

我国地方政府债务管理：百年变迁及启示

山东财经大学财政税务学院 | 马恩涛 杨璇

站在中国共产党成立 100 周年的主线上，财政作为国家治理的基础和重要支柱，在革命战争和社会主义建设中都发挥了举足轻重的作用。而政府债务收入作为财政收入的重要来源，从新民主主义革命时期到社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期以及中国特色社会主义新时代，在不同的历史时期也发挥了不同的历史作用。

新中国成立前革命根据地、解放区的政府债务管理

新民主主义革命时期，中国共产党为支持革命战争和经济建设，在创建农村革命根据地后就开始注重发挥公债的积极作用。据不完全统计，整个新民主主义革命时期，各根据地政府以及部队先后发行公债 69 种。这一阶段的政府债务都是以公债的形式存在，其目的是动员根据地和解放区人民的财力和物力来支援革命战争以及根据地和解放区的各项事业。

（一）土地革命时期。中央苏区最具代表性，共发行 9 种公债。在这 9 种公债中，只有中华苏维埃经济建设公债主要用于根据地建设，其他 8 种都是革命战争公债。为适应苏区形势，

每种公债发行都对发行方式、发行金额、市场流通以及还本付息等进行了相应的设计考量。从交款形式来看，除了采用货币形式外还允许以谷子等实物折价购买；从公债金额设计来看，债券面值多以五角、壹元、贰元等小额票面为主；从还本付息来看，明确规定了还本付息主体和时间；等等。这一阶段的公债发行活动可以说处于初创及萌芽探索阶段，尽管发行过程因经验不足而存在不少瑕疵，如发行规模超出群众的承受能力、行政干预一定程度上削弱了公债的信用基础，但通过及时修正仍得到了苏区广大人民群众拥护和支持，有力推动了苏区经济发展并满足了战事的需要。

（二）抗日战争时期。中国共产党实行“力争外援，修养民力”的财政方针，为筹措抗日经费、开展经济建设和赈灾救灾，共发行了 20 余种公债，其中晋察冀边区和陕甘宁边区的公债发行比较具有代表性。晋察冀边区政府于 1938 年 7 月发行救国公债，规模为 200 万元，采取向各县分配任务、依靠政治上的宣传动员和劝募方式进行募集，共募集 354 万元，超额完成任务。陕甘宁边区政府于 1941 年 2 月发行建设救国公债，规模为 500 万元

（边币），募集方式改为政治动员与政府法令相配合，由人民自愿认购，禁止强迫摊派，共募集 618 万元。除了这两次典型的公债发行外，在晋冀鲁豫边区政权统一之前，冀南行政主任公署于 1939 年 11 月发行了一次规模为 50 万元的救灾公债，以应对冀南区的雨灾。毛泽东于 1942 年 12 月在西北局高级干部会议上作了《抗日时期的经济问题和财政问题》的报告，提出了“发展经济，保障供给”的财政经济工作总方针，并且开创性地揭示了经济与财政的辩证关系，指出：“财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。”“财政困难，只有从切切实实的有效的经济发展上才能解决”。对于经济与财政关系的这一辩证认识为我国后期经济财政管理提供了指导思想和原则。

（三）解放战争时期。各解放区政府也积极发行公债，有效保障了解放战争和解放区建设的顺利进行，与此同时对公债的发行、使用等进行了探索和尝试。例如，1947 年发行的淮海区粮草公债和 1949 年 4 月中共粤赣湘边区发行的“公粮债券”是典型的实

党旗下的财政征程

物公债；1947年6月发行的齐齐哈尔市政建设公债是典型的有奖公债，这是中国共产党公债政策的重大转变，激发了广大群众购买公债的热情和愿望；1949年3月东北行政委员会发行600万份生产建设实物公债是典型的折实公债，更好地解决了货币贬值引发的公债实值下降问题，有效保护了债券持有人的利益。此阶段，很多公债还都以折扣方式发行，并将折扣作为预付利息。这种发行方式无需专门印制息票，简化了折算利息的繁琐手续并降低了印刷成本，从而有利于公债的推销。这一阶段的公债，不仅为解放区政府筹集了财政收入，也开始起到贯彻党和政府政策意图的作用。如陕甘宁边区政府和华东解放区曾在1946年采用发行土地公债的办法来征购地主土地，冀东行政公署在1947年通过发行土地债券以补偿在贯彻执行“五四指示”中被侵犯中农的损失，晋察冀边区行政委员会在1945年发行胜利建设公债以回收货币来稳定物价，等等。各解放区政府根据当时实际情况对公债进行的探索和尝试不仅了解放区的一些急迫问题，而且对支援解放战争和开展生产建设也起到了积极的作用。

新中国成立后的地方政府债务管理

1949年新中国成立到改革开放之前的近三十年，我国地方政府债务融资及管理基本处于停滞阶段，改革开放后我国地方政府债务融资逐渐复苏，围绕着地方政府债务的相关管理制度也逐渐丰富起来。

（一）改革开放后到分税制改革

前（1979—1993年）：逐渐恢复阶段。1979年，我国开始实行“收支挂钩、超收分成”的财政体制，而随着1980年“包干制”的实施，在央地关系上中央开始向地方倾斜，地方政府开始拥有较大的收支管理权限，部分地方政府出现公债外的政府债务。根据国家审计署统计，自1979年至1984年，全国累计共有28个省级政府、60个市级政府和351个县级政府举借债务。

“包干制”财政体制与“统收统支”财政体制相比明显调动了地方发展经济的积极性，伴以“拨改贷”“利改税”等改革措施的实施，地方政府的投资热情急剧膨胀，对资金的大规模需求与自身建设资金不足间的矛盾迫使其产生了发行地方政府债券的强烈冲动。国务院于1985年9月下发《关于暂不发行地方政府债券的通知》，并明确提出“国务院要求各地方政府不要发行地方政府债券，望严格执行”。然而，“地方政府不得发行债券”并不等同于“地方政府不得举借债务”，国务院1986年《关于上海市扩大利用外资规模的批复》和1988年印发的《关于投资管理体制近期改革方案的通知》两个文件，及上海久事公司和6个国家级专业投资公司的成立，使得地方政府融资平台成为地方政府举债的重要途径，一些地方政府尝试通过其所属的融资平台发行“准市政债券”。

（二）分税制改革后到全球金融危机爆发前（1994—2007年）：“关前门、开后门”阶段。在我国财政发展史上，1994年是一个重要的时间节点，《中华人民共和国预算法》经全国人民代表大会审议通过并于1995年1月1

日施行。预算法明确要求“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券”，加之1995年颁布的《中华人民共和国担保法》明确规定地方政府及其职能部门无权对经济合同进行担保，且1996年实施的《贷款通则》也将地方政府排除在借款人之外，这些都对地方政府直接举借债务或发行债券进行了明确限制即“关前门”，但却没有明令禁止地方政府通过成立融资平台公司进行间接举债，这为地方政府“开后门”——成立融资平台进行举债提供了可能。

分税制改革进一步推动了地方政府通过“开后门”举债。分税制改革的目的是提高“两个比重”，因此导致地方政府自有财力出现一定程度的下滑。同时，地方政府还面临着民生建设、政绩考核以及积极财政政策的贯彻落实等方面的压力，这进一步加大了其举借债务的冲动。1997年爆发的东南亚金融危机为地方政府融资平台举借债务创造了条件，国家开发银行抓住中央实施经济刺激政策的机遇，向地方政府所属融资平台提供以地方财政为还款保证且可以作为项目资本金的“软贷款”，以及将若干基础设施建设项目融资组合起来的“打捆贷款”，极大地拓展了自身业务，也对地方政府融资平台的成立起到了推波助澜的作用。特别是“芜湖模式”的创立使得地方政府融资平台成为地方政府的主要贷款途径，由此我国进入“城投债”时代。

（三）全球金融危机后到新预算法

党旗下的财政征程



实施前(2008—2013年):“前门后门均开”阶段。2008年,源于美国的“次贷危机”及其引发的国际金融危机给我国经济带来了前所未有的严峻冲击和挑战,我国迅速转变财政政策和货币政策方向以应对冲击,由年初的“双防”即“防止经济增长由偏快转为过热”和“防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀”,调整为积极的财政政策和适度宽松的货币政策,还实施了四万亿元的刺激计划,通过“中央出资+地方配套”的模式鼓励地方政府多渠道筹措资金用于基础设施建设,打开了我国地方政府全方位举债的阀门,地方政府债务管理进入全面放开即“后门”全开阶段。中国人民银行和银监会于2009年3月联合下发《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》,明确提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台,发行企业债、中期票据等融资工具,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”。地方政府融资平台井喷式发展,其融资额也迅猛上升。

2010年,在我国整体经济形势企稳回升、欧洲债务危机敲响警钟的背景下,地方政府债务风险和金融风险日益成为政府和社会各界关注的重点。为防范融资平台给地方政府带来的风险,国务院于2010年6月下发《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,明确要求“各级地方政府全面清理融资平台公司债务,规范其融资功能”,我国地方政府债务管理进入收紧阶段。其后,财政部与银监会单独或会同有关部门多次下发文

件,要求加强对地方政府融资平台的监管,禁止向其注资和提供担保以及违规举借政府性债务。在对地方政府融资平台债务紧急叫停,即“堵后门”的同时,中央政府也逐渐允许地方政府“开前门”,通过地方政府债券“代发代还”“自发代还”“自发自还”等发债方式渐进式试点,逐渐形成了比较规范的地方政府债券发行方式。2012年,党的十八大开启了中国特色社会主义新时代,以习近平同志为核心的党中央更加重视对金融风险的防范,我国地方政府债务管理也走上快速通道。

(四)新预算法实施后(2014年至今):“开前门、堵后门”阶段。2014年,国务院出台《关于加强地方政府性债务管理的意见》,明确了“借、用、管、还”相统一的地方政府性债务管理机制,在我国地方政府债务管理史上具有里程碑式的意义,与2015年开始实施的新预算法均在法律层面上为地方政府借债“开前门”,地方政府正式开始通过债券进行融资。2015年,财政部不仅专门制定当年的一般债券和专项债券预算管理办法,还在此基础上制定了两个一般性的债券发行管理暂行办法,即《地方政府专项债券发行管理暂行办法》和《地方政府一般债券发行管理暂行办法》。这些文件的制定为我国地方政府债券融资提供了详细的操作办法和正确的路径指引。为了防止“前门”开得过大,财政部还出台了《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》和《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》,明确规定各省份债务限额的分配方案以及新增债务限额的配置条件和公式。

与此同时,为了清理规范地方政府存量债务,中央政府开启了对地方政府的债务置换。依据审计认定的截止到2013年6月底和清理甄别认定的截止到2014年12月底的政府负有偿还责任的债务本金,地方政府开始了为期四年(2015—2018年)的债务置换工作,有效缓解了地方政府的债务压力,优化了债务结构。《地方政府专项债务预算管理办法》和《地方政府一般债务预算管理办法》的出台也实现了地方政府债务管理与新预算法的统一。

在此阶段,随着地方融资平台政府融资功能的剥离以及地方政府违规担保问题的清理整改,新的投融资模式如PPP和政府投资基金等得到推广,但同时衍生出新的不规范甚至违法违规举债现象,导致以地方政府融资平台债务为典型形式的隐性债务规模扩张。为此,从2017年开始中央开始密集出台政策进行治理和防控。2017年7月14—15日第五次全国金融工作会议、7月24日中央政治局会议和7月28日国务院常务会议都专门提及地方政府隐性债务并对其治理进行了部署。2018年,有关地方隐性债务治理的文件陆续出台,如《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《地方政府隐性债务问责办法》《地方政府债务和隐性债务口径及认定标准》《地方政府债务统计监测工作方案》和《财政部地方全口径债务清查统计填报说明》等政策文件相继出台。针对PPP项目引发的地方政府隐性债务问题,财政部出台《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》和《财政部办公

党旗下的财政征程

厅关于梳理PPP项目增加地方政府隐性债务情况的通知》，从顶层设计上坚决遏制假借PPP项目增加地方政府隐性债务风险的行为。

地方政府债务管理发展的特点

地方政府债务发展史见证了我国不同历史阶段地方政府债务起到的特定作用，也见证了我国地方政府债务规模由小到大、管理制度逐步完善、管理不断规范的演进历程，特别是改革开放后地方政府债务管理的演变，在一定程度上反映了我国治理能力和治理水平的不断提高。

(一)地方政府债务管理具有典型的阶段性特征。每个阶段或历史时期既有其独特的时代环境又有其不同的历史使命，导致政府采取不同的债务管理方式方法。新中国成立前债券的发行管理目的是服务于革命战争以取得革命胜利；新中国成立后地方政府债务主要目的是筹集建设资金为社会主义建设服务。改革开放之后，地方政府债务管理的阶段性特征以及对地方政府债务管理的态度，主要取决于政府债务在融资压力和风险成本上的权衡。当政府融资压力比较大时，对债务的管理就略松一些；当政府债务风险成本比较大时，对债务的管理就略紧一些，整体趋势逐渐趋向规范。如1997年的东南亚金融危机及其后的积极财政政策，使地方政府债务积累上升到快速通道；2008年的全球金融危机及其后的积极财政政策，使得地方政府债务规模呈现井喷之势；2010年的经济企稳回升为政府处理地方政府债务和商业银行问题提供了空

间；2014年的经济下行又使得政府对债务管理一改过去“封堵”政策，开始通过“疏通”来解决地方政府债务风险。因此，我们要结合特定的历史阶段，从发展的视角理解地方政府债务作用的发挥。

(二)地方政府债务管理日趋规范和健全。我国地方政府债务管理从整体趋势来看是由“堵”到“疏”和由“不规范”到“规范”，反映了我国中央政府在地方政府债务治理能力和水平上的不断提升。具体有以下转变：从2009年开始的地方政府债券“代发代还”试点，到2011年开始的“自发代还”试点，再到2014年开始的“自发自还”试点；从2013年对全国地方性债务进行审计，到2014年将地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别；从2015年开始实施的地方政府债券置换，到一般债券和专项债券分类纳入预算管理；从2016年开始对地方政府性债务风险进行分类处置并实行限额管理，到对地方政府性债务风险实施应急处置和加强各地专员办(监管局)对地方政府债务的监督；从2017年开始发行一系列有关土地储备、收费公路建设以及棚户区改造的地方政府专项债券，到有关地方政府债券信用评级、发行等管理办法的出台，再到建立跨部门联合监测和防控机制，以及坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资；从2018年严禁地方将公益性资产及储备土地使用权计入企业资产来获取申报企业债券资格，到地方政府隐性债务问责以及地方政府债务和隐性债务口径的认定。一系列循序渐进的地方政府债务管理举措将

我国地方政府债务管理推向规范化、制度化和法治化，也反映了我国国家治理能力和治理水平的不断提升。

地方政府债务管理未来努力方向

(一)要实现政府对政府债务和非政府债务整体上的把握。虽然我国地方政府债务管理应聚焦于政府公共部门债务而不是私人部门债务，但我国社会主义公有制的所有制结构和典型特征使得我国政府债务、企业债务、银行债务以及家庭债务之间有着千丝万缕的联系。一旦家庭、企业、银行和政府某个部门债务出现问题，可能通过连锁反应引发整个中国经济的系统性风险。因此，在政府债务风险治理过程中需要对政府公共部门债务和私人部门债务进行整体把握，从国有企业改革和金融机构改革等多个角度通盘考虑，更需要财政、金融监管、发展改革等部门以及金融机构的通力协作。

(二)要认识到政府债务风险和金融风险之间的相互传导恶化。突出表现为政府债务风险金融化和金融风险政府债务化。一方面，金融业已经成为我国政府或有债务风险的主要来源领域，上世纪末我国对国有商业银行的注资、债权转股权以及其他对银行业的救助等都属于金融风险政府债务化的典型表现。另一方面，我国地方政府融资和投资需求以及自身财力供给的相对有限性，导致其不得不更多依赖金融手段，甚至导致金融风险。这种政府债务风险的金融化传递与扩散由来已久，特别是迅速发展的金融产品与工具创新为这种传递和扩散开拓了广阔的空间。正是因为政府债务