



# 加快构建政府债务管理长效机制

“十五五”规划纲要指出，要加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制。加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制，既是防范化解地方政府债务风险的必然要求，也是促进高质量发展、完成“十五五”规划目标的客观需要。围绕政府债务管理长效机制构建，学习时报高端智库版展开深入探讨。

## 从根本上化解政府债务 构建政府债务管理长效机制

□ 杨志勇

也提升了地方政府债务的可持续性。但地方政府隐性债务的形成并非一朝一夕，化债不可能在一瞬间完成。提高地方政府债务限额，让地方政府通过置换债券的方式，增加地方用于化债的专项债券资金，用时间换空间，也能够大大减轻地方政府短期债务负担。化债计划的实施，还减轻了地方政府债务的利息负担。由于法定债务利率低于隐性债务，用专项债券置换隐性债务，债务利息负担下降，预计5年可节约利息6000亿元，能够大大缓解地方政府短期偿债压力，有利于地方政府集中财力用于经济社会发展。

化债计划不仅关注存量隐性债务的化解难题，而且注重新增隐性债务问题的解决，并坚决遏制新增地方隐性债务。化债计划实施以来，各地将新增隐性债务作为红线，新增隐性债务的温床已经基本上被铲除。这一点区别于历次化债方案的落实，意味着化债不仅着眼于当前，而且有着长远视野。由于地方隐性债务资金多来自金融机构，化债计划的落实也提升了金融机构的资产质量，促进了金融机构的健康运营以及更加健康的金融生态的形成。这对于财政金融协同促内需也是极其有利的。

一揽子化债方案出台之后，隐性债务置换工作有序进行，化债计划落实到位，达到了预期目的。化债增强了财政的可持续性，为积极财政政策的实施提供了有力的支持。

化债计划的制定和落实，不仅促进了当前地方政府债务问题的有效解决，而且体现了化债思路的转变，即从过去的应急处置转变为主动化解，从被动点状式排雷转变为整体性除险，从隐性债、法定债双轨管理转变为全部政府债务规范透明管理。化债思路体现系统性思维的要求，具体地说，就是需要更好地统筹发展和安全的关系。化债计划在落实中既解燃眉之急、提振社会信心、守住不发生系统性风险的底线，又增加发展动能，为发展赢得更大的主动权。同时，化债计划的制定和落实建立在摸清地方政府隐性债务底数的基础上，必须有准确的政府债务信息支持，包括政府债务分类信息、政府债务结构信息、政府债务期限结构、各级政府债务负担情况等。

坚持在发展中化债、在化债中发展，既是对化债现实的描述，也清晰指出了发展和化债的关系。化债不能只陷入具体的债务事宜，而应该从发展中寻找政府债务管理问题的治本之策。风物长宜放眼量，某些在特定时间节点上看似棘手的问题，随着经济社会的发展，可能会迎刃而解。

**政府债务风险化解与管理的结构性难题。**实践中，我国地方政府债务管理需要从关注规模转向风险化解与长效治理，这就涉及认识定位、主体区分、存量与增量协调、央地责任划分、项目可行性、财政承受能力以及全口径监管等多个层面。这些难题相互交织，妥善化解政府债务风险，关

键在于厘清这些结构性矛盾，并在发展中寻求解决之道。

政府债务的认识问题。解决政府债务问题，不是要消灭政府债务，而是要让政府债务在合理的范围内以合适的方式存在。谈债色变已是过去式。现代国家宏观调控常用逆周期调控和跨周期调控，不必固守年度财政收支平衡，跨年度和周期性平衡比年度平衡更受重视。财政收支计划安排更服从于宏观调控的需要，有财政赤字，就有相应的政府债务。政府债务用得不好，不仅不会促进经济社会发展，还可能带来债务风险乃至危机。合理的政府债务规模、政府债务种类和期限结构等都是需要重点考虑的难题。

地方政府债务与国有企业债务的区分问题。国有企业作为独立法人，有独立承担债务的责任，不能简单地把地方国有企业的债务列为地方政府债务，或视为地方政府隐性债务。地方国有企业的债务被认定为隐性债务，与地方政府和国有企业的界限模糊有关。如何有效避免类似问题发生，是个难题。企业就是企业，国有企业也不例外，对于承担特殊的公益性职责的国有企业，不应该按一般国有企业进行管理。守住坚决不新增隐性债务的底线，要从技术上形成遏制新增隐性债务的机制，让隐性债务无处藏身。应推进国有企业分类管理，地方政府不得干预国有企业，地方政府的一些社会职能也不能让国有企业去承担。国有企业的义务是依法纳税、上缴利润。

政府债务存量与增量的关系问题。处理好政府债务存量与增量的关系，要避免因存量债务问题而影响必要的新增债务空间。存量问题需要通过拉长时间段，在更长的时间内内解决。即使这样，存量问题仍可能影响增量。化债计划的落实让存量问题的解决有了更充分的时间，但是一些地方债务利息负担仍然较重，在一些地方占政府可支配财力的比重较大，在一定程度上影响地方财政运行。利息负担不仅仅是隐性债务置换后的利息负担，而且法定债务也有相应的利息负担，地方政府债务利息支出总额构成债务利息负担。即使这样，债务增量问题仍然要合理解决。在一定意义上，债务增量不足，会影响发展。坚持在发展中化债、在化债中发展，是正确处理政府债务和发展的关系的原则。债务存量和增量的关系实质上是化债与发展的关系，通过存量债务的化解促进发展，而不能让存量问题拖累发展进程。

中央和地方政府间债务管理的责任问题。在分税制基本框架下，各级政府各负其责，地方政府债务由省一级负总责。在这样的基本原则下，省以下财政体制如何合理确定不同层级地方财政的债务管理责任，便成为一个现实难题。同时，地方政府债务限额由全国人大批准总额，经国务院

逐级下达并由省级财政部门统筹分配给各地，省级财政因此负有地方政府债务统筹的权力和责任。省以下地方财政如遇到债务利息支付和本金清偿问题，正常情况下需要省级财政帮助，但这种帮助不应该是软预算约束，需形成相应的激励约束机制。从现实来看，这样的责任区分尚不够清晰，虽然有其灵活性，但也会带来向上卸责的问题。现实中，还可能出现较低层级的地方财政不能偿债而上级财政不能有效帮助的情况。对较低层级的政府来说，因为债务红线的约束，可能会因此束缚发展的手脚。在什么情况下救助、在什么情况下不救助，应该有较为明确的界限，这是政府间债务管理责任区分的体制机制设计所需要考虑清楚的问题。

专项债券项目的可行性论证难题。专项债券项目从设计上看，都是项目收益可以覆盖成本的，项目也因此得以通过。但在现实中，专项债券项目收益不能覆盖成本的情况并不少见。这样，专项债务一般化所带来的债务偿付付息问题就值得高度重视。专项债券项目资金在扩大使用范围后，部分资金可以作为项目资本金，以更好地发挥专项债资金的作用，但由此也可能带来项目的资本结构不合理导致利息负担过重问题。还有一种专项债券项目，在项目设计论证阶段缺乏充分的科学论证，致使项目连启动都有困难，从而直接造成专项债券项目资金积压。如何处理地方争取专项债券项目的积极性和项目可行性之间的矛盾，也是个难题。理论上说，只要坚持科学论证，专项债券项目就应该是可执行的项目，且能够达到收益覆盖成本的基本要求。但现实中存在的问题，说明对于这样的项目设计和科学论证，还缺少有效的约束机制。

财政可承受能力的评估难题。政府债务是有成本的，为提供公共服务所筹措的债务最终也是要偿还的，保障和改善民生是政府应尽义务，但也要做到尽力而为、量力而行。财政可承受能力评估是必要的，这包括总体上的可承受能力评估，也包括具体项目的可承受能力评估，如为提供公共服务而进行债务融资，总体负担是否财政可承受；具体项目所带来的额外负担是否为财政所承受。进行财政可承受能力评估，就是要测算政策出台的成本，让财政理财更具有合理性和可行性。因此，政府债务负担问题，不仅要有微观的项目成本意识，还要有宏观成本意识。一定的政府债务规模的形成有历史原因，即使要减债，也需要考虑债务紧缩效应，防范因债务急速压缩带来的风险。政府债务总量与宏观经济政策的实施有关，积极的财政政策要求有一定的财政支出扩张力度。支出结构优化是提高财政资金使用效率的需要，同时，节约出来的资金还要用于其他需要支出保障的领域。

全口径政府债务管理难题。在正常情况下，法定债务就是政府的全部

债务，全口径政府债务管理不是什么难题。但现实中，不仅法定债务构成政府的债务负担，而且隐性债务也构成政府的债务负担。现在，隐性债务规模已经确定，这为全口径政府债务管理创造了有利的条件。同时，全口径政府债务管理还有其他问题需要考虑。政府的直接债务、间接债务、显性债务、隐性债务、或有债务等都应该纳入全口径债务管理。目前，直接债务、显性债务的管理较为明确，但间接债务、隐性债务、或有债务的管理存在难度。一方面源于底数不容易弄清，另一方面是因为这些债务在多大程度上转化为直接债务以及所需具备的条件都不容易厘清。全口径债务管理并不能把各类债务总额简单相加，一方面需要将各类可能的债务负担列出来；另一方面还要分类管理，区分债务负担问题的轻重缓急，结合政府财务报告体系的构建，全面提供各类政府债务信息。考虑到现实的复杂性，一些负债事项需要以会计报表附注的方式反映。

**构建政府债务管理长效机制的着力点。**化解政府债务难题是当务之急，但构建政府债务管理长效机制才是治本之策。围绕这一目标，需重点做好以下几个方面工作。

做好政府债务管理基础工作。在完善政府债务分类和功能定位方面，需要严格区分一般债和专项债，二者在各领域分别发挥作用。专项债券项目资金用于补充政府综合财力的，要在过渡期之后，严格一般债和专项债的分类管理和功能定位。不符合专项债条件的，坚决不列为专项债。专项债券项目就是项目收益可以覆盖项目成本的项目。至于过渡性制度安排所形成的专项债一般化问题，需积极筹措财力，包括更多关注专项债券项目资金使用中所形成的资产，将负债管理和资产管理有机结合，让资产盘活成为应对专项债务偿付付息的一条重要途径。应高度重视不同种类债务的功能定位，一般债要在财政政策的实施中发挥积极作用，与宏观经济调控目标更好对接，并体现积极财政政策的力度要求。专项债和项目投资密切相关，需做好项目设计论证工作，项目应经过财政可承受能力评估。特别国债尤其是超长期特别国债要与国债发行的目标相匹配，并不断优化资金规模和使用结构，让其功能得到更好发挥。

优化中央和地方政府债务结构。中央和地方政府债务结构的确定必须立足我国国情，不能简单照搬西方国家的做法。国情不同，政府的职能有很大差异，而地方政府债务的多少与地方政府职能密切相关。对已经形成的地方政府债务规模要认识到其合理性，不能简单认为压缩地方债务规模就是未来方向，要以增强财政可持续性为导向，更好发挥地方政府债务作用，合理配置地方政府债务限额，让那些有项目基础、可以更有效使用债务资金的地方多发债。尤其要按照经济大省挑大梁的要求，更有针对性地

支持经济高质量发展，通过发展解决债务问题。要立足我国国情，充分发挥中央和地方两个积极性，在地方政府债务占比较高的情况下，反而有利于地方因地制宜，更好发挥其积极性。

强化源头治理，有效满足宏观调控需求，支持落实国家重大战略任务。按照高质量发展的要求，政府债务管理还有不少需要改善的地方。应深入分析政府债务形成的原因，从源头抓起，坚持远近结合、堵疏并举、标本兼治，在解决问题的同时不引发其他问题。既要考虑眼前的问题，也要放眼长远，将短期问题和中长期问题结合起来。地方政府隐性债务的形成有一定历史原因，仅靠堵是不够的，需“堵后门”“开前门”并行，以确保地方政府债务合理发挥作用。政府债务管理既要治标，更要治本，表面的问题要解决，体制机制的问题更要解决，这样才能从根本上促进政府债务管理长效机制的建立和完善。宏观调控对财政支出力度和财政收入政策提出了相应的要求，要在保持合理宏观税负水平的前提下，合理筹集财力。推进财政科学管理，在提高财政资金效率的同时，更加精准保障国家重大战略任务的落实。

加强地方政府法定债务管理，科学合理确定债务规模。地方政府法定债务规模通常认为是合理的，这需结合地方政府包括隐性债务在内的其他债务负担、支出需求、财力供给等多个因素进行综合分析。地方政府举债要量力而行，不做超越经济发展阶段的事。债务资金需统筹安排，公益性项目债券资金的使用同样讲求效益，要打破公益性项目经营不需要效益的认识误区。地方政府债务资金的使用要通过加强地方预算管理，让每一分资金都在约束下进行，加强对债务资金使用的监督，将债务资金配置到最有利于促进高质量发展的领域。

建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制。要采取有效措施加强全口径政府债务管理，通过监测监管，及时发现可能存在的问题和风险，并采取有效措施加以应对。坚决遏制新增隐性债务，是构建防范化解隐性债务风险长效机制的重要内容。这里涉及隐性债务的定性问题，什么样的债务属于隐性债务需要更明确的界定。只有在明确界定的基础上，问责才是有效的。化债计划的落实也要加强财会监督，对于化债不实的，要严查查处，形成相应的警示作用并真正起到遏制新增隐性债务的作用。

此外，应加快地方融资平台的改革转型，为构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制创造更加有利的条件。

（作者系中国财政科学研究院党委书记、院长）



## 努力实现债务规模与经济增长的动态平衡

□ 廖祖君

财政是国家治理的基础和重要支柱。债务规模与经济增长的动态平衡是债务总量、结构、效益与经济发展水平、阶段、导向的系统性适配，核心在于坚持系统观念。在经济收缩期，通过构建积极的财政政策适度加杠杆，扩大政府债务水平，发挥政府投资的乘数效应；在经济扩张期，通过做大经济总量稀释政府债务风险，形成以规范举债支撑发展、以高质量发展稀释债务的良性循环。“十四五”时期我国形成了立体化的债务治理格局，为“十五五”时期深刻复杂变化发展环境下的债务管理奠定了坚实基础。当前，我国经济发展面临的外部环境复杂严峻，科学把握并实现债务规模与经济增长的动态平衡，是推动高质量发展的应有之义和必由之路。

近年来，我国财政逆周期调节精准有力，政府部门把稳增长放在更加突出的位置，有效发挥了经济增长“压舱石”作用。财政赤字率从“十四五”初期的2.7%科学调整至4%，5年间累计安排新增地方政府专项债券额

度19.4万亿元，有力支撑了15万个重大项目建设。债务总量的合理扩张一定程度上弥补了市场有效需求不足的问题，为经济回升向好提供了强劲动力。同时，以底线思维统筹“遏增量”与“化存量”，存量风险化解成效显著。截至2024年末，全国地方政府隐性债务余额降至10.5万亿元，据有关测算，2025年末估计已降至7万亿元—7.5万亿元。融资平台转型也取得突破性进展，截至2025年6月末，全国超六成融资平台实现退出。风险底数的清晰化和处置机制的成熟化，为经济平稳运行加装了“稳定器”。另外，债务结构与成本大幅优化，地方债务置换将高息、短期的隐性债务转化为低息、长期的政府债券，置换后

平均利息成本降低超2.5个百分点。截至2024年末，我国政府负债率仅为68.7%，远低于G20国家118.2%的平均水平。这表明我国政府债务风险总体可控，赢得了统筹发展和安全的战略主动。

但是，实现债务规模与经济增长的动态平衡仍面临结构性挑战。一是举债环节存在资源错配。部分发展潜力大、项目储备充足的地区受制于债务率约束，举债空间受限；而部分地区虽有政策倾斜，却缺乏具备市场化收益的优质项目支撑，债务额度分配与区域发展需求还不匹配。在化债攻坚期，部分地区财政资源过度向偿债倾斜，客观上对新增投资形成了“挤出效应”，面临化解存量与做优增量的

“双重挤压”。如何在控风险前提下保持必要支出强度，是亟待破解的难题。二是用债环节投入产出效率不足。部分资金未能精准聚焦高乘数效应的关键环节，对产业链上下游的整合带动作用发挥不充分。有效用债的核心是形成优质资产，而当前资产生成的质量与预期仍存在落差，部分专项债项目前期论证不充分，收益测算不审慎，导致建成后实际运营收益不及预期，削弱了债务自我循环的可持续性。三是偿债环节存在资源“空窗”。随着房地产市场供求关系发生重大变化，土地出让收入面临趋势性调整，而数据资产、股权收益等新型偿债资源尚未形成规模化支撑。部分领域项目风险与财政风险尚未完全隔

离，当项目经营收益不足时，偿债压力易向一般公共预算传导，影响财政运行的整体韧性。

因此，要实现债务规模与经济增长的动态平衡，需重点做好“三篇文章”。一是控源头。提升债务资金使用效率，科学设定债务限额，建立与地区财力水平、风险状况更相适应的举债机制。在投向上坚持“新老并举”：既聚焦国家重大战略与新质生产力培育，支持智能经济、绿色能源等领域的发展，又兼顾必要的公益性基建补短板，支持乡村振兴、民生设施建设，同步提升经济效益和社会效益。二是管过程。增强投入产出匹配刚性，完善专项债全生命周期管理，将“借、用、管、还”各环节纳入闭环监

控。强化穿透式监管与绩效评价，对项目进度、资金使用合规性进行实时监控。建立债务产出效益与经济增长联动的评估机制，将绩效评价结果作为后续额度分配的重要依据，确立“花钱必问效、无效必问责”的鲜明导向。三是强制度。增强政策协同与平衡韧性，加强财政、金融、产业政策的统筹协调，构建起制度债务规模与经济增速动态匹配的屏障。通过特别国债等工具补充银行资本金，提升金融体系服务实体经济的能力，实现财政金融的良性互动。完善债务管理法律体系，加快推进隐性债务与法定债务合并监管，消除监管盲区。严格落实地方党政主要领导负责制，建立健全违规举债终身问责制和倒查机制。

（作者系四川省社会科学院副院长）

