

加快构建统一的政府债务管理长效机制

上海财经大学财税投资学院 | 毛捷 对外经济贸易大学国际经贸学院 | 李嘉茜

摘要：“十五五”规划纲要明确将“统筹发展和安全”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的六大重要原则之一，这对统筹高质量发展和高水平安全提出了更高要求。本文在总结我国政府债务管理制度建设成效基础上，结合国际视野下政府债务管理模式的分析，探讨如何加快构建统一的政府债务管理长效机制，旨在更好发挥政府债务在稳预期、稳增长和推动高质量发展中的重要支撑作用。

关键词：政府债务管理；长效机制；发展和安全；高质量发展 **中图分类号：**F812

2026年政府工作报告提出，“构建统一的政府债务管理长效机制”。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，必须统筹发展和安全，筑牢中国式现代化国家安全屏障。完善政府债务管理制度，构建统一的政府债务管理长效机制，是新发展阶段全面深化改革取得重大制度成果的重要体现，是实现“在发展中化债、在化债中发展”的制度保障，对统筹经济高质量发展与财政高水平安全具有重要意义。

政府债务管理制度建设取得的成效

党的十八大以来，党中央高度重视政府债务管理，经过十余年持续不懈努力，政府债务管理制度体系基本成型，在推动高质量发展中发挥着日益重要的作用。

中央层面，政府债务分类管理

体制不断完善，中央债务成为宏观经济治理体系的重要支柱。按照用途划分，中央债务主要包括一般国债和特别国债。一般国债列入赤字，主要用于填补中央财政收支缺口。近年来，一般国债配合赤字率动态调整，科学利用财政空间系统开展宏观经济治理。特别国债不列入赤字，是落实积极财政政策、提升宏观经济治理效能的重要抓手。2024年和2025年，我国分别发行1万亿元和1.3万亿元超长期特别国债，用于支持“两重”、“两新”政策，为经济社会稳定向好提供了有力支持。2026年，我国将发行1.3万亿元超长期特别国债，持续支持国家重大战略。

地方层面，地方政府债务管理制度建设取得多项进展。一是建立并不断完善地方政府举债融资体制机制。根据预算法，自2015年起，由省级政府统筹，地方债务实现全

面的自发自还管理，地方债务步入法治化管理新阶段。《关于加强地方政府性债务管理的意见》进一步提出建立“借、用、还”相统一的地方债务管理机制，奠定了“开前门、关后门”的地方债务管理制度基本框架。二是专项债使用广度和政策效能不断增强。2019年，《关于做好地方政府专项债发行及项目配套融资工作的通知》印发，要求各级地方政府充分发挥专项债作用，专项债资金投向领域随之扩大。2024年底，《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》实现了专项债管理制度的系统升级，专项债投向领域实行“负面清单”管理，专项债可用作项目资本金的行业拓展为22个，在稳就业、保民生、促发展和强保障等方面发挥了积极作用。以就业为例，根据笔者对专项债投资项目信息的测算，2019—2024年间，专项债项目在完工并投

入运营后,预计可直接提供约731万个就业岗位。三是制定并实施一揽子化债方案及配套措施。包括综合使用“财政+金融”的组合化债工具箱,化债重点省份严格控制新建政府投资项目、严格清理规范在建政府投资项目,优化非标债务置换流程等。四是持续推进地方政府融资平台改革转型。对融资平台进行分类管理,按照“关停、合并、转型”的原则,持续推进融资平台市场化转型,切实剥离融资平台的政府融资职能。

国际视野下我国政府债务管理制度优化空间

要构建行之有效的政府债务管理长效机制,仅关注和解决当前面临的问题是不够的,更重要的是在制度设计上进行中长期规划。系统比较与借鉴全球各国政府债务管理模式,对于我国前瞻性地设计政府债务管理长效机制具有重要意义。

笔者选取美国、英国、法国、德国、日本、韩国、加拿大、澳大利亚作为市场经济发达国家的代表,以及中国、印度、巴西、阿根廷、墨西哥、哥伦比亚、波兰、保加利亚作为金砖国家和“一带一路”沿线国家的代表,从体制(包括政治体制和财政体制)、用债(包括债务举借、债务使用和债务管理)、化债(包括法定债务化解、或有债务化解和债务风险处置)三个维度,构建上述国家政府债务管理经验的半结构化案例,进而借助人工智能大模型文本嵌入技术和专家解读,对全球政府债务

管理模式进行联合聚类分析和特征提炼。研究发现,全球政府债务管理模式大致可分为“法治协同型”、“混合协同型”和“纠偏协同型”三大类。“法治协同型”的债务治理高度依赖法律框架和制度约束,强调法律规则、制度约束和市场纪律的主导作用。以地方债务为例,这类管理模式侧重构建“以法律为基准、以地方为主责、以市场为约束”的协同治理架构。这类管理模式的不足是制度弹性较小,面对重大外部冲击,政府尤其是地方政府举债空间受限,宏观经济治理的时效性将受到影响。“混合协同型”既强调中央政府的调控与干预能力,又注重保留地方在规则范围内的灵活性与自主性,旨在构建“前端管控、后端放手”的政府债务协同治理架构,其缺点是仍存在地方对中央的债务兜底预期。“纠偏协同型”是在政府债务风险显性化或债务危机爆发后,由中央政府主导进行债务管理规则调整或债务置换,以恢复财政秩序和债务可持续性,着重于构建“危机驱动、共渡难关”的政府债务协同治理架构。这类管理模式的缺陷是政府债务风险治理常是“被动响应”,且存在债务治理权责较为模糊、协调成本较高和缺乏长效机制等问题。

我国构建统一的政府债务管理长效机制,应充分吸收“纠偏协同型”管理模式经验教训,同时批判性借鉴“混合协同型”和“法治协同型”两类管理模式的成功做法,规划和建立符合中国实际和高质量发展要求的地方债务管理长效机制。

对策建议

加快构建统一的政府债务管理长效机制,根本原则是坚持统筹发展和安全,把握稳增长与防风险、短期应对与长效治理之间的动态平衡,确保我国的政府债务管理制度与高质量发展相适应。

(一)全面提升政府债务治理效能,增强财政可持续性

构建多层次、市场化的政府债务化解工具箱,积极稳妥防范化解地方政府债务风险。一是持续落实好中央关于“省负总责、市县尽全力化债”要求,用足用好增量化债支持政策,加强存量隐性债务置换全流程管理,充分发挥政策效应。指导地方加大自身努力程度,通过盘活存量资源资产、动用结转结余资金、调整预算支出结构等方式,积极筹集资金资源化解存量隐性债务。二是严肃财政金融纪律,规范地方政府、国有企事业单位投融资活动和金融机构融资业务,从供需两端堵住违法违规举债途径。三是建立健全全口径地方债务监测与风险预警体系。完善跨部门数据共享应用,强化政策协同和监管配合,推动风险早发现、早预警、早处置。

完善政府债务分类和功能定位,切实提升政府债务尤其是地方债务的效能。一是健全政府债务信息披露和信用评级制度,强化政府债务“借、用、管、还”的市场约束机制。一方面,构建统一的政府债务项目全生命周期信息管理平台,建

立多维度的地方政府债务信息披露规则体系；另一方面，完善评级机构招标、遴选制度，加大对评级机构的监管力度。二是强化专项债全生命周期管理，提升债务资金效益。扩大专项债“自审自发”试点范围，优化项目遴选机制，从项目收益、成熟度、风险可控性等角度完善项目入库标准。强化项目运营管理、优化经营模式、拓宽收益来源，提高专项债自偿能力与资金使用效率。三是加大地方国有资产资源盘活力度。依法合规推进符合条件的存量国有资产证券化、基础设施REITs试点等工作，将沉淀资产转化为可流动资本，定向用于偿还对应项目的债务本息或置换高成本隐性债务。引入

社会资本参与运营，提升政府债务对应公共资产的使用效率。

（二）加强央地协同治理，加快构建统一的政府债务管理长效机制

完善中央债务发行管理制度，充分发挥超长期特别国债支持国家重大战略的积极作用。一是适度扩大国债限额，合理提高中央债务在政府债务中的比重，加强中央债务在促进财政金融协同、提升宏观经济治理效能中的积极作用。二是健全特别国债资金全周期管理制度，实行穿透式、常态化监督，盯紧盯牢资金使用过程，不断提高中央债务的资金使用效益。

构建权责清晰、成本共担的跨区域公共物品供给机制，消除因财

政支出责任不均衡造成的债务负担失衡。一是对于具有全国性意义的重大战略项目，应进一步发挥超长期特别国债的积极作用，由中央财政承担主要支出责任，避免因地方财力不足影响国家战略实施。二是对于受益范围明确的跨区域公共品供给，建立央地协同、区域协商的融资与补偿机制，设立跨区域财政补偿基金，依据科学评估的受益程度，引导受益地区向承担治理和保护责任的地方进行横向补偿，从制度上避免“只受益、不承担”或“承担多、受益少”的责任错配现象，从源头上增强政府举债意愿与偿债能力之间的平衡性。□

责任编辑 李艳芝

财政动态

湖南东安：提升财政管理法治化水平

湖南省东安县财政局 | 许莹

近年来，湖南省东安县财政局紧扣提升财政管理法治化水平核心目标，系统梳理整合现行有效财政会计法规制度，创新打造“制度汇编+操作手册+智能小程序”一体化服务新模式，为县域财政高质量发展筑牢坚实法治保障。

一是坚持问题导向，精准锚定改革突破口。专门组建由高级会计师、经济师领衔，各业务股室骨干为核心的专项工作专班，全面排查梳理制度执行过程中的难点堵点问题。科学制定财政法规制度梳理整合专项实施方案，明确工作目标、细化实施步骤、严控时间节点，统筹推进制度甄别筛选、汇编编纂、平台开发、推广落地等全流程工作，将依法理

财理念深度融入财政工作全过程。

二是突出需求导向，构建一体化制度服务体系。立足实际需求，构建“权威制度汇编+财政业务操作手册+智能微信小程序”一体化服务新模式。全面归集各级现行有效的会计法律法规、政府会计准则、财政管理规范性文件等共计3381个，精准筛选有效制度内容，确保汇编资料权威严谨、精准合规。汇编内容全面覆盖财政全领域业务，按照业务类型科学分类、系统编排，打造兼具实用性、易用性的基层财务工作“全景式”业务工具书。依托制度汇编成果，自主开发“东安财政”微信小程序，搭载掌上查阅、智能检索、常见问题答疑、政策动

态更新等实用功能，支持关键词精准搜索、业务分类快捷浏览。

三是落实结果导向，健全改革落地长效机制。构建起培训推广、运行反馈、优化提升闭环工作机制。组织召开全县预算单位财务工作专题培训会，围绕制度汇编框架体系、小程序操作流程开展全方位解读，编制简易操作手册，助力基层财务人员快速掌握、规范运用。畅通意见反馈渠道，定期收集汇总各单位使用过程中的问题建议，及时优化完善制度汇编内容与小程序功能模块。同时，强化制度执行监督力度，推动依法理财、规范管理常态化、长效化。□

责任编辑 梁冬妮