

有效防范财政金融风险 保持经济持续健康发展和社会稳定

——财政部有关负责人就加强地方政府性债务管理答记者问

□ 本刊记者

为有效防范财政金融风险，保持经济持续健康发展和社会稳定，财政部按照党中央、国务院的部署，切实加强地方政府性债务管理。日前，财政部有关负责人就相关问题回答了记者的提问。

问：目前我国地方政府性债务的基本情况如何？

答：据审计署审计，截至2010年底，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%。分级次看，全国省级、市级和县级政府性债务余额分别为32111.94亿元、46632.06亿元和28430.91亿元，分别占29.96%、43.51%和26.53%。分地区看，东部11个省（直辖市）和5个计划单列市政府性债务余额53208.39亿元，占49.65%；中部8省政府性债务余额为24716.35亿元，占23.06%；西部12个省（自治区、直辖市）政府性债务余额29250.17亿元，占27.29%。

多年来，地方政府通过举债融资，促进了地方经济社会发展。一是为应对金融危机和抗击自然灾害提供了资金支持。在应对1998年亚洲金融危机和2008年国际金融危机中，中央通过发行国债并转贷地方政府、代地方发

行政府债券等方式帮助地方政府筹集资金，地方政府也通过融资平台公司等多方筹集资金，为经济发展提供了资金支持。汶川特大地震发生后，四川省各级政府筹措政府性债务资金558亿元，保障了灾后恢复重建的顺利实施。二是为推动民生改善和生态环境保护提供了重要支撑。截至2010年底，地方各级政府投入教育、医疗、科学文化、保障性住房、农林水利建设等民生方面的债务余额达13753.12亿元，投入节能减排、生态建设等领域的债务余额达4016.02亿元，有力地促进了社会事业发展，推动了生态环境改善和经济发展方式转变。三是为保障经济社会的持续发展打基础。截至2010年底，地方各级政府已支出的债务余额中，用于交通运输、市政等基础设施和能源建设的达59466.89亿元，占61.86%；用于土地收储的达10208.83亿元，占10.62%。这些债务资金的投入，加快了地方公路、铁路、机场等基础设施建设及轨道交通、道路桥梁等市政项目建设，形成了大量优质资产，促进了各地经济社会发展和民生改善，有利于增强经济社会发展后劲。

问：我国地方政府性债务风险是否可控？

答：从审计结果看，我国地方政府性债务风险总体可控。从债务规模看，截至2010年底，省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率，即负

有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为52.25%。如果将地方政府负有担保责任的债务全部转化为政府负有偿还责任的债务，按此计算，债务率为70.45%。从债务结构看，我国地方政府性债务以内债为主，债权人主要以国内机构和个人为主。而且地方政府性债务是多年累积而成的，30多年来，地方随着经济发展和财力增长，偿债能力不断提高，偿债条件不断改善，逾期违约率一直处于较低水平。从偿债条件看，除财政收入外，我国地方政府拥有固定资产、土地、自然资源等可变现资产比较多，可通过变现资产增强偿债能力。此外，我国经济处于高速增长阶段，基础设施建设给地方经济和政府收入创造了增长空间，有利于改善其偿债条件。从区域结构看，一些发达地区的经济和财政能力强，负债水平相对适度。有部分地方政府负债相对其经济和财政能力偏高，但只要采取措施控制新增债务，规范当地政府债务融资行为，风险也是可控的。

但也要看到，部分地区和行业偿债能力弱，存在风险隐患。如个别地方政府负有偿还责任的债务负担较重，部分地方的债务偿还对土地出让收入的依赖较大，部分地区高速公路、普通高校和医院债务规模大、偿债压力较大等。对部分地区和行业存在的风险隐患，需要未雨绸缪，采取有效

措施,妥善处理存量债务,严格控制新增债务,防范和化解可能出现的风险。

问:近年来中央在加强地方政府性债务管理方面采取了哪些措施?

答:党中央、国务院一直高度重视地方政府性债务管理。2010年6月,国务院下发《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》(国发[2010]19号),对加强地方政府融资平台公司管理工作进行了全面部署。

为积极贯彻落实国发[2010]19号文件,财政部会同有关部门全面部署并督促地方开展规范融资平台公司管理。一是建立部际协调机制。为加强组织领导和统筹协调,稳步推进加强地方政府融资平台公司管理工作,财政部会同发展改革委、人民银行、银监会、审计署共同成立了“加强地方政府融资平台公司管理部际协调小组”。二是研究制定实施细则。财政部会同银监会、发展改革委、人民银行等部门制定具体实施方案,细化相关政策,下发了《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》,对国发[2010]19号文件中的概念和政策内容进行了细化和说明,并提出加强组织领导、确保工作落实的具体要求等。三是规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为。财政部研究出台了《关于规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为的通知》,重申《预算法》、《担保法》等有关规定,明确地方各级政府部门要严格遵守《预算法》有关规定,规范举债行为,不得违规举借债务,细化了国发[2010]19号文件坚决制止地方政府违规担保承诺行为的具体情形,并对切实加强管理和监督检查提出了明确要求。四是研究建立融资平台公司债务会计核算制度和管理信息系统。财政部制定下发了《地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法》,

明确融资平台公司要按照企业会计准则、制度的规定,对其全部经济业务和事项进行确认、计量和报告,并就公益性项目债务相关的业务和事项设置辅助账簿体系,进行辅助核算和报告。同时,研究建立全面、系统、规范的债务统计报告制度。

按照中央统一部署,各省(区、市)人民政府积极贯彻落实国务院文件精神,全面清理核实融资平台公司债务,初步摸清债务底数,并采取有效措施,规范管理平台公司,取得了阶段性成效。清理规范后,融资平台公司融资规模迅速膨胀的势头得到有效遏制,保留的平台公司正在按照市场化原则规范运行,逐步实现债务风险内部化。银行业金融机构等对平台公司的信贷管理更加规范,政府违规担保承诺行为基本得到制止。

问:下一步财政部将采取哪些政策措施,进一步加强地方政府性债务管理?

答:按照国务院领导指示精神,财政部正会同有关部门积极做好加强地方政府性债务管理各项工作。

一是妥善处理债务偿还和在建项目后续融资。融资平台公司存量债务,要按照协议约定偿还,不得单方面改变原有债权债务关系,不得转嫁偿债责任和逃废债务。认真落实有关债务人偿债责任,融资平台公司等要抓紧制定偿债计划,明确偿债时限,切实承担还本付息责任。对还款来源主要依靠财政性资金的公益性在建项目,除法律和国务院另有规定外,不得继续通过融资平台公司融资,应通过财政预算等渠道,或采取市场化方式引导社会资金解决建设资金问题。对使用债务资金的其他项目,原贷款银行等要认真做好重新审核工作,符合规定和政策要求的,要继续按照协议提供贷款;不符合有关要求的,地方政府

要尽快进行清理,妥善处置。

二是继续抓紧清理规范融资平台公司。有的在落实偿债责任和措施后要剥离融资业务,不再保留融资平台职能;有的要充实公司资本金,完善治理结构,实现商业运作,引进民间投资,改善股权结构。加强融资平台公司土地登记与管理的合规性,注入公司的土地必须经过合法划拨或“招、拍、挂”程序。加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的信贷管理。银行业金融机构等要切实加强风险识别和风险管理,严格落实借款人准入条件,按照商业化原则履行审批程序,审慎评估借款人财务能力和还款来源。地方政府在出资范围内对融资平台公司承担有限责任,实现融资平台公司债务风险内部化。

三是坚决禁止政府违规担保行为。地方各级国家机关以及学校等以公益为目的的事业单位、社会团体要严格执行《预算法》、《担保法》、《财政部关于规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为的通知》等有关规定,不得违法违规举借债务,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和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,不得在预算安排之外与其他单位或企业签订回购(BT)协议,不得做出其他违法违规担保承诺。

四是加快研究建立规范的地方政府举债融资机制。按照国发[2010]19号文件要求,抓紧研究建立地方政府债务风险预警机制,将地方政府债务收支纳入预算管理,逐步形成与社会主义市场经济体制相适应、管理规范、运行高效的地方政府举债融资机制。■