

广东省地方政府性债务审计结果

(2014年1月23日公告)

按照《中华人民共和国审计法》规定和《国务院办公厅关于做好全国政府性债务审计工作的通知》(国办发明电〔2013〕20号)要求,2013年8月至9月,审计署统一组织审计署驻广州和深圳特派员办事处以及广东省各级审计机关共计2063名审计人员,按照“见人、见账、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对广东省本级、21个市(含深圳市)、121个县(市、区)、1140个乡(镇)的地方政府性债务情况进行了全面审计。审计内容包括政府负有偿还责任的债务,以及债务人出现债务偿还困难时政府需履行担保责任的债务(以下简称政府负有担保责任的债务)和债务人出现债务偿还困难时政府可能承担一定救助责任的债务(以下简称政府可能承担一定救助责任的债务)¹。此次共审计全省2173个政府部门和机构、270个融资平台公司、3196个经费补助事业单位、161个公用事业单位和996个其他单位,涉及28076个项目、89249笔债务。对每笔债务,审计人员都依法进行了核实和取证,审计结果分别征求了有关部门、单位和地方各级政府的意见。现将审计结果公告如下:

一、广东省地方政府性债务规模及结构情况

截至2013年6月底,广东省各级政府负有偿还责任的债务6931.64亿元,负有担保责任的债务1020.85亿元,可能承担一定救助责任的债务2212.88亿元(详见表1)。根据近年来政府性债务在举债主体和融资方式上出现的新情况,本次审计,在政府负有担保责任的债务中,包括了全额拨款事业单位为其他单位提供担保形成的债务16.69亿元;在政府可能承担一定救助责任的债务中,包括了地方政府通过国有独资或控股企业、自收自支事业单位等新的举债主体和通过BT(建设—移交)、融资租赁、垫资施工等新的举债方式为公益性项目举借,且由非财政资金偿还的债务1515.41亿元。

表 1 广东省地方政府性债务规模情况表

单位：亿元

年度	政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
			政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2012 年底	省本级	545.80	184.72	363.19
	市本级	3341.68	653.59	1492.79
	县本级	2303.24	125.54	106.55
	乡镇	363.69	44.71	25.48
	合计	6554.41	1008.56	1988.01
2013 年 6 月底	省本级	603.65	178.55	389.25
	市本级	3560.78	684.66	1690
	县本级	2387.49	121.02	104.43
	乡镇	379.72	36.62	29.20
	合计	6931.64	1020.85	2212.88

——从举借主体看，融资平台公司、经费补助事业单位、政府部门和机构是政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别举借 2259.35 亿元、1941.55 亿元和 1231.84 亿元（详见表 2）。

表 2 2013 年 6 月底广东省地方政府性债务余额举借主体情况表

单位：亿元

举债主体类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
融资平台公司	2259.35	239.55	385.00
经费补助事业单位	1941.55	56.44	384.41
政府部门和机构	1231.84	137.96	0.00
国有独资或控股企业	570.09	453.99	1347.77
公用事业单位	502.36	28.14	38.27
其他单位	384.85	95.15	0.00
自收自支事业单位	41.60	9.62	57.43
合计	6931.64	1020.85	2212.88

——从债务资金来源看，银行贷款、BT、发行债券是政府负有偿还责任债务的主要来源，分别为 4642.48 亿元、841.48 亿元和 511.51 亿元（详见表 3）。

表 3 2013 年 6 月底广东省地方政府性债务资金来源情况表

单位：亿元

债权人类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
银行贷款	4642.48	692.66	1256.31
BT	841.48	17.22	489.13
发行债券	511.51	170.49	226.32
其中：地方政府债券	235.34	59.66	0.00
中期票据	170.11	100.00	71.89
企业债券	81.00	10.31	88.40
短期融资券	25.05	0.00	0.00
信托融资	308.00	67.87	30.03
其他单位和个人借款	257.09	35.21	70.19
应付未付款项	146.80	3.97	10.21
国债、外债等财政转贷	85.02	24.42	0.00
垫资施工、延期付款	54.11	0.14	94.79
融资租赁	54.01	5.45	32.51
证券、保险业和其他金融机构融资	28.97	2.29	0.06
集资	2.17	1.13	3.33
合计	6931.64	1020.85	2212.88

——从债务资金投向看，主要用于基础设施建设和公益性项目，不仅较好地保障了地方经济社会发展的资金需要，推动了民生改善和社会事业发展，而且形成了大量优质资产，大多有经营收入作为偿债来源。在已支出的政府负有偿还责任的债务 6322.15 亿元中，用于市政建设、交通运输、土地收储、农林水利建设、教科文卫、保障性住房、生态建设和环境保护等基础性、公益性项目的支出 5619.49 亿元，占 88.89%（详见表 4）。

表4 2013年6月底广东省地方政府性债务余额支出投向情况表

单位：亿元

债务支出投向类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
市政建设	2551.02	110.08	1415.52
交通运输	1127.32	482.19	373.97
土地收储	896.05	25.60	0.16
其他	627.29	253.60	13.84
农林水利建设	582.58	15.70	67.30
教科文卫	223.34	45.13	183.40
保障性住房	154.59	2.13	45.60
生态建设和环境保护	84.59	0.82	4.60
工业和能源	75.37	22.65	0.00
合计	6322.15	957.90	2104.39

——从未来偿债年度看，2013年7月至12月、2014年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占16.07%和17.40%，2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占14.96%、11.89%和10.53%，2018年及以后到期需偿还的占29.15%（详见表5）。

表5 2013年6月底广东省地方政府性债务余额未来偿债情况表

单位：亿元

偿债年度	政府负有偿还责任的债务		政府或有债务	
	金额	比重	政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2013年7月至12月	1113.70	16.07%	90.00	107.67
2014年	1206.20	17.40%	297.19	163.05
2015年	1037.22	14.96%	90.19	576.96
2016年	824.05	11.89%	103.39	160.30
2017年	729.94	10.53%	189.73	143.97
2018年及以后	2020.53	29.15%	250.35	1060.93
合计	6931.64	100.00%	1020.85	2212.88

二、近年来广东省加强地方政府性债务管理的主要措施

广东省委、省政府高度重视政府性债务问题。近年来，广东省各级政府和有关部门积极采取有效措施完善相关制度，化解存量债务，清理规范融资平台公司等，取得一定成效。

（一）政府性债务管理制度逐步完善。广东省在 2005 年和 2007 年印发《转发省财政厅关于加强我省地方政府债务管理意见的通知》、《关于严格控制地方政府新增债务的通知》2 项制度的基础上，在 2011 年之后又出台了《地方政府性债务统计工作考核评比暂行办法》等债务管理制度，对控制新增债务、化解历史债务、明确偿债责任和建立偿债机制等方面作出了针对性规定，为具体管理措施的实施提供了政策依据和制度保障，并要求实行政府性债务报表的月报、季报和年报。广东省各级政府按照财政部部署，应用《地方政府性债务管理系统》加强了对政府性债务的统计管理和动态监控。2011 年以来，广东省各级政府共出台债务管理制度 105 项，从债务举借、资金使用及管理等方面加强管理。截至 2013 年 6 月底，省本级、18 个市、58 个县（市、区）制定了综合性的债务管理制度，8 个市和 29 个县（市、区）建立了债务风险预警制度，省本级、16 个市和 45 个县（市、区）建立了政府性债务偿债（还贷）准备金制度，上述地区各类偿债准备金余额合计 578.85 亿元。

（二）采取措施化解存量债务。2011 年以来，广东省按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则，通过增加预算安排、提高资产开发收益和企业经营效益、出让企业资产（股权）、引入社会资金等措施，对 2010 年底的部分存量债务进行了处理。其中通过对公益性乡村历史债务的清理，化解农村义务教育债务 40.01 亿元。

（三）融资平台公司偿债能力有所增强。2010 年以来，广东省按照国务院《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19 号）要求，进一步清理规范融资平台公司及其债务，通过注入优质资产、扩大经营范围增收、预算安排资金还贷等方式，提高融资平台公司的资产质量和偿债能力。与 2010 年相比，2012 年省市县融资平台公司收入总额和利润总额分别增长 46.83% 和 26.25%；平均资产负债率从 65.74% 下降到 57.86%，下降了 7.88 个百分点。

（四）积极探索自行发债。2011 年和 2012 年，广东省作为国家首批自行发行地方政府债券试点省市，通过公开招标投标方式分别成功发行地方政府债券 91 亿元和 113 亿元。债券发行筹集的资金和还款来源均纳入预算管理，债券资金须编制预算调整方案并报同级人大批准后使用，提高了债务管理的规范性和透

明度，在促进建立更加科学、透明、风险可控的地方政府债务管理机制做了积极探索。

三、广东省地方政府性债务负担情况

本次审计以债务率² 和逾期债务率³ 两个指标，对 2012 年底⁴ 广东省地方政府性债务负担状况进行分析，结果表明，全省地方政府性债务风险总体可控。而且，从债务资金的投向看，广东省的政府性债务主要用于经济社会发展和人民生活条件改善相关的项目建设，大多有相应的资产和收入作为偿债保障。

(一)债务率。截至 2012 年底，全省政府负有偿还责任债务的债务率为 54.41%。政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务大多有相应的经营收入为偿债来源，只有在被担保人和债务人自身偿债出现困难时，政府才需承担一定的偿还或救助责任。若按照 2007 年以来，各年度全省政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务当年偿还本金中，由财政资金实际偿还的最高比率折算后，总债务率为 59.41%。

(二)逾期债务率。截至 2012 年底，全省政府负有偿还责任债务除去应付未付款项形成的逾期债务后，逾期债务率为 1.90%；政府负有担保责任的债务、可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率分别为 3.39%和 1.55%。

四、广东省地方政府性债务管理中存在的主要问题

(一) 政府性债务对土地出让收入有一定程度的依赖。2012 年底全省政府负有偿还责任的债务余额中，有 19 个市本级和 63 个县本级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额 1670.95 亿元，占省市县三级政府负有偿还责任债务余额 6190.72 亿元的 26.99%。

(二) 部分地区和行业债务负担较重。

1. 部分地方政府债务率指标较高。截至 2012 年底，有 6 个市本级、7 个县本级和 75 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率超过 100%；其中，有 2 个市本级、7 个乡镇 2012 年政府负有偿还责任债务的借新还旧率⁵ 超过 20%。

2. 部分行业债务负担较重，偿债压力较大。截至 2013 年 6 月底，全省城市轨道交通建设、政府还贷高速公路和取消收费政府还贷二级公路的政府性债务余额分别为 1540.54 亿元、176.63 亿元和 93.89 亿元，债务偿还压力较大。

(三) 部分地方和单位违规融资、违规使用政府性债务资金。

1. 部分融资平台公司清理不到位。国务院国发〔2010〕19号文件下发后，仍有2个市、4个县（市、区）共9家只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司存在继续融资行为。

2. 违规取得政府性债务资金323.74亿元。一是2013年1至6月，部分地区和单位违规通过BT、向非金融机构和个人借款等方式举借政府性债务50.50亿元。如广州市番禺区交通局以回购（BT）方式建设项目，形成政府性债务资金1.53亿元，用于建设和拆迁工作。二是2011年至2013年6月底，10个市本级、12个县本级和10个乡镇政府及所属机关事业单位违规提供担保，涉及债务资金153.24亿元。三是违规发行企业债券和中期票据120亿元。

3. 违规使用政府性债务资金13.48亿元。如广州市城市建设投资集团有限公司2009年7月将项目建设贷款资金8.20亿元用于支付其下属公司购买商业用地等。

有关地方政府及相关部门按照省政府部署，已经或正在研究制定相关制度和办法，并采取措施积极整改审计发现的问题。

1、政府负有偿还责任的债务是指需由财政资金偿还的债务，属政府债务；政府负有担保责任的债务是指由政府提供担保，当某个被担保人无力偿还时，政府需承担连带责任的债务；政府可能承担一定救助责任的债务是指政府不负有法律偿还责任，但当债务人出现偿债困难时，政府可能需给予一定救助的债务。后两类债务均应由债务人以自身收入偿还，正常情况下无需政府承担偿债责任，属政府或有债务。以上三类债务不能简单相加。

2、债务率：年末债务余额与当年政府综合财力的比率，是衡量债务规模大小的指标。

3、逾期债务率：年末逾期债务余额占年末债务余额的比重，是反映到期不能偿还债务所占比重的指标。

4、由于上述指标计算需要年度综合财力数据，因此，仅对截至2012年底的债务负担状况进行分析。

5、借新还旧率：举借新债偿还的债务本金占偿还债务本金总额的比重。