

地方政府债务治理^{*}

——基于国家治理体系现代化的视角

夏诗园 郑联盛

〔摘要〕过去几年，我国地方政府债务风险处置已取得积极进展，但仍广泛存在治理理念模糊、法治观念不强、地方主义盛行等问题，部分地方财政治理陷入“低级陷阱”并引发重大风险。地方债务治理存在法制框架不健全、治理规制不到位、政府职能难定位以及政绩评估“增长化”等痛点。同时，地方债务治理面临中央与地方权力责任不匹配、财税结构不合理、预算软约束难落实以及地方“权力自治”与“责任自治”难平衡等制约。理顺中央与地方的权责关系、提高地方政府债务治理水平是完善地方债务治理的关键，需立足现代治理、树立法治权威、厘清权责关系、规范官员考核和健全监督机制，以有效化解地方政府债务风险，推进地方政府债务治理体系和治理能力现代化建设。

〔关键词〕地方政府债务；治理现代化；治理能力；法治化

〔中图分类号〕F812.5 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1006—012X（2020）—05—0037（07）

〔作者〕夏诗园，助理研究员，博士，审计署审计科研所，北京 100086

郑联盛，副研究员，博士，中国社会科学院金融研究所，北京 100028

一、引言

全面推进国家治理体系和治理能力现代化建设符合以现代化为目标导向、以制度建设为举措的全面深化改革的现实需要，是新时代的根本要求，是加快国家现代化建设步伐的科学选择，是实现中国梦的必由之路。财政是国家治理体系的基础和重要支柱，作为地方财政体系的重要组成部分，地方政府债务的科学、有效治理是实现财政持续、金融稳定的基石。在国家治理活动所涉及的政府职能中，财政职能是一项最具综合意义的基本政府职能。^{〔1〕}

自党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题以来，地方政府财政治理水平不断提升，地方政府债务治理体系不断完善。但是，我国地方政府债务治理体系和治理能力现代化建设仍存在诸多难题，地方债务处置整体不力，地方债务风险尚未实质性缓释，存在法制框架不健全、治理规制不到位、政府职能难定位等痛点，还面临中央与地方权力责任不匹配、事权财权不匹配、财税结构不合理、预算软约束难落实等内在约束。明确国家治理体系现代化对地方政府债务治理的内在要求，充分认识地方政府债务治理的紧迫性和重要性，深入剖析地方政府债务治理的痛点和约束，对防范和化解地方政府债务风险、有效推进地方政府债务治理体系建设具有重要的理论和现实意义。

^{*} 基金项目：国家社会科学基金青年项目“去杠杆进程中地方政府债务管控研究”（19CJY054）；国家社会科学基金重点项目“‘十三五’时期我国的金融安全战略研究”（15AJY017）。

二、国家治理现代化与地方政府债务治理

1. 国家治理体系和治理能力现代化建设的要义

国家治理体系和治理能力现代化是指导国家治理实践的前提，与时俱进且顺应时代发展潮流。国家治理体系建设需要构建完善的治理框架。在公共治理体系中，主要涉及价值、规制、主体、客体和绩效等5个基本要素。^[2]从具体应对治理上，需要把握问题、主体和政策等三个关键。^[3]注重统筹领导力量、根本出发点、目标指向以及基本方略等要素，以及国家治理、政府治理和社会治理的内在关联关系。^[4]

国家治理体系建设需要强化问题导向及厘清制度根源。对治理问题及其制度根源认识的视角差异决定了问题应对的政策差异，更重要的是，需要厘清治理问题是属于一致性问题还是矛盾性问题。^[5]特别是在面对矛盾性问题时，现代化治理体系功能尤其是法治的作用就极其凸显。^[6]

国家治理体系建设需要处理一统体制与分权治理的矛盾。国家治理制度逻辑很大程度源于中央管辖权与地方治理权的“不兼容”，重点表现为中央与地方的问题应对机制和权力制度安排。^[7]其中，最典型的一个问题就是中央政府与地方政府的财权事权匹配性，^[8]而这正是地方政府债务问题的缘起和治理的归宿。^[9]当然，中央与地方权责的划分不能“一刀切”，应注重政策统一性与执行灵活性的统筹。^[10]

国家治理体系建设需要强化法治原则。这与我国依法治国的基本方略是一脉相承的。^[11]法治意识的淡薄容易引发运动式治理、正式制度的非正式运行甚至出现某种程度的共谋，超越法制化、科层制甚至专业化的限度，导致治理的扭曲甚至失控，^[12]因此将权力关进“制度的笼子”是必要且急迫的。

2. 国家治理现代化对地方政府债务治理的内在要求

理顺中央与地方的权责关系、提高地方政府债务治理水平，是优化央地财政关系、提高国家治理能力的关键要点。我国国家治理的突出特点和深刻矛盾是一统体制与分权治理之间的矛盾。作为我国国家治理体系的核心支撑和重要保障，地方政府通过宪法和法律途径，在治理公平原则下，可实现税收和财政支出的公平和正义，保证债务负担可持续，从而达到服务实体经济和提升人民幸福水平的目的。但在央地财权事权不匹配以及地方官员考核倾向于经济增长的现实下，部分地方政府漠视法律约束，粗暴干预各种投融资决策，^[13]不断突破预算约束，^[14]在提高地方经济增速中不仅并未实质性地提升公共产品供给，且引发了重大债务风险，对于整体经济产出和社会福利是不利的。^[15]从此角度来说，理顺中央与地方的权责关系、提高地方政府债务治理水平是优化中央与地方财政关系、提高国家治理能力的关键。

适度规模的地方政府债务是提升国家治理能力的重要保证，决定着地方政府及国家治理能力能否有效发挥。一是随着地方政府债务规模持续膨胀，债务利息在地方政府财政所占比重不断增加，导致地方财政中政府可自由支配份额不断减少，弱化了地方政府的财政执行能力；二是若地方政府债务规模超过地方财政的可负担水平，会导致政府还款难度不断上升、还款期限不断延长，债务违约风险不断加大，对国家治理体系稳定带来冲击；三是，隐性债务问题对地方政府治理的风险隐患主要体现在地方政府对本地基础设施等项目的各种形式担保上。一旦项目主体面临还款困难，政府会产生巨大的隐性支出压力，影响地方财政体系的治理效果，不利于国家治理作用的有效发挥。

提高地方政府债务治理能力是实现国家治理现代化的基本要求。一方面，地方政府治理能力的提高可缓解政府治理效率低下的问题。同时，还会提高政府债务控制能力，减少政府行政行为的过度干涉；另一方面，国家治理能力和地方政府债务会分别从制度、民主、法治、效率、协调五大标准上相互影响，这会增强政府债务运行全过程的规范性、有效性和合法性。同时，还能提高债务治理的法制化程度，强化政府债务行为的透明度和有效性。^[16]事实上，地方政府财政的任何非税来源都必须服务于国家“善治”的目标要求。^[17]政府在实现善治的过程中，各类资源使用合法、合理，相关责任主体对未来政府还款预期也会相应提高，资金来源上会形成优质循环，从而有利于国家治理现代化目标的实现。

三、地方政府债务治理框架：演进、创新与挑战

1. 国家治理视角下的地方财政与债务治理演进

计划经济时代下的地方财政与债务治理阶段（1949～1979年）。这一时期，我国经济政策的决策权、管理权和财权几乎全

由中央行使,虽然有利于中央集中财力统筹建立大型建设项目,实现财政收支平衡。但此种体制下的财政权力过于集中在中央政府,地方政府基本不具备任何的财政治理能力,更无法因地制宜地行使政府治理职能。

地方财政与债务治理初步探索阶段(1979~1993年)。这一时期,在“放权让利”背景下,从20世纪80年代初,我国开始实行逐级承包的财政体制,确定收入分成的比例和补贴数额。财政合同制度的实施,使地方政府开始成为相对独立的利益主体。但此制度并未从根本上改变我国财政集中分配的模式,对地方政府财政收入积极性的过分强调,分散了国家财政资源,此种“弱中央、强地方”的财政收支格局不可持续。

地方财政与债务治理稳步发展阶段(1994~2012年)。这一时期,省级以下的税收分配制度仍不彻底,并开始逐步演变成为一种弊端明显的契约制。分税制改革后,财权高度集中于中央政府,地方政府不享有实质性的税收自主权,其财政状况出现了支出责任过大的局面。特别是,城镇化政策及4万亿刺激计划陆续出台后,预算内财政已不能满足各地迅速增加的基础设施投资需求,地方政府开始通过“担保”和“承诺书”等形式从融资平台举债,存在的偿还风险隐患直至今日仍未完全化解。

地方财政与债务治理的重大发展时期(2012年至今)。这一时期,地方财政治理作为国家治理的重要组成部分愈发受到重视,财政治理的概念和外延也随着改革的不断深入而得到进一步拓展。党的十八届三中全会明确提出建立现代金融体系,财政开始上升为国家治理的基础和重要支柱,相关政策和制度的实施有利于实现财务治理的制度化、规范化和程序化。

2. 地方政府债务治理内涵

(1) 地方政府债务治理的定义

地方政府债务治理,是指通过建立健全相关法律法规,利用各种规章制度规范地方政府举债行为,科学控制地方政府债务规模,规范政府举债融资方式,控制增量,化解存量,建立风险预警机制等行为来防范和化解地方政府债务风险,减少和防范对国家经济产生的损失。

(2) 地方政府债务治理的主要内容

地方政府债务治理的主要内容可从财政收入端和财政支出端两个方面进行描述:从财政支出角度,地方政府债务资金主要用于社会保障、基础设施建设以及公共服务。从财政收入角度,税收收入和土地财政收入是地方财政的两大重要来源,而地方财政收支间的差额主要通过社会保障收入和转移支付进行弥补。将地方政府债务管理纳入国家治理体系,让地方政府债务服务于国家治理是满足地方财政支出需要,防范化解地方债务规模失控风险的必要步骤。^[18]

(3) 地方政府债务治理的重要性

提高地方政府债务治理水平是实现地方财政可持续、化解地方财政风险的重要保证。首先,当前我国地方政府债务仍处于半市场化阶段,大量债务与财政预算制度脱节。再加上地方政府对土地财政的依赖性依然较大,土地出让收入仍是许多地方政府筹资城市建设资金的关键手段,^[19]过度依赖土地出让收入的财政行为不可持续,增加了地方政府财政的脆弱性。其次,从增长速度来说,我国债务总额增速高于同期GDP增速,政府还债压力持续加大。从区域角度来说,经济欠发达地区的地方政府债务规模相对发达地区较高,信贷事件的暴露数量也相对较多。但当前我国尚未出台地方政府资产负债表等相关制度,我国的“四本账”也无法描述和涵盖所有财政行为,从而导致表外负债以及或有负债情况层出不穷。此外,地方政府通过融资平台举债的行为逃脱了预算法的约束,导致预算内财务风险不断增加。因此,提升地方政府债务治理水平可有效化解政府预算赤字和直接显性债务,控制新增债务,从而降低地方财政风险的发生概率。

提高地方政府债务治理水平是防范银行和金融部门风险的主要方式。从金融风险角度来看,地方政府债务规模的持续膨胀所导致的财政风险会迅速转化为金融风险,不良资产数量急剧增加,恶化了金融机构的财务状况;从通货膨胀风险角度来看,一旦地方政府产生实质性债务风险,中央政府有可能采取最终“兜底”责任,为防止债务到期对经济和社会造成的巨大危害,中央有可能采取剥离不良资产、为银行注资等方式,而这些行为的实质是中央代替地方进行超发货币,极易产生货币通胀风险;从信用风险角度来看,政府的强制干预和违约行为会损害地方政府的信用水平,削弱政府的经济调控效果;^[20]提高地方政府债务治理水平,可有效提高地方政府融资平台的信息透明度,降低银行不良资产风险。

提高地方政府债务治理水平是防控中央财政及债务风险的关键所在。中央财政是执行我国国债发行和偿还的主要管理者,地方政府对国债收入资金只有使用权而不具有偿还义务,一旦地方政府发生实质性违约,最终偿还的压力主要都集中在中央财政上。此外,由于我国国有企业的负债率相对较高,而国有商业银行对国有企业存在一定的负债“软约束”,且中央财政对国有

企业的债务存在最终担保责任,从而埋下债务风险隐患。加强地方政府的债务治理水平,从短期来看可有效提高“两个比重”,增加中央政府财力。从长期来看可调整债务结构,解决资金短缺问题,防范中央财政和债务风险。

(4) 地方政府债务治理的重要创新

强化制度建设。地方政府债务治理问题一直是中央重点关注的政策议题,近年来我国出台了多项政策强化相关制度建设,限制举债主体和债务资金用途,控制举债规模,明确举债方式,严格控制债务风险等,并就责任追究程序做出了明确规定,使地方债务和财政更加透明。

强化风险管控。当前,地方政府债务问题被提高到国家经济金融稳定的战略高度,地方政府债务风险被认为是系统性金融风险的潜在环节之一。国家针对地方政府债务的重点环节实施一系列有效管控地方政府债务风险的措施,降低地方政府债务问题与金融体系的内在关联性,缓释系统性金融风险压力。

强化市场机制。国家注重通过市场机制来强化地方政府债务风险应对,以市场纪律硬约束来代替地方预算软约束,如依法规范地方政府债务限额和预算管理;全面落实绩效管理要求,建立完善的政府债务基金绩效管理机制;加强对置换债券基金的管理,完善地方政府债务风险评估预警机制,健全地方政府债券本息偿还和市场定价机制等。

3. 地方政府债务治理的痛点与约束

(1) 地方政府债务风险处置整体不力

地方财政职能分化,资金使用效率低下,地方财政治理陷入“低级陷阱”。第一,我国财政职能分化问题突出,政府各部门财政职能分散,是财政治理效率和治理能力提高的桎梏。第二,分税制改革后,纵向财政问题得到了有效解决,但是却忽视了横向财政关系。财政部门 and 职能部门间的协调问题依然存在,不利于地方政府财政治理水平的提高。第三,财政资金使用效果差、管理尚待规范等问题层出不穷,“缺位”和“越位”等现象大量存在,财政治理能力有待提高。

地方税制结构不合理,财权与事权不匹配,转移支付不规范。首先,分税制改革后,地方财权事权不匹配,较大的税收种类都被收归中央,留给地方的主要是一些零散的、小比例的税收。“营改增”改革后,地方政府主体税种仍未确定,地方财政更加困难。其次,我国现行政府间转移支付总量大,但中央对地方的税收返还和制度补贴仍按“基本法”确定,计算公式和基数不科学,加大了区域不平衡的分配格局。最后,一些转移支付项目脱离了当地的实际需求,资金使用形式不规范,损害了宏观调控和财政资金拨付使用的效果。同时,许多项目需要40%~70%不等的地方财政支持,不利于财政资金的合理有效配置,降低了财政资金的使用效率,也使地方财政支出的紧张局面进一步加深。

治理理念模糊,法治观念不强,地方主义盛行。一些地方政府还未走出计划经济体制的固化思维,坚持经济利益至上,缺乏法治治理理念,对区域产业结构升级和群众的利益诉求等问题普遍缺乏重视。再加上一些地方政府把经济建设作为衡量现代化程度的唯一标准,坚持以GDP为基础的单一导向的绩效评价体系。^[21]这种“政治锦标赛”使地方政府官员对仕途极度关注,甚至破坏相关法律制度及权责安排,带来经济结构混乱、社会矛盾加剧等负面影响,区域整体发展效益受到损害。

权责失衡的治理结构导致治理效率低下。当前,我国权力和资源高度集中,上级政府占据权力主导地位,而下级基层政府地位较低,且地方政府管理过程中还存在如权责失衡、责任意识淡漠等一系列问题,反映了压力型政府体制的运行弊端。同时,各级地方政府的高压运行体制和一手拍卖的行动逻辑还没有根本改变,权责关系失衡容易造成上下级政府或政府部门之间责任转移的不良氛围,甚至可能导致基层政府产生各种懒政行为。而过多参与地方公共事务治理所产生的自身权力和角色限制之间的逻辑冲突,恶化了地方政府与其他治理主体的合作关系,降低了其他治理主体参与社会事务的积极性,导致地方政府治理成本上升、效率下降。

(2) 地方政府债务治理的痛点

地方财政治理的法治困境。其一,我国尚缺乏相对完善、稳定的法律条文体系。现存法律体系束缚了中央政府机制的使用空间和范围,自上而下的动员能力受到限制。其二,独立的司法裁决权利刚性约束了地方政府解决实际问题的能力,限制了地方政府治理的灵活性。

地方财政治理框架中缺乏明确的规制,地方治理存在“内在框架缺陷”。如对地方政府举债行为及地方融资平台规范化缺乏具体的监管法律规范,导致地方融资平台管理混乱等。具体来说:其一,地方融资平台名义上是公益性的、独立的法人,但实际上是盈利的、由政府控制的。名义上是企业债,但实际上是地方财政提供的隐性或直接担保,缺乏明确的监督规范。其二,

地方融资平台的运作往往缺乏必要的内部约束。公司治理结构不完善,信息披露不及时、失真、遗漏情况较多,使得以地方融资平台混乱为特征的地方政府债务风险居高不下。其三,地方融资平台的政府“隐性担保”导致举债融资过程极易出现道德风险问题,缺乏相应的监督规制,从而埋下较大风险隐患。

地方政府及其官员不正确的政绩观。地方政府在利益驱动下,在追求区域经济的快速增长过程中,由于计划经济体制的惯性,地方政府热衷于将大量财政资金投入到可能带来高额回报的竞争性项目中,这种财政支出扩张压力迫使其寻求各种融资渠道筹集资金。促使地方政府在基础设施建设、房地产等中长期领域上加大投入,而这些部门也正是预算软约束最严重的部门。这就恶化了产能过剩和杠杆率问题,不可避免地放大了“软预算约束”带来的地方财政长期压力和债务风险等现实问题,加大了地方政府的治理难度。

地方“权力自治”与“责任自治”的匹配问题。一方面,明确中央与地方政府间的权力分配关系,减少中央支出责任的任意分散和地方财力的任意筹集,促进地方财政的法制化和去行政化,是缓解地方财政支出局部压力和债务融资困难等问题的关键;另一方面,应不断提高中央与地方关系的法制化程度,依靠完善的国家治理机制实现“权力自治”与“责任自治”的平衡。

(3) 地方政府债务治理的内在约束

中央与地方权责不匹配,财税结构不合理。长期以来,我国地方政府以强大的行政动员力量,通过对市场要素(资本、土地、人口流动)的掌控来推动经济活动的发生。但在我国现行的法律框架下,在中央与地方的博弈过程中,中央政府与地方政府权力范围并不明确。因此,地方政府被迫陷入“财政收缴与责任下放”的不利境地,最终导致地方政府债务规模不断膨胀。

预算硬约束的治理规范落实较难,地方政府预算内资金有限,更倾向于预算外融资。其一,地方政府预算内资金有限。财政预算内的融资方式包括发行国债、地方政府一般债、动用预算稳定调节基金和结转结余资金、调入政府性基金和国有资本经营预算等。但在经济下行压力较大的时期,地方政府财政可动用预算内资金较为有限。其二,地方政府更倾向于预算外融资。预算外融资方式主要包括地方政府专项债务、地方政府融资平台拓展、政策性银行融资、专项建设资金等,预算外融资方式种类多且政策相对预算内融资方式宽松。在预算内资金有限的情况下,地方政府更倾向于使用预算外的融资方法。

在传统融资渠道受限下,地方政府倾向于非传统融资渠道进行融资。近年来,随着地方融资平台的迅猛发展,银行类金融机构已难以保障其逐渐增大的金融融资需求,地方政府倾向于使用影子银行作为传统金融融资渠道的补充。影子银行从资产证券化的角度出发,运用表外方式保障地方融资平台的各种融资需求,对融资平台和地方经济发展提供了支撑。但是,影子银行融资存在以下弊端:其一,制度建设方面。影子银行的法律体系欠成熟,地方政府对影子银行融资过度依赖,金融监管力度不足。其二,融资交易方面。由于市场地位的影响,融资平台和影子银行间存在明显的信息不对称,影子银行的融资行为较易产生道德风险。其三,成本方面。影子银行不融资业务的成本较高,合作中产生的信息不对称问题时常会耗费影子银行大量的调查评估成本。其四,影子银行的规模与流动性极易受到金融监管的影响。

地方政府采取迂回举债方式,使得地方债务治理复杂程度大大增加。当前,地方政府债务治理面临以下严峻挑战:一是巨额债务的应对问题。新预算法明确了地方政府债务总额规模和每年地方政府债务限额,但一些地方政府采用迂回举债,甚至违法违规举债等方式,由此产生的巨额隐性债务增量问题成为我国风险防控的焦点。二是地方政府依法规范债务的决心。当前我国经济下行压力加大,财政政策需要进一步加强和提高效率,而这不断考验地方政府依法规范债务的决心。一旦再次放松监管政策,以往在执行新预算法、收紧地方债务管理、整顿财政纪律等方面的努力有可能付之一炬。三是我国财政改革涉及法律和政治等复杂问题,改革难度很大。

四、防范和化解地方政府债务风险以提升国家治理能力

改革开放 40 多年来,地方政府在地方财政治理方面进行了诸多有益探索,但仍具有进一步完善的巨大空间。从国家治理角度,地方政府应主动增强以改革推进国家制度和国家治理体系建设的自觉性,突出供给侧结构性改革这一制度建设主线,积极探索防范化解地方政府债务风险和进行债务治理的新模式。

1. 立足现代治理,健全地方政府债务治理框架

一是明确问题。地方政府债务风险及其潜在的系统性金融风险是地方政府债务及财税体系治理的核心问题和重要环节,具

有复杂的内在关联性和系统重要性。二是明确目标。从中长期看,应在适度举债和风险管控中取得有效平衡,促进地方经济发展又不引致重大债务风险,在地方政府债务治理过程中优化中央与地方统一集权与适度分权的现代治理权责关联。三是明确主体。地方政府债务需通过法制手段明确“谁举债、谁负责”,建立地方政府债务管理的责任机制。四是明确治理政策。通过市场化债务融资政策和债务风险处置政策形成市场纪律硬约束,结合财政预算软约束,来强化地方政府债务治理政策要求。

2. 树立法治权威,推进地方债务治理法治化

法治理念和法制体系是地方政府债务和财税体系治理的基石。其一,政府预算的法制化是实现财政法治化的基本途径,要明确市场与社会组织的职能边界,充分吸纳民意,吸纳民智,取信于民,最大限度地减少地方金融运行过程中的“随机性”和“首长意志”,树立法治权威。其二,提高财政管理的法制化水平是善治和法治的保障条件。可通过组织监督等手段,建立科学的地方财政治理能力监督体系,规范地方政府的举债行为,科学设立融资平台的法律规范,完善配套的地方收入制度、债务审计和责任追究制度等,推进地方政府债务治理的法制化进程。

3. 厘清权责关系,深化地方财政税收体制改革

第一,根据当前地方政府财政债务现状,利用市场来控制地方政府债务。市场参与、行政管理、强制性规则等都是财政治理手段,应基于国情,综合运用或创新先进治理方法,建立收支责任相适应的新时代财政制度。第二,按照财权与事权相匹配的原则,合理划分和明确政府间的财权和事权等地方政府职能,并以立法的形式进行明确。加强公众对国家治理的参与和利益表达机制,重视纳税人的真实税收需求和意愿,建立健全公共预算制度。第三,建立健全现代税收制度,大力培育地方主体新型税种,扩大收入来源。同时,深入推进省级以下税收分配制度改革,建立税源丰富、相对独立的税收体系。

4. 规范官员考核,完善地方治理主体激励约束机制

制定完善的地方政府债务指标,将地方政府债务治理体系与官员的考核挂钩,追究债务膨胀的恶性后果,落实债务管理的责任制。在治理主体参与上,让所有参与治理的主体都成为评价政府的主体,实现对地方政府性债务的社会监督,赋予社会不同主体足够的监督权并用法律的形式进行保障。在评估审计制度上,建立完全独立的地方政府债务审计制度,对政府债务状况进行评估和信用评级。在追偿问责制度上,建立债务追偿制度和完善问责制度,实现地方政府债务的终身问责。对于政府财务报告存在虚假或缺失信息的,由专门机构进行调查。对于情节严重的,确有违法事实的,依法追究其法律责任。

5. 建立监督机制,有效评估地方政府债务治理绩效

确保监督主体和监督方式的多元化是确保监督效果的重要手段。其一,上级政府对下级政府的债务进行监管管理,对各类债务的偿还方式和期限,以及未偿还时的追责问题等进行具体的制度划分。其二,整合融资平台,推广高效科学的融资方式,消除不合理和潜在的融资方式。赋予高层次政府审查、设立和监管融资平台的权利,注重地方政府债务控制和管理手段上的灵活性。最后,积极利用互联网技术,加快建设全国一体化在线政务服务和监督平台,开创政务服务和监督的新模式。

6. 拓宽融资渠道,开创地方财政治理新路径

建立健全地方政府投融资机制,引导金融机构调整优化信贷结构,开发符合服务业发展特点的信贷产品。支持面向中小企业的金融服务平台,提供金融扶持和相应金融产品。进一步扩大对外开放,扩大金融市场准入。政府融资要向国际化方向发展,加大国际信贷融资比重,开放和吸引国际市场重大项目投资,加强信贷融资方式,加大对重大项目的支持力度。地方政府投资金融平台需要构建现代企业管理模式和市场化运作机制。全面发展股权融资渠道,推动优质资产融资形式转移,加强地方政府融资平台整合,创新股票融资机制。发展多元化、综合性融资,将直接融资和间接融资结合起来,适当降低间接融资的比重,鼓励运用政府与私人资本合作模式,不断拓宽融资渠道。

参考文献:

[1] 高培勇. 新中国财政与国家治理同频共振的 70 年 [J]. 经济研究, 2019, (10): 9-12.

[2] 俞可平. 全球治理引论 [J]. 马克思主义与现实, 2002, (01): 20-32.

[3] 薛 澜, 俞晗之. 迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析 [J]. 中国社会科学, 2015, (11): 76-91, 207.

- [4] [11] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系 [J]. 国家行政学院学报, 2014, (03): 11-17.
- [5] 薛 澜, 张 强. SARS 事件与中国危机管理体系建设 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 2003, (04): 1-18.
- [6] 张文显. 法治与国家治理现代化 [J]. 中国法学, 2014, (04): 5-27.
- [7] [10] [12] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011, (10): 67-85.
- [8] 傅 勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给 [J]. 经济研究, 2010, (08): 4-15.
- [9] 龚 强, 王 俊, 贾 坤. 财政分权视角下的地方政府债务研究: 一个综述 [J]. 经济研究, 2011, (07): 144-156.
- [13] 黎 凯, 叶建芳. 财政分权下政府干预对债务融资的影响——基于转轨经济制度背景的实证分析 [J]. 管理世界, 2007, (08): 23-34.
- [14] 姜子叶, 胡育蓉. 财政分权、预算软约束与地方政府债务 [J]. 金融研究, 2016, (02): 198-206.
- [15] 朱 军, 许志伟. 财政分权、地区间竞争与中国经济波动 [J]. 经济研究, 2018, (01): 21-34.
- [16] 张艳娥. 论中国特色社会主义制度自我完善能力的四维构成 [J]. 湖北社会科学, 2016, (11): 13-20.
- [17] 徐 忠. 新时代背景下中国金融体系与国家治理体系现代化 [J]. 经济研究, 2018, (07): 4-20.
- [18] 尹启华, 陈志斌. 国家治理视域下我国地方政府债务管理制度的演进及启示 [J]. 当代财经, 2016, (06): 34-41.
- [19] 闫先东, 张鹏辉. 土地价格、土地财政与宏观经济波动 [J]. 金融研究, 2019, (09): 1-18.
- [20] 毛 捷, 刘 潘, 吕冰洋. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角 [J]. 中国社会科学, 2019, (09): 45-67, 205.
- [21] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007, (07): 36-51.

Local Government Debt Governance ——Based on the Perspective of National Governance Modernization

XIA Shi-yuan¹ ZHENG Lian-sheng²

(1. Audit Research Institute, Audit Office,

Beijing 100086, China;

2. Institute of Finance and Banking, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

Abstract: In the past few years, positive progress has been made in the debt risk management of local governments in China, but there are still many problems, such as vague governance concept, weak concept of rule of law, prevalence of localism and so on. Some local financial governance has fallen into the “low-level trap” and caused major risks. There are some problems in local debt governance, such as imperfect legal framework, inadequate governance and regulation, difficult positioning of government functions and “growth” of performance evaluation. At the same time, the local debt governance is faced with such constraints as the mismatch of power and responsibility between the central government and the local government, the unreasonable financial and tax structure, the difficulty in implementing the soft budget constraints, and the difficulty in balancing the local “power autonomy” and “responsibility autonomy”. The key to improve the local debt governance is to straighten out the relationship between the central government and the local government and improve the level of local government debt governance. It is necessary to establish the authority of the rule of law, clarify the relationship between the rights and responsibilities, standardize the assessment of officials and improve the supervision mechanism so as to effectively resolve the debt risk of the local government and promote the modernization of the local government debt governance system and governance capacity.

Key Words: local government debt; governance modernization; governance capacity; legalization

责任编辑: 陈红霞