# 政府隐性债务形成原因及化解路径探讨

多个省份提出要继续推动隐性债务展期重组和发行地方政府债券置换隐性债务，其中前者可以通过金融机构“借新还旧”，后者需要关注隐性债务建制县风险化解试点是否会重启。

新中国成立70多年来，我国财政体制经历了计划经济时期的“统收统支”、改革开放初期的“包干制”、1994年“分税制”财政体制形成与完善，以及在“构建现代财政制度”要求下“分税制”深度调整等四个阶段。

财政体制改革的目的是，达到市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，通过制度建设释放生产者偏好和消费者偏好，使经济达到总需求与总供给的平衡。

政府债务形成原因

分税制财政体制改革使得平台公司应运而生，以前由政府直接投资的经济活动转为由平台公司承担。2000年以来平台公司的产生和发展，为基础设施建设、环境保护、民生保障筹集了大量的资金，促进了地方经济的快速发展。

平台公司在投资人和政府之间起到了桥梁的作用，通过沟通政府的优质项目和投资人之间的资金，一方面政信投资能够得到政府的信用背书，相对于其他投资项目，会有更好的安全性和稳定性；另一方面投资人也能通过优质项目，让社会上的闲散资金能够筹集起来，帮助政府建设当地经济，从而给投资人较好的回报。

但平台公司承担的大多是外部性强、直接收益低的公共基础设施和公共服务类项目，同时随着公共资本的经年累积，投资的边际收益不断递减，平台公司形成的大量政府债务难以平衡，由此带来的财政金融风险已成为经济运行中最主要的风险之一，因此地方投融资平台公司作为地方政府隐性债务的主要载体，一方面面临转型发展，另一方面亟须化解存量债务风险。

2014年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求剥离融资平台公司政府融资职能，明确划清政府与企业的界限，融资平台公司不得新增政府债务，并清理甄别认定了截至2014年末非政府债券形式存量政府债务，分清了政府和企业的责任。其中，凡属于政府债务的部分纳入限额管理和预算管理范围，允许地方逐步发行地方政府债券进行置换。

同年，财政部颁布了《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，拓宽城镇化建设融资渠道，促进政府职能加快转变，完善财政投入及管理方式。从微观层面看，PPP创新了提供公共产品和公共服务的方式；从宏观层面看，PPP带来了政府和市场关系的再思考，也反映了公共治理模式的深刻变革路径。然而，PPP模式的泛化运用，从预算软约束下的财政幻觉、财政机会主义行为、信息不对称下的风险转嫁、制度变迁的路径依赖等方面给财政金融体系带来了不小的冲击。

2014年《预算法》第35条规定：地方政府可在限额内通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措资金，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，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。但受地方过度举债谋“政绩”、金融机构推波助澜、违法违规融资行为问责不到位等因素影响，地方政府违法、违规举债、担保仍有发生。因此2018年《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发〈地方政府隐性债务问责办法〉的通知》《地方政府隐性债务统计监测工作指引》等文件对隐性债务进行了强监管的约束，并开启了10年化债之路。

2018年政府隐性债务的统计工作，地方政府为了数据漂亮，大量的债务并未被纳入统计而是留在了债务信息平台之外，造成了化债工作“本底不实”，一直困扰着地方政府。

根据公开资料，截至2023年2月14日，全国31个省份都披露了《2022年预算执行情况和2023年预算草案的报告》，共有7个省份超额完成2022年化债任务。现距2018年化债计划时间已快过半，仍然有大量区域经受着隐性债务的困扰。

展望2023年，多个省份提出要继续推动隐性债务展期重组和发行地方政府债券置换隐性债务，其中前者可以通过金融机构“借新还旧”，后者需要关注隐性债务建制县风险化解试点是否会重启。

政府债务化解路径

日前，财政部原部长楼继伟在《比较》杂志上发表《新时代中国财政体系改革和未来展望》一文表示，地方政府隐性债务余额估计在30万亿~50万亿元。

根据全口径监测系统提供的7种化债措施，化债时需分别提供的附件、凭证应当至少包括以下要件并按顺序排列。

1.化解措施为“拟安排年度预算资金、超收收入、盘活财政存量资金等偿还”。

（1）化解资金列入年初预算的，提供债务人单位对应的预算文本；化解资金属于追加预算的，提供经人大批准的预算调整批复文件、财政部门批复的债务人单位追加该笔预算的调整通知单。

（2）财政国库拨付化债资金至债务人（或直接拨付债权人）的国库实拨资金拨款凭证，或已清算的授权支付凭证。

（3）债务人拨付化债资金至债权人的内部审批单、银行拨款回单、债权人出具的发票或化解资金收据。

（4）化债凭证资金与系统录入化债资金存在差异的，应当提供倡议说明和佐证，包括但不限于合同约定、审计报告、工程审减证明等材料文件。

（5）隐性债务化解情况说明及其他相关佐证材料。

2.化解措施为“拟出让部分政府股权以及经营性国有资产权益偿还”。

（1）政府议定处置相关资产的审批文件。

（2）资产处置流程相关文件、审批率。

（3）处置资产权益或经营性国有资产权益上缴国库的相关审批文件和缴款凭证。

（4）参照化解措施1的相关附件、凭证。

3.化解措施为“拟由企事业单位利用项目结转资金、经营收入偿还（不含财政补助资金）”。

（1）反映企业当年项目结转结余、经营收入情况的相关资料和年度财务报告（资产负债表、利润表、现金流量表等报表附注等）；若涉及以前年度结转结余、经营收入的应一并提供。

（2）政府相关部门或企业决定使用项目结转资金、企业经营收入偿还债务的决策审批文件。

（3）债务人拨付化债资金至债权人的内部审批单、银行拨款凭证及银行回单、债权人出具的发票或化解资金收据。

（4）化债凭证资金与系统录入化债资金存在差异的，应当提供差异说明或佐证，形式包括但不限于合同约定、审计报告、工程审减等证明材料文件。

4.化解措施为“拟将部分具有稳定现金流的隐性债务合规化为企业经营性债务和合规PPP化解隐性债务”。

（1）关于项目依法可由企业财务市场化经营方式运行且依法可由企业作为该项目债务人的政府批转文件；经地方政府批准的政府和社会资本合作项目实施方案，“两个论证”报告、经批准的入库（财政部项目管理库）证明。

（2）可证明隐性债务项目具有稳定经营性现金流的相关材料，包括隐性债务项目所涉及经营收入情况，经会计师事务所审计的年度审计报告（资产负债表、利润表、现金流量表和报表附注等）；债务项目所涉债务合同、按年度需还本付息及实际还本付息资料、佐证。

（3）对债务项目未来能够产生非财政资金类文档现金流的预测，需提供真实可靠的预测依据。

（4）地方政府及其部门向债权人出具的不再以任何形式承担任何偿债或未来支出责任的函或文件，债权人对该文件是否同意的答复、债务转移手续。

（5）能证明PPP项目不属于回购社会资本方的投资本金、承担社会资本方的投资本金损失、将项目融资偿还责任交由地方政府承担的相关材料；不存在以其他明股实债方式融资的证明。

（6）社会资本合作方和融资方同意将项目转化为规范PPP项目的确认文件。

（7）财政部门出具的已落地项目列入年度预算的证明，包括项目在内的本金全部政府支出责任计算表。

（8）经企业主要领导签字同意的转企化债或PPP化债的申请、主管部门审批同意并报同级党委政府的申请报告、同级党委政府审批同意的意见、逐级上报省级党委政府批准的文件。

5.化解措施为“拟由企事业单位协商金融机构通过借新还旧、展期等方式偿还”。

（1）债务人决定通过借新还旧或展期方式偿还债务的申请；政府主管部门审批并报同级政府性债务管理领导小组办公室的申请文件、逐级上报省级政府性债务管理领导小组办公室对债务项目通过借新还旧方式进行核对的审批文件。

（2）原借款合同、新签订借款合同；新合同不属于超期限、超规模等情况的说明。

（3）债务人拨付资金至债权人的内部审批单、银行拨款回单、债权人出具的发票或化解资金收据。

（4）化债凭证资金与系统录入化债金额存在差异的，应当提供差异说明和佐证，形式包括但不限于合同约定、审计报告、工程审减等证明资料文件。

6.化解措施为“拟采取破产重组或清算方式化解”。

（1）债务人破产重整或清算的相关审批文件或裁判书。

（2）债务人破产重整方案或资产清算方案等相关文件。

（3）破产重整方案或资产清算方案执行情况说明。

（4）破产重整方案或资产清算方案中涉及债权人的相关资料；方案实际执行时的化解措施资料参考3需提供的相关附件、凭证。

7.化解措施为“核销核减债券”。

（1）核销债务的相关依据，包括但不限于合同约定、审计报告、工程审减相关证明；债权人同意核销的确认文件。

（2）债务人向政府主管部门提出核销债务的申请和主管部门批复。

（3）将核销化债金额纳入年终财政汇总化债报告（包含该笔核销化债金额）报同级政府批复的文件。

（4）隐性债务化解情况说明及其他相关佐证材料。

债务化解是治伤风感冒还是慢性病

老先生常言“做事要学会看年景，年景好时加倍努力，年景不好的时候也要学会静候时机”。冰冻三尺非一日之寒。长期债务累积风险出现的阵痛就如慢性病人得了伤风感冒。面对当前宏观经济不确定性可能出现的地方政府债务风险还需小心谨慎，防止风险传导使得财政和金融风险交叉感染，使得产业发展、项目落地存在巨大的困难。

但换个角度看，各个主体和行业的巨大变革也必然带来一系列新的市场机会，仔细分析和思考当前各个市场、行业亟待解决的问题以及面临的切实需求，才能找到有效办法，度过短期阵痛。俗话说，留得青山在，不怕没柴烧，通过获得政府行政支持暂时度过困难，以谋再发展。

现在债务问题不是根源，根源问题是人们心理预期问题。而要解决心理预期问题，恰恰是要解决好债务问题。凯恩斯主义认为，通过利率把储蓄转化为投资和借助于工资的变化来调节劳动供求的自发市场机制，并不能自动地创造出充分就业所需的有效需求水平；在竞争性体制中，“三大心理规律”使有效需求往往低于社会的总供给水平，从而导致就业水平总是处于非充分就业的均衡状态。

因此，要实现充分就业，政府必须运用积极的财政与货币政策，以确保足够水平的有效需求。这就要求财政与货币政策更多地投向产业基础设施，地方政府通过产业重构与升级增加人们就业信心，减少人们对货币“预防动机”的需求，增加消费活力。通过积极扩大内循环、促进完整的内需体系，耦合生产要素的供给体系，才能使得循环体系加快“运动”起来。其中需要政府改善与发力范围的包括：土地供给、人口流动、金融市场建设、科技创新领域等。对应地，未来数年政府需要加大土地整理、户籍制度改革、公共服务体系建设、金融市场建设与监管、科研教育与各类基础产业的基础设施的投资。按照《扩大内需战略规划纲要（2022~2035年）》的要求，全国范围一盘棋，进行预算动态管理，确保项目建设符合社会经济发展的现实需要。

建议

地方政府债务化解是一项涉及生存与发展的系统工程，牵涉到财政、金融、税务、国资等各个政府部门，关系到产业转型与经济发展方方面面，更涉及国家整体区域布局和共同富裕，与政府和行政事业单位预算绩效评价和内控制度建设等工作紧密相连，地方政府的领导层必须拥有“壮士断腕”的勇气和决心。

对于地方债风险控制，短期看，要控住债务规模，管住新增债务；建立各级债务台账，摸清隐性债务底子并纳入统一管理；建立风险预警机制，对地方债务进行密切跟踪和评估；完善落实责任机制；透明有序地推进债务置换和重组机制与制度建设；由中央设立特定方向的援助机制（比如发行低利率长期限特别国债对地方纾困），防范突发情况，避免引发系统性风险；激励地方合理规划、系统谋划未来发展确需的支撑项目，逐步提升造血功能。

长期而言，应坚持激发民营经济活力，使社会经济保持相对快的增长，使增长、财政、货币政策相协调，避免债务利率过快上升。坚持深化改革、调整政府职能与规模、提质增效。建立符合当前发展阶段的合理的考核与约束机制、评估和问责机制。深化政府预算、社保、税费制度改革，优化税收与支出。调整区域发展规划，优化城市经济人口结构与负债比例，使各地区负债能力与增长能力相匹配。最后，还要强化财政与金融政策相协调，综合发挥好我国制度与体制优势。

（魏国强系中建政研乡村振兴研究院研究员，何朋朋系中建政研政府投融资研究中心常务副主任）

一财网2023-08-15