



上海财经大学  
公共经济与管理学院

## 第四篇 债务：魔鬼与天使

# 第7讲 城市化浪潮中的城投债

张牧扬

[zhang.muyang@mail.shufe.edu.cn](mailto:zhang.muyang@mail.shufe.edu.cn)





<https://www.bilibili.com/video/BV1kG411B7ru/>











# 上海城建的早期探索



上海财经大学  
公共经济与管理学院

- 1990年，中共中央作出了开发开放浦东的重大决策。当时，上海人均拥有道路面积仅 2.28 平方米，人均居住面积 6.6 平方米，人均绿地面积 1.02 平方米。
- 1950-1980年，投入市政公用设施的建设资金仅为24.13亿元，来源靠单一的财政拨款。
- 1988年3月，市建委向市政府请示，建议成立上海城市建设基金会，与市财政适当分工，负责集中使用和管理城市建设和维护资金。4月22日，市政府批准设立上海城市建设基金会。
- 上海城市建设基金会负责事项：
  - 每年经市政府批准财政安排的城市建设资金
  - 各类集资资金，如排水费、黄浦江桥隧通行费等
  - 其他资金，如公用事业附加费、折旧基金等
- 1989年11月，市建委牵头成立了《上海城市建设方针研究》课题组，其中城建资金筹措作为一个分课题研究，提出了“以地建城”、积极利用外资，征收城建税费等筹资策略。

# 浦东开发开放与上海城投的设立



上海财经大学  
公共经济与管理学院

- 1992 年春，邓小平同志在上海视察时提出，上海要“一年一个样，三年大变样”。

<https://www.toutiao.com/video/7352039909559009792/>

- 城市要大变样，基础设施建设必须先行。但不管是建路修桥，还是改善民生，都需要巨大的资金投入。按照传统做法，这些资金的筹措、使用和管理，都由政府统包统揽，由市财政拨出。可当时上海市政府财政资金有限，无法一下子拿出那么多钱投入基础设施建设。
- 上海城市建设基金会不是法人主体，不以营利为目的，难以积极开展各项经营活动，也无法实现城建资金滚动增值。
- 1992年7月，上海市城市建设投资开发总公司应运而生。它的成立，标志着一个崭新的城建投融资体制，在上海率先落地。
- 1993年4月，经国务院同意，上海市政府委托上海城投发行1993年浦东建设债券，共5亿元（当年上海市GDP为1991亿元）。



· 改革新潮

# 上海市城市建设投资开发总公司 简介

上海市城市建设投资开发总公司（上海市城市建设基金管理办公室）是由上海市人民政府授权，对城市建设和维护资金进行筹措、管理的城市建设专业投资、开发控股公司。公司为全民所有制事业单位，实行企业经营，具有经济法人资格；公司作为控股公司对下属房地产开发、公用事业、建设物资贸易等子公司实行资产控股、参股、投资和管理；受上海市国有资产管理局委托，管理市建设系统的国有资产。注册资本为10.2亿元。

公司监事会的成员是：

会长 上海市副市长夏克强

副会长 裴静之

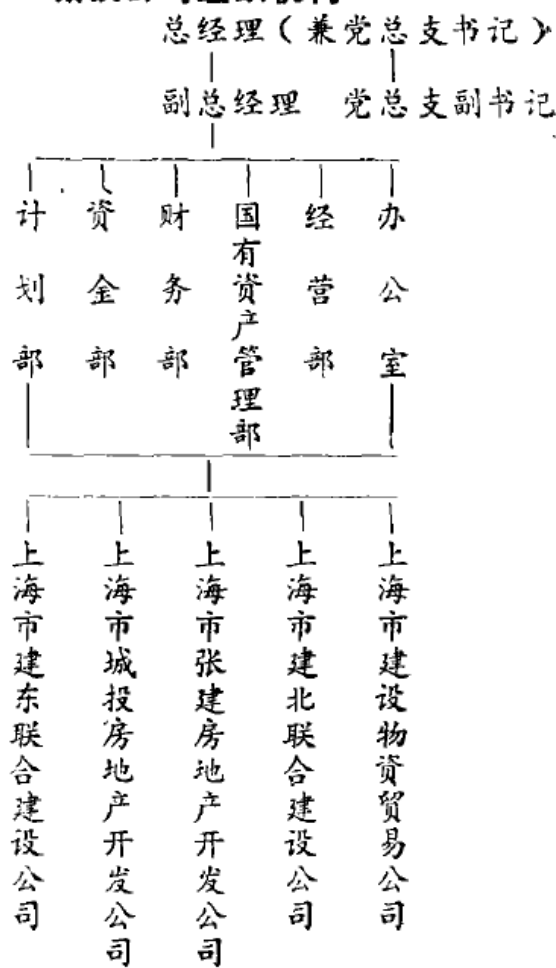
监事 吴祥明、周有道、汪宗熙

机构设置：实行总经理负责制，设五部一室（详见图表）。

（城投公司办公室供稿）

责任编辑：岭旭

## 城投公司组织机构





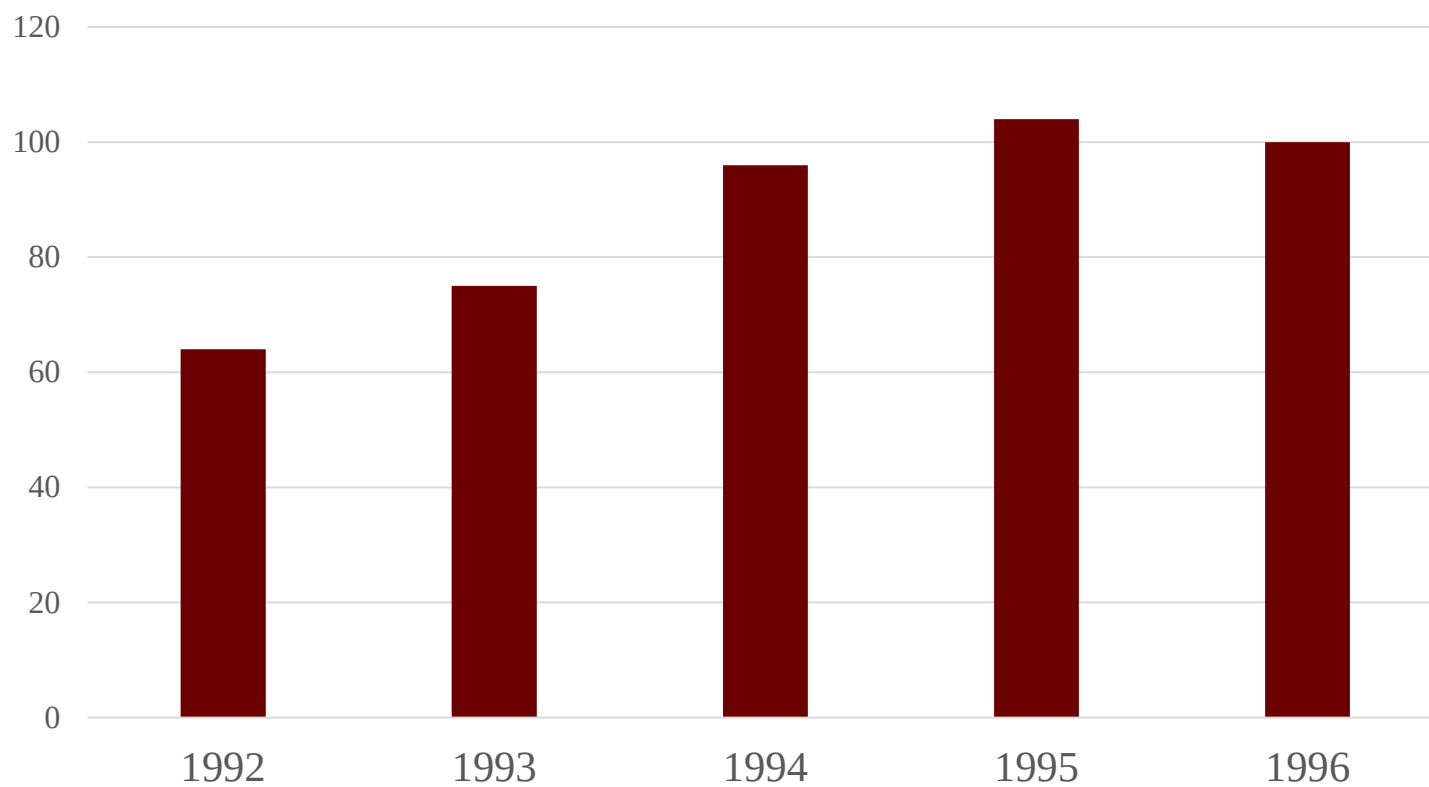
# 上海城投的筹资渠道



上海财经大学  
公共经济与管理学院

- 财政资金
- 城建政策性收费
- 土地批租收入
- 利用外资
- 发行建设债券
- 银行贷款
- 利用股份制企业的股金
- 盘活市政公用设施存量

## 筹措资金（亿元人民币）







# 上海城投的主要职能



上海财经大学  
公共经济与管理学院

- 1992 年到 20 世纪末，上海城投作为上海城市建设的“账房先生”，主要扮演政府性融资平台的角色，以规划费、建设费为杠杆，以政府信用为背景、以公司为法人来募集资金，以支持公共设施建设。
- 通过世界银行和亚洲开发银行融资
  - 合流污水治理工程利用世行贷款 1.45 亿美元
  - 内环线二期工程利用世行贷款 1.5 亿美元
  - 亚行向杨浦大桥工程提供 8500 万美元主贷款及 7900 万美元国际银团联合贷款
- 上海城投成立后的前 10 年，累计筹措资金 1200 多亿元，投资建成了 40 多个重大基础设施项目，包括“三横三纵”、“申字型”高架道路、越江桥隧、自来水与煤气等市政公用事业等工程，有力推动了上海三个“三年大变样”。

- 直接利用外资：南浦大桥、杨浦大桥、地铁一号线、内环线高架、合流污水工程
- 盘活存量BOT：南浦大桥、杨浦大桥、打浦路隧道，所获资金用于徐浦大桥建设
- 新建项目BOT：延安高架西段（1995）



## 上海“三横三纵”主干道网络建设全面完成

2000年9月24日 08:12

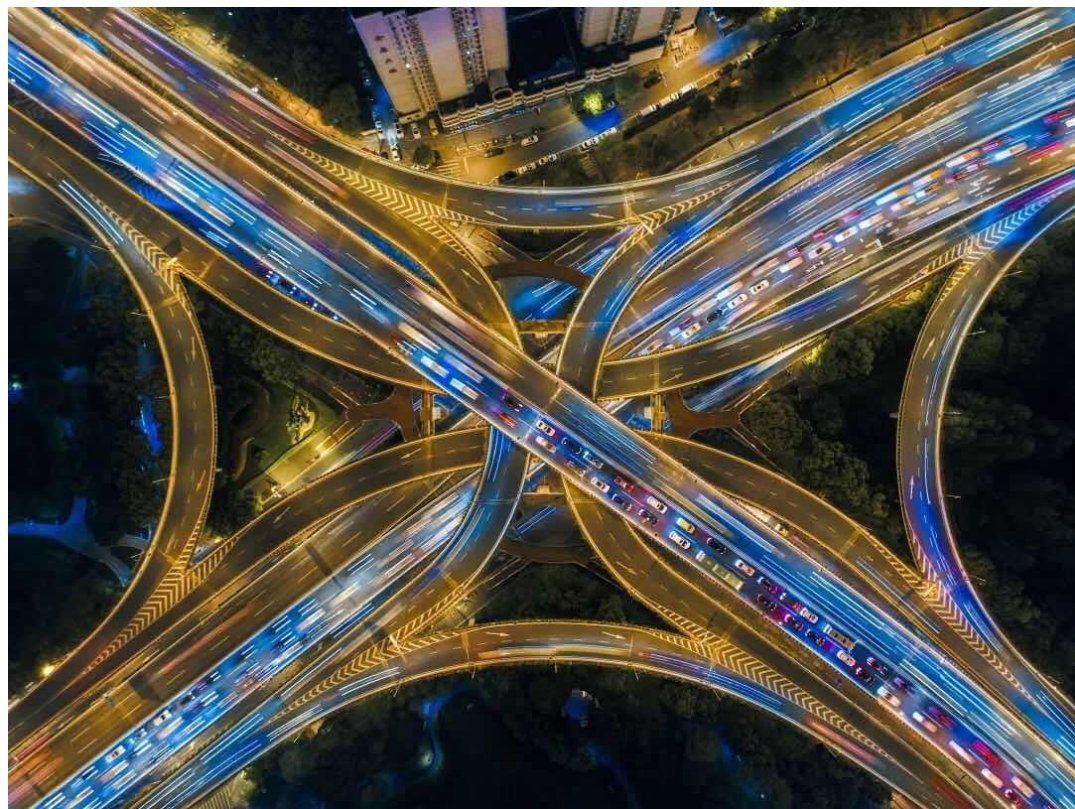
中新社上海九月二十三日电 (记者常惠英)上海市区华山路道路拓宽工程今天竣工通车,这标志着历时十多年、总投资一百八十亿人民币、道路全长五十五公里的市中心“三横三纵”主干道网络建设全面完成。

上海“三横三纵”主干道工程开始于一九八一年,是上海市委、市政府为从根本上解决市区交通矛盾的而作出的重要决策。该工程是指在市区内环线以内建造三条横向(东西)、三条纵向(南北)的快速干道,设计车速为每小时六十公里。

九十年代加大了工程建设的力度,先后拓宽、改建、辟通二十八条道路,总长度达到五十五点四公里。“三横三纵”主干道与已经建成的“申”字形高架道路构成了上海的立体交通网络,使道路车辆通行速度由原来的七至十五公里提高到三十至四十公里,人均道路占有面积由二点一平方米提高到七点五三平方米,并承担了绝大部分新增车流量。

上海市民以“知情、理解、支持、参与”的积极态度,为重大市政工程建设作出了巨大贡献。先后有近六万四千户居民、三十余万人、三千六百多家单位进入动迁行列,形成了上海九十年代最为宏伟壮观的大动迁,由此带动整个上海旧区的改造、城市基础设施的建设,改善了城市环境、增加了绿化面积。

中共中央政治局委员、上海市委书记黄菊在接受记者采访时,高度评价“三横三纵”工程建成通车的重要意义。他说,这标志着上海城市中心形成了南北相通、浦东浦西相连、高架地面地下相接的道路网络框架,标志着上海城市建设迈上了现代化立体交通的新台阶;也标志着上海城市建设重点由“内”向“外”转移阶段的开始,上海的交通设施建设将面向通往长江三角洲、通往全国,以更好地为长江经济带乃至全国服务。







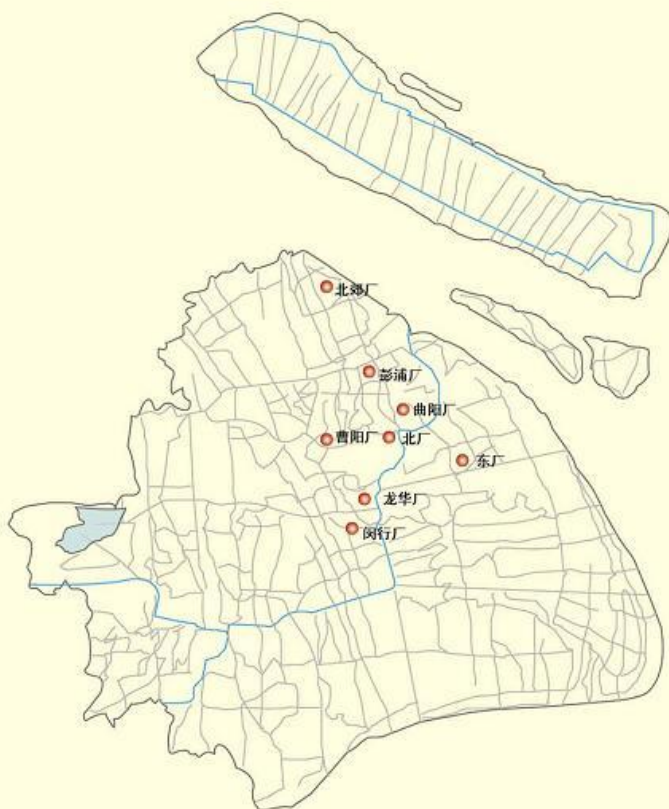
**SMEDI:** 上海市政工程设计研究总院  
**SSPCC:** 上海市污水治理工程建设公司



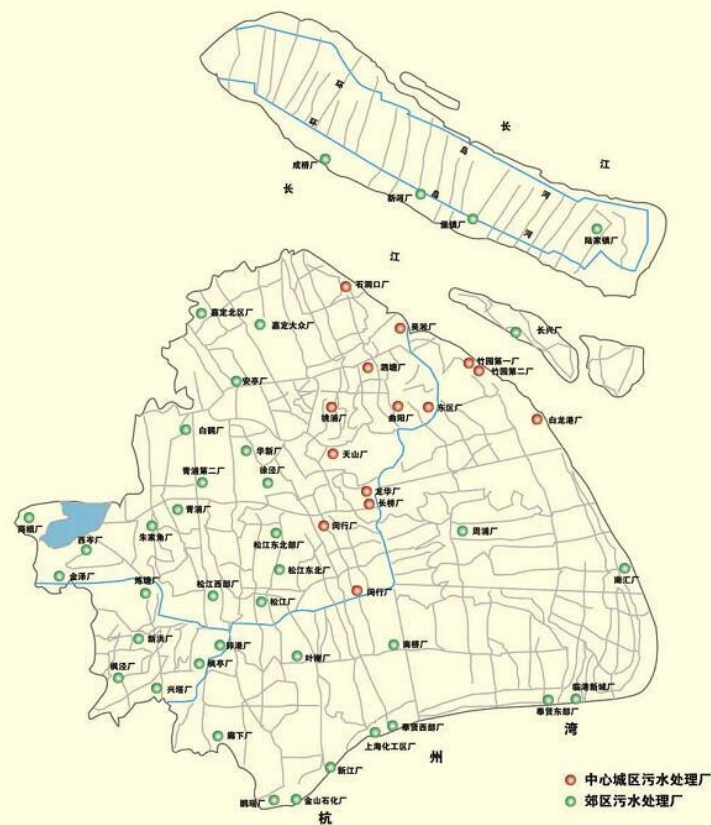




## 改革开放初期中心城区污水厂分布图



## 2010 年上海市污水厂分布图





# 上海市污水治理工程示意图



上海财经大学  
公共经济与管理学院



- 早年以承接政策性贷款为主
- 90年代后期，以银行贷款为主
  - 政府资金或者资产注入，以小撬大
  - 以土地为抵押
  - 以地方政府信用担保为支持
- 主要在省一级层面和部分省会城市、计划单列市



表 2 20 世纪 90 年代以来我国城市基础设施建设资金来源(%)<sup>[3]</sup>

| 年份   | 两项资金 | 中央财政拨款 | 地方财政拨款 | 国内贷款 | 利用外资 | 自筹资金 | 水资源费 | 其它资金 |
|------|------|--------|--------|------|------|------|------|------|
| 1986 | 43.0 | 10.6   | 26.8   | 2.4  | 0.1  | 15.0 | 1.3  | 0.9  |
| 1991 | 36.3 | 3.8    | 10.4   | 8.6  | 4.0  | 11.3 | 1.3  | 24.3 |
| 1992 | 27.7 | 3.4    | 14.7   | 8.2  | 1.9  | 9.4  | 1.1  | 33.7 |
| 1993 | 22.5 | 4.6    | 10.2   | 7.7  | 2.4  | 7.9  | 0.8  | 43.8 |
| 1994 | 23.3 | 3.2    | 8.9    | 6.1  | 2.7  | 8.3  | 0.7  | 46.8 |
| 1995 | 24.0 | 2.8    | 9.4    | 6.2  | 3.3  | 9.0  | 0.7  | 44.8 |
| 1996 | 25.2 | 1.2    | 10.2   | 11.3 | 6.6  | 14.1 | 0.7  | 30.7 |
| 1997 | 22.2 | 1.3    | 10.4   | 14.9 | 12.7 | 9.7  | 0.5  | 28.3 |
| 1998 | 19.2 | 4.5    | 11.0   | 21.4 | 5.1  | 12.3 | 0.4  | 25.8 |
| 1999 | 17.4 | 6.5    | 10.5   | 23.0 | 3.0  | 16.8 | 0.5  | 24.5 |
| 2001 | 12.7 | 3.5    | 12.8   | 29.4 | 2.2  | 16.2 | 0.4  | 22.8 |

两项资金：城市维护建设税和公共事业附加



表 1 改革开放以来我国城市  
基础设施建设投资情况<sup>[3]</sup>

| 年份   | 城市基础设施<br>建设投资额<br>(亿元) | 占国内生产<br>总值的比例<br>(%) | 占全社会固定<br>资产投资额的<br>比例(%) |
|------|-------------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1978 | 8.35                    | 0.23                  | 1.20                      |
| 1980 | 13.54                   | 0.30                  | 1.50                      |
| 1985 | 63.99                   | 0.71                  | 2.50                      |
| 1990 | 121.20                  | 0.65                  | 2.70                      |
| 1995 | 807.63                  | 1.38                  | 4.00                      |
| 1998 | 1 477.61                | 1.89                  | 5.20                      |
| 1999 | 1 590.84                | 1.98                  | 5.33                      |
| 2000 | 1 893.65                | 2.12                  | 5.76                      |
| 2001 | 2 352.19                | 2.45                  | 6.32                      |
| 2002 | 3 119.00                | 3.05                  | 7.22                      |

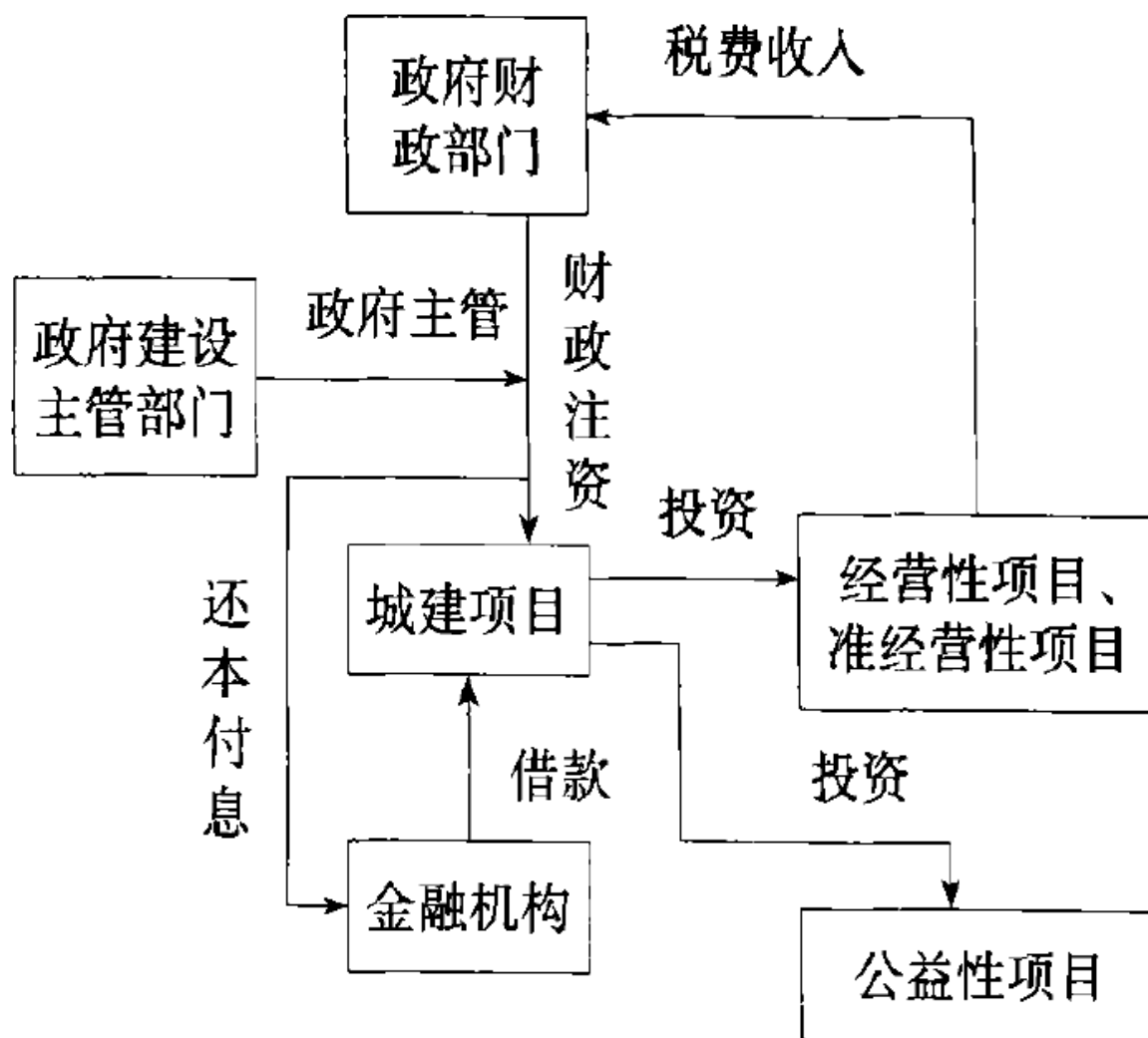


图 1 现行的城建资金运作模式

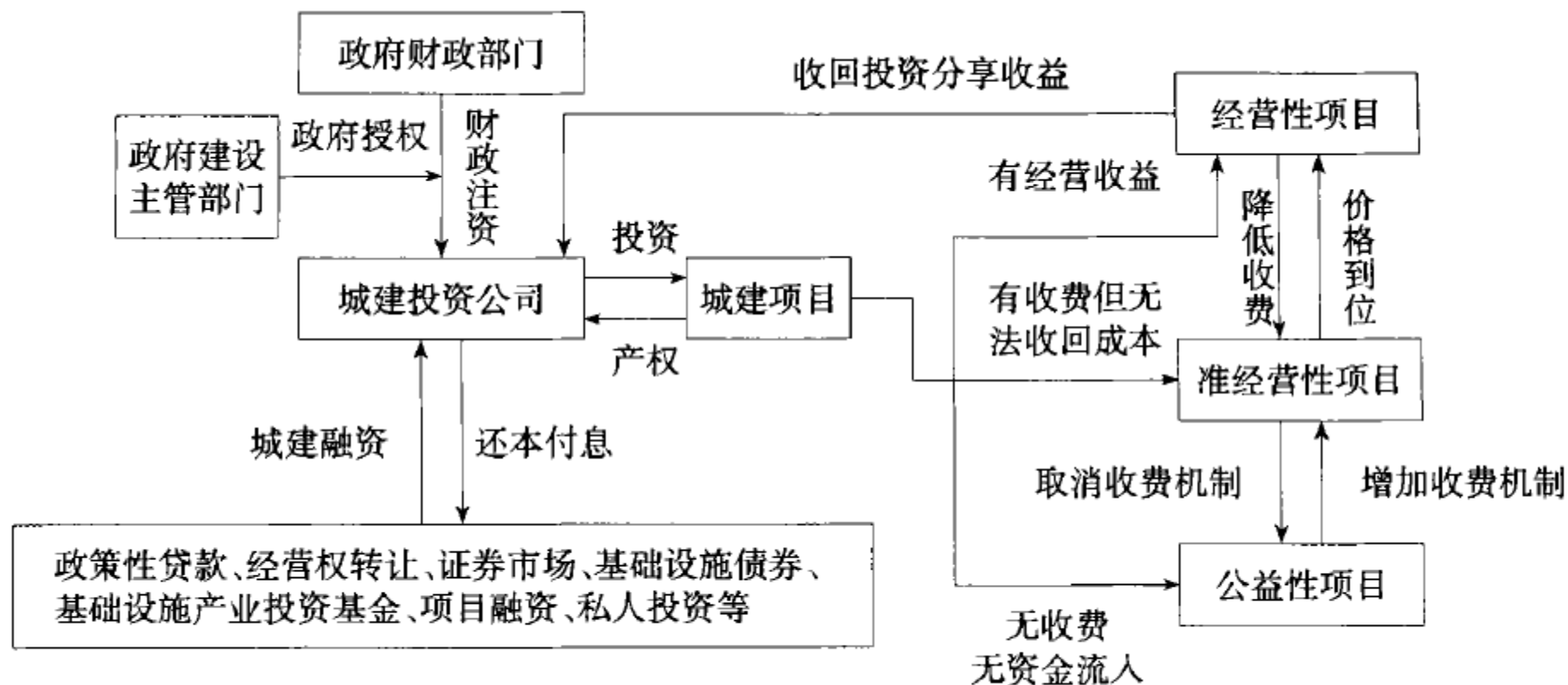


图2 城市建设投资公司的运作模式



# “四万亿”与城投债的快速扩张



上海财经大学  
公共经济与管理学院

为应对国际金融危机的冲击并配合“四万亿”经济刺激计划，城投债进入扩张阶段。

- 2008年12月，国务院明确提出要扩大债券发行规模，积极发展企业债、公司债等债务融资工具以加大对积极财政政策和货币政策的金融支持力度。
- 2009年3月，中国人民银行和银监会放宽了作为地方融资平台的城投公司利用债务工具融资的信贷条件和监管要求

# 关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见（银发〔2009〕92号）



上海财经大学  
公共经济与管理学院

- 鼓励地方政府通过增加地方财政贴息、完善信贷奖补机制、**设立合规的政府投融资平台**等多种方式，吸引和激励银行业金融机构加大对中央投资项目的信贷支持力度。
- **支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具**，拓宽中央政府投资项目配套资金融资渠道。对钢铁、汽车、轻工、纺织、装备制造、电子信息、船舶、有色金属、石化、物流等国家重点产业调整振兴规划已明确支持方向的专项项目以及符合条件的技术改造项目，金融机构要根据产业规划的要求和项目需求特点，积极创新融资产品和服务方式，加大必要的融资支持力度，切实做好各项配套金融支持和服务工作。



21 世纪经济报道/2009 年/1 月/1 日/第 001 版

## 配套四万亿 京沪粤谋建大融资平台

### 拟将中期票据发行期限从 3—5 年延长到 8—10 年用作项目资本金

本报记者 王芳艳 夏晨

近日，一则消息在银行间市场不胫而走。

多位股份制银行投行人士告诉本报记者，做大政府投融资平台，借助银行间债券市场，扩大债务融资工具（中期票据为主打产品）的发行规模，正成为地方政府落实 4 万亿投资配套资金来源的重要渠道。

2008 年岁末之际，部分银行间市场主承销商（以大型国有商业银行为主）以及北京、上海、广东三地政府金融办人士赶赴北京，与中国银行间市场交易商协会（下称“交易商协会”）共商债务融资工具发行工作。

“广东、北京比较积极，想搭建一个比较大的政府投融资平台，以解决辖内城市建设、公用事业、基础设施建设的融资问题。”2008 年 12 月 30 日，一位接近交易商协会的知情人士透露。

而一位股份制银行高管则透露，有可能京、沪、粤三地将试点把中期票据发行期限从 3 至 5 年延长到 8 至 10 年，用作项目资本金，以解决目前国有大型企业负债率高企的困境。这也是会议探讨的内容之一。

目前，具体操作方案尚未成型。一位参会人士向记者介绍，地方政府的主要做法是将一些政府背景的企业进行整合，成立一个融资平台，再通过该平台发行债务融资工具进行直接融资，目的是解决落实扩内需、保增长过程中遇到的配套资金问题。



上海城投样本

窥一斑而知全豹。

上海城投 2008 年度第一期中期票据募集说明书（下称“说明书”）显示，围绕 2010 年世博会，该公司在“十一五”期间尤其是今明两年新一轮城市建设任务相当繁重。上海城投将包括市重大工程在内的 65 个项目列入年度重大项目计划，目前已开工 36 个，工程总投资 1131.7 亿元，2008 年计划完成投资 314.3 亿元，为历年之最。

为此，上海城投必须有超强的融资能力。

截至 2008 年 9 月末，上海城投获得总计约 1700 亿元的银行贷款授信额度。除了间接融资，上海城投也迈出了直接融资的步伐。

上海城投表示，首期中票所募集的 30 亿元资金中，15 亿元将用于债务结构优化，置换公司近期将到期的商业银行短期借款；10 亿元用于补充中期流动资金；5 亿元用于基础设施建设和投资，主要有 A15 机场高速公路项目（2 亿元）、西藏南路越江隧道项目和外滩通道改建工程（1 亿元），而在外滩通道改建工程中，通过中期票据募集的资金（2 亿元）是用于市政财力资金到位前的过桥资金。

尽管作为无担保的非金融企业债务融资工具，上海新世纪资信评估公司给予上海城投本期中期票据的信用级别和上海城投的主体长期信用级别均为 AAA 级，这表明评级机构认为上海城投偿还债务的能力极强，违约风险极低。

而说明书披露的“偿债计划”也增添了投资者的信心。

首先，说明书显示，公司持有的货币资金和经营活动产生的稳定现金流量是按时还本付息的主要还款来源。

其次，公司投资项目自身的融资来源和收益为按时还本付息提供有力保障。比如 A15 机场高速公路项目，总投资 163 亿元，35%由资本金投入，其余 65%通过外部融资方式筹措。外部融资由中国工商银行和上海浦东发展银行牵头组建银团贷款解决，已在组建中。本次用于该项目的中期票据募集资金到期时，将由银团贷款发放归还。

而上海城投也表示，上海市财政支持为公司到期还本付息提供大力支撑。

根据新世纪资信的评级报告显示，上海市政府每年给予上海城投大量的财政资金，从性质上可分为项目资本金、建设资金和偿债资金等三类。其中，项目资本金由市财政根据项目总投资的 30%至 35%拨付，主要用于项目公司的注册资本金或各重大项目资本金投入。





南方周末/2009 年/2 月/12 日/第 C14 版  
政经

## 四万亿:地方的政银逻辑

本报记者 韦黎兵

### ■四万亿追踪系列之一

编者按:在中央政府推出的 4 万亿经济刺激计划中,来自中央政府的预算只有 1.18 万亿,剩下的主要依赖银行贷款。而中国各银行正积极配合,开闸放水。在过去两个月,中国银行业金融机构的新增贷款超过 1.6 万亿。其中今年 1 月份的前 20 天,新增贷款就高达 9000 亿元,创单月新增贷款新高。

然而,疑问仍然挥之不去。已经都是上市公司的商业银行如何在国家需要和保持自身利润率之间谋求平衡?在大跃进般的政府投资浪潮中,银行如何避免产生新的不良资产?中国的地方政府与银行之间,到底是怎样一种关系?

本报以古都西安为例,试图管窥一豹,揭开中国大规模经济复苏计划中地方的政银逻辑。

■西安市政府在 2009 年安排了 571 亿的重点项目投资计划,比上年猛增了 206 亿,增幅超过 50%。但是,西安市 2008 年地方财政一般预算收入只有 145 亿。

■去年前三季度,工行陕西分行营业部对西安市的贷款新增投放仅增 20 多亿。但在 2008 年最后 50 天,新增贷款飙升到了 91 亿多。2009 年,工行在西安的新增贷款计划再次翻番,达到 200 亿,占工行陕西分行全年新增贷款的 80%。

■陕西工商业企业总量很小。2008 年危机后,银行对工商企业的贷款空间更小,只好将越来越多的注意力投向政府。



南方周末/2009 年/3 月/12 日/第 C21 版  
两会特别报道之预算里的财与政

## 找钱!分钱!

这是一个“找钱”的大会,也是一个“分钱”的大会

本报记者 苏永通

忙!所有地方的发改委主任和财政厅局长,都很忙。这是南方周末记者追访数省代表团的最大感受。

尽管受访官员都否认“跑部”,不过在会议中,当他们谈及资金需求时,眼光往往会转向旁听的财政部或发改委官员——官员们往往在纸上奋笔疾书,一语不发。

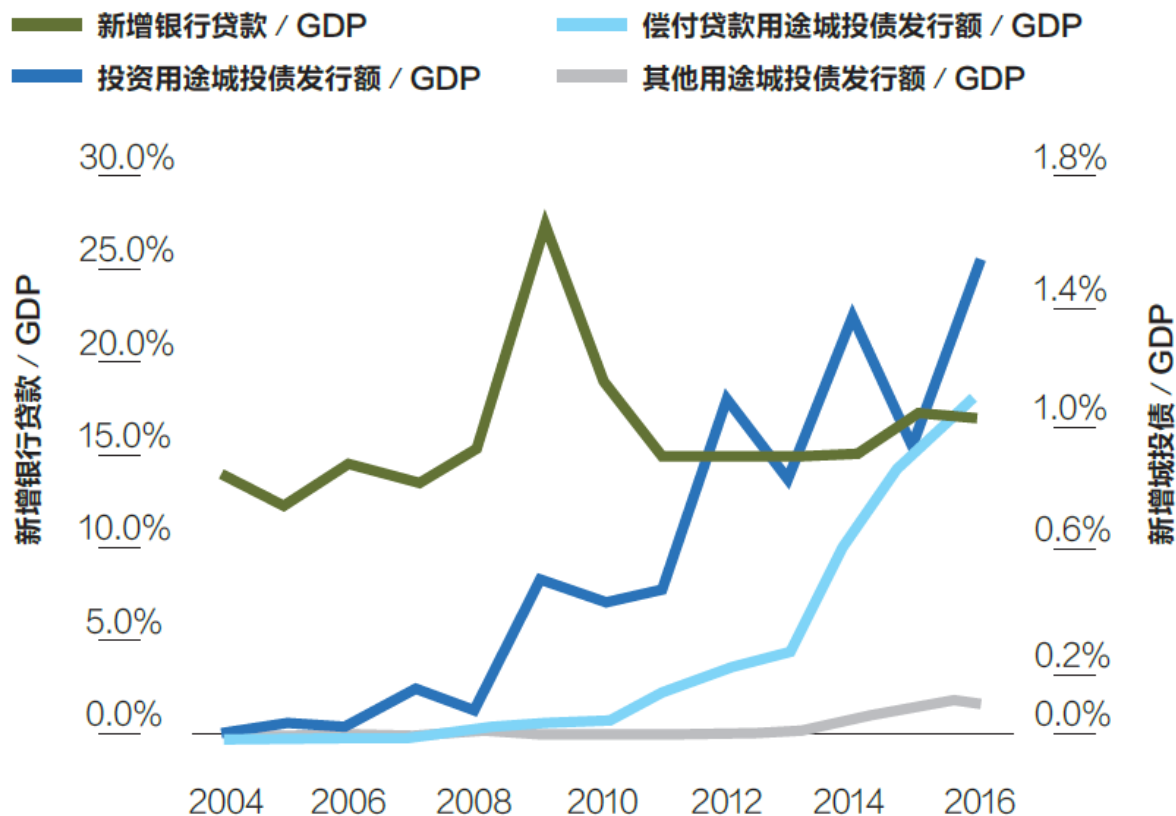
在全球哀鸿遍野的经济之中,可以想见中国的压力。尽管地方经济增速目标均高于 8,但相较往年,31 个省份,有 29 个下调了预期经济增长目标,仅有北京、甘肃两地今年目标与去年 GDP 增幅持平。

一边是财政收入骤降——比如经济第一大省广东,在保持 30 年年均 15.7%增长后,今年的一般预算收入增幅目标为 6%。

一边却是财政支出猛增,中国甚至不得不因此首次发行地方债券,财政赤字出乎意料地膨胀到 9500 亿。

一减一增之间,关乎各地各部门“钱袋子”的预算案,前所未有地受到关注。大大小小的管家们,无一例外地在两会期间忙着找钱与分钱。“保八”:钱,钱,钱!

图2 不同用途城投债发行额





中国证券报/2009 年/4 月/20 日/第 A02 版  
财经要闻

## 专家表示需防四万亿投资带来财政收支风险

本报记者 徐畅 实习记者 顾鑫

在北京大学中国信用研究中心 18 日举行的第五届全国信用体系建设经验交流年会上，专家认为，四万亿投资对经济的拉动作用已经显现，但需要防范其带来的财政收支风险和信贷风险。

国家统计局总经济师姚景源介绍，一季度 GDP 同比增长 6.1%，已初步遏制经济持续下滑。其中，固定资产投资同比增长 28.8%，比去年快 4.2 个百分点。在固定资产投资中，基础设施投资增长 54.3%，铁路投资增长 102%，新开工项目增长 87.7%。

中国社会科学院财贸所所长裴长洪表示，四万亿投资带来的政策效果是财政支出和信贷规模的大幅度增长。一季度，财政支出同比增长 34.8%，财政收入同比下降 8.3%。他认为，财政压力是现在较大的风险。按照这样的财政收支状况，9500 亿的预算赤字可能不够用。



# 关于加快落实中央扩大内需投资项目地方配套资金等有关问题的通知（财建〔2009〕631号）



上海财经大学  
公共经济与管理学院

## 二、要统筹地方财力，确保地方政府配套资金落实到位

地方各级财政部门要统筹安排财力，切实保证中央扩大内需投资项目地方政府配套资金及时落实到位，推动实现扩大内需促进经济增长战略目标。地方政府配套资金可通过以下渠道筹集：

- 一是地方各级政府一般公共预算资金；
- 二是地方各级政府土地出让收益等各类政府性基金；
- 三是中央财政代理发行的2009年2000亿元地方政府债券资金；
- 四是利用政府融资平台通过市场机制筹措的资金；
- 五是地方政府其他可用财力。



21 世纪经济报道/2009 年/10 月/16 日/第 007 版  
区域

## 湖北迎战中央检查组四万亿配套资金巡查 发改委砍项目 审计厅紧盯地方债

本报记者 周呈思 实习记者 吴楚越

10 月 15 日，由中纪委牵头、发改委、财政部等部门组成的中央检查组，奔赴各省开始中央扩大内需促进经济增长政策落实第三轮检查。本轮的检查重点之一是“三个百分之百”（中央投资项目 100%开工，100%地方配套资金到位，100%有问题整改）。

“钱下得太急，不少项目匆匆立项，其论证和开工进程并没有真正落实。”10 月 15 日，湖北省审计厅一位官员告诉记者，这导致上半年该省部分中央下拨资金无法快速到位，当然会影响到地方配套资金的筹措。

这位官员亦表示，随着项目的调整和进度加紧，3 季度以来地方配套资金落实情况已大大好转。

他告诉记者，目前省纪委和审计厅正联合稽查中央项目的投资情况。

在检查组出发前，财政部特意下发《关于加快落实中央扩大内需投资项目地方配套资金等有关问题的通知》，其中强调，地方各级财政部门要严格遵循地方政府债券资金的使用次序，使其优先用于中央扩大内需投资公益性项目，以确保中央项目地方政府配套资金的落实。

而地方政府也有回应，湖北省发改委近日发布《关于调整 09 年重点建设项目计划的通知》，对数十个重点建设项目进行调整。其中，荆岳、十宜铁路等 10 个项目因建设进度和投资不理想，被重点项目库“除名”；同时，项目库增补了 21 个已开工项目。



经济参考报/2009 年/12 月/25 日/第 003 版  
中国

## 4 万亿投资审计：部分地区配套资金 40%未落实

实习记者 王涛 记者 方烨

本报讯(实习记者王涛记者方烨)“有些地区和项目的配套资金还没有完全落实，这种情况在不同地区、不同项目上表现程度是不同的，最高的地区配套资金有 40%还没有落实。”在 24 日国务院新闻办举行的新闻发布会上，审计署副审计长董大胜总结 4 万亿投资审计调查过程中发现的问题时透露上述消息。

董大胜介绍，今年 9 月份到 10 月份审计署对 17 个省和 6 个中央级的部门和单位在贯彻落实中央扩大内需政策效果进行了审计调查，并且重点抽查了 1981 个项目。其中，中央投资的项目 1665 个，地方政府投资的项目 105 个，社会投资报政府备案或者核准的项目 211 个，目前此项工作还没有完全结束。

董大胜表示，审计调查发现的问题主要有六个方面。其一便是，有些地区和项目的配套资金还没有完全落实，这种情况在不同地区、不同项目上表现程度是不同的，最高的地区配套资金有 40%还没有落实。对于配套资金不落实的问题审计署也进行了研究，董大胜总结原因说，一方面地方政府，特别是市、县级政府的财力比较紧张。其次，有些工程进度还不一定马上需要配套资金的进入，因为工程建设有一个过程。再者，地方把有些资金投入到了他们认为是更加必要的项目，没有投入到中央建设项目上。

# 国家审计署2013年底：



上海财经大学  
公共经济与管理学院

## 《全国政府性债务审计结果公告》

表1 全国政府性债务规模情况表

单位：亿元

| 年度          | 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 |
| 2012 年底     | 中央   | 94376.72             | 2835.71     | 21621.16        |
|             | 地方   | 96281.87             | 24871.29    | 37705.16        |
|             | 合计   | 190658.59            | 27707.00    | 59326.32        |
| 2013 年 6 月底 | 中央   | 98129.48             | 2600.72     | 23110.84        |
|             | 地方   | 108859.17            | 26655.77    | 43393.72        |
|             | 合计   | 206988.65            | 29256.49    | 66504.56        |





表 2 2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况表

单位：亿元

| 政府层级 | 政府负有偿还<br>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<br>救助责任的债务 |
| 省级   | 17780.84        | 15627.58    | 18531.33            |
| 市级   | 48434.61        | 7424.13     | 17043.70            |
| 县级   | 39573.60        | 3488.04     | 7357.54             |
| 乡镇   | 3070.12         | 116.02      | 461.15              |
| 合计   | 108859.17       | 26655.77    | 43393.72            |

# 表 3 2013 年 6 月底地方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    | 40755.54    | 8832.51     | 20116.37        |
| 政府部门和机构   | 30913.38    | 9684.20     | 0.00            |
| 经费补助事业单位  | 17761.87    | 1031.71     | 5157.10         |
| 国有独资或控股企业 | 11562.54    | 5754.14     | 14039.26        |
| 自收自支事业单位  | 3462.91     | 377.92      | 2184.63         |
| 其他单位      | 3162.64     | 831.42      | 0.00            |
| 公用事业单位    | 1240.29     | 143.87      | 1896.36         |
| 合计        | 108859.17   | 26655.77    | 43393.72        |

# 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）



## 二、加快建立规范的地方政府举债融资机制

（二）建立规范的地方政府举债融资机制。**地方政府举债采取政府债券方式**。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行**一般债券**融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行**专项债券**融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

（四）加强政府或有债务监管。**剥离融资平台公司政府融资职能**，融资平台公司不得新增政府债务。地方政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。地方政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

总结：“开前门、关后门”



| 现行预算法                              | 修改后的预算法                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第二十八条 地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。 | 第三十五条 地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。                                                                                                                                                                 |
| 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。       | 经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。 |
|                                    | 除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。                                                                                                                                                                               |
|                                    | 除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。                                                                                                                                                                  |
|                                    | 国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。                                                                                                                                                     |



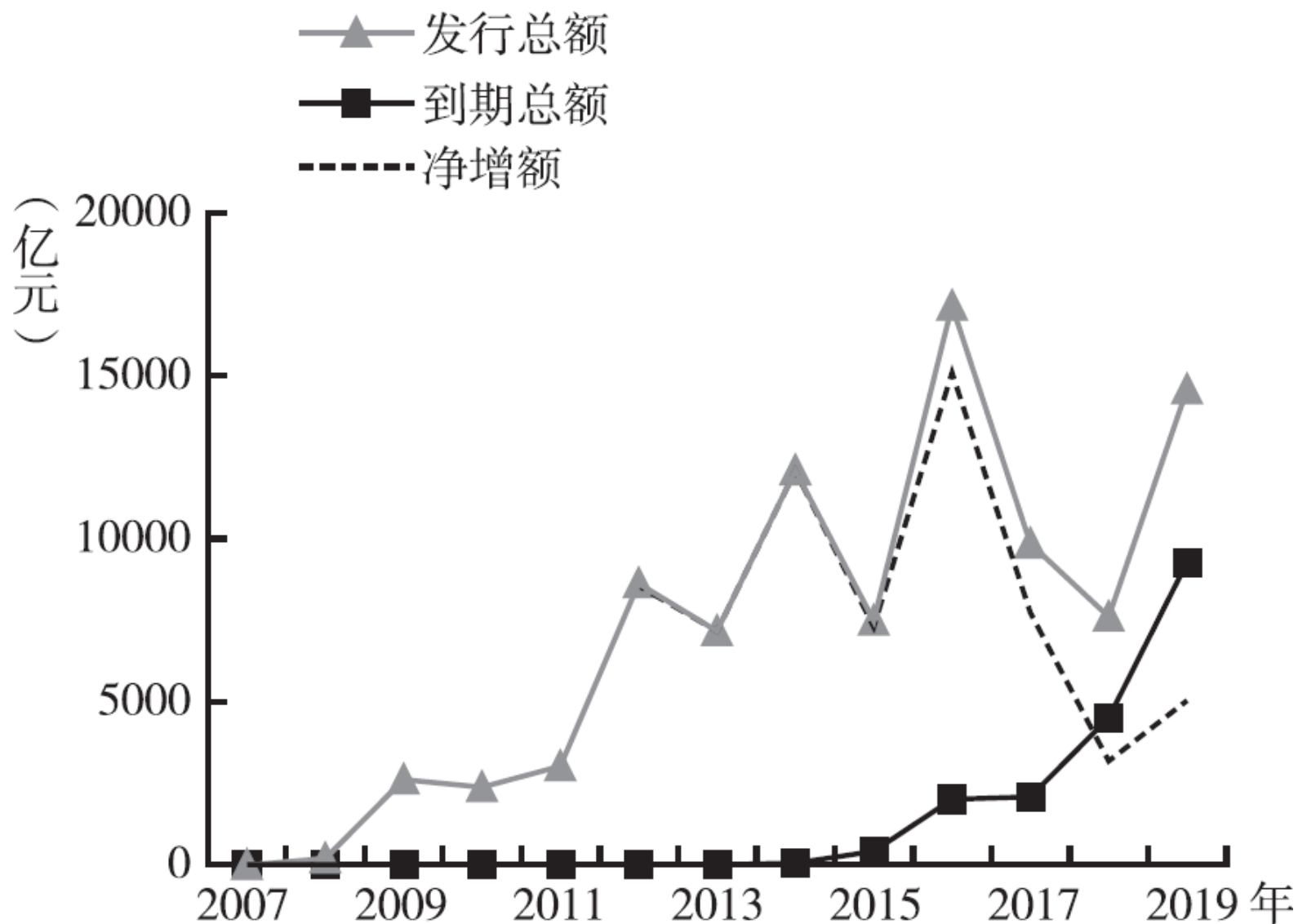


图 2 2007—2019 年城投债发行规模的时间趋势



## 财政部关于地方政府隐性债务问责典型案例的通报

2022年5月18日 来源：监督评价局

为贯彻落实党中央、国务院关于地方政府隐性债务（以下简称隐性债务）问题终身问责、倒查责任的要求，财政部会同相关部门持续加强监管力度，严肃查处新增隐性债务和隐性债务化解不实（以下简称化债不实）等违法违规行为，推动有关地方和部门切实开展问责工作，形成有效震慑。为进一步严肃财经纪律，发挥警示教育作用，以儆效尤，现将其中8个隐性债务问责典型案例通报如下：

**一、安徽省安庆市化债不实、新增隐性债务。**2019年11月，在未征得相关贷款金融机构同意的情况下，安庆市有关单位根据安庆市人民政府会议研究决定，与安庆市同庆实业有限公司签订补充协议，将已用于质押融资的原棚户区改造政府购买服务项目协议中的371.76亿元直接删除作为化债处理，造成化债不实。2020年4月，安庆市人民政府下属的同安控股有限责任公司发行中期票据募集资金，其中3.5亿元用于偿还前期隐性债务利息，约定该笔融资由政府承担，造成新增隐性债务。中共安徽省纪律检查委员会、安徽省监察委员会依纪依规组织对相关责任人予以问责。对时任安庆市委常委、常务副市长张某某批评教育；对时任安庆市财政局党组书记、局长华某某给予政务记大过处分，并调整职务；对时任同安控股有限责任公司党委副书记、常务副总经理沈某政务警告处分；对其他相关人员一并进行了处理。



**三、贵州省兴义市通过国有企业举债融资新增隐性债务。**2017年10月，兴义市龙达交通建设投资集团有限公司根据兴义市政府常务会议要求，与兴义市交通运输局、光大兴陇信托有限责任公司（以下简称光大兴陇）签订协议，确认享有对兴义市交通运输局4.6亿元的应收账款债权，并于2018年2月以该债权为标的，向光大兴陇融资2.99亿元，用于应由财政预算安排的S105兴义至陇岸公路改扩建工程项目建设，造成新增隐性债务。中共贵州省纪律检查委员会、贵州省监察委员会依纪依规组织对相关责任人予以问责。对时任兴义市市长袁某某给予诫勉；对时任兴义市副市长熊某某给予诫勉；对时任兴义市交通运输局党组书记、局长王某给予政务警告处分；对其他相关人员一并进行了处理。

**四、江西省贵溪市通过融资平台公司募集资金用于市政建设支出新增隐性债务。**2019年1月，时任贵溪市财政局局长项某某提议，并报贵溪市常务副市长李某某同意，贵溪市人民政府办公室下发抄告单，要求贵溪市城市建设投资开发公司（以下简称市城投公司）承担应由财政预算安排的城乡社区建设、市政维护类和还本付息类等支出。同年10月，时任贵溪市财政局局长（兼任市城投公司党组书记）李某某提议，并报经时任贵溪市市长周某某和常务副市长李某某同意，市城投公司从发行企业债券募集资金中安排1.7亿元，用于被征地农民失业保险费用、棚户区改造征地拆迁、部门工作经费、园林绿化养护等应由财政预算安排的支出，造成新增隐性债务。中共江西省纪律检查委员会、江西省监察委员会依纪依规组织对相关责任人予以问责。对时任贵溪市委书记梅某批评教育，责令结合其他有关问题一并作出深刻书面检查；对时任贵溪市市长周某某通报批评，责令作出书面检查；鉴于时任贵溪市常务副市长李某某涉及其他违纪违法问题已被留置，作并案处理；对时任贵溪市财政局局长项某某给予政务警告处分；对时任贵溪市财政局局长兼市城投公司党组书记李某某给予政务警告处分；对其他相关人员一并进行了处理。

- 城投债为何从城市建设发展的支持者演变为地方政府的财政风险因素？