

# 重拳！ 国办印发《地方政府性债务风险应急处置预案》 地方政府承担全部偿还责任 债务高风险地区将被要求实施财政重整

应急处置

处置措施

追责机制

近日，国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》，对地方政府性债务风险应急处置做出总体部署和系统安排。《预案》指出，地方政府性债务包括地方政府债券和非政府债券形式的存量政府债务，以及清理甄别认定的存量或有债务。要建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

《预案》明确，实施地方政府性债务风险应急处置，要坚持分级负责、及时应对、依法处置的原则，加强组织指挥体系建设，明确主管部门职责，健全风险评估和预警机制，做到风险早发现、早报告、早处置。按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，合理划分Ⅰ—Ⅳ级风险事件级别，相应实行分级响应和应急处置，必要时依法实施地方政府财政重整计划，并加强风险事件应对保障措施，及时做好应急处置记录及总结。

《预案》提出，区分不同债务类型实施分类处置措施。对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。对非政府债券形式的存量政府债务，债务人为地方政府及其部门的，必须置换成政府债券，地方政府承担偿还责任；债务人为企事业单位等的，经地方政府、债权人、债务人协商一致，可以按照有关法律规定分类处理，在规定的期限内置换为地方政府债券，保障债权人、债务人合法权益。对存量或有债务，依法不属于政府债务，涉及地方政府及其部门出具无效担保合同的，地方政府及其部门依法承担适当民事赔偿责任；涉及政府可能承担一定救助责任的，地方政府视情况实施救助，但保留对债务人的追偿权。

《预案》强调，依据相关法律及政策规定，针对不同地方政府性债务风险事件，适时启动责任追究机制，地方政府应依法对相关责任人员进行行政问责，银监部门应当对银行业金融机构相关责任人员依法追责。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。

《预案》要求，省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案，切实防范和化解财政金融风险，维护经济和社会稳定。

（据新华社北京 11 月 14 日电）



## 四维透视 地方债风险应急预案

### 维度一 是未雨绸缪 并非债务亮“红灯”

建立地方政府性债务风险应急处置预案，言外之意是当前我国地方政府性债务风险“亮红灯”了吗？不少人发出这样的疑问。

“首先需要明确的是，出台预案并不代表危机已经发生。”中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚说，预案实际上是一道防风险的“防火墙”，能对地方政府债务管理形成有效约束，并有效保护债权人的合法利益不受损失。

“此次出台的预案，是地方债风险管理链条的重要一环，也是主要环节中的最后一环，将有助于形成政策闭环，切实堵住地方违法举债渠道，提高地方政府债务管理水平。”中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云说。

财政部有关负责人对记者表示，实施地方政府债务风险防控，提高地方政府动态监测、实施预警的能力，有利于确保债权人和债务人合法权益，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

### 维度二 为地方高悬风险“警铃”

为确保债务风险将政府性债务风险事件划分为Ⅳ级。以Ⅰ级债务风险事件为例，当省级或全省（区、市）15%以上的市无法偿还债务本息，或是全省（区、市）地方政府债务本金违约金额占同期本地区地方政府债务应偿本金10%以上，或者利息违约金额占同期应付利息10%以上，只要一项指标异常，就可确定为Ⅰ级债务风险事件。

“明确四个等级的划分标准对地方政府来说无异于悬挂起风险‘警铃’，一旦达到标准触发风险事件，就要依照预案处置，有利于倒逼地方政府树立风险意识，加强动态监测和实时预警，力争把各类风险化解在源头，防止风险加剧或转化。”中国社科院财经院院长助理张斌说。

### 维度三 违规担保承诺无效

化解风险，关键要处置好债务。预案另一大亮点是区分不同债务类型依法分类提出处置措施，实现债权人和债务人依法合理分担债务风险。具体包括：

——对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

——对非政府债券形式的存量政府债务，债务人为地方政府及其部门的，必须在国务院规定的期限内置换成政府债券，地方政府承担全部偿还责任；债务人为企事业单位等的，经地方政府、债权人、企事业单位等债务人协商一致，可按合同法律规定分类处理，切实依法实现债权人的合法权益。

——对存量或有债务，无论存量担保债务还是存量救助债务都不属于政府债务。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，地方政府及其部门不承担赔偿责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，最多不应超过债务人不能清偿部分的50%；对可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府视情况救助，但保留对债务人的追偿权。

——对新预算法实施后地方政府违法违规担保承诺的债务，参照存量担保债务依法处理。

财政部明确表示，新预算法实施后，包括融资平台公司在内的地方国有企业举借的债务依法不属于政府债务，地方政府不承担偿还责任；地方政府作为出资人，只在出资范围内承担有限责任。

### 维度四 实施财政重整 并非破产重组

根据预案，一旦发生Ⅳ级及以上风险事件，必要时可启动地方政府财政重整计划。

“财政重整计划实际是对政府预算的一种重新安排，和债务重组是不同的概念，更不是政府的破产计划。”张斌说。

清华大学经管学院常务副院长白重恩认为，财政重整计划会倒逼地方政府对收支活动进行重新安排，能让地方政府有更强的动力来处理资产，改善部分地方资产闲置和效率低下的状况。

预案强调，实施地方政府财政重整计划，必须依法履行相关程序，必须保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，要注重与金融政策协调，不得因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供。

同时，发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件，应当适时启动债务风险责任追究机制。省级政府也应将地方政府性风险处置纳入政绩考核范围。

（据新华社北京 11 月 14 日电）

## “中国版”地方政府财政—— 重整计划到底怎么整

国务院办公厅14日对外发布《地方政府性债务风险应急处置预案》，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，必要时依法实施地方政府财政重整计划。那么什么是财政重整？财政重整到底怎么整？

### “开源”的同时，还要下大工夫“节流”

预案规定，财政重整期内，除必要的基本民生政策支出和政府有效运转支出外，视债务风险等级，本级政府其他财政支出应保持“零增长”或者大力压减。具体涉及以下几个方面：

一是“三不一退”，即不得新批政府投资计划，不得新上政府投资项目，不得设立各类需要政府出资的投资基金，已经设立的应当制定分年退出计划并严格落实；

二是“削减经费”，包括实行公务出国（境）、培训、公务接待等项目“零支出”，大幅砍掉政府咨询、差旅、劳务等各项支出；

三是“缩编裁员”，即机关事业单位暂停新增人员，必要时采取核减机构编制、人员等措施；

四是“清理补贴”，即暂停地方自行出台的机关事业单位各项补贴政策，清理各类对企事业单位的补助补贴。

另外，地方政府还得暂停土地出让收入各项政策性计提，土地出让收入扣除成本性支出后应全部用于还债。

根据预案，财政重整“工具栏”还包括处置

政府资产。地方政府指定机构统一接管政府及其部门拥有的各类经营性资产、行政事业单位资产、国有股权等，结合市场情况予以变现，多渠道筹集资金偿还债务。

如果以上措施加起来仍然“填不了坑”，地方政府可以申请省级政府临时救助，手段包括代偿部分政府债务、减免部分专项转移支付配套资金等。但是，财政重整计划结束后，省级政府可以决定是否收回相关资金。

此外，一旦启动财政重整计划，相关市县涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等事项，在依法报本级人民代表大会或者其常委会审查批准的同时，还必须报上级政府备案。上级政府对下级政府报送备案的预算调整方案要加强审核评估，认为有不当之处需要撤销批准预算的决议的，应当依法按程序提请本级人大常委会常委会审议决定。相关市县政府还应当实施中期财政规划管理，严格做好与化解政府性债务风险政策措施的衔接。

（据新华社北京 11 月 14 日电）

### 世界各国通常会采用类似做法

财政部有关负责人介绍，对债务高风险地区实施财政重整，是地方政府债务应急处置的重要内容，世界各国通常会采用类似做法。

以美国为例，2011年，俄亥俄州曼斯菲尔德市地方政府进入财政应急状态并开始实施财政复苏计划。主要手段包括将个人

所得税提高0.25%、减少公务员节假日工资及带薪病假、减少公车使用、处置森林资产等。1994年，加利福尼亚州奥兰治县也采取过一系列的财政重整措施，包括裁减2000余名公务人员、压缩固定资产投资和削减公共服务项目等。8个月后，奥兰治县政府债务应急处置取得成功，逐步恢复正常运行。

### “中国版”地方政府首先要做什么？

启动财政重整计划后，为偿还债务本息，地方政府首先要加大清缴欠税欠费力度等，拓宽财源渠道。这并不是说要新增税、乱收费，

而是要确保应收尽收。除法律、行政法规和国务院规定的财税优惠政策之外，地方政府可以暂停其他财税优惠政策，危机解除后再恢复。

## 超16万亿元地方债风险如何防控 ——三问地方债务风险管理新规

财政部数据显示，截至2015年末，我国地方政府债务为16万亿元。债务率即年末债务余额与当年政府综合财力的比率为89.2%，低于国际通行的警戒线。财政部有关负责人指出，目前我国政府债务风险总体可控，但存在局部风险隐患，需引起重视。14日，国务院办公厅对外发布地方债风险管理新规，将对地方政府违规举债的行为产生哪些影响和约束力呢？

### 目前地方债风险有多高？

根据国家统计局GDP数据计算，目前加上纳入预算的10.66万亿元中央政府债务，我国政府债务的负债率为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。

记者采访发现，目前地方债风险管理主要面临三大挑战：

——个别地区超警戒线。去年底，全国人大常委会分组审议《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》中，不少委员提及100多个市本级、400多个县级的债务率超过100%。记者查询多地财政数据看到，少数省份债务率也已超过100%。

——违规融资担保承诺。根据预算法、担保法等法律规定，除外债转贷担保外，地方政府不得为任何债务提供担保，然而各地违法违规担保举债现象仍难杜绝。审计署对部分地方政府债务审计发现，截至2015年底，浙江、四川、山东和河南等4个省通过违规担保、集资或承诺还款等方式，举债余额为153.5亿元。

——“伪PPP”现象不断。财政部相关政策明确要求，严禁借PPP项目保底承诺、回购安排等方式进行变相融资。国厚资产PPP事业部副总经理黄彬说，不少地方PPP项目基金都是明股实债，以财政资金作为风险兜底的劣后资金，实质上是地方政府变相举债。

### 如何限制违规举债？

当前违法违规举债现象屡禁不止，背后存在多方面原因。

从各省份已公布的前三季度财政收入数据来看，多地财政增速明显放缓。其中山西、辽宁财政收入呈现负增长，地方收支缺口矛盾日益突出。

中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云介绍，当前地方财政保持高速增长难度大，但稳增长、补短板任务并未减轻。当地方分到的新增债务限额不足以填补财政收入放缓造成的收支缺口，加上地方政府负责人的融资观念无法适应从传统粗放举债向规范举债的转变过程，就极易出现各类违规举债现象。

一位地市财政局负责人坦言，有些违规担保也是无奈。通过政策性贷款等方式为基建项目融资时，相关金融机构都会要求地方政府为企业平台提供担保承诺，否则就不予贷款。金融机构转嫁经营风险，无形中加剧地方政府债务风险。

政绩考量也是一些地方违规举债的重要因素。

赵全厚等专家表示，过去相关约束机制不健全，融资渠道也十分混乱，一些地方政府领导在政绩思维驱使下，举债投资冲动非常强烈。即便现在规范地方债务管理后，仍然会选择明股实债、承诺担保等违规方式，保证一定的投资增速。

### 如何对官员追责？

“过去地方无序举债、违规融资现象屡禁不止，重要原因在于追责未能落实到位。”清华大学经管学院常务副院长白重恩说，尽管预算法等法律法规明确，对违规举债负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除处分，但因标准不明确、落实不到位，现实中鲜有地方领导因违规举债而受处分案例。

地方债风险应急处置预案规定，发生四级以上地方债风险事件，就应适时启动债务风险责任追究机制，依法对相关责任人员进行行政问责。根据省级政府审定的有关责任认定情况，依纪依法对相关责任单位和人员进行责任追究，对涉嫌犯罪的，移交司法机关进行处理。

新规还提出，对实施财政重整的市县，视债务风险形成原因和时间等情况，追究有关人员的责任。属于在本届政府任内举借债务形成的风险事件的，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。白重恩说，这意味着对何时追责、如何启动追责有了明确触发点，“加上责任认定、追究的部门、程序都有具体规定，形成风险事件必追责的刚性约束”。

“即便离任也仍然要被追责的终身问责制，将给官员违规举债带来巨大震慑。”中国社科院财经院院长助理张斌表示，这会倒逼地方政府领导在举债时更加谨慎、理性地分析综合收益与风险。

（据新华社北京 11 月 14 日电）



新华社发