国务院发布新规，勾勒风险管控制度框架——

地方债迎来规范发展“大时代”

本报记者 崔文苑

视点

继新版预算法为地方政府举债开出“明渠”后，国务院10月2日发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》又清楚勾勒了地方债务治理路线图，明确规范地方政府举债行为、防范化解债务风险。这意味着，在经济转型的关键时期，我国以修明渠、堵暗道方式构建的地方债体系将全面上路——

10月2日，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称“《意见》”）出台，对地方政府债务“借”、“用”、“还”等重点问题以及如何处理存量债务等难点问题予以明确。由此，地方政府举债迎来了规范发展的“大时代”。围绕《意见》中的改革亮点，《经济日报》记者采访了财政部有关负责人和多位财税专家。

借 债：

政府债券是惟一来源

目前，地方政府有30多种举债方式。“过去地方政府举债融资不规范，又缺乏有效监管，造成债务风险累积。”财政部预算司有关负责人说。

有关专家表示，《意见》出台后，将出现两个重大变化。第一，30多种政府债务融资渠道将不复存在，政府债券成为地方政府举债法律层面的惟一来源。第二，明确了举债主体，政府债务只能由政府及其部门举借。

根据《意见》，省级政府可以适度举债，市县级政府确需举债的由省级政府代为举借。“但是，额度需要限制在省级发债总体额度之内。”财政部财政科学研究所所长刘尚希分析说，地方政府债务实行限额管理，由国务院确定并报全国人大或其常委会批准，分地区限额由财政部根据客观因素测算后报国务院批准并分配到各省份，因此，省级或市县级发债都要控制在全省额度内。

不少人担心，在地方财力本就吃紧的状况下，这种做法会不会影响经济发展？清华大学经济管理学院副院长白重恩表示：“这并不是说立刻就只允许发政府债，还是有一个过渡期的，在这个期限内，允许继续通过银行贷款等融资方式筹集。”他进一步分析说，《意见》鼓励承担政府与社会资本合作项目的企业通过市场化方式融资，保障房等也可以发行专项债券增加资金来源，因此不会影响经济发展。

用 债：

债务资金纳入预算管理

允许地方政府发债，并非全面放开，而是通过纳入预算管理和预算公开的方式，切实发挥好人大和社会各界的监督作用。

那么，应该如何规范债务资金的管理和使用？《意见》进行了明确。

首先，要限定债务用途。“债务资金只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出，要建立对违规使用债务资金的惩罚机制。”财政部预算司有关负责人表示。其次，要将地方政府债务纳入预算管理。据了解，地方政府债务分为两种：一种是没有收益的、公益性事业发展举借的一般债务，另一种是有一定收益的公益性事业发展举借的专项债务。根据《意见》，一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理。或有债务确需政府承担偿债责任的，偿债资金要纳入预算管理。

还 债：

中央政府不会救助

在赋予适度举债权限的同时，如何让地方政府明确并有效落实偿债责任，是控制债务风险的重要方面。为此，《意见》明确要求划清偿债责任，地方政府对其债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。同时，还需要划清政府债务和企业债务的边界，切实做到谁借谁还、风险自担。“这就意味着，政府债务不得通过企业举借，企业债务也不得推给政府偿还。”中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云说。

对于政府与社会资本合作的项目，该如何划分政府与企业的责任？乔宝云认为，应签订契约，写清各自承担的责任。比如，政府投入1亿元购买某项服务，政府与企业的关系只限定于购买服务上，与因项目发生的债务没有关系。

《意见》还指出，要建立风险预警机制。对债务高的地区进行风险预警，督促其积极采取措施，逐步降低风险。

融资平台：

将经营性项目推向市场

融资平台公司是以往地方政府举债搞建设的一个重要融资渠道，但也出现了融资成本高、资金使用缺乏监管、偿债责任不强、风险难以控制等问题。

对此，新版预算法在赋予地方政府举债权的同时，明确地方政府不得以政府债券以外的任何形式举借债务。按照上述要求，此次出台的《意见》明确了剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。

那么，以前由融资平台公司融资的项目在职能剥离后应如何处理？财政部预算司有关负责人表示，可以有以下3种渠道。其一，对商业房地产开发等经营性项目，要与政府脱钩，完全推向市场，其债务等同于一般竞争性企业的债务。其二，对可以吸引社会资本参与的准公益性项目，要积极推广政府和社会资本合作模式，其债务由项目公司按照市场化原则举借和偿还。其三，对没有收益、难以吸引社会资本参与的纯公益性项目、确需举债的，由政府发行债券融资。

过渡期：

妥善处理存量债务

为确保改革平稳过渡，《意见》还制定了各项过渡期措施。

一是发行政府债券置换符合条件的存量债务，降低政府利息负担。据了解，一些融资平台公司举债成本过高，造成政府利息支出压力较大，这些债务期限又较短，有错配风险。“在一些地方政府债券自发自还试点中，利率多在4%左右，成本明显要低于其他融资方式，将短期债务逐步置换为长期债务利于优化债务结构。”刘尚希说。

二是妥善偿还存量债务。《意见》要求，对项目自身运营收入不足以还本付息的债务，通过依法注入优质资产、增强盈利能力等措施增强偿债能力；确需政府偿还的债务，地方政府要切实履行偿债责任，必要时可以处置政府资产。

“这将有利于地方政府释放信用价值。”乔宝云分析说，地方政府自主发债融资，要接受市场检验，其信用价值越高，融资成本就越低。这将促使地方政府加强信息公开，提升政府信用。

链接

地方“政府债务”和“政府性债务”有何不同

据新华社北京10月2日电 （记者韩洁） 此次出台的国务院意见中同时在文中出现了“地方政府债务”和“地方政府性债务”两种表述，这两个概念是否相同？不同表述出于何种考虑？

对此，财政部预算司有关负责人解释说，这是两个不同的概念，涉及的债务范畴并不相同。地方政府性债务的范畴，除包括政府举借的债务外，还包括事业单位、融资平台公司等举借的政府性质的债务。按照规范管理的要求，今后地方政府只能由政府及其部门通过发行政府债券的方式举借，只会保留“政府债务”，不再有通过企事业单位举借的政府性债务。

“考虑到《意见》既要规定今后的规范管理，也要兼顾存量债务的过渡处置，因而在不同的政策点采用了不同的表述。”这位负责人说。

观点声音

姚景源：

转型发展为改革营造空间

本报讯 记者徐达报道：“我国经济增长正在由主要看速度，转向更加注重效益；从主要靠物质资源投入，转向依靠创新和技术进步；从对资源和环境的过度开发利用，转向构建环境友好型和资源节约型社会。”国务院参事室特约研究员姚景源在近日举行的以“改革转型时期的中国经济形势分析”为主题的报告会上表示。

姚景源表示，改革开放30多年来，我国经济保持持续高速增长本身就是奇迹，转型发展期速度换挡是客观规律和必然要求。因此，要继续深化改革，使改革红利再次支持中国经济增长，速度换挡本身就能够为改革营造良好的环境和空间。他认为，面对当前复杂的局面，要坚持“两分法”，既把其当做挑战，也要看成是中国经济走向新增长平台的重大机遇。只要科学地处理好“三期叠加”的复杂局面，把握好改革、发展、稳定的平衡点，中国经济就能化挑战为机遇。

林毅夫：

我国经济增长韧性较大

本报讯 记者吴秉泽 代玲报道：著名经济学家、全国政协经济委员会副主任林毅夫近日在中国西藏旅游文化论坛上表示，虽然我国经济存在一些有待完善的体制性、机制性问题，但仍有很大的增长韧性和回旋空间。

“经济增长的本质是劳动生产率的提高，依赖于技术创新和产业升级。”林毅夫认为，作为发展中国家，我国虽然在技术、产业等方面与发达国家还有不小差距，但我国有较强的“后发优势”，可直接采用、引进发达国家已经成熟的技术和产业，提升劳动生产率。

至于如何释放这些潜力，林毅夫认为，关键是要按照党的十八届三中全会确立的路线图全面深化改革，利用好居民储蓄、外汇储备等有利因素，推进产业升级和技术创新。

热点点击

住院医师培训将更规范

450家三甲医院成首批培训基地

本报讯 记者吴佳佳报道：国家卫生计生委近日发布第一批住院医师规范化培训基地名录，北京医院等450家三级甲等医院榜上有名。

住院医师规范化培训基地是培养优秀住院医师的“孵化器”，在确保住院医师规范化培训水平与质量中发挥着决定性作用。此前，国家卫生计生委组织制定了《住院医师规范化培训基地认定标准（试行）》，并在全国范围内启动开展了住院医师规范化培训基地认定工作。根据工作安排，各地省级卫生计生行政部门组织开展了培训基地、专业基地认定工作，完成了单位申报、专家审核、名录公示等环节，并上报国家卫生计生委。国家卫生计生委委托中国医师协会组织专家对名录进行核准后予以公布。

据了解，住院医师规范化培训制度正式建立前，各地已经进行了许多积极探索，自行认定的基地达1100多家。在工作取得良好进展的同时，由于遴选标准不够严格，造成有些地方出现了“有培训、欠规范、难同质”的状况。为切实提高培训质量，本次培训基地认定工作从严从紧，第一批认定的450家培训基地均设置在当地符合条件的三级甲等医院，并具备一定的培训容量，有利于形成培训教育优势，推动实现住院医师规范化培训的过程规范、结果同质。住院医师规范化培训专业基地名录及协同单位名录将由各地省级卫生计生行政部门于近期公布。

国家卫生计生委相关负责人表示，培训基地将实行动态管理，培训质量难以保证的培训基地将被取消资格，并视情况削减所在省（区、市）培训基地的分配名额。

现场

重阳敬老献爱心

10月2日是重阳节，北京团市委、北京市志愿服务联合会开展为老人“送知识”、“送健康”等志愿服务活动，表达敬老爱心。图为志愿者在北京长友雅苑养老院帮助老人做康复运动。 本报记者 赵 晶摄

政府举债重在建监管防范化解机制

——访华夏新供给经济学研究院院长贾康

本报记者 崔文苑

专家访谈

地方政府适度举债十分正常也很必要，不必“谈债色变”。关键是抓好相关的制度、机制建设，充分发挥公共债务的积极作用，将其负面作用控制在最低，将其风险控制在可承受范围内

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称“《意见》”）提出指导性思路和不少创新举措，凸显了党中央、国务院治理地方政府性债务问题的决心。财政部财政科学研究所原所长、华夏新供给经济学研究院院长贾康在接受《经济日报》记者采访时表示，《意见》重在规范管理，体现了有堵有疏、兴利除弊的制度建设思路。

“一方面，规范‘前门’，允许地方政府在人大和全社会的多重监督下阳光化地适度举债，有利于当前经济稳增长和今后的可持续发展；另一方面，坚决堵‘后门’，有利于消除隐性负债的风险，完善省级以下的分税制体系。”贾康说。

贾康告诉记者，政府举债是现代市场经济国家的普遍现象，与现代国家治理的机制建设和能力提升具有内在关系。由于一些基础设施建设项目，如公路、铁路、市政设施、城市轨道交通等，投资量大、投资期长、发挥作用的时间段也长，其效益具有很强的代际转移特点，完全依靠当期财税收入难以解决；而债务具有代际偿还的特征，通过适度举债建设，可以兼顾经济社会发展和财政收支的长期均衡，平滑处理公共工程支出负担，有机结合公平原则与效率原则，更好地造福于公众。

贾康表示，在市场经济条件下，政府应当依法行使资源配置、收入分配和稳定经济等诸多职能，这就需要通过法定程序赋予政府相应的事权和财权。所谓财权，既包括征税权，也包括举债权；举债权不仅包括国债，也包括依法发行的地方债。“从市场经济多年发展的实践经验看，世界各国几乎无一例外通过举债为基础设施建设、公共事业发展筹措一部分财力。”贾康介绍说。

“随着经济发展，经济总量增加，政府负债的绝对规模一般也呈增长之势。”贾康说。我国作为社会主义市场经济国家，改革开放以来经济社会快速发展，工业化、城镇化水平不断提升，适度举债进行基础设施和公共工程建设、促进城镇化和城乡一体化经济社会发展，是十分正常的，也是很有必要的。

因此，对于政府性债务，需要从全局、总体的视角辩证地、历史地、发展地看待，不必“谈债色变”、视政府债务为洪水猛兽。有债务不一定意味着存在风险失控问题，低债务也不一定意味着绝对安全，关键是把握好度，抓好相关的制度、机制建设，特别是现代财政制度中应有的债务风险监管、防范、化解的制度体系和机制，充分发挥公共债务的积极作用，将负面作用控制在最低，将风险控制在可承受范围内。

贾康分析说，此次发布的《意见》将发挥制度供给效应，促使各方防范和化解潜在的债务风险。《意见》的有效落实，也要求把短期应对措施和中长期制度体系建设结合起来，在防控债务风险和全面配套改革中实质性地深化财税体制改革，包括积极构建和完善地方税体系和财政资金绩效考评制度等。“完善机制阳光举债，有助于提升依法理财、民主理财、科学理财水平，确保经济社会健康发展。”贾康说。

本版编辑 牛 瑾 杨开新
美 编 吴 迪
本版邮箱 jjrbjrcj@163.com