



如何有效约束地方政府债务

——基于人大预算监督视角

何 振

摘 要 加强地方人大对政府债务的审查监督，是完善政府债务管理机制的重要组成部分。近年来，地方人大初步构建了审查监督政府债务的体制机制，但在债务审查监督的广度、深度、力度等方面仍存在不足。在充分借鉴美国和日本地方立法机构审查监督政府债务经验的基础上，文章从深化预算改革、增强监督力量、防范化解风险、推进风险处置等方面提出具体建议，推动构建防范化解地方政府债务风险的长效机制。

关键词 地方人大 预算监督 政府债务 债务管理

如何用好政府债务，是国家治理现代化的重要命题。近年来，我国地方政府债务规模持续扩张，法定债务压力相对可控，但隐性债务风险较高。截至 2023 年第三季度末，全国地方政府债务余额 38.9 万亿元，较去年同期增加 4.2 万亿元^①。地方政府隐性债务规模难以准确估算，截至 2022 年底，地方城投平台有息负债规模约 55 万亿元（罗志恒，2023），如果加上 PPP 等其他形式的隐性债务，地方隐性债务规模将更高。政府债务特别是隐性债务的无序扩张，已成为我国高质量发展的风险隐患（曹婧和韩瑞雪，2023）。

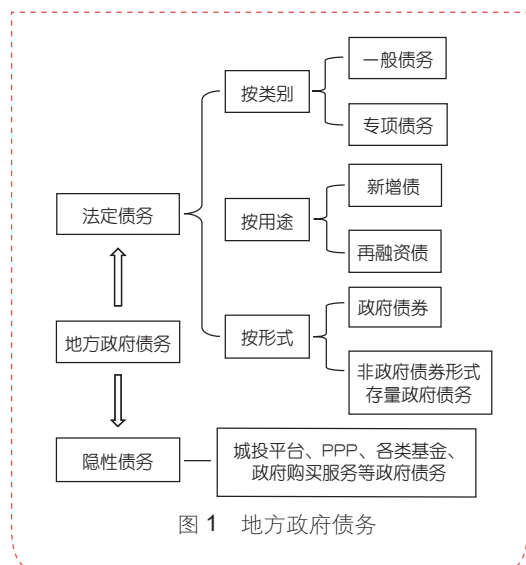
2023 年 10 月召开的中央金融工作会

议强调，要建立防范化解地方债务风险长效机制，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制。加强地方政府债务审查监督，约束政府债务无序扩张，既是提高地方政府债务管理水平的重要机制，也是推动防范化解地方政府债务风险的重要保障。2014 年《中华人民共和国预算法》修改，从法律上允许地方政府举债，同时授予地方人大及其常委会审查批准地方政府举债、审查监督地方政府债务的职权。党中央高度重视地方人大的监督作用，先后印发多份重要文件^②，就加强地方人大对政府债务审查监督工作做出全面部署。2014 年至今，地方人大初步搭建了审查监督政

何振，中国建设银行研究院。本文仅是作者个人学术观点，不代表所在机构。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，当然文责自负。

① 数据来自财政部。

② 比如，2018 年印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，2021 年印发《关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见》。



府债务的体制机制，在规范地方政府债务管理、提高预算法治化等方面发挥重要作用，但审查监督的广度、深度、力度还有待提高，特别是对隐性债务的约束力度不够。

当前和今后一个时期，随着土地财政及其金融化的模式转换，城市蔓延带来居高不下的基建和运营成本，我国地方财政收支压力依然较大（赵扶扬和夏芊，2023；乔晓楠等，2023）。中国财政科学研究院预测，“十四五”期间全国财政收支缺口规模将呈扩大趋势，预计2025年财政收支缺口可能超过10万亿元^①，其中相当一部分财政缺口要通过政府举债弥补，地方政府债务规模还将继续攀升。如果不能有效约束地方政府债务无序扩张，合理使用宝贵的财政空间，我国财政可持续性将面临严峻挑战。因此，有必要进一步完善地方政府债务管理机

制，充分发挥地方人大的监督职能，强化预算审查监督力度，坚决遏制隐性债务等违规举债，提高债务管理的规范性和有效性，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

一、地方政府债务的审查监督现状

（一）审查监督的债务范围

一般而言，地方政府债务（见图1）包括法定债务和隐性债务（汪德华和刘立品，2019）。其中，法定债务是指地方政府在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券方式筹集的，分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理的债务；隐性债务是指地方政府在法定债务预算之外，直接或间接以财政资金偿还，以及违法提供担保等方式举借的债务^②。

根据《中华人民共和国预算法》，政府债务应当全部纳入预算管理。其中，法定债务已经纳入预算管理，地方人大已经初步构建覆盖“借、用、管、还”全流程的审查监督机制。与之相比，隐性债务属于地方政府违法违规或变相举债形成的债务，因此并未纳入预算管理范围。但根据《中华人民共和国预算法》及相关法律法规，地方人大及其常委会有权审查监督隐性债务。

（二）审查监督的主要内容

根据《中华人民共和国预算法》，地方人大拥有地方政府预决算的审查监督职权，有权对政府债务开展全口径审查和全过程监督，监督范围覆盖法定债务和隐性债务，主要内容如下。

① 数据来源：《中国财政政策报告（2021）》。

② 隐性债务定义来自《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27号）。



一是审查地方政府债务限额。我国对地方政府债务实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。国务院根据宏观经济形势确定地方债务总限额，财政部提出分地区债务限额。省级财政部门再提出省本级及所属各市县地方政府债务限额。地方人大应对政府债务限额分配、新增债务规模的合理性、科学性进行审查。

二是审查批准地方政府举借债务。地方政府在编制预算草案时，提出举债计划，提请本级人大审查和批准。地方人大及其常委会的审查内容包括：政府债务余额是否控制在限额内，举借债务是否合法、合理，偿还资金是否有稳定来源和计划，资金投向是否符合党中央方针政策和本地区经济社会发展实际，再融资债券是否控制在上级批准的再融资额度内等。

三是审查监督地方政府使用债务。地方政府组织执行预算，应当每年向本级人大常委会报告预算执行情况，并在第二年地方“两会期间”向本级人大报告预算执行情况。地方人大及其常委会的审查内容包括：新增债券资金是否依法安排用于公益性资本支出，再融资资金是否用于偿还存量政府债券本金，是否存在违规使用债券资金，是否存在预算批准限额之外形成的债务，是否及时足额拨付债券资金等。

四是审查监督地方政府管理债务。在地方政府提交预算、执行预算和决算过程中，地方人大及其常委会依法审查监督地方政府债务的管理情况，主要包括：政府债务管理制度的建设情况，政府债务风险预警机制的情况，政府债务风险应急处置机制的情况，政府债务考核评价机制的情

况，政府债务信息及风险监测预警平台建设情况，政府债券基金使用的绩效管理情况，政府债务的信息公开情况等。

五是审查监督地方政府偿还债务。在地方政府提交预算、执行预算和决算过程中，地方人大及其常委会依法审查监督地方政府债务的偿还情况，主要包括：政府债务是否制定偿债机制并分类落实偿债资金来源，政府债务本息是否足额列入政府预算，是否存在挪用债券资金支付政府债务利息的情况，是否建立专项债务无法偿还本息时的处置机制等。

六是监督地方政府隐性债务。地方人大及其常委会对政府举借债务是否完全纳入预算进行监督。政府应当向地方人大定期通报隐性债务规模、期限、风险、化解措施等情况。地方人大监督政府是否存在以融资平台、政府和社会资本合作、政府性投资基金等方式举借债务，隐性债务是否存在增量、是否统计完整、风险是否可控、化解情况是否真实等。

二、地方人大审查监督政府债务中存在的主要问题

近年来，地方人大审查监督政府债务的法律制度不断完善，各级地方人大积极创新监督机制，取得明显进展。但受体制机制性矛盾和问题影响，地方人大对政府债务的审查监督力度还不够强，债务预算软约束问题尚未得到根本解决。

（一）审查监督隐性债务的难度较大

一是隐性债务底数不明。2018年以来，国务院组织开展新一轮隐性债务清理工作，财政部开展政府全口径债务清查统



计，由地方政府统计并上报本地区隐性债务数据。但受多种因素影响，一些地方政府违规举借隐性债务的动力较强，存在一定的低报、漏报可能。比如，2022 年审计署发现，49 个地区通过承诺兜底回购、国有企业垫资建设等方式，违规新增隐性债务 415.16 亿元^①。这表明，目前仍有相当规模的地方隐性债务游离在地方人大的审查监督范围之外。

二是缺乏审查监督的抓手。地方人大对政府债务的审查监督，很大程度上是依靠财政预决算开展的。按照《中华人民共和国预算法》，隐性债务属于违规举债，并不计入法律上的政府债务（法定债务），其举借、使用、管理、偿还均脱离财政预算管理，导致地方人大缺乏有效的审查监督抓手。目前，各地人大主要通过听取汇报、开展调研等形式了解当地隐性债务的管理情况，既不能开展程序性审查，更难开展实质性审查。

（二）约束地方政府举债行为不够有效

一是地方政府举债冲动相对较强。由于中央和地方、省以下政府间财政事权和支出责任不匹配，地方政府尤其是基层政府财政收支压力较大，再加上部分官员尚未树立正确政绩观，重视速度忽视质量，债务风险意识薄弱，将偿债责任留给下届政府或寄希望上级政府救助，导致其举债冲动相对较强，通过隐性债务的方式突破债务限额约束。

二是债务预算的信息不够全面。地方政府在预算草案中，普遍只提供债务余额、新增债务、置换债务等总量数据，对于债务资金的具体项目信息披露不足，缺乏项目的详细论证资料及偿还计划等内容，地方人大及其常委会开展实质性审查的难度较大。这也导致个别地区通过虚报项目收入、低估成本等将项目“包装”成收益与融资规模平衡的项目，逃避地方人大监督。2022 年审计署发现，20 个地区通过“包装”项目，借此发行专项债券 198.21 亿元^②。

三是省级政府代市县政府举债潜藏道德风险。根据《中华人民共和国预算法》，省级政府有举债权，并且可以代市县政府举借债务。这个制度设计本意是通过省级政府来规范约束市县政府的举债行动，但也使得省级政府为市县政府债务承担兜底责任，很容易滋生市县政府的机会主义和道德风险，导致市县政府过度举债（岳红举和陈军，2021），同时也弱化了地方人大对政府债务的约束力度。目前，市县政府已经成为地方政府债务的主要举债主体。以河南省为例，截至 2022 年底，河南省地方政府债务合计 15 104 亿元，其中省本级债务 1 723 亿元，代市县政府举借的债务 13 381 亿元，市县政府债务占比将近 88.6%^③。这固然与市县政府承担较多支出责任有关，但也与市县政府过度举债有关（毛捷和徐军伟，2019）。

（三）监督地方债务的使用管理不够到位

一是债务预算执行过程不够严肃。经过

① 数据来源：《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

② 数据来源：《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》。

③ 数据来源：《关于河南省2022年预算执行情况和2023年预算草案的报告》。



人大审查批准后的预算具有法律效力，政府应当主动维护预算的严肃性。但部分地区政府调整预算过于频繁，对于新增举债等预算调整事项，未依照法定程序进行申报，而是在举债之后再补交预算调整方案，给地方人大常委会的审查工作造成被动。个别地区还存在专项债资金被挤占挪用、违规出借或是投向不符合要求等现象。2022年审计署发现，47个地区违规挪用157.98亿元专项债资金，5个地区将50.03亿元专项债资金投向景观工程、商业性项目等禁止类领域^①。

二是债务预算绩效管理不够规范。部分地区不重视专项债项目资金绩效管理，绩效评价指标体系不够科学合理，实际执行过程中也未严格按照绩效标准评价。还有部分地区的预算绩效评价结果应用不足，并没有将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，导致地方人大对专项债项目开展审查监督时缺乏评估工具。2022年审计署发现，36个投资专项管理办法未提出运行绩效评估结果，5个项目绩效评价结果虚高，27个项目绩效评价结果出具较晚，无法作为下年度预算安排依据^②。

（四）督促地方防范化解债务风险的力度不足

一是地方政府债务偿付压力较大。虽然地方人大不断督促地方政府健全偿债机制，但效果并不理想。2022年我国显性债

务付息支出占GDP的比重为1.86%，如果考虑城投债等隐性债务，广义政府债务付息规模将占GDP的4.13%^③。地方债务偿付压力较大，部分高债务地区面临流动性危机。2023年7月中央提出制定实施“一揽子化债方案”，批准各地发行特殊再融资债超过1.3万亿元，有助于缓解现阶段的债务偿付压力。但未来两年仍是城投债等隐性债务的到期高峰期，地方债务风险依然不容小觑。

二是市县救助预期相对较强。对于地方政府债务，中央坚持“谁的孩子谁抱走、中央坚决不救助”原则，但也要求“省级政府对债务风险负总责”，这使得市县政府对省级政府存在一定救助预期。而且在省级政府对市县法定债务承担担保责任的情况下，市县很可能在法定债务和隐性债务之间辗转腾挪，将隐性债务危机间接转化为法定债务危机，导致省级政府实际上对市县所有债务都承担救助责任。

（五）自身审查监督能力有待加强

一是自身监督力量相对有限。人民代表大会召开会议时间相对较短，用于预算审查的时间更为有限，而且人大代表多为兼职，审查监督政府债务的能力相对不足，预算审查主要依靠人大常委会特别是相关专门委员会和工作委员会。但人大专门委员会委员大多为兼职，工作委员会人员配备有限，部分市县存在“一人委”的现象，人员紧缺的情况下难以对政府债务开展全

① 数据来源：《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》。

② 数据来源：《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》。

③ 根据罗志恒（2023）估计，截至2022年末，城投平台有息负债约55万亿元，如果按5%的平均利率计算，付息支出约2.75万亿元。



面审查监督。

二是刚性监督方式运用不足。《监督法》明确规定人大监督的七种形式^①，但地方人大在具体实践中往往选择听取和审议工作报告、审查和批准、考察调研等柔性监督形式，较少采用质询、特定问题调查、罢免和撤职等刚性监督方式。这使得地方人大监督的广度、深度不够，权威性和威慑力不足，制约地方人大的监督效果。

三是问责机制不够健全。目前，我国《中华人民共和国预算法》关于预算问责的覆盖范围有限，主要是针对预算调整领域，规定“各级政府未依照法定程序进行预算调整，本级人大及其常委会或者上级政府应当责令其改变或撤销”。但由于《中华人民共和国预算法》并未对人大问责追责的具体程序进行规定，导致预算问责难以落地，实践中很少出现地方人大问责政府的情形。

三、健全长效监督机制的建议

有效约束地方政府债务无序扩张，是一项系统性工程。地方人大要充分发挥人大制度优势，支持推动财政预算管理体制改革的，统筹推进举债、管理、使用、偿还等环节的改革，构建“权责利相结合，借用管还相统一”的地方债务管理机制，协同各方形成监督合力，方能产生效果。

（一）深化预算改革，持续强化举债约束力度

一是推动加快财税体制改革。支持推

动中央与地方财政事权和支出责任划分改革，合理划分省以下各级财政事权，明晰界定财政支出责任。健全地方税体系，规范收入分享方式，完善省以下转移支付制度，做实基层政府“三保”机制。提高市县级政府的财政收入和支出预期的稳定性，遏制地方政府举债冲动。

二是实行隐性债务和法定债务合并监管。督促地方政府建立覆盖法定债务、隐性债务、融资平台公司经营性债务的全口径债务监测机制，穿透识别隐性债务，摸清底数，加强风险源头管控，遏制新增隐性债务。推动设立完整的债务监管框架，将隐性债务纳入和法定债务同样的监管体系。完善政府债务信息披露机制，定期向社会公开债务数据，合理引导和稳定各方预期。

（二）增强监督力量，提高债务使用管理规范性

一是充实人大审查监督力量。加强专门委员会建设，推动县级以上地方人大常委会单独设立财政经济委员会，适度充实委员人数，解决“一人委”问题。加强预算工作委员会的经济金融审计人才队伍建设，提高地方政府债务审计监督能力，以更好协助财政经济委员会行使审查监督权。

二是提高审查监督的刚性。推动修改《中华人民共和国预算法》，明确各级人大及其常委会拥有预算修正权，明确地方政府违反预算的法律责任，提高地方人大预算审查监督的权威性。同时，明确质询、

^① 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委



特定问题调查等监督方式的程序和法律后果，提高可操作性，督促下级地方人大依法开展质询等刚性监督方式，强化预算执行监督，坚决遏制未经法定程序擅自举借债务、挪用债务资金的行为。

三是加强与党政监督、社会监督的联动。健全人大委托审计机制，地方人大每年选取政府债务若干重大问题，交由审计机关开展专项审计，并听取审计结果，对审计业务质量开展考评。建立人大和纪委监委联合监督机制，将收集到的违法举借、违规使用债务的线索移交纪委，提高监督刚性。健全第三方评估机制，利用金融机构、会计师事务所等专业机构，对债务资金重大项目开展事前可行性评估和事后绩效评估，为地方人大审查监督提供参考。

四是推动实现隐性债务清零。审查监督地方政府隐性债务化解方案，推动地方政府探索通过发行再融资券、城投公司银行贷款和非标类债务重组、运用 REITs 等手段盘活存量国有资产等方式，按照市场化、法治化原则，分类分步化解存量隐性债务，逐步实现隐性债务清零。审查监督地方融资平台转型进度，通过重组整合、依法剥离隐性债务、注入优质国有资产等方式，推动融资平台公司实体化运作。

（三）坚持底线思维，有效防范化解债务偿还风险

一是推动编制和报告政府财务报告。督促地方政府以权责发生制为基础，编制资产负债表、收入费用表、现金流量表等财务报表和其他应当在财务报告中披露的相关信息 and 资料，全面准确反映政府财务状况和运行情况，其中债务部分应当包含

法定债务和隐性债务。建立政府向本级人大常委会报告政府财务报告制度，加强地方人大对综合财务报告的真实性、完整性的监督。

二是审查监督中期财政规划。指导地方政府编制三年滚动财政规划，科学预测未来财政收支和政府债务风险情况，建立健全跨年度预算平衡机制，合理确定财政收支政策和重大项目资金安排，增强年度预算与中期财政规划管理的衔接性。强化中期财政规划的审查监督，重点审查财政赤字和债务限额的合理性，评估中期政府债务风险情况，保障政府财政收支的可持续性。

三是健全债务风险预警机制。督促地方政府建立包含隐性债务在内的风险预警指标体系，包括赤字率、债务率、负债率、偿债率、逾期债务率等多种指标。在地方政府债务风险“红橙黄绿”四档评定基础上，探索利用大数据构建新型预警模型。加强预警结果应用，地方人大要结合债务风险预警情况，综合审批地方债务发行规模及偿还计划安排等。

四是建立偿债备付金制度。督促地方政府针对专项债项目，结合项目的收入、偿债规模及年限等情况，从运营期开始逐年归集偿债备付金，同时也从财政收入、国有资产处置、国有资本上缴收益等项目中给予一定比例的计提，按当年到期政府债务的一定比例在预算中安排专项资金，防范债务兑付风险。地方人大对政府偿债备付金的设立、使用情况开展审查监督。

（四）打破救助预期，加快推进债务违约处置机制

一是健全债务风险应急处置制度。督



促地方政府提前做好应急政策储备,建立分级响应机制,坚持“谁出险、谁处置”,压实地方政府偿债主体责任。以立法形式明确地方债务违约处置制度,实现债权人、债务人依法分担债务风险。

二是完善地方财政重整制度。以立法形式确定地方财政重整制度,在保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出的基础上,明确财政重整的启动条件、申请主体、管辖机关、重整程序和重整措施,提高财政重整的可执行性,打破救助预期。探索

地方政府破产试点,允许地方政府资不抵债时宣告破产,按照市场化法治化原则与债权人充分协商,开展债务重组和清偿。

三是强化政府债务问责机制。建立地方各级人民政府任期内债务举借、使用和管理情况的考核、审计和责任追究机制。在党委统一领导下,与纪委、国家监委建立联合问责机制,明确问责主体和程序,强化“终身问责、倒查责任”,提高地方人大问责的权威性和威慑力。^[N]

学术编辑:曾一已

参考文献

- [1] 曹婧,韩瑞雪.地方政府债务风险的传导机制及化解路径[J].金融市场研究,2023(12):113-123.
- [2] 刘尚希.中国财政政策报告(2021)[M].北京:社会科学文献出版社,2021.
- [3] 龙小燕.日本地方政府债券发行管理机制及启示[J].地方财政研究,2020(07):100-110.
- [4] 罗志恒.防范化解地方债务风险:理性认识、当前形势与综合应对[J].清华金融评论,2023(10):37-40.
- [5] 毛捷,徐军伟.中国地方政府债务问题研究的现实基础——制度变迁、统计方法与重要事实[J].财政研究,2019(01):3-23.
- [6] 乔晓楠,张文劲,瞿王城.城市蔓延与城投债规模——一个空间政治经济学的视角[J].金融市场研究,2023(09):1-17.
- [7] 汪德华,刘立品.地方隐性债务估算与风险化解[J].中国金融,2019(22):53-54.
- [8] 杨华.日本预算制度[M].北京:经济科学出版社,2016.
- [9] 岳红举,陈军.省级政府在地方法债管理中的地位:现实困境与治理转型[J].当代财经,2021(01):39-48.
- [10] 赵扶扬,夏芊.土地财政及其金融化:可持续性、部门间风险关联与政策应对[J].金融市场研究,2023(03):94-105.
- [11] National Association of State Budget Officers. Budget Processes in the States[R]. Washington, DC, 2021.
- [12] National Association of State Budget Officers. Capital Budgeting in the States[R]. Washington, DC, 2014.

How to Effectively Constrain Local Government Debt by Enhancing the Supervisory Powers of Local People's Congresses

HE Zhen

(China Construction Bank Research Institute)

Abstract Strengthening the supervision of government debt by local people's congresses is an important component of more effective government debt management. In recent years, local people's congresses have established a system for supervising government debt, but there are still significant shortcomings. Drawing on the experience of local legislatures in the United States and Japan in supervising government debt, this article puts forward specific suggestions, including budget reform and the promotion of risk disposal, in order to support construction of a long-term mechanism for preventing and resolving risk from local government debt.

Keywords Local People's Congress, Budget Supervision, Government Debt, Debt Management

JEL Classification H61 H63 H81