

# 烟台：加强地方政府隐性债务风险防控

王海涛 | 李林涛

近年来，山东省烟台市各级财政部门坚持把防范和化解债务风险作为一项重大政治任务，推动实施防范化解地方政府隐性债务风险专项行动，稳步化解债务风险。同时，加强市级行政事业单位国有资产管理，在全国首创以统一范围为基础、统一平台为支撑、统一管理为主体、统一运营为核心、统一收支为保障的国有资产管理运营新模式，组建成立国有资本运营集团，最大程度放大国有资产价值，为推进融资平台公司转型及政府隐性债务化解奠定了坚实基础。

## 主要做法

（一）坚持制度先行，科学制定符合实际的管理制度体系。一是健全债务风险防控制度体系。制定完善了《烟台市政府性债务管理办法》等一系列制度政策，全面构建政府性债务“举借、使用、管理、偿还、预警、问责”的全过程监管机制，形成了市县全口径政府债务风险防控体系，从制度上堵住了违法违规举债的“后门”。二是建立全口径债务定期统计机制。通过全口径债务监测平台系统，实行月调度，全方位动态监测变化情况，重点加强对高风险区市存量隐性债务化解进度以及新增情况的监测。强化属地监测管理责任，按照“谁举债、谁负责”的原则，实事求是、全面准确地排查统

计政府隐性债务底数，形成了统一管理、协同高效的全口径政府债务统计监测机制。三是强化政府债务预算约束。将政府债务纳入预算管理，自觉接受人大审查和监督。从2019年开始，烟台市单独编制市级政府债务收支计划表和全市政府债务收支计划表，并纳入年度预算草案提交市人大审批。

（二）坚持有序消化，稳妥推进地方存量政府隐性债务化解进度。一是加快存量隐性债务置换。利用中央建制县隐性债务风险化解新政策，通过发行置换债券偿还存量隐性债务，降低全市隐性债务风险。二是积极推进隐性债务重组。按照坚定、可控、有序、适度的原则，对到期隐性债务暂时难以偿还的，允许平台公司在与金融机构协商的基础上，采取适当展期、债务重组等方式维持资金周转。三是完善债务风险化解机制。制定高风险区市债务风险化解计划，对债务规模实行目标限额管理，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，逐步将高风险区市债务风险控制在警戒线以内，实现风险逐步缓解和稀释。建立债务高风险区市约谈工作机制，对各区市债务风险状况进行密切跟踪监测和预警提醒，通过采取专题调度和实地督导相结合的方式，区分不同风险类型，做到一

县一策，精准制定应对预案，有序释放隐性债务风险。

（三）坚持改革创新，用发展的眼光和举措防控隐性债务风险。一是完善收入组织激励约束机制。利用烟台市上市企业量多质优的特点，全面加强上市企业限售股解禁相关税收就地缴库工作，对上市企业限售股解禁实现的地方税收市级分成部分全部返还所在区市，引导和鼓励上市企业限售股解禁相关税收就地缴库，防止大宗税源流失。加强税收保障机制建设，整合部门、区市涉税信息数据，形成覆盖全市的涉税数据共享机制和平台，实行动态管理和常态化监控，进一步提升税收征管效能。2020年，市级安排一般公共预算收入偿还隐性债务资金8.3亿元。二是创新改进国有资产管理运营模式。在组建烟台市国有资本运营集团和建立国有资产运营管理信息平台的基础上，将市级行政事业单位资产进行再梳理、再整合，由国有资本运营集团统一管理运营，以此作为化解政府隐性债务和破解全市融资难题的重要渠道。三是整体划转行政事业单位承办企业及资产。结合全市重点产业发展目标，对市级投资运营公司进行合并优化，拓宽经营范围，丰富经营方式，进一步增加现金流收益，依法依规处置市级政府隐性债务。

（四）坚守红线，坚决杜绝地方政

府违法违规举债融资行为。一是严格执行地方政府举债融资负面清单。严格按照山东省发布的50条地方政府举债融资负面清单要求,强化隐性债务风险防控,要求各级、各部门严肃财经纪律,坚决制止地方政府违法违规举债融资行为。二是处理好政府债务与金融创新关系。要求各区市去伪辩真,按照“实质重于形式”的原则,正确处理好政府债务与金融创新的关系,运用法治的思维规范地方政府债务管理,坚决遏制新增隐性债务;运用市场的思维支持和推进政府融资机制创新,促进融资平台公司市场化运作。三是加大债务问题整改力度。及时汇总整理财政部、省财政厅等通报的违法违规举债融资负面案例,督促各区市坚决贯彻、严格执行。对历次审计、巡查发现的政府债务问题,严肃纪律、落实责任,明确时限、即查即改,坚决堵住隐性债务的漏洞。

### 当前存在的困难

(一)棚改建设形成的隐性债务化解难度大。2017年,财政部印发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规举债融资的通知》,明确规定地方政府要严格按照政府采购法确定的服务范围实施政府购买服务,不得将建设类工程作为政府购买服务项目,也不得将金融机构、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。山东省作为棚改项目大省,以前年度的项目均与国开行、农发行等银行金融机构签订了政府购买服务协议,进行了政策性贷款,贷款期限均在20年以上,且执行人民

银行的抵押补充贷款(PSL)利率,存在期限长、利率低的特点。2018年,按照《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》,全省棚改政府购买服务贷款纳入政府隐性债务管理。地方各级政府按照政策规定对上述贷款和支出责任制定了5—10年的化债措施。但是如果要在10年内完成该项债务化解,将会在短期内加大地方财政负担,可能引发“化解风险的风险”。

(二)未纳入PPP项目库的项目如何处理。烟台市目前存续的污水处理、餐厨垃圾处理等BOT、TOT项目均为PPP政策出台前形成,以污水处理量和餐厨垃圾处理量据实纳入财政预算付费,到期资产无偿移交给政府,不存在回购行为。2018年政府隐性债务排查摸底时,由于未纳入PPP项目库,这些项目被认定为政府隐性债务,但实际操作中这些项目符合现行PPP项目按效付费的本质要求。

(三)政府担保的债务化解存在阻力。从烟台市的实际情况来看,政府提供担保的债务主要是政府部门等为融资平台公司以及国有企业担保的政策性银行贷款。这部分债务属于历史遗留问题,但实际上这部分债务的偿还资金来源主要是企业自身经营收入,债务责任基本或完全由企业承担。2017年以来,烟台市积极协调金融机构撤回担保函,并修改相关协议条款,但金融机构均未同意配合撤销担保函,使得这部分债务一直留在地方政府隐性债务统计中。建议对该部分债务处置进行统一沟通协调,相关金融机构在甄别区分债务风险性质的同时撤销担保。

### 加强隐性债务防控的建议

(一)确保偿债资金来源,扎实推进债务化解工作。继续通过调整安排年度预算资金、统筹各类结余结转资金、争取新增地方政府债券、调减支出责任规模等措施,加大隐性债务的消化压减力度;重视区域产业发展,激发地区经济活力,通过大力发展经济、全力培育新财源等手段,加大收入组织力度,尽可能增加可偿债财力,确保如期完成隐性债务化解任务。

(二)积极盘活资产资源,以资产价值覆盖债务风险。城市的现代化,在累积政府债务的同时也形成了大量的资产。应对债务形成的国有资产进行再梳理、再盘点,坚持价值导向抓运营、资产整合提效益,在充分考虑不同资产短、中、长期价值的基础上,分类施策,充分运用处置、运营、转让、合作、投资等不同资产处置方式,通过出让国有经营资产、闲置资产等方式积极化债。

(三)推进平台公司转型,深挖国有企业资源价值。国有企业的健康发展,可以实现国有资产的保值增值,提升资产变现价值。应在前期工作的基础上,继续推动市级平台公司市场化转型改制,增强企业的经营性收益,提高政府股权价值。根据企业的发展情况,结合国有企业混改进度,适时研究出台提高国有企业资本经营收入和股权出让价款上缴比例等方式,多方面筹集化债资金,减轻政府隐性债务压力。□

(作者单位:山东省烟台市财政局)

责任编辑 张蕊 梁冬妮