

财政监督对防范地方政府债务风险的分析

王秋娟

丰县财政监督检查局，江苏省徐州市，221715；

市场经济大环境下，在履行促进经济与社会发展等职责任务过程中，地方政府往往需要通过发债维持正常运作。地方政府举借债务主要分为事前、事中、事后三个密不可分的阶段，包含“论证、决策、举债、使用、存续、偿还、评价”七个持续的环节，而财政监督是唯一贯穿上述三个阶段七个环节得要素，其能够通过提高财政资金使用效益和财政透明度而降低地方政府债务风险。因此，财政监督在防范地方政府债务风险过程中具有举足轻重的作用，其不仅是防范风险的主导力量，也常常在监督实践中产生不容忽视的引领作用。实践中，加强财政监督不仅需要深化源头治理、夯实事前规划，也需要强化事中监管，确保项目落实落细，还需要完善事后分析研究。同时，应深化数字赋能，完善集成监控。只有多措并举、综合施策，财政监督才能最大限度发挥其对地方政府债务风险的防范作用。

地方政府债务顾名思义就是地方政府为筹措资金而产生的各种债务，其中既包括地方政府自身由于发债、回购或拖欠等产生的债务，也涉及到下属机构、国企、投融资平台等组织机构产生的债务。通常情况下，地方政府需直接偿付的属于显性债务，而出于社会责任及被公众理解的政府义务而偿付的则属于隐性债务。与企业等社会经济体负债经营相似，地方政府承担的债务同样存在程度不等的风险隐患。其不仅对地方政府履行偿债义务等造成现实压力，也间接影响着各地经济建设与社会发展水平。因此，加强财政监督、有效防范地方政府债务风险至关重要，已经成为新时期“增强财政可持续性”的核心与关键。

DOI: 10.69979/3029-2700.25.02.017

1 地方政府债务风险的主要成因与基本特点

1.1 主要成因

导致地方政府债务风险的原因多种多样，其中较典型的包括地方政府的事权与财政不相匹配；部分地方政府融资方式相对单一造成投融资体制不健全、不完善；部分地区过度依赖土地财政，造成本地经济发展相对失衡，同时未能全面建设起规范透明、标准科学、约束有力的预算制度；受到市场经济周期性波动影响，地方政府出台较为积极的刺激性财政政策；部分地方政府出于应付政绩考核的目的过度举债、盲目追求 GDP；另有一些地方政府在技术操作层面错配期限，造成财务杠杆过大；部分地方政府的负债活动欠缺监督与管控，由于监管失灵导致风险隐患层出不穷等。

由此可见，地方政府债务风险的形成受到主客观、内外因等多种因素的综合影响。一旦环境有所波动，地方政府债务问题便可以出现变化。而由变化引发的风险不仅可能相互交织，也不排除彼此叠加、程度加重的情况。因此，在防范地方政府债务风险过程中，财政监督需要始终具有全局视角、整体视野。只有不断完善体制机制构建，财政监督才能在防范地方政府债务风险时避免局部或片面问题，从而使各项监督与控制措施有的放

矢、优质高效。

1.2 基本特点

从地方政府债务风险的主要成因可以发现，这些债务问题及其风险隐患不仅类型多样、内容多元，而且十分复杂、繁琐。因此，地方政府债务风险的基本特点就是复杂程度高、解决难度大，且受到环境波动深刻影响而随时可能出现变化。显然，这些基本特点使财政监督在面对地方政府债务问题时压力巨大，需要时刻保持警惕、审慎行事。

对于多数地方政府来说，债务问题往往不是短时间内爆发的偶然事件，而是较长时期里管理失当或失灵的累加后果。因此，解决此类问题或防范风险也无法一步到位，或是在短时期内一劳永逸。只有坚持系统观念、依托科学理念、持续完善制度框架构建并理论联系实践，地方政府债务问题才能得到根本性解决，才能在本质上防范和化解风险隐患。

2 财政监督对防范地方政府债务风险的重要作用

2.1 主导作用

在地方政府的负债活动过程中，财政监督对于防范

风险具有极为显著的主导作用。无论是制定监督考核方案,还是落实各项监管措施,财政监督都是不可或缺的主导力量。譬如,财政监督需不断完善有关地方政府举债行为的制度规划与设计,也要对重要项目或任务开展调研核查,还需针对地方政府各项基础财务信息开展常态化检查。同时,财政监督需对地方政府债务活动全程实现闭环管理,包括确定监督对象、拟定实施方案、统一监督流程、进行数据收集、督促整改落实、开展考核评价。一旦发现地方政府举债活动潜藏风险隐患,财政监督还会及时予以提醒、示警、督促整改。由此可见,在防范地方政府债务风险层面,财政监督具有十分鲜明的主导作用,是减轻和消除债务风险损害不可或缺的中坚力量。

2.2 引领作用

在主导作用之外,财政监督对防范地方政府债务风险还具有十分显著的引领作用。财政监督可在很大程度上影响地方政府的举债行为模式,为防范债务风险指明前进方向,以及提供切实有效的参照系等。譬如,财政监督会对地方政府债务作出期限匹配的制度限制。即,出于防范财务杠杆过度引发风险的目的,财政监督会对地方政府专项债务提出匹配期限的要求,也就是不得人为延迟专项债务的偿债责任。当财政监督对地方政府专项债务提出了期限匹配的要求时,地方政府必然能够意识到监管部门对于控制财务杠杆的制度刚性约束,从而在后续专项债务期限问题上更加谨慎小心。这不仅有助于地方政府在专项债务期限问题上符合监管要求,也有利于地方政府在债务风险问题上提高认识水平、防患于未然。

3 财政监督对防范地方政府债务风险的主要路径

3.1 建立健全财政监督规划设计制度架构

古语云“预则立,不预则废”。若预先制定较为周全的计划,则事情往往能够按部就班地有序进行;反之,随心所欲、得过且过的后果常常是一事无成。个人行事尚且如此,对于地方政府来说,举债行为关系社会经济与发展的方方面面,更加需要在事前精心谋划方能以防不测。因此,财政监督在防范地方政府债务风险过程中,夯实事前规划监督必不可少。譬如,财政、发改等部门应建立健全跨部门联席办公机制,针对地方政府拟发债项目的申请、审批、资金申报、项目管理、资金使用等环节开展并联审核与管理。

同时,应统筹控制发债节奏。统筹节奏是针对地方政府债务期限匹配不当或失衡的源头治理措施。统筹控制节奏需要主管与监管单位协同配合执行。主管一方负

责协调组织,可对地方政府发债行为提出控制节奏的具体要求。监管一方则负责具体检查与监督发债,确保地方政府发债井然有序、节奏合理。在此基础上,通过统筹发债节奏促进发债成本与利率更加科学理性,进而确保地方政府发债的资金需求、项目准备与发行节奏相对适宜、相互匹配。

3.2 深化理论联系实际,提高财政监督的针对性、实效性

实践是检验真理的唯一标准。只有理论联系实际才能体现出规划设计的价值与作用。因此,财政监督在防范地方政府债务风险过程中,加强事中落实落细必不可少。譬如,财政监督需针对地方政府债券的落地落实加强联合评估,也就是由财政、发改等部门联合对地方政府债券项目进行合规性审核。一方面,严格按照事前规划方案落实执行,以确保收支平衡的各项具体措施发挥实效。另一方面,需立足本地实际、科学测算地方政府债务项目的预期收益,并结合地方经济与发展目标完善融资与收益平衡方案。总之,针对地方政府债务项目,财政监督工作应最大限度实现债务收益对债券本息的全覆盖。

与此同时,为有效防范地方政府债务风险,财政监督工作还应持续深化、细化地方政府债券的使用与管理。譬如,财政监督需进一步强化对新增专项债券资金的监管和控制,尤其要坚决禁止新增债券对存量债券的置换。

此外,财政监督工作需持续优化地方政府债券资金的常态化使用模式,特别需要全力防止债券资金沉淀的不良现象。一方面,地方政府需针对债务资金活动严格执行有关审批流程。另一方面,财政监督工作应充分实现信息公开披露,包括地方政府债券的项目名称、调整前后的数量金额、融资及收益平衡方案、资金使用情况跟踪与效果评估等内容。

3.3 持续强化数据分析,提升监督考核的精细化、精准性

市场经济大环境下,地方政府债务风险时刻受到市场环境波动而发生变化。因此,财政监督在防范地方政府债务风险还需重视加强事后分析评估。要借助更加多元的机制与方式不断提升财政监督的细化程度,从而使防范地方政府债务风险的能力水平有效提升。

一方面,充分细化财政监督对地方政府债务数据分析的制度架构。随着市场环境不确定性、不稳定性持续,地方政府债务风险的多变性、突变性有所增加。这就需要财政监督在顶层设计层面不断织密制度网络、持续彰显财政监督数据分析的专业性,从而进一步增强财政监督与管控的权威性、威慑力,进而使地方政府债务风险

尽早湮灭于萌芽状态。譬如，部分区域财政监督传统模式存在抓大放小的倾向。即，地方政府重大债务项目往往成为财政监督的重点、要点。相比之下，小规模、小范围的地方政府债务项目往往在财政监督中处于相对次要位置，且财政监督实践相对笼统、泛化。如此轻重不一财政监督显然不利于全面贯彻“强监管、严要求”的根本宗旨，也更易在地方政府债务活动过程中产生区别对待、差异化行为等错误认知与不良心态。因此，财政监督加强针对地方政府债务风险防范过程中，充分细化制度架构至关重要。只有在制度体系的顶层设计形成密不透风的监督网，财政监督才能在实际操作层面避免漏洞或盲区，才能在防范地方政府债务风险实践中深化源头治理。

另一方面，充分利用包括大数据在内的信息技术手段，提高财政监督的科学性、全面性、精细化水平。大数据、云计算、人工智能是防止财政监督片面化、滞后性的技术突破口。譬如，财政监督可以借助大数据技术对地方政府债务项目开展全样本分析；也可以利用大数据、云计算针对地方政府债务风险进行实时监督与监控；还可以利用人工智能对地方政府债务风险实现自动预警和系统智能处置等。

同时，推动财政监督部门向第三方机构开展系统性学习，进而促进财政监督机构全面提升人员素质与专业技能水平。在此基础上，财政部门可进一步优化对地方政府债务活动的监督架构，包括财政监督制度构建在内，更加专业的理论与技术将助力财政监督在管控风险时更具针对性、有效性、可靠性。

3.4 立足本地实际，探索个性化、特色化监督机制与模式

地方政府举债行为与地区经济及社会发展息息相关。财政监督也应结合地区实际有针对性地推动与实施。因此，立足本地实际，探索个性化、特色化监督机制与模式极为必要。譬如，探索“名单制”监督机制与模式。财政监督可按权属关系或组织类型等开展分类或分级监督。以一段较长时期里地方政府债务数据为基数，结合金融、财务等财政监督指标体系，依托大数据分析等信息技术手段开展定位或定点，从而绘制一张财政监督名单表或点位图。

一方面，要求各组织机构开展自查自纠，通过单位上报信息与财政监督数据分析对比逐步摸清各监督对象基本情况。另一方面，借助网络平台与信息技术形成

常态化、长效化监督机制，从而进一步了解和掌握各监督对象真实情况，由此形成日益清晰、准确的名单表或点位图。

在此基础上，对有明显风险或突出隐患的机构、项目等开展重点监督、密切监控；而对长期以来自我监管良好、风险水平保持低位的单位等可适当拉长期限、降低频率。个性化、特色化监督机制与模式不仅有助于提高财政监督的针对性、有效性、可靠性，也有利于营造出奖优罚劣的监管氛围。这对优化区域财政监督环境具有十分有益的现实意义，也对地方政府加强债务风险自主管控、自觉防范同样具有不容忽视的积极作用。

4 结束语

地方政府债务的出现是经济市场化全面推进的历史必然。而负债经营与管理则意味着债务风险始终如影随行。尤其在外部环境不确定、市场不稳定状态持续的背景下，地方政府债务风险压力与日俱增。这就需要财政监督加大力度、针对地方政府债务风险对症下药、标本兼治。财政监督在防范地方政府债务风险过程中既要循序渐进，也要层层深入。一方面，地方政府债务风险往往是日积月累的渐进结果，因此财政监督也不能试图一蹴而就，而是需要分步骤、分阶段、持之以恒地有序推进。另一方面，债务风险受到市场环境波动的深刻影响，往往既复杂又琐碎。这就需要财政监督抽丝剥茧、由表及里、持续深化、优化监管与控制。换言之，财政监督始终需要保持与地方政府债务活动发展变化的同频共振。一方面，要从顶层设计的高度不断加强制度刚性约束的系统性、整体性。这是财政监督在防范地方政府债务风险过程中的基础与支撑。另一方面，要积极利用先进技术提升财政监督的智慧化程度。信息技术正在成为突破各种财政监督瓶颈问题的根本抓手。同时，无论是地方政府债务活动还是开展财政监督，人的因素都是发挥决定性作用的根本。加强财政监督以防范地方政府债务风险还需要不断加强专业化人才培养。总之，在防范地方政府债务风险过程中，财政监督始终需要制度、技术、人员等各维度齐头并进。只有各方形成合力，财政监督的各项措施才能在防范地方政府债务风险过程中产生实效、落实落细。

作者简介：王秋娟，女，汉族，1986 年出生，江苏省徐州市丰县，党员，本科，经济师，研究方向：财政监督