

金融稳定保障体系下防范化解地方政府债务风险路径研究

黎秋伟, 张佳琪

西藏民族大学财经学院, 陕西 咸阳

收稿日期: 2026年7月9日; 录用日期: 2026年8月9日; 发布日期: 2026年8月18日

摘 要

地方政府隐性债务是当前财政风险与金融风险交叉共振的核心风险点, 地方融资平台作为隐性债务主要载体, 债务链条嵌套复杂、风险传染性强, 极易冲击区域乃至全国金融稳定。健全金融稳定保障体系是防范系统性风险的重要制度安排, 二者存在紧密的治理关联。本文基于预算软约束理论, 揭示隐性担保预期如何软化地方与金融机构的预算约束, 驱动债务风险在财政与金融体系间累积与传导。通过回顾国内地方债务的四阶段演化历程, 剖析显性与隐性债务的风险分化逻辑及其双向传导机制; 立足金融稳定保障基金、宏观审慎监管、财政金融协同、融资平台市场化转型四大支柱, 系统梳理当前化债举措面临的现实堵点。本文构建了“风险预警-协同处置-长效治理”的三层闭环路径, 并提出完善全口径债务监测、创新市场化化债工具、理顺央地财权事权、推动平台分类转型、强化监管问责等配套建议, 为构建地方债务长效治理机制提供理论支撑与参考。

关键词

金融稳定保障体系, 地方政府债务, 隐性债务, 融资平台, 预算软约束, 风险处置

Research on the Path of Preventing and Resolving Local Government Debt Risks under the Financial Stability Safeguard System

Qiuwei Li, Jiaqi Zhang

School of Finance and Economics, Xizang Minzu University, Xianyang Shaanxi

Received: July 9, 2026; accepted: August 9, 2026; published: August 18, 2026

Abstract

Hidden debt of local governments is currently a core risk point where fiscal risk and financial risk intersect and reinforce each other. Local government financing platforms, as the primary vehicles for hidden debt, feature complex nested debt chains and strong risk contagion, which can easily impact regional and even national financial stability. Strengthening the financial stability safeguard system is a crucial institutional arrangement for preventing systemic risks, and there exists a close governance nexus between the two. Grounded in the theory of soft budget constraints, this paper reveals how implicit guarantee expectations soften the budget constraints of both local governments and financial institutions, thereby driving the accumulation and transmission of debt risks across the fiscal and financial systems. By reviewing the four-stage evolutionary trajectory of local debt in China, it analyzes the risk differentiation logic between explicit and implicit debt and their two-way transmission mechanisms. Based on the four pillars—the financial stability safeguard fund, macroprudential regulation, fiscal-financial coordination, and market-oriented transformation of financing platforms—the paper systematically examines the practical bottlenecks confronting current debt-resolution measures. This paper constructs a three-tier closed-loop pathway of “risk warning, coordinated resolution, and long-term governance”, and proposes supporting recommendations, including improving comprehensive debt monitoring, innovating market-based debt-resolution tools, rationalizing the fiscal authority and expenditure responsibilities between central and local governments, promoting classified transformation of platforms, and strengthening regulatory accountability. These efforts aim to provide theoretical support and practical reference for establishing a sustainable long-term governance mechanism for local debt.

Keywords

Financial Stability Safeguard System, Local Government Debt, Hidden Debt, Financing Platforms, Soft Budget Constraint, Risk Resolution

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

1.1. 研究背景与意义

防范化解地方政府债务风险，是当前统筹发展与安全的重要议题。存量隐性债务规模庞大、隐蔽性强，部分中西部省份负债率较高，土地财政依赖下偿债能力持续承压。近年来国家推出一系列化债政策，同步设立金融稳定保障基金、完善宏观审慎监管框架，将地方债务风险纳入金融稳定防控核心范畴。但当前仍存在隐性债务底数不清、财政金融监管割裂、平台造血能力不足、风险处置工具单一等突出问题，亟需依托完整金融稳定保障体系搭建系统化化债路径。

现有文献多单独研究地方债务风险成因、化解对策，或单独讨论金融稳定保障制度建设，较少将二者深度融合，缺乏金融稳定体系约束地方债务风险、债务治理反哺金融安全的耦合机制分析。本文引入预算软约束理论，将中央对地方、政府对平台、监管对金融机构的隐性担保预期作为核心解释变量，打通“财政风险－金融风险”双向传导的逻辑链条[1]，丰富财政－金融协同治理理论框架。

本文为财政、央行、金融监管、审计等多部门协同处置地方债务风险提供了系统性的分析框架；为

各省级行政区依托金融稳定保障基金和专项化债工具分类化解存量隐性债务、遏制增量违规举债提供了可操作的方案参考;也为融资平台市场化转型、逐步降低对土地财政的依赖、建立全口径债务风险预警体系提供了落地思路。

1.2. 国内外文献综述

本节系统回顾地方政府债务和金融稳定保障体系两大领域的研究进展,归纳现有成果的贡献与局限,揭示二者交叉研究的空白,从而引出本文的研究定位与创新方向。

在债务形成与风险成因方面,毛振华(2018) [2]将地方债务演进划分为若干阶段,指出融资平台是隐性债务的核心载体,影子银行、土地资本化加速了债务扩张。周亮(2020) [3]将根源归结为财政分权、政绩考核、预算软约束与信息不透明。周世愚(2021) [1]从隐性担保与隐性金融分权视角,分析了专项债风险与各类非标渠道滋生隐性债务的逻辑。在风险测算与传导方面,沈雨婷(2019) [4]进一步从财政分权与晋升激励角度分析了地方政府举债冲动。在风险测算与传导方面,王涛(2019) [5]采用 KMV 模型测算各省违约概率,证实叠加隐性债务后多省份风险突破安全阈值,风险沿平台-银行信贷链条扩散。现有研究普遍认同财政风险金融化、金融风险财政化的双向传导特征。在化解路径上,对策多集中于财权事权改革、债务置换、平台转型、强化审计监督等,但较少将之与金融稳定制度进行统筹设计。

国内研究聚焦金融稳定保障基金功能、宏观审慎工具、存款保险、风险处置协同机制[6];现有成果多针对银行、券商等单体金融机构风险,较少延伸至地方政府债务这一跨部门、跨区域交叉风险领域,缺少针对城投非标、隐性担保、专项债违约的专项处置机制设计[7]。

综上,现有研究在债务治理与金融稳定之间存在一定程度的脱节。因此本文创新点在于以预算软约束理论为贯穿全文的分析主线,将地方债务风险治理嵌入金融稳定保障体系的整体框架中,从“事前预警-事中协同处置-长效治理”的全流程视角,构建一体化的防控与化解路径。

1.3. 研究内容与方法

1.3.1. 研究内容

本文的主要研究内容包括:第一,界定核心概念,梳理地方债务的演化历程与风险传导机制;第二,分析金融稳定保障体系与地方债务治理之间的内在耦合逻辑;第三,剖析当前依托金融稳定体系化解地方债务所面临的深层矛盾;第四,分层设计依托金融稳定保障体系的完整化债路径。

1.3.2. 研究方法

本文综合运用文献研究法、规范分析法、政策文本分析法和机制推演法,对地方债务风险的形成机理、传导路径及治理对策进行系统分析。

1.4. 创新点

一是视角创新。将地方债务风险治理嵌入完整的金融稳定保障体系框架之中,打通财政、央行、金融监管与地方政府之间的多主体协同处置通道。二是机制创新。系统厘清金融稳定保障基金、宏观审慎监管、穿透式监管和平台转型四大支柱化解地方债务的具体作用机理。三是路径创新。构建“预警监测-协同处置-长效治本”的三层闭环治理体系,并区分存量化解与增量管控两套差异化方案。

2. 核心概念与理论基础

本章界定地方政府显性债务、隐性债务、融资平台及金融稳定保障体系等核心概念,并系统阐述以预算软约束理论为核心的理论框架,为后续分析债务演化、风险传导及治理路径提供坚实的学理支撑。

2.1. 核心概念界定

地方政府显性债务是指法定纳入预算、具备合同法律约束的直接债务, 包含一般债券、专项债券, 实行限额管理, 数据公开透明, 风险整体可控。

地方政府隐性债务依据财政风险矩阵的定义, 是指地方政府无法定偿还义务, 但因维稳、信用救助必须兜底的或有负债[1], 核心载体为融资平台非标、城投债、违规 PPP、明股实债、政府投资基金保底回购等, 隐蔽性强、统计口径混乱、风险溢出效应显著。

地方融资平台是指地方政府划拨土地、国有资产设立的城投国企, 分纯融资平台(无经营性现金流)与准平台(公用事业有稳定收益), 是分税制下弥补基建资金缺口的特殊载体, 也是隐性债务主要举债主体[8]。

金融稳定保障体系是统筹系统性风险事前防范、事中缓释、事后处置的综合制度集合, 四大核心支柱: 金融稳定保障基金(风险处置资金池); 宏观审慎监管框架(信贷逆周期约束); 多部门协同监管机制(财政 + 央行 + 金监总局 + 审计); 市场化风险处置工具(债务重组、资产证券化、债转股等) [7]。

2.2. 核心理论: 预算软约束及其分析框架

本文以预算软约束理论作为贯穿全文的核心分析工具。该理论最初由 Kornai (1979)提出, 用以解释社会主义经济中的企业行为。其核心逻辑是: 当经济主体的支出缺口总能得到外部救助时, 其预算约束便是“软”的, 从而会激励过度投资、忽视效率和风险。

在我国地方政府债务的形成与化解中, 预算软约束表现为一个相互关联的多层结构:

中央与地方层面: 历史上多次对地方债务的兜底或救助行为, 强化了地方“中央最终会救助”的预期。这种预期使得地方在举债时对自身偿债能力的考量趋于弱化, 更倾向于通过扩大债务规模来推动经济增长和项目建设。

政府与融资平台层面: 融资平台承担着公益性项目融资职能, 其债务偿还高度依赖政府信用背书和土地出让收入返还。地方政府对平台的隐性担保, 构成了平台预算约束软化的核心来源, 使其能够以较低的市场融资成本大量举债, 而较少担忧项目的实际现金流覆盖[1]。

监管与金融机构层面: 金融机构普遍存在对地方政府刚性兑付的隐性担保预期, 认为对城投平台的贷款具有政府信用背书, 从而放松了对项目现金流、抵押物和偿债能力的风险审查, 导致信贷资源过度向平台倾斜。

预算软约束理论的政策含义: 该理论预测, 单纯依赖行政命令控制举债额度或实施事后救助, 难以从根本上遏制隐性债务风险。因为只要“救助预期”存在, 地方和金融机构的行为模式就不会发生根本改变。有效的治理必须着眼于硬化约束, 核心在于: ① 降低信息不对称, 使地方政府、融资平台和金融机构的风险状况更加透明, 打破“大而不能倒”或“区域风险共担”的模糊预期; ② 改变激励机制, 使违规举债的“成本”显著高于“收益”, 使审慎经营的“收益”得以显现[3]。

因此, 本文将预算软约束理论贯穿于问题分析和对策论证的全过程: 第三、四章用该理论解释债务风险的演化与传导; 第五章用它剖析当前化债措施效果有限的深层原因; 第六章用它论证各项改革方案(如监测透明化、问责具体化、平台转型)如何通过硬化各主体的预算约束, 从而实现更有效的风险治理。

此外, 本文也借鉴财政风险矩阵理论(Hana Polackova)对政府负债进行四分法分类, 以清晰界定隐性债务的内涵与外延, 为分析和统计提供一个规范的分析起点[9]。

3. 我国地方政府债务演化、风险特征与财政金融传导机制

厘清理论之后, 本章转向对中国地方债务实践的系统考察。通过梳理四阶段演化历程, 揭示当前显性与隐性债务的双重风险特征, 并重点剖析财政风险向金融风险、金融风险向财政风险的双向传导路径,

为后文论证金融稳定保障体系的介入必要性提供事实依据。

3.1. 地方债务四阶段演化历程

基于预算软约束理论,我国地方债务的演进可视为外部融资环境变化与内部“救助预期”相互作用的历史。依据毛振华等学者[2]的研究,可划分为四个阶段:

3.1.1. 萌芽期(1994~2007): 分税制催生平台雏形

1994年预算法禁止地方直接举债,分税制导致中央集中税源、地方承担大量基建、民生事权,收支缺口持续扩大。各地设立城投公司作为融资代理人,以土地抵押小额融资,债务规模有限,风险可控。

3.1.2. 第一轮扩张(2008~2013): 应对国际金融危机的刺激政策驱动

在政策鼓励下,全国城投平台数量和融资规模迅速增长,银行信贷成为主要资金来源。此阶段,中央对地方投资的支持信号被市场解读为对平台债务的隐性增信,预算软约束预期首次在较大范围内得到强化,债务风险开始快速积累。

3.1.3. 第二轮扩张(2014前): 影子银行助推

随着对银行信贷的监管趋严,信托、资管、通道业务等影子银行渠道成为平台融资的重要补充。非标融资使债务结构复杂化、隐蔽化。预算软约束从传统的“政府-银行”链条扩展至更广泛的影子金融体系,进一步推高了融资成本与风险。

3.1.4. 规范治理期(2014至今): 开前门、堵后门

赋予地方发债权,出台文件,剥离平台政府融资职能、置换存量高息债务;但财权事权未根本理顺,基层政府依托PPP、产业基金、政府购买服务变相举债,隐性债务增量难以完全遏制。这印证了预算软约束理论的核心判断:在缺乏实质性约束机制改革的情况下,行政性的“堵后门”措施往往只会导致风险形态的转换,而非风险的消除。区域分化加剧(中西部高负债省份风险突出)。

3.2. 当前地方债务双重风险特征

本部分从表内显性债务和表外隐性债务两个层面,刻画当前债务风险的差异化表现。虽然显性债务总体可控,但专项债的隐患不容忽视;而隐性债务规模庞大、渠道多元、区域分化严重且传染性强,已成为系统性风险的主要源头。

3.2.1. 表内显性债务: 风险整体可控, 但专项债隐患集聚

全国显性债务负债率低于欧盟60%警戒线,但专项债高度依赖土地出让收入,房地产调整下土地收入下滑,项目现金流与本息平衡压力上升,部分专项项目收益不及预期,存在偿付隐忧[2]。

3.2.2. 表外隐性债务: 核心系统性风险源头

其一,规模较大。多家机构测算隐性债务规模较大,但缺乏统一、准确的统计口径。其二,形式多样。广泛存在于非标信托、明股实债、违规PPP、平台往来款、工程欠款等多种渠道。其三,区域分化明显。贵州、青海、天津、云南等地区综合债务率显著偏高。其四,传染性强。债权人以城商行、农商行、信托等区域性金融机构为主,其资产端与城投债务高度绑定,一旦出现违约,极易引发局部流动性危机乃至系统性风险[5]。

3.3. 债务风险与金融稳定双向传导路径

本部分进一步解析财政与金融之间的风险互动机制,分别从“财政风险→金融风险”和“金融风险

→财政风险”两个方向,描绘出风险循环共振的完整闭环,从而说明为何需要金融稳定保障体系进行阻断。

路径 1: 财政风险→金融风险(债务冲击金融体系)

平台逾期→银行城投贷款、非标资产不良率飙升,侵蚀资本充足率;

城投债大面积违约→债券市场信用分层,区域融资成本抬升,企业信贷收紧;

土地财政崩塌→土地抵押资产贬值,抵押类信贷风险集中暴露;

地方财政重整→财政存款缩减,地方中小银行负债端承压,流动性收紧[9]。

路径 2: 金融风险→财政风险(金融风险倒逼财政兜底)

中小银行因城投不良爆发流动性风险,地方政府需动用财政资金注资、风险处置[2];

信托、资管产品暴雷,政府出于维稳承担隐性兑付责任,新增财政负担;

信贷收缩抑制地方税收、土地出让收入,进一步削弱偿债财力。

二者形成循环共振风险闭环,而金融稳定保障体系正是阻断双向传导的核心制度屏障。

4. 金融稳定保障体系与地方债务治理内在耦合关系

本章从目标、工具和治理流程三个层面,论证金融稳定保障体系与地方债务风险治理之间存在高度的内在一致性。这种耦合关系意味着,将地方债务治理纳入金融稳定框架并非外生叠加,而是逻辑上的必然选择,也为后文提出具体路径提供了合理性基础。

金融稳定保障体系的核心任务是防范跨市场、跨区域的系统性金融风险,而地方隐性债务恰恰是当前最易引发财政与金融系统交叉感染的关键风险源,二者在“防范系统性风险”这一根本目标上高度一致。

金融稳定保障体系的四大支柱——保障基金、宏观审慎、协同监管与市场化工具——天然对应着地方债务治理中的资金救助、增量遏制、穿透排查与存量缓释功能:保障基金可为城投重组及区域流动性风险提供专项资金支持;宏观审慎工具能从信贷供给端约束对高负债平台和地区的过度投放;多部门协同机制有助于搭建全口径债务信息共享平台、穿透排查隐性举债并联合问责违规行为;市场化工具箱(如债务置换、REITs、资产证券化、债转股等)则能有效盘活存量资产、降低对财政刚性兜底的依赖[7]。

金融稳定体系“事前监测-事中干预-事后处置”的全流程框架,与地方债务“风险预警-增量管控-存量化解”的治理逻辑高度吻合,二者可在闭环中实现一体化运作,有效避免分部门治理带来的碎片化与政策冲突[6]。

5. 依托金融稳定保障体系化解地方债务现存现实难点

尽管理论上二者高度耦合,但在当前实践中,金融稳定保障体系在应对地方债务风险时仍面临多重障碍。本章从监测割裂、工具错配、协同失灵和长效缺失四个维度,系统诊断制约体系效能发挥的现实堵点,为下一章路径设计提供问题导向。

5.1. 风险监测体系割裂,数据共享不足

财政、央行、监管部门债务统计口径不一致,显性/隐性债务数据不互通;隐性债务隐蔽性强,平台其他应收款、非标、隐性担保难以穿透统计;金融稳定监测系统仅覆盖金融机构,未嵌入地方政府、城投企业债务数据,无法提前预判债务引发的流动性冲击。从预算软约束理论看,信息不透明是软约束预期的“催化剂”——当各方都不清楚真实风险状况时,“中央最终会救助”的信念更容易自我实现,从而推高整体风险。

5.2. 金融稳定工具对地方债务适配性不足

金融稳定保障基金的使用规则主要针对银行等金融机构的风险处置,缺少专门针对城投债务重组、

区域化债的申请流程和使用标准。宏观审慎工具也较少纳入针对不同区域、不同类型平台的风险差异化管理规则。市场化化债工具(如 REITs、资产支持证券)的适用范围有限,对于大量缺乏现金流的基础设施类“空壳”平台债务,尚缺乏有效的市场化处置通道[7]。

5.3. 财政金融协同治理机制有待完善

在现行体制下,财政部门负责管控地方债务限额,金融监管部门负责管控信贷投放。然而,由于缺乏常态化的跨部门联合会商、信息共享与联合执法机制,容易出现政策目标冲突或执行真空。例如,在推动平台市场化转型过程中,若金融监管政策未能同步调整,可能导致转型中的平台面临再融资断裂的窘境[8]。这体现了预算软约束的另一个侧面:当多个委托人(财政、金融监管)目标不一致时,代理人(地方政府、平台)更容易利用信息优势进行机会主义行为,加剧风险的累积。

5.4. 长效机制变革相对滞后

当前,金融稳定保障手段在一定程度上仍侧重于事后救助。如果配套的财税体制改革、政府考核机制改革、融资平台市场化转型等长效机制未能同步推进,则地方政府的举债激励和金融机构的软约束预期难以根本改变。从理论上讲,只要“救助预期”存在,今天化解的存量风险,就可能成为明天新风险积累的起点。因此,缺乏长效机制改革支撑的风险处置,往往只能实现风险的“缓释”而非“根除”。

6. 金融稳定保障体系下防范化解地方债务风险分层路径

本章是全文的核心对策部分,在吸收前述理论与现实分析的基础上,按照“事前预警-事中处置-事后根治”的逻辑,构建一个覆盖风险全生命周期的分层治理框架。该框架强调依托金融稳定工具,同时兼顾短期应急与长期制度重构,力求实现系统性、可持续的风险化解。

6.1. 事前风险预警——以透明化硬化信息约束

核心目标:摸清债务底数、提前识别高风险区域,通过降低信息不对称来硬化预算约束,从源头遏制违规新增隐性债务。

在监测体系层面,由财政部门牵头,联合央行与金融监管总局,建立统一的地方政府债务统计标准和数据共享机制,将一般债、专项债、城投有息负债、非标融资、PPP 政府支出责任及国企隐性担保等全口径债务信息纳入统一数据库,实现动态监测与区域风险等级划分;信息透明化本身即构成强有力的约束——当地方政府和金融机构知悉其风险敞口将被持续监测和公开时,过度举债的冲动将受到有效抑制。

在供给端约束层面,应在宏观审慎评估(MPA)中增设城投信贷集中度考核指标,对高负债地区及低层级平台设定更为严格的授信上限和资本充足率要求,严禁金融机构以政府承诺函、土地预期收益等非正式担保作为授信依据,从资金供给端切断隐性债务的融资渠道。

在常态化排查层面,需将地方政府隐性债务专项审计纳入金融稳定年度排查计划,重点核查明股实债、产业基金保底、政府购买服务变相融资等违规行为,审计发现的风险线索同步推送金融监管机构,以便提前采取窗口指导、风险提示等措施,压降潜在违规信贷空间。

6.2. 事中协同处置——以制度化工具阻断风险传导

核心目标:依托金融稳定保障基金、市场化工具、跨部门协同,分类缓释存量隐性债务,阻断风险传染,并在处置过程中明确规则、约束预期。

在基金与工具层面,可在现有金融稳定保障基金体系下设立“地方债务风险处置专项子基金”或明确相应使用额度,重点覆盖高息非标债务的置换贴息、高风险区域城投的流动性应急支持及银行体系城

投不良资产的市场化收购; 同时必须设置严格的约束条件, 要求申请基金支持的地方政府同步配套盘活资产、压缩支出等自我救助措施, 避免形成“一申请即救助”的新的软约束预期。

在分层分类施策层面, 应根据平台性质和资产状况差异化施策: 对具有稳定现金流的准经营性平台(如供水、供热、高速等), 鼓励通过发行基础设施 REITs、资产支持票据等方式盘活存量资产; 对缺乏现金流、仅承担公益性项目融资的“空壳”平台, 推动区域内整合重组或依法关停, 存量债务通过专项债置换、财政注资等方式化解; 对已出现违约风险的高风险平台, 由地方政府、主要债权银行与 AMC 共同参与, 实施债务展期、降息、债转股等组合式重组, 金融稳定基金可提供适当的重组贴息支持。

在政策协同与区域差异方面, 央行可运用结构性货币政策工具引导金融机构为化债提供长期低成本配套资金, 金融监管部门应指导银行对城投债务合理展期降息、避免盲目抽贷断贷, 财政部门继续推进限额内置换与年度化债额度分配, 三方协同形成“货币降成本、财政拓空间、监管稳预期”的合力; 同时对贵州、青海等高风险地区可考虑启动财政重整计划并配合金融稳定基金的有条件流动性支持, 对东部等债务水平相对较低的地区则侧重于推动平台市场化转型——通过明确不同风险等级将面临的不同处置规则, 引导地方主动将风险控制在较低水平, 从而以差异化策略硬化约束预期。

6.3. 长效治本路径——以制度改革重塑激励机制

核心目标: 通过深层次制度变革, 从根本上消除地方政府过度举债的激励, 切断预算软约束的生成根源。

需持续推进中央与地方财政事权和支出责任划分, 逐步建立权责清晰、财力协调的央地关系, 同时培育地方主体税种(如房地产税)、优化转移支付结构, 降低地方对土地出让收入的依赖, 并将全口径债务全面纳入预算绩效管理, 推动隐性债务的显性化和透明化[10]。同步完善地方政府和官员考核问责机制, 适当降低 GDP 等规模性指标在政绩考核中的权重, 将全口径债务率、隐性债务增量、化债任务完成情况等纳入领导干部考核评价体系, 对违规举债造成重大风险的实行终身问责和责任倒查, 通过考核“指挥棒”的转向使化债从“软约束”变为“硬任务”, 从根本上遏制地方举债冲动[4]。

对纯粹承担公益性项目融资的平台逐步剥离其融资功能、由专项债等合法渠道替代; 对具备城市公用事业运营能力的平台推动其向独立核算、自主经营的地方国有企业转型; 对已具备市场化竞争能力的平台鼓励其完全去行政化、实现自主融资和自担风险, 金融监管部门应配套制定差异化的信贷政策支持转型期平台的合理融资需求[8]。同时, 健全财政金融联合监管与问责机制, 建立由财政、央行、金融监管、审计等部门组成的常态化联合督查制度, 对违规出具担保函、承诺函的地方政府及明知违规仍提供融资的金融机构实施双向追责, 并完善地方政府信用评级体系, 将评级结果作为授信和债券市场化定价的核心参考, 以市场自律约束倒逼地方举债行为趋于理性。

7. 结论与政策建议

本章对全文研究进行总结, 提炼核心结论, 并在此基础上提出具有可操作性的配套政策建议, 涵盖数据监测、基金使用、工具创新、协同机制和体制改革等关键环节, 为决策部门提供参考。

第一, 地方政府隐性债务是财政与金融风险交叉传导的核心载体, 风险沿融资平台 - 银行信贷链条传导, 对金融稳定构成重要挑战, 二者存在紧密的治理关联。第二, 基于预算软约束理论的分析表明, 隐性担保预期导致的预算约束软化, 是驱动地方债务规模扩张和风险累积的深层原因。当前金融稳定保障体系在债务监测、专项处置、财政金融协同等环节仍存在短板, 难以充分缓释存量风险、遏制增量风险。第三, 有效的治理路径需要从“降低信息不对称”和“重塑激励机制”两个维度入手, 构建“事前预警 - 事中协同处置 - 长效治理”的三层闭环体系, 逐步硬化中央与地方、政府与平台、监管与金融机构

之间的多重预算约束, 从而实现存量风险的有序化解与增量风险的有效遏制。

统一财政、央行、金融监管等部门的债务统计标准, 搭建嵌入城投及国企全口径债务数据的全国金融稳定一体化监测平台, 实现对显性债务与隐性债务的动态实时预警。在此基础上, 优化金融稳定保障基金的使用规则, 增设地方债务风险专项处置额度, 明确城投债务重组、区域流动性救助及银行不良资产剥离的申请流程、资金配比与约束条件, 在提供必要救助的同时有效防范道德风险。同步推进市场化债工具的创新与扩容, 扩大专项置换债、城投 REITs、园区 ABS 等发行规模, 完善 AMC 参与地方隐性债务重组的配套金融政策, 拓宽市场化、法治化的偿债与化债渠道。

建立财政、央行、金融监管总局等多部门的常态化联合会商机制(如月度定期研判), 及时评估区域债务风险态势, 联合出台城投信贷管控与平台转型配套政策, 消除部门间政策目标冲突与执行真空。同时, 深化财税体制改革, 稳步推进地方税体系建设, 理顺中央与地方的财权事权关系, 降低地方对土地财政的依赖; 改革干部考核与追责制度, 将全口径债务管控成效纳入评价体系; 分类推进融资平台市场化转型, 逐步剥离其政府融资职能, 从制度源头切断隐性债务的滋生与扩张渠道。

参考文献

- [1] 周世愚. 地方政府债务风险: 理论分析与经验事实[J]. 管理世界, 2021, 37(10): 128-138.
- [2] 毛振华, 袁海霞, 刘心荷, 等. 当前我国地方政府债务风险与融资平台转型分析[J]. 财政科学, 2018(5): 24-43.
- [3] 周亮, 刘宜鸿. 防范和化解地方政府债务风险的难点与对策: 一个文献综述[J]. 金融发展研究, 2020(3): 58-64.
- [4] 沈雨婷. 财政分权与晋升激励对地方政府债务影响研究[J]. 甘肃社会科学, 2019(1): 172-178.
- [5] 王涛, 高珂. 我国地方政府隐性债务风险与化解对策研究[J]. 西南金融, 2019(11): 3-12.
- [6] 魏鹏, 王军生. 强化金融稳定保障体系的内涵界定、现实基础与路径选择[J]. 金融理论与实践, 2024(13): 39-47.
- [7] 张健华, 许林, 庞鑫. 探索金融稳定保障基金使用程序及配套体系建设[J]. 金融监管研究, 2024(7): 101-104.
- [8] 李伟, 张洋洋. 中国地方政府融资平台债务风险化解问题探析[J]. 西安财经学院学报, 2019, 32(1): 25-31.
- [9] 刘翠, 陈梦婷, 卢泼. 财政风险与金融风险交叉传导的路径研究[J]. 国际会计前沿, 2024, 13(3): 382-389.
- [10] 郭玉清, 毛捷. 新中国 70 年地方政府债务治理: 回顾与展望[J]. 财贸经济, 2019, 40(9): 51-64.