

基于政府综合财务报告的地方债信息披露问题研究

韩星佳

(石家庄市自然资源和规划局综合保税区分局,河北 050000)

内容提要:进一步推进权责发生制政府综合财务报告制度改革,完善地方债信息披露,防范和化解债务风险是我国政府持续推进的一项重大改革任务,也是实现国家治理能力现代化的必然要求。对于如何实现政府综合财务报告对地方债的信息披露,相关研究尚未给出进一步的答案。本文在对地方债披露现状和利益相关者信息需求分析的基础上,以“谁负责、谁披露”为原则分类确定地方债信息披露主体,以实现地方债“借、用、管、还”全生命周期管理为目标确定信息披露内容,对政府综合财务报告中地方债信息披露框架进行设计,在一定程度上改善地方债重发行、轻管理的现状,充分发挥政府会计对降低地方政府债务风险、规范地方债全生命周期管理的治理效能,助力地方债市场实现高质量发展。

关键词:政府综合财务报告 地方政府债券 信息披露

中图分类号:F812.5/F235.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0032-09

一、引言

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,以下简称《意见》)规定,地方政府举债采取政府债券形式。财政部发布的数据显示,截至2022年2月末,全国地方政府债务余额316364亿元,其中政府债券314742亿元,占99.49%;非政府债券形式存量政府债务1622亿元,仅占0.51%。近年来,地方政府债券(以下简称“地方债”)在平衡地方财政收支、维持经济社会平稳发展、优化资源配置等方面持续发力,尤其面对疫情等不可预见因素的冲击,已成为对冲经济下行压

力、逆周期调控的重要抓手。随着地方债重要性的日益凸显,完善相关信息披露机制、推动地方债优化配置、加强风险管理显得愈加重要。

地方政府债务信息公开,有助于提高财政透明度,对加强地方政府性债务管理、防范化解政府债务总量风险、结构风险、效率风险^[1]等具有至关重要的作用。现有文献指出,地方政府债务信息披露主要存在债务核算不全面、不准确、信息分散零散、项目资金运行不透明^[2]、披露形式不规范、信息获取渠道少、夸大可支配财政资源^[3]、未反映债务资金的社会效益和经济效益^[4]、发行期较存续期披露较多、一般债较专项债披露质量较好^[5]等问题,并将建立政府财务报

[收稿日期]2022-05-15

[作者简介]韩星佳,财务主管,会计师、注册会计师、税务师、资产评估师,研究方向为财务理论与方法。

告制度作为一种有效策略,指出依托基于公共受托责任的政府综合财务报告,能够为债务绩效管理提供全面可靠的核算信息^⑥,落实政府综合财务报告制度成为提高地方政府隐性债务信息披露质量,防范隐性债务风险的重要路径之一^⑦。但是,如何利用政府综合财务报告实现对地方债的信息披露,相关研究均没有给出进一步的答案。

近年来,地方政府债务信息披露水平明显提高。2018年,财政部印发《地方政府债务信息公开办法(试行)》(财预〔2018〕209号,以下简称《办法》)为地方政府债务信息公开范围、公开渠道等提供了相关指引,财政部设立中国地方政府债券信息公开平台、地方政府财政部门门户网站开设政府债务信息公开专栏,从制度和建设层面改变了之前地方政府债务统计信息散见于财政部、审计署、发改委等不同部委的披露现状。但总体来说,在实践和执行层面,地方政府债务信息的披露仍然存在重规模轻绩效、服务对象偏重于“内部人”、信息质量有待进一步提高等问题,尤其是债务责任主体与信息披露主体不一致,实际用债政府的信息披露仅以简单满足政策的最低要求为目的,与信息披露服务于政府债务管理的实质目标相脱离,外界无法评价其真实的财政实力和信用水平,容易导致债务风险。当前以省级政府为主的信息公开主体和以省为单位的信用评级虽然有利于明确举债主体、总体把控债务规模,但信息不对称容易诱发实际用债政府的道德风险,加重“依赖上级或中央政府救助兜底”的固有思想^⑧,不利于地方债的风险防范和优化管理。

现有地方政府债务的公开方式,实质上建立在政府债务信息计量和报告标准体系的基础之上,而政府综合财务报告才是全面、系统反映政府财务状况的信息载体,也是政府会计综合信息披露的规范化途径^⑨。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出将建立权责发生制的政府综合财务报告制度作为加强地方政府债务管理的一项重大改革任务。政府综合财务报告改变了收付实现制计量的弊端,能够实现对政府整体财务状况和运

行情况的全面反映,为开展政府信用评级、加强资产负债管理、防范财政风险、促进财政中长期可持续发展等提供有力支持。由此,政府会计的治理功能凸显,信息提供能力大大增强。

本文致力于推动政府综合财务报告对地方债的信息披露,以利益相关者的共性信息需求为基础,以“谁负责、谁披露”为原则确定地方债信息披露主体,对发债主体和用债主体的披露内容和格式进行规范化设计。本文的主要贡献有:第一,利用会计天然的核算和监督功能,改变长期以来政府债务统计不准确、不全面、信息分散等问题,充分发挥政府会计对地方政府债务监测的治理功能;第二,在内容和格式的设计上充分满足地方债“借、用、管、还”全流程管理的要求,与《意见》旨在实现的债务管理目标高度契合;第三,明晰省级以下政府在地方债管理过程中的责任和义务,明确实际用债政府在地方债信息披露体系中的角色和定位,实现主体管理责任与披露义务相匹配,减少地方政府债务风险错配。

二、地方政府债务信息披露现状

(一)地方政府债务信息披露重发行、轻管理

当前地方政府债务信息公开多集中于债务发行阶段,例如对发行安排、发行前公告、发行结果等的公开,内容详细、形式规范、披露及时。相比之下,债券后续管理信息的披露现状则不容乐观,《办法》中债券存续期信息定期公开规定并未得到全面执行。根据中国地方政府债券信息公开平台公布的存续期信息,自2017年财政部发布《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》(财预〔2017〕89号),正式启动地方政府项目收益专项债以来,2017年-2018年仅云南省一个省份进行了政府债券存续期公开,2019年-2021年三年内进行存续期连续公开的仅有山西省一个省份,存续期公开省份最多的年度也仅有15个。各地方政府财政部门公开的存续期信息混杂在诸多其他信息中,披露内容简单、披露时间具有很强的不确

定性。在存续期连续公开年度最多的山西省披露文件中，同一债券的存续期信息仅连续公开两个年度，但债券期限少则3年，最长达30年，存续公开期过短难以覆盖债券全生命周期，不能完整披露债券期限内的后续管理信息。随着地方债期限结构持续趋长期化，上述问题将愈发凸显。目前来看，财政部设立的地方政府债务信息公开平台仅作为支持、鼓励、推动地方政府开展债务信息公开的一种方式，并非强制性连续披露要求，各省存续期信息公开约束性差，债券信息披露透明度有待进一步提高。

有关专项债对应项目的信息披露主要见于发行前的项目信息披露和存续期的专项债券情况表。在当前专项债集合发行的模式下，一只专项债往往对应多个项目。尽管一些省份在发行前公告中详细披露了项目情况和资金平衡方案，但是在存续期仅以单只债券为单位披露了内含所有项目的已实现总投资和已取得项目总收益信息，披露内容过于简单和笼统，不利于债务资金的预算绩效管理，容易掩盖资金混同及期限错配风险^[8]。在有限的信息披露下，社会公众难以对地方债的使用和风险形成一个完整清晰的认识，特别是项目收益专项债的偿还需要依赖项目自身产生的收益，如果缺少项目进展情况的披露，投资者难以全面评估债券风险。随着地方债规模的逐年攀升，社会公众对于地方政府债务的担心和疑虑并没有完全消失。

(二) 地方政府债务信息披露主体未真正下沉至实际用债单位

目前，地方政府债务信息披露以财政部和有发行资格的省(市)级政府部门为主导，公开债券项目的“一案两书”以及后续管理等重要信息，而实际用债的市县级政府的相关信息披露简单，连续性披露差，仅以符合政策规定为目的，与本级政府的债务管理职责严重背离，与信息披露的实质目标相脱节，严重削弱了市县一级政府的市场意识和风险意识，未切实履行地方债的使用管理责任。当前我国地方政府债务风险总体可控，但仍有部分地市政府债务负担过重，债务风险较高^[9]，隐性债务主要存在

于市级和县级政府，而这两级政府的还款来源缺少必要的保障^[7]。作为实际用债政府，借款行为理应建立在自身信用和财政承受能力的基础之上，及时回应上级政府和社会公众关切，切实履行偿债责任，承担债务风险。

(三) 地方政府债务信息服务主体偏重于“内部人”

为动态监测地方政府债务底数和形成的相关资产，财政部于2018年设立地方全口径债务监测平台，除详细统计债务信息以外，还按月统计对应项目的进展情况，充分披露资产的形成、运营及处置等重要信息。但该平台主要服务于立法机关、行政机关等“内部人”，信息具有一定的机密性，外部利益相关者无法获知内部的具体信息。另外，该系统信息统计的真实性、全面性、准确性主要依赖于地方政府的诚实信用和责任意识，数据之间钩稽关系不明显，自主校验功能弱。在当前地方政府隐性债务尚未完全化解、债务额度限额分配、一些地区仍然存在违规举债冲动的背景下，地方政府难免会出现机会主义行为，影响债务上报数据的可靠性。

(四) 地方政府债务信息质量有待进一步提高

目前，地方政府债券信息公开平台作为主要的债券信息披露渠道之一，发布环节涵盖发行安排到存续期公开的各个阶段，每个阶段披露的数据在理论上应当环环相扣、相互印证、保持内在逻辑的一致性。但根据中国地方政府债券信息公开平台公布的信息，同在发行前公告阶段，发行公开文件对项目信息的披露与项目“一案两书”中的同类信息存在多处矛盾之处，加上披露文件繁杂、数据修改无须做出特别提示等原因，自相矛盾的信息披露给信息使用者带来极大的困扰和误导，影响投资者做出正确的经济决策，同时为地方政府的公信力带来负面影响。

三、利益相关者对地方政府债务信息的需求分析

(一) 地方政府信息需求分析

在经济下行和地方经济发展的双重压力下，地

方财政持续承压,迫切需要地方政府债券发挥稳增长、稳投资的拉动作用,提高地方政府的公共服务能力,改善民生,扩大内需,带动各方社会资本积极参与经济建设。但伴随地方政府债务规模的快速扩张,债务风险也随之增大。为保障金融体系的稳健运行和国家财政安全,地方政府必须合理使用地方政府债券,进一步加强政府性债务管理,完善信息披露机制,在摸清债务底数和债务结构的基础上,合理控制发债规模,提高债务资金的使用效率,有效识别抗压能力弱的专项债项目并及时采取补救措施,缓解债券资金与募投资项目之间的错配,动态监控债务风险,引导债务资金发挥正向作用。

(二)中央和省级政府信息需求分析

由于我国地方政府债务余额实行限额管理,发债额度自然就成为各地方政府争相获取的稀缺资源。相较于实际用债的地方政府,具有额度分配权限的中央和省级政府处于信息劣势,难以掌握地方真实的发债情况,一些地方甚至通过增加政府债务以谋求地方官员政绩与升迁。为消除上下级政府之间的信息鸿沟,客观评价地方政府的财政实力、举债空间、债务风险、债务管理等状况,公正客观、科学合理地进行债务额度分配,需要保证信息的真实性、全面性和可靠性,从而实现债券发行额度在全国和全省范围内的优化配置,突出对重点项目的资金支持,避免“项目等资金”或“资金等项目”的现象出现,提高宏观调控政策的效率效果。

除此之外,在省级政府统一发债,市县级政府转贷使用的模式下,省级政府在一定程度上以自身信用为市县级政府的用债行为背书。为降低信息不对称可能产生的道德风险,省级政府需要全面掌握下级用债政府的相关信息,据此准确评估各市县的债务风险,避免偿债风险错配及“向上转移”。

(三)投资者信息需求分析

随着地方债市场化程度不断提高,地方债投资主体由传统的机构投资者向个人投资者拓展,机构投资者也由传统商业银行向基金、保险等各类资管机构延伸^①,主体结构的多元化对地方债信息披露

提出了更高的要求,亟需一种定期的、规范的、便利的信息披露方式满足投资者对债务人财务状况、债务管理、项目运行等方面的信息需求,在合理评价地方政府偿债能力的基础上作出正确的经济决策。

(四)社会公众信息需求分析

近年来,社会公众对政府债务信息的关注度越来越高。但由于地方债的实际使用和管理情况始终保持着神秘的色彩,加上地方财政部门信息披露渠道不统一、披露格式不规范、搜索难度大,非专业的信息使用者难以快速、准确、全面地获取有效信息,导致地方债始终是个“黑箱”,无法窥其全貌,公共监督也因此很难实现。然而公众监督是最广泛的监督,地方政府将债券全生命周期信息公开化、透明化,不仅能够有效解除公共受托责任,提高政府社会信用,改善政府效率^②,而且能够约束地方政府违规举债的冲动,提高审慎发债的自觉性,提高化解债务风险的主动性。

综上,各级政府、投资者和社会公众等不同利益相关者对地方政府债务的信息需求存在差异,各有侧重,但他们共同关注的是债务资金的使用效率和风险防范,因此应当成为政府综合财务报告披露的重要内容。随着新政府会计制度的实施,政府综合财务报告的信息提供能力显著提升,各级政府对债务进行持续性、规范性的披露,不仅能够有效满足地方债全生命周期管理的要求,而且会计天然的核算和监督功能也为地方政府债务监测提供了便利,从而为满足各利益相关者共性信息需求提供了一种可选择的有效方式,也是对《办法》规定披露方式的有益补充。

四、政府综合财务报告地方债信息披露框架的构建

(一)设计原则

目前,政府综合财务报告的编制和披露尚处于探索期,对地方债披露的内容和形式缺乏统一的规定。债券信息是财务报告应当提供的重要信息。地方政府必须对表外信息披露进行规范和完善,并且

编制会计报表的相关附注,进一步对资产负债表中的相关负债做出详细的阐述^[9]。上市公司根据《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号—年度报告的内容与格式(2021年修订)》规定,对公开发行的公司债券以专门章节在年报中披露相关情况。该披露内容、方式、周期实质上是上市公司各利益相关者信息需求相互博弈的结果,能够使各方利益相关者的信息需求达到动态均衡。财政部发布《关于启用地方政府新增专项债券项目信息披露模板的通知》(财办库〔2019〕364号),要求自2020年4月1日起,新增专项债券存续期内,应以表格形式披露项目实际收益以及项目最新预期收益等信息,以提高信息披露质量,更好地促进项目收益与融资自求平衡,有效防范专项债券风险。上述相关规定和实践为政府综合财务报告地方债信息披露提供了非常有价值的参考。

与企业债券相比,地方政府更加关注债券“借、用、管、还”全生命周期管理,以强化预算约束的作用。当前自发自还的债务发行模式是由省级政府统一发行,然后转贷给地方实际使用资金的下级政府。尽管从债务资金流动的角度看,发债主体有时并非为实际用债政府,地方债“借、用、管、还”主体尚未实现统一。然而从信息披露义务主体的角度看,作为发债主体的省级政府和用债主体的市县政府在债券资金流动过程中的信息披露义务明显不同。若以“谁负责、谁披露”为原则,按照对债务资金实际承担的职责确定各方的信息披露义务,实际上能够实现债券“借、用、管、还”信息披露主体的有效统一,在各政府级次上实现与政府债务管理目标的有效契合。

基于此,本文以“谁负责、谁披露”为原则确定报告主体,以地方债的“借、用、管、还”全生命周期管理为报告目标,借鉴地方债信息公开平台的披露内容和方式,参照上市公司年报对公开发行债券披露专设一章的做法,结合政府综合财务报告的自身特点和利益相关者的信息需求,遵循信息披露的重要性原则,区分不同信息披露义务主体和不同债券

类型,对债务信息披露框架进行如下设计。

(二)披露框架设计

1.发债主体披露框架设计

相对于市县政府而言,省级政府在地方债发行管理中主要负责总体谋划和整体把控,一方面需要确定全省的发债规模,严格审核债券项目申请,合理分配债券额度,另一方面则需要动态监控债务风险,并在发现某一政府难以自行偿还债务时,适时启动债务风险应急处置机制。因此,省级政府作为发债主体时披露的“借”债信息除了反映债券基本情况,应当重点关注发债领域、查清债务主体,保证借债合理;“用”债信息应当关注债务批准限额内的举债使用情况、债务期限结构、资金用途、融资使用进度、项目收益等情况,保证用债高效;“管”债信息应当关注债务风险,对债券进行跟踪评级,保证管住风险;“还”债信息需要关注总体偿还能力,包括本期下级单位上交本息以及实际还本付息情况等,对下级单位无法按期上缴代还本息及采取的相应措施进行充分披露,保证到期偿付。具体披露框架如表1至表3所示。

表1按发行时间顺序依次列示报告期内所有已发行且未偿清债券的基本信息。其中,债券名称、简称、编码为债券标识性信息,债券类型、发行时间、发行期限、发行规模、利率、还本付息方式反映债券的基本情况。在当前专项债券集合发行的模式下,应当列示债券内含项目的数量及具体的资金投向,明确转贷政府级次和募投领域,从而使省级政府能够准确掌握每只债券的分配和使用等“借”债情况。在《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》(厅字〔2019〕33号,以下简称《通知》)允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金的政策背景下,应当在债券基本信息中列示债券融资中用于符合条件的重大项目资本金额,明确以还本付息方式偿还的债务规模。债券余额与报告期内还本付息情况反映本只债券的“还”信息。

表2与表1结合能够反映债券的“用”债信息。通过对比连续两个年度的债务限额和债务余额,可

表 1 XX 省政府债券基本信息

债券名称	债券简称	债券编码	债券类型	发行时间	发行期限	发行规模	其中：用于符合条件的重大项目资本金的金额(如适用)	债券余额	对应项目数量	资金投向				利率	还本付息方式	报告期内还本付息情况
										地区(省/市/县)	投资领域	项目已实现债券投资	已取得项目收益(如适用)			
										……						

表 2 XX 省 XX 年债务情况表

项目		本年度			上年度		
		小计	一般债务	专项债务	小计	一般债务	专项债务
债务限额							
债务余额							
地区分布	省本级						
	市级						
	县级						
期限结构	1-3(含)年						
	3-5(含)年						
	5-10(含)年						
	10年以后						
资金投向	市政建设						
	保障性住房						
	交通基础设施						
	教育、科学、文化						
	土地储备						
	农林水及粮油储备						
	医疗卫生和社会保障						
	生态建设和环境保护						
	其他						

以反映本省限额分配和债务发行的增长情况,以及本年度剩余的举债空间。并对报告期内所有已发行且未偿清债券按照地区分布、期限结构以及资金投向进行分类列示,综合表 1 的投资与收益信息,便于省级政府从不同角度全面掌握全省的债务规模、投资进度和收益状况,摸清债券资金的地区分配和使用情况,加大对重点支持领域和宏观管理需求的

倾斜,平衡好新增债与再融资债的发行节奏,在期限结构上合理避开到期高峰,缓解地方政府还本付息的压力。

表 3 按发行时间顺序依次列示债券在连续两个年度内的资信评级情况,并需要对更换评级机构和引起资信评级发生重大变化的情况作出充分说明,以此监控债券在存续期内的风险变化并作出积

表 3 资信评级信息

债券名称	发行时间	评级机构名称	本年度		上年度	
			信用等级	评级时间	信用等级	评级时间

极应对。

2.用债主体披露框架设计

《通知》要求地方政府应当加强专项债券风险防控和项目管理。市县级政府作为实际用债单位，应当对本级政府的债务举借、资金使用和债务偿还负第一主体责任，尤其是资金使用效率和效果信息，上级政府难以全面掌握和把控，主要依赖本级政府的信息上报。因此，市县级政府债务信息披露应以项目监控为重点，从而保证债务资金的精准投入、有效使用和及时偿还。市县级政府披露的“借”债信息主要反映转贷债券的基本情况（见表 4），与省级政府披露的“借”债汇总信息相对应；“用”债信息应当重点关注专项债项目管理情况（见表 5），要坚持“信息披露跟着项目走”，持续披露投入项目的具体情况，为开展债务绩效管理提供信息基础；“管”债信息主要包括相关财务数据和财务指标，如表 6 所示，用于综合判定本级政府的综合实力和债务风险；“还”债信息应当关注本级政府的偿债能力，主要包括上缴省级政府代还本息的来源及金额，并对未按时上缴本息的重大情况进行披露，与省级政府披露的“还”债汇总信息相对应。

《地方政府一般债务预算管理办法》（财预〔2016〕154 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）分别对债券偿还资金来源做出明确规定，一般债券一般应当以一般公共预算收入偿还，专项债券的偿还则主要依赖于对应的政府性基金收入或专项收入；《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）又明确，项目收益专项债的项目自身收益应当较好地覆盖债券本息。市县级政府作为实际偿债主体，应当加强对不同类型债券的分类管理，明确还款来源，避免项目混同偿还本息，掩盖

运营不善项目的债务风险。因此，与表 1 相比，表 4 在基本保持披露内容与形式一致的基础上增加了上缴债券还本付息的来源信息。

在项目分年分步实施专项债融资计划的情况下，一个项目往往对应多只债券。因此，以项目而非以债券为单位进行信息披露，能够更好地反映募投项目的投资、建设及运营情况，具体内容如表 5 所示。一是以专项债融资总额表示项目总投资中安排的债券资金数额，并详细列示对应已实现债券投资的基本信息，从而全面反映债券资金的使用情况；二是以项目期限安排、建设进度和运营情况反映报告期末募投项目的现状，实现对债券项目的定期跟踪评价，提高项目期限与融资期限的匹配度，避免债券期限过短则项目收益难以覆盖债券本息，期限过长则难以合理预测项目收益且增加偿付本息^⑧；三是以资产类型和形成资产情况两个指标反映项目形成的资产情况，可以根据实际情况列示资产的名称、类别、数量、价值、建设状态及抵押等信息；四是以本年度项目收益和报告期末累计收益反映项目产生的收益情况，并与事前经过充分论证、具有法律效力的“一案两书”中项目预测收益和绩效目标相联系，作为专项债预算绩效管理的重要依据，确保“资金跟着项目走”“项目跟着预算走”“预算跟着绩效目标走”^⑨，从而实现对债券存续期内项目建设和运营情况的持续追踪，从源头控制债务风险，不断提高专项债的使用效能。

（三）披露框架的优势

推动地方政府综合财务报告对地方债的信息披露，可以使当前地方债信息披露面临的困境迎刃而解。

1.助力地方政府债务实现全生命周期管理。以实现地方债全生命周期管理为目标确定报告主体

表 4 转贷政府债券基本信息

债券名称	债券简称	债券编码	债券类型	发行日	债券期限	发行规模	债券余额	其中：用于符合条件的重大项目资本金的金额（如适用）	资金投向	利率	还本付息方式	报告期内上缴债券利息金额及来源	报告期内上缴债券本金金额及来源

表 5 政府专项债券募投项目情况表

项目名称	项目投向	专项债融资总额	项目对应债券基本信息						项目债券余额	项目建设期	项目运营期	建设进度及运营情况	债券项目资产类型	形成资产情况	本年度项目收益	报告期末累计收益
			债券名称	发行日	债券类型	债券期限	本只专项债券中用于该项目的金额	其中：用于符合条件的重大项目资本金的金额								
			……													

和报告内容,在政府综合财务报告中对募投项目从建设期到运营期进行持续性跟踪,使信息披露始终贯穿于“资金-项目-资产/收益”的全流程,从而实现对债券资金使用效益和债务风险的有效监管,提高地方政府债务透明度。

2.实现地方政府债务管理责任与披露义务主体的有效统一。以“谁负责、谁披露”为原则,将地方债信息披露义务主体真正下沉至实际用债单位,进一步捋顺上下级政府之间的权责关系,明确各级政府在地方法债管理中的职责分工,压实用债政府的偿债主体责任,同时为上级政府集中于债务总体管理事务节约更多的时间和精力。在现行省级政府统一发债的政策下,一只债券可能内含几个甚至几十个募投项目,由省一级以项目为单位披露项目信息存在现实困难。而由用债主体进行披露,不仅项目数量大大减少,而且具有明显的信息优势,有助于提高信息披露质量,能够更好地满足利益相关者的信息

需求。正确编制政府综合财务报告是编制主体的责任,保证数据的真实性、准确性、完整性是编制主体的义务。在这种规定约束下,用债政府债务信息披露的可靠性将大大提高。在上述披露框架中,发债主体与用债主体披露的数据之间相互对应、上下联动,进一步保证了数据内部的逻辑自洽。除此之外,政府综合财务报告其他部分还将全面反映政府资产、权益、收入、支出等财务和预算信息,为地方政府全面开展债务绩效评价以及引入第三方提供了良好的信息基础。

五、结论

当前我国经济社会问题相互交织、国内外风险交错叠加,我国经济尚处于疫情严重冲击后的恢复发展过程中,保持经济平稳运行是政府工作的重中之重。在实现稳增长和防风险长期均衡的政策目标下,地方债将持续扩容提效。要用好地方政府债务

表 6 主要相关数据和财务指标

项目		指标解释	本年度	上年度
债务限额	一般债务	下达的经省政府批准的政府债务限额		
	专项债务	同上		
债务余额	一般债务	同上		
	专项债务	同上		
资产负债率		总负债 / 可变现资产 × 100%		
地方政府综合财力		一般公共预算收入 + 政府性基金收入 + 上级补助收入		
财政偿债率		当年政府性债务还本付息额 / 地方政府综合财力 × 100%		
财政自给率		一般公共预算收入 / 一般公共预算支出		
地方政府负债率		期末地方政府债务余额 / 地区生产总值 × 100%		
地方政府债务率		期末地方政府债务余额 / 地方政府综合财力 × 100%		

资金、带动扩大有效投资,必须进一步完善地方债信息披露。本文对政府综合财务报告地方债信息披露的设计,将信息披露主体真正下沉至实际用债单位,从而在以下三个方面减少错误配置:一是根据各级政府对债务资金实际承担的职责确定相应的信息披露义务,进一步理顺地方债信息披露体制机制;二是有助于实际用债政府关注自身债务规模与本级政府综合财力、信用水平的匹配程度,确保政府融资在本级财政可承受能力范围内运行,提高对债务资金全流程规范管理的重视程度,减轻省级政府的隐性担保责任,降低偿债风险错配;三是由实际用债政府披露募投项目的投资和运行情况,有助于本级政府切实履行项目管控职责,在项目质量、期限结构等方面不断提高债券资金与募投项目之间的契合程度。然而政府债务信息牵涉面广、内容复杂,政府综合财务报告的编制和披露仍在探索阶段,实现政府综合财务报告对地方债的信息披露,不可能一蹴而就,需要采取渐进的方式逐步推行。但毋庸置疑的是,随着政府会计制度改革的深入推进,政府综合财务报告的信息提供能力将持续提升,政府会计对地方政府债务管理的治理效能将更加凸显。

参考文献:

- [1] 陈志勇,王银梅.我国地方政府性债务信息披露问题研究[J].地方财政研究,2014(2):37-41.
- [2] 孙永慧.地方政府债券会计信息披露问题研究[J].财会通讯,2009(34):29-30.
- [3] 朱久霞,李宜轩,高妍.地方政府债务及其核算和信息披露问题研究[J].会计之友,2014(14):111-112.
- [4] 王芳,谭艳艳,严丽娜.中国政府负债信息披露:现状、问题与体系构建[J].会计研究,2017(2):14-23+96.
- [5] 秦龙.地方政府债务信息披露指数的构建与分析[J].财会月刊,2021(13):148-152.
- [6] 郑方方,陈素云.地方政府债务绩效管理的现实基础与实现路径[J].地方财政研究,2021(2):22-30.
- [7] 殷明.地方政府隐性债务风险防范探析——基于信息披露与全口径预算监督[J].财会通讯,2019(35):106-109.
- [8] 毛振华,孙晓霞,闫衍.中国地方政府债券发展报告(2021)[M].北京:社会科学文献出版社,2021:1-21.
- [9] 刘子怡.政府效率与地方政府融资平台举债——基于31个省级政府财务披露信息的实证分析[J].现代财经(天津财经大学学报),2015,35(2):37-48.
- [10] 张玉双.我国地方政府债务信息披露问题探究[J].财会月刊,2018(17):114-118.
- [11] 李红霞,张阳.疫情冲击下地方专项债绩效管理与风险防范[J].当代财经,2021(1):27-38.

【责任编辑 寇明风】