

# 地方政府债务风险:生成机制与规制路径<sup>〔\*〕</sup>

刘琦

(华东政法大学 经济法学院,上海 201620)

〔摘要〕地方政府债务风险内生于地方政府所主导的“以地谋发展”经济模式,根源于央地财政体制关系的结构性失衡。分税制改革以来,面对财政收支失衡以及基础设施建设和经济社会发展的现实压力,地方政府逐步形成“土地、财政、金融”三位一体的债务融资模式,由此滋生财政金融风险并导致房地产泡沫化和产业发展空心化。规制地方政府债务风险需要更加严格的法律约束、预算约束和市场约束,其有效治理最终有赖于财政体制关系优化与地方发展模式转型。

〔关键词〕地方政府债务风险;财政体制关系;以地谋发展;风险规制

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.11.008

地方政府举债融资是一把“双刃剑”,伴随我国城乡基础设施建设的极大改善与城市化进程的加速推进,其所蕴含的地方政府债务风险同样潜滋暗长。2021年12月,鹤岗市政府实施财政重整计划;<sup>〔1〕</sup>2022年12月,遵义市城投公司发布债务重组公告;<sup>〔2〕</sup>2023年10月,中央决定增发1万亿元特别国债,通过转移支付方式安排给地方政府。<sup>〔3〕</sup>可以看出,近年来土地供应量的锐减与房地产价格的下跌持续加剧了地方政府的债务偿还压力,地方政府债务融资模式蕴含的巨大财政金融风险,已经成为我国经济运行中的“灰犀牛”。<sup>〔4〕</sup>党的二十大报告提出,“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随

时可能发生”,要求“提高防范化解重大风险能力,严密防范系统性安全风险”。在此背景下,需要对地方政府债务风险的现实状况作出整体研判,深入分析其体制根源与生成机制,进而探寻其风险规制的有效路径。

## 一、地方政府债务风险的整体检视

我国地方政府债务融资经历了由“堵”到“疏”、由“松”到“紧”、从“关前门、开后门”到“开前门、堵后门”的发展历程,1993年的分税制改革与2014年的《预算法》修改均对地方政府的举债融资行为产生了深远影响。地方政府债务融资的基本特征较为鲜明,其试图在促进经济增长与防范债务风险之间寻求动态平衡。<sup>〔5〕</sup>笔者分别从

作者简介:刘琦,法学博士,华东政法大学经济法学院助理研究员,主要研究方向为经济法、社会法。

〔\*〕本文系国家社会科学基金重大项目“以核心范畴为逻辑起点的社会法学基础理论研究”(21AFX022)的阶段性成果。

定量考察与定性分析两个方面整体检视我国地方政府债务风险的基本状况。

### (一) 地方政府债务融资的基本特征

首先,地方政府债务扩张受宏观经济影响较为明显。面对宏观经济的持续下行以及保持经济增长和社会稳定的现实压力,中央政府通常会适度弱化对于地方政府举债融资的管理控制,我国地方政府债务也由此经历了三次政策性增长期。一是1997年亚洲金融危机时期,积极的财政政策之下中央政府实质上默许了地方政府通过融资平台进行举债融资。二是2008年全球金融危机时期,地方政府开展大规模基础设施建设的配套资金需求较高,中央政府允许大量银行贷款涌向融资平台。三是2014年之后,中国经济增长进入新常态,部分省份财政收入出现断崖式下跌,中央政府开始允许省级政府通过债券发行的方式举借债务。

其次,地方政府债务规模与城市基础设施建设密切相关。我国地方政府债务规模快速膨胀始于2008年,地方政府以债务融资手段筹集财政资金,并以此投入基础设施建设领域,通过财政支出的乘数效应刺激经济增长。地方政府债务主要投向市政建设、交通运输和土地储备等基本建设事项,用于社会保障支出和民生领域事项相对较少。<sup>[6]</sup>可以看出,与西方发达国家有所不同,我国地方政府债务用途主要集中在“地”上,而非“人”上,学者将其称之为“化地不化人”的半城市化现象。<sup>[7]</sup>由此可见,防范地方政府债务风险需要有效控制城市基础设施和基本建设规模。

再次,地方政府融资渠道明暗交替、举债方式层出不穷。从地方政府直接举债到依托地方融资平台举债,从向商业银行融资到向“影子银行”贷款,从发行城投债券到通过政府性基金、PPP和政府购买服务等方式变相举债。<sup>[8]</sup>新的债务举借方式和法律规避手段此起彼伏、不断变化,中央政府只能事后通过一系列“补丁式”规则努力遏制上述违法违规举债渠道,因此需要格外关注地方政府隐性债务风险的准确甄别与妥

善化解。

最后,地方政府债务举借高度依赖“以地融资”。分税制改革以来,土地出让金逐渐成为地方政府最为主要的财政收入形式,地方政府还通过土地储备中心和各类融资平台以土地抵押担保形式获取大量银行贷款,凭借土地要素的发动引擎与金融机构的杠杆效应实现举债融资。地方政府债务是当前向未来的信用透支,“以地生财”和“以地融资”的模式之下,土地出让的预期收益构成未来债务偿还的主要资金来源,该种发展模式刺激了经济上行周期的过度繁荣,也加剧了经济下行周期的债务违约风险,债务还本付息的刚性约束与土地市场价格的波动性构成内在张力。

### (二) 地方政府债务风险的数据分析

根据国际通行经验,地方政府债务风险评估通常采用负债率、债务率和偿债率三大指标。负债率是政府债务余额和GDP的比值,根据欧盟《马斯特里赫特条约》相关规定,其警戒线为60%。2022年底我国地方政府债务余额350651亿元,其中包括一般债务余额143945亿元、专项债务余额206706亿元。加上中央政府国债余额258693亿元,全国政府债务总余额为609344亿元。2022年我国GDP总额为1210207亿元,由此测算的负债率为50%,尚未达致风险警戒线。<sup>[9]</sup>债务率是政府债务余额与该地区当年度综合财力的比值,其国际通行的风险警戒线在80%至120%之间。财政部《关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案的说明》中指出,“将债务率不超过100%的水平作为我国地方政府债务的整体风险警戒线”。据测算,2022年底我国诸多省份的债务率均已超过或接近100%,其中,天津、贵州、内蒙古、黑龙江、云南等省份的债务风险问题较为突出。<sup>[10]</sup>偿债率是偿还债务本息额和当年综合财力的比值,警戒线一般是20%。2022年底我国地方政府债券还本付息额为38969亿元,当年度地方政府偿债率刚刚超过10%,距离风险警戒线尚有一定空间。<sup>[11]</sup>需要指出的是,近年来地方政府债务到期规模持续

增长,地方政府偿债率整体比例不高,但上升速度较快,因此仍需引起关注。

### (三)地方政府债务风险的主要表现

与前述地方政府债务融资的基本特征密切相关,当前我国地方政府债务风险主要表现为以下三个方面:

第一,地方政府债务结构不合理。其中一般债务所占比例仍然较高,对地方政府财政支出构成长期刚性约束;专项债务还款规模较大,政府性基金预算的财政支出责任较重。一方面,截至2022年底,我国地方政府一般债务所占比重仍然高达41%。其资金流向通常无法产生直接经济收益,必须以一般公共预算收入加以偿还。另一方面,我国现行政策不允许将新发行的地方政府专项债券用于债务置换,<sup>[12]</sup>专项债务的到期清偿和还本付息对于政府性基金预算将会形成巨大的债务清偿压力。

第二,地方政府隐性债务风险问题突出。地方政府隐性债务是一种未来可能发生的财政支付责任,是一种事实上和法律上的或有经济负担,其具体表现为地方融资平台公司债务、PPP债务、棚改债务、政府购买服务项目债务、问题金融机构救助以及政策性融资担保等方面。隐性债务通常不易发现和识别,所以未能纳入统一的预算编制和债务统计范围,进而逃逸于相应的法律约束和预算约束。尤需关注的是,我国融资平台公司的各类举债是地方政府隐性债务的主要来源,商业银行是融资平台公司的主要债权人。<sup>[13]</sup>地方政府通过融资平台公司等投融资主体为城市基础设施建设进行投融资活动,并以政府承担财政担保责任或财政清偿责任的方式实质性扩大了地方政府债务规模。融资平台公司的项目资金集中投向于市政基础设施建设,此类公益性投资通常无法产生经营性现金流,且投资周期较长、资金回收速度较慢、债务偿还期限较为集中,一旦出现债务违约,商业银行将遭遇呆账坏账损失。事实上,隐性债务所占地方政府债务比重逐年上升,如果充分考虑隐性债务的实际

规模,我国地方政府负债率可能已经突破60%的风险警戒线。<sup>[14]</sup>

第三,“以地谋发展”的模式选择导致耕地非粮化、房地产泡沫化和产业发展空心化。首先是耕地“非粮化”风险。我国地方政府举债融资高度依赖土地要素,由此导致土地持续出让和城市建设规模的不断扩张,进而引发优质耕地占用和资源浪费现象,最终危及国家粮食安全。其中,京津冀和江浙沪等经济发达地区优质耕地占用现象较为突出,甚至出现粮食供求版图的全国性变化。<sup>[15]</sup>其次是房地产泡沫化和产业发展空心化风险。地方经济发展存在高速工业化与快速城市化两种不同的模式选择,快速城市化发展模式下城市化进程不再以实体产业发展和工业化建设为必然前提,房地产业成为其支柱性产业。近年来我国城市工业用地所占比重持续下降,公共用地所占比重不断上升,支撑城市发展的基础正在由工业发展变为房地产开发。<sup>[16]</sup>伴随大量金融资金持续涌向房地产业,其资源配置和资金利用效率较低,由此诱发房地产泡沫的形成,以不动产为信用基础的融资模式滋生大量只有信用价值而无实际消费需求的“鬼楼”和“鬼城”。<sup>[17]</sup>加之房地产业的畸形扩张消耗了可以用于其他发展项目的宝贵资源,挤占了制造业产业的融资空间,反向增加了中小企业和民营企业的融资成本,由此削弱了国民经济的整体流动性。

## 二、地方政府债务风险的生成机制

前述地方政府债务风险之生成是多元因素综合作用的结果,概言之,其内生于地方政府“以地谋发展”的模式选择,财政体制关系失衡是地方政府举债融资的制度根源,政府与市场、财政与金融双重关系的错位以及法律约束和预算约束的缺失共同导致地方政府债务规模不断膨胀。

### (一)举债之根源:财政体制关系失衡

有学者指出,以改革开放和分税制改革为界限,可以将我国财政体制关系变迁划分为统收统支时期、财政包干时期和分税制财政管理体制时

期三个阶段,其分别蕴含着“中央财政集权—地方财政分权—中央财政集权”的演进逻辑。<sup>[18]</sup>事实上,上述阶段划分仅仅是较为初步的粗线条勾勒,财政体制关系历史沿革的实际状况较为复杂,中央财政集权和地方财政分权的交互演进在各个历史时期均有所呈现。

统收统支的财政管理体制只短暂延续了一段时间,国家在全面控制经济资源的前提下仍然注重通过行政手段调整国民经济结构和经济发展速度,在经济停滞时期通过财政分权刺激地方政府的积极性,在经济过热和管理混乱时期重新强化中央财政集权。事实上,计划经济时期地方政府始终可以保持一部分经济权力,尤其在“大跃进”和人民公社化时期出现了较为明显的财政分权实践。地方政府官员围绕钢铁产量和粮食产量竞相“放卫星”,“地方政府公司化”现象在这一时期已经初步显现。<sup>[19]</sup>

1980年2月,国务院颁布《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》。1988年,国务院进一步颁布《关于地方实行财政包干办法的决定》,针对不同地区实行不同的财政包干形式。财政包干时期地方政府在上交特定额度或特定比例的预算收入后即可将剩余财政收入留存,其自主性财政收支空间乃至政府官员的薪酬状况和晋升机会均与当年度财政收入状况息息相关,由此极大调动了地方政府的积极性。<sup>[20]</sup>与此同时,财政包干制的弊端日益显现,地方政府留存和控制了更大比例的财政收入,中央财政收入大幅下降,只能依赖于地方政府的财政收入以维持收支平衡。中央政府的财政汲取能力和宏观调控能力受到极大影响,甚至已经超过了“分权的底线”。<sup>[21]</sup>

1993年12月15日,国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》,于1994年正式启动分税制改革,其核心在于重新强化中央政府财政集权。基于制度改革的迫切需求,分税制改革制度内容仅以国务院规范性文件形式呈现,其规范效力层级较低。在财政收入划分方面,税源稳

定且收入丰厚的税种基本上都被确定为中央收入来源;收入零星且征管困难的税种则分配给地方政府。在事权和支出责任划分方面,中央财政支出范围相对清晰明确,而地方财政支出范围则呈现概括式特征,其支出类型与支出标准均存在较大增长空间,这尤其体现在地方基本建设投资以及城市维护和建设经费等方面。<sup>[22]</sup>分税制改革直接引发了中央政府和地方政府财政收支的结构性变化,中央政府和地方政府的财政收入占比几乎持平,地方政府的事权和支出责任却远高于中央政府。此后财权逐层上收,事权和支出责任逐层下沉,更高层级的行政单位享有制度化的高质量税基,较低层级的地方政府则面临税基缩水 and 不完全问题,财政体制关系失衡日益凸显。<sup>[23]</sup>

伴随所得税和增值税的分享体制改革、“营改增”的全面推行以及国地税征管机关合并,中央政府财政集权日渐强化,并且在实体性税收收入划分和程序性税收征收管理两个方面都有所体现。地方政府的自主性税收收入渐趋减少,更多依赖于中央政府单方面决定的税收分成比例和转移支付额度。正如学者指出,分税制的本质是一种税收分成制度,划分预算收入和税收立法权力全部集中在中央。<sup>[24]</sup>分税制改革以来,地方政府承担着经济建设和社会发展的重要职能,但自主性财政收入渐趋萎缩,由此限制了地方政府的行为空间。

申而言之,单一制财政体制之下“地方政府发行债务、中央政府偿还债务”的市场预期仍然存在,由此引发利益分享主体与风险承担主体的不对称。我国《预算法》第3条规定了“一级政府、一级预算”的基本精神,<sup>[25]</sup>地方政府作为独立的预算主体,应当拥有稳定的财政收入来源,自主发债、自行偿债、自负其责、自担风险。事实上,我国地方政府尚不具备上述条件。当前我国财权与税权的生成逻辑都是自上而下的,地方政府缺乏独立的主体税种,税收分成比例和转移支付规模均由中央政府单方决定,且收入划分规则时常发生变动,地方政府在财政来源上只是中央

政府的派出机构。<sup>[26]</sup>与此同时,在教育和医疗等共同事务中地方政府承担了较高的支出责任比重,中央政府如果任由地方政府陷入债务风险则会引发更大范围的公众恐慌,中央政府信用背书与隐性担保的社会预期在一段时期内仍会存在。<sup>[27]</sup>地方政府大规模举债融资,追求经济发展和城市建设,其债务风险在时间维度上逐渐向下届政府传递,在空间维度上逐级向上级政府转移,下级政府债务实质上还是上级政府的“或有债务”,学者将其称之为“风险大锅饭”现象。<sup>[28]</sup>利益分享主体与风险承担主体的分离弱化了地方政府的责任约束,并对其举债融资行为产生负面激励效应。

## (二)举债之可能:双重关系的错位

财政体制关系失衡是地方政府债务风险不断积聚的根本原因,政府与市场、财政与金融双重关系的错位则使得地方政府大规模举债融资成为可能。

首先是政府与市场关系的错位。我国市场经济发轫于计划经济体制之中,当前市场化改革进程尚未完成,尤其是土地和资本等传统生产要素仍会受到计划经济时期政府控制的惯性影响。就土地要素而言,土地用途管制制度以及政府对于土地的计划管理均会限制土地的市场化流通,城乡二元结构与土地二元结构之下地方政府通常将土地作为其所掌握的重要资源,并藉此获得财政收入和开展政府间竞争。<sup>[29]</sup>就资本要素而言,政府仍然对以商业银行为核心的现代金融资源实施较为严格的管理和控制,并深刻影响着辖区内国有商业银行的信贷决策,资本自由流动规则未能得以确立和实现。城市土地事实上的地方所有权与发展至上主义之下的国有银行信贷垄断使得地方政府将其控制的国有土地不断转化为现金和信贷,由此推动地方政府债务规模的不断膨胀。<sup>[30]</sup>

商业银行之所以持续向融资平台公司提供资金,主要源于宏观政策导向和微观动力机制两大因素,本质在于地方政府对于金融市场的不当

干预以及地方政府和地方融资平台公司的边界不够清晰。就宏观政策层面而言,融资平台公司属于国有企业,可以获得包括融资支持在内的诸多政策性补贴。地方政府对于商业银行的贷款方向、融资额度和融资条件均存在行政干预,商业银行的市场机制发挥受到很大限制。<sup>[31]</sup>就微观动力机制而言,地方政府对融资平台公司的资产延伸和风险联保极大增强了融资平台公司的资信状况和融资能力。首先,地方政府充分调动财政资源,通过资产划拨和资金调度等方式不断充实提升融资平台公司的资本数量和资产质量。其次,由于融资平台公司的债务违约将直接影响地方政府的财政信誉,地方政府与融资平台公司已经成为事实上的“风险共同体”,地方政府为之提供了承诺函、安慰函和综合财力证明文件等市场化支持措施。融资平台公司由此获得较高的信用评价,不断吸引更多金融资金投入其中,学者将此称之为地方政府直接赋予的“金融势能”。<sup>[32]</sup>

其次是财政与金融关系的错位。马寅初先生曾指出,财政与金融宜分不宜混,分离则财政可理,金融活泼;混合则财政混乱,金融破坏。<sup>[33]</sup>当前我国金融体制呈现出显性金融集权与隐性金融分权并存的鲜明特征,地方政府通过对当地金融机构和金融资源的影响控制为财政项目举债融资,由此引发财政风险向金融风险的传导。金融市场为财政与金融的功能结合提供了实现渠道,为政府的财政权力提供了市场经济的外衣。政府并非普通的金融市场参与者,其经济管理职权深度影响了金融市场的实际运行。此时金融系统是政府的左手,负责提供流动性支持;财政系统是政府的右手,负责从金融市场获取资金。<sup>[34]</sup>金融市场的交易特征掩盖了财政权力的命令特征,通过金融市场的“白手套”隐藏了财政资金的真实来源。

详而言之,地方政府参股控股地方性金融机构、控制国有商业银行的高管任免,并通过小额贷款公司和金融租赁公司等“影子银行”渠道将

金融资源转移到地方政府青睐的项目建设上。地方政府为推动区域经济建设长期以“置身事内”的姿态积极参与地方金融资源配置,能够在很大程度上控制金融资源、引导资金流向和攫取金融利益。其在债务融资实践中主要采用了发行政府债券、银行贷款、政府产业投资基金、融资租赁、资产证券化、PPP模式、信托融资和城投债等金融创新工具,宽松的金融环境和监管规则的缺失便利了地方政府举债融资。<sup>[35]</sup>

尤需关注的是,地方政府借助融资平台公司使得“土地财政”向“土地金融”的链接成为可能,其举债融资过程大体包括三个步骤:其一,我国《土地管理法》中较为严格的土地用途管制制度使得地方政府得以垄断土地交易的一级市场,地方政府以较低价格从农民手中获得农村集体土地,再以较高价格在二级市场上出售国有土地,由此获得巨额土地出让收入。其二,地方政府成立各类名目的融资平台公司,专门负责城市基础设施的投资建设,土地出让金是其最为主要的资本金来源。其三,融资平台公司以企业法人的主体形式向政策性银行和商业银行举债融资,借助地方政府承诺和财政隐性托底吸收大量银行资金,并以此投向城市基础设施建设。这种“土地、财政、金融”三位一体的融资模式呈现出财政关系与金融关系的错位,地方政府举债融资主要通过银行系统或者影子银行加以实现,如果无法按期还本付息可能成为引发金融危机的风险点。

### (三)制度性缺陷:公债法阙如与“预算软约束”

当前我国财政体制规范立法层级较低,政府间事权与支出责任划分不明,涉及地方政府举债融资的法律约束和预算约束均较为欠缺,特别是《地方公债法》尚付阙如以及“预算软约束”问题突出,这是引发地方政府债务风险的重要原因。<sup>[36]</sup>理论上来说,政府财政权力行使关涉国民基本权利,因此应当贯彻法定主义的管理方式,坚持财政法定原则、税收法定原则和公债法定原则。就实际状况而言,我国财政收入领域的法治

化程度存在一定差异。一方面,税收收入通常采取强制性征收方式,税负过重容易引发社会争议。税收法定主义旨在通过代议机关充分反映纳税人意愿,在深入讨论与详细论证的基础上凝聚社会共识,近年来全面落实税收法定原则的基本要求已经得到实质性推进。<sup>[37]</sup>另一方面,在政府各项财政收入中,债务收入是最难发现其中交易成本的,民众痛点普遍不高。地方政府债务是一项有偿的、需要政府支付相应对价的财政收入,居民既是政府举债行为的受益人,也是政府债务负担的最终承担者。地方公债的代际性与隐蔽性特征使之不易受到觉察和关注,虽然政府债务曾被纳入立法规划项目,但其立法进程始终步履维艰。

事实上,税收与公债都是现代国家汲取财政收入的主要手段,二者在许多方面具有内在同一性。<sup>[38]</sup>在全面落实税收法定原则的同时,债务法定原则的贯彻落实同样十分重要。虽然《预算法》中的部分条款初步构建了中央政府和省级政府的举债权规范,但其原则性和抽象性较强,未能对地方公债的发行、审批、使用、偿还和监督等具体问题作出详细规定。当前有关地方政府债务的大量规则都零星散见于财政部、国家税务总局和国家发改委等机构单独或联合下发的部门规章之中,关于公债规模和债务结构缺乏明确规定,其系统性和协调性的欠佳进一步加剧了财政风险的潜在可能性。<sup>[39]</sup>

与此同时,地方政府的“预算外资金”和“制度外资金”长期存在,由此制约了预算约束的实际效果。首先,游离于预算管理体系外的地方政府隐性债务长期存在。面对财政收支的结构性失衡,地方政府竭力寻求中央政府无法监督、无法控制的财政收入形式,逐渐拓展预算外财政资金来源,甚至形成“预算内收入+预算外收入”的二元财政结构。<sup>[40]</sup>尤其是融资平台公司作为一种特殊类型的国有企业,其持续承担大量的举债融资和城市建设职能。地方政府的部分公共职能向融资平台公司转移,融资平台公司藉此获

得国家的财政补贴和财政救助。地方政府和国有企业之间存在一种隐性交换关系,彼此相互依赖、相互制约,这也是匈牙利经济学家科尔奈教授所提出的“预算软约束”现象。<sup>[41]</sup>其次,地方政府债券发行并未纳入预算编制管理。根据《预算法》第35条规定,地方政府不得在预算编制中编列赤字,预算编制必须遵守收支平衡的编制原则。这就使得地方政府债券发行未能纳入预算编制管理,事后的预算调整替代了事前的预算编制,地方人大常委会替代地方人大成为地方政府债券发行的审批主体,由此弱化了预算监督力度和预算管理效果。

### 三、地方政府债务风险的规制路径

由于我国地方政府债务风险的生成机制较为复杂,所以需要更具综合性和系统性的风险规制措施。在前述分析的基础上,笔者从法律约束、预算约束和市场约束三个方面提出地方政府债务风险的控制路径,防范化解地方政府债务风险最终有赖于更深层次的财税金融体制改革。

#### (一)地方政府债务风险控制的三重路径

首先是法律约束路径。需要制定《地方公债法》,并着重完善地方政府债务责任追究制度。《地方公债法》需要兼具实体性规范和程序性规则,在内容上应当涵盖地方公债发行主体、审批程序、发行方式、使用范围、偿还方式和债务管理等各个方面,从而降低公债融资的潜在风险。尤其需明确地方政府债券发行的信息披露规则、信用评级规则、风险预警机制、应急处置机制和偿债保障机制。<sup>[42]</sup>事实上,如果地方政府事后无需承担不当财政行为的法律责任,不负责任的借款人就会避开相应的规则约束。应当进一步落实《预算法》第35条所规定的地方政府债务责任追究制度,回归权责统一的制度框架,实现地方政府举债权力与举债责任相一致。<sup>[43]</sup>在《地方公债法》中设计相应的责任追究机制,并由国务院出台《地方政府债务问责管理条例》,明确地方政府及其责任人员违法违规举债的责任范围、法律

后果、追责机关和追责程序。针对任期制考核下风险周期与责任周期的潜在错位,亟需建立地方政府债务终身问责和责任倒查机制,坚持落实“党政同责、一岗双责”,并将引咎辞职、罢免、公开道歉等政治责任纳入违规举债融资的法律责任制度体系之内。还需进一步完善与风险防范相对应的人大监督、政府经济监督、司法监督和社会监督机制,着力发挥审计监督的制约性和建设性作用。<sup>[44]</sup>

应当优化地方政府债务风险管理工具,明确赤字率作为债务风险管理工具的法律地位。债务率约束作为我国地方政府债务风险管理工具已经得到我国立法机关的实际确认,<sup>[45]</sup>但由于缺乏违反地方政府债务率的预算监督机制和责任追究机制,其制度运行的实际效果较为有限,当前我国诸多省份的政府债务率早已超过100%。理论上说,地方政府债务率可以评判债务风险的实际状态,但无法嵌入预算编制过程之中;赤字率则具有强烈的收支规划色彩和事前规制特征,可以更好地实现预算管理与预算监督。<sup>[46]</sup>基于债务率在地方政府债务管理中的局限性,应当允许地方政府使用赤字率管理工具。

还需坚持推动融资平台公司市场化转型,严格隔离政府信用与企业信用。融资平台公司债务举借本质上属于企业债务,需要遵守《公司法》与《企业破产法》相关规则,遵循有限责任制度和风险自担原则。地方政府债务本质上属于公共债务,应当遵循《预算法》与《地方公债法》的法律调整,由社会公众共同承担债务清偿责任。地方政府隐性债务规模的管理控制有赖于进一步厘清政府和市场的边界,剥离政府融资职能、打破政府兜底预期以及分类推进融资平台公司市场化转型。<sup>[47]</sup>其核心在于政府行为与企业行为相分离、地方政府债券融资与地方融资平台市场融资相分离以及地方政府的财政责任与地方融资平台的经营责任相分离,防止通过融资平台公司企业债务的形式规避政府举债融资的法律约束。

其次是预算约束路径。我国财政收入管理长期坚持法定主义管理方式,诸如税收法定主义同时涵盖了具体税种选择、课税要素设定以及相应的税收征管规则,可以实现对税收收入的实体约束和程序管理。基于债务融资的地区差异性和年度变动性,债务法定主义更加侧重对政府举债的程序性约束,<sup>[48]</sup> 地方政府债务规模限制与结构管理、具体用途与偿债来源等实体性要素都不可能直接通过法律形式予以明确和固化。正如托马斯·皮凯蒂教授指出,将公共债务规模仅以法律形式固定下来通常是不明智的,历史经验表明在严重危机之中需要作出紧急的预算决策。<sup>[49]</sup> 由此可知,需要引入预算约束路径,将地方政府举债收入纳入当年预算收入范围、将地方政府偿还债务本息支出纳入预算支出范围,从而在预算报告中完整无误地反映地方政府债务的实体性要素及其年度变动状况,实现法律约束与预算约束的有机结合。应当选择事前规制规则作为因应财政风险的优先选择,<sup>[50]</sup> 地方政府债务风险控制需要遵循法定主义与预算主义并重原则,将地方政府债务的预算管理 with 预算约束实质性前移。

我国预算报告普遍存在所列内容过粗和编制说明简单等问题,强化地方政府债务融资的预算约束尤需关注以下方面:第一,应当允许地方政府通过举债方式实现预算编制与预算执行中的收支平衡,以适当方式规范地方政府在预算编制中编列符合赤字率授权要求的财政赤字。这将有利于把握地方政府财政收支的真实状况,变暗债为明债、变债务的预算调整管理为债务的预算编制管理以及变债务的人大常委会审批为人大审批。第二,需要强化债务周期管理和债务结构管理。债务周期关乎债务风险控制和债务代际公平,举债规模应当受到债务周期的严格约束。需要建立以赤字率管理和负债率管理为基础的公共债务周期管理体系,使举债规模与偿债能力相匹配,以此遏制地方政府债务规模的无序增长。还需要严格控制一般债务存量、加快一般

债务偿还,尽可能削减一般债务本金规模,减轻一般债务对一般公共预算支出的长期刚性约束。

最后是市场约束路径。地方政府债券是一种标准化金融产品,应当受到金融市场规律的支配和约束,债券市场的利率机制应当遵循市场规律和价格规律,以此切实反映地方政府债务融资风险。<sup>[51]</sup> 其一,应当强化我国地方政府债券市场价格发现机制。地方政府通常凭借股东身份或者施加行政干预要求地方国有商业银行购买本地政府债券,由此导致债券市场的价格发现功能较弱。而且地方政府专项债券发行过程中时常捆绑优质项目和劣质项目,其市场利率普遍偏低,市场风险无法在债券发行价格中得以反映。<sup>[52]</sup> 需要加快地方政府债券发行的市场化改革,金融机构投资地方政府债券时应当坚持风险自律,综合考量认购规模、风险权重和自身资产负债状况。<sup>[53]</sup> 还需要进一步拓宽二级市场的投资者范围,形塑多元化的地方政府债券持有群体,以此发挥投资者对于政府融资行为的约束功能。

其二,需要优化地方政府债券评级机制。良好的信用评级制度可以消弭投资者的信息不对称,诸如美国穆迪、标普和惠誉三大评级机构可以提供相对独立和权威的信用评级结果,以此约束美国地方政府债券发行中的机会主义行为。<sup>[54]</sup> 考察我国地方政府债券信用评级结果,无论一般债券还是专项债券信用评级均为 AAA 级,不同省份地方政府债券的信用评级结果几无差异。<sup>[55]</sup> 究其原因,主要源于地方政府是评级服务的购买者,参与信用评级的中介机构较为集中和固定,并且难以获得高质量的相关基础数据。需要切断地方政府与评级机构之间的利益关联,由中央政府委托独立公正的信用评级机构,并要求地方政府提供资产负债表和中长期政府财务报告。申而言之,需要改革政府会计制度,变预算会计为财务会计,变收付实现制为权责发生制,不断提高地方政府的信息透明度,从而保障政府信用评级机制发挥实质性功效。



## (二)地方政府债务风险治理的根本之策

尽管中央政府三令五申、不断强调防范化解地方政府债务风险,但是基于地方政府税收收入不足和财政收支失衡的现实状况,其举债融资冲动仍然难以抑制。地方政府出现偿债不能将会影响整个金融体系的资金流动性,关乎地方政府乃至整个国家的信用基础。<sup>[56]</sup>妥善化解地方政府债务风险最终有赖于财政体制关系优化与地方发展模式转型。

财政体制关系对于地方政府行为构成制度性激励,我国财政体制关系的结构性失衡主要表现为中央和地方的财权分配过于集中、事权分配过于分散、税收法律制度结构不合理以及地方政府严重依赖“土地财政”。<sup>[57]</sup>地方政府债务风险的防范化解有赖于财政体制关系的优化。一方面,应当以制度化、规范化的形式向地方政府让渡一部分财政权力,以此赋予地方政府相对稳定的税收收入来源和财政权力预期。由此逐渐摆脱对于土地财政和“以地融资”模式的过度依赖,以规范化的财政收入形式替代预算外财政收入,引导地方政府转向更加安全、更可持续的经济发展模式。“营改增”之后对于增值税收入的分成安排虽然能够在短期内缓解地方政府收入分配问题,但从长期来看仍然需要健全地方税体系和培育地方主体税种。对此学者提出了不同的理论主张,包括开征房地产税,以及将房产税、资源税和消费税等作为地方主体税种等不同方案,其核心在于通过法治化的分权方式构建税权与事权相匹配的“央地税权结构”。<sup>[58]</sup>通过形塑自主偿债、自负其责、自担风险的财政责任主体,可以构造各级政府之间债务风险的防火墙。另一方面,应当实现事权划分宪治化,用宪法来规范、界定和保障央地事权的调整界限及其运作过程,明确各级政府在公共服务中应当承担的任务和职责,明确规定中央政府和地方政府的法人地位,使政府行为人格化,实现事权与财政相匹配以及政府权力与义务的高度协调。<sup>[59]</sup>应当将重大基础设施、宏观调控和维护市场统一等方面的

支出责任上移至中央,中央政府需要承担更多的养老、医疗、教育、环保等民生领域事权,以此切实降低地方政府财政支出负担。

地方政府债务风险的妥善化解还有赖于从“生产型政府”到“服务型政府”的角色转变。我国地方政府深度介入经济发展过程之中,其所主导的生产要素配置和营商环境供给极大影响了市场主体的生产经营过程。一旦政府经济权力较少受到规范和约束,便可能对市场机制造成伤害。晋升考核的竞争压力下政府官员甚至不惜以牺牲企业利益和社会利益为代价换取地区GDP的短期增长,政府干预对于经济发展的正面促进效应和负面促退效果同样显见,由此成为公共经济风险的重要来源。<sup>[60]</sup>需要贯彻“还权”与“退出”的逻辑,坚持推进市场化改革,大幅度减少政府对土地、资本等生产要素的直接配置,推动生产要素的自由流动,将更多的生产要素和经济资源转向市场主体和普通居民手中,为市场机制的有效运转形塑良好的外部秩序。地方政府在降低直接投资支出的同时还需要加大民生领域事项的支出力度,由生产型财政逐步转向公共型财政。有学者指出,OECD国家对于教育、医疗、养老、住房等民生事项的财政平均支出占到GDP的24%,而我国仅有13%。<sup>[61]</sup>加大民生领域财政支出力度有利于提升基本公共服务供给水平,逐步消弭贫富分化现象以及农民工群体和本地居民之间的群体性差异,从而进一步提升社会整体消费能力。

地方政府债务规模不断膨胀内生于“以地谋发展”的模式选择,土地要素是推动地方经济发展的重要引擎。这种发展模式导致对土地要素和自然资源的高度依赖以及对于技术创新和公共教育投资不足,只能通过不断增加资源投入的方式维持经济增长。然而特定地区可供开发与利用的土地数量始终是有限的,城市规模的发展和扩张亦有其边界,粗放型发展模式之下单位资源投入对于推动经济增长的边际效应趋于递减。地方政府以经营城市为名肆意出让国有土地,越

权批地、乱占耕地,据自然资源部披露,目前全国80%的违法用地都是地方政府行为,竭泽而渔的征地模式之下部分城市已经出现无地可卖的情况。<sup>[62]</sup>当前我国经济发展已经步入新常态,与之相伴的是经济增速的放缓、日益增长的社会挑战和更加艰难的结构性改革。土地要素对于经济增长的整体作用将逐渐下降,地方经济发展会更加依托于科研创新和技术进步。尤其是在信息技术和数字经济蓬勃发展的背景下,应当遵循开放型发展理念,通过制度调整与规则完善推动新经济业态的包容性发展。<sup>[63]</sup>

放弃是一种容易的选择,但找到替代模式绝非易事。<sup>[64]</sup>发展阶段跨越与发展模式转型是一个复杂艰难的过程,地方政府的资源禀赋条件、权力配置格局与社会心理认知等因素都将成为制度变迁的约束条件,也会成为阻碍和延缓转型过程实现的制度转换成本。伴随城市用地的日益紧张和房地产市场的持续低迷,“以地谋发展”的传统模式面临资源性匮乏与市场性疲软的双重困境,亟待转型升级和逐步退出。正如学者指出,公债风险最终需要通过经济发展来消除。<sup>[65]</sup>地方政府应当努力寻求新的经济增长点,通过发展模式转型获得更加稳定的财政收入来源,逐步降低经济发展模式中的内生性风险因素。概言之,需要由债务融资转向税源涵养,由投资驱动型发展转向消费驱动型发展,由能源密集型行业转向技术密集型行业,由发展建筑业转向发展制造业,下述制度要点尤为值得重视。第一,改革土地定价规则和土地流转规则,提高地方政府的土地征用成本。完善房地产市场调控政策,限制房地产行业信贷规模,通过设定抵押比上限和贷款收入比上限弱化房地产投机行为。第二,完善对于新能源行业、人工智能产业、物联网和数据中心的税收优惠措施和信贷支持政策,加快建设以信息网络为基础、以技术创新为驱动的新型基础设施,以此塑造数字经济时代新的经济增长点。第三,由注重招商引资转向注重服务市场主体,由追求优惠政策“洼地”转为打造营

商环境“高地”,以此实现政策稳定、法治透明和长效发展。<sup>[66]</sup>

### 注释:

[1]杜涛:《首个财政重整地级市 鹤岗债务再平衡》,《经济观察报》2022年1月3日。

[2]2022年12月30日,贵州省遵义市最大的城投发行主体遵义道桥建设(集团)有限公司发布债务重组公告,宣布155.94亿元银行贷款期限调整为20年,年利率调整为3.00%至4.50%,前10年仅付息不还本,后10年分期还本,从而通过债务展期的方式化解地方政府隐性存量债务。参见《贵州遵义道桥建设(集团)有限公司关于推进银行贷款重组事项的公告》。

[3]参见《全国人民代表大会常务委员会关于批准国务院增发国债和2023年中央预算调整方案的决议》。

[4][15]刘守英:《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社,2021年,第313、208页。

[5]中国人民大学政府债务治理研究中心:《统筹发展与安全:中国政府债务研究》,北京:中国财政经济出版社,2021年,第260-262页。

[6]Vivienne Shue and Christine Wong, *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*, London: Routledge, 2007, pp. 160-161.

[7]文贯中、熊金武:《化地不化人的城市化符合中国国情吗?——人口密集型的“老浦西”和土地资本密集型的“新浦东”的历史比较》,《城市规划》2012年第4期。

[8][32]徐军伟、毛捷、管星华:《地方政府隐性债务再认识——基于融资平台公司的精准界定和金融势能的视角》,《管理世界》2020年第9期。

[9]参见《第十四届全国人民代表大会财政经济委员会关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的审查结果报告》。

[10][11]参见中国地方政府债券信息公开平台, <http://www.celma.org.cn/ndsj/index.jhtml>。

[12]财政部《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》第5条规定:“严格新增专项债券使用负面清单。严禁将新增专项债券资金用于置换存量债务,决不允许搞形象工程、面子工程。”

[13]张宇润:《地方债券化解地方政府债务结构风险的法律思考》,《江淮论坛》2016年第1期。

[14]毛捷:《警惕两个比重持续上升 深化政府债务管理改革》,《中国财政》2021年第3期。

[16][40]周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店,2012年,第236-239、79-80页。

[17][64]赵燕菁:《大崛起:中国经济的增长与转型》,北京:中国人民大学出版社,2023年,第45、61页。

[18]楼继伟:《中国公共财政》,北京:人民出版社,2006年,

第47页。

[19][20][62]周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2016年,第23、35-36、228-232页。

[21]王绍光:《分权的底限》,北京:中国计划出版社,1997年,第49页。

[22]参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)。

[23]Loren Brandt and Thomas G. Rawski, *China's Great Economic Transformation*, New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 429-460.

[24]叶姗:《税权集中的形成及其强化:考察近20年的税收规范性文件》,《中外法学》2012年第4期。

[25]《预算法》第3条第1款规定:“国家实行一级政府一级预算,设立中央,省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县、自治县、不设区的市、市辖区,乡、民族乡、镇五级预算。”

[26]熊伟:《地方债券制度中的政府间财政关系》,《新视野》2012年第3期。

[27]张婉苏:《中央政府不救助地方政府债务的纠结、困惑与解决之道》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期。

[28]刘尚希:《中国财政风险的制度特征:“风险大锅饭”》,《管理世界》2004年第5期。

[29]张守文:《要素市场化配置的经济法调整》,《当代法学》2022年第5期。

[30][新]郑永年、黄彦杰:《制内市场:中国国家主导型政治经济学》,邱道隆译,杭州:浙江人民出版社,2021年,第325页。

[31]林毅夫:《解读中国经济:聚焦新时代的关键问题》,北京:北京大学出版社,2020年,第170-171页。

[33]马寅初:《马寅初全集》第二卷,杭州:浙江人民出版社,1999年,第119-136页。

[34]鲁勇睿:《通货膨胀的货币宪法规制》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第79页。

[35]顾功耘:《金融稳定发展的法治保障》,北京:北京大学出版社,2019年,第169页。

[36][48]张守文:《债务风险与举债权的法律约束》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期。

[37]现行开征的18个实体税种中已有12个税种由实施条例上升为实体税法,《增值税法》《消费税法》《土地增值税法》等征求意见稿也已陆续公布。

[38][美]詹姆斯·M.布坎南:《宪政的经济学阐释》,贾文华、任洪生译,北京:中国社会科学出版社,2012年,第290页。

[39]张守文:《财税法疏议》,北京:北京大学出版社,2016年,第9页。

[41]Kornai Janos, *The Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland, 1980, pp. 295-305.

[42]席月民:《我国地方政府债券的发展及其立法跟进》,《中国法律评论》2014年第3期。

[43]冯果、罗昕:《我国地方债务治理的制度检讨与法治化改造》,《证券市场导报》2019年第6期。

[44]程信和、曾晓昀:《经济法典“分则”论》,《法治社会》2021年第3期。

[45]2015年8月,第十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议,议案明确将债务率不超过100%作为我国地方政府债务的整体风险警戒线。

[46][60]刘琦:《公共风险的经济法规制——一个初步论纲》,《中国矿业大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

[47]曲哲涵:《积极的财政政策要加力提效——访财政部部长刘昆》,《人民日报》2023年1月4日。

[49][法]托马斯·皮凯蒂:《21世纪资本论》,巴曙松等译,北京:中信出版集团,2014年,第583-584页。

[50]刘琦:《风险社会的挑战与经济法应对——整体主义视角的解析》,《经济法论坛》2020年第2期。

[51]钟辉勇、陆铭、李瑞峰:《增长、补贴与债务:统一货币区的空间政治经济学》,《中国人民大学学报》2022年第6期。

[52][55]樊丽明:《中国政府预算改革发展年度报告2020:聚焦地方政府债务管理》,北京:中国财政经济出版社,2021年,第307、308页。

[53]杨松、张建:《中国地方政府债券金融风险的法律防控》,《社会科学战线》2020年第3期。

[54]张帆、肖诗阳:《美国政府财政与债务危机:对中国的借鉴》,北京:北京大学出版社,2016年,第164-177页。

[56]李蕊、张彩彩:《有限扶助:地方债违约风险处置的制度选择》,《北京行政学院学报》2023年第2期。

[57]叶姗:《财政赤字的法律控制》,北京:北京大学出版社,2013年,第283-284页。

[58]张守文:《税制结构的优化及其价值引领》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期。

[59]单飞跃:《经济公法理论问题——经济法的公共观念与宪治逻辑》,北京:法律出版社,2019年,第222-223页。

[61]兰小欢:《置身事内:中国政府与经济发展》,上海:上海人民出版社,2021年,第298页。

[63]张守文:《经济法的立法统合:前提与准备》,《学术界》2020年第6期。

[65]熊伟:《财政法基本问题》,北京:北京大学出版社,2012年,第47页。

[66]刘琦:《优化营商环境的经济法解析》,《行政与法》2020年第10期。

[责任编辑:邹秋淑]