

加强地方政府债务管控的对策研究

湖北省襄阳市财政局 | 范景玉 马善记 陈勇



地方政府债务风险和金融风险，尤其是隐性债务风险，已严重威胁到我国的财政安全和金融安全，成为经济运行中重大风险。近年来，湖北省襄阳市全面贯彻新发展理念，持续打好“三大攻坚战”，坚决防范化解重大风险，采取一系列措施，突出加强对政府债务风险和金融风险的防控，进一步严格政府债务管理，坚决制止各类违法违规或变相举债行为，取得了一定成效。但还存在痛点和难点，亟需寻求解困之策。

痛点与难点

地方政府债务风险和金融风险由来已久，之所以难以管控和化解，是因为存在多方面的深层次的原因，既有思想认识上的问题，也有体制机制上的问题。据粗略分析，加强对政府债务风险和金融风险的防控主要存在以下痛点和难点：

一是隐性债务统计口径不一的问题亟待解决。目前，隐性债务的统计有多种口径，比如按政府购买服务协议金额、按银行授信金额、按实

际提款额统计，等等，不同口径下的债务余额相差很大。特别是在不考虑授信额度，按实际提款额统计的情况下，容易导致大部分项目难以在原授信范围内继续提款，造成烂尾工程，仅靠发行政府债券解决，满足不了资金需求。

二是债务空间受限，难以保证实际需要。襄阳市正加快推进“一极两中心”建设，涉及的中央、省、市重点项目较多，建设任务重，工期要求紧，需要大量资金作保证。但当前财政保工资、保民生、保运转的任务很重，通常只有通过举债方式支持项目建设。而在债务限额确定的前提下，债务空间被压缩，限额内举债支持发展的力度也是有限的。

三是不同程度存在资产底数不清的问题。在防范化解政府债务风险工作中，财政部门、债务单位虽然梳理了债务底数，但往往忽略了对资产的全面清理，以至于对资产的类别、数量、质量、价值以及能否覆盖负债、资产缺口等情况掌握不清。

四是企业杠杆率过高对地方政府

存在连带风险。虽然从理论上讲，企业债务与政府债务有着明显的界限，但实际上不可能完全割裂开来。基层政府对当地规模以上企业在财政上有一定的依赖性，一旦这些企业经营不善，不但财税贡献大为缩水，而且可能为了维护社会稳定还需要当地政府财政支持。不少地方的支柱财源都固定在有限的规模以上企业，一旦支柱财源出了问题，地方政府也难免会存在连带风险。

五是偿债压力越来越大。近三年来，债务偿还进入了高峰期，偿债压力越来越大。随着更大规模减税降费政策的实施，资金矛盾将更加突出。

六是土地市场风险不可小觑。当前，地方政府化解政府债务的主要途径之一是取得土地出让收入。地方政府寄希望于通过稳定的土地出让收入化解政府债务，无可厚非，但一个不争的事实是，土地是不可再生资源，随着可供出让土地的逐步减少，过度依赖土地会出现无地可卖的风险，同时也会造成房地产市场的不稳定。虽然大部分隐性债务对应有土地资产，

但由于土地出让市场行情等具有不确定性,会出现土地不能按照预计时间出让,出让收入达不到预期等情况,进而导致土地出让时间、出让收入不能根据债务期限结构按时匹配的风险。而对土地的过度开发出让会造成土地价格大起大落,既不利于形成稳定的财政收入,也会影响房地产市场的稳定。

七是非法集资防控形势依然严峻,互联网金融风险依然存在。在全国大量P2P机构爆雷进入清理整顿期间的大背景下,襄阳市P2P机构风险形势较为严峻,机构规模占全省规模的1/10,情况复杂,外地分支机构多。辖内7家法人网贷机构均存在未落实银行存管、违规宣传、单户借款金额超限等违规问题。

八是不良贷款仍在较高水平运行,短期压降压力较大。截至2019年上半年,全市银行机构不良率较年初上升0.81个百分点,其主要是国有大型银行按照银保监会要求,从2019年2月起,将逾期60天以上的贷款纳入了不良贷款。

对策与建议

面对地方政府债务和金融风险的挑战,必须突出问题导向,综合施策,规范政府举债融资行为,将风险苗头和风险聚集点扼杀在萌芽状态,及时化解潜在的风险。

第一,必须正确处理好防范政府债务风险、重大金融风险与高质量发展的关系。各级党委、政府要充分认识到防范化解政府债务风险和重大金融风险的极端重要性。防范政府债务风险和重大金融风险,不仅是经济工作,也是政治工作,不仅关系到经济社会可持续发展,而且关系到社会稳

定。如果对这个问题的认识不足,站位不高,很容易在工作中出现极大偏差,导致局部风险的爆发。不要把防范政府债务风险、重大金融风险与高质量发展对立起来,二者是并行不悖的,是有机统一的。只有坚持高质量发展才是防范化解政府债务风险和重大金融风险的根柢之策,不发展才是最大的风险。

第二,必须高度重视立法和分权的问题。一方面,要通过立法解决举债的问题。地方政府债务的产生固然有多方面的因素,但立法滞后不能不说是一个重要的原因。2014年开始实施的新预算法放开了地方政府的举债权,为地方政府融资提供了法律支撑,开辟了合法渠道,但还缺乏相关配套法律,换言之,地方债务管理的法律体系还不够完备。完善立法才是解决地方政府举债的各种问题的根本途径,要通过不断完善地方债务管理的法律体系,严格地方政府举债的法律程序,做到有法可依。另一方面,要通过立法解决分权的问题。中央与地方的事权划分不清,不断扩大的地方事权和相对有限的财权之间的不平衡,是诱发地方政府债务风险的重要原因之一。在现行的管理体制下,“上面点菜,下面买单”的现象不同程度地存在,上面要求的刚性支出必须满足,但地方财力“捉襟见肘”,又缺少合法的融资渠道,地方政府往往不得不违规举债、变相举债。有鉴于此,必须以立法形式明确各级政府的财政事权与支出责任,避免中央与地方相互转移事权和债务风险,从源头上加强对政府债务的防控。

第三,必须把政府债务的分析与处置放在突出位置。加强对地方政府债务的管控,离不开监测、分析、处

置。目前,襄阳市已按照中央和省的要求,按月统计监测政府债务及隐性债务变动情况,但在分析、处理层面仍有欠缺。债务分析,不仅仅是了解债务底数,而是要分析债务风险等级、债务承载能力、债务偿还措施、未来借债方案,等等,必须予以高度重视。一是要核实资产情况。对资产情况进行清理核实,确保偿债的重要来源底数明确、权属关系清晰。二是要坚持宏观与微观相结合,把国家、省、市出台的债务管理政策、经济发展政策与当地的产业经济情况、债务单位偿债能力等有机结合起来。三是要坚持定性分析与定量分析相结合。对债务数量、性质等有定性了解之后,可以建立数据模型,引入财政、资产及外部经济数据,以及融资平台公司的财政转移收入、融资、投资、还本付息等信息。对此,襄阳市财政局拟建立市本级债务风险监控体系,根据本地需要进行债务分析、预警,提高风险处置能力。四是不断提高债务管理人员的专业水平。政府债务管理工作政策性强、专业要求高,做好政府债务风险管理,债务管理人员不仅需要具备财政业务知识,还需要综合运用经济、金融、财务、统计等专业知识对债务进行监测分析。为此,必须加强对政府债务管理人员的业务培训,同时债务管理人员也要加强自身的学习。

第四,必须积极稳妥化解存量政府债务。化解债务的重要来源是资产,需要对资产进行梳理处置。一是要对土地资产进行梳理。一方面,组织对政府收储的土地、棚户区改造腾出的土地按绿化用地、公共用地、住宅用地、商业用地、交通用地等类别进行梳理,对土地成本、收入进行评

估确认；同时，建立土地台账，制作形象示意图，将地块位置、面积、成本核算、收入测算等在地图上清晰反映，适时更新，做到心中有数。另一方面，对行政事业单位资产进行梳理评估。二是要妥善处置存量资产，合理出让部分政府股权和不直接关系国计民生的经营性国有产权权益，偿还一部分债务。同时，依法依规通过注入经营性资产方式向政府投融资平台注资。

1. 针对不同债务主体和类别，进行分类化解。一是对政府债务及政府中长期支出责任，根据当年财力状况，统筹本级预算偿还政府债务本息，落实政府中长期支出责任。二是对事业单位债务，由事业单位作为偿债主体，通过其经营收入和项目收入逐步化解。三是对政府投融资平台债务，要全面梳理公司资金、资产、资源状况，编制偿债计划。对银行贷款、企业债券，要强化主体责任，分类落实偿债资金；对短期债务、财务成本高的债务，利用存量闲置资金提前归还；对长期债务，要制定中长期偿还规划，妥善化解债务。

2. 对融资平台公司到期存量隐性债务，根据国家有关政策，分类采取针对性缓解风险措施。一是盘活各类资金资产，及时偿还。二是政府依法依规通过预算安排资金和注入经营性资产方式向国有企业注资。三是补充有效抵质押物或由第三方担保机构担保等方式合法合规增信，保护债权人合法权益。四是债务单位与金融机构协商研究设立企业周转便利类融资工具，对债权债务关系清晰、对应资产清楚、项目具备财务可持续性、化债方案明确、短期偿债流动性压力较大的到期债务，可适当延长债务期限，并降低利息成本。五是融资平台债权

人将到期债务按照市场化、法治化原则协商转让给金融资产管理公司。收购到期债务的金融资产管理公司，依法依规承继原债务合同中设定的还款承诺、还款来源和还款方式等合法权益。金融资产管理公司应当按照盘活存量、化解风险的功能定位，对融资平台公司债务进行实质性重组，整体化解风险。六是根据需要成立由最大债权人发起、主要债权人参与的债权人委员会，债务人、债权人按照市场化、法治化原则平等协商，落实到期债务应对措施。

第五，必须加快推进政府投融资平台转型。政府投融资平台市场化转型，是化解债务并持续健康发展的必由之路。襄阳市本级在推进市级城投公司即汉江国投转型上取得了一定成效，接下来要按照现代企业制度“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”的要求，建立规范的公司治理架构，继续强化国有资本的“管、运、融、投、研”能力，优化内部资源布局、突出培育主业发展、“压层级减法人”，以市场化方式开展并购重组、债务处置、资产经营管理、股权投资、控股经营、市值管理等，进一步增强企业活力、核心竞争力和影响力。提升企业经营能力和抗风险水平，维持现金流稳定和守住资产负债率70%的红线。完善法人治理结构，规范董事会建设，加强对董事会、董事考核评价和管理，建立完善董事会年度工作报告制度。以信息化管理为抓手，持续深入推进企业内部“三项制度”改革。当前县（市、区）政府投融资平台转型较慢，根据各县（市、区）实际，市级指导县（市、区）按照“一企一策”原则分类推进投融资平台公司市场化转型，积极剥离融资平台公司原承担的

政府债务，并通过兼并重组、整合归并同类业务等方式，转型为国有企业，承接政府委托实施的基础设施等公益性项目建设。

第六，必须严格项目审批和投资计划审核。政府债务大多对应项目，除了对债务本身进行监控外，还应从债务的源头即项目上严格把关。规范政府公益性项目投资审批程序，重点审核项目投资是否在财政承受能力范围内。对于资金来源不明确或通过违规举债获得资金的项目，以及脱离实际、好高骛远、过度负债的各类“政绩工程”“形象工程”，一律不予立项；对于未纳入年度政府投资计划的项目，一律不能启动工程实施；对长期未开工资金趴窝、已开工进展缓慢以及资金使用不规范的项目，及时收回资金或调整投资计划。

第七，必须持续开展不良贷款化解行动。地方金融主管部门要积极支持各银行向上级行争取不良贷款核销和批量转让等相关政策支持，采取多种方式化解不良贷款。严格按照规定履行“助保贷”“银政合作产业基金”等风险分担类银政合作中的代偿责任，营造良好的信用环境。襄阳市正积极争取省地方金融监督管理局支持，加快筹建市级融资担保集团，以巩固良好银担合作关系。

第八，必须坚决打击违法违规金融活动。加强公安、金融、市场监管、法院等部门联动，做好信息共享，健全督办通报机制。加强打非宣传和排查，严控新增风险。持续关注P2P平台风险，全面清退僵尸类机构，推动规模较小的机构无风险退出和高风险机构的平稳退出，积极引导尚在经营待处理机构主动良性退出。■

责任编辑 李艳芝