

筑牢防范地方债务风险的大坝

——四维透视地方债风险应急预案

地方债务风险问题一直是国内外舆论关注热点。日前中共中央政治局会议对今年“收官季”经济政策组合拳如何发力提出更高要求，强调要注重抑制资产泡沫和防范经济金融风险。

近日，国务院办公厅发文提出建立地方政府性债务风险应急处置预案。国务院再出重拳释放哪些信号？11月14日采访了财政部有关负责人和权威专家。

维度一： 是未雨绸缪的储备政策 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权益不受损失。

“开前门”构建规范的地方政府举债融资机制，“堵后门”剥离融资平台公司政府融资职能、坚决制止地方政府变相举债融资，同时，实施限额管理，将政府债务全部纳入预算管理接受人大监督，发行政府债券置换

存量债务……近年来，按照党中央、国务院部署，财政部致力于打造我国地方政府债务风险管理的“全链条”。

“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： 四级应急机制亮相 为地方高悬风险“警铃”

为确保债务风险“早发现、早报告、早处置”，预案一大看点是依据风险事件性质、影响范围和危害程度等，将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，相应实行分级响应和应急处置。

以Ⅰ级债务风险事件为例，当省级或全省（区、市）15%以上的市县无法偿还债务本息，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。

“级别的划分将进一步明确责任主体，从而有效促进地方政府对风险隐患的及时

排查和妥善处置。”赵全厚说。

财政部介绍，对于对Ⅳ级、Ⅲ级债务风险，主要由市县政府立足自身化解；对Ⅱ级、Ⅰ级债务风险，除上述措施外，省级政府可依据市县政府申请予以适当救助。另外，当地方政府出现极大风险时，中央政府可适当指导。

“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。”中国社科院财经学院院长助理张斌说。



维度三： 依法分类处置债务 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

及其部门不承担偿债责任，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。

专家表示，上述分类处置措施都是严格依据预算法、合同法、担保法及其司法解释等法律规定，体现了法制化的原则。

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： 依法实施地方政府财政重整 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。

启动财政重整计划后，进入重整期的地方政府为偿还债务本息首先要加大清缴欠税欠费力度等，拓宽财源渠道；压减支出也是必需的举措，包括压缩基建支出，不得新上政府投资项目等；压缩政府公用经费，实行出国、培训、公务接待等项目“零支出”等；控制人员福利开支，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；以及清理各类对企事业单位的补助补贴、调整过高支出标准等。

启动财政重整还包括处置政府资产、申请省级救助、加强预算审查、改进财政管理等诸多举措。

“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。（新华社电）