

加强地方政府债务管理

本刊记者 | 李丞

2016年,按照党中央、国务院决策部署,财政部认真落实预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》精神,积极采取措施规范地方政府债务管理,取得了明显成效,既发挥了政府规范举债对经济社会发展的积极作用,也有利于防范财政金融风险。

构建我国地方政府债务管理的制度框架

按照党的十八届三中全会关于“建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”的要求,2014年新修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》建立了规范地方政府举债融资行为的法律制度框架。财政部依照党中央、国务院决策部署和法律授权,加强顶层设计、着力推进制度建设,覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险评估和预警、风险事件应急处置、债务违约分类处置、监督体系等各个环节,形成地方政府债务管理和监督的“闭环”制度体系。

一是合理控制举债规模,实行地方政府债务限额管理。经国务院批准印发《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》,明确对地方政府债务余额实行限额管理,地方政府举债不得突破批准的限额,地方政府债务总限额由国务院确定并报全国人民代表大会或其常委会批准,分地区政府债务限额由财政部提出方案报国务院批准后下达各省、自治区、直辖市,依法设置地方政府举债规模的“天花板”。

二是规范政府债务收支,将地方政府债务全部纳入预算管理。印发《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债务预算管理办法》,将一般债务和专项债务分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理,规范地方政府债务限额确定、预算编制、预算调整、预算执行和决算、非债券形式债务纳入预算、监督管理等,改变以往各类不规范举债方式游离于政府预算管理之外的情况,推动地方政府债务管理走向规范化、制度化、透明化。

三是定期组织评估风险,开展地方政府债务风险预警。2015—2016年综合运用债务率等指标,组织评估地方各级政府债务风险情况,对高风险地区给予预警,督促指导各省级政府制定本地区政府债务风险化解规划或应急处置预案,多渠道筹集资金化解债务风险。

四是妥善做好应急处置,建立地方政府性债务风险应急处置机制。提请国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》,对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排,明确风险防控范围,建立预警和分级响应机制,严格风险事件责任追究,妥善做好风险事件应急政策储备,牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

五是明确违约处置措施,实施地方政府性债务风险分类处置。经国务院同意印发《地方政府性债务风险分类处置指南》,针对清理甄别认定的截至2014年末地方政府性债务,遵循法治化、市场化原则,依据预算法、担保法、合同

法等法律规定,结合银行贷款、BT类、企业债券、信托、个人借款等不同类型债务特点,严格界定地方政府偿债责任,分类提出各类债务违约处置措施,实现债权人、债务人依法分担债务风险的目标。

六是强化日常监督管理,构建地方政府债务常态化监督机制。印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》,授予财政部专员办就地查处的权力,实现地方政府债务常态化监督,建立发现一起、查处一起、问责一起的机制,保持政府债务管理常态化高压态势,严肃财经纪律。

目前,财政部正在抓紧研究推进融资平台公司市场化转型、完善地方政府专项债券制度、地方政府债务信息公开等其他配套制度办法,进一步完善地方政府债务管理制度体系。

发行新增地方政府债券工作取得进展

经全国人大批准,2016年新增地方政府债务限额1.18万亿元,比上年增加5800亿元。截至2016年末,全国地方完成发行当年新增债券1.17万亿元、由地方政府承担偿债责任的中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款194.7亿元,落实了中央经济工作会议“积极的财政政策要加大力度”、“阶段性提高财政赤字率”的要求。新增债券资金统筹用于扶贫、棚户区改造、普通公路建设等重大公益性项目支出及一带一路、京津冀协同发展等重大战略领域建设,既保障了地方政府合理融资需求,也有力支持了供给侧结构性改革,对推动经济稳增长、实体经济去杠杆、经济社会事业补短板发挥了重要作用。

积极开展发行地方政府债券置换存量债务工作

2015—2016年,全国地方累计完成发行置换债券8.1万亿元(2016年发行置

换债券4.9万亿元)。初步匡算,2016年全年累计降低地方政府利息支出约4000亿元。通过发行政府债券置换存量债务,有利于将地方政府债务依法全部纳入预算管理,促进地方政府债务管理规范化、法治化;有利于降低地方政府利息负担,减轻地方政府到期债务集中偿还压力,支持金融机构化解系统性风险;有利于维护地方政府信用,化解许多因举债不规范形成的矛盾,提升居民消费能力、增强企业投资潜力,对当前经济下行期间地方经济稳增长起到了积极作用。

地方政府债务风险总体有所下降

截至2016年末,我国地方政府债务余额15.3万亿元(预计执行数),比上年末略有下降,考虑到当年地方综合财力的增长,地方政府债务风险总体有所下降。但局部地区风险不容忽视,主要是一些地区违法违规举债担保屡禁不止、融资平台公司市场化转型进展缓慢、个别地区偿债能力有所减弱等,如果处理不当,容易引发区域性系统性风险。主要问题包括:一是违法违规或变相举债屡禁不止。一些地方政府继续通过融资平台公司变相举债;一些地方PPP项目、政府投资基金存在回购合作方投资本金、承诺保底收益等变相举债行为;一些地方违规扩大政府购买服务范围,将原则上应通过既有预算资金购买公共服务,扩大为通过未来年度资金购买当前建设工程等,实际上是变相举债。这些做法形式隐蔽,且在一些地区已呈蔓延态势,容易引发区域性系统性风险。二是违法违规担保时有发生。部分金融机构发放贷款时要求地方政府提供担保承诺,个别开发性、政策性金融机构要求地方政府为专项建设基金本金回购提供担保;一些市县人大、政府及其部门仍违法对融资平台公司发行的信托等金融产品出具担保函、承诺函。三是融资平台公司转型进展缓慢。许多融资平台公司缺乏持

续稳定的经营性现金流,自身“造血”能力较弱,与政府的关系短期内难以厘清,制约了市场化转型的进程;或有债务处置涉及面较广、情况复杂,加大了处置难度。四是个别地区政府偿债能力有所减弱。受经济下行压力影响,地方政府财力增速总体放缓,土地出让收入增长不稳定且地区间差异较大,个别地区地方政府偿债能力有所减弱,东北及中西部地区一些市县债务风险凸显。

规范地方政府债务管理

按照党中央、国务院决策部署,财政部将继续坚持“开前门、堵后门”的改革思路,进一步完善地方政府债务管理制度,坚决制止地方政府违法违规融资担保行为,堵住各种不规范渠道,切实防范化解财政金融风险。一是健全地方政府债务管理制度。督促地方严格落实政府债务限额管理和预算管理,严格控制地方政府债务规模,规范政府举债程序。二是合理安排新增债券规模。充分发挥政府债务对经济社会发展的促进作用,通过开好“前门”,满足地方政府合理融资需求,支持地方稳增长、补短板。三是继续发行地方政府债券置换存量债务。减轻地方政府利息负担,缓解地方偿债压力,防范财政金融风险。四是推进融资平台公司市场化转型和融资。剥离融资平台公司政府融资职能,并继续发挥转型后的企业对经济发展的积极作用。五是建立健全地方政府债务风险预警和应急处置机制。加强对地方政府债务风险的评估和预警,坚持法治化原则分类处置风险事件,依法实现债权人和债务人合理分担风险。六是坚决制止地方政府违法违规融资行为。建立财政部驻各地专员办对地方政府债务的日常监督机制,依法加大查处和曝光力度,对违法违规的地方政府、金融机构,转请省级政府和有关监管部门依法追究有关责任人的责任。

在加快建立规范的地方政府举债融资机制和不断健全制度体系的同时,坚决制止地方政府违法违规或变相举债行为。一是完善相关制度办法,规范政府举债融资。国务院办公厅印发《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,其中强调严禁融资平台公司通过保底承诺等参与PPP项目变相融资。财政部印发《政府投资基金暂行管理办法》,明确政府不得向其他出资人承诺投资本金不受损失,不得承诺最低收益;印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》,强化对地方政府举债融资行为的日常监督。二是组织开展专项治理,及时查处违法违规行为。组织核查地方人大或政府为开发性金融机构提供担保承诺情况,致函督促开发性金融机构不得强迫或接受地方政府担保承诺。组织核查部分地方政府违法违规担保承诺行为,根据核查情况,致函相关省级政府,要求其对相关市县市政府违法违规行为依纪依法问责到人。同时致函银监会、商务部,要求其对涉嫌违法违规的银行、信托公司、融资租赁公司等依法问责。三是推动建立统计监测机制,强化责任追究。国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》,要求在加强地方政府性债务风险预防预警的同时,将政府及其部门与其他主体签署协议承诺用以后年度财政资金支付的事项一并纳入监测范围,并进一步强化对违法违规举债行为的责任追究。四是积极主动引导舆情,发出明确政策信号。通过国新办吹风会、答记者问等方式,强调违法违规或变相举债不属于地方政府债务,依法厘清政府债务边界,分清政府与企业责任,明确地方政府对违法违规担保行为的过错赔偿责任上限,发出债务人和债权人依法分担责任、地方政府不兜底的信号,合理引导预期。□