

国家治理、地方政府性债务审计与经济安全

唐滔智,陈红,赫雁翔

(云南财经大学 会计学院,云南 昆明 650221)

[摘要]地方政府性债务因关系到区域财政金融安全与经济安全而受到前所未有的关注。新形势下,从国家治理角度来看地方政府性债务审计,可以全面深入地认识地方政府性债务的本质问题。要充分发挥地方政府性债务“免疫系统”功能,需要构建地方政府债务审计治理基本路径,建立健全地方政府性债务审计治理机制,防范地方政府性债务风险,维护国家财政金融安全与经济安全。

[关键词]国家治理;地方政府性债务;政府审计;经济安全;区域性债务危机;收付实现制;预算管理;国家审计

[中图分类号]F810.7;F239.41 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2015)05-0020-08

一、引言

2013年12月,声名显赫的汽车城市底特律市宣告破产引起全世界关注,长期累积的过度负债压垮了这座曾经辉煌的汽车城市。2014年11月,财政部地方债课题研究报告建议,应从法律上确定允许地方政府宣告破产制度和相关程序,并确定上级及中央政府在其中的责任,这引起媒体热议。媒体之所以聚焦政府债务,与房地产次级债务引发的2008年金融危机和近年来引起全球经济动荡的欧债危机有关,尤其是欧债危机完全是由政府过度负债所造成的。

目前,我国地方政府性债务在高位运行,这与地方政府片面追求GDP政绩有较大关系,为了追求经济发展速度,地方政府通过或明或暗的地方融资平台大举借债来搞项目投资,而不顾投资的效率和效果;大力鼓励房地产业的发展,推行土地财政。这种片面追求GDP的经济发展方式使得地方政府累积了大量政府性债务。而2008年西方发达国家金融危机的爆发,则对地方政府性债务起到了推波助澜的作用。由于发达国家的金融危机,出口导向型的中国经济受到重大影响。当时,为了稳定经济发展,减缓和化解可能出现的因出口大幅下降而导致的经济严重衰退局面,中央政府允许和鼓励地方政府以各种形式大量举债来维护和推动经济保持快速增长。地方政府在通过举债追求GDP政绩过程中已经累积了大量政府性债务,而2008年为应对金融危机而采取的宽松债务政策,更促使地方政府性债务进一步跃升到了历史最高区位运行。

尽管我国地方政府性债务总体可控,但发生区域性债务危机的可能性已经引起有关部门关注,财政部相关研究报告提议允许地方政府破产就说明我国地方地方政府性债务高位运行于较高风险区域,如果不加以有效管控,一旦宏观经济不景气,地方财政收入增长不能抵偿其债务增长,当趋势恶化到严重程度时,其直接后果就是引发资产泡沫破灭,大规模低效率投资就可能由于资金链断裂而触发局部债务危机,甚至引发整体层面的经济动荡,危及国家经济安全。而政府审计作为国家治理框架中

[收稿日期]2014-12-28

[基金项目]国家自然科学基金项目(71462033;71162004)

[作者简介]唐滔智(1967—),男,湖南祁阳人,云南财经大学会计学院副教授,博士,主要研究方向为会计与审计;陈红(1967—),男,云南大理人,云南财经大学会计学院院长,教授,博士生导师,博士,主要研究方向为会计与公司治理;赫雁翔(1989—),女,山西大同人,云南财经大学会计学院硕士生,主要研究方向为会计与审计。

监督体系的重要组成部分,其基本目标就是要充分发挥政府审计“免疫系统”功能,为全面深化改革和提升国家治理水平服务;政府审计不仅要监督和制约权力使用,还要对国家财政金融安全与经济安全以及国家经济政策执行情况等宏观层面加以评估,以预防社会和经济生活中发生重大不确定性事件^[1]。据我们所掌握的相关文献,从国家治理角度对政府性债务进行学术研究的文献并不多见。为此,本文着重从国家治理角度来分析地方政府性债务审计治理路径和治理机制构建问题。

二、国家治理、地方政府性债务审计与经济安全的关系

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是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”,并进一步指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。政府、市场与社会三大基本制度构成要素及其相互关系即构成国家治理基本模式,并决定了国家治理具体形态^[2];在三大基本制度要素中,政府治理是关键,核心就是政府与市场的关系^[3]。因此,国家治理就是政府、市场与社会三者相互影响、相互作用所形成的结构与机制。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确立了经济改革的基本方向就是要减少政府干预,让市场在资源配置中发挥决定性作用。在此背景下,审计(包括政府审计)将在促进国家经济治理方面发挥重要作用^[1]。

十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”,并要求“强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效”,要“完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设”。因此,政府审计作为国家治理监督系统的一个组成部分,在促进有关部门和领导干部全面有效履行受托经济责任、促进国家治理水平提升方面具有不可替代的重要作用。

从西方国家发展的历史看,其国家治理主要经过了三个不同时期:第一个时期是20世纪30年代初世界经济危机以前,是奉行不干预市场的自由主义有限政府时期;第二个时期是20世纪30年代到80年代,这一时期树立了适当的政府管制可以弥补市场失灵的指导思想,是政府管制为主的官僚型政府时期;第三个时期是20世纪80年代至今,这是一个新的“服务型政府时期”,我国也已步入这一时期,主要表现为进行了政府治理改革,提倡改变官僚作风,注重效率和服务,促使政府、市场和社会组织更加紧密结合起来。而在政府转型以及促进国家治理能力现代化过程中,审计(包括政府审计)必将起着越来越重要的作用^[1]。

我国的国家治理先后经历了计划经济时期和现在的全面建设社会主义市场经济时期,在计划经济时期,政府通过指令性计划对社会经济实行全面管理,制约了我国经济发展,形成了等级分明的官僚体制,造就了严重的官僚作风。随着改革开放的深化,市场地位变得越来越重要,国家确立了建设和发展社会主义市场经济的指导思想,政府对经济干预的方式也越来越透明和市场化。尽管如此,政府对经济社会的干预依然起主导作用,“政府之手”依然无处不在,官僚作风与腐败现象依然较为严重。在此情形下,我国需要促进政府治理变革和经济发展方式的转变,推进“国家治理体系和治理能力现代化”。而政府审计能够降低经济、政治和社会层面的信息风险,有效地推动完善国家治理^[4]。

以经济建设为中心和以经济体制改革为重点的全面深化改革仍然是中国长期面临的根本任务,所以,有效配置市场资源和有效使用公共资源是国家治理的重要方面,是有关监管部门和受托经营公共资源部门或个人履行公共受托经济责任的具体要求。因此,基于公共受托经济责任,国家治理与政

府审计在促进市场资源有效配置、公共资源的合法合规及有效使用和促使公共资源的管理者与经营者全面有效履行公共受托经济责任方面的目标是一致的。蔡春等认为,政府审计与国家治理的经济目标是一致的,政府审计因应公共受托经济责任的需要而产生,是为了促进公共受托经济责任全面有效履行;而国家治理中的重要目标之一就是促进公共部门恰当履行公共受托经济责任,优化公共资源配置,提高公共资源使用效率^[5]。

政府性债务资金是涉及国计民生和社会经济发展的重要公共资源,对国家财政金融安全 and 经济安全有较大影响,政府审计理应依法依规对政府性债务加强监督,促进政府性债务治理水平提升,防范和消除政府性债务的相关风险,并促进国家经济治理水平提升。

2014年9月,国务院发布《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(以下简称《决定》),要求“把地方政府性债务作为一个硬指标纳入绩效考核”^[6]。这一规定说明了国家对地方政府性债务的高度重视,也反映了当前地方政府性债务治理成为政府预算改革一个重要方面。2014年10月,国务院发布《国务院关于加强审计工作的意见》(以下简称《意见》)指出,审计尤其要注意地方政府性债务风险和区域性金融稳定情况,及时提示、预警和化解可能出现的风险问题,维护经济安全^[7]。国务院连续发文就有关地方政府性债务做出相关规定,并在《意见》中特别强调审计对于地方政府性债务发现、解决和化解风险的作用,说明地方政府性债务已然涉及国家经济安全与财政金融安全,如果不加重视和规制,将可能给中国经济发展带来较大风险隐患,同时也体现了政府审计在国家治理现代化过程和地方政府性债务治理中的显著作用。由此可知,地方政府性债务治理涉及政府转型、经济发展方式转变和市场在资源配置中的作用等深层次问题,是国家治理中的一个重要方面,而地方政府性债务审计是促进地方政府性债务治理的有效手段。

众所周知,国家善治目标的主要特性即合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治性(rule of law)、回应性(responsiveness)和有效性(effectiveness)等,其根本在于“政之所要,在乎民心”和“依法治国”。而国家审计的本质是国家治理中的有机组成部分和天然具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,其核心作用就是推动民主与法治,促进国家达到善治目标^[8]。而国家治理涵盖政治治理、社会治理与经济治理三个方面,国家审计也将从政治治理、社会治理与经济治理三个方面来推动国家治理完善^[4]。在地方政府基本建设过程中,地方政府性债务是主要融资方式,在地方政府公共支出中占据着极为重要的地位,对当地经济和社会发展起着重要作用。毋庸置疑,对地方政府性债务进行全面审计和监督是国家经济治理极其重要的方面。我们从2008年欧洲金融危机亦可看出,政府债务及其治理在财政金融安全 and 经济发展中具有重要作用,一旦处理失当或忽视其潜在风险,往往会对经济产生重大不良影响。为此,政府审计不仅要促使政府性债务依法合规使用,而且要促使其合理有效使用,另外,还应将审计结果予以公告,以便接受公众监督,防范因政府性债务而引发财政金融与经济风险。此外,由于地方政府性债务支出巨大,涉及巨额公共资金使用,容易滋生腐败,必须对地方政府债务支出进行监控。政府审计作为国家治理中监督系统的有机组成部分,是天然具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,在地方政府债务治理中理所当然地起着不可或缺的揭示问题、预防风险和抵御风险的治理作用,而且“腐败治理也离不开国家审计”^[9]。因此,政府审计不仅要能够对政府性债务可能影响财政金融安全与经济安全的相关问题予以警示,而且要能够发现可能存在的腐败问题,对腐败形成震慑。

如前所述,地方政府性债务不仅是涉及国计民生和社会经济发展的重要公共资源,而且对国家财政金融安全 and 经济安全有较大影响。2008年的欧美金融危机已然警示政府性债务对财政金融安全与经济安全的重要影响。就地方政府性债务进行审计,应充分发挥审计的“免疫系统”功能,揭示地方政府性债务举借和使用过程中的违法违规和腐败问题,促进地方政府性债务治理水平提升,防范和消除地方政府性债务相关风险,维护财政金融安全 and 经济安全,积极有效地发挥地方政府性债务社会

效益与经济效益,进而促进国家治理水平提升。

三、国家治理框架下地方政府性债务审计治理的路径

近几年来,国家治理与政府审计(或国家审计)的关系研究成为审计学界研究的热点问题,并且取得了丰富成果。在这些相关研究基础上,结合2014年9月国务院发布的《决定》和2014年10月发布的《意见》,我们不难梳理和总结出地方政府性债务审计治理的基本路径,从而为提出相关治理机制、防范债务风险奠定基础。

(一)地方政府性债务审计的基本目标

政府审计是具有预防、揭露和抵御功能的“免疫系统”,政府审计应充分发挥这一系统功能,对地方政府性债务可能存在的违法违规和腐败问题进行充分揭示和预警,防范地方政府性债务所可能导致的财政金融风险,维护国家经济安全,从而促进国家债务治理与经济治理水平的提升,这是地方政府性债务审计的基本目标。在此基本目标之下,地方政府性债务审计应对国家债务政策的执行情况进行检查、对地方政府性债务风险进行评估、对债务违法违规问题和应承担的责任进行分析、对地方政府性债务是否取得预期目标进行评估,通过审计促进建立健全地方政府性债务举借、使用和反馈等相关控制制度,并对相关地方政府性债务审计结果进行公告,接受人民监督,提高审计效率效果,预防和化解地方政府性债务风险隐患,最终达到促进地方政府性债务治理水平有效提升和地方政府性债务可持续发展、维护国家经济安全和财政金融安全的目的。

(二)地方政府性债务审计的基本功能

依据基本目标和国家治理框架下政府审计“免疫系统”论,地方政府性债务审计的功能主要体现在三个方面:

第一,预防功能。政府审计要在摸排和清查地方政府性债务的基础上,对地方政府性债务的问题、风险和可持续性进行评估,对可能威胁整体和局部财政安全、金融安全和经济安全的重大债务相关事项及时发出预警,提示政府有关部门关注和防范可能的债务风险。

第二,揭露功能。政府审计的基本职责就是监督,监督就要揭示、曝光在地方政府性债务举借和使用过程中的违法违规现象和腐败问题,维护经济社会秩序,保护人民利益。

第三,抵御功能。政府审计要对揭露出来的地方政府性债务问题进行查处,对问题的原因进行深入分析,对地方政府性债务相关体制的改革、法律的健全、内部控制的完善、债务风险的防范提出合理可行的建议,更好地推动经济稳定发展,促进地方政府性债务可持续发展。

总的说来,要充分发挥地方政府性债务审计“免疫系统”功能,一方面要关注揭露出的问题,发挥政府审计在监督方面的作用,另一方面要关注地方政府性债务在举借和使用方面的管理漏洞和制度缺失,促使相关体制改革完善,建立科学有效的内部控制制度,筑起防范债务风险和财政金融风险的长效机制。根据2010年发布的《中华人民共和国审计法实施条例》,政府性债务属于财政收支的范围,而《中华人民共和国审计法》规定,政府审计机关应对财政收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。在新形势下,将地方政府性债务作为财政审计的重要与核心内容之一,是促进地方债务治理与维护经济安全的需要,也是促进和完善国家经济治理的需要。

(三)地方政府性债务审计的内容

一般而言,地方政府性债务审计的内容和形式由地方政府性债务审计的目标和职能所决定。我们从审计署地方政府性债务审计实施的具体情况看,地方政府性债务审计的主要对象体现在以下几个方面:政府负有直接偿还责任的显性债务和可能出现的或有债务以及这些地方政府性债务借贷的主体、借贷渠道、投资方向和清偿能力。从审计形式看,地方政府性债务审计主要还是合法性审计。但是,合法性审计并不能充分发挥地方政府性债务审计“免疫系统”功能,不能全面反映地方政府性

债务所存在的问题、风险和效能,也不能适应经济发展、经济安全和全面深化改革对地方政府性债务治理的需要。因此,地方政府性债务审计应在合法性审计的基础上,对地方政府性债务是否达到预期效果、是否合理节约使用资金、是否取得了相应的社会效益和经济效益进行评估。地方政府性债务合法性审计与绩效审计的结果,应作为地方政府性债务发行的一个重要依据。对于地方政府性债务使用绩效较好的地方,可以根据需要适当放宽其发债权限,反之,则应该收紧和控制其举债规模,促进政府将有限的资源用足用好,提高债务使用效率,从而降低或消除潜藏的债务风险。另外,对地方政府性债务审计过程中所发现的违法违规、浪费腐败以及未达到预期绩效等问题,应分析其原因并认定其责任,对相关责任人实施问责,以促进地方政府性债务合法合规与有效使用。此外,还要通过地方政府性债务审计促使有关单位建立健全地方政府性债务从举借、使用到结果反馈全过程的有效内部控制,以切实保证包括地方政府性债务资金安全、完整和有效使用。

权益市场并没有成为国内企业包括国有企业的主要融资方式,向银行借贷仍然是国有企业的首要融资渠道。在国有企业、银行和财政三位一体的国有经济体制下,政府在一定程度上必然会为国有大中型企业坏债买单,尤其是重要行业中的大中型国企,因此,地方政府性债务审计中应对区域大中型国有企业负债的情况进行整体评估。另外,房地产业涉及面广、影响大,因此地方政府性债务审计也应对房地产业整体负债、运行情况和风险隐患加以关注和分析。只有在对地方政府性债务全面评估基础上,才能充分揭示其存在的问题和可能面临的风险,最终达到提高地方政府性债务使用绩效、防范相关财政金融风险、维护国家经济安全和促进社会经济和谐健康发展的目的。

基于上述分析,我们在借鉴唐滔智、朱锦余有关国家治理框架下政府审计职能拓展路径基础上^[1],描绘出国家治理框架下地方政府性债务审计治理基本路径图(见图1),并据此基本路径构建地方政府性债务审计治理机制。

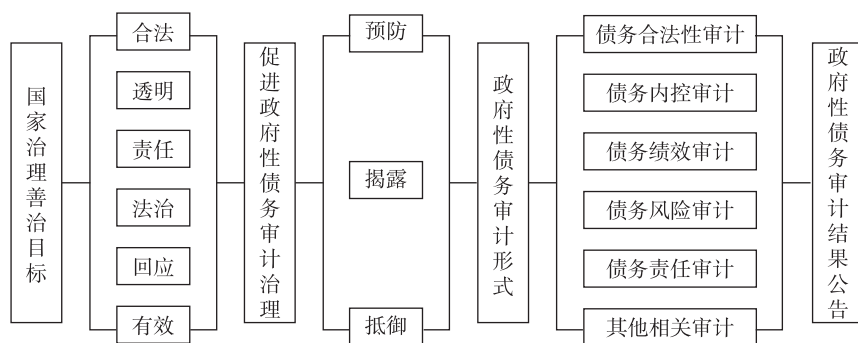


图1 地方政府性债务审计治理路径图

四、构建地方政府性债务审计治理机制

地方政府性债务审计治理路径的实现,有赖于建立健全切实有效的审计治理机制。具体来说,要建立切实有效的地方政府性债务审计治理机制,必须从以下三个方面着手:

(一)建立权责发生制会计和收付实现制会计相结合的地方政府性债务会计系统

从会计角度看,目前地方政府性债务体制有如下问题:

1. 地方政府性债务收付实现制无法提供地方政府性债务的债务规模信息。目前地方政府性债务是以收付实现制原则作为记账基础的,但收付实现制会计系统并不记录报告期实际已发生却未涉及现金支付的地方政府性债务,而这部分地方政府性债务却占有相当大比例,这使得这部分地方政府性债务处于“隐形债务”形态,从而使目前的会计系统并不能全面真实地反映地方政府性债务的实际状况。

2. 地方政府性债务收付实现制无法提供地方政府性债务到期利息信息。地方政府性债务收付实现制在政府举债时分别记录资金与债务的增加,在清偿地方政府性债务时做相反会计处理,这是我国中央和地方政府的各类财政、统计年鉴中目前尚无法提供地方政府性债务到期还本付息数的原因所在。地方政府性债务无法提供到期利息数额将给政府预算、区域国民经济运行乃至国家宏观经济运

行带来困难,甚至可能产生不能支付等损害政府信誉的现象。

3. 地方政府性债务收付实现制无法提供地方政府性债务的预测信息。可以预见,在不久的将来,我国地方政府和中央政府各自债务的种类、规模、期限、利率、管理等都将变得更加复杂。政府若要实现对国民经济中观、宏观的调控,需要地方政府性债务会计核算系统提供地方政府性债务未来预测信息,如地方政府性债务何时到期、利息多少、总额多少、还款对象等基础信息,此类信息对编制地方政府和中央政府财政预算具有十分重要的意义。而且,现行地方政府性债务收付实现制会计系统也无法提供诸如我国地方政府性债务是否在国际安全警戒内、地方政府性债务发行规模和债务成本、隐性地方政府性债务等等需要解决重要具体问题的准确信息。

4. 我国收付实现制预算会计中反映出的地方政府性债务主要是一些显性的直接债务,收付实现制会计基础不能提供编制反映完整可靠债务规模、结构的地方政府财务报表所需要的基本信息。据报道,至2013年6月,约12万亿元的地方政府性债务中,多数债务未纳入预算管理^[10],而这些都是地方政府负有直接偿还责任的债务,较大程度上成为隐性债务,如果任由发展,当情况严重到地方财政收入无法偿还的程度时,将会给区域性财政金融安全带来隐患。而这些债务未能纳入预算管理,与单一的收付实现制会计有着直接关系。

尽管如此,收付实现制还是能够提供政府决策所不可缺少的重要信息,弥补权责发生制的不足。在目前情况下,我国应在目前收付实现制会计系统基础上建立权责发生制会计体系,将两者结合起来,在此基础上建立政府财务报告制度,将地方政府性债务纳入预算管理,对地方政府性债务进行预测评估与考核,并充分利用现代审计技术和方法,实施政府财务报告审计、预算审计和地方政府性债务审计。

(二)完善和建立地方地方政府性债务资金内部控制与风险管理机制

对于地方政府性债务,我国有必要建立相应的内部控制和风险管理机制。目前,多数省市颁布了有关地方政府性债务的管理办法,着重对地方政府性债务的举借、使用、偿还和监督作了原则性规定。但是,在具体施行过程中,由于缺乏实施细则,可操作性和约束效果有限,特别是在企业层面,由于缺乏内部控制,有可能导致债务资金使用的随意性和腐败问题。而且,债务资金举借和使用单位缺乏地方政府性债务的内部控制和风险管理机制,不利于发现、化解和消除地方政府性债务在举借特别是在使用过程中的违法违规和腐败问题。目前各省市相关管理办法主要针对显性债务,而对于数量庞大的隐性债务却没有任何风险防范措施。地方融资平台的设立、运作、投资效率低及过度融资等都反映了内部控制和绩效考核方面存在诸多不足。地方政府性债务由于涉及面广、影响大,对于地方政府性债务应设置合理的决策和执行程序、风险评估、预警提示、反馈跟踪等一系列的控制制度和风险管理措施,管控可能出现重大违法违规和腐败风险。在地方政府性债务审计过程中,审计人员应对相关内部控制和风险管理情况进行评价,促使相关部门或单位建立科学有效的内部控制和风险管理机制,促使地方政府性债务能够合理合规与有效使用,防范可能出现的债务风险。

(三)建立健全地方政府性债务审计机制

第一,建立有效的地方政府性债务审计机制,应将合法性审计和绩效审计相结合。地方政府性债务的举借与使用,首先必须符合国家有关法律法规和宏观经济政策;要依法法理和强化对债务举借、使用的监督和审计,惩治债务发行、举借和使用过程中的不正之风和腐败问题。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”,并要求强化对行政权力的制约和监督,构建包括审计监督在内权力制约与监督系统,要求对受托经管的各类公共资源经济责任履行情况实施全面审计。而政府性债务作为社会资源的重要组成部分,理所当然应依法纳入审计,对地方性债务的举借和使用状况进行全面审计,对发现的违法违规问题要依法整改,防范可能出现的腐败问题。

第二,要对债务资金的使用效率效果和效益进行评价。在评价过程中,对于公益性债务要着重评价其社会效益,而对带有营利性质的项目,要将经济效益和社会效益结合起来,着重评价其经济效益。根据实际情况,合理确定经济效益与社会效益在整体评估过程中所占的权重,并促使建立科学的地方政府性债务资金评价机制。政府债务资金绩效审计将有助于防范浪费、使用不当和一些可能发生的腐败问题。

第三,建立有效的地方政府性债务审计机制,应将地方政府性债务审计与经济责任审计相结合。国务院2014年9月发布的《决定》中指出地方政府必须对本地区地方政府性债务的管理和防范中可能存在的风险隐患负责任,且要求政府主要负责人作为第一责任人,这为将地方政府性债务纳入经济责任审计提供了基本依据。将地方政府性债务审计与经济责任审计相结合是维护地方政府性债务安全、降低债务风险、提高债务使用绩效的一种有效手段,在当前地方政府性债务繁多、违法违规问题频发、风险较突出的情形下,可以起到事半功倍之效。

第四,建立有效的地方政府性债务审计机制,应将定期审计与不定期审计相结合,以定期审计为主。不定期审计主要是根据国家需要临时安排的地方政府性债务审计。

第五,建立有效的地方政府性债务审计机制,需要建立地方政府性债务审计与风险评估机构,负责对地方政府性债务实施全面审计和风险监控。地方政府性债务审计与风险监控不能只局限于政府公益性债务等直接债务,还须考虑到中国国情和中国特色,应将影响财政金融安全的重要行业负债和大中型国有企业负债情况纳入监控,唯有如此,地方政府性债务风险管理和预警机制才能全面发挥警示、防范和抵御风险的作用。

第六,建立科学有效的政府债务审计机制,还须与建立健全相应的地方政府性债务会计制度和内部控制结合起来,才能充分利用现代审计方法,全面有效地评估地方政府性债务现状、风险,并对可能出现的风险提出预警,消除债务风险隐患,促进地方政府性债务的使用绩效,维护财政金融安全与经济安全。

总体而言,地方政府性债务呈刚性增长趋势。一方面,由于提供公共服务和发展社会经济的需要,地方政府具有不断增长的融资需求,另一方面,地方政府又必须适当控制债务规模。而地方政府性债务已至历史高位,在此情形下,财政部允许地方把一部分到期的高成本债务转换成地方政府债券。但地方政府性债务置换并不能从根本上缓解地方政府融资压力。审计署2013有关地方性债务审计结果公告显示,截至2013年6月末,地方政府负有偿还责任的存量债务中2015年到期的债务本金共计1.86万亿,但考虑到一些有担保责任等的隐性债务,其实际偿还额将远远超出1.86万亿规模。在当前形势下,除了要综合平衡地方政府融资需求与还债能力,更要充分发挥地方政府性债务的投入产出绩效,开源节流,从而有限的债务资源发挥最大的综合效益,从而满足不断增长的公共服务需求和社会经济发展需要。为此,应考虑建立地方债务融投资绩效评价体系,降低融投资成本,节约资源,提高债务使用效率。建立地方债务融投资绩效评价体系,应与政府债务审计机制的建立和运行有机结合起来,充分发挥政府审计的评价和监督职能,促使地方政府节约和妥善使用资源,杜绝浪费与腐败,以有限的资源发挥最优的社会效益与经济效益,从而在根本上解决地方政府不断增长的融资需求与地方性债务不断膨胀之间的矛盾。

五、结语

在地方性债务治理中,政府要注重提高地方性债务使用绩效,以有限的资源取得最大的社会与经济效益。在地方政府性债务资金使用过程中,有可能产生浪费、国有资产流失、债务资金使用不当、债务资金使用未达到预期效果等情况,因此,地方政府性债务审计要将合规审计与绩效审计结合起来,促进债务资金得到恰当和有效的使用,最大限度地发挥债务资金的效率。

总之,地方政府性债务治理是一个复杂而庞大的系统工程,涉及政治、经济、社会和法律等制度背景,也涉及宏观和微观经济活动,事关整个社会经济发展、国计民生和经济安全,是目前我国国家治理和财政审计中的重要内容。为此,必须将地方政府性债务治理与全面深化经济体制改革相结合,牢固确立地方政府性债务治理中的法治观念,逐步建立包括地方政府性债务审计在内的有效地方政府性债务治理机制。在地方政府性债务治理过程中,应充分发挥地方政府性债务审计“免疫系统”功能,通过地方政府性债务审计,抑制地方政府性债务中的违法违规和腐败问题,促进地方政府性债务使用绩效和地方政府性债务可持续发展,维护国家财政金融安全和经济安全,为社会经济又好又快的发展保驾护航。

参考文献:

- [1]唐滔智,朱锦余. 国家治理与政府审计职能拓展[J]. 当代会计评论,2013(2):95-104.
- [2]景维民,许源丰. 俄罗斯国家治理模式的演进及其对中国的启示[J]. 俄罗斯中亚东欧研究,2009(1):49-96.
- [3]洪都. 有效的政府治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键[J]. 中国机构改革与管理,2014(5):15-16.
- [4]张立民,崔雯雯. 国家审计推动完善国家治理的路径研究——基于国家审计信息属性的分析[J]. 审计与经济研究,2014(3):13-22.
- [5]蔡春,朱荣,蔡利. 国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨[J]. 审计研究,2012(1):6-11.
- [6]预算管理制度改革迈上新台阶——国务院发布《关于深化预算管理制度改革的决定》[J]. 中国财政,2014(20):26-29.
- [7]贾康. 新常态下需要新审计[J]. 上海国资,2014(11):14-15.
- [8]刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6):60-72.
- [9]孙婷. 国家审计在腐败治理系统框架中的功能——以匈牙利为例[J]. 南京审计学院学报,2014(4):15-25.
- [10]韩洁,杨溢仁. 地方债务治理“路线图”明晰 融资平台改革启幕[EB/OL]. (2014-10-02)[2015-03-04]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/02/c_1112705455.htm.

[责任编辑:黄 燕]

National Governance, Local Government Debt Audit and Economic Security

TANG Taozhi, CHEN Hong, HE Yanxiang

(School of Accounting, Yunan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China)

Abstract: Local government debt is receiving unprecedented attention due to financial and economic security. In the new circumstance, we should examine local government debt from the perspective of national governance so that we can fully understand the nature of local government debt problems. To give full play to the immune function of local government audit, we need to build up local government debt audit governance, establish and improve audit mechanism of the local government debt to prevent local government debt risks and maintain financial security and economic security.

Key Words: national governance; local government debt; government audit; economic security; regional debt crisis; cash basis; budget management; state audit