

# Management and Risk Prevention of Hidden Local Government Debt

Zhiyuan Lu

College of Economics, South-Central Minzu University, Wuhan, Hubei, 430070, China

## Abstract

In recent years, the issue of hidden local government debt in China has garnered significant attention due to its potential systemic financial and fiscal risks. The central government has introduced a series of measures to address this problem, achieving substantial progress in curbing the growth of new hidden debt. However, the task of resolving the massive stock of existing hidden debt remains formidable, and debt governance continues to face challenges. These primarily include a mismatch between fiscal powers and expenditure responsibilities, lack of transparency in information disclosure, insufficient debt repayment capacity, and an imperfect management system for explicit debt. To address these issues, it is recommended to deepen fiscal system reforms, build a full-spectrum debt monitoring system, innovate debt resolution instruments, and strengthen the management mechanism for explicit debt, thereby seeking corresponding solutions.

## Keywords

local government implicit debt; Management; Financial risk

# 地方政府隐性债务治理与风险防范

陆志远

中南民族大学经济学院, 中国·湖北 武汉 430070

## 摘要

近年来, 中国地方政府隐性债务问题因其潜在的系统性金融风险 and 财政风险而受到高度关注。中央政府推出一系列措施进行治理, 在遏制隐性债务增量方面取得了实质性进展。但庞大的存量隐性债务化解任务依然艰巨, 债务治理仍然面临挑战, 主要包括政府财权与事权不匹配、信息披露不透明、偿债能力不足、显性债务管理体制不健全四个方面。为此, 建议深化财政体制改革、构建全口径债务监测体系、创新债务化解工具、健全显性债务管理机制, 寻求相应解决之策。

## 关键词

地方政府隐性债务; 治理; 金融风险

## 1 引言

地方政府债务作为宏观经济调控的重要工具, 在支撑经济社会发展的同时, 也积累了许多潜在的金融风险隐患。能否有效治理地方政府债务问题、避免发生系统性金融风险是实现推动地方经济高质量发展的重要命题。我国地方政府债务可分为显性债务与隐性债务两类, 显性债务主要指地方政府在预算限制内举借的债务, 通常以债券的形式发行, 包括一般债和专项债。隐性债务主要指地方政府为了规避法定债务预算限制, 通过直接或间接承诺财政资金补偿或政府担保等方式变相形式举借的债务, 通常有政府购买服务、政府和社会资本合作 (PPP)、专项建设基金、融资平台公司等主要形式。加强对地方隐性债务问题的治理, 对防范系统性

金融风险, 维持金融稳定、保障宏观经济安全有重要的现实意义。

隐性债务的形成与地方政府财政预算体系的不规范密切相关。分税制改革以来, 由于地方政府的事权与财政责任存在错配, 地方政府在面临财政缺口的同时需要资金维持经济高速增长, 因此不得不采用市场化金融手段解决资金短缺问题。2008年金融危机后, 中国出台了大量财政政策和货币政策刺激经济, 地方政府通过融资平台等方式在市场募集大量资金进行基础设施投资, 地方政府隐性债务自此高速增长。2013年以后, 中国开始了治理地方政府债务的进程, 通过划分偿还责任明确地方政府债务主体责任, 抑制过度举债行为; 另一方面, 通过规范地方政府财政预算体系, 发行地方政府债券置换隐性债务, 明确地方政府举债方式, 推动隐性债务显性化。2018年后, 中央进一步加强金融风险防范工作, 建立健全隐性债务监测平台, 并开启新一轮债务置换工作, 一定程度上缓解了债务到期的压力。2020年后,

【作者简介】陆志远 (2000-), 男, 中国湖北咸宁人, 硕士, 从事宏观经济理论与政策研究。

由于经济恢复的巨大压力，地方财政资金不断消耗，短期偿债压力增大，使得地方债务规模再次攀升。2023年7月中央政治局工作会议后，20多个省份通过特殊融资债券进行新一轮政府隐性债务置换工作。

可以看出，化解地方隐性债务风险，完善政府债务管理机制，是一场旷日持久的攻坚战。需构建长效监管机制，严控增量债务，稳妥化解债务存量，筑牢地方财政与金融安全防线。

## 2 地方政府隐性债务治理成效

### 2.1 制度框架不断完善

《中华人民共和国预算法》修订后，特别是2017年以来，中央针对地方政府隐性债务问题出台多项政策和法规。2017年7月中央政治局会议首次提出“隐性债务”的概念；2017年12月的全国财政工作会议上要求禁止违规融资担保，严禁通过PPP、政府投资基金、政府购买服务等名义变相举债；中发〔2018〕27号文系统性定义了隐性债务，并启动全国隐性债务摸底统计；2023年7月中央政治局会议明确指出要有效化解地方债务风险，制定一揽子化债方案；2024年11月全国人大常委会决议批准增加6万亿元地方政府债务限额置换存量隐性债务。2017年以来的政策演进体现了“开前门，堵后门”、从被动排雷到主动拆弹的系统性思路，通过这一系列递进式的政策举措，从概念界定、全面清查到系统化解，中国构建了日趋严密的地方政府隐性债务治理制度框架，为防范化解重大风险、促进地方财政可持续发展提供了坚实的制度保障。

### 2.2 存量风险化解稳步推进

近年来，面对地方政府隐性债务这一长期积累的系统性风险隐患，中央坚持“开前门、堵后门、化存量、控增量”的治理方略，尤其是对存量风险的化解工作取得显著进展，风险释放节奏逐步可控，为地方财政健康和经济稳定夯实了基础。对地方政府债务风险进行有效识别，需要对隐性债务的规模进行测算。尽管目前学界做了大量研究，但由于地方政府隐性债务的数据获取十分困难、测度标准各异，如何准确对隐性债务规模进行核算是一个重要挑战。再融资债券是地方政府主要用于置换到期负债的债券形式，因此通过观察再融资债券的债务余额，可以从侧面了解近年来地方政府的隐性债务增长情况。

可以看到，再融资债券在2018年后逐渐上升，在2022年有所下降，随后又开始上升。虽然地方政府债务存量仍然缓慢增加，但负债率相对来说则出现缓慢下降的趋势，说明我国地方政府隐性债务增量风险已在可控范围内。地方政府隐性债务存量风险化解已迈出坚实步伐，为防范系统性风险赢得宝贵窗口期。唯有坚持市场化、法治化原则，兼顾短期困局与长效机制建设，才能根本性化解，筑牢中国经济高质量发展的财政安全基石。

## 3 地方政府隐性债务治理面临的挑战

尽管地方政府债务治理在这十几年间取得显著成效，但金融风险问题仍没有被根除。地方政府债务风险未根除的根本原因在于财政体制与发展模式的深层次矛盾，仍然需要进一步深化财政改革来实现。

第一，地方政府财权与事权长期不匹配，导致财政收支缺口。1994年分税制改革后，财政资源向中央集中，而在财政支出的硬性约束下，地方财政收支出现巨大缺口。为满足城市基建等巨额资金需求，地方政府向市场举债。虽然在《预算法》修订后地方政府可以用专项债为地方经济政策融资，但仍然需要相应配套资金。地方财政事权与支出责任的合理配置，是解决财政收支缺口，完善政府公共服务职能，解决财政体制矛盾的核心。目前，中央和地方的事权与财权虽然不断在进行改革，但仍未做出实质性改变，导致地方债务规模“边治理，边增长”。

第二，信息披露不透明，实际隐性债务规模难以评估。地方政府隐性债务问题是财政税收体制改革所遗留下来的历史问题，有的地方政府在财政公报和公开信息中存在一些特殊性，无法有效核实与准确评估其实际隐性债务规模。还有的地方政府没有将融资过程的部分操作向公众披露，此外还利用多种创新融资渠道避开监管，导致在一定程度上无法准确掌握地方政府所承担的隐性债务。隐性债务隐蔽、不透明的特点，使金融机构持续地为政府提供大量非公开、非正规的资金。这种资金供给模式，虽然在短期内满足了地方政府的融资需求，但实质上加剧了债务风险的积累，地方政府将无法明确其真实的财政支出压力，埋下了未来系统性风险的种子。

第三，偿还债务的能力不足，导致债务负担加重。通过特殊再融资债券置换高息、短期的隐性债务，尽管能在短期内缓解地方即期偿付压力，拉长债务期限，但仍没有解决债务本身这一核心问题。再融资债券虽缓解燃眉之急，但本质为“时间换空间”，最终偿付仍需依赖地方未来财力和经济基本面。部分欠发达地区财政自给率低，长期化债能力不足，需警惕债务滚动积累的“庞氏”风险。此外，过去几十年间，地方政府通过大幅举债拉动经济增长，形成了一定的制度惯性。从长期来看，依靠负债拉动投资并带动经济的发展模式存在不可持续性。在投资回报率持续下降的背景下，政府能否通过市场化手段将其大额财政支出项目转化为可盈利项目是解决偿债能力的重要手段，但目前地方政府的大量负债投资项目仍缺乏经济效益。并且，政府的大部分预算收入都被用于特定项目，缺乏财政灵活性，抑制了经济体的创新能力与发展潜力。

第四，显性债务的长效管理体制不健全，未能有效堵住隐性债务后门。当前地方政府债务风险管控的关键症结在于，针对纳入预算管理的显性债务，尚未建立起一套科学、系统、可持续的长效管理体制。首先，有的部门缺乏对隐性

债务的认识,一方面通过自上而下的逐级管理方式让其产生上级会债务对“兜底”的想法,另一方面有关政策又指出中央政府将采取“不救助、不担保”等措施,造成管理上的缺位。其次,地方债务存在发行、使用、偿还主体不一致的现象,导致债务自主权的缺失。由于市县级政府缺少发债权,使得在财政预算的审批、资金使用上缺少自主权,进而寻求隐性债务融资。这种管理机制的内在缺陷与主体错位,不仅削弱了显性债务管理的有效性,更在客观上为地方政府通过融资平台公司、政府投资基金、PPP项目、政府购买服务等隐蔽渠道违规或变相举借债务提供了可乘之机,使得本应被严格管控的隐性债务“后门”始终未能得到有效封堵,债务风险的识别、预警和处置难度显著增大。

## 4 地方隐性债务风险防范对策建议

### 4.1 深化财政体制改革,破解财权事权失衡困局

深化财政体制改革,重构央地财政关系并建立动态调整机制。第一,优化税制分配结构,适度扩大地方税收来源,并探索房产税、数字经济税等可持续的地方税种,提升地方财政收入能力;第二,推行“事权清单化”管理,明确中央与地方的事权边界,建立“省级统筹、市县执行”的分级框架,将跨区域重大基础设施建设等事权上移至中央承担,切实减轻基层政府的刚性支出压力;第三,完善转移支付机制,构建以“因素法分配为主、绩效评估为辅”的转移支付体系,资金向财政能力薄弱的欠发达地区倾斜,同时压缩专项转移支付规模,增强地方财政收入的稳定性。

### 4.2 构建全口径债务监测体系,加强信息披露制度

构建覆盖全面的全口径债务监测体系,实施穿透式监管并强制信息披露以消除数据盲区。首先,整合财政、审计及金融监管部门数据资源,建立全国统一的政府债务监测平台,确保覆盖所有隐性负债载体,实现对债务“借、用、管、还”全周期的实时动态追踪;其次,由财政部牵头制定并推行全国统一的隐性债务认定标准、计量规则和披露规范,强制要求各级地方政府按季度公开债务余额、利率结构、期限分布以及关键抵押资产等明细信息,提升数据透明度;最后,引入独立三方审计机构对地方政府债务数据的真实性进行

定期核查,并建立严厉的问责机制,严肃追究相关主体责任。

### 4.3 创新债务化解工具,破解偿债能力不足困境

创新多元化债务化解工具,实现短期纾困与长期造血能力提升相结合,有效阻断风险传导链条。具体而言:一是分类施策实施债务重组计划,对高成本、短期限的隐性债务优先通过发行特殊再融资债券进行置换以延长期限、降低利率负担;对低效存量基础设施资产,积极推动基础设施REITs、资产证券化等方式盘活现金流;对丧失造血功能的“僵尸”融资平台,坚决推进市场化出清或兼并重组,切断其与政府信用的隐性关联。二是建立多层次偿债保障机制,要求地方政府按年度预算收入一定比例计提偿债风险准备金,并探索建立省级统筹的偿债稳定基金,以应对可能出现的区域性流动性危机。

### 4.4 健全显性债务管理机制,封堵隐性举债后门

健全显性债务的长效管理机制,通过硬化预算约束和实现权责匹配构建债务治理的完整闭环。主要举措包括:第一,强化省级政府的债务统筹权责,赋予省级政府在中央核定限额内自主分配辖区内债务限额、审批市县债券发行的权力,同步建立“省级政府负总责、市县政府具体落实”的清晰偿债责任体系,从根本上解决债务发行主体与偿还主体错位的问题。第二,建立债务风险预警与熔断机制,科学设定并严格执行关键风险指标红线,对突破风险警戒线的地区,强制启动融资活动冻结、财政支出压缩、项目审批暂停等干预措施。

### 参考文献

- [1] 崔竹,刘志洋,陈昀璐.我国地方政府债务合并监管研究[J].行政管理改革,2024,(05):68-76.
- [2] 毛捷,马光荣.政府债务规模与财政可持续性:一个研究综述[J].财政科学,2022,(11):10-41.
- [3] 雷娟.我国地方政府隐性债务研究综述[J].财会研究,2023,(09):10-15.
- [4] 李戎,陈晓晓,蔡彦峰.完善政府债务管理制度:问题与思路[J].兰州大学学报(社会科学版),2024,52(04):29-38.
- [5] 郝银.地方政府隐性债务治理问题与对策[J].西部学刊,2025,(05):40-43.