域经济社会发展格局会因此而改变。在区域经济的发展过程中,既要警惕“黑天鹅”,也要防范“灰犀牛”。如何在多变的局势中,做好重大风险防范和化解,提升区域抵御危机风险的“韧性”,是区域管理者和决策者在经济发展过程中必须面对的棘手问题。基于此,本刊特组织国内相关领域的专家从宏微观角度,结合深刻的理性思维,发表真知灼见,提出切合实际的研究对策,以期对区域经济健康可持续发展提供启迪和借鉴。

**关键词:** 区域经济; 重大风险; 防范; 化解

**中图分类号:** F061.5    **文献标识码:** A    **文章编号:** 2095-5766(2020)04-0001-14    **收稿日期:** 2020-05-10

## 有效化解我国区域经济发展中的最大风险

王小广

当前我国区域经济发展所面临的重大风险隐患不少,但最大的风险是一个区域的动力、活力严重不足,对资源、人才、资本等经济文化要素的集聚能力不断下降,使区域经济的活水变成“一潭死水”。跨过中等收入陷阱的国家或地区都有一个共同的特征,就是在经济发展的重大结构调整期,新动能强大,活力不断增强。与低收入陷阱不同,在克服中等收入陷阱过程中,区域的作用往往要大于产业的作用。加快区域发展的新旧动能转换,在一些地区形成强大的“极化效应”,并且辐射扩散到我国的大部分地区,我国也就迈过了“中等收入陷阱”。解决区域发展严重分化问题,化解区域经济发展的重大风险,必须从培育新动力、激发新活力入手。

### 一、从时代巨变看区域经济发展的作用和风险影响

中国经济进入新时代,就是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展阶段,不仅速度会换挡变慢,而且更重要的是经济结构、增长动力都必须发生重大变化。从动力转换上讲,就是由要素驱动模式转向创新驱动模式。创新驱动模式的“创新”这一主动力,既来自产业创新、产品创新,更来自区域集聚效应和活力。过去我们着重于发展产业经济,经济学重在研究产业经济学,重点研究产业结构问题、主导产业选择问题及制定各种鼓励措施,促进产业(主要是工业)大规模扩张(开发区经济就是其主要表现),经济增长快、规模扩张迅速,

但经济发展质量与效益偏低;而新经济时代,靠简单地增加积累、扩大投资,大力促进工业的扩张等粗放式增长已走到了尽头,必须着力培育新的动力机制,用聚集力和活力来激发新动力,因此,区域经济变得更为重要。所谓新经济时代,就是由产业经济时代转向区域经济时代。

大力促进区域经济发展,对保证经济稳定增长和促进经济质量提高起着越来越重要的作用。首先,形成大量有活力的优势发展区域是提高我国经济质量的关键。因为区域特别是大城市,具有综合集聚多种经济文化要素的功能,这也决定了区域聚集效应对创新的作用要明显强于产业规模效应。特别是区域增长极、大城市及城市群,越来越成为创新的新动力源。产业创新、产品创新也依赖于城市对各种资源要素的集聚。其次,我国的区域二元结构矛盾已经代替城乡二元结构矛盾,成为当前我国经济发展的主要“二元矛盾”,促进区域协调发展对保证经济稳定增长具有重要意义。从长期发展来看,二元结构问题并不仅仅表现为城乡二元结构问题,实际上我国存在较广泛的二元结构问题,除城乡间的二元结构外,还有区域间的、行业间的和企业间的二元结构问题等,它们都与城乡二元结构问题一样,与生俱来,只不过在早期发展中,没有城乡二元结构问题表现得那么突出,随着经济发展,特别是在经济处于深度调整或重大战略转换期,区域二元结构问题、行业二元结构问题、企业二元结构问题等表现得比城乡二元结构问题还要突出。“南北现象”越来越明显就是这种区域经济不平衡、严重分化的具体体现。因此,促进一些发展缓慢、活力不足地区的发展,着力解决二元区域结构矛盾,促进区域协调发展,是保证经济稳定增长和提高整体的活力和质量的重要抓手。

区域二元结构矛盾激化将产生巨大的经济风险。区域经济在新时代的重要性显著提高,那么区域经济发生巨大的风险并蔓延,便会给国家带来全局性或系统性风险。如果任由北方问题持续扩大,就会引发巨大的国家经济风险,不仅带来经济可持续和协调问题,而且可能导致政治风险。类似的例子在国际上也不少,如美国当前的问题与区域经济问题越来越严重有很大的关系,美国实际上也存在区域二元结构问题,如过去老工业基地不少演化为现在的“铁锈地区”,那些区域城市衰退、传统产业

转型失败,导致严重的区域性结构失业问题,这也是美国贸易保护主义和民粹主义兴起的重要原因。因此,经济进入区域经济发展时代,必须重视对区域经济风险的认识、监控和防范。

## 二、区域经济发展的主要风险分析

当前,我国区域经济发展迎来大发展的机遇,但也面临许多风险隐患,有些具有致命性,并可能对国家全局产生重大影响。因为我国的区域单元都是比较大的,一个中等的省份人口规模就是相当于国际上的一个中等国家,还有几个接近1亿人口的大省,如果这些地区发生重大的区域经济风险,对全局的影响便不可小觑。归纳起来,我们区域经济的风险主要有以下几种类型。一是区域政治生态环境严重恶化,导致区域经济发展环境质量差。如出现区域性的塌方式腐败问题。区域性的塌方式腐败问题,不仅会严重恶化一地的干群关系,扰乱社会秩序,而且由于它严重破坏了一地政治生态环境,破坏了以信用为基础的有序政商关系,结果当然是经济动力不足、人浮于事,投机取巧者众。二是区域经济内生动力与活力严重不足。主要是结构性矛盾和体制机制问题交织,导致严重的经济发展内生动力不足,使区域发展失去活力、失去信心、失去吸引力,导致人口人才大量流失,创业创新积极性严重偏低。笔者认为,这是当前我国区域经济发展所面临的重大风险所在。三是区域性的财政金融风险。某些地区金融监管严重缺失,导致地区金融野蛮生长,乱象丛生,金融腐败严重,金融环境严重恶化,短期内这类地区可能获得一些好处(像某些地方长期容忍假冒伪劣市场交易一样),但长期可能爆发巨大的金融风险,最后必然对当地金融系统和经济发展产生巨大的负面效应。还有一些地方,债务风险突出,投资平台无序扩张,且效率低下,如果发生严重的地区性债务危机,不仅影响人们对当地经济发展的信心,而且会显著增加未来的公共投资融资成本,并连带影响当地经济的声誉。四是区域社会治理危机。城市治理、乡村治理和对各种突发事件的应急处理能力,体现了区域发展的综合实力和适应性。如果某个地区频繁爆发社会或公共危机,且应急处置能力又低下,那么这个地区就意味着是社会危机比较严重的地区。这

对区域长远发展会产生许多不利影响。五是生态环境严重恶化的风险。生态环境也是经济生产力,破坏生态环境,从长期看将会产生巨大的外生负效应,潜移默化地破坏区域经济发展的基础。一个地区的生态环境一旦严重破坏,不仅会破坏农业、生活环境的基础,而且也会带来巨额的治理负担,对区域经济发展负面影响会越来越大。

为什么当前我国区域经济发展的最大风险是活力严重不足?因为动力强弱是影响区域发展水平和能力的最基本最关键的因素,是主要矛盾,是决定性因子。发展最重大也最关键的问题是动力问题,经济发展或增长动力强劲,充满活力,或随着经济的逐步发展,动力和活力不断增强,就是区域发展成功的最重要标志,内在动力、活力的重要性在区域经济时代的重要性要明显强于产业经济时代,这一点需高度重视。我国最近几年,经济“极化现象”表现突出的地区,如深圳、郑州、合肥等,都是由于集聚效应突出,长期内生动力、活力增强的结果。相反,区域发展动力不断衰减,活力不断减弱,区域经济发展将陷入困境或“不发展”“低发展”的陷阱。中等收入陷阱是我国整体经济发展最大的风险,中等收入陷阱与低收入陷阱和高收入陷阱一样,其显示一国、一地最大的经济风险是动力衰竭和活力严重不足。动力强劲会提高区域发展能力和质量,动力衰竭,区域经济发展就必然会陷入危机。区域经济发展动力不足的根本原因往往是集聚能力弱、结构单一、经济多样性不足,这也往往又是由于存在深层次的体制机制性障碍。就我国的区域经济发展来讲,导致区域动力、活力不足主要有两个原因:一是从产业经济学角度看,产业结构严重偏科,形成巨大的产业发展风险。经济发展过度依赖于未来市场需求空间不大的产业,如经济过度依赖于房地产业,或日趋枯竭的“矿产业”,或其他单一的工业(如钢铁)。这样的地区由于产业多样性和社会资源多样性的严重不足,随着资源的枯竭或市场的长期调整,将来必然会出现经济发展动力、活力不足,最终经济可能长期塌陷。二是体制机制矛盾突出,这与地区政治生态有关,也与固有的体制机制不适应经济社会发展的变化有关,即体制机制创新不足。那些发展动力、活力明显不足的地区,营商环境长期得不到优化(制度性交易成本过高),创新创业困难(成功率低)。这也与经济结

构和战略选择有关,经济结构单一或战略选择上缺乏前瞻性都会加强这种体制机制性矛盾。一个地区动力、活力的长期减退,最后恶化到严重不足,是因综合性因素长期交织形成的,没有强大的外部推动很难改变,但从城市经济学或区域经济学的角度看,最主要是多样性的缺乏,发展环境不够宽松,市场主体的选择受到巨大约束,在政策激励上体现明显逆向激励、逆淘汰。特别是对创新创业的激励是政策设计的关键。

### 三、增强区域发展的动力、活力,是有效化解各种区域经济风险的根本措施

解决区域二元结构问题、有效防范化解区域经济陷入严重动力活力不足的风险的根本途径或载体仍然是城市,但必须改变着力点,即重在提高城市质量与效率,由做大“拉力”(低级的、单纯的城市集聚效应)转为做强“推力”,主要是在进一步提高集聚效率、提高持久活力和动力上下功夫。

1.全面提升中心城市、大城市群的集聚、创新力,形成强大的区域协调“推力”

一是通过促进要素向大城市、中心城市进一步集聚,增强集聚效能和辐射力。我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,大城市、中心城市正在成为承载发展要素的主要空间形式。因此要率先发展大城市、中心城市,形成大城市、中心城市集聚的功能,再通过辐射带动周边的中小城市和小城镇发展。要破除一切阻碍各种生产要素合理流动的障碍,促进资金、人才和资源按市场规则有序重组,既提高要素组合的效率,又通过“增长极”的形成而产生巨大的“辐射效能”。二是通过促进城市空间紧凑化,提升空间利用效率,增强对腹地辐射作用。在增强城市“推力”的过程中,紧凑的空间结构可以让“推力”比松散铺开的结构强度更大。因此,促进中心城市发展、做强城市中心区便成为当前我国推进城市高质量发展的一个最紧迫最重要的课题。这种空间结构的效果在美国、英国、日本等较发达国家的实践中已经得到证实。从这一点看,城市更新发展比过去的城市初建显得更加重要,振兴城市,做强“推动”,必须做好和实施城市更新规划。三是通过强化大城市群内城市间分工协作提升城市群整体发展质量和辐射力。城市群内形成



有序的合理分工、紧密协作的“一体化”运行体系,可以超越单个城市的资源配置能力,更节约土地,更节约能源,更有活力,更有效率,更符合产业集聚和人口集聚的经济社会发展规律。城市群的发展可以有两方面的联动作用:第一是向下的联动,不是简单要求城市群内所有城市都达到同一水平,而是充分发挥城市群内部不同级别、不同规模的城镇之间的比较优势,在发 展中心城市的同时,培养具有潜力的中小城市和小城镇作为吸纳产业和人口的重要载体,功能互补,形成有机联系,深度合作,实现整个区域内的协同发展,从而提升整个城市群整体竞争力;第二是向上的联动,使城市群建设积极与更大范围、更高级别的区域发展战略融合,以城市群的发展助推所在区域发展,成为区域发展的强大动力源,同时也承接区域内其他城市群的“辐射”,推动更广泛的区域经济发展。

2.不断增强欠发达地区、传统产业的内生动力,促进区域经济协调发展

因城市“辐射效应”覆盖范围受到地理位置等客观因素影响,所以在国家发展的过程中,一些地区、行业对于大城市、中心城市、城市群“辐射效应”的受益有限,为此要强化其自身发展的内生动力,并用更有效的方式迎接正在扩大的外部辐射。一是积极有效落实乡村振兴战略,提升乡村发展的内生动力。农村发展必须要走新科技引导的现代化道路。通过现代科学技术加快推进农业现代化进程,打造现代化农业生产体系、服务体系,调整优化

农村产业结构,发展乡村特色产业;发展农村新产业、新业态,推进农村第一、二、三产业融合,发展壮大特色城镇,优化农村生态人居环境。二是远离大城市的偏远地区要利用自身比较优势,强化自身发展的造血功能。偏远地区多会因为与外界联通不足而出现被边缘化的趋势。此类地区必须坚持边缘突破,以特色取胜,要通过特色的定位、发展,实现争先进位。与此同时,要主动地加强与就近或远方的大都市联系,特别是要利用现代互联网、大数据技术,建立跨越时空限制的新型交易、交流方式,将自身的资源和产品优势转化为经济生产力。三是加快传统产业升级增效,更新发展动能。着力推进“传统产业+”的升级提质活动,积极推进产业结构调整,通过高新技术和新业态等对传统技术、工艺和管理进行再造。就传统产业、产品的附加值和效益提升来讲,许多产品的最大附加值和最大效益来自是否做好技术和质量的最后5%—10%,能做好90%—95%的技术和质量的是较低的附加值,而最后5%—10%的技术和质量才是高附加值。因此,做好最顶端的5%—10%,提高产业、产品和服务质量,是我国工业发展扭转报酬递减律影响的关键。这也是中小企业克服劣势、转变发展方式,缩小与大企业差距的必然选择。

作者简介:王小广,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部副主任,研究员,博士生导师(北京 100091)。

## 着力构建防范区域经济风险的长效机制

黄征学

我国经济进入新常态以来,区域发展格局发生重大变化,“分化”与“极化”并存,部分区域发展难度加大,区域经济面临的风险加速累积。2019年底,新冠肺炎疫情的暴发,造成经济社会短时停摆,沿海地区海外订单下降、中部地区尤其是疫情中心地区经济增速大幅下滑、西部贫困地区贫困农业转移人口就业难度增加等风险逐步显现,区域经济风险开始受到社会各界广泛关注。可预期的是,随着我国经济由高速增长转向高质量发展,在新旧动能

转换过程中,区域经济发展面临的传统风险和非传统风险将显著增加。加快构建长效机制,增强经济发展韧性,对防范区域发展中“黑天鹅”“灰犀牛”等事件具有重要意义。

### 一、构建区域经济风险识别预警机制

结合资源环境承载力评价预警机制的建立,叠加经济增速、人均GDP、城乡人均可支配收入、人均

地方财政收入、人口流动等区域经济社会发展数据,推动建立区域经济风险识别预警机制,开展日常化、常态化监测预警。密切关注区域经济发展中苗头性、潜在性、倾向性问题,加强前期研究预判,及时采取针对性政策措施。根据战略区和类型区发展目标、面临问题的不同,建立差异化指标体系,明确防范重点,前移防控关口,防微杜渐,避免风险积累。东部沿海地区的粤港澳大湾区、长三角、京津冀等战略区是经济增长的“压舱石”,是引领我国参与全球竞争的重要地区,要重点加强创新创业、进出口贸易、产业链安全、中小企业增长、经济增速等指标的监测预警,积极培育经济增长新动能。中西部地区的长江中游城市群、成渝双城经济圈、中原城市群、关中平原城市群等地区是引领我国经济增长的重要引擎,要着重加强经济增速、城镇化率、产业链完整、人口流入等指标的监测预警,认真分析城市和经济发展质量,积极培育高质量发展新的增长极。革命老区、少数民族地区、边疆地区、贫困地区、资源型地区、老工业基地、重点生态功能区等特殊类型地区,在维护国家生态安全、粮食安全、边境安全、能源安全中发挥重要作用,是区域经济发展的难点和重点地区,要重点加强就业形势、社会稳定、增长态势、人口流动、人均可支配收入、人均地方财政收入等指标的监测预警,强化对问题突出的城市、行业、企业等的跟踪研究与风险识别,制定不同前景下的应对预案。

## 二、建立区域经济风险联防联控机制

把经济风险联防联控纳入区域经济合作范畴,加强企业登记信息、信用信息和债务信息共享,重点防范区域产业链、供应链、资金链等领域的风险。仔细梳理区域内重点产业链、供应链薄弱环节,补强产业链、供应链,创新补充资金链,维护产业链稳定性和安全性,着力打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战。按照“属地管理、分级负责、谁监管谁负责”的要求,加强化解区域企业“三角债”的合作,优先解决粤港澳大湾区、长三角、京津冀等应收账款数量大、增长幅度快、经济总量占比高的应收账款,防范区域性金融风险,夯实经济发展的基础。创新产业链、供应链金融,积极建设第三方供应链金融平台,支持区域内核心企业开具的

承兑汇票在供应链中发挥“准货币”(用于多级供应商之间的结算)或者“担保品”(用于向金融机构或者其他企业融资)的作用,让中小企业分享供应链上核心企业的银行信用,同时,为核心企业的现金流管理、负债结构管理、供应商管理提供更多、更灵活的选项,共同抗击外来的负面冲击。建立政府清欠账款和基建融资相挂钩的机制,鼓励地方政府加大清欠力度,支持地方政府增加有效投资。长期来看,结合《政府投资条例》和《优化营商环境条例》的实施,加快推进《及时支付中小企业款项条例》等法律法规落地,利用法律手段规范企业间付款模式。以“19+2”个城市群为重点,优化应急物资产能保障和区域布局,加强城市群内应急管理体系和公共卫生服务体系建设,借助城市大脑、云计算等现代技术手段,推动跨区域应急治理体系和治理能力现代化,增强防范社会风险的“韧性”。

## 三、完善区域差异化政策扶持机制

顺应区域经济发展“分化”与“极化”的态势,充分发挥各地比较优势,加快构建“战略区+类型区”双维度的区域政策体系,增强区域抗风险能力。加大对粤港澳大湾区、长三角、京津冀等创新要素集中区域自主创新支持力度,依托国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区、创新创业平台等的建设,积极推动综合性国家科学中心、国家实验室、国家重点实验室、国家级检验检测机构的布局,探索开展科技自由港、金融自由港、信息自由港、贸易自由港的建设,加快提升区域创新能力和竞争力,提高区域经济发展的“韧性”。构建区域产业创新技术联盟,搭建共同的科技成果交易转化平台,加大科技成果转化形成的新技术、新产品、新业态、新商业模式在区域内测试、试用、应用,着力构建技术创新网络体系。支持中西部地区长江中游城市群、成渝双城经济圈、中原城市群、关中平原城市群等地区设立若干承接产业转移的示范区,探索承接产业转移新模式,不断优化政府投资环境,推动产业强链、补链、建链,打造区域协同配套、完整可靠的产业链,拓展我国经济的“回旋余地”。全面实施财政资金、建设资金、用地指标与农业转移人口落户数量挂钩的“三挂钩”政策,不断完善农业转移人口市民化成本分担机制,调动地方政府推进农业转移人口

市民化的积极性,缩小常住人口和户籍人口城镇化率的差距。把提高特殊类型地区居民就业能力摆在首要位置,布局建设一批技工院校、再就业培训基地、职业技能实训基地,千方百计推动就业创业。针对特殊类型地区财政增收难、收支缺口大、社会矛盾突出、风险承受能力差等特点,要完善应急处置预案,加大中央财政转移支付力度,保障基层政府运转,缓解社会压力,促进基本公共服务均等化。

#### 四、强化区域政策与其他政策的协调配合机制

按照构建高质量发展动力系统的要求,着力打造好区域政策与产业政策、投资政策、财税政策、金融政策、土地政策、社会政策等宏观调控政策的“组合拳”,增强政策的系统性整体性协同性,促进各类政策在区域内定向精准发力,不断激发区域内生发展动力和活力,提高区域经济发展的“免疫力”。把增强中心城市和城市群经济和人口承载能力作为重点,统筹推进经济集聚与人口集聚相匹配、经济集聚人口集聚与资源集聚相匹配,不断深化户籍制度、土地制度、投资政策、财税政策、金融政策等领域的改革,破解要素有序自由流动的障碍,让经济集聚度高的地区愿意接纳更多的流动人口,充分释放有发展潜力和发展优势的地区的活力。目前,着重细化、实化城镇化地区“三挂钩”的政策,改革投资、土地利用计划等领域的管理方式,赋予省级政府更大的管理权限,支持城市群、都市圈、中心城市的发展。把增强重点生态功能区、革命老区、少数民族地区、边境地区、贫困地区等区域的生态安全、粮食安全和边疆安全作为重点,加大政府生态补偿、职业教育、基本公共服务及各类专项转移支付力度,引导特殊类型区域人口“内聚外迁”,尽量减少人类活动对生态空间和农业空间的干扰。积极

推进重点生态功能区和农产品主产区编制产业准入负面清单,严格限制与区域主体功能不一致的产业准入,努力打造青山常在、绿水长流、空气常新的区域发展新样板。

#### 五、建立区域政策落实的督导评估机制

加大区域政策储备力度,把区域经济监测预警结果作为出台区域政策重要的参考,建立常态化和应急性区域政策相协同的机制,加强部门之间、上下级政府之间分工协作,不断提升区域政策的操作性、针对性和有效性。明确区域政策实施的时间表、路线图,强化部门责任,加强区域政策落实的督导评估,确保政策可落地、可操作、可追责。定期开展区域政策实施的成效评估和督导,及时发现政策实施中面临的问题,提出进一步的完善措施。对于落地困难的政策,要深入分析原因、积累经验,提出改进建议。对部门和地方不作为、乱作为造成政策落地难的情况,要采取措施及时纠正错误,并给予惩戒。同时,建立区域政策实施的反馈机制,鼓励各地区积极向国家相关部门反映政策实施中自身难以解决的问题,恳请部门协调解决,打通政策落地的堵点、痛点和难点。借鉴“以奖代补”“增存挂钩”等政策落实中的好经验、好做法,加强对政策评估督导结果的应用,建立政策落实的奖惩机制。对于政策落实好的地区,采取加大投入力度、优先审批项目和土地供给等措施给予奖励;对于打折落实政策的地区,采取取消优惠政策、向社会公布评估结果等措施给予一定惩戒,让政策能够真正落地、真正激发区域发展活力、真正能防范经济风险。

**作者简介:**黄征学,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土经济室主任,研究员(北京 100038)。

## 区域经济发展的重大风险及应对策略

覃 成 林

新冠肺炎疫情在全球范围内蔓延,遭受疫情影响的国家都不可避免地蒙受了经济、社会多方面的

重大损失。中国经过艰苦的努力,在较短的时间内控制住了疫情的蔓延,在世界上率先复工复产,走



在了经济恢复的前列。尽管如此,全国及各区域的经济恢复均遭到了前所未有的严重冲击。根据国家统计局发布的数据,受疫情冲击,2020年一季度,全国GDP同比增速为-6.8%;在内地各省(区、市)中,湖北省的GDP同比增速为-39.2%,下降幅度惊人;天津、黑龙江、辽宁的GDP同比增速下降大于全国平均水平,分别为-9.5%、-8.3%、-7.7%;另有8个省市的GDP同比增速下降大于6%,6个省区的GDP同比增速下降大于或等于5%。此外,香港地区的GDP增速同比也下降了8.9%。由此可见,研判重大风险,提高应对重大风险冲击的能力,是区域经济发展研究与决策的一项重要课题。

## 一、区域经济发展重大风险的特点及类型

根据对我国区域经济发展所遭受的几次重大风险的观察,我们对区域经济发展重大风险做出如下界定:所谓区域经济发展重大风险,是指对区域经济发展进程产生严重干扰,导致区域经济增长速度显著下降甚至结构性破坏的突发事件。

### 1. 区域经济发展重大风险的特点

这里,我们从系统分析的角度,对区域经济发展重大风险与区域“病”进行比较,以说明区域经济发展重大风险的特点。

第一,区域经济发展重大风险来源于区域系统之外,是外生的因素。区域“病”则是在区域系统运行中“原发”的,是其结构和功能变化导致的经济能力弱化或破坏,因此是内生的问题。第二,区域经济发展重大风险具有突发性,而区域“病”则表现出渐进性,是逐渐积累并跨过一定阈值之后才发生的。因此,对于一个区域而言,区域经济发展重大风险常常是猝不及防的,而区域“病”则是不知不觉的。第三,区域经济发展重大风险的短时冲击力和破坏力大,容易导致区域经济发展进程出现“骤停”。如,新冠肺炎疫情迫使我国各个区域的经济按下“暂停键”,由此给区域经济发展造成重大损失。主要表现为经济增长速度骤降,甚至出现一定时期内的经济衰退,但多数情况下不会出现改变或终止区域经济发展方向的极端情况。而区域“病”的危害是长期的,是一种结构性破坏,往往导致一个区域的经济陷入困境而难以自拔。如,一些欠发达区域深陷“贫困陷

阱”,一些发达区域由繁荣走向萧条并被锁定在这个状态。第四,从来源地看,区域经济发展重大风险多数是从区外、国外传入的,当然也有发生在本地的。区域“病”则完全是本地原发的。第五,从波及面看,区域经济发展重大风险的波及面非常广,很多情况下各级各类区域都难以幸免。而区域“病”则是发生在特定的区域,对于其他区域并不具备“传染性”。

### 2. 区域经济发展重大风险的类型

根据属性,我们可以把区域经济发展重大风险划分为经济风险与非经济风险两大类。

在经济风险方面,最常见的是金融危机,其次是贸易摩擦、贸易战。如,1997年东南亚金融危机,2008年由美国次贷危机所引发的全球金融危机,近年来由美国挑起的中美贸易战等。此外,房地产泡沫、资本市场泡沫等也可以给区域经济发展造成巨大冲击。在非经济风险方面,最常见的是突发大规模疫情,其次是各种重大自然灾害。如,2003年暴发的SARS疫情,2012年暴发的MERS疫情(中东呼吸综合征),2014年暴发的西非埃博拉病毒疫情,特别是2020年初暴发的新冠肺炎疫情等。地震、恶劣天气、洪水灾害等是常见的非经济风险。此外,战争是一种破坏力巨大的非经济风险。战争虽然不常见,但是在今天的世界上仍然在一些国家发生,给有关区域的经济造成了难以估量的损害。值得注意的是,宗教冲突、民族矛盾、政治派别纷争等各种各样的社会动荡也是一种非经济风险。特别是21世纪以来在世界一些国家发生的恐怖主义袭击给有关区域的经济造成了严重的破坏。

由此可见,区域经济发展面临的重大风险多种多样,必须引起高度重视。

## 二、应对区域经济发展重大风险的策略

这里,我们不考虑各级各类区域在应对重大风险上的能力差异,仅从一般的角度讨论应对区域经济发展重大风险的策略。观察我国应对各类经济风险和非经济风险的实践,参考有关学者的研究,笔者认为,有效应对区域经济发展重大风险的策略主要有以下几种。

### 1. 防止生产力遭受大规模破坏

企业是区域经济的重要主体之一。当重大风

险发生时,企业的正常生产必然遭受重大冲击而陷入经营困难,有的甚至会因此而破产倒闭。因此,国家和地方政府需要及时出台救助措施,帮助企业渡过难关,防止出现企业破产潮、倒闭潮,防止出现大规模的企业外迁。广大劳动者是区域经济的另一类重要主体。一旦发生重大风险,劳动者往往要承受收入下降、失业、财产损毁等经济损失,甚至生命损失。对此,国家和地方政府需要及时地采取稳就业、生活救济,保护生命安全等多种措施,尽力保护广大劳动者。

通过上述努力,为复工复产、恢复区域经济而保存实力。

## 2.增强经济发展韧性

从已有的区域经济发展经验和教训看,区域经济发展的韧性主要来自以下6个方面。

一是,在产业结构上处理好三次产业发展的关系,预防出现农业弱化、制造业空心化、经济过度服务化等偏向。预防在遭受重大风险时出现“手中无粮”“手中无物”等窘境。否则,不仅会缺乏抵御重大风险冲击的物质基础,更为严重的是,将导致社会的剧烈动荡。二是,在产业发展方式上处理好专业化发展与综合发展的关系,注意保持区域产业结构的多样性,营造良好的产业生态。预防产业过度专业化而致使区域经济脆弱,不堪重大风险的冲击。三是,在空间结构上处理好空间集聚与分散的关系,注意保持区域的协调发展。防止因少数经济集聚区在重大风险冲击下受损严重而导致有关区域甚至是整个国家丧失经济恢复能力。四是,在目标市场上处理好主要市场与次要市场、本地市场与区外市场、国内市场与国外市场的关系,适度控制对单一市场、国际市场的依赖,预防因目标市场过于单一或者集中而缺乏应对重大风险冲击的回旋余地。五是,在生产技术上处理好引进与自主创新的关系,减少对引进技术的过度依赖。对于区域的主导产业、支柱产业和战略性新兴产业,应尽量掌握相关的关键技术和核心技术,预防出现技术“卡脖子”现象。六是,在企业结构上处理好大中小企业之间的关系,大力培育企业集群,以群体力量抵御重大风险的冲击。同时,处理好本地企业与外来企业的关系,增强企业的根植性。

以上措施可以从多个方面保障区域经济发展

在遭遇重大风险冲击时不至于“一触即溃”,总体上达到“东方不亮西方亮,黑了南方有北方”的效果。

## 3.增强经济发展竞争力

在一般情况下,当各级各类区域遭受同样的重大风险冲击时,经济发展竞争力强的区域可以借助产业链、供应链将承受的冲击传递或转移到其他区域,走在经济复苏的前列。应对区域经济重大风险冲击,从根本上看,每个区域都需要努力增强发展竞争力,可以根据条件采取以下措施。

第一,始终把发展经济作为区域的首要任务,努力增大区域的经济实力。强大的经济实力是一个区域应对重大外部冲击的重要资本。离开这一点,抵御重大风险冲击就成了“无米之炊”。第二,自觉调整区域结构,优化产业结构和空间布局,及时实现产业升级,不断向产业链、供应链、价值链高端攀升,构建产业发展的比较优势和竞争优势。在抵御重大风险冲击时,占据有利的位置。第三,持续改善发展条件,增强长远发展能力。一方面,大力发展交通、信息、能源等现代基础设施,提高基础设施的现代化水平。另一方面,持续增加在教育、医疗、健康、文化等公共服务领域的投资,增大人力资源规模,提升劳动力素养。第四,构建创新驱动发展机制。依靠技术创新、管理创新、模式创新等,增强区域经济发展的动力。善于运用高新技术和新技术,采用智慧化、智能化的生产方式,适度减少对人力的依赖,提高生产效率和抗外部干扰的能力。第五,坚持改革和对外开放,增强发展活力。改革是为了不断克服区域经济发展中所遇到的各种体制机制障碍,释放区域经济发展的潜力。对外开放是为了吸纳国外的优质要素和资源,扩大国外市场,拓展国际产业链和供应链,同时借鉴国外先进的经济发展经验,取长补短。我国近四十年来的发展已经反复证明,改革和对外开放是增强区域经济发展竞争力的重要法宝。

## 4.维护社会稳定

当遭受重大风险冲击时,一个区域经常会出现失业率上升,在岗人员实际收入下降甚至被迫休无薪假,部分家庭生活困难,贫困人口生存得不到保障等问题。同时,关于重大风险的各种假消息充斥民间舆论场,各种反政府和反国家的政治势力往往借机“浑水摸鱼”。因自利、自保而出现人身歧视、地域歧视、民族和种族歧视等。这些因素的叠加很



有可能导致社会动荡,从而使区域“雪上加霜”。因此,维护社会稳定是战胜区域经济发展重大风险冲击的一个重要方面,也是不可或缺的方面。

为了在遭受重大风险冲击时维护社会稳定,一个区域需要采取这些措施:一是,政府必须掌握舆论导向,及时向社会传递有关重大风险冲击及应对的信息,特别注意保证信息的准确性、权威性和透明性,以消除假消息的影响,极大压制各种假消息的产生空间。二是,团结各方力量,凝聚人心,把社会的注意力集中到共同抵御重大风险冲击上来,树立战胜重大风险的信心。三是,加强对失业劳动力、困难人口和家庭的救助,保障其基本生活。四是,坚持依法依规办事,预防和惩治抵御重大风险中出现的乱作为及违法行为,严厉打击扰乱社会秩序的行为。五是,注重发挥基层社区、志愿者、有关社会组织在维护社会稳定方面的积极作用。

#### 5. 发挥制度优势

我国防控新冠肺炎疫情的成功实践再一次证明,中国特色社会主义制度在抵御重大风险冲击方面具有显著的优势。因此,对于国家和各级各类区域而言,要善于发挥这种制度优势,使之转化为抵御重大风险的强大能量。

第一,要加强中国共产党的集中统一领导。按照“全国一盘棋”的思想,统筹运用国家和各区域所掌握的物质和人力资源,形成抵御重大风险的合力。这是战胜重大风险冲击的重要保障。第二,发挥中华民族“一方有难,八方支援”的优良传统,建立区域协同应对重大风险冲击的机制。坚持做好对口支援,完善和创新对口支援模式,积极培养短时期内控制重大风险扩散并最终战胜重大风险的能力。第三,注重发挥国有企业、高校、科研院所、新闻媒体和其他事业单位的中坚作用,使之成为战胜重大风险的主力军和先锋。有效发挥中国人民解放军和武装警察部队、公检法队伍在应对重大风险中的独特作用。第四,坚定不移地依靠广大人民。把维护人民生命财产安全作为抵御重大风险冲击的首要目标。通过保障人民的利益,赢得广大人民的支持和参与,汇集人民的智慧和贡献,形成战胜重大风险的磅礴力量。

#### 6. 提高防控能力

鉴于重大风险对区域经济发展的冲击是突发

的,且产生的冲击是严重的,因此,国家和各级各类区域必须在平时注重提高应对重大风险的防控能力。

一是要建立重大风险预警机制,编制防控方案。目前,我国在应对重大疫情和重大自然灾害方面已经建立了较为成熟的预警机制和防控方案。但是,在经济类重大风险和国际贸易冲突、防止恐怖主义、战争等非经济类重大风险方面,亟待建立区域层面的预警机制和防控方案。此外,要根据新情况,不断完善预警机制和防控方案。定期进行演练,以提高实际运用能力。二是要大力培养应对重大风险的专业人才和专业队伍。提高政府部门应对重大风险的危机意识和组织领导能力。三是要做好应对重大风险的物资储备。必要的物资储备是战胜重大风险的重要保障。这些物资包括专业救援物资和人民生活物资。同时,要做好这些物资的调运和分配预案,以便能够有序高效地使用这些物资。四是要综合施策,精准施策。一方面,要针对重大风险采取包括经济、社会、政治、安全、军事等在内的一揽子措施,各类措施相互协同,形成合力。另一方面,在重大风险发生后,要及时分析和判断,按遭受冲击的程度对区域、城市、社区、产业、企业、人群等划分出不同的类型或者等级,提高政策的针对性。五是要化危为机,顺势而为。掌握重大风险冲击下化危为机的辩证思维,树立顺势而为的发展理念。在应对重大风险冲击的过程中,发现和利用好新的机遇,加快区域经济发展。如,为应对新冠肺炎疫情冲击,各种各样的“在线经济”蓬勃发展,同时,社会对交通、信息等基础设施提出了更高的要求,为智慧生产和智慧生活增添了动力。因此,国家和各级各类区域就可以顺势而为,制定政策鼓励“在线经济”加快发展,进一步加强基础设施建设,大力推动智慧生产和智慧生活方式,从而使区域经济发展进入一个新的状态。

**作者简介:**覃成林,男,暨南大学经济学院教授,暨南大学经纬粤港澳大湾区经济发展研究院院长,暨南大学区域发展研究中心主任,经济学博士(广州 510632)。

## 后疫情时期的“六保”与新基建协同推进

杨丹辉

新冠肺炎疫情发生后,中国经济承受多重压力,而疫情在全球的传播更是远远超出各界预期。世界经济下行风险明显增大,市场信心严重受挫,包括国际货币基金组织、世界银行、WTO在内的多个国际机构连续发出全球经济和国际贸易陷入全面衰退的警示。疫情导致生产萎缩,贸易受阻,物流中断,失业激增,进而有可能引发全球价值链分割和破碎。随着疫情出现阶段性缓和,率先实现有效防疫的中国,生产生活重现活力,欧美国家近期也相继放松管控,在疫情风险犹存的情况下着手安排恢复经济活动。然而,必须清醒地认识到,新冠肺炎疫情已演变为百年来危害最大、破坏性最强的全球性公共卫生安全事件,在政治经济、国际格局、社会生活、公共安全等方方面面,其深远影响尚未完全释放,仍有诸多不确定性。后疫情时期,重振经济贸易、重塑分工体系、重建公共秩序、重拾国际信任,复杂艰巨,中国和世界都将面临严峻的挑战。

需要高度关注的是,世界各国应对疫情的理念、方式及其效果呈现出明显的分化和偏差,期间的舆论纷争和观念对立无疑加剧了一段时间以来持续发酵的“反全球化”和民粹主义。应对疫情模式的分异固然从根本上是由各国国情和发展水平决定的,但也反映出一个客观事实:面对重大风险事件,不论是发达国家还是发展中国家,其应急体系都不同程度地存在漏洞和不足。而在国内,各地交出的防疫成绩单同样差异颇大,在这场财力保障、治理理念、行政水平、基层效率、公共服务的实力“比拼”中,部分经济发达省市与东北和西部地区实打实地拉开了差距。这不仅将改变各类要素流动和集聚的方向,甚至会影响后疫情时期跨国公司供应链调整的战略布局和区位选择。

疫情冲击下的种种分化和撕裂促使人们重新审视重大风险事件的防控机制及其效力。可以肯定的是,在新冠肺炎疫情暴发之前,随着经济发展水平提高,世界各国对减灾和应急管理的重视程度

不断提升,并在制度设计和能力建设方面取得了积极进展。但当新冠肺炎疫情在全球快速蔓延且在部分国家和地区造成“失控”局面时,人们却失望地看到,各国惯用的应急手段频频失效。同时,由于疫情总体上对服务业的冲击较大、持续时间更长,世界范围内或将首次大规模出现所谓“服务业衰退”的新型经济危机。2020年4月,疫情高峰期的欧元区,其服务业PMI初值一度降到11.7的低值,而当月印度服务业PMI初值更是下滑为5.4,史上首次跌至个位数的水平,创出世界最低纪录。对于重大公共卫生事件引发的经济衰退,传统宏观经济政策很难引导并形成可控的市场预期,财政和货币工具均有可能失灵。实际上,从全球救灾和应急管理实践中,联合国等机构已经发现并提示各国巨灾应对机制存在的困境:在大多数国家和地区,风险管理部门的重要性和国家应急储备的功能普遍不具备连续性,而是极具即时性和短期化,这意味着只有当一个国家和地区面临巨灾或重大风险事件的现实威胁之时,这类部门和机构才会显示出存在感。由于各级政府和普罗大众对其作用和角色寄予太多期望,灾害降临或风险发生的短时间内,应急管理部门往往会获得强力的资金支持。一旦灾害或疫情过后,这些部门却难以维持长期的关注度,甚至被排斥在公共治理和预算支出的边缘。这种现象和特点既是政府通常更注重免遭偶发灾害的损失,而非专注于管理累积风险的原因,也是其必然结果,致使绝大部分国家和地区的应急管理和储备体系始终处于“头疼医头”的被动局面。

不论是“黑天鹅”事件还是“灰犀牛”事件,“头疼医头”显然远非应对的理想状态。以往国内在处置金融危机、安全生产事故和自然灾害过程中,事前预警常常是备受诟病的环节,相关政策研究的结论也多指向建立完善应急预警机制的必要性,但应该看到,预警机制发挥作用的前提除了科学的理念和良好的制度保障之外,技术和成本同样是影响其



可持续运转的关键因素。尤其是对于新冠肺炎疫情这类不可知、危害大的突发事件,“头疼”发作时尚能及时、有效地“医头”已属不易。至此,关于应对重大风险事件是制度重要还是能力重要的讨论,答案似乎已然明了:唯有兼顾制度和能力建设,才能切实增强经济社会发展的韧性,为抵御重大风险、化解各类危机提供有力保障。

正是基于这一思路,近期中央连续推出加强新基建投资、全面落实“六保”工作、深化要素市场化配置改革、构建更加完善的要素市场化配置体制机制等一系列重要举措,为统筹推进疫情防控和经济社会发展定下了新基调、指明了新方向。有观点认为,从做好“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”的“六稳”,到强调“保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”的“六保”,意味着中国宏观政策的导向发生了转变,且“六保”突出的应急性、短期化及其底线思维与推动新基建等具有引领性、刺激性的中长期安排在政策目标、实施方式、激励机制等方面存在一定的矛盾,并据此做出全球疫情不明朗、应对前景不乐观、中国策略转为守势的判断。应该说,这种观点未能全面把握中国经济的基本盘,也没有准确领会决策层的战略部署。放在兼顾制度完善与能力建设的格局之中,不仅“稳”与“保”相辅相成,而且守住民生基本线的“六保”工作与加强新基建投资之间同样是辩证统一的关系,完全有必要、有条件做到协同配合。

首先,坚守底线思维,绝非权宜之计。一方面,随着新冠肺炎疫情的负面影响持续扩大,各地经济增速全线回落。尽管2020年3月以来,全国复工复产提速,工业生产、固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口等主要经济指标降幅明显收窄,但行业之间分化不断加剧,市场主体的生存压力进一步向家庭和个人传导,居民就业和收入等民生难点、堵点、痛点集中凸显。在防疫常态化前提下,“六保”成为守护民生之本的必然选择,更是“以点筑面”、打赢三大攻坚战的根本保障。另一方面,对于中国这样的后发人口大国,即使实现全面建成小康社会的宏伟目标,经济社会发展不平衡的矛盾仍将存在,科技、教育、医疗、环境保护、社会保障、区域协调等诸多领域的短板弱项有待补足和完善。而解决粮食能源安全、供应链稳定等全局性、战略性

问题,则要通过制度性话语权构建整合国内外资源,掌握这些领域风险管控的主动权。另外,全国疫情防控阻击战能够取得重大战略成果,高效动员的基层组织功不可没,但连续高强度的投入也导致部分基层干部负担加重,统筹兼顾“抗疫”与复工力不从心,出现了一些工作死角和疏漏,这反映出现阶段基层运转的状态与推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求仍有差距。全面提升基层部门的制度理解力和政策执行力、充分调动各级干部的积极性,持续激发基层工作的创造力,有助于巩固防疫成果,加快恢复生产生活秩序,增强重大风险防控机制的弹性。

其次,后疫情时期,新基建不仅为高质量发展注入新动能,而且将筑牢大国数字转型的基石。在新一轮科技革命和产业变革的大潮下,数字化已成为不可逆转的全球趋势。得益于国内生产消费等环节快速积累的海量数据资源、产业部门和公共服务领域不断成熟的应用场景、大规模数据要素的成本优势以及相对宽松的监管政策环境,中国正在快速成长为数字经济大国,技术研发应用、商业模式创新、核心价值实现等方面均走在世界前列。新冠肺炎疫情的远程化、无接触、智能化应对催生出新的需求,大数据、人工智能、区块链、智慧物流等智能技术和数字产品在助力疫情监测、医疗救治、物资调配、生活保障、复工复产等方面大显身手,在为运用科技手段处置各类重大风险事件积累经验、拓展思路的同时,显著强化了新基建的投资偏好和市场信心。值得注意的是,早在2018年,中央已提出加强新型基础设施建设,但在防疫关键时期将其推向经济政策的重心,除了出于刺激投资等短期效应的考量之外,更为长远的布局显然直指后疫情时期数字经济强国建设。目前,国内有关新基建的内涵和外延并未形成统一的认识,但不同界定和分类均涵盖发展数字经济、构建智慧社会的主要领域及其底层支撑技术。政府推动新基建,一是以此为契机,自上而下进一步凝聚加快数字转型的共识,吸引各类资本参与,统筹各地区各部门各领域数字化智能化发展进程,推进政府数据与社会数据的开放共享,强化各领域数据协同,防止地区之间、部门之间的数字鸿沟加大,避免出现区域发展新的数字级差;二是形成研发合力,加紧突破新一代通用技术创新及产业化应用的瓶颈和障碍,打通传统产业与



新兴产业之间以及供应链各环节的数字端口,全面提升实体部门智能软硬件水平,夯实现代化经济体系的基础;三是探索建立新型基础设施建设运营的技术标准和市场规范,引领相关领域国际规则的制定,从而在数字时代的大国竞争占据主动。

需要强调的是,实现“六保”与新基建协同推进,要立足当下,着眼长远,认清规律,分类施策。总体来看,“六保”工作应充分发挥“有为”政府的作用。在三大攻坚战收官阶段,各级政府和主管部门要把情况摸得透一些,困难估计得足一些。在全球防控形势取得实质性好转之前,坚持防疫与复产两手抓,两手都要硬,摒弃“锦标赛”的考核导向和工作惯性,着力提振信心、稳定秩序、优化环境,提升质量,对企业要重服务,对基层要多激励,切忌一味派任务、加担子、压指标、比速度。

而对于新型基础设施投资建设运营,则应更多地由“有效市场”担当主角。有别于传统基建资本挑大梁的模式,5G、人工智能、云计算、物联网等作为新型基础设施和新兴产业通用技术的应用边界模糊,公共品与资本品的交叉融合程度高,且现阶段部分领域的主导技术迭代加快,商业模式还未定型,行业标准尚不成熟,其中一些细分方向甚至需要边研发边建设,这将大大增加预期收益的不确定性,也决定了新基建必须采取开放、多元、融合的全新投资运管模式。另一个不容忽视的事实是,国内数字经济发展和智能技术应用过程中,华为、阿里、腾讯等一批民营企业在新一代信息技术、电子商务、云服务、平台经济等领域深耕多年,相继推出高水平的科创成果和商业模式,已成为相关行业的全球领军企业和具有广泛影响力的世界级巨头。中

央明确发出加强新基建的政策信号之后,地方政府响应快,力度大。据不完全统计,截至2020年4月,先后有26个省(区、市)推出包含新基建内容的投资计划。各级政府力推新基建,一方面,应协调统一新基建的技术标准,科学界定数字权益,防范数字垄断;另一方面,要充分尊重并保障企业在新基建各领域的知识产权,突出其投资建设的主体地位,并通过政府购买服务等方式,将电子政务、数据中心等数字化基础设施和公共服务交由市场化主体提供,谨防打着新基建的旗号,在相关领域抬门槛、设壁垒、掺沙子、搞桃子,干扰数字经济的发展秩序,损害社会资本的正当利益。

回溯人类数千年的历史,完全有理由相信,不管付出几多代价,灾难终将过去,风险也总会被化解。面对新冠肺炎疫情突如其来、前所未有的巨大冲击,人们或惊呼这个世界从此将彻底改变,或笃定人类社会发展和文明演进的大方向不会偏航,坚信“短期危机难改长期趋势”。其实,变与不变,不过是视角差异和立场不同,而这场百年不遇的困局是否终将沦为了一块“好了的伤疤”,既取决于我们自身反思的力量,同时很大程度上仍要依靠科学技术的进步和物质财富的创造性积累。对于进入新时代、处在世界大变局之中的中国,前者改进制度,后者增强能力。就这一意义而言,今天守住底线,方能开启更加值得期许的未来。

**作者简介:**杨丹辉,女,中国社会科学院工业经济研究所新兴产业研究室主任,研究员,博士生导师(北京 100044)。

## 把化解地方政府性债务风险放在更加突出的位置

喻新安

我国地方政府性债务风险,在2010年以后开始累积,其风险点主要在于地方投融资平台的大规模扩张。地方政府性债务的集中出现与税制变化有关。1995年前后,我国实施了分税制改革,分税制改革后,一部分税收上缴中央政府,一部分留到地

方,从全国层面讲,分税制改革有利于集中力量办大事,是十分必要的。但是,1995年版的《预算法》和《担保法》以及1996年《贷款通则》的出台,客观上限制了地方政府作为主体进行融资,这样一来,地方政府如要进行大规模的投资和建设,就只能通过

成立投融资平台公司的办法来解决。2000年后,中央和地方的财政收支开始分化,中央和地方的财政收入保持在基本接近的水平,但在支出方面,地方财政支出增长速度大大超过了中央财政支出的水平。造成这种现象的直接原因,是分税制后地方政府的支出责任增长较快,中央和地方的财政收入和事权不匹配,地方政府的收入不足以应付大规模投资的需求。于是,成立投融资平台解决融资难题,就成了各级地方政府不约而同的选项。

特别是2008年金融危机后,中央为了提振经济,也出台文件鼓励地方建设投融资平台。很多省级政府是在2000年左右成立投融资平台的,全国范围内大量的地级、县级政府也陆续开始组建投融资平台。与此同时,各种违规担保、违规融资情况也开始出现。到2012年,我国各级政府性投融资平台数量已经超过1万家。为了解决政府性投融资平台增长过快带来的问题,2014年9月,国务院下发《关于加强地方政府性债务管理的意见》,要求“剥离融资平台公司政府融资职能,融资平台公司不得新增政府债务”。此后,投融资平台进入转型发展的新阶段,开始逐渐向独立经营的国有企业转型。

地方政府性债务规模有多大,是否存在严重风险,是贯彻党的十九大精神,防范化解重大风险必须正视和弄清的问题。

首先,看地方政府性债务的总体规模有多大。我国在2013年进行了全国政府性债务审计,之后,国家要求政府与投融资平台剥离,新增债务和地方政府无关,国家也不再公布地方政府性债务数据。由此,判断地方政府性债务的规模的大小,2013前依据的是官方数据,2013年后只能依据学界和金融机构的估算。

根据官方审计结果,截至2013年6月底,我国地方政府性三类债务合计为17.89万亿元,其中地方政府负有偿还责任的债务为10.89万亿元。统计表明,从2010年到2013年,地方债务总体规模上涨较快,其中政府可能承担一定救助责任的债务增长最快,涨幅达到了159.91%。从举借债务的地方政府层级看,2013年6月底,我国省、市、县、乡四级地方政府的三类债务规模合计分别为5.19万亿元、7.29万亿元、5.04万亿元和0.36万亿元,其中省、市、县三级地方政府的三类债务规模相对于2010年底分别增长了61.75%、56.34%和77.34%。2013年后

学界和金融机构对我国地方政府性债务的估算数额差距较大。太平洋证券专家测算,2017年我国地方政府债务总额约为59.27万亿元,减去财政部公布的显性债务余额16.47万亿元,地方隐性债务余额约为42.8万亿元。中国社科院专家测算认为,2017年我国地方政府融资平台债务约为30万亿元。清华大学专家则评估认为,2017年我国地方政府发行过城投债的企业的债务余额是47万亿元。比较而言,国际货币基金组织与我国有关方面的评估结论更值得重视,该评估结论认为,2016年我国增扩的地方政府性债务率已经达到62%,2017年、2018年分别为67.3%和72.7%,已明显高于国际上60%的警戒线。

其次,看我国地方政府性债务风险性的大小。2012年底,全国政府性负有偿还责任的债务率达到105.66%。根据国家审计报告的表述,由于政府或有债务的举债主体有相应的经营收入作为偿债来源,将两类债务分别按照一定比例折算后,总债务率为113.41%,仍处于国际货币基金组织确定的债务率控制标准范围之内。但该审计报告也披露出一些问题:一是有些地方债务问题严重,2012年底,3个省级政府、99个市级政府、195个县级政府、3465个乡镇政府负有偿还责任的债务率超过100%,有两个省级政府、31个市级政府、29个县级政府靠借新还旧率超过20%;二是地方政府性债务偿还过程中对土地出让收入依赖较高;三是高速公路、大学和医院项目的偿债压力较大;四是部分地方政府、融资平台存在违规融资和违规使用债务资金问题。总地来看,2013年后,我国地方政府性债务总量呈不断上升的趋势,政府性债务风险已经成为需要高度关注的风险点。

从2015年到2019年,国家审计署、财政部等单位陆续披露了北京、黑龙江、山西、甘肃、浙江等十余个省份的上百起违规担保的现象。为此,2017年财政部等六部委印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,要求清理和整顿仍然存在的违规担保、违规注资、地方政府举债、利用PPP变相举债等行为。2018年8月,中共中央、国务院下发《地方隐性债务问责办法》,强化了对于违规举债形成地方隐性债务行为的问责机制。同时,还着眼于体制改革,包括预算法修改、国地税合并、中央和地方财政事权重新划分,以及在金融市场上整合国有



金融企业,提高监管穿透性,破解银行、证券、保险、信托等跨行业监管的问题。

要有效防控与化解地方政府性债务风险,必须搞清楚地方政府性债务的各类成因和严重危害。就其成因而言,除了上面提到的中央和地方的财政收入和事权不匹配、地方收入不足以应付大规模基建的需求等根本性原因外,也存在政策制定的滞后、执行的难度、偏差和不协调问题。如中央和地方财政事权划分,2013年十八届三中全会已提出,到2018年才逐步出台中央层面的不同领域具体改革方案;如扶贫攻坚和环境治理都增加了财政支出,但环保对企业的管控又可能减少税收;还有减税降费,需要对应资源税、房产税的落实,否则旧税源减少了,新税源没跟上,政府财政势必捉襟见肘。还有,投融资平台存量问题一直没有真正解决。2012年银监会文件要求,完善投融资平台的名单制管理,规定投融资平台名单退出的5个硬性条件,如资产负债率在70%以下、自有现金流偿还债务本息比例达到100%、存量债务已经按规定处理、无违约记录等,但截至2018年6月,银保监会的投融资平台名单累计退出2629家,名单上仍有9000多家未退出。

地方政府性债务的过度增长危害极大:其一,部分地区尤其是县级的债务总量庞大,增长较快,债务率偏高,部分区域的债务可能存在担保链,城投之间互相担保增信,若单一主体出现流动性危机,则整个担保链上的主体都会受到牵连,进而使债务违约风险快速扩散升级。其二,现有债务多形成于基础设施建设、PPP等领域,建设周期长,债务到期可能需要依靠借新还旧来偿还,当货币政策因防风险、保持内外均衡等因素开始收缩信用时,部分区域的城投平台可能陷入再融资难的困境,债务风险会显著加大,会对国家宏观调控政策形成裹挟。其三,地方政府性债务风险与金融市场风险交织,一旦爆发,双方互相影响,形成负反馈,容易出现系统性风险,一旦地方政府债务最终清算,会破坏地方发展生态,造成政府信用丧失、项目停滞等,会耽误地方若干年的发展。

在我国经济下行压力增大,确保“六稳”、实现“六保”成为中心任务的形势下,一定要把化解地方政府性债务风险放在更加突出的位置,坚持标本兼

治,采取综合性措施予以防控和化解。第一,全面检测和评估地方政府性债务情况。要建立起全口径的债务衡量体系,尤其需要加强对隐性债务代偿率的研究,实现对所有隐性债务全覆盖,更准确地评估地方政府面临的财政压力与债务风险,进而完善制度建设,堵塞监管漏洞,及时发现和处置潜在风险,有效遏制隐性债务增量。第二,建立地方政府性债务风险预警机制。省级政府要根据省辖市、县(市、区)政府一般债务、专项债务、或有债务等情况,测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,评估省辖市、县(市、区)政府债务风险状况,对债务高风险地区提出预警,被预警的债务高风险地区要制订化解债务风险方案,积极采取措施,逐步降低风险。第三,建立地方政府性债务存量化解机制。要把握好经济增长与防风险之间的平衡,利用中央加杠杆、动员民间资本有效合规地进入基础设施和公共服务行业,缓解债务防范治理过程中的经济周期下行压力;综合利用财政资金、政府股权及经营性国有资产出让权益收入、项目收入等资金偿还债务;对于部分债务率较高、互保风险较高的区域,可视情况进行债务风险化解试点,定向解决潜在隐患。第四,建立债务应急处置机制。硬化预算约束,防范道德风险,省辖市、县(市、区)政府对其举借的债务负有偿还责任,省级政府实行不救助原则;省辖市、县(市、区)政府出现偿债困难时,要积极通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式,多渠道筹集资金偿还债务;省辖市、县(市、区)政府难以自行偿还债务时,要及时上报,启动应急处置预案,切实化解债务风险。第五,建立多元防控与化解机制。为促进经济健康持续发展与结构转型,应加强对地方政府增量债务的管控,多渠道化解存量债务。要落实偿债资金,加强偿债准备金管理,对已经设立的各类偿债准备金,要纳入预算管理,优先用于偿还到期政府存量债务。

**作者简介:**喻新安,男,郑州师范学院国家中心城市研究院首席专家、河南省社会科学院原院长,研究员(郑州 450044)。

(责任编辑:柳 阳)