

# 在推进省以下财政体制改革进程中 加强地方政府债务管理

温来成 张庆澳

(中央财经大学,北京 102206)

**内容提要:**2014年《预算法》修订以来,我国地方政府债务管理取得了长足进步,但同时也存在一些问题,亟需规范省以下财政管理,进一步加强地方政府债务管理。2022年6月13日,国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》,其中对加强地方政府债务管理提出了明确要求。本文以《指导意见》为指南,在分析我国现行的地方政府债务管理体制现状及存在问题的基础上,借鉴国际经验,从隐性债务治理、控制专项债券风险、压实市县各级政府责任、绩效管理及健全问责制度等方面,提出了相应政策建议。

**关键词:**财政体制 地方政府 债务管理

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0029-07

1994年我国的分税制财政体制改革,主要解决了中央与省级政府之间的财政关系,尚未涉及地方政府债务管理体制。党的十八大以后,为适应社会主义市场经济发展要求,我国加快了省级以下地方政府债务管理体制改革的步伐,先后经历了投融资平台债务整顿与改革、财政部代地方政府发行债券、地方政府自行发债试点,以及《预算法》修改后2015年省级政府发行地方政府债券等重大改革。2022年6月13日,国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号,以下简称“指导意见”),进一步规范了

地方政府债务管理体制,本文就有关问题开展论述,针对存在的问题,提出了对策建议。

## 一、现行地方政府债务管理体制及存在的主要问题

### (一)现行地方政府债务管理体制

目前,我国地方政府债务管理已取得长足进展,建立了一系列管理制度和规范,如地方政府债券限额审批、分配制度,一般债券、专项债券的发行制度,专项债券建设项目的绩效管理办法,债券信息披露制度等。在我国现行财政体制下,地方财政

[收稿日期]2022-07-30

[作者简介]温来成,中财-中证鹏元地方财政投融资研究所执行所长,财税学院教授,研究方向为财政投融资、政府债务管理、公共财政理论;张庆澳,财政税务学院博士研究生,研究方向为政府债务管理、公共财政理论。

[基金项目]国家社科基金项目“经济不确定性下地方隐性债务风险和金融风险交叉传染效应及传导机制研究”(No.20BJY216)。

包括省、市、县、乡四级。2014年我国修订了《预算法》，从2015年开始，允许省级政府正式发行地方政府债券。按照《预算法》规定，各省预算中必需的建设投资的部分资金，可在规定限额内通过发行地方政府债券的方式筹措，该限额由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准后确定，除此之外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；举债应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；国务院还应建立起地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制和责任追究制度，由国务院财政部门对地方政府债务实施监督。此外，依据《预算法实施条例》，国务院在全国人大批准的额度内，按照一定方法给各省市直辖市分配债券发行额度；而市县不得发行地方政府债券，如需要举债，由省级政府代发；省级政府在国务院下达的额度内，给市县分配发债额度。

### （二）地方政府债务管理存在的问题

我国政府一系列债务管理制度的建设，在规范地方政府债券发展、提高债券资金使用绩效和管控风险等方面，发挥了积极作用。但与此同时，地方政府债务管理中存在不少问题，主要体现在以下四个方面：

1. 专项债券发行规模增长较快风险增加。地方政府专项债券要求用项目收益偿还本息，在发行时以项目融资与项目收入相平衡为前提，专项债券收支纳入政府性基金预算管理。专项债券发行额不纳入地方财政赤字核算范围，在地方政府保经济增长压力较大的情况下，地方政府倾向于

增加专项债券的发行，而对发行前期的项目储备准备不足，发行材料审核不严，甚至存在造假之嫌，会导致专项债券项目积累的风险不断增加，可能有的项目难以偿还到期债券本息。据统计，2021年专项债券余额166775亿元，占地方政府债券余额的55%。2021年专项债券发行额比上年增长18.9%<sup>①</sup>，远高于财政收入和GDP的增长速度。

2. 债券资金建设项目全生命周期绩效管理处在起步阶段。在债券发行量一定的条件下，提高债券资金的使用绩效，是防范和化解地方政府债务风险的根本性举措。我国地方政府从2015年开始发行地方政府债券，而《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》是财政部2021年印发的，目前地方政府一般债券尚无绩效管理制度。因此，地方政府债券资金建设项目绩效管理，还处于起步、探索阶段，尚不能适应债券全生命周期风险管理的需要，特别是绩效目标管理、绩效指标的完善、绩效评价结果的应用，仍需大量细致、艰苦的工作。

3. 省以下各级政府债务管理职责有待进一步厘清。根据现行地方政府债务管理体制，只允许省级政府发行地方政府债券，发行规模由国务院报请全国人大或常委会批准，财政部据此向各省分配年度发行限额，经国务院批准后下达，省级政府再向市县分配发行限额。市县没有发债权限，如需发债由省级政府代理发行。因此，就需要进一步厘清在地方政府债券发行管理中省级政府、市县政府，以及财政部门、主管部门和项目建设单位的职责，实现权责利相结合，形成激励约束机制，特别是压实市县政府的债券还本付息责任，防止产生倒逼省级财政，甚至中央财政的逆道德风险。

<sup>①</sup>资料来源：中国地方政府债券信息公开平台。

4. 地方政府债务管理问责机制还需要进一步完善。《预算法》《党政干部选拔任用工作条例》《地方政府性债务风险应急处置预案》等法律法规、党内规章都规定，对违法违规举借政府债务的责任人要问责(温来成, 2022)。2015年以来财政部门会同相关部门严肃查处了一些融资平台公司参与地方政府违法违规举债行为，但现行问责机制仍需进一步完善，如明确问责的具体标准，对违法违规举借政府债务的直接责任人，是按照违规举债的金额还是其他标准处罚；也需明确问责操作程序，将“责任倒查、终生问责”机制落到实处。

### 二、《指导意见》对加强地方政府债务管理的指导意见

2022年6月13日，国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(以下简称“指导意见”)，这是新时代我国财政管理体制改革的重大进展。《指导意见》多处涉及地方政府债务管理，在规范省以下财政管理中论述了地方政府债务管理问题，对加强我国地方政府债务管理具有十分重要的现实和理论意义。

(一) 明确规定地方政府债务省级党委和政府负总责

《指导意见》指出，“坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责，省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。”这既是对原有地方政府债务管理体制的重申，又进一步明确了省级党委和政府负总责的地位，有利于对进一步加强地方政府债务管理，提高债务资金项目建设运营效益、防范和化解债务风险，促

进地方经济社会高质量、可持续发展。在省级党委和政府负总责体制下，可将中央对地方政府债务进行不救助的原则落到实处，利用该体制也可及时处置辖区内市县政府的债务管理风险，预防倒逼中央财政。省级党委和政府负总责，有利于充分调动省级党委政府的积极性，加强与市县政府协调管理，防范区域性、系统性债务风险。

(二) 将地方政府债务纳入省以下财政管理体制中统筹管理

1994年分税制改革时，受《国家预算管理条例》及原《预算法》的制约，我国并未将地方政府债务纳入分税制财政管理体制，而是采取了单独处理的方式。《指导意见》将地方政府债务纳入省以下财政体制管理，进一步完善了我国一级政府、一级财政、一级财权的管理体制，也使我国长期不够明确、管理较为混乱的开发区债务管理问题得到解决。如《指导意见》提出“各地区要加强开发区政府性债务管理，保持与财政管理体制相适应，强化开发区管委会等政府派出机构举债融资约束，坚决遏制地方政府隐性债务增量，合理控制政府债务规模，切实防范债务风险。”

(三) 强调坚决查处违法违规举债行为

目前，我国地方经济发展已积累了较大的债务风险，坚决查处违法违规举债行为，是建立健全省以下财政管理体制，有效管控地方政府债务风险，提高债务资金使用绩效，促进地方经济发展的重要举措。《指导意见》强调这一点，具有重要的现实意义。2022年5月和7月，财政部两次公布了若干起地方政府违法违规举债处理结果的典型案例，也说明了地方政府债务风险管理的艰巨性、复杂性。

### 三、典型国家地方政府债务管理体制及借鉴

#### (一)美国

美国是典型的联邦制国家,其财政管理体制主要分为联邦、州和地方三级,各级政府相对独立。作为市场经济最发达的国家之一,美国债券市场历史悠久且规模庞大,已形成一套成熟的地方政府债务管理体系。

##### 1.地方政府举债权限

在美国,除了联邦政府和州政府外,地方政府在经过相关审批后也可以发行债券,不需要向联邦政府或上级政府报备。地方政府所发行的债券主要是以政府信用作为担保的市政债券,举债获得的资金主要用于资本性支出(如教育、道路)、政府支持贷款(如助学贷款)、借新还旧以及临时周转性支出四个方面,禁止用于补贴经常性财政赤字。

##### 2.债务市场运行机制

为有效防范潜在债务,美国债券市场中形成了信息披露制度、信用评级制度和债券保险制度等重要机制。美国地方政府必须依法定期对债券信息予以披露,并在网上提供相关查询服务,在法律、经济及财政状况等方面发生的重大变动也需及时公布,债务信息透明度较高。在信用评级制度中,设有惠誉国际、穆迪和标准普尔三大评级机构,其评级结果对地方政府能否举债成功和举债成本的高低有着重要影响。作为管理风险的有效手段,债券保险是债券发行人向保险公司缴纳保费后,若出现约定的信用事件,将由保险公司赔偿买方损失,从而实现信用风险的转移。美国债券保险市场发债时间最长,具备健全的法律

制度、行业性组织和专业化的经营模式(杨洋等,2020)。

##### 3.债务风险预警机制

美国地方政府采取了诸多措施对地方政府加以约束,借助债务指标严格控制债务规模,对债务风险进行量化评估和实时监测,利用“预警名单”“危机名单”等对风险地区进行督促以及时化解或控制债务风险,逐渐形成了一整套完善的债务风险预警机制。

##### 4.地方政府破产制度

美国联邦《破产法》为地方政府申请破产保护提供了法律依据,该制度一方面有利于地方政府在债务重组期间顺利重建财政,同时不妨碍其正常履行公共服务职能,另一方面,也有利于防止地方政府的恶意破产等不负责任行为,从而保护债权人利益(赵全厚等,2016)。当地方政府陷入债务风险时,通常由州政府参与救助,协助化解债务危机,而联邦政府原则上不干预、不救助。

#### (二)日本

作为单一制国家,日本实行中央、都道府县和市町村三级财政管理体制,地方政府由都道府县和市町村两级政府组成。日本近年来实施了系列改革以保障地方政府债务的可持续性,给予地方政府举债权限的同时强化内部监督和外部约束(刘穷志等,2020)。

##### 1.地方政府举债权限

日本地方政府举债由审批制演变至目前的协议制,在中央政府的严格控制下,日本地方政府可以举借债务,但资金用途被严格规定,只能用于公用团体(如交通)经营经费、借新还旧等方面。日本实行分档限额管理,即依据总体财政状况将地方政府分档评级,包括稳定、预警和恶化,发行债务时分

别对应：需要向中央政府报备、取得中央政府的同意和经过严格的审批手续。

### 2. 债务运行管理

首先，日本注重内部管理，管理地方政府债务的各部门之间共同协商、相互制约。其次，日本具有完备的信息披露制度，通过及时公布地方财政相关信息、将大部分或有负债纳入到预算管理等措施提高地方政府债务信息的透明度。此外，日本还建立起严格的审计监督机制，国家会计检察院和地方监察委员会构成审计机构，主要负责审计地方政府债务，并在出具审计报告后给予相关建议。

### 3. 债务风险预警机制

日本的债务风险预警主要通过利用实际赤字率、实际债务率、未来负担率等指标对债务风险进行综合评估和动态监测。一旦有某项指标超过限定值，该地方财政会进入早期风险预警阶段，地方政府必须制定计划化解债务风险。

### 4. 财政重建制度

日本并未设置地方政府破产制度，而是要求必须清偿债务。日本设有债务重组计划，通过及时清除风险隐患的方式尽量避免破产的发生，并按照《地方财政重建促进特别处置法》特地成立了财政重建团体，为地方政府度过债务危机和维持社会安定提供帮助。

### （三）印度

印度是联邦制国家，包括中央政府、邦政府和地方政府三级政府，中央集权色彩较为浓厚。印度地方政府融资渠道多元化，地方政府债券的发行已成为重要的融资渠道之一。

#### 1. 地方政府举债权限

依据法律，印度邦及邦以下地方政府在一定限

制条件下可以举债。邦政府发行债务或提供担保时需遵循相关规定，且如果有未偿付的旧债，举借新债时必须征得中央政府同意。对邦政府以下的地方政府而言，必须获得邦政府的许可才能发行债券，且一旦取得许可后，有无担保均可发行，但该类债券需经过信用评级，明确其法律责任，以及是否免税（张志华等，2008）。

#### 2. 债务运行机制

印度注重债务信息披露，要求地方政府发行债券时必须提交相关详细信息。印度通过信用评级机构加强对地方政府债务的监管，主要评级机构有标准普尔、穆迪，具有影响力的还有本土三家评级机构。印度市场起步较晚，相比之下信用评级经验并不丰富，但经过一系列努力后逐渐实现与国际接轨，比如鼓励国外信用评级机构参与印度的信用评级市场。

#### 3. 债务风险管理

印度逐渐健全债务预警与纠错机制，以立法形式规范政府举债行为，厘清财政责任，还成立了债务管理办公室等机构，采取控制债务规模、控制或有与隐形债务和政府性债务减免等举措（敬沛等，2013），实现对地方政府债务风险的有效防范。

### （四）南非

南非是非洲经济最发达的国家，采取单一制的国家体制形式，有中央、省和市三级政府。1994年消灭种族隔离制度后，南非建立起高度分权的财政管理体制，其地方政府债务收入纳入财政预算，地方政府债务管理体制在实践中不断得到完善。

#### 1. 举债权限。

南非《宪法》规定，在财政年度之外，省和市政

府只能为资本性支出借款；但在一个财政年度内，省和市政府可以进行短期借款。举债分为短期和长期债务，一律以本币作为法定计量单位。对短期债务而言，举借情形被严格限定为两种：阶段性资金短缺且有可靠还款来源；资本项目需要融资且有特定资金（如法定拨款）作为还款来源。长期债务所得资金的用途较为宽泛，但都要纳入资本预算（尹李峰，2008）。另外，南非实行分类预算管理，即依据风险状况划分债务项目并以此为标准分类管理。

### 2. 运行机制

在规范政府担保上，南非规定了三种担保情形，除此之外，地方政府不得提供债务担保。在提高地方政府债务透明度方面，按照《市政财政管理法》，地方政府必须依法、定时、全面地披露年度预算等信息，并保证信息的真实准确。此外，南非在地方政府债务管理中设置了严格的惩罚规定，相关人员违法时可能会面临行政处罚或需承担刑事责任等。

### 3. 债务危机管理

当地方政府无法偿还到期债务并对信用产生不良影响时，会被认定为出现债务危机，此时省级以上政府将强制介入，要求地方政府处理债务危机，恢复和维持政府信用。南非地方政府陷入债务危机后可向法院提交申请，要求暂停或终止偿还全部或部分债务。

从上述国家的经验可以看出以下几点：第一，各国对各级地方政府举借债务的权限作出了一定限制，使其举债融资和地方政府的职能与财力相匹配。第二，形成了信息披露、信用评级和审计监督等地方政府债务管理制度，有效应对潜在债务危机。第三，建立了地方政府风险监测和控制机制，防范和化解债务风险。第四，建立了地方政府

违法违规举债的惩罚机制，美国建立了地方财政破产制度、日本建立了地方财政重建制度，作为治理地方政府债务风险的最后手段。这些从财政体制方面管理地方政府债务风险的经验做法，尽管存在社会制度和经济社会发展水平的差异，但也有值得借鉴之处。

## 四、在推进省以下财政体制改革进程中加强政府债务管理的政策建议

在分析了我国地方债务管理体制的现状、问题，借鉴解美国、日本、印度和南非等典型国家地方政府债务管理体制经验的基础上，根据《指导意见》精神，我们认为，现阶段，在推进省以下财政体制改革进程中，加强地方政府债务管理，需要重点做好以下五方面的工作：

（一）省级党委政府负总责，加快隐性债务治理步伐

《指导意见》中明确了省级党委政府对本辖区内地方政府债务总负责的地位，各省市自治区和计划单列市的党委政府，需要在中央指导下，借鉴隐性债务清零地区的经验，加快本辖区隐性债务治理的步伐。首先，继续压缩地方政府投融资平台的数量。除一级政府保留一、二家执行政府政策性业务的平台公司外，对其他平台推行资产重组、整合，走商业化发展的道路。其次，严格控制投融资平台债券、贷款等债务的增加。对需要撤销，以及资产重组、整合，走商业化发展的道路的投融资平台，除当年需要还本付息需要的资金外，原则上不得新增债券债务，在总量上保持隐性债务呈下降的趋势。再次，深化政府职能转变，除市场失灵范围的投资外，地方政府不再利用投融资平台，以及其他国有企业参与一般竞争性领

域的生产经营活动。对市场失灵领域的投资,更多采用PPP、政府投资基金等模式,撬动社会资本共同参与公共服务供给。

(二)调整地方政府债务结构,降低专项债券风险

省级财政部门需要加强专项债券发行管理。适当降低专项债券发行比例,严格专项债券发行的项目收益与融资自求平衡方案、财务评价报告和法律意见书的审核,进一步规范信息披露,接受投资者和社会公众的监督,对于债券发行中提供不实信息的中介机构和有关责任单位及个人进行处罚。与发展改革委及有关主管部门及时协商、沟通,做好专项债券项目的项目库建设,优先选择那些地方经济社会发展亟需,具有一定收益,能够保障债券还本付息,前期准备工作扎实的项目,防止包装项目、发债信息披露不规范、项目收益与融资不匹配等引发的债务风险。

(三)明确各级地方政府责任边界,压实市县政府职责

进一步明确省、市、县各级政府在地方法府管理中的责任,合理划分中央与地方事权、支出责任,加快财税体制改革,完善地方财政体制,特别是省以下财政体制,为加强地方政府债务管理奠定良好基础。各市县政府对由省级政府代发的政府债券还本付息承担责任,需要加强项目管理,提高资金使用绩效,专项债券项目用其收益还本付息,一般债券用一般公共预算收入还本付息,维护政府信誉,严防政府债券违约。若出现违约情况,将触发财政重整机制,并被追究法律责任。

(四)强化债券项目全生命周期绩效管理,构建防范债务风险的基础

充分发挥省级财政部门在债券项目绩效评价

中的指导职能,加强项目绩效管理、完善评价指标体系建设,强化评价结果应用。在各市县申报下一年度债券发行额度时,将上一年度债券项目绩效评价结果作为的重要依据。在省级财政部门指导下,市县府全面加强债券资金建设项目全生命周期的绩效管理,提高债务资金项目的经济、社会和生态效益,促进地方经济社会高质量、可持续发展,构建防范和化解债务风险的基础。

(五)以《指导意见》为依据,进一步完善地方政府债务管理问责机制

根据《预算法》《党政干部选拔任用工作条例》《地方政府性债务风险应急处置预案》中已有的问责规定,按照《指导意见》要求,进一步在制度上明确对违规举债处罚具体标准,细化相关规定,建立对相关责任人问责的可操作性的程序,并与现行党政干部管理体制相衔接,落实“责任倒查、终生问责”机制,并真正发挥威慑效应,规范地方政府债务管理。

### 参考文献:

- [1] 温来成.坚决遏制地方隐性债务蔓延[J].中国党政干部论坛,2022(6):75-76.
- [2] 杨洋,赵大伟.债券保险发展进程及业务模式探索[J].西南金融,2020(5):87-96.
- [3] 赵全厚,王珊珊.做好应对地方政府债务危机的预案——美国地方政府破产与债务重组的启示与借鉴[J].经济研究参考,2016(9):73-80.
- [4] 刘穷志,刘夏波.日本地方政府债务治理及启示[J].现代日本经济,2020(5):24-39.
- [5] 张志华,周娅,尹李峰,刘谊,闫晓茗,陈志洁.印度地方政府债务管理[J].经济研究参考,2008(62):37-43.
- [6] 敬沛,敬志红.“金砖四国”政府债务管理实践对中国的借鉴[J].经济研究导刊,2013(3):7-9.
- [7] 尹李峰,张志华,周娅.南非的地方政府债务管理[J].中国财政,2008(11):68-69.

【责任编辑 寇明风】