

加强地方政府性债务管理研究

□湖南省财政科学研究所课题组

自 2008 年国际金融危机爆发后,在国家投资计划的催化下,地方政府性债务规模不断膨胀,逐渐暴露出举借不规范、信息不透明、偿还压力大等问题,给财政和金融系统的健康运行带来了较大安全隐患。加强地方政府性债务管理,有助于防范财政风险,提升财政服务经济发展和改善民生的能力。

一、湖南省地方政府性债务的现状

湖南省近年来地方政府性债务规模得到了有效控制,除了 2008 年和 2009 年受国际金融危机的影响以及融资平台公司债务快速膨胀的影响而出现 16.9% 和 62.6% 的较高增长速度之外,2010—2012 年湖南省地方政府性债务增长率分别为 4.26%、9.58%、5.63%。

分级次看,省市县债务呈“三足鼎立”之势。分区域来看,债务呈“东高西低”阶梯分布。从主体看,主要是平台公司债务。从投向看,地方政府性债务

主要用于公益性项目。其中,使用债务资金较大的公益性项目有道路、保障性住房和教育。

二、湖南省地方政府性债务存在的问题

(一) 地方政府债务举借缺乏整体规划。由于财政部门只是负责对政府名义借入的债务进行管理,对其他部门的债务难以掌握,地方政府没有一个能够及时、准确地掌握政府债务风险动态情况的部门,对各类隐形债务更是难以监控。债务资金的筹集与使用缺乏整体规划和科学的项目论证,多头举债、多头管理、各自为政的现象十分突出。据统计,目前湖南省共有 10404 家单位涉及政府性债务,其中,除了地方政府设立的融资平台公司外,既有交通、农林水利等行政管理部门,还有学校、医院等事业单位,债务主体繁多。

(二) 地方政府性债务使用缺乏约束。融资平台公司未按贷款合同约定使用债务资金情况普遍,如 2009 年至 2010 年,某市将城投公司 37.5 亿元银行贷款资金分配到各项目,其中 21.5 亿元银行

贷款被改变用途。融资主体与使用主体相分离,违背了“谁贷款、谁使用、谁还款”的原则,致使融资主体无法监管资金使用效益,资金使用主体不承担还款责任,资金使用缺乏约束机制,偿债责任层层转嫁。

(三) 地方政府性债务偿还缺乏稳定来源。一些部门和单位重借轻还,在自身偿债能力之外过度举债,超前举债,使得政府性债务缺乏稳定足够的偿债来源,违约风险日益凸显。以高校为例,为了解决扩招后教学硬件建设资金的缺口问题,许多高校纷纷采取负债筹资寻求发展的模式,个别高校的资产负债率已达到 60%—70%,有的高校甚至亏损运行,连债务利息都无法偿还,部分高校的财务风险其实已经转嫁给政府。还有一些公益性项目虽然有一定自身收益,但由于建设工期和市场培育期较长,债务偿还期与项目收益期不匹配,也存在一定违约风险。2013—2020 年是湖南省的偿债高峰期,2013 年到期需偿还债务 746.94 亿元,2014 年和 2015 年需偿还 787.34 亿元,2016 年至 2020 年间需偿还 1259.63 亿元。若加上今后新增债务,湖南省地方政府性债务还本付息压力还将进一步加大。

三、加强湖南省地方政府性债务管理的思路和建议

(一) 建立规范的地方政府性债务举借机制。对地方政府性债务应实行债务总规模控制,债务总规模应该依据湖南省社会经济发展水平及相关债务控制指标确定,并须经省人大常委会审议通过。对于以地方政府、经费补助事业单

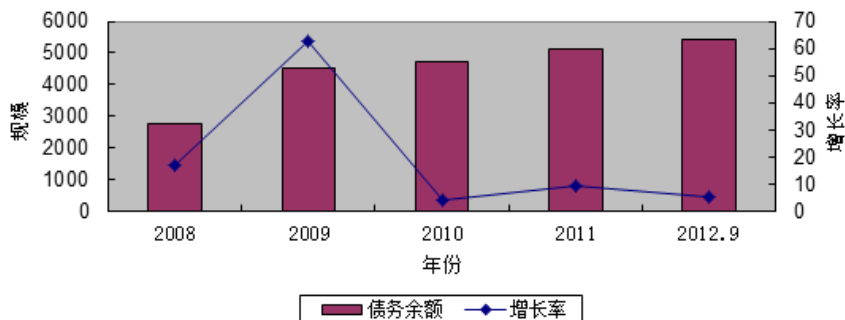


图 1 2008—2012 年湖南省地方政府性债务规模及发展趋势

位为主体的财政性债务，由于没有对应收入作为偿债资金来源，原则上由财政部门通过代发地方政府债券形式举借，财政性债务收入纳入预算收入统一管理，债务使用和偿还通过预算支出统一安排，财政性债务预算编制与财政预算同步进行。市州、县市区财政性债务额度由省级财政部门根据各地区经济社会发展状况、债务风险程度、偿债能力等统筹分配。融资平台公司因公益性项目举借融资性债务，经主管部门同意后，向本级财政部门报送债务收支计划，明确融资性债务建设项目、融资规模、偿债来源等。财政部门从合规性、安全性和有效性等方面对债务收支计划进行审查，报本级政府审批后，下发包括融资限额、项目用途等在内的融资举债核准通知。平台公司据此申请贷款、发行企业债和中期票据等。对未经财政部门核准的融资平台公司举债申请，银行业金融机构不得发放贷款，有关部门不得批准其发行企业债、中期票据等。市州、县市区财政部门汇总经批复的融资平台公司债务收支计划报省级财政部门备案，接受省级财政部门的监督。

(二) 加强地方政府性债务资金的使用监管。地方政府性债务资金应该仅用于难以吸引社会投资的公益性项目建设，并严格按照规定的用途使用，不得用于经常性支出和平衡地方财政预算。若确需改变债务资金用途，须重新按程序办理审批手续。对于财政性债务资金，实行“专款专用、专户管理、专账核算”。财政部门应当按照国家有关规定，制定和完善债务资金的专户管理和账务核算办法，确保债务资金使用安全、合法、有效，按照债务预算执行进度及时核拨资金，动态监控预算情况。对于融资性债务，实行“双控”管理。在不改变资金所有权和使用权的前提下，由融资平台公司向财政部门开设“双控”账户。融资平台公司使用融资性债务资金时，

向本级财政部门报送相关资料，财政部门审核并加盖预留印鉴后支付。对于债务资金的使用，应建立项目效果和影响评价制度，财政部门对使用政府性债务资金的项目进行绩效评价。

(三) 健全地方政府性债务偿还机制。地方政府性债务的偿还应坚持实行“谁使用、谁偿还，谁主管、谁负责”的原则。政府性债务举借单位的法定代表人为偿债责任人，按照借款协议或者合同偿还到期的政府性债务；属于转贷的，转贷机构应当按照转贷协议履行偿债义务；有担保人的，担保人应当承担相应的担保责任。举债单位的本级政府为偿债责任监督人。财政部门要将本级财政性债务偿还纳入年度预算，新增的财政收入要优先偿还债务本息。融资平台公司要将融资性债务偿还纳入公司财务预算，项目收益优先偿还债务本息，多渠道筹措偿债资金。未纳入债务偿还或收支计划管理的债务，不列入政府性债务，财政不承担还款责任。政府在安排每年的债务预算时，应充分考虑偿债的因素，建立偿债准备金制度。偿债准备金的资金来源可以通过以下几个渠道：举债项目自身的收益、国有土地出让金、国有产权转让收入、财政预算安排的专项偿债资金、其他一般预算收入。各类偿债基金应当纳入专户进行统一管理，专款专用。财政部门定期向地方人大、上级政府报告偿债基金的使用情况。对于尚未偿还的历史债务，有关主管部门要督促举债单位制定还款方案，落实还款资金，明确还款期限。若原债务主体有能力偿还债务却未在期限内偿还的，财政部门有权暂停其举借新债或停止拨付债务资金，若原债务主体已经不存在，则由主管部门牵头协调相关部门进行处理。

(四) 建立地方政府性债务风险管控机制。建立地方政府性债务定期报告制度，各级财政部门要认真做好地方

政府债务的统计分析工作，对地方政府性债务的规模、结构、发展趋势和风险程度等进行综合评价，并对地方政府性债务规模和债务风险化解、防范提出意见和建议。建立地方政府性债务监管机制，各级政府定期对本级和下级政府性债务的举借、使用及偿还等情况进行检查和监督。各级财政部门负责对本级和下级政府性债务的日常监督检查，建立政府性债务管理软件系统平台，实现实时监控与动态管理。通过投资评审、财政监督、绩效评价等方式加强对政府性债务资金使用的监督检查，并将情况报本级政府和上级财政部门。建立地方政府性债务预警机制，省级财政部门综合运用债务率、偿债率等指标建立政府性债务预警机制，定期评价和发布各市州、县市区政府性债务的风险状况。

(五) 规范融资平台公司管理。明确定位，分清政府与市场的边界，完善平台公司治理结构，制定长期发展战略，突出主业，剥离辅业。进一步加强平台公司的清理，将职能相近、资产较小、实力较弱的公司予以整合。加大投入，进一步摸清政府资产和资源家底，将优质资产注入平台公司，逐步落实资本金，做大做强平台公司，提升公司市场化运作能力。规范举债，通过名录制管理和债务收支计划管理，将财政部门的“事后买单”前置为“事前审批”，从源头上规范平台公司举债行为。加强监管，主管部门要切实履行出资人职责，健全对平台公司的董事、监事派出制度，强化平台公司国有资产和财务监管，建立平台公司对外投资、资产处置、经费预算的审批制度，促进平台公司稳健经营。

(课题组成员：刘文杰 张利武 曾伟 张亚斌 邓卫平 曹雪平 龚茂强 张向阳 洪源 侯俊军 许显达 陈阳)

责任编辑 张蕊

广联达财政投资评审管理整体解决方案

产品简介:

广联达财政投资评审管理整体解决方案以平台技术为支撑,以各类评审业务为核心,结合清单计价软件、审核软件等一系列专业评审工具软件,为各地财政投资评审中心打造一套整体的评审管理解决方案。

方案价值:

审核管理系统适用于基建类项目的预决算审核,部门预算审核、专项资金的核查及项目的绩效评价等。

产品特点:

实现多角度的统计、提供决策依据

上级部门 推进精细化、科学化管理

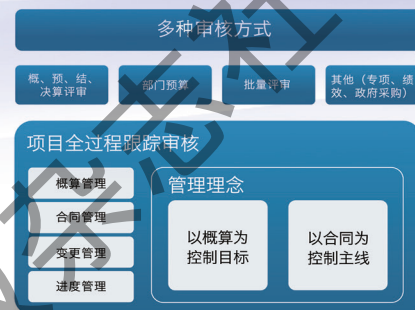
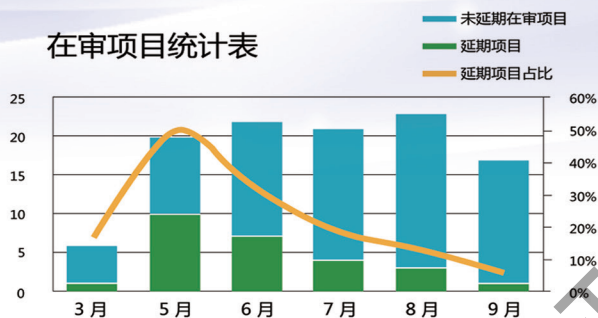
业务部门 提高资金使用效益

管理层 支持有效决策;提升管理水平

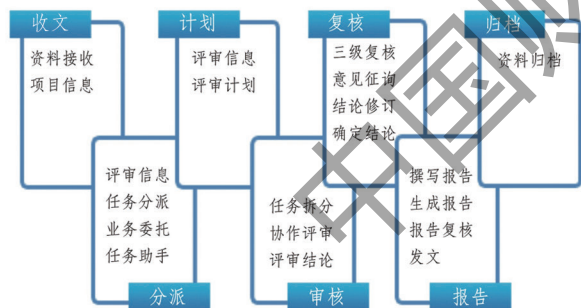
操作层 提升评审效率;提高评审质量

支持多种审核方式、管控理念

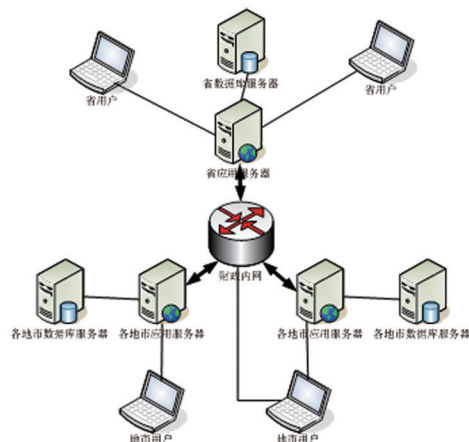
在审项目统计表



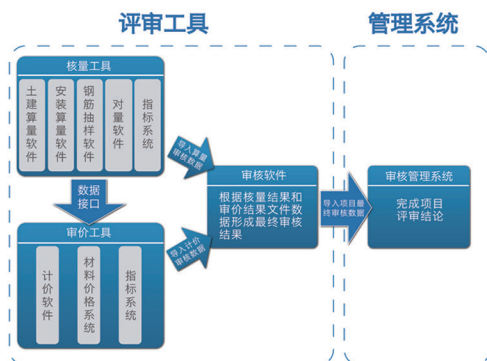
实现全流程审核管理



支持全省共建共享



工具和业务平台无缝连接



成功案例:

浙江省财政项目预算审核中心

河北省财政投资评审中心

山西省财政投资评审中心

重庆市财政投资评审中心

杭州市财政性投资项目审核中心

太原市财政投资评审中心

大同市财政投资评审中心

晋城市财政投资评审中心

兰州市项目投资评审中心

重庆市渝北区财政投资评审中心

.....