地方债务风险与财税体制改革研究

何　卫

安徽水利开发有限公司，中国·安徽　蚌埠　233000

【摘　要】地方政府债务问题近年来成为我国经济领域备受关注的焦点。随着经济的快速发展和城市化进程的加速，地方政府为满足基础设施建设、公共服务提供等多方面的资金需求，通过多种方式举借债务。然而，地方政府债务规模的不断扩大也带来了潜在的风险，一旦债务风险失控，可能引发地方财政危机，进而影响整个经济体系的稳定。本文旨在全面分析地方政府债务风险的现状、成因，阐述财税体制改革在化解债务风险中的作用，并提出具体的改革建议，为地方经济的可持续发展提供理论支持和实践指导。

【关键词】地方债务风险；财税体制；改革

1　地方政府债务的定义与分类

地方政府债务是指地方政府为满足其财政支出需求，通过借款、发行债券等方式所形成的负债。根据不同的分类标准，地方政府债务可分为以下几类：

从债务的性质来看，地方政府债务可以分为显性债务和隐性债务。显性债务是指地方政府在法律上明确记录的债务，包括政府债券、银行贷款等。这类债务通常需要在政府的财务报表上披露，具有较高的透明度。隐性债务则是指地方政府通过各种方式，尤其是地方政府融资平台等渠道所形成的债务，往往不在官方财务报表中体现，给债务管理带来较大挑战。

从债务的用途来看，可以将地方政府债务分为基础设施债务和经营性债务。基础设施债务主要用于公共设施建设，如交通、能源、教育等领域。这类投资通常具有较长的回报周期，但能够为地方经济发展提供有力支撑。经营性债务则是地方政府为维持日常运营和支付日常开支而产生的负债，其偿还压力相对较大。

从债务的期限来看，地方政府债务可分为短期债务和长期债务。短期债务一般指偿还期限在一年以内的债务，通常用于应对临时性资金周转问题。长期债务则是偿还期限在一年以上的债务，适用于长期投资项目，能够分摊偿还压力。

2　地方政府债务风险成因分析

2.1 经济环境因素的影响

经济环境因素对地方政府债务风险的影响主要体现在经济增速、产业结构、财政收入波动以及市场信心等多个方面。（1）经济增速的变化直接关系到地方政府的财政收入，经济下行时，地方政府面临的财政压力加大，债务偿还能力下降，风险显著提升。（2）产业结构的单一化同样是影响地方债务风险的重要因素。地方政府往往依赖特定产业发展，这使得其经济抗风险能力较弱。一旦所在行业遭遇市场波动，地方政府的财政收入便会骤降，债务风险随之上升。以某些资源型城市为例，当资源价格下跌时，地方财政收入大幅下降，导致债务负担加重。（3）地方政府的财政收入结构往往依赖于土地出让、税收等来源，尤其是土地出让收入的波动性极大。当市场对土地的需求降低时，地方政府的资金链可能会出现断裂，进而引发债务危机。此外，财政收入的季节性变化也会导致地方政府在某些时点面临较大的资金压力。（4）市场信心的变化在经济环境中也扮演着重要角色。投资者和市场对地方政府债务的信心直接影响债务的融资成本和可得性。当经济形势不佳时，市场对地方政府的信心下降，融资成本上升，可能导致地方政府难以再融资偿还旧债，进一步加剧债务风险。

2.2 制度性缺陷与政策导向

地方政府债务风险的成因中，制度性缺陷与政策导向扮演着重要的角色。当前地方政府的财政体制依然存在着不完善之处，特别是在财政收入分配和支出责任的界定上，导致地方政府在财政管理中缺乏足够的自主性和灵活性。地方政府往往依赖中央政府的拨款，形成了财政收入的不稳定性，进而推动地方政府通过举债来弥补财政缺口。政策导向上的不一致性也加剧了地方政府债务的风险。例如，地方政府在经济增长和发展目标的驱动下，常常会采

取短期行为，忽视了长期的财政可持续性。在一些地方，政府为了追求GDP增长，实施了大量基础设施建设项目，这些项目虽然在短期内能够拉动经济，但因缺乏科学评估和投资回报预期，最终导致了债务负担的加重。

2.3 地方政府行为动机与决策机制

地方政府在债务管理中的行为动机与决策机制受到多种因素的影响，这些因素不仅包括经济环境，更涉及到政策导向、社会需求、以及地方政府的自身目标。

地方政府的行为动机主要体现在经济增长、基础设施建设和社会稳定等方面。地方政府通常面临着较大的经济增长压力，尤其是在经济下行时期。为了实现经济发展的目标，地方政府往往选择通过举债来融资。这种融资行为在短期内能够有效支持地方经济的发展，推动基础设施建设，提高地方的投资吸引力。例如，某些地方政府通过发行地方债务，用于修建交通运输、教育和医疗等基础设施项目，进而带动地方经济的快速发展。

然而，地方政府在决策过程中存在着一定的决策机制问题。地方政府的决策往往受到政治考量的驱动，特别是政府官员的任期限制使得他们更倾向于追求短期的经济增长，而非长远的可持续发展。这种短期主义的决策机制导致地方政府在债务管理上采取了一些不理性的举措。例如，某些地方政府在经济增长压力下，可能会盲目扩大基础设施投资，忽视对债务偿还能力的评估，最终导致债务风险的加剧。

3 财税体制改革对化解债务风险的作用

3.1 提高财政收入的稳定性和可持续性

财税体制改革通过优化财政收入结构，提高财政收入的稳定性和可持续性，有助于缓解地方政府的债务压力。一方面，改革可以推动地方税收体系的完善，增强地方税收的自主性和稳定性，减少对土地出让等非税收入的依赖。通过拓宽税基、调整税率等手段，地方政府可以更加稳定地获取财政收入，从而降低因收入来源单一而导致的债务风险。另一方面，财税体制改革还可以促进资源的合理配置和有效利用，提高地方经济的整体效益，为地方政府提供更加坚实的财政支撑。

3.2 完善地方财政管理体制

财税体制改革有助于完善地方财政管理体制，明确地方政府在财政收入分配和支出责任上的界定，增强地方政府在财政管理中的自主性和灵活性。通过改革，可以建立更加科学合理的财政分权机制，使地方政府在财政收入和支出上拥有更大的自主权，减少其对中央财政拨款的依赖。同时，明确地方政府的支出责任，有助于地方政府根据自身实际情况制定更加符合地方特色的财政政策，提高财政管理的效率和效果。这不仅可以缓解地方政府的财政压力，还可以降低因财政管理不善而导致的债务风险。

3.3 建立健全债务管理机制

财税体制改革可以推动地方政府建立健全债务管理机制，加强对地方政府债务的有效监管。一方面，改革可以推动相关法律法规的完善，明确地方政府债务的发行、使用、偿还等各个环节的规范，增强债务管理的透明度和规范性。通过建立健全债务管理制度，地方政府可以更加理性地举债、用债、还债，降低债务风险。另一方面，财税体制改革还可以推动建立债务风险预警和防控机制，及时发现和处置潜在的债务风险。通过对地方政府债务的实时监测和风险评估，可以及时发现债务风险点，采取有针对性的措施进行化解，防止风险进一步扩散和蔓延。这不仅可以保障地方政府的财政安全，还可以维护整个经济体系的稳定。

4 地方财税体制改革建议

4.1 加强地方政府债务管理的政策措施

地方政府债务管理的政策措施应从多个维度入手，确保债务水平的可控性与可持续性。建立健全地方政府债务管理制度，明确债务的审批、使用及偿还流程，确保每一笔债务的合规性与透明度。地方政府应定期向社会公开债务信息，增强公众对债务管理的监督，提升债务管理的透明度和责任感。强化地方政府债务风险评估机制。在债务发行前，需对经济发展前景、项目收益、偿还能力等进行全面评估。引入第三方评估机构，提供专业的风险评估报告，帮助地方政府科学决策，避免盲目举债。

加强财政预算管理也是重要的政策措施之一。地方政府应严格按照预算执行，避免超预算支出，确保财政收支的平衡。建立预算绩效考核机制，鼓励地方政府优化财政支出，提高资金使用效率，减少不必要的债务。同时，鼓励地方政府创新融资方式，拓宽融资渠道，降低对传统债务融资的依赖。可以通过政府与社会资本合作（PPP）模式，引入私人资本参与基础设施建设，分担财政压力。利用地

方政府专项债券等工具，合理引导资本流入，提高资金的使用效率。

最后，加强对地方政府债务的法律监管，完善相关法律法规，明确地方政府的债务责任，加强对违法举债行为的惩罚力度。通过法律手段保障债务管理的合规性与规范性，降低债务违约风险，确保地方经济的稳定发展。

4.2 完善财税体制的具体路径

完善财税体制的具体路径需要从多个方面进行系统性改革，以增强地方政府的财务管理能力，降低债务风险。应当完善税收制度，构建更加合理的税制框架。当前，地方政府的税收来源主要依赖于土地出让金和增值税等，过于单一的收入结构加大了财政风险。应增加地方税种，探索地方税收自主权的扩大，鼓励地方政府根据自身经济特点和发展需求，设立合适的税种，例如地方教育税、地方环保税等，从而增强地方财政的稳定性。

首先，现行的转移支付机制在一定程度上存在分配不均、缺乏激励机制等问题。改革应建立基于绩效的转移支付体系，鼓励地方政府提高公共服务效率和财政使用效益。通过设立绩效考核指标，依据地方政府的财政管理和公共服务质量进行转移支付的分配，有助于引导地方政府合理规划财政支出，促进债务风险的控制。其次，财政预算管理制度亟需改进，地方政府的预算编制、执行和监督环节尚未形成系统化的管理模式。应推动全面预算管理的实施，将预算与绩效评估相结合，确保财政资金的使用效益最大化。通过建立预算透明度机制，增强公众对地方政府财政运作的监督，提高财政管理的规范化水平，减少腐败和资源浪费的可能性。同时，地方政府的融资渠道也需多元化。限制传统的银行贷款和地方政府专项债务的依赖，探索PPP模式、社保基金投资等新融资方式，鼓励社会资本参与地方基础设施建设。通过创新融资机制，可以有效分散风险，提高资金使用效率。最后，地方政府的财务管理能力提升需要加强人才培训与引进。地方政府应建立健全财务管理专业人才培养体系，通过引入高素质的财务管理人员，提高财政决策的科学性。

4.3 加强跨部门协调与信息共享机制建设

在财税体制改革和地方政府债务管理的过程中，加强跨部门协调与信息共享至关重要。当前，由于各部门之间信息孤岛现象的存在，导致政策制定和执行过程中的信息不对称，影响了政策的有效性和效率。因此，应建立跨部门协调机制，加强财政、税务、审计、金融等部门之间的沟通与协作，确保政策制定的全面性和执行的协同性。

同时，推动信息共享平台建设，实现政府部门之间数据的互联互通。通过建立统一的信息共享标准，规范数据的采集、存储、使用和共享流程，提高数据的准确性和时效性。信息共享平台的建设，不仅可以提高政府决策的科学性和效率，还可以增强公众对政府工作的信任和支持。

4.4 建立健全债务违约处置机制

建立健全债务违约处置机制是防范和化解地方政府债务风险的重要保障。当地方政府出现债务违约时，应有明确的处置流程和责任主体，确保违约事件得到及时、有效的处理。建立债务违约预警系统，对可能出现违约的债务进行提前识别和预警，为采取应对措施争取时间。同时，设立债务违约处置基金，用于垫付部分或全部违约债务，保障债权人的合法权益，维护金融市场的稳定。

在债务违约处置过程中，应坚持市场化、法治化原则。通过市场化手段，引入专业机构参与债务重组、资产处置等工作，提高处置效率和效果。同时，加强法律监管，对违法违约行为进行严厉打击，维护市场秩序和公平正义。此外，还应建立债务违约责任追究机制，对造成债务违约的相关责任人员进行问责，强化债务管理的责任感和使命感。

结语

地方政府债务风险的防控是一项复杂而长期的系统工程，关乎地方经济的稳定和可持续发展。在改革过程中，还需要不断地根据实际情况进行调整和完善，以确保改革的有效性和适应性。未来，我们应持续关注地方政府债务风险的动态变化，不断深化财税体制改革，以更加科学、合理的制度安排来保障地方经济的健康、稳定发展。

参考文献：

[1]陈新平,余自雯.谋划新一轮财税体制改革,重塑地方政府隐性债务风险治理架构[J].清华金融评论,2024(4):34-36.

[2]孟奎,孙伟祖,陈奇琦.深化财政税收体制改革化解地方政府债务风险[J].辽宁行政学院学报,2019(2):33-37.

[3]聂晓.财政税收体制改革如何化解地方政府债务风险[J].财讯,2022(6):73-75.