

# 地方政府债务的规模控制与风险管控研究

宋贞伯

河北省迁安市财政局

**摘要：**地方政府作为我国政府的重要组成部分，其发展运行状态直接影响着我国政府的稳定性。当前，世界各国普遍面临着一大难题，即政府债务。所以，各级地方政府应增加防范债务风险的分析能力，根据我国实际国情，制定出合理可行的风险管控措施，优化财政资金运营能力。为此，文章主要对地方政府债务问题及风险进行了分析，提出了相应的控制措施，以供大家参考借鉴。

**关键词：**地方政府债务；规模控制；风险管控

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2023.12.095

地方政府债务是指省级以下人民政府凭借其自身信用发行的债券或向银行借款来筹措资金，用以弥补公共预算收入的不足，更好的进行城市建设、发展民生事业、开展公共事务，这其中也包含着大量的地方政府融资平台公司发行的债务工具。近年来，随着我国改革开放以来经济建设飞速发展，地方政府债务规模也呈现持续快速增长趋势，不断刷新历史新高。然而，在地方政府债务未来回报的高不确定因素背景下，各地也逐渐加强了对自身债务风险的关注，但仍面临多重挑战。所以，只有加强对政府债务规模控制的研究，并做好风险管控工作，才能够进一步推动政府债务稳定运行，满足社会发展需求，实现经济发展的预期效果和目标。

## 一、地方政府债务的基本概述

### （一）地方政府债务的概念

地方政府债务是指省级以下人民政府在国内外发行的债券或向银行借款所形成的政府债务，属于一种信用方式，以地方政府的信誉为担保，按照有偿原则发生信用关系来筹集财政资金。政府债务通常分为中央政府债务和地方政府债务，中央政府债务指的是国家级政府层面的债务，而地方政府债务指的是地方政府层面（如省级/市级）的债务<sup>[1]</sup>。地方政府通过发行债券或其他债务工具来筹集资金，以满足各种公共事务和政府运作的需求，如财政支出、基础设施建设、社会福利等，是整个社会债务的重要组成部分，对于地方政府运用财政政策调控经济社会运行发展也具有特殊的意义。因此，地方政府债务是一个重要的经济概念，对于理解一个省、市、县的财政状况和经济发展具有重要意义。

### （二）地方政府债务风险特征

其一，规模风险。因为我国有着较为庞大的债务规

模，某些地区还远远高于当地政府原本承受的压力，所以只要发生期限债务不能及时支付的问题，就会给地方财政带来很大的压力。一些地方政府甚至存在着欠发工资和养老金、违规担保、民间集资等问题，这些行为不仅会进一步扩大债务规模，还会增加债务风险。因此，需要采取有效的措施来控制 and 降低地方政府债务规模和风险，保障地方财政的稳健运行。

其二，结构风险。结构风险是指地方政府债务状况所揭示的各种隐患，包括直接显性债务风险、或有债务风险和隐性债务风险<sup>[2]</sup>。直接显性债务风险通常包括国债转贷资金和外债等，这些债务在政府财政压力下可能引发财政危机，而或有债务风险则是指政府对某些特定事件承担的潜在债务责任，例如社会保障资金缺口和地方政府的债务担保等。这些风险不仅对地方政府的财政状况造成影响，还可能对整个国家的经济稳定和可持续发展造成威胁。因此，需要对结构风险进行有效的识别、评估和管理，以保障地方和国家的经济安全。

其三，效率风险。效率风险是指由于债务资金的使用和管理效率不高所可能带来的风险。具体来说，效率风险包括两种情况：一是因为政府并未经常使用债务资金，这就致使偿债资金无法通过该过程获得大量有效获得的风险。二是因为债务资金缺乏良好的管理效率，这同样会让债务资金将要面对不能充分使用的风险。我国地方政府在使用和管理债务的时候，不具备完善可行的管理方法，导致地方政府将要承受巨大的债务风险。

## 二、当前地方政府债务管理存在的问题

### （一）债务规模过大

我国实行地方政府法定债务余额控制，按照财政部公开数据，截至2023年10月末，全国地方政府债务余额

401011亿元，虽然低于全国人大批准的今年地方政府债务限额（约42.2万亿元）之内，但相较GDP占比较高。债务规模的扩张往往使得地方政府需要承担更高的利息支出，减少了地方可支配财力，影响着后续阶段资金使用和管理。在财政收入方面，尽管税收是地方政府的主要收入来源，但是债务利息支出也会对财政状况产生负面影响，再加上政府需要偿还债务利息，因此减少了可投入公共服务的资金，可能影响到社会福利和经济发展<sup>[3]</sup>。另外，大规模的债务也增加了地方政府的风险，一旦经济形势恶化或利率上升，地方政府的还本付息压力将会增大，最终导致财政危机。所以，若想更好的降低债务风险，就应该加强债务规模的控制，根据政府债务情况，制定完善解决对策，提高政府管理水平，优化债务控制效果，推动规模控制和风险管理稳定实施，取得良好效果和质量，为政府创造更多收益。

### （二）债务结构的不合理

如今地方政府债务结构中存在诸多隐患，其中一些问题如债务期限结构不合理、利率结构不科学、债权人结构单一等，可能会引发政府在债务到期时面临巨大的还款压力，甚至导致违约风险。各地在举债初期未对债务进行详细的规划，按需举债导致了债务到期日过于集中或过于分散，债务偿还往往会出现“大小年”“大小月”的情况，地方债务的集中兑付往往会给地方财政带来很大的压力。由于地方政府债券发行权在省级，以往县市举债往往要通过融资平台借款，由于融资平台公司基本是为融资而成立，并不具备经营获利的能力，导致在融资时利率过高，高额的利息支出，也给地方政府带来更大的财务压力。而债权人结构单一也是一大隐患，如果大部分债务由单一的债权人持有，一旦该债权人出现违约或破产等情况，会导致债权人强制清算，债权变卖将使地方政府面临巨大的还款风险，不仅会影响地方政府的信用状况，还可能对地方经济和社会稳定造成潜在威胁。因此，地方政府需要加强对债务结构的监管和管理，制定科学合理的债务管理策略，以降低还款压力和违约风险。

## 三、地方政府债务的规模控制和风险管理措施

### （一）制定明确的债务管理政策

地方政府应该制定明确的债务管理政策，以确保债务的合理规模和结构。在制定政策时，需要充分考虑经

济状况和财政状况，包括当前的经济形势、财政收入、支出情况以及债务规模和结构等，能够注意到未来的经济发展趋势和财政状况，制定出符合实际情况且具有可持续性的债务管理政策。在确定债务规模时，政府需要意识到债务的可持续性和风险控制，债务规模应该根据国家的经济发展水平和财政状况进行合理规划，避免出现过高的债务规模和财务风险<sup>[4]</sup>。选择债务类型的过程中，应该考虑到不同类型债务的特点和优缺点，选择适合当前和未来经济发展的债务类型，避免类型选择不科学，导致债务管理效果受到影响。需要注意的是，债务期限和债务利率也是债务管理政策的重要内容，必须合理规划债务的期限结构，防止出现集中还款的压力，再制定合理的债务利率政策，更好地控制债务的利息支出和财务风险。制定完债务管理政策后，严格按照政策予以执行，争取获得各部门和相关机构的支持和配合，确保政策的顺利实施，构建完善的监督机制，对政策的执行情况进行监督和评估，及时发现问题并进行调整和完善，尽可能避免问题的发生，减少其中存在的意外情况，增强政策的执行效果。

### （二）严格控制债务规模

地方政府在规划债务规模时，应该充分考虑自身的财政状况和经济发展情况，确保债务规模与自身的经济实力相匹配，并加强债务结构的管理，优化债务期限结构，降低债务成本，提高债务使用效率。对于控制债务规模而言，政府应该采取多种措施，如对债务规模进行合理规划，避免过度负债所带来的风险，通过债务的监管和管理，确保债务的合法性和合规性，积极采取措施降低债务成本，提高债务使用效率，优化债务期限结构等等<sup>[5]</sup>。同时，地方政府在管理债务结构时，应该注重长期债券的发行和管理，其是政府债务管理的重要组成部分，可以有效地解决未来债务规模过大的问题，借助合理规划长期债券的发行时间和发行规模，以及制定相应的管理措施，来降低长期债券的利率和成本，提高长期债券的流动性。由此可知，政府应该加强对债务规模和债务结构的管理，采取多种措施降低债务成本和提高债务使用效率，只有这样，才能更好地促进经济发展和社会稳定。

### （三）优化政府债务结构

为了降低债务风险，地方政府应该采取一系列综合

措施来优化债务结构。首先,制定有针对性的债务规划,根据实际情况确定债务类型、债务期限、债务利率等关键要素,这不仅可以确保债务结构合理、稳定且可持续,还有利于实现地方经济社会发展目标。其次,地方政府需要加强对债务的监管和管理,确保债务资金得到合理使用,避免浪费和滥用,建立健全的债务监督、管理、偿还机制,对债务资金的募集、使用、偿还等进行全面监督和管理。最后,注重提高债务的透明度和公开度,加强社会监督,防止出现腐败和权力滥用等问题,并构建完善的债务信息公开机制和社会监督机制,让社会公众了解地方政府的债务情况,增加政府债务的透明度和公开度。但应该注意的是,这些措施的实施需要各部门的密切合作和协调,以此来确保政策的一致性和有效性,再通过良好的沟通机制和协作机制,共同制定和执行优化债务结构的政策。那么通过优化债务结构,政府可以降低债务风险,确保经济社会的稳定和可持续发展,不仅有利于地方政府的财政健康,也有利于促进经济增长和社会进步。

#### (四) 做好债务监管工作

地方政府应该加强对债务的监管和管理,建立健全的债务监管机制,并严格执行债务管理政策,发挥其功能和作用,更好地约束工作人员和管理人员,减少问题的发生,确保债务管理稳定实施,取得良好效果和质量。只有通过这样的措施,才能有效地控制债务风险,优化债务结构,增强债务监管的实际效率,为政府债务监管工作铺垫基础,保障经济和金融的稳定发展。在实施债务监管和管理的过程中,政府应该采取一系列有效的措施,包括对债务进行定期审计、对债务使用情况进行严格监督、确保债务管理政策的严格执行等等,促进当地经济和政府经济的可持续发展,提高人民的生活水平,为社会的稳定和谐做出重要贡献<sup>[6]</sup>。所以,政府应给予该方面工作高度注重,结合当地发展情况和债务管理情况,做好监管工作,推动其顺利实施,取得预期效果和目标,进一步推动政府快速发展,为社会创造更多经济效益。

#### (五) 建立完善债务监测体系

因为我国政府债务规模正呈现不断扩大趋势,所以政府原有管理难度随之增加,若想将政府财务危机降到最低,各级政府就应该从各角度、多方面入手,结合自

身债务管理情况,采取一系列措施来建立完善的债务监测体系,实时掌握债务的动态情况,让政府能够第一时间发现问题,并将其解决,完全发挥债务监测的基本功能,引起各个部门的高度注重。那么,该体系的应用就能够有效地监测债务的偿还情况、利率变化以及到期时间等方面,为政府提供全方位的债务信息,方便政府及时发现并解决潜在的债务风险,避免出现财政危机,保障国家经济的稳定发展。最为关键的是,债务监测体系还可以帮助政府更好地管理债务,为未来的经济发展提供有力保障,这是政府的一项重要任务,应该得到充分的重视和投入。

#### 结束语

总而言之,地方政府债务规模正呈现出持续扩张和增长趋势,让我们将要面临诸多问题,更是对财政稳定与可持续发展造成不良影响。在该种形势下,地方政府只有做好债务规模和风险控制,完善偿债机制,才能够将这些问题彻底解决,避免政府债务受到影响,进而引发无法挽回的后果。对于风险管理而言,应该从各个角度、诸多方面入手,完成监管、控制、监测和优化等多项工作,并构建出完善的管理体系,以此来将风险降到最低,更好地约束债务管理人员和工作,完全发挥出规模控制和风险管理的功能,推动债务管理工作稳定实施,取得良好效果和质量,为政府带来更多经济效益。

#### 参考文献

- [1]张欣然.地方政府债务化解稳步推进[N].上海证券报,2023-12-04(004).
- [2]孙兆.加强机制建设助力防范化解地方债务风险[N].中国经济时报,2023-11-10(001).
- [3]贺觉渊.兼顾稳定与发展 适度优化央地债务结构[N].证券时报,2023-11-06(A01).
- [4]李成雷,宋静静.全过程风险管理视角下地方政府专项债券存在问题及审计路径研究[J].齐鲁珠坛,2023(05):49-52.
- [5]唐衍彬.政府综合财务报告对政府债务风险治理的影响机制[J].财会通讯,2023(20):17-20+129.
- [6]张欣然.地方债务风险化解传利好 城投债短期迎投资机会[N].上海证券报,2023-08-07(004).
- [7]林茂柯.A市地方政府债务风险管理问题研究[D].电子科技大学,2023.