

## ◆ 专题研究

# 地方政府债务管理和政府内控

戴晓枫 王静茹/文

十八大提出要深化行政体制改革、建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，为满足国家治理体系现代化的需求，政府内部控制应运而生。政府内控制度建设旨在规范公共权力运行，对行政权力形成有效的制约和监督。同时，随着地方政府债务风险逐渐暴露，地方政府债务管理已成为全面深化改革的着眼点和突破口，成为国家治理的重要构成。地方政府债务管理制度的建设不仅成为推进财政部门内部控制建设中不可或缺的部分，也是落实国家治理的制度保障。目前，信用评级被引入地方政府债券发行中，成为地方政府债务管理的有效外部监督机制，对提高政府信息透明度、推动地方政府债务内控制度建设、规范地方政府举债融资行为具有积极的意义。

## 一、地方政府债务管理是国家治理的重要构成

“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”是我国全面深化改革的总体目标，也是实现社会主义现代化的必由之路。现代国家的责任与职能决定了国家治理的目标，不仅是维护现代国家的基本秩序和稳定，还要发展国民经济、提供公共服务以提高全社会人民的福祉。国家治理目标的实现有赖于完善的国家治理体系和高效的政府治理能力。然而，国家治理体系并非一成不变的制度设计，而是在社会经济环境的流变中，通过不断改革，实现结构性、动态均衡调试的过程。合理、优化的国家治理体系不仅可以实现党、国家、社会各项事务治理的制度化、规范化、程序化，而且是提升治理能力的前提保障。

近年来，随着地方政府债务风险逐渐暴露，地方政府债务管理问题受到中央和地方各级政府前所未有的重视，其已经超出常规经济和财政范畴，上升至国家治理的层面。党的十八届三中全会、中央经济工作会议提出“建立规范合理的中央和地方政府债务管理和风险预警机制”、“着力防控债务风险”等要求的重要举措，地方政府债务管理已成为全面深化改革的着眼点和突破口，成为国家治理的重要构成。

地方政府债务管理，一言概之，即政府及有关职能部门采取一系列治理手段和措施，防范可能发生的债务违约风险。落实地方政府债务管理，首先要将地方政府的各类债务纳入预算管理，避免部分政府债务游离于预算之外，再者合理调整地方政府债务规模和结构，规范地方政府债务举借方式，增强地方政府举借债务的透明度，疏堵并济，有效控制和化解地方政府债务风险，促进地方政府债务的市场化、透明化和规范化。此外，乘地方政府债务管理改革之东风，可探索建立地方政府债券市场并推动其健康发展，进一步促进地方经济、社会的协调发展。

## 二、地方政府债务内控制度建设是落实国家治理的制度保障

十八大提出要深化行政体制改革、建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。在提升国家治理水平的迫切需求下，政府内部控制应运而生。建立政府内控制度旨在规范公共权力运行，对行政权力形成有效的制约和监督，实质上就是“把权力关进制度的笼子里”。2012年财政部颁布实施《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会[2012]21号）。2014年，在行政事业单位内控实践经验的基础上，财政部率先成立内部控制委员会、推行实施《财政部内部控制基本制度（试行）》（财办[2014]40号）。财政部门内控制度的建立是完成财税体制改革任务、建立现代化财政制度的必然要求，是落实党风廉政建设主体、防控廉政风险的有效手段，也是落实党的十八届四中全会依法治国、提高政府治理水平的重要体现。

推进财政部门内控制度建设，需要在推行全口径预算管理以及政府综合财务报告制度的基础上，完善地方政府债务管理，全面提高地方政府债务的透明度以及管控能力。2014年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号，以下简称“43号文”）、财政部《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（财预〔2014〕351号）等政策相继出台，我国各级政府积极采取一系列措施化解地方政府债务风险，规范地方政府举债融资行为，但在地方政府债务管理中也显露出一些难以根治的痼疾。在地方政府债务管理改革遭遇瓶颈之际，将内部控制理念引入地方政府债务管理不仅是一个合理而可行的突破，也成为公共管理领域中一次大胆的尝试。

地方政府债务内控制度建设需要从两个方面着力展开。一是引入内部控制的管理理念，确立地方政府债务内部控制的整体思想和总体原则。内部控制的治理核心在于“制衡”，将“制衡”嵌入地方政府债务管理中，在治理结构、权责分配、业务流程等方面形成相互制约的监督机制。二是借鉴内部控制的技术手段，按照内部控制五要素内容制定具体的地方政府债务内部控制框架和政策程序。具体从控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督活动等五方面设计地方政府债务内部控制体系。总而言之，地方政府债务内控制度建设不仅是推进财政部门内控制度建设中不可或缺的部分，也将是落实现代化国家治理的基石与制度保障。

### 三、信用评级在地方政府举债融资过程中具有监督效应，也是国家治理有效的外部监督机制之一

长期以来，在地方政府债务问题上我国中央政府采取“以堵为主”的基调，地方政府债务管理问题并未受到中央及地方政府的重视，相应的债务管理制度处于缺失状态。2014年8月，全国人大通过了《中华人民共和国预算法》的修订（以下简称“新《预算法》”），新《预算法》赋予了地方政府适度的举债权限。此前，法律明令禁止“地方政府发行地方政府债券”，但在政治竞争、社会管理、经济建设等压力下，地方政府绕过体制障碍，使用其他更为多元和隐蔽的方式举债以满足建设资金需求。2008年国际金融危机爆发，各级财政面临捉襟见肘的困境，为配合积极财政政策刺激经济发展的计划，地方政府通过政府融资平台等方式融资，债务规模急剧膨胀，加之对我国地方债务管理制度建设落后于地方政府债务的实践，地方债务风险逐渐暴露并引起中央重视，中央及地方政府开始尝试对地方政府债务进行全面的管

2009年起国务院同意地方政府在批准额度内发行债务，地方政府债券进入由财政部代发代还本付息的阶段。2011-2013年间，国务院开始推进地方政府自行发行债券，财政部代还本付息试点工作，上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东等地陆续开始政府债券自发代还试点。2014年5月份财政部发布《2014年地方政府债券自发自还试点办法》（以下简称“试点办法”），当年广东省、山东省、深圳市等十省市成功发行自发自还的地方政府债券。而在此次地方政府债券自发自还试点中，财政部配套试点办法出台了《关于2014年地方政府债券自发自还试点信用评级工作的指导意见》（财库[2014]70号）文件，信用评级自此被引入地方政府债券发行中，成为地方政府债券风险控制中的一大亮点。截至2015年8月末，除西藏从未发行地方政府债券外，其余35个地方政府<sup>1</sup>均已发行过地方政府债券，并经过评级机构的信用评级。在地方政府债券发行中引入信用评级机制，可以对地方政府债务管理形成有效的外部监督，对提高政府信息透明度、推动地方政府债务内控制度建设、规范地方政府举债融资行为具有积极的意义。因此，信用评级也成为国家治理的外部监督机制之一。

第一，地方政府债券信用评级有利于提高地方政府信息的透明度。信用评级具有信息披露、风险揭示的功能，信用评级机构在揭示地方政府存在的信用风险时，增强了政府与投资者之间的信息沟通，保障了投资者的知情权。政府债务信息的披露及债务偿付风险的揭示，提高了政府信息透明度。此外，地方政府债券评级开启了我国市政债评级，一定程度上解决了投资者和地方政府间的信息不对称，有利于我国地方政府债务的市场化、透明

<sup>1</sup>深圳市2014年发行地方政府债券，2015年尚未发行。

化和规范化，以及地方政府债券市场的发展。

第二，地方政府信用评级有利于推动地方政府债务内控制度建设。在地方政府债券发行中引入信用评级，一方面可以提高地方政府官员对债务风险的认识，增强其债务风险防范意识，创造良好的内部控制环境；另一方面，信用评级机构通过揭示政府债务风险，发挥了其在地方政府债务内控中应有的外部监督作用。

第三，地方政府债券信用评级有利于规范地方政府举债融资行为。信用评级本身具有价格发现的功能，各地区经济发展状况、财政实力、政府治理水平等方面各有不同，相应各地方政府表现出不同的信用状况，而地方政府信用状况影响着债券发行利率高低。再者，信用评级增强了地方政府信息的透明度，使政府举债行为接受社会和市场监督，约束着地方政府规范其举债融资行为，不断提高自身债务治理水平。

#### 四、地方政府债务内控制度亟待建设

目前，由于管理存在缺陷，地方政府举债融资行为没有受到有效的监督和约束，短期内债务规模急剧膨胀，存在较大的债务风险隐患，而局部的地方政府债务风险或可引发系统的财政金融风险。统计数据显示，截至2014年末，地方政府性债务总规模为24万亿<sup>2</sup>，其中政府负有偿还责任的债务为15.4万亿，较2013年6月末增长41.3%<sup>3</sup>，或有债务8.6万亿，较2013年6月末增长22.9%。

鉴于金融市场发展程度、地方财政自律性以及财政分权程度等，我国目前地方债务管理模式基本采取行政控制和制度约束相结合的双重模式，建立地方政府债务内控制度可以对地方政府举债权力形成较好的制约和监督体系，提升地方政府债务管理水平。目前，在地方政府债务管理中主要存在以下几点问题：

##### （一）缺乏全方位的债务内控制度框架以形成有效约束机制

2014年8月，新《预算法》赋予了地方政府适度举债权限，明确了通过发行地方政府债券举债的唯一性，并将我国各级地方政府发行的债券纳入全面预算管理，规范了地方政府债务管理。2014年9月“43号文”的颁布标志着我国中央政府加强地方政府债务管控的开始。2015年8月29日，全国人大常委会批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议，地方政府债务限额管理随之正式启动。我国从债务甄别、债券发行管理以及预算管理等方面出台了相应的办法文件，规范地方政府债务发行行为，对地

<sup>2</sup>据2011年审计结果，2010年底，全国地方政府性债务余额为10.72万亿，其中政府负有偿还责任的债务6.71万亿，负有担保责任的或有债务2.34万亿，可能承担一定救济责任的其他相关债务为1.67万亿。

<sup>3</sup>一类债务大幅增长，可能是增加2013年审计时本应纳入但未纳入的债务内容。



方政府性债务进行针对性的管理，标志着我国地方政府债务管理水平得到一定的提升。但是，从目前的地方政府债务管理制度设计上，中央及地方政府仍未瞄准债务内部管理中的各薄弱环节，将内部控制的制衡机制有效地嵌入债务内控管理之中，制度设计的缺乏使得对债务管理的全过程未能形成有效的监督机制。

图表 1. 地方政府债务管理相关文件

发布时间	名称	文号	主要内容
2014.09.21	国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	国发〔2014〕43号	规范地方政府债务融资机制，疏堵结合，赋予地方政府适度举债融资权限；提出政府不得通过企业进行融资，对地方政府债务实行规模控制。
2014.09.26	国务院关于深化预算管理制度改革的决定	国发〔2014〕45号	完善政府预算体系，积极推进预算公开；改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制；在财政收入管理、支出结构、预算执行、债务管理、理财行为等方面提出规范管理要求。
2014.10.23	地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法	财预〔2014〕351号	对地方政府截至2014年12月31日尚未清偿的债务进行清理甄别，分类纳入预算管理。
2015.03.12	地方政府一般债券发行管理暂行办法	财库〔2015〕64号	对地方政府一般债券发行进行规范管理，包括利率、信息披露、信用评级等方面。
2015.03.18	2015年地方政府专项债券预算管理办法	财预〔2015〕32号	地方政府在2015年1月1日起发行的专项债券、为置换截至2014年12月31日的存量专项债务的专项债券，在未超过国务院规定的规模可纳入政府性基金预算管理。
2015.03.19	关于做好2015年地方政府一般债券发行工作的通知	财库〔2015〕68号	对2015年地方政府一般债券发行中的具体工作进行指导，包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.08	地方政府专项债券发行管理暂行办法	财库〔2015〕83号	对地方政府专项债券发行进行规范管理，包括利率、发行期限、信息披露、信用评级等方面。
2015.04.09	关于做好2015年地方政府专项债券发行工作的通知	财库〔2015〕85号	对2015年地方政府专项债券发行中的具体工作进行指导，包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.17	2015年地方政府一般债券预算管理办法	财预〔2015〕47号	地方政府在2015年1月1日起发行的一般债券、为置换截至2014年12月31日的存量一般债务的一般债券，在未超过国务院规定的规模可纳入一般公共预算管理。

资料来源：国务院和财政部网站，新世纪评级整理

## （二）权责分离滋生道德风险而导致风险防范意识不足

管理的核心在于责任明确，在责任不明的情况下，任何管理和规范制度必将流于形

式。在我国现行的地方政府债务管理中，软预算约束和政治任命周期，导致政府债务举借和偿还权责的时空分离，地方政府及官员缺乏主动控制风险的动力，风险防范意识明显不足。

自2014年10月，财政部发布《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（财预〔2014〕351号），将政府性债务分类纳入预算管理。2015年以来，又陆续颁布《2015年地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2015〕32号）和《2015年地方政府一般债券预算管理办法》（财预〔2015〕47号），将新发行及为置换存量债务而发行的一般债券、专项债券在未超过国务院规定的规模内分别纳入一般公共预算管理和政府性基金预算管理。但是，在我国现行行政体制下，预算管理对地方政府的约束作用长期软化，加之缺乏地方政府破产机制以及地方政府债务风险本身所具有的外部性，使得一旦地方政府债务出现违约风险时，中央政府为维护社会稳定势必伸出援手而最终为地方政府债务违约埋单。虽然“43号文”规定“地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则”，但现行政治环境及路径依赖下，地方政府仍普遍产生强烈的机会主义心理和中央兜底的高度预期，债务还款责任无形中向上级政府转移。

此外，在我国地方政府领导政治任命中，每届任期一般五年，而地方政府所举借债务多用于资本性投资，债务期限一般较长，往往出现本届政府举债，下一届政府实际偿还的权责分离现象。加之单纯以经济指标和形象工程为主的政绩衡量标准，使得地方政府官员在其任期内过度增加债务融资，而将相关还款责任转移至下任官员。举债权利和偿债责任的时空分离诱发地方政府过度举债和投资行为异化；地方政府在享受过度举债带来的利益的同时，通过风险转嫁而无需承担相应责任。地方政府债务管理中的道德风险，使地方政府官员缺乏主动防范债务风险意识和动力，未能给地方政府债务内部控制创造良好的生态环境。

### （三）政府财务信息透明度低，难以真实反映地方政府融资行为

我国现行的政府财政报告制度实行以收付实现制政府会计核算为基础的决算报告制度，主要是反映政府年度预算执行情况的结果，对反映预算收支情况、加强预算管理和监督发挥了重要作用，但并不能反映政府整体的财务状况、运行情况以及财政中长期可持续性。公开准确的政府财务信息是揭示地方政府信用风险、有效实施地方政府债务管理的基础，财务信息不透明只会成为滋生债务风险的温床。由于缺乏以资产负债表、收入费用表等报表为核心的权责发生制政府综合财务报告制度，地方政府债务信息得不到真实反映，加大了地方政府融资的随意性，不利于规范政府融资行为。此外，政府财务信息不透明也不利于强化地方政府资金、资产和资源的“三资”管理，降低了政府运行效率、增加了财政风险隐患，难以满足提升政府财政管理水平、建立现代财政制度的需求。

### （四）内外部监督力量集体缺位，地方政府举债融资行为有失规范

有效的监督是地方债务内控的要素之一。在我国地方政府债务管理中，由于政府内部以及中介机构、社会公众等各方监督力量缺失，进一步诱发地方政府举债融资行为有失规范。目前，在地方政府内部没有制定明确的内部审计机构履行对地方政府债务的监督职能。从2011年开始，国家审计署仅对全国政府性债务进行过两次全面“摸底”，公布了相应的全国性债务审计结果，但是没能形成常规、持续的监督检查，也没有形成对地方政府债务管理中某一或某些方面有针对性的专项监督检查。

从国际经验来看，在市政债发行中，一般会由律师事务所出具法律意见书声明债券已合法并具有约束力，信用评级机构对地方政府信用评级，不同信用级别影响着债券的发行、筹资成本和流通性；保险公司可以通过为债券增信加强债务清偿保障。从2014年地方政府债券自发自还试点中，信用评级机制被引入地方政府债券发行中，但我国市政债信用评级处于起步阶段，清一色AAA级的地方政府债券级别弱化了信用评级的意义，在一定程度上信用评级只是为了满足监管部门的发行要求。在我国现行的地方政府债务管理中，审计、律师、保险等本应在地方政府债券管理中发挥重要中介机构仍处于集体缺位状态。另外，政府信息不透明也弱化了社会公众对地方政府举债融资行为的外部监督作用。

## 五、加强地方政府债务内控制度建设的建议

地方政府债务内部控制实质上就是中央和地方政府借鉴内部控制的理论研究和有益经验，从政府部门内部开始规范地方政府债务管理，将地方政府债务风险保持在可控范围内。针对地方政府债务内控制度建设，可借鉴COSO委员会颁布的《内部控制——整合框架（2013）》以及财政部制定的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会[2012]21号）、《财政部内部控制基本制度（试行）》（财办[2014]40号）等具体内容，从地方政府债务内控总体原则和具体制度框架两个层面建设地方政府债务内控制度。

### （一）引入内控管理理念，确立地方政府债务内部控制的整体思想和总体原则

首先应明确责任，一方面中央政府应立足于预警防范财政风险、逐步培育地方政府“一级财权、一级债权”，建立责任型政府，明确“谁借谁还、风险自担”的机制；另一方面，需明确地方政府是化解地方债务风险的责任主体，地方政府应树立风险防范理念，选择合适的制度框架和治理手段，健全各项债务管理制度，确保其债务“借、用、还”的规范性。其次，在地方政府债务内控制度建设中，将“制衡”思想嵌入各项管理工作中，形成决策、执行和监督三者分离的制约机制，实现治理结构、权责分配、业务流程等方面相互制约的监督机制。

在地方政府债务内部控制中，应遵守全面性原则、重要性原则、制衡性原则和适应性原则。具体来说，地方政府债务内部控制应贯穿地方政府举债、用债、偿债的全过程，实现对整个债务融资行为的全面控制；在全面控制的基础上，关注地方政府债务行为中重要



环节以及重大经济事项的重大风险；在债务内控中，政府内部的部门管理、职责分工、业务流程等方面相互制约和相互监督；地方政府债务内控制度应随着地方政府债券市场的完善、外部环境的变化、地方政府举债行为的调整以及管理要求的变化不断修订和完善。

## （二）结合内部控制要素，制定具体的地方政府债务内控框架与政策程序

内部控制包括五个不可分割的要素，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督活动。在地方政府债务内控制度建设中，可以从以上五方面搭建内控框架，并设计具体政策和程序以实施控制活动。

控制环境是实施内部控制的基础。应在整个政府内部强化债务风险防范理念，建立地方债务内控的良好环境。地方政府官员主动控制风险的意识在于多大程度上为自己的行为埋单。为防范地方政府官员债务违约的道德风险，可在中央政府层面通过法规和制度建设，硬化预算约束、强化官员考核问责机制并纠正不正确的政绩导向，改变地方政府行为决策，使主动控制债务风险成为其理性选择。

在风险评估方面，在地方政府债务分类纳入全口径预算管理后，对现有债务管理“借、用、还”各环节和流程风险点进行全面梳理和识别，建立健全公开透明的风险防控指标体系。通过对地方政府债务率、新增债务率、偿债率、预期债务率等地方政府债务风险指标的测算，识别和评估债务风险发生的可能性和影响程度，衡量地方政府债务风险状况。

在控制活动方面，以反复、动态的风险识别和分析为基础，通过政策和程序将地方政府债务风险降低至可接受水平。在债务风险较高时要积极采取措施，逐步降低风险；债务风险相对较低时，合理控制债务余额的规模和增长速度，并发挥债务融资的积极作用。此外，可以通过“分事行权、分岗设权、分级授权”，实现决策、执行和监督相互分离、相互制约，通过流程再造和信息化手段，做到关口前移，未病先防。

在信息与沟通方面，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况，完善地方政府性债务统计报告制度。政府信息的公开使一些隐性债务显性化，有利于规范地方政府融资行为。另外，在政府内部信息沟通中应鼓励各部门之间资金需求和使用情况的交流，使各部门做好合理的资金安排和规划，使地方政府发行债务的具有可操作的依据和更合理的用途。

在监督活动方面，应加快政府内部审计机制建设，由国家审计机关对地方政府债务情况清查、分析，并对债务使用情况作出评价，分析和预测偿债能力和风险水平。对重点举债项目，实行“专人管理、全程监督、专项审计”。在外部监督上，通过信用评级等中介机构，揭示地方政府债务风险水平，同时，通过信息公开制度加强社会公众对地方政府举债融资的外部监督作用。



政府内部审计机构应对地方政府债务内部控制的有效性进行评价并出具相关内控有效性评价报告，揭示相关内控制度的缺陷，有针对性的提出审计处理意见和建议。地方政府根据审计意见进行债务内控制度的修订和完善。

## 六、强化信用评级外部监督功能的建议

信用评级是国家治理和地方政府债务管理的有效外部监督机制。在我国地方政府债券市场开始建立，本土信用评级行业稳步发展的背景下，需进一步强化信用评级对地方政府债务管理的外部监督作用。

### （一）完善信用评级机构监管，确定地方政府债券信用评级规范

首先，建议央行相关部门与财政部相关部门制定地方政府债券信用评级机构认可的制度，统一认可具有地方政府债券信用评级资质的机构，为地方政府债券选择评级机构提供合规、可操作的名单。再者，建议央行相关部门增加地方政府债券信用评级的规范，或与财政部相关部门共同制定地方政府债券信用评级规范，其规范应包括地方政府债券信用评级的内容构成、收费构成、评级时间、评级流程、材料清单等内容，规范信用评级机构和地方政府在地方政府债券信用评级中的行为。

### （二）完善地方政府对评级机构的选择机制，避免评级机构间的不良竞争

地方政府在选择信用评级机构时应以市场化、公开获得中国人民银行征信局和证监会认可的信用评级机构为选择对象，采用与工商企业、金融机构发行债券一样的市场化机制，以信用评级机构的地方政府信用评级经验、信用评级质量、研发能力、工作效率等为标准，并以熟悉信用评级业务和市场的专业人士意见作为选择依据。此外，地方政府应认识到地方政府债券信用评级内容包括地方政府主体评级、地方政府债券评级和跟踪评级三方面的内容，相应地，信用评级费用应包括主体评级费、债券评级费和跟踪评级费三部分，而且信用评级工作需要必要的评级时间。所以，地方政府在选择信用评级机构时应将主体、债券和跟踪评级三方面的报价和必要的评级时间列入选择标准，避免信用评级机构之间以减少评级收费、缩短评级时间、降低信用评级质量等进行不良的竞争

### （三）加强评级方法研究，发挥信用评级对地方政府债券的监督作用

信用评级机构应加强地方政府债券发行制度、法律法规的研究，加强地方政府债券信用评级理论、信用评级方法的研究，根据法律法规及财政管理体制的变化，及时调整和更新地方政府债券评级方法。再者，由于地方政府债券评级与已较为成熟的工商企业评级具有较大差异，信用评级机构应加强对专业评级人才的培养和储备。此外，信用评级机构应加强对投资者和市场的宣传和教育的宣传和教育，使之正确认识信用评级对地方政府信息披露、地方政府债券定价的作用。