

从国家治理高度健全政府债务管理体系

中国社会科学院金融研究所副研究员 | 曹婧

摘要：完善政府债务管理制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。在完善和落实地方一揽子化债方案的同时，需统筹好两对重要关系。一方面，深化财税金融体制改革，统筹好有效市场和有为政府的关系。加快地方融资平台改革转型，严堵“后门”防风险；推动专项债扩容提质增效，开好“前门”稳投资。另一方面，强化宏观资产负债表管理，统筹好做优增量和盘活存量的关系。基于政府资产负债表识别和防范风险，形成债务增长与资产积累较同步的可持续举债机制。

关键词：政府债务；财税体制；宏观资产负债表 **中图分类号：**F812.5

党的二十届三中全会审议通过《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》（以下简称《决定》），从推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，对完善政府债务管理制度作出系统部署，防范化解隐性债务风险长效机制逐步形成。财政部加力推出一揽子、综合性、靶向准的化债“组合拳”，彰显了债务风险治理思路从单点应急处置转向凝聚发展合力、规范透明管理的重要创新。

深化财税金融体制改革，严堵违法违规举债的“后门”

地方债务风险积累过程中存在央地财力事权不匹配、金融资源配置不当等问题，亟待健全宏观经济治理体系，统筹推进财税、金融等重点领域改革，处理好政府和市场、中央和地方、活力和秩序、发展和

安全等重大关系，增强一揽子化债方案的系统性、整体性、协同性。

深化财税体制改革重在理顺中央和地方财政关系，优化中央和地方政府债务结构。《决定》指出，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，提升市县财力同事权相匹配程度。收入端增加地方自主财力，拓展地方税源，完善财政转移支付体系。支出端适当加强中央事权，提高中央财政支出比例，考虑将全国性或跨区域事权上收至中央政府。

深化金融体制改革的核心是处理好政府与市场的关系，推动有效市场和有为政府更好结合。长期以来，由于金融体系对政府隐性担保存在体制性偏好，地方融资平台得以低成本举债融资。为遏制隐性债务无序扩张，要充分发挥市场在金融资源配置和风险定价中的决定性

作用，减少政府对经济金融体系的过度干预。同时加快地方融资平台改革转型，引导地方融资平台以市场法人的身份与政府建立新型契约关系，逐步建立市场化投融资机制。

推动专项债扩容提质增效，开好政府规范举债融资的“前门”

地方政府专项债是扩大有效投资、增强经济韧性的手段之一。近年来，专项债投向领域和用作项目资本金范围持续优化调整，将更多新能源、新基建、新产业领域纳入专项债支持范围，但专项债用作项目资本金的实际使用比例与政策上限仍有一定空间。为进一步发挥专项债对社会投资的带动作用，《决定》提出合理扩大地方政府专项债券支持范围，适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。

推动专项债资金使用提质增效

效，建立政府投资支持基础性、公益性、长远性重大项目建设长效机制，要更好统筹专项债项目和民间投资项目，进一步谋划经济社会效益明显、带动效应强、群众期盼、早晚要干的重大项目，贯通上下游产业链关键环节，激发民间投资活力。健全政府投资有效带动社会投资体制机制，要进一步放宽基础设施、公共服务领域民营企业和社会资本的准入门槛，积极探索专项债与市场化融资协同新模式。

强化宏观资产负债表管理，提高政府债务管理透明度

由于资产家底不清，目前常用债务率（即政府债务总额与综合财力之比）衡量政府债务风险，这一指标的分子是存量数据，分母是流量数据，二者比值可能夸大并误判政府债务风险。为确保存量债务和资产相匹配、客观评估政府债务风险，《决定》提出探索实行国家宏观资产负债表管理。资产端加强财政资源和预算统筹，把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理。债务端建立全口径地方债务监测监管体系，对地方政府法定债务和隐性债务、地方融资平台经营性债务和或有负债实行合并监管，健全债务数据共享协调机制。

在国家宏观资产负债表的管理框架下，优化各类增量资源配置和存量结构调整，有助于更好管控政府债务风险。作为近年来支持力度最大的化债举措，增加地方政府



债务限额10万亿元置换存量隐性债务，恰恰是落实国家宏观资产负债表管理的有益尝试，体现出债务风险治理思路从单点应急处置向凝聚发展合力、规范透明管理转变。一方面，债务置换有助于优化地方债务结构、降低债务付息压力，将原本用于化债的财政资源和政策空间腾挪出来，更大力度支持促消费、惠民生、稳投资，在高质量发展中逐步化解地方债务风险。另一方面，隐性债务显性化有利于督促地方政府严肃财经纪律、强化预算约束、划清政企权责，健全规范化、法治化、透明化的地方政府举债融资机制。

提升政府债务—资产转化效率，形成可持续的债务积累机制

从国际比较来看，美国等经济体举债主要用于政府运转、转移支付和居民消费等日常性支出，难以形成有效资产。而我国政府债务更

多支持经济社会发展和基础设施投资，债务积累与资产形成之间的匹配度较高。根据中国社会科学院国家资产负债表研究中心的估算，我国债务扩张和资产积累基本同步，政府部门净资产（资产减去负债）在社会净资产中占比高达四分之一，这意味着政府有足够的公共资金和国有资源来应对债务风险。

盘活存量国有资产对于增强债务可持续性和拓展有效投资空间具有重要意义。建立多部门协同合作机制，全面摸清政府资产家底，着力解决资产统计面临的估值定价、账实不符等难题，以及一些政府资产管理中存在的多元管理、权属不清问题。统筹推进地方融资平台改革转型与深化国资国企改革，推动形成政府和企业界限清晰、责任明确、风险可控的科学管理机制，助力国有资本和国有企业做强做优做大。■

责任编辑 李艳芝