

首次明确新增限额测算公式 政府债务风险防控日趋完善

■ 黄田/文

2017年4月1日，财政部发布《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预[2017]35号）（以下简称《办法》），首次披露了地方政府债务新增限额分配的测算公式，要求各级地方政府依据自身财力状况、债务风险、重大项目支出、地方融资需求等情况分别测算新增一般债务限额及新增专项债务限额，并明确规定了各地方政府新增限额的管理权限和程序。《办法》是新预算法、国发[2014]43号文、财预[2015]225号文等政策性文件的延伸和细化，在安排新增限额方面给予各级地方政府以正向激励，对防范地方政府债务风险意义重大。

一、新增限额分配管理原则

《办法》规定，新增限额分配管理应当遵循“立足财力水平、防范债务风险、保障融资需求、注重资金效益、公平公开透明”的原则，同时《办法》还规定，“新增限额分配应体现正向激励原则，财政实力强、举债空间大、债务风险低、债务管理绩效好的地区多安排，反之则少安排或不安排”。

财政部数据显示，截至2016年末，我国中央和地方政府债务余额约为27.33万亿元，其中地方政府债务余额15.32万亿元，按照国家统计局公布的2016年GDP初步核算数计算负债率约为36.7%。我国地方政府负债率虽然低于国际通行的警戒标准，但个别地区仍存在债务风险超过警戒线、偿债能力弱的问题。

此次《办法》规定的新增限额分配原则仍以防范债务风险为重点，并明确了新增限额的测算和安排均需立足当地财力水平，同时也体现了管理绩效为导向的原则，对债务管理能力强，管理绩效好的地区适当给予调增限额的奖励。

二、新增限额分配管理权限和程序

根据《办法》，各省、自治区、直辖市、计划单列市新增限额由财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府债务规模内测算，省本级及市县新增限额由省级财政部门在财政部下达的本地区新增限额内测算。各省新增限额经测算后报国务院批准后下达地方，省本级及市县新增限额报经省级政府批准后，按照财政管理级次向省本级及市县级财政部门下达。

各地方政府对本地区地方政府债务风险防控负总责，新增限额分配管理的权限和程序是对财预〔2015〕225号文中逐级下达分地区地方政府债务限额规定的细化，是地方政府降低新增债务风险的前提和重要保障，其分配管理统一实行下级部门在新增限额内测算，报上级部门批准后再下达到下级部门。

三、新增限额分配测算公式

《办法》明确指出：新增限额分配选取影响政府债务规模的客观因素，根据各地区债务风险、财力状况等，并统筹考虑中央确定的重大项目支出、地方融资需求等情况，采用因素法测算。各客观因素数据来源于统计年鉴、地方财政预决算及相关部门提供的资料。

新增限额分配公式如下：

某地区新增限额=[该地区财力×系数1+该地区重大项目支出×系数2]×该地区债务风险系数×波动系数+债务管理绩效因素调整+地方申请因素调整。

其中：

某地区政府财力=某地区一般公共预算财力+某地区政府性基金预算财力

系数1=（某年新增限额-某年新增限额中用于支持重大项目支出额度）/（ $\sum i$ 各地政府财力）

系数2=（某年新增债务限额中用于支持重大项目支出额度）÷（ $\sum i$ 各地重大项目支出额度）

i=省、自治区、直辖市、计划单列市

系数1和系数2在测算公式中均为指定权重。具体来看，系数1表示全国新增限额中用于其他项目支出的额度占全国地方政府综合财力的权重，“该地区财力×系数1”充分体现了各地区财力在新增限额分配中的重要地位。

同样，系数2表示全国新增限额中用于重大项目支出的额度占全国重大项目支出的比例，测算时“该地区重大项目支出×系数2”则突出了各地区因重大项目支出不同而导致新增限额分配的差异。

重大项目支出主要指各地区落实党中央、国务院确定的“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大战略以及打赢脱贫攻坚战、推进农业供给侧结构性改革和棚户区改造等重点方向的融资需求。

新增限额的分配表明各地方的地方政府债务新增限额要结合投资需求，以重大项目支出为依据，充分考虑各地的财政实力和融资情况，而非盲目举债。

同时根据各地区经济社会发展程度和基本公共服务保障程度的差距适当调整部分项目的额度，在一定程度上也激励了地方政府向重大项目建设支出方面倾斜。

新增限额分配中的债务风险系数反映地方政府举债空间和偿债风险，根据各地区上年度政府债务限额与标准限额等比较测算。

《办法》没有明确指出债务风险系数的测算方法，但从标准限额公式中可以看出，全国地方政府债务平均年限固定不变，各地区标准限额主要由该地区可以用于偿债的财力状况决定，因此，当某地区上年度政府债

务限额大于标准限额时，表明该地区举债空间较小。

在考虑债务风险系数的同时，公式也规定了波动系数的区间，以全国人大批准的新增限额平均增长率为基准确定，各地区新增限额增长率最高不超过波动系数区间上限，最低不低于波动系数区间下限。

新增限额在各地财力和债务风险的基础上，充分考虑各地的实际融资能力，为防止地方政府性债务快速增长，利用波动系数来调整债务增长速度，以保证年度间财政运行的稳定。

此外，为保障债权人的合法权益，提高债务资金使用效益，《办法》指出新增限额还需根据各地方政府债务管理绩效的评估结果进行适当调整，同时为满足一定的个性化需求，允许地方政府根据实际融资情况，适当申请相应额度，但各地区的新增限额不应超过本地区申请额，以便合理反映各地区公益性项目建设融资需求。

四、新增限额分配管理的意义

根据2017年中央财政预算报告，预算将安排新增地方政府债券1.63万亿元，较上年增长38.14%，其中新增一般债券8300亿元，较上年增长6.41%；新增专项债券8000亿元，较上年翻番。

在今年新增地方政府债券增幅如此之大的背景下，《办法》的颁布实施使得各级地方政府新增债务额度的测算变得更加清晰，管理更加客观公平，也使得今年新增限额的具体分配有了依据。

近年来，财政部不断细化地方政府债务管理各项制度，新增限额分配管理规则的落地使得地方政府债务管理日趋有序，也使得基层政府对举债规模、结构和资金投向的预期更加明朗和理性，对防范地方政府债务风险具有积极意义。