



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

论地方债的宪法监督

王也

JRUCWP2026014

2026. 03. 02

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

论地方债的宪法监督

王也

[摘要] 地方债的宪法监督是指以宪法为最高规范依据，对地方债进行引导性、整体性监督。地方债兼具财政改革与风险治理属性，我国治理地方债问题主要依靠事后立法补正与专门机构“追赶式”监督，存在规范分散、价值混乱和组织不足的问题。宪法监督具有监督秩序系统化、监督规范体系化、监督权力统筹化的制度特点，能弥补“追赶式”监督的制度缝隙，并具有本土正当性。实践中应奠定“积极的财政”“全过程人民民主”“央地积极性”的正当性基础，借助财政宪政理论建立融贯的宪法内部规范体系，以及层级化的宪法保留、法律保留与技术保留的立法结构。同时确立以人大为核心的民主监督制度，整合规范监督、预算监督、统筹监督与协调监督，以法治化方式推动国家治理体系和治理能力现代化。

[关键词] 地方债；宪法监督；规范秩序

一、引言

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）明确提出“完善政府债务管理制度”这一总体要求，^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《“十五五”建议》）明确指出“提高防范化解重点领域风险能力，统筹推进房地产、地方政府债务、中小金融机构等风险有序化解”。^②加强地方债法治监督仍然是我国推动治理能力现代化、保障金融安全与国家安全的重要一环，国家近年来围绕地方债制定了多部法律，推动监督的制度化发展。^③新修订的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）第25条、第63条赋予人大常委会对地方债专题询问和听取专项报告职权，但债务风险的否决权、重大债务事项公众听证权等公共权力未有规定，中央与地方的财权与事权等治理结构性问题仍待解决。截至2025年11月末，全国地方政府债务余额546597亿元，根

作者：王也，中国人民大学法学院讲师、中国人民大学中华法治文明高等研究院研究员，wylaw1109@126.com。

* 本文系教育部重大攻关项目“中国共产党领导法治工作历史进程与经验研究”（21JZD009）阶段性成果。匿名审稿人提供了专业细致的审稿意见，在此谨表诚挚谢意。文责自负。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，载《人民日报》，2024-07-22。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，载《人民日报》，2025-10-29。

③ 例如，2022年3月《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修改，将“审查监督政府债务”明确规定为县级以上地方各级人大及其常委会的法定职权之一，从法律层面赋予了全国人大及其常委会对政府债务监督的职权。2024年9月10日，国务院在全国人大常委会会议上首次向全国人大作《国务院关于2023年度政府债务管理情况的报告》，全国人大常委会预算工作委员会、全国人大财政经济委员会也发布了《关于2023年度政府债务管理情况的监督调研报告》。

据官方数据，地方政府隐性债务余额到 2024 年末仍达 10.5 万亿元，^① 地方债仍然是我国需要妥善对待的治理问题。

理论上，地方债作为国家财政治理的重要组成，位于社会科学理论中层，^② 是政治经济问题、^③ 法律问题，^④ 更是公法问题。^⑤ 地方债治理关乎国家财政主权行使与国家存续的合法性。^⑥ 我国地方债研究集中在地方债务增长原因和财政关系上，^⑦ 对地方债的公法关系与整体制度建构研究仍为不足。^⑧ 早年就有学者指出，缺少对国家层面法律与制度的关注，公债研究是有整体视野缺陷的。^⑨ 另一方面，2025 年中央经济工作会议强调“要在大局中把握明年经济工作的关键着力点”。^⑩ “宪法是治国安邦的总章程，是我们党治国理政的根本法律依据，是国家政治和社会生活的最高法律规范”。^⑪ 地方债监督涉及民主监督、央地财政、国家与市场等国家基本关系，我国宪法第 2 条、第 3 条、第 15 条等条款规定的民主监督、民主集中制、央地关系、社会主义市场经济原则，对这些问题都有所涵盖，对于复杂、重要的国家治理问题，“就需要由具备整体知识和政治权威的主体有意识地设计蓝图并付诸实施”，^⑫ 因此，从宪法的整体角度对待地方债，具有实践和理论的必要性。

本文通过梳理地方债治理法律政策历史与相关研究，认为地方债在“十五五”时期积极财政理念下应当有两重法律性质，即作为财政发展的工具与风险治理的对象。当前以事后补救为主的“追赶式”监督，将地方债作为治理问题对待，不仅忽视了地方债的积极财政功能，还无法应对地方债中的监督规范与组织分散的问题，有必要建立引导性与整体性监督。第三章提出地方债的“宪法监督”的概念，以回应地方债监督的结构性问题，形成地方债监督方式协同化、监督规范体系化与监督权力统筹化的统一监督秩序。第四章根据中央关于“积极的财政”“宏观政策取向一致性”等政

① 屈信明、王欣悦：《坚持守牢底线，积极稳妥化解重点领域风险（稳中求进、提质增效 实现“十五五”良好开局）——着力推进全年经济工作八大重点任务⑧》，载《人民日报》，2026-01-14。

② 有外国学者认为，中层理论包括军事、行政、财政等事权正当性问题。参见 T. Skocpol. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In* Cambridge University Press, 1985, p16.

③ 参见 M. Battaglini. “The Political Economy of Public Debt”. *Annual Review of Economics*, 2011, 3: 161-189; C. M. Reinhart, et al. “Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800”. *The Journal of Economic Perspectives*, 2012, 26 (3): 69-86.

④ 参见张建伟：《地方债治理的宪政经济学分析》，载《法学》，2012（10）；黄韬：《央地关系视角下我国地方债务的法治化变革》，载《法学》，2015（4）。

⑤ 马克思主义者认为，国家债务激增的罪魁祸首是虚假资本通过国家公权力担保后的“货币化”问题。参见 M. D. Carcanholo. “Marx (ism) and Public Debt; Thoughts on the Political Economy of Public Debt”. *Critique*, 2017, 45 (3): 315.

⑥ 参见 Christian Waldhoff. “Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes.” In Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, C. F. Müller, 2007, § 116, S. 835.

⑦ 较为经典的金融研究参见王永钦、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》，载《经济研究》，2016（11）；原因与对策研究参见杨灿明、鲁元平：《地方政府债务风险的现状、成因与防范对策研究》，载《财政研究》，2013（11）；财政权力关系研究参见吕冰洋、毛捷、刘潘：《财政权力配置对地方举债的影响研究》，载《中国人民大学学报》，2021（5）。

⑧ 最近的地方债法律研究可参见朱大旗、王震东：《全过程人民民主视域下我国地方债法律规制的完善》，载《中国政法大学学报》，2024（2）；李蕊、张彩彩：《有限扶助：地方债违约风险处置的制度选择》，载《北京行政学院学报》，2023（2）。再则追溯至 2013 年的研究，参见王世涛、汤喆峰：《中国地方债的宪政机理与法律控制》，载《华东政法大学学报》，2013（2）。但是，这些研究相比前引的金融和财政研究成果的数量与连续性有所不足。

⑨ 对此，早期我国学者指出：“单单根据上述国家公债的抽象概念、而不从阶级观点、社会制度或国家本质来考察国家公债，那就容易把资本主义国家公债与社会主义国家公债看成没有区别的东西。”参见邓子基编著：《两种社会制度下的国家公债》，2 页，上海人民出版社，1956。

⑩ 《中央经济工作会议在北京举行》，载《人民日报》，2025-12-12。

⑪ 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》，载《人民日报》，2022-12-20。

⑫ 马怀德：《迈向“规划”时代的法治中国建设》，载《中国法学》，2021（3）。

策目标，结合宪法上的民主原则与央地关系等规定进行分析，并据此构建以宪法为基础的规范体系与协同的具体监督制度。

二、我国地方债监督的结构性困境

《“十五五”建议》明确要求“加快构建同高质量发展相适应的政府债务管理长效机制”，《2025年政府工作报告》提出“坚持在发展中化债、在化债中发展”，这就需要辩证地看待地方债治理监督中的发展责任与治理责任。我国地方债监督整体格局建立在我国《宪法》第三条第四款所确立的“中央统一领导、地方主动性与积极性”的央地关系中。实践中，地方政府常常利用监督目标、法律规范与监督机关之间的缝隙，消极履行地方债两种治理责任，“隐形债”等问题层出不穷，根本原因在于当下“追赶式”立法监督未能明确地方债财政与治理的不同内涵，无法及时规制地方政府的创新举债问题。

（一）地方债的财政发展与风险治理性质

地方债具有财政发展与风险治理两种性质。对于财政发展而言，地方债不仅能够弥补短期的预算赤字，还能为政府发展项目提供财力支持，另一方面，地方政府不良举债行为可能对财政可持续性产生影响，^①要对其进行严格监督。

1. 地方债的积极财政功能

现代财政理论已由强调个体自律的“最小政府”，转向国家干预与公共服务。^②我国地方债的财政功能转变体现为从央地经济博弈发展为财政平衡与公共服务供给，以及从单纯经济风险问题发展为财政发展议题，体制转变体现为从政治与财政高度集中到政治集中、治理分权，观念转变体现为国家财政从“既无内债、又无外债”走向积极公债。^③

我国1949年后曾发放“1950年人民胜利折实公债”“1954年国家经济建设公债”等，主要服务于经济建设，对当时稳定物价、平稳预算、发展重工业以及实行第一个五年计划发挥了重要的财政功能。^④此后三十年，中央实行“统一领导、分级管理”“分类分成、结余留用”等积极政策，在计划经济体制尚未全面转型的背景下，^⑤地方层面债务主要用于具体经济建设项目，财政筹资以行政性调拨与专项资金为主。分税制改革后，地方压力财政加大，从而开始发放地方债券缓解地方收支困难。相应地，中央先后制定了“代发代还”“自发代还”“自发自还”等政策，2015年《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）的修订及《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，从法律层面确认省、自治区、直辖市政府的合法举债地位，并规范举债规模与管理。

2018年全国人大常委会作出《关于授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定》，明确地方债“稳投资、扩内需、补短板”的三项积极功能。《2023年度政府债务管理情况的监督调研报告》《国务院关于加强地方政府性债务管理的报告》的发布，表明我国对地方债的治理迈向了多重积极功能的改革阶段。调研报告指出：“政府债务是指政府凭借其信誉，作为债务人按照有偿原则、通过发行债券等方式筹集财政资金的一种方式。政府举债是逆周期宏观调控的重要工具，也可以满足阶段性基础设施建设、履行公共职能等需要，符合代际公平的原则。”调研报告还做了积极评价：“不少地方政府通过设立融资平台公司等方式举债融资，为地方经济发展发挥了积极作

^① 参见国家发改委经济研究所课题组、刘国艳、王元等：《积极财政政策转型与财政可持续性研究》，载《经济研究参考》，2012（2）。

^② 参见 G. Strickrodt. “Finanzverfassung als selbständiges Normensystem”. *JuristenZeitung*, 1955, 10: 129-138.

^③ 参见杨志勇：《中国共产党领导的财政事业：历史回顾与未来展望》，载《财贸经济》，2021（7）。

^④ 参见邓子基编著：《两种社会制度下的国家公债》，42-43页，上海人民出版社，1956。

^⑤ 参见王世涛、吕孟泽：《央地财政关系的宪制变迁与法制调适》，载《河北法学》，2024（2）。

用。”这些评价，既赋予地方债的经济、公共服务、代际公平的积极意涵，也体现了中央政府在地方债定性上的引领地位，即地方债不再是支援具体建设任务，或作为分税制下的财政风险问题，而是作为实现财政逆周期调节与跨周期的关键角色。

2. 地方债的风险治理内涵

地方债的风险治理内涵体现在地方政府应对晋升激励与区域竞争时，规避中央监管和预算软约束产生的财政风险。其表现大致经历三个历史阶段：2008—2014年借助融资平台开展“举债锦标赛”，2015—2018年在债务置换等政策下，地方共同套取中央支付，2019年至今通过创新隐性债、变相担保等机制规避责任。^①

在“举债锦标赛”阶段，改革开放后地方政府延续了计划经济时期对地方经济增长效率的偏好。^②在“晋升锦标赛”的治理逻辑中，^③地方官员唯GDP作为政绩考核目标，并且，地方官员的任期通常为五年，从而集中投资短期见效的经济项目。在长期约束力不足的情况下，地方官员为了个人的利益使本地政府大量举债融资进行项目建设，而将还债的任务留给继任者。^④

在地方共同谋利阶段，地方政府将通过扩大支出来获取中央政府的化债政策和转移支付，“跑部进京”成为争取支持的主要方式。罗登（Rodden）认为地方这种博弈容易导致低效率的治理，^⑤在缺乏独立征税权和其他融资途径时，赤字压力使得地方依赖平台公司发行城投债来弥补缺口，尤其在财力较弱、存在“隐性担保效应”地区，通过借新还旧和补充流动资金的城投债的融资需求随之增加，^⑥进一步加强了地方之间的财政悬殊与债务风险。制度层面，《关于进一步统筹做好地方债务风险防范化解工作的通知》将化债政策从之前12个重点省份，扩展至其余19个省份的部分地区适用《关于金融支持融资平台债务风险化解的指导意见》。同时，中央给予支持体现在通过特殊再融资债、转移支付、特别国债给予“三保”方面的支撑，没有享受到这类政策倾斜的地区债务风险相对更高。

在规避治理责任阶段（2019年以来），中央对过度举债、逃废债务等违规用债的地方官员通过审计、督查和问责。相应地，部分官员将“低风险”作为履职激励目标，通过向下级单位、其他部门、其他金融机构或者辖区居民分散责任，但也造成治理部门互动减少、治理绩效的弱化等问题。^⑦

整体来看，部分地方发挥地方债的财政功能时存在偏差。在积极财政层面，中央长期探索赋予地方治理积极性与财政自主性，但地方政府依赖中央政府的帮扶以及中央设定的晋升机制，始终存在非合作的消极博弈观念。在债务风险治理层面，中央通过各种手段监督地方政府责任，地方政府以“政治责任”“政治担保”和规则缝隙弱化法律责任，或以非正式规范的形式转换为社会软成本，^⑧从而弱化中央统筹与监督权。

（二）我国地方债的“追赶式”监督

地方债治理在实践中体现为财政目标实现与债务风险规制交织的治理模式，主要通过法律规范

^① 阶段划分依据为2014年预算法修订以及43号文的出台，以及2018年《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》。也可参见刘斯佳：《国家治理的“具象化”逻辑——基于地方债治理视角》，载《财政研究》，2022（2）。

^② 参见周刚志：《财政分权的宪政原理》，166页，法律出版社，2010。

^③ 参见周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》，2007（7）。

^④ 参见沈朝晖：《地方政府财政重整与债务重组中的司法权》，载《中外法学》，2021（2）。

^⑤ 参见J. A. Rodden. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press, 2005, p. 275.

^⑥ 参见邱志刚、王子悦、王卓：《地方政府债务置换与新增隐性债务——基于城投债发行规模与定价的分析》，载《中国工业经济》，2022（4）。

^⑦ 参见刘斯佳：《国家治理的“具象化”逻辑——基于地方债治理视角》，载《财政研究》，2022（2）。

^⑧ 参见李安安：《地方债务置换风险分配的理论检讨与法治化改造》，载《法学》，2018（5）。

与财政部机构监督相结合,表现为问题在前、规范在后的“追赶式”路径。

2009年,为应对全球金融危机,《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台”后,地方政府利用融资平台公司竞争举债,对此,国务院2010年出台《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,明确要求遏制融资平台违规融资,并严格禁止政府担保。但是,审计署在2011年和2013年先后两次统计,地方债务规模仍持续上升。^①尤其是在2014年以后,随着对融资平台公司融资约束的收紧,一些地方开始更多通过政府购买服务、PPP模式等准市场化手段继续举债,造成大量“名股实债”的隐性负债,部分地区财政收支虚假平衡。^②对此,全国人大于2014年修订《预算法》,首次赋予省级政府在限额内自主发债的法定权利,推动地方债从隐性走向显性。国务院同期出台“43号文”,强调地方政府举债须通过发行债券“开前门”,禁止以其他方式新增隐性债务“堵后门”。

然而,由于隐性债具有高度灵活性,地方城投平台通过子公司、孙公司等层层嵌套的方式实现资金腾挪,或者地方政府通过信托、资管计划、私募基金、融资租赁等表外非标融资工具,隐秘扩大举债规模。^③中央先后推出多轮债务置换政策,却又在一定程度上加剧了部分地方的合谋问题。对此,2017年以来财政部等部门连续出台50号文、87号文等监管文件,引入终身问责机制。此后相继出台《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》和《地方政府隐性债务问责办法》,以及《监督法》的修订,确立了以《监督法》为核心、《预算法》《人大预算审查监督条例》配套适用的政府向各级人大常委会对债务管理情况报告制度,但仍然具有人大监督固有的事后性、间接性和职权具体性的特点。人大对已生效的法律或违法行为发生之后展开,而对“一府两院”等机关的履职工作多以评价性、通告性、批评性、督促性的方式展开,并不直接参与违法行为的纠正,本质上仍然是追赶型监督模式。

(三) 地方债监督的结构性困境

从上述立法追赶历程可以看出,法律监督缺位和滞后是地方债治理风险的重要原因。由于法律条文存在缝隙,早期对融资平台法律地位和担保责任没有明确规定,在债务置换中亦未对PPP等新型举债全过程监督,地方政府可以顺势通过平台贷款或表外非标等方式把旧债转换为新债,绕开既有规定。^④理论中,这种方式体现为以结果为导向,而非贯穿决策、举借、使用、偿还全过程的程序性约束,制度缝隙问题被进一步放大,产生中央宏观引领与地方具体治理之间的结构性困境,深层症结为价值目标、规范体系、组织职能三个层面的割裂。

首先,地方债的监督目标未能统筹“促进财政发展”和“规制财政风险”两个功能。在地方政治竞争加剧、短期财政激励下,由于缺乏明晰的价值规范,监督重心放在是否违规举债,较少监督举债是否服务当地发展和利益,处于一种政府事权财权没有宪法与法律明晰划分的“失范”状态。^⑤地方债成为地方政府在行政体系内政治资源竞争的逐利工具,进一步导致债务无序扩张,使地方财政体系逐渐偏离了发展当地经济、民主决策、公共利益的轨道。

其次,由于追赶式立法并非以事先规划为导向,法律制度内部的部门立法和政策分散交错,难以形成层次清晰、权威稳定的债务治理秩序。现有规范体系多是针对现有风险“头痛医头”,对隐

① 参见张牧扬、潘妍、范莹莹:《减税政策与地方政府债务——来自增值税税率下调的证据》,载《经济研究》,2022(3)。

② 参见中华人民共和国审计署:《全国地方政府性债务审计结果》(审计署公告2011年第35号),2011。

③ 以上类型归纳自《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》所列举的行为。

④ 参见Richard E. Wagner. Public Debt as a Form of Public Finance: Overcoming a Category Mistake and its Vices. *Elements in Austrian Economics*. Cambridge University Press, 2019, p. 45.

⑤ 参见周刚志:《财政分权的宪政原理》,158页,法律出版社,2010。

性举债等规避监管的方式缺乏前瞻规制。同时，债务立法上游与债务执行下游相互脱节，中央制定的政策位阶不高，并且较为分散，由财政部制定的部门规范性文件达 186 部，而法律和行政法规只有 13 部，其中包括《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》《地方政府债券发行管理办法》这些较为重要的文件。

最后，以财政部为主导的监督组织仍较为分散。一方面，财政部作为国务院部门，不具有立法权、宪法解释权、政治监督权等关键权力，但仍然承担地方债的主要监督职责。例如，《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》等文件赋予专员办与省级地方性债务处置小组等组织，实现对有关责任人员的监督与威慑。另一方面，地方政府债务相关职能分散在多个部门之间，财政部负责地方政府债券的预算管理和会计核算，原银保监会负责化解地方政府债务所带来的金融风险，发展和改革委员会负责监管地方政府融资平台所涉地方政府债务发行和资金流向，审计署负责统计地方政府债务数额和负债情况。在缺乏统一地方政府债务管理机构的情况下，存在边界模糊、职责交叉的问题，^①削弱整体监督的协调性与有效性。

三个监督层面内部以及彼此之间缺乏有效衔接，问题在于监督体系始终未能在更高层级对地方债问题加以系统概括和提炼，而是对债务风险进行被动填补，存在连续性差、合法性欠缺的问题，^②为地方创新举债提供了遮蔽空间，产生更多被动债与多种隐性债。近来研究指出，当地方融资平台完成借新还旧后，利息负担并未实质性下降，反而可能陷入“债务压力—借新还旧—债务压力”的债务循环。^③

习近平总书记在谈及财政政策时强调要“一手抓结构性改革，一手抓补齐民生短板，适当调整财政支出结构”。^④这意味着不仅需要财政工作结构性改革的宏观视角，还需要将“民生”等实质性价值深入到财政资源配置中。同时，《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对“健全宏观经济治理体系”“科学的宏观调控”，实质上要求对财政、金融等政策工具形成价值与规范相统一的治理框架，也就是在更高规范层级上，统一地方债的监督价值与行为规范，使监督自始就考虑发展与安全、民生与可持续等问题。基于此，存在通过“宪法监督”建立整体性与引导性监督的必要性，在宪法层面确认地方债中发展的正当性和风险控制的正当性，协调现有分散的债务规范，并对中央与地方及各类监督机关之间的权责关系加以重构，克服现行监督碎片化、事后化的局限。

三、地方债宪法监督的理论基础

地方债本身具有宪法属性，其治理关系到国家机构职权、央地关系、公民社会权利保障等宪法核心内容，而不只是单纯的财政技术问题。同时，宪法具有最高性与根本性，以宪法作为监督依据，能够对地方债监督实现方式、价值与机构的统一，推动全面依法治国战略在财政层面的落实。

（一）地方债宪法监督的法律内涵

地方债宪法监督是指宪法作为直接规范依据和最高权威，对地方债进行整体性和引领性的监督

^① 参见倪楠：《论地方政府债务问责制的完善》，载《法律科学》，2024（6）。

^② 参见罗昕：《地方债务治理中权责配置的法治化路径论析》，载《证券法苑》（第 27 卷），357 页，法律出版社，2019。

^③ 参见郁芸君、张一林、陈卓、蒲明：《缓兵之计？地方债务展期与隐性违约风险——来自地方融资平台“借新还旧”的经验证据》，载《经济学（季刊）》，2022（3）。类似观点也可见聂卓、刘松瑞、玄威：《从“主动负债”到“被动负债”：中央监管转变下的隐性债务扩张变化》，载《经济学（季刊）》，2023（6）。

^④ 《习近平参加湖南代表团审议时强调 打赢供给侧结构性改革这场硬仗——李克强张德江俞正声刘云山王岐山张高丽分别参加审议》，载《人民日报》（海外版），2016-03-09。

方式。“法治中国建设进入‘规划’引领时代”，“充分发挥法治对地方经济社会发展的引领、规范、保障作用”，“对法治建设进行系统性谋划、整体性推进”。^① 宪法监督核心在于通过宪法在以下三个方面建立地方举债与监督的整体法秩序：一是整合监督方式，充分发挥不同监督方式的优势。二是将发展、安全、民生等价值融贯到规范体系中，主动引领监督格局。三是将协调分散的监督组织，使地方债监督从多头、事后审查转向以宪法为基础的统一、前瞻性监督，从而区别于以往依赖部门规制和事后问责的监督类型。

其一，作为整合监督方式的宪法监督。历史上国家举债的监督方式，大致可分为事项型监督与规范型监督，前者包括契约监督和机构监督，后者包括立法监督和传统意义上的宪法监督。

首先是事项型监督。事项型监督通过订立法律契约或者通过监督机构展开。契约监督如1215年《大宪章》规定的未经王国公议不得征收任何盾税或补助税（第12条），以及普鲁士改革中的若干宪制承诺，体现了政治契约的临时妥协特征。^② 机构监督则可分为专门机构监督与代表机构监督。前者是经济机构对债的专业性监督，如十四世纪热那亚设立专门贷款企业协会对征税与债务联合监管，后者是政治机构对债的利益性监督，例如哈布斯堡家族为筹备与法国的战争而召开代表会议，对战争债务进行监督。^③

其次是规范型监督。规范型监督旨在建立可反复、长期适用的合法性监督体系，包括立法型监督与传统宪法监督两种。立法型监督旨在将既存的零散债务监督程序确定为法律规范，或将宪法所要求的监督政治权力职能法律化。例如《中华民国临时政府组织大纲》第十条规定参议院职权，包括“议决全国统一之税法，币值及发行公债事件。”传统宪法监督通过基本法律来界定国家债务的监督结构，又可分为抽象宪法监督、政治宪法监督和广义宪法监督。抽象宪法监督以合宪性审查或备案审查为主，着重审查下位规范是否符合宪法，效力限于规范内部。^④ 政治宪法审查以政党、人民和国家为监督主体。^⑤ 广义宪法审查指宪法规定所有监督制度的总和。例如我国《宪法》文本共出现过17处“监督”，分布在第3条、第11条、第27条等条款，涵盖法治监督、人民监督、人大监督、公民监督、机构监督、政治监督等方式，形式上构成广义的宪法监督体系，但未必形成统一协调的监督体系。

然而，现代国家在治理过程中面临社会的两方面压力，即国家经济发展中实质价值容易被转换为弹性较大的政策；监督过程高度依赖具体决策者和技术性规则。^⑥ 两层压力都与法律规范语言的高度抽象与法律运作的安定性有关，当各个监督方式未能统一运作时，灵活的法政策以及下位规范容易绕过法的原则精神。宪法监督与以往监督的根本区别在于，既发挥宪法的能动性，将宪法中监督规范通过解释学形成规范体系，避免传统监督方式将法律视为消极的限制性规范工具的僵化，又正视不同监督方式的功能并整合具体监督制度，使得事项监督与规范监督协调紧密，形成系统、全面的监督方式。

其二，作为融贯价值体系的宪法监督。宪法监督旨在对国家的分散价值予以整合，从而更实质地整合监督秩序。“法治对经济社会发展的引领、规范、保障作用必须有正确的发展理念作为指导，

① 马怀德：《迈向“规划”时代的法治中国建设》，载《中国法学》，2021（3）。

② 参见 Christian Waldhoff. “Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes.” In Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, C. F. Müller, 2007, § 116, S. 838.

③ 参见大卫·斯塔萨维奇：《公债与民主国家的诞生》，51-57页，北京大学出版社，2007。

④ 参见刘松山：《备案审查在宪法监督中的定位、完善重点及合宪合法性检讨》，载《政治与法律》，2025（3）。

⑤ 参见朱全宝：《实质主义宪法监督：内涵、逻辑与实践》，载《法学研究》，2025（4）。

⑥ 参见 O. Beaud. “Verfassung und Konstitutionalismus”, *Trivium* 30 (2019), S. 19-20.

否则就可能导政法治建设方向的偏差。”^① 传统监督倾向于在法律文本中将扩张—公平、发展—安全等监督理念分别写入不同条款，各自为政，缺乏整体协调。这种形式主义的监督方式一味追求普适规律和可预测性，难以及时回应地方债监督中大量带有偶然性、个案性和矛盾的情形。^② 地方债涉及债务公平、监管效率、经济发展、金融安全、地方积极性等正当性价值，需要在宪法层面被转化为可操作的法律原则和判断标准，将分散的治理与监督加以吸收、提炼并整合为规范化、有序化的价值统一监督体系，引导监督格局围绕宪法规范运行。

最后，作为协调组织主体的宪法监督。组织上，国家机关始终面临形式低效与实质不当的问题。现代法治国强调的权力法治，不再停留于消极和机械的权力制衡，而要求立法机关、司法机关、行政机关要保持内在的统一性，履职时在规范秩序中相互合作和制衡。我国目前地方债监督的国家组织配置，即以财政部为行政机关主体、以人大常委会为政治机关主体、以国务院和地方人大为立法主体的分散式监督组织，应当在宪法上形成效率与理性统一的组织体系。

总之，宪法作为根本法和最高法，其作用不应再局限于消极地限制国家权力，或者作为形式上的规范依据，而应以积极、协调的方式规范具体财政事项和监督权的行使。这种监督秩序既体现为对各种“制度性”事项（如合同、财产、信托等）以及法院、立法机关、检察机关等法律机构的有效整合，也意味着在规范层面上实现国家整体制度的有机统一，^③ 最终形成监督规范、监督机关、监督行为、监督责任相统一的监督秩序。

（二）宪法监督的效力统一性

前文所设想的地方债宪法监督，即监督规范、价值和组织相统一的体系化监督，需要通过宪法规范效力实现。斯门德认为，国家只有作为一种价值整体（*Werttotalität*）才具有统一性，^④ 这种价值整体在法学上表现为有约束的法律效力。基尔霍夫（Paul Kirchhof）进一步强调，若价值停留在抽象宣示层面，便等同于规范在实践中的无效。他认为德国以税法为代表的财政法律正在丧失法律的概念，很难为长期经济规划提供持续的法律依据。^⑤ 沿此思路，卢曼（Luhmann）认为，现代宪法不仅是形成规范共识，更是接管了全社会结构的功能，其中就包括对货币、财政等结构决策的约束和引导。只有与法的联系，即法的实证化并具有效力，宪法才能将自身与整体社会结构相关联。^⑥

宪法的效力源于宪法的法律性本征——通过“当一”的法律形式，划定国家合法运作的规范界限，使国家和政府的义务、权力运行以及法律执行的公平性，都需要在明确的法律要件中受到控制。对于宪法监督而言，则是将前述价值、规范和组织要求转化为有法律约束力的规范体系，主要通过以下方式实现。首先，对中央提出的“积极财政”等价值目标进行规范化，根据宪法规范建立对下位法和社会具有约束力的监督体系。其次，宪法为监督规范秩序统一提供了独立的法律内部依据。契约监督和传统宪法监督都把宪法作为部分权力支配全体人民的工具，并不具有规范自主性。宪法监督效力并非来源于先验真理，而在于宪法作为一个自治、独立且具有约束力的规范体系本身，从而规范公权力的行使与运作。^⑦ 最后，宪法效力为国家机关提供稳定的组织框架，而不必依

① 马怀德：《迈向“规划”时代的法治中国建设》，载《中国法学》，2021（3）。

② 参见黄宗智：《中国的新型正义体系：实践与理论》，160-161页，广西师范大学出版社，2020。

③ 参见尼尔·麦考密克：《法律制度：对法律理论的一种解说》，5、7、39页，法律出版社，2019。

④ 参见鲁道夫·斯门德：《宪法与实在宪法》，59页，商务印书馆，2019。

⑤ 参见 Paul Kirchhof. “Der Verfassungsauftrag zur Erneuerung des Steuerrechts”. *Akademie-Journal*, 2002: 15-26.

⑥ 参见尼克拉斯·卢曼：《社会系统背景中的政治宪法》，载《厦门大学法律评论》，2024（1）。

⑦ 参见 D. Grimm. “Types of Constitutions”. In M. Rosenfeld, and A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2012, p. 104.

赖临时指挥或政治角力，以提升组织自主性以及科层内部的理性，^①也能调和不同国家机关在监督地方债时可能发生的抵牾。

（三）宪法监督的本土正当性

我国地方债实践内在地体现了全过程人民民主、党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一等原创性制度原理，对其进行监督理应立足于本土，而非简单沿用西方的契约式监督。徐道麟指出，“罗马法者个人本位之法律也。故债权法为其中心”，^②不同阶级尤其是贵族阶级通过债的方式实现对国家财产支配，揭露了债务易受到阶级而不是宪法控制的特点。地方债监督既可以由政治力量形成统一的法秩序进行规范监督，也可以由经济契约形成分散立法进行社会监督两种类型，前者是政治权力经由规范转化为对经济的宪法性约束；后者是经济经由契约规范转化为对政治的社会性监督。唯有以前一种方式对债进行监督，才具有更稳定的结构基础，并符合我国的监督逻辑，具体呈现递进的本土监督逻辑：

其一，与建立在阶级斗争与主权战争的财政契约的监督方式不同，我国国家结构建立在政治的高度统一之上。斯塔萨维奇认为，近代观点提出公债中能否良性运作，在于政治体制中是否存在足够的否决点（veto points）：中世纪的意大利城邦、16世纪的荷兰以及1688年后的英国的债务运作，皆依托政治反对力量与多元社会的结构，但否决点并不是充分与必要条件。^③因为在君主与大资本家之间的契约为基础形成的统治监督，本质上是由“上等社会”代替全社会对公债进行监督。相比之下，我国宪法建立在国家统一与民族团结的基础之上。中国近代史上不存在基于异质的妥协性力量而达成限制公债的宪法性契约基础，所谓的“中等社会”，“不过是传统社会与传统帝国体系下形成的‘中坚力量’的现代翻版，虽有传统余威，却无现代之力”。^④在这种结构中，地方债监督不可能复刻西方那种妥协性的契约监督模式，而是以统一的政党与统一的政治理念形成同质的整合力量，通过宪法与法律规范实现国家整体对部分的监督。

其二，我国对地方债的宪法监督并非宪法与国家权力的对抗式监督，而是国家内部对地方权力扩张的内部调控。习近平总书记指出，“宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望，是国家意志的最高表现形式”，^⑤其主要作用是在治国理政过程中依据最高原则形成重大决断，凝聚共识，提供根本依据，发挥宪法在治国理政中规范、引领、保障的作用。^⑥2021修订的《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》首句规定：“为更好地履行宪法和法律赋予全国人民代表大会及其常务委员会的职责，贯彻落实党中央决策部署，进一步加强经济工作监督。”由此可见，全国人大对地方债以及经济工作的监督，本身就是宪法和法律所确认的职权配置。基于这种法律系统与政治系统的关联，体现了“坚持依宪治国、依宪执政”的底层逻辑，亦彰显政治成熟的发展过程。^⑦统一的政治领导与多元复杂社会结构之间的张力，可以通过宪法统一领导与分层治理制度化、程序化予以协调。

综上，我国地方债宪法监督在政治上实行统一领导，在机制上实行国家内部对地方权力的自我调控与协同运作。这两个特点将社会主义原则与理性主义、进步主义思想有机结合，展现出我国特有的政治、法治与治理成熟成果。从理论上讲，现代宪法监督理论就是从组织和规范中，走出地方

① 参见施密特·阿斯曼：《秩序理念下的行政法体系建构》，187页，北京大学出版社，2012。

② 参见徐道麟：《徐道麟法政文集》，158页，清华大学出版社，2017。

③ 参见大卫·斯塔萨维奇：《公债与民主国家的诞生》，9-13页，北京大学出版社，2007。

④ 参见林尚立：《政党与国家建设：理解中国政治的维度》，载《复旦政治学评论》，2012（2）。

⑤ 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》，载《人民日报》，2022-12-20。

⑥ 参见王旭：《依宪治国的中国逻辑》，载《中外法学》，2021（5）。

⑦ 参见张守文：《财政危机中的宪政问题》，载《法学》，2003（9）。

债的法律监督的功利主义传统，从而建立西方学者一直回避的单一和有机国家的形象以及国家作为统一整体的监督结构。^① 进而，地方债宪法监督工作应当围绕前文所述基本任务与效力实现，结合我国现实情形予以展开。

四、地方债宪法监督的制度展开

地方债宪法监督强调的“引导式”监督模式，相较于传统事后补救的“追赶式”监督，更致力于在发展与改革中的价值引领与制度协调，而改革目标已经写在了宪法中，受到宪法规范的约束。^② 因此，地方债宪法监督首先就是要将相关价值正当性，形成以宪法为基础的法律规范，而这些规范化后的价值，只有通过财政宪法理论予以理论系统化、规范体系化，才能为地方债的监督建立提供引导性、整体性的约束规范。相应地，监督工作的开展应当由单一的计划、预算审查批准，转向覆盖举债决策、资金使用和风险处置的复合型监督，在法律上形成以全国人大为核心，监督与被监督主体权责统一、协调运作的制度格局。

（一）地方债监督价值正当性的规范化

《决定》中提出“必须完善宏观调控制度体系，统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性。”就地方债而言，“宏观政策取向一致性”并非一般性的政治要求，而是明确监督目标、宏观政策与法律规范的一致性。以往我国有关地方债的规范文件对举债正当性的表述多停留于宣示性的政治语言，缺乏配套一致的法律指引。例如，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》提出，“以邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大、十八届三中全会精神。”领导人的观念如何在地方债监督工作中展开，并没有明确的阐释。^③ 近年来，中央经济工作会议和 2024 年召开的中央政治局会议多次就“积极的财政”、^④ “适度宽松的货币政策”“加强超常规逆周期调节”作出重要阐释。^⑤ 地方债宪法监督要取得稳定的正当性，就需要将上述价值理念提炼为法律原则和标准，转换为与宪法规范体系相洽的规范，同时确保监督活动在价值取向上与宏观政策保持一致，并贯彻在地方债相关法律法规当中。结合近年来中央财经工作、金融工作会议来看，可以提炼出三项在地方债领域已经反复被强调、并具有上升为法律原则基础的价值体系：国家整体利益与积极的财政、人民民主参与、中央—地方权责结构合理配置，这三项正当性分别构成地方债的规范本质、规范合法性以及基本政治结构。

其一，“积极的财政”作为地方债的价值本质与根本指引。《关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告》明确“用好用足政策空间，加强超常规逆周期调节，提高调控的前瞻性、针对性、有效性”。^⑥ 国家发展改革委经济研究所课题组在 2012 年将“积极的财政”定义为转型下的扩张性财政政策，^⑦ 这种观念可以更新。地方债的财政本质可以理解为在经

^① 参见 J. M. Buchanan. *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Foreword by Geoffrey Brennan. Vol. 2. Liberty Fund, 1999, p. 29.

^② 参见李树忠：《改革与宪法关系论》，载《比较法研究》，2020（5）。

^③ 参见《财政部关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》提出“党的十九大报告指出，从现在到二〇二〇年是全面建成小康社会决胜期，要紧扣我国社会主要矛盾变化，……”至于党的十九大报告对地方债监督有何种政治指引，并没有具体规定。《中国保监会、财政部关于加强保险资金运用管理 支持防范化解地方政府债务风险的指导意见》以及《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》亦采用此种方法。

^④ 参见蓝佛安：《更加积极财政政策的科学设计与成功实践》，载《求是》，2025-09。

^⑤ 参见《中共中央政治局召开会议 分析研究二〇二五年经济工作 研究部署党风廉政建设和反腐败工作 中共中央总书记习近平主持会议》，载《人民日报》，2024-12-10。

^⑥ 参见《关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告》，载《人民日报》，2025-03-06。

^⑦ 参见国家发展改革委经济研究所课题组、刘国艳、王元等：《积极财政政策转型与财政可持续性研究》，载《经济研究参考》，2012（2）。

济压力加大时通过扩大合理举债、加快资金投向重点领域、增强中央宏观调控经济的财政供给。其宪法依据可追溯至宪法第十四条第一款：“国家通过提高劳动者的积极性和技术水平，推广先进的科学技术，完善经济管理体制和企业经营管理制度，实行各种形式的社会主义责任制，改进劳动组织，以不断提高劳动生产率和经济效益，发展社会生产力。”“积极的财政”可理解为国家在经济生产建设时促进生产力发展、优化经济结构的手段。相应地，立法层面可在《预算法》及未来的法律中，将其确认为财政政策原则，为法律中规定相适应的启动条件、资金用途的公共性与负面清单、规模与期限约束以及信息公开与绩效评估等提供方向指引，确保地方债在法定轨道内有效、积极、主动地发挥逆周期功能。

其二，阐释地方债监督实质正当性基础，将“以人民为中心”和“全过程人民民主”作为监督根本立场。习近平总书记指出“让广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求。”^①“坚持以人民为中心的发展思想。发展为了人民，这是马克思主义政治经济学的根本立场。”^②这意味着举债及其监督必须以公共利益和民生改善为优先目标，而不是单纯服务于规模扩张或政绩竞争。实践表明，如果地方债用于公共投资，将直接促进我国的经济增长。^③相反，地方债“以债代税”式过度依赖借债支出而非加税支出，容易造成债务负担扭曲与代际不公。另外，发挥地方居民对城乡基础设施建设和教育、医疗、交通、文化等民生领域的信息优势，有利于地方债的目的性控制。现有顶层文件中对地方债民主监督机制规定不多，相关程序性安排仍显薄弱。地方债的民主监督机制应当写入立法、国务院有关预算执行、地方政府债务管理的专项报告与人大常委会监督调研报告中，将“以人民为中心”“全过程人民民主”的原则转化为可操作的监督程序。

其三，央地关系合理配置作为监督指引。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》将地方政府债务管理置于“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”段落，也是置于国家长期对宪法第3条地方治理积极性探索的治理框架中。因此，中央对全国债务的统筹应当在宪法的规范理念中，通过实践与地方政府达成一致，而不是通过行政层面，从而杜绝财政机会主义行为。一方面，地方债监督应当被理解为“整体对部分”的政治监督，而不是行政国家的财政技术，^④另一方面，应当坚持“区域协调发展的基本要求是实现基本公共服务均等化，基础设施通达程度比较均衡”^⑤这个理念，地方债作为整合地理分割的机制，形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性。在事权划分上，将改革的风险下放，形成经济性和治理性为主的地方政府积极性；在财政分权的确认上，应当考虑地方民主与全国性民主相结合，保持地方与全国政治秩序的稳定。

（二）以宪法为基础的监督规范体系化

建立以宪法为最高依据的监督规范体系，克服现行监督机制规范分散和效力割裂的问题。这就需要地方债监督涉及的价值正当性规范以及基础性规范形成体系化的法律规范体系，可通过借鉴“财政宪法”理论，在宪法内部以及宪法外部，围绕宪法解释与具体立法实践两个层面推动地方债监督规则的系统化与规范化。

1. 地方债监督的财政宪法基础

“财政宪法”（Finanzverfassung）理论强调把财政相关规范形塑成一个规范整体，对基本法进

① 习近平：《扎实推动共同富裕》，载《求是》，2021（20）。

② 习近平：《不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界》，载《求是》，2020（16）。

③ 参见刘溶沧、马拴友：《赤字、国债与经济增长关系的实证分析——兼评积极财政政策是否有挤出效应》，载《经济研究》，2001（2）。

④ 参见张建伟：《地方债治理的宪政经济学分析》，载《法学》，2012（10）。

⑤ 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，载《求是》，2019（24）。

行总结，把财政权力嵌入法治国、议会制、联邦制、民主与社会国等整体宪法原则之中。^① 德国法学家穆斯格努格认为债务和财政体系不是国家的技术性组成，需要通过财政宪法融入整体宪法，应对预算主权减弱的趋势，^② 并发挥两方面的功能。其一，通过宪法对预算权、收入划分等作出的规范，统一调控国家与各级政府之间权力与财力分配。^③ 其次，通过建构一个“高级法”体系，对部门法规范和社会系统的分歧与冲突通过宪法精神、原则、规范整合协调，将政治价值与科层组织纳入同一效力结构中。^④ 我国地方债监督可围绕前述债的正当性、监督主体、央地关系三个问题，分别建构相应的规范体系，形成价值、主体、程序三个层面相对完整的宪法规范秩序。

其一，价值层面，宪法关于国家经济制度的条款为地方债监督提供了价值导向和法律依据，从财政宪法的视角看，这些条款不是分散的法律规定，而是协调的价值体系。宪法第6条和第7条确立公有制为主体、多种所有制经济共同发展，宪法第15条规定了国家经济调控与发展的基本原则，第1条和第14条确立了社会主义经济的根本任务和特征。这些条款构建了地方债监督“总—分—分”的价值结构。第一，地方债应当在公有制经济总价值中展开，本质上是基于国家信用所作出的财政承诺，作为提升生产关系与收益分配应具有公共属性。第二，围绕财政改革的目标约束，将发展新质生产力与宏观调控要求规范化；围绕财政风险治理的底线要求，以财政安全与民生保障约束举债规则。第三，在治理结构上，在债权保护、治理结构和收入分配各环节协调国家—市场关系，确保地方举债服务于社会主义市场经济的健康治理。概言之，宪法赋予国家经济发展的价值目标，应融入地方债监督的价值规范之中，使监督工作始终围绕宪法相关规定展开。

其二，组织层面，以宪法第3条、第62条、第67条、第99条赋予各级人大对预算的决定与监督权为组织监督，以第2条“一切权力属于人民”和第3条“受人民监督”为人民监督的根本监督，据此可以形成代表机关与人民群众参与的双重监督主体：人民代表大会制度作为国家权力机关，在地方债监督中发挥组织协调和法定监督作用；广大人民群众作为主权者，通过法律赋予的知情、参与和监督渠道，对地方债务实施日常性的社会监督。两者相结合，构成了地方债监督民主正当性的规范集合。一方面，人大行使职权确保财政决策和债务管理不偏离公共利益；另一方面，人民群众的参与使监督具有广泛的社会基础和信息来源。

其三，程序层面，宪法第3条、第30条为中央统一领导与地方分层治理提供了程序基础。利用第67条第3项授予全国人大常委会在执行中对国家预算部分调整的权力，使中央能够依法对地方债务规模进行整体调控。其次，充分发挥第100条、116条、117条、118条规定的地方立法自主权、民族自治地方的自治权，通过多种方式保障地方举债发展的积极性。最后，结合国家监督权、纪检监察权，完善地方官员的终身财政责任，完善地方官员举债行为的终身责任追究制度，确保地方政府在举债时心存法治敬畏，不敢肆意增加隐性债务，让地方债监督在宪法框架下实现规范化、制度化、整体化、有效化。

2. 地方债监督的立法梯度展开

我国近年来通过立法和政策实践已初步形成了覆盖举债全过程的监督手段，为规范体系提供了现实支撑。从2009年发代还到2015年“开前门”“堵后门”，到《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《地方政府隐性债务问责办法》等规定，我国围绕地方债的发债主体、发债程序、发债用途以及发债责任等方面建立了较为全面的监督手段，但仍然存在体系性不足、规范位阶不高的

^① 参见 P. Kirchhof. “Kontinuität dank Finanzverfassung”, *HFSSt* 3 (2016), S. 27–49, hier insb. S. 28, 37, 48 f.

^② 参见 Georg Strickrodt. “Finanzverfassung als selbständiges Normensystem”, *JuristenZeitung* 10 (1955), S. 129–138.

^③ 参见 H.-J. Blanke. “Staatsfinanzen im Föderalismus”. Vortrag anlässlich des XII. *deutsch-italienischen Kolloquiums zum öffentlichen Recht* (11.–12. Juni 2004), Universität Parma, 2004.

^④ 参见周刚志：《财政转型的宪法原理》，241页，中国人民大学出版社，2014。

问题。应当在宪法规范体系下，通过立法分层，建立“宪法原则保留—基本法律保留—法规政策保留”的监督框架：

一是宪法原则保留。根据宪法明确列举与明文禁止的条款，^①通过体系解释当前宪法中的财政条款，将地方债监管的根本目标确立为宪法原则。例如，将前文论述的提高生产力、财政安全、预算民主、坚持中央统一领导等与举债密切相关的理念认定为宪法监督原则，具有最高的法律地位，任何法律法规和政策措施，都不得偏离上述宪法原则。

二是基本法律保留。基本法律位于宪法与行政法规的中间，既要承接宪法原则的精神，又要对接实践需要。因此，在立法中既要有原则性规定，也要有可量化的标准，我国《立法法》第11条规定了只能由法律规定的事项，其中第9款明确将基本经济制度和财政列为保留事项，当前《预算法》对地方债有部分规定，但细化程度有限。建议制定专门的《地方政府债务法》或在预算法中增设章节，将宪法规定的原则进一步细化，并且对地方性程度较高的事项进行框架性界定，^②包括地方政府债务限额、计算公式以及最长期限、“债务刹车”条款以及设定赤字率或债务率的红线等。

三是技术政策保留。对于专业性强、需要灵活调整的事项，可以由国务院制定《地方政府债务管理条例》，财政部等部门出台配套办法，规定监督中的技术细节。第一，统一债务分类，标准化“地方专项债”“隐性债务”的范围，推出数字基建债、绿色转型债等优先类债券的认定标准等。第二，建立风险监测指标体系，如规定举债对就业的带动系数、对碳减排的影响、对区域经济增长的贡献等具体评估指标。第三，明确信息披露频率和内容，规定化债绩效评价和预警机制，例如当某地债务增长过快或资金使用偏离公益方向时，技术监测体系能够迅速发出警报，促使有关部门和人大及时介入问责或采取补救措施。

通过协调的监督立法框架，以宪法原则确保高位价值与权力边界稳定清晰，由基本法律保留将原则转化为可操作的制度框架，并对高度技术性、需动态调整的事项充分授权行政法规、部门规章及政策工具细化实施。由此既能防止行政国家以专业化规则体系架空宪法的实质约束，又能通过法规、地方性法规与政策的分层发挥地方信息与治理能力优势，使统一规则与差异化执行保持张力与协调。

（三）以人大为核心的监督组织协调化

在形成地方债监督规范体系之后，需要借助有组织的监督主体构建完备的监督制度。人大作为国家最高权力机关以及宪法监督机关，应当发挥其在债务治理中的统筹作用与多重功能，围绕举债、用债、还债等具体事项开展持续性的工作监督与程序控制。换言之，人大既承担监督制度的设计和完善，也负责对政府及相关部门的审查、质询与责任协调问责。通过明确人大在不同监督环节的多重身份定位，纾解地方债监督职能碎片化、责任模糊化的问题。

1. 多重监督功能的统一行使

在国家治理体系中，各项监督职能需要由统一的组织来承载和整合。耶利内克认为国家与机关是统一的整体。国家只能通过机关存在，国家的机关本质的特征是其不可分割性。^③地方债监督不同阶段可能涉及纪检监察、审计、行政等多个主体，但最终需要一个最高机关来统一裁决和督办，否则监督意见容易散落而难以形成合力，这个机关就是各级人民代表大会及其常委会。

新修订的《监督法》第25条明确规定，常务委员会应当对政府债务进行监督，建立健全政府债务管理情况报告制度。这一修订具有深远意义：首先，地方政府债务的监督权由法律明文确立，结束了过去主要通过行政法规或政策进行监督的局面，提升了监督的法律等级；其次，监督主体由

^① 参见莫纪宏：《新立法法视角下宪法保留原则的特征及其规范功能》，载《政法论坛》，2023（5）。

^② 参见李忠夏：《法律保留的中国方案：“本质重要性”标准的引入及应用》，载《法学研究》，2025（2）。

^③ 参见 G. Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*. Julius Springer, 1929, S. 496, 560.

政府内部机构转变为各级人大常委会，体现出监督权从行政机关回归人大机关。这标志着地方债监督进入依法监督、人大主导的新阶段。基于此，人大对地方债的监督可以从两个层面理解：一是规则形成性的监督，即人大发挥意志机关作用，制定和完善债务监督的法律规范、工作规划；二是纠错矫正性的监督，即人大依照法律对债务管理的实施进行检查、质询，发现问题及时督促整改。

然而，该法的修改在关键决策中介人权仍不足，例如地方人大没有明确的否决权来阻止不当举债，重大举债事项缺乏公众听证程序等。这些缺漏意味着人大监督在实质上可能仍受限于“知情”和“建议”层面，缺乏直接“制衡”或“干预”的手段。可以将第25条视为发挥人大“一身多任”监督功能的契机，建立人大常委会统一部署、财经委牵头审查、预算审查工作机构负责数据统计、相关专门委员会分领域提出意见的运行机制。地方人大在开展专题询问时，可以依据宪法和法律规定的财政原则来设定询问重点；在审议专项报告时，专门委员会以宪法确定的央地财权划分和债务风险底线为标准来衡量政府履职。在特定问题调查时，由常委会联合多个部门对债务风险苗头及时介入。只有把立法权、监督权、决定权和调查权在人大手中有机结合，避免多头监督可能带来的推诿扯皮，才能提升监督的严肃性和实效性。

2. 民主政治监督的展开

我国现行宪法第2条明确了人民主权的制度化表达。“国家一切权力属于人民，人民通过各级人民代表大会行使国家权力，人民依法直接参与国家治理”。^①就地方债监督而言，关键在于人民行使国家权力的政治监督如何在规范上实现，不是停留于抽象的监督权，而能够在预算决策、债务举借、资金使用与风险处置等环节实现可知情、可参与、可问责的监督实践。具体可从监督主体、目的和客体三个方面展开。

其一，地方债民主监督要体现公众性。现代公债监督的成就在于，对公债的控制权从君主转移到全体人民。^②在中国，这一普遍性原则是通过《宪法》与《监督法》等具体制度得以实现，本质上是“全过程人民民主”理念在财政治理领域的具体实践。^③实践中要继续扩大公民有序参与监督的渠道：地方人大在审查批准政府债务计划时，要吸纳民意、反映民情；对于债务发行和资金使用情况，要通过信息公开、新闻媒体等让公众知情监督；对债务风险化解方案，也应引入听证会、公示征求意见等程序，真正做到举债用于何处、公众便监督到何处。

其二，地方债民主监督的核心目的在于防止债务异化为政治利益工具。日本学者田中禾惠积将“为增加政治上之势力者”的债定义为“非难公债”，^④国民党政府22年发行的内外公债一百多种中，绝大多数用作内战费用，而旧债的偿还方式就是发放新债，成为四大家族发家基础，具有非生产性、寄生性、反人民性、剥削性与战争性。^⑤对此，我国宪法明确规定：“国家的根本任务是，沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。”这一根本任务决定了地方债要确保债务资金切实服务于国家现代化建设全局，以及民生基础设施，而不得用于“形象工程”或地方晋升。

其三，地方债民主监督的价值在于维系民生持续性与治理合法性有机统一。财政国家真正的考验并非举债，而是建立持续的合法化债机制，防止债务与战争的紧张关系延续到日常关系中。^⑥在

^① 参见王旭：《大一统国家观的中国宪法学原理》，载《法制与社会发展》，2022（6）。

^② 参见康德：《法的形而上学原理》，184页，商务印书馆，2011。

^③ 参见朱大旗、王震东：《全过程人民民主视域下我国地方债法律规制的完善》，载《中国政法大学学报》，2024（2）。

^④ 非难公债指的是出于增加政治势力或维持执政地位发行的政府债务，而非出于公共建设、经济稳定等公共利益。这样的债务行为可能导致财政风险或资源错配，应受到“非难”（谴责）。参见田中穗积：《公债论》，26页，商务印书馆。

^⑤ 参见邓子基编著：《两种社会制度下的国家公债》，28-30页，上海人民出版社，1956。

^⑥ 参见W. M. 奥姆罗德、玛格丽特·邦尼、理查德·邦尼：《危机、革命与自维持型增长：1130—1830年的欧洲财政史》，457-459页，上海财经大学出版社，2020。

中国式现代化背景下，该监督理念关联物质文明的切实落地，既要保障基础设施与公共服务的持续投入，又要防止债务积累带来的代际不公。可依托第三次分配所强调的社会共治，推动社会力量在债务风险识别、治理与监督中的制度化参与，使债务治理真正服务于共同富裕与绿色发展目标，实现政治治理与财政运行的协同现代化。

3. 事项治理监督的展开

地方债监督的宪法实施和治理效能，最终体现为人大职权的精准、系统、高效运行，这也是国家治理能力现代化在财政宪法领域的具体体现。人大在地方债治理监督中可展开为四个职权。第一，作为宪法和立法机关对规范内部的监督权，即合宪性审查与备案审查中对地方债监督的职权；第二，作为议会机关对行政机关和市场的预算和债务监督权；第三，作为国家最高权力机关对国家不同机关的统筹权，以及对国家监督制度的协调职权。对此存在以下完善路径。

首先，发挥具体事项的规范监督功能。我国宪法明确赋予人大及其常委会监督宪法实施的职权，这就要求人大以合宪性审查、备案审查为基本路径，对地方债务治理的立法文件、重大决策、债务限额和举债权限进行宪法意义上的监督。应立足中国自身制度逻辑，以备案审查制度为基础，结合当前全国人大常委会关于经济工作监督的相关决定，通过宪法解释或合宪性审查的方式，确保地方债务工作的合宪性。

其次，建立具体事项的预算监督机制。明确人大作为议会机关的身份与职能边界，考虑设立涵括债务监督职能的全国人大预算委员会，^①坚持人大对财政规模、债务用途和债务额度的整体统筹决策权，而不是代替行政机关的执行权。应在治理目标和治理过程中政府权力与政府责任的对称性，建构权责一致的“有效”政府。^②目的上，督促地方政府将专项债券用于基础设施建设，确保债权发行地、项目所在地、整体社会公共利益的整体提升。^③

再次，明确具体事项的统筹监督方式。人大应加强对各国家机关职能的整体性统筹安排，将地方债务监督融入国家经济治理体系，改变当前债务监管过度注重机构设置，而忽视具体债务事项本身的本末倒置局面。对于具体事项，可由各级人大常委会依托财经委建立跨部门专项报送与会商机制，通过统一的预算程序，实现财政监管、金融监管与市场秩序的系统整合。这一目标的实现，不仅需要中央政府、地方政府、财政部门、金融监管部门、发改部门等行政主体的协同配合，也需要商业银行、债券市场等市场主体积极参与，以全局性、系统性的治理理念有效整合多种路径。^④同时，《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定》已初步形成党中央决策与全国人大常委会备案的联动监管框架，未来还应进一步强化人大与党中央在地方债务重大问题上的沟通与共同决策，以提升治理合力。

最后，进一步发挥人大与国务院债务管理情况监督的协调功能。首先，在《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》中，可以将上一年度债务化解完成情况写入第五点“对国民经济和社会发展年度计划初步审查的重点”，将本年度债务化解计划写入第八点“国民经济和社会发展年度计划执行监督的重点”。其次，国务院2024年9月在全国人大常委会会议所作的《国务院关于2023年度政府债务管理情况的报告》，建议参考第二十二条金融工作年度报告的制度性规定，增设债务工作监督条款，将一次性报告制度升级为法定报告制度，列明国务院对政府债务预算管理情况、债务限额执行情况、国务院及其财政部门管理政府债务情况、地方政府债务管理和风险

① 参见刘剑文：《财政监督法治化的理论伸张与制度转型——基于财政民主原则的思考》，载《中国政法大学学报》，2019（6）。

② 参见陈明明：《发展逻辑与政治学的再阐释：当代中国政府原理》，载《政治学研究》，2018（2）。

③ 参见刘剑文、王桦宇：《公共财产权的概念及其法治逻辑》，载《中国社会科学》，2014（8）。

④ 参见罗昕：《地方债务治理中权责配置的法治化路径论析》，载《证券法苑》（第27卷），359-360页，法律出版社，2019。

防范情况以及法规制定与监督责任这五个方面的重点。同时要求国务院有关主管部门及时向全国人民代表大会财政经济委员会提供月度、季度和年度政府债务管理相关数据和材料，以便人大开展持续的跟踪监督。最后，《决定》第二十四条中所规定的执法检查、询问和质询、特定问题调查等监督方式，以及第三方评估、大数据技术等监督方法应当运用到地方债的监督过程中，从而为人大职权的功能运行赋能增效。

五、结语

地方债治理不仅关系到国家财政安全、经济发展与长治久安，更是国家维护政权稳定、调节央地关系平衡的重要财政工具，构成国家治理体系和治理能力现代化进程中的关键议题。宪法监督的提出，意在整合传统“追赶式”监督在规范结构、价值理念与主体配置上的制度割裂。该监督方式之新，在于通过强化宪法在财政监督中的根本地位，建立宪法规范对被监督主体的自主约束机制，遵循在全面依法治国背景下“坚持依宪治国、依宪执政”的现代宪法理念转型。在此过程中，宪法的角色经历了从表述者、被决断者、被阐释者，向规范制定者、决策引导者、意义建构者的转变，监督亦不再局限于对具体财政行为的事后审查，而是逐步演化为宪法作为国家治理的能动主体，对地方债制度秩序进行系统性塑造。宪法监督标志着地方债监督由事后被动纠偏的“追赶式”模式，转向事前主动的规范“引导式”模式，为全面深化改革与全面贯彻实施宪法提供法理基础与制度保障。

On the Constitutional Supervision of Local Government Debt

Wang Ye

(Law School, Renmin University of China)

Abstract: Constitutional supervision of local government debt refers to a form of oversight grounded in the Constitution as the supreme normative authority, through which local debt is subjected to guiding and holistic supervision. Local government debt embodies both fiscal reform functions and risk-governance attributes. In China, governance of local debt has largely relied on ex post legislative adjustments and “reactive” oversight conducted by specialized institutions, resulting in dispersed norms, fragmented value orientations, and insufficient organizational coordination. Constitutional supervision, characterized by the systematization of supervisory order, the integration of supervisory norms, and the coordinated exercise of supervisory authority, is capable of remedying the institutional gaps inherent in reactive oversight and possesses indigenous legitimacy within China’s constitutional framework. In practice, it is necessary to establish the normative foundations of “proactive fiscal policy,” “whole-process people’s democracy,” and the “initiative of both central and local authorities.” Drawing upon the theory of fiscal constitution, a coherent internal constitutional normative system should be constructed, together with a hierarchical legislative structure encompassing constitutional reservation, statutory reservation, and technical reservation. At the same time, a democratic supervisory system centered on the People’s Congress should be institutionalized, integrating normative oversight, budgetary supervision, coordinated supervision, and comprehensive oversight, so as to advance the modernization of the national governance system and governance capacity through rule-of-law-based mechanisms.

Key words: Local government debt; Constitutional supervision; Regulatory order