

# 我国政府性债务总体风险可控

本报记者 崔文苑



审计署30日公布全国政府性债务审计结果,截至6月底,全国各级政府负有偿还责任的债务206988.65亿元,负有担保责任的债务29256.49亿元,可能承担一定救助责任的债务66504.56亿元。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,我国政府性债务风险总体可控,但部分地方政府性债务管理存在风险隐患——

## 明确政府性债务3种类型

“政府性债务”可分为政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务3种类型。其中,第一种特指需由财政资金偿还的债务,属于“政府债务”,其他两种不在“政府债务”范畴内。不能将此3种类型混淆,否则会得出不恰当的结论

一段时间以来,国际、国内、社会各界对我国政府性债务进行了各种估算,但缺乏统一、严谨的政府性债务口径标准,估算结果也各不相同。陈尘肇表示,本次审计中,遵循国际惯例,结合我国政府性债务的特点,将“政府性债务”划分为政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务3种类型。第一种类型,即政府负有偿还责任的债务,是指需由财政资金偿还的债务,政府及其组成部门是法律意义上的负债主体,属于“政府债务”。后面两种均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”。如,政府负有担保责任的债务,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。其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。

再如,政府可能承担一定救助责任的债务,是指债务人为公益性项目举借,由非财政资金偿还,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。其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、垫资施工、融资租赁和集资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。

“政府或有债务是否需要政府承担偿还责任、需要承担多少责任,取决于债务人自身的偿还能力,如果债务人自身收入状况良好,政府则不需要承担偿还责任。”陈尘肇表示。

因此,通过这3类划分不难看出,除了“政府债务”,其他两类中政府需要承担多少责任也得到明确。审计数据显示,2012年底,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分别为27707亿元和59326.32亿元,按照上述财政资金偿还的最高比例19.13%、14.64%计算,两类政府或有债务中,政府需要承担偿还责任的债务最高分别为5300.35亿元和8685.37亿元。

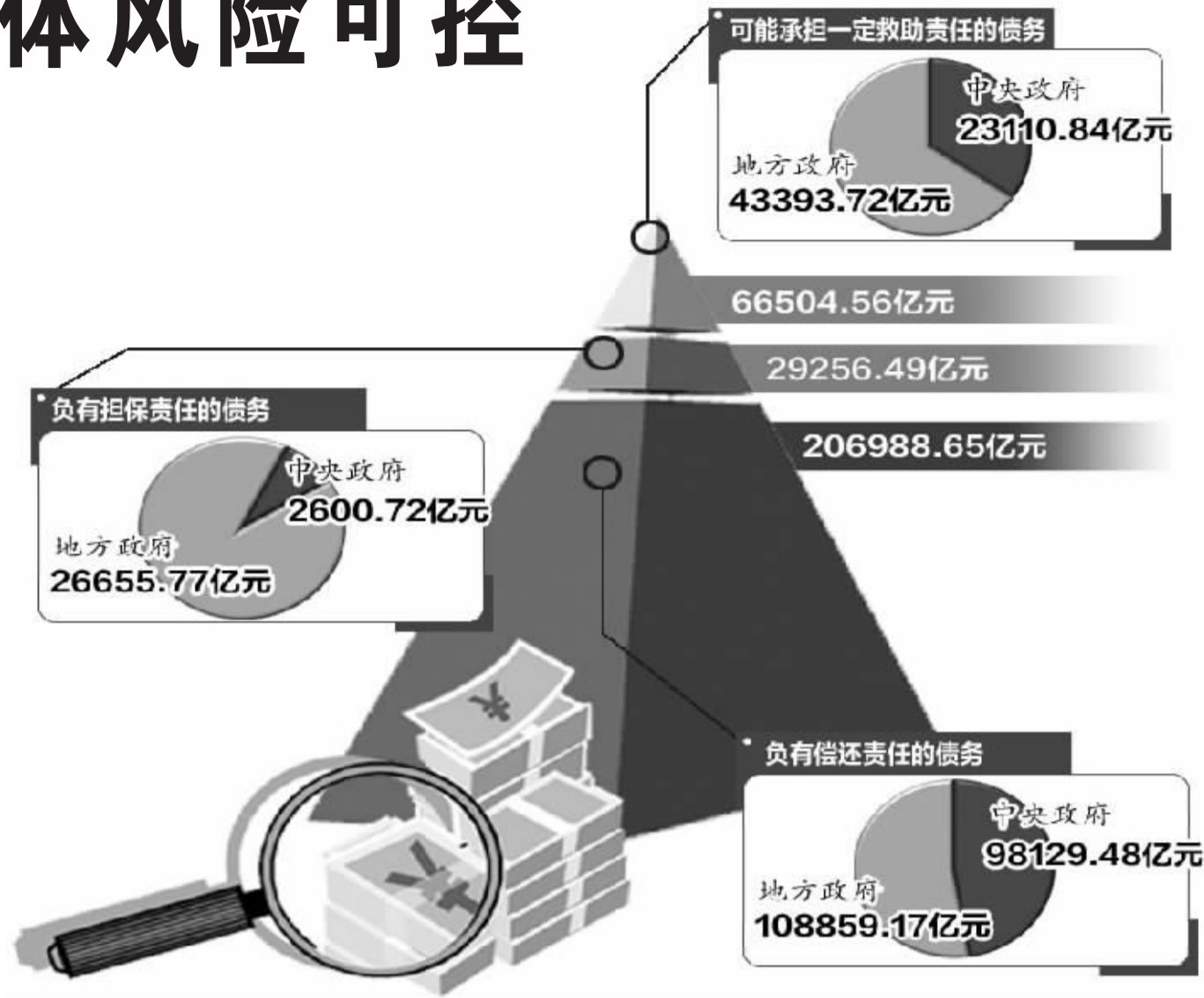
因此,运用这3个标准划分政府性债务的时候,不能将“政府或有债务”与“政府债务”混淆或是简单相加,否则会得出不恰当的结论。

## 部分地方政府性债务管理存隐患

一是地方政府负有偿还责任的债务增长较快,年均增长19.97%;二是部分地方和行业债务负担较重,有的地区债务率已经超过100%,债务偿还压力较大;三是地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高;四是部分地方和单位违规融资、违规使用政府性债务资金

从审计情况看,我国地方政府债务资金有86.77%投向了市政建设、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、公益性领域,其余债务资金用于工业、能源等方面。债务资金的投入,在经济社会发展、加快基础设施建设、改善民生和保护生态环境等方面发挥了重要作用,形成了大量优质资产,产生了较好的经济效益、社会效益和生态效益。

但是,此次审计发现政府性债务管理中还存在一些问题。一是地方政府负有偿还责任的债务增长较快,年均增长19.97%;二是部分地方和行业债务负担较重,有的地区债务率已经超过100%,债务偿还压力较大;三是地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高;四是部分地方和单位违规融资、违规使用政府性债务资金等。这些问题必须引起高度重视,及时采取有效措施加以解决。



对于产生上述问题的主要原因,陈尘肇表示,首先是因为我国经济、社会处于快速发展阶段,大量基础性、公益性项目建设资金均存在缺口。但由于我国财税体制尚不完善,地方政府普遍通过举债弥补资金缺口;

其次,一些地方领导干部政绩观存在偏差,片面追求经济增长,盲目举债发展;

再次,国家从法律层面未赋予地方政府举债权,地方政府性债务管理制度尚不健全,加之一些地方和单位的法制意识不强,违规融资、违规使用债务资金问题仍不同程度存在;

同时,近年来国家有关部门和地方政府虽然陆续出台了一些加强地方政府性债务管理的相关规定,但在政府性债务的预算管理、规模控制和风险预警等方面管理仍显薄弱,制度执行也不到位。

## 加强债务管理的审计“良策”

审计署建议,建立规范的政府举债融资机制;把政府负债作为评价领导干部任期经济责任履行情况和考核任用的重要依据;进一步厘清政府与市场的关系,深化投融资体制改革;建立债务风险预警和应急处置机制

下一步,审计机关还将进一步加强对政府性债务的审计监督,建立起对政府性债务“借、管、用、还”各环节的动态化、常态化审计机制

党中央、国务院高度重视政府性债务问题,从体制、机制和源头上对加强政府性债务管理作出了一系列重大部署。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。

中央经济工作会议将“着力防控债务风险”作为2014年经济工作的六项主要任务之一。从审计的角度来看,陈尘肇给地方政府提出4条建议。

一是建立规范的政府举债融资机制,实现阳光、规范融资;健全完善政府性债务预算管理、规模控制、举借审批、统计管理等制度;坚决制止地方政府违规担保,切实加强对BT、垫资施工、信托、融资租赁等融资方式的监管。

二是把政府负债作为评价领导干部任期经济责任履行情况和考核任用的重要依据,将地方政府性债务状况纳入党政领导干部问责范围;加大对金融机构的监管力度,对违规提供资金或违规要求提供担保的,要追究相关人员的责任。

三是进一步厘清政府与市场的关系,深化投融资体制改革,拓宽城市建设融资渠道,完善城市公用事业服务价格形成和调整机制;深化财税体制改革,合理划分中央与地方的事权和财权,完善地方税体系。

四是建立债务风险预警和应急处置机制,制定化解债务风险工作方案,妥善处理存量债务,严格控制新增债务,防范债务风险;妥善处理好在建项目的后续融资,防止因资金链断裂出现“半拉子”工程。

据了解,下一步,全国审计机关将进一步加强政府性债务的审计监督,建立起对政府性债务“借、管、用、还”各环节的动态化、常态化审计机制,并将政府性债务审计与中央财政管理、中央部门预算执行、地方财政收支、党政领导干部任期经济责任审计等有机结合起来。“把政府性债务状况作为党政领导干部任期经济责任审计的重要内容,加强审计监督,强化责任追究。”陈尘肇说,将逐步通过审计,促进强化和规范债务管理,防范债务风险,提高资金使用效益,完善债务相关制度,充分发挥审计推进完善国家治理和经济社会可持续发展的积极作用。

## 看待地方债有两个维度

看待地方债要有两个维度,一是债务用途,二是流动性。从债务用途上看,不同于西方国家主要用于消费,我国发行地方债主要用于建设,具有资本性和收益性。从流动性上看,当前我国地方债短期内有一定偿还压力,但这属于期限问题,长期来看是没有问题的。因为从投向上看,上述债务所对应的是优质资产,不会产生经常性风险和危机。

与此同时,对地方债也要给予足够重视。当前我国工业化、城镇化还在推进,硬支出依旧存在,收益较小的支出在管理上需进行强化。这就要求进一步健全地方债有关制度,使其更加规范化和透明化。此外,在地方干部考核中,也应当将负债情况进行考核,并应负责到底。如果出现问题就要追究责任,完善偿债机制。

需要看到的是,制度的建立是有一个过程的,相比其他国家来说,我国债务负债率、偿债率都是比较健康的。

——国家发展改革委宏观经济研究院经济研究所副所长 宋立

## 风险主要集中在县级以下

根据国际公认的债务预警指标,目前为止,我国各级政府债务仍然是处于可控范围的,不会引发大面积的风险和危机。但不排除局部地区存在较高的风险,也不排除部分地区出现偿债危机的可能。

当前债务审计口径大致分为3种类型,债务风险在每一种类别上都可能有所体现。但总体来说,当前债务风险主要集中在县级以下,县及其以上风险比较小,特别是中央一级的风险比较小。

防范和化解地方债务风险,要将其纳入预算程序,加强债务问责,建立多级预警体系。当前不少地方政府已建立了债务管理制度,比如江浙地区的地方债务管理办法等,包括发新债机制、偿债机制、偿债计划等都较为有效,发债的门槛标准也在逐步建立。

——中央财经大学财经研究院院长 王雍君

## “谈债色变”大可不必

对于政府性债务,我们需要从全局、总体的视角辩证地、历史地、发展地看待,大可不必“谈债色变”、视政府债务为洪水猛兽。有债务不一定意味着存在风险失控问题,低债务也不一定意味着绝对安全,关键是把握好度,抓好相关的制度、体制机制建设,特别是现代财政制度中应有的公债风险监控、防范、化解的制度体系和机制,充分发挥公共债务的积极作用,将其负面作用控制在最低,将其风险控制在可承受范围内。

现阶段,对我国的政府债务风险,的确不能视而不见或掉以轻心,而应密切监控、大力完善管理制度,注重防范和化解潜在的债务风险,特别是要把短期应对措施和中长期制度体系建设结合起来,在全面配套改革中实质性地深化财政改革,并对地方隐性负债以“阳光举债”机制来替代,提升依法理财、民主理财、科学理财水平,确保经济社会健康发展。

——财政部财政科学研究所所长 贾康

(本报记者 钱菁妮整理)