

《地方政府性债务风险应急处置预案》解读

公共融资部 常雅靓

11月14日，国务院办公厅发布《关于印发〈地方政府性债务风险应急处置预案〉的通知》（国办函〔2016〕88号）（以下简称“《预案》”），根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》（国办发〔2013〕101号）等有关规定，对地方政府性债务风险应急处置首次做出系统性安排，明确风险防控底线，建立预警和分级响应机制，对我国政府债务风险事件应急政策储备工作的推进、区域性系统性风险的防范、财政金融风险的化解具有重要意义。

一、《预案》主要内容梳理

《预案》从组织指挥体系及职责、预警和预防机制、应急响应、后期处置、保障措施等多个方面对地方政府性债务风险应急处置工作机制作出了详尽规定，明确我国将把地方政府性债务风险事件划分为四个等级，实行分级响应和应急处置。《预案》具体有如下四个方面的关注要点：

1. 明确地方政府性债务及地方政府性债务风险事件范围。地方政府存量债务指清理甄别认定的2014年末地方政府性债务，包括地方政府债券以及尚未置换为政府债券的存量政府债务，以及政府负有担保责任和可能承担一定救助责任的存量或有债务。《预案》明确地方政府性债务风险事件指地方政府已经或者可能无法按期支付政府债务本息，或者无力履行或有债务法定代偿责任，容易引发财政金融风险，需要采取应急处置措施予以应对的事件。地方政府性债务风险事件即划分为政府债务风险事件和或有负债风险事件，其中政府债务风险事件包括政府债券风险事件和其他政府债务风险事件；或有债务风险事件包括政府提供担保的债务风险事件和政府承担救助责任的债务风险事件。

2. 划分债务风险事件级别并建立分级响应机制。《预案》按照地方政府性债务风险事件性质、影响范围和危害程度等情况，首次将地方政府性债务风险事件划分为IV级（一般）、III级（较大）、II级（重大）、I级（特大）四个等级。《预案》明确指出，将会根据发生的政府性债务风险事件等级，相应及时实行分级响应和应急处置机制。对IV级债务风险，主要由相关市县立足自身化解债务风险；对III级债务风险，除IV级债务风险实施措施外，市县偿还省级政府代发的到期地方政府债券有困难的，可申请由上级财政先行代垫偿还（但事后需扣回相应款项）；对II级债务风险，除IV级、III级债务风险实施措施外，省级政府可

依据市县申请予以适当救助，同时省级政府将适当扣减Ⅱ级债务风险事件涉及市县新增地方政府债券规模；对Ⅰ级债务风险，除Ⅳ级、Ⅲ级、Ⅱ级债务风险实施措施外，中央政府可予以适当指导和组织协调，国务院可以对其提前调度部分国库资金周转（但事后需扣回相应款项），同时省级政府将暂停Ⅰ级债务风险事件涉及市县新增地方政府债券的资格。此外，《预案》明确指出，市县年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出10%的，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出10%的，必须启动财政重整计划，即在依法履行相关程序，保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出基础上，通过实施增收、节支、处置资产、申请省级救助、加强预算审查、改进财政管理等一系列短期和中长期措施安排，使高风险地区的债务规模和偿债能力相一致，恢复财政收支平衡状态。

3. 区分债务类型并实施分类应急处置方案。《预案》严格依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国合同法》及其司法解释等法律规定，区分地方政府债券、非政府债券形式的存量政府债务、存量或有债务、新发生的违法违规担保债务（指对2014年修订的《中华人民共和国预算法》施行以后地方政府违法违规提供担保承诺的债务）等不同债务类型，并分类提出债务违约处置措施，明确地方政府偿债责任，实现债权人、债务人依法合理分担债务风险。《预案》明确指出地方政府依法承担地方政府债券的全部偿还责任；对债权人不同意在规定期限内置换为政府债券的非政府债券形式的存量政府债务，则仍由原债务人依法承担偿债责任，地方政府仅在出资范围内承担有限责任；存量担保债务、存量救助债务等存量或有债务不属于政府债务，除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；新发生的违法违规担保债务亦将参照存量担保债务措施处理。

4. 明确违法违规责任范围并制定责任追究程序。《预案》详细列示违反《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等有关法律、政策规定的行为，明确违法违规责任范围；同时，明确指出发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件后，应当适时启动债务风险责任追究机制，对地方政府相关责任人进行行政问责，对银监部门金融机构相关责任人依法追责。此为，《预案》提出省级政府应当将地方政府性债务风险处置纳入政绩考核范围，属于在本届政府任期内举借债务形成风险事件的，在终止应急措施之前，政府主要领导同志不得重用或提拔；属于已经离任的政府领导责任的，应当依纪依法追究其责任。

二、《预案》重点内容解读

新世纪评级认为，《预案》的出台标志着我国地方政府性债务风险应急机制的确立，是重要的地方政府性债务风险事件应急政策储备，有利于进一步加强对地方政府性债务风险的监控，有助于守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解区域性财政金融风险。同时，《预案》对地方政府性债务边界的重申，进一步弱化了城投公司债务与政府性债务在法律意义上的关联性。从具体层面看，《预案》可能产生的影响如下：

1. 《预案》实现了对此前已出台文件及重要会议精神的切实落实和深化，标志着我国地方政府性债务风险应急机制的确立。国务院于2014年9月发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），此文提出修明渠、堵暗道，赋予地方政府依法适度举债融资权限，加快建立规范的地方政府举债融资机制，同时坚决制止地方政府违法违规举债；明确政府和企业的责任，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；同时，要求建立地方政府性债务风险预警机制和债务风险应急处置机制。2015年1月1日起实施的新修订的《中华人民共和国预算法》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；同时，应建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。党的十八届五中全会明确提出建立风险识别和预警机制，以可控方式和节奏主动释放风险，重点提高财政、金融等方面风险防控能力。此次《预案》再次明确了地方政府性债务边界，同时首次对我国地方政府性债务风险应急机制作出了系统性安排，是对之前“开前门、堵后门”、规范地方政府债务管理、建立地方政府债务风险预警及应急处置机制等政策要求的切实落实。同时，《预案》进一步厘清了各类债务的偿还责任，明确省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方各级政府按照属地原则各负其责，中央实行不救助原则，亦是对之前已出台文件及相关会议精神的延续和深化。

2. 《预案》有利于加强对地方政府性债务风险的监控，有助于防范和化解区域性财政金融风险，对维护我国经济安全和社会稳定具有重要意义。近年来，随着相关法规、政策、管理措施等的逐步完善，我国地方政府性债务得到了较为有效的管控，但当前仍存在局部地区偿债能力有所弱化、个别地区风险超过警戒线、违法违规融资担保现象时有发生、部分政府和社会资本合作项目不规范等问题。此次《预案》作为政府性债务风险事件应急政策储备，重申了地方政府性债务边界，明确了地方政府性债务分类及各方偿债责任范围，划分了政府性债务风险事件等级，提出了债务分级负责、分类施策、及时应对的处置原则，建立健全了我国地方政府性债务风险预警和应急处置工作机制，从而有利于加强对地方政

府性债务风险的监控，以期实现政府性债务风险的早发现、早报告、早处置，守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解区域性财政金融风险。同时，此次《预案》首次提出的分级应急响应处置方案、财政重整计划、责任追究机制等可执行性措施，将有助于保障该政策出台后的切实落地。

3. 《预案》进一步弱化了城投公司债务与政府性债务在法律意义上的关联性。《预案》明确地方政府性存量债务为清理甄别认定的 2014 年末地方政府性债务，包括存量政府债务和存量或有债务；其中存量政府债务具体包括地方政府债券和非政府债券形式的存量政府债务，存量或有债务具体包括存量担保债务和存量救助债务。《预案》指出地方政府依法承担全部偿还责任的债务仅包括地方政府债券和债权人同意在规定期限内置换为政府债券的非政府债券形式存量政府债务；债权人不同意在规定期限内置换为政府债券的非政府债券形式存量政府债务，则仍由原债务人依法承担偿债责任，地方政府仅承担出资范围内的有限责任。存量或有债务则均不属于地方政府债务，其中存量担保债务方面，除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门对其不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，但最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一；担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的，以担保额为限；存量救助债务方面，地方政府可以根据具体情况，对政府可能承担一定救助责任的存量或有债务实施救助，但保留对债务人的追偿权。对新《预算法》施行以后地方政府违法违规提供担保承诺的债务，则亦按照存量担保债务依法处理。而地方政府融资平台发行的城投债多以非政府债券形式的存量政府债务以及存量或有债务的形式存在，在 2014 年债务统一甄别后发行的城投债不属于地方政府债务，地方政府不承担债务偿还责任。此次《预案》再次明确则进一步弱化了城投公司债务与政府性债务在法律意义上的关联性，城投平台信用质量评价时应更加关注公司自身的信用状况。

此外，此次《预案》再次明确提出地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央实行不救助原则，但我国自 1994 年实施分税制财政管理体制以来，中央和地方之间存在财权和事权不对等问题，这是当前我国地方政府以及地方融资平台大规模举债的重要原因之一。因此从长期看，地方政府性债务管控及风险防范固然重要，但中央与地方之间财权及事权关系的匹配问题亦是化解地方政府债务风险的重要一环。