

推进广西政府债务管理改革的思考

罗海山

为加强政府性债务管理工作,财政部组织开展了全国统一的地方政府债务清理甄别,为政府债务管理明确了方向,提供了基础。如何按照中央部署进一步有效推进政府债务管理改革,促进广西经济发展、财政收支运行稳定以及财政的可持续发展,是需要思考和解决的问题。

当前广西政府债务管理存在的问题

(一)部分地区短期偿债风险加大。当前,受宏观环境、发展阶段、经济结构等多重因素影响,广西的经济发展进入新常态,财政经济同步由高速增长转入中高速增长阶段,再加上结构型减税等因素影响,各级政府偿债能力面临弱化风险。据初步测算统计,2014年末,广西全区综合债务率约60%。全区政府债务总体风险可控,但部分市本级债务规模偏大,风险相对高出预警线。

(二)债务管理改革政策落实不到位。2015年开始,中央层面统一推行政府存量债务置换政策,力争用3年左右时间将政府存量债务全部置换为标准化的政府债券形式,降低各级政府偿债压力,缓释财政金融风险。从全区来看,部分市、县在贯彻置换政策中仍一定程度上存在认识不到位、重视不到位、理解不到位等问题,置换债务资

金违规使用和操作现象仍然存在,如:债券错配使用,用一般债券资金置换专项债务、用专项债券资金置换一般债务;使用置换债券资金时未组织财政部门、存量债务债权人、债务人、有关主管部门共同签订四方协议,明确债权债务关系;使用债券资金未能按照《财政国库管理制度的有关规定》执行,存在支付程序不合规或者挪用资金的现象;实际支付债券资金的项目与备案项目不一致,存在随意性较大,缺乏对建设项目的科学判断和资金使用的严谨性。

(三)各级政府远期偿债压力和风险犹存。一是后续年度偿债压力依然很大。按照中央置换政策,将通过三年左右,将地方政府存量债务用政府债券置换完毕。债务置换只是缓解了眼前的困难、风险,如果后续不能建立有效的债务长远化解机制,各级政府仍然可能会出现较大风险,甚至部分债务负担沉重、收入来源有限的地区可能连债务利息都无力支付。二是各级政府未来刚性兑付增加。2014年政府债务清理甄别后,各级政府债务更加显性,并要求分门别类纳入各级财政预算管理,将以前各类隐性债务显性化,增加了各级政府刚性偿债规模。三是各类隐形债务仍如影相随。受清理甄别时全国债务规模控

制等各种因素影响,部分属于政府债务未能纳入到清理甄别结果中,置换债券政策不能对其进行置换,但各级政府偿债的责任短期尚未解除,由此会形成隐性偿债压力,其所带来的债务风险更加难以控制。

(四)违规举债担保监管难度大。预算法和中央规范地方政府举债行为后,部分市县政府仍然存在违法违规为企业举债提供担保承诺的行为,通过不规范操作PPP模式、政府购买服务、政府引导基金等方式违规举债、变相举债行为仍有发生。部分金融机构尤其是个别政策性金融机构继续为地方政府违规举债提供支持,并要求政府进行担保。“明股实债”、“回购安排”、“保底承诺”等变相举债行为时有发生,举债形式隐蔽,监管难度较大。

(五)政府融资平台公司转型工作推进难。按照中央有关要求,政府融资平台公司须逐步剥离为政府融资职能。尽管政府融资平台公司经过多年发展,在资本市场上积累了一定的融资渠道和投资管理能力,但主营业务发展仍呈现自发性和被动性,尤其是市县级融资平台公司对政府信用资源和银行系统融资的依赖度仍然较高,再投资能力不强。部分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。同时,融资平台公司存量政府债务及或有债务规模很大,处置涉及面较广、情况复杂,加大了处置难度。而政府层面没有明确政策支持融资平台公司向“市场化”和“实体化”转型,遇到的诸如人员安置、能力提升等问题难以解决,融资平台公司转型工作推进较慢。

(六)政府债务置换和债券发行难度增加。存量债务置换有助于缓解政府集中还款压力、降低利息成本,规范政府融资机制。根据中央部署,全国预计在2018年8月前完成存量债务置换工作,意味着部分银行贷款将在2年左右时间内全部置换完毕,将减少银行等金融机构利润,影响到银行盈利水平。因此,银行同意提前置换未到期政府债务意愿不高,置换工作难度加大。此外,随着政府信用评级制度逐步完善、政府债券市场化程度逐步提高、政府债券发行规模逐步扩大,存在政府债券可能发行不成功,无法足额筹措

政府债券资金按时偿还债务和支持项目建设的风险。

强化政府债务管理的建议

(一)全力推进债务置换。一是全力组织债券发行。按照中央核定的年度置换债券的发行上限,加大协调力度、加快推进债务置换工作,逐步规范历史形成的非标准化债务,节约政府融资成本,缓解各级政府偿债压力。二是优化债券资金分配。对市县能够谈妥提前偿还的需求,全部优先安排置换,力争置换债券尽多发行。同时,为防止出现双重付息问题,建议置换债券发行和分配方式由“先发行,再找项目置换”改为“先确定置换项目,再组织发行”,即由各县市、区直有关单位先行自主与债权人协商并完备置换手续,根据已经具备置换条件的额度上报并由自治区组织发行,对没有完备手续的,不安排发行。三是加大沟通协调。主动与债券承销金融机构沟通协调,抓住国家宏观货币政策、金融政策有利时机,及时组织完成

债券发行,力争在2018年实现全区政府存量债务的全额置换。

(二)切实防范政府债务风险。一是合理控制高风险地区债务增长。在分配新增债券时,按照财政部下达的限额,根据各地债务风险、财力状况等因素分配新增债务规模。二是开展风险预警和提示。根据各地政府债务、政府或有债务等情况,测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,评估各地债务风险状况,对债务高风险地区进行风险预警提示。三是督促高风险地区制定债务风险应急处置机制和风险化解规划。当出现偿债困难时,要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式,多渠道筹措资金。难以自行偿还债务时,启动债务风险应急处置预案和责任追究机制,切实化解债务风险。

(三)严格控制政府或有债务。一是严禁新增担保债务。市、县政府新增或有债务,要严格按照担保法规定,限定在政府为外债转贷提供担保的范围内,只能对外债转贷进行担保,其他担保一



律无效。二是严控转化程序。对政府或有债务确需政府依法承担偿债责任时,政府承担的部分要按照程序转化为政府债务,由各地在本地政府债务限额内调整结构解决,偿债资金纳入相应预算管理。三是依法解除担保。已经发生的或有债务,外债转贷合法担保的依然有效,违法违规担保的由政府、债务人与债权人共同协商,重新修订合同,明确责任,依法解除担保关系。四是保留追索权利。或有债务确需政府代偿的,报经自治区政府批准后,由市县按照合同约定安排预算资金代偿,并依法对原债务单位及有关责任方行使追索权。

(四)加大对违法举债担保等行为的监督力度。一是坚决制止违规举债。进一步规范政府债务举借行为,坚决制止各级政府及所属机关企事业单位、社会团体违规集资、违规担保、违规注资等行为。二是加强联合监督检查。财政部门要联合人大、审计、组织、专员办等部门加大对市县违法违规举债担保行为的监督和惩处力度。三是严格举债

形式。市县公益项目项目建设确需举借政府债务的,应严格依法在经批准的限额内发行政府债券解决;通过企业融资的,应坚持市场化运作,不得变相举借政府债务。对市县违法举借债务、违反规定替企业偿债以及为其他债务提供担保的,依据预算法和担保法有关规定追究相关政府主要负责人责任,并向社会公开。四是强化债权人监管。联合银监、人民银行、金融办等单位加强对金融机构的监管,对违法违规向融资平台公司提供融资的金融机构,依法追究相关责任人的责任。

(五)推动政府融资平台公司转型。落实预算法及中央政策精神,着手推进融资平台公司剥离政府融资职能,通过PPP模式、政府购买服务等措施推动融资平台公司市场化转型发展。一是推动拥有部分经营性业务或经营性资产的平台公司,将被剥离掉的政府融资职能转为纯经营性的公用事业控股类企业或国有资产经营控股类企业;二是推动部分平台公司以市场化的方式参与地方公益性或准公益性项目,由以往地方政府全资控股下的“替政府融资、代政府投资、由政府偿债”转变为PPP模式下的“为自身融资、对项目投资、由政府购买服务,用自身收益偿债”的经营模式;三是推动部分平台公司通过业务链条的延伸,实现由平台企业向普通工商企业的转型,实现市场化的转型。

(六)规范政府债券使用管理。一是依法接受各级人大监督。督促各级政府严格按照预算法的规定要求及时将年度举借新增债务及政府债务限额报送各级人大审议,并在各级人大及其常委会批准的范围内举借。二是积极配合专门部门监督。配合审计机关及财政部驻财政专员办开展政府债务专项审计(检查)工作,对于检查出的问题,要及时认真落实审计(检查)发现问题的整改。三是加强对市县监督管理。为严格管理置换

债券使用,保障资金安全和有效使用,要加大对政府债券资金管理使用及支出专项督查,督促及时整改发现的问题。四是强化政府债券支出进度。通过统计月报等机制措施,对支出进度较慢的地区进行督促指导,促进债券资金加快支出,提高资金使用效益。

(七)建立债务偿还长效机制。一是以供给侧结构性改革为着力点,推进全区经济结构调整,促进经济快速发展提升各级政府经济发展和财政综合实力,从长远和根本上解决政府债务偿债问题。二是引导各级政府转变发展思维、调整发展思路,重点支持实体经济和发展新兴产业,同时加大统筹各级财政预算资金、财政结余资金、债务投资项目收益、自有资金以及资产处置收入、土地出让金等收入力度,提高后续年度债务偿还能力和创造偿债条件。三是逐步建立和完善规范化和市场化的政府举债融资新机制、拓宽举债融资新渠道,积极推进政府购买服务方式,加大各类政府引导基金、PPP政策规范推广和项目落地力度,在增强政府资金对社会资本引导作用的同时,注重发挥市场配置资源的基础性作用,控制政府直接举债融资的规模。四是在贯彻落实政府债务限额管理等政策的同时,引导和调整市县的发展思维和发展思路,进一步提高重视政府债务管理工作,既要遵守在限额内举借,又要发挥债券对经济发展的积极作用,实现政府债务对稳增长和防风险的平衡作用,为提高长远偿债能力提供源源动力。五是考虑广西非均衡发展现实,统筹支持欠发达地区阶段性公益建设需求。在风险可控的范围内,加大支持欠发达地区公益建设债券资金需求,降低资金成本,增强发展造血功能,加速缩小发展差距,尽快实现自我平衡,促进基本公共服务均等化。

(作者单位:广西壮族自治区财政厅)

责任编辑 李燕

