

■ 当前位置： 首页>政务信息>政策解读>2016年政策解读

财政部有关负责人就政府债务问题答记者问

2016年5月26日 来源：财政部新闻办公室

1.当前全国政府债务整体水平如何？

截至2015年末，纳入预算管理的中央政府债务10.66万亿元，地方政府债务16万亿元，两项合计，全国政府债务26.66万亿元，占GDP的比重为39.4%。加上地方政府或有债务（即政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务），按照2013年6月审计署匡算的平均代偿率20%估算，2015年全国政府债务的负债率将上升到41.5%左右。上述债务水平低于欧盟60%的预警线，也低于当前主要市场经济国家和新兴市场国家水平（如日本超过200%、美国超过120%、法国120%左右、德国80%左右、巴西100%左右）。

总体来看，我国政府债务仍有一定举债空间。为落实中央“去杠杆”的改革任务，政府可以阶段性加杠杆，支持企业逐步“去杠杆”。按照新修订的预算法，适度加大国债和地方政府债券发行规模，是政府依法规范加杠杆的重要举措，可以避免全社会债务收缩对经济造成负面影响。随着全社会的杠杆水平逐步下降，政府的杠杆也可以逐步释放。

2.当前地方政府债务风险情况如何？

目前，我国地方政府债务风险总体可控。以国际通用的债务率（债务余额/综合财力）指标衡量，2015年地方政府债务率为89.2%，低于国际通行警戒值。另外，与发生债务危机的国家不同，我国地方政府债务形成了大量与债务相对应的优质资产作为偿债保障，加上未来一段时期内我国经济将保持中高速增长，也为债务偿还提供了根本保障。

近年来，财政部一直监测地方政府债务风险情况。当前地方政府债务管理存在的问题包括：地方政府偿债能力总体有所下降，局部地区债务风险有所上升；地方政府违法或变相举债担保仍有发生；不规范的PPP模式等。对这些问题，有关部门正在督促地方和相关金融机构采取措施加以解决。

3.规范地方政府债务管理取得了哪些成效？

按照国务院工作部署，财政部认真落实预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）要求，积极采取措施规范地方政府债务管理，取得了阶段性成效。

一是对地方政府债务实行限额管理。提请全国人大审议批准了2015年和2016年地方政府债务限额，印发了《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）等制度办法，建立了地方政府债务规模控制的长效机制。

二是发行地方政府债券置换存量债务。2015年，财政部下达了三批置换债券额度共3.2万亿元，有效降低了地方利息负担，缓解了部分地区偿债压力，也为地方腾出资金用于重点项目建设创造了条件。

三是发行新增地方政府债券。2015年，全国人大批准新增地方政府债券6000亿元。2016年，全国人大批准新增地方政府债务限额11800亿元，比上年增加5800亿元，落实了中央经济工作会议“积极的财政政策要加大力度”、“阶段性提高财政赤字率”的要求。新增债券资金为地方“稳增长”提供了有力支持。

四是将地方政府债务纳入预算管理。财政部印发一般债券和专项债券预算管理办法，调整政府收支分类科目，在2016年全国预算草案中全面反映地方政府债务情况，指导地方分别在2016年预算草案和预算调整方案中反映政府债务情况，主动接受各级人大监督。

五是建立健全债务风险预警和应急处置机制。综合运用债务率、偿债率、逾期率等指标，组织评估了截至2014年末地方各级政府债务风险情况，并将风险评估和预警结果通报有关部门和各省级政府，督促高风险地区多渠道筹集资金化解债务风险。

采取上述措施以后，既有效防范化解了财政金融风险，又有力促进了经济社会发展。

4.下一步将采取哪些措施规范地方政府债务管理？

下一步，按照国务院工作部署，财政部将抓紧完善地方政府债务管理各项制度，督促地方政府认真落实预算法、国发〔2014〕43号文件等规定，切实规范地方政府债务管理，防范化解财政金融风险，促进经济持续健康发展。一是督促地方用好足地方政府债券资金，充分发挥政府债务对经济社会发展的支持作用。二是加快推进融资平台公司市场化转型和融资，继续发挥转型后的企业对经济发展的积极作用。三是督促和指导地方严格落实政府债务限额管理和预算管理，控制政府债务规模，硬化预算约束。四是建立健全地方政府债务风险预警和应急处置机制，防范和控制风险。五是要求地方政府切实履行偿债责任，妥善处理存量债务。六是继续发行地方政府债券置换存量债务，降低地方利息负担，化解债务风险。七是加大对地方政府违法违规举债担保行为的惩处力度。

5.如何推动融资平台公司市场化转型？

推动融资平台公司市场化转型，是落实预算法和国发〔2014〕43号文件要求规范地方政府债务管理的重要举措，也是2016年政府工作报告明确的一项重点任务。

目前，财政部正在抓紧研究出台相关制度办法。总的思路：一是在妥善处理融资平台公司政府存量债务的基础上，关闭空壳类公司，推动实体类公司转型为自我约束、自我发展的市场主

体。二是由企业承担的公益性项目或业务，政府通过完善价格调整机制、注入资本金、安排财政补贴、政府购买服务等方式予以支持，严禁安排财政资金为融资平台公司市场化融资买单。三是由融资平台公司转型的企业按照市场化原则融资和偿债，消除政府隐性担保，实现风险内部化，其举借的债务不纳入政府债务。政府在出资范围内履行出资人职责，或依法承担政府采购合同、政府和社会资本合作协议等约定的责任，不得为企业举债承担偿还责任或提供担保。四是充分发挥市场的约束作用，完善市场化退出和重组机制，通过司法程序对违约的融资平台公司市场化债务进行处置，阻断风险传导。

6.发行地方政府债券置换存量债务进展如何？

发行地方政府债券置换存量债务，是依法规范存量债务管理的重要措施，对经济下行期间避免地方债领域出现系统性风险起到了关键作用。

2015年，财政部下达了三批置换债券额度共3.2万亿元，总体来看置换工作推进有序平稳。按既定政策安排，2016年继续发行地方政府债券置换存量债务。对地方政府债务实行限额管理以后，2016年置换债券规模原则上由省级政府根据偿债需求、市场情况等自行确定。为避免地方竞相发债对市场产生冲击，财政部对各地发债规模、节奏、进度等进行必要的组织协调。财政部将会同人民银行、银监会等协调金融机构加大通过定向发行债券方式置换的力度，降低置换债券发行对市场流动性的影响。

需要说明的是，发行地方政府债券置换非政府债券形式的存量政府债务，只是债务形式发生变化，不增加政府债务余额，也不会增加当年财政赤字。置换债券有利于改善金融机构资产结构，不会产生隐性信贷投放，也不会对民间资本产生“挤出效应”。按照现行规定，置换债券资金只能用于偿还符合条件的政府债务本金，不得用于其他支出。因此，必须采取措施确保地方严格将置换债券资金用于偿还被置换的债务。为加强对置换债券资金使用情况的监督，2016年一季度，财政部组织各地财政部门 and 专员办对2015年地方政府置换债务情况进行了自查和核查，督促地方对存在的问题认真整改、严肃追责。下一步，财政部将继续督促地方政府加强置换债券资金管理，确保置换债券资金用于指定用途。

7.如何处理存量或有债务？

2015年，财政部印发《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），明确要依法分类处理地方政府存量或有债务。一是对确需依法代偿的或有债务，地方政府要将代偿部分的资金纳入预算管理，并依法对原债务单位及有关责任方保留追索权。二是对因预算管理方式变化导致原偿债资金性质变化为财政资金、相应确需转化为政府债务的存量或有债务，在不突破限额的前提下，报经省级政府批准后转化为政府债务。三是对违法违规担保的或有债务，由政府、债务人与债权人共同协商，重新修订合同，明确责任，依法解除担保关系。地方政府通过政府和社会资本合作等方式减少政府债务余额腾出的限额空间，要优先用于解决上述或有债务代偿或转化问题。

另外，地方政府新发生或有债务要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。地方政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

8.如何提高地方政府债券发行市场化水平？

推进建立市场化的地方政府债券发行机制，有利于发挥市场对地方政府举债的约束作用。

2015年以来，财政部积极采取措施提高地方政府债券发行市场化水平。一是健全利率形成机制。地方政府债券全部由省级政府自发自还，与同期限国债的利差逐步回归合理水平，发行市场化水平稳步提升。二是强化地方政府债券信息披露机制。2016年，财政部印发地方政府债券发行管理、信用评级、信息披露等相关制度办法，强调债券发行应遵循市场化原则，要求发行主体严格按照政府信息公开和债券市场监管有关规定披露债券信息、财政状况、债务余额、债务限额等。目前，地方政府债券每笔发行均在中国债券信息网上及时予以信息披露。三是积极推动地方政府债券投资主体多元化。鼓励具备条件的地区在上海等自由贸易试验区内，吸引外资法人金融机构参加债券承销团试点。研究探索面向社会保险基金、住房公积金、企业年金等机构投资者发行地方政府债券。

今后，财政部将继续完善地方政府债券发行定价、信息披露等机制，建立健全地方政府信用评级制度，逐步细化债券信息披露内容，提高债券发行定价市场化水平。此外，还将鼓励通过证券交易所市场、试点商业银行柜台市场面向企业、个人等其他投资者发行地方政府债券；推进地方政府债券投资群体多元化；积极建设地方政府债券二级市场，提高债券流动性。

9.对地方政府违法违规举债或担保采取了哪些措施？

管好地方债，应疏堵结合，既要建立规范的地方政府举债融资机制，又要强化对违法违规举债的惩处力度。

新修订的预算法实施以后，财政部积极采取措施，加强对地方政府举债融资行为的监管，要求各地严格在批准的限额内发行地方政府债券举债，不得在限额之外通过企业举借政府债务，并及时制止一些市县违规为企业举债提供担保承诺的行为。2016年，针对当前反映部分地方为银行贷款等项目违规提供担保承诺或回购的情况，财政部组织力量开展调查核实，及时与有关方面沟通协调，督促相关金融机构依法合规开展业务，同时要求地方不得在批准的限额之外变相举借政府债务。

今后，财政部将会同有关部门继续加强对地方政府举债融资行为的监督。对地方违法违规举债或担保、以及违反规定替企业偿债的，严格按照预算法规定追究地方政府相关负责人的责任，并向社会公开。

版权所有：中华人民共和国财政部	地 址：北京市西城区三里河南三巷3号
网站管理：财政部办公厅	投稿邮箱：mofzwgk@163.com
技术支持：财政部信息中心	电话：010-68551114
京ICP备05002860号	