

基于审计结果公告的政府性债务风险剖析

吴 勋(副教授), 王梓颖

【摘要】当前,政府性债务风险已然成为各级政府风险防控的重点。以政府性债务审计结果公告为样本,研究我国地方政府性债务风险现状,结果表明:中央和地方政府性债务规模均呈上升趋势,融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府性债务的主要举债主体,银行贷款方式是政府性债务资金的主要筹措渠道;政府性债务各项风险指标均处于国际标准参考值区间,风险水平尚在可控范围内;政府性债务审计存在的问题集中体现在举债融资机制违规、担保违规和债务管理水平低下等方面,审计整改没有得到足够重视,审计建议执行情况不够透明。

【关键词】 审计结果公告; 政府性债务; 债务审计; 债务风险; 负债率

【中图分类号】 F239.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2018)21-0152-5

一、引言

受市场经济发展等诸多因素的影响,我国地方政府举债已然成为一种常态。根据财政部的调查数据显示,截止到2016年年末,我国政府债务为27.3万亿元,相比2015年增长0.63万亿元,GDP总额为74.41万亿元,政府性债务的负债率约为36.7%^[1]。随着举债金额的不断增长,地方政府违法违规举债融资现象屡见不鲜,以银行为主的金融机构在提供融资时仍要求地方政府出具担保承诺,众多政府和社会资本合作(PPP)项目、政府投资基金等均存在着不同程度的不规范问题,上述行为严重违背了我国现行的法律法规与规章制度,对市场秩序产生了一定程度的影响,加剧了债务风险。

基于党的十八大及十八届三中全会精神,国务院于2014年发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号),重点强调要加强地方政府债务管理,为国民经济持续健康发展提供保障。截至目前,审计署累计发布全国性政府债务审计结果公告三次,分别为《全国地方政府性债务审计结果》(2011年第35号公告)、《36个地方政府本级政府

性债务审计结果》(2013年第24号公告)以及《全国政府性债务审计结果》(2013年第32号公告)^[2]。

根据上述审计结果公告,本文拟归纳总结我国政府性债务的规模情况与层级分布情况,统计分析债务余额结构中的数据样本,并对比债务风险指标与国际标准参考值,结合审计发现中的违规领域以及所揭示的债务风险状况,提出审计整改建议,进而为地方政府性债务审计提供监管思路。

二、政府性债务规模和层级分布

(一)政府性债务的规模

根据审计结果公告,政府性债务规模情况如表1所示。事实上,我国政府性债务涉及的种类较为复杂,包括直接债务和或有债务。从2010年开始,政府负有偿还责任的债务、负有担保责任与可能承担一定救助责任的债务基本上呈现上升趋势。截至2013年6月底,就中央政府债务金额而言,与2012年相比,上涨的幅度为4%,而在地方政府债务金额方面,相对于2010年,该值上涨的幅度高达62%^[3]。在或有债务方面,中央或有债务上涨的幅度为5%,地方或有债务上涨的幅度则为75%。随着全国政府性债务

【基金项目】 国家社会科学基金一般项目(项目编号:17BGL145)

表 1 政府性债务规模情况 单位:亿元

截止时间	政府	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
			政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2010年年底	省、市、县三级地方政府	67109.51	23369.74	16695.66
2012年年底	中央	94376.72	2835.71	21621.16
	地方	96281.87	24871.29	37705.16
	合计	190658.59	27707.00	59326.32
2013年6月底	中央	98129.48	2600.72	23110.84
	地方	108859.17	26655.77	43393.72
	合计	206988.65	29256.49	66504.56

规模的扩大,债务现实与潜在偿还风险显著增加,可能影响国家财政资金安全与经济安全,甚至引发社会不稳定因素,这也从另一角度佐证了促使政府性债务审计监督全覆盖实施的现实背景,利用国家审计功能对政府债务风险水平进行甄别,以便有效防范债务风险引发的不良影响。

(二)地方政府性债务的层级分布

根据地方政府性债务层级分布(省级、市级、县级)的情况可知,从政府性债务总量来看,市级地方政府债务总额最多,2013年为54727.39亿元。从政府性债务增量来看,县级政府债务总额上涨幅度最大,上涨金额为7559.78亿元,上涨幅度为26.59%。这三个层级的政府性债务是地方政府性债务的重要组成部分,也是债务风险累加聚集区域。

三、政府性债务结构与风险分析

(一)债务余额结构情况对比分析

1. 政府举债主体。从政府举债主体的层面来说,其包括的范围较广,主要有国有独资或控股企业、自收自支事业单位、其他单位以及公共事业单位、融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位等,如表2所示。

根据三个政府性债务审计结果公告,融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府性债务的主要举债主体。其中,政府负有偿还责任与可能承担一定救助责任债务的主要举借方来自融资平台公司,且举债比例呈现显著增加趋势;融资平台公司和政府部门在负有担保责任的债务承担中的比例基本持平。

2. 债务资金来源。政府性债务资金的来源主要包括银行贷款、发行债券、其他单位和个人借款等。

表 2 政府性债务举债主体情况

举债主体类别	政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		政府可能承担一定救助责任的债务	
	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号
融资平台公司	53.7%	45.6%	43.2%	45.2%	69.8%	79.6%
政府部门和机构	27.1%	34.6%	48.6%	49.5%	-	-
经费补助事业单位	19.2%	19.8%	8.2%	5.3%	30.2%	20.4%

此外,还存在融资租赁、集资、证券保险和其他金融机构融资等变相举债融资方式,如表3所示。

表 3 政府性债务资金来源情况

债权人类别	政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		政府可能承担一定救助责任的债务	
	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号
银行贷款	77.3%	75.1%	91%	89.6%	91.8%	81%
发行债券	8.5%	15.8%	5.1%	7.9%	5.9%	15.5%
其他单位和个人借款	14.2%	9.1%	3.9%	2.5%	2.3%	3.5%

显而易见,银行贷款方式是政府性债务资金的主要筹措渠道,在债务总额中占绝对比重。排在其次的是发行债券、其他单位和个人借款。政府性债务管理存在一定的信息不对称现象,政府通常通过融资平台向银行借款,银行针对具体投资项目放贷;政府掌握了充分的贷款总量与偿还能力等信息,银行缺乏政府财政资金、融资平台贷款总量、贷款担保与债务偿还进度等信息。在这种情况下,一旦出现大规模债务偿还风险,势必会对银行的可持续健康发展产生不良影响。

3. 债务资金投向。政府债务资金投向较为宽泛,具体支出方式如表4所示。

市政建设、交通运输和土地收储是政府性债务资金投向的主要领域,且投资比重呈现逐年上升趋势。作为城市基础设施建设的重要支柱,市政建设、交通运输和土地收储具有投资周期长、投资见效慢等特点,难以靠短期的充足盈利来偿还债务。事实上,随着政府性债务到期日的临近,未来债务偿还压力较大,政府面临的举债压力也会增加,如表5所示。

(二)政府性债务风险分析

2013年第32号公告明确指出,评估政府性债务

表 4 政府性债务资金投向

债务资金投向类别	政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		政府可能承担一定救助责任的债务	
	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号	2011年第35号	2013年第32号
市政建设	42.6%	38.5%	22.8%	20.5%	36.5%	36.5%
土地收储	16.2%	17.2%	2.6%	4.2%	1.7%	2.0%
交通运输	15.0%	14.2%	50.0%	51.4%	28.6%	33.9%
科教文卫和保障性住房	7.5%	9.1%	6.1%	8.5%	22.4%	16.6%
农林水利建设	5.6%	4.2%	4.1%	2.3%	2.8%	1.9%
生态建设和环境保护	3.3%	3.3%	1.9%	1.7%	2.6%	2.2%
工业和能源	1.3%	1.2%	3.6%	3.1%	0.2%	0.6%
其他	8.4%	12.4%	8.9%	8.2%	5.2%	6.3%

表 5 政府性债务未来偿还情况 单位:亿元

偿债年度	债务额	比重
2011年	26246.3	24.32%
2012年	18402.2	17.21%
2013年	12195.4	11.4%
2014年	9941.2	9.32%
2015年	8012.4	7.53%
2016年及以后	32377.5	30.22%
总计	107177	100%

风险的指标具体包括四项,分别是负债率、债务率、政府外债占GDP的比值和逾期债务率。国际惯例通常将60%作为政府债务风险控制标准的参考值。债务率主要是对债务规模的大小进行衡量,根据国际货币基金组织的债务率控制标准,其参考值为90%~150%。我国政府性债务风险评价指标观测值如表6所示。

1. 负债率分析。从负债率指标来看,政府性债务的总负债率即政府债务负债率与或有债务负债率之和为39.43%,低于国际惯例规定的标准参考值60%,可见现阶段政府经济规模足以承担相应的政府债务。其中,政府债务负债率反映的是财政资金能否偿还政府债务的风险,该值为36.74%,表明财政资金有能力偿还政府债务;或有债务负债率为2.69%,表明正常情况下该部分债务可以由债务人自身收入偿还,无需由政府偿还,风险程度较低。由此

表 6 政府性债务风险评价指标

一级风险指标	二级风险指标	2011年第35号	2013年第32号
负债率	政府债务负债率	未披露	36.74%
	或有债务负债率	未披露	2.69%
政府外债承载能力	政府外债占GDP的比值	未披露	0.91%
债务率	政府债务债务率	52.25%	105.66%
	或有债务债务率	18.2%	7.75%
逾期债务率	政府债务逾期债务率	2.23%	5.38%
	或有债务逾期债务率	3.51%	3.58%

注:①负债率为年末债务余额与当年GDP的比值;②债务率为年末债务余额与政府综合财力的比值,其中政府综合财力=地方公共预算收入+基金预算收入+转移支付和税收返还+地方国有资本经营收入-专项转移支付。

可以推断,我国政府性债务负债率基本在可控范围之内。如果负债率偏高,政府就必须承担较大的压力和风险,因此政府的整体债务水平必须维持在40%的合理范围内。现阶段我国负债率水平已接近警戒值,应当给予负债率和政府偿债能力更多的关注。

2. 政府外债承载能力分析。政府外债占GDP的比值低于20%的控制标准参考值,表明我国经济增长对外债的依赖程度较低。2013年第32号公告中所列示的全国政府外债余额为4733.58亿元,占GDP的比值为0.91%,低于国际惯例规定的标准参考值20%。由此可见,现阶段内债已成为政府债务的主要部分,较低的比值说明我国经济增长对政府外债的依赖程度较低,我国政府面临汇率冲击和挤兑冲击的可能性较小,不易受到国际金融市场波动的影响。

3. 债务率分析。从债务率指标来看,我国政府债务率处于合理区间内,政府的当期财政收入可以满足其偿债需求。债务率是衡量债务规模大小的指标,若债务率指标上涨速度过快,说明政府债务规模呈不断扩大的态势,虽然该指标并未超出国际货币基金组织规定的90%~150%的标准参考值,但仍需关注债务规模继续扩大所造成的影响。

4. 逾期债务率分析。偿债能力过低势必造成逾期债务率偏高,进而使得政府在按期履行偿债责任方面存在障碍,影响政府声誉,因此对于政府偿债能力方面应当给予更多的关注,防止政府逾期债务率的上升。由表6可知,政府债务逾期债务率上涨了3.15%,或有债务逾期债务率上涨了0.07%,均表现出增长的趋势,但整体仍处于较低水平,仅从这一项指标来看,我国政府性债务的偿还能力较为可观。

四、政府性债务审计范围与审计整改

(一) 政府债务审计范围

2011年第35号公告对我国31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市本级及所属市(地、州、盟、区)、县(市、区、旗)三级地方政府的债务情况进行了全面审计。2012年第24号公告对15个省、3个直辖市本级及其所属的15个省会城市本级、3个市辖区,共计36个地方政府本级的政府性债务情况进行了审计。2013年第32号公告对中央、31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市、391个市(地、州、盟、区)、2778个县(市、区、旗)、33091个乡镇(苏木)的政府性债务情况进行了全面审计^[4]。具体审计对象如表7所示。

审计对象	2011年 第35号公告	2013年 第24号公告	2013年 第32号公告
政府部门和机构(个)	25590	903	62215
融资平台公司(个)	6576	223	7170
经费补助事业单位(个)	42603	1249	68621
公共事业单位(个)	2420	83	2235
其他单位(个)	9038	273	14219
涉及项目(个)	373805	22240	730065
债务总数(笔)	1873683	75559	2454635

(二) 政府性债务违规领域与风险揭示

根据上述公告可知,现阶段我国政府债务存在以下三个方面的问题:①违规查处问题较多,主要问题集中体现在举债融资机制违规、担保违规和借新还旧现象频发等方面;②债务风险不断扩大,主要表现在偿债能力弱、偿债压力大等方面;③政府性债务风险管理水平薄弱,制度尚不完善,需要健全融资机制、政府性债务管理机制等。具体如表8所示。

由表8可以看出,2011年提出的建立健全风险预警和应急处置机制并未得到相应落实,到2013年继续提出建立健全风险预警和应急处置机制,说明对该机制的落实不到位,执行力度不够,在风险预警管理方面相对薄弱,抵御风险能力较弱,通过审计来防御风险这一功能未能充分体现出来^[5]。

针对政府性债务审计中发现的这些问题,即举债融资违规、偿债能力较弱、相应的偿债压力较大与

表8 政府性债务审计报告揭示的问题列示

审计报告	违规查处	风险节点
2011年 第35号 公告	① 政府机构违规担保 ② 资金违规使用 ③ 借新还旧现象 ④ 融资平台虚假出资	① 政府举借融资机制缺乏规范,各地举债融资渠道和方式不一,且多头举债、举债程序不透明 ② 政府性债务收支未纳入预算管理,债务监管不到位 ③ 部分地区和行业偿债能力较弱,存在逾期偿债风险 ④ 部分单位违规取得和使用政府性债务资金 ⑤ 地方政府融资平台公司数量多,管理不规范
2013年 第24号 公告	① 变相融资 ② 借新还旧现象 ③ 融资平台公司管理不到位	① 部分地区和行业债务负担较重,债务规模增长较快,一些省会城市本级债务风险凸显 ② 通过信托、融资租赁、BT和违规集资等方式变相融资现象突出 ③ 融资平台公司退出管理不到位,部分融资平台公司资产质量较差、偿债能力不强 ④ 债务制度不够完善,债务资金管理使用不够规范
2013年 第32号 公告	① 违规融资 ② 违规担保 ③ 违规使用资金 ④ 借新还旧现象	① 地方政府负有偿还责任的债务增长较快 ② 部分地方和行业债务负担较重 ③ 部分单位违规取得和使用政府性债务资金

管理能力不强等,本文认为,应当从审计角度出发,建立针对举债融资的审计监督机制,找出举债融资过程中存在的规范问题,强调责任追究,将举债融资机制彻底落到实处。审计报告中的审计建议强调了建立健全风险预警机制和应急处置机制的重要性,同时也要求政府采取有效措施以加强政府性债务管理,防范债务风险。《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》(国办发[2011]6号)指出,通过对债务风险问题的审计可以确保审计质量并有效地防范和化解地方政府性债务风险,有利于促进经济和社会的发展。

(三) 政府性债务审计整改

2011~2013年审计署共发布的三次审计结果公告中,有两次公告提出相应的审计整改建议,针对性较强,但并未出具独立的审计建议报告。2011年第35号公告披露了六项审计问题,审计机关提出了三点审计建议。有关部门和地方政府依照国务院要求,逐项制定落实整改措施,并逐步完善地方政府性债

务管理制度。2013年第24号公告披露了四项审计问题,但公告中并未针对这些审计问题提出具体审计整改意见。2013年第32号公告揭示了四项审计问题,审计部门针对披露的问题给出了四点建议:①建立规范的政府举债融资机制,健全政府性债务管理制度;②建立健全地方政府性债务管理责任制,严肃责任追究;③进一步转变政府职能,稳步推进投融资、财税等体制机制改革;④建立健全债务风险预警和应急处置机制,妥善处理存量债务,防范债务风险。根据国务院的部署,相关部门应采取措施积极整改审计发现的问题。

针对审计整改情况披露方面,审计署后续并未披露审计整改具体情况,说明政府性债务审计整改没有得到足够重视,对审计建议的执行力度不够,从而影响审计效果。

五、结论与建议

(一)结论

本文基于2011~2013年的政府性债务审计结果公告,分析了政府性债务风险现状,得到如下结论:

1. 中央和地方政府性债务规模均呈上升趋势,融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府性债务的主要举债主体。其中,政府负有偿还责任与可能承担一定救助责任债务的主要举借方来自融资平台公司,且举债比例呈现显著增加趋势;银行贷款是政府性债务资金的主要筹措渠道,在债务总额中占绝对比重。市政建设、交通运输和土地收储是政府性债务资金投向的主要领域,而且投资比重呈现逐年上升的趋势。事实上,随着政府性债务到期日的临近,未来债务偿还压力较大,政府面临的举债压力显著增加。

2. 政府性债务风险评价指标值应控制在合理范围内。为保证政府具有一定的偿债能力,本文认为应重点关注政府性债务的负债率,将该值控制在40%的合理范围内;政府外债占GDP的比值表明我国经济增长对政府外债的依赖程度较低,内债才是我国政府债务的主要部分;政府性债务的债务率呈快速上涨的趋势,这会导致债务规模的不断扩大,增加欠债风险;政府逾期债务率呈上升趋势,说明政府

偿债能力略有下降。另外,我国政府性债务存在的问题集中体现在举债融资机制违规、担保违规和债务管理水平较低等方面。基于此,需加快建立并完善政府性债务管理体制以及风险预警与应急处置机制,从而应对可能产生的债务危机。

(二)建议

1. 建立针对举债融资机制的审计方式与监督体系。政府在举债融资方面的制度建设仍然不够完善,债务管理制度的执行力度也略有欠缺,找出举债融资过程中存在的规范问题,在解决问题的过程中强化责任追究,将举债融资机制彻底落到实处。

2. 将政府性债务风险问题列为审计重点。政府应采取有效措施以加强政府性债务管理,建立健全风险预警机制和应急处置机制,防范债务风险。

3. 审计机关应进一步加强对地方政府性债务的审计监督。按照政府层级逐一审计,从根源上防范债务风险,促进审计监督全覆盖。通过审计的方式对政府性债务管理体制进行规范,积极推进债务风险防范机制建设,同时还应不断加强债务制度全覆盖,进而全面发挥审计在健全国家治理与推动经济社会可持续发展方面的积极影响。

主要参考文献:

- [1] 尹启华,陈志斌. 地方政府债务融资“羊群效应”的形成机理及其治理机制——基于2013年全国政府性债务审计结果的分析[J]. 上海金融, 2015(5):63~66.
- [2] 胡奕明,顾祎雯. 地方政府债务与经济增长——基于审计署2010~2013年地方政府性债务审计结果[J]. 审计研究, 2016(5):104~112.
- [3] 杨桂花,王莉莉. 中国地方政府性债务风险综合评价及比较——基于中国地方政府性债务审计报告数据的分析[J]. 会计之友, 2015(5):114~118.
- [4] 刘雷. 全国政府性债务审计结果公告分析及建议[J]. 财会月刊, 2014(10):96~98.
- [5] 毛婷,许莉. 风险导向型地方政府性债务审计探讨——基于三次审计结果公告的分析[J]. 财会通讯, 2014(22):84~86.

作者单位:西安石油大学经济管理学院,西安710065