

防风险 促发展 建机制 不断推动政府债务管理改革

河北省财政厅 | 刘文洲

规范地方政府债务管理，是现代财政治理体系的重要组成部分，事关地方财政稳健运行和实体经济健康发展。近年来，在财政部的指导和支持下，河北政府债务管理改革紧紧围绕“防风险、促发展、建机制”工作思路，积极探索政府债务规范管理新模式，多项工作走在全国前列，取得了一些成效，同时在实践中也有一些思考和体会。

当前做好政府债务管理改革工作的重要意义

受全球新冠肺炎疫情冲击，世界经济严重衰退，我国经济产业链供应链循环受阻，国内消费、投资、出口下滑，基层财政收支矛盾加剧，完成今年经济社会发展目标任务艰难。面对艰巨繁重任务，中央审时度势，精准施策，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，科学提出积极的财政政策要更加积极有为，今年增加财政赤字规模1万亿元，安排地方政府专项债券规模达到3.75万亿元，可以说，对

做好政府债务规范管理和政府债券发行使用工作提出了新的更高要求。一是总的来看，我国经济长期向好的基本面没有改变，但是也要看到疫情不可避免地对我国大部分地区的财政收入造成较大冲击，必须高度重视由于财政减收可能导致部分地区出现短期偿债压力较大从而引发政府偿债现金流断链的风险，要更加把防范化解政府债务风险工作摆在突出位置抓实抓好。二是为了把疫情对经济社会发展的影响降到最低，要更加积极发挥政府债务工具的逆周期调节作用，用足用好扩大地方政府专项债券发行规模政策，充分发挥债券资金拉动有效投资补短板扩内需作用，精准对冲疫情对经济社会发展的不利影响，撬动我国发展的巨大潜力和强大动能，为实现全年经济社会发展目标和全面建成小康社会提供有力支撑。三是随着国家下达的地方新增政府债务限额逐年增加，地方政府债务规模持续扩大，在财政预算资金总规模中所占的比重明显上升，同时，围绕地方政府债务

发生的投融资业务关系也更加丰富活跃，稍有偏差就有可能滑向地方政府非法举债融资“负面清单”，增加地方政府隐性债务风险，对地区经济和财政运行造成较大不利影响。在这种情况下，加强地方政府举债融资管理长效机制建设的重要性愈发凸显。

河北政府债务管理改革的实践探索

河北政府债务管理改革主要取得了三点成效。一是筑牢区域性系统性风险底线。在全国率先开展3轮全口径债务摸底统计，全方位、无死角、多维度、穿透式摸清了债务底数，找准了风险隐患症结，逐级制定了切实可行的存量债务偿还化解工作方案，开展常态化、动态化统计监测，逐年完成存量债务年度化解目标，为守住风险底线打下了坚实基础，确保了全省政府债务风险等级水平持续良好稳定。特别是今年以来，为全力保障疫情防控需求，开通疫情防控及公共卫生能力提升项目审核绿色通道，建立项目即到即审即发机制，已累计

支持疫情防控及公共医疗卫生能力提升项目174个、100.8亿元，对市县上报的疫情防控相关项目实现全覆盖，为坚决当好首都疫情防控“护城河”提供了有力保障。二是政府债券发行使用成效显著。连续6年率先启动年度政府债券发行工作，积极推动发行改革，实现30年超长期限全国首发，证券交易所发行沪外首家，创新研究引入境外资本分销，为提升政府债券发行市场化水平作出积极贡献，得到财政部、中央国债登记结算公司、上海证券交易所和深圳证券交易所的一致肯定。截至2020年7月底已累计发行政府债券11377.96亿元，其中新增政府债券5912.11亿元，有力支持了精准扶贫脱贫、疫情防控、生态环境治理以及京津冀协同发展、雄安新区起步建设、冬奥会张家口赛区建设“河北三件大事”等14000多个重点项目建设。三是政府债务“闭环”管理体系初步构建。结合河北省工作实际，先后制定了政府债务限额管理办法、政府性债务风险应急处置预案、防范化解政府隐性债务风险实施意见、政府隐性债务问责实施办法等50余项制度文件，形成覆盖限额管理、风险预警、应急处置、追责任责各个环节的“闭环”管理体系。另外，在全国率先将绩效理念引入政府债务管理工作评价，研究建立了指标评价体系，连续四年对全省各级政府债务管理工作进行绩效考评，推动全省整体工作水平增质提档，成为财政部设定对省级政府债务管理工作绩效考核指标的样本。

2019年下半年以来，中共中央政治局会议、国务院工作会议在扩大政府专项债券发行规模、加强专项债券项目储备管理、加紧新增政府债券资



来源：昵图网

金发行使用、切实防范政府债务逾期风险等方面提出了新政策、新要求。河北省委、省政府第一时间研究部署，省主要领导多次专题调度，省财政厅制定了“十四五”政府债务管理改革推进工作方案，围绕推动积极财政政策更加积极有为、实现财政高质量发展的新目标、新定位，正在形成“防风险、促发展、建机制”三位一体，涵盖政府债务管理各个环节的管理制度和实施措施。

下一步深化政府债务管理改革的 意见建议

（一）要坚持以“防风险”为前提，牢牢守住不发生区域性系统性债务风险底线。根据国家政策规定，在省政府领导下，省财政厅作为负责本地区政府债务风险防范处置事宜的牵头部门，要率先树立底线思维，推动形成省财政厅牵头、各级各部门分级负责、条块结合的风险防控工作体系，形成齐抓共管的工作局面。

一是确保法定政府债务按时还本

付息。每年初开展预算前置审核，实行债务偿还对账提醒。省财政厅组织各级各部门对政府债券还本付息及费用纳入年度预算情况开展审核，确保优先安排财力足额偿还到期政府债券。开发“政府债券管理系统”，将债券发行日期、发行金额、发行利率全部录入信息系统，实现智能化信息管理开展“年计划、季通报、月提醒、旬对账”，对未及时足额将还本付息资金缴入省级国库的，严格执行逾期处罚规定。

二是规范政府再融资债券管理。制定政府再融资债券管理办法，合理确定市县年度再融资债券发行规模上限。精准安排再融资一般债券额度，有序安排到期专项债券接续发行，分年逐步缩减规模。科学安排债券发行计划，合理设置再融资债券期限，最大限度匹配到期情况，平滑到期期限结构，切实缓解各级政府即期偿债压力。

三是确保举债与偿债能力相匹配。制定新增政府债务限额分配管理

办法,统筹考虑债务风险水平、财力状况、重大项目需求等因素测算分配新增政府债务限额。对债务率较高的地区,严格控制政府债务限额增量,全力督导其动态调整、严格落实政府债务偿还化解规划和应急处置预案,建立工作台账,逐月统计政府债务偿还化解情况,确保不发生政府债务违约风险事件。

四是增强政府债务管理透明度。健全政府债务信息公开披露制度,规范政府债务预决算公开;通过“地方政府债券信息公开平台”,做好政府债券发行、存续期、重大事项等信息公开工作。同时,及时通过财政网站、微信公众号等媒体传播手段加大政策宣讲力度,积极回应社会关切,充分发挥社会公众的监督作用。

(二)要坚持以“促发展”为重点,推动积极财政政策在拉动有效投资上加力提效。要牵住项目建设“牛鼻子”,切实用好扩大政府债券规模政策,加快政府债券发行使用节奏,加紧做好政府投资的公益性资本性项目前期准备和建设,确保债券资金早发行、早使用、早见效。

一是加强政府债券项目储备。制作政府债券政策解读微视频、“一图解”、宣传册等宣传资料,加强市县谋划、储备政府债券项目工作培训。坚持“资金跟着项目走”,指导市县聚焦国家“7+3”投向领域,建立多部门联合工作机制,共同做好政府债券项目的筛选、储备、申报工作。优先支持前期准备充分、立项审批手续齐全、能够尽快形成实物工作量的项目,尽早形成对经济的有效拉动。

二是加快政府债券发行准备。在不断完备政府债券发行、投标、兑付制度体系建设的基础上,建立债券市

场监测和专家咨询制度,借鉴第三方数据平台,定期开展专家咨询,实行“日监控、月统计、季分析”,每季度分析债券市场走势,科学选择发行窗口。分领域制定《政府专项债券发行文件编制操作指引》,根据市场投资者偏好、项目建设周期、到期债务分布等因素,合理设置债券期限,灵活设计提前赎回、分年还本、一次性还本等不同兑付方式,规划组织发行批次,提升债券发行市场化水平。

三是提高债券资金使用效益。建立债券项目资金使用效率评价机制,加强对债券资金使用各个环节的绩效评价,既防止资金支出“中梗阻”,又坚决杜绝截留挪用,以严谨的绩效评价结果促进债券资金使用效益和效果的提升。加强绩效评价结果应用,实施债券资金分配动态调整,将绩效评价结果与新增政府债务限额直接挂钩,促使资金向使用效益和效果好的地方倾斜。

四是扩大专项债券组合融资规模。研究细化政府专项债券发行及配套融资操作规程,明确金融支持专项债券项目的操作标准,支持重点领域和重大项目使用专项债券和市场化方式组合融资,充分发挥资本撬动作用,进一步加强服务实体经济发展。支持将专项债券用于符合条件重大项目的资本金,推广项目组合融资,加大基建项目融资支持。

(三)要坚持以“建机制”为基础,确保实现地方政府债务管理工作持续健康发展。当前政府债务管理改革已步入深水区,要加强政府债务管理政策顶层设计,建立健全权责明确、举债有度、偿债有方、管理有序、防控有力的政府债务管理“1+N”长效工作机制。

一是健全债务管理职责划分机制。研究制定政府债务管理及职责分工制度办法,优先解决当前部分政府债务管理工作分工不清、边界模糊这个“1”的问题,明确财政、发改、债券使用主体、第三方机构等职责,优化政府债务标准化管理流程,推动形成权责清晰、职责明确的现代化政府债务管理体系。

二是建立“五级”项目库管理机制。印发政府专项债券项目库管理办法,设计“项目动态储备库、需求申报库、测算基础库、发行准备库、存续管理库”五级项目库,引入专家评审,优先安排发行评审通过项目,定期补充符合发行条件项目,形成储备一批、发行一批、建设一批、接续一批的良性循环机制,实现对债券项目滚动申报、实时审核、发行确认、使用监控的全过程动态管理。

三是构建风险等级动态评估预警机制。督导高风险地区建立健全债务风险事前干预和事后应急处置预案,提升重点地区债务风险变动趋势的研判水平,防范处置潜在风险。开展政府债务对应资产清查统计工作,推广政府债务资产台账式规范管理,筑牢高风险地区防范化解政府债务风险最后一道防线。

四是建立政府债务管理人才储备机制。贯彻落实好全国财政系统人才工作会议精神,加快建设高素质专业化的政府债务管理人才队伍,健全国家和地方分级培训体系,真正做到“政策直承中央、培训直达基层”,有针对性地帮助政府债务管理水平薄弱地区补短板、堵漏洞、强弱项,集聚优秀人才全面服务政府债务管理改革发展。□

责任编辑 刘慧娟