

建立正负面清单 规范地方政府举债融资行为

本刊记者 | 李烝

加强地方政府性债务管理,发挥地方政府规范举债的积极作用,切实防范化解财政金融风险,对促进国民经济持续健康发展具有重要意义。自新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》实施以来,一系列改革举措为地方政府债务管理建立起了制度框架,从实行地方债限额管理、将地方债务分类纳入预算管理、到建立地方政府性债务风险应急处置机制、全面构建地方政府债务监管体系……形成了覆盖限额管理、预算管理、风险预警、应急处置的闭环管理体系。

财政部预算司相关负责人表示,地方各级政府加快建立规范的举债融资机制,积极发挥政府规范举债对经济社会发展的支持作用,防范化解财政金融风险,取得了明显成效。但同时,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。

为切实贯彻党中央、国务院有关精神,支持防范化解当前潜在风险,近日,

财政部会同发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会专门印发了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,从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,明确了地方政府举债融资行为的“正面清单”和“负面清单”,构建起化解当前各类潜在风险的“防火墙”。

根据《通知》要求,各省级政府要认真落实国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》要求,设立政府性债务管理领导小组,指导督促本级各部门和市县政府进一步完善风险防范机制,并结合2016年开展的融资平台公司债务等统计情况,尽快组织一次地方政府及其部门融资担保行为摸底排查,督促改正地方政府不规范的融资担保行为。并限期于2017年7月31日前清理整改到位,对逾期不改正或改正不到位的相关部门、市县政府,将依法依规追究相关责任人的责任。

同时,《通知》明确,要进一步健全规范的地方政府举债融资机制,地方政府举债一律采取在国务院批准限额内

发行地方政府债券的方式,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。允许地方政府结合财力实际情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。

中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云表示,“在法律的框架下允许地方政府适度举债能够弥补建设资金不足,符合代际公平原则,也是国际的通行做法。近几年,地方债管理从限额管理、预算管理到建立风险应急处置机制,已经形成相对完善的良性循环,建立了‘借、用、还’相统一的地方政府债务闭环管理体系。此次《通知》再次明确了除在国务院批准限额内发行地方政府债券方式外,地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。将公开发行债券作为地方政府唯一举债渠道,这有利于增强财政透明度,促进经济长远健康发展,对于提高国家治理能力和水平具有重要意义。”

为切实加强融资平台公司融资管理,《通知》分别规范了地方政府、融资

平台公司及金融机构行为。一是进一步规范了融资平台公司融资行为，要推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业，进一步健全信息披露机制，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。二是规范地方政府注资行为。《通知》规定地方政府不得将公益性资产、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，不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。三是规范了金融机构提供融资行为。金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资，严格规范融资管理，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。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。

为规范政府与社会资本方的合作行为，《通知》鼓励地方政府以规范的方式开展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。同时，《通知》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，明确地方政府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，避免地方政府违法违规通过承担项目全部风险的方式变相举债。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。

上海财经大学公共政策与治理研究院副院长郑春荣认为，“近几年来，地方政府债务管理经已逐步建立起精细化、常态化的管理模式，此次《通知》的出台是针对新风险新漏洞采取的加强管理的补缺补漏措施，旨在进一步提高政策的执行效果。”

郑春荣分析说，《通知》的一大特点是从资金需求和资金供给两个方面加强地方政府债务管理，双管齐下，可有效提高监管效果。从资金需求方来看，对地方政府和地方政府融资平台，通过规范地方政府注资行为、防止地方政府违规担保进行管理，并要求融资平台公司加快转型，健全信息披露机制。从资金供给方来看，规范金融机构提供融资行为，加强对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的监管，建立起金融市场的硬约束。同时，《通知》的另一大特点是体现了对新型债务形式的重点关注。如推进政府购买服务及PPP项目信息公开，规范政府与社会资本合作行为，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等。”

“此外，《通知》还有不少值得关注的亮点，”郑春荣表示，“如大力推进信息公开，要求地方各级政府要贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定和要求，全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的决策、执行、管理、结果等公开，主动接受社会监督；加强上下级联动监管，强调省级政府性债务管理领导小组要切实承担起地方政府债务管理责任；建立跨部门联合监测和防控机制，强化跨部门联合惩戒，形成监管合力。”



预算报告名词解释

地方政府专项债务

指地方政府为有一定收益的公益性事业发展举借、以对应的政府性基金或专项收入偿还的政府债务，包括地方政府专项债券、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量专项债务。专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

代编预算

指有关政策、事项已定，因具体实施方案、预算数额等具有不确定性，年初不能列入部门预算，由财政部门代编的支出。

权责发生制政府综合财务报告制度

指各级政府财政部门按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告的制度。按照制度要求，各级政府财政部门要编制资产负债表、收入费用表等财务报表以及报表附注，并以报表为基础进行综合分析，全面报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续能力。

预算稳定调节基金

指中央或地方财政通过超收收入和支出预算结余安排的具有储备性质的基金，视预算平衡情况，在安排下年度预算时调入并安排使用，或用于弥补短收年份预算执行的收支缺口。预算稳定调节基金的安排使用接受同级人大及其常委会的监督。