

《金融市场研究》专家审稿单

稿件篇名	如何有效约束地方政府债务——基于人大预算监督视角
外审意见 (二审)	文章从人大预算监督的视角探讨如何有效约束地方政府债务，具有一定的理论意义和现实意义。文章采用了“存在问题——经验借鉴——对策建议”的写作思路。但是，文章缺乏对当前各地人大债务审查监督实践的深入调研和分析，使得文章的创新性和边际贡献不足。具体来说，还存在如下一些问题： 1. 文章较为粗糙，注释不规范，还有错别字。 2. 一些表述不规范，例如“赋予地方人大及其常委会批准、审查和监督地方政府债务的职责”等。 3. 文章对应然性的分析与实然性的分析并未明确区分。例如“审查监督的债务范围”中，地方人大对于显性债务真的做到了“审查监督覆盖‘借、用、管、还’全流程”吗？显然不是！ 4. 文章观点前后矛盾。例如，“一、（一）”部分才说地方人大没有将隐性债务纳入审查监督范围，“（二）”又说“监督范围覆盖法定债务和隐性债务”。 5. 论语逻辑不严谨。例如在论语“举债约束不够强”时，作者认为是因为《预算法》规定“省级政府拥有举债权，并且可以代市县政府举借债务”。从制度设计的角度，这恰恰是通过省政府来规范和约束市县政府举债。而“市县政府成为地方政府债务的主要举债主体”，也不是因为这个原因导致的，而是市县本来就承担着更多的支出责任。 6. 文章对于地方人大对政府债务的审查监督存在的问题的分析流于表面，既无有效的实证支撑，也缺乏深入、系统的分析。 7. 文章第三部分对于国外地方立法机构监督政府债务的经验介绍，既权威资料来源，又缺乏深度和系统性。 8. 所提建议可行性、针对性和有效性不足。例如“试点赋予县市政府举债权”，作者并没有足够的证据证明，赋予县市政府举债权就不会导致县市政府更

	大规模的举债行为。 2023 年 12 月 17 日
作者回复	感谢审稿专家专业而又细致的审稿意见，感谢编辑部老师的辛苦工作，本文根据审稿专家的意见和《金融市场研究》的版式要求进行了认真修改，修改部分在修改稿中使用蓝色字体，以便查阅。具体修改如下。 1. 严格按照《金融市场研究》内容样式要求，对全文格式进行调整，规范注释格式，认真查找修改错别字。 2. 参考《预算法》及相关法律法规，规范全文表述，将“赋予地方人大及其常委会批准、审查和监督地方政府债务的职责”，修改为“授予地方人大及其常委会审查批准地方政府举借债务、审查监督地方政府债务的职权”。此外，还对全文类似表述做了修改，详见修改稿。 3. 感谢审稿专家提出的“文章对应然性的分析与实然性的分析并未明确区分”宝贵意见。 本文第一部分意在从法律制度层面阐述当前地方人大可以审查监督的债务范围、拥有的职权范围，更偏向应然性分析；第二部分意在指出实际执行过程中存在的问题，更偏向实然性分析。 本文在修改稿中更加突出第一部分的“应然性”。比如，将“地方人大对其的审查监督覆盖‘借、用、管、还’全流程”，修改为“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”。此外，还有其他修改地方，详见修改稿。 4. 审稿专家提出的“文章观点前后矛盾” 初稿的原文为：“虽然地方人大有权监督地方政府违法违规举债行为，但并未将隐性债务纳入预算管理范围，一定程度限制了地方人大的监督力度”。 这句话意在指出，隐性债务属于违规举债，因此并不在预算管理范围，使得地方人大在监管方面缺乏抓手，但并未否认地方人大对隐性债务具有审查监督权，与下文并不矛盾。 本文可能表述不清，导致审稿专家产生误解。对此，本文在修改稿中，进一步明确上述观点，以防误

解。具体修改详见修改稿。

5. 审稿专家提出的“论语逻辑不严谨”

首先，关于“省级政府代市县政府举债，是否是举债约束不强的原因”。与审稿专家一样，本文认为，这种制度设计的本意是通过省政府来规范和约束市县政府举债，但这种制度设计也让省级政府承担兜底责任，从而激发市县政府的机会主义和道德风险，导致市县政府举债约束软化。

从学界研究看，岳红举和陈军在《当代财经》2021年第1期的《省级政府在地地方债管理中的地位：现实困境与治理转型》，同样认为省级政府代县市政府举债，会导致市县政府的道德风险。

从历史看，2006年以前，日本地方政府举债需要中央政府审批，结果非但没能有效约束地方债务，反而导致地方债务失控。2006年日本吸取相关经验，陆续引入协商制和注册制，符合条件的地方政府发债不再需要中央政府审批。这个案例进一步佐证本文观点。

本文在修改稿中，进一步充实相关逻辑，补充上述内容和参考文献。

其次，关于“市县政府成为地方政府债务的主要举债主体的原因”。学界主要有两种解释，一种是认为基层政府承担了更多支出责任，即审稿专家的意见，另一种则认为是基层政府出于晋升等目的，举债投资冲动较强，从而过度举债，即本文的逻辑。

考虑到学界目前尚未取得一致观点，本文在修改稿中，吸纳审稿专家的意见，将两种观点同时列出，以供读者参考。

6. 审稿专家提出的“关于问题分析流于表面，既无有效的实证支撑，也缺乏深入、系统的分析”

感谢审稿专家的意见。本文在撰写问题分析时，一方面参考现有文献，另一方面结合人大、审计署、财政部等政府部门关于地方债的报告，站在地方人大监督的视角，从中归纳总结出问题。由于地方隐性债务权威数据难以获取，本文在问题分析时，使用的数据并不多，主要阐述相关逻辑。

本文在修改稿中，按照债务发行、使用管理、偿还等流程，重新归纳组织问题分析，然后结合审计署

	最近《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》，适当补充部分数据，提高问题分析系统性和可信度。 7. 审稿专家提出的“国外立法机构的分析缺乏权威资料来源和深度系统性” 感谢审稿专家的意见。目前学界主要关注外国的国家立法机构如何审查监督政府债务，对于外国的地方立法机构如何审查监督地方政府债务的研究相对较少。 美国50个州的财政预算制度各不相同，州立法机构审查监督地方债务的制度有很大区别。现有文献在介绍美国州议会审查监督政府债务时，有许多相互矛盾的地方。为此，本文在写作过程中，主要参考美国州政府预算协会出版的最新期的《各州的预算程序》《各州的资本预算》。这两本书详细介绍了各州预算程序，包括州议会审查监督政府债务的过程和角色。其内容和数据来自各州的预算办公室，具有较高的权威性和可信度。 日本虽然是单一制国家，但实行地方自治，与我国有明显不同。目前国内关于日本地方立法机构的文献相对较少，本文相关内容主要参考《日本政府预算制度》等书籍，并与日本最新版的《地方自治法》《地方财政法》《财政法》等法律文本进行对比，确保本文内容真实可靠。 本文在修改稿中，进一步补充资料来源，重新组织梳理经验，突出地方议会如何审查监督地方债务，提高研究深度和系统性。具体修改内容见修改稿。 8. 审稿专家提出的“建议可行性、针对性和有效性不足。没有足够证据证明，赋予县市政府举债权就不会导致县市政府更大规模的举债行为” 感谢审稿专家的意见。有效约束地方债务无序扩张是一项系统性工程，需要统筹推进举债、管理、使用、偿还各个环节的改革，方能见效。授予市县政府举债权，只是改革的一环，目的是使市县政府举债的权责利相统一，防范举债环节的机会主义和道德风险。除此之外，本文还提出了使用管理环节、债务偿付环节、风险处置环节的对策建议，希望形成合力，共同构成有效约束地方政府举债的机制。
--	--

	本文可能表述不清，让审稿专家形成误解。对此，本文在第四部分的开头部分，进一步阐述了上述逻辑。同时，按照“发行、使用管理、偿付、风险处置”四部分重新组织对策逻辑，提高建议的可行性、针对性和有效性。 再次感谢审稿专家和编辑老师的辛苦工作！ 作者：何振 2023 年 12 月 29 日
--	--

附文：国外地方立法机构监督地方债务的经验

美国和日本地方政府举债历史较长，地方债制度比较成熟，地方立法机构在监督政府债务方面具有丰富的经验和教训，对于进一步完善我国地方人大对政府债务的审查监督机制具有较强的借鉴价值。

（一）美国州议会

美国是联邦制国家，包括联邦、州和地方三级政府，三级政府各自有独立的财政预算管理制度，分别编制审批和执行本级预算。美国州议会实行两院制。本文主要分析美国州议会审查监督地方债务的制度¹。

一是立法设定地方债务上限。美国州政府的预算分为经常预算和资本预算。对于经常预算，50个州中的49个州议会通过立法要求经常预算实行平衡预算，不得举借债务，剩余的佛蒙特州虽然没有立法要求，但其经常预算历史上从未出现过赤字。对于资本预算，43个州议会通过立法对未偿还的法定债务总额或偿债支出进行限制，州政府举债不得超过规定的上限。

二是参与编制债务预算。美国大部分州的预算由州政府编制，但有25个州政府在向州议会提交预算草案前，会提前提交给州政府和州议会组建的联合审查委员会审查，对预算草案进一步做可行性研究，对举债规模和举债建设项目进行调整。部分州的预算由州政府和州议会共同编制，还有少数州的预算由州政府和州议会分别同步编制，这些州议会直接参与编制债务预算。

三是审查批准债务预算。州参众两院收到预算草案后，两院预算委员会及下属委员会将举办一系列听证会，对债务预算的举债计划进行审查。参众两院分别批准自己的预算草案版本，并任命一个联合委员会来解决两个预算草案版本之间的差异。州政府的债券分为一般债券和收入债券，19个州的法律要求，州政府发行一般债务时需要经过选民批准。

四是监督债务预算的执行情况。州议会在监督预算执行时，有权对债务的举借、使用、管理和偿还进行监督，重点检查偿债计划、未偿还债务额等，以确保债务能够如期偿还。大部分州议会设有对议会负责的审计机关，审计机关有权对该州政府和地方政府的任何官方事务进行审查，能够协助议会审查监督债务预算的执行情况。

¹ 本文关于美国州议会审查监督政府债务的制度情况及相关数据，主要来自美国州政府预算协会出版的 *Budget Processes in the States* 和 *Capital Budgeting in the States*。

五是收集评价债务预算绩效。美国 46 个州收集预算绩效指标，包括项目层面、机构层面和全州层面的绩效指标。债务预算绩效指标不仅被州政府用于预算项目管理，也被州议会用来决定拨款进度，以提升政府预算执行效率。同时，26 个州的州议会要求州政府在预算执行报告中提供预算绩效指标，作为第二年编制债务预算的参考。

（二）日本地方议会

日本是单一制国家，包括中央、都道府县和市町村三级政府。按照《地方自治法》，日本实行地方自治，地方政府享受完全独立预算权。日本地方政府发债由地方议会和中央政府共同监管（杨华，2016）。地方议会实行一院制，对政府债务的审查监督主要包括以下内容。

一是地方债务发行同时实行审批制、协商制和注册制。2006 年以前，日本地方政府发行债务必须经过中央政府审批。2006 年日本引入协商制。根据地方财政风险预警指标状况，地方政府分为财政健全、财政早期健全化、财政再生等三类。财政健全的地方政府只要地方议会同意，就可以发行债券，但如果经过中央政府协商同意后再举债，可以享受中央转移支付优惠及向公共资金借款的优惠。其他地方政府想要发债，不仅要地方议会同意，而且必须经过中央政府审批通过。2012 年日本再引入注册制。符合条件的财政健全的地方政府发行私募地方政府债券时，在地方议会批准后，可不必与中央政府协商，而实行注册制（龙小燕，2020）。

二是审查和批准债务预算。各级地方政府在编制财政预算时，编制债务预算。地方的债务预算包括发行债务的目的、预计利率、偿还条件等。日本地方议会分别审查、修改和表决通过预算。同时，中央政府会编制地方政府债务计划，作为参考资料提交国会，但不属于国会审查批准对象。中央政府在审批各级地方政府的债务发行计划时，会以该计划为依据。

三是审查监督债务预算执行。地方议会可通过质询、听证会等方式监督地方债务预算的执行情况，也可以委托地方监察委员会开展财政审计监督工作，重点审查监督地方政府债务的真实性、偿债计划的可行性、债务资金使用效率等。

四是监督政府债务偿还和财政重整。日本不允许地方政府破产，即使地方财政状况恶化也需要偿付债务。为避免陷入财政困境，地方政府建立了债务偿还保障机制。财政早期健全化的地方政府在发债时要提交债务管理计划，财政再生的

地方政府则要提交财政重整计划，经地方议会审核后报上级政府批准。日本地方议会有权对地方政府的偿债计划等进行审计监督。

（三）值得借鉴的经验

从美国和日本地方议会在政府债务监督方面的做法看，地方议会主要通过立法、预算管理和审查监督等规范地方债务的使用管理，约束地方政府债务扩张，主要经验如下。

一是地方议会履职有坚实的法律保障。美国和日本的预算法律制度比较健全，从地方债务的发行、管理、使用、偿还、风险处置等都有明确规定，关于地方议会在政府债务审查监督中的责任、方式、途径、问责等都有详细规定，同时要求地方政府配合地方议会审查监督，为地方议会履职提供了有力保障。

二是地方议会履职有充分的信息支撑。美日本地方政府在编制债务预算时，都会详细披露举债的具体用途、偿还计划等信息。地方立法机构可以根据这些信息，对政府债务项目开展实质性审查，不仅可以控制政府债务的总量风险，还可以提高政府债务的使用效率。

三是地方议会履职有充足的资源支撑。美国和日本地方议会的监督力量较强，既有专职议员又有审计机构协助，有足够能力独立开展地方债务审查监督工作，对地方政府的依赖程度较低。这样有助于提高地方议会审查监督时信息的真实性、可靠性，提高监督质量。

四是地方议会履职有高效的监督抓手。美国和日本财政预算绩效管理制度比较健全，有能力对地方债务项目开展事前、事后的绩效评估，为政府和地方议会决策提供参考。地方议会通过绩效管理，可以择优批准项目，问责低效债务项目，防范政府债务偿付风险。