

筑牢防范地方债务风险的大坝

四维透视国办地方债风险应急预案

Z 新华社 韩洁 申铖 刘红霞

地方债务风险问题一直是国内外舆论关注热点。日前中共中央政治局会议对今年“收官季”经济政策组合拳如何发力提出更高要求，强调要注重抑制资产泡沫和防范经济金融风险。

近日，国务院办公厅发文提出建立地方政府性债务风险应急处置预案。国务院再出重拳释放哪些信号？新华社记者14日采访了财政部有关负责人和权威专家。

维度一：

是未雨绸缪的储备政策 并非债务亮“红灯”

建立地方政府性债务风险应急处置预案，言外之意是当前我国地方政府性债务风险“亮红灯”了吗？不少人发出这样的疑问。

“首先需要明确的是，出台预案并不代表危机已经发生。”中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚说，预案实际上是一道防风险的“防火墙”，能对地方政府债务管理形成有效约束，并有效保护债权人的合法权益不受损失。

“开前门”构建规范的地方政府举债融资机制，“堵后门”剥离融资平台公司政府融资职能、坚决制止地方政府变相举债融资，同时，实施限额管理，将政府债务全部纳入预算管理接受人大监督，发行政府债券置换存量债务……近年来，按照党中央、国务院部署，财政部致力于打造我国地方政府债务风险管理的“全链条”。

“此次出台的预案，是地方债风险管理链条的重要一环，也是主要环节中的最后一环，将有助于形成政策闭环，切实堵住地方违法举债渠道，提高地方政府债务管理水平。”中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔宝云说。

财政部有关负责人对记者表示，实施地方政府债务风险防控，提高地方政府动态监测、实施预警的能力，有利于确保债权人和债务人合法权益，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

维度二：

四级应急机制亮相 为地方高悬风险“警铃”

为确保债务风险“早发现、早报告、早处置”，预案一大看点是依据风险事件性质、影响范围和危害程度等，将政府性债务风险事件划分为Ⅳ级（一般）、Ⅲ级（较大）、Ⅱ级（重大）、Ⅰ级（特大）四个等级，相应实行分级响应和应急处置。

以Ⅰ级债务风险事件为例，当省级或全省（区、市）15%以上的市县无法偿还债务本息，或是全省（区、市）地方政府债务本金违约金额占同期本地区地方政府债务应偿本金10%以上，或者利息违约金额占同期应付利息10%以上，只要一项指标异常，就可确定为Ⅰ级债务风险事件。

“级别的划分将进一步明确责任主体，从而有效促进地方政府对风险隐患的及时排查和妥善处置。”赵全厚说。

财政部介绍，对于对Ⅳ级、Ⅲ级债务风险，主要由市县人民政府立足自身化解；对Ⅱ级、Ⅰ级债务风险，除上述措施外，省级政府可依据市县人民政府申请予以适当救助。另外，当地方政府出现极 大风险时，中央政府可适当指导。

“明确四个等级的划分标准对地方政府来说无异于悬挂起风险‘警铃’，一旦达到标准触发风险事件，就要依照预案处置，有利于倒逼地方政府树立风险意识，加强动态监测和实时预警，

力争把各类风险化解在源头，防止风险加剧或转化。”中国社科院财经院院长助理张斌说。

维度三：

依法分类处置债务 违规担保承诺无效

化解风险，关键要处置好债务。预案另一大亮点是区分不同债务类型依法分类提出处置措施，实现债权人和债务人依法合理分担债务风险。具体包括：

——对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

——对非政府债券形式的存量政府债务，债务人为地方政府及其部门的，必须在国务院规定的期限内置换为政府债券，地方政府承担全部偿还责任；债务人为企事业单位等的，经地方政府、债权人、企事业单位等债务人协商一致，可按合同法规定分类处理，切实依法实现债权人的合法权益。

——对存量或有债务，无论存量担保债务还是存量救助债务都不属于政府债务。除外国政府和国际经济组织贷款外，地方政府及其部门出具的担保合同无效，地方政府及其部门不承担偿债责任，仅依法承担适当民事赔偿责任，最多不应超过债务人不能清偿部分的50%；对可能承担一定救助责任的存量或有债务，地方政府视情况救助，但保留对债务人的追偿权。

——对新预算法实施后地方政府违法违规担保承诺的债务，参照存量担保债务依法处理。

专家表示，上述分类处置措施都是严格依据预算法、合同法、担保法及其司法解释等法律规定，体现了法制化的原则。

财政部明确表示，新预算法实施后，包括融资平台公司在内的地方国有企业举借的债务依法不属于政府债务，地方政府不承担偿还责任；地方政府作为出资人，只在出资范围内承担有限责任。

维度四：

依法实施地方政府财政重整 并非破产重组

根据预案，一旦发生Ⅳ级及以上风险事件，必要时可启动地方政府财政重整计划。

启动财政重整计划后，进入重整期的地方政府为偿还债务本息首先要加大清缴欠税欠费力度等，拓宽财源渠道；压减支出也是必要的举措，包括压缩基建支出，不得新上政府投资项目等；压缩政府公用经费，实行出国、培训、公务接待等项目“零支出”等；控制人员福利开支，机关事业单位暂停新增人员，必要时采取核减机构编制、人员等措施；以及清理各类对企事业单位的补助补贴、调整过高支出标准等。

启动财政重整还包括处置政府资产、申请省级救助、加强预算审查、改进财务管理等诸多举措。

“财政重整计划实际是对政府预算的一种重新安排，和债务重组是不同的概念，更不是政府的破产计划。”张斌说。

清华大学经管学院常务副院长白重恩认为，财政重整计划会倒逼地方政府对收支活动进行重新安排，能让地方政府有更强的动力来处理资产，改善部分地方资产闲置和效率低下的状况。

预案强调，实施地方政府财政重整计划，必须依法履行相关程序，必须保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出，要注重与金融政策协调，不得因为偿还债务本息影响政府基本公共服务的提供。

同时，发生Ⅳ级以上地方政府性债务风险事件，应当适时启动债务风险责任追究机制。省级政府也应将地方政府性风险处置纳入政绩考核范围。

最高法、保监会联合发文 推进保险纠纷诉调对接

Z 新华社 罗沙

记者14日从最高人民法院获悉，最高法、保监会近日联合发文提出，将保险纠纷诉调对接工作扩展至所有直辖市和省会（自治区首府）城市。

2012年12月，最高法与保监会联合下发《关于在全国部分地区开展建立保险纠纷诉讼与调解对接机制试点工作的通知》，在全国部分地区开展试点工作，建立起我国金融领域首个诉讼与行业调解对接机制。

据介绍，最高法、保监会此次发布的《关于全面推进保险纠纷诉讼与调解对接机制建设的意见》提出，除前期试点地区继续开展诉调对接工作外，保险纠纷诉调对接工作扩展至所有直辖市和省会（自治区首府）城市。各省、自治区、直辖市可适时将保险纠纷诉调对接机制扩展到有纠纷化解需求、工作基础较好的地区。

意见要求，开展地区法院要将保险纠纷诉调对接平台建设与诉讼服务中心建设结合起来，有条件的地区要积极设立保险纠纷调解室。保险监管机构要结合辖区实际，指导当地保险行业协会建立健全保险纠纷调解组织。保险行业协会要健全调解组织各项制度，加强调解员队伍建设，实现调解组织规范化、标准化。

意见规定，保险纠纷诉调对接的案件范围为保险纠纷以及其他与保险有关的民商事纠纷。立案前委派调解流程包括诉前引导、委派调解、组织调解和司法确认，立案后委托调解流程包括委托调解、组织调解。调解组织一般应当自接受委派或委托调解后20个工作日内调解完毕。

意见提出，要构建多层次的保险纠纷诉调对接沟通联系机制，建立保险纠纷诉调对接信息共享机制，实施疑难纠纷指导机制，探索建立在线调解机制。同时要强化措施保障，鼓励保险行业协会依法采取增加专项会费或者根据各会员公司调解案件数量收取费用等方式落实诉调对接机制经费保障。加强政策引导与宣传教育，开展地区法院、保险监管机构、保险行业协会要注重引导当事人通过调解方式解决纠纷。

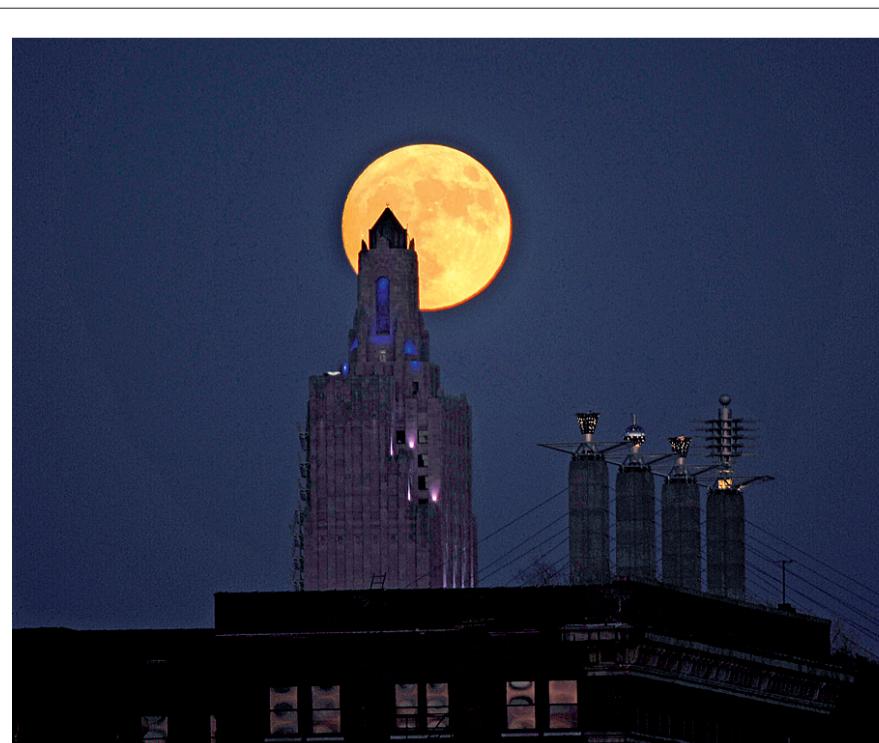
浙江出台 生态环境损害追责制 十二种情形问责“一把手”

Z 新华社 岳德亮

浙江省委办公厅、省政府办公厅近日印发《浙江省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》，明确提出十二种情形下追究党政“一把手”责任，权责一致、终身追究。

实施细则规定，有下列情形之一的，应当追究相关地方党委和政府主要负责人的责任：贯彻落实决策部署不力致使生态环境和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化；环境质量考核目标连续两年未完成；实行最严格水资源管理制度考核连续两年不合格；作出的决策与生态环境和资源方面政策、法律法规相违背；违反主体功能区定位或者突破资源环境生态保护红线、城市绿线、城镇开发边界等，不顾资源环境承载能力盲目决策造成严重后果；地区和部门之间在生态环境和资源保护协作方面推诿扯皮，主要领导成员不担当、不作为，造成严重后果；本地区发生主要领导成员职责范围内的严重环境污染和生态破坏事件，或者对严重环境污染和生态破坏（灾害）事件处置不力的，等等。

浙江省委、省政府指出，党政领导干部生态环境损害责任追究方式有通报、诫勉、责令公开道歉；组织调整或者组织处理，包括停职检查、调整职务、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等；党纪政纪处分。追责方式可以单独使用，也可以同时使用，但不得避重就轻或者相互替代。追责对象涉嫌犯罪的，及时移送司法机关依法处理。



“超级月亮”

新华社

11月13日，一轮“超级月亮”升起在美国密苏里州堪萨斯城的夜空。

“超级月亮”是指月球运行到轨道上最接近地球的点的同时，正好是满月。这时的月亮会比平常看上去更大。