



中华人民共和国审计署

审计结果公告

**ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO SHENJISHU
SHENJI JIEGUO GONGGAO**

2013 年第 24 号

(总第 166 号)

中华人民共和国审计署办公厅

2013年第 24 号（总第 166 号）

目 录

2 36个地方政府本级政府性债务审计结果



36 个 地 方 政 府 本 级 政 府 性 债 务 审 计 结 果

(二〇一三年六月十日公告)

为

摸清地方政府性债务增长变化情况,揭示债务管理中出现的新情况、新问题和风险隐患,2012年11月至2013年2月,审计署对15个省、3个直辖市本级(以下统称省本级)及其所属的15个省会城市本级、3个市辖区(以下统称省会城市本级),共计36个地方政府本级2011年以来政府性债务情况进行了审计。审计中依据《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》(国办发明电〔2011〕6号)规定,将地方政府性债务划分为政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务三种类型,按照“见账、见人、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对涉及的903个政府部门和机构、223个融资平台公司、1249个经费补助事业单位、83个公用事业单位、273个其他单位、22240个项目,共75559笔债务进行了审计。现将审计结果公告如下:

一、近两年地方政府加强债务管理的主要做法和成效

2011年以来,各地按照国务院部署和有关部门要求,积极处理存量债务,加强新增债务管理,清理规范融资平台公司,取得了一定成效。

(一)地方政府性债务管理制度有所完善。2011年以来,36个地方政府本级中,有14个新出台了地方政府性债务管理制度,有10个新建立了偿债准备金制度。截至2012年底,已有28个地方政府本级出台了地方政府性债务管理制度,



有 31 个建立了偿债准备金制度或在预算中安排偿债准备资金, 准备金余额为 907.60 亿元。

(二) 采取措施对部分存量债务进行了处理。各地按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则, 出台措施对 2010 年底的部分存量债务进行了处理。2011 年以来, 各地累计偿还和化解存量债务 13317.21 亿元, 占 2010 年底债务余额的 39.09%。如按照中央统一部署, 各地出台奖补措施对地方高校债务进行了清理和化解, 36 个地方政府本级所属高校债务余额由 2010 年的 1747.96 亿元下降到 2012 年的 910.81 亿元, 下降了 47.89%。

(三) 加强了对新增债务及债务资金使用的监督管理。各地加强了举借债务的管理, 有 23 个地方政府本级要求政府负有偿还责任债务的举借需经财政部门或政府批准, 使债务规模得到了一定控制, 有 12 个地方政府本级 2012 年底的债务余额比 2010 年减少了 1417.42 亿元。一些省(市)成立专门机构或明确职能加强对债务资金的监管。

(四) 进一步清理规范了融资平台公司及其债务。2011 年以来, 各地按照国务院要求对融资平台公司及其债务进行了进一步清理规范, 通过剥离债务、资产重组、充实注册资本金、注入收益良好的优质资产等方式, 使一些融资平台公司的资产质量、收入水平和盈利能力有所提高。2012 年底, 36 个地方政府本级的 223 家融资平台公司的注册资本总额比 2010 年增长 10.95%, 资产负债率比 2010 年下降 4.16 个百分点, 收入总额和利润总额分别比 2010 年增长 53.04% 和 13.74%。

二、地方政府性债务规模、结构及债务负担变化情况

(一) 债务规模及变化情况。

截至 2012 年底, 36 个地方政府本级政府性债务余额 38475.81 亿元(政府负有偿还责任的债务 18437.10 亿元、政府负有担保责任的债务 9079.02 亿元、其他相关债务 10959.69 亿元), 比 2010 年增加 4409.81 亿元(其中 12 个地方政府本级减少 1417.42 亿元, 24 个地方政府本级增加 5827.23 亿元), 增长 12.94%。从债务形成年度看, 2010 年及以前年度举借 20748.79 亿元, 占 53.93%; 2011 年举借 6307.40 亿元, 占 16.39%; 2012 年举借 11419.62 亿元, 占 29.68%。

(二) 债务余额结构及变化情况。

从债务举借主体看, 2012 年底债务余额中, 融资平台公司、地方政府部门和

机构举借的分别占 45.67%、25.37%，仍是主要的举借主体。融资平台公司和其他单位债务余额增长较大，分别比 2010 年增加 3227.34 亿元和 1295.72 亿元，增长比率分别为 22.50%和 32.42%。

从债务资金来源看，2012 年底债务余额中，银行贷款和发行债券分别占 78.07%和 12.06%，仍是债务资金的主要来源。2012 年底银行贷款余额比 2010 年增加 1533.96 亿元，但所占比重下降 5.60 个百分点；发行债券、其他单位和个人借款增长较大，分别比 2010 年增加 1782.13 亿元、1308.31 亿元，增长比率分别为 62.32%、125.26%，其中发行债券中的短期融资券和中期票据增长比率达 113.40%。

从债务资金投向看，用于交通运输、市政建设、土地收储、教科文卫、农林水利建设、生态建设和环境保护、保障性住房等支出占已支出债务额 36434.47 亿元的 92.14%。用于交通运输、保障性住房、土地收储和市政建设的债务支出增长较大，分别比 2010 年增加 3295.45 亿元、720.68 亿元、652.83 亿元和 407.74 亿元，增长比率分别为 30.29%、141.47%、21.15%和 4.15%。

（三）债务负担变化情况。

从债务率（债务余额与地方政府综合财力的比率，为衡量债务规模大小的指标）看，36 个地方政府本级中，有 24 个地区 2012 年政府负有偿还责任的债务率比 2010 年下降；如加上政府负有担保责任的债务，有 31 个地区债务率比 2010 年下降。但仍有 10 个地区 2012 年政府负有偿还责任的债务率超过 100%；如加上政府负有担保责任的债务，有 16 个地区债务率超过 100%。

从偿债率（当年还本付息额与地方政府综合财力的比率，为衡量当期偿债压力的指标）看，36 个地方政府本级中，有 13 个地区 2012 年政府负有偿还责任债务的偿债率比 2010 年下降；如加上政府负有担保责任的债务，有 18 个地区偿债率比 2010 年下降。但仍有 14 个地区 2012 年政府负有偿还责任债务的偿债率超过 20%；如加上政府负有担保责任的债务，有 20 个地区偿债率超过 20%。

从逾期债务率（逾期债务额占债务余额的比重）看，36 个地方政府本级 2012 年政府负有担保责任的债务和其他相关债务的逾期债务率分别为 0.59%和 0.75%，分别比 2010 年上升了 0.16 和 0.48 个百分点。

三、审计发现的主要问题

（一）部分地区和行业债务负担较重。



一是部分地区债务规模增长较快,一些省会城市本级的债务风险凸显。36个地方政府本级中,有11个省本级和13个省会城市本级2012年债务规模比2010年有所增长,其中4个省本级和8个省会城市本级债务增长率超过20%。一些省会城市本级债务率和偿债率指标偏高,2012年,有9个省会城市本级政府负有偿还责任的债务率超过100%,最高的达188.95%,如加上政府负有担保责任的债务,债务率最高的达219.57%。有13个省会城市本级政府负有偿还责任债务的偿债率超过20%,最高的达60.15%;如加上政府负有担保责任的债务,偿债率最高的达67.69%。由于偿债能力不足,一些省会城市本级只能通过举借新债偿还旧债,5个省会城市本级2012年政府负有偿还责任债务的借新还旧率超过20%,最高的达38.01%。14个省会城市本级政府负有偿还责任的债务已逾期181.70亿元,其中2个省会城市本级逾期债务率超过10%,最高的为16.36%。

二是部分地方以土地出让收入为偿债来源的债务余额增长,但土地出让收入增幅下降,偿债压力加大。2012年底,4个省本级、17个省会城市本级承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额7746.97亿元,占这些地区政府负有偿还责任债务余额的54.64%,比2010年增长1183.97亿元,占比提高3.61个百分点;而上述地区2012年土地出让收入比2010年减少135.08亿元,降低2.83%,扣除成本性支出和按国家规定提取的各项收入后的可支配土地出让收入减少179.56亿元,降低8.82%。这些地区2012年以土地出让收入为偿债来源的债务需偿还本息2315.73亿元,为当年可支配土地出让收入的1.25倍。

三是部分地区高速公路债务规模增长较快,偿债压力较大。有10个省本级2012年底高速公路债务余额比2010年有所增长,增长额2156.59亿元,增长率为36.88%。在债务规模快速增长的同时,受经济增速放缓、货车流量下降、重大节日免收小型客车高速公路通行费等因素的影响,高速公路车辆通行费收入出现减收,一些地区高速公路债务偿还压力较大。2012年,有8个省本级通过举借新债偿还高速公路债务453.85亿元,其中4个省本级高速公路债务的借新还旧率超过50%,3个省本级已出现逾期债务17.15亿元。

四是部分取消收费地区的政府还贷二级公路债务偿还面临较大压力。近年来,部分省份取消收费后,政府还贷二级公路的债务偿还、公路养护和建设资金完全来源于财政,虽然中央财政对截至2008年底已锁定的债务余额给予一定比例的补助,但由于锁定年度之后新产生的债务尚未给予补助、中央财政不承担

债务利息,加上部分地方财政资金不到位等原因,有些地方政府偿债压力较大,甚至出现逾期债务。截至2012年底,在2011年底前已取消收费的15个省份中,12个省本级和9个省会城市本级负责偿还的政府还贷二级公路债务余额1311.61亿元,比2010年增加423.93亿元,增长47.76%。2012年,有6个省本级和1个市本级通过举借新债偿还政府还贷二级公路债务170.69亿元,借新还旧率为66.92%;3个市本级和1个省本级已出现逾期债务31.09亿元。

(二)一些地方通过信托、融资租赁、BT和违规集资等方式变相融资现象突出。

随着国家对地方政府性债务管理的加强和银行对地方政府及其融资平台公司信贷投放的从紧,一些地方通过信托贷款、融资租赁、售后回租、发行理财产品、BT(建设—移交)、垫资施工和违规集资等方式变相举债融资的现象较为突出。审计抽查发现,2011年至2012年,有6个省本级和7个省会城市本级通过信托贷款、融资租赁、售后回租和发行理财产品等方式融资1090.10亿元;12个省会城市本级和1个省本级通过BT和垫资施工方式实施196个建设项目,形成政府性债务1060.18亿元;3个省本级和3个省会城市本级的部分单位违规集资30.59亿元,合计2180.87亿元,占这些地区两年新举借债务总额的15.82%。这些融资方式隐蔽性强,不易监管,且筹资成本普遍高于同期银行贷款利率,如BT融资年利率最高达20%、集资年利率最高达17.5%,蕴含新的风险隐患。

(三)融资平台公司退出管理不到位,部分融资平台公司资产质量较差、偿债能力不强。

一是融资平台公司退出管理不到位。2011年以来,经地方政府相关部门、融资平台公司和债权银行三方签字,共有61家融资平台公司按银监会规定转为“退出类平台”,但审计发现,上述公司中有55家未完全剥离原有政府性债务或继续承担公益性项目的建设融资任务,2012年底政府性债务余额为7414.83亿元,其中有4个省本级和1个省会城市本级的18家融资平台公司以转为“退出类平台”为由,少统计政府性债务2479.29亿元,脱离了债务监管。

二是部分融资平台公司资产质量较差,偿债能力不强。2012年底,36个地方政府本级的223家融资平台公司中,有94家年末资产中存在不能或不宜变现的资产8975.92亿元,占其总资产的37.60%;有5家注册资本未到位56.19亿元;6家虚增资产371.07亿元;3个省会城市本级政府违规向融资平台公司注入公园、



道路等公益性资产 45.53 亿元。从偿债能力看,有 68 家资产负债率超过 70%;有 151 家当年收入不足以偿还当年到期债务本息;有 37 家 2012 年度出现亏损。在 2012 年融资平台公司偿还的债务本息 3618.85 亿元中,以财政资金偿还 1205.75 亿元、占 33.32%,举借新债偿还 738.93 亿元、占 20.42%,两项共占 53.74%,虽然比 2010 年下降 15.81 个百分点,但融资平台公司自身偿债能力仍显不足。

(四)债务制度不够完善,债务资金管理使用不够规范。

一是地方政府性债务管理制度不够完善。目前国家尚未出台统一的地方政府性债务管理制度,虽然部分地方政府出台了一些债务管理制度,但地方政府性债务的规模控制、预算管理和风险预警等管理仍显薄弱。截至 2012 年底,36 个地方政府本级中,仍有 8 个尚未出台政府性债务管理规定,13 个尚未建立政府负有偿还责任债务的举借审批制度,19 个尚未编制债务预算或债务收支计划,24 个尚未建立债务风险预警制度。

二是部分单位违规取得和使用债务资金,部分债务资金未及时安排使用。其中:5 个省本级和 3 个省会城市本级政府有关部门违规为 817.67 亿元的债务举借提供担保,部分单位以虚假或不合法的抵(质)押物、高估抵押物价值等方式取得债务资金 192.38 亿元,部分单位违规发行企业债券和中期票据 70 亿元;一些债务单位违反合同约定将 378.16 亿元债务资金用于其他项目建设、归还到期债务或作为项目资本金,其中企业债券资金未按核准用途使用 68.84 亿元;有 271.71 亿元债务资金于 2010 年及以前年度举借,至 2012 年底仍未支出,闲置时间达 2 年之久,未发挥效益。

审计指出上述问题后,有关部门和地方正在制定整改措施,研究完善进一步加强地方政府性债务管理的相关制度。

附:审计的地方政府名单

天津市本级、天津市南开区,河北省本级、石家庄市本级,辽宁省本级、沈阳市本级,吉林省本级、长春市本级,黑龙江省本级、哈尔滨市本级,上海市本级、上海市虹口区,江苏省本级、南京市本级,安徽省本级、合肥市本级,福建省本级、福州市本级,山东省本级、济南市本级,湖北省本级、武汉市本级,湖南省本级、长沙市本级,广东省本级、广州市本级,重庆市本级、重庆市合川区,四川省本级、成都市本级,云南省本级、昆明市本级,陕西省本级、西安市本级,甘肃省本级、兰州市本级。

主办单位：中华人民共和国审计署办公厅

主管机关：中华人民共和国审计署

编辑：《中华人民共和国审计署审计结果公告》编辑部

通讯地址：北京市西城区展览路北露园 1 号

邮政编码：100830

电话：(010) 68301659

出版发行：中国审计报社

发行地址：北京市海淀区莲花苑小区5号华宝大厦17层

邮政编码：100036

电话：(010)63962108

传真：(010)63962537

E-mail: shenjibao@263.net.cn

印刷单位：北京市昌平百善印刷厂

中国标准刊号：CN11-4870/D（国内统一刊号）