

地方政府债务规范管理的政策取向

温来成 | 韩仁月

党的十九大报告对地方政府债务风险治理进行了战略部署，提出了明确要求。从我国地方政府债务状况分析来看，其风险治理还有许多工作要做。本文简要回顾了2017年地方政府债券市场的变化以及政府政策的调整，在分析论述的基础上，提出了进一步规范地方政府债务管理的政策建议。

2017年地方政府债务发展新特点

(一) 地方政府债券发行控制在限额之内，尚有一定限额未用。据财政部统计，2017年全国累计发行地方政府债券43581亿元。截至2017年12月末，全国地方政府债务余额164706亿元，控制在全国人大批准的限额之内。其中，一般债务103322亿元，专项债务61384亿元；政府债券147448亿元，非政府债券形式存量政府债务17258亿元。有些地方政府提前偿还了部分债务，以适当降低本地区的债务率。经第十二届全国人民代表大会第五次会议审议批准，2017年全国地方政府

债务限额为188174.3亿元。因此，还有23468.3亿元的限额未使用。这也在一定程度上说明，对地方政府债务的各项调控措施，收到了一定效果。

(二) 新增地方政府土地储备、收费公路和地铁专项债券。为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017年先从土地储备领域开展试点，发行土地储备专项债券。地方政府土地储备专项债券是地方政府专项债券的一个品种，是指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入，或者以国有土地收益基金收入偿还的地方政府专项债券。继土地储备专项债券之后，收费公路专项债券又成为了地方政府新的专项债券品种。收费公路专项债券的出台，既有利于解决地方政府在公路建设方面的资金来源，推动全国路网的优化完善，也有利于加强地方政府债券管理，完善专项债券制度，增强地方债券透明度。另外，深圳

市通过深圳证券交易所政府债券发行系统成功招标发行2017年深圳市轨道交通专项债券。这些地方政府专项债务新品种，都是在国务院下达的专项债务总额之内发行的。

(三) 新增深圳证券交易所地方债发行渠道。近年来，深交所高度重视服务地方债相关工作，在财政部专业指导和证监会大力支持下，经过与相关各方通力协作，全面完成技术系统、规则指引和市场组织准备各项工作。2017年8月1日，财政部深交所政府债券发行系统正式启用，2017年第五批四川省政府一般债券首批通过该系统顺利发行。财政部深交所政府债券发行系统成功启用及四川省地方债成功发行，拓宽了地方政府债券发行渠道。

(四) 地方债续发行机制成功试点。财政部59号文鼓励各地政府积极探索建立续发行机制，合理设计地方债续发行期限品种、规模，增强二级市场的流动性。2017年10月19日，云南省地方政府一般债券续发行顺利落

地,随后广东、广西、四川、河南等共9只地方债均续发行成功,总规模达到116.64亿元。续发行机制一方面保证可以增加发行频率,分散单次发行规模,同时又使得单券存量规模较大,有利于提高流动性。

(五)地方债发行利率明显上行。受国际欧美央行货币政策缩表和国内“去杠杆”背景下金融监管加强、货币收紧,双重因素导致资金面偏紧等影响,2017年上半年地方债发行利率上升很快,2—6月地方债平均发行成本分别为3.35%、3.55%、3.63%、4.11%和4.08%。其中,5月整体平均发行利率达到最高点4.11%,比4月增长了48bp(Basis Point,基点,用于金融方面债券和票据利率改变量的度量单位,1个基点等于0.01%),比同期增长100bp。与同期国债收益率利差不断拉大,有些地方甚至达到80bp。利率是货币供求关系的集中体现,地方债发行利率上行,某种程度上也显示出地方债发行市场化程度稳步提高。

地方政府债务管理政策的新变化

(一)依法加大违规举债问责力度。自2014年以后,我国采取了一系列措施,以规范地方政府债务发展,控制债务风险的蔓延。但由于现行的政府考核评价制度仍然过于强调GDP,举债权利与偿债责任相脱节,导致有些地方债务风险意识薄弱,仍然存在违法违规举债问题。针对这种情况,财政部第一次以政府公函的形式,要求有关地方政府和中央有关部门处罚违规举债的机构和人员。2017年初,财政部分别向内蒙古、山东、河南、重庆、四川等地方政府下发《关于核实处理个别违法违规问题的函》,要求依法问责部分县市违法违

规举债、担保的行为。财政部的相关函件同时还发给了商务部、银监会两个部委,其中发给商务部的函件显示,要求严肃追究上海爱建融资租赁有限公司的责任,必要时督促其对有关责任人严肃再问责。

(二)明确政策界限,严格控制隐性债务的增加。一是以正面清单和负面清单相结合的方式,厘清了政府购买公共服务与变相违规举债之间的界限。新预算法明确规定,地方政府应当通过发行地方政府债券方式举借债务,除此以外不得以其他任何方式举债。但在实际运作过程中,不少地方政府扩大政府购买服务的范围,把采购工程变成采购服务,用工程代建服务、购买基础设施服务等变通方式做成了政府购买服务,变相举借债务,隐形债务风险不断积累。2017年6月2日,财政部发布通知,明确政府购买服务内容应当重点是有预算安排的基本公共服务项目,严禁各地将建设工程作为政府购买服务项目,严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围,严禁地方以购买服务名义违法违规举债等。政府购买公共服务与违法违规举债之间的界限得到进一步明确。二是调整政府与社会资本合作(PPP)的发展方向,纠正明股实债、固定收益回报、补贴社会资本方资本损失等变相融资举债行为,对已入库的项目进行清查。2017年5月30日,国务院发布通知部署开展第四次大督查,要求查处违法违规融资担保、严控“明股实债”等变相举债行为等。财政部于2017年11月10日印发了通知,即92号文,要求进一步规范PPP项目运作,防止PPP异化为新的融资平台,坚决遏制隐性债务风险增量。三是重

申2015年债务甄别后投融资平台债务和地方政府债务的界限。经历了新预算法和2015年债务甄别以后,财政部将政府性债务的范围和举债形式做了明确切分,建立了地方政府债务管理的基本框架,但一些地方政府违法违规举债融资问题仍时有发生,部分金融机构对融资平台公司等国有企业提供融资时仍要求地方政府提供担保承诺,部分PPP项目、政府投资基金等亦存在不规范现象。针对这些问题,2017年4月26日,财政部会同相关部门专门印发通知,进一步规范地方政府举债融资行为,依法明确举债融资的政策边界和负面清单,牢牢守住不发生区域性系统性风险底线。

(三)首提地方债终身问责,将地方债风险防范列为首要任务。2017年全国金融工作会议提出,“各级地方党委和政府要树立正确的政绩观,严控地方政府债务增量,终身问责、责任倒查”。中央对地方政府债务监管问题首次提出终身问责,表明了中央控制地方政府债务的决心,这也与2017年年初财政部系列规范文件、加大对地方政府违规举债的曝光,以及加大处罚力度等行为一脉相承的。2017年12月,中央经济工作会议又提出在今后3年内,将防范债务风险在内的金融风险,作为经济工作的首要任务,这进一步显示中央对规范地方政府融资行为的决心和力度。

(四)相关主管部门出台控制地方政府债务的政策。国务院国有资产监督管理委员会发布文件,要求中央企业从强化集团管控、严格准入条件、严格规模控制、优化合作安排、规范会计核算、严肃责任追究六方面来防范央企参与PPP的经营风险。保监会和财政部联合印发了《关于加强保险

资金运用管理支持防范化解地方债务风险的指导意见》，明确了保险资金运用涉及地方政府举债融资行为的政策边界，提出要规范保险资金投资，保险机构不得违法违规向地方政府提供融资和担保，地方政府也不得向保险机构违法违规或变相举债。

规范地方政府债务管理的政策选择

(一)加强对地方政府隐性债务的控制和管理，适度扩大地方政府债券发行规模。一是要坚决依法规范地方政府举债行为，地方政府一律采取在限额内发行地方政府债券方式规范举债，除此之外，地方政府不得以任何方式举债。二是要坚决制止地方政府通过融资平台公司变相融资。要加快推进其市场化转型，依法界定政府和企业边界，剥离融资平台公司的政府融资职能，支持融资平台公司转型为自负盈亏、自主经营的国有企业，地方政府在出资范围内承担责任。三是要督促地方严格执行国家出台的PPP、政府投资基金、政府购买服务等各项规范管理政策要求，防止地方政府将其异化为变相举债的渠道。加大对违法违规融资担保行为的查处问责力度，对地方政府隐性债务保持坚定高压态势，发现一起、查处一起、问责一起，省级政府要建立严格的查处问责机制，要发挥跨部门的联合监管机制的作用，形成全方位的监督合力。四是要在继续加强对地方政府隐性债务管控的同时适度扩大地方政府债券发行规模，以满足地方经济社会发展的需要。

(二)逐步扩大地方政府债券的发行主体。新预算法明确了地方政府可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹

措部分建设资金，但仅赋予省一级政府、直辖市和计划单列市举债主体的资格。从目前我国城镇化建设的实际情况看，市县特别是中心城市，是城镇化建设的重点。地方政府债券发行主体应逐步扩大到中心城市(地级市)和全国财政收入百强县(市)，由其根据经济社会发展需要以及财政还本付息能力，在债券市场上独立组织债券发行，承担还本付息责任。

(三)增加专项债券的种类，向市政债券方向发展。2017年，财政部优先选择土地储备、收费公路、地铁3个领域试点发行专项债券。这是地方政府债券种类的新突破，有利于隔离风险，为下一步扩大专项债券发行规模和增加新的种类创造条件。专项债券类似国外的市政项目收益债，可以根据资金使用的不同方式，进行相应的设置来满足城市建设过程中不同的项目需求。目前财政部已试点发行棚改专项债券。未来专项债券的种类还应不断扩大，保障地方合理的融资需求。

(四)提高地方政府债券管理的市场化水平。地方财政部门、地方债承销团成员、信用评级机构及其他相关主体应当严格按照市场化原则，进一步做好地方债发行有关工作，不得以任何非市场化方式干扰债券发行工作。提高地方政府债券管理市场化水平是改革的一个重要导向，要强化债券市场建设，提高地方政府债券的信用评级与信息披露力度，尽快定期公布各级政府综合财务报告，特别是资产负债表，让投资者和社会公众更多地参与监督，让债券市场通过价格信号有效地反应不同信用主体的信用差异，使债券风险与收益有效匹配。

(五)加强债务资金绩效评价及管理，从根本上防范债务风险。从增加

税源、提高政府偿债能力的角度讲，债务资金的使用绩效是债务风险的决定性因素。如债务资金使用绩效高，能够直接或间接地创造更多的税源，就可提高政府的偿债能力，则可以有效降低债务风险。从我国目前财政预算支出绩效评价的实际情况看，虽然财政部已公布了一些绩效评价的通用指标，但还不能满足债务资金支出绩效评价的需要。因此，需要建立债务资金支出绩效评价指标体系，形成专门的债务资金建设项目绩效评价管理制度，落实绩效评价结果的运用，使绩效评价成为地方政府债务管理的重要手段。

(六)提高地方政府债务管理的法治化水平，发展完善、发达的地方政府债券市场。随着新预算法的实施以及国务院一系列加强地方政府债务管理政策的出台，我国地方政府债务管理的法治化水平逐渐提高。但和债券市场发展的客观要求，以及依法行政、依法理财法治建设的要求相比，还有一定差距。因此，实现地方政府债务管理法治化，使债务管理每一个环节都要有法可依，规范地方政府债务管理工作。即通过建立一套系统化的监管体制，以规范指导政府行为，加强各级政府对债务管理的执行力，增强政府债务管理的有效性。在此基础上，发展完善、发达的地方政府债券市场，通过完善地方政府债券品种结构、适度扩大发行、交易规模、增加交易方式，逐步统一交易市场，提高市场流动性等措施，吸引更多的投资者参与地方政府债券市场交易，形成一个规范、繁荣、高效的地方政府债券市场。□

(作者单位：中央财经大学中财一鹏元地方财政投融资研究所)

责任编辑 张小莉