

# 内部控制视角下 地方政府性债务管理制度创新

唐大鹏

当前地方政府性债务管理中主要存在债务管理内控制度不完善、债务规模控制难度较大、风险防控机制不健全、信息管理滞后等问题,亟待优化地方政府性债务管理,增加制度创新供给,改进债务管理内部控制,将全口径债务资金使用纳入预算,借助信息化手段提高债务资金使用效率。

## 地方政府性债务管理的现状分析

(一)债务管理内部控制体系不完善。一是关于地方政府性债务管理的内控一体化制度还未正式出台。虽然新预算法和国务院43号文已在债务预算管理、债务规模控制、举债主体、举债方式、举债用途、后期风险控制和责任追究等方面对地方政府性债务管理工作做出了明确规定,但是有关地方政府性债务管理的一些具体体制机制性矛盾和问题仍未得到有效解决。二是关于地方政府性债务管理的内部控制流程缺失。财政管理内部控制体系建设强调分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,即合理设置内部控制关键岗位,明确各岗位职能范围、业务权限、审批程序和相应责任,防止权力滥用。然而在实际工作中,缺乏对各项债务管理事务的事前、事中、事后等阶段的具体流程控制,管理环节不清晰,

关键岗位不明确,岗位权责不匹配等问题比较突出。三是部分债务管理人员对政策、法律、法规等认识不清,现有经验储备难以满足处理各种债务管理事务的需要。此外,部分管理人员的债务风险意识不强,缺乏长远和整体规划,对已出现或潜在的债务问题不够重视,放任自流。

(二)债务整体规模控制难度较大。一是存量债务规模较大,遗留问题较多。我国地方政府性债务余额逐年提高,由此带来的偿债压力和风险本就不容小觑。随着各地融资平台公司的政府融资功能被剥离,平台公司原有的存量显性债务和隐性债务大量浮出。虽然大量存量债务被置换而展期,降低了利息支出,减轻了当前压力,但从长远看,政府偿债余额只增不减。二是部分地区对新增债务需求仍然较大。现在全国各省市特别是中西部和东北地区仍在致力于加快推进产业结构调整,融资需求持续存在且逐年上升。新预算法和国务院43号文都强调对政府性债务实行规模控制,但对如何确定债务余额限额仅有原则性要求。如何科学、准确界定各省市政府性债务限额,使其与当地经济社会发展水平相适应,有待持续和深入研究。加强债务管理也需要具体问题具体分析,切实考虑不同地区经济发展需

要。在新增债务限额分配时能够对经济基础较为薄弱的地区给予适当额度倾斜。尽管目前全国各省市都在积极探索PPP模式,通过政府与社会资本合作助力当地经济的发展,但是PPP模式尚处于探索阶段,合作模式不规范、相关立法缺位、人才缺失等问题的存在使其在缓解地方政府性债务方面还起不到立竿见影的效果。

(三)债务风险防控机制亟需健全。一是债务风险预警机制存在隐患。基于国情考虑,我国地方政府性债务在来源、用途等方面具有区别于其他国家的特殊性。然而目前我国广泛使用的地方政府债务风险预警指标结构不够合理,效用欠佳,尚不能全面准确地衡量各地方政府实际负债程度和偿还能力。同时,我国财政管理制度环境建设还存在一定程度的滞后性,政府会计改革和政府综合财务报告制度改革尚在探讨和试行阶段,导致地方政府性债务风险评价指标的有效性并不强。二是债务应急处置机制亟待完善。2015年财政部发文,明确要求建立健全各级地方政府性债务风险防控机制,各级政府要对本地区债务风险防控负总责,全面组织做好债务风险化解和应急处置工作,加快制订中长期债务风险化解规划和应急处置预案。但是据调研,地方各级政府有关地

方政府性债务应急处置预案尚处于准备和讨论阶段，目前正式出台应急处置预案的地方政府还在少数。如何在严格控制债务增量的同时，多渠道筹集资金消化存量债务，逐步降低债务风险，在此过程中省级政府和市县级政府的角色该如何分配等具体细节问题亟待解决。三是债务管理问责机制尚未有效落地。新预算法和国务院43号文都有明确规定，要将政府债务管理作为硬指标纳入政绩考核，强化对地方政府领导干部的考核。地方政府主要负责人对本级政府债务风险防控等工作负第一责任，出现违法举债或担保、对防范化解政府债务风险不力的情况，要对第一责任人进行约谈、通报。但是据调研，当前地方政府违法或变相举债担保现象仍然存在。当届政府为创造政绩，以短期需求为导向大量举债，加大了控制债务增长速度的难度。同时，对地方官员进行倒查追究的终身责任制也处于提议探讨阶段。由于缺少配套的具体可操作的落实机制，针对违规举债、风险防范不力等行为的

问责事件较难展开。

(四) 债务信息管理模式有待完善。一是地方政府性债务信息统计口径不规范。由于缺乏成文的信息统计规范和定义，地方政府性债务的统计口径非常复杂，依据杂乱。尽管财政部、审计署每年都调查各级地方政府的债务情况，但是最后统计出的数字也往往没有统一的指标口径，致使庞杂的地方政府性债务规模仍不清晰。二是地方政府性债务统计信息不全面。当地财政部门仅能对地方政府性债务的使用结果进行数据统计汇总，在资金使用过程中，对具体使用部门缺乏必要的监督和约束手段，造成财政部门的地方政府性债务信息系统数据不完整、不准确，尤其一些监测债务风险的必备指标亟待完善。三是地方政府性债务信息透明度不高，实时性较差。财政预算管理系统与政府债务信息管理系统尚未打通，债务使用部门亦不能实时报告债务资金使用状况，政府债务管理部门无法全口径统计债务信息，即不易掌握债务规模和具体的资金流向，风

险监控难度增大，后期绩效评价也无从开展。与此同时，债务信息公开程度不高，使得外部监督较难及时实现。

## 地方政府性债务管理制度创新对策

(一) 顶层设计：加强债务管理内部控制建设

进一步完善地方政府性债务管理机制，强化事前控制、加强事中管理、做好事后处置工作，将短期应对措施和长期制度建设紧密结合起来，妥善处理和解决政府性债务管理中存在的问题。建立风险评估、内控建设和考核评价的闭环体系。各级财政部门将所辖预算单位债务管理内部控制建设情况作为预算批复的参考指标，对内部控制建设情况不力单位的预算予以核减，并将单位债务管理内部控制运行情况报告纳入年度决算内容；各级审计部门将本级预算单位债务管理内部控制规范建设情况作为审计内容；各级监察部门以内部控制评价结果为依据按一定比例确定重点监察单位，并纳入党风廉政建设考核内容。

内部控制建设是一项重大的管理创新，各级债务管理部门推进内部控制建设需要有专家的支持与合作，聘请外部专家，成立内部控制规范工作专家咨询委员会，提供政策咨询和内部控制规范指导、培训、过程答疑。信息化是实施内部控制规范的重要手段，是业务管理与财务管理的有机结合，需要信息化系统的支撑，指导内部控制规范建设。

(二) 预算编审：依法从紧控制债务增长

在供给侧改革“去杠杆”的要求下，允许地方政府利用合理的举债空间，阶段性地加杠杆，以此支持企业逐步“去杠杆”，这样可以有效促进全社会债务收缩与经济稳增长的目标均衡。根据新预算法要求，坚持底线思维，依法从紧控制债务增长，应将地方政府性债务分门别类纳入全口径预算管理，做到无预



算不举债。还要将债务预算纳入政府中长期财政规划,对本级政府性债务做好可持续性预测分析,准确识别未来偿债风险。若在预算执行过程中亟需调整的,须按要求编制预算调整方案,并及时报本级人大常委会批准。地方政府性债务预算应区分功能科目和经济科目,满足精细化管理要求,便于本级人大审查监督和进行绩效评价。

妥善处理存量债务。充分利用地方政府置换债券发行机遇,积极向省级政府争取置换债券额度,用低成本、长期限的债券置换到期政府债务,进一步优化本级政府性债务结构,同时尽量延长还款期限,降低当前的偿债压力。引导地方政府通过多种方式妥善化解存量债务,结合供给侧改革要求和国家整体战略安排,研究制定本地区存量债务偿还和置换计划并报同级人大或其常委会审批。探索开展多渠道“过渡性融资”合作,主动与金融机构对接,用过渡性融资方式获得成本较低的资金,置换成本较高的存量债务。

严格控制新增债务。债务风险不同的地区,控制程度也要有所不同。对已经超过或接近红线的地区,要从严控制债务增量;对还有一定举债空间的地区,可适当放宽限额。新增债务要根据上一年度债务资金使用绩效,优先安排在建项目,并加大对新增项目的把控力度,从源头上对不符合供给侧改革的项目进行压缩。此外,还可加大对于社会资本的引入和调动力度,采用PPP等多种创新合作模式推动各级重大基础设施和公共服务领域等有一定收益的公益性事业投资和运营。

(三)预算执行:健全债务风险监控体系

健全债务风险预警机制。设计符合我国国情、科学合理的债务风险预警指标体系,从严确定各项债务指标的警戒水平,客观反映真实的还债能力。全面

的地方政府债务风险预警指标体系至少需要包括如下指标:债务率(包括一般债务率和专项债务率)、新增债务率(包括一般债务新增债务率和专项债务新增债务率)、偿债率(包括一般债务偿债率和专项债务偿债率)、逾期债务率(包括一般债务逾期率和专项债务逾期率)、或有债务转化率、资产负债率和综合债务率等。综合债务率高于100%的地区,或一般债务率、专项债务率两项同时高于100%的地区,列入风险预警名单;综合债务率低于100%,但一般债务率、专项债务率有一项高于100%或或有债务转化率高于15%的地区,列入风险提示名单。

完善债务风险应急处置机制。按照“谁举债、谁受益、谁偿还”的原则建立偿债机制,明确具体使用债务资金的地方政府负有偿债责任,上级政府原则上不对下级政府性债务兜底。各级政府要制定符合实际、具体可行的应急处置预案,建立债务违约处置机制,强化市场约束。地方出现偿债困难时,优先通过控制项目规模、调整支出结构、压缩一般性支出、处置存量资产、引入社会资本等方式,多渠道筹集资金化解债务。以上资金来源的归集和使用要有明确的方向、范围和比例,加强内部监督,做到专款专用,避免浑水摸鱼。

促进问责机制尽快落地。探索建立地方政府性债务违规举借倒查追究的终身责任制,明确责任主体,对违法违规融资和违规使用政府债务资金的行为,坚决依法严肃处理,追究问责,将领导干部任期内地方政府性债务指标纳入考核体系,同时离任必须接受审计,终身对债务指标负责,切实提高领导干部的责任感。

(四)信息化建设:完善债务信息管理系统

加强地方政府性债务信息系统建设,建立大数据思维,在全口径预算的

基础之上,实现预算系统与债务系统的连通,为进行全面性的绩效评价奠定基础。

规范债务管理信息统计口径,保证债务管理全流程的信息准确和完整。通过对现有政策制度的梳理,理清债务管理的重点信息口径,特别是平台公司债务管理信息,规范债务全流程管理的信息口径。加强数据信息审核。各数据填报单位负责人首先根据原始凭证对录入系统的债务数据信息进行审核,判断数据是否真实、准确。债务管理部门经办人对生成的报表进行表间逻辑关系审核,判断问题产生的原因,属于系统本身问题导致的逻辑关系错误,要及时反馈给软件公司,对漏洞进行修补、对补丁及时更新;若属于填报单位填报错误,需督促原单位进一步审核与修改。

打通财政预算管理系统与政府债务信息管理系统,建立完善政府性债务信息定期报告制度,实行月报、季报报告机制。各级债务单位和各债务管理部门要及时记录、分析本单位或地区政府性债务状况,定期向市财政部门进行报告。各级债务管理部门根据债务统计报表,全面深入分析债务情况,形成本级政府性债务分析报告,经上级领导审核后,连同债务信息管理系统的报送本级政府和上级财政部门。同时,充分利用地方政府性债务信息管理系统的平台,推进地方政府性债务信息公开透明。中央要建立统一的政府债务信息披露机制,规范各级政府的披露责任,明确披露信息点、时间和具体平台。各级政府要定期在债务信息管理系统公开本地政府债务的分类、结构、规模、期限、债权人等信息点,同时披露风险预警指标及预警结果,自觉接受上级管理、监管部门以及社会公众对本级政府的监督检查。

(作者单位:东北财经大学)

责任编辑 韩璐