



破除『兜底幻觉』

主动化解地方债风险

□ 陈 龙

“家底不清”加重社会对地方债风险的担忧

地方政府债务规模是判断债务安全与否的重要依据。然而“家底不清”一直困扰人们，并造成了对地方债风险状况的不同判断。

实际地方债总额情况。我国曾于2014年按照负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务三个口径，对地方政府债务存量进行清理甄别。清理甄别之后的数据显示，截至2014年末，地方政府负有偿还责任的债务余额为154万亿元，负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务余额为86万亿元。最新数据表明，截至2017年底，全国地方政府债务余额164706亿元，控制在全国人大批准的限额（1881743亿元）之内。如果仅有这些公布的显性债务，地方债问题并不可怕，不必过于担忧。但相关调研和分析报告反映，一些地方政府还存在一定数额、未纳入规定统计口径的隐性债务，这既包括2014年债务甄别之前中央不予承认或未纳入统计范围的，也包括2014年之后实际发生的。特别是近年来因PPP项目和政府购买服务运作不规范、地方政府以默许或私下承诺等方式出现的变相担保问题，致使地方债务更加“隐形化”和复杂化。尽管我国明确规定地方政府举债应采取发行政府债券方式，各级政府及其所属部门不得直接或者间接通过企业、事业单位等其他任何主体举借政府债务，也不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。自2015年开始，不能再将融资平台的债务增加等同于地方政府债务的增加，并且地方政府将不再产生新的负有担保责任的债务，但一旦问题发生，地方政府很难置身事外。

真实财政收入和地方政府资产状况。衡量地方债风险状况，不仅要看债务总量和结构，还要看偿债能力。无论采取何种方式，地方债终究要偿

核心阅读

尽管我国地方政府债务风险总体可控，但实际上一些地方债总额、地方政府真实财政收入和资产状况不清晰，加上GDP和财政收入增速放缓、地方未来偿债能力有所下降等因素，地方债务问题所隐藏的风险不容忽视。破解这一问题，需要打破中央财政“兜底幻觉”，增强地方政府化解地方债风险的主动性。

还的。尽管我国在过去几年实施了地方债务置换，将债务成本从平均10%左右降至3.5%左右，减轻了地方负担，但这只是将债务压力后移，并未从根本上解决问题。地方政府的偿债能力与地方财政收入和资产状况密切相关。近期，我国一些省份主动对GDP和财政收入“挤水分”，有的地区调减一般公共预算收入的幅度超过四分之一，这不仅提升了地方债务负担率（地方债务余额/ GDP），而且增加了社会上对财政收入真实状况和地方偿债能力削弱的担忧。

破除中央财政“兜底幻觉”

近年来，为了解决债务问题，我国按照开正门、堵偏门、防风险的思路，大力规范和强化地方债务管理，允许地方政府适度举债，并对举债主体、举债方式、规模控制、预算管理、举债用途、风险控制、责任追究等方面做出了明确规定。同时，我国实施了债务置换、限额管理等措施，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，提升了地方政府债务管理能力，挤压了违规举债的空间。此外，我国加快了财政事权和支出责任划分的改革，以理顺中央与地方财政关系，减少地方支出压力，有利于解决地方债的体制性问题。

这些改革和监管措施，其重心在于规范举债行为和强调举债责任。2016年11月，我国发布了《地方政府性债务风险应急处置预案》，首次明确提出“中央实行不救助原则”，省级政府对本地区政府性债务风险应急处置负总责，省以下地方政府按照属地原则各负其责。2017年7月，全国第五次金融工作会议提出要严控地方政府债务增量，实行终身问责、倒查责任。2017年12月，在《财政部关于坚决制止地方政府违法违规举债遏制隐性债务增量情况的报告》中，重申了“坚持中央不救助原则”。这表明，一旦地方债出了问题，中央不会救助，需要地方“各扫门前雪”，自己的问题自己去解决。

地方债问题对地方的影响，不仅体现在积累了引发局部系统性风险和突发性财政金融风险的潜在因素，给地方经济社会发展所需的稳定环境带来压力，而且巨额的地方债务存量呈现出较大的“挤出效应”，降低了国有经济资源的使用效率，对地方新旧动能转换和高质量发展产生负面影响。

但地方如何去解决这一问题呢？这就需要打破中央财政“兜底幻觉”，增强化解这一问题的主动性。实际上，解决这一问题，地方还是具有一定的“资本”和有利条件的。首先，地方政府控制着大量的国有经济资源，特别是我国地方债的产生不同于其他一些国家的“纯行政消耗”，而带有“建设性”特质，大都属于资本性支出，这就意味我们在形成负债的同时，也形成了一定的资产。尽管有些资产的变现能力可能较弱，但仍为解

决地方债问题提供了“家底”。其次，财政支出有较大的优化空间，也为解决这一问题提供了财力基础。财政收支紧张与支出低效、浪费较为严重并存，特别是一些地方的政府引导基金存在闲置浪费、缺乏使用效率的现象。倘若把财政资金有效利用起来，就为解决地方债问题提供了空间。

规范增量，压缩存量

地方债的问题不仅在于增量不规范以及债务问题的隐形化、复杂化，还在于巨大的债务存量，影响到地方的新旧动能转换和高质量发展。如果仅着眼于规范增量，很难解决这一问题。因此，化解地方债问题，不仅要强化管理，规范举债行为，遏制隐性债务增量，而且要消减存量，压缩地方政府及其融资平台的存量债务规模。同时，还要坚持标本兼治，加快财政体制和地方融资机制改革，消除地方债问题的体制根源。

加快编制地方政府资产负债表及债务使用情况表，弄清“家底”。这是化解债务问题的前提和基础。“家底不清”，不仅影响社会各界对地方债的正确认识，也不利于决策者的准确判断和决策。通过编制地方政府资产负债表及债务使用情况表，掌握政府的资产负债全貌，特别是债务流量和存量结构、使用效果以及因债务而形成的资产状况，可以掌握主动权，未雨绸缪、有的放矢，提高解决之策的可行性和精准性。

建立省级国有经济资源统筹机制，开展消减存量改革试点，压缩地方政府及其融资平台的存量债务规模。鉴于我国大部分县级以上政府盘活资源和统筹资源的能力较弱，并且区域差异较大，可采取省级国有经济资源统筹机制的方式，依据各地资产和资源的具体情况，实行一地一策，灵活选择资产置换、转换股权、资产证券化、信托等方式消化存量债务。同时，优化支出结构和财政资金使用方式，节约、盘活财政资金，增强化解债务风险的能力。

继续规范举债行为，遏制隐性债务增量，提高地方债的科学性和使用效率。实行综合系统管理，规范PPP、政府采购和投资基金运行，防止出现新的债务风险。同时，加快财政体制和地方融资机制改革，消除地方债问题的体制根源。针对地方政府融资需求缺口仍然较大的现实状况，在剥离融资平台公司的政府融资功能、“堵后门开前门”等债务管理基础上，加快地方融资机制改革，抑制地方投融资冲动，实现合理融资、可持续融资。



地方变相举债行为的新动向

□ 李 猛

自新《预算法》实施以来，地方政府及其所属部门的举债方式被限定于发行限额之内的地方政府债券，而不得以任何其他方式举借债务。但在充分肯定债务治理成绩的同时，一些地方仍想方设法开辟新的“后门”。

违法违规担保。根据新《预算法》等，除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，同时，金融机构和非金融机构也不得要求地方政府违法违规提供担保。但现实中，有的地方政府依旧出现了违法违规提供担保的现象。尤其值得警惕的是，一些政府负债率高、经济基础薄弱的地方，由于固定资产投资增速高、新增地方政府债券规模低等诸多原因，资金缺口巨大，达不到大型商业银行的、相对规范的贷款条件，而只能求助于一些急于拓展业务的、相对激进的地方性金融机构或非金融机构。在此过程中，地方政府出具了五花八门的承诺函、担保函等。随着高风险的借款人与激进的贷款人的相互结合，叠加了金融风险。

以政府投资基金之名变相举债融资。地方政府在参与设立创新创业、中小企业发展、产业转型升级、基础设施和公共服务等各类基金时，不得向其他出资人承诺最低收益，不得承诺回购其他出资人的投资本金，不得承诺承担其他出资人投资本金的损失。但现实中，部分投向基础设施项目或非经营性项目的政府投资基金，自身现金流难以覆盖基金的本息。在此情形下，有的地方在设立政府投资基金时置“收益共享、风险共担”的基本原则于不顾，对不同出资人进行优先劣后的安排，即保证其他投资人作为优先收益，而财政资金作为劣后级对社会资金提供风险补偿，承担主要投资风险，实质上是变相举债融资披上股权投资投资的“马甲”，将政府投资基金异化为债务融资平台，失去了股权投资的本来面貌。

以政府和社会资本合作之名变相举债融资。根据《财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》等规范，地方政府不得对社会资本进行非理性担保或承诺、过高补贴或定价，不得通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式进行变相融资。但现实中，一些地方急于上马项目，往往承诺由政府股东或政府指定的其他机构对社会资本方股东的股权进行回购，以土地出让金、特许经营权等作为担保，向社会资本方承诺最低收益，形成实质上的债权债务关系，实现了变相的举债融资。明股实债的PPP，亦步亦趋地滑向“刚性兑付”的融资陷阱，与“政府和社会资本合作”本意南辕北辙。

以政府购买服务之名变相举债融资。政府购买服务须先有预算、后有购买，且购买对象为特定的公共服务，包括：基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项以及其他适宜由社会力量承担的服务事项。但现实中，一些地方在无预算的情况下，虚构政府向融资平台的购买服务协议，融资平台便可以协议中对政府应收账款向金融机构融资。一些地方把政府购买服务的范围泛化到几乎所有公共服务，甚至将融资租赁公司等非金融机构提供的融资业务也涵盖了进来，一些地方将“工程服务”或“工程”乔装成“公共服务”，给铁路、公路、机场、通讯、科教文卫体、水电煤气、农田水利等领域建设工程的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等披上政府购买服务外衣。

在上述几种变相举债行为当中，以政府购买服务之名变相举债融资呈现泛滥化之势。根据财政部的《全国政府采购简要情况》，在政府采购结构中，货物、工程和服务的增长速度在2014年以后出现了明显分化。其中，货物类采购增速在2014—2016年的增速分别为6.3%、25.6%和10.2%，工程类采购增速分别为2.2%、10.0%和22.2%，而服务类采购增速分别为26.1%、72.9%和45.4%，服务类采购高速增长。究其原因，与PPP相比，政府购买服务可绕开规模和流程之限。根据《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号），PPP资金规模占一般公共预算支出比例应当不超过10%，这显然很难满足一些地方的资金需求。且与政府采购工程相比，政府购买服务可一定程度上规避监管，便于操作。根据《招标投标法》，全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的在一定规模标准以上的项目必须公开招标，整个招标流程从法定时间上看至少需要一个月。而若是通过政府购买服务，由于自由裁量权的存在，地方政府则会想方设法套用“单一来源采购”模式，经过专家论证、相关部门审批并公示，一周后即行采购。



此外，值得警惕的是，上述几种变相举债行为还出现了相互交叉的情况。比如，有些地方通过隐形回购协议，投入了一笔财政资金，便设立了数倍规模的政府投资基金，紧接着，再利用其新设的政府投资基金，以明股实债等方式撬动数十倍规模的PPP项目。在此过程中不断积聚债务风险。

化解地方债务风险问题，要抓住地方融资平台这个关键。一是逐笔核实融资平台的存量债务。应当注意到，此前在甄别地方政府存量债务过程中，一部分由融资平台替地方政府举借的债务依旧是以公司债务的形式存在，而未纳入到地方政府的存量债务范围之中。二是全面取消融资平台的融资职能。地方政府融资平台公司数量众多，整体上责任主体不清晰、治理结构不完善、操作程序不规范。一些融资平台自身根本无法“造血”，而只是单方面的“耗血”——与实体经济争夺信贷资金，更不必说给城市发展“输血”。对此，要按照法定程序撤销“空壳类”的融资平台，剥离“实体类”的融资平台的融资职能，推动其转型成为公益类的国有企业，成为承接公用事业、土地开发、基础设施等公益性项目的建设单位。三是严格控制公益性项目建设单位的数量。现实中通过各种各样的平台公司，地方政府从多家银行实现了多头举债。在剥离“实体类”融资平台的融资职能后，要防止其“穿新鞋、走老路”，就必须严格控制公益类项目建设单位的数量，并加强审计监督。原则上，市县“一级政府、一家公益性项目建设单位”数量可适当增加。四是强化责任追究。地方政府之所以能通过融资平台屡屡违规举债，其中既有地方政府的“明知不可为而为之”，也有融资平台的“穿针引线”，还有金融机构的“大力配合”。为此，必须全方位强化责任追究，并建立终身问责制。



（上接1版）推进乡村法治建设，加强农村法治宣传教育和法律服务，推广“群众说事、法官说法”经验，深入开展扫黑除恶专项斗争，引导农民依法表达诉求、解决纠纷、维护权益，营造尊法守法用法的良好氛围。

突出生活富裕，加强保障和改善民生。紧紧抓住增收这个重点，进一步提升农村公共服务保障水平，努力让农民群众日子越过越好、越过越红火。以鼓励创业促增收，认真落实农民工等人员返乡创业培训五年行动计划，加快培育新型农业经营主体，积极促进家庭工场、手工作坊、乡村车间发展，充分放大创业促增收的倍增效应。以支持就业促增收，完善农民就业服务体系，提高劳务输出组织化程度，切实保障农民工务工权益，从严查处克扣、拖欠农民工工资行为，让农民依

靠劳动获得更多收入。以推动农业产业化经营促增收，推广“龙头企业+合作社+农户”经营管理方式，发展农民合作经济组织，鼓励产业链各环节通过股份合作进行利益联结、农工商进行多向多元合作，完善企业与农民的利益联结机制，带动农民持续增收、走向富裕。

整合各方力量实施乡村振兴

实施乡村振兴战略事关陕西追赶超越大局，事关广大农民福祉。要强化组织领导，充分整合各方力量，加大投入力度，坚决打好乡村振兴这场攻坚战持久战。

切实加强党的领导。这是乡村振兴的关键所在。完善领导体制，充分

发挥各级党委总揽全局、协调各方作用，健全党委全面统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制，切实把党的领导体现到农业农村工作各方面。健全责任体系，完善省负总责、市县抓落实的工作机制，建立市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度，形成层层负责、齐抓共管的工作格局。强化投入机制，建立财政资金投入稳定增长机制和省级层面统筹整合长效机制，推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合，健全适合农业农村特点的农村金融体系，确保农业农村投入适度增加。加强人才建设，把人力资本开发放在首要位置，着力打造强大的乡村振兴人才队伍，让留在乡村的人留得安心、让回报农村的乡人更有信心。

坚决打好精准脱贫攻坚战。这是乡村振兴的底线任务。着重做好三方面工作：着力加强深度贫困攻坚，既紧盯“两不愁三保障”目标、全面贯彻“六个精准”要求、扎实落实“五个一批”举措，又突出深度贫困地区，拿出超常举措，坚决攻克坚中之坚、贫中之贫。着力激发内生动力，既加大资源整合和政策倾斜力度，落实好各项帮扶措施，又高度重视扶贫、扶智，特别是强化产业和就业扶贫，培养贫困群众发展生产和务工经商的基本技能，切实提高脱贫质量、确保稳定脱贫。着力形成大扶贫的格局，既认真落实中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制，强化党政一把手负总责的责任制，又充分调动社会力量参与扶贫的积极性，纵深推进苏陕扶贫协作，巩固

和发展大扶贫格局。全面深化农村综合改革。这是乡村振兴的重要法宝。重点在三个维度上下功夫：扩面，深化农村土地制度改革，扩大农村集体产权制度改革、供销社综合改革、集体林权制度改革、国有林场林区改革等覆盖面，为乡村振兴提供全方位制度性供给。提速，加快推进已经部署的改革，鼓励各地立足自身实际积极探索，探索形成更多可复制可推广的经验。加快推广西安市高陵区农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等试点经验和榆林市榆阳区赵家峁村、西安市蓝田县董岭村等“三变”改革做法，释放更多改革红利。集成各项改革措施，打出“组合拳”，形成整体“打法套路”，同时注意总结先

进典型，发挥其对推动乡村振兴的示范作用。

大力推进城乡融合发展。这是乡村振兴的重要路径。一方面，坚持以工补农、以城带乡，引导城市的资金、技术、信息、人才、管理等资源要素向农业农村流动，推动道路、供水、供电、供气、互联网、污水垃圾处理等城乡基础设施共建共享、互联互通，提升农村发展质量和公共服务水平。另一方面，加快促进农业转移人口市民化，扎实推进以人为本的新型城镇化，深化户籍制度改革，强化农民工随迁子女义务教育保障，完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，实现公共服务常住人口全覆盖，使乡村振兴与新型工业化、城镇化有机结合，形成融合发展的新型工农城乡关系。