

# 黑龙江省鹤岗市“财政重整”背后： “收缩型城市”如何化解债务风险

■中国城市报记者 郑新钰

黑龙江省鹤岗市又“火”了！继“白菜”房价后，近日，鹤岗市又因财政重整登上热搜。

日前，鹤岗市人力资源和社会保障局发布《关于取消公开招聘政府基层工作人员计划的通知》，其中提到因鹤岗市政府实施财政重整计划，财力情况发生重大变化，决定取消公开招聘政府基层工作人员计划。

虽然这份文件已从鹤岗市人民政府网站上删除，但由此引发的话题讨论仍未停止……

## “财政重整不等于财政破产”

去年3月，鹤岗市财政局公布《鹤岗市2020年决算分析报告》(下称《分析报告》)显示，经省政府批准，核定鹤岗市2020年末地方政府债务余额131.1289亿元。

比较全国相关数据后发现，鹤岗市的债务规模其实并不大。那需要财政重整的为什么偏偏是鹤岗？在回答这个问题前，首先要明确何为“财政重整”。

2016年，国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》(下称《预案》)对“财政重整”有较为全面的阐述。

《预案》提出，财政重整是指债务高风险地区在保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出基础上，依法履行相关程序，通过实施一系列增收、节支、资产处置等短期和中长期措施安排，使债务规模和偿债能力相一致，恢复财政收支平衡状态。

“可以理解为目前的运营机制已经很难维持下去。进一步讲，城市的财政收入下滑，但支出依然保持不变，甚至增长。因此，需要进行优化重组。”金融行业从业人士王诗强向中国城市报记者表示。

从鹤岗市的经济基本盘来看，2020年全市GDP初步核算为340.2亿元，比上年增长0.3%。

与此同时，鹤岗市公布实现全口径财政收入38.8亿元，比上年下降10.3%，其中公共财政收入23亿元，下降7.8%；进一步“解剖”数据可以发现，2020年鹤岗的税收收入只有13.3亿元，下降11.5%。

一方面是较低的收入，另一方面却是“大手笔”的支出。数据显示，2020年鹤岗市全口径财政支出157.7亿元，比上

年增长0.3%。

欠债不担心，担心的是没有自我造血能力去偿债。为了补齐财政缺口，鹤岗市很大程度上是依赖上级政府的救助。《关于鹤岗市2020年预算执行情况和2021年预算报告》显示，2020年鹤岗市转移支付收入为104.6亿元。

根据《预案》，市县年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出10%的，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出10%的，债务管理领导小组或债务应急领导小组必须启动财政重整计划。

也就是说，鹤岗已经触发了10%的“红线”。

需要特别注意的是，受访专家提醒，财政重整并不等于“财政破产”。天津财经大学财税与公共管理学院副院长李伟表示，《预案》明确将政府债务风险事件划分为Ⅰ级(特大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)、Ⅳ级(一般)四个等级。

“鹤岗市本次触发重整计划是对Ⅳ级(一般)债务风险事件的法定应对，应重视风险苗头但不必过于担心，尤其不必以西方国家‘政府破产’的风险程度来判断我国的地方财政重整计划。”李伟说。

## 10年人口下降15.8% 煤炭采选依存度高问题仍待解

谈起自己的家乡，土生土长的鹤岗人李涵用“地大物博、人口稀少”来概括。

鹤岗城市总面积14684平方千米，常住人口89余万人，是国务院批复确定的黑龙江省东北部地区中心城市之一，重要的能源工业城市。

鹤岗市最大的王牌就是煤。自1917年第一个煤矿开工至今，鹤岗市已拥有百年煤炭开发历史，是优质动力煤、化工煤产地。

依靠着丰富的煤炭资源，鹤岗市一度风光无限。2005年，鹤岗全市GDP112亿元；五年后，2010年达到了251亿元，增速远超全国平均水平；2012年，GDP达到历史峰值358亿元。

“鼎盛时期，一个井下采煤工每个月的收入都能达到8000多元，房价每平方米曾高达6000元。”李涵回忆称。

因煤而生、因煤而兴，同样也难逃因煤而衰的命运。

时光倒回2011年，鹤岗被国家发改委列为第三批资源枯竭型城市。国家发改委的“潜



黑龙江省鹤岗市城市景观。新华社记者 谢剑飞摄

台词”是，依靠传统能源过日子的时代要过去了，城市经济需要寻求新的增长点。

然而，在接下来的10年里，鹤岗市似乎并没有真正实现突围。

2019年，网友曝出的一条消息瞬间引起舆论哗然：只要花1.9万元就可以在鹤岗买到55平方米的房子，折算下来，每平方米单价只需345元。

虽然经核实后发现，上述房源属于棚改房，不能马上拿到房本，但当时中心城区证照齐全的商品房也仅2000元一平方米。

房地产短期看金融，中期看产业，长期看人口。鹤岗市房价低迷的背后，是人口的流失。

89万人这个数字与2010年第六次全国人口普查相比减少了16.7万人，下降15.81%，高于黑龙江省1.06个百分点。

鹤岗市之所以留不住人，用李涵的话说是因为“找不到合适的工作”。“人往高处走，我学的专业是计算机，在一线城市可以轻松找到薪资待遇不错的工作，但回老家就业，最好的去处就是公务员。”她对中国城市报记者说。

从李涵的话可以透视出鹤岗城市产业结构单一的问题。连续数年来，鹤岗市的《政府工作报告》都会提到，城市经济结构不优，煤炭采选依存度依然很高。

随着资源开始枯竭，城市支柱性产业逐渐没落，大量年轻劳动力离开在所难免。

在没有人口支撑的情况下，楼市交易不旺，房价自然低迷。当投资热潮退去，无人为高房价买单之时，土地出让收入自然下降，债务问题由此愈演愈烈。

“地方政府出现这样极端的案例会导致其非常被动，其

他地方要引以为戒。”中国财政科学研究院研究员贾康表示。

## 财政部：地方政府隐性债务 风险总体可控

中国城市报记者注意到，财政重整已有先例，只不过之前发生在县区一级。

早在2018年1月，四川省财政厅在《关于四川省2017年财政预算执行情况和2018年财政预算草案的报告》中指出“债务风险突出地区启动实施财政重整”。

同年四川省资阳市下辖的雁江区和安岳县启动了财政重整，并于2019年完成。

财政重整之路怎么走？中国城市报记者查阅《预案》后发现，需要“开源”和“节流”并驾齐驱。

具体需要从六个方面展开：第一，拓宽财源渠道。比如依法加强税收征管，加大清缴欠税欠费力度，确保应收尽收。第二，优化支出结构。压缩基本建设支出，不新批政府投资计划，不新上政府投资项目；削减经费、缩编裁员等。第三，处置政府资产。比如指定机构统一接管政府及其部门拥有的各类经营性资产、行政事业单位资产、国有股权等。

如果上述措施仍然“填不了坑”，《预案》给出的第四个方案是申请省级救助。由省级层面代偿部分政府债务，加大财政转移支付力度，减免部分专项转移支付配套资金。但是，财政重整计划结束后，省级政府可以决定是否收回相关资金。第五，加强预算审查。实施财政重整计划以后，相关市县涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大项目、政府债务等事项，在依法报本级人民代表大会或

其常委会审查批准的同时，必须报上级政府备案。第六，改进财政管理。

事实上，舆论对鹤岗市财政风险一事反应如此大的背后，还有对其他地方政府债务风险的担忧。

中国城市报记者了解到，衡量地方政府债务风险水平的指标是债务率，即债务余额除以综合财力。综合财力包括一般公共预算和政府性基金预算的本级收入、中央转移支付等。

“2020年末地方政府债务率是93.6%，总体来说不高。国际上通行的标准在100%到120%之间。总体来看，我国地方政府的债务率是不高的。”在2021年12月16日国新办召开的“加强和完善地方政府债务管理情况国务院政策例行吹风会”上，财政部副部长许宏才表示，近年来隐性债务风险稳步缓释，风险总体可控。

不过，许宏才也坦言，防范化解地方政府债务风险取得积极成效，但是局部地区的风险不容忽视，还存在隐性债务问题。

## 专家：收缩型城市并非贬义词 应将“收缩”视为机遇

鹤岗之伤，折射“收缩型城市”突围之困。

所谓“收缩型城市”，多用于指那些长期难以逆转低迷发展势头、人口不断流失的城市。

“从东北爆发并不意外，特别是像鹤岗这种资源型城市出现财政重整是可以理解的。”中财中证一鹏元政府投融资研究所执行所长温来成的看法是，“鹤岗肯定不是最后一个”。

首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授吴康认为，“收缩型城市”带来了治理新命题。

不过，他也提到，“收缩型城市”并非贬义词，应将其作为一种需要我们去适应的新现象和新机制来对待，转变“为增长而规划”的传统执念与价值取向，应将“收缩”更多看作一种转型的机遇，积极制定有效的适应战略。

吴康建议，对于城市发展而言，应以“网络联系论”更新“城市规模论”，转变传统“做大做强”和“盲目扩张”的思路，在双循环新格局下，立足实际分析城市所处的生产网络位置和城市网络分工，在更高水平对外开放条件下构建兼顾“内、外”部联系的网络式发展范式，做到精明发展。