

《地方政府性债务风险应急处置预案》解读



2016/11/17

作者：闫蓉

《地方政府性债务风险应急处置预案》解读

作者：闫蓉

近日，国务院办公厅下发《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函【2016】88号，以下简称“《预案》”），对地方政府性债务风险应急处置做出总体部署和系统安排。《预案》沿袭了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）以及《中华人民共和国预算法》的精神，是进一步加强地方政府性债务管理的重大举措。同时，《预案》对“城投债”信用状况可能带来较大影响。

地方政府性债务可以违约

《预案》明确规定了政府性债务风险事件分为政府债务风险事件和或有债务风险事件。政府债务事件指地方政府发行的一般债券、专项债券以及除地方政府债券外的其他存量政府债务还本付息出现违约；或有债务风险事件指地方政府提供担保或承担救助责任的存量或有债务出现风险，政府依法应承担相应责任而无力承担的事件。即地方政府的债务可以发生违约，这打破了债券市场及投资人认为地方政府债务不会出现违约的认识，这也是继国有企业债券违约之后债券市场刚性兑付神话的进一步打破。另外，这也将有助于提高对未来地方政府债券及地方政府平台类债务风险的区分度。

城投企业与地方政府信用的关联性将有所弱化

《预案》明确了地方政府性债务仅包括地方政府债券以及清理甄别认定的2014年末非政府债券形式的政府存量债务和存量或有债务。即表明2014年以后新发的任何城投类债券以及2014年以前发生但未被认定为政府债务的部分均不属于地方政府性债务的范畴。

《预案》明确了地方政府对上述三类债务的偿还责任：第一，对于地方政

府债券，政府依法承担全部偿还责任。第二，对于非政府债券形式的存量政府债务，如果债权人同意置换为政府债券，地方政府将承担全部偿还责任；如果债权人不同意置换为政府债券，地方政府仅以出资额为限承担有限责任。第三，对于存量担保债务，地方政府仅承担民事赔偿责任，且最多不超过债务人不能清偿部分的二分之一；对于存量救助债务，地方政府根据具体情况实施救助。综上，地方政府对于存量或有债务的偿还责任较轻。

值得关注的是，在《预案》的政府性债务风险预警、监测要求中，对于各级政府及其部门与其他主体签署协议承诺用以后年度财政资金支付的事项，纳入监测范围。这表明政府对于城投企业因承担地方政府基础设施建设项目形成的应由政府支付的项目投入仍应承担偿还责任，这也从侧面表明中央也认可目前城投类企业与地方政府不可割裂的关系。此外，《预案》指出，对新预算法施行后地方政府违法违规提供担保承诺的债务参照存量担保债务处理办法依法处理，表明政府至少对于本预案发布之前发生的政府担保、承诺依然具有一定程度的救助责任。从长期来看，城投类企业与政府信用的关联性将有所弱化，但城投类企业的基础设施投资职能短期内无法被取代，城投债相较于普通企业债仍具有其特殊性。

强化地方政府自身偿还债务的责任

按照风险事件性质、影响范围和危害程度等，《预案》中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，中央实行不救助原则，不同等级的风险事件将由省、市、县级政府分别主导处置。

对于Ⅳ级债务风险事件的应急响应机制方面，政府首次提出“财政重整计划”：市县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。“财政重整计划”的内容包括通过加强税收征管等方式拓宽财政收入来源；通过缩减公用经费、降低企事业单位人员福利、压缩基本建设支出等优化支出结构；通过处置政府经营性资产、国有股权等筹措偿债资金；申请上级救助等方面。“财政重整计划”某种程度上类似

于企业破产重整触发条款，即说明中央政府某种程度上在风险可控（IV级）的前提下要求地方政府主要通过自身来偿还债务，不能依赖上级政府的支持。

债务风险处置纳入政绩考核或牵制城投平台举债规模扩张

《预案》要求当政府债务风险事件发生后，应适时启动责任追究机制，对地方政府有关责任人进行行政问责和追究法律责任，进一步明确了责任追究程序，增强了追究机制的可执行性，一定程度体现了中央政府对于目前地方政府债务负担过重的担忧。《预案》中特别要求“省级政府应当将地方政府债务风险处置纳入政绩考核范围；属于在本届政府任期内举借债务形成风险事件的，在终止应急措施之前，政府主要领导同志不得重用或提拔；属于已经离任的政府领导责任的，应当依纪依法追究其责任。”这对于部分在任期内大举负债搞建设的地方领导干部有一定的警示作用，对于地方性政府债务的供给在边际上有一定的收缩作用。但在稳增长的大背景下能够多大程度的执行，仍有待考察。

总体来看，《预案》的出台表明政府希望进一步明晰地方政府债务的边界，将地方政府信用与城投主体做出切割，这对城投类债券形成较大压力，也促使我们重新审视以往对于“城投债”的信仰，将企业本身资质以及得到政府信用支持或者救助的可能性、以及得到政府资金支付等作为重点评级依据。