

对县级非经营性项目财政能力指标采集测算的初探

<http://www.criifs.org.cn> 2009年11月9日 杨利军 王麟 李瑞军 李国珍

按照农发行《非经营性项目贷款操作指引》（以下简称《指引》）的定义，非经营性项目贷款是指“因政府投资暂时未能到位，需要信贷资金垫支而发放的贷款”。由于此类贷款还款资金主要来源于地方财政，如何合理采集相关数据、准确测算政府偿债能力，对防控信贷风险尤为重要。

笔者根据《指引》要求，结合县级非经营性项目贷款评估实践，就采集和测算政府财力指标谈几点体会。

一、县级非经营性项目中反映政府财力报表的基本情况

截至2009年6月末，农发行全辖营销的非经营性政府投资项目1790个，其中地市级以上政府项目占比36.31%，县级以下政府项目1140个，占比63.69%。县级政府主导的非经营性项目已成为农发行支持的重点。如何落实《指引》，科学合理测算县级政府的负债率、偿债率、债务率和区域融资最高额度等指标，成为基层行经营管理的一个重点。在实际操作中，由于财政报表的功能同银行需要获得信息存在诸多不一致，加之评估人员对财政报表数据取舍存在认识和理解上的差异，评估结果容易出现较大偏差，有些甚至影响到对贷款准入的准确判断。

目前，各级财政部门编报的财政报表，都是根据财政部制定的《政府预算收支科目》进行编制。2007年以来，为了准确反映和科学分析支出活动的性质、结构、规模以及支出的效益，财政部下发了《政府收支分类改革方案》，采用国际通行的经济分类做法，即同时使用支出功能分类和支出经济分类两种口径对财政收支进行分类，因此导致当年政府财政报表出现较大调整。对农发行的调查评估工作而言，县级财政报表呈现出“三多”的特点。

一是财政报表变化多。2006年、2007年主要数据来源于《支出决算经济分类明细表》，而2008年取消该表。2007年《经济分类明细表》中的经济分类科目也有变化，由2006年的3个增加到12个。二是调查涉及报表较多。包括《财政总决算报表》中的《一般预算收支决算总表》、《政府性基金收支总表》、《预算外财政专户资金收支决算总表》、《政府性收支决算总表》等四种收支总表以及全套《地方政府性债务余额表》、分年度《部门决算报表》、《财政代列资金报表》等，种类繁多。三是需要调整项目多。由于财政报表的不断调整，为实现数据的可比性，使得数据采集、调整也相应比较频繁。2007年以前按经济分类，以后按照功能分类，相对应的科目不一致，数据采集也随之不同。同时，财政科目功能分类中反映的数据种类繁多（包含了诸如一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、采掘电力信息等事务、粮油物资储备及金融监管等事务、国债事务、其他支出和转移性支出等科目，项下又细分数十个，甚

至上百个子科目)，只有通过评估人员认真的分析、判断，才能达到去伪存真、为我所用之目的。

二、财政能力指标测算中存在的难点

《指引》要求分析地方经济状况，重点内容包括“分析近三年财政总收入，本级财政一般预算收入及税收占比，本级可支配财力，建设性支出及占比，本级财政负债情况及平均增长率，地方政府负债额、偿债率、债务率、未来还款期可支配财力增长预测，已有负债本息偿还计划，还贷可靠性等”。上述指标中，我们认为需要重点确定分年度本级可支配财力、建设性支出和政府性债务余额这三个数据，才能按照指引中所列公式合理计算政府的三个债务指标和区域融资最高额度。“本级可支配财力”数据采集的难点在于“行政事业单位正常运转经费”，“建设性支出”数据采集难点是“财政建设与债务支出”，“政府性债务余额”数据采集难点是“债务利息支出”。调查发现，财政数据采集主要面临以下困难和问题。

一是2006年到2008年的财政报表每年都有所调整，2007年报表类型由过去经济分类转变为现在的功能分类，从而导致数据采集来源不一致，简单照搬采集三年数据就会造成数据的无可比性。

二是财政报表中的收支分类科目核算内容与农发行需要获得的信息不一致。如在“财政建设与债务支出”项中的“基本建设支出”科目有的数据为零，而在“其他资本性支出”中反映的“基本建设”余额较大。部分县《地方政府性债务余额表》中反映的数据不完整。主要表现：有的县“他行历年贷款”未在债务表中反映，有的县“贷款利息支出”反映在部门公用费用项下；有的县财政部门在债务表中反映的债务属于挂账，但据了解又不需要清偿；还有个别财政困难县为增加上级转移支付力度，或保持较少上解额度比例而出现财政收支不实情况。因此想要全面反映政府债务情况，还要通过不同的渠道，单靠报表反映可能会出现误差。

三是政府财政报表部分科目反映内容不完整，导致项目评估中有些关键数据难以把握。如部分县区为加大基础设施的建设力度，在他行举债，此类资金在财政的经济分类中未予单独体现。按照《指引》中公式所列：“建设与债务支出（2007年及以后口径）=债务利息支出+基本建设支出+其他资本性支出+贷款转贷及产权参股支出+其他支出。”此项支出应在“贷款转贷及产权参股支出”反映为宜，但财政部门普遍未使用该科目，因此该项目的缺失就导致了“建设与债务支出”内容的不完整，进而影响区域最高融资额度的计算。

四是调查中发现，有的县财政报表没有反映当年新产生的债务，而通过对发改委、交通部门或教育部门等相关部门了解，反映出有新的债务。这些，都会直接影响政府财力指标的准确测算。

三、几个重点财政指标数据的采集方法

根据指引要求，结合县级财政报表实际情况，对影响县级财政能力几个主要指标的采集和测算进行具体分析。

（一）关于县级可支配财力的测算。可支配财力=一般预算可用财力+政府性基金收入+预算外收入-行政事业单位正常运转经费。其中，一般预算可用财力=税收收入+非税收入+返还性收入+财力性转移支付收入+专项转移支付收入+其他补助-财力性转移支付-专项转移支付-其他上解。上述数据在2007年、2008年《财政收支决算总表》的《一般预算收支决算总表》中可直接采集，而对2006年的报表数据，由于受财政报表数据调整的影响，需要参照2008年报表中的明细项目逐条摘录，避免

造成数据的不可比。预算外收入和政府基金收入在《财政基金预算收支决算总表》和《预算外专户资金收支决算总表》直接采集。

（二）关于行政事业单位正常运转经费的测算。“行政事业单位正常运转经费”数据，2006年和2007年可在《财政收支决算总表》中的“支出决算经济分类明细表”直接采集。需要注意的是，2006年的“支出决算经济分类明细表”只分了“人员支出、公用支出、对个人和家庭补助支出”三大类科目，调查中我们发现，“公用支出”中包含了一定额度的基础设施建设支出（主要分布“公用支出”项下的“维修费和其他支出”等二级科目中，需要按纵向预算科目逐项核查），这部分需要剔除方合理。

2007年以后，《支出决算经济分类明细表》划分了“工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭补助支出、对企事业单位补助支出、赠与、债务利息支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股支出”等科目，可直接从中摘录。2008年财政报表中取消了“支出决算经济分类明细表”，而调整为“支出决算功能分类表”，因此采集应来源于《部门决算报表》和《财政代列资金表》，即《部门决算报表》中支出决算明细表（汇总数据）+《财政代列资金表》（汇总数据）（参见表1）。

（三）关于“财政建设与债务支出”数据的采集。针对不同年份的财政报表，采取不同方法：2006年直接按照《指引》规定，财政建设与债务支出=基本建设支出+企业挖潜改造资金+地质勘探费+科技三项费用+流动资金+农业支出+林业支出+水利和气象支出+城市维护费+政策性补贴支出+支援不发达地区支出+海域开发建设和场地使用费支出+债务利息支出和专项支出，数据从《一般预算收支决算总表》取得。2007年按《指引》中所述=债务利息支出+基本建设支出+其他资本性支出+贷款转贷及产权参股支出+其他支出，各项数据来自《2007年在财政收支决算总表》中的“支出决算经济分类明细表”。2008年由于财政报表中取消“支出决算经济分类明细表”，而调整为“支出决算功能分类表”，因此应从《部门决算报表》和《财政代列资金表》中直接采集。

上述采集方式是我们根据总行《指引》及日常评估工作经验总结，具有一定的可操作性，但实际上仍不能做到很准确的测算。如“财政建设与债务支出”中所述“其他资本性支出”，规定是指“反映非各级发展与改革部门集中安排的用于购置固定资产、战略性和应急性储备、土地和无形资产，以及购置基础设施、大型修缮和财政支持企业更新改造所发生的支出”，但实际上这个科目包含有“办公设备购置”，“交通工具购置”等项目，显然不应属于建设性支出，应属于经常性支出，因此，在计算政府“建设性支出”时应对此科目下的数据进行剔除调整。

再比如我们在调查中还了解到，按照当前的财政核算体系，目前财政资金的使用全部由财政对应职能部门进行拨款，部门核算按照各自理解分别归属相关科目，最终在年终各部门数据统计上报后形成《部门收支决算总表》，“基本建设支出”可能在“商品和服务支出”或“其他资本性支出”等科目中反映，因此，在调查采集时还需根据实际情况对照《政府收支分类科目》从中摘录。例如有一个县，财政部门拨款“文化体育与传媒、体育、体育场馆”按用途反映为体育场馆建设及维修方面支出，应为建设性投资，在“建设与债务支出”科目中统计，但用款部门却统计在“商品和服务支出”下的“维修费”或“其他商品和服务支出”科目中。

另外，经过我们查阅《政府收支分类科目》以及向财政部门有关人员调查咨询了解，2006年反映财政建设与债务支出的农业支出、林业支出等各科目中均不同程度的包含了涉及各部门（如农

业、林业、水利、气象等)的工资福利和行政事业运转经费等,不全部属于建设性支出,这样统计可能会出现“可支配财力”小于“建设性支出”的不合理现象。例如调查过的一家县级财政,在测算2006年可支配财力时简单的按照2006年的“支出决算经济分类明细表”,简单的将“人员支出、公用支出、对个人和家庭补助支出”三大类科目余额全部算作行政事业单位正常运转经费,未剔除“公用支出”项下的“维修费和其他支出”等二级科目中的建设投资部分(财政部门按功能分类查找比较繁琐,而且数据不一定完整)。因此,经测算“各项财政收入来源”扣减“行政事业单位正常运转经费”后可用财力为7352万元。而“财政建设与债务支出”按照《指引》所列科目直接查找统计为13227万元(包含了有关部门工资和开办费),大于实际建设性支出,显然不合理。

总之,要做到非常准确,需要我们付出大量的时间与精力,有些方面或许付出也不能完全做到。但为了农发行资金的安全,我们必须尽力而为,尤其是项目评估,要根据实际不断调整自己,尽量做出更为客观公正的评价与判断。

文章来源: 农业发展与金融 (责任编辑: x1)