

国务院清查政府债务 8月审计署进驻各省市

【焦点】

地方债券 禁还是放？ 管理模式 两端摇摆

十一届全国人大代表、湖北省统计局副局长叶青曾两次参加预算法修正案座谈会。据其介绍,我国该采取什么样的地方债券管理模式,地方债券究竟是禁还是放,一直是争议焦点。

地方缺钱热衷发债券

现行《预算法》规定,除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。2009年中央政府代发2000亿元左右的地方政府债券,并且只有省级政府和计划单列市具备通过中央代发地方债券的资格,地级市、县级市禁止发行地方债券。

改革开放以来,特别是1994年分税制改革以来,地方政府纷纷成立融资平台公司,通过平台公司发债券。2008年金融危机爆发后,在稳增长背景下,各地纷纷加大基础设施建设和城镇化推进步伐,地方债券发行规模逐年上涨。

叶青表示,地方政府之所以热衷于发行地方债券,一方面原因在于中央拿大头、地方拿小头的现行分税制体制,地方政府事权、财权不统一,想干事,但缺钱;一方面在于目前的政绩考核体系,以GDP、城市建设、形象工程为导向的政绩考核问题仍普遍存在。

财经评论人杨国英指出,地方政府热衷于发行地方债券,源于利益寻租空间,地方政府通过持续举债,不仅可以实现保增长的短期政绩,更可以由此为关联人的利益输送提供便利。

禁还是放 下半年将有分晓

叶青说,针对地方债券存在的问题,预算法修正案修订过程中,各界一直在探讨,是不是该通过立法赋予地方举债权,同时在法律中设定地方债券的审核程序。

就此,预算法修正案一审稿突破了现行预算法框架,赋予了地方政府举债权,提出对地方政府债券实行限额管理;地方政府如发债券,主体是省级政府;地方政府发债券的审批程序为:国务院确定地方债券的限额,报经全国人民代表大会批准后下达,省级政府按国务院下达的限额举债,作为赤字列入本级预算调整方案,报本级人大常委会批准。

但二审稿删除了上述条款,退回到与现行《预算法》一字不差的状态,重申除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。

对于一审稿和二审稿的变化,全国人大财经委原研究室巡视员王连洲分析认为,一审稿和二审稿代表了两种地方债券管理模式。一审稿是适度放开,二审稿是一刀切禁止。之所以从适度放开退回到一刀切禁止,主要是考虑到目前的政绩考核和官员任免制度,为官一任一般只有几年时间,采取一刀切禁止是为了避免现任官员追求政绩,片面提高地方债券发行规模,引发政府风险。

但财政部财科所所长贾康提出,现行预算法关于地方债券的规定过于简单笼统,已普遍出现了地方政府层面以潜规则强制替代明规则,大量隐性举债的情况。正确的思路和方略,应当是在地方已形成的实际负债面前,实事求是而又卓有远见地“治存量、开前门、关后门、修围墙”,让明规则变得有效、可行,使潜规则受到实质性的约束,有堵有疏,疏堵结合。

下半年,全国人大常委会将三审预算法修正案。我国地方债券的管理模式究竟是一刀切全面禁止,还是适度放开,届时将揭晓。(据新华网)

7月28日,审计署官网发布消息,根据国务院要求,审计署将组织全国审计机关对政府性债务进行审计。本次全国性审计工作将于8月1日起全面展开,全国审计机关将对中央、省、市、县、乡五级政府性债务进行彻底摸底和测评。

据人民网消息称,国务院26日下午发特急明电,要对全国政府性债务进行审计。审计署暂停所有项目开始培训,本周进驻各省市。

据了解,本次审计是最近三年来,审计署第三次把脉地方政府性债务。第一次是2011年,审计署审计了1979年以来到2010年底,全国31个省市区的地方政府性债务;第二次是2012年11月至2013年2月,审计署选取全国36个地区(15个省及其所属的15个省会城市、3个直辖市及其所属的3个市辖区),审计了2011年和2012年的地方政府性债务。

鉴于第二次只选取了36个地区,因此,本次审计是继2011年后,审计署第二次全面摸底地方政府性债务。

专家称正在制定的预算法修正案草案,在地方政府能否发债券问题上陷入两难。按照全国人大公布的立法规划,今年,全国人大常委会将三审预算法修正案草案,届时,将再次审议地方债券管理模式。

十一届全国人大代表、湖北省统计局副局长叶青表示,美国汽车之都底特律申请破产保护10日后,国务院就作出了全面摸底地方债务的部署,速度很快,36个地区的地方债务审计结果,触目惊心。这次全国范围摸底,将对预防风险、建立科学完善的地方债务管理模式提供参考。

【现状】

地方债务高致 资不抵债

36个地区的地方债审计结果已于6月公布。在该份审计报告和上月27日,审计署审计长刘家义向全国人大常委会所作的报告中,审计署两次对地方债敲响警钟,强调目前,地方债存在个别地方政府债台高筑、资不抵债、违规融资变相集资等问题。

地方债务总额在15万亿-18万亿

2011年,审计署审计了1979年以来到2010年底,全国31个省市区的地方政府性债务,结果表明,当时的地方债务总额为10.72万亿元。

两年已过,目前,全国的地方债务规模到底有多大?

今年2月,一国际金融机构发布的一份报告提出,中国各级政府负债可能高达30多万亿元。

对此,在今年的全国两会上,审计署副审计长董大胜予以否认。董大胜认为,根据国债、外债等数据测算,各级政府的负债应该在15万亿至18万亿元。

9省会城市债务率超100%

上月,审计署发布的《审计报告》,也未通报目前的地方债务总额,但提出,至去年底,被审计的省市区地方债务总额共计38475.81亿元,比2010年增长12.94%。其中,9个省会城市负有偿还责任的债务率超过100%,最高的达188.95%,如加上政府负有担保责任的债务,债务率最高的达219.57%。

报告指出,一些地区债务偿还过度依赖土地收入、高速公路、政府还贷二级公路,甚至陷入借新债还旧债循环。例如被审计的36个地区中,4个省、17个省会城市以土地出让收入作为偿债来源。但这些地方去年的土地收入都明显减少,其去年以土地出让收入为偿债来源的债务,需偿还本息2315.73亿元,系当年土地出让收入的1.25倍。

上月,审计署审计长刘家义披露,一些地方通过信托、BT(建设-移交)和违规集资等方式变相融资现象突出。例如被审计的36个地区中,采用上述方式融资2180.87亿元。



【解读】

董大胜：地方债务风险整体可控

今年系地方政府性债务的偿债高峰期。据不完全统计,截至2010年底的10.7万亿元地方债务中,约有11.37%需要在今年偿还,合计1.2万亿,2010年1384亿的中央代发地方债券,3年到期今年需要还本付息,合计1500亿。此外,地方政府通过信托机构融资的6500多亿元政信合作,也有一部分需要兑付。

各级政府是否有能力应对偿债高峰期,是否会引发金融风险?对此,审计署副审计长董大胜、财政部原部长项怀诚等都曾表示,地方债务风险整体可控。

今年两会,在全国两会上,董大胜表示,我国地方债务总体规模并没有一些国际金融机构所预算的那么高,整体风险可控。

今年4月,在博鳌亚洲论坛上,项怀诚也表示,尽管地方债务规模近年来不断增长,但中国的债务问题并没有到严重的程度:第一,债务率本身不是特别高;第二,中国政府的债务基本上是内债;第三,中国政府的债务总体上看还没有看到特别坏的、效率特别差的案例。

此外,相关国家部委已对偿债高峰期作出了部署。

除了加强对地方债务的审计,财政部部长楼继伟分别在今年3月、今年6月两度表示,将针对不同类型的地方债务,分门别类采取政策,先制止住地方政府债务扩张的趋势,之后研究完善地方政府债务管理制度,总的方向是,给地方政府开一条正道,堵住那些歪门。