

# 贫困地区政府性债务风险防范的思考

王良钊

近年来，一些贫困地区出于经济社会发展需要，通过各类融资平台举借大量债务，用于交通、水利、城市等重大基础设施建设，以及弥补脱贫攻坚、教育、医疗卫生等民生事业欠账，一定程度上促进了地方经济社会发展和民生有效改善，但同时也出现了与地方财力不相匹配的大量政府性债务，对财政经济平稳运行构成潜在威胁。笔者在对部分贫困地区负债情况进行调研分析后发现，政府性投资项目在“决策、实施、监管”过程以及债务的“举借、使用、偿还”等环节权责利不统一，导致政府性债务无限制、无约束膨胀。本文就政府性债务成因及风险防范谈几点认识。

## 债务成因

**项目决策环节：**投资主体非筹资主体，债务管理源头失控。项目立项审批权限下放、给予地方政府更多项目投资自主决策权，对于增强地方投资活力和促进地方经济发展，具有十分重要的意义。但客观上也为地方政府债务无序扩张打开了方便之门，一些地区项目投资规模与融资偿债能力严重失衡。一方面，一些政府性项目投资主体，自身并不承担筹资责任，受政绩考核和部门利益驱动，往往热衷于一些非生

产性项目。对一些无任何资金来源的投资项目，在不经充分论证的情况下就匆忙上马，甚至出现边开工、边立项、边办理审批手续的现象。另一方面，负责资金筹措、项目融资、债务管理的职能部门，往往无法参与到项目投资的实际决策环节，难以对投资规模及投资项目进行事前、事中控制和监督。非生产性建设项目增多，严重分散和挤占了重点项目建设 and 生产性项目投资。

**项目实施环节：**借债主体非偿债主体，项目实施过程债务失控。政府性项目实施主体往往是行业主管部门，建设资金却大都由财政部门负责筹集，“用钱”的主体部门没有“筹资”压力，项目推进难免贪大求洋、急功近利，忽视对投资规模的控制。受利益驱动，项目承建方想方设法利用监管“盲点”，擅自增加项目设计内容、扩大工程量，致使一些政府性投资项目建设普遍超概算、超预算，甚至成倍增加，造成政府性债务规模无约束膨胀，由此不可避免地衍生出举债或变相违规举债等问题。

**项目监管环节：**实施主体非责任主体，债务风险由市场向政府转移。土地作为地方经济发展的重要资源，往往被一些地方政府用于“土地换公共公益项目”“土地资源注入+BT回购”等进行招商引资。对引资发展的迫切需求，往往容易弱化对合作方履约能力的考察论证，或没有严格按照市场法则明晰双方的权责利，为项目实施背离合同埋下隐患。如一

些引资企业普遍优先开发房地产等利润回报较快的项目，对于承担的公益类项目则大多层层转包转移风险，项目实施中管理混乱或出现资金链断裂，拆迁安置补偿和民工工资一旦不能及时兑现，极易引发不稳定因素，本应按市场规律由企业承担的债务，最终不可避免转变为政府兜底。

上述三项因素叠加形成的庞大建设资金需求，成为地方财政不可承受之重。偿债支出与地方政府有限财力之间的矛盾日益加剧，迫使地方政府不得不“剜肉补疮”，超越财政承受能力多头举债，极易形成系统性或区域性风险。

## **风险防范**

只有从破除体制机制障碍入手，运用行政和市场两种手段，用好国有资本和社会资本两种资源，加快建立与地方经济社会发展相适应的投资决策机制和权责利统一的实施机制，才能跳出当前政府性债务不断扩大的怪圈，走出贫困地区财政债务风险困境。

### **(一)建立项目投资规模和融资偿债能力相协调的决策机制**

**加强项目计划管理。**建立防控和预警机制，让债务限额管理真正成为控制债务规模的“天花板”和“紧箍咒”。对于新项目，要依据国家宏观调控总体要求、本地区经济社会发展计划，结合年度筹资能力，统筹谋划建立投资项目储备库。财政、发改等部门要依据财力明确预算内投资、银行贷款和

自筹资金等资金来源渠道，编制项目投资计划并落实筹资责任，项目融资规模与资金来源相协调后方可下达年度投资计划。未纳入政府投资项目储备库以及未落实资金来源的项目，不予下达年度投资计划；未下达投资计划的项目，不得开工建设。

**明晰财政资金投向。**政府应退出一般竞争性领域和盈利性项目建设，降低准入门槛激发民间资本，真正发挥市场主体作用。政府投融资应主要用于支持市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、社会管理等公共领域的项目。对能够带动经济增长的支柱产业和确需支持的经营性项目，在企业培育和成长期可采取资本金注入方式投入，也可采取先建后补、贷款贴息等方式进行引导，待进入成熟期后择机退出。对影响未来财政支出责任的政府和社会资本合作(PPP)、政府投资基金、购买服务等融资事项，从制度安排上划清政府与市场的边界，划定财政支出责任底线，切实防范财政金融风险。

**努力拓宽融资渠道。**让市场在资源配置中发挥决定性作用，通过政府性债务剥离、国有资产重组、国有资本注入、国有股权划转、运营模式创新等，将政府投融资平台改革转型为国有资本投资运营公司，建立规范的现代企业制度，完善法人治理结构，真正实现政企、政资、政事分开，并逐步发展成为重大基础设施、重大产业和重大社会事业项目的投资主

体、融资载体、承债主体，缓解政府投资压力，规避财政债务风险。推广使用 PPP 模式，明确政府和社会资本在项目融资、建设、运营、管理、移交等全生命周期的权责利，发挥社会资本在投资、管理、运营等方面的优势，主动参与城市基础设施和有一定收益的公益性事业投资和运营。

## **（二）建立借债主体与偿债主体相统一的责任机制**

**压实偿债主体责任。**建立完善“权、责、利”和“借、用、还”相统一的政府性债务管理机制，按照“谁举债、谁偿还”的原则，压实项目投资业主部门偿债责任，借债主体在制定举债计划时，必须一并制定偿债计划，明确偿债资金来源，承担偿债责任，没有稳定可靠资金作偿债保障的项目不得负债建设。同时，加强对政府性债务归口管理，进一步明确财政部门在政府性债务管理中的主体地位，严禁政府各部门、单位直接举债或间接承担偿债责任，切实扭转“多头举债、分散使用、财政兜底”的局面。

**切实提高偿债能力。**做大财政收入“蛋糕”才是破解债务困境的根本途径，要进一步转变财政支持经济发展的模式，大力发展实体经济，培育一批优质产业龙头企业，形成稳定性强、贡献率大的优质税源、财源，从根本上提高政府偿债能力。同时，建立健全债务偿还准备金机制，减少到期违约风险对财政正常运行的冲击，合理制定好中长期偿债计划，避免债务集中偿还。

### **（三）建立促进项目实施权责利相一致的监管机制**

**全过程抓实施监管。**加强项目可行性论证，做深做实项目前期工作，科学确定项目建设内容、建设规模、设计方案、技术标准等，规范招商引资项目特别是BT项目的合同签定，从源头防止实施中因项目前期工作不充分、论证不科学而频繁变更规划设计的问题；加强全过程监督检查，发挥监察、财政、审计、稽查及行业主管部门监督职能，严格按市场化的要求选择项目实施主体，综合运用投资评审、政府采购、审计、监理等手段严控投资规模，严查项目违法招投标、违法转包违规分包和超预算、超概算等行为。

**强化对企业履约行为监管。**大力推进诚信城市建设，引导行业自律，按照权责对等原则，确定合作双方的权利与义务。建立健全工程建设领域守信激励和失信惩戒制度，通过信用奖励和约束机制规范企业行为，推动信用产品在项目准入、政府采购、招标投标、贷款融资、资质审核等方面的综合运用。特别要加强对中标企业履约行为监管，将“事后履约”结果纳入“事前准入”，对中标后履约过程中不良或违规违约行为及时处理和处罚，情节严重的采取市场清出、准入限制等措施，促使企业守信经营、诚信履约。