

## 附件 3:

# 地方政府性债务预算管理

## 一、我国地方政府性债务的产生、演变及现状

### (一) 地方政府性债务的定义

《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》（国办发明电〔2011〕6号）将地方政府性债务划分为三类。第一类是政府负有偿还责任的债务，即由政府或政府部门等单位举借，以财政资金偿还的债务；第二类是政府负有担保责任的或有债务，即由非财政资金偿还，地方政府提供直接或间接担保形成的或有债务，债务人出现偿债困难时，地方政府要承担连带责任；第三类是其他相关债务，即由相关企事业单位自行举借用于公益性项目，以单位或项目自身收入偿还的债务，地方政府既未提供担保，也不负有任何法律偿还责任，但当债务人出现偿债困难时，政府可能需给予一定救助。

目前我国官方文献都采纳了此定义，审计署在对地方政府性债务进行审计时也采用了国务院办公厅文件对地方政府性债务的定义，本课题所称地方政府性债务，也沿用这一定义。

### (二) 地方政府性债务产生及演变

#### 1、分税制后地方政府性债务产生及发展

自 1994 年采取分税制后，地方政府负债一直受到严格限制，1995 年《预算法》28 条规定，地方各级预算按照量入为出，收支平衡原则编制，不列赤字。同时，还规定，除法律和国务院另有规定，地方政府不得发行地方政府债券。1995 年《中国人民银行法》第 29 条禁止人民银行对政府财政透支，第 30 条禁止人民银行向地方政府、各级政府部门提供贷款。1995 年颁布的《担保法》第 8 条，禁止国内政府机关为保证人。同样，第 9 条也禁止学校、幼儿园、医院等以公益目的事业单位、涉及团体作为保证人。不仅如此，第 37 条也禁止以学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施，同一年生效实施的《商业银行法》也只允许商业银行发放商业贷款，并对信用贷款加以严格限制。因此，在这样的法律环境下，地方政府直接通过发行债券和银行贷款获得融资受到了法律严格限制，几乎没有任何可能。要进行融资，地方政府只能采取绕开这些法律上限制的变通办法，通过发起设立承担政府投融资的职能的国有企业作为地方政府融资平台，通过该平台发行企业债券和获得银行贷款就成为各级地方政府解决融资，解决财力不足的共同选择。

按 2010 年《国务院关于加强地方融资平台公司管理有关问题的通知》的规定，地方政

府融资平台是指地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。地方融资平台的产生始于分税制改革之后。分税制改革导致的“财权上移，事权下移”，造成地方政府财权与事权不匹配，中央与地方财权、事权错配。<sup>1</sup>为解决财力不足问题，地方政府以国有企业形式设立各种地方融资平台。这些融资平台设立一般是地方政府通过财政资金拨付、土地划拨、规费注入、特许经营权、股权投资等方式出资成立。这些公司通常都冠以城投、建投、资产经营或资产管理的名称。成立后，通过财务上的包装，从银行申请贷款和发行企业债券等方式进行融资，将融入的资金用于投资到政府敲定的基础设施和其他项目。比较典型运作模式有上海模式、重庆模式和天津模式。<sup>2</sup>上海模式的特点就是建立一个全面管理政府所属资产的投资公司，如上海城市建设投资开发总公司来履行地方政府融资与投资事务。重庆模式则是按照一体化职能将分散的国有资产整合，组建成立城投、开投、水投、水务、渝富、交旅、高发、地产八大政府主导的投资集团（简称八大投）。天津模式是以土地和城市基础设施增值收益作为还款来源进行融资，运作模式与上海模式类似。<sup>3</sup>

2008年金融危机后，我国中央政府启动了4万亿规模一揽子经济刺激计划，该计划同时要求地方政府在许多项目给予资金配套。为解决地方政府财力不足问题，2009年中央政府启动了允许地方政府通过财政部发行地方政府债券的计划，这标志着对中央地方政府举债的政策出现了松动。受到此种政策导向的影响，各地地方政府融资平台纷纷设立，蜂拥而上，地方政府性债务大规模激增，从而引发地方性政府债务危机。

有统计显示：2008年初，全国地方融资平台负债规模约1万亿。2009年末，突升到5万亿规模，融资平台约3800家，其中70%以上为县区融资平台公司。2009年新增9.59万亿贷款中，流向政府融资平台的就达到3.8万亿，占比达40%。2010年6月末，全国地方融资平台的贷款余额达到7.66万亿元，融资平台超过8000家。2011年8月中国人民银行公布出具，地方性债务到2011年6月已经达到10.7万亿。<sup>4</sup>

审计署2011年公布地方政府性债务审计结果报告显示：截止2010年底，有78个市级和99个县级政府负有偿还责任债务的债务率高于100%，分别占两级政府总数的19.9%和3.56%。由于偿债能力不足，部分地方政府只能通过举借新债偿还旧债，截至2010年底，有22个市级政府和20个县级政府的借新还旧率超过20%。还有部分地区出现了逾期债务，有

---

<sup>1</sup> 余子良：“地方融资平台的来龙去脉与风险规避”，《区域经济》2013年1期。

<sup>2</sup> 余子良：“地方融资平台的来龙去脉与风险规避”，《区域经济》2013年1期。

<sup>3</sup> 同上注。

<sup>4</sup> 余子良：“地方融资平台的来龙去脉与风险规避”，《区域经济》2013年1期。

4个市级政府和23个县级政府逾期债务率超过了10%。而且债务逾期的状况仍然在恶化,2013年审计署公布对36个地方政府债务审计结果显示:36个地方政府本级2012年政府负有担保责任的债务和其他相关债务的逾期债务率分别为0.59%和0.75%,分别比2010年上升了0.16和0.48个百分点。

## 2、地方性融资平台清理与规范

欧债危机的爆发和蔓延引起了我国中央政府对国内地方政府债务风险的警觉,从2010年开始,中央政府开始着手对地方政府性债务进行清理、规范。一方面,中央政府密集出台了系列政策文件,对导致政府隐性负债的地方政府融资平台进行清理规范,另一方面,开始进行地方政府直接发行债券的试点,试图将地方政府负债从不透明的、没有纳入政府预算的、难以管控的地方政府融资平台逐步转移到更加透明的、纳入政府预算、易于管控的地方政府债券发行渠道上来。

2010年《国务院关于加强地方融资平台公司管理有关问题的通知》(以下简称通知)对地方融资平台进行清理。清理对地方融资平台债务采取分类处理,区别对待。《通知》将地方融资平台产生的债务分为三类:一是承担公益性项目建设举借、主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司;二是因承担公益性项目建设举借、项目本身有稳定经营性收入并主要依靠自身收益偿还的债务的融资平台公司;三是因承担非公益性项目建设举借的债务的融资平台公司。

对于第一类融资平台,进行清理,不允许再承担融资职能。对于二类融资平台,进行市场化改革,充实资本金,完善治理结构,实行商业化运作,也不再保留融资平台职能。《通知》还明确,将来设立地方融资平台,必须严格按照有关法律法规办理,足额注入资本金,学校、医院、公园等公益性资产不得作为资本注入融资平台公司,而且,融资平台公司融资按照商业化运作,禁止政府以财政性收入、行政事业等单位的国有资产、或其他任何直接、间接形式为融资平台公司融资行为提供担保。

为落实国务院的要求,银监会《关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见》(银监发[2010]110号)加强了对商业银行的监管。它明确了清理规范后融资平台贷款纳入一般公司贷款管理的贷款,以及清理后保留融资平台公司只发放的商业性贷款,按照商业贷款条件和标准进行操作。2011年银监会《关于切实做好2011年地方政府融资平台贷款风险监管工作的通知》(银监发[2011]34号),对地方融资平台的贷款发放提出以下几个明确要求:(1)对融资平台采取“名单制”管理体制,将平台贷款审批权统一收至总行。(2)不得再接受地方政府以直接或间接形式为融资平台提供的任何担保和承诺。不得向“名单制”管理系统以

外的融资平台发放贷款。

与此同时，发改委办公厅 2010 年也发布了《关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知》（发改办财经[2010]2881 号），加强对地方政府投融资平台发行企业债券的规范管理。（1）明确了地方投融资平台发债的条件。申请发债，偿债资金来源 70%以上（含 70%）必须来自公司自身收益，且公司资产构成必须符合国发[2010]19 号文的要求。（2）不接受各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，均不得以财政性资金、行政事业单位等的国有资产，或其他任何直接、间接方式，为投融资平台公司发行债券提供担保或增信。以资产抵（质）方式为投融资平台公司发债提供增信的，其抵（质）资产必须是可依法合规变现的非公益性有效资产。（3）公司资产真实有效，必须具备真实足额的资本金注入，不得将公立学校、公立医院、公园、事业单位资产等公益性资产作为资本注入投融资平台公司。

2013 年财政部、发改委、人民银行、银监会《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》，针对地方融资平台清理规范后地方政府采取的一些规避行为作出了回应。（1）禁止采用集资、回购（BT）等方式举债建设公益性项目，违规向融资平台公司注资或提供担保，通过财务公司、信托公司、金融租赁公司等违规举债政府性债务等。（2）禁止地方各级政府及所属事业单位、社会团体以委托单位建设并承担逐年回购（BT）责任等方式举借政府性债务。（3）地方政府将土地注入融资平台公司必须经过法定的出让或划拨程序，以出让方式注入土地的，融资平台公司必须以出让方式注入土地的，融资平台公司必须及时足额缴纳土地出让收入并取得国有土地使用证；以划拨方式注入土地的，必须经过有关部门依法批准并严格用于指定用途。融资平台公司经依法批准利用原有划拨土地进行经营性开发建设或转让原划拨土地使用权的，应当按照规定补缴土地价款。地方各级政府不得将储备土地作为资产注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源。（4）地方各级政府必须严格按照有关规定规范土地储备机构管理和土地融资行为，不得授权融资平台公司承担土地储备职能和进行土地储备融资，不得将土地储备贷款用于城市建设以及其他与土地储备业务无关的项目。符合条件的融资平台公司因承担公共租赁住房、公路等公益性项目建设举借需要财政性资金偿还的债务，除法律和国务院另有规定外，不得向非金融机构和个人借款，不得通过金融机构中的财务公司、信托公司、基金公司、金融租赁公司、保险公司等直接或间接融资。（5）地方各级政府及所属机关事业单位、社会团体，要继续严格按照《担保法》等有关法律法规规定，不得出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议，不得以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押，

不得为其他单位或企业融资承诺承担偿债责任，不得为其他单位或企业的回购（BT）协议提供担保，不得从事其他违法违规担保承诺行为。

从中央政府关于地方融资平台清理的政策立场来看，中央政府是要将地方融资平台的债务与政府债务从法律上区分开来，让地方融资平台负债完全市场化，具备独立承担债务能力，政府不再承担连带责任或担保责任，把融资平台的债务风险与政府完全割裂开，不让融资平台债务风险扩散到地方政府。与此同时，禁止政府采取不公开、不透明的隐蔽方式进行举债。

### 3、地方政府债券发行改革试点

2009年2月，十一届全国人大常委会第18次委员会议听取了《国务院关于安排发行2009年地方政府债券的报告》。同年3月5日，温家宝总理在《政府工作报告》中宣布“国务院同意地方发行2000亿元债券”。2009年2000亿元债券由财政部代理发行，列入省级预算管理。财政部发布了《关于发行2009年地方政府债券有关问题的通知》及《财政代理发行2009年地方政府债券发行兑付办法》、《2009年地方政府债券预算管理办法》、《关于做好报送2009年地方政府债券发行计划建议有关问题的通知》。2009年地方债方案规定“由财政部代理发行并由中央财政统一代办偿还，并将发行利率保持与3年期的国债利率持平”。实际上是将地方公债转化成了另一种实质意义上的国债。<sup>5</sup>

2011年和2012年经国务院批准，上海、浙江、广东、深圳开展了地方政府自行发债试点。试点仍然采取地方政府自行组织发债、中央财政代办还本付息（即自发代还）的方式。2011年，上海、广东、浙江、深圳分别完成71亿元、69亿元、67亿元和22亿元债券的发行任务，发债总额229亿元。从期限结构看，3年期、5年期债券各发行114.5亿元；3年期债券利率分别为3.1%、3.08%、3.01%和3.03%，5年期债券利率分别为3.3%、3.29%、3.24%和3.25%，利率水平与同期限国债市场收益率大体相当。债券投资需求旺盛，3年期、5年期投标比率（投标额占招标额比）均在2倍以上。<sup>6</sup>

试点省市在全国人大审议通过的地方债券总规模内，按照国务院批准在本地区发债规模进行试点。债券资金按照中央有关要求用于中央投资公益性项目地方配套项目。债券收入纳入省政府预算，报同级人大常委会审查批准。试点省市自行组织债券承销团，自行选择债券发行机制。发行遵循了市场化发债原则，采用招标机制通过债券承销团向投资者发行。

### （三）地方政府性债务现状

2011年审计署发布地方政府性债务审计结果公告显示：截止2010年底，31个省（自治

<sup>5</sup> 华国庆：“中国地方公债立法研究”，《安徽大学学报（哲社版）》2010年4期。

<sup>6</sup> 李凯：“研究建立地方政府债券市场”，

区、直辖市)和5个计划单列市本级及所属市(地、州、盟、区)、县(市、区、旗)三级地方政府的债务状况。审计范围:25590个政府部门和机构、6576个融资平台公司、42603个经费补助事业单位、2420个公用事业单位、9038个其他单位、373805个项目,共1873683笔债务。<sup>7</sup>全国地方政府性债务余额107174.91亿元,其中:政府负有偿还责任的债务67109.51亿元,占62.62%;政府负有担保责任的或有债务23369.74亿元,占21.80%;政府可能承担一定救助责任的其他相关债务16695.66亿元,占15.58%。三是从举借主体看,2010年底地方政府性债务余额中,融资平台公司、政府部门和机构举借的分别为49710.68亿元和24975.59亿元,占比共计69.69%。四是从借款来源看,2010年底地方政府性债务余额中,银行贷款为84679.99亿元,占79.01%。

2013年6月,审计署公布的36个地方政府本级政府性债务审计结果公告显示:截至2012年底,36个地方政府本级政府性债务余额38475.81亿元(政府负有偿还责任的债务18437.10亿元、政府负有担保责任的债务9079.02亿元、其他相关债务10959.69亿元),比2010年增加4409.81亿元(其中12个地方政府本级减少1417.42亿元,24个地方政府本级增加5827.23亿元),增长12.94%。如果按照这个增幅推算,截止2012年底,全国地方政府债务大约在121043.34亿左右。

各类地方政府性债务构成

政府性政府种类	2012 (%)	2010 (%)
政府负有偿还责任的债务	47.92	62.62
政府负有担保责任的债务	23.4	21.80
其他类债务	28.68	15.58

资料来源:根据审计署2011年对31各省市地方政府性债务审计结果公告和2013年对36个地方政府政府性债务审计结果公告整理。

负债主体负债占地方政府性债务的比重

负债主体	2012 (%) *	2010 (%)
地方融资平台	45.67	46.83
政府部门或机构	25.73	23.3
其他	28.6	30.31

\* 2012年审计对象为36个地方政府本级政府性债务

资料来源:根据审计署2011年、2013年发布的地方政府债务审计结果公告中数据整理。

债务来源构成

债务来源	2012 (%)	2010 (%)
银行贷款	78.07	79.01
发行债券	12.06	/

<sup>7</sup> 审计署2011年第35号“全国地方政府债务审计结果”。

资料来源：根据审计署 2011 年、2013 年发布的地方政府债务审计结果公告中数据整理。

## 二、政府性债务预算管理上面临的问题

### （一）政府性债务预算管理上存在的问题

1、大量地方政府负债是通过各种地方融资平台通过发行企业债券或商业银行的商业贷款形成的，属于没有纳入政府预算管理的隐性负债

2011 年审计署公布地方政府性债务审计结果显示：除地方政府债券和各种财政转贷外，大部分地方政府性债务收支未纳入预算管理和监督，相关管理制度也不健全。至 2010 年底，在 36 个省级政府中，有 7 个未出台地方政府性债务管理规定，8 个未明确债务归口管理部门，14 个未建立政府性债务还贷准备金制度，24 个未建立风险预警和控制机制。市级和县级政府债务管理制度不健全的问题更为突出，一些地方长期存在债务规模底数不清、偿债责任未落实等问题。

2011 年审计结果公告显示：至 2010 年底，全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司 6576 家，其中：省级 165 家、市级 1648 家、县级 4763 家；有 3 个省级、29 个市级、44 个县级政府设立的融资平台公司均达 10 家以上。从这些公司的经营范围看，以政府建设项目融资功能为主的 3234 家，兼有政府项目融资和投资建设功能的 1173 家，还进行其他经营活动的 2169 家。融资平台公司政府性债务余额 49710.68 亿元，占地方政府性债务余额的 46.38%。

审计还发现，除地方政府债券和各种财政转贷外，大部分地方政府性债务收支未纳入预算管理和监督，相关管理制度也不健全。至 2010 年底，在 36 个省级政府中，有 7 个未出台地方政府性债务管理规定，8 个未明确债务归口管理部门，14 个未建立政府性债务还贷准备金制度，24 个未建立风险预警和控制机制。市级和县级政府债务管理制度不健全的问题更为突出，一些地方长期存在债务规模底数不清、偿债责任未落实等问题。<sup>8</sup>

### 2、地方政府直接发行债券融资还处在试点阶段，地方政府债券市场形成有一个培育期，短期内难以成为地方政府举债主要手段

我国 2009 年开始启动地方政府债券发行，并且从一开始就将其纳入了政府预算管理。目前，正在进行地方政府直接发行债券的试点。从地方政府债券发行规模来看，与地方政府性债务庞大规模相比，其占的比重还非常小。目前试点也只局限在非常小一个范畴，总的来说，我国地方政府债券市场还处在培育过程中，在今后相当长一段时期内，发行地方政府债

<sup>8</sup> 审计署 2011 年第 35 号《全国地方政府债务审计结果》。

券还难以取代目前地方政府融资平台，成为地方政府举债的主要手段和渠道。

### 3、法律制度缺失

目前关于地方融资平台的清理规范依据都是红头文件，地方政府债券发行也依据的是政府的红头文件，没有按照《预算法》的要求，由国务院制定和颁布行政法规。这些红头文件零碎、内容粗糙，对于地方政府债务预算管理如何改革，中央甚至没有一个完整的构思和改革方案，究竟如何将地方政府债务纳入预算管理，在学界和决策层并没有形成成熟解决方案，在许多问题上也缺乏共识。此次预算法修订，一审稿就地方政府债务作出了一些规定，但二审稿将其全部删除了，退回到现行《与算法》的状态（详细见第一章叙述）。这表明，地方政府债务如何纳入预算管理，在预算法上如何加以规范还是没有形成定论。

### 三、地方政府性债务预算管理的对策建议

#### （一）治标之策

##### 1、地方政府政府性债务必须去隐性化，作到公开透明

这必须要作到两点，一是政府举债的主体必须是公开透明的；二是政府举债的手段和渠道必须是公开透明。

要确保政府举债主体公开透明，现阶段可以采取以下几个措施：（1）在清理整顿基础上，要求所有承担政府性债务地方政府融资平台都必须在进行申报登记，并予以公示；（2）所有地方融资平台资产负债都应合并到政府资产负债表，其收支纳入政府预算管理。（3）除了进行公益事业投融资外，这些地方政府融资平台不得从事任何营利性的商业活动。

政府举债手段和渠道要作到公开透明，一是逐步取缔政府通过融资平台进行举债，并且禁止政府或机构通过关系性融资渠道举债（即不得通过银行贷款进行举债），二是建立培育地方政府债券市场，只允许政府通过公开发行政债券和政府间的贷款方式进行举债。<sup>9</sup>

##### 2、所有政府性债务必须公开透明的，而且其规模和风险必须是适当的和可控的

这需要采取以下几个措施：（1）禁止土地财政，鉴于地方政府性债务泛滥一个主要根源就是地方政府可以利用其掌握土地资源进行担保融资，所以，必须首先遏制土地财政的滥用。一是禁止地方政府以土地作为举债的担保或作为偿还债务的资金来源，要求政府用于偿还债务的资金来源必须是纳入预算的收入；二是禁止金融机构接受未进入流通领域或不能进入流通领域土地使用权作为担保，给地方融资平台发放贷款。（2）对地方政府债务设置上

<sup>9</sup> 刘煜辉、沈可挺二位学者就提出了现阶段的解决地方政府债务的方案，即一是彻底改变当前以地方融资平台为主体、以土地储备作为抵押支持、以银行信贷作为主要资金来源的地方融资模式，构建以市政债券市场为基础的多元化地方政府公共资本融资模式，促进地方债务显性化和透明化；刘煜辉、沈可挺：“中国地方政府公共资本融资：问题、挑战与对策——基于地方政府融资平台债务状况的分析”，《金融评论》2011年第3期



限，并对突破政府债务上限的政府负责人课以严厉法律制裁。（3）要求地方政府必须公开其资产负债表，对地方政府承担偿还责任所有债务都必须在资产负债表进行披露，包括地方政府融资平台资产负债表。实践证明，法律上对债务设置上限，上级政府对债务管制都不能有效抑制地方政府的债务风险，最有效约束还是债务市场和社会监督，这就要求政府债务必须是充分公开透明的。

在现阶段预算法修订上，可以对以下几个方面做出明确规定：

（1）地方政府必须将地方政府融资平台收支纳入政府预算。对于地方融资平台的界定应将所有承担公共职能，由政府最终承担责任和风险的实体、公司或其他机构涵盖在内，要求其收支编入政府预算，其资产负债表合并到政府资产负债表。

（2）对地方政府债务作出上限的规定。

（3）明确突破地方政府债务上限的法律责任和问责程序。

（4）作为过渡性安排，授权国务院研究制定规范地方政府债务，包括地方政府债券发行的行政法规，待条件成熟时，再制定《政府公债法》和修改与政府债券发行与交易有关的《证券法》。

## （二）治本之道

导致我国目前地方政府债务问题的根源表明上来看，是中央与地方事权与财权不匹配，但究其本质还是在中央与地方权责法律关系上存在的问题。通俗一点说，我国宪法和组织法确立的中央与地方之间关系是总公司与分公司的关系，而不是母子公司的关系，分税制改革对事权与财权的划分并没有改变中央对地方政府债务承担的隐性担保责任，正是中央对地方这种隐性担保给地方政府不负责任的举债提供了激励，导致地方政府预算软约束，因此，在当前体制下，唯一能够对地方政府债务进行有效控制只能是中央政府，现阶段中央政府采取改革措施核心目的也就是确保中央政府能够实施监控。但中央政府对地方政府债务管控的目标时常与中央政府要求地方政府承担职责是相互矛盾的，如2008年金融危机后，中央政府就要求地方政府在刺激经济增长上有更多的投入，但同时又无力解决地方政府面临的财力困境，其结果就是中央政府默认甚至放任地方政府融资平台进一步泛滥。这一事实表明，中央政府对地方政府债务管控往往因为中央政府的短期化行为而具有很大的随意性，是不可靠的，市场会出现失灵。因此，从长远来看，要从根本上解决地方政府债务问题，单是政府内部进行事权和财权调整是不够的，更重要的是要找到让中央政府和地方政府都必须负责的一种体制和机制。这种体制与机制安排必须能够产生如下效力：**地方政府负债必须是基于政府的财政信用，而非是上级政府的信用、也非是非财政的商业信用；债务负担是不可能转嫁**

**的，所有制度安排不会给债权人、债务人转嫁债务风险提供激励。**

要取得上述成效，就必须对中央与地方关系进行改革，修订宪法和政府组织法，让中央与地方债务责任连带责任的总分公司关系变成各自独立对选民负责、独立对债权人负责的母子公司关系，对地方政府债务的约束不是来自上级政府，而是来自资本市场和因地方政府举债受益或受损的当地选民。