

云南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,审计署统一组织昆明特派办及云南省审计机关对省本级、16个市(州)、129个县(市、区)、1243个乡(镇)(以下分别简称省级、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3782个政府部门和机构、324个融资平台公司、3240个经费补助事业单位、51个公用事业单位和458个其他单位,涉及44712个项目、106829笔债务。按照“见人、见账、见物,逐笔、逐项审核”的原则,对每笔债务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和成效

云南省委、省政府高度重视政府性债务问题，近年来，采取措施加强了政府性债务管理，在债务管理制度建设、债务规模和风险控制，以及债务化解等方面取得了一定成效。

（一）采取措施化解存量债务。云南省按照分类管理、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清理化解。如地方普通高校银行贷款余额由2010年底的129.07亿元下降至2013年6月底的70.15亿元，下降了45.65%。同时，组织对2005年以前形成的农村义务教育债务、乡村垫交税费债务、基层医疗卫生债务等历史债务进行了清理化解。截至2013年6月底，已完成31.96亿元农村义务教育债务的化解，并投入7.68亿元资金积极推动乡村垫交税费债务、基层医疗卫生债务等公益性乡村债务化解。

（二）政府性债务管理制度逐步完善。2011年以来，为加强地方政府性债务管理，云南省人民政府及相关部门先后出台了《关于认真做好政府性融资平台债务偿付工作的通知》、《关于进一步强化高等学校银行贷款审批制度从严控制贷款规模的通知》等债务管理规定，建立了偿债准备金、高校银行贷款审批等制度。2013年，云南省人民政府制定了《关于进一步加强和规范政府性债务管理的意见》，作为云南省综合性的债务管理指导意见。截至2013年6月底，有12个市、103个县制定

了综合性的债务管理制度，3个市和33个县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132项，从债务举借、资金使用及管理等方面加强管理。

（三）加强了政府性债务资金举借和使用的监督管理。一是加强对债务举借和资金使用的监督管理。如要求土地储备融资、外国政府及外国金融组织贷款等政府负有偿还责任的债务举借需经过省政府和财政部门审批；教育、财政等相关部门加强了对高等教育学校政府性债务举借的审批和控制。二是提高了外国政府贷款资金的使用质量。云南省通过制定《外国政府贷款规定》、《外国政府贷款项目监督检查实施细则》等规定，从项目审批实施、债务偿还、违约处罚等方面对外国政府贷款作了详细要求，资金使用质量有所提高。

二、政府性债务规模及结构情况

截至2013年6月底，全省各级政府负有偿还责任的债务3823.92亿元，负有担保责任的债务439.42亿元，可能承担一定救助责任的债务1691.49亿元（详见表1）。

表1 全省政府性债务规模情况表

单位:亿元

年度	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	3502.41	409.46	1422.95
2013年6月底	3823.92	439.42	1691.49

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41亿元;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890.52亿元。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1104.81亿元、1161.13亿元、1513.35亿元和44.63亿元(详见表2)。

表2 2013年6月底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	1104.81	274.74	258.86
市级	1161.13	115.99	1334.25
县级	1513.35	48.15	98.34
乡镇	44.63	0.54	0.04
合计	3823.92	439.42	1691.49

——从举借主体看，政府部门和机构、融资平台公司、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2001.33亿元、1079.03亿元、401.60亿元（详见表3）。

表3 2013年6月底政府性债务余额举借主体情况表

单位:亿元

举借主体类别	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
政府部门和机构	2001.33	110.43	0.00
融资平台公司	1079.03	234.78	765.70
经费补助事业单位	401.60	29.62	190.06
国有独资或控股企业	267.17	55.21	733.50
其他单位	69.71	7.99	0.00
公用事业单位	2.60	0.74	1.75
自收自支事业单位	2.48	0.65	0.48
总计	3823.92	439.42	1691.49

——从债务资金来源看，银行贷款、BT、其他单位和个人借款是政府负有偿还责任债务的主要来源，分别为1978.68亿元、402亿元和371.75亿元（详见表4）。

表 4 2013年6月底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	1978.68	275.85	848.79
BT	402.00	24.62	56.67
其他单位和个人借款	371.75	12.06	81.64
发行债券	354.41	4.50	111.01
其中：地方政府债券	252.00	0.00	0.00
企业债券	101.24	4.50	111.01
短期融资券	0.00	0.00	0.00
中期票据	0.00	0.00	0.00
应付未付款项	354.23	1.26	18.57
信托融资	136.22	11.30	294.69
证券、保险业和其他金融机构融资	75.95	0.00	47.21
垫资施工、延期付款	69.25	0.08	17.60
国债、外债等财政转贷	59.54	100.66	0.00
集资	17.34	1.55	1.58
融资租赁	4.55	7.54	213.73
合计	3823.92	439.42	1691.49

——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3617.07亿元中，用于交通运输、市政建设、土地收储、科教文卫、保障性住房、农林水利、生态环境等基础性、公益性的项目的支出3281.24亿元，占90.72%（详见表5）。

表5 2013年6月底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
交通运输设施建设	1556.29	163.68	361.01
市政建设	551.68	15.56	670.06
土地收储	446.75	2.06	111.56
科教文卫	242.70	46.24	175.30
保障性住房	225.95	16.97	47.27
农林水利建设	177.23	91.27	23.66
生态建设和环境保护	80.64	15.18	99.40
工业和能源	37.96	68.12	0.00
其他	297.87	11.13	62.32
合计	3617.07	430.21	1550.58

——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27.50%和15.01%，2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占16.24%、8.29%和

7.27%，2018年及以后到期需偿还的占25.69%（详见表6）。

表6 2013年6月底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	1051.44	27.50%	46.85	193.47
2014年	574.18	15.01%	34.58	291.03
2015年	620.87	16.24%	30.84	341.81
2016年	316.99	8.29%	50.50	149.29
2017年	277.91	7.27%	29.99	140.58
2018年及以后	982.53	25.69%	246.66	575.31
合计	3823.92	100.00%	439.42	1691.49

三、全省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我省政府性债务负担状况进行分析，结果表明，全省政府性债务风险总体可控。

（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77.14%。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两类或有债务大多有相应的经营收入，只有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

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。

偿还或救助责任。若按2007年以来，各年度全省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91.01%。

（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4.09%；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5.44%和1.49%。

四、政府性债务管理中存在的主要问题

（一）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3779.29亿元，比2010年底增加1515.90亿元，年均增长22.76%。其中：省级、市级、县级年均分别增长32.89%、16.74%和21.38%。

（二）部分地方和行业债务负担较重。截至2012年底，政府负有偿还责任债务的债务率高于100%的有省本级、7个市级、7个县级、57个乡镇。其中，省本级、3个市级、1个县级、1个乡镇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，全省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164.06亿元和1237.71亿元，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。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21.60亿元；地方政府及所属机关事业单位违规提供担保126.39亿元，如2012年以来，昆明市政府违规为昆明市公共租赁住房开发建设管理有限公司、昆明市交通投资有限责任公司等4家融资平台公司95亿元融资提供偿债承诺和担保；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）文件下发后，仍有23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，仍有部分地方将公益性资产以资本金形式违规注入5家融资平台公司，涉及金额19.09亿元；嵩明县公共建设管理投资中心建设嵩明县综合办公楼、公安局科技楼、法院审判楼等，截至2013年6月底，应付未付形成债务3914万元。

云南省省委、省政府高度重视政府性债务审计发现的问题，已责成有关部门和地区采取措施积极整改审计发现的问题，并要求远近结合、综合施策，进一步加强政府性债务综合管理的制度建设，充实政府性债务偿债准备金，分门别类化解存量债务，规范新增债务举借，严控政府性债务风险。