

江苏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，审计署统一组织南京特派办和江苏省各级审计机关共计2千多名审计人员，按照“见人、见账、见物，逐笔、逐项审核”的原则，对省本级、13个省辖市、100个县（市、区）、897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，本次审计得到了省各部门和地方各级政府及有关单位和的大力支持与积极配合。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1592个政府部门和机构、673个融资平台公司、2572个经费补助事业单位、68个公用事业单位和789

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。

个其他单位，涉及36869个项目、124384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，政府性债务在我省经济社会发展、基础设施建设和改善民生等方面发挥了重要作用。从我省经济发展水平、政府性债务的现状和资产与负债的关系看，目前我省政府性债务风险总体可控。

现将审计结果公告如下：

一、我省近年来加强政府性债务管理的主要措施

江苏省委、省政府高度重视政府性债务问题，2011年以来，积极采取措施加强地方政府性债务管理，在完善债务管理制度，化解存量债务和清理规范地方政府融资平台公司等方面取得了一定成效。

（一）建立完善政府性债务管理制度。2011年以来，全省各级政府共出台债务管理制度163项，从债务举借、资金使用等方面加强管理。省政府先后出台了《江苏省政府性债务管理暂行办法》和《关于进一步加强政府性债务管理的通知》，要求各级政府建立政府性债务规模管理和风险预警机制，以及偿债准备金制度，并提出了政府性债务的扎口管理、风险预警、余额控制等具体措施。另外，各级政府按照财政部部署，应用地方政府性债务管理系统对地方政府性债务进行统计管理和动态监控。

(二) 积极采取措施化解存量债务。按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则，我省出台措施对 2010 年底的部分存量债务进行了处理。省财政通过安排专项资金和提高学生人均补助的方式安排化解省属高校银行贷款形成的债务。

(三) 切实加强政府性债务规模 and 风险控制。为加强对债务举借、资金使用和融资平台公司的监督管理，2012 年，省政府印发了政府融资平台公司管理暂行办法，通过健全融资平台公司财务管理和会计核算、实行债务信息定期通报制度，实现对融资平台公司债务的全口径管理和动态监控。2013 年，省政府发文明确要求各地行政机关事业单位举借债务须报同级政府性债务管理领导小组办公室审核，并经同级政府审批后实施。

二、我省政府性债务规模及结构情况

截至 2012 年底，全省各级政府负有偿还责任的债务 6523.38 亿元，负有担保责任的债务 964.26 亿元，可能承担一定救助责任的债务 5378.79 亿元。

截至 2013 年 6 月底，全省各级政府负有偿还责任的债务 7635.72 亿元，负有担保责任的债务 977.17 亿元，可能承担一定救助责任的债务 6155.85 亿元。具体情况是：

——从政府层级看，省级、市级、县级和乡镇政府负有偿还责任的债务分别为 262.44 亿元、3012.06 亿元、3785.73 亿元和 575.49 亿元（详见表 1）。

表1 2013年6月底江苏省各级政府性债务情况表

单位：亿元

| 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 |
| 省级 | 262.44 | 131.44 | 581.95 |
| 市级 | 3012.06 | 367.12 | 2883.94 |
| 县级 | 3785.73 | 466.03 | 2425.15 |
| 乡镇 | 575.49 | 12.58 | 264.81 |
| 合计 | 7635.72 | 977.17 | 6155.85 |

——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 3504.58 亿元，1390.38 亿元，1358.87 亿元（详见表 2）。

表2 2013年6月底江苏省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 | 3504.58 | 597.00 | 4255.38 |
| 经费补助事业单位 | 1390.38 | 78.97 | 816.88 |
| 政府部门和机构 | 1358.87 | 67.73 | 0.00 |
| 国有独资或控股企业 | 612.25 | 95.67 | 811.94 |
| 自收自支事业单位 | 298.85 | 64.43 | 71.65 |
| 公用事业单位 | 155.58 | 1.66 | 200.00 |
| 其他单位 | 315.21 | 71.71 | 0.00 |
| 合计 | 7635.72 | 977.17 | 6155.85 |

——从债务资金来源看，银行贷款、发行债券、信托融资是政府负有偿还责任债务的主要来源，分别为 3948.95 亿元、965.86 亿元和 773.39 亿元（详见表 3）。

表3 2013年6月底江苏省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 | 3948.95 | 692.75 | 3225.88 |
| 发行债券 | 965.86 | 64.85 | 934.89 |
| 其中：地方政府债券 | 281.15 | 6.85 | 0.00 |
| 企业债券 | 587.35 | 58.00 | 818.79 |
| 短期融资券 | 19.00 | 0.00 | 3.00 |
| 中期票据 | 38.76 | 0.00 | 53.10 |
| 信托融资 | 773.39 | 115.20 | 928.09 |
| BT | 569.63 | 24.33 | 337.69 |
| 其他单位和个人借款 | 499.52 | 18.44 | 220.72 |
| 应付未付款项 | 276.17 | 2.67 | 68.34 |
| 垫资施工、延期付款 | 207.87 | 1.02 | 95.96 |
| 集资 | 160.27 | 7.57 | 75.96 |
| 证券、保险业和其他金融机构融资 | 116.22 | 7.71 | 119.97 |
| 融资租赁 | 90.95 | 7.15 | 148.35 |
| 国债、外债等财政转贷 | 26.90 | 35.48 | 0.00 |
| 合计 | 7635.72 | 977.17 | 6155.85 |

——从债务资金投向看，在已支出的政府负有偿还责任的债务 7324.98 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 6433.33 亿元，占 87.83%（详见表 4）。

表 4 2013 年 6 月底江苏省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 | 2702.96 | 289.05 | 2948.91 |
| 土地收储 | 1209.36 | 8.82 | 77.96 |
| 交通运输建设 | 1032.38 | 194.40 | 607.61 |
| 生态建设和环境保护 | 585.18 | 105.30 | 347.11 |
| 保障性住房 | 391.62 | 135.83 | 385.61 |
| 农林水利建设 | 289.63 | 40.29 | 185.32 |
| 科教文卫 | 222.19 | 27.98 | 613.01 |
| 工业和能源 | 66.69 | 18.61 | 63.59 |
| 其他 | 824.97 | 133.38 | 642.66 |
| 合计 | 7324.98 | 953.66 | 5871.78 |

——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 21.92%和 29.53%，2015 年、2016 年和 2017 年到期需偿还的分别占 19.70%、11.33%和 6.35%，2018 年以后到期需偿还的占 11.16%（详见表 5）。

表5 2013年6月底江苏省政府性债务未来偿债情况表

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 | 1673.69 | 21.92% | 158.08 | 1025.66 |
| 2014年 | 2255.12 | 29.53% | 313.46 | 1521.46 |
| 2015年 | 1504.58 | 19.70% | 173.61 | 1089.12 |
| 2016年 | 865.09 | 11.33% | 115.25 | 714.90 |
| 2017年 | 484.90 | 6.35% | 88.72 | 558.48 |
| 2018年及以后 | 852.34 | 11.16% | 128.05 | 1246.22 |
| 合计 | 7635.72 | 100.00% | 977.17 | 6155.85 |

三、我省政府性债务负担情况

目前国际上对政府性债务负担状况尚无统一评价标准，本次审计以债务率²、逾期债务率³两项指标对2012年底地方政府性债务负担状况进行分析。结果表明，江苏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53.62%。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，由财政性资金实际偿还的最高比率折算后，总债务率为

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。

60.34%。

（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1.38%；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0.87%和2.14%，均处于较低水平。

我省政府性债务主要用于基础设施建设和公益性项目，其中用于土地收储债务形成大量土地储备资产；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。不仅较好地保障了我省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。

四、我省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年均增长17.87%。其中：省级、市级、县级年均分别增长11.92%、8.60%和28.25%。

（二）部分地方和行业债务负担较重。截至2012年底，有4个县本级、112个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于100%，其中，有1个县级、18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285.54亿元和69.77亿元,债务偿还存在压力。

(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,13个市本级、73个县本级政府负有偿还责任债务余额中,承诺以土地出让收入偿还的债务余额占省市县三级政府负有偿还责任债务余额的37.48%。

(四)部分地方和单位违规融资。审计发现,部分地方违规通过BT、向非金融机构借款等方式举借政府性债务285.08亿元,如南通市经济技术开发区总公司2013年向非金融机构举借政府负有偿还责任的债务2.20亿元;地方政府及所属机关事业单位违规提供担保226.49亿元;国发〔2010〕19号文件下发后,仍有连云港市交通投资集团等6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。

针对上述情况审计机关已提出建议。有关部门和地方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。