# 落实一揽子化债方案，多地部署化解地方债风险

防范化解政府债务风险成为地方当前主抓的一项重点工作，以守住不发生系统性区域性风险底线。

最近31省份陆续公开了去年财政决算报告，部分省份还一同披露上半年预算执行情况报告（以下统一简称为“决算报告”），其中不少省份再次就防范化解地方政府债务风险做出部署，除了常见的强化监管等表述外，也有一些相对新的提法，即通过债务置换续本降息以短期缓释债务风险，并通过体制机制改革来建立健全防范化解地方政府隐性债务风险长效机制。

比如，近期中央提出制定实施一揽子化债方案后，湖南在近日披露的决算报告部署今年下半年工作要点时称，落实好一揽子化债方案。激励引导银行等金融机构“替接他盘”、续本降息，推进隐性债务防断链、优结构、降成本等。江苏提出进一步压实市县主体责任，建立健全防范化解地方政府隐性债务风险长效机制，坚决不触碰新增隐性债务红线。

多位财税专家告诉第一财经，当前针对复杂的地方债问题，短期内各地统筹各类资源来化解债务风险，而更关键的是需要体制机制变革，从中长期真正遏制隐性债务增长，科学合理有度举债，平衡好稳增长和防风险。

寻求展期降息缓释风险

当前地方政府债务风险总体安全可控，但一些市县偿债能力弱，债务风险较高。比如，内蒙古决算报告表示，全区政府债务规模仍然较大，局部风险仍然较高，隐性债务化解难度加大。

目前，地方债风险主要集中在隐性债务上，即地方政府在法定政府债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务，这主要由地方政府投融资平台公司举借。

从不少省份的决算报告相关表述来看，地方普遍表示要统筹各类资源及政策措施来化解存量隐性债务，缓释风险。

比如，吉林决算报告称，下半年财政工作重点之一是抓债务。通过协调金融机构降低利率、调整期限、强化库款资金调度以及必要的转移支付倾斜等方式，积极支持相关市县化解存量债务风险。江苏部署下半年财政工作重点时表示，积极与财政部对接，落实扩大建制县区隐性债务化解试点工作。

中央财经大学教授温来成告诉第一财经，当前部分地方政府债务规模较大情况复杂，因此需要统筹各类资金政策来化解风险，这就包括金融机构展期降低利率来缓释地方政府债务风险，也需要地方盘活存量资产资源来化债。

财达证券副总经理胡恒松对第一财经表示，一揽子化债方案，也意味着化解地方债务风险需要金融部门和财政、国资等加强协作，也包括各地政府部门对于政策落地的协调。因此，目前不少省份都强调统筹各类资金来化债、引导金融机构支持化债是对近期监管部门会议精神的响应。政策性银行和资产管理公司等金融机构支持地方债务风险化解，短期来看需要提前制定接续融资预案等，长期来看，需要进一步创新工具和手段，丰富化债产品。

8月18日，中国人民银行、金融监管总局、证监会联合召开金融支持实体经济和防范化解金融风险电视会议要求，金融部门要认真贯彻落实党中央、国务院关于防范化解重点领域风险的精神，统筹协调金融支持地方债务风险化解工作，丰富防范化解债务风险的工具和手段，强化风险监测、评估和防控机制，推动重点地区风险处置，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

上海财经大学教授郑春荣告诉第一财经，当前地方政府债务风险主要是近些年经济增速放缓，一些地方人口收缩，广义财政收入增长乏力，叠加偿债高峰期，一些地方出现了阶段性偿债困难。从债权人角度来化解地方债风险，主要是金融企业在监管部门的组织下通过市场化手段，以协商方式，通过降低利息、债务展期等方式，给予债务人更多余地，以最终实现债务的顺利偿还。

“这一操作可能与贵州遵义道桥百亿化债方案大同小异。这些操作有利于减少债务违约对金融市场产生连锁反应，有利于其他融资主体正常举债。”郑春荣说。

去年底，贵州省的遵义道桥建设（集团）有限公司发布公告称，经与各银行类金融机构友好平等协商，对近156亿元银行贷款进行重组，重组后银行贷款期限调整为20年，利率降至3%/年至4.5%/年，前10年仅付息不还本，后10年分期还本。这有助于缓解该公司缓解短期偿债压力和优化债务结构。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为，需要注意的是金融化债的本质是将地方隐性债务风险向金融系统转移，大面积的展期降息将导致银行尤其是地方城商行、农商行盈利能力下降、不良资产率提高，引发财政金融风险共振。

除了金融机构支持外，近期多个省份公开表示争取财政部建制县区隐性债务风险化解试点申报，以争取特殊再融资债券额度，来置换部分隐性债务，达到展期降息的目的，缓释风险。

不过在地方政府债务限额管理下，这一特殊再融资债券限额上限约在2.6万亿元，目前官方尚未披露此次试点特殊再融资债券具体额度，一些机构预计在1万亿元以上。相对于庞大的隐性债务，特殊再融资债券额度极为有限，专家普遍预计债务压力大、风险高的地方或得到更多支持。

胡恒松认为，此次化债方案能够部分解决某些地区的债务压力，但直接对区县置换会弱化所在省级政府对区县化债的责任。从化债方向来看，首先是监管机构会根据债务类型明确监管职责，各个监管机构各自明确债务化解范围，同时明确不能新增隐性债务；其次是制定个性化的债务化解政策，根据区域特点制定债务化解方案，尤其是债务风险较高的城市，需要重点关注；再次是多渠道并行，通过特殊融资债券、信用债券、银行贷款等多种方式，化解地方债务。

推动体制机制改革化解风险

地方政府隐性债务增长势头初步得以遏制，但一些地方仍然违规举债新增隐性债务，想要彻底控制政府性债务并非易事，需要推动体制机制等改革来解决这一问题。上述部分省份披露的决算报告中，也有相关部署。

比如，云南决算报告提出，完善政府债务风险考核指标，引导各地加强政府债务风险防范化解的主动性和积极性。湖南称，调整优化政府投资项目决策和立项管理办法，对市县重大政府投资项目实行资金来源提级审核。四川提出，积极探索债务化解新路径，研究建立偿债奖补激励机制。江苏表示，扎实开展全口径债务统计、监管，稳妥做好隐性债务和融资平台经营性债务管控工作等。

温来成认为，政府职能转变相对滞后，地方政府承担过多事务，在财力有限下，会导致地方违规举债。因此推动相应体制机制上改革，有利于从根本上解决地方债问题。对地方政府上马项目进行财政可承受能力评估，量力而行，平衡好地方债稳增长和防风险。

郑春荣表示，从债务人角度来化解风险，更多的是上级部门通过制度来规范，标本兼治，彻底消除债务隐患。地方债的整顿时间已经超过10年，而隐性债务仍屡屡发生，说明管控措施在一些地区仍不到位，需要各级政府、部门联动，进行常态化监测，并形成对违规举债的惩罚机制。

北京决算报告提出，不断强化新增隐性债务防范、发现、预警、处置全链条常态化监管，确保各级财政平稳运行。湖南决算报告称，深化违规举债、虚假化债专项监督，加强常态化债务风险监测预警，牢牢守住资金不断链、债务不暴雷、风险事件不发生的底线。

胡恒松认为，建立健全防范化解隐性债务风险长效机制，还需要加强地方平台公司治理，规范信息披露，严禁与地方政府信用挂钩。要深入推进预算管理制度改革，对政府各项收支硬化预算约束，提升财政透明度。建立权责清晰的中央和地方财政关系，健全省以下财政体制。并进一步加强市场化、法治化债务违约处置机制建设。

罗志恒告诉第一财经，财政财政，财是表象，政是根本，要根治债务问题，提高财政的可持续性水平，有必要从根本上明确政府职能规模与边界，彻底解决近乎无限责任政府问题，彻底解决中央与地方、省与市县的财政体制问题，避免“上面千条线、下面一根针”导致的地方政府尤其是基层政府“小马拉大车”现象。

第一财经2023-08-23