

全国政府性债务审计结果

(2013年12月30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,在国务院各部门、地方各级党委政府及有关单位的有力支持和积极配合下,审计署于2013年8月至9月组织全国审计机关5.44万名审计人员,按照“见人、见账、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对中央、31个省(自治区、直辖市)和5个计划单列市、391个市(地、州、盟、区)、2778个县(市、区、旗)、33091个乡镇(镇、苏木)(以下分别简称中央、省级、市级、县级、乡镇)的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62215个政府部门和机构、7170个融资平台公司、68621个

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。

经费补助事业单位、2235 个公用事业单位和 14 219 个其他单位，涉及 730 065 个项目、2 454 635 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。

审计结果表明，政府性债务是经过多年形成的，在我国经济社会发展、加快基础设施建设和改善民生等方面发挥了重要作用。同时，从我国经济发展水平、政府性债务的现状和资产与负债的相互关系看，目前我国政府性债务风险总体可控，但有的地方也存在一定的风险隐患。

现将审计结果公告如下：

一、近年来加强政府性债务管理的主要措施

党中央、国务院高度重视政府性债务问题。2011 年以来，国务院有关部门和地方政府积极采取有效措施完善相关制度，化解存量债务，清理规范地方政府融资平台公司等，取得一定成效。

（一）政府性债务管理制度逐步完善。2011 年以来，国务院有关部门和地方政府出台多项制度，规范和加强政府性债务管理。财政部完善了国债和地方政府债券发行相关管理办法，组织清理规范了地方政府融资平台公司，建立了地方政府性债务统计报告制度，动态监控地方政府性债务情况；金融监管部门加强了对地方政府及融资平台公司的信贷管理，贷款规模得到有效控制；地方各级政府相继出台债务举借、偿还、使用和管理等方面制度 2793

项。截至 2013 年 6 月底，有 23 个省级、298 个市级、1736 个县级（分别占省级、市级、县级总个数的 63.89%、76.21%和 62.49%）出台了综合性的政府性债务管理制度。

（二）债务风险防范措施不断强化。截至 2013 年 6 月底，18 个省级、156 个市级、935 个县级建立了债务风险预警制度；28 个省级、254 个市级、755 个县级建立了偿债准备金制度，准备金余额为 3265.50 亿元。同时，中央和地方政府采取明确偿债责任、建立财政奖补机制等措施化解存量债务，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 973.89 亿元。

（三）地方政府融资平台公司偿债能力有所增强。2010 年，国务院出台《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），要求地方政府对融资平台公司进行清理规范。各地按照国务院要求，通过增加注册资本、注入优质资产、改制重组和完善法人治理结构等方式，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平均每家资产增加 13.13 亿元、利润总额增加 479.98 万元，平均资产负债率下降 4.90 个百分点。

二、政府性债务规模及结构情况

截至 2013 年 6 月底，全国各级政府负有偿还责任的债务 206 988.65 亿元，负有担保责任的债务 29 256.49 亿元，可能承担一定救助责任的债务 66 504.56 亿元（详见表 1）。

表 1 全国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（政府债务，下同）	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	中央	94376.72	2835.71	21621.16
	地方	96281.87	24871.29	37705.16
	合计	190658.59	27707.00	59326.32
2013 年 6 月底	中央	98129.48	2600.72	23110.84
	地方	108859.17	26655.77	43393.72
	合计	206988.65	29256.49	66504.56

（一）中央政府性债务情况。

截至 2013 年 6 月底，中央政府负有偿还责任的债务 98 129.48 亿元，负有担保责任的债务 2600.72 亿元，可能承担一定救助责任的债务 23 110.84 亿元。具体构成是：

——中央财政债务。

1.政府负有偿还责任的债务 97 360.94 亿元，主要是由中央财政资金偿还的国债债券、国际金融组织和外国政府贷款 81 511.05 亿元，占 83.72%。其中特别国债 18 202.28 亿元，分别用作中国投资有限责任公司资本金 15 502.28 亿元、用于补充国有商业银行资本金 2700 亿元。

2.政府负有担保责任的债务 2506.89 亿元。包括转贷给中央单位由非财政资金偿还的国债债券、国际金融组织和外国政府贷款 1416.89 亿元；中央汇金投资有限责任公司发行用于商业银行配股和中国出口信用保险公司注资，由财政部提供担保的债券 1090 亿元。

——中央部门及所属单位债务。

1.政府负有偿还责任的债务 768.54 亿元，主要是以国家重大水利工程建设基金偿还的南水北调工程建设贷款 537 亿元，占 69.87%。

2.政府负有担保责任的债务 93.83 亿元，主要是中央单位举借由非财政资金偿还的债务。

3.政府可能承担一定救助责任的债务 161.12 亿元，主要是中央所属高校、医院、科研院所的债务，分别为 85.80 亿元、23.11 亿元和 5.58 亿元，合计 114.49 亿元，占 71.06%。

——中国铁路总公司（原铁道部）通过发行政府支持债券或以铁路建设基金提供担保等方式举借 22 949.72 亿元，用于铁路项目建设。如果铁路总公司出现偿债困难，政府可能承担一定的救助责任。截至 2013 年 6 月底，该公司汇总财务报表反映资产总额 46 631.59 亿元，负债总额 29 182.15 亿元。

（二）地方政府性债务情况。

截至 2013 年 6 月底，地方政府负有偿还责任的债务 108 859.17 亿元，负有担保责任的债务 26 655.77 亿元，可能承担一定救助责任的债务 43 393.72 亿元。根据近年来地方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 383.52 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 19 730.13 亿元。地方政府性债务具体情况是：

——从政府层级看，省级、市级、县级、乡镇政府负有偿还责任的债务分别为 17 780.84 亿元、48 434.61 亿元、39 573.60 亿元和 3070.12 亿元（详见表 2）。

表 2 2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况表

单位：亿元

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
省级	17780.84	15627.58	18531.33
市级	48434.61	7424.13	17043.70
县级	39573.60	3488.04	7357.54
乡镇	3070.12	116.02	461.15
合计	108859.17	26655.77	43393.72

——从举借主体看，融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别举借 40 755.54 亿元、30 913.38 亿元、17 761.87 亿元（详见表 3）。

表 3 2013 年 6 月底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	40755.54	8832.51	20116.37
政府部门和机构	30913.38	9684.20	0.00
经费补助事业单位	17761.87	1031.71	5157.10
国有独资或控股企业	11562.54	5754.14	14039.26
自收自支事业单位	3462.91	377.92	2184.63

其他单位	3162.64	831.42	0.00
公用事业单位	1240.29	143.87	1896.36
合计	108859.17	26655.77	43393.72

——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 55 252.45 亿元、12 146.30 亿元和 11 658.67 亿元（详见表 4）。

表 4 2013 年 6 月底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	55252.45	19085.18	26849.76
BT	12146.30	465.05	2152.16
发行债券	11658.67	1673.58	5124.66
其中：地方政府债券	6146.28	489.74	0.00
企业债券	4590.09	808.62	3428.66
中期票据	575.44	344.82	1019.88
短期融资券	123.53	9.13	222.64
应付未付款项	7781.90	90.98	701.89
信托融资	7620.33	2527.33	4104.67
其他单位和个人借款	6679.41	552.79	1159.39
垫资施工、延期付款	3269.21	12.71	476.67
证券、保险业和其他金融机构融资	2000.29	309.93	1055.91
国债、外债等财政转贷	1326.21	1707.52	0.00
融资租赁	751.17	193.05	1374.72
集资	373.23	37.65	393.89
合计	108859.17	26655.77	43393.72

——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101 188.77亿元中，用于市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性、公益性项目的支出87 806.13亿元，占86.77%（详见表5）。其中，用于土地收储债务形成大量土地储备资产，审计抽查的34个重点城市²本级截至2013年6月底储备土地16.02万公顷；用于城市轨道交通、水热电气等市政建设和高速公路、铁路、机场等交通运输设施建设的债务，不仅形成了相应资产，而且大多有较好的经营性收入；用于公租房、廉租房、经济适用房等保障性住房的债务，也有相应的资产、租金和售房收入。

表5 2013年6月底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	37935.06	5265.29	14830.29
土地收储	16892.67	1078.08	821.31
交通运输设施建设	13943.06	13188.99	13795.32
保障性住房	6851.71	1420.38	2675.74
教科文卫	4878.77	752.55	4094.25
农林水利建设	4085.97	580.17	768.25
生态建设和环境保护	3218.89	434.60	886.43
工业和能源	1227.07	805.04	260.45
其他	12155.57	2110.29	2552.27
合计	101188.77	25635.39	40684.31

² 4个直辖市、5个计划单列市和25个省会城市，不含乌鲁木齐市和拉萨市。

——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22.92%³和21.89%，2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占17.06%、11.58%和7.79%，2018年及以后到期需偿还的占18.76%（详见表6）。

表6 2013年6月底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	24949.06	22.92%	2472.69	5522.67
2014年	23826.39	21.89%	4373.05	7481.69
2015年	18577.91	17.06%	3198.42	5994.78
2016年	12608.53	11.58%	2606.26	4206.51
2017年	8477.55	7.79%	2298.60	3519.02
2018年及以后	20419.73	18.76%	11706.75	16669.05
合计	108859.17	100.00%	26655.77	43393.72

三、全国政府性债务负担情况

与一些国家的政府债务主要用于消费性支出不同，我国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。目前，国际上对政府性债务负担状况尚无统一评价标准，参考一些国家和国际组

³ 2013年6月底地方政府负有偿还责任的债务余额中，逾期债务11496.35亿元（含应付未付款项、其他单位和个人借款形成的逾期债务9414.38亿元）均作为2013年7月至12月到期需偿还的债务。

织的通常做法，本次审计以负债率⁴、政府外债与 GDP（国内生产总值）的比率⁵、债务率⁶和逾期债务率⁷等指标，对 2012 年底⁸我国政府性债务负担状况进行分析，结果表明，全国政府性债务各项风险指标均处于国际通常使用的控制标准参考值范围内，风险总体可控。

（一）负债率。截至 2012 年底，全国政府负有偿还责任的债务余额与当年 GDP（518 942 亿元）的比率为 36.74%。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。审计结果显示，2007 年以来，各年度全国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比率最高分别为 19.13%和 14.64%。考虑以上因素后，2012 年底全国政府性债务的总负债率为 39.43%，低于国际通常使用的 60%的负债率控制标准参考值。

⁴ 负债率：年末债务余额与当年 GDP 的比率，是衡量经济总规模对政府债务的承载能力或经济增长对政府举债依赖程度的指标。国际上通常以《马斯特里赫特条约》规定的负债率 60%作为政府债务风险控制标准参考值。

⁵ 政府外债与 GDP 的比率：年末政府外债余额与当年 GDP 的比率，是衡量经济增长对政府外债依赖程度的指标。国际通常使用的控制标准参考值为 20%。

⁶ 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。国际货币基金组织确定的债务率控制标准参考值为 90~150%。

⁷ 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。

⁸ 由于上述指标计算需要年度 GDP 和年度综合财力数据，因此，仅对截至 2012 年底的债务负担状况进行分析。

(二) 政府外债与 GDP 的比率。截至 2012 年底, 全国政府外债余额为 4733.58 亿元, 占 GDP 的比率为 0.91%, 低于国际通常使用的 20% 的控制标准参考值。

(三) 债务率。截至 2012 年底, 全国政府负有偿还责任债务的债务率为 105.66%。若将政府负有担保责任的债务按照 19.13%、可能承担一定救助责任的债务按照 14.64% 的比率折算, 总债务率为 113.41%, 处于国际货币基金组织确定的债务率控制标准参考值范围之内。

(四) 逾期债务率。截至 2012 年底, 全国政府负有偿还责任债务的逾期债务率为 5.38%, 除去应付未付款项形成的逾期债务后, 逾期债务率为 1.01%; 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 1.61% 和 1.97%, 均处于较低水平。

四、政府性债务管理中存在的主要问题

(一) 地方政府负有偿还责任的债务增长较快。截至 2013 年 6 月底, 省市县三级政府负有偿还责任的债务余额 105 789.05 亿元, 比 2010 年底增加 38 679.54 亿元, 年均增长 19.97%。其中: 省级、市级、县级年均分别增长 14.41%、17.36% 和 26.59%。

(二) 部分地方和行业债务负担较重。截至 2012 年底, 有 3 个省级、99 个市级、195 个县级、3465 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于 100%; 其中, 有 2 个省级、31 个市级、29 个县级、148 个乡镇 2012 年政府负有偿还责任债务的借新还旧率(举

借新债偿还的债务本金占偿还债务本金总额的比重)超过20%。从行业债务状况看,截至2013年6月底,全国政府还贷高速公路和取消收费政府还贷二级公路债务余额分别为19422.48亿元和4433.86亿元,债务偿还压力较大。

(三)地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高。截至2012年底,11个省级、316个市级、1396个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额34865.24亿元,占省市县三级政府负有偿还责任债务余额93642.66亿元的37.23%。

(四)部分地方和单位违规融资、违规使用政府性债务资金。审计发现,部分地方违规通过BT、向非金融机构和个人借款等方式举借政府性债务2457.95亿元;地方政府及所属机关事业单位违规提供担保3359.15亿元;融资平台公司等单位违规发行债券423.54亿元;国发〔2010〕19号文件下发后,仍有533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;财政部等4部委2012年底明确要求地方政府规范对融资平台公司的注资行为后,仍有部分地方将市政道路、公园等公益性资产和储备土地等以资本金形式违规注入71家融资平台公司,涉及金额544.65亿元;部分地方违规将债务资金投入资本市场22.89亿元、房地产市场70.97亿元和用于修建楼堂馆所41.36亿元。

本次审计发现并已依法移送有关部门处理的涉嫌违法违纪案件线索51件,涉案人员69人。有关处理结果将适时公告。

针对上述情况，审计机关已向有关部门和地方政府建议：一是建立规范的政府举债融资机制，健全政府性债务管理制度。二是建立健全地方政府性债务管理责任制，严肃责任追究。三是进一步转变政府职能，稳步推进投融资、财税等体制机制改革。四是建立健全债务风险预警和应急处置机制，妥善处理存量债务，防范债务风险。

有关部门和地方按照国务院部署，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。相关情况将由有关部门和地方适时向社会公告。