

# 现代预算制度视域下地方政府 债务预算管理的完善

杨皖宁 梁三利

(中共江苏省委党校,南京 210009)

**内容提要:**健全现代预算制度是推进中国式现代化的重要保障和构建高水平社会主义市场经济体制的重要支撑。预算作为依法规制地方政府债务发行的首要程序,具有披露反映、计划管理、监督保障等重要功能。现代预算制度视域下,地方政府债务预算管理存在编制缺乏实质性论证、批准缺乏实质性审查和执行缺乏实质性绩效评价等问题。基于预算管理在整个财政体制运行中的基础性作用,建议以现代预算制度为导向对债务预算管理进行改革完善。具体而言,地方政府应当在充分论证基础上为债务预算编制建立投资项目规划,强化权力机关对于债务预算的审批监督,扩大社会公众参与债务预算执行绩效评价。

**关键词:**现代预算制度 地方政府债务 预算程序 实质性监督

**中图分类号:**F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0004-08

党的二十大报告从战略和全局的高度,明确提出“健全现代预算制度”。立足于新时代新征程全面建设社会主义现代化国家的使命任务,健全现代预算制度是推进中国式现代化的重要保障和构建高水平社会主义市场经济体制的重要支撑。当前,地方政府发行债务已经成为国家宏观调控和地方经济调节的有效工具。截至2022年12月,我国地方政府债务总体存量余额348995.38亿元,<sup>[1]</sup>在规范政府融资行为、促进基础设施建设、防范化解金融风险 and 抗击新冠肺炎疫情中发挥关键作用,对于推动经济社会高质量发展具有重要意义。从世界金融发展史上看,所有经济危

机和金融危机的本质都是债务危机,西方国家因债台高筑引发“财政悬崖”“债务触顶”等影响政府正常运转的例子已不鲜见,历史教训值得深刻警醒。党中央、国务院一直高度重视地方政府债务管理和风险防控工作,对地方政府债务风险防范化解问题时刻没有放松。预算作为地方政府债务发行整体流程中的首要程序,既是地方财政分配关系的集中体现,也是从根本上防控债务风险的第一道关卡,预算质量高低将直接决定后续债务融资、流转、交易、使用和偿还等环节的成败。坚持现代预算制度导向对地方政府债务预算管理进行检视完善,对于有效防范金融风险、守住不发

[收稿日期]2023-04-11

[作者简介]杨皖宁,法政教研部讲师,法学博士,研究方向为预算管理;梁三利,法政教研部教授,管理学博士,硕士生导师,研究方向为预算管理。

[基金项目]国家社科基金重大专项研究项目“社会主义核心价值观融入行业规章体系建设的法治路径研究”(20VHJ007),全国党校(行政学院)系统重点调研课题“地方政府债券发行权力配置的法治改革研究”(2023DXXTZDDYKT036),江苏省司法厅法治科研项目“健全地方政府债券发行的法治监督体系研究”(2022JSSF13)。

生系统性风险底线和推进实现依法治债具有重大的引领作用和现实意义。

## 一、地方政府债务预算管理应当遵循现代预算制度导向

按照党中央统一部署,现代预算制度以坚持党中央集中统一领导、坚持以人民为中心的发展思想为基本原则,以预算编制完整科学、预算执行规范高效、预算监督严格有力为发展目标,涵盖预算编制、预算执行、预算监督全过程,以综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全为评判标准。<sup>[2]</sup>健全现代预算制度作为新时代财政预算工作的根本遵循,内在要求预算管理更加充分发挥对于财政运行披露反映、计划管理、监督保障的关键作用,为构建新发展格局提供重要支撑。尽管地方政府债务发行并不必然导致风险产生,但是金融风险却是伴随着债务无序扩张而演化。长期以来,地方政府债务资金运行存在重收入轻支出、重分配轻管理、重使用轻效益等问题,<sup>[3]</sup> 债务发行计划和投资不尽科学合理导致风险累积,与新时代经济社会高效益、高质量、可持续发展的要求不相符合。其中,既有经济转型背景下地方政府财政事权与支出责任不相匹配的特殊矛盾,也源于债务预算的统筹力度、约束强度和绩效水平不足的现实困境。地方政府债务发行整体业务流程长、环节多、操作复杂,作为政府制定的公共财力配置计划,债务预算管理承担财务控制、政策贯彻、规划管理、民主参与等基本职能,实现依法治债紧密依托于透明度高、约束力强的预算管理,根本而言需要以现代预算制度为改革导向。

政府负债是现代市场经济国家的普遍现象,允许地方政府发债融资是世界上绝大多数国家的通行做法,而且一般都要依托于法定程序建立债务管理体制和风险控制体系。从立法思路来看,《预算法》

在近十年来历经两次修订,体现出由“帮政府管钱”的管理法向“规范政府用钱”的控权法转变的鲜明特征。作为政府活动的基础和经济政策指南,预算也是延续过去决策和规划未来的一个过程。随着地方政府融资需求渐成刚性,发行债务已经成为一项长期财政政策,债务预算作为发债融资的首要程序,好比一个观察哨,从中可以透视出地区经济发展趋势和政府投资导向,是财政资源实现有效配置的源头。与此同时,如果在预算管理过程中发现问题,就需要及时分析成因并采取相应的措施。有效的预算管理约束是确保政府债务规模及结构科学、合理、适当的制度保障,推进地方政府债务发行科学化、法治化和市场化改革依托于健全现代预算制度,遵循现代预算制度导向强化债务预算管理是约束不当举债行为最强有力的防线。

以健全现代预算制度为基础深化债务预算管理改革,可以更好发挥预算制度的约束性和功能性作用,推动债务发行在依法合规基础上优化绩效,实现合理配置财政资源、提高公共服务供给能力和水平、最大程度保证债务融资的社会效益。由此,遵循现代预算制度深化地方政府债务预算管理改革,强化债务预算管理过程中的编制论证、审查监督和绩效评价,提升债务发展可持续性以防范化解风险已经成为新的时代课题。

## 二、现代预算制度视域下地方政府债务预算管理的问题检视

现代预算制度视域下,地方政府债务预算编制、执行、监督全过程应当更加公开透明、科学规范。当前,由于我国地方政府债务发行制度初步建立,《预算法》及其实施条例尚未对债务预算明确规定特殊要求。地方政府债务发行额度与其他财政指标有所不同,其自身具有非常鲜明的特点。对标于“综合统

筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全”的现代预算制度标准,债务预算管理仍然存在编制缺乏实质性论证、批准缺乏实质性审查和执行缺乏实质性绩效评价等问题。

### (一) 债务预算编制缺乏实质性论证

预算编制完整科学是现代预算制度的首要特征。《预算法》已经明确规定政府债务发行资金只能用于资本性支出、不能用于经常性支出的“黄金原则”,2016年中共中央、国务院出台《关于深化投融资体制改革的意见》也明确要求政府资金只允许投向市场不能有效配置资源的公共领域,因之地方政府债务融资必须用于公共领域的项目建设。债务预算目的在于保障债务审慎发行,既不能突破上级政府确定的限额,同时要着重考虑需要支持建设项目的具体情况。更进一步,要认真考察债务融资所要支持的项目建设是否具有足够的必要性与可行性,是否符合国家的政策取向和经济发展理念,是否必须通过政府发债形式来解决或者补充资金来源。即使是在满足前面三个条件基础上,面对地区经济社会发展中一系列需要支持建设的公益项目,哪个或者哪些最具有发债融资的紧迫性需要优先解决等,这些都是债务预算编制过程中必须仔细权衡、审慎论证决定的问题。财政收支存在矛盾是绝对的,实现平衡是相对的,绝对的财政收支矛盾在一定条件作用下可能转化为相对平衡,但这是一个动态长期的过程,<sup>[4]</sup> 预算编制的价值也在于注重协调好并尽可能实现整体平衡与部分平衡的关系。基于此,政府债务预算编制就不能是按照一般经济指标做简单的比例预测,而是必须根据具体项目所需融资规模进行科学的规划计量。

现实中,部分地区由于预算不善导致较为严重的发债融资缓慢和债务资金闲置问题仍然存在。比如,2018年国务院确定地方政府专项债务发行指

标为1.35万亿元,然而前7个月只完成了1502.72亿元。<sup>[5]</sup>再如,根据2019年第三季度审计署针对国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果,抽查发现有5个省总计9.83亿元政府债务资金未及时盘活或调整使用等。<sup>[6]</sup>根据相关调查,地方政府对项目前期工作准备不充分不扎实,项目不够成熟导致难以推进是一个重要原因。<sup>[7]</sup>为防止耗费投资却无益于民生的项目“带病上马”,亟待在债务预算编制之前组织充分论证以介入前置监督。如果没有明确对拟进行发债融资支持项目进入预算前进行必要性和合理性论证的具体程序,很难保证地方政府自发对债务发行资金使用进行充分科学有效的审慎论证,可能造成发债决策和预算编制出现失误。

### (二) 债务预算批准缺乏实质性审查

强化监督机制是现代预算制度的关键环节。预算就其本质而言也是在资源稀缺条件下确立出优先性的安排,即在财政支出对象的“可负担性标准”与“物有所值标准”之间权衡取舍后作出优先性选择。<sup>[8]</sup>地方政府债务预算包含于财政预算之中,由同级人大进行审查和批准,人大依法对政府预算开展全口径审查和全过程监管。《预算法》第48条已经规定地方人大对预算草案及其报告的审查重点,尤其是明确了对政府债务预算进行合法性和合理性审查的要求。预算经由权力机关批准是地方政府债务发行的前提,发债过度会造成资金浪费并积累金融风险,同时融资不足可能导致所支持项目不能产生应有效益,也必然会影响到债务清偿。因此,预算批准要达到合法性和合理性的双重标准,就要体现“合法”和“适度”的审查原则。

现实中,合法性相对而言比较容易审查,主要以本地区政府不超过债务发行限额为依据,然而,在合理性审查的实现上就相对缺乏程序性保障。如果地方人大对于政府债务预算监督不够,政府重大投资

决策失误就很难得以纠正。由于当前政府编制财政预算草案及其报告不能完整地体现对拟发债支持建设项目的详尽信息,无法让人大代表乃至社会公众全面掌握政府债务资金使用流向的具体情况。人大代表来自不同行业,要提出各自领域的议案建议,对于发债背后支持的项目未必熟悉又无法进行实地考察,加之地方人民代表大会召开会议的时间一般三到五天,会上需要进行选举或者审议表决的事项众多,也很难专门对政府发债的具体问题进行专门讨论。如果不能通过预算程序对政府债务发行进行实质性的约束,那么人大对于政府债务预算审批就仅仅相当于加盖了一个名义的公章,<sup>[9]</sup>能否在独立审查基础上作出合法和合理的有效判断成为当前人大对政府举债监督的重大考验。<sup>[10]</sup>客观而言,地方人大对债务预算进行合理性审查的法定要求在很大程度上未能充分落实。

### (三) 债务预算执行缺乏实质性绩效评价

现代预算制度视域下,财政资金要提升使用效益和政策效能,增强财政可持续能力,债务预算管理注重控制约束也要注重功能绩效。政府投资是典型的公共投资,对社会投资走向具有重要的引领带动作用。然而,当前对地方政府债务投资有效性的评判仍然缺乏清晰导向。地方政府通过发债融资支持进行公益性基础设施建设,即使资金投入到项目建设当中也并不意味着实现了真正意义上的落地和有效。据相关报道,一些地区出现债务发行资金投入农村公路后村民却又要整体搬迁,道路铺设一半停工形成“断头路”,建好养老院、文化书屋长期空置无法运营等现象,很多社会基础设施投资和城市公共设施建设出现重复建设、利用率低,甚至过几年被拆除的现象已是屡见不鲜。<sup>[11]</sup>《预算法》明确将“讲求绩效”确定为一项基本原则,但是债务预算执行绩效评价还欠缺考察衡量的具体操作规程。客观而言,地

方政府债务融资投向是否形成优质资产是预算执行绩效的集中体现,必须解决的问题是通过实质性监督和评价,避免无效投资和重复建设的项目进入预算。依法落实“举债必问效,无效必问责”以强化监督,是防止地方债务风险剧增的治本之策。提升债务资金绩效,既应当逐步对绩效目标和评价标准加以完善,也需要拓宽预算执行绩效的监督渠道,构建债务预算执行严格有效和发债投融资机制良性运转的制度架构。

综上所述,在地方政府债务预算编制、审批和执行程序上都还存在具体的现实问题,如果预算编制、审批和执行不能对政府发债形成实质性监督,就可能成为债务风险集聚及投资失效的制度诱因。因此,需要以现代预算制度为导向强化政府债务预算管理改革。

## 三、现代预算制度视域下地方政府债务预算管理的完善路径

党的二十大报告指出:高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。按照高质量发展的要求,现代预算制度视域下地方政府债务预算管理应当以实现财权和事权相统一、财政分权与政治架构相统一、法治性和稳定性相统一为价值依归,以公共利益为导向提升债务预算管理约束力,促进债务治理可持续发展。

(一) 以充分论证为基础编制投资项目规划,实现“综合统筹、规范透明”

政府存在债务不等于具有风险,真正的风险来源于债务资金使用的低效率。建设性债务如果形成高质量资产,不仅具有偿还能力控制债务风险,而且会造福社会。近年来,国务院制定的《预算法实施条例》《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)陆续出台,强化财政资源统筹能力和

可持续性成为现代预算制度改革的鲜明标志,预算管理防范化解财政运行风险隐患的作用更加突出。<sup>[12]</sup>因此,强化预算管理控制债务风险短期要控制增量,在债务增长与偿债能力增强之间做好平衡,从长期来看要提高债务发行资金使用效益,使债务增长与偿债能力之间形成良性循环。合理编制地方投融资项目总体规划,是实现融资精准科学、防范化解风险的重要前提。客观而言,出于各方面原因地方政府预算编制时间比较紧迫,如果没有前期的充分准备作为基础,债务预算编制难免会因缺乏统筹导致仓促形成。地方政府债务的社会关注度日益提高,预算编制更需要精细慎重,做到合法有序、科学高效。

确保地方政府债务发行投资的有效性,不能只有一个经济利益最大化标准,而是应当在经济视角、社会视角、生态视角、空间视角等多重维度综合过程中,结合创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,遵循现代预算制度导向,使债务预算编制能够最大化符合社会公共利益,形成激励相容的财政制度效果。为解决预算编制过程中对政府发债支持项目缺乏实质性论证的问题,地方政府应当结合本地区的经济社会发展规划,对需要政府投资拟开展建设的公益性项目提前组织进行可行性论证、专家评估、环境影响评价等程序,确定每个项目的重要性、紧急程度并纳入地方政府项目库中,对于产能过剩、投资回报率低、不利于生态环境保护的基础设施项目及时予以排除。以充分论证为基础,可以有效增强存量与增量资源统筹,推进科学合理选择投资项目优化债务资金使用效益和政策效能,提升债务预算计划保障水平。同时,债务预算编制应当秉持依法适度原则,没有必要如一般地区经济指标一样追求连年增长。地方政府基于拟投资兴建的公益性项目做好统筹谋划,区分好优先次序,预算编制启动就可以根据实际获得的债务发行额度进行精准分配。即使由于经济

形势等各方面原因上级分配的发债实际限额出现增减变化,也可以灵活进行准确有效应对安排,在确保债务预算编制合法性的基础上优化提升合理性。

(二)强化权力机关对债务预算审批监督,实现“约束有力”

债务预算在经济社会发展中举足轻重,是包含和涉及权力与文化不断冲突和协商的过程。预算不仅是政府实现社会经济事务管理目标的主要工具,而且经过权力机关批准之后具有一定的法律效力。预算审批以实现监督能力、监督行为和监督效能的有机统一为价值依归,<sup>[13]</sup>必须着力提升地方人大在预算审查批准程序中的主观能动性和监督有效性。相对于其他类型的权力监督来讲,我国人大监督权地位最高、效力最强,最具有权威性。审查批准预算是法律赋予地方人大的重要职权,地方人大监督政府债务不仅是法定义务,更是政治责任,加强债务预算审批监督犹如抓住一条红线,可以起到纲举目张的作用。

1. 地方政府债务预算提交人大审议应有专门说明  
完整的预算体制不允许政府在预算之外形成大笔收入,否则不仅会扰乱财政收支活动的行为规范,同时也会成为滋生腐败的土壤。就地方政府债务预算提交人大审批程序进行监督而言,需要重点加强地方人大及其常委会预算审批监督的权力和能力。由于地方人大代表从事的职业和关注领域各不相同,如果呈递审查的预算草案中仅有债务发行规模,没有附带发债资金计划用途以及拟支持项目的必要性和可行性相关证明,仅审查发债存量和预算规模数字,很难实现《预算法》中明确规定人大代表对政府债务预算进行合法性和合理性双重角度实质性监督的要求。强化权力机关对地方政府发债的实质性监督,应当以立法方式规定地方政府提请同级人大审议的财政预算中对债务预算作出专门说明,或由

地方政府形成专门报告提请人大审议。

现代预算制度视域下的人大预算监督是全过程监督,需要健全人大代表有效履职制度,不断提高预算审批的有效性和严肃性。<sup>[14]</sup>强化人大代表对债务预算监督质效,地方政府提交人大审议的预算报告和预算草案都不应只是一份仅仅呈现指标数据的孤立文件,而应当是内容、体例完善并附有佐证资料,由系列文件组成的报告体系。从长期来看,各级地方政府应当按照财政部《政府财务报告编制办法(试行)》要求,以权责发生制为会计基础,遵循统一编制方法,统一统计口径,区分企业债务与政府债务的标准,严格限制隐性担保等形式的或有债务出现,对所有类型的政府债务进行确认、核算和披露。地方政府通过遵照预算会计科目确保政府债务得以合理归类和准确计量,以政府资产负债表为基础形成地方政府债务报告,提请地方人大以备案和审查,推动人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革,促进地方政府债务实现全面规范、公开透明,有效强化法律规制效力并防范化解风险。地方人大应当充分发扬民主,按照民主集中制的原则,在集体行使权力和决定问题过程中集思广益,比如,在债务预算审查程序中增加人大代表质询、问询和论辩等过程,允许人大代表对债务预算细节质疑和发表见解,可以通过新闻媒体实时公开。通过健全地方人大对债务预算监督的信息来源和对话机制,促进人大代表和社会公众对政府资本性支出、发行债务使用去向、结构规模和偿债来源的了解、评估和控制。<sup>[15]</sup>与此同时,各级地方政府必须严格落实《预算法》第44条规定的在本级人民代表大会会议召开的三十日前,将预算草案初步方案提交给本级人大各有关部门审查的要求,确保地方人大进行具有充分的时间保障审查预算合理性和可行性。

## 2. 赋予权力机关对地方政府债务预算草案的修正权力

根据《宪法》和《预算法》规定,各级人民代表大会审查和批准同级政府预算和预算执行情况的报告是一项法定权力。地方人大具有批准权自然可以在审查之后决定行使批准通过或者不通过的权力,然而在全盘肯定或者否定之间还存在折中情况。比如,预算草案整体上没有严重问题,但是存在债务预算需要调整。在权力机关不具有预算修正权的情况下,如果通过预算草案就违背了实质性监督原则,如果令政府重新编制预算草案再次呈递,又面临人大会议时间有限等问题,现实中已经出现地方人大对预算草案中个别项目进行否决的实例,如2003年1月武汉市第十一届人大一次会议召开期间,计划预算审查委员会在审查基本建设专项资金中的“市旅游咨询投诉中心”项目时认为,该项目建设与中央经济工作会议精神不符,计划预算审查委员会全体委员对含有要求该项目予以调整的审查报告进行表决并获全票通过,随后获得大会主席团通过。<sup>[16]</sup>

地方政府债务预算具有完全依托于公益项目建设的特点,从长远来看,地方人大通过审批预算强化实质性监督过程中,区别于对预算整体否决的个别项目否决情况可能大量出现。如果在法律上不能承认预算修正权,立法机关对于预算草案的审查结果只有整体通过或者整体否决两种选择,没有回旋的空间和余地存在。显然,预算草案被整体否决所造成的后果往往极其严重,不仅影响政府机构的正常运转所需要的财政资金,而且可能由于立法权和行政权形成对峙而陷入政治僵局。<sup>[17]</sup>从世界范围看,各个国家的公共预算体系对财政的计划、管理、控制的过程大致相近,不同的预算体系的侧重点各有特色,<sup>[18]</sup>预算修正权也已经广泛存在但是表现形式并不相

同。比如,美国议会既可以改变政府预算资金用途,又可以改变政府预算的总体数额;澳大利亚和英国议会可以改变预算资金构成,不可以改变资金总数。<sup>[19]</sup>我国地方人大审查监督权范围应当涵盖债务预算的全过程和全方位,为防止预算监督权缺位或流于形式,需要运用法治方式明确划定审查监督权范围。<sup>[20]</sup>以法律形式确定各级权力机关对预算草案修正权,有利于调和立法机关与行政机关的财政收支预算分歧。应当适时完善相关立法,赋予地方人大对同级政府预算草案和报告以局部修正的权力,促进监督权合理配置,提高地方人大监督债务预算持续性、针对性和有效性。

(三) 扩大社会公众参与债务预算执行绩效评价,实现“讲求绩效、持续安全”

政府发债的最终目的是提供公共服务,遵循现代预算制度,债务预算获得批准之后应当持续加强执行过程管理,增强预算约束力,提高支出绩效水平。社会公众最有切身体会也最有资格评判投资建设实际效果和水平质量。通过扩大公众广泛参与债务预算绩效评价,践行全过程人民民主,突出“结果导向”强化预算治理,不但有助于政府决策及时采纳公众意见,而且能够促进公民对政府财政行为有效监督,提升地方政府施政效能。

### 1. 公众参与债务预算执行绩效评价的现实基础

国家财政汇公众之财办众人之事,地方政府债务预算具有受托决策性,实质上是一种由法定公益信托和自益信托相结合而形成的混合信托。社会公众与政府之间是一种信托关系,如同委托人和受益人之于受托人的关系,公民作为信托资金(财政资金)的来源者,既是预算信托的委托人和受益人,也是预算信托实施结果的最终承担者。<sup>[21]</sup>其中应然的逻辑就是社会公众应当是地方政府债务预算的知情人,是预算过程的参与人并具有预算执行绩效评价

的最高话语权,政府自然应当对人民及其选举代表机构负责,及时报告债务预算运行有关情况。因此,现代预算制度视域下,地方政府应当更多地问需于民、问计于民,以协商民主加强政治对话和沟通程序,突出公共利益,通过对政治意愿辨别之后支持具有集体约束力和追求公共利益的政策,实现地方政府债务预算决策由人民参与、执行绩效由人民评价,以多元主体参与形成多元共治和各方善治。基于现代预算制度精神,践行以人民为中心的发展思想也内在要求将公共利益导向贯彻在债务预算执行绩效评价之中。

《预算法》第45条对县、乡两级政府组织参与预算作出原则性规定,我国县、乡两级人大代表均为选民直接选举产生,与选民之间更为熟悉,具有群众基础便于倾听反映民声、体察民情。从基层政府开始拓展公众参与预算实践也最具有操作性,既可以扩大公众参与,也有利于推动人大代表积极履职尽责。《预算法》第91条作出公民和单位对违法行为进行检举、控告的规定,在落实《宪法》赋予公民控告、检举的基本权利的基础上,也体现出立法对社会监督的肯定和支持。虽然《预算法》在确认公众参与预算程序上已经体现出一定的立法进步,但是尚未有具体实施细则出台加以保障,仅由一些地方政府自主推动作出尝试,总体缺乏制度支撑,需要将实践中成熟经验做法系统总结之后,形成制度经验加以推广。地方政府债务预算是备受社会关注、与民生关联紧密的领域,可以作为全面实施公众参与预算的一个突破口予以先行试点推进。通过试验和总结,使公民可参与、可监督、可审查债务预算逐步实现制度化和常态化,并在实践过程中构建具有现实意义的公众参与和表达意见的具体途径,以培育公民公共精神,推进地方政府治理能力现代化。

### 2. 公众参与预算债务执行绩效评价的主要方式

对债务预算执行效果的绩效评价扩大社会公众参与是复杂的系统工程,需要多元主体协调配合,在反复论证和实践基础上循序渐进。中央主管部门和各省立法机关应当出台公众参与债务预算绩效评价的具体实施办法作为规则指引,健全公众参与债务预算管理程序的流程规范作为衔接配合,形成完整全面的制度体系作为保障。从国外的一些实践来看,在没有法律和政策支持的情况下推动,极有可能会因为与原有权力格局冲突而事与愿违。比如,巴西阿雷格里市设计参与式预算项目制度创新,在缺乏明确法律明确支持的情况下,在程序设置、争端解决、公众参与议事机构与传统议会之间关系处理上面临着极大的操作困难从而举步维艰。<sup>[22]</sup>所以,中央主管部门适时出台部门规章或以省级立法机关出台地方性法规明确公众参与政府债务预算的具体形式和程序,是推动参与式预算落实的基础。

通过完善制度设计尽可能多地充分引入地方政府债务预算听证、论证、民意调查、电子政务、网络问政等多重手段,以推动地方政府建立良好的公众对债务预算参与和表达意见的对话协商机制。如果仅仅是依靠政府自身来评估财政投资形成的结果,在缺乏公众参与的情况下很难真实反映出政策落实和治理绩效的真实情况。<sup>[23]</sup>为改善公众在债务预算执行绩效评价中受到的限制,应当广泛设计有效运用程序的机会。尤其是互联网快速发展的今天,依托大数据、云计算、区块链等信息技术,公众有机会借助先进科技手段评价债务预算执行绩效。通过扩大预算审查、执行和监督过程中的民主参与,以提升制度的回应性。地方政府应当着力构建公众参与债务预算评价的权利保障机制,比如,建立债务预算听证、公民提案、举报、投诉、服务满意度调查和公民论

坛等方式,让公众参与债务预算的决策、执行、评价和监督,发挥公众参与债务预算执行绩效评价作用,以公开透明促进绩效提升,严格封闭不必要乃至违规发债融资的闸门。

综上所述,健全现代预算制度作为新时代推进拓展中国式现代化的关键环节,有利于健全民生领域投入保障机制,促进全体人民共同富裕,推动现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。坚持现代预算制度的公共利益导向和实质性监督原则,地方政府债务预算管理既要体现从严控制地方政府发债规模,又要优化提升债务资金使用效益以更加适应经济社会发展需要,以增强地方财政可持续能力,筑牢风险防范制度机制,促进稳增长与防风险实现长期均衡。依托于健全现代预算制度改革进程,着力增强对地方政府债务审慎监管,有助于从根本上提升地方政府债务融资多元效益,改善地方政府的公共施政水平和债务治理能力,以防范和化解重大风险,更好地促进制度优势转化为治理效能。

### 参考文献:

- [1] 财政部政府债务研究和评估中心.地方政府债券市场报告(2022年12月)[EB/OL].[http://kjhx.mof.gov.cn/yjbg/202302/t20230209\\_3865794.htm](http://kjhx.mof.gov.cn/yjbg/202302/t20230209_3865794.htm),2023-02-09/2023-02-17.
- [2] 刘昆.健全现代预算制度[A].本书编写组.党的二十大报告辅导读本[C].北京:人民出版社,2022.260-266.
- [3] 甘功仁主编.财税法学专题[M].北京:北京师范大学出版社,2015.149.
- [4] 邓子基.坚持、发展“国家分配论”[J].财政研究,1997(1):13-19+10.
- [5] 张锐.赋予地方政府专项债券高效发行的丰沛创新量[N].中国财经报,2018-09-11(005).
- [6] 审计署办公厅.2019年第三季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果(2019年第10号)[EB/OL].<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c136378/content.html>,2019-12-31/2023-02-10.

(下转第21页)

## 参考文献:

- [1] 熊伟,许恋天.地方政府专项债券:制度困境与路径选择[J].上海经济研究,2022(4):82,84.
- [2] 龙小燕,赵全厚,黄亦炫.地方政府专项债券的问题解析与制度完善[J].经济纵横,2021(4):122,126.
- [3] 刁伟涛,李潇璇,朱广印.债务指数、风险溢价与地方政府专项债券市场化定价[J].会计与经济研究,2021(4):55.
- [4] 陈凯,申现杰.地方政府专项债券发行管理的演进历程、问题根源与思考建议[J].经济研究参考,2022(06):21.
- [5] 姜维壮,王倩.地方债发行管理比较研究[J].中央财经大学学报,2009(10):61-63.
- [6] 马海涛,温来成.地方政府专项债券研究[M].中国财政经济出版社,2020:81.
- [7] 熊伟.法治国家建设与现代财政改革[J].中国法律评论,2018(6):14-16.
- [8] 熊伟.财政分税制与地方预算自主权[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015(3):10.
- [9] 包兴安.年内新增专项债发行逾3.43万亿元[N].证券日报,2022-07-12(第A03版).
- [10] 刘昆.在全国财政工作会议上的讲话(节选)[EB/OL].  
[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202302/20230222\\_3867749.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202302/20230222_3867749.htm),2023-02-22/2023-03-06.
- [11] 崔竹,李培培,李龙,等.地方政府专项债券风险治理机制创新研究[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(5):95.
- [12] 王敏.中国地方政府专项债券发行问题研究[J].中央财经大学学报,2020(11):19,22-23,25.
- [13] 刁伟涛,郭慧岩.地方政府债务风险的省际关联和非对称传导——基于一般和专项债券的双网络分析[J].金融与经济,2023,(2):79,83.
- [14] 熊伟.分税制模式下地方财政自主权研究[J].政法论丛,2019(1):64-65.
- [15] 王正国,范世成,庞文硕.地方政府专项债券对实体经济的支持作用及发展建议[J].债券,2023(1).

【责任编辑 王东伟】

(上接第11页)

- [7] 郑方方,陈素云.地方政府债务绩效管理的现实基础与实现路径[J].地方财政研究,2021(2):22-30.
- [8] 陈治.实施民生财政背景下的预算法治变革[M].北京:法律出版社,2016:105.
- [9] 冉富强.公债的宪法控制[M].北京:中国政法大学出版社,2012:274.
- [10] 张守文.发展法学[M].北京:中国人民大学出版社,2021:91.
- [11] 刘尚希.实现内循环的关键之举是提高政府投资有效性[EB/OL].<https://dy.163.com/article/FN9HVSC90519QIKK.html>,2020-09-24/2023-02-10.
- [12] 裴育.国家审计视角下的现代预算制度改革[J].公共财政研究,2022(06):10-16.
- [13] 樊丽明,史晓琴,石绍宾.我国地方人大预算监督评价:理论、指标及应用[J].管理世界,2022,38(2):100-115.
- [14] 樊丽明.健全现代预算制度:回顾与前瞻[J].财政研究,2022(11):8-13.
- [15] 李一花,亓艳萍,祝婕.人大预算监督能改善地方政府债务支出效率吗?[J].财政研究,2019(11):37-50.
- [16] 张献勇.略论代表机关的预算否决[J].人大研究,2009(7):21-25.
- [17] 刘洲.财政支出的法律控制研究[M].北京:法律出版社,2012:133-134.
- [18] Shock A. The Road to PPB:The Stages of Budget Reform [J]. Public Administration Review, 1996,26(4):243-258.
- [19] AH Petrei,RE Petrei. Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America [M]. Washington: Inter-American Development Bank, Distributed by the Johns Hopkins University Press, 1998:189.
- [20] 李红霞,李沐林.论现代预算制度的健全——以预算绩效管理纵深发展为视角[J].财政监督,2023(15):26-31.
- [21] 朱大旗.科学发展与我国《预算法》修订应予特别关注的五大问题[J].政治与法律,2011(09):2-16.
- [22] Celina Souza. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions [J].Environment and Urbanization, 2001, 13(1):159-184.
- [23] 吴建南,杨宇谦.地方政府绩效评估创新:主题、特征与障碍[J].经济社会体制比较,2009(5):152-158.

【责任编辑 王东伟】