
《如何防范化解地方金融风险》课程大纲

【课程对象】

- 1、地方政府财政、经济及企业管理机构相关人员、金融机构风险控制人员、平台公司高层管理者
- 2、专业服务机构：商业银行、资产公司、投资银行、信托机构、咨询公司、财务顾问、律师等

【课程模块】

【1】宏观经济、产业政策与投融资环境分析

- 1、2018年宏观经济、产业发展趋势与环境分析
- 2、十九大报告、国内经济问题与供给侧改革
- 3、资管新规等金融行业相关政策、基金业的现况与发展
- 4、产业投资：技术、人才、市场、资源的价值环境分析
- 5、区域政府平台三类投资布局与产融创新模式
- 6、2019资本市场资产重组与收购管理新政下投资策略
- 7、2017年财政50号、87号、92号、2018年54号，国资委192号文件解读
- 8、开发区管委会政府功能定位与政府平台公司运营

【2】地方政府举债融资风险管理的背景

1、2017年7月24日，中央政治局会议强调：积极稳妥化解累积的地方政府债务风险，有效规范地方政府举债融资，坚决遏制隐性债务增量；

2、2018年4月28日国家审计署第2号文件：

披露了5个省的6个市县通过违规出具承诺函、融资租赁、签订工程类政府购买服务协议等方式变相举债，形成政府隐性债务154.22亿元。2018年5月天津、内蒙古等地的地方融资平台相继出现债务违约，以及6月安徽六安市、湖南耒阳市等地连续出现公职人员欠薪事件。透过表面现象的背后，均与这些地区政府债务、尤其是隐性债务风险紧密关联；

如何有效防范化解地方政府隐性债务风险，避免债务风险演化成系统性金融风险，已经成为决策层和社会各界广泛高度关注的热点问题。

3、国务院下发《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》；

4、新《预算法》正式实施：地方政府债务也被全部纳入预算管理；

5、每年地方政府债券规模受到中央的严格限制，在靠负债投资拉动增长的政绩观下，现行债券的形式难以满足地方政府日益增长的投融资需求。即使在2015年之后，很多地方政府依然继续通过融资平台来违规借债；

6、从2015年1月到2016年12月，全国范围内地方融资平台发行的城投债规模就达到4.25万亿元，占2016年全国各地方公共财政收入8.71万亿元的48.9%。地方融资平台还有大量来自于影子银行体系的贷款。

7、在2015年各地大力推进PPP项目的背景下，一些地方政府更是通过PPP、政府购买服务以及政府投资基金等形式进一步变相举债进行公益性项目建设。

8、上述没有纳入地方财政预算，但又属于地方政府负有担保责任和可能承担一定救助责任的债务，包括地方融资平台债务、政府购买服务项目的债务、PPP项目的债务、棚改债务、政策性融资担保等，应该都属于地方政府隐性债务的范畴。

【3】当前地方政府隐性债务的风险特征：

- 1、隐性债务存在着存量高、增量快的规模性风险；
- 2、隐性债务存在着投资低收益与融资高成本的结构性的风险：

(1)地方融资平台周期长、低回报的项目风险；

(2)银监会有意识地限制银行对地方融资平台的新增贷款，作为应对之策，地方融资平台纷纷通过以商业银行为主导的影子银行体系进行举债融资。

具体方式是商业银行发行理财产品将资金从表内转移到表外，然后通过银信、银证、银保以及银行同业业务等各种合作方式，实现对地方融资平台的贷款。

在此过程中，由于影子银行业务在当前缺乏有效监管的背景下往往以追求高收益为目标，也使得融资平台从影子银行体系中贷款的利率成本通常要高于表内贷款利率，其带来的必然结果就是客观上推高地方政府融资的成本；

甚至有地方融资平台通过 P2P 的形式进行融资，其融资利率更是远高于表内贷款利率

3、债务的投资低收益和融资高成本组合使得地方政府隐性债务存在着不可忽视的结构性的风险，在今后债务的偿还过程中极有可能演化为债务违约危机。

【4】中央层面已经采取财政纪律与金融监管政策双管齐下的方式进行风险防控：

1、2017年4月财政部发布《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》，严禁地方政府借融资平台公司、政府投资基金、PPP、政府购买服务等名义变相举债。

2、2017年11月财政部出台《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目管理的通知》，对违法违规的PPP项目进行集中清理、集中整顿，防止PPP项目异化为新的地方融资平台。

3、2018年3月财政部发布《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》，明确国有金融企业不得直接或通过地方国有企事业单位等间接渠道为地方政府及其部门提供任何形式的融资，不得违规新增地方政府融资平台公司贷款。

4、湖南、陕西、安徽、福建等地已经开展地方政府隐性债务审计，为防范和化解债务风险，清查监管力度在增大。

5、上述措施更多地还是旨在控制地方政府隐性债务增量，对于如何化解庞大的地方政府隐性债务存量以及由此可能引发的债务违约问题还缺乏有针对性的措施。

6、2015年以后形成的存量隐性债务将在2018—2020年迎来每年到期量约5万亿以上的偿债高峰期。对于隐性债务的直接债务人来说，以地方融资平台为例，其负债率普遍都很高，又缺乏足够的经营性收入来源，在其举借的存量债务存在“投资低收益、融资高成本”的错配组合下，基本上很难依靠自有财力来偿还这些到期存量债务本息。

7、而以往最常用的“借新债还旧债”的方式，在当前财政纪律与金融监管双管齐下的背景下，已经变得异常困难。更为关键的是，长期以来金融市场对于地方政府隐性债务形成的政府“隐含担保、刚性兑付”预期也在此过程中受到了巨大冲击。一方面，2017年12月财政部在《关于坚决制止地方政府违法违规举债遏制隐性债务增量情况的报告》中明确了坚持中央不救助原则，坚决打消地方政府认为中央政府会“买单”的“幻觉”，坚决打消金融机构认为政府会兜底的“幻觉”。另一方面，从2017年辽宁、内蒙古、天津等地承认虚增经济总量和财政收入的情况来看，当前地方政府面临这较大的财政压力，多个省份的财政自给率近3年来呈现出连续下降的趋势，并且有限的财力还需面对不断吊高胃口的保障基本民生支出需求。因此，金融机构作为债权人寄希望于中央财政进行债务兜底或者地方财政用有限的财力来优先进行债权偿付的“刚性兑付”体系实际上已不复存在。

8、可以预计，一旦各地在今后偿还巨额到期的隐性债务过程中，多次发生实质性的违约情况，那么金融机构对地方政府隐性债务的“刚性兑付”预期也将会立即破灭，之后金融机构实行信用收缩的措施将诱发更大面积债务违约，这时隐性债务的违约风险也将会迅速从表外影子银行体系传导到商业银行表内业务，最终演变成系统性金融风险。

【5】实行债务人与债权人风险共担的债务偿还措施：

1、对于隐性债务的债务人来说，要从债权和债务法律关系来明确，地方政府隐性债务不能与地方政府直接负有偿还责任的债务划等号或简单相加，隐性债务的直接债务人不是地方政府。

2、需要在甄别隐性债务的不同类型前提下，针对债务人承担的债务义务不同，采用不同的方式和途径来分类化解存量债务。

3、其中，对于完全属于经营性的债务，其属于融资平台自主市场行为，应由公司自行承担。

如：对于地方融资平台经营性债务，有稳定经营性收入来源的融资平台可以通过引入社会资本参与股权投资来提高经营水平进而提高偿债能力，而没有稳定经营性收入来源的融资平台则可以通过处置存量资产的方式来进行债务偿还。

4、与此同时，考虑到较多隐性债务资金投向了基础设施建设和公益性项目等国计民生领域，对于这些因公益性项目举债的债务，在相关债务人确实很难依靠自有财力与资产偿还债务的情况下，地方政府应通过控制项目规模、统筹政府收入、成立地方资产管理公司处置国有资产、引入社会资本以及债务重组等方式，鼓励以市场化、法治化手段分类分步稳妥推进存量债务化解。

5、避免存量隐性债务在偿还过程中可能出现的大面积违约，应当成为当前防范化解地方政府隐性债务风险的关键。从实现债务人与债权人“双赢”的目标出发，实行债务人与债权人风险共担的债务偿还措施将有很强的操作性和可行性。

6 政府性债务总量仍然不小，特别是隐性债务形式多、增速快，积累的局部风险不容忽视。

7、政府性债务问题，说到底还是发展理念和政绩观的问题：明界限、盘底数，化存量、控增量，堵后门、开前门

【6】我国地方政府融资平台风险及防范：

1、地方政府融资平台形成原因及现状

2、地方政府融资平台风险分析

① 地方政府面临的财政收入风险

② 地方政府融资平台面临的经营风险

③ 商业银行面临的违约风险

3、地方政府融资平台风险防范

① 厘清地方政府与融资平台的边界

② 创新融资平台盈利模式

③ 规范商业银行贷款行为

④ 平台转型为市场化国企的机制创新

4、资管新规解读与投资策略

【7】地方政府产业基金的风险及防范：

1、政府投资基金设立及风险管理；

2、政府引导基金的六大问题

2、地方政府产业基金风险管理案例分析；

3、政府引导基金风险防范十大策略。

【8】：地方政府类金融机构的风险及防范：

1、银行、信托、券商、公募基金、保险、互联网金融等一行二会的监管

2、类金融机构：融资租赁、保理、典当等风险管控策略；

3、小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方

资产管理公司等风险管理策略；

- 4、类金融机构监管格局重新划分；
- 5、互联网金融监管体系
- 6、第三方支付监管、众筹融资平台监管
- 7、互联网信托、消费金融监管
- 8、互联网保险监管、互联网基金销售监管
- 9、互联网金融发展与监管

【主讲导师】

许志勇博士：