

地方政府隐性债务：内涵、分类和治理

本刊编辑部

2015年新预算法出台,是我国地方政府债务管理的一个重要时间节点。新预算法施行后,发行地方政府债券就成为地方政府举债的唯一合法途径。地方政府在法定政府债务限额之外,违法违规或变相举借的债务,都属于隐性债务。

从举债主体上看,地方政府隐性债务主要包括地方国有企事业单位等替政府举借,由政府提供担保或财政资金支持偿还的债务;地方政府在设立政府投资基金、开展政府和社会资本合作(PPP)、政府购买服务等过程中,通过约定回购投资本金、承诺保底收益等形成的政府中长期支出事项债务。从债权结构上看,除了占比较高的银行贷款,还包括信托、融资租赁、企业债券、中期票据等金融产品,违法违规的政府投资基金、PPP、政府购买服务、BT项目融资、股权融资等形成的政府支出责任。可以看出,地方政府隐性债务的债权结构较为复杂多样。

近年来,在隐性债务风险防范化解方面,从中央到地方都做了诸多探索,并取得了积极进展,但也存在不容忽视的问题和不足,如地方政府隐性债务规模依然偏高,融资平台公司实质性转型进程缓慢,传统风险预警指标和测算新增债务财政承受能力的规定和做法还需与时俱进等。

下一步,要从“防、化、管”三方面继续下功夫,不断加强地方政府隐性债务管理,做好债务风险防范化解。一是坚决遏制隐性债务增量。完善常态化监控机制,决不允许通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子。清理规范地方融资平台公司,剥离其政府融资职能,对失去清偿能力的依法实施破产重整或清算,力求从根本上消除新增隐性债务的“土壤”。二是妥善化解隐性债务存量。对隐性债务实行穿透式监管,合理甄别地方政府隐性债务,加强对化债情况的审计核查。多措并举,综合运用安排预算资金、盘活存量资产、纳入地方政府债务利用再融资债券等方式化债。同时,要抓实化解隐性债务风险工作,防止处置风险的风险。三是强化隐性债务风险管理。完善风险评估机制,统筹考虑地方政府债务和隐性债务,科学测算风险指标,有效前移风险防控关口,健全市场化、法治化债务违约处置机制,坚决兜牢风险底线。加强督查审计问责,严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。