

## 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

按照全国人大财经委、全国人大常委会预算工委相关要求，现将坚决制止地方政府违法违规举债、遏制隐性债务增量相关情况报告如下：

### 一、认真学习领会、坚决贯彻党中央、国务院决策部署，充分认识防范化解地方政府隐性债务风险的重要性和紧迫性

党中央、国务院高度重视地方政府债务管理和风险防控工作。习近平总书记在党的十九大报告中强调，要更加自觉地防范各种风险，坚决战胜一切在政治、经济、文化、社会等领域和自然界出现的困难和挑战，特别是要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。2017年7月14日至15日全国金融工作会议强调，各级地方党委和政府要树立正确政绩观，严控地方政府债务增量，终身问责，倒查责任。7月24日中央政治局会议强调，要积极稳妥化解累积的地方政府债务风险，有效规范地方政府举债融资，坚决遏制隐性债务增量。7月28日国务院常务会议强调，各地要落实属地责任，堵住“后门”，坚决遏制违法违规举债。坚持分类指导，继续整改违法担保，纠正政府和社会资本合作、政府投资基金、政府购买服务中的不规范行为。财政部会同各地区、各有关部门深入学习领会，从讲政治的高度，自觉增强防范地方政府债务风险的责任感和使命感，坚决贯彻执行党中央、国务院决策部署，确保认识到位、行动到位、落实到位。

## 二、依法构建规范的地方政府举债融资机制，当前地方政府债务风险总体可控

党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，财政部会同有关部门依法加快建立规范的地方政府举债融资机制，基本形成覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”风险防控体系。

（一）构建法律制度框架。积极配合修订预算法，提请国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），建立地方政府债务管理的法律制度框架，赋予地方政府依法适度举债权限。

（二）实行地方政府债务限额管理。自2015年起，每年提请全国人大或全国人大常委会审议批准地方政府债务限额，经国务院同意印发《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号），依法设置地方政府举债规模的“天花板”。

（三）将地方政府债务全部纳入预算管理。印发《地方政府一般债务预算管理办法》（财预〔2016〕154号）和《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号），将政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，改变以往地方政府债务游离于预算之外的局面，主动接受人大和社会监督。

（四）发行新增地方政府债券。经全国人大批准，2015年、2016年、2017年分别安排新增地方政府债务限额6000亿元、11800亿元、16300亿元，发行地方政府债券用于重大公益性项目建设，支持地方经济社会持续健康发展，推进供给侧结构性改革。

（五）锁定并置换存量政府债务。清理甄别认定截至 2014 年末各地非政府债券形式存量政府债务，用 3 年左右时间置换成地方政府债券。截至 2017 年 10 月末，全国地方累计发行置换债券 10.5 万亿元，大大降低地方政府利息支出，避免了地方政府资金链断裂，化解了许多长期积压的“三角债”，降低了金融系统呆坏账损失。

（六）推进地方政府专项债券改革。在严格执行法定限额管理的基础上，会同有关部门印发土地储备、政府收费公路专项债券管理办法，试点发行项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，开好规范举债的“前门”。

（七）实施地方政府债务风险预警。综合运用债务率、偿债率等指标，每年组织评估、预警、通报地方各级政府债务风险情况，督促各省级政府制定风险化解规划或应急处置预案，多渠道筹集资金化解存量债务风险。

（八）建立地方政府债务应急处置机制。提请国务院同意，由国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88 号），经国务院同意印发《地方政府性债务风险分类处置指南》（财预〔2016〕152 号），对地方政府性债务风险应急处置作出系统性安排，妥善做好风险事件应急政策储备。

（九）建立地方政府债务日常监督机制。印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》（财预〔2016〕175 号），授予专员办就地查处的权力，建立发现一起、查处一起、问责一起的机制，实现地方政府债务常态化监督。

（十）严肃处理 and 通报违法违规举债担保行为。组织核查部分市县、金融机构违法违规融资担保行为，发函至 10 个省级政府和银监会、商务部等部门建议

依法问责处理，目前，重庆市、山东省、河南省、湖北省、江苏省和银监会已对相关责任人给予撤职、行政降级、罚款等处分。同时，分批公开曝光处理结果，发挥警示教育作用。

2016 年底以来，按照中央经济工作会议和政府工作报告有关精神和要求，财政部会同有关部门切实加大工作力度。一是专题部署工作，在 2016 年底召开的全国财政工作会议上，专门要求地方财政部门严守底线不动摇，摸清风险隐患，严格落实地方政府债务管理制度；二是完善监管政策，会同国家发展改革委等 6 部门印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号），印发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87 号），严禁借政府投资基金、政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等名义变相举债；三是部署清理整改违法违规融资担保问题，组织核查问责部分市县、金融机构违法违规融资担保行为。

通过持续规范管理，截至 2016 年末，全国法定限额内政府债务余额 27.33 万亿元，负债率（债务余额/GDP）为 36.7%，低于主要市场经济国家和新兴经济体水平；地方政府债务余额 15.32 万亿元，债务率（债务余额/综合财力）为 80.5%，低于国际通行的 100%—120%警戒线。目前，地方政府债务风险总体可控。

### 三、地方政府违法违规举债问题的成因分析

虽然地方政府债务风险总体可控，但个别地方政府继续通过融资平台公司、PPP、政府投资基金、政府购买服务等方式违法违规或变相举债，风险不容忽视。从地方政府及相关部门反映的情况看，地方政府违法违规举债的主要原因是：

（一）一些地方党政领导干部政绩观不正确。有的地方党政领导干部没有认真贯彻新发展理念，过度举债谋“政绩”，超出财力可能铺摊子，无序举债搞建设。有的地方政府建设项目缺乏统筹规划和长远考虑，急于超前发展，只管举债建设、不考虑还钱。这些违法违规或变相举借的债务缺乏预算约束，“借、用、还”管理脱节，形成企业借债、政府使用、偿债资金无法落实的局面。

（二）项目实施责任不落实。有些地方和部门审核基础设施建设项目把关不严，对举债建设项目现金流评估不够，对项目市场前景和经济效益测算不科学，没有充分考虑地方政府还款能力，存在风险隐患。同时，还有些项目单位未按项目批复要求落实各项建设资金来源，加剧风险隐患。

（三）一些金融机构推波助澜。有些金融机构认为地方政府不会破产也不敢破产，存在财政兜底幻觉，加上政府背景项目融资规模大，利率弹性小，容易快速提升单位经营业绩和个人绩效奖励，对这类项目趋之若鹜，没有按照市场化原则严格评估政府背景项目风险，放松风险管控要求，大量违规提供融资。一些中央企业向金融机构融资后，通过合同约定由地方政府回购或保证最低收益等方式，参与地方政府项目建设，助推地方政府变相举债。

（四）违法违规融资行为问责不到位。不少地方政府没有落实属地管理责任，甚至认为违法违规举债上项目、搞建设有利于地方发展，对相关违法违规人员问责不到位，约束软化，导致违法违规举债行为不断出现。金融监管部门问责金融机构的制度尚不健全，对相关违法违规行为处罚不严。

#### 四、下一步工作考虑

财政部将会同各地区、各有关部门全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实增强“四个意识”，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，严格执行预算法和担保法，坚决刹住无序举债之风，有效遏制隐性债务增量，坚持谁举债、谁负责，严格落实地方政府属地管理责任，债务人、债权人依法合理分担风险，积极稳妥处置隐性债务存量，坚决打好防范化解重大风险的攻坚战。

（一）坚决遏制隐性债务增量。一是进一步完善地方建设项目和资金管理。加大财政约束力度，有效抑制地方不具备还款能力的项目建设。有关部门要加强监督管理，从严审核把关，严禁建设形象工程、政绩工程以及脱离当地财力可能的项目。二是管控好新增项目融资的金融“闸门”。督促金融机构尽职调查、严格把关，对没有稳定经营性现金流作为还款来源或没有合法合规抵质押物的项目，金融机构不得提供融资，严格按商业化原则提供融资。三是强化中央企业债务融资管控，严禁违规为地方政府变相举债。

（二）积极稳妥化解存量隐性债务。坚持中央不救助原则，做到“谁家的孩子谁抱”，坚决打消地方政府认为中央政府会“买单”的“幻觉”，坚决打消金融机构认为政府会兜底的“幻觉”。建立市场化、法治化的债务违约处置机制，依法实现债权人、债务人共担风险，及时有效防止违约风险扩散蔓延。坚持从实际出发，分类审慎处置，继续整改违法担保，纠正政府投资基金、PPP、政府购

买服务中的不规范行为，鼓励地方政府合法合规增信，防范存量债务资金链断裂风险。

（三）开好地方政府规范举债融资的“前门”。一是适度增加地方政府债务限额。地方政府一般债务重点用于支持易地扶贫搬迁、深度贫困地区基础设施等没有收益的公益性项目建设。适度增加地方政府专项债务限额，稳步推进专项债券管理改革，支持有一定收益的公益性项目建设。二是支持地方政府合法合规与社会资本合作。鼓励地方政府规范运用 PPP、政府投资基金等方式。严禁 PPP 异化为新的融资平台，严禁政府投资基金、政府购买服务异化为“二财政”。三是支持市场化融资和担保。鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府在出资范围内对担保公司承担责任。

（四）稳步推动融资平台公司市场化转型。一是规范融资平台公司融资管理。推动融资平台公司公开透明、合法合规运作，严禁新设融资平台公司。规范融资平台公司融资信息披露，充分披露企业及项目相关信息，严禁与地方政府信用挂钩的误导性宣传。二是分类推进融资平台公司市场化转型。妥善处理融资平台公司债务和资产，剥离融资平台公司政府融资职能，支持转型后的国有企业依法合规承接政府公益性项目。三是防止地方国有企业和事业单位“平台化”。督促地方国有企业规范运作，坚决制止地方政府将公益性事业单位演变为融资平台。

（五）健全监督问责机制。加强重点督查和审计。研究出台终身问责、倒查责任制度办法，坚决查处问责违法违规行为。督促省级政府健全责任追究机制，对继续违法违规的，发现一起、查处一起、问责一起，终身问责、倒查责任。

（六）建立健全长效管理机制。按照党的十九大部署，深化财税体制、投融资体制、金融改革；全面推进地方政府债务公开；加快编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告；充分发挥市场机制激励约束作用，促进市场融资自律机制形成；推进政府债务立法，强化法律保障。