

# 地方政府债务融资机制需持续规范

研发部 王力

2016年11月4日，财政部于官网刊发了《依法厘清政府债务范围 坚决堵住违法举债渠道——财政部有关负责人就地方政府债务问题答记者问》一文，该文强调，2015年1月1日新修订的预算法生效之后，融资平台举借的债务依法不属于政府债务。地方国有企业（包括融资平台公司）的债务由国有企业负责偿还，地方政府不承担偿还责任。

此外，近日江西省人民政府办公厅也印发了《江西省政府性债务管理办法》（下称《管理办法》）。《管理办法》要求：政府性债务必须适度举借；全省政府债务由省政府统一举借；新增债券资金应用于公益性资本支出；政府债务规模实行限额管理；建立债务风险预警体系；取消融资平台公司的政府融资职能；依法定期向社会公开政府性债务情况。

财政部关于地方政府债务管理问题的发声，以及《江西省政府性债务管理办法》的出台都表明，自“43号文”以来我国防范地方债风险的脚步并没有停下，政府相关部门依然在积极构建规范的地方政府举债融资机制、健全地方政府债务风险防控制度体系，切实防范财政金融风险。

## 一、当前地方政府债务管理情况

近年来，随着地方政府债务风险逐渐暴露，地方政府债务管理问题受到中央和地方各级政府前所未有的重视，我国也出台了一系列的政策文件，建立了政府债务限额管理、预算管理、风险预警等制度，对地方政府性债务进行针对性的管理（见附表1）。其中，2014年9月颁布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）（下称“43号文”）明确了政府和企业责任，规定政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。2015年1月1日起实施的新《中华人民共和国预算法》也规定，除发行地方政府债券外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。

我国地方政府债务风险都处于总体可控范围。截至 2015 年末，地方政府债务率（债务余额/综合财力）为 89.2%，低于国际通行的警戒标准；政府债务的负债率（债务余额/GDP）为 38.9%，低于欧盟 60%的警戒线，也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。随着 2016 年 GDP 的增长和地方财政收入的增加，预计到 2016 年末负债率不会出现大的变化。

总的来看，我国经济继续保持中高速增长，地方政府债务管理取得了积极成效，地方债规模相对合理，举债方资产存量庞大，负债率低于国际水平，地方政府债务风险总体可控。

## 二、当前地方政府债务存在的问题和风险

虽然地方政府债务风险总体可控，但是当前地方政府债务领域中存在的一些问题不容忽视，特别是不规范融资引致的地方政府债务隐性扩张的风险。财政部部长楼继伟在 G20 会议期间就坦言，现在地方政府债务仍在隐性扩张，财政部对此高度关注，并正在采取措施堵住非正规发债渠道，规范发债行为。

2015 年以来经济下行压力较大，地方政府投融资需求也在加大，各地融资平台通过债券发行、信托、融资租赁等各种融资渠道继续举债，这些一定程度上需要地方财政兜底，暗含着政府未来的偿债责任，蕴含较大的地方政府债务风险。

以公开可统计的城投债为例，截至 2016 年 10 月底，融资平台中城投债发行超过 3700 只，债券额度超过 3.7 万亿。虽然截至目前城投企业违约情况较少，但是城投债风险不容小视。今年 4 月即发生了河北宣化北山和海南交投，为了降低融资成本，在事先并未约定回售条款的前提下申请提前兑付的事件，还有浙江交投孙公司到期未支付船舶融资租赁款的违约事件。据新世纪评级统计，2016 年三季度共有 8 家城投债发债主体评级（展望）被下调，其中 1 个主体评级被下调且评级展望调为负面。而导致城投债主体信用等级（展望）下调的触发因素，主要为地方经济财力下滑、盈利水平大幅下降、债务压力加重和存在极大的或有风险四大因素。其中，主导行业景气度下行，地区经济发展压力上升，地方财政收入出现波动（下降），直接影响地方政府支付能力，进而影响城投平台的偿债能力，导致其信用质量下降。

此外，平台融资过程中也存在政府相关部门提供承诺函的违规情况。今年10月，财政部即要求贵州各地政府限期撤回违规出具担保性质的文件，逾期将要追究相关负责人责任，而这最终导致了贵州大规模撤函事件。

### 三、防范地方政府债务风险的几点建议

地方政府债务管理仍需加强，特别是地方政府举债融资机制必须持续规范。新世纪评级认为，为了加强地方政府债务管理，有效防范地方政府债务风险，需要做到以下几点：

**首先，应严格落实“43号文”规定，规范地方政府举债融资机制。**2014年43号文出台后，融资平台公司业务一度处于停滞状态，但到2015年下半年，融资平台陆续恢复投融资功能，地方政府、融资平台公司、金融机构等各方默认43号文约束力减弱，导致地方政府债务隐性扩张。因此，必须严格落实“43号文”规定，坚决制止地方政府违法违规融资行为，杜绝地方政府违法违规融资担保现象，堵住各种不规范融资渠道。

**其次，需建立地方债预警机制和应急机制。**在现阶段，我国经济仍处于增速换挡、结构调整、动力转换的进程中，为避免经济过快下滑，实行积极的财政政策、稳住投资特别是基础设施建设投资，是政府的合理选择。地方政府既有建设基础设施及公共服务的需要，又面临前期债务的偿还，因此难免遇到短期财政收支压力。及时全面的预警机制和应急机制，则有利于这些地方平稳渡过转型期。

**第三，要健全地方政府债务管理制度，加强地方政府债务内控制度建设。**新世纪评级认为，由于管理存在缺陷，地方政府举债融资行为没有受到有效的监督和约束，导致了隐形债务规模急剧膨胀，存在较大的债务风险隐患。建立地方政府债务内控制度可以对地方政府举债权力形成较好的制约和监督体系，提升地方政府债务管理水平。

附表 1: 地方政府债务管理相关文件

发布时间	名称	文号	主要内容
2014.09.21	国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	国发〔2014〕43号	规范地方政府债务融资机制,疏堵结合,赋予地方政府适度举债融资权限;提出政府不得通过企业进行融资,对地方政府债务实行规模控制。
2014.09.26	国务院关于深化预算管理制度改革的决定	国发〔2014〕45号	完善政府预算体系,积极推进预算公开;改进预算管理和控制,建立跨年度预算平衡机制;在财政收入管理、支出结构、预算执行、债务管理、理财行为等方面提出规范管理要求。
2014.10.23	地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法	财预〔2014〕351号	对地方政府截至2014年12月31日尚未清偿的债务进行清理甄别,分类纳入预算管理。
2015.03.12	地方政府一般债券发行管理暂行办法	财库〔2015〕64号	对地方政府一般债券发行进行规范管理,包括利率、信息披露、信用评级等方面。
2015.03.18	2015年地方政府专项债券预算管理办法	财预〔2015〕32号	地方政府在2015年1月1日起发行的专项债券、为置换截至2014年12月31日的存量专项债务的专项债券,在未超过国务院规定的规模可纳入政府性基金预算管理。
2015.03.19	关于做好2015年地方政府一般债券发行工作的通知	财库〔2015〕68号	对2015年地方政府一般债券发行中的具体工作进行指导,包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.08	地方政府专项债券发行管理暂行办法	财库〔2015〕83号	对地方政府专项债券发行进行规范管理,包括利率、发行期限、信息披露、信用评级等方面。
2015.04.09	关于做好2015年地方政府专项债券发行工作的通知	财库〔2015〕85号	对2015年地方政府专项债券发行中的具体工作进行指导,包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.17	2015年地方政府一般债券预算管理办法	财预〔2015〕47号	地方政府在2015年1月1日起发行的一般债券、为置换截至2014年12月31日的存量一般债务的一般债券,在未超过国务院规定的规模可纳入一般公共预算管理。
2015.12.21	关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见	财预〔2015〕225号	对地方政府债务余额实行限额管理,取消地方融资平台公司的政府融资职能,支持通过PPP、政府购买服务等措施融资。
2016.1.25	关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知	财库〔2016〕22号	在发行主体、发行方式中延续了2015年相关政策,并在重视信用评级工作、控制发行节奏、提高市场流动性、完善信息披露等方面进行了完善和细化。

资料来源:国务院和财政部网站,新世纪评级整理