

《办法》规定基金在运作过程中不得从事担保、抵押、投资期货和二级市场股票等业务，各出资方应当按照“利益共享、风险共担”的原则，明确约定收益处理和亏损负担方式。为更好地发挥政府出资的引导作用，政府出资部分可适当让利，但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。

(四) 加强管理。避免各级政府的出资独立于年度政府预算之外、不按照项目投资进度或实际用款需要拨款，最终导致财政资金脱离国库管理“体外循环”，形成新的存量资金。《办法》规定各级政府出资设立投资基金，应由同级财政部门根据章程约定的出资方案将当年政府出资额纳入年度政府预算。各级政府单独出资设立的投资基金，由财政部门根据年度预算、项目投资进度或实际用款需要将资金拨付到投资基金。政府部门与社会资本共同出资设立的投资基金，由财政部门根据投资基金章程中约定的出资方案、项目投资进度或实际用款需求以及年度预算安排情况，将资金拨付到投资基金。

(五) 提高效益。明确财政资金的退出机制和收益分配制度，有效实现财政资金循环使用。《办法》规定各级财政部门应按照《财政总预算会计制度》规定，完整准确反映政府投资基金中政府出资部分形成的资产和权益，在保证政府投资安全的前提下实现保值增值。政府投资基金应当定期向财政部门报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况及可能影响投资者权益的其他重大情况。按季编制并向财政部门报送资产负债表、损益表及现金流量表等报表。为确保政府出资部分在退出时的权益，《办法》规定政府出资从投资基金退出时，应当按照章程约定的价格退出；章程中没有约定的，应聘请具备资质的资产评估机构对所持股权进行评估，作为确定投资基金退出价格的依据。

(财政部预算司供稿，张一翔执笔)

规范地方政府债务管理

按照国务院统一部署，2015年，财政部会同有关部门采取有效措施，规范地方政府债务管理，取得了阶段性成效。

一、完善限额管理制度，建立规模控制长效机制

按照《中华人民共和国预算法》和《深化财税体制改革总体方案》有关精神，参考国际通行做法，为合理控制地方政府债务规模，减少行政审批事项，地方政府债务实行余额限额管理，即地方政府债务余额不得突破全国人大批准的限额。

为做好2015年地方政府债务限额管理工作，财政部会同有关部门对截至2014年末的地方政府存量债务进行了清理核实。根据清理核实结果，国务院向全国人大常委会报送议案，建议对地方政府债务余额实行限额管理，并提出2015年全国地方政府债务限额16万亿元。经国务院同意，财政

部印发了《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》、《关于中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款债务限额管理有关事项的通知》等制度办法，明确了限额管理的具体做法，使地方落实限额管理有规可依、有章可循，更好发挥政府债务促进经济社会发展的积极作用，防范和化解财政金融风险。

二、推进置换存量债务，控制和化解财政金融风险

地方政府存量债务置换是把短期、高利率、非政府债券形式的存量政府债务，分年逐步置换为中长期、低利率的政府债券，是规范地方政府债务管理的一项重要举措。2015年，经国务院批准，财政部向地方下达置换债券额度3.2万亿元，主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金。

通过发行政府债券置换存量债务，一是实现到期债务“借新还旧”，减轻了地方政府到期债务集中偿还压力，解决了流动性危机；二是降低地方政府利息成本，银行贷款、信托、BT等形式的存量政府债务置换为政府债券，融资利率大大下降；三是规范政府举债行为，置换债券依法纳入限额管理和预算管理，遏制了债务规模过快增长势头。2015年置换债券额度实现了对当年地方政府到期债务的全覆盖，将被置换的存量债务成本从平均约10%降至3.5%左右，仅此一项地方财政当年节省利息支出2000亿元左右，为地方腾出资金支持重点项目建设创造了条件。

此外，在债券发行方式上，财政部会同人民银行、银监会完善债券发行机制，指导地方在公开发行方式以外，采取定向承销方式发行置换债券。通过定向发行置换债券，能够实现存量债务“点对点”精准置换，只需要债权人做账务调整，不涉及资金拨付，既确保置换债券资金全部用于偿还存量政府债务，又有效减轻了对市场流动性的影响。

三、发行新增债券，支持地方政府稳增长

为加大积极财政政策实施力度，2015年全国人代会批准年初预算安排全国财政赤字16200亿元，其中地方5000亿元，安排地方新增专项债券1000亿元，两项合计新增地方政府债券6000亿元。为树立良好的政策导向，财政部提出2015年分地区新增政府债券规模时，对低风险地区多分配，对高风险地区少分配或不分配，激励地方化解政府债务风险。同时，明确新增政府债券资金只能用于公益性资本支出，优先用于棚户区改造等重点项目建设，不得用于经常性支出，坚决杜绝用于楼堂馆所等中央明令禁止的项目支出。随着地方政府举债方式的转换，在坚决制止地方政府违法违规举债的同时，适度加大2015年地方政府债券发行规模，有力支持了地方“稳增长”。

四、纳入预算管理，发挥人大监督作用

为切实规范地方政府债务预算管理，财政部印发了《2015年地方政府一般债券预算管理办法》、《2015年地方政府专项债券预算管理办法》等制度办法，修订了政府收支分类科目，修改了预算草案相关报表，指导地方将地方政府债务收支纳入预算，报本级人大或其常委会审查批准；修订

印发财政总预算会计制度,将地方政府债券作为负债纳入总预算会计核算体系;发布政府会计基本准则,规范政府负债的定义、确认和计量标准以及列示要求等;出台政府财务报告编制办法与操作指南,推进政府财务报告编制试点工作,提高政府资产负债管理和风险控制水平。同时,建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。截至2015年底,各地均已严格按照要求将新增债券收支等纳入预算管理。

五、完善风险评估和预警机制,督促地方化解政府债务风险

按照预算法要求,财政部积极采取措施,建立健全地方政府债务风险评估和预警机制。一是完善风险预警机制。研究制定了地方政府债务风险评估和预警办法,综合运用债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等风险指标,全面反映地方政府整体偿债能力、债务增长速度、当期偿债压力、政府履约能力等,并组织评估各地区政府债务风险。二是督促地方做好风险化解政策安排。根据风险预警要求,各省级政府确定了本地区化解政府债务风险的政策安排,制定了风险化解规划或应急处置预案,有的省已经向社会公布了本地区政府债务应急处置预案。对列入预警范围的高风险地区,财政部要求其制订中长期债务风险化解规划,通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式,多渠道筹集资金消化存量债务,逐步将债务风险指标控制到警戒线以内。一些省份对高风险市县进行了预警,个别地区还建立激励约束机制,督促高风险市县化解债务。

六、建立市场化发行机制,发挥市场约束作用

2015年,财政部采取措施,提高地方政府债券发行市场化水平。一是健全利率形成机制。地方政府债券全部由省级政府自发自还,与同期限国债的利差逐步回归合理水平,发行市场化水平稳步提升。二是强化地方政府债券信息披露机制。强调债券发行应遵循市场化原则,要求发行主体严格按照政府信息公开和债券市场监管有关规定披露债券信息、财政状况、债务余额、债务限额等。三是推动地方政府债券投资主体多元化。鼓励具备条件的地区在上海等自贸区内开展地方政府债券发行试点,吸引外资法人金融机构参加债券承销团。研究探索面向社会保险基金、住房公积金、企业年金等机构投资者发行地方政府债券。

七、加强“政府外贷”管理

2015年,为进一步加强中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款(以下简称“政府外贷”)管理,按照预算法、《国务院有关加强地方政府性债务管理的意见》和《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》以及担保法有关规定,财政部国际财金合作司配合预算司出台了《财政部关于中央转贷地方国际金融组织和外国政府贷款债务限额管理有关事项的通知》,明确了按照偿债资金来源对政府外贷实行分类管理。其中,政府负有偿还责任的外贷,通过

财政资金偿还,属于政府债务中的一般债务,纳入政府债务限额管理;政府负有担保责任的外贷,通过企业自有收入等非财政性资金偿还,政府根据担保合同依法承担相关责任,不纳入政府债务限额管理。政府负有偿还责任的外贷纳入政府债务限额管理的工作程序包括外贷计划报送、外贷计划审核、政府债务外贷规模的下达、外贷项目的下达、各地政府债务外贷使用的报批和下达、政府债务外贷规模的调整等六个步骤。同时,将2015年地方政府债务外贷规模情况下达给各省级政府。

(财政部预算司、国际财金合作司供稿,
章 泉、牟婷婷执笔)

加强财政库款管理 发挥财政资金效益

2015年,财政部按照国务院要求,督促地方各级财政部门采取一系列措施,加强库款管理,加快预算支出进度,盘活财政存量资金,提高了财政资金使用效益,保障了积极财政政策实施,促进了经济社会发展。

一、库款运行的主要特点

(一)全国库款同比变化呈前高后低态势,年末库款大幅下降。受经济下行压力较大以及实行结构性减税和普遍性降费等因素影响,全国财政收入呈中速偏低增长态势;同时,积极财政政策进一步加力增效,盘活财政存量资金工作深入推进,财政支出力度加大。受收支因素综合作用影响,全国库款总体呈“前高后低、快速回落”态势。一季度末,全国库款处于历史同期高位;二、三、四季度连续9个月下降;至12月末,全国库款净额(指在国家金库中的财政存款金额)同比下降15.3%,库款净额不仅降至年内最低值,而且处于近三年历史同期最低值。从全年情况看,全国月均库款余额出现大幅下降,较上年平均减少约3000亿元。

(二)中央财政全年月均库款同比下降明显。自2015年3月开始,中央财政库款余额(库款净额加现金管理)连续10个月同比下降,12月末,中央库款余额同比下降19.8%。

(三)地方年末库款净额10年来首次出现同比下降。自2015年4月开始,地方库款净额连续9个月同比下降。12月末,地方库款净额20,099亿元,同比下降19.0%,扭转了10年来年末库款逐年攀升趋势。

(四)全国大部分地区库款同比下降。12月末,全国22个地区库款净额同比下降,地方库款保障水平(反映财政库款对支付需求的保障程度的指标,即期末库款净额/本年度月均库款支出的倍数)由上年同期的1.1倍下降到0.6倍。

二、加强库款管理的主要措施