

地方政府债务风险测度与防范机制研究： 以衡阳市为例

毛珂

湖南工学院商学院，湖南 衡阳 421007

DOI:10.61369/SE.2026020029

摘 要： 在财政收支矛盾加剧、土地财政约束增强和债务监管持续趋严的背景下，地方政府债务风险防控已成为地方财政运行中的重要议题。文章以衡阳市为例，基于2021—2023年公开统计与财政数据，选取债务率、负债率、偿债率、财政自给率和债务依存度等指标，对地方政府债务风险进行测度。研究发现，衡阳市地方政府债务总体风险仍处于可控范围，但债务率、负债率和偿债率持续上升，财政自给率下降，表明地方财政承压明显、债务存量负担加重、结构性风险值得警惕。为此，应从强化预算约束、优化债务结构、健全风险预警和夯实财源基础等方面完善地方政府债务风险防范机制。

关 键 词： 地方政府债务；风险测度；风险防范；衡阳市

Research on the Measurement and Prevention Mechanism of Local Government Debt Risk: A Case Study of Hengyang

Mao Ke

Business School, Hunan Institute of Technology, Hengyang, Hunan 421007

Abstract： Against the backdrop of intensified fiscal revenue-expenditure pressure, tighter constraints on land finance, and stricter debt regulation, the prevention and control of local government debt risk has become a major issue in local fiscal governance. Taking Hengyang as a case, this paper measures local government debt risk based on public statistical and fiscal data from 2021 to 2023. Five indicators are selected, including debt ratio, liability ratio, debt service ratio, fiscal self-sufficiency ratio, and debt dependence ratio. The results show that the overall debt risk of Hengyang remains under control, but the debt ratio, liability ratio, and debt service ratio have continued to rise, while the fiscal self-sufficiency ratio has declined. This indicates increasing fiscal pressure, growing debt burden, and prominent structural risks. Therefore, it is necessary to improve the long-term prevention mechanism of local government debt risk by strengthening budget constraints, optimizing debt structure, improving risk early-warning and information disclosure, and consolidating local fiscal resources.

Keywords： local government debt; risk measurement; risk prevention; Hengyang

引言

地方政府债务是地方政府筹集建设资金、推动公共服务供给和促进区域经济发展的重要工具^[1]。近年来，随着基础设施建设、民生保障和区域发展支出不断增加，地方政府债务在稳投资、补短板方面发挥了积极作用，但同时也带来了偿债负担加重、财政腾挪空间收窄和隐性风险累积等问题^[2]。特别是在经济增速放缓、房地产市场调整和土地相关收入波动背景下，地方政府债务风险防控的重要性更加突出^[3-4]。

衡阳市作为湖南省重要的区域中心城市，在推进基础设施建设和产业发展过程中形成了较为典型的地方债务运行特征^[5-20]。研究衡阳市地方政府债务风险，不仅有助于揭示地级市债务风险的现实表现，也能够为类似地区防范财政风险提供参考。

基金项目：衡阳市社科基金重点课题“衡阳市地方债风险评估与长效治理机制研究”（项目编号：2023B（I）010）。

作者简介：毛珂，博士，副教授，湖南工学院商学院，研究方向：地方财政与区域经济。

一、衡阳市地方政府债务风险的现实表现及成因

近年来，衡阳市地方政府债务余额持续增长。根据公开财政资料，2021年末、2022年末和2023年末全市政府债务余额分别为1020.66亿元、1125.54亿元和1331.25亿元。同期，地方一般公共预算收入分别为183.93亿元、191.10亿元和195.61亿元，一般公共预算支出分别为557.27亿元、633.32亿元和662.65亿元。可以看出，财政支出增长快于收入增长，地方财政“紧平衡”特征较为明显。

从风险表现看，一是债务规模持续扩张，财政承压增强；二是债务利息支出逐年上升，2021—2023年分别为27.82亿元、31.15亿元和39.69亿元，表明债务存量负担加重。三是地方财政自给能力偏弱，对上级转移支付和外部资金支持仍有较强依赖；四是专项债项目收益实现、债务期限结构和潜在隐性债务等因素仍可能形成结构性风险。

从成因看，地方财政收入增长基础不够稳固，税源支撑和土

地相关收入均受到外部环境影响；地方发展仍对债务融资具有较强依赖，债务增长快于财力增长；部分项目收益形成周期较长，专项债资金使用绩效仍有提升空间；风险预警、信息披露和全过程监管机制也需进一步完善。

二、衡阳市地方政府债务风险测度

（一）指标选取与计算公式

考虑公开资料口径限制，本文以地方一般公共预算收入近似替代综合财力，以当年新增政府债券规模近似替代债务收入。设地方政府债务余额为 D ，地区生产总值为 GDP ，地方一般公共预算收入为 R ，一般公共预算支出为 E ，债务利息支出为 I ，新增政府债券规模为 B ，则债务率 $DR=D/R\times100\%$ ，负债率 $LR=D/GDP\times100\%$ ，偿债率 $SR=I/R\times100\%$ ，财政自给率 $FSR=R/E\times100\%$ ，债务依存度 $DD=B/E\times100\%$ 。

（二）原始数据与测度结果见表1、表2。

表1 衡阳市地方政府债务风险测度原始数据

年份	债务余额 D	GDP	一般公共预算收入 R	一般公共预算支出 E	债务利息支出 I	新增政府债券 B
2021	1020.66	3840.31	183.93	557.27	27.82	100.06
2022	1125.54	4089.69	191.10	633.32	31.15	104.19
2023	1331.25	4190.87	195.61	662.65	39.69	91.33

注：债务余额、一般公共预算收入、一般公共预算支出、债务利息支出和新增政府债券规模数据根据衡阳市财政局预算执行

情况报告整理，GDP数据根据衡阳市国民经济和社会发展统计公报整理。单位：亿元。

表2 衡阳市地方政府债务风险测度结果

年份	债务率 $DR / \%$	负债率 $LR / \%$	偿债率 $SR / \%$	财政自给率 $FSR / \%$	债务依存度 $DD / \%$
2021	554.92	26.58	15.13	33.01	17.96
2022	588.98	27.52	16.30	30.17	16.45
2023	680.56	31.77	20.29	29.52	13.78

注：债务率以债务余额与一般公共预算收入之比测算，负债率以债务余额与地区生产总值之比测算，偿债率以债务利息支出与一般公共预算收入之比测算，财政自给率以一般公共预算收入与一般公共预算支出之比测算，债务依存度以新增政府债券规模与一般公共预算支出之比测算。

（三）结果分析

从债务率看，2021—2023年衡阳市债务率由554.92%上升至680.56%，说明债务余额增长明显快于一般公共预算收入增长，地方财政承受债务的压力持续加大。负债率由26.58%升至31.77%，说明地区经济总量虽然仍对债务具有一定支撑，但债务扩张速度快于经济增长速度，经济增长对债务风险的缓冲能力有所减弱。

从偿债率看，偿债率由15.13%升至20.29%，表明利息支出对财政收入的挤压程度逐步增强，债务存量负担正在显化，财政偿债压力不断加重。财政自给率由33.01%下降至29.52%，说明地方一般公共预算收入对支出的保障能力偏弱，自我化解债务风险的能力有限。

从债务依存度看，债务依存度由17.96%下降至13.78%，表明新增举债对当期财政支出的直接支撑有所下降。这说明新增举债节奏趋于审慎，但并不意味着整体风险减轻，因为存量债务和利

息负担仍在上升。总体来看，衡阳市地方政府债务风险具有“总体可控、财政承压明显、存量负担加重、结构性风险突出”的特征。

三、衡阳市地方政府债务风险防范机制优化

第一，强化债务限额与预算约束。应将债务举借、安排、使用和偿还全过程纳入预算管理，合理控制新增债务规模，增强中长期偿债规划的前瞻性，防止债务压力集中释放。

第二，优化债务结构与资金投向。应提高一般债与专项债配置的科学性，强化专项债项目储备、收益测算和偿债来源审核，提升债务资金使用绩效，防止低效项目加剧债务风险。

第三，健全风险预警与信息披露机制。应围绕债务率、偿债率、财政自给率等指标建立动态监测体系，对风险变化及时预警、及时处置，并提高债务信息公开透明度，增强监督约束效果。

第四，推进隐性债务化解与财源建设。应坚持遏制新增与化解存量并重，严格规范融资平台和变相举债行为。同时，应通过培育稳定税源、优化产业结构和提高财政资金使用效率，增强地

方财政“造血”能力，从源头提升债务风险承受能力。

四、结语

基于2021—2023年衡阳市公开统计和财政数据，本文对地方政府债务风险进行了测度分析。结果显示，衡阳市地方政府债务总体风险仍处于可控范围，但债务率、负债率和偿债率持续走高，财政自给率下降，说明地方财政承压明显，债务存量风险不断累积。今后，衡阳市应在预算约束、结构优化、风险预警和财

源建设等方面协同发力，推动地方政府债务治理由被动应对向主动防控转变。

需要说明的是，受地方政府债务公开数据口径限制，本文以地方一般公共预算收入近似替代综合财力，以当年新增政府债券规模近似替代债务收入。该处理能够在公开资料基础上较为客观地反映地方债务风险变化趋势，但与完整财政口径相比仍存在一定偏差。后续研究可在获取更完整综合财力数据、债务分类数据和项目收益数据的基础上，进一步优化指标体系和测度方法。

参考文献

- [1] 毛捷, 徐军伟. 中国地方政府债务问题研究的现实基础: 制度变迁、统计方法与重要事实 [J]. 财政研究, 2019(1): 3-23.
- [2] 毛捷, 刘潘, 吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础: 兼顾财政和金融的视角 [J]. 中国社会科学, 2019(9): 45-67.
- [3] 张晓晶, 刘学良, 王佳. 债务高企、风险集聚与体制变革: 对发展型政府的反思与超越 [J]. 经济研究, 2019, 54(6): 4-21.
- [4] 徐军伟, 毛捷, 管星华. 地方政府隐性债务再认识: 基于融资平台公司的精准界定和金融势能的视角 [J]. 管理世界, 2020, 36(9): 37-59.
- [5] 黄春元, 毛捷. 财政状况与地方债务规模: 基于转移支付视角的新发现 [J]. 财贸经济, 2015(6): 18-31.
- [6] 杨继东, 杨其静, 刘凯. 以地融资与债务增长: 基于地级市面板数据的经验研究 [J]. 财贸经济, 2018(2): 52-68.
- [7] 张莉, 年永威, 刘京军. 土地市场波动与地方债: 以城投债为例 [J]. 经济学 (季刊), 2018, 17(3): 1103-1126.
- [8] 张莉, 魏鹤翀, 欧德赞. 以地融资、地方债务与杠杆: 地方融资平台的土地抵押分析 [J]. 金融研究, 2019(3): 92-110.
- [9] 曹光宇, 刘晨冉, 周黎安, 刘畅. 财政压力与地方政府融资平台的兴起 [J]. 金融研究, 2020(5): 59-76.
- [10] 曹婧, 毛捷, 薛熠. 城投债为何持续增长: 基于新口径的实证分析 [J]. 财贸经济, 2019(5): 5-22.
- [11] 韩鹏飞, 胡奕明. 政府隐性担保一定能降低债券的融资成本吗?: 关于国有企业和地方融资平台债券的实证研究 [J]. 金融研究, 2015(3): 116-130.
- [12] 汪莉, 陈诗一. 政府隐性担保、债务违约与利率决定 [J]. 金融研究, 2015(9): 66-81.
- [13] 王永钦, 陈映辉, 杜巨澜. 软预算约束与中国地方政府债务违约风险: 来自金融市场的证据 [J]. 经济研究, 2016, 51(11): 96-109.
- [14] 毛锐, 刘楠楠, 刘蓉. 地方政府债务扩张与系统性金融风险的触发机制 [J]. 中国工业经济, 2018(4): 19-38.
- [15] 罗党论, 余国满. 地方官员变更与地方债发行 [J]. 经济研究, 2015, 50(6): 131-146.
- [16] 吕炜, 周佳音, 陆毅. 理解央地财政博弈的新视角: 来自地方债发还方式改革的证据 [J]. 中国社会科学, 2019(10): 134-159.
- [17] 钟辉勇, 陆铭. 财政转移支付如何影响了地方政府债务? [J]. 金融研究, 2015(9): 1-16.
- [18] 钟辉勇, 钟宁桦, 朱小能. 城投债的担保可信吗?: 来自债券评级和发行定价的证据 [J]. 金融研究, 2016(4): 66-82.
- [19] 马文涛, 马草原. 政府担保的介入、稳增长的约束与地方政府债务的膨胀陷阱 [J]. 经济研究, 2018, 53(5): 72-87.
- [20] 祝继高, 岳衡, 饶品贵. 地方政府财政压力与银行信贷资源配置效率: 基于我国城市商业银行的研究证据 [J]. 金融研究, 2020(1): 88-109.