

财政重整“用心良苦”，风险管控仍需加强



2016/11/25

作者：聂逆 夏妍妍

财政重整“用心良苦”，风险管控仍需加强

作者：聂逆 夏妍妍

近日，《地方政府性债务风险应急处置预案》（以下简称《预案》）出台，对地方政府性债务风险应急处置的组织、预警、响应以及后期处置工作进行了整体部署和具体安排。《预案》首次提出通过地方政府“财政重整”实现财政平衡，对早前《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称《意见》）规定的“地方政府对举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则”提供了具体的应急处置方案，明确了地方政府的债务偿还责任和范围，对地方政府的发债行为具有重要的警示作用，我国地方政府性债务管理迎来质的飞跃。但同时我们也应当看到，《预案》更多是一种事后风险管控，不能对债务风险的发生起到有效防范作用；规定省级政府负总责，可能会导致债务风险主体仍然依赖上级政府。因此，我国地方政府性债务风险管理下一步应当完善债务风险检测和管理体系，做到事前、事中和事后的系统化管理，加强违约预警管理，同时进一步明晰债务风险主体与上级政府之间的责权关系。

提供债务风险应急处置方案，首次提出实施财政重整计划

《预案》对地方政府应对债务风险提出了具体可操作方案，进一步明确了偿债资金来源及筹措方式：以一般公共预算收入作为偿债来源的一般债务违约，“可以采取调减投资计划、统筹各类结余结转资金、调入政府性基金或国有资本经营预算收入、动用预算稳定调节基金或预备费等方式筹措资金偿还，必要时可以处置政府资产”；以政府性基金收入作为偿债来源的专项债务，“通过调入项目运营收入、调减债务单位行业主管部门投资计划、处置部门和债务单位可变现资产、调整部门预算支出结构、扣减部门经费等方式筹集资金偿还债务”；因债权人不同意变更债权债务关系或不同意置换，导致存量政府债务无法在规定期限内依法转换成政府债券的，“由债务单位通过安排单位自有资金、处置资产等方式自筹资金偿还。若债务单位无力自筹资金偿还，可按市

场化原则与债权人协商进行债务重组或依法破产，政府在出资范围内承担有限责任”。

此外，首次提出有必要时可以启动财政重整计划，规定“市县年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出 10%的，或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出 10%的，债务管理领导小组或债务应急领导小组必须启动财政重整计划”。《预案》规定，财政重整计划包括但不限于：通过加大清缴欠税欠费力度、增加政府资源性收入以及暂停部分财税优惠政策等方式拓宽财源渠道；通过压缩基本建设支出和政府公用经费、控制人员福利开支、清理各类对企事业单位的补助补贴、调整过高支出标准以及暂停土地出让收入各项政策性计提的方式优化支出结构；处置政府资产；申请省级救助；加强预算审查；改进财政管理。通过上述措施力求恢复地方政府的财政收支平衡。

从《预案》全文来看，财政重整的提出无疑是亮点之一，财政重整一般是指出现债务风险的地区通过实施增收、节支、资产处置等一系列措施，使自身债务规模和偿债能力相一致，恢复财政收支平衡状态，实际上是对政府预算的一种重新安排。财政重整（或财政重建）并不是中国独创，而是世界各国普遍采用的做法。然而，在我国没有地方政府破产制度的情况下，财政重整更偏行政化，需要通过行政手段来实现，这一点与联邦制的美国不同。以同样是单一制的日本为例，2009 年实施的《地方公共团体财政健全化法》通过财政健全化判断指标将地方财政状况分为财政健全、财政早期健全化和财政再生三种，当实际赤字比率超过 5%（都道府县）或 20%（市町村），表明地方政府财政状况出现危机，应尽快制定财政再生计划进行财政重整，通过增加税收、减少公务员数量、降低工资水平、降低公共服务水平、减少公共福利等措施实现财政再平衡。与日本相比，中国版“财政重整”多次强调筹措资金应对政府性债务风险要在“保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出”前提下进行，实施政府财政重整计划“不得因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供”，而日本在实践中如夕张市政府实施财政重整后，政府的行政服务水平降低，市民的公共福利被大幅削减，公营住宅租金、水费等公共费用大幅涨价，免费服务被大量削减，收费服务大幅提高。由此看来，中国版“财政重整”不包含增税选项，对公共服务提供有一定保障，与日本相比温和一些。

明确地方政府偿债责任，上级政府的责权需进一步明晰

《预案》明确了地方政府的债务偿还责任和范围，并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，划分为Ⅰ级（特大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）四个等级。对Ⅳ级、Ⅲ级债务风险，主要由市县立足自身化解；对Ⅱ级、Ⅰ级债务风险，省级政府可依据市县申请予以适当救助；当地方政府出现极大风险时，中央政府可适当指导。《预案》对债务风险主体和上级政府的责权进行了一定区分，加强了作为风险主体的地方政府责任，对债务风险的分类和处置也更加精细化，有利于提高风险管控水平。

尽管《预案》对债务风险主体与上级政府的责权进行了必要区分，但还有待进一步明晰。从重整方式来看，国外的财政重整一般分为协助重整和自主重整。二者的主要区别在于是否借助上级或其他渠道的帮助，采取自主重整意味着重整主体基本不能获得来自上级政府或其他渠道的援助，但是在政策制定上具有很大的独立性和自主性。日本有夕张市采取协助重整的方式，也有福岛县泉崎村实施自主重整。中国版“财政重整”类似于二者的结合，债务风险主体负责重整方案的制定和执行，上级政府进行一定的指导和监督，当市县统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口并且影响政府正常运转或经济社会稳定的，可以向省级债务应急领导小组申请救助，采取代偿部分政府债务、加大财政转移支付力度、避免部分专项转移支付配套资金等方式给予支持，待财政重整计划实施结束后，由省级政府自行决定是否收回相关资金。当前我国地方政府之间利益盘根错节，这种省级政府负总责、上下级政府协同应对的方式可能与市县立足自身化解债务风险的初衷相悖，导致最终仍摆脱不了上级政府“财政兜底”的状况。我们可以借鉴其他国家成功经验，进一步明确债务风险主体与其上级政府之间的责权关系。

完善债务风险检测和管理体系，加强地方债务风险事前事中管控

上文提到日本地方财政状况分为财政健全、财政早期健全化和财政再生三种，地方政府每年度将关于财政健全化判断比率计算的相关报告由监查委员审

查后向议会提交并对外公示。日本的财政健全化判断指标包括实际赤字比率、合并实际赤字比率、实际公债比率和将来负担比率四个指标，当地方政府达到早期健全化标准，如实际赤字比率超过 5.69%（都）、3.75%（道府县）或 11.25%-15%（市町村），表明财政状况开始出现问题，地方政府就应尽快制定财政健全化计划以避免财政状况恶化，即在达到财政重整要求之前还存在一条警戒线进行风险预警和防范，这属于事先预防和风险管控，能够及早发现风险并采取应对措施，防止地方政府财政最终恶化。《预案》对必须实施财政重整的标准有规定，即一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出 10%或者专项债务付息支出超过当年政府性基金预算支出 10%。根据测算，当市县债务总额低于当年地方政府综合财力的 3 倍以下时，财政重整风险较小，反之则面临较大的财政重整风险。不难看出，与日本相比，我们的标准存在两个问题，一是指标较为单一且不够明确，二是存在滞后性，当达到财政重整标准时地方政府早已面临偿债风险，它更多是一种事后应对，这种事后风险管控虽具有一定的警示意义，但不能做到尽早介入、有效防范风险的发生。

财政部数据显示，截至 2015 年末，我国地方政府债务 16 万亿元，2015 年债务率（债务余额/综合财力）为 89.2%，虽低于欧盟 60%的警戒标准，但是已经出现个别地区债务率超出警戒标准、违法违规融资担保、PPP 项目存在不规范现象等问题，因此有必要进一步加强风险管控。而要有效防范风险，关键是要加强事前、事中、事后的系统化管理，如通过设置债务率等具体风控指标为手段建立债务风险检测和管理体系，在风险真正发生之前采取必要的应对措施，避免违约的发生。未来我国地方政府债务风险控制体系的建立和完善一方面要做到指标选取的多元化和透明化，综合运用负债率、偿债率、债务率、赤字率等指标对债务风险进行合理检测和评价，另一方面要实现多层次预警，如对债务率达到 100%、150%、200%以及 300%时分别采取预警、重点关注、暂停发债和财政重整等措施，当然，这只是初步设想，具体实现还应当借鉴国外先进经验的基础上，科学设计出适合我国国情的风险检测指标和应对措施。