

### 财政部有关负责人回应地方债热点问题——

# 厘清政企债务关系 堵住违法举债渠道



本报记者 曾金华

近年来，我国切实规范地方政府债务管理，取得了积极成效，地方政府债务风险总体可控。针对当前地方政府债务领域存在的一些新问题，包括局部地区偿债能力有所弱化、违法违规融资担保现象时有发生等，应进一步完善地方政府债务管理制度，切实防范化解财政金融风险——

我国地方政府债务整体水平和风险情况备受社会各界关注。11月4日，财政部有关负责人就如何厘清政府债务范围、堵住违法举债渠道等问题，回答了《经济日报》记者提问。

#### 明晰政府和企业债务关系

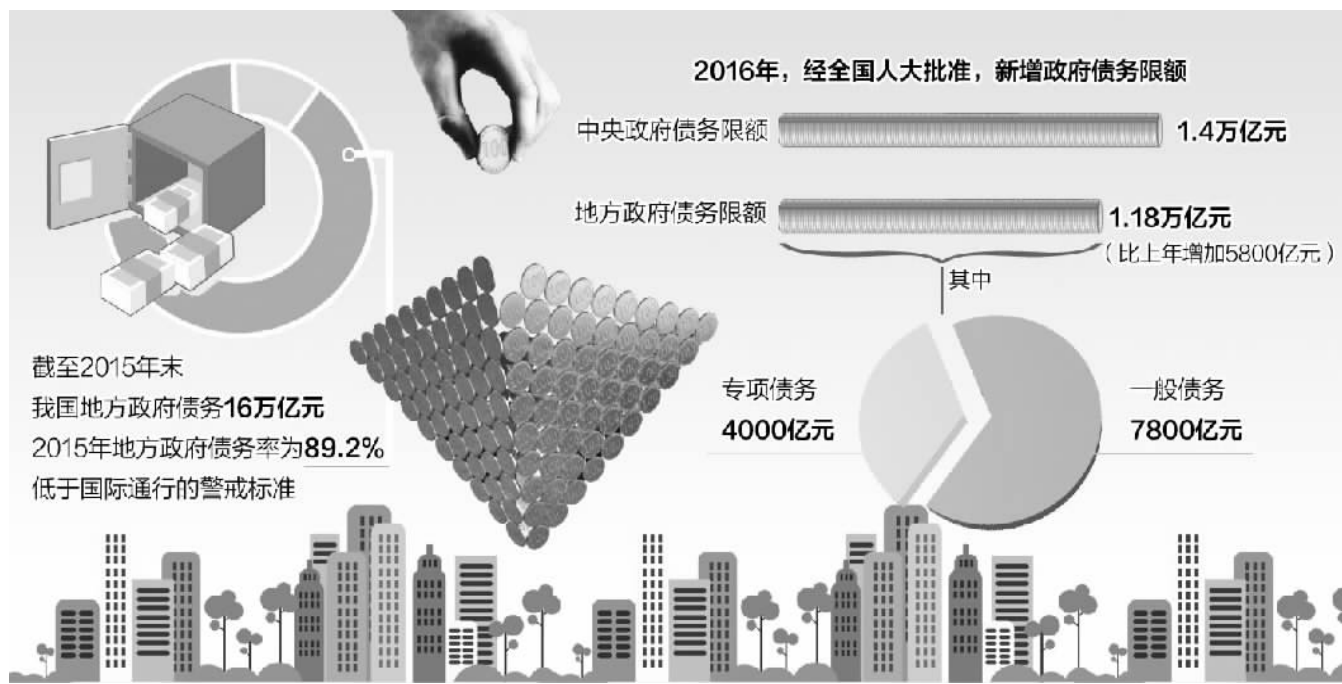
从2015年实施的新修订的《中华人民共和国预算法》，以及《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，构建了我国地方政府举债融资的法律制度框架。

财政部有关负责人介绍，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》规定，明确政府和企业责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。新预算法规定，除发行地方政府债券外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。

财政部推动地方各级政府建立了政府债务限额管理、预算管理、风险预警等制度，2015年以来地方政府新增举债全部采取发行政府债券方式。同时，财政部会同有关部门对新预算法实施前截至2014年末的地方政府性债务存量进行了清理甄别，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。

“目前我国地方政府债务的范围，依法是指地方政府债券，以及清理甄别认定的2014年末非政府债券形式存量政府债务。新预算法实施以后，地方国有企业(包括融资平台公司)举借的债务依法不属于政府债务，其举借的债务由国有企业负责偿还，地方政府不承担偿还责任；地方政府作为出资人，在出资范围内承担有限责任。”财政部有关负责人强调。

中国财政科学研究院副院长白景明向《经济日报》记者表示，近年来我国妥善处理融资平台公司存量债务问题，取得很大成效。“在新预算法实施后，必须注意厘清政府债务和企业债务的关系，融资平台公司作为地方国有企业，是独立法



人，其举借的债务并不属于政府债务。”白景明说。

#### 风险防控有根本支撑

据悉，截至2015年末，我国地方政府债务16万亿元，如果以债务率(债务余额/综合财力)衡量地方政府债务水平，2015年地方政府债务率为89.2%，低于国际通行的警戒标准。2016年，经全国人大批准，新增中央政府债务限额1.4万亿元、地方政府债务限额1.18万亿元。

“随着2016年GDP的增长和地方财政收入的增长，预计到2016年末负债率不会出现大的变化。今后，我国GDP和地方财政收入仍继续保持中高速增长，也为地方政府债务风险防控提供了根本支撑。”财政部有关负责人表示。

该负责人介绍，地方政府债务资金使用遵循国际通行的黄金法则，依法只能用于公益性资本支出，不得用于经常性开支。目前，地方政府适度依法举债集中用于城市基础设施和公共设施建设，符合实际公平原则，能够有效节省未来年度相关建设开支，以后年度地方政府可以将对应的建设资金调剂用于偿还到期债务，实现跨年度预算平衡。而且，地方政府用债券资金开展的公益性项目建设，形成了大量资产，其中有不少属于可变现资产，为今后地方政府偿还到期债务提供了物质保障。

上海财经大学公共政策与治理研究院副院长郑春荣认为，我国地方政府债务的成因、用途和一些发生债务危机的国家不一样，地方政府债务率、负债率在国际上属于较低水平，风险总体可控。

#### 债务管理制度尚需完善

经全国人大批准，2016年新增地方政府债务限额11800亿元，其中一般债务7800亿元、专项债务4000亿元，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。

财政部负责人透露，截至9月底，全国地方已经发行新增地方政府债券11347亿元，占全年新增限额的96.2%。

“按照党中央、国务院要求，2016年地方政府新增债券资金，主要用于重大公益性项目支出。各地积极采取措施，用好用足新增地方政府债券资金，对实现实体经济去杠杆、经济社会事业补短板发挥了重要作用。”该负责人说。

此外，2015年底，经国务院批准印发的《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》明确，将在三年左右的过渡期内，发行地方政府债券置换存量政府债务中非政府债券形式的债务。该负责人表示，自这项工作启动以来，至2016年9月底，全国地方累计完成发行置换债券7.2万亿元。

通过发行政府债券置换存量债务，进一步规范了地方政府债务管理，促进政府债务依法全部纳入预算管理；减轻了地方政府到期债务集中偿还压力，有

利于支持金融机构化解系统性风险；降低了地方政府利息负担，初步匡算2015年至2016年累计为地方节约利息支出6000亿元；维护了地方政府信用。

“当前地方政府债务领域也存在一些新的问题，主要是局部地区偿债能力有所弱化、个别地区风险超过警戒线、违法违规融资担保现象时有发生、一些政府和社会资本合作项目存在不规范现象等。”该负责人表示，下一步，将继续坚持“开前门、堵后门”的改革思路，进一步完善地方政府债务管理制度，坚决制止地方政府违法违规融资担保行为，堵住各种不规范渠道。

“当前应高度重视出现的局部风险，必须把问题解决在发端，尤其是强化预算管理、责任追究、应急处置等制度。”白景明说。



## 以法治思维看待债务问题

振法

债务问题本质上是一个法律问题，新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》构建了我国地方政府举债融资的法律制度框架，是地方政府举债融资和处理地方政府债务问题的基本依据。

此次财政部负责人对地方债问题的表态，一大看点是：新预算法实施以后，地方国有企业(包括融资平台公司)举借的债务依法不属于政府债务，其举借的债务由国有企业负责偿还，地方政府不承担偿还责任。

这一表态实际上是重申、强调了法律的规定。为规范地方政府债务管理，按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新预算法增加了允许地方政府举借债务的规定，同时从主体、用途、规模、方式等方面作出限制性规定，从法律上解决了地方政府债务怎么借、

怎么管、怎么还的问题，把地方政府融资引导到阳光下。

为何要厘清融资平台公司债务与地方政府债务的法律关系？这在很大程度上是为了防范“道德风险”。以往融资平台公司由于责任不清、政府违规担保承诺等原因，造成了不少债务问题。在新的法律框架下，厘清两者的债务关系，强调政府对融资平台公司不负偿还责任，有利于市场各方明确各自权利义务，切实做到谁借谁还，风险自担。

地方政府债务管理的其他方面，也要严格依法进行，包括加强地方政府债务预算管理，强化预算约束；建立落实地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究机制，做好地方政府债务限额管理和债券发行等。此外，还要强化对违法违规举债的惩处力度。

### 10月以来，雾霾频繁袭击京津冀。且看专家解读——

# 秋高为何气不爽？

经济日报·中国经济网记者 曹红艳



● 华北地区频繁在秋冬季节遭遇重污染天气，既有客观上的不利气候条件的影响，也与较高的污染排放有关

● 今年秋冬季，我国北方预计会出现南风多、逆温时间长、静稳天气多等现象，这些气候特征都非常不利于空气扩散

11月4日早上8点，北京街道上戴着口罩出行的人多过以往。望着窗外的灰白天空，出租车司机李师傅说，“雾霾又来了，有点‘辣嗓子’，这雾霾怎么来得这么勤！”根据北京市环境保护监测中心的空气质量预报，11月4日北京城六区空气质量指数为280到300之间，主要污染物为细颗粒物。

北京正在经历的雾霾，是10月以来袭击京津冀区域的第四轮比较严重的空气污染。供暖尚未开始，本应秋高气爽的季节，何以频频被雾霾侵袭？大气治理攻坚战已经打响3年多，到底采取的措施有没有效果？与雾霾相伴而来的诸

多追问，期待有个答案。

中国环境科学研究院研究员柴发合认为，近年来，华北地区频繁在秋冬季节遭遇重污染天气，既有客观上的不利气候条件的影响，也与较高的污染排放有关。

柴发合解释说，9月、10月是华北地区秋冬季节的交替时刻，北方的冷空气南下与南方的暖湿气团北上相遇，容易形成静稳、高湿、逆温层较低的气象条件，非常不利于污染物扩散。如果这样的气象条件维持两三天以上，就会导致重污染天气出现。

2013年以来的监测数据也证实，华北地区在秋冬季的转换期，只要出现静稳、高湿的气象条件，必定出现重污染过程。中

国工程院院士、清华大学环境学院院长贺克斌说，研究发现，大部分重污染天气出现的时候，空气中的湿度都超过80%。

中科院大气所研究员王自发则认为，受厄尔尼诺现象影响，今年秋冬季，我国北方预计南风多、逆温时间长、静稳天气多，这些气候特征都非常不利于空气扩散，容易造成污染积聚。

虽然专家们都认可不利气象条件的加码作用，但也都一致表示，雾霾的根源，一定是较高的污染排放。贺克斌说，一个很简单的道理，上世纪90年代，在9月、10月也会出现静稳高湿的气象条件，但为什么人们的记忆中没有霾呢？因为那个时候的污染排放量只有现在的1/3。只要排放量回到那个水平，就不会出现一碰到不利气象条件天气就重污染的局面。

柴发合说，分析近几次重污染过程北京空气中的污染物可以看出，硝酸盐、硫酸盐、有机碳(OC)、元素碳(EC)浓度占比都较高，说明北京市PM2.5浓度受本地及周边的机动车和工业燃煤排放，以及氮氧化物等二次转化影响显著。

10月以来雾霾频繁袭击京津冀，同时也加重了人们对即将到来的供暖季燃煤污染的担忧。对此，环境保护部大气环境管

理司司长刘炳江在接受记者采访时表示，今冬明春重污染天气的频次可能会多，但污染程度不会达到去年爆表的程度。

据悉，针对10月以来京津冀出现的重污染天气，环保部已累计派出22个督查组。环保部环境监察局局长田为勇介绍，督查发现部分高架源企业仍在超标排放污染物，部分城市重污染天气应急预案减排措施未落实，个别“土小”企业群环境问题突出。诸如，在现场督查中发现，河北省迁安市政府对企业提出的应急减排措施不合理，在启动应急响应后，部分企业未采取任何实际减排行动；对企业应急响应措施督导力度不够，检查内容流于形式，无法促进企业实际减排。

“目前，我们正在对北京、廊坊、保定等几个城市重污染天气应对预案措施进行评估”。刘炳江指出，解决地方应对措施不实、不匹配的问题，要让环境执法更有力的放矢。

雾霾频发的严峻现实提醒我们，大气治理这场攻坚战复杂性、艰巨性与长期性。此时更需要保持治霾举措的定力，不能因为好天气多了，治理就放松了，思想就懈怠了；也不必因为雾霾来了，就怨天尤人，失去对治理的信心。



## 农村贫困人口大病专项救治启动

对9种疾病患者专项救治

本报北京11月4日讯 记者吴佳佳从国家卫生计生委获悉：我国今年将启动针对胃癌、结肠癌、儿童急性白血病等9种疾病的农村贫困人口大病专项救治，并在贵州、四川、山西、陕西、安徽、河南、江西和宁夏8省(区)先行启动。

国家卫生计生委主任李斌表示，2016年至2018年，将对经国家卫生计生委核准的建档立卡农村贫困人口，以及经民政部核准的农村特困人员和低保对象等贫困人口中，罹患儿童先天性心脏房间隔缺损、儿童先天性心脏室间隔缺损、儿童急性淋巴细胞白血病、儿童急性早幼粒细胞白血病、食管癌、胃癌、结肠癌、直肠癌、终末期肾病9种疾病的患者进行专项救治。

“8省(区)先行启动后将逐步扩大实施地区，以减轻农村贫困人口及家庭的病痛疾苦和负担。”李斌说。

## 10家4A级景区资质被取消

存在厕所革命落后等问题

本报北京11月4日讯 记者彬彬报道：A级景区实行“有进有出”动态管理又有新动作。国家旅游局今天宣布，吉林省吉林市朱雀山国家森林公园等10家不合格的4A级景区被取消资质。与此同时，经评审合格，内蒙古满洲里市中俄边境旅游区等9家景区获批国家5A级旅游景区。

取消的4A级景区包括：吉林省吉林市朱雀山国家森林公园、九台碧水庄园度假区、四平市二龙湖风景区、长白山野山参生态园景区、江苏省徐州沛县汉城景区、连云港赣榆抗日山风景区、淮安盱眙县明祖陵景区、浙江省杭州市临安河桥古镇景区、安徽省合肥市市长丰县丰乐生态园景区、蚌埠市蚌埠闸水利风景区。

这些景区存在的问题主要包括：安全管理不到位、厕所革命落后、市场秩序混乱、环境卫生条件差、旅游基础及服务设施严重不足、标识导览系统短缺、资源保护措施不力等。同时，各地对其他一些不合格的景区分别给予了严重警告处理、警告处理和通报批评处理。

此次公布的9家国家5A级旅游景区为：内蒙古自治区满洲里市中俄边境旅游区、安徽省六安市万佛湖景区、河南省安阳市红旗渠·太行大峡谷旅游景区、广东省中山市孙中山故里旅游区、海南省三亚市蜈支洲岛旅游区、陕西省宝鸡市太白山旅游景区、四川省南充市仪陇朱德故里景区、新疆伊犁州喀拉峻景区和巴音郭楞州和静巴音布鲁克景区。截至目前，全国5A级旅游景区已达227家。

工商总局

## 稳妥推进个人网商登记

本报北京11月4日讯 记者余颖报道：国家工商总局、国家发展改革委、国家税务总局、国务院法制办近日联合在京召开全面实施个体工商户营业执照和税务登记证“两证整合”登记制度改革工作电视电话会议。国家工商总局局长张茅提出要以推进个体工商户“两证整合”为契机，把促进个体经济发展同实施“两证整合”改革结合起来，构建公平竞争的市场秩序和良好的营商环境，研究、探索新型市场主体依法登记问题，稳妥推进个人网商登记工作，实现线上线下统一登记、一致监管、公平纳税。

随着经济社会的发展，个体工商户的登记准入和后续监管亟须简化优化，商事制度改革的深入推进，实施个体工商户“两证整合”登记制度改革，对于更好地释放市场活力有重要意义。

张茅强调，各地在推进改革过程中，要统一工作流程，严格工作规范，按照《工商总局等四部门关于实施个体工商户营业执照和税务登记证“两证整合”的意见》要求，统一个体工商户登记业务流程和工作规范，保证数据质量，严格按照业务流程办理个体工商户登记业务，向税务部门传输数据，切实履行对申请人的告知义务，及时提供咨询服务。要加快技术改造，保障信息交换畅通，在11月25日前完成登记系统改造、信息公示、数据汇总等测试联调，确保信息传输互联互通、及时共享，保障统一社会信用代码顺利使用。确保12月1日起，在全国全面实施个体工商户“两证整合”登记制度。



## 实体发展 金融先行



11月3日，农行江苏盐城中汇支行工作人员在江苏盐城福华汽车部件有限公司了解企业生产经营情况。根据地方产业特色，盐城市金融机构积极为实体经济投放贷款资金支持，依托以悦达起亚为龙头的汽车产业链扶持汽车配件中小企业发展。

陈运江摄