

DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2025.04.006

地方政府债务财政重整的逻辑重塑 与制度优化

冯春夏, 裴敬伟

摘要: 财政重整是地方政府债务风险事件应急响应的重要措施之一, 也是政府债务管理机制和债务风险防范化解长效机制的重要组成部分。在统筹好地方债务风险化解和稳定发展的要求下, 财政重整制度应当兼顾风险财政体系建构中的政策手段运用、收支平衡导向下的债务规则衔接和紧急状态下以债务可持续为目的的应急财政整顿, 以制度逻辑的厘清作为财政重整的制度优化前提, 通过设计优化突出财政重整制度价值, 通过财政管理改进系统涵摄财政重整的多维价值, 实现财政重整的制度优化。

关键词: 财政重整; 制度逻辑; 地方债务; 制度优化; 风险财政

中图分类号: F812.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2025)04-0051-09

收稿日期: 2025-06-01

作者简介: 冯春夏 (2000—), 男, 重庆人, 重庆大学“中国·西部金融法治协同创新中心”研究助理, 硕士研究生, 研究方向: 经济法学, E-mail: fengchunxia@stu.cqu.edu.cn; 裴敬伟 (1979—), 男, 湖北武汉人, 华中农业大学文法学院副教授, 博士, 研究方向: 资源与环境保护法学、经济法学。

一、问题的提出

财政重整是地方政府债务风险事件应急响应的重要措施之一。自 2016 年《地方政府性债务风险应急处置预案》(以下简称《预案》) 提出地方政府财政重整以来, 我国多省多地开展了财政重整实践。财政重整是一项复杂的、长效的、系统的制度设计, 其在债务风险防控制度和债务管理制度体系中具有重要的地位。在当前积极的财政政策聚焦高质量发展的背景下, 应当将财政重整置于整个债务风险防范化解与地方债务管理体系中重新思考, 重视宏观政策取向一致性, 探究财政重整制度的价值以及如何通过对现有制度的完善更加充分发挥财政重整制度的价值, 进而使积极的财政政策得以适度加力、提质增效, 提升宏观政策支持高质量发展的效果。

法学界、经济学界结合域外财政整顿与地方政府破产经验, 围绕财政重整进行了一系列理论分析与

制度建构。虽然现行法律法规与行政规范性文件并未对财政重整下一个明确的定义,但学界普遍依据《财政部有关负责人就出台〈地方政府性债务风险应急处置预案〉答记者问》对财政重整作出了明确的定义,即“高风险地区通过实施一系列增收、节支、资产处置等短期和中长期措施安排,使债务规模和偿债能力相一致,恢复财政收支平衡状态”。但上述概念中对于地方政府财政重整的阐述主要集中于制度的目的及其具体措施。对于财政重整制度的制度逻辑,目前学界关注并不多,且仍存在较大争议。一种观点认为,财政重整功能应当包含债务重组功能^①,即与地方政府财政重整功能相对应的是地方政府破产,财政重整应当涉及债务重组及财政调整两方面的功能,并由此提出“债权人参与”“债务调整协议”等一系列有关债务重组的制度构想;而另一种观点将财政重整等同于“财政调整”或“财政整顿”^②,认为财政重整与债务重组是两个制度,二者应该分开:财政重整不应包括债务重组制度的相关功能,即债务置换、债务展期、专项债借新还旧、债转股等债务重组措施;财政重整的功能应当专指实现债务可持续性的财政调整功能^③。

本文探讨财政重整稳妥有序处置风险隐患的制度逻辑,并分析现有制度构建情况,提出适用于财政重整制度完善的制度优化建议,完善重大债务风险处置统筹协调机制,提升处置效能,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

二、财政重整制度的逻辑重塑

制度实施的差异化源于对制度逻辑的理解差异。制度要实现稳定、有序、平衡、可持续的社会发展,应当从多个维度把握制度的内在逻辑,根据现有制度的结构推知其基本内涵;在此基础上综合依据不同维度的制度理解明确制度基础性结构,把握制度建构的发展动向。

(一) 价值维度:追求债务可持续目标的应急财政整顿

我国地方财政重整本质上属于应急财政整顿。从比较法的角度而言,与中国地方财政重整制度具有功能一致性的制度主要包括财政整顿(Fiscal Consolidation)和地方政府破产制度。财政整顿是由地方政府自主或者依照重整计划进行的调整,目的是使财政的支出与收入相匹配,恢复地方的偿债能力^[1]。实现功能性的制度安排通常涉及增税、减少开支、出售政府资产等,旨在平衡财政收支和债务偿还能力。而地方政府破产制度实际上是对地方政府债务进行调整的机制。就现有制度安排而言,我国地方财政重整的本质是通过采取一系列有关收支等措施,实现财政整顿。而作为《地方政府性债务风险应急处置预案》中的重要应对措施,财政重整具有应急管理属性,属于行政应急行为之一;财政重整制度条件、主体、方式、程序的完善可以参照行政应急法律规范的普遍原则实施。

依据OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)国家的惯例,财政重整(或财政整顿)的直接目的是降低债务负担率,主要举措是开源和节支^[2]。债务负担率是决定债务可持续性的关键因素,“财政空间”是衡量债务可持续性的指标。Ostry^[3]等提出,政府债务有一个临界点,即负债上限,财政空间即为政府实际负债与负债上限之间的差额。Bohn^[4]通过考察基本财政余额对滞后一期政府负债的反应,认为只要基本财政余额对政府负债呈现出正向反应就可以保证财政可持续性。通常在初期阶段,随着债务负担率增大,基本财政盈余率呈上升趋势。然而当债务负担率达到一个高水平时,基本财政盈率急剧下降,使基础盈余无法平衡利息支付,最终导致政府不得不选择债务违约——这一特征被界定为

“财政疲劳”^[5]。只要基础盈余率持续正向响应政府债务率,不发生财政疲劳,政府债务便可持续。

我国地方财政整顿措施的目的并非偿债,而是通过财政政策手段实现债务可持续的目标,牢牢守住不发生系统性风险的底线。相较于大部分国家将偿债率或实质性违约作为地方财政重整的“红线”,我国则计算市县一般债务和专项债务的付息率,其措施的直接目的是将一般债务和专项债务付息率分别保持在一定基准下^[6]。财政重整的启动和退出标准并不依据总体债务率,而是分别以一般公共预算支出和基金预算支出为分母,计算一般债务和专项债务的债务付息比率。一方面,以债务付息率作为财政重整的重要指标是适应我国财政体制,实现债务可持续目标的中国化设定。因为现有财政体制下地方债务本金和利息的偿还来源并不相同——本金的偿还主要来源于对应的预算收入或新债的发行,“借新还旧”时并不会影响当年的财政盈余率和正常的财政支出;而利息只能通过对应预算收入偿还,其对当年预算支出的挤压会对财政盈余率造成直接影响,导致财政疲劳的现象发生。另一方面,财政重整对债务可持续而非消灭债务的追求符合我国发展中国家国情。我国作为全球最大的发展中国家,仍需长期聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务。经济发展离不开大量资金支持,面对可能的债务风险,我国当前的工作重心仍是统筹好地方债务风险化解和稳定发展。

(二) 时空维度: 财政收支平衡导向的债务规则衔接

政策储备应当打好提前量、留出冗余度。地方政府的债务风险是一个正在进行中并长期持续的过程,在充分考虑债务可持续性的同时,必须建立同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制。从整体制度体系上看,中国的财政重整本身即政府债务管理制度建立和贯彻的一部分,是债务规则在地方层面的建立和落实。当前全国各地的化债模式与实践措施主要包括财政预算偿还、资产变现、项目运营、转为企业债务、债务重组、债务单位的破产重整或清算等^[7]。结合《预案》中的制度安排来判断,财政重整措施本就是长效化债模式的一部分。现行财政重整制度已经做出了改进财政管理的要求,提出要妥善安排收支预算,衔接常态化化解政府性债务风险政策措施。可以看出,财政重整制度的长期功能定位是实现债务风险应急制度与常态化债务管控制度的衔接——这是建立和贯彻全国债务管理机制中的关键环节。

财政重整制度的长期功能着眼于财政规划管理,发挥着承上启下的重要作用。当财政重整实现债务风险应急管理目标,缓解地方债务问题带来的紧迫性风险时,相关市县应当暂停相关应急管理制度,转向中期财政规划管理,使地方政府债务管理体系与化解政府性债务风险政策措施相衔接。在这个过程中,如同系统的“一键重启”,财政重整通过“重启”财政运作模式实现财政管理的改进,在财政运作上与化解政府性债务风险政策措施衔接,进而实现与地方债务管理制度的衔接。

财政重整作为一项财政政策安排,最终是以财政收支平衡为导向的。现行财政重整制度以及财政部门负责人已经对财政收支平衡目标提出了要求:早在2016年11月财政部有关负责人就出台《地方政府性债务风险应急处置预案》答记者问中,就明确指出财政重整的目标是“使债务规模和偿债能力相一致,恢复财政收支平衡状态”。《预案》之《地方政府财政重整计划》一章中也多次将财政收支平衡作为制度绩效的考量因素。可以认为,财政收支平衡是财政重整措施绩效的重要指标。值得指出的是,尽管债务可持续是影响财政收支平衡的主要因素之一,但其仅仅面向当年基础盈余率对政府债务率积极反应,并未从长期动态视角评价短期趋利行为对财政收支平衡的长期影响。因此,债务可持续并非决定财政收支平衡的唯一因素,财政收支平衡的实现还依赖于对财政收支的长期管理与控制——这些措施并不直接针

对地方政府债务。

(三) 工具维度：构建风险财政体系的财政政策手段

从财政政策工具的取舍与组合维度观察，尽管实施债务高风险地区财政重整是地方政府债务应急处置的重要内容，但现有研究并未明晰财政重整规制工具与债务风险事件应急响应措施之间的关系，亦未将其置于整体债务风险事件应急响应体系下开展论述。

债务风险事件应急响应措施的功能直接面向紧急状态下的债务控制，相关措施按照一般债务与专门债务的不同分类处理。债务风险事件应急响应的债务控制核心制度安排包括债务重组（主要为债务置换）、债务单位的债务重组与依法破产（针对专项债务）、不同财政收入资金调转、部门层面的支出结构优化、政府及其部门和债务单位层面的资产变现、上级政府先行代垫偿还或进行救助、强化预算审查，以及对地方政府相关责任人员的行政问责和对银行业金融机构相关责任人员的追责等。此外，债务风险事件应急响应措施还包括一系列报告制度、上级领导小组督导机制，以及上级政府对地方新发行债券的控制与暂停。就财政重整而言，措施大体较之债务风险事件应急响应措施严厉：如财政重整制度直接从税收征管着手和削减财税优惠着手；将支出控制和资产处置直接上升到整个政府层面。检视现有财政重整制度：政策工具非常广泛，几乎涵盖所有的财政政策手段，涉及应急状态下政府间财政关系的协调、财政规则的确认与落实，以及以财政收支为主要矛盾的财政整顿。财政重整的本质是政府利用预算和税收等手段，调整国民收入分配，以应对紧急债务风险并平衡社会总供给与总需求。相较于分级分类的债务风险事件应急响应措施，财政重整制度更着眼于宏观层面整体的财政政策安排，而并非针对某一具体的债务风险事件。政策工具与债务风险应急响应措施之间体现出持续性与临时性、共性与个性、普遍与特殊的关系。

根据财政风险在财政运行各环节的具体表现划分，可将债务风险视为财政风险的一种^[8]。中国地方财政重整本质上是特定财政风险下地方财政运作体系的建立，以保障地方财政收支平衡，不让债务风险影响正常的财政运作。OECD国家的财政整顿旨在降低政府负债率和重新平衡财政，其中包含对财政规则的强调——其前提是政府债务管理制度相对完善^[9]。与域外制度不同，中国的财政重整本身即地方风险财政体系与风险财政规则建构的一部分，是债务风险防控与地方稳定发展多元需求下地方财政运作体系的回应和调整。财政重整的制度安排基于风险社会视域下跳出传统思维框架的风险逻辑，本质上是政府运用公共资源调整整体财政运作抵御债务风险的规制工具。在这一过程中，政府集中动员社会资源防范化解债务风险，使公共风险最小化，通过利益关系的调节形成公共风险的治理结构，并注入确定性使地方风险财政运作体系能够满足统筹地方债务风险化解和稳定发展的需求^[10]。

三、财政重整制度现状与存在的问题

(一) 规范未凸显财政重整制度价值

我国的财政重整制度是债务风险事件应急响应制度的一部分，其在债务风险事件应对中有其特殊的面向，发挥其独立的应急或常态化债务应对、管理功能。尽管财政重整是地方政府债务应急处置的重要内容，但目前并无研究说明财政重整何以成为一项区别于其他债务风险事件应急响应措施的制度。我国的财政重整制度并不能照搬域外的地方政府破产制度来理解，要结合各级债务风险事件应急响应措施进

行综合研究——而现有研究多将二者视为同一制度表达,或忽视财政重整与其他债务风险事件应急响应措施的关联性。

从内容上看,财政重整的部分制度安排与各级债务风险事件应急响应措施存在一定重叠,如都存在处置政府资产、申请上级救助、加强预算审查、开展责任追究等措施。但财政重整与各级债务风险事件应急响应措施是否可以并行使用,并不能直接从规范中得出结论。如果强行将财政重整视为各级债务风险事件应急响应的替代性升级措施或最终措施,则财政重整将会因其适用性降低而失去其制度有效性:《预案》所列举的财政重整措施并未区分一般债务和专项债务。而在现有的财政重整实践中,以一般公共预算为偿债来源的一般债务比重并不高,一般债务付息只占公共预算支出的一小部分;以政府性基金为偿债来源的专项债务是地方债务的主要构成,且该部分债务的规模历经数年的化债措施并未降低。财政重整中的主要措施例如加强税收征管、压减财政支出等与一般公共预算有关的安排虽然优化了整体财政收支结构,但并不涉及专项债务问题,不能降低专项债务付息率,不能满足实践中地方政府退出财政重整的需求。此外,财政重整本身还存在制度选择问题:即《预案》所列举的财政重整措施应当同时开展还是因问施策——《预案》对此并未提及。尽管《预案》对诸如拓宽财源渠道、优化支出结构、处置政府资产等各项措施实施的逻辑顺序有较为清晰的表述,但其每项财政政策手段的目的指向性不明,这可能造成地方政府财政重整计划制定的盲目性。事实上,现有相关规范并未对财政重整制度的目的价值作出明文规定,仅在财政部有关负责人就出台《地方政府性债务风险应急处置预案》答记者问中有所表述。

从形式上看,《预案》中财政重整以“计划”的形式出现,其规则化不强,法律位阶不高,具有明显的行政属性,表现出较强的任意性。财政重整规则化形式化的缺乏极大地影响了财政重整制度的稳定、确定和可预期。从程序上看:首先,尽管《预案》规定“实施地方政府财政重整计划必须依法履行相关程序”,但并未在其中单独对“相关程序”、具体申请人和受理机构等进行规定^[11],也并未指出明确的依据——这为财政重整实施过程的统一性和制度稳定性带来了潜在的风险。其次,目前的财政重整制度缺乏系统的启动和终止程序,表现在财政重整实践中,对地方官员而言,从债务风险评估到财政重整的启动均较为突然;财政重整启动程序的模糊使地方官员难以界定债务高风险地区与财政重整地区的施政重点,影响财政重整目标价值的实现;且单单以债务付息率作为财政重整的终止条件容易使财政重整制度滑向“数字重整”,使制度无法发挥其应然价值。最后,财政重整的监督机制并不完善,《预案》中的财政重整授予了地方政府不受约束的自由裁量权,形成了以行政为绝对主导的地方财政重整^[12],地方政府在财政重整的过程中充当着“运动员”和“裁判员”的双重角色。在财政重整的巨大绩效压力下,容易导致上下级政府之间的出于政绩或责任规避的“共谋”^[13]。

(二) 政策手段偏重应急功能的发挥

现有财政重整的制度安排多集中于债务可持续问题的直接解决,通过开源节流偿还债务的方式降低债务付息率。而在既有的财政重整实践中,以付息率为标准的财政重整法定启动条件往往被直接视为财政重整退出条件。以四川省资阳市雁江区财政重整为例,地方政府财政重整的“常规操作”是:扩张土地出让收入以增大政府性基金支出规模^[14],以及将各种国有资产、建设性用地“变现”为可支配财力。其行为本质上是通过缩小债务付息率的付息金额“分子”或扩大财政支出“分母”来使地方的债务付息率达到退出财政重整的目的^[15]。在这一过程中,地方政府的政策手段具有极强的应急性,治标但不治本^[16],

忽视了债务风险应对中债务规则的衔接和财政运作体系的构建。

在制度工具的应用上, 现有制度缺乏系统性的联结, 并未将其制度价值上升至债务风险应对中的风险财政运作体系构建。风险财政的视野下, 财政基于公共风险导向动员、集中和使用公共资源——而财政功能导向的转变依赖于包括财政收支结构在内的财政运作体系调整。现行财政重整则实践着眼于具体的财政重整措施, 通过各项具体措施以降低债务付息率, 而未将其整体置于财政运作体系的构建之下, 缺乏制度的系统性。从财政重整的制度设计以及黑龙江省鹤岗市、四川省资阳市雁江区和安岳县多地的财政重整实践来看^④, 现行制度安排与策略措施并未着眼于区分对待不同类型的债务或债务的偿还, 而是聚焦于整体财政收支的调整, 可见其设计目的具有一定宏观层面的要求而非解决具体的债务问题——该项功能已经可以由其他债务风险应对措施实现。

在制度效能的发挥方面, 现有制度表现出债务规则衔接的缺乏, 和财政收支平衡最终目的的忽视。在债务可持续目标的基础上, 一方面, 要通过财政重整衔接正在完善中的地方债务规则, 构建有利于长期实现债务可持续的债务管理体系; 另一方面, 财政重整是面对整个财政系统的制度措施, 要避免现行债务规则和财政重整措施对地方财政收支平衡的破坏, 避免债务风险对正常财政运作产生负面影响。尽管《预案》中多处表现出上述两点要求, 如“申请省级救助”一项将风险地区的财政收支平衡作为申请临时救助的前置条件; 又如“改进财政管理”一项直接提出了与化解政府性债务风险政策措施相衔接的要求——但相关规范并未做进一步的要求, 现有实践案例研究中对此也并无体现。

现有制度安排中, 在实现债务可持续的基础上, 虽然财政重整制度还专门对中期的财政规划管理进行了规定, 要求“妥善安排财政收支预算, 严格做好与化解政府性债务风险政策措施的衔接”。但其并未作出具体要求, 更无相应的报告、评价、考核等配套机制。《预案》中“改进财政管理”一项的规定较原则性, 操作性不强, 在具体实施的过程中对地方负责人的能力要求较高。

四、财政重整的制度优化

(一) 优化制度设计, 明确财政重整的制度价值

第一, 规范财政重整的运行机制, 增强财政重整制度的形式理性。“当前我国地方财政重整尚未形成规范层面上的运行机制, 仅有事实层面上的运行机制”^[17]。现有针对地方财政重整的立法设想提出在《预案》的基础上研究制定《地方财政重整法》, 通过构建以《地方财政重整法》为核心的法律体系来防止财政重整的实施的无序性^[18]; 也有观点认为针对财政重整不必单独立法, 可以在《中华人民共和国预算法》的预算调整部分进行补充立法^[19]。无论是否需要针对财政重整单独立法, 都反映了规范财政重整运行机制, 完善财政法治的呼吁。必须注意的是, 债务规则和财政法治的优化完善是一个长期过程, 面临着繁杂的经济情势和多元的规制对象, 需要以审慎的态度接纳现有财政政策制度的立法确认。因此, 当前环境下财政重整制度安排的规范化应当从《预案》中财政重整章节的修改补充入手, 首先将其由临时性的“计划”层面提升至具有确定性、稳定性的规范制度层面, 使其作为特定情形债务风险应对的必然措施。其次, 还可以在章节中通过更加精细的制度扩充和规范诠释增强地方政府在财政重整过程中政策工具选择的统一性和确定性, 进而提升财政重整行为的可预测性。

第二, 明确不同财政政策工具的制度价值, 保障财政重整制度功能的发挥。现有财政重整的政策工

具广泛,几乎涵盖所有的政策手段。从财政重整的基础机制而言,其他风险应对措施的主要矛盾是偿债,一切措施围绕债务偿还展开。而财政重整并不直接面向具体的偿债问题,其侧重于调整解决问题的财政机制。因此,系统上看,应当在规范开头以原则的形式明确财政重整制度以财政运作体系构建为主要价值导向,并对财政重整的直接功能、长期功能和核心功能进行说明。在此前提下,针对不同制度安排,明确相应政策工具的价值倾向,进而确定不同制度以及各项制度安排之间的适用逻辑。如明确增加政府资源性收入、处置政府资产、申请省级救助等措施的主要价值倾向是实现债务可持续;而优化支出结构和加强税收征管等措施更倾向于构建应对债务风险的财政运作体系。通过价值导向的确定明确财政重整与其他各级债务风险事件应急响应措施、财政重整措施间的启动逻辑顺位,进而明确各个制度的并行与衔接机制。

第三,完善财政重整的程序设置,以独立程序凸显制度独立价值。作为公法制度,财政重整应注重通过独立程序以确定重整行为的合法性,并以此避免制度适用中与其他债务风险应对措施的混淆。地方财政重整的启动和终止可由上级政府组织专家论证大会,地方政府可以参加,并对相关问题作出报告与解释。如果确定财政重整为必要措施,则应在获得财政部批准后启动地方财政重整程序,从而提高启动过程的程序性。也可以引入听证制度,邀请利益相关人参与,增强民众参与,增进财政重整制度理解,降低制度运行成本。此外,应当进一步完善财政重整的监督机制,避免地方政府“既当裁判,又当运动员”。《预案》要求建立地方政府债务风险事件报告制度,地方政府需及时上报发现的债务风险,并详述已采取及计划采取的应对措施。财政重整作为其主要措施之一,理应包含在报告范围内。报告制度在一定程度上具有监督功能:上级政府在审阅报告时,以及财政部门在接收抄送报告时,均可发挥监督作用。

(二) 改进财政管理,涵摄财政重整的多维度价值

财政重整作为一项系统性的制度,应当在其制度逻辑的基础上实现债务风险防控与债务管理制度建构。要避免财政重整异化为以退出应急程序为目的的“财政数字调整”。当前阶段财政重整制度的优化向度应集中于在现有应急制度的实施基础上,促进财政重整的治理体系化和制度集成化,避免财政重整制度在维度上的局限性。

首先,在工具维度,要推动以债务风险防控为主要矛盾的风险财政运作体系构建,统筹好地方债务风险化解和稳定发展。应当通过财政重整,推进债务风险应对的财政法治体系建设,提升财政治理效能。就风险财政运作体系的建构而言:在财政安全维度,要始终将基层“三保”摆在财政工作的最优先位置,严肃财经纪律,完善基层财政运行监督;在风险化解维度,要大力优化财政支出结构,厉行节约过紧日子,增强财政可持续性,促进财政运作提质增效;在长效发展维度,还应当加强财政管理,深入推进财政法治体系建设,实现财政管理法治化、科学化、标准化、规范化,增强财政政策协同性和宏观政策取向一致性,使同样的钱花出更大的成效。

其次,在时空维度,应当在财政重整的制度实施中重视健全债务风险防控长效机制。财政重整长期目的的实现有助于进一步改革政府间财政关系,协同构建同高质量发展相适应的政府债务管理机制。第一,要以科学绩效评估的设计实现财政收支平衡的功能导向。财政重整的风险防控长效机制构建目标要求其绩效评估应秉持长远的眼光,重视财政收支的长期平衡。虽然现行财政重整制度以及财政部部门负责人已经对财政收支平衡目标提出了要求,但并未将其直接视为财政重整绩效评估的主要理念。相关措

施仍集中于降低债务付息率,诸如扩张土地出让收入以增大政府性基金支出规模等应急措施可能造成未来更大的财政收支不平衡。可以通过科学的财政收支平衡评估标准设置,将财政收支平衡作为财政重整措施绩效的重要指标,把财政收支预算的合理性、中长期财政规划管理的有效性纳入考量,以评价财政重整在长远意义上对债务风险防控的意义和效果。第二,要以长效机制建构为目标促进债务规则衔接的有效开展。中期的财政规划管理是财政重整制度中一项至关重要的制度安排,有助于改善地方政府债务风险防控压力下的财政运作模式,是我国政府债务管理进一步制度化的优化向度。应当进一步明确“改进财政管理”措施的必要性,将其作为财政重整效果的重要考核标准。并应当围绕中期衔接工作的成效建立一系列考核评价机制,以检验债务规则衔接进度与常态化债务管理制度的建构成效。

注释:

- ① 参见:刘子茜.地方政府财政重整的规范逻辑与制度建构——兼论破产法律框架的价值与局限[J].中国政法大学学报,2024(2):149-166;胡光志,王璐.论地方财政重整及其法治进路[J].甘肃社会科学,2020(4):139-146;李帅.国家治理现代化视域下地方政府财政重整制度研究[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2020(5):32-36+127;华国庆,盛钧保.我国地方财政重整制度的释评与完善[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(1):101-107;温来成,李慧杰.地方财政重整制度与政府作为[J].改革,2016(12):114-122。
- ② 参见:沈朝晖.地方政府财政重整与债务重组中的司法权[J].中外法学,2021(2):505-521;游宇,耿曙,李妍,等.财政重整与地方政府债务管控制度化——基于一个市辖区的案例研究[J].公共管理学报,2020(2):40-52;郭婧.财政整顿策略:国际经验分析[J].中国软科学,2017(3):152-163。
- ③ 另一个重要的表现是:在有关财政重整的论文中,“财政重整”一词的英文翻译并无统一意见。主要有两类译法。一类将财政重整译为 Fiscal Restructuring 或 Fiscal Reorganization,这种译法普遍认为财政重整应当包含债务重组功能;另一类将财政重整译为 Fiscal Adjustment 或 Fiscal Consolidation,认为财政重整与债务重组是两个制度,对应不同的功能,二者应该分开。
- ④ 财政重整制度并未对一般债务与专项债务进行分类处理。在债务风险事件分级响应和应急处置措施中,“一般公共预算收入作为偿债来源的一般债务违约”与“政府性基金收入作为偿债来源的专项债务,因政府性基金收入不足造成的债务违约”被分类进行处理,而财政重整专章对该问题并未分类进行回应,相关措施是按照财政政策的制度逻辑进行罗列式阐述的。

参考文献:

- [1] 朱美宁.破产法视域下我国地方政府债务治理研究[M].北京:法律出版社,2020:158.
- [2] 郭婧.财政整顿策略:国际经验分析[J].中国软科学,2017(3):152-163.
- [3] 李丹,方红生.中国居民储蓄、财政空间与政府债务可持续性[J].世界经济,2021(6):27-49.
- [4] BOHN H.The behavior of US public debt and deficits[J].the Quarterly Journal of economics,1998,113(3):949-963.
- [5] GHOSH A R,KIM J I,MENDOZA E G,et al.Fiscal fatigue,fiscal space and debt sustainability in advanced economies[J].The Economic Journal,2013,123(566):4-30.
- [6] 周世愚,杨春学.双目标的财政重整:基于国际比较的研究[J].社会科学战线,2025(2):110-123.
- [7] 曹玉瑾.地方政府隐性债务风险防范及处置化解研究[M].北京:人民出版社,2022:259-261.
- [8] 从树海.财政扩张风险与控制[M].北京:商务印书馆,2005:10-13.
- [9] 朱军.中国地方政府债务前沿问题:地方政府债务金融化的视角[M].上海:上海远东出版社,2023:172-177.

- [10] 武靖州,刘尚希,马海涛,等.“构建中国自主财政知识体系”笔谈[J].财政研究,2023(7):3-45.
- [11] 魏西,赵鑫.地方政府财政重整的现状、问题与制度建构[J].南方金融,2024(3):35-49.
- [12] 闫海,王月.人大参与地方财政重整的证成与构建——基于功能适当原则的阐释[J].理论月刊,2025(2):121-133.
- [13] TIAN L,ESTRIN S.Debt financing,soft budget constraints,and government ownership evidence from China[J].Economics of Transition,2007,15(3):461-481.
- [14] YOU Y,LI Y,HUANG Y.Regulating local government debt within growth trade-offs:a case study of China's fiscal consolidation policy[J].Journal of Asian Public Policy,2023:1-25.
- [15] 游宇,耿曙,李妍,等.财政重整与地方政府债务管控制度化——基于一个市辖区的案例研究[J].公共管理学报,2020(2):40-52+167.
- [16] 齐砺杰.以“类破产和解”化解地方债务的路径证成[J].政法论坛,2025(3):62-74.
- [17] 胡光志,王璐.论地方财政重整及其法治进路[J].甘肃社会科学,2020(4):139-146.
- [18] 华国庆,盛钧侯.我国地方财政重整制度的释评与完善[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(1):101-107.
- [19] 李帅.国家治理现代化视域下地方政府财政重整制度研究[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2020(5):32-36+127.

Logical Reconstruction and Institutional Optimization of Fiscal Restructuring for Local Government Debt

FENG Chunxia, PEI Jingwei

Abstract: Fiscal Consolidation is one of the important measures for the emergency response of local government debt risk events, and it is also an important part of the government debt management mechanism and the long-term mechanism of debt risk prevention and resolution. Under the requirement of coordinating the local debt risk resolution and stable development, the Fiscal Consolidation system should take into account the use of fiscal policy means in the construction of the risk financial system, the convergence of debt rules under the guidance of balance of payments, and the emergency fiscal consolidation for the purpose of debt sustainability under the emergency state. It is necessary to clarify the institutional logic as the prerequisite for the institutional optimization of Fiscal Consolidation. Subsequently, the institutional value of Fiscal Consolidation should be highlighted through optimized design, and the multi-dimensional value of Fiscal Consolidation should be encompassed through the improvement of the fiscal management system, thereby achieving the institutional optimization of Fiscal Consolidation.

Keywords: Fiscal Consolidation; institutional logic; local debt; system optimization; risk finance