

依法明确举债融资政策边界 严堵违法违规融资担保后门

本刊记者

党中央、国务院高度重视防范政府债务风险，中央经济工作会议和政府工作报告都对此提出明确要求。第十二届全国人大第五次会议通过的《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的审查结果报告》指出，一些地方存在变相和违法违规担保行为，债务风险仍在累积，要高度重视、认真研究，采取有效措施解决。为做好贯彻落实工作，财政部、发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会近日印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（以下简称《通知》）。就此，财政部有关负责人回答了记者提出的问题。

问：当前我国政府债务风险情况如何？《通知》出台背景是什么？

答：新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》实施以来，地方各级政府加快建立健全规范的举债融资机制，防范化解财政金融风险，取得明显成效。截至2016年末，我国地方

政府债务15.32万亿元，地方政府债务率（债务余额/综合财力）为80.5%。加上纳入预算管理的中央政府债务12.01万亿元，两项合计，我国政府债务27.33万亿元。按照国家统计局公布的我国2016年GDP初步核算数74.41万亿元计算，我国政府债务负债率（债务余额/GDP）为36.7%，低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平，风险总体可控。

与此同时，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，部分政府和社会资本合作（PPP）项目、政府投资基金等存在不规范现象。这些行为违反了现行法律法规和制度规定，扰乱了市场秩序，积聚了财政金融风险。针对上述问题，财政部会同发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会专门印发《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。

问：《通知》主要内容是什么？

答：《通知》严格依据现有法律法规和制度规定，坚持问题导向，重点在组织清理整改地方政府融资担保行为、切实加强融资平台公司融资管理、规范政府与社会资本方的合作行为、进一步健全规范的地方政府举债融资机制、建立跨部门联合监测和防控机制、大力推进信息公开等六个方面，提出了下一步工作要求，明确了规范的举债融资行为的政策边界和负面清单，正面引导地方政府履职尽责，坚决制止违法违规举债担保行为。

一是组织全面清理整改。《通知》要求各省级政府抓紧设立政府性债务管理领导小组，尽快组织一次摸底排查，全面改正不规范的政府融资担保行为，对逾期不改正或改正不到位的，依法依规追究相关责任人的责任。

二是切实加强融资平台公司融资管理。《通知》要求规范地方政府注资行为、融资平台公司举债融资行为以及金融机构提供融资行为，包括土地注资、

担保承诺、境外发债等方面,分清政府和企业的责任边界。

三是规范政府与社会资本方的合作行为。《通知》要求地方政府规范政府和社会资本合作(PPP),允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金,依法实行规范的市场化运作。严禁地方政府利用PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债。

四是进一步健全规范的地方政府举债融资机制。《通知》强调地方政府举债必须按照预算法有关规定,一律采取发行地方政府债券方式;除外国政府和国际经济组织贷款转贷外,地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

五是建立跨部门联合监测和防控机制。加强对政府中长期支出事项以及融资平台公司举债融资情况的监测,建立跨部门联合监管机制,对地方政府、融资平台公司、金融机构等的违法违规举债融资行为实施跨部门联合惩戒。

六是大力推进信息公开。《通知》依据现行法律法规和政策规定,要求全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的信息公开,严格公开责任追究,主动回应社会关切,自觉接受社会监督。

问:《通知》对切实加强融资平台公司融资管理提出了哪些要求?

答:《通知》依据现行法律法规和政策规定,从地方政府与融资平台公司的关系、地方政府对融资平台公司注资行为、金融机构向融资平台公司提供融资行为、违法违规举债担保形成的债务处理等方面,提出明确要求,引导融资平台公司按市场化方式融资,严禁地方政府违法违规通过融资平台公司变相举债。

一是厘清地方政府与融资平台公

司的边界。加快政府职能转变,处理好政府和市场的关系,推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业,依法合规开展市场化融资。健全信息披露机制,融资平台公司在境内外举债融资时,应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能,并明确自2015年1月1日起其新增债务依法不属于地方政府债务,防止误导投资者决策行为,促进保护投资者合法权益。

二是规范地方政府注资行为。地方政府不得违规将公益性资产、储备土地注入融资平台公司,不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源,推动提高融资平台公司资产的合法合规性,既保护投资者合法权益,又避免地方政府绕道通过国有企业变相举债。

三是规范金融机构提供融资行为。金融机构应当切实加强风险识别和防范,落实企业举债准入条件,按商业化原则履行相关程序,审慎评估举债人财务能力和还款来源、防范经营风险。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时,不得违法违规要求或接受地方政府及所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。鼓励金融机构依法合规支持融资平台公司市场化融资,服务实体经济发展。

四是依法处理违法违规举债担保债务。对地方政府违法违规举债担保形成的债务,严格按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》要求,依法妥善处理,由债务人和债权人合理分担债务风险。

问:《通知》如何规范政府与社会资本方的合作行为?

答:《通知》依据现行法律法规和政策规定,鼓励地方政府以规范的方式

开展政府和社会资本合作(PPP)、设立各类投资基金。严禁地方政府采取不规范的PPP项目、政府投资基金“明股暗债”等方式违法违规举债。

一是鼓励地方政府与社会资本依法规范合作。要求地方政府规范政府和社会资本合作(PPP)。允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金,依法实行规范的市场化运作,引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

二是严禁地方政府利用PPP、各类政府投资基金等方式违法违规变相举债。地方政府与社会资本合作应当利益共享、风险共担,除国务院另有规定外,地方政府及其所属部门参与PPP项目、设立政府出资的各类投资基金时,不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益,防止地方政府通过承担项目全部风险的方式违法违规变相举债。同时,明确地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金,不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

问:《通知》提出进一步健全规范的地方政府举债融资机制,主要内容是什么?

答:一是依法明确了规范的举债融资方式。严格执行新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》的规定,地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式,除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式,要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。

二是鼓励地方构建市场化运作的融资担保体系。允许地方政府结合财力实

际状况设立或参股担保公司(含各类融资担保基金公司),鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务,地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。

三是严禁地方政府违法违规担保。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外,地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保,不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。

问:《通知》提出建立跨部门联合监测和防控机制,主要内容是什么?

答:《通知》针对当前地方政府和金融机构融资担保行为的突出问题和主要特点,致力打破部门信息孤岛,完善统计监测机制,推动建立相关部门组成的跨部门联合监管机制,实施联合惩戒,形成监督合力。

一是完善统计监测机制。针对地方政府融资担保行为的主要类型,《通知》明确由财政等五部门建设大数据监测平台,统计监测政府中长期支出事项以及融资平台公司举借或发行的银行贷款、资产管理产品、企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等情况,加强部门信息共享和数据校验,定期通报监测结果。

二是开展跨部门联合监管。针对地方政府融资担保行为的关键环节和参与主体,《通知》提出建立财政等六部门以及注册会计师协会、资产评估协会、律师协会等行业自律组织参加的监管机制,对地方政府及其所属部门、融资平台公司、金融机构、中介机构、法律服务机构等的违法违规行为加强跨部门联合惩戒,形成监管合力。

三是严格依法依规追究责任。针对涉嫌违法违规融资担保的责任主体,《通知》明确对地方政府及其所属部门违法违规举债或担保的,依法依规追究

负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任;对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的,依法依规追究企业及其相关负责人责任;对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或接受地方政府提供担保承诺的,依法依规追究金融机构及其负责人和授信审批人员责任;对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的,依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。

问:《通知》对大力推进信息公开提出了哪些要求?

答:《通知》依据现行法律法规和政策规定,围绕地方政府债务和当前潜在风险的重点领域,要求地方政府及其所属部门做到举债融资行为决策公开、执行公开、管理公开、结果公开等“四个公开”,主动回应社会关切,自觉接受社会监督。

一是完善地方政府债务信息公开制度。县级以上地方各级政府应当重点公开本地区政府债务限额和余额,以及本级政府债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。省级财政部门应当参考国债发行做法,提前公布地方政府债务发行计划。

二是推进政府购买服务公开。地方政府及其所属部门应当重点公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。

三是推进PPP项目信息公开。地方政府及其所属部门应当重点公开PPP项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。

四是推进融资平台公司名录公开。

问:近期在制止地方政府违法违规融资担保行为方面采取了哪些措施?

答:天下之事,不难于立法,而难于法之必行。党的十八大以来,按照全面深化改革的要求,2014年修订了预算法,并出台了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,构建了地方政府债务管理的法律制度框架,明确了地方政府融资担保行为的“正面清单”和“负面清单”。但由于个别地方政府法治观念薄弱、责任意识和风险意识不强等原因,违法违规融资担保问题仍时有发生,财政部认真贯彻党中央、国务院决策部署,会同有关部门依法坚决制止违法违规融资担保行为,切实防范政府债务风险。

一是建立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》,发挥专员办就地监督优势,授予专员办就地查处的权力,建立发现一起、查处一起、问责一起的机制,加快推进建立全方位、常态化的监督体系。

二是认真核查违法违规融资担保问题。2016年以来依据审计移交线索和举报线索,先后组织驻相关地区专员办,对部分地方违法违规融资担保行为开展专项核查,持续保持对地方政府债务监督的高压态势。

三是严格依法惩处违法违规行为。依据预算法、国务院文件等法律和政策规定,对部分地方政府、金融机构违法违规融资担保行为,一律按照管理权限转请有关省级政府、中央监管部门核实情况,严格依法处理,及时防止风险扩散。

四是公开曝光一批违法违规案例。分批公开通报典型案例,敢于对违法违规融资担保行为揭开盖子。目前已分3批公开通报部分市县政府和金融机构的违法违规融资担保行为,既起到警示作用,也有利于引导地方政府依法行政、金融机构回归服务实体经济本源。□