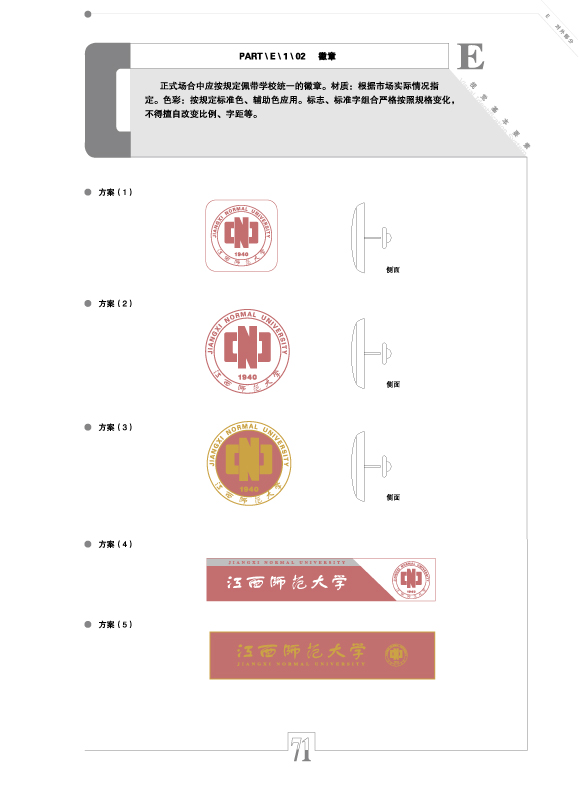
分 类 号： C93 密 级：（宋体小4号）

学校代码： 10414 学 号： 2014330013



**硕士专业学位研究生学位论文**

**地方政府性债务风险管理存在的问题及对策——以温州市L区为例**

**Problems and Solutions of Local Governmental Debt Risk Management – L District in Wenzhou City as Study Case**

**林宣**

院 所：政法学院 导师姓名：淦家辉

专业学位类别：公共管理硕士 专业领域：

二○一六年 月

**独 创 性 声 明**

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名： 签字日期： 年 月 日

**学位论文版权使用授权书**

本学位论文作者完全了解江西师范大学研究生院有关保留、使用学位论文的规定，有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权江西师范大学研究生院可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

学位论文作者签名： 导师签名：

签字日期： 年 月 日 签字日期： 年 月 日

# 摘 要

摘要正文宋体小四号

20世纪以来，建构主义成为风靡全球的理论流派，××××××××××××××××××，××××××××××××××××××××××××××××××。×××××××××××，××××××××××××××××××××××××××。

本研究以建构主义作为基本的理论基础，××××××××××××××××××××××××××××××。×××××××××××，××××××××××××××××××××××××××。

…………

××××××，××××××××××××××××××××××××××××××。×××××××××××，××××××××××××××××××××××××××。

宋体小四号

空一行

**关键词**：课程知识；建构；建构主义；社会建构；个体建构

宋体小四号加粗

# Abstract

Since the middle of 20th century, the Theory of Constructivism has been very popular in the world. ××××××××××××××××××,××××××××××××××××××××××××××××××.×××××××××××,××××××××××××××××××××××××××.

Taking the theory of constructivism as the theory base, ××××××,××××××××××××××××××××××××××××××.×××××××××××,××××××××××××××××××××××××××.

…………

××××××,××××××××××××××××××××××××××××××.×××××××××××,××××××××××××××××××××××××××.

**Key words**: Curricula Knowledge; Construction; Constructivism; Social Constructivism; Individual Constructivism

目 录

[摘 要 I](#_Toc463725022)

[Abstract II](#_Toc463725023)

[1.绪论 1](#_Toc463725024)

[1.1地方政府性债务管理研究的背景和意义 1](#_Toc463725025)

[1.1.1研究的背景 2](#_Toc463725026)

[1.1.2研究意义 2](#_Toc463725027)

[1.1.3研究思路和主要内容 3](#_Toc463725028)

[1.1.4研究的方法和创新 3](#_Toc463725029)

[2地方政府性债务风险管理概述 3](#_Toc463725030)

[2.1地方政府性债务风险管理的内涵 3](#_Toc463725031)

[2.1.1地方政府性债务风险管理的内涵 3](#_Toc463725032)

[2.1.2反映地方政府性债务风险的几个指标 4](#_Toc463725033)

[2.2 地方政府性债务风险管理的特征 4](#_Toc463725034)

[2.3 地方政府性债务风险管理的意义 5](#_Toc463725035)

[3 我国地方政府性债务现状分析 5](#_Toc463725036)

[3.1 我国地方政府债务现状 5](#_Toc463725037)

[3.2 我国地方政府性债务风险管理的现状 6](#_Toc463725038)

[3.3 地方政府债务风险分析 7](#_Toc463725039)

[4 温州市L区政府性债务状况分析 8](#_Toc463725040)

[4.1 温州市L区情况介绍 8](#_Toc463725041)

[4.1.1 温州市L区财政基本情况 8](#_Toc463725042)

[4.1.2 温州市L区政府债务基本情况 9](#_Toc463725043)

[4.2 温州市L区政府债务风险分析 12](#_Toc463725044)

[5 温州市L区政府性债务管理存在问题及原因分析 13](#_Toc463725045)

[5.1温州市L区政府性债务风险管理存在问题 13](#_Toc463725046)

[5.2成因分析 14](#_Toc463725047)

[6对策及建议 15](#_Toc463725048)

[6.1完善举债融资机制，积极探索融资新渠道，规范举债融资行为。 15](#_Toc463725049)

[6.1.1完善风险预警系统，加强制度机制的监控。 16](#_Toc463725050)

[6.1.2完善预算体系，加快推进公共财政预算改革。 16](#_Toc463725051)

[6.1.3探索融资举债渠道。 16](#_Toc463725052)

[6.2明确债务主体，分类清理规范。 16](#_Toc463725053)

[6.3加强项目和资金使用监管，提高债务资金绩效。 17](#_Toc463725054)

[6.4落实完善偿债机制 17](#_Toc463725055)

[6.5建立健全政绩考评机制，加大问责力度。 17](#_Toc463725056)

[7 结语 18](#_Toc463725057)

# 1.绪论

2011年3月，国家审计署首次组织全国审计机关同步开展对全国范围内省、市、县（区）地方政府性债务情况进行为期5个月的全覆盖的审计调查。之后的2012年至2016年期间，审计署每年组织对各省本级2011年以来政府性债务变化情况进行了抽查。2013年6月，笔者作为浙江省温州市L区审计组成员参加了L区政府性债务审计项目的实施，对L区本级截至2012年底和2013年6月底政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务（以下简称其他相关债务）情况进行了审计。审计中发现，L区人民政府在加强地方政府债务管理方面做了一系列的工作，如成立了L区项目融资工作委员会，负责协调和管理全区项目融资事务；出台《L区政府性债务管理暂行办法》、《L区政府偿债准备金管理办法（试行）》、《L区政府投资项目BT融资建设管理办法（试行）》和《L区融资平台公司融资工作管理办法（试行）》等制度，进一步规范债务管理；每年制定政府性债务计划，并将其纳入到区本级财政预算草案报告附表进行反映和批复，进一步加强债务监督。并在面对宏观经济政策趋紧、以银行贷款为主的传统融资模式融资难等困难的情况下，L区政府改变固有观念，创新融资思路，多渠道举债融资，筹措了大量的建设资金，为关系全区经济社会发展大局、普惠人民群众的重点基础设施项目建设提供资金要素保障，对促进地方经济社会转型升级、缓解地方财政资金压力发挥了积极的作用。但在审计过程中也发现存在债务举借、管理和资金使用等方面的一些不足，需做进一步的改进和完善。本文结合该次债务审计中的数据资料，分析L区政府性债务结构、政府性债务风险以及政府性债务风险管理中存在的问题，针对L区人民政府债务管理问题提出对策，为L区政府科学、高效、合理地管理地方政府债务，提高债务风险防范水平等提供一定的借鉴和参考价值。

## 1.1地方政府性债务管理研究的背景和意义

地方政府性债务的形成，不仅需要社会经济发展到达一定程度，同时受到政府管理体制、机制等方面影响，在特定的历史条件下具有必然性。毫无疑问，各级地方政府通过各类融资渠道而举借来的大量资金，为当地经济社会发展提供了巨大的支持，同时在提高政府公共服务能力、拉动社会投资需求、推动产业转型升级和加快城市化进程、改善民生等方面发挥了重要作用。但同时，在地方政府性债务急剧增长过程中，部分地方政府负债率、偿债率等风险控制指标远远超出国际上公认的警戒线，对地方财政和金融机构带来了越来越大的现实或潜在风险。因此，如何加强地方政府债务管理，保障地方经济和社会的健康可持续发展，防范地方财政和金融风险需要作进一步研究。

### 1.1.1研究的背景

1994年，我国通过财税体制改革明确了中央财政和地方财政的收支范围，并且在当时施行的《预算法》中明确规了严禁地方政府举债。但是，随着我过财政体制改革的不断深入，地方政府管理职权的不断扩大和职能的不断丰富，伴随着我国经济社会发展转型升级期的到来，各级地方政府财政收入与支出的矛盾日益凸显，尤其是区县级政府财政已经普遍存在常年赤字的现象，在经济社会发展不断发展和层层政府对下级政府不合理的考核机制的共同作用下，地方政府在城市基础设施建设等方面的固定资产投资任务不断加重，使地方财政收支缺口进一步加大，地方政府融资需求不断飙升，政府性债务规模爆炸性增长。

国家审计署发布的2011年全国地方政府性债务审计结果公告显示，截至2010年12月，我国地方政府性债务余额为10.7万亿元；截至2013年6月，我国地方政府性债务的余额为17.5万亿元，短短6个月时间里增加了6.8万亿元,其中区县级地方政府性债务余额2011年末迅速由原来的2.8万亿元增加到了5.0万亿元。为此，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《决定》明确提出“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”，要将政府性债务纳入对官员的政绩考核的重要指标，并强化对官员任期内举债情况的考核、审计和责任追究。

不难看出，当前我国地方政府性债务规模正以令人吃惊的速度增长，但地方政府在对债务风险、债务资金的管理使用工作中依然存在种种不足，例如：科学有效、系统性的地方政府性债务管理机制尚未形成，债务管理理念不够先进、基层工作人员债务管理专业知识欠缺等问题仍普遍存在，尤其是县一级政府性债务管理散、乱、难问题非常突出。

### 1.1.2研究意义

#### 1.1.2.1.理论意义

目前，针对地方政府性债务管理问题的研究，国内、国际的研究人员都主要从政府举债的必要性、政府性债务管理的措施、政府性债务管理工作的透明度等视角开展，国外的专家学者主要关注政府性债务的形成的理论等方面。而国内的专家学者则更偏向于对政府性债务的产生原因、政府采用何种债务风险管理举措、如何建立债务管理机制等问题的研究，这些研究往往站在全局的宏观高度上开展的，提出的建议、对策措施一般较为宏观。而本文从典型的、区级基层政府和公共管理学视角，以温州市L区政府为例，深入分析地方政府在政府性债务风险管理中存在的问题及原因，并有针对地提出了解决相关问题，规范该区政府性债务管理的建议意见，这将进一步丰富地方政府性债务管理的研究成果。

#### 1.1.2.2.实践意义

在我国当前经济社会的飞速发展中，地方政府性债务这一事物的出现是必须直面的。长期以来，我国各级政府对于政府性债务管理工作重视程度不够、管理随意性强，以至于债务规模增长迅速，债务风险剧增，管理散乱问题突出。如果不能进行积极地防范和化解政府性债务的风险，对国家经济健康平稳发展和社会和谐稳定都将是一个潜在的严重威胁。研究如何规避地方政府性债务风险，不经有助于经济发展，也有利于更好地建立诚信政府，稳定社会。本文通过对L区政府性债务管理就行分析，对L区政府科学、高效、合理地管理地方政府债务，提高债务风险防范水平等有一定的借鉴和参考意义。

### 1.1.3研究思路和主要内容

本文将以温州市L区地方政府债务总量为基础，从债务的形成、分类、原因出发，对地方政府债务管理中的债务计划、管理、偿还等工作环节进行分析，对其中存在的问题提出对策、建议，为L区政府的债务管理工作提供一定的参考。

### 1.1.4研究的方法和创新

通过文献、书籍报刊，互联网，实地考察收集资料，对资料进行筛选，通过文献资料了解地方政府债务管理现状，了解存在问题。并以2013年笔者所在的审计部门实施的温州市L区地方政府性债务审计调查结果，对2013年温州市L区政府性债务审计调查数据进行分析，发现问题、提出对策。从审计的角度出发，将研究视角聚焦在区级地方政府开展债务管理工作上。L区审计局开展审计调查的结果为基础，结合工作中的实际进行分析研究。

# 2地方政府性债务风险管理概述

## 2.1地方政府性债务风险管理的内涵

### 2.1.1地方政府性债务风险管理的内涵

根据近年来财政部门、人民银行等金融管理机构和银监会等金融监管机构的定义，我国地方政府性债务指的是地方政府（含政府下属部门和机构）、财政补助的事业单位、国有融资平台公司等直接借入、拖欠或因提供担保、BT回购等信用支持而形成的债务。其中，以政府名义发债、拖欠、回购形成的债务为政府负有直接偿还责任的债务；而其他部分属于政府负有连带责任的债务，叫做政府的或有债务。

按照审计署统计口径，政府性债务包含三大部分：

（1）政府负有偿还责任的债务。指的是政府（含政府部门和机构）、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司和其他相关单位举借，确定由财政资金偿还的债务。一是国债转贷、农业综合开发借款债务中确定由财政资金偿还的债务。二是政府融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位、公用事业单位及其他单位举借、拖欠或以回购（BT）等方式形成的债务中，确定由财政资金（不含车辆通行费、学费等收入）偿还的债务。

（2）政府负有担保责任的债务。指的是因政府提供直接或间接担保，当债务人无法偿还债务时，政府负有连带偿债责任的债务。一是政府融资平台公司、经费补助事业单位、公用事业单位和其他单位举借，确定以债务单位事业收入（含学费、住宿费等教育收费收入）、经营收入（含车辆通行费收入）等非财政资金偿还，且政府提供直接或间接担保的债务。二是政府举借，以非财政资金偿还的债务，视同政府担保债务。

（3）政府可能承担一定救助责任的其他相关债务。指的是政府融资平台公司、经费补助事业单位和公用事业单位为公益性项目举借，由非财政资金偿还，且区政府未提供担保的债务（不含拖欠其他单位和个人的债务）。政府在法律上对该类债务不承担偿债责任，但当债务人出现债务危机时，政府可能需要承担救助责任。

### 2.1.2反映地方政府性债务风险的几个指标

（1）债务率

债务率，是指债务余额与地方政府综合财力的比率，计算公式为：

债务率这个指标用于衡量地方政府债务规模大小的指标，债务率的国际公认安全标准是小于100%。

（2）偿债率

偿债率，是指当年政府性债务还本付息额占当年地方财政可用财力的比重，计算公式为：

偿债率这个指标间接反映了地方财政可用财力在扣除债务还本付息额后的实际可用财力。必须把政府性债务规模控制在与政府可用财力相匹配的水平上，否则就有可能引发政府性债务危机。偿债率越高，则表明政府财政偿还已举借的债务的压力越大。通常偿债率的国际公认的警戒线为10%。

（3）逾期债务率

逾期债务率，是指已逾期的债务额占地方政府性债务余额总量的比重，计算公式为：

逾期债务率这个指标的警戒线一般是60%。

## 2.2 地方政府性债务风险管理的特征

## 2.3 地方政府性债务风险管理的意义

# 3 我国地方政府性债务现状分析

## 3.1 我国地方政府债务现状

（一）部分地区债务总量过大。

一是部分地区债务总量增长较快，部分省会城市本级政府的债务管理风险明显。在2013年审计署调查的36个省一级政府本级中，相比较2011年度的审计调查结果，部分省本级和省会城市本级2012年末债务总量有较大的增幅，其中有4个省本级政府和8个省会城市本级政府的政府性债务余额增长率超过20%。甚至有个别省会市本级政府性债务的债务率和偿债率指标高于100%。截止2012年末，有9个省会城市本级政府负有直接偿还责任的债务的债务率超过100%，最高的地方政府达到188.95%。

二是地方政府偿债资金来源单一，土地出让收入成为政府偿债资金的主要来源。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%。

（二）通过信托、BT和政府违规借款等方式变相举债的情况严重。

随着国家对地方政府性债务管理的加强和金融系统对地方政府及其融资平台公司信用贷款投放的紧缩，一些地方政府通过信托贷款、BT、施工垫资和违规借款等方式变相举债的现象较为突出。审计结果表明，2011年至2012年，部分省会城市本级通过信托贷款、BT、施工垫资和违规借款等方式形成的债务总额占这些地区2年新举借债务总额的15.82%。这些融资方式隐蔽性强，不易规范管，并且筹资成本通常高于同期的银行贷款利率，侧面加大了地方政府的偿债压力。

（三）融资平台偿债存在隐患。

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；注册资本未到位56.19亿元；虚增资产371.07亿元。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%，融资平台公司自身偿债能力仍显不足。

（四）债务风险管理制度不够完善，债务资金使用管理不够规范。

一是地方政府性债务风险管理制度不够完善。地方政府虽然出台了一些债务管理制度，但对地方政府性债务的举债计划管理、债务资金使用管理、偿债计划管理和风险预警等方面的管理制度有欠缺。

二是部分单位违规取得和使用债务资金，部分债务资金未能有效发挥效益。部分地方政府有关部门违规为债务举借提供担保，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，部分单位违规发行企业债券和中期票据；一些举债单位未按合同约定将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。大量债务资金于2010年及以前年度举借，至2012年底仍未支出，长期闲置，未发挥效益。

## 3.2 我国地方政府性债务风险管理的现状

（一）地方政府性债务管理制度机制仍在完善健全过程中。根据2011审计署的审计结果公告，在审计调查所涉及的所有省政府本级中，接近38.8%的调查对象新制定了地方政府性债务管理制度，约27.8%的调查对象新建立了偿债准备金制度。至2012年12月，约77.78%的调查对象已建立或完善了地方政府性债务管理制度，约86.11%的调查对象建立了偿债准备金制度，或者在预算中安排了偿债准备资金，计提准备金余额共为 907.60亿元。在全国范围内，债务管理相关制度的覆盖率已经相当高。

（二）针对目前的政府性债务余额总量已采取了相应的措施。审计调查结果表明，各级政府按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则，积极采取各类措施，对当前的债务存量余额进行了消化。2011年至2013年期间，各级政府累计处理、化解地方政府性债务存量1.33万亿元，占2010年末全国政府性债务余额存量的39.09%。

（三）对不断新增的债务及资金的使用绩效进行了一定的监管。各级政府加强了对政府性债务的举借、使用等环节的规范，调查显示，36个省本级地方政府中有23个省本级政府规定下级部门在举借政府负直接有偿还责任的债务时，举借行为必须经同级财政部门或本级政府批准，通过制度约束使政府性债务规模得到了一定控制。有12个省政府本级2012年12月末的债务余额比2010年12月末的余额削减了1417.42亿元。

（四）政府融资平台公司及其债务进一步规范、清理。2011年审计后，各级地方政府根据国务院的要求，积极开展对政府融资平台及其债务的规范清理工作。通过融资平台剥离、补足注册资本、经营优质资产等形式，有效提高了政府融资平台的融资水平及偿债能力。2012年12月末，被调查的36个省一级地方政府所管理的223家政府融资平台中，增资额相比2010年12月末增长了10.95%。

## 3.3 地方政府债务风险分析[[1]](#footnote-1)

（一）地方政府性债务规模及变化情况。

截至2012年12月底，审计调查的36个省一级政府本级的政府性债务余额总计3.85万亿元，其中：政府直接负有偿还责任的债务1.84万亿元、政府负有担保责任的债务0.9万亿元、政府可能负有偿还责任的债务1.1万亿元。地方政府性债务余额相比2010年12月末的审计调查数据，增加了0.44万亿元，其中12个省一级政府本级债务减少0.14万亿元，24个省一级政府本级债务增加0.58万亿 元，36个省一级政府债务余额共增长12.94%。按地方政府性债务形成的年度划分，2010年及以前年度形成的债务有2.1万亿元，占余额总量的53.93%；2011年形成的债务有0.63万亿元，占余额总量的16.39%；2012年形成的债务有1.14万亿元，占余额总量的29.68%。

（二）地方政府性债务余额结构及变化情况。

按债务举借主体划分，2012年12月末全国地方政府性债务余额中，以政府管理的融资平台公司、各地方政府下属部门和组织机构为举债主体而形成的债务的分别余额总量的45.67%和25.37%。政府管理的融资平台公司和其他单位债务余额增长较快，其中，融资平台公司举借的债务比2010年增加3227.34亿元，增长比率为22.50%；其他单位举借的债务比2010年增加了1295.72亿元，增长比率为32.42%。

按债务资金来源划分，通过银行贷款和发行债券形成的地方政府性债务在2012年底的债务余额中，分别占78.07%和12.06%，成为政府性债务资金的主要举借来源。2010年至2012年期间，地方政府在银行贷款的余额增加狂额1533.96亿元，但银行贷款来源的债务在债务余额总量中所占比重下降5.60%；通过发行债券、向其他单位和个人借款形成的债务量增长较快， 2010年至2012年期间分别比增长了1782.13亿元和1308.31亿元，增长比率分别为62.32%和125.26%，而在发行债券中的短、中期票据增长率高达113.40%。

按债务资金投向划分，36个省一级政府举借的地方政府性债务资金主要用于土地收储、市政建设、交通运输、农林水利、教科文卫、生态环境保护、保障性住房等领域，总的债务资金支出3.36万亿元，占已支出债务额的92.14%。其中，用于土地收储、交通运输、保障性住房和市政公共设施建设的债务资金支出增长较快， 2010年至2012年期间用于土地收储的债务资金支出增长了652.83亿元，增长率为21.15%；用于交通运输的债务资金支出3295.45亿元，增长率为30.29%；用于保障性住房建设的债务资金支出720.68亿元，增长率为141.47%；用于市政公共设施建设的债务资金支出407.74亿元、增长率为4.15%。

（三）地方政府性债务风险控制指标变化情况。

从债务率看（计算时点的债务余额与地方政府综合财力的比率，用于衡量地方政府债务规模大小的指标），审计调查的36个省一级政府本级中，有24个调查对象2012年末政府负有直接偿还责任的债务的债务率相比 2010年的数据有所下降；如果将政府负有担保责任的债务也合并计算，有31个调查对象的债务率相比2010年有所下降。但是，依然有10个调查对象2012年末政府负有直接偿还责任的债务的债务率高于100%；如果将政府能承担一定救助责任的债务合并计算，有16个调查对象的债务率将高于100%。

从偿债率看（当年偿还债务本息额与地方政府综合财力的比率，用于衡量当期地方政府偿债压力的指标），审计调查的36个省一级政府本级中，有13个调查对象2012年政府负有直接偿还责任债务的偿债率相比2010年有所下降；如果将政府负有担保责任的债务合并计算，有18个调查对象偿债率相比2010年有所下降。但是，依然有14个调查对象2012年末政府负有偿还责任债务的偿债率高于20%；如果将政府能承担一定救助责任的债务合并计算，有20个调查对象的偿债率高于20%。

从逾期债务率看（已逾期的债务额占债务余额总量的比重），审计调查的36个省一级政府本级中， 2012年政府负有担保责任的债务逾期债务率为0.59%、比2010年上升了0.16%；政府可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率为0.75%，比2010年上升了0.48%。

# 4 温州市L区政府性债务状况分析

## 4.1 温州市L区情况介绍

### 4.1.1 温州市L区财政基本情况

（一）公共财政预算收支情况

2013年度，全区财政总收入376232万元，完成年度预算374500万元的100.5%，比上年350324万元增长7.4%，其中：全区地方财政收入191462万元（税收收入181991万元、非税收入9471万元），完成年度预算187221万元的102.3%，比上年173346万元增长10.45%；上划中央“四税”收入184770万元，完成年度预算183038万元的100.9%，比上年176978万元增长4.4%。

按分税制财政体制结算：2013年度，全区地方财政收入191462万元，加上省市体制补助及税收返还39885万元，调入资金13560万元，减上解支出92223万元，当年可用资金152684万元；再加上上年结转12760万元，省市当年专项补助23315万元，当年公共财政预算可用财力188759万元，当年全区公共财政预算支出188164万元，收支相抵，年终滚存结余595万元（结转下年使用595万元）。

（二）基金预算收支情况

2013年度，全区政府性基金收入393105万元，其中：区级预算收入35798万元、市级代收基金收入9565万元、分成收入314772万元、省市基金补助32970万元，加上年结余19957万元，当年政府性基金可用财力413062万元；当年基金预算支出365387万元，基金调出13560万元；年末结余34115万元。

（三）预算外资金收支情况

2013年度，全区财政预算外资金收入28397万元；预算外资金支出14957万元；上年结余28187万元；科目调整-5万元；年末结余41622万元，其中：政府非税结余35742万元、其他专项资金结余2620万元、占用费及利息结余3260万元。

（四）全部政府性资金收支情况

2013年度，全区全部政府性资金来源931150万元，其中：上年结余152216万元，公共财政预算收入175999万元，政府性基金收入379545万元，财政专户管理资金收入33551万元，政府性债务收入184185万元，实行专户管理的专项资金非预算安排收入5143万元，其他账户资金收入511万元；2013年全部政府性资金支出744532万元；年末结余总额186618万元。

### 4.1.2 温州市L区政府债务基本情况

截至2013年6月底，L区本级政府性债务余额317665.26万元，其中：政府负有偿还责任的债务285865.26万元、政府负有担保责任的债务31800万元、其他相关债务0万元；比2012年底债务余额170835.88万元增加146829.38万元，增长了85.95%。（详见表1）

表1 L区本级政府性债务余额情况表 单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 债务类型 | 2012年底 | | 2013年6月底 | | 2013年6月底  比2012年底 | |
| 债务余额 | 比重 | 债务余额 | 比重 | 增长额 | 增长率 |
| 合计 | 170835.88 | 100% | 317665.26 | 100% | 146829.38 | 85.95% |
| 按债务类型分： | | | | | | |
| 政府负有偿还  责任的债务 | 170835.88 | 100% | 285865.26 | 89.99% | 115029.38 | 67.33% |
| 政府负有担保  责任的债务 | 0 | 0 | 31800 | 10.01% | 31800 | 0 |
| 其他相关债务 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

1.债务余额变化情况

2012年底L区本级政府性债务余额170835.88万元，比2010年底增加63600.88万元，增长了59.31%。2013年6月底债务余额317665.26万元，比2012年底增加146829.38万元，增长了85.95%；比2010年底增加210430.26万元，增长了196.23%。（详见表2）

表2 L区本级政府性债务余额变化情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 债务类型 | 2010年底债务  余额 | 2012年底 | | | 2013年6月底 | | | 2013年6月底比2010年底 | |
| 债务余额 | 比2010年底增长额 | 比2010年底增长率 | 债务余额 | 比2012年底增长额 | 比2012年底增长率 | 累计增长额 | 累计增长率 |
| 政府负有偿还责任的债务 | 106435 | 170835.88 | 64400.88 | 60.51% | 285865.26 | 115029.38 | 67.33% | 179430.26 | 168.58% |
| 政府负有担保责任的债务 |  |  |  |  | 31800 | 31800 |  | 31800 |  |
| 其他相关债务 | 800 | 0 | -800 |  | 0 | -800 |  | -800 |  |
| 合计 | 107235 | 170835..88 | 63600.88 | 59.31% | 317665.26 | 146829.38 | 85.95% | 210430.26 | 196.23% |

2.债务余额结构情况

一是从债务形成年度看，2013年6月底L区本级政府性债务余额中，2010年及以前年度举借3000万元，占0.95%；2011年度举借22943.79万元，占7.22%；2012年度举借109750万元，占34.55%；2013年1月至6月举借181971.47万元，占57.28%。

二是从举借主体看，2013年6月底L区本级政府性债务余额中，国有独资公司、政府部门和机构及全额拨款事业单位为主要举借主体，举借的债务额分别为168271.47万元、73943.79万元和61000万元，分别占52.97%、23.28%和19.20%。（详见表3）

表3 L区本级2013年6月底政府性债务举借主体情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 举债主体类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
| 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 |
| 国有独资公司 | 168271.47 | 52.97% | 136471.47 | 47.74% | 31800 | 100% |
| 地方政府部门和机构 | 73943.79 | 23.28% | 73943.79 | 25.87% |  |  |
| 全额拨款事业单位 | 61000 | 19.20% | 61000 | 21.34% |  |  |
| 融资平台公司 | 12500 | 3.94% | 12500 | 4.37% |  |  |
| 差额拨款事业单位 | 1950 | 0.61% | 1950 | 0.68% |  |  |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% |

三是从债务资金来源看，2013年6月底L区本级政府性债务余额中，主要来源于银行贷款、回购（BT）及信托融资的债务资金分别为83921.47万元、98800万元和80000万元，分别占26.42%、31.10%和25.18%。（详见表4）

表4 L区本级2013年6月底政府性债务资金来源情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 债权人类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
| 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | |
| 银行贷款 | 83921.47 | 26.42% | 83921.47 | 29.36% |  |  | |
| 信托融资 | 80000 | 25.18% | 80000 | 27.99% |  |  | |
| 回购（BT） | 98800 | 31.10% | 67000 | 23.43% | 31800 | 100% | |
| 其他单位 | 54943.79 | 17.30% | 54943.79 | 19.22% |  |  | |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% | |

四是从债务形态和资金投向看，2013年6月底L区本级政府性债务余额中，尚未支出仍以货币形态存在的有29694.86万元，占9.35%；已支出287970.40万元，占90.65%。已支出的债务资金中，用于保障性住房63272万元，占21.97%；用于市政建设46726.47万元，占16.23%；用于土地收储50000万元，占17.36%；用于农林水、生态建设和环境保护等其他方面127971.93万元，占44.44%。（详见表5）

表5 L区本级2013年6月底政府性债务余额支出投向情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 债务支出投向类别 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
| 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 |
| 保障性住房 | 63272 | 21.97% | 31472 | 12.29% | 31800 | 100% |
| 市政建设 | 46726.47 | 16.23% | 46726.47 | 18.24% |  |  |
| 土地收储 | 50000 | 17.36% | 50000 | 19.52% |  |  |
| 农林水利建设 | 1300 | 0.45% | 1300 | 0.51% |  |  |
| 其他 | 126671.93 | 43.99% | 126671.93 | 49.45% |  |  |
| 合计 | 287970.40 | 100% | 256170.40 | 100% | 31800 | 100% |

五是从偿债年度看，2013年6月底L区本级政府性债务余额中，2013年下半年到期偿还的债务余额35685.26万元、2014年到期偿还的债务余额144680万元，分别占11.23%和45.54%，2015年至2017年到期偿还的债务余额分别为82800万元、9500万元、45000万元，分别占26.07%、2.99%和14.17%。（详见表6）。

表6 L区本级2013年6月底政府性债务未来偿债情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 偿债年度 | 债务合计 | | 政府负有偿还责任的债务 | | 政府负有担保责任的债务 | |
| 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 | 债务额 | 比重 |
| 2013年下半年 | 35685.26 | 11.23% | 35685.26 | 12.48% |  |  |
| 2014年 | 144680 | 45.54% | 144680 | 50.61% |  |  |
| 2015年 | 82800 | 26.07% | 51000 | 17.84% | 31800 | 100% |
| 2016年 | 9500 | 2.99% | 9500 | 3.32% |  |  |
| 2017年 | 45000 | 14.17% | 45000 | 15.74% |  |  |
| 合计 | 317665.26 | 100% | 285865.26 | 100% | 31800 | 100% |

## 4.2 温州市L区政府债务风险分析

（一）债务负担及变化情况

1.从债务率看，2012年，L区本级政府负有偿还责任债务的债务率为47.59%，比2010年上升16.5个百分点；政府负有担保责任的或有债务的债务率为0。

2.从偿债率看，2012年，L区本级政府负有偿还责任债务的偿债率为13.42%，比2010年下降9.2个百分点，政府负有担保责任的或有债务的偿债率为0。

3.从逾期债务率看，2012年，L区本级政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务、其他相关债务的逾期债务率分别为4.06%（逾期债务系龙湾城市中心区开发建设管理委员会拖欠温州市太平洋双鲸人造革有限公司征收的补偿安置款6943.79万元）、0%和0%。

（二）债务偿还对土地出让收入的依赖较大

2012年底，L区本级承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额为165835.88万元，占政府负有偿还责任债务余额的97.07%，2012年以土地出让收入为偿债来源的债务偿还本息44544.92万元，为当年可支配土地出让收入144893万元的30.74%。

（三）部分融资平台公司资产整合还不够到位，资产质量较差，偿债能力不强

2012年底，全区6家融资平台公司中，有2家公司资产负债率超过70%；有4家公司2012年度出现亏损；有3家公司当年收入不足以偿还当年到期债务本息。2012年融资平台公司偿还的债务本息19856.28万元中，以财政资金偿还19856.28万元、占100%，融资平台公司自身偿债能力不足。

（四）通过信托、回购（BT）、其他单位借款等方式形成的政府性债务规模较大

2013年6月底，L区本级政府性债务余额中，2011年以后通过信托融资形成80000万元，通过回购（BT）方式实施项目建设形成98800万元，通过向其他单位借款等方式形成48000万元，合计226800万元，占2011年以后形成的债务余额291721.47万元的77.75%。

# 5 温州市L区政府性债务管理存在问题及原因分析

## 5.1温州市L区政府性债务风险管理存在问题

L区创新融资思路，多渠道举债融资，筹措了大量的建设资金，为关系全区经济社会发展大局、普惠人民群众的重点基础设施项目建设提供资金要素保障，对促进地方经济社会转型升级、缓解地方财政资金压力发挥了积极的作用。但是，在债务资金风险管理上还存在一些问题，主要有以下几方面：

（一）年度举债计划制度机制执行不到位。浙江省政府于2005年和2006年下发了加强债务管理的相关制度和意见，规定各级政府财政部门每年年初应编制年度融资计划，并报同级人大审批。审计过程中发现，L区在执行规定过程中存在较不规范的问题，编制债务计划和债务计划编制不完整，举债计划较为简单，列明了项目、计划融资的金额等，但对这些债务如何偿还没有进行谋划。

（二）举债途径较为单一。融资难是最大的问题，L区通过信托、回购（BT）、其他单位借款等方式形成的政府性债务规模较大。2013年6月底，L区本级政府性债务余额中，2011年以后通过信托融资、回购（BT）方式占2011年以后形成的债务余额的77.75%，可见融资手段主要集中在这三类方式中，而此类融资方式往往是融资成本较高的方式，利息费用的增加也增加了债务偿还的压力，增加了债务风险。同时，2014年浙江省发改委、财政厅印发《关于进一步加强浙江省政府性投资项目融资建设管理指导意见》，明确将积极鼓励运用PPP（公共私营合作制）模式，加快公用基础设施等政府性投资项目建设，审慎稳妥运用BT等融资模式。这相当于切断的BT形式的融资形式，L区必须积极探索新的举债途径，不然融资的难度将进一步加大。

（三）举债行为及债务资金使用不规范。一是L区部分单位未按照贷款合同约定用途使用债务资金。如2011年1月至2013年5月，L区某医院、L区某新农村建设开发服务有限公司等8家单位分别以购买医疗药品、器具和工程项目名义向金融机构贷款，其中未按照贷款合同约定用途使用的资金合计22963.63万元。违反了《贷款通则》(〔1996〕中国人民银行令第2号)第十九条“借款人的义务：三、应当按借款合同约定用途使用贷款”的规定。二是举债资金存在闲置情况，为发挥资金效用。由于举债计划不够细化，同时未对举债项目进行详细的资金测算，导致大量的贷款资金闲置。三是部分单位违规提供担保。如L区某管理委员会以国有划拨性质的土地使用权为L区某旅游开发有限公司贷款4000万元提供抵押担保。L区某工程建设指挥部以国有划拨性质的土地使用权为L区某新农村建设开发有限公司贷款5800万元、3000万元、3000万元提供抵押担保等行为，违反了财政部《关于规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为的通知》（财预〔2010〕437号）“地方各级国家机关以及学校等以公益为目的的事业单位、社会团体要严格执行上述法律规定，不得出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议，不得以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位和企业融资进行抵押或质押，不得为其他单位或企业签订回购（BT）协议，不得从事其他违法违规担保承诺行为”的规定。

（四）偿债依赖性过大。从L区政府债务的偿还来源看，存在过度依赖于单一来源的问题，并主要以土地出让金收入作为偿债来源。2012年底，L区本级承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额为165835.88万元，占政府负有偿还责任债务余额的97.07%，2012年以土地出让收入为偿债来源的债务偿还本息44544.92万元，为当年可支配土地出让收入144893万元的30.74%。土地出让金的收入受政府土地政策、房地产市场等因素的影响，每年土地出让金收入不能稳定增收，政府性债务偿债资金来源过度依赖土地出让金收入，将会导致政府性债务偿还风险的增加。

（五）管理机制缺乏约束力。如浙江省已建立了债务风险监测指标体系，以负债率不得超过10%，债务率不得超过100%，偿债率不得超过15%等为标准，对全省各级地方政府性债务的规模、结构和风险性进行动态监测和综合评估。若其中有1个指标达到或超出警戒线，则当地政府不得再增加新的政府性债务。而对L区政府而言，区财政可用财力的不足，导致如果不继续借新还旧，那么债务就有逾期的风险。同时，及时各地财政部门在上报债务数据的过程中，由于统计口径的原因和体制机制上的考虑，政府性债务的最终数字不一定能够反映当地政府性债务的实际情况。

## 5.2成因分析

（一）法规不完善，举债难约束。政府性债务问题已经突破了我国现行的预算法、公司法、担保法当中的相关规定，一系列法律规范与经济社会的实际运行之间存在明显差距。由于地方政府债务生存空间不在预算之内，使得预算法关于地方政府在编制预算时不列赤字的规定变得毫无意义，地方政府性债务的管理实际上处于无法可依的状态，难以控制其扩张冲动。公司法对融资平台及出资人身份认定等缺少相应的限制条款。担保法明确规定国家机关不得作为保证人，但是在实践中对政府部门和债权人却不能形成有效的法律约束，致使出现了大量的担保和变相担保。因此，合理解决地方政府举债的问题尚“无法可依”，而现有法律与社会经济现实脱节导致“有法难依”。总体上看，地方政府债务管理在借、用和还等环节都处于法律制度缺失状态。

（二）系统性机制不健全，监管不到位。目前，政府性债务尚未列入财政预算管理，也未全口径向人大报告，地方政府举债融资机制不健全，削弱了对地方政府举债行为的控制；金融监管部门尚未从整体上建立起评估和控制政府贷款风险的监管体系；地方人大和审计部门对债务管理与整体风险的监督力度有待加强，而且对地方政府性债务的审计监督一般是政府同级审的方式，弱化了监督的作用，风险监管体系也不健全。工商、税务、国土及城乡规划部门对举债过程中的融资平台身份认定、抵押土地性质与用途审批、发债条件把关与税收优惠政策落实等难以落实监管，使得各种违法违规现象长期存在。

（三）信息无共享，管理不到位。政府各部门不能实现信息共享，不少地方政府仍未实现债务的集中、统一、归口管理，债务的统计口径不稳定，认定的随意性大。由于各部门信息无法共享，信息不对称，尤其是融资平台的财务不透明和信息不对称导致银行评估风险和贷后管理困难，银行无法准确评估地方政府的真实财力，银行发放贷款时存在较大的盲目性；信贷资金监管较为困难，银行也难以监测信贷资金的真实流向。

（四）政绩考评体系存缺陷，领导干部难问责。目前，尚未将政府性债务的规模、管理及风险情况纳入政府工作目标考核或虽已纳入，但缺乏刚性，导致地方政府过度举债，重借轻还。在债务与地方党政领导业绩及升迁联系还不够紧密、且债务期限远超领导任期的情况下，地方政府及干部往往有较强的投融资搞建设的非理性冲动，“寅吃卯粮”致使政府债务不断攀升，导致财政风险积聚。各地通过短贷长用、逾期贷款、多头融资，勉强支付银行贷款利息，再通过延长贷款期限来缓解还贷压力。地方人大对本级政府筹措资金及开展重大项目建设行为的恰当性及风险等，也缺乏常态的系统监督机制。

# 6对策及建议

尽管L区目前政府性债务总体上可控，但上述问题如果不尽快加以解决，随着时间不断推移和发展，形成更大的风险。笔者从以下几方面来探讨解决问题的方法，研究规范L区政府性债务风险管理的对策。

## 6.1完善举债融资机制，积极探索融资新渠道，规范举债融资行为。

要严格执行上级政府制定的地方政府性债务风险管理制度机制，将地方政府债务收支纳入预算管理，积极探索寻求新的融资渠道，逐步形成与市场经济体制适应、管理规范、运行高效的举债融资机制。

### 6.1.1完善风险预警系统，加强制度机制的监控。

完善债务动态管理平台系统，全面、动态管理债务情况，实现对政府性债务的全口径、动态监控管理。建立信息多方沟通的渠道，形成制度化、常态化的信息沟通反馈机制，严格按照上下统一的统计口径如实上报债务数据。一是财政部门逐步实现编制全区资产负债表，使全区资产负债状况透明化，有利于风险管理。二是实施动态化管理。及时反映融资、投资、偿还债务的情况。

### 6.1.2完善预算体系，加快推进公共财政预算改革。

加强政府性债务计划制定和财政预算管理，根据债务分类分别制定偿债计划。继续执行偿债准备金制度，盘活已有偿债准备金，削减因政府投资项目建设资金短缺而借新还旧或违规向企业借款的情况。将政府性债务管理工作作为考核部门负责人的重要指标。区人大、区财政、区审计、区委纪检监察等部门要加强对债务资金“借”、“用”、“还”全过程的监督，加大对违规行为的查处力度，提高资金使用绩效。规范政府性债务举借行为，逐步减少和杜绝利用区属部门单位的国有资产抵押、质押和担保。要严格按照合同约定的用途使用贷款资金。要加强政府投资项目的日常监管。根据有关规定和现实需求，规范银行账户设置。

### 6.1.3探索融资举债渠道。

L区政府要积极开拓举债渠道，建立合理的举债机制，减少对土地出让金、银行贷款的深度依赖。一是发展城投债，加大直接融资比例，利用城投债期限一般按照固定资产投资项目工期来设计的特点，提高与工程项目周期的适配程度，降低地方政府债务偿还的风险，并能有效提供债务资金的使用率。二是要充分利用政府债券、企业债券和信托等金融工具，为政府融资开辟新的融资渠道。三是积极探索PPP等新融资模式，开放政府公共基础设施建设和服务市场，引入民间资本和国外资金，以缓解政府融资困难的局面，规避政府直接融资带来的风险。

## 6.2明确债务主体，分类清理规范。

6.2.1逐步消化债务存量，防范偿债风险。

对于已有的债务余额，要积极化解。一是对于负有直接偿还责任的政府性债务，要及时制订偿债计划，通过财政预算按规定计提偿债准备金，逐步缩小债务规模。二是对于负有担保责任的政府性债务，加强对实际举债单位的监督，提高还款保障程度，防范此类债务最终转化为直接偿还的债务。三是对于其他或有偿还责任的债务，加强对举债单位的管理，按照“谁举债，谁偿还”的原则，确保此类债务不转化为上两类债务。

6.2.2清理政府融资平台，规范其运营管理。

按照《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》等文件要求，清理核实并妥善处理融资平台公司债务和投资项目，对现有的融资平台公司进行合理的分类清理，部分融资平台要充实注册资本，推向市场化运作，使其减少其对区财政的过度依赖。有的在明确偿债责任和措施后要剥离融资业务，不再保留融资平台职能。

## 6.3加强项目和资金使用监管，提高债务资金绩效。

6.3.1建立投资项目的监督管理机制。

高度重视债务资金投资效益，明确地方政府债务资金的投资建设方向，项目立项前通过事前的充分的可行性论证；发挥审计部门在政府投资项目中的监管作用，促进项目及时推进，按时支付工程款项。

6.3.2改变重资金拨付而轻使用环节监管的现象，建立健全资金使用长效监管机制，加强项目贷款的过程管理。对债务资金的拨付和使用严格监管，及时掌握债务资金及配套资金的到位和使用情况，加强审计检查，使中午资金必须按贷款用途使用，防止随意变更资金易用投向的现象，同时也要防止资金闲置的现象。

## 6.4落实完善偿债机制

6.4.1建立偿债准备金制度，设立偿债专户并严格按照规定及时、足额地提取补充偿债准备金，可每年采取预算内安排、预算外统筹、综合政府资源性收益等措施，集中一部分技术改造、基本建设以及有关部门的专项资金，按计划拨入专户，统一清偿。

6.4.2建立偿债监管机制，加大偿债监督力度。对通过融资平台筹集的准地方债要严格落实偿债责任。必须明确“谁举债、谁偿还”，举债主体就是偿债的责任主体，进一步完善责任制，采取责任惩处等约束性措施，加大督查力度，强化偿债主体的偿债责任。

## 6.5建立健全政绩考评机制，加大问责力度。

建立科学的政绩考评机制，从源头上控制地方政府债务的需求。政绩考评机制应以科学发展观为指导，将中长期政绩和短期政绩、显性政绩和隐性政绩、经济性政绩和非经济性政绩、局部性政绩评价与全局性政绩评价相结合，破除对经济指标的盲目崇拜和追求。在经济责任审计中，充分关注债务的“借、管、用、还”四个环节和绩效指标，突出地方主要领导的偿债责任，强化问责机制，实行责任追究。

# 7 结语

1. 数据引用自国家审计署2013年第24号公告：36个地方政府本级政府性债务审计结果 [↑](#footnote-ref-1)