

# 防范化解地方政府债务风险关键在“精准发力”

赵治纲

防范化解重大风险攻坚战是今年政府工作的重心，不是一个短期的、临时性的工作，也不是一个轻松的、简单的工作。各级地方政府党政负责人应增强防范化解重大风险攻坚战的政治自觉性，高度认识到有效防范和精准化解政府债务风险工作的战略性、长期性、紧迫性和复杂性。

## 地方政府债务风险如何“精准分析”？

防范化解地方政府债务风险关键在于精准分析和评估债务风险程度，然后对债务风险等级高的地区和债务精准发力予以化解。精准发力首先要精准分析各级地方政府性债务的总体风险程度；其次要精准分析风险程度高的到底是哪些具体债务；再次要科学和精准制定债务风险防范的预案和化解债务方案。

精准分析和评估债务风险程度是精准化解债务风险的前提，那么如何才能对地方政府债务的风险进行精准分析和评估呢？目前，国际上和我国学术界用政府负债率和政府综合债务率两个指标来分析和衡量政府债务风险。政府负债率通常以政府性债务余额除以GDP来计算，政府综合债务率

通常以政府性债务余额除以综合财力来计算。

根据财政部数据，截至2018年末，我国地方政府债务余额18.39万亿元，2018年地方政府的综合债务率为76.6%，低于国际通行的100%—120%的警戒标准。加上中央政府债务余额14.96万亿元，按照国家统计局公布的GDP数据，可以计算出我国政府债务的负债率（债务余额/GDP）为37%，低于欧盟60%的警戒线。

一般衡量企业的杠杆水平通常用资产负债率指标，该指标的分母（平均负债总额）和分子（平均资产总额）均来自资产负债表这一张表内的数据，且均是累计余额，用企业拥有的资产来偿还所欠债务，至少具有逻辑一致性和可理解性。因此，结合笔者在某地方政府参与政府债务风险化解工作的实际，笔者认为，我国地方政府的实际债务水平和风险程度具有较大的地区差异性，地方政府的债务风险需要精准分析和全面评估。当前分析政府的债务风险和杠杆水平所采用的政府负债率和政府综合债务率指标，其分子均为年末累计的政府债务余额（目前大多指政府显性债务余额，即政府一般债务余额和政府专项债务

余额的合计），具有可核实性和地区可比性，而分母则为年度GDP或综合财力，这在我国不同区域和不同地方政府之间存在较大的不可比性。比如，以发展文化旅游为主导产业的地方政府GDP指标和以重工业为主导产业的地方政府GDP很难具有可比性，脱贫攻坚任务重且财政收入大多依赖上级转移支付的地方政府和财政资金大多用于推动产业发展和创新发展的地方政府之间的综合财力数据具有较大的差异性和不可比性。因此，无论是政府负债率还是政府综合债务率指标只能大体上反映出政府的总体债务水平，还不能精准地分析和评估出地方政府的债务风险程度。

此外，精准分析地方政府性债务的总体风险不能简单地只看政府性债务余额的高低，也不能简单地仅以政府负债率和政府综合债务率指标就分析和得出地方政府的风险水平，而应在此基础上，对政府债务的结构、所有债务的融资成本、近三年到期债务占比、到期债务偿付能力、政府实际掌握资产的变现能力、债务所投资项目的未来收益水平等开展深入的专题分析，这样才能精准分析和合理评估出地方政府的债务风险水平。比如，

以某地级市为例，所属各县中政府的债务结构中非银贷款（租赁、信托、基金等）占比高的债务风险高，平均债务融资成本高的县级政府债务风险高，近三年到期债务占比尤其2019年到期债务占比高的县级政府债务风险高，而政府实际掌握资产的变现能力（收储了大量可拍卖交易的城镇土地或国有企业资产效益较好）的县级政府偿债能力较强，则债务风险就相对要低。

### 融资平台公司债务化解如何“精准发力”？

笔者认为，当前地方政府的政府债务风险主要在于隐性债务的风险，而隐性债务又更多在于地方融资平台公司违规举借的各类债务和地方政府实施的非规范PPP项目所产生的债务。防范化解地方政府的债务风险应坚持“两手抓”，即：一手抓“积极给地方政府开好前门，有效发挥地方政府债券尤其地方政府专项债券的作用”；一手抓“以市场化方式推进地方政府融资平台公司的转型发展和积极探索以市场化方式来化解到期债务”。

（一）加快推进融资平台公司实现“四个转型”

一是实现职能定位转型。融资平台公司转型不是让平台公司与政府脱离关系，把它彻底推向市场，而是在政府主导下逐步向市场化转型，使其成为经营性资产和经营性收益为主的国有资本控股公司或国有投资运营公司。融资平台公司转型后将以市场化的方式继续“履职”地方政府，打造自身造血机制。因此，平台公司需要剥离政府融资职能，规范公司决策程序，建立规范完整的公司运作制度，并明

确功能定位和转型发展目标：融资平台公司不得承担政府融资职能；融资平台公司不得新增政府隐性债务；推动融资平台公司转型成为符合现代企业制度要求的独立市场主体，健全企业法人治理结构，强化资产负债约束，真正实现自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束和自我发展。

二是实现业务模式转型。融资平台公司肩负“市场化运作基建项目、综合运营城市发展”的新使命，融资平台公司业务布局需在保证基本城市建设需要的基础上，逐步向经营城市的方向发展，并适时积极拓展产业类和金融类业务，由服务城市建设向经营城市、带动地方产业升级转型。真正实现平台公司由“单一的融资平台”转变为“市场资源的整合者”。比如，城投类平台公司可依托城市建设业务优势，进行产业链前后向延伸，逐步介入城市规划、土地一级开发、地产置业以及持有物业经营等业务，实现全产业链经营城市。

三是实现融资方式转型。新预算法规定，地方政府唯一合法的举债方式就是发行债券，而仅靠发行债券很难满足地方政府基础设施、园区建设、产业发展等方面的融资需求，这就需要融资平台公司通过市场化转型，以市场化融资方式来满足地方政府经济社会发展的需要。融资平台公司拥有参与大型公共基础设施和服务项目的经验，在地方具有开发公共资源的独特优势，在未来，仍是城市建设的主要承担者之一。融资平台公司必须进一步拓宽和寻找新的融资渠道。一方面，融资平台公司可灵活运用资本市场提供的企业债券、票据、基金以及资产证券化等方式拓展融资渠道；另一方面，融资平台公司应充分利用社

会资本，积极参与和推进实施规范的PPP项目。

四是实现人资管理转型。融资平台公司转型成功与否，关键和核心还在于人力资源和薪酬制度的全面转型。当前部分地方政府的融资平台公司人力资源管理普遍存在公司领导人员多种身份共存、绩效考核形同虚设、激励大锅饭等现象。各地方政府应积极探索在融资平台公司推行职业经理人制度，实行内部培养和外部引进相结合，董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，优化绩效考核和激励约束机制，实行与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度，严禁党政机关公务人员违规在融资平台公司兼职，对公司负责人和高管人员试行“年薪制”。

（二）合理甄别融资平台公司的债务

化解融资平台公司债务首先要对融资平台公司的债务进行逐笔甄别和合理划分。融资平台公司的债务主要按照以下三类进行划分：

一类是融资平台公司因承担公益性项目建设举借、主要依靠财政性资金偿还的债务；属于政府性债务，其中大多属于隐性债务。

二类是融资平台公司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，政府承担一定的偿还义务；属于公益性项目债务，大多属于其他关注类债务。

三类是融资平台公司因承担非公益性项目建设举借的债务。属于平台公司经营性债务，不属于政府性债务，政府不承担偿还义务。

（三）积极探索融资平台公司的市场化融资

# 打好污染防治攻坚战 实现从“煤都黑”到“大同蓝”

山西省大同市财政局

以煤炭开采加工、燃煤火力发电为主的高能耗重工业，使“煤都”大同成为了国家重化工能源基地。但长期以煤为主的粗放发展方式、初级消费模式，也带来了严重的大气污染问题。党的十八大以来，大同确定生态立市战略，环境空气质量持续改善，连续五年保持全省第一，“大同蓝”在全国叫响。2018年，全市优良天数288天，优良率达83.7%，呵护“大同蓝”成为行动自觉，“大同蓝”进一步走向深蓝。2017年底，大同市被表彰为全国十大美丽山水城市。

## 深化供给侧结构性改革，持续调整结构

大同市结合实际，扎实推进供给

侧结构性改革，从调能源结构、调产业结构两方面推动绿色转型，夯实“大同蓝”。

一是调产业结构。紧紧围绕省委转型综改“示范区”、能源革命“排头兵”、对外开放“新高地”三大目标任务，调整产业布局，全面加快产业转型升级，推动高质量发展。大力培育新能源、新材料、新能源汽车等新兴产业集群，打造“氢都”“能谷”。市级拨付专项资金11.13亿元，重点为能源高端制造、智慧能源示范、新能源供给提速、传统能源增效、能源科技创新五大行动、十大工程提供重要支撑。重点支持雄韬项目资金2亿元；新研氢能项目1亿元；下达工业振兴奖励资金2.5亿元，对全市2018年上半年贡

献突出的191户企业和单位进行奖励。

二是调消费结构。划定城市禁燃区，大力推广环保型煤。以政府补助、专项资金支持和县区配套结合的方式，每年向古城、城中村和城乡结合部2.2万户平房居民每户免费发放1吨环保型煤，成本价销售2吨环保型煤，逐步消除燃煤面源污染问题。开展“煤改电”采暖电气化试点工程，2017年以来完成“煤改电”1.4万户，有效改善了用能结构和人居环境。2018年争取中央及省大气污染防治专项资金5000多万元，市级“煤改气”“煤改电”配套资金4000多万元。

## 加快生态修复治理

积极推进京津风沙源治理、巩固

首先，规范融资平台公司的融资担保行为。坚决遏制融资平台公司以企业债务的形式增加政府隐性债务，各级政府不再以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同以帮助融资平台公司融资，也不得为融资平台公司的债务以任何方式提供担保。

其次，融资平台公司应该依法依规开展市场化融资。融资平台公司在

不为政府举债融资、不新增政府隐性债务的前提下，可以依法依规开展市场化融资。积极探索和开展以下市场化融资：一是通过积极引进直接投资者和创业投资资金等，开展股权融资。二是允许各地结合财力实际设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系。平台公司要强化风险意识，合理

控制投融资及担保规模，提高投资项目效益，防范债务风险。三是规范平台公司融资信息披露，严禁与政府信用挂钩。平台公司在境内外举借债务时，应当在相关借款合同、信息披露文件中明确标示政府不承担任何偿债责任。□

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 张小莉