

# 完善政府债务管理制度 坚持走发展中化债道路

对外经济贸易大学 | 毛捷 任占尚

**摘要：**党的二十届三中全会对加快政府债务管理制度建设、平衡好债务的功绩与风险提出了更高要求。本文结合全会精神，探讨如何完善政府债务管理制度，走好发展中化债道路。

**关键词：**政府债务管理；高质量发展；化债

**中图分类号：**F812

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，“完善政府债务管理制度，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，加快地方融资平台改革转型”。这对加快政府债务管理制度建设、平衡好债务的功绩与风险提出了更高要求。

## 政府债务的功绩与风险隐患

作为一种重要的财政工具，政府债务在人类社会发展的各个阶段发挥了不同作用。在新发展阶段，我国政府债务的功能定位主动求变，不再局限于弥补财政赤字和筹集建设资金，而是更积极地支持高质量发展，在支撑国家重大战略、推动基础设施建设、提升公共服务水平、促进创新和扩大就业等诸多方面发挥积极作用，并强调统筹高质量发展和高水平安全。但与此同时，政府债务在规模、结构和实效方面也出现一些问题，根源在于融资平台债务持续增长以及地方政府专项债用途泛化等。这些问题的存在不利于政府债务资金统筹用于支持高质量发展，而且还会加重债务风险隐患。

第一，债务规模方面，据财政部公布的数据，截至2023年底，我国全口径政府债务总额为85万亿元，政府负债率为67.5%，在主要经济体和新兴市场国家中处于较低水平，这表明我国政府债务风险

总体安全可控，且仍有较大的举债空间。但考虑债务增速，专项债务以及融资平台有息债务持续快速增长，在形成大量有效资产的同时，不可避免地会带来一定的风险隐患。

第二，债务结构方面，我国的政府债务以地方债务为主，地方债务占据了政府债务总量的三分之二。地方债务的构成中，专项债务占比持续上升，随着土地财政式微，专项债务的偿债风险不断增大，专项债务占比高不利于整体债务风险的防控。此外，债务风险的区域分布呈现差异化，部分地区偿债压力较大；债务期限结构呈现逐渐拉长趋势，这会增加未来偿债压力；投资者结构过于单一，商业银行持有了超过80%的地方政府债券，导致地方政府债券交易不活跃等问题。

第三，债务实效方面，政府债务存在项目信息透明度不足、部分项目进展缓慢以及绩效评价机制有待完善等问题，专项债务用途不断泛化，资金使用效率有待提高。

## 坚持走发展中化债的道路

防范化解政府债务风险不等同于停止举债，应坚持通过发展实现债务风险的化解，以高质量发展作为政府债务可持续的根本保障，走发展中化债的道路。高质量发展能提升政府债务的经济社会效益，增强政府的偿债能力。在高质量发展的要求下，政

府债务资金流向长期收益可观或正外部性强的优质公益性项目，通过提升公共服务质量、改善投资营商环境和促进可持续发展持续产生经济效益，为债务滚动和本息偿付提供坚实的资金支持。同时，高质量发展通过促进新质生产力发展，推动产业结构优化和资源配置效率提升，有助于实现经济持续增长，带动税收收入稳步增加，地方财政将变得更稳健，偿债能力随之增强。

更为重要的是，高质量发展推动了由“化债中发展”转向“发展中化债”。稳妥处置存量隐性债务是防范化解地方债务风险的一项重点工作。为了“开好前门、堵严后门”，自2015年以来，我国先后开展了至少三轮地方债务风险化解工作。这些化债举措有效化解了地方债务偿付风险，确保了债务风险整体可控，但主要落脚于风险端，难免会出现债务化解工作与地区经济社会发展不协调甚至相互掣肘的情况，化债呈现出应急性、点状式和片面化等特点。而且，隐性债务既没有公开具体规模，也未纳入负债率等债务风险指标的测算中。2024年11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议决定，自2024年起连续三年共计增加6万亿元地方政府债务限额用于置换隐性债务，并连续五年每年从新增专项债中安排8000亿元用于化债；同时，2029年及以后到期的2万亿元棚改隐性债务按原合同偿还。这使得地方政府在2028年前需化解的隐性债务总额从14.3万亿元减少至2.3万亿元，平均每年需化债额度降低至之前的六分之一以下，预计节省债务利息支出4000亿元。此次大规模债务置换展现出主动化解、整体除险、兼顾发展的特点，并公开了隐性债务规模，不仅能降低地方债务偿还压力，守好不发生系统性风险的底线，还有助于地方政府“轻装上阵”，用宝贵的财力更好地支持当地经济社会发展各项事业，并为进一步规范地方政府投融资体制机制提供了相对宽松的环境。此次增量政策体现了我国地方债务化解工作的思路发生了根本转变，从以防风险为主转向更加注重稳增长与防风险的统筹，从“在化债中寻求发展”转向“在发展中实现化债”。

## “十五五”期间进一步完善政府债务管理制度的建议

“十五五”时期是全面推进中国式现代化建设的关键时期，需要进一步统筹好高质量发展和高水平安全，持续完善政府债务管理制度，使政府债务更好服务高质量发展。

第一，进一步优化政府债务结构。一方面，优化央地财政关系与债务结构，加快推进央地财政关系的深化改革，合理调整中央与地方事权和支出责任，增强中央财政主导作用，提高国债比重，壮大国债市场，减轻地方财政压力，缓解地方债务风险。另一方面，优化地方债务结构，明确一般债务和专项债务的用途边界。确保一般债务用于纯公益性项目、专项债务用于准公益性项目，避免用途混淆带来的偿债风险。加强专项债务项目库建设，确保项目储备的容量和质量，保障债务资金高效使用。

第二，建立全口径地方债务监测监管体系，坚决遏制新增隐性债务。完善部门间信息共享和监管协同机制，确保各部门在债务监管中形成合力，将显性债务、隐性债务乃至或有债务纳入监管，及时掌握地方债务的风险情况。强化对新增隐性债务的高压监管，严格执行“零容忍”政策，将不新增隐性债务作为一项坚决的纪律要求，切实堵塞监管漏洞，防止债务风险扩散。持续深化预算管理体制改革的，确保地方政府在债务管理中的规范操作，督促各地严格依法合规推进政府投资项目建设。

第三，加快推动地方融资平台公司改革转型。控制融资平台债务规模的根本在于加速推动融资平台改革转型，关键在于明确其市场化发展的定位，通过完善治理结构和风险管控机制提升自主经营能力，促使融资平台成为现代化地方国有企业。地方政府应从直接管理转向政策引导，减少对融资平台经营活动的行政干预。融资平台改革转型应分类施策：“空壳类”公司应予以取缔；以市场化项目为主的公司应加快市场化转型，充分盘活市场资源；以公益性项目为主的公司通过整合重组实现可持续发展。□

责任编辑 李艳芝