

福建省政府性债务审计结果

(2014年1月24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,审计署统一组织深圳特派办和福建省审计机关1175名审计人员,按照“见人、见账、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对福建省本级及所属8个市(不含厦门市)、78个县(区)和915个乡镇(以下简称省本级、市本级、县本级、乡镇)截至2012年底和2013年6月底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1450个政府部门和机构、222个融资平台公司、1597个经费补助事业单位、58个公用事业单位和576个其他单位,涉及12480个项目、39235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:

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。

一、近年来加强政府性债务管理的主要措施

福建省政府高度重视政府性债务问题。采取措施完善制度，化解存量债务，清理规范融资平台公司等，取得了一定成效。

（一）政府性债务管理制度逐步完善。2011年以来，出台了《福建省地方政府性债务统计工作考核评比暂行办法》。2013年8月，福建省政府下发了《关于进一步规范和加强政府性债务管理的通知》，就政府性债务管理部门、编制债务年度收支计划、建立政府性债务风险预警机制等方面作出了规定，进一步完善了政府性债务管理制度。至2013年6月底，5个市本级和30个县本级制定了综合性的债务管理制度，1个市本级和13个县本级建立了债务风险预警制度。2011年以来，全省各级政府共出台债务管理制度56项，从债务举借、资金使用等方面予以规范。

（二）债务风险防范措施不断强化。福建省按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则，加大2010年底存量债务的清理力度。一是将地方政府债券资金收支全部纳入预算管理，跟踪资金落实到具体项目，按期偿还到期债券本息；二是有效筹集偿债资金，在确保土地出让收入、项目相关收益作为偿债主要来源的基础上，财政部门通过“预算安排一部分、基金提取一部分、其他资金补充一部分”的机制，筹集偿债资金，确保及时偿还到期债务本息；三是积极化解存量债务，如福建省地方普通高校银行贷款余额由2010年底的62.38亿元下降至2013年6月底的29.48亿元，下降了52.74%。

(三) 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。福建省按照国务院要求进一步清理规范融资平台公司及其举债融资行为, 通过增加注册资本、整合优质资产等方式, 提高融资平台公司的资产质量、收入水平和盈利能力, 规范融资平台公司的资金使用行为, 降低债务风险。2013年6月底, 省、市、县216家融资平台公司的注册资本合计407.04亿元, 比2010年底235家的注册资本增长了28.31%; 平均资产负债率(总负债/总资产)为46.88%, 比2010年底下降7.02个百分点。

二、政府性债务规模及结构情况

截至2013年6月底, 福建省各级政府负有偿还责任的债务2453.69亿元, 负有担保责任的债务243.73亿元, 可能承担一定救助责任的债务1684.46亿元。(详见表1)

表1 全省政府性债务分年度规模情况表

单位: 亿元

年度	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	1915.88	197.55	1460.20
2013年6月底	2453.69	243.73	1684.46

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22.46亿元; 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 1493.82 亿元。具体情况是：

——从政府层级看，省本级、8 个市本级、78 个县本级、915 个乡镇政府负有偿还责任的债务分别为 340.03 亿元、868.40 亿元、1188.59 亿元和 56.67 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	340.03	43.47	1279.69
市级	868.40	54.53	270.37
县级	1188.59	143.70	133.31
乡镇	56.67	2.03	1.09
合计	2453.69	243.73	1684.46

——从举借主体看，融资平台公司、地方政府部门和机构、国有独资或控股企业（不含融资平台公司）是政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别举借 731.65 亿元、575.72 亿元、554.90 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	731.65	48.02	113.20
政府部门和机构	575.72	60.57	0.00
国有独资或控股企业	554.90	108.92	1462.39
经费补助事业单位	456.58	18.51	68.16
自收自支事业单位	121.46	0.70	1.71
其他单位	8.18	1.06	0.00
公用事业单位	5.20	5.95	39.00
合计	2453.69	243.73	1684.46

——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 1060.20 亿元、578.13 亿元和 348.93 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	1060.20	116.19	1287.66
BT	578.13	11.33	31.26
发行债券	348.93	25.02	140.00
其中：地方政府债券	230.93	6.07	0.00
企业债券	118.00	18.95	129.50
中期票据	0.00	0.00	7.50
短期融资券	0.00	0.00	0.00
其他单位和个人借款	166.03	6.07	18.53
信托融资	112.11	14.03	87.65
证券、保险业和其他金融机构融资	75.93	27.60	12.20
应付未付款项	63.37	0.82	6.73
国债、外债等财政转贷	22.37	42.56	0.00
垫资施工、延期付款	13.16	0.01	1.67
集资	9.65	0.00	0.63
融资租赁	3.81	0.10	98.13
合计	2453.69	243.73	1684.46

——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 2204.15 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 1934.55 亿元，占 87.77%（详见表 5）。

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	720.40	48.33	113.45
土地收储	436.08	6.19	7.09
交通运输设施建设	406.86	51.75	1322.45
保障性住房	196.50	2.00	69.10
教科文卫	104.34	13.98	65.21
农林水利建设	36.69	5.98	8.74
生态建设和环境保护	33.68	1.62	0.00
工业和能源	24.72	6.39	2.82
其他	244.88	83.79	33.42
合计	2204.15	220.03	1622.28

——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 17.42%和 26.22%，2015

年、2016年和2017年到期需偿还的分别占20.69%、16.95%和7.22%，2018年及以后到期需偿还的占11.50%（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	427.52	17.42%	32.50	97.63
2014年	643.29	26.22%	53.27	153.02
2015年	507.63	20.69%	52.16	130.80
2016年	415.80	16.95%	27.65	104.55
2017年	177.17	7.22%	19.53	111.43
2018年及以后	282.28	11.50%	58.62	1087.03
合计	2453.69	100.00%	243.73	1684.46

三、福建省政府性债务负担情况

福建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。本次审计以债务率²和逾期债务率³指标，对2012年底⁴我省政府性债务负担状况进行分析，结果表明，我省政府性债务风险总体可控。

（一）债务率。截至2012年底，福建省政府负有偿还责任债务的债务率为49.85%。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

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。

金中，由财政资金实际偿还的最高比率折算后，总债务率为 55.47%。

（二）逾期债务率。截至 2012 年底，福建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 0.94%；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 1.83%和 0.56%。

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 2397.02 亿元，比 2010 年底增加 1110.53 亿元，年均增长 28.26%。

（二）部分地方和行业债务负担较重。截至 2012 年底，有 3 个市本级、4 个县本级、159 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于 100%；其中，有 2 个市本级、1 个县本级、5 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 1342.45 亿元和 104.51 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，我省市本级、8 个市本级、67 个县本级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额 1065.09 亿元，占省市县三级政府负有偿还责任债务余额 1864.44 亿元的 57.13%。

(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 43.96 亿元，如 2013 年以来，经平潭综合实验区管委会同意，金井湾组团建设指挥部、土地储备中心以 BT 方式建设金井湾区间市政工程等 7 个市政基础设施项目，涉及政府性债务金额 20.26 亿元。地方政府及所属机关事业单位违规提供担保 113.50 亿元。融资平台公司等单位违规发行债券 55 亿元。国发〔2010〕19 号文件下发后，仍有 19 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。部分地方违规将债务资金投入房地产市场 7.28 亿元，如龙岩市安居住宅有限公司和水务集团有限公司将 2 亿元债务资金转借给龙岩城市发展集团有限公司，用于龙岩市金融商务中心的建设。

针对上述情况，福建省政府 2013 年 11 月下发了《福建省政府性债务管理办法》，明确了政府性债务“分级负责，归口管理”、“规模适度，防范风险”、“分类管理，区别对待”的管理原则，规定债务单位举借需财政性资金偿还的政府性债务，必须编制债务年度收支计划。要求各级财政部门强化政府性债务规模、结构、安全性等方面的动态监测和风险评估，建立以债务率、偿债率、逾期债务率等为债务风险预警指标的预警体系，由省财政厅定期通报各地情况，并要求列入债务高风险提示通报的市、县（区）原则上不得增加政府

性债务规模。

有关部门和地方按照省政府部署，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。