

地方政府债务风险的生成机理与审计防控

后小仙 武 帅

(南京审计大学公共经济学院,南京 211815)

〔摘 要〕 随着我国经济增速的减缓,地方政府的债务风险逐步显现,严重制约了国民经济平稳健康发展。国家审计作为维护国家经济安全的监督工具,在经济社会运行中具有预防、揭露、抵御风险的免疫系统功能,对化解地方政府债务风险具有重要作用。审计预警机制能够充分发挥审计的事前监督作用,实现对地方政府债务风险防控的前移。审计评价机制通过加强经济责任与绩效评价,增强债务资金使用效率。审计修复机制可以监督债务风险整改落实,完善债务风险管理制度并提供化解债务风险的对策性建议。

〔关键词〕 地方政府;债务风险;预警机制;评价机制;修复机制

〔DOI 编码〕 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2016.02.014

〔中图分类号〕 F812 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 2095-3410(2016)02-0111-07

一、引言

中共中央总书记习近平在中央经济工作会议(2014)中指出,我国经济增速下降,各类隐性风险逐步显性化,风险总体可控,但以高杠杆和泡沫化为主要特征的各地方政府债务风险作为影响我国经济健康发展的重要隐患之一,必须严格加以防控。从审计署 2010 年度与 2012 年度两次全国性地方政府债务审计结果来看,我国地方政府仍存在严重的债务问题。一是负债主体广,全国只有 50 个左右的县级政府没有负债;二是地方政府债务规模增长较快,2010 年至 2012 年,地方政府债务规模由约 11 万亿元增长至约 15 万亿元;三是地方政府债务的结构性问题突出,负有担保的或有债务以及可能承担一定救助责任的其他相关债务总额占总体债务规模一半以上;四是地方政府的债务资金的使用率低,盈利能力弱。

现阶段,由于我国经济增速放缓,中央政府将大

量资金投放至重大项目建设之中。截至 2015 年 6 月,4368 亿元的中央预算内投资已下达到位,比去年同期提速近 11 个百分点。中央资金的投入往往与地方资金投入间存在配比关系,增加中央资金投入势必给地方政府增添财政负担,迫使地方政府通过举债筹措资金,这些债务资金有相当一部分源于政府财政直接担保,还有一部分债务资金尽管没有通过地方政府财政担保,但是地方政府作为公共职能部门,有义务处理事关民生的债务问题,并且根据地方政府的职能定位,有些债务须由政府承担,代为偿还,进而导致地方政府债务的大量累积,产生地方政府债务风险。更为严重的是,如若相关债务资金地方政府未能及时偿还,一方面会影响该地方政府财政的正常运转,另一方面,可能导致财政风险向金融领域转移,从而引发金融风险,甚至将影响社会稳定。然而,对地方政府债务风险的防控问题仍处于探索阶段,尚未形成完备的地方政府债务风险防控

〔基金项目〕 本文是江苏高校哲学社会科学研究重大项目“国家治理能力评估指标体系及治理指数研究”(项目编号:2014ZDAXM004)、江苏省教育科学“十二五”规划重点资助课题“江苏高等教育经费绩效评价及审计监管研究”(项目编号:B-a/2015/01/048)、江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心和江苏高校优势学科建设工程的阶段性成果。

〔作者简介〕 后小仙(1972-),男,安徽芜湖人,南京审计大学公共经济学院院长、教授,博士。主要研究方向:公共经济与政府审计。

体系,已有研究大多停留在对地方政府债务风险问题定性的分析,缺乏真实数据的支撑,主要是从法律法规、内部控制等方面提出地方政府债务风险防控措施。刘家义审计长指出,国家审计是国家治理体系的基石和保障,有效发挥经济社会运行中的预防、揭露、抵御的免疫系统功能,是捍卫人民利益和国家经济安全、促进政令畅通和廉洁高效、推动民主法治和公开透明、促进深化改革和科学发展的制度保障^[1]。防控地方政府债务风险是实现国家治理现代化的重要环节,国家审计作为维护国家经济安全的重要保证,一方面可以监督与揭露国家财政资金使用过程中存在的问题,另一方面可以抵御与防范国家财政资金在使用过程中所产生的风险。本文正是基于地方政府债务风险所产生的巨大负面影响,充分利用审计署三次全国政府性债务审计公告的真实权威数据,从国家审计推进国家治理的视角,揭示地方政府债务风险的形成机理,探讨审计在防范地方债务风险中的预警、评价与修复功能,构建地方政府债务风险的审计防控体系。

二、地方政府债务规模与风险特征

地方政府债务可分为地方政府负有偿还责任的债务与地方政府或有债务两类。其中负有偿还责任的债务是指由地方政府自行举借债务资金所产生的、需通过地方财政资金偿还的债务。或有债务包括政府担保性债务以及救助性债务,担保性债务由地方政府担保产生,当被担保人无力偿还时,政府需承担连带责任的债务,救助性债务指政府因具有行使公共职能的义务,当债务人到期无力偿还债务时,地方政府可能代为偿还的债务^[2]。因为这两类债务在一般情况下政府无需承担偿债责任,只有债务人到期不能偿还时,地方政府才代为偿还。全国审计机关 2013 年 8 月至 9 月在审计署统一部署下,第三次全面审计了包括中央、省、市、县、乡的各级政府的债务情况。截至 2013 年 6 月底,全国各级政府的债务规模为 302749.7 亿元(其中,偿还性债务为 206988.65 亿元,担保责任性债务 29256.49 亿元,救助性债务为 66504.56 亿元)。其中地方政府债务规模为 154908.66 亿元,约占全国债务规模的 51%(其中,偿还性债务为 108859.17 亿元,担保性债务为 26655.77 亿元,救助性债务为 43393.72 亿元)。

从具体的政府层级上来看,负有偿还责任的债务资金,省级 17780.84 亿元、市级 48434.61 亿元、县级 39573.60 亿元、乡镇政府 3070.12 亿元。具体规模见表 1。

表 1 地方政府债务情况表(单位:亿元)

政府层级	偿还性债务	政府或有债务	
		担保性债务	救助性债务
国家(中央、地方)	206988.65	29256.49	66504.56
地方(省、市、县、乡)	108859.17	26655.77	43393.72
省级	17780.84	15627.58	18531.33
市级	48434.61	7424.13	17043.70
县级	39573.60	3488.04	7357.54
乡镇	3070.12	116.02	461.15

资料来源:《2013 年第 32 号公告:全国政府性债务审计结果》

根据 2013 年审计署的公告可知,地方政府负有偿还责任的债务为 108859.17 亿元,或有债务为 70049.49 亿元。分别约占地方政府债务总量的 60% 与 40%。值得注意的是,由于或有债务有较强的隐蔽性,其还款的时间难以确定。加之,地方政府通常情况下会优先偿还负有偿还责任的债务,或有债务随时间的推延不断积累,可能增加地方政府债务风险爆发的概率。

地方政府债务风险是指地方政府在组织债务资金收支的过程中,由于对地方政府债务资金管理不善或其他不确定因素,导致地方政府的到期无力偿还债务资金,以至对国家经济运行产生不良影响的可能性^[3]。根据国家审计署对全国范围内地方政府债务性风险的全面审计,可以发现我国地方政府债务风险表现在四个方面:一是地方政府债务的规模风险。判定地方政府性债务的规模风险大小的主要指标为地方政府负债率,即地方政府负债量与地方政府综合财力的比率。从审计署 2011 年对全国范围内地方政府债务性风险审计结果来看,截至 2010 年底,地方政府负有偿还责任债务率为 52.25%,加上地方政府负有担保责任的债务以及可能承担一定救助责任的债务,其债务率高达 70.45%。并且截至 2013 年上半年,地方政府负债率仍然高居不下。二是地方政府债务的结构风险。由于地方政府债务资金结构不合理,或有隐性债务资金占比过大,所造成的潜在风险多。截至 2012 年底,全国 36 个地方政府的债务余额合计为 38475.81 亿元,其中地方政府负有偿还责任的债务

为 18437.10 亿元、地方政府负有担保责任的债务为 9079.02 亿元、可能承担救助责任的债务为 10959.69 亿元。根据数据分析可知,担保性债务和可能承担救助责任的或有债务分别占总债务的 23.6% 和 28.5%,总计超过一半以上,大大增加了地方政府债务的不确定风险。三是地方政府债务的效率风险。地方政府债务资金使用不及时、资金使用率低下,未能充分发挥债务资金应有的作用,增加地方政府债务相对成本。从 2010 年债务资金使用情况来看,有 1044.47 亿元的债务资金没有使用,占所有债务资金的 10.31%,并且截至 2012 年底,尚存 271.71 亿元债务资金仍未被使用。四是地方政府债务的外在风险。地方政府债务到期未能及时偿还,引发的其他的相关风险。例如,地方政府迫于偿债压力,违规募集资金用于偿还或是宣告破产将偿债压力转嫁于上级政府。从 2010 年底地方政府性债务未来每年的偿债额来看,2011 年至 2015 年每年的偿债额分别占偿债总额 107174.91 亿元的 24.49%、17.17%、11.37%、9.28%、7.48%,2016 年及以后占 30.21%。由此可见,在除去举新债的基础上地方政府每年仍需负担较高的偿债额,存在较高的外在风险。当前中国经济增速放缓,政府提出“稳增长”政策以应对经济下行的压力,“稳增长”任务成为一切宏观政策的重中之重,该政策的执行在促进经济发展的同时一定程度上也增添了地方政府债务的负担,提高了债务风险发生的可能性。

三、地方政府债务风险的生成机理

建构地方政府债务风险的审计防控体系,必须对地方政府债务风险的形成机理进行识别,找出地方政府债务风险形成的关键因素,才能针对风险因素采取审计防控措施。目前,我国地方政府债务风险形成的主要影响因素体现在以下几个方面:

一是财税体制失衡导致财权与事权不对称。我国现行的财政分权体制是由中央政府主导的,中央政府作为分税制的受益主体之一,为中央政府多谋福利不可避免,在这种力量的驱使下,易造成财权上移、事权下放,形成地方政府财事权不相匹配的局面。据财政部数据显示,2014 年我国中央政府财政收入 64490 亿元,约占总财政收入的 46%,地方政府财政收入 75860 亿元,约占总财政收入的 54%。

而中央政府的财政支出为 22570 亿元,约占总财政支出的 15%,地方政府的财政支出为 129092 亿元,约占总财政支出的 85%。地方政府财事权严重不匹配,使得地方政府举债搞建设成为无奈之举。另外,财政转移支付制度旨在缓解中央与地方财政资金的纵向的不平衡以及各级地方财政资金的横向不平衡,然而,由于现行的财政转移支付制度较少考虑各区域间的财政水平的差异,上级政府对于地方政府的财政转移支付(尤指省级以下)的规模偏小,难以弥补地方财政缺口,无法实现财政转移支付的均等化。同时,财政转移支付的内容与目标也缺乏长远性、全局性的规划,使得财政转移支付易受经济形势、政治环境变动的影响,扭曲了财政转移支付实施的连续性与一致性。财政专项转移支付的内容不合理,往往要求地方政府提供一定比例的配套资金,导致发达地区相较欠发达地区更易争取到中央财政转移支付资金,难以起到协调区域经济平衡发展的目的。尽管财政转移支付资金的规模庞大,但是转移支付资金的流动效率较为低下,难以缓解中央与地方财政资金的纵向的不平衡以及各级地方财政资金的横向不平衡的状况,致使许多地区借助举债以完成其政府职能。

二是投融资体制缺憾导致政府投资冲动。自 2008 年经济危机以来,中央政府提出了“4 万亿”的投资计划,该计划的提出在一定程度上解决了经济发展滞缓的问题,帮助我国经济安全地度过了危机。但与此同时,地方政府为了完成中央政府资金配比的任务,纷纷举债,导致地方政府债务“喷井”式呈现,为我国财政安全留下了风险隐患。现阶段,我国经济增长放缓,推进重大基础设施建设作为“稳增长”的重要举措之一,势必进一步增加地方财政的压力,迫使地方政府举债来进行缓解。同时,在晋升锦标赛的作用下,地方经济发展速度往往作为地方政府官员考核的主要标准,地方政府官员往往会选择大量举债融资,用于投资发展地方经济,忽视债务规模带来的风险隐患,政府债务如“击鼓传花”般转移给下届政府承担^[4],加大了地方政府的债务风险的潜在危机。

三是预算软约束导致债务管理制度缺失。地方政府举债主体多元化、举债渠道多样化、举债决策分

散化的特点,导致我国尚未形成统一的政府债务管理制度。除了地方政府自行发放的债券由财政部门统一管理外,其余各项举债的管理往往分散于其他职能部门,这些职能部门对各自的举债都具备一定的决策权。从审计署对2012年36个地方政府本级政府性债务审计结果来看,融资平台公司举债占45.67%,仍是最主要的举债渠道。由于地方政府债务统一管理的缺失,使得地方政府性债务规模难以掌控,债务信息难以及时有效揭示与披露,债务结构难以调整优化。另外,地方政府预算资金的执行过程、使用结果并不完全透明公开,由于信息的不对称性,预算执行的监督部门难以掌握全面的信息,做出最为恰当的判断,很容易出现债务资金使用效率低下的问题。从融资渠道来看,由于地方政府对地方经济的资源配置影响甚广,银行的运营绩效在很大程度上仍受地方政府的干预,银行等金融部门往往被动地服从地方政府的指挥,为政府贷款提供了便利,从2012年债务数据来看,约80%的债务资金来源于银行贷款,这将导致地方政府债务规模不断膨胀,债务风险不断沉积。

四是信息披露机制缺乏导致社会监督失灵。我国地方政府性债务的信息披露主要存在以下两个方面的不足:一方面,债务信息披露方式不规范,债务信息披露制度不完善。地方政府对外披露债务信息的主要方式仍沿用传统的政府预决算的报告,包括预算执行情况说明书、预算执行情况表、资产负债表及其他附表。通过这些表主要向社会公众反映了地方政府的年度收支计划以及执行情况,其传达的地方政府债务信息非常有限,并且预决算报告编制比较粗放,一定程度上影响了地方财政的透明度,严重制约了社会公众以及债权人对政府财政状况行使监督的权利。另一方面,地方政府债务信息披露不全面,难以准确反映地方政府性债务信息。现行的地方政府财政披露信息主要为预算管理服务,因此,造成相当一部分重要的但与预算无关的地方政府性债务信息游离在披露范围之外,如地方政府负有担保责任的可能代为偿还的债务。正是由于地方政府性债务信息披露方式的不规范以及披露内容的不全面,导致债权人、社会公众以及外部管理者无法对债务资金的使用情况做出准确客观的评判,削弱了各

社会主体对地方政府债务风险的监督防范。同时,对地方政府举债能力也缺乏有效的评估机制,无法建立不同等级的信用评价制度,将各地政府的举债能力予以区分,进一步增加了地方政府随意举债的风险。

五是偿债准备金制度缺失导致偿债能力有限。我国地方政府面临着偿债能力弱,偿债压力大的现状。尽管如此,我国仍未出台相关的法律法规要求地方政府提供偿债准备金,以增强地方政府的偿债能力。因地方政府未能建立完备的准备金制度,导致地方政府偿债能力缺失,主要体现在以下两个方面。一方面,大部分地区过度依赖土地收入作为偿债来源,但是土地资源在较大程度上受控于国家宏观调控以及相关土地政策,将土地收入作为地方政府偿债来源十分不稳定,难以用当期的土地出让价格来考量未来的债务负担情况,由于土地出让价格的不确定性,因此以土地收入作为地方政府的偿债来源,地方政府的偿债能力也难以保证。二是地方政府举新债还旧债的现象屡见不鲜,这种拆东墙补西墙的方法,可以暂时缓解地方政府的债务压力,但是难以根治地方政府偿债能力缺失的问题,不仅不能消除债务风险,反而累积了地方政府债务风险,增加了风险爆发的隐患。

四、地方政府债务风险的审计预警机制

地方政府债务风险审计预警指标体系的建立需要充分遵循全面性、重要性、特殊性、可操作性的原则,全面考虑地方政府债务发生的借、用、还这三个环节并结合债务结构的特殊性,重点关注可能会产生地方政府债务风险的关键风险点。结合我国地方政府性债务的特殊性,建立地方政府债务风险审计预警指标体系,以实现地方政府债务风险审计预警的功能,保证地方政府债务风险审计预警的准确性。该指标体系主要包括:债务负担率、债务财政增长比、财政收入偿债率、刚性支出收入比、债务依存度、赤字率、债务资金使用率等多个指标。其中债务负担率和债务财政增长比反映了地方政府债务的规模性风险;财政收入偿债率、刚性支出收入比、债务依存度、赤字率主要反映了地方政府性债务的偿还性风险;债务资金使用率主要反映地方政府性债务的效率性风险。每一个债务风险审计预警指标均存在

不同的风险临界区间,地方政府债务的风险临界区间分为无风险区间、低风险区间和高风险区间等三个区间^[5]。无风险区间代表地方政府财政运行相对安全,审计机关基本不用关注,低风险区间反映地方政府财政运行具有较小的风险,未形成较大的风险隐患,审计机关可以给予一定的关注,高风险区间反映出地方政府面临严峻的债务问题,财政危机随时可能爆发,审计机关必须重点关注。各种指标风险临界区间确定如下:(1)债务负担率。根据国际经验,发达国家的债务负担率一般控制在45%左右,但发达国家GDP的财政收入占比约为30% - 40%。综合我国的实际情况考虑,我国GDP的构成内容中财政收入占比大概为20%,因此将地方政府债务风险负担率的指标区间确定为:无风险为[0, 10%],低风险为[10%, 22%],高风险为[22%, ∞]。(2)债务财政增长比。这一指标反映了地方政府近期债务规模扩张的速度,目前我国的债务规模仍然在可控范围之内,结合地方政府债务规模可控的弹性区间,将地方政府债务财政增长比率指标区间确定为:无风险为[0, 15%],低风险为[15%, 25%],高风险为[25%, ∞]。(3)财政收入偿债率。借鉴西方发达国家的经验,西方国家将其国债偿债率控制在10%左右。在我国财政风险系统中,我国国债偿债率的高风险区间大于30%,无风险区间小于15%。出于谨慎性考虑,将地方政府财政收入偿债率指标区间确定为:无风险为[0, 10%],低风险为[10%, 30%],高风险为[30%, ∞]。(4)刚性支出收入比。该指标代表了地方财政收入是否能够满足地方刚性支出的需要,若这一比重超过100%,则表明地方政府财政收入不足以满足正常的开支需求,这时地方政府财政安全得不到保证,若这一比重能控制在50%以内,则表明地方政府还有一半的收入可以用于其他开支,财政安全能得到保证。因此,将地方政府刚性支出收入比率指标区间确定为:无风险为[0, 50%],低风险为[50%, 100%],高风险为[100%, ∞]。(5)债务依存度。根据当前国际公认的标准,地方政府财政债务依存度的安全线在20%,我国预算法对地方政府举债也有明确的规定,结合这两方面综合考虑,将地方政府债务依存度指标区间确定为:无风险为[0, 20%],低风险为

[20%, 40%],高风险为[40%, ∞]。(6)赤字率。Lizondo、Kamingsky、Reinhart(1997)研究认为财政赤字率的临界值为2%。借鉴欧盟国家经验,欧元体系的赤字率最高不得超过5%,3%已达到警戒水平。出于谨慎考虑,将地方政府财政赤字率指标区间确定为:无风险为[0, 2%],低风险为[2%, 3%],高风险为[3%, ∞]。(7)债务资金使用率。现阶段,国家经济下行压力较大,政府更加关心财政资金的使用情况,尤其对财政资金闲置问题显得格外重视。债务资金作为地方财政资金的重要补充,更需发挥其应有的作用。基于此背景,将地方政府债务资金使用率区间确定为:无风险为[95%, 100%],低风险为[90%, 95%],高风险为[0, 90%]。根据上述标准确定的地方政府债务风险审计预警区间如表2所示:

表 2 各种预警指标的风险临界区间					
指标分类	序号	指标名称	无风险 (审计无需关注)	低风险 (审计一般关注)	高风险 (审计重点关注)
地方政府债务 规模情况	1	债务负担率	[0,10%]	[10%,22%]	[22%,∞]
	2	债务财政增长比	[0,15%]	[15%,25%]	[25%,∞]
地方政府债务 偿还能力	3	财政收入偿债率	[0,10%]	[10%,30%]	[30%,∞]
	4	刚性支出收入比	[0,50%]	[50%,100%]	[100%,∞]
	5	债务依存度	[0,20%]	[20%,40%]	[40%,∞]
	6	赤字率	[0,2%]	[2%,3%]	[3%,∞]
地方政府债务 使用情况	7	债务资金使用率	[95%,100%]	[90%,95%]	[0,90%]

运用上述预警指标体系可以对地方政府的债务风险进行有效预警,审计预警机制能够充分发挥审计的事前监督的作用,预测地方政府债务的风险级别,分析债务风险发生的概率,实现对地方政府债务风险防控的前移,防范地方政府债务风险集中爆发。

五、地方政府债务风险的审计评价机制

充分发挥国家审计的评价功能,对地方政府债务风险进行多方位的科学评估,可以有效防范与控制地方政府的债务风险。地方政府债务风险审计评价机制主要包括四个方面内容:

一是加强经济责任审计评价,制约政府不良举债。地方政府官员的晋升激励机制,一定程度上诱使地方政府扩大举债规模,将大量债务资金用于“形象工程”与“政绩工程”^[6]。对地方政府官员债务资金使用情况经济责任审计评价可以有效地制约地方政府的不当举债,查清地方政府领导干部任期内的债务规模,分析地方政府的债务结构,重点

关注地方政府负有担保责任的或有债务以及可能负有偿还责任的隐性债务,是否存在违规担保、盲目举债的现象,确定地方政府领导干部是否应当承担相应的领导责任。同时,结合债务资金的使用情况以及偿债能力综合考虑,了解地方政府领导干部是否足够重视债务资金管理,是否存在闲置债务资金、低效利用债务资金的现象。加强经济责任审计结果的运用,对政府官员违规举债、担保,擅自截留、挪用债务资金的行为,产生重大危害结果的,通过审计结果移送方式,由纪检监察部门给予纪律处分甚至依法追究刑事责任。对在任期内过度举债,导致地方政府严重资不抵债、引发地方政府债务风险的领导干部,应实行一票否决制。

二是完善绩效审计评价,增强债务资金使用效率。债务资金的使用是一把“双刃剑”,债务资金使用得好,则会增加地方经济的活力,促进地方经济社会快速发展。如果使用不当,不仅增加了地方政府债务的负担,甚至会危害地方财政安全,导致社会动荡。因此,加强地方政府债务资金使用情况的绩效审计评价,显得尤为重要。审计应从宏观与微观两个层面对地方政府的债务风险进行绩效评价。在宏观层面,审查举债在多大的程度上促进了地方经济的发展,举债的规模、结构与地方经济发展是否相适应。在微观层面,审查举债的建设项目是否符合国家政策要求、债务资金管理是否规范,是否存在资金沉淀或是违规挪用的行为。此外,对于已竣工投产使用的项目,也要对其经济性、效益性、效果性进行审查,避免地方政府债务资金低效扩张,保障债务资金使用的安全性与有效性。

三是运用金融审计评价,规避无力偿债的风险。如前所述,地方政府债务资金最主要来源于银行等金融机构的借款,地方政府凭借其信誉作为担保,弱化了银行发放贷款的严格考核制度,易造成资金回收困难的境况。因此,增强地方政府金融审计评价,对规避地方政府债务的偿还性风险具有重要价值^[7]。对地方政府举债的金融审计评价要重点关注以下几个环节:第一,贷款申报条件是否真实完善。审查地方政府是否存在不具备贷款申报条件而取得银行贷款的情况,是否存在利用虚假信息套取银行贷款的行为;第二,贷款资金流向是否合理准

确。审查地方政府是否存在挪用贷款资金的行为;第三,贷款担保是否有效可靠。审查银行是否对地方政府担保行为建立了严格的审批制度,是否存在地方政府违规担保的现象。

四是开展土地审计评价,减少对土地资金的依赖。地方政府将土地储备作为抵押担保进而从获取银行贷款,并通过开发土地储备从中获取土地增值收益。这在一定程度上缓解了地方城市建设的财政压力,提高了地方政府的公共服务能力,促进了地方经济发展与社会进步。但是,土地出让的收益易受土地政策和政府宏观调控的影响,过度依赖土地出让收益作为偿还地方政府债务的来源,潜藏着许多隐性风险^[8]。对地方政府的土地审计评价应重点关注以下几个环节:首先,关注地方政府用于抵押土地的真实性。从征地档案以及报批资料入手,了解土地的性质,是否为国有建设用地,有无违规办理国有土地使用权证虚假抵押的行为。其次,关注地方政府用于抵押土地的合法性。从地方政府土地出让档案以及地籍档案入手,查阅土地出让的台账和档案,了解抵押的土地是否符合国家法律的规定,是否按照规定办理了国有土地出让权的手续,是否足额缴纳了土地出让金,有无未足额缴纳甚至未缴纳土地出让金或未办理土地出让手续就办理了国有土地出让权证,违规抵押土地的行为。再次,关注地方政府土地用途的合规性。从土地的规划入手,审查土地的用途与规划的一致性,是否存在擅自变更土地用途的情况。最后,关注抵押贷款资金使用的合理性。从抵押贷款资金入手,根据贷款合同,审查抵押贷款资金流向是否符合合同规定,是否存在挪作他用的行为。

六、地方政府债务风险的审计修复机制

国家审计负有维护国家经济安全运行的职能,在地方政府债务风险的防控体系中,审计能够为地方经济安全提供全方位监测^[9],不仅表现为对地方政府债务风险的前瞻性预警,更体现为针对已形成风险提供的修复手段。审计修复机制在防控地方政府债务风险中,具体表现为以下三个方面:一是完善债务风险管理制度。地方政府债务风险管理的不到位是促成地方政府债务风险形成的主要因素之一,因此,如何提升地方政府债务的管理水平是能否有

效修复地方政府债务风险的关键环节。审计机关通过对地方政府债务的审计,分析地方政府债务管理制度存在的漏洞,通过审计整改机制对地方政府债务管理制度进行规范,对于审计发现的地方政府债务管理过程中违法违规的问题,通过审计问责机制对相关人员进行问责并及时处理,确保债务管理制度的有效性。二是提供化解债务风险对策性建议。审计兼具独立性、强制性、无偿性的特征,不仅客观公正的揭露和反映地方政府债务管理中存在的问题,更有义务对已发现的问题,为有关部门提供解决办法。审计机关根据审计调查结果,从地方政府实际情况出发,提出具有可操作性强,涵盖面广,切实可行的审计整改建议。审计整改建议能够更加直接向主管部门反映地方政府面临的政策瓶颈,为完善经济政策、制度建设建言献策,更好地防范地方政府债务风险。三是监督债务风险整改落实。地方政府债务问题一经发现,能否及时、准确的整改是降低地方政府债务风险的关键。因此,可以建立方政府债务风险跟踪审计这一长效监督机制,促进地方政府债务问题整改及时到位^[10]。要求被审计单位定期对地方政府债务问题的整改情况向审计机关反映,整改报告的提交时间可根据债务问题的整改难度设置为按月或按季度提交,重点跟进未整改及整改中的项目,对地方政府难以克服的困难提供指导并予以反映,督促地方政府尽早完成债务问题的整改。不定期抽查已整改的项目,防止被审计单位虚

报整改信息,确保地方政府债务问题得到及时的整改,审计建议得到充分采纳。

参考文献:

[1] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012,(06):60-72.
[2] 詹梦皎,詹正华. 我国地方债务风险成因的制度性分析[J]. 当代经济,2012,(05):86-88.
[3] 伏润民,缪小林. 地方政府债务权责时空分离:理论与现实——兼论防范我国地方政府债务风险的瓶颈与出路[J]. 经济学动态,2014,(12):16-23.
[4] 王芳,陈曦. 地方政府债务形成的“赤字竞赛”假说[J]. 财政研究,2013,(07):25-29.
[5] 徐佳. 建立地方政府债务风险预警指标体系[J]. 中国财政,2008,(06):25-29.
[6] 孙颖. 地方政府性债务审计的五个关注点[J]. 审计月刊,2014,(01):28-30.
[7] 杨研. 风险导向审计模式下的政府绩效审计理论研究[J]. 审计研究,2006,(04):20-23.
[8] 何杨,满燕云. 地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析[J]. 财贸经济,2012,(05):45-50.
[9] 左敏. 国家审计如何更好地维护国家经济安全[J]. 审计研究,2011,(04):8-13.
[10] 李玲,卢红柱,牟遥. 地方政府性债务问题的审计思考[J]. 审计研究,2011,(05):8-12.

(责任编辑:程美秀)

The Formation Mechanism and Audit Prevention of Local Government Debt Risk

HOU Xiaoxian, WU Shuai

(School of Public Economics, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: With the slowdown of China's economic growth, the local government's debt risk gradually emerged, which has seriously restricted the healthy development of the national economy. As a monitoring tool that maintains the national economic security, national audit has the immune system function of preventing, exposing and resisting the risk in the economic operations and plays an important role in resolving the debt risk of local government. The role of antecedent supervision can be fully played and prevention of the government debts risk can be advanced through audit early - warning mechanism. By strengthening economic responsibility and performance evaluation, audit evaluation mechanism enhances the efficiency of the debt funds. Audit repair mechanism can supervise the implementation of debt risk rectification, improve the debt risk management system and provide countermeasures to resolve the debt risk.

Key Words: Local government; Debts risk; Early - warning mechanism; Evaluation mechanism; Repair mechanism