

党的十八大以来我国地方政府 债务治理的新成就新经验

马恩涛 任海平

(山东财经大学, 济南 250014)

内容提要:党的十八大以来,按照党中央、国务院的决策部署,我国地方政府债务管理制度不断完善,地方政府债务治理水平不断提高,地方政府债务规模和风险得到了有效控制,为建立现代财政制度奠定了坚实的基础。通过回顾党的十八大以来我国地方政府债务治理的发展历程,本文总结了我国地方政府债务治理的十二条经验,即坚持党的领导、坚持人民中心、坚持目标引领、坚持底线思维、坚持顶层设计、坚持循序渐进、坚持分类管理、坚持部门联动、坚持政策协同、坚持绩效问责、坚持闭环管理和坚持信息披露。这些宝贵经验是我国在地方政府债务治理上坚持实事求是和理论联系实际所结出的硕果,可以说既是经验总结,也是下一步继续遵循的原则。

关键词:地方政府 债务治理 经验

中图分类号:F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)11-0017-09

一、我国地方政府债务治理的背景

2012年11月,党的十八大召开之际,全球正在遭受由美国2007年“次贷危机”所引发的国际金融危机及始于2009年的欧洲债务危机的困扰。我国经济作为世界经济的重要组成部分,也深受国际金融危机及欧洲债务危机的影响。一方面,我国宏观经济出现明显的减速势头,经济进入新常态、新阶段;另一方面,财政收支矛盾突出,地方政府债务规模快速攀升,社会杠杆率居高不下,地方政府债务风险及其溢出也越来越严重。

(一)国际上财政危机和金融危机之间的“反馈循环”加剧

国际金融危机和欧洲债务危机的全球影响深远,整个金融市场信贷紧缩、信心减弱,包括美国、欧洲以及日本等发达国家和地区都进入了衰退期。部分主权国家深陷“债务悬崖(Debt Overhangs)”境地,甚至出现金融困境和财政困境螺旋式上升态势,财政危机和金融危机之间的“反馈循环(Feedback Loop)”特征越来越明显(马恩涛等,2022)。^[1]一方面,部分国家经济竞争力的流失和顺周期财政政策引发了主权债务危机,特别是当

[收稿日期]2022-10-26

[作者简介]马恩涛,经济学博士,财政税务学院教授,研究方向为财政与税收、宏观经济管理与可持续发展;任海平,财政税务学院博士研究生。
[基金项目]国家社科基金项目“我国财政风险和金融风险‘反馈循环’及其协同治理研究”(项目编号:21BJY003);山东省高等学校青创科技支持计划“财政金融风险互化与我国政府隐性或有债务控制研究”(项目编号:202RWE007)。

国外资本流出该国后,主权债务就落到了该国银行头上,而该国主权信用评级的持续下跌以及政府为此对主权债务的重构导致了该国银行业的崩溃,最典型的国家为希腊;另一方面,部分国家面临严重的银行业危机,如果对其处置不好就有可能引发主权债务危机,比如欧洲债务危机期间的爱尔兰,该国政府对银行业的担保和救助可以说给爱尔兰主权资产负债表带来了一场浩劫(Broner et al., 2014)。^[2]

(二)国内宏观杠杆率和地方政府债务规模居高不下

由于国际经济和金融的一体化,我国的投资、进出口贸易、工业生产和消费水平等也深受国际金融危机和欧洲债务危机的负面影响。为缓解危机对国内经济的冲击,我国政府再次实施积极财政政策并推出了4万亿投资计划,而这导致了我国地方政府债务规模的急剧膨胀。实际上,早在2007年国际金融危机之前,我国地方政府债务问题已经比较严重,只是因为2003年-2007年经济增长比较快,债务问题的解决不是那么迫切。2009年,中国人民银行和原银监会联合发布了《关于进一步加强信贷机构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》(银发〔2009〕92号),我国地方政府融资平台得到迅速发展,依托于其产生的地方政府债务形势更加严峻。根据中国社会科学院“中国国家资产负债表研究”课题组的研究,2012年中央政府与地方政府加总的债务接近28万亿元,占当年GDP的53%。在近28万亿元的总债务中,地方政府债务19.94万亿元。另外,企业部门杠杆率(企业债务占GDP比重)已达113%,超过OECD国家90%的阈值,在所有统计国家中高居榜首。如果将非金融企业、居民部门、金融部门以及政府部门的

债务加总,那么全社会的债务规模达到111.6万亿,占当年GDP的215%,这意味着全社会的杠杆率已经很高。^[3]

二、党的十八大以来我国地方政府债务治理新成就

地方政府债务的急剧上升伴以经济增长的放缓和财政收入增速的下降,我国地方债务问题再不解决就有可能由风险转化为危机。为此,自党的十八大以来之后,我国地方政府债务治理走上了快车道。中央政府相继实施了一系列有利于地方政府债务治理制度化、规范化和法治化的举措,逐步建立起比较完善的地方政府债务管理框架,夯实了规范地方政府举债融资机制的制度基础,有效发挥了债务资金支持稳增长和保民生的积极作用,并为全面深化财税体制改革赢得了空间,推动我国地方政府债务治理水平和能力得到显著提升。

(一)建立了比较完善的地方政府债务管理框架

中央政府的财政制度安排和政策措施是实现地方政府债务治理的主线和关键环节。根据党的十八大、十八届三中全会精神,2014年8月全国人大常委会修订了《预算法》并于2015年正式颁布实施,地方政府举债的“前门”正式打开。新《预算法》围绕疏堵结合和“开前门、堵后门、筑围墙”的政策思路,赋予省一级政府发债权力,要求地方政府债务纳入预算管理。2014年9月国务院出台《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)明确了“借、用、管、还”相统一的地方政府性债务管理机制,并要求建立考核问责机制和强化债权人约束以抑制地方政府举债融资冲动,硬化预算约束。可以说,新《预算法》和“国发〔2014〕43号”文件奠定了新时代地方政府债务

治理的制度基础，为规范地方政府举债融资机制提供了法律约束和制度保障。

基于新《预算法》和“国发〔2014〕43号”文件提供的制度框架，财政部、国务院办公厅等中央层面的组织机构相继出台政策文件，具体对地方政府债券管理和隐性债务的清理甄别置换进行明确规范，基本实现地方政府债务的规模控制和预算内管理。此外，配套措施和相关制度的完善进一步强化地方政府举债融资行为的规范约束。一是加强财经纪律约束，在明确地方政府对不同类别债务分类处置偿债责任的同时，强化地方政府债务预算管理和风险应急处置、地方政府和融资平台公司融资行为的监

督。二是改变地方官员的政绩评价机制，建立考核问责机制。将地方政府性债务风险处置纳入政绩考核范围，对地方政府债务实行终身问责和倒查责任，打破传统唯GDP目标激励的弊端，从而约束地方政府的短期融资冲动和非理性行为。三是硬化预算约束，明确中央不救助原则打破刚性兑付，遏制地方政府举债融资的道德风险，避免中央转移支付职能沦为地方转嫁偿债责任和风险的“资金池”。四是推进地方政府债务信息公开和提高信息透明度。党的十八大以来我国地方政府债务管理框架见图1。^①

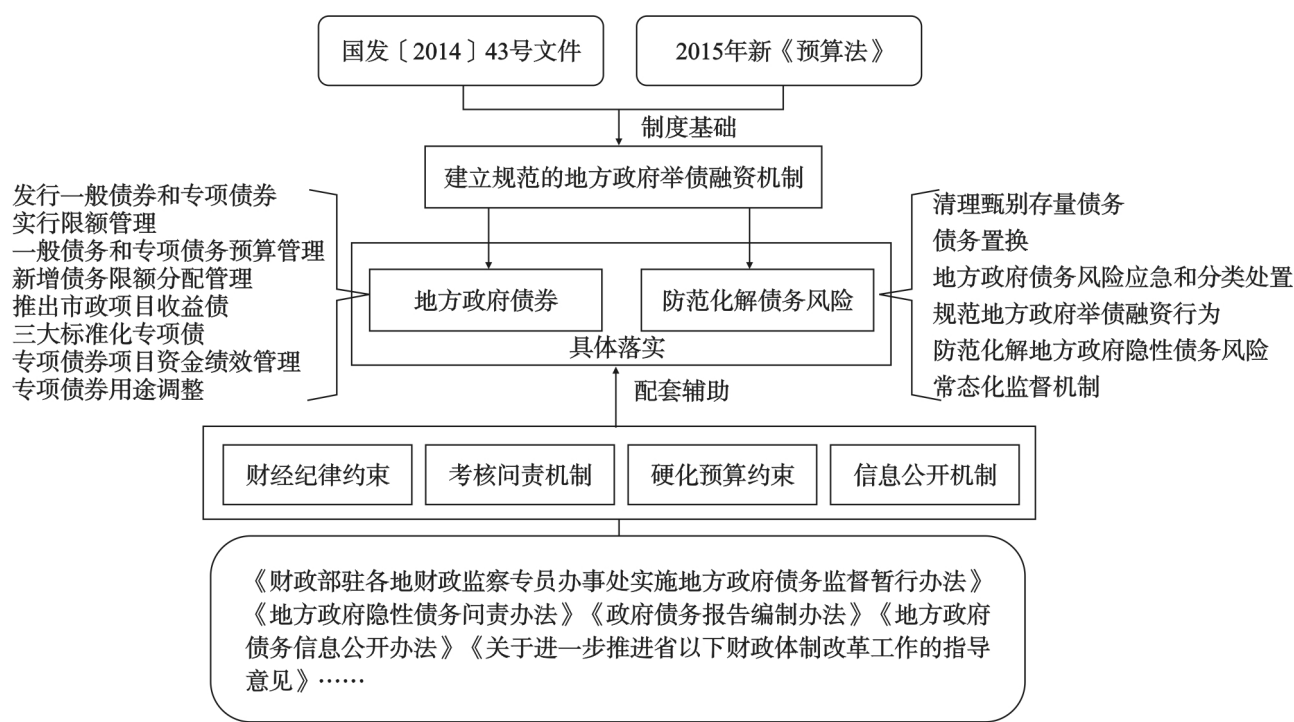


图1 党的十八大以来我国地方政府债务管理框架示意

(二)控制了地方政府债务规模,降低了地方政府债务风险

在加强地方政府债券预算管理和严格控制地方政府债务规模情况下,我国地方政府显性债务风

险总体可控。基于新《预算法》和“国发〔2014〕43号”文件初步建立起来的地方政府债务治理框架,财政部于2015年3月和4月相继印发的《地方政府一般债券发行管理暂行办法》和《地方政府专项债券发行管理暂行办法》提出了规范地方政府债务预算管理的具体要求,分别规定了地方政府一般债券和专

^①《中华人民共和国预算法》(2014)、《关于加强地方政府性债务管理的规定》(国发〔2014〕43号)以及相关政策文件。

学习贯彻党的二十大精神

项债券的发行和偿还方式、债券用途以及预算管理等内容,将地方政府债务分类纳入预算管理。同时,《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》进一步要求对地方政府债务实行限额管理,严格控制地方政府举债融资规模。财政部官网数据显示,2021年我国政府债务余额占当年GDP比重为47.2%,低于国际通行的60%警戒线,也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平,风险总体可控。^①同时,截至2022年6月底,全国地方政府债务余额347503亿元,控制在全国人大批准的2022年全年限额376474.30亿元之内。其中,一般债务144858亿元,专项债务202645亿元;政府债券345881亿元,非政府债券形式存量政府债务1622亿元,均未超过全国人大批准的2022年限额。^②

地方政府隐性债务监管逐渐完善,隐性债务风险防范化解也取得成效。首先,“国发43号”文件在明确“堵后门”后,财政部于同年10月发布“财预〔2014〕351号”文件,提出按照先清理、后甄别的顺序将2014年12月31日前尚未清偿完毕的地方政府存量债务纳入预算管理。其次,国务院和财政部在2016年先后发文明确对不同类型地方政府债务进行分类处置,强化了地方政府债务预算管理和风险应急处置、地方政府和融资平台公司融资行为的监督。最后,地方政府对在2015年—2018年期间,通过PPP、政府购买服务、政府投资基金等模式承诺回购社会资本方投资本金、向社会资本方承诺最低收益等方式产生的新增隐性债务。“中发〔2018〕27号”文件明确隐性债务范围,并要求在全国范围内开展隐性债务摸底统计,要求地方政府在5至10年内化解隐性债务。在文件指导下,审计署从2018年8月开启了地方政府隐性债务的全面摸底审计工作,奠定了有效监控隐性债务、防范隐性债务风险的基础。

^①数据来源:中华人民共和国财政部。<http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

(三)促进了基础性、民生性和重点领域工程的建设

在加强对地方政府规模控制和风险防范的同时,中央政府还从债务资金的使用上做文章,严禁专项债资金用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程以及非公益性资本支出项目,依法不得用于经常性支出,以充分发挥债务资金的有效作用。从我国地方政府债务资金的投向看,大部分债务资金都投向了基础设施建设和民生工程,例如,央行《中国金融稳定报告(2018)》调研了某省的债务资金投向,发现该省隐性债务资金中约有65%用于基础设施建设、20%用于棚户区改造、异地扶贫搬迁。^③地方政府债务保障了经济社会发展的一部分资金需求,不仅增加了地方国内生产总值,促进了资本积累,还有助于全面改善民生,增加就业岗位,这也是近些年来我国城市化和工业化建设进程加速的重要原因。2020年,为应对新冠肺炎疫情不利冲击,我国发行了抗疫特别国债,不仅如此还安排新增专项债券3.75万亿元,比上年增长74.4%(财政部,2020)。^④2022年上半年,专项债券的加快发行使用和扩大支持范围进一步为国家重大项目和重点领域的建设提供了资金支持。而为充分发挥专项债作为稳增长的重要工具功能,同时又严格落实防风险的要求,财政部还制定了一系列政策文件对专项债的风险监控、绩效管理、债券用途等方面进行重点规范指导,如《地方政府专项债券项目穿透式监测工作方案》《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》《地方政府专项债券用途调整操作指引》等,从而发挥专项债资金对稳增长、防风险和促发展的重要作用。

(四)规范了地方政府投融资体制,降低了债务融资成本

地方政府债务治理的目标在于建立规范的地方政府举债融资机制。一方面,针对新《预算法》实

施之前地方政府主要依托融资平台公司违规举债形成的大量政府债务,《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》提出“不得以文件、会议纪要、领导批示等方式,要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债”。此后,通过对融资平台公司进行分档管理和分类转型,推进融资平台“去政府信用化”融资改革使其成为独立运营的市场主体等,逐步分离切割政企债务。“财预〔2017〕87号”“中发〔2018〕27号”等文还对地方政府利用PPP、政府引导基金、政府购买服务等方式变相举债进行了坚决遏制,进一步规范了地方政府举债融资体制。另外,针对地方政府违法违规和变相举债积累的债务风险特别是期限错配风险给地方政府带来的巨大偿债压力,中央政府还通过债务置换方式将期限短、利率高的存量债务置换成期限长、利率低的债券,从而减轻偿债压力、降低偿债成本,改善了地方政府债务的可持续性。

(五)为全面深化财税体制改革赢得了空间

通过一系列地方政府债务治理手段的实施,中央政府加强了对地方政府债务的预算管理,规范了央地关系并硬化了预算约束,可以说,地方政府债务治理作为财税体制改革的构成部分为财税体制改革的进一步深化赢得了空间。首先,发行地方政府债券、清理甄别债务存量和置换隐性债务等实现了对地方政府债务的预算内管理,而将绩效理念融入专项债券“借、用、管、还”全流程及债务项目全生命周期的预算管理则提升了债务资金的使用绩效,为其偿还奠定坚实的基础,这些举措有效地控制了债务规模风险,并推动了深化财税体制改革的预算管理制度改革。其次,地方政府债务规模扩张的制度根源在于财政分权对政府间财政关系的制度设计加深了地方财政收支矛盾,2022年6月国务院办公厅发布的《关于进一步推进省以下财政体制改革

的指导意见》,从理顺省以下政府间财政关系的更深层面加强了地方政府债务治理。文件按照财权与事权相匹配的原则,合理划分和明确省以下各级政府的财权、事权和支出责任等地方政府职能,要求提升转移支付的科学有效性并强调绩效管理和激励约束,有利于在地方政府债务治理中进一步促进各级地方政府明确债务主体责任和严格防控债务风险,避免基层债务风险“拾级而上”,推动加快建立现代财税体制和深化财税体制改革。

三、党的十八大以来我国地方政府债务治理新经验

我国地方政府债务治理能够取得如此成效,得益于在允许地方政府自主发债、清理甄别置换隐性债务、防范化解债务风险、规范地方政府举债融资机制、完善债务预算管理和强化绩效管理 etc 实践过程中不断积累形成的丰富治理经验,可以说这些经验既是我们对过去我国地方政府债务治理的总结,也是下一步地方政府债务治理继续遵循的原则,对于实现国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

(一)坚持党的领导

中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,坚持党的领导是地方政府债务治理的关键和根本。地方政府债务治理成效离不开党总揽全局、协调各方的核心作用,离不开党凝聚人心、汇聚民力的强大力量。党中央高度重视地方政府债务风险防控工作,党的十九大甚至把防范化解重大风险置于“三大攻坚战”之首。习近平总书记对防范化解地方政府债务风险也多次作出重要指示,强调要正确认识和把握防范化解重大风险,“既要高度警惕‘黑天鹅’事件,也要防范‘灰犀牛’事件;既要防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高

学习贯彻党的二十大精神

招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战”;强调“防范化解重大风险,是各级党委、政府和领导干部的政治职责”,要求“各级地方党委和政府树立正确政绩观,严格控制地方政府债务增量,终身问责,倒查责任”。为贯彻落实党中央防范化解重大风险的基本要求,2021年我国多地成立以省委书记和省长双组长的省财政金融风险防范化解工作领导小组,自觉把防范化解政府债务风险作为维护党中央领导的具体行动。总之,新时代地方政府债务治理框架是在坚决贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署下基本建立和不断完善的,坚持党的领导是增强地方政府债务可持续性、防风险的根本要求。

(二)坚持人民中心

始终坚持“人民性”的价值取向是党领导下地方政府债务有序发展的核心要义。从党领导下地方政府债务治理实践的演变历程看,我国地方政府债务始终遵从“人民性”的价值导向和动力机制。特别是进入新时代后,为适应我国经济高质量发展和社会主要矛盾的转变要求,地方政府债务治理的指导思想和深刻内涵逐步向“人民中心”转型调整(郭玉清,2022)。^⑧在地方政府债务治理过程中,政府债务发行主要用于基础设施投资和国家重大战略等“建设性”和“生产性”项目,不仅改善当前人民的生产生活水平,而且为未来经济发展打下坚实的基础,实现发展成果惠及全体人民;政府债务资金投向结构的优化和转变也坚持了“人本主义”的价值导向,从旧基建倚重的公共资本积累向人力资本、科技资本、生态资本领域拓展,培养增长新动能,创造就业新机遇,增进民生福祉;地方政府债务风险的防范更是从人民利益出发,出于统筹发展和安全、当前和长远利益的考虑。为应对疫情冲击,财政部先是发行“特别国债”全部用于稳就业、保民生、保市场

主体,后又提前下达专项债券额度、加速专项债发行使用保障重点民生项目,从而扩大有效投资、稳定市场预期,彰显“以人为本”的发展理念,确保政府举债与经济稳定的良性循环。

(三)坚持目标引领

强化目标引领有助于明确地方政府债务治理的努力方向,进而针对政府债务存在的问题提出有针对性和前瞻性的治理思路和路径。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。从我国地方政府债务治理实践来看,地方政府债务治理始终遵循这一目标引领。在牢牢把握全面深化改革的总目标下,国发〔2014〕43号文对初步形成地方政府债务治理框架进行了统筹规划,并在坚持目标引领的同时注重与问题导向相结合,朝“开前门、堵后门、筑围墙”建立起规范的地方政府举债融资机制、加强政府债券“借、用、管、还”全过程监督管理等短板和弱项方面持续提升政府债务治理能力,且始终围绕着稳增长与防风险的长期均衡,不断通过制度建设和技术创新,引导地方政府债务治理模式转型,提升政府债务治理水平,客观上促进了我国治理体系和治理能力的整体提升。

(四)坚持底线思维

坚持底线思维是地方政府债务治理系列举措稳步开展和推进的内在要求。习近平总书记曾强调要“坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展和社会大局稳定”。面对国际金融危机发生以来地方政府债务融资的迅速增加及其积累的大量债务风险,地方政府债务治理体系的建立本身就是为了避免政府债务风险向金融风险转化进而守住不发生系统性金融风险的底线。在地方政府债务治理的过

程中,对底线思维导向的坚持主要体现在一是对债务规模的认识、把握和控制,如全国性审计地方政府债务规模、把地方政府债务纳入预算管理并对其实施限额管理等;二是针对债务潜在风险能动地建立防范体系,例如规定地方政府债务资金只能用于公益性资本支出而不得用于经常性支出特别是付息支出、引发专项债券资金投向领域禁止类项目清单等;三是提高债务主体的风险意识和底线思维,出台终身问责、倒查责任的制度办法,降低地方政府举债冲动。

(五)坚持顶层设计

顶层设计给地方政府债务治理提供了自上而下的制度引领、原则要求和指引规范。坚持顶层设计要求以全局和长远的眼光看待地方政府债务问题,通过中央政府和地方各级政府的顶层设计对地方政府债务治理的路径、方法、节奏等进行统筹规划。既要认识到政府债务积累可能向风险和危机演化的危害,防范化解债务风险,避免引发系统性风险,又要引导规范地方政府债券的发行和使用,更好地发挥债务资金促进有效投资进而给经济社会发展带来的积极作用。通过顶层设计建立起地方政府债务治理体系,不仅包括债务管理本身的制度设计,还包括从制度源头上为地方政府债务管理打下的坚实基础。我国地方政府债务规模不断增长的一个重要原因是,经济制度变迁带来的政府职能转换不到位,地方政府被赋予大量的经济稳定职能(赵丽江和胡舒扬,2018)。^⑨为此,十八届三中全会将市场在资源配置中的基础性作用提高到决定性作用,将财政上升到“国家治理的基础和重要支柱”的高度,此后又通过了《深化财税体制改革方案》以及出台了一系列政策举措来不断处理好政府与市场的关系、中央政府与地方政府关系以及加快转变政府职能,这些制度优化和机制建设有助于完善债

券市场顶层设计,为地方政府债务治理铺垫了制度基础。

(六)坚持循序渐进

地方政府债务管理没有普遍使用、一劳永逸的解决方案,地方政府债务治理模式需要在解决问题和实践中不断优化完善。我国地方政府债务治理现代化是在层次推进与渐进改革的点式试验和线面铺开过程中得以稳步发生和逐步形成的。2013年我国开始对地方政府债务进行摸底,从“堵后门”到“开前门”,从“代发代还”试点到“自发代还”试点再到“自发自还”试点,从针对某年度的债券预算管理临时性办法到普遍使用的一般性办法,从新增地方政府债务债券化到原有存量债务的债券置换,从治标举措如相关债务的管理办法到治本举措如深化预算管理制度改革和推进省以下财政体制改革,以及针对地方政府债务治理中出现的新问题而采取的新举措、出台的新办法等等,一系列循序渐进的地方政府债务管理举措将我国地方政府债务治理推向规范化、制度化和法治化,也反映了我国国家治理能力和治理水平的不断提升。

(七)坚持分类管理

对地方政府债务的精细化分类和差异化施策是保证债务管理规范化和提高债务治理效率的前提。根据政府对债务的偿还责任和法律责任不同,2013年审计署把地方政府性债务分为政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务,从而便于清晰甄别政府的偿债负担,研究完善进一步加强地方政府性债务管理的相关制度。对于政府负有偿还责任的债务,根据资金使用和还款来源的不同,2014年将地方政府债务分为一般债务和专项债务,其中一般债务纳入一般公共预算管理、专项债务纳入政府性基金预算管理。地方政府债务分类纳入预算管理,改

变了以往一些地方政府通过融资平台公司举债后债务资金游离于监管之外的局面,有利于规范地方政府举债行为,增强地方政府债务透明度,强化对地方政府债务管理的监督。对于主要构成一般债务和专项债务的一般债券和专项债券,由于两类债券存在显著差异,2015年以来财政部不断完善相关制度旨在划定二者的边界,这一分类管理能够有效地发挥两类债券不同的功效,反映其不同的风险来源和程度。由于地方政府债务风险更多地表现为隐性债务风险,2017年以后中央出台系列治理举措把地方政府通过融资平台和“明股实债”等违规和变相债务融资产生的隐性债务与显性债务进行明确区分,对二者实行不同的风险监督和处置方案,有利于债务风险有序规范化解,体现出地方政府债务治理效益的不断增进。

(八)坚持部门联动

加强部门联动形成工作合力促进了地方政府债务治理的快速推进和治理效能的不断提升。地方政府债务治理包含的内容丰富,包括但不限于体制机制改革、预算审计、风险监管、项目管理等方面,因而地方政府债务治理涉及的部门也较多,需要各部门的协调配合。从相关债务治理文件中,我们可以看到涉及的部门既包括全国人民代表大会、国务院等权力和行政机关,又包括财政部、发改委、中国人民银行、审计署、银保监会、证监会等部门、机构和单位。在以习近平总书记为核心的党中央及国务院的统一领导、统一指挥下,各部门各司其职、协调联动,依据指导意见出台具体的部门规章、管理办法,进而各级地方政府遵照执行和并根据实际情况出台措施具体落实。例如,在地方政府债券监管体系中,部门间的横向联动表现在财政部门、纪检监察部门和审计部门分别负责地方政府债券审批和总监督、债券资金使用和对应项目安排管理的检查和

监督,纵向联动体现在各级财政部门以及地方人大在财政部的总指导下分别负有债券资金项目全过程监管和预算监管的职责。

(九)坚持政策协同

与部门联动相统一,坚持政策协同发挥政策合力也有助于提高地方政府债务治理效能。我国地方政府债务规模积累具有非常复杂的背景,地方政府治理不仅要打破部门、机构藩篱,也要避免政出多门、各自为政、政策打架。例如,针对防范化解地方政府债务风险,避免债务风险财政化和金融化,需要财政、金融机构强化管理协同,制定形成一套财政、金融政策组合拳,从而增加宏观政策调节效力。一方面,财政通过严明的财政纪律管控地方政府债务融资行为;另一方面,金融通过有效的市场机制约束地方政府和金融机构的行为。财政金融二者协作搭建“财政纪律与市场约束”双机制,是共同化解地方政府债务风险的重要制度选择。

(十)坚持绩效问责

举债必问效、无效必问责。“绩效型治理”是地方政府债务治理模式演变的长期导向,而绩效结果与问责能力成反比。坚持绩效问责的核心在于建立起地方政府平衡举债融资和风险防的绩效激励与约束机制,使地方官员产生持续改进绩效的内在驱动力。一方面,把地方政府债务管理纳入政绩考核指标,建立绩效激励机制,例如《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》把政府负债作为政绩考核的重要指标,《党政领导干部考核工作条例》提出加大对新增债务等约束性指标的考核权重,《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》则建立起了新增债务限额分配与地方财力、举债空间、债务风险和管理绩效相关的正向激励机制,《国务院办公厅关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》运用结算奖励激励

地方财政资金统筹使用。另一方面,以问责作为约束,加强地方政府债务资金项目管理和合理安排,提高债务资金使用效益,保证地方政府债务可持续性。例如,《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《地方政府隐性债务问责办法》强调对地方政府债务实行终身问责和倒查责任,财政部还经常通过通报债务问责典型案例进行震慑,促进地方政府落实防范化解隐性债务风险的责任,形成各地政府在债务风险管控方面尽心尽责、久久为功的良好氛围,避免形成区域性、系统性风险。

(十一)坚持闭环管理

为了将债务风险“锁进笼子”,财政部门联合相关部门通过推进制度建设致力形成地方政府债务管理和监督的“闭环”制度体系。例如通过实行地方政府债务限额管理、将地方政府债务全部纳入预算管理、发行地方政府债券置换存量政府债务、完善地方政府专项债务管理、建立风险预警和应急处置机制、构建地方政府债务常态化监督机制、坚决查处违法违规融资担保行为并公开曝光等政策安排和举措,形成了地方政府债务风险的“全链条”闭环管理体系。再如通过规范项目申报及发行管理要求、严格限定资金用途投向合规领域、建立项目穿透式监测和加强资金审计监督和全面核查、明确债务主体及其偿还责任和规定偿债资金等,强化了专项债券“借、用、管、还”全流程封闭管理。

(十二)坚持信息披露

地方政府债务信息公开是提高地方政府债务治理水平的有效抓手。地方政府债务信息公开披露制度的建立健全提高了债务信息透明度,既有利于中央政府把控各级政府负债情况和整体债务风险,还有利于提高地方政府债务管理的社会参与度和加强市场约束,完善地方政府债务融资的监督制

约,最终对举债主体地方政府本身的投融资行为形成约束,提升地方政府债务工作质效。近年来,我国地方政府债务信息公开的力度不断加大,债务信息透明度日益提高,从“国发〔2014〕43号”文件提出完善债务报告和公开制度,建立地方政府性债务公开制度,加强政府信用体系建设,到2018年财政部印发《地方政府债务信息公开办法》明确地方政府债务预决算信息公开、地方政府债券信息公开等,并要求把债务信息公开情况纳入地方政府债务绩效评价范围,再到推进全国统一的地方政府债务信息公开平台建设并于2019年底正式上线中国地方政府债券信息公开平台,以及要求形成地方政府债券统计数据库便于社会监督和市场评级等,我国地方政府债务信息公开机制得以逐步建立和完善。

参考文献:

- [1] 马恩涛,李牧龙,姜超.银行业风险和主权债务风险“反馈循环”:一个文献综述[J].财政研究,2022(6):110-128.
- [2] Broner,F.,Erce,A.,Martin,A.,&Ventura,J.,Sovereign Debt Markets in Turbulent Times:Creditor Discrimination and Crowding-out effects. Journal of Monetary Economics,2014,61(C):114-142.
- [3] 中国新闻网.社科院:2012年中央政府和地方政府总债务近28万亿 [EB/OL].2013-12-25. <https://www.chinanews.com.cn/cj/2013/12-25/5662627.shtml>.
- [4] 财政部.2022年6月地方政府债券发行和债务余额情况[EB/OL].2022-07-27. http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202207/t20220726_3829548.htm.
- [5] 中国金融出版社.中国金融稳定报告2018[M].北京:中国金融出版社,2018.
- [6] 财政部.做好“六稳”“六保”财政积极有为——上半年财政收支情况新闻发布会综述 [EB/OL].2020-07-21. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202007/t20200721_3553253.htm.
- [7] 郭玉清.新发展格局下的地方政府债务治理[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2022,51(2):42-50.
- [8] 赵丽江,胡舒扬.制度变迁与政府债务:我国地方政府债务成因的制度分析[J].河南社会科学,2018,26(11):91-96.

【责任编辑 孟宪民】