

欧盟国家地方政府性债务风险管理及处置经验及启示

闫 铮¹ 蔡冬冬²

(1.中国社会科学院大学,北京 100000;2.沈阳工业大学,辽宁 110000)

内容提要:地方政府性债务风险仍是防范化解重大风险的关键领域。本文对欧盟国家地方政府性债务风险治理方面的经验进行了总结,具体包括对地方政府实施有条件的救助政策、改善财政管理方式、引入法院等独立机构执行政府性债务监管规则,并在处置政府性债务风险的过程中调整政府间财政关系。在此基础上,从实施财政救助与区域合并相结合的政府性债务风险应对措施、完善财政管理方式、强化制定地方政府性债务管理和处置法律制度、建立独立机构执行财政监督和裁决以及调整财政自主权等方面提出了相关启示,为我国地方政府性债务风险管理和处置提供了政策参考。

关键词:省以下政府性债务风险 债务风险管理 债务风险处置

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0105-08

一、引言

党的十九大以来,防范化解重大风险是我国经济政策制定的主要目标之一。在“三期叠加”的背景下,地方政府性债务风险成为影响我国经济高质量发展的“灰犀牛”。近年来,我国地方政府债务增加明显。2014年至2021年,地方政府债务余额从15.4万亿元增加到30.47万亿元,增长1.98倍。在地方政府隐性债务方面,根据沈坤荣、施宇(2022)的估算,2020年末的区间值位于21.66-42.80万亿元,其中地方政府投融资平台公司(以下简称“平台公司”)为主要的构成,大约在16.17-21.13万亿元之间。2021年以来,受疫情、房地产行业信用风险爆发以及国外需求缩减等因素影响,各地财政收入增长乏力,土地出让收入

出现断崖式下滑,对地方政府性债务风险的防控造成了严重影响。为了有效防范化解地方政府性债务风险,我国政府陆续实施了地方债置换、引入优质上市公司化解地区政府性债务风险、开展资产重组、强化预算约束机制和实行常态化的政府举债问责机制等。虽然上述举措有效遏制了债务风险的增长势头,但是并未从根本上消除政府性债务风险产生的土壤,且由于部分措施缺乏普适性,难以作为应对地方政府性债务风险的可复制性举措。2022年《国务院办公厅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“国办发〔2022〕20号文”)为管理和处置省以下政府债务风险提供了纲领性的指导,突出了省级政府作为债务风险管控的责任主体,但省以下政府在政府性债务风险管控和处置方面仍

[收稿日期]2022-10-24

[作者简介]闫铮,投资经济系博士研究生,申万宏源证券有限公司资产管理事业部投资经理,研究方向为地方政府投融资平台公司信用风险;蔡冬冬,经济学院教授,研究方向为财政学。

[基金项目]辽宁省社会科学规划基金项目“挖掘和培育辽宁经济增长新动能研究”(L18BJL009)。

存在风险处置措施不足、财政管理方法不当、法律制度不健全、相关主体机构职能缺失等问题,并且政府间财政关系的改革尚存桎梏。

从国际经验来看,欧盟主要国家在多次财政整顿过程中实施的一系列具有针对性的举措对于推动地方政府财政收支平衡以及降低政府性债务风险效果显著。比如希腊、爱尔兰以及葡萄牙在实施了广泛的财政整顿措施后,财政的基本平衡有了实质性的改善,平均财政盈余超过 GDP 的 2.8 个百分点。而政府债务方面,1994 年至 2007 年,爱尔兰、荷兰、西班牙政府债务率分别下降 33.9%、35.6% 和 22.1%(Price R, 2010)。

相比于美国所构建的高度市场化的市政破产处置地方政府及相关实体债务风险的机制,欧盟国家更强调行政化的管理模式,并在处置地方政府债务风险的同时,强调对政府间财政关系的再次梳理,且由高层级的政府发挥主导作用。这与我国 2016 年发布的《地方政府性债务风险应急处置预案》(以下简称“88 号文”)基本明确的行政化的财政重整处置地方政府性债务风险的方式具有一致性。由于我国仅有鹤岗市、雁江区、安岳县进行了财政重整,实践经验偏少,“88 号文”所提及的相关举措仍需要进一步结合实践情况进行优化升级。因此,有必要对欧盟国家在地方政府性债务危机中形成的经验进行总结,为我国省以下政府性债务风险防控和处置提供参考。

二、欧盟国家管理和处置地方政府债务风险的主要措施

(一) 实施有条件的救助政策

1. 市政机构整合与财政救助相结合

市政整合与财政救助相结合是指中央或联邦政府对处于债务危机的市政主体进行救助的同时将市政主体各部门预算进行合并或对多个市政当局的辖区进行合并管理,必要情况下体现为解散市政当局的议会,以达到压缩支出的目的,这一措施对于稳定债务具有良好的效果(Molnár Margit, 2012)。

(1) 市政主体或机构整合与财政救助相结合。葡萄牙、匈牙利在面对市政财政危机时,选择合并

市政机构、相关的市政主体和公营企业的方式减少财政支出并提高市政机构的运行效率(Fabrizio Di Mascio, 2015; Geißler R et al., 2019; CsabaLentner, 2014)。希腊政府制定的救助计划《卡利克拉底法案》提出市政机构可以参与财政整顿计划,并要求对市政各部门的预算进行合并以便减少财政支出。按照该法案的要求,市政机构从 1034 个合并至 325 个,建立了 13 个二级大区以替代之前的 54 个二级管理区域并建立了 7 个分散区,对各级地方政府管理的市政企业进行强制性的合并,同时下放之前的道路管理和水务管理权限(Stolzenberg P, 2015)。

(2) 行政管辖区域合并与财政救助相结合。荷兰在对市政主体进行救助的同时,采用合并辖区的方式减少财政的支出。这一救助机制主要运用在小辖区范畴,并且在荷兰出台财政均衡性转移制度后逐步减少这一举措的使用。均衡性救助机制背后是不同地区获得的拨款数量变化,也就是说,一个地区如果需要救助,则通过减少对其他地区的拨款所结余的资金进行实施。后期随着被救助的城市减少,该机制运用的频率也有所降低(Allers M A., 2015)。

2. 财政整顿与救助相结合

财政整顿与上级救助相结合反映为市政当局在接受上级政府救助的同时,上交有关财政支出、征税及投资等权限,并由上级救助单位制定财政整顿计划,旨在使被救助政府财政达到平衡状态。在具体的形式上,各国政府通过设立的援助基金、再融资基金以及再借款等方式为困境中的市政主体提供支持和救助,并要求其进行财政整顿。

比利时瓦隆尼亚和布鲁塞尔分别设置了市政援助中心和区域再融资的基金,在必要时用于缓解当地财政困局并充当融资中介,在市政当局发生财政风险时,给予救助性支持,而被救助城市的财政则处于监督范围,举债的权限受到限制。与此相似,爱沙尼亚地方政府团体陷入债务困境后可以向中央政府请求支援,并获得来自国家预算支持基金的援助,但是必须制定严厉的财政重整计划(Geißler R 等, 2019)。德国对地方政府的债务救助机制要求在对低层级政府提供额外资金支持的同时,监督其财政削减的情况。在实行财政整顿的过程中,地方政

府下设的各类市政公司均要参与整顿(Stolzenberg P, 2015)。从实际发生过的救助案例来看,德国联邦政府在对萨尔州和不来梅州实施救助的过程中,分别与两个州政府签订了救助性的合同,并要求他们定期向联邦政府报告财政巩固计划(Seitz H, 1999)。

西班牙在经历欧债危机后,制定的《基本预算法》虽然确定了中央政府不救助的规定并且对违反财政纪律的地方政府设置了自动纠正程序,但是该程序明确地方政府在制定有效财政重整计划并公布后,可以获得来自中央政府流动性的支持(Hernández de Cos P, 2013)。此外,瑞典和芬兰在引入平衡预算规则时,由于多数地区无法达到要求,瑞典和芬兰中央政府在提供救助资金的同时要求各地方政府制定恢复性的法案,包括出售资产和增加税收等,并接受中央政府设立的特别委员的监督,以便确认其财政恢复计划的执行情况(Geißler R et al., 2019)。

3.接管与救助相结合

市政机构在陷入财政困境后,在接受上级政府救助的同时也存在市政事务被接管的可能。虽然欧盟各地的做法存在差异,有的地区表现为行政事务接管,而有的地区表现为财政接管。行政接管较为严格,在地方未履行财政纪律时,由上级政府直接管理当地事务,如英国在地方政府举债管理上设置

了直接的监管部门,负责监督举债情况,并且在地方政府财政纪律未得到履行的情况下直接管当地市政事务。而财政接管更多体现为上收财权并加强财政控制,相应的,陷入财政困境的地区需要制定财政重整计划,采用这一做法的国家主要包括荷兰、斯洛伐克^①和匈牙利(Bethlendi A, 2018)。从实施该举措的性质来看,救助与接管相结合的方式对当地政府而言带有惩罚性,其目标是确保各地政府维护财政纪律,在实践中较少采用。

(二)调整财政管理方式

1.建立以财政平衡与债务限额为核心指标的财政管理规则

财政平衡要求财政支出与收入规模相匹配,这一平衡性的财政收支关系表现为对支出设定上限要求。在这方面进行限制的国家主要为法国、保加利亚和西班牙。按照法国的财政管理要求,法国地方政府允许出现过度支出的情况,但是必须控制在当前收入的5%—10%之间。这种制度的背后体现了法国保留地方政府自主权的意识。而保加利亚则将地方政府支出的具体指标和债务限额一起作为财政困难的认定标准。按照《公共融资法》的规定,只要是满足财政困难认定标准六项指标中的三项,则该市政主体便宣布为财政困难主体^②,并依此目标实施对应的财政整顿措施。此外,西班牙在欧债危机后出台《基本预算法》将债务限额和支出限额共同作为财政管理的目标规则,其中第12条和第13条对地方政府的财政平衡和债务限额提出了明确要求。首先,地方政府实行预算平衡,不列赤字;其次,地方政府的债务上限为GDP的60%,按照这一限额,中央、地方及市政当局分别限额债务为GDP的44%、13%、3%(OECD, 2016)^③;最后,支出的规模受限于GDP的增长,并且市政公司的经营情况需要纳入监管范围。其他国家的财政管理指标包括对债务限额的规定,比如希腊、斯洛文尼亚、意大利分别设定了对利息支出和债务总额的限定^④要求。

2.引入权责发生制财政会计制度

在财政收支和债务管理上,欧洲地区国家采用权责发生制的会计制度对财政的运行情况进行管理和分析。这一财政会计制度的优势在于能够清晰

①荷兰的法律规定,如果市政预算未满足平衡性预算的要求,并且在后续三年的时间里仍难以平衡预算,省级政府将采取将执行监督措施,并在上收预算审批权限,地方政府的财政自主权受到极大限制,且必须制定财政重整计划,规定支出削减和增加收入的具体措施,同时可能面临被财政接管。捷克斯洛伐克的市政机构面临财政困境时,存在一种市政救助机制,但是这一机制的使用较为罕见,因为在接受上级政府提供救助性担保的同时需要面临财政接管。

②保加利亚在《公共融资法》中明确了六项认定财政困难的指标,涵盖支出和债务等多方面的指标。具体包括:1.每个市每年的市政债务支付额不得超过根据市政预算执行情况年度报告中的信息计算的过去三年的年平均自有收入和平衡补贴总额的15%;2.年末列于预算支出的负债超过近四年平均年度支出金额的15%;3.年末市政预算支出超过近四年年平均支出额的50%;4.年末列入预算的清偿债务超过上一年度预算支出的5%;5.近三年市政预算余额每年为负数;6.房地产税和机动车辆税的平均征收率低于上一年度的征收率。

③关于西班牙《基本预算法》的内容,可参见OECD文件英文版, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Spain.pdf>, 2022年9月22日访问

④希腊在设置两个债务限额指标,分别用于监测利息支出情况和债务总额情况,对于违反这规定的市政主体需要进行财政整顿。并且,该法案将政府控制的法律实体纳入监测范围,实时跟踪市政当局全面的负债状况。意大利强调当期收入与支出和债务还本付息相匹配。如果地方审计法院裁决地方政府是否处于财政失衡的状态。斯洛文尼亚市县债务限额管理,借款上限为上一年收入的8%,并且将市政公司的借款纳入预算法体系。

的盘点政府的资产和负债情况,计算政府资产对负债的覆盖程度,进而提高财政透明度(IMF,2007)。^①权责发生制会计制度多数应用在私人公司报表中,政府对资产负债的统计仿造对私人公司的做法将利息支出摊销在资产的购建科目中,使得政府对于融资空间的计算也更加准确;此外,由于市政公司作为政府的一个组成部分,在出现财政困境的情况下,政府也会提供财政支持。因此,权责发生制的会计报表编制范围涵盖了与政府关联的市政公司。采用这一做法的欧洲国家包括意大利、荷兰、瑞典、爱沙尼亚和比利时,其中爱沙尼亚相对自由,可以灵活选择现金会计和权责发生制会计制度。^②

(三)在财政监督上引入司法力量

欧盟国家在关于政府财政赤字与政府债务的监管方面的监管框架主要有《马斯特里赫特条约》《稳定与增长公约》以及在欧债危机后制定的《欧洲经济与货币联盟稳定、协调和治理条约》。按照上述协定的要求,政府债务必须控制在经济总量的60%以内,保持财政平衡且可持续,财政赤字控制在经济总量的3%以内,结构性赤字不能超过经济总量的0.5%,并且在存在偏离的情况下,实施自动启动纠错机制和监督机制等(戴启秀,2012;龚永丽,2014),上述协定已经成为各国监管地方政府债务的重要指导并纳入国内法律。根据《财政契约》^③,签约成员国需要将财政平衡的思想需要嵌入到国内法体系。这一要求一方面强化了财政平衡的约束,同时为欧盟各国进行财

政风险的管理提供了法律支撑。从欧盟国家的实践来看,欧盟部分国家将财政监督管理上升至宪法层面,并制定了多项法律制度管理政府性债务风险和财政收支。

1.宪法层面实施财政风险监管

德国的债务刹车制度将赤字约束设定在宪法层面,使得财政平衡的思想为宪法约束下的主导性思想。按照德国宪法115条规定,联邦政府的结构性赤字不能超过名义经济总量的0.35%,考虑到经济的周期性,或者面对自然灾害以及经济不景气时,需要将借款列入监管账户,对于超出名义经济总量1.5%的部分,在经济回暖时候予以清偿。这一要求不光在联邦层面实行,对于地方政府而言,需要在规定时间内纳入地方政府宪法(Feld L P, 2021; Schmidt, Christoph M, 2020)。采用相似做法的国家还包括意大利、奥地利、斯洛文尼亚和爱沙尼亚,上述国家在宪法层面均明确了财政赤字的使用范围,联邦和中央政府对地方政府具有财政监督的权力,并由司法和财政等部门共同分担财政监督的责任。^④

2.建立多项法律制度共同管理政府财政风险

从欧盟国家政府性债务风险管理和处置的实践来看,多数国家基本形成了以《预算法》或《公共财政法》为主的法律体系,用于从不同角度对政府性债务风险进行管理和处置。相关法律制度分别从地方政府性债务风险的管理、处置方式以及具体程序方面进行了规定,为地方政府性债务风险的管理和处置提供了法律依据,并保障政府性债务风险处置措施的合法性。保加利亚的《公共财政法》和《政府债务法》分别对财政预算管理、财政规则和政府债务的使用进行了明确约定。爱沙尼亚制定《国家预算法》《城市财政管理法》以及《地方政府财务管理法》分别对财政规则、中央政府介入和债务限额等内容进行管理(Geibler R等,2019)。匈牙利在地方政府财政风险和政府性债务管理与处置上分别设计了《预算法》《地方自治法》《地方政府法案》以及《市政债务调整法》对财政规则,债务限额以及政府救助进行了相关约定,并为市政破产等措施提供了具体的程序规则(Jókay C, 2013)。

①关于财政透明度的要求可参见,国际货币基金组织财政透明度手册(2007年) <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/chi/manualc.pdf>, 2022年9月10日访问。

②意大利在1996年引入权责发生制作为财政管理的方法,并且按照权责发生制计算财政平衡,并以此作为地方财政约束的管理制度,促进地方政府财政透明度和问责效率的提升。荷兰采用权责发生制的会计准则记录政府的资产和负债情况,将投资的利息支出摊销在具体购置的固定资产科目上,有效的保证了地方政府的融资空间。此外,权责发生制的还应用在对于市政关联公司的管理上。瑞典在进行政府财政风险管理的过程中将所有关联公司纳入财政报告的编制中。其他采用该方式的国家还包括比利时和爱沙尼亚,其中爱沙尼亚在《地方政府财务管理法》中约定可以自由选择现金会计和权责发生制会计。

③《财政契约》为《欧洲经济与货币联盟稳定、协调和治理条约》第三章的内容。

④《爱沙尼亚宪法》第154条规定市级财政管理的权力集中在中央层面,司法部和财政部共同分担财政监督的责任。斯洛文尼亚宪法写入财政监管,并由《财政规则法》进行解释。

(四)独立的财政风险审查机构

1.审计法院发挥债务管理作用

欧盟国家设立的审计法院发挥着重要的监督作用,并且依法独立运行,具有一定的裁决权限,是财政监督体系中的重要组成部分。审计法院的职能包括对举债是否违反财政纪律以及财政规则是否得到有效执行进行监督管理,保证财政的监管法律得到有效的执行,同时,保障政府处理市政债务风险时候,相关的利益方能够获得公平的对待。在权力赋能上,审计法院的权力获得了宪法的肯定。比如,德国、希腊和意大利分别将审计法院设置为国家行政机构的一部分,具有监管权和裁决市政当局是否成为陷入财政困境的权力。相似的,荷兰独立审计法院的权力与特殊性由宪法和《政府账目法》约定,审计法院可以调查市政主体及相关组织决策的合法性和财政使用情况等(Government Accounts Act 2016^①);葡萄牙和斯洛文尼亚则将审计法院设定为独立的监管机构,相关权限包括报告地方政府财政预算是否执行错误方面,不具有调查权限。

2.独立财政监管机构

与审计法院相似,欧盟国家还通过建立独立的财政监管机构对地方财政运行情况进行监督管理,具体机构包括财政审计委员会以及外部审计机构等。比如比利时、捷克斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利以及瑞典均设置了独立的委员会对市政机构预算进行监督管理、评价财政执行情况并决定是否在财政困难时对市政债务进行援助(Rácz T A.et, 2021; SzilárdHegedüs, 2019)。再比如,德国设立独立稳定委员会来监督债务刹车制度的执行。在对各州债务情况进行审查方面,该委员会以净借款为落脚点,并将政府的全部实体纳入监测范围。如果政府的净借款指标超过规定的阈值,则向该州发出预警信号(Deutsche Bundesbank, 2019)。此外,西班牙在出台了《基本预算法》之后,为了保证各地方遵守法案中提及的规则,西班牙政府同步设立独立财政责任

局,负责监督财政预算和执行修正机制,对《基本预算法》的落实具有辅助作用(OECD, 2016)。^②

(五)地方财政重组过程中政府间财政关系调整

1.税收分配权的重新界定

财税关系重新分配主要体现为放松地方政府财政自主权限,给予地方政府征税权。从政府性债务危机发生后不同经济体表现出的韧性来看,具有较大税收自主权的地方政府往往能够表现出较为强劲的复苏速度。这也是一些国家在面对经济危机时放松地方征税权限的原因。过于僵硬的征税权限和税率调整权限往往导致地方政府错过最佳的债务危机处理时机。爱尔兰和意大利分别在政府财政危机发生后,重新界定了中央和地方的税收关系,将调节财产税和房产税的权限下放给地方政府,增加地方政府税收的自主权。

2.限制财政自主权

在限制地方财政自主权方面,主要体现为预算审批权限、财政支出权限和增加税收的权限受到限制。这一举措往往与中央政府的救助性措施相结合,并作为重组地方财政过程中的惩罚性举措。比如上文提及荷兰和比利时进行财政重整后,在必要时,上级政府直接接管财政,限制地区的投资支出权限等。匈牙利在2011年出台的新版《地方政府法案》中规定,如果没有定期提交预算执行情况,地方政府将面临财政补贴减少的惩罚性措施,并丧失公共融资的管理权限,且中央政府不承担责任(Temesi I, 2017)。

三、欧盟国家地方政府性债务风险管理及处置经验的政策启示

欧盟国家在管理和处置地方政府性债务风险方面的经验特征体现为应对措施多样、司法制度周全、主体功能完善并且在处置政府性债务风险的过程中不断完善政府间财政关系。上述经验为我国省以下政府性债务风险管理与处置提供了有益启示。

(一)实施财政救助与区划调整相结合的政府性债务风险应对措施

从欧盟国家实施的救助政策来看,不论是市政机构整合,还是市政管理区域合并与接管,都是在

^①荷兰《政府账目法》具体可参考网站:<https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/position-and-powers>

^②关于西班牙《基本预算法》的内容,可参见 OECD 文件英文版,<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Spain.pdf>, 2022年9月22日访问。

压缩政府支出方面的具体举措,并且,这一措施与财政整顿计划结合,是与上级政府实施财政救助相伴随的主要措施。按照吴建民、丁疆辉(2018)的总结,目前我国在区划调整中主要包括撤县(市)设区、撤县设市、行政区合并、增设行政区、边界调整、隶属变更和建制升格7类,具体调整主要缘由分为基于区域发展战略行政区调整、基于城镇化水平提升的区域调整以及基于边疆治理的区域调整,尚未出现基于政府性债务风险处置的区域调整。在88号文所公布的财政重整措施中亦未有提及区域调整作为应对政府性债务风险处置的举措。而区域合并作为一种压缩财政支出、调整行政结构和经济自主权的举措,既有惩戒效果,又包含财政整顿的思想,适合作为省以下政府特别是区县级政府性债务风险的应对举措。为此,各省在制定省以下政府性债务风险管理与处置制度时,可以将区域合并、撤市设区作为政府性债务风险处置措施,将政府性债务风险发生的区域合并至能够吸收其债务风险的行政单元,并与财政重整计划一同实施,以便妥善处置政府性债务风险。

(二)完善地方政府财政管理方式

1.完善财政管理规则

欧盟国家地方政府财政管理规则主要有两方面特征,一是多维度财政管理指标,从债务利息支出、债务规模以及财政收支的维度设定具体的限制指标;二是将市政主体的运行指标纳入财政管理规则之中。反观我国现阶段的财政管理指标,仅有88号文中明确提及了关于实施财政重整的风险阈值,且范围限制于政府债务,并对债务属性进行区分。我国隐性债务包括平台公司负债、政府付费型以及缺口补助型PPP项目负债、棚改贷款、地方商业银行不良贷款以及地方国有企业负债,其中平台公司负债为主要构成(沈坤荣、施宇,2018)。为此,在财政管理规则的完善方面,一方面从纵向上,借鉴西班牙《基本预算法》的经验,建立多层级政府的债务风险监管指标,对省、市、区、县分别设定相应的财政收支和债务限额管理指标。另一方面在横向上,要从多个维度设定不同类别的财政管理指标并对不同类型的债务实施合并监管,如设置财政收支平

衡指标、隐性债务负债率指标、隐性债务利息支出压力指标反映政府财政收支及偿债压力情况,实时统计平台公司债务规模变化情况,将其因承担公益性项目建设而举借的债务纳入财政管理指标范畴,保持财政的可持续性;此外,可以根据财政管理指标的不同设定相应的干预方式,在风险指标达到一定阈值时出台对应干预举措。最后,构建市政运营主体收支变化跟踪监测指标,将公共服务运营主体的经营情况纳入财政管理范畴,动态跟踪其经营变化情况。

2.改善财政核算方式

现阶段,在财政管理上,我国并未全面实行权责发生制的财政会计报表。虽然十八届三中全会和《预算法》均已明确制定了这一改革任务,但是具体的编制方法仍在试行阶段,改革仍在推进。相对于现行的财政管理方式,权责发生制的财政报表一方面有助于准确衡量政府的资产和负债,为政府精准的管理政府债务提供支撑。另一方面,权责发生制下的财政会计报表在核算范围上,将与公共服务相关的企业财务状况纳入核算范围,有利于更加准确地管理政府的或有负债。但是,我国现行的政府部门财务报告编制范围仅包括“部门及部门所属的行政事业单位,与同级财政部门有预算拨款关系的社会团体”,而并未扩大至与政府公共服务职能相关的企业,故现阶段的政府部门财务报告编制范围仍不健全,需要将具有公共服务职能的市政主体,如政府下设的水务公司、燃气公司以及承担公益性项目投资建设的平台公司的债务和资产纳入其中,以便准确衡量政府全部类型的债务和资产情况。

(三)强化地方政府性债务风险管理和处置的法律制度建设

从欧盟国家各地方政府债务风险管理与处置的经验来看,因欧盟对成员具有统一的、纲领性的监管要求,因此各国对地方政府债务风险的监管均有法可依。此外,各国还制定了多项法律措施,从债务管理、具体处置办法以及具体程序方面做了详尽的司法规定,为政府的操作、法院的介入以及具体的处置程序提供了法律依据,在防止政府干预债权人合法诉求,防止债权人过度分割债务人财产,保

障市政债务人继续提供公共服务等方面发挥了重要作用。相比之下,我国现阶段的《地方政府性债务风险应急处置预案》立法位阶偏低且司法理念有所缺失,对政府隐性债务的法律地位缺少明确规定。为此,有必要进一步制定《地方政府性债务法》《地方政府性债务调整法》《省以下政府性债务调整法》,用于明确各类政府性债务的法律地位,指导不同层级的政府进行债务风险管理,并对债务风险管理和处置设定应对措施和具体操作程序,提高政府性债务风险调整措施的法律强制力,压实政府责任,为制定保障债权人、债务人利益平衡债务调整方案、程序以及法院的介入提供法律支撑。至此,在财政风险管理方面,我国将形成以《预算法》为主的财政收支以及政府性债务风险管理法律体系,用于保障地方政府财政可持续发展。

(四)建立独立机构负责执行财政监督和惩戒措施

欧盟国家在处理地方政府债务问题方面的共性特征为引入审计法院或独立的监督机构依据相关法律对地方政府的债务问题进行处理,为政府债务风险的管理和处置设定了具体的实施主体,有助于从第三方的角度对政府的债务风险进行管控。结合我国地方政府性债务风险管理机构的情况,目前审计署和财政监督管理局均具有部分债务风险管理职能,其中审计署负责对财政运行情况进行审计,而财政监督管理局负责定期开展隐性债务风险的问责机制,具有一定的惩戒职能。但是相比欧盟国家设立的审计法院或独立的监管机构,审计署和财政监督管理局的独立性仍有所欠缺。为此,可以设立独立的债务监管机构,吸收审计署和财政监督管理局的部分职能,实体化运作地方政府债务风险的管理和处置,并赋予其监督、审计、处置、制裁、问责和协调司法处置政府性债务风险的全部权力。在具体的组织结构上,该债务监管机构既可以是依托各省财政厅设置权能丰富的机构,也可以是在国家层面设立的具有独立性的机构,对省以下政府性债务进行全面监督管理。此外,也可以进一步发挥审计署和财政监督管理局的作用,扩大其监管半径、独立的职能属性和法律地位,提高其监管效力,赋

予其一定的制裁功能,强化上述机构在地方政府债务风险管理和处置过程中的作用。

(五)调整省以下政府的财政自主权

政府间财政关系调整具体可以分为财税分配关系的调整和财政自主权的调整。从财政可持续的角度看,财政规则的明确和自主权的管理是保障对地方政府进行财政约束的重要手段,也是保障地方政府财政可持续的重要措施(Blöchliger, H, 2013)。欧盟国家地方政府财政救助过程显示,中央或联邦政府的救助并非是无条件的。伴随着救助措施的展开,地方政府的财政自主权也面临着相应的调整。从救助过程来看,财政权限的调整主要分为税收分配权的重新界定以及对财政支出、举债以及征税权限的调整。在债务偿还阶段,适当放松征税权,有助于尽快摆脱债务困境,而在偿还债务之后,地方政府将面临与上级政府财税关系的再次调整。针对我国省以下政府的情况,国办发 2022[20]号文对省及以下政府的事权与支出责任和债务风险管理主体进行了规范,在此基础上,需要适度放松地方征税权,调整各层级政府税收分享比例,赋予省以下政府在债务风险处置阶段调整税率的权限,完善省以下政府转移支付制度,增加一般性转移支付比重。此外,适度放松市、区、县政府举债权限,规定各层级政府可以在限额内发行政府债券。

参考文献:

- [1] 沈坤荣,施宇.地方政府隐性债务的表现形式、规模测度及风险评估[J].经济学动态,2022(7):16-30.
- [2] OECD, Restoring Public Finances[R], 2012.
- [3] Price, R. The Political Economy of Fiscal Consolidation[R], OECD Economics Department Working Papers, 2010, No. 776, OECD Publishing, Paris.
- [4] Molnar M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? [J]. OECD Journal: Economic Studies, 2012(1): 123-149.
- [5] Di Mascio F, Natalini A. Fiscal retrenchment in southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain [J]. Public Management Review, 2015, 17(1): 129-148.
- [6] Geißler R, Hammerschmid G, Raffer C. Local public finance in Europe [J]. Bertelsmann Stiftung, 2019, 252.

- [7] Lentner C. The debt consolidation of Hungarian local governments [J]. *Public Finance Quarterly*, 2014, 59(3): 310–325.
- [8] Stolzenberg P. Fiscal Consolidation in German and Greek Municipalities. Policy Paper I [J]. available at: http://www.repos-project.eu/data/files/comparative%20policy%20paper_en.pdf (June 3, 2016), 2015.
- [9] Allers M A. The Dutch local government bailout puzzle [J]. *Public Administration*, 2015, 93(2): 451–470.
- [10] Seitz H. Subnational government bailouts in Germany [R]. ZEI Working Paper, 1999.
- [11] Hernández de Cos P, Pérez García J J. The new budgetary stability law [J]. *Economic bulletin/Banco de España*, April 2013, p.13–25, 2013.
- [12] Bethlendi A, Lentner C. Subnational fiscal consolidation: the Hungarian path from crisis to fiscal sustainability in light of international experiences [J]. *Sustainability*, 2018, 10(9): 2978.
- [13] 龚永丽. 欧盟“财政契约”对化解我国地方债风险的启示 [J]. *对外经贸*, 2014(06): 154–156.
- [14] Feld L P, Reuter W H. The German “debt brake”: Success factors and challenges [R]. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, 2021.
- [15] Schmidt, Christoph M. The German Debt Brake on Trial: Not Guilty [R]. CESifo Forum, ISSN 2190–717X, ifo Institut–Leibniz–Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 2020, Vol. 21, Iss. 01, pp. 35–40.
- [16] Jókay C. Hungary: Subnational insolvency framework [M]. 2013.
- [17] Rácz T A, Tóth B. Fiscal Distress of Hungarian Local Governments in the Light of the Debt Consolidation and the Reorganisation of the Municipal System [J]. *PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY*, 2021, 66(1): 91–111.
- [18] Hegedüs S, Lentner C, Molnár P. Past and future: New ways in municipal (property) management after debt consolidation; In focus: Towns with county rights [J]. *PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY*, 2019, 64(1): 51–71.
- [19] Germany’s debt brake: surveillance by the Stability Council [R]. *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, 2019(4).
- [20] Blöchliger, H., “Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 1. How Much, What Policies?” [R]. *OECD Economics Department Working Papers*, 2013, No. 1070, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k43nrx9zd6-en>.
- [21] Temesi I. The swinging pendulum of decentralization in Hungary [M]. *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017: 417–441.
- [22] 吴建民, 丁疆辉. 2000年以来中国县级行政区划调整的类型、特征及趋势分析 [J]. *热带地理*, 2018, 38(06): 799–809.

【责任编辑 郭艳娇】

(上接第 104 页)

- [11] Vidovic L, Tamminaina P. The outlook for corporate credit risk: COVID—19 pandemic and macroeconomic [R]. S&P Global, 2020.
- [12] 李琪, 代斌, 胡德宝. 银行异质性地货币政策调控与风险承担研究 [J]. *中央财经大学学报*, 2016(12): 45–52.
- [13] 郭品, 沈悦. 互联网金融对商业银行风险承担的影响: 理论解读与实证检验 [J]. *财贸经济*, 2015, 36(10): 102–116.
- [14] Beltratti A, Stulz R M. The credit crisis along the globe: Why did some banks perform better? [J]. *Journal of Financial Economics*, 2012, 105(1): 1–17.
- [15] 高智贤, 李成, 等. 货币政策与审慎监管的配合机制研究 [J]. *当代经济科学*, 2015, 37(1): 56–66+126.
- [16] Gonzalez F. Bank regulation and risk taking incentives: An international comparison of bank risk [J]. *Journal of Banking Finance*, 2005, 29(5): 1153–1184.
- [17] 李淑萍, 徐英杰. 互联网金融、系统重要性及银行风险承担 [J]. *宏观经济研究*, 2020(12): 38–46+151.
- [18] Teresa G, Dolores R. Risk taking behaviour and ownership in the banking industry: The Spanish evidence [J]. *Journal of Economics and Business*, 2008, 60(4): 332–354.
- [19] Dell’Ariccia G, Laeven L, Marquez R. Real Interest rates Leverage and Bank Risk taking [J]. *Journal of Economic Theory*, 2014, 149(1): 65–99.
- [20] 汪莉, 陈诗一. 利率政策、影子银行与我国商业银行风险研究 [J]. *经济学(季刊)*, 2019, 18(1): 1–22.
- [21] 连玉君, 苏治, 丁志国. 现金–现金流敏感性检验融资约束假说吗? [J]. *统计研究*, 2008(10): 92–99.
- [22] 马恩涛. 金融风险与财政风险间的“反馈循环” [J]. *贵州省党校学报*, 2020(5): 14–21.
- [23] 李伟, 宋亦威. 我国商业银行系统性金融风险财政溢出效应研究 [J]. *河南社会科学*, 2018, 26(7): 38–42.
- [24] 王龔. 中国式财政分权下的地方政府行为与地方银行经营效率 [J]. *现代经济探讨*, 2019(12): 32–40.
- [25] 张甜, 曹廷求. 地方财政风险金融化: 来自城商行的证据 [J]. *财贸经济*, 2022, 43(4): 21–35.

【责任编辑 高志鹏】