

我国地方政府债务合并监管研究

崔 竹 刘志洋 陈昀璐

[摘要] 稳步推进地方政府法定债务和隐性债务合并监管是党中央的重大决策部署。当前我国地方政府债务短期流动性风险较高。但是地方政府法定债务和隐性债务分别监管模式在债务管理体制机制、债务风险防范化解机制、债务融资自律约束机制等方面存在不统一问题，难以从整体上有效识别和防范债务风险，难以遏制地方政府盲目举债。建议探索建立统一规范的长效监管机制，推进隐性债务与法定债务在债务管理体制、债务风险防范化解机制和债务融资自律机制等方面统一规则、合并监管，有效防范化解地方政府债务风险。

[关键词] 地方政府；法定债务；隐性债务；合并监管；风险防范

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 05-0068-09

防范化解地方政府债务风险、建立地方政府债务监管长效机制是有效防范化解我国重大经济金融风险，牢牢守住不发生系统性风险底线，促进地方经济社会高质量发展的重要保障。习近平总书记在2022年中央经济工作会议上强调，稳步推进地方政府隐性债务和法定债务合并监管，坚决遏制增量、化解存量。^[1]2023年7月24日，中央政治局会议要求制定实施一揽子化债方案。^[2]2024年政府工作报告要求，建立同

高质量发展相适应的政府债务管理机制，完善全口径地方债务监测监管体系。^[3]准确把握当前我国地方政府债务风险总体情况、分析监管状况，揭示地方政府债务分别监管模式下存在的突出问题，^[4]探讨逐步推进隐性债务纳入法定债务的监管体系，有助于全面掌握地方政府债务规模和结构，有效识别和预测地方政府债务风险走势，并在债务可持续和财政可持续的基础上统筹发展和安全，精准把握财政可持续能力与积极财政政策

[基金项目] 国家社会科学基金项目“新形势下大数据审计能力的结构、测度与提升路径研究”（20BJY033）；
审计署重点科研课题“政府投资基金管理及其审计研究”（23SJ02001）。

[作者简介] 崔竹，审计署审计科研所财政审计研究室主任、副研究员；刘志洋，审计署审计科研所助理研究员；陈昀璐，审计署审计科研所助理研究员。

的力度,以促进地方经济长期可持续增长。

一、地方政府债务风险总体情况

我国地方政府债务分为法定债务和隐性债务。从债务风险的角度看,法定债务总体风险可控,隐性债务潜在风险较高。合并起来看,短期流动性风险较高,长期可持续,与其他国家相比,综合负债率处于中等偏低水平。

(一) 地方政府法定债务总体风险可控

地方政府法定债务是指地方政府在法定债务限额之内,通过发行债券举借的债务,包括一般债和专项债。由于法定债务在批准的债务限额内举借,并且要求列入本级预算,因此总体风险可控,但近年来法定债务率^①增长较快。2014年《中华人民共和国预算法》修订以来,我国地方政府法定债务率呈现U型发展趋势,从2015年的86%下降到2018年的69%,地方政府法定债务率触底之后回升,在经济下行压力下为扩投资、稳经济,地方政府法定债务率从2019年的71%上升到2022年的107%。截至2023年底,我国地方政府法定债务余额40.7万亿元,控制在全国人大批准的债务限额之内。由于我国地方政府债券还本方式绝大多数为到期一次性还本,如2022年全国共发行2152支地方政府债券,总额7.37万亿元,其中,到期一次性还本债券数量占比85.41%,金额占比88.94%。假定地方政府债券全部到期一次性偿还,通过地方政府债券发行年限估算,截至2022年底债券未来十年偿还压力状况可见,地方政府债券不同年度间偿还压力波动较大,其中2023—2026年是偿债高峰,偿债规模占比近五成,之后逐年降低^②。

(二) 地方政府隐性债务潜在风险较高

地方政府隐性债务是指地方政府在法定政府债务限额之外,直接或者承诺以财政资金偿还,以及违规提供担保等方式举借的债务。地

方政府隐性债务产生原因及演化路径与我国预算管理体制密切相关。1994年分税制改革以后,“财权逐渐上移,事权逐步下放”,导致地方政府事权和支出责任划分存在严重错配,同时预算软约束加剧地方政府隐性举债冲动。预算法严格限制了地方政府债券融资范围,地方政府债券融资规模受限、资金供求失衡,因此地方政府创新方式通过融资平台公司等多种渠道筹措资金,弥补财政缺口。^[5]目前,理论界关于地方政府隐性债务的认识尚未达成共识。^[6]总体来看,地方政府隐性债务按照表现形式一般包括:融资平台公司、^{[7][8][9][10][11][12]}政府投资基金、政策性开发性金融工具、股权融资计划(含专项建设基金)、^[13]政府和社会资本合作(PPP)、^[14]政府购买服务^[15]等隐性债务来源。地方政府隐性债务具有债务规模大、类型多、增长快等特点,由于其未纳入预算管理,存在底数不清、难识别等问题,潜在风险高,化债压力较大。^{[16][17][18][19]}

(三) 地方政府合并债务短期流动性风险较大、长期可持续

短期看,地方政府存量隐性债务化债压力较大。2018年起,我国要求地方政府在5~10年内化解隐性债务。截至2022年底,地方政府隐性债务已减少1/3以上,^[20]从某种程度上表明,截至2022年底仍有三分之二的存量隐性债务尚

①全国地方政府法定债务率=(全国一般债务余额+全国专项债务余额)/全国地方政府综合财力×100%;全国地方政府综合财力=一般公共预算综合财力+政府性基金预算综合财力。其中,一般公共预算综合财力=一般公共预算收入+中央对地方转移支付收入+从预算稳定调节基金调入及使用结转结余—上解上级支出—调出资金;政府性基金预算综合财力=政府性基金收入+地方政府专项债务收入+中央政府性基金转移支付—上解上级支出—调出资金。

②数据来源:中国地方政府债券信息公开平台, <https://www.celma.org.cn/sjcx/index.jhtml>。

未化解。

长期看，我国政府综合债务可持续性较强，与其他国家相比，综合负债率处于中等偏低水平。从债务可持续性角度看，根据2023年2月国际货币基金组织（IMF）发布的《中华人民共和国2022年第四条磋商工作人员报告》估算的结果，^[21]中国主权压力总体风险被评估为“中等”，存在进一步下行的风险，虽然模型信号表明中期风险为“高”，但近期和长期风险为“中等”；如果采取全面措施提高生产率并促进再平衡，到2037年增扩概念的债务负担占GDP的173%降至146%，债务可持续。从国际比较看，根据2023年4月IMF世界经济展望数据库，^[22]将我国和7个主要发达经济体，以及代表世界主要新兴市场和发展中经济体的金砖国家的综合负债率进行比较发现：一方面，我国综合负债率与世界主要发达经济体相比整体处于偏低水平，2022年一般政府总债务占国内生产总值（GDP）的比重，中国约为77.1%，世界主要发达经济体平均值约为130.7%；另一方面，相较于金砖国家我国综合负债率处于中等水平，2022年一般政府总债务占国内生产总值（GDP）的比重，中国约为77.1%，巴西约为85.91%，印度约为83.13%，俄罗斯约为19.60%，南非约为71.02%。

二、地方政府债务分别监管模式现状

为有效防范化解地方政府债务风险，近年来国务院有关部门和地方各级政府，根据预算法和国务院关于加强地方政府性债务管理的意见等规定，一方面，持续健全法定债务管理体制，完善新增限额分配机制，强化项目管理，提高资金使用效率；另一方面，建立隐性债务风险防范化解机制，采取有效措施遏制增量、化解存量。同时，积极探索隐性债务常态化监控、核查、督查等显性化监管机制，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

（一）法定债务“闭环”管理体系初步形成

近年来，我国地方政府依法适度举债融资机制不断健全，一般债务和专项债务预算管理制度不断完善，同时加强“借、用、管、还”全流程管理，初步形成了法定债务“闭环”管理体系。一是健全法定债务管理体制机制。各级地方政府逐步压实财政部门债务管理职责，建立财政和发展改革两部门联合审核机制；将地方政府债务管理纳入省以下财政管理体制统筹管理，实行地方政府债务限额管理制度，加强债务管理与预算管理的衔接；建立债务风险预警和分级响应机制，强化监督问责等。二是强化项目资金的日常管理。合理扩大专项债券使用范围，落实项目融资收益平衡审核，加强投向领域审核，规范专项债券用途调整机制；按照“资金跟着项目走”原则，健全项目控制机制，开展项目全生命周期绩效管理，通过信息化手段实行项目穿透式监测，建立债券资金支出进度通报预警制度。三是推进市场化建设。完善债券发行定价机制，推动地方政府债券逐步与国债收益率曲线脱钩，提高地方政府发行债券及其二级市场交易的市场化水平；建立基于权责发生制的政府综合财务报告制度，完整反映政府负债情况；搭建全国统一的地方政府债券信息公开平台，推进债务信息公开。目前，法定债务管理存在的突出问题是，专项债项目收益不及预期，项目收入不能覆盖市场化融资的银行贷款本息和专项债券利息，还本压力持续增加，政府债务还本主要依赖政府发行再融资债券；市场化融资偿还主要依赖土地出让收入，受房地产市场下行影响，土地出让收入锐减，偿债能力进一步削弱。此外，从债券资金使用上看，由于项目质量不高等原因，存在资金闲置、滞留沉淀、被挤占挪用等问题。

（二）隐性债务风险监管体系与化解机制初步建立

地方政府隐性债务风险防范化解是地方政府

债务管理的重点和难点。近年来,我国逐步建立隐性债务风险统计监测、预警评估、应急处置、监督问责等监管制度体系,探索建立隐性债务存量风险化解机制,推动融资平台公司分类转型升级遏制隐性债务增量。一是完善隐性债务风险监管体系。中央层面制定防范化解地方政府隐性债务风险的意见,明确隐性债务认定标准及细则。探索建立隐性债务统计监测机制和地方全口径债务监测系统,持续扩大监测范围。建立债务风险预警机制,完善隐性债务风险应急处置工作机制,针对债务风险类型分等级采取应急处置措施。地方政府举债终身问责机制逐步实现常态化。二是加快建立隐性债务存量风险防范化解机制。组织开展隐性债务清理甄别认定,摸清隐性债务余量和剩余期限;确定隐性债务的管理目标,制定财政资金偿还、出让政府股权偿还、利用经营收入偿还、转化为经营性债务、借新还旧或展期、破产重整或清算等6种“去存量”隐性债务风险防范化解方案。各级地方政府结合本地区特色和经济实力,制定隐性债务偿债方案,建立隐性债务台账,定期调度各地区工作进展,并将隐性债务风险防范化解工作纳入年度绩效考核内容。三是推动融资平台公司分类转型升级,遏制隐性债务增量。针对融资平台违规举债、明股实债、PPP不规范等新增隐性债务行为,相继出台了禁止性规定。地方政府逐渐整合相应资产资源,按照业务和经营模式分类推动融资平台公司市场化转型。目前,隐性债务管理存在的突出问题是,违规举借新增隐性债务、隐性债务化解不实、“数字搬家”等问题屡禁不止。

(三) 债务置换合并监管措施初步探索

2014年至今,我国历经了四轮债务置换,部分隐性债务已经被置换成政府债券,实现了“显性化”,相当于实现法定债务和部分隐性债务的合并监管。一是置换债券。2015—2019年,发行地方政府置换债券12.4万亿,置换非政府债券

形式的存量债务。二是隐性债务置换。2018年底,商业银行参与了隐性债务置换,对存量隐性债务难以偿还的,允许采取适当展期、债务重组等方式维持资金周转。三是特殊再融资债券置换。据测算,2020—2022年我国共发行置换存量债务的特殊再融资债券2.1万亿,实际用于偿还隐性债务,主要包括建制县区隐性债务风险化解试点和全域无隐性债务试点。四是新一轮特殊再融资债券置换。2023年四季度以来,我国发行地方政府特殊再融资债券规模超过1.5万亿,开启新一轮隐性债置换进程。目前,债务置换监管存在的突出问题是,信息不公开、不透明,置换规则不统一。无论是之前发行的置换债券还是近年发行的特殊再融资债券,均存在置换债务信息不公开问题,未披露置换债务的承债主体、资金用途、期限利率、偿债资金来源等信息,导致债务风险识别困难。

三、地方政府债务分别监管存在的主要问题

当前地方政府法定债务和隐性债务实行分别监管,在债务管理制度安排、债务风险防范化解机制、融资自律约束机制等方面均存在不统一问题,尚未建立合并监管口径下的地方政府债务监管体系,缺乏严格的债务举借审批、使用监管和偿还约束等规范制度,难以从整体上有效识别和防范债务风险,遏制地方政府盲目举债。

(一) 债务管理制度不统一,债务预算管理制度未反映政府负债全貌

一是债务预算管理制度不健全。我国法定债务全部纳入政府预算管理,但是隐性债纳入预算管理尚不规范。一方面,我国政府预算会计实行收付实现制核算制度,虽然隐性债务在举借环节规避监管未纳入预算,但是其偿付环节需要政府履行支出责任时,相应的支付行为都要列入预算

才能实现。另一方面,我国政府财务会计实行权责发生制,但是现行政府财务报告的资产负债表中并未列示预计负债科目,对或有负债的界定也未涵盖隐性债务。债务预算管理的不完整加大了债务风险识别和化解难度。二是债务限额分配机制不健全。当前地方政府债务限额管理以增加新增限额为主,一般债和专项债的限额分配均采用正向激励原则,即主要考虑各地财政实力、债务风险、项目需求等因素分配新增限额。结果是,发达地区由于项目质量高、市场化融资机制较为完善,新增限额多,限额剩余空间也较多;中西部高风险地区的化债压力大、项目质量不高、市场化融资机制相对欠缺,限额分配较少,难以满足融资需求。三是债务管理主体责任不统一。法定债务方面,严格限定省级政府统一发债,存在省级政府为市县政府背书,为市县政府融资承担“兜底”救助责任的预期;对于融资需求较高的市县政府仅通过省级政府融资,仍存在融资效率低、灵活性差等问题。隐性债务方面,举借主体,即地方政府融资平台,呈现多头管理、无序发展的局面,治理难度较高。虽然建立了融资平台监管名单,提出了整合要求,但是近年来,地方政府通过类平台企业借道融资的情况仍有发生。例如,有的地方政府将有稳定现金流收益的项目资产整合成立新的平台公司,同时将原债务主体变更至新的平台公司,再依次向政策性银行申请贷款实现借新还旧或再融资。四是债务监督和问责机制不健全,标准不统一。在协同监督方面,目前地方政府在债务清单、债券发行、资金使用等方面的信息不公开、不共享,除财政部门外,其余部门难以掌握,即使人大审查政府预决算草案中有关政府债务的信息也存在不够细化等问题。此外,地方政府隐性债务问责制度不健全。例如,包括隐性债务在内的政府债务归口管理部门为财政部门,而地方政府隐性债务问责办法又规定由财政部门提出问责建议,易导致问责缺乏独立性。

(二) 债务举借和资金管理风险防范化解机制不统一,遏制增量难

一是举债审批机制不统一。法定债务方面,专项债券项目采取审批制,存在审批把关不严,项目论证不充分,融资收益不平衡等问题,在当前优质基础设施项目相对稀缺的情况下,加大专项债券发行力度,很可能会产生大量的昂贵无用、华而不实的“白象工程”,项目收益难以覆盖本息。隐性债务方面,经济下行压力下,违规举债融资问题难以遏制,还呈现出新特征。例如,部分地方利用事业单位平台违规举债;部分地方拖欠企业账款,拖欠工程款、暂付款等新增隐性债务问题较为突出;部分地方违规新增隐性债务用于偿付利息,形成“滚雪球”效应等。二是债务资金管理机制不统一,使用效率低。法定债务方面,绩效管理不到位,资金穿透式监测管理不落实,资金闲置、挤占挪用问题屡禁不止,部分资金被挪用于偿还隐性债务。隐性债务方面,项目资金管理缺乏统一规范,项目建设运营、政府债务管理和资产管理不衔接;项目管理不到位,超概算投资严重;建设后竣工验收不及时,无法纳入资产管理。三是偿付机制不统一,化解存量难。法定债务方面,项目收益管理不健全。项目收益归集频次、归集管理方式、本金缴纳方式、结转留存方式等都不明确,存在较大弹性空间,导致项目收益未及时归集,被违规挪用等问题。隐性债务方面,化债措施相对单一,清偿进展缓慢,虚假化债问题突出。在6种化债措施中,财政紧平衡下偿债资金难以落实,转化为企业经营性债务项目收益又难以覆盖,核销核减债务存在佐证依据不充分问题。因此,隐性债务风险防范化解主要依靠处置资产及协调银行展期。但是处置资产化债仍存在资产权属不清、金融机构严格信贷和风险管理限制展期等问题,极易引发流动性风险。

(三) 债务融资自律约束机制不统一,隐性债务信息不公开,债务风险难以衡量

一是债务信息披露不健全。法定债务方面,

我国逐步公开地方政府法定债务信息，仍存在信息披露不完整、不详尽、不及时等问题。隐性债务方面，我国隐性债务信息及其管理制度均未公开，债务透明度不高，债务风险难以监测。从可获得的公开信息看，财政部门、银保监会、发展改革部门、审计机关等的隐性债务认定口径不统一，举债主体如融资平台公司的名单未公开；融资平台和地方国有企业的生产经营信息未强制公开，仅能获得公开上市平台和发债平台信息。二是风险评估和预警管理手段覆盖不全。由于信息披露不完整，难以估算隐性债务，也导致地方政府债务的市场信用评级机制难以健全。目前，财政部门预警评估制度体系存在数据分散、手工填报、监测覆盖不全面的困境。第三方评估机构对地方政府偿债能力的评估，也主要基于地区经济发展和财政实力对法定债务进行评估，信用评级差异不显著，所有地方政府债券评级均为 AAA 级，债券发行市场化定价机制尚未建立。

四、完善地方政府债务合并监管的政策建议

根据我国预算法规定，政府的全部收入和支出都应当纳入预算，对本级政府举借债务的情况等重要事项作出说明，并依法进行预算公开。地方政府隐性债务的收入和支出也属于政府的收支，应当纳入预算管理，并依法进行公开。因此，隐性债务不能长期游离于政府预算之外，从全面依法治国的角度看，必须推进隐性债务清零，推进隐性债务与法定债务统一规则、合并监管，建立债务风险监管长效机制框架。

（一）建立统一规范的债务管理体制，地方政府法定债务和隐性债务应统一纳入预算管理范围

一是完善债务预算管理制度。组织清理甄别认定隐性债务的类型，将政府依法承担偿债责任

的隐性债务纳入预算管理；将政府承担担保责任和救助责任的债务按可能偿债比例估算纳入预算管理。完善财政总会计制度，编制含有地方政府隐性债务信息的资产负债表，增设“预计负债”科目，核算具有一定不确定性、支出义务能够可靠计量的隐性负债，将不确定性较高、支出义务无法可靠计量的或有隐性负债在会计报表附注披露。加强政府资产管理，对地方政府利用土地、公益类资产等注资增信融资平台公司的行为进行严格审查。二是合理确定综合债务规模，调整债务结构。地方政府一般债纳入赤字管理，专项债作为项目收益债不受赤字约束。近年来，为控制地方政府法定债务率，我国逐渐压缩一般债发行额，同时在保证赤字率不突破 3% 预警线基础上，扩大国债发行规模。国债发行规模占政府赤字比例从 2018 年的 65.2% 上升到 2022 年的 78.7%，2023 年国债规模再创新高，达到 3.88 万亿，占比 81.4%。建议突破 3% 的财政赤字率限制，提高一般债务限额比重，支持民生领域无收益项目建设，同时将甄别认定的无收益专项债和存量隐性债务纳入一般债管理。优化限额分配机制，区分一般债和专项债的限额分配方法，充分考虑各地综合债务风险、财力状况、资产资源状况、项目储备情况、地方实际资金需求情况以及隐性债务化解情况等，科学合理确定各地综合债务限额。三是压实省级政府主体责任。适当调整债券发行权限，对于债务风险低、经济增长潜力好的市县，试点作为发债主体直接发债；对于债务风险高、经济实力弱的地区仍由省级政府统筹发债。加强省级财政部门与发展改革部门，以及各行业主管部门之间的信息共享和协同监管，统一牵头归口管理全省融资平台公司投融资事项，扭转多头管理的局面。四是健全合并监管问责闭环机制。推动财政部门依法细化编制政府债务预算和决算，完整披露地方政府综合债务信息；加强地方人大对政府债务的审查监督。强化政府融资平台公司

高质量发展

的财务监督，切实防范内部运作风险。健全问责制度机制，建立上级政府对下级政府及有关部门的问责监督机制，统一细化问责标准；加强整改情况督查检查。

（二）建立统一规范的债务风险防范化解机制，加强债务资金全方位管理

一是加强债务举借审批，健全市场化融资制度规范。加强政府投融资计划管理和项目审批，严格项目可行性论证和财政可承受能力评估，硬化预算约束，明确财政资金分年度安排计划并纳入预算管理，对资金来源未明确的项目一律不得立项建设。强化地方国有企事业单位的融资审批，严禁实际依靠财政资金偿还或者提供担保、回购等信用支持的项目融资，严禁收益无法覆盖市场化融资本息的项目实施。加强 PPP 项目和政府投资基金的设立审批管理，杜绝项目收益保底或到期回购承诺。二是加强债务绩效管理，强化日常监督。强化地方政府法定债务全生命周期绩效管理，提升债券资金配置效率和使用效益；加强项目实施进度跟踪，规范债券资金用途调整，促进尽快形成实物工作量。参照法定债务绩效管理办法，加强地方政府隐性债务绩效管理，建立健全隐性债务项目资金绩效评价流程和指标体系，实施隐性债务全生命周期绩效管理，对项目的社会效益、功能作用以及债务偿还能力等进行全面的评价；将隐性债务化解和项目绩效评价指标纳入地方政府和部门绩效评价体系；组织第三方机构独立开展绩效评估。三是创新偿付资金筹集方式，防范化解隐性债务风险。健全专项债券项目收益提前偿付机制，明确项目收益归集和管理方式，探索突破到期一次还本的偿还方式，试点专项债券项目提前还本。创新融资模式依法盘活存量优质资产，通过资产出售、股权转让、经营权转让（TOT），依据收益权发行资产支持证券（ABS）、资产支持票据（ABN）、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等方式回笼资金，

偿还债务。完善法定债务和隐性债务合并口径的偿债准备金制度，提高基层使用法定债券的积极性，降低隐性债务的偿付风险。

（三）建立统一规范透明的债务融资自律约束机制，提高债务管理市场化与法治化水平

一是健全政府债务信息公开机制。进一步加大法定债务信息公开力度，细化债券资金使用进度、项目实施进度、收益实现程度、偿债资金来源等信息的披露；公开置换债券、特殊再融资债券的项目信息。明确地方政府隐性债务信息公开的主体责任，分步骤推进隐性债务公开进程，将政府负有偿还责任的隐性债务全口径优先披露；参照发债主体的披露标准，定期披露地方国有企业的财务状况和投融资情况，提升债务信息透明度，接受社会公众监督。二是完善全口径债务风险监测机制。建立地方政府债务全口径常态化监测机制和信息共享平台，实现地方政府法定债务和隐性债务涉及的财政部门、发展改革部门、人民银行、金融监管总局、证监会、国资委等各个部门的数据实时共享。加强对融资平台的风险监控，全面掌握资产、负债的分布和构成情况，定期评估融资平台的财务状况及经营成果；穿透式监测负债对应项目的建设进度、资金支付进度、项目资产运行、专项收入以及偿债情况。健全债务风险评估机制，完善以债务率为核心指标的债务风险监测和评估预警体系，将支出义务能够可靠计量的隐性负债纳入综合债务余额，同时参考各级政府债务期限结构、债务利息成本结构以及违约和风险事件等指标辅助判断。加强债务流动性风险预警，对地方“三保”预算安排和执行情况、地方政府债务还本付息、暂付款、国库库款等开展联动监测，根据偿债资金保障倍数等指标开展动态预警。加强第三方信用评级机构管理，建立覆盖全口径债务风险的地方政府信用评级机制，对试点作为发债主体的市县政府单独开

展信用评级。

地方政府债务合并监管是指地方政府隐性债务和法定债务统一规则、合并监管。合并监管的关键在于隐性债务如何纳入法定债务监管体系以实现“显性化”监管,从而坚决遏制隐性债务增量、化解存量。合并监管的重点在于如何将现行隐性债务和法定债务两套不同的监测信息系统、两套不同的制度体系合并。地方政府法定债务和隐性债务合并监管是一个过程,不能一蹴而就,需要稳步推进,建立统一的地

方政府债务监管规则,形成地方政府债务可持续发展的长效制度机制,从制度机制上消除隐性债务产生的根源。在短期内,以防范化解地方政府债务风险为具体目标,以化解隐性债务风险为重点任务。在长期内,以增强财政可持续发展能力为具体目标,以建立地方政府债务管理长效机制为重点任务,探索建立统一的长效监管制度框架,坚持严格守法、坚持敬畏市场、坚持遵循科学,最终构建起法治化、市场化、科学化的地方政府债务监管制度体系。

【参考文献】

- [1]习近平.当前经济工作的几个重大问题[J].求是,2023(4).
- [2]习近平主持中共中央政治局会议 分析研究当前经济形势和经济工作[EB/OL].新华网—新华每日电讯,http://www.news.cn/mrdx/2023-07/25/c_1310734064.htm.
- [3]政府工作报告——2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].新华网,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm.
- [4]赵全厚.控制地方政府债务风险需要加快体制机制改革[J].中国财政,2017(23).
- [5]徐玉德.地方政府隐性债务的内涵辨析与逻辑溯源[J].财政研究,2021(9).
- [6]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).
- [7]戴传利.我国地方政府融资平台公司监管对策研究[J].华东经济管理,2014(8).
- [8]韩文丽,谭明鹏.监管趋严背景下地方政府融资平台债务现状、评判及对策探析[J].西南金融,2019(1).
- [9]毛捷,徐军伟.地方融资平台公司的市场化转型研究——制度溯源、个性刻画与实现路径[J].财贸经济,2021(3).
- [10]毛振华,袁海霞,刘心荷,王秋风,汪苑晖.当前我国地方政府债务风险与融资平台转型分析[J].财政科学,2018(5).
- [11]徐军伟.地方融资平台公司的举债融资与市场化转型研究[D].对外经济贸易大学,2021.
- [12]中华人民共和国审计署.2013年第32号公告:全国政府性债务审计结果[EB/OL].审计署网站,<https://www.audit.gov.cn/n11/n536/n537/c46166/content.html>.
- [13]国家发展改革委投资司.2022年投资关键作用得到更好发挥[EB/OL].国家发展和改革委员会网站,https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202302/t20230202_1348305.html.
- [14]孙洁.当前我国PPP管理的规范与创新[J].党政研究,2018(2).
- [15]吉富星.地方政府隐性债务的实质、规模与风险研究[J].财政研究,2018(11).
- [16]刘萍萍,霍久真.浅析地方政府隐性债务问题及化解举措[J].中国总会计师,2022(10).
- [17]吴涛,唐德红,杨继瑞.地方政府债务风险化解的主要模式:特征、困境与破解[J].金融理论与实践,2021(5).
- [18]詹圣泽.基于生命周期工程的政府债务项目风险管理研究[J].行政管理改革,2022(8).
- [19]周鲁耀,陈洁琼,胡天祺.“以地融资”模式下融资平台公司双重身份风险及其监管[J].地方财政研究,2021(12).
- [20]刘昆.深入学习贯彻党的二十大精神 奋力谱写全面建设社会主义现代化国家财政新篇章[N].学习时报,2022-12-19.

[21]IMF Staff Country Reports.People's Republic of China:2022 Article IV Consultation—Press Release;Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China[EB/OL].International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/02/02/Peoples-Republic-of-China-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-529067>.

[22]IMF.World Economic Outlook Database[EB/OL].International Monetary Fund,<https://www.imf.org/en/Publications/WE0/weo-database/2023/April>.

责任编辑：刘翠霞

Research on the Consolidated Supervision of Local Government Debt in China

Cui Zhu & Liu Zhiyang & Chen Yunlu

[Abstract] Steadily promoting the consolidated supervision of local government statutory debt and implicit debt is a major decision deployment of the Party Central Committee. The long-term liquidity of local government debt in China is sustainable, while the short-term liquidity risk of it is relatively high at present. The current regulatory model of local government statutory debt and implicit debt is inconsistent in terms of debt management system and mechanism, debt risk prevention and resolution mechanism, debt financing self-discipline and restraint mechanism, thus it is difficult to effectively identify and prevent debt risks as a whole, and it is difficult to curb local governments' blind borrowing. It is suggested to explore the establishment of a unified long-term supervision mechanism, promote the unification of rules and consolidated supervision of implicit debt and statutory debt in such areas as the debt management system, the debt risk prevention and resolution mechanism and the debt financing self-discipline mechanism, so as to effectively prevent and resolve local government debt risks.

[Key Words] Local Government; Statutory Debt; Implicit Debt; Consolidated Supervision; Risk Prevention