

# 新时期地方政府债务风险管理举措

■ 周晓艳

(淮安经济技术开发区管委会, 江苏 淮安, 223000)

新预算法的颁布为地方政府债务风险管理带来了困难,以往通过融资平台获取的债务,是否要被转变为地方债务,尚未明确。预算法指导下的地方新增债务保持有限规模,但违规担保及违规融资的问题仍然时常发生。地方政府债务融资方式具有多样性特征,在地方政府债务风险管理过程中,需要做出甄别。

## 一、地方政府债务风险相关概念

### (一) 地方政府债务

地方政府债务指的是地方一级政府凭借债务人这一身份,通过政府信用及土地资源进行债务举借,并通过公共产品服务来进行债务偿还的债务形式。在实际举债环节,地方政府往往会利用担保这一形式,基于融资平台这一载体进行债务融资,从而推动地方经济快速增长。地方政府债务以地方政府为主体,这一负债主体具有特殊性,地方政府既承担了债务,又要保持地方经济的稳定性,可能还需要承担相应的救助责任。针对公用事业单位所负责的公益性项目,以及公共产品提供过程中所带来的债务,地方政府同样需要承担救助责任,积极偿还这类债务。针对地方各类行政事务,地方政府更要通过下属职能部门落地债务项目。地方政府债务同样也涉及各类债务资产,债务本身具有较强的负债属性,债务发行方必须具备可抵债的资产或偿债能力,方能促使债权人给予积极的评估,尽可能避免债务损失。然而债权人及债务人之间,可能存在着信息不对称,地方政府实际的资产及负债情况并不详细,债权人无法获得全面的责任清单。

### (二) 地方政府债务风险

地方政府债务风险是指随着地方政府负债规模的增大,在债务偿还过程中,可能会存在违约问题,债务违约的概率即是地方政府债务风险。在进行评定的过程中,需要构建客观的指标体系。通常而言,国际上运用负债率来对地方政府的债务风险进行分析,运用政府债务在GDP中的占比来衡量。地方政府债务风险具有隐性特征。地方债务并不透明,因此,其风险隐患较大。当地方政府的债务规模逐步增大,并且越过了标准警戒线时,地方

债务往往会面临不可持续问题,严重情况会导致债务进一步扩散并循环发展。如果地方政府一定时期内的财政收入无法充分覆盖到期本息,那么地方政府就会面临较大的流动性风险。地方政府的信用容易受到影响,最终将导致政府无法在资本市场及信贷市场获取新债,债务的可持续性大幅度降低。而不可持续的债务往往会从经济需求及金融市场这两个角度,阻碍经济发展,最终将风险传导至经济市场,导致整个经济部门面临瘫痪。通常而言,经济增长需要从消费、投资、进出口着手,持续增长的地方政府债务直接影响了消费投资行为。地方政府债务风险导致政府压缩建设支出,项目投资活动减少,投资需求降低,最终将导致地方经济出现衰退问题。若投资压缩仍然无法解决债务持续问题,那么政府还需要压缩一般性支出,包括职员薪金、政府性消费等,这就直接影响了市场的消费需求,甚至可能会导致民生类支出受到影响,不利于社会的稳定发展。

## 二、地方政府债务风险管理问题

### (一) 违规债务问题整改不到位

地方政府在进行债务风险管理的过程中存在着违规债务整改不到位的问题。国家债务管理制度提出,地方政府应当积极整改各类违法违规的融资行为。在实际落地的过程中,地方政府并未将违规举债的问题一一整改,在融资担保过程中违规现象较为常见。财政部门和商业银行并未保持一致的协商意见,承诺函、担保函等具备保证性质函件容易被宣布无效。地方政府可能在承诺函及担保函回收过程中,通过口头承诺,确保继续偿还,然而其中的隐性债务风险依旧存在。这一风险问题同样存在于融资项目整改的环节,地方政府可能会通过注销额度、暂停发放这一系列措施,对地方政府债务进行整改,然而,部分贷款发放的后续处理工作相对并不明确。财政部门出台了一系列债务风险管理规则,加强债务风险管理,然而在债务置换完成后,限额内部的债务分为专项债券及一般债券。专项债券通过土地出让金覆盖本息,然而,房地产市场面临着严峻的调控措施,土地财政不具备可持续性,

因此,专项债券同样存在着较高的违约风险。一般债券往往具备集中偿还期,通过财政收入及新增债券覆盖本息,政府将面临巨大的压力,存在着严重的违约风险问题。

## (二) 债务融资平台市场化不足

融资平台是地方政府债务风险管理的重要对象之一。风险管理相关政策规定,地方政府债务融资平台,不应当新增债务规模,而融资平台市场化不足问题较为突出,使得债务风险管理面临着较大困难。融资平台尚不具备成熟的市场化运作机制,部分地方融资平台,在经营管理过程中及做出投入融资决策期间,受到政府的行政性指令的制约,平台未能建立独立完善的治理结构。最突出的表现是经济开发区公司、投资公司及所属管委会,共享一套班子。在债务风险管理过程中,地方政府的债务也没有彻底剥离,相关调查显示,诸多融资平台的政府性债务往往由政府利用发行债务的手段将其进行置换,而地方政府所支付的置换债券,利息往往来自地方融资平台,置换过程同样存在着较大的风险问题。融资平台自身的市场化程度偏低,还表现在其资产变现能力及盈利能力不足这两方面。在进行债务清理过程中,融资平台的债务可能会被界定为企业债,平台保持了较高的资产负债率,盈利能力不足,资产变现能力差,在短时期内平台面临着较大的偿债风险。

## (三) 债务风险监管机制不完善

从地方政府有关债务风险管理所做的工作来看,尽管风险管理的相关政策指出,应当对地方政府债务做出联合性监管,并通过跨部门合作,构建监管及防控机制。然而从实际监管情况看,债务风险监管机制尚不完善,未能形成有效的监管合力,各部门并不明确监管权力清单,在联合监管的过程中,分工并不明确。一方面体现在有关债务限额明确问题,各部门未做出联合共商。通常,省市各部门在新增债务限额时,需要通过省一级的财政机构,在地区限额之内做出测算,待省级政府做出批准,方可根据财政管理层级将限额尺度一一下达。因此,财政部门需掌握限额的根本标准。这种机制导致地方政府的部门无法与财政方面做出联合共商。另一方面,地方政府的项目与其举债能力尚不匹配。在做出举债决策时,政府的决策权相对较为分散,项目相关的机构所拥有的举债权也并不相同。通常情况下,发改委部门、教育部门、卫生部门拥有各自的举债权,政府方面无法对债务总量进

行控制,这就导致债务风险监管面临较大的难度。在进行联合监管过程中,金融机构部门与监管部门尚未构建监管合力,信息联系不紧密、信息不对称的问题较为突出,监管机构信息的缺失及金融部门监管的缺失导致监管真空问题时常发生。地方人大拥有债务总额审议表决权,在一定程度上也发挥了监督作用,然而,针对具体债务项目,地方人大并不了解债务资金的实际运行情况,监督效力未能充分发挥。针对债务融资平台,地方政府也尚未明确各部门的监督职责,通常而言,行政主管部门肩负了平台的监管责任,但在事实监督过程中,往往需要财政部门做出联合监管,职责不明晰导致融资平台的债务资金业绩考核存在着漏洞,资金投放的权益未能明确分析,导致债务风险问题进一步放大。

## 三、新时期地方政府债务风险管理措施

### (一) 明确债务风险管理各部门的职责

针对地方政府的债务风险,各项管理行为不仅需要政府作为责任主体,将行政长官作为第一责任人,还需要明确债务风险管理各方的具体职责。站在债务举借方的视角,财政部门是在政府债务管理过程中的职能部门,肩负着债务规模控制、债券分配、限额管理、预算管理及统计分析的职责。债务资金的供给方同样也需要明确自身的主体责任,人民银行这类监管机构需要加强金融机构的管理,通过金融体系系统性评估地方政府的存量债务。从项目融资的开端出发,对项目的性质、项目资金来源、项目规模总量、项目现金流量等指标进行分析。将评估周期设定为3—5年,以此为基础,促使政府做出双重评估。联合银行评估报告及财政评估报告并通过对比分析,明确二者的差异,确保银行及财政方面达成共识。金融系统部门也应加强信息共享,明确信息共享职责,快速识别政府方面的债务风险。目前,地方政府在债务风险管理过程中,预算管理及财政信息的透明度,相对不足,金融机构无法充分把握政府债务的偿还情况,无法对政府债务偿还的能力进行评估。站在市场化角度,金融机构无法充分识别项目风险。基于这一背景,金融机构有必要加强信息共享职责,以现有的征信系统为基础,对地方政府债务的各项信息进行收集,包括直接融资数额表外融资的数额等信息,充分了解购买合同的收益权质押情况,尽可能避免出现一份合同被多处使用的问题,充分了解平台的资产负债情况,并及时向风险管理方提供信息。金融稳定委员会也应当肩负自身职责,金融发展委员会的成员不

仅包括银保监、人民银行，同时也涉及财政部、发改委。针对金融机构的风险防范问题，地方应当做好文件筛查，财政方面及金融机构需要紧密沟通，金融稳定委员会则可以发挥牵头作用，制订防范化解风险的重要文件，避免在债务整改过程中出现严重的风险问题。

### （二）推进债务融资平台进行改革

在进行地方政府债务风险管理的过程中，风险管理的客体相对并不清晰，融资平台的负债难以界定，地方政府有必要推进债务融资平台进行改革，针对负债相对应的各类资产进行分类。部分债务相对的资产能够带来收益，同时，能够将负债覆盖。为此，公司就应当快速转型，向市场化方向发展，将其债务依托金融市场转变为企业债或城投债，或通过商业银行开展项目融资。若负债相对的资产属于公益性资产，那么融资平台需要注销，并利用财政拨款的手段做好公益项目投资，后续的项目融资活动则需要通过财政地方债的手段获取。若公司既具有公益性特征，又具有收益性特征，那么就可以对融资平台进行整合，对项目进行分类。整合多类公司，并推进公司转型，包括公共事业、基础设施、土地开发等市场化企业。依据法律法规实施市场化融资，并加强能力建设，服务于政府公益项目的部分融资平台需要被保留或推进转型，国资委就应当对其进行统一管理。可以针对融资平台的发展状况进行分类管理，或者名单式管理，定期更新管理情况，并向有关监管机构通报融资平台的发展状况。监管部门则需要将相关信息通报给金融机构，结合名单做好融资项目的审批工作。金融监管部门基于金融机构所提供的信息反馈，可以对平台的融资项目做好合规性监管。针对资本金注入问题，平台可以积极鼓励不同类型的资本参与平台的市场化转型过程，促使社会资本积极参与公益国企。部分融资平台通过市场化转型转变为国有企业，那么地方政府则应当履行出资人的职责，积极落实法人财产权及自主经营权，确保融资平台的运营活动及融资活动的顺利开展。

### （三）加强政府债务风险协同监管

地方政府债务风险呈现出隐性化的特征，其资金来源较为复杂，资金的用途较为多样。仅依靠单一监管部门的力量，无法实现全面掌控债务运行情况，化解债务风险。因此，各部门需要进行联合监管，充分把控债务运行的各主体和各环节，有效消除监管盲区。相关部门需要进行跨部门沟通及协调

作业，地方政府金融机构及债务人应当积极达成共识，一方面，各部门要明确监管职责，财政部门发挥的是管理主体地位，发改委则要站在项目审批这一视角，积极对接债务资金及项目建设，人民银行及各级监管部门，需要站在风险防控及货币调控的视角，监测债务资金的流动情况及债务规模的变化情况，明确债权人债务资产的配置，债务的流动及资本充足率变化情况，加强债务预算及限额管理，尽可能降低债务风险。另一方面，各部门在监管过程中要加强联合，尽量避免摩擦，确保信息全面共享，从而提升监管合力。人大同样应当履行审批监管职责，地方人大在债务风险管理期间应当肩负法律所赋予的责任，以地区实际发展情况为主，充分落实债务风险审查监督制度，做好债务全口径预算监督，做好债务资金相关部门监督。充分了解债务项目的方案以及计划，了解债务规模项目可行性及债务人的偿还能力，并积极督促政府实施偿债准备金这一制度，有效降低地方债务风险。

### 四、结语

随着经济的飞速发展，各省市城镇化进程不断加快。地方政府通过基建项目，改造地方生产经营环境。但在项目推进的过程中，地方政府的债务规模大幅度扩大，运用债务融资手段，地方政府筹集大量资金满足财力的需求，应对财务危机并提升地方经济发展水平。然而，无节制大规模的融资行为，也为地方政府带来了巨大的风险。地方政府需要构建以债务风险管理为核心的管理体系，规范各类融资行为，降低债务风险。

【作者简介】周晓艳（1984—），女，江苏淮安人，本科，中级会计师，淮安经济技术开发区管委会，研究方向为政府债务风险管理。