

# 地方政府债务审计风险防控机制研究

罗新强

中山市财政局阜沙分局, 广东中山, 528400;

**摘要:** 随着我国城镇化进程加速推进和公共基础设施投入持续增加, 地方政府债务规模呈现快速增长态势。作为财政管理体系的重要组成部分, 地方政府债务在促进区域经济发展、改善民生福祉方面发挥着关键作用, 但同时也带来了不容忽视的财政金融风险。本文从审计监督视角出发, 系统分析了当前地方政府债务的主要特征、风险成因及审计实践中的突出问题, 并构建了包含风险识别、评估、预警和处置的全流程防控机制。研究表明, 通过完善债务审计制度框架、创新审计技术方法、强化审计结果运用等多维度措施, 能够有效提升地方政府债务风险管理水平, 为防范系统性金融风险提供有力保障。研究结果对健全地方政府债务管理体系、实现经济高质量发展具有重要参考价值。

**关键词:** 地方政府债务; 审计监督; 风险防控; 财政管理; 机制构建

**DOI:** 10.64216/3080-1486.25.05.036

## 引言

近年来, 伴随着城市化建设步伐的不断加快, 各级地方政府在交通基础设施、市政工程、公共服务等领域的资金需求持续扩大。由于地方财政收入增长有限, 通过举债方式筹集建设资金已成为普遍现象。数据显示, 截至最近统计年份, 全国地方政府负有偿还责任的债务余额已突破数十万亿元规模, 债务率接近国际警戒线水平。债务规模的迅速扩张虽然在一定程度上缓解了地方建设资金短缺问题, 但也导致了部分地区偿债压力过大、债务管理不规范、资金使用效率低下等问题日益凸显。

在这一背景下, 审计机关作为国家经济监督体系的重要组成部分, 在地方政府债务风险防控中承担着不可替代的职责。通过系统化、专业化的审计监督, 不仅能够准确掌握债务真实状况, 还能及时发现风险隐患, 为债务管理决策提供可靠依据。因此, 深入研究地方政府债务审计风险防控机制, 对于规范地方政府融资行为、防范化解重大金融风险、促进经济持续健康发展具有重要的理论和现实意义。

## 1 地方政府债务现状及风险特征分析

### 1.1 债务规模与结构特点

我国 2024 年地方政府的债务地图如图 1 所见, 当前我国地方政府债务呈现出总量大、增长快、结构复杂等显著特征。从债务构成来看, 主要包括政府债券、银行贷款、信托融资等多种形式。其中, 由政府直接发行的地方债券占比逐年提升, 已成为主体融资渠道; 而通过融资平台公司等隐性渠道形成的债务仍占有相当比

重, 这类债务往往透明度较低, 风险隐患较大。从层级分布看, 省级政府债务规模最大, 但基层县市政府的债务压力更为突出, 部分地区债务余额已超过全年综合财力数倍。

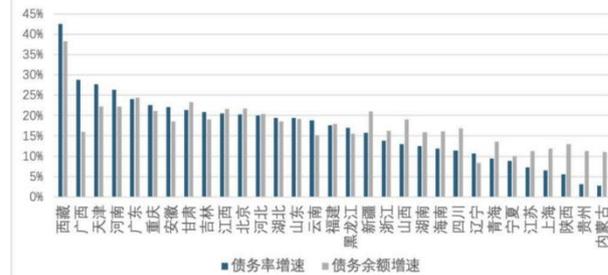


图 1: 我国 2024 年地方政府的债务地图

债务资金主要投向市政建设、交通运输、保障性住房等基础设施建设领域, 这些项目普遍具有投资周期长、收益回报慢的特点, 导致债务偿还过度依赖土地出让收入等不确定性较大的财政来源。区域分布上, 东部经济发达地区债务总量较大, 但债务风险相对可控; 中西部部分地区虽然债务绝对值不高, 但由于经济基础薄弱、财政收入有限, 债务负担率已超过国际公认的警戒标准<sup>[1]</sup>。

### 1.2 主要风险类型及表现形式

地方政府债务风险主要体现在四个方面: 一是流动性风险, 即由于资金周转困难导致的短期偿债能力不足。部分地方政府存在债务集中到期、还款来源不落实等问题, 不得不采取借新还旧方式维持运转, 极大增加了财务成本。二是结构性风险, 表现为债务期限结构与项目收益周期不匹配, 短期债务占比过高, 中长期偿

债压力积聚。三是管理性风险，反映在债务统计不完整、信息披露不充分、使用监管不到位等管理漏洞上。审计发现，部分地区存在债务底数不清、多头举债、违规担保等问题。四是系统性风险，当地方政府债务问题与金融体系风险相互交织时，可能引发连锁反应，威胁宏观经济稳定。

### 1.3 风险形成原因探究

地方政府债务风险的形成既有体制机制因素，也有管理执行层面的问题。财政体制方面，事权与财权不匹配是根本原因，地方政府承担了大量基础设施建设和社会福利支出责任，但自有财力相对不足。政绩考核机制过度强调经济增长指标，促使地方政府通过债务融资扩大投资规模。债务管理制度不健全，缺乏统一规范的举债融资机制和风险预警体系，导致债务规模无序扩张。此外，部分金融机构为追求高收益，放松对地方政府融资项目的风险评估和贷后管理，也在一定程度上加剧了债务风险积累<sup>[2]</sup>。

## 2 地方政府债务审计的实施重点与难点

### 2.1 审计内容体系构建

地方政府债务审计应当涵盖债务举借、使用、偿还全过程，形成闭环监督体系。在债务举借环节，重点审计债务规模是否控制在限额以内、审批程序是否合规、融资成本是否合理；资金使用环节着重关注投向是否符合政策导向、是否存在挪用闲置现象、项目效益是否达到预期目标；债务偿还环节则主要检查偿债资金来源是否可靠、还款计划是否科学、风险准备是否充足。此外，还需对债务管理制度建设、信息公开披露、风险应急处置等情况进行全面评估。

### 2.2 审计技术创新

面对地方政府债务体量大、链条长、隐蔽性强等特点，传统审计方法面临诸多挑战。实践中需要综合运用大数据分析、跨部门信息比对、实地延伸调查等多种手段。通过构建债务审计分析模型，整合财政、金融、企业等多源数据，可以精准识别异常举债行为和潜在风险点。对融资平台公司的审计应穿透股权关系，核实真实偿债责任归属；对PPP等创新融资模式，需要重点关注政府支出责任是否合理合规。此外，引入风险导向审计理念，对高风险领域和关键环节实施重点抽查，能够有效提升审计效率和效果。

### 2.3 审计实践中的突出问题

当前地方政府债务审计工作面临诸多现实困难。债

务认定标准不统一导致统计口径存在差异，不同部门提供的数据常有出入；隐性债务形式多样且隐蔽性强，准确识别和计量难度大；部分地区和单位对审计配合度不高，重要资料提供不及时不完整；审计人员专业能力与债务复杂性不匹配，特别是对金融创新产品的理解不够深入。这些问题直接影响审计质量和效率，需要通过完善制度、加强培训、推进信息化建设等途径加以解决。

## 3 地方政府债务审计风险防控机制构建

### 3.1 风险识别与评估子系统

建立科学的风险识别框架是防控机制的基础环节。根据债务风险来源，可将其划分为规模风险、结构风险、效率风险和操作风险四大类。规模风险主要通过债务率、偿债率等指标衡量；结构风险关注债务期限、来源、币种等构成是否合理；效率风险反映资金使用效益和项目产出效果；操作风险则涉及管理制度和流程规范性。通过构建多维度风险评估指标体系，设置差异化预警阈值，可以实现风险等级的量化评定。实践中可采用层次分析法确定指标权重，结合专家评判和模型测算得出综合风险指数<sup>[3]</sup>。

### 3.2 风险预警与监控子系统

有效的风险预警系统应当具备实时监测、动态分析和分级报警功能。借助财政管理信息系统和债务监测平台，可以实现债务数据的自动采集和智能分析。按照风险严重程度设置“绿、黄、橙、红”四级预警信号，对应不同的响应措施。对达到黄色预警的地区，要求其制定债务化解方案；对橙色预警地区，实施融资规模限制和预算支出管控；对红色预警地区，则采取强制性风险处置措施。同时建立跨部门协同监管机制，实现财政、审计、金融监管等部门的信息共享和联合管控。

### 3.3 风险处置与化解子系统

针对不同风险等级和类型，应采取差异化的处置策略。对流动性风险，可通过债务重组、期限调整、利率优化等方式缓解短期压力；对结构性风险，需要严格控制短期债务比例，推动债务期限与项目周期相匹配；对管理性风险，重点完善内控制度，规范举债程序和资金使用；对系统性风险，则需建立中央和地方协同应对机制，避免风险扩散蔓延。实践表明，通过“控增量、化存量”相结合，综合运用预算安排、资产处置、项目运营等多种渠道筹措偿债资金，能够有效降低债务风险水平。

## 4 完善地方政府债务审计风险防控的对策建议

#### 4.1 健全债务审计制度框架

从国家层面统一地方政府债务审计标准和规范,明确审计对象、内容、方法和程序等基本要求。推动出台《政府债务审计条例》,提升审计监督的法律效力和权威性。建立常态化的债务审计制度,将债务审计纳入年度审计计划,实现重点地区定期审计和全面覆盖。完善债务审计操作指南,针对不同类型债务制定差异化审计方案,提高审计工作的规范性和针对性。同时加强审计机关与财政部门、金融监管部门的协作配合,形成监管合力<sup>[3]</sup>。

#### 4.2 创新审计技术方法手段

积极推进债务审计信息化建设,构建全国统一的政府债务审计数据库和分析平台。运用大数据技术整合财政预算、国库支付、政府债券、融资平台等多系统数据,实现债务全流程电子化跟踪。探索应用智能审计技术,通过机器学习算法识别异常交易和风险模式,提升审计发现问题的能力。加强债务绩效审计方法研究,建立科学的债务资金使用效益评价体系,不仅关注债务合规性,更要重视经济性、效率性和效果性。对重大债务项目实施全过程跟踪审计,前移监督关口,增强风险防控的主动性。

#### 4.3 强化审计结果运用机制

建立健全审计整改长效机制,压实地方政府债务风险防控主体责任。将债务审计结果及整改情况纳入地方政府绩效考核体系,作为领导干部经济责任审计的重要内容。完善审计结果公告制度,依法依规向社会公开债务审计情况,增强政府债务透明度,接受社会监督。加强审计问责力度,对违规举债、虚假化债、挪用债务资金等行为严肃追责,形成有效震慑。同时注重发挥审计建设性作用,通过审计建议推动债务管理制度完善和体制机制创新<sup>[4]</sup>。

### 5 政策建议

#### 5.1 完善地方政府债务管理法律法规

加强地方政府债务管理相关法律法规的制定和完善,以法律形式明确地方政府债务的规模控制、用途限

制、偿债责任、风险预警、责任追究等方面的规定,为地方政府规范举债、防范风险提供坚实的法律保障。

#### 5.2 构建统一的地方政府债务管理系统

利用现代信息技术手段,构建全国统一、数据共享的地方政府债务管理系统,实现对地方政府债务的实时监控、动态管理和精准分析。通过系统化手段,及时掌握各地债务状况,发现潜在风险,为决策提供有力支持。

#### 5.3 强化地方政府债务风险防控意识

加强地方政府债务风险防控知识的宣传和培训,提高地方政府和相关部门对债务风险的认识和防范意识。通过培训,增强地方政府和相关部门在债务风险管理方面的能力,为有效防控债务风险提供有力支持<sup>[5]</sup>。

### 6 结束语

地方政府债务审计风险防控是一项系统工程,需要从制度建设、技术手段、成果运用等多方面协同推进。本文研究表明,构建全流程、多维度的债务审计风险防控机制,能够有效识别和化解地方政府债务风险,保障财政可持续性和经济安全稳定。未来研究可进一步探讨地方政府债务审计与预算绩效管理、金融风险防控等领域的协同机制,以及大数据、区块链等新技术在债务审计中的深度应用。通过持续完善地方政府债务治理体系,将为推动高质量发展、实现国家治理现代化提供坚实保障。

#### 参考文献

- [1] 战永洁. 黑龙江省地方政府债务风险防控的问题与对策研究[J]. 经济研究导刊, 2020(08): 37-39.
- [2] 钟为顺. 审计视角下地方政府债务风险防控分析[J]. 纳税, 2020(02): 212.
- [3] 倪筱楠, 刘凯. 政府审计视角下地方政府债务风险防控研究[J]. 经营与管理, 2019(07): 12-14.
- [4] 傅忠贤, 侯丰荣, 易晨曦. 产业投资基金支持实体经济发展及其风险防控研究[J]. 四川文理学院学报, 2018(1).
- [5] 刘霁雯. 地方政府性债务风险防控问题及对策研究[J]. 经济研究导刊, 2017(29).