

# “法治·市场·绩效”理念下的 地方政府债务管理

乔宝云, 李丽娜

(中央财经大学 中国公共财政与政策研究院, 北京 100081)

**摘要:**地方政府举债融资,对于加强基础设施建设等起到了积极的作用,但从其产生到渐成规模的过程中,也产生了一些不得不重视的问题,特别是地方政府债务灰色空间。近几年,国家层面发布了系列地方政府债务管理制度,地方政府也随之做出反应。为有效贯彻落实党中央、国务院加强地方政府债务管理的战略部署,发挥地方政府合法、合规、效益化举债对经济社会发展的促进作用,打好防范化解重大风险的攻坚战,必须坚持法治、市场、绩效三大理念,引导地方政府债务管理走上法治化、市场化、绩效化轨道,积极探索地方政府法治化、市场化、效益化的融资渠道。

**关键词:**地方政府债务;债务管理;“法治·市场·绩效”理念

**中图分类号:**F812.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)06-0030-06

## 一 引言

地方政府举债融资,对我国加强基础设施建设、提供公共服务与促进工业经济增长具有显著的促进作用<sup>[1]</sup>。然而,地方政府的不同负债规模对经济增长的作用是存在差异的<sup>[2-3]</sup>,即地方政府债务存在门槛效应,当债务规模超过门槛值时,则会对经济增长产生负向影响<sup>[4-6]</sup>。地方政府债务规模超过合理区间,一方面,在一定程度上因挤占效应可能破坏市场对资源配置的基础性决定作用,形成市场风险;另一方面,地方政府面临沉重的债务负担,形成偿债风险,甚至诱发金融风险。从我国实践来看,在地方政府债务产生到逐步形成规模的过程中,地方政府债务存在发展上的灰色空间,导致其增量不断增加,其存量规模不断累积,致使财政偿债风险与债务引致的金融风险日

益扩大,从而对经济增长产生一定的抑制作用,降低了社会福利水平<sup>[7]</sup>。从这一角度来看,地方政府债务被普遍认为是一把“双刃剑”(double-edged sword)。究其“双刃剑”的根源,在于地方政府债务规模发展的灰色空间,只要将这片灰色空间公开透明化,即可以最大程度地消解地方政府债务风险及其负向效应。根据财政分权理论、市场经济理论与新公共管理理论,我国地方政府债务在规模发展上之所以存在灰色空间,根本原因是法治理念、市场理念和绩效理念等政府债务基本管理理念的不健全甚至是缺失,使得地方政府举债行为不能得到有效约束,不能达到公共资源的最大使用效率,同时无法实现公共资源的最优配置效率。

我国先有地方政府债务实践而后才有地方政府

收稿日期:2018-08-26

**作者简介:**乔宝云(1965—),男,江苏高邮人,经济学博士,中央财经大学中国公共财政与政策研究院教授,主要研究方向为公共经济学、地方治理、公共政策、微观经济学和应用计量经济学;

李丽娜(1982—),女,河南安阳人,法学博士,中央财经大学中国公共财政与政策研究院博士后,主要研究方向为公共财政与政策。

债务管理,因此我国地方政府债务的概念具有一定的特殊性。在2015年以前,旧《预算法》明确规定,除了国务院特别批准的以外,地方政府不具有举债权。然而,在我国经济转型与经济发展过程中,城市化与工业化的快速发展产生了巨大的基础设施建设需求,在地方财政长期困境的背景下,基础设施建设的资金需求没有其他更有效的渠道来满足,则引发了地方政府债务的实践。Dafflon, Beer-Toth 研究发现财政分权和分税制促使地方政府大量举债用于基础设施建设以期推动经济增长,观察到一些转型国家暴露出的严重的地方债风险问题<sup>[8]</sup>。为防范地方政府债务风险,我国地方政府债务实践需要在管理制度上进行有效规范和约束。基于疏堵结合、“开前门、堵后门”的管理思路,2015年新《预算法》规定允许地方政府举借债务,但也对地方政府债务明确了几个要求。第一,经国务院批准的省、自治区、直辖市为地方政府发债主体,主要是基于举债主体在资源配置效率、风险控制能力和偿债能力等方面的考虑,举债规模必须控制在经全国人大统一的地方债限额内,这个限额落实到每个地方、每个省的数字会因为区域需求及区域偿债能力等因素的不同而存在差异。第二,所有的地方政府债务必须进入预算。我国地方政府债务包含一般债券和专项债券两种方式。一般债券进入一般公共预算,列入政府赤字;专项债券进入基金预算,不列入政府赤字。第三,发行地方政府债券是地方政府债务唯一的合法方式。最近几年来,财政部出台了一系列政策,明确了地方政府债券尤其是专项债券的创新试点,并且先后推出土地储备、收费公路、棚户区改造三类地方专项债券的试点品种。地方政府专项债券品种创新不断加快,为地方政府举债提供了合法合规的途径,有力地支持了地方政府经济发展。然而,我国地方政府仍然存在很多不合法、不合规的债务,在一定程度上影响了市场以及经济政策的秩序,地方政府债务风险问题未能得到实质性解决且成为引发系统性金融风险的主要诱因<sup>[9-11]</sup>。十九大、中央经济工作会议均强调地方债规模扩张引发的系统性金融风险,是2018年防范化解重大风险攻坚战的重点。财政部数据显示,截至2017年末,地方政府债务余额16.47万亿,占地方一般预算收入的比例为105%,超过100%国际警戒线;2014—2017年,地方政府新增债务分别为0.4、3.84、6.05、4.36万亿,新增债务波动性增速较快;个别地区债务风险较高,如100多市级、400多县级的债务率超过100%警戒线<sup>①</sup>;地方政府新

增PPP、政府投资基金、政府购买服务和融资平台等财政金融合作的变相举债行为,它们形成的高杠杆债务进不了政府资产负债表甚至企业资产负债表,潜存较大风险且具有隐蔽性。

2018年8月2日,国务院副总理刘鹤主持召开的国务院金融稳定发展委员会第二次会议,强调要发挥财政政策的积极作用,积极的财政要更加积极<sup>[12]</sup>。作为积极财政政策的一个重要选项,加快地方政府债券的发行和使用的进度,是落实更加积极财政政策的一个重要举措。积极的财政政策落实到地方政府债务管理,应在实践中坚持法治、市场、绩效三大理念。现有文献研究地方政府债务管理的关注点主要在于强化预算管理<sup>[13-16]</sup>、完善风险预警机制<sup>[17]</sup>、确定合理举债规模<sup>[18-19]</sup>,以及财政是否救助与担保地方政府债务<sup>[20-21]</sup>等方面,鲜少提及对法治、市场、绩效三大理念在地方政府债务管理中的应用,有待进一步的深入探讨。基于此,本文将逐一分析法治理念、市场理念、绩效理念的内涵及其在地方政府债务管理中的实践应用,提出我国地方政府债务管理的未来发展方向和具体路径。

## 二 法治理念在地方政府债务管理中的应用

财政分权理论是地方政府举债融资的前提条件,为地方政府的举债权提供了理论基础。中央集权体制下,地方政府没有独立的财权,也无举债的必要。世界各国的分权与举债实践也表明,财政分权先于地方举债,财政分权体制赋予地方政府相对独立的财权及举债权,而且财政分权程度越高,地方债问题就越显著。

法治化的财政分权体制是完善地方政府债务管理的重要基础。法治化可以有效提高地方的预算硬约束并降低地方债务风险,加强对地方政府债务的管理。我国分税制财政分权体制设计中法治理念的缺失——即财政分权法治化的理念缺失,各级政府职能和权限缺乏法制规范,地方政府财政收支不平衡日益加剧,债务融资需求不断扩张,地方债管理中的道德风险、公共池等问题也随之日趋突显,严重影响到地方政府的正常运转及社会经济的健康发展。

从世界各国长期兴旺、衰落的历史发展过程来看,法治极其重要。法治是一个政府乃至一个国家可持续发展的必要条件,不是一个可选择的条件,可持续发展需要稳建的法治基础和法制保障。为什么说法治是必要条件?因为唯有法治能够实现资源在代际之间的有效配置,阻止上一代人把下一代人的资源

用完用尽。根据地方债理论,地方债的本质就是未来的税收收入。从各国地方政府偿债情况来看,最好的情况是地方政府举借债务用于基础设施建设,基础设施建设有利于后人,后人也应当要付钱,即政府在今天的举债通过未来的税收收入来偿还,从而做到了财政资源在代际之间的利益平衡。但还有一种可能的情况是,如果没有法治这个框架,当代的地方政府会有较强的激励多借钱,那么下一代的地方政府可能会面临破产,且每一个新生儿在出生时就要面临较重的债务负担,严重时可能会导致人口的迁移。而且,这种情况还不是最差的境况,因为其尚未涉及到系统性金融风险。当地方政府债务累积到一定规模的时候,中央政府因不能放任经济萧条或者国家垮掉,就会出面发行国债,将地方政府债务全部回收消化,进而导致通货膨胀的发生。在国际实践上系统性金融风险的案例并不少见,许多拉丁美洲国家都经历过这样一个过程。例如1950年的阿根廷,人均GDP远远超过法国、意大利以及其他很多国家,但截至目前阿根廷的经济状况依然未见好转。虽然不能说地方政府债务是唯一的原因,但确实是一个非常重要的方面。因此,将法治理念根植于地方政府债务管理,是必要的、必然的举措。如果政府在行动时没有严格的法治概念,世界上其他国家的惨痛经历则是一个危险的信号。

在积极的财政政策环境下,要想地方政府债券市场有更好的发展,最基本的要求是具备法治理念。当地方政府产生举债需求时,在法治理念的指导下,一种可行方式是按照地方预算的预先安排举债,另一种可行方式是发行地方专项债券。如果这样所达到的举债规模仍不能满足地方基础设施建设需求,还可以把“前门”开得更大一些,但一定要放在法治的框架下进行。从近几年的专项债券发行额度可以看到,2015年专项债券限额是2000亿,2016年是4000亿,2017年是8000亿,2018年是13500亿,额度在不断的扩大<sup>②</sup>。未来,地方政府经济社会建设的资金需求还会很大,地方政府依然会积极地融资以解决地方政府融资困难,而将地方政府债务风险降到最低的方法是在法治的环境里、在法治的框架下进行融资。如果不在法治的框架里则不可行,不仅会使地方政府债务风险在金融机构累积诱发系统性金融风险,也不利于地方政府治理体系和治理能力的现代化建设。

### 三 市场理念在地方政府债务管理中的应用

市场经济理论是地方政府债务管理的理论依据,

界定了政府举债融资的活动范围。地方债是地方政府通过市场进行融资的信贷行为。信贷行为本身就是市场行为,如果没有市场,也就谈不上政府信贷。因而,必须在法治前提下,遵守市场理念及原则,即以市场规则约束地方政府举债融资行为。市场理念的本质是有买有卖、有借有贷。为什么要提市场理念?地方政府存在基础设施建设的需要,政府可以举债融资去发展,但要有秩序地盘活存量资产和资金,将其用好,市场理念的应用则是非常重要的。政府或金融机构在作为时,不能仅着力于外延的扩大再生产,更应关注内涵的扩大再生产,形成公共资源的有效配置。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定:“经济体制改革核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”<sup>[22]</sup>。我国目前正在推进供给侧结构性改革,更应当厘清政府与市场的关系,科学地发挥好政府的作用,恪守“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的红线。市场理念发挥作用的基础是要了解积极的财政政策,地方政府债券的推出是要解决什么问题,目的是什么。在实践中,政策手段和政策目的经常被混淆导致对市场理念应用的不到位。宏观调控政策如财政政策或者金融政策,其目的是抑制经济波动、稳定经济运行。即在经济活动中,市场可能会产生一些波动,当波动很大的时候,对经济会产生负向影响,政府则通过财政政策或者货币政策,亦或是综合两类政策来平抑经济活动。虽然中央政策一直倡导发挥市场在资源配置中的基础性、决定性作用,但由于市场并非是完美的,政府的宏观调控作用也不能忽视。因此,应在保证市场发挥基础性、决定性作用的前提下,管好市场管不了或管不好的事情。然而,政府在此时并不是代替市场,其目的是修复市场,让市场更有效,继续让市场在资源配置方面发挥更好的作用。在这一方面,我国也有经验教训可寻。我国以前实行的计划经济,包括前苏联的计划经济,得出来的经验教训即是市场在资源配置中的基础配置作用是帕累托有效的,政府作为“有形的手”发挥的是修复市场的作用,特别是在经济波动比较严重的情况下,进而让市场发挥更大、更有效的调节作用。

我国近几年的经济波动,一方面是市场造成的,当然这是所有市场都具有的通病。另一方面,是政府造成的,高杠杆、产能过剩等都和政府行为有关。为此,我国实施更为积极的财政政策,目的是保障市场在资源配置中决定性作用的发挥,同时也是纠正政府

自身行为。2018年8月1日,财政部部长刘昆在《求是》杂志中发文指出:“督促地方树立过紧日子的思想,通过盘活各类资金资产化解存量隐性债务”<sup>[23]</sup>。地方政府通过举借债务把其作用发挥得很大,但整个社会的资源是有限的,其必然引发挤占效应,使得市场发挥的作用自然而然地变小。特别是地方政府那些不合规、不合法的债务,由于它们的不透明,而且没有责任主体或者责任主体在法律上不明确,更会导致市场的不经济状态。

#### 四 绩效理念在地方政府债务管理中的应用

20世纪中后期,西方国家兴起一场以“重塑政府”和“市场化政府”为口号的新公共管理运动,将市场竞争机制和绩效理念成功引入到政府公共管理领域。新公共管理理论中,政府不再是凌驾于市场之上的管理者,而是市场的参与者。各级政府之间、政府与市场其他参与者之间享有平等的市场地位,政府行为必须遵守市场规则和价值规律,政府举债融资行为亦是如此。价格是市场的信号灯,直接反映市场参与主体的行为与价值。但与其他市场参与主体不同,政府行为缺少像价格信号一样的显著衡量标准。新公共管理运动中绩效理念及方法的引入,有效地解决了政府行为在市场活动中的表现问题,成为衡量政府行为结果与成效的重要工具。

党的十九大报告提出,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。财政部发布的《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》,提出要落实全面实施绩效管理的要求,建立健全“举债必问效、无效必问责”的政府债务资金绩效管理机制,推进实施地方政府债务项目滚动管理和绩效管理<sup>[24]</sup>。未来,要围绕提高公共资源配置效率,将绩效理念深度融入地方政府债务管理的过程中,增强“花钱必问效、无效必问责”的意识。

更加积极的财政政策强调要做到精准,精准的评价标准是什么,需要以财政政策的目的为核心。精准不是个人评判的精准,而是要从整个国家或者整个地区总体社会经济发展的角度来对个体的绩效进行评价来判断是否做到了精准。例如,地方政府通过举债参与竞争性行业或项目,并产生了较大的利润,但这并不能成为评价精准的标准,因为这类政府行为破坏了市场有效配置资源的功能。财政部有专门的关于绩效的说法,既有投入的概念、产出的概念,还有效果和影响的概念。即在绩效管理模式下,政府债务不仅要满足成本—收益原则,在效果和影响上还应满足社

会公众的需要,而且社会公众的需要既包括现在的需要还包括未来的需要,这样政府的举债融资才变得积极而有意义。

在绩效理念指导下,地方政府基于财政资金缺口和财政承受能力确定政府债务规模,结合投入—产出模型衡量效率,结合产出—结果模型衡量效益,对地方政府债务进行风险识别,并基于风险识别结果实施有效的风险防控措施,以此保障政府的可持续发展能力。

#### 五 完善地方政府债务管理的具体路径

地方政府举债融资是地方政府通过市场进行融资的信贷行为。政府信贷行为涉及了三个重要因素,即:融资、政府和市场。地方债是一个融资行为,地方政府作为融资主体必须遵循法治原则,严格按照融资市场的法律法规规范和约束自身行为。地方债也是一个市场行为,地方政府作为市场的参与者,举债融资必须遵守市场化原则,在市场规定的活动范围中进行。地方债又是一个政府行为,地方政府作为地方债管理主体,管理行为必须遵守绩效原则,绩效作为模拟价格信号,可以有效地衡量了地方政府在债券市场及债务管理活动中的行为。

在经济转型和经济发展时期,我国发行地方政府债券,推动地方政府债务管理改革,必须坚持法治理念、市场理念和绩效理念,引导地方政府债务管理走上法治和市场轨道。在这个过程中,充分地发挥中央和地方、金融与财政的积极性作用,积极探索地方政府法治化、市场化的融资渠道。

##### (一) 法治路径

法治是法律治理的法治。中共十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,而实现国家治理现代化的关键在于依法治国。地方政府作为国家治理组织结构中的核心层级,举债作为其进行地区治理的应然之举,必须纳入法制规范体系之内。自中央出台国发[43]号文、国发[45]号文以及之后陆续出台系列性的关于地方政府债务管理的规范、条例,我国地方政府债务管理的法治框架已基本建立,也是较为契合我国国情的一个制度框架。然而,若从制度根源上防范地方政府债务规模扩张风险,还需对现有的法治框架进行完善。其一,法律治理应公平合理。法治约束的是政府和社会公众双方的行为,不仅公众要遵纪守法,政府也要依法而行。其二,加强财税基本立法。在2015年新修订预算法的基础上,制定财政基本法、转移支付法,强化财经纪律与政府间

预算硬约束的法制环境建设<sup>[25]</sup>。在具体措施上,地方政府应做好存量债务的分类与清理,将债务纳入预算管理框架。其三,地方政府债务管理的制度框架应与中期预算框架相辅相承,即结合宏观经济不同的周期、不同的时机确定债务规模与资金分配。同时,由于我国地缘辽阔,地区间经济与财政的差距明显,地方政府债券的发行限额因地区差异而不同,因此需要根据地区经济与财政差异,精准测算地方政府债券的发行限额,提高公共资源的配置效率。

## (二)市场路径

根据社会主义市场经济理论,正确处理政府与市场的关系,促使政府与市场各自发挥最大潜能,达到公共资源的最优配置。在我国基础设施建设领域,要实现基础设施的效率供给,政府部门与市场应相互合作、合理分工。其中,政府部门发挥投资引导与监管作用,根据项目特征合理决策融资方式;市场应充分发挥其对基础设施建设的基础性决定性作用,按照市场竞争原则组织生产、建设与运营,提高生产效率。另外,发展和构建地方政府债券市场,实现债券定价的市场化,也是健全地方政府债务管理制度体系的重要方面。一方面,合理确定地方政府债务规模。赋予地方政府适度举债权,地方政府则根据辖区居民对公共服务的实际需求而确定举债规模。另一方面,完善地方政府信用评级体系,实现债券定价的市场化。一是合理设定信用评级指标。根据我国宏观经济和财

政状况,借鉴国际经验,一般是将实际 GDP 水平和结构、税收收入水平与税收能力、隐性债务水平与增量、存量债务水平等设定为信用评级的基础性指标。二是建设完善的信用评级机构。鼓励市场培育独立的、高效的信用评级机构,保证评级结果的真实性。

## (三)绩效管理路径

政府绩效管理是政府治理方式的深刻变革,其有效推进对完善地方政府债务管理体系、防范地方政府债务风险具有重要意义。如何将绩效管理理念融入地方政府债务管理,如下路径方式可参考。一方面,构建地方政府债务管理的问责机制。一是完善政府间财政权责关系,硬化预算约束。通过明确中央与地方之间的财政权责关系,改变预算软约束状况,明确债务人的偿债责任,从源头是避免地方政府债务风险。二是构建居民问责机制。让居民参与到地方政府债务决策,以居民满意作为检验地方政府绩效的标准,提高地方政府债务管理的透明度。三是落实责任到人,建立处罚机制。借鉴国际经验,落实债务责任到人,对政府的偿债责任与处罚措施做出明确规定。另一方面,实施地方政府破产或债务重组机制。当地方政府无法清偿债务、面临偿债风险时,可以执行破产保护程序;同时,开展地方政府债务重组工作,变现政府资产,精简财政支出,偿还到期债务,保护债权人的合法权益。

## 注释:

①②数据来源于中华人民共和国财政部官网公布数据, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>。

## 参考文献:

- [1]陈瑞.地方政府举债影响工业经济增长的空间效应研究[J].财经理论与实践,2017,(2):87-91.
- [2]BUI TE W H. A Guide to Public Sector Debt and Deficits[J]. *Economic Policy*, 1985,(1):14-79.
- [3]ELGIN C, URAS B R. Public Debt, Sovereign Default Risk and Shadow Economy[J]. *Journal of Financial Stability*, 2013,(4):628-640.
- [4]REINHART C M, ROGOFFK S. From Financial Crash to Debt Crisis[J]. *American Economic Review*, 2011,(5):1676-1706.
- [5]程宇丹,龚六堂.政府债务对经济增长的影响及作用渠道[J].数量经济技术经济研究,2014,(12):22-37.
- [6]吕健.地方债务对经济增长的影响分析——基于流动性的视角[J].中国工业经济,2015,(11):16-31.
- [7]缪小林,杨雅琴,师玉朋.地方政府债务增长动因:从预算支出扩张到经济增长预期[J].云南财经大学学报,2013,(1):84-91.
- [8]DAFFLON B, BEER T K. Managing Local Public Debt in Transition Countries: An Issue of Self-Control[J]. *Financial Accountability and Management*, 2009,(3):227-366.
- [9]赵剑锋.省级地方政府性债务风险测度、分解与归因——基于2014年省级地方债审计的因子—聚类分析[J].经济经纬,2016,(3):144-149.

- [10]王永钦,陈映辉,杜巨澜.软预算约束与中国地方政府债务违约风险:来自金融市场的证据[J].经济研究,2016,(11):96-109.
- [11]张平,周全林.“十三五”时期我国地方政府性债务风险的预测与监控[J].当代财经,2017,(2):22-30.
- [12]国务院金融稳定发展委员会召开第二次会议[N/OL].(2018-08-03). [http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/03/content\\_5311456.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/03/content_5311456.htm).
- [13]白彦锋,李然.中国地方政府自主发债历程问题研究[J].中央财经大学学报,2012,(5):1-6.
- [14]贾康.《预算法》在地方债上的突破[J].中国金融,2014,(22):21-22.
- [15]马金华,赵一凡.民国时期的地方政府债务管理及启示[J].经济研究参考,2014,(45):58-65.
- [16]匡小平,蔡芳宏.论地方债的预算约束机制[J].管理世界,2014,(1):173-175.
- [17]陈工,朱峰.地方政府债券的发行与监管:发达国家的经验借鉴[J].财经智库,2017,(3):102-117.
- [18]邓子基,范玉洁.我国地方政府自行发债的理论及管理方式探讨[J].当代财经,2012,(6):35-41.
- [19]白景明.推行地方债自发自还制度[J].中国金融,2014,(12):55-56.
- [20]汪莉,陈诗一.政府隐性担保、债务违约与利率决定[J].金融研究,2015,(9):66-81.
- [21]庞晓波,李丹.中国经济景气变化与政府债务风险[J].经济研究,2015,(10):18-33.
- [22]新华社.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N/OL].(2013-11-15).[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm).
- [23]刘昆.充分发挥财政职能作用,坚决支持打好三大攻坚战[J].求是,2018,(15).
- [24]中华人民共和国财政部.关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知[N/OL].(2018-03-26). [http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/zcfg/201803/t20-180326\\_2851243.html](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/zcfg/201803/t20-180326_2851243.html).
- [25]楼继伟.推进各级政府事权规范化法律化[N].人民日报,2014-12-01(7).

## Local Government Debt Management by the Concepts of “Rule of Law, Markt and Performance”

QIAO Yun-bao, LI Li-na

(China Institute of Public Finance and Policy, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**Abstract:** Local government debt financing has played a positive role in strengthening infrastructure construction. However, some problems have to be paid more attention to from the emergence of local government debt financing to its scale, especially the grey zone. In recent years, the national government has issued a series of local government debt management systems, and local governments have responded accordingly. We should adhere to the rule of law, the market idea and the performance idea for guiding the local government debt management to the rule of law and the market, and actively explore the local government financing channels under the rule of law and the market. Only in that way can we effectively implement CPC central committee and the state council's strategy of strengthening local government debt, promote economic and social development by the legal local government debt, and prevent major financial risks.

**Key words:** debt of local government; debt management; the concept of the rule of law; the concept of market; the concept of performance

[责任编辑:钟秋波]