

整治地方违规举债开年“第一课”

本报记者 石健 北京报道

从“换道超车”到举债 1500 亿元，从兴建大项目到项目低效闲置……近日，反腐电视专题片《持续发力 纵深推进》提到了李再勇任职贵州省六盘水市委书记期间盲目举债、搞政绩工程等违纪违法行为，致

“没钱就去借钱”

在李再勇主政六盘水的三年多里，当地新增债务达 1500 亿元，从 2013 年到 2017 年债务增长率超 300%，给当地留下了极其沉重的包袱。

“教训极其沉重，反映出的问题也并非孤例，作为国有企业的一员，既要有干事创业的勇气，又要时刻坚持思维。”湖北一家城投公司新年“第一课”，便是学习观看由中央纪委国家监委宣传部与中央广播电视总台联合摄制的反腐电视专题片《持续发力 纵深推进》。看完纪录片后，一位员工写下了上述感言。

记者注意到，随着上述专题片的播出，尤其是专题片第二集《政治监督保障》提到了地方政府及平台公司违规举债的内容，引发了城投行业热议，不少城投公司将组织观看专题片作为开年学习的“第一课”。

六盘水市是一座因“三线建设”而兴的工业城市，煤炭、建材、钢铁是其传统支柱产业。但是，在 2013 年到 2017 年李再勇担任六盘水市委书记期间，提出要“换道超车”的发展思路，全力发展旅游，将六盘水市打造成百年不落后的世界级旅游目的地。他共推动兴建了 23 个旅游项目，其中有 16 个项目已被贵州省列入低效闲置项目。

而在盲目兴建项目的背后，是当地财政超出实际承载能力继而盲目举债，仅债务利息一项就给国家造成了 9 亿余元的重大损失。在李再勇主政六盘水的三年多里，当地新增债务达 1500 亿元，从 2013

年开始完善顶层设计、施策得当，就不需要资产二次盘活，极大提升城投公司的运营效能。

事实上，这是国家治理地方违规举债的一个缩影。近年来，中央及有关部门通过建章立制、惩治违法等一系列手段，防范化解地方债务风险。

年到 2017 年债务增长率超 300%，给当地留下了极其沉重的包袱。

对此，李再勇反思：“希望搞一些大手笔、大动作，搞一点大动静，这样才能够引起上级的关注。”

值得注意的是，地方融资平台成为李再勇“生钱”的手段。李再勇的思路是“无中生有，没钱就去借”。他不顾六盘水市财政实际承载能力，新成立了 6 家融资平台公司，把融资额纳入干部绩效考核指标。项目中，有的包装成企业项目要求公司去融资借贷，有的压给区县去筹资并实施。

中央纪委国家监委第十监督检查室副主任张新介绍，在李再勇的推动之下，六盘水市各级政府盲目进行举债，甚至出现了一块土地同时多次抵押贷款、随意更改融资资金的使用等违规行为。上上下下以发展旅游业论英雄，到处是工地，一片虚假的繁荣景象。

虚假繁荣过后，便是债台高筑。在一味追求项目之后，导致当地脱离市场客源和消费力实际，李再勇最为重视的梅花山滑雪综合体项目就是个典型例子。他号称要打造“中国西部滑雪之都”，既不考虑六盘水只有一个多月的滑雪季，也不考虑六盘水已有两个滑雪场，仍拍板兴建包括 29 个子项目的梅花山滑雪综合体，举债 30 多亿元。其中，打造近万米的“亚洲第一索道”就花了 9 亿多元。如今，该

项目游客稀少、举步维艰。

事实上，地方违规举债一度花样百出。2024 年 1 月，中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室，会同中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制办公室对 3 起整治形式主义为基层减负典型问题通报。其中提到，甘肃省天水市盲目举债上马“有轨电车”项目造成巨大资金浪费。自 2018 年以来，天水市通过 PPP 模式（即公私合作制），规划投融资 90 亿元建设“有轨电车”一期和二期工程。2020 年 5 月 1 日，一期工程建成并正式运营。目前，由于资金投入不到位，二期工程实际进度仅过半，“有轨电车”这一“民心”工程成了建也没钱建、拆也不能拆的“闹心”工程。自一期工程运营以来，年运营载客仅约 80 万人次，收入 160 万元，年运营成本约 4000 万元，运营费用主要来自财政补贴和运营主体自筹。

近年来，国家有关部门持续对地方违规举债问题进行通报问责。2023 年 11 月，财政部公布自 2022 年以来查处的 8 起隐性债务问责典型案例。通报强调，对新增隐性债务和化债不实等违法违规行为，做到“发现一起，查处一起，问责一起”，持续强化隐性债务查处问责力度，有效防范化解隐性债务风险。

“堵窟窿”需从源头遏制

多位城投公司负责人认为，地方政府不能为了项目而让城投公司举债，项目和融资应该是相辅相成的关系。

记者在采访中了解到，除了上述提到以政府盲目主导项目违规举债之外，近年来一些流行的城投运营模式也存在违规举债的情况，值得关注。

有业内人士向记者透露，比如现在的片区开发项目，各类 ABO（政府直接授权公司经营模式）、特许经营、“F+EPC”（“快速响应+工程采购联动”模式）、“投资+EPC（承包方受业主委托模式）”等片区开发合作模式层出不穷。其中，很多项目停滞不前或中途夭折，其原因既有项目资金的问题、项目风险较大的问题，又有涉嫌出现隐性债务的问题。正在推进的项目中，很多也存在举债融资合规性的问题。

一位曾参与片区开发项目的负责人告诉记者，以预期财政收入增量作为还款来源，却在新增财政收入前明确未来支付义务，这是少部分片区项目出现的违规举债情况。“比如片区开发涉及的土地拆迁、道路管线等项目，经常可以看到合作协议中出现的项目成本没有增量财政收入对应，或预计的增量财政收入模糊、夸大等问题，但拆迁费用、工程价款、回报收益等的政府支出义务已十分明确，实际上地方政府短期内却无资金可供支付。也就是说，政府投资项目没有对应财政预算安排，其实质就是施工企业垫资、融资等违规操作，合规性隐患严重。”该负责人指出。

据了解，片区开发项目需要资金动辄几十亿元，只有通过顶层制度完善才能从根源上规避风险。为此，2021 年 4 月 13 日，《国务院



2023 年 11 月，财政部公布自 2022 年以来查处的 8 起隐性债务问责典型案例，强调持续强化隐性债务查处问责力度，有效防范化解隐性债务风险。视觉中国/图

关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）发布，把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。

对此，有城投公司负责人认为，此次政策的发布，不仅对地方政府新上项目的融资工作指明了方向，也进一步重申了政府举债终身问责机制和债务问题倒查机制，对如何合法合规处理片区开发项目举债融资问题，提出了更高的要求。

事实上，从 2017 年开始，城投融资进入密集监管阶段，一系列收紧政策紧锣密鼓地出台。当年 4 月，财政部、国家发展和改革委员会等六部委联合发布《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号），标志着城投融资进入紧周期。当年 7 月，中央政治局会议提到：“要积极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。”此次会议首次提出了“地方政府隐性债务”的概念，标志着隐性债务严监管正式开启，“遏制增量、化解存量”成为主基调。

2023 年 12 月，财政部有关负责人答记者问时表示，坚决遏制

隐性债务增量。严堵违法违规举债融资的“后门”，着力加强风险源头管控，硬化预算约束，要求严格地方建设项目审核，管控新增项目融资的金融“闸门”，强化地方国有企业事业单位债务融资管控，严禁违规为地方政府变相举债，绝不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。

除了中央层面不断通过政策强化制度监督之外，地方也积极出台政策完善治理体系。2023 年 5 月，湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的实施方案》，进一步提出，严肃查处财政收入不真实不合规、违规返还财政收入、违规兴建楼堂馆所、乱设财政专户、违规处置资产、违规举债虚化债务、违规 PPP 项目、套取挪用财政资金等突出问题。

采访中，多位城投公司负责人认为，地方政府、城投公司、金融机构不能“捆绑”而需“松绑”。也就是说，地方政府不能为了项目而让城投公司举债，项目和融资应该是相辅相成的关系。同时，如果地方政府及城投公司及早树立杜绝违规举债的底线思维，则可以及早防范化解隐性债务风险的出现。

“五虚”问题突出 保险业“清虚提质”势在必行

本报记者 陈晶晶
广州报道

近日，山东省日照市中级人民法院（以下简称“日照中院”）对被告人陈中乾贪污、受贿一案公开宣判，案件细节也随之公布，其中包括陈中乾利用职务上的便利，先后多次采用虚列支出方式，骗取保险公司公款。

《中国经营报》记者注意到，虚列支出费用属于保险行业“五虚”（即虚列费用、虚假承保、虚假理赔、虚假退保和虚挂保费）问题之一。实际上，已有多个职务侵占贪污案件显示，“五虚”成为一些保险从业人员获取违法手段的重要手段。

据记者不完全统计，2024 年，保险机构的监管罚单已超过 50 份，受罚原因包括编制虚假材料、虚列费用、虚构保险中介业务等。多位业内人士对记者表示，保险业“清虚提质”势在必行。在政策方面，监管加快了对保险各细分领域的改革力度，不断加大整治和处罚力度。近期，多地监管局出台新政策，意在解决市场费用乱象、套利、数据及业务信息失真、无序竞争等问题，引导保险行业健康发展。

隐秘的交易手段

在陈中乾贪污、受贿一案中，日照中院经审理查明：2017 年至 2020 年，被告人陈中乾利用担任太平财产保险有限公司山东分公司总经理职务上的便利，先后多次采用虚列支出方式，骗取太平财产保险有限公司山东分公司公款共计 25 万余元。2010 年至 2022 年，被告人陈中乾利用担任太平财产保险有限公司山东分公司副总经理、总经理，太平财产保险有限公司助理总经理等职务上的便利，为有关单位及个人在保险代理业务、保险公估业务、职务晋升等方面提供帮助，非法收受他人财物折合人民币共计 615 万余元，其中未遂 300 万元，

销售渠道是治理重点

据采访了解，保险业“五虚”问题根源在于恶性市场竞争和保险公司内部机制有漏洞。

上述财险公司高管对记者表示，不同险企之间为争夺市场份额，大多比拼的不是专业能力，而是价格、费用，以“返佣”、回扣等方式“利诱”渠道。“尤其是在‘开门红’销售活动的时候，谁家给的费用高，渠道就销售谁家产品，拼费用拼得很疯狂。”该高管坦言。

近两年来，传统代理人发展模式遭遇了瓶颈，代理人数量变动较大，保单规模增速放缓，保险公司面临着增员、增收、拉新的压力。在业务前端，一方面是保费指标、新单指标通过 KPI（关键绩效指标）的层层下压，另一方面是保险公司投入了大量资金来激励业务规模增长。在压力和激励的双重刺激下，一些保险公司通过“五虚”手段套取费用补贴渠道，贿赂渠道人员出业绩。

获得利息 11.9 万元。

记者统计发现，自 2022 年以来，还有不少保险从业人员公开举报保险公司分支机构负责人虚报报销，侵占公司财物，虚假增员、虚报产品说明会套取各项佣金、奖励、绩效奖金等问题，均已被监管查处。

此外，虚假理赔、虚假退保套取保险资金等案件也不少。

例如，保险公司的内勤工作人员利用职务上的便利，故意编造未曾发生的保险事故进行虚假理赔，骗取保险金，并向其他机构或他人输送利益或给予不正当利益。主要方式有：通过虚构保险事故或扩大保

险损失金额，截留、侵占赔款资金；团险业务中虚增被保险人并虚构保险事故，截留、侵占赔款资金；内外勾结虚构保险事故或扩大保险损失金额，套取赔款资金；虚假报案、虚假调整未决赔款准备金。

某财险公司高管向记者透露，“五虚”问题已在一些机构形成了完整、复杂的利益链，涉及保险中介机构、各类的增值服务提供机构等利益相关方，保险公司内部人员与外部勾结通过代理退保、虚挂中介业务、虚开发票收取回扣等手段从中套利。

根据披露，监管部门还查处了

一些保险机构高管人员近亲属通过虚列费用、虚构业务等方式，违规经营保险中介业务，为保险机构及其高管人员套取费用，牟取不正当利益的行为。个别保险中介公司甚至沦为了“出单”“财务数据造假”的通道。

当前，监管对于保险“五虚”问题正加大处罚力度。2024 年，已有多家保险机构领到罚单。整体来看，编制虚假材料、虚列费用等成违规“重灾区”。比如，亚太财险新乡中心支公司因编制或提供虚假的报告、报表、文件和资料，虚挂中介套取费用等违法违规事由被警告并处罚款 99 万元。永安财险宁波分公司因编制或者提供虚假的报告、报表、文件、资料，虚构保险中介业务等违法违规事由，被警告并处罚款合计 81 万元。

保险中介领域，以罚单披露时间计算，2024 年，已有 7 家保险中介机构及相关责任人被罚。违法违规事由包括编制虚假财务资料、虚列支费用等。除了警告、罚款之外，部分保险中介机构被责令停止新业务。比如，昆明周阳晖保险代理有限公司因编制虚假财务资料被责令在昆明地区停止接受商业车险新业务 3 个月。

《指导意见》同时指出，应根据审慎原则科学制定银保业务财务预算、业务推动政策，严格按照规定使用经批准或者备案的保险费率，各项费用支出不得突破产品预定附加费用率，确保预算费用、实际使用费用和产品备案费用保持一致。应确保会计信息真实、完整，严禁通过虚构经济业务事项、提供虚假票据等手段套取费用，严禁以任何名义、任何形式向商业银行及其从业人员支付协议规定外的任何利益，包括支付现金、各类有价证券，或者报销费用、提供福利等。

假承保、虚假退保、虚挂保费、虚列费用、虚假理赔等“五虚”顽疾，持续强化人身保险公司内控建设，促进规范经营和高质量发展，维护消费者合法权益，国家金融监督管理总局江苏监管局出台《关于深化“五虚”整治加强人身保险公司内控建设的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

《指导意见》要求，防范佣金套利行为；防范虚挂业务行为；规范自保件和互保件管理；从管控电网销业务；加强产品说明会管理；严格实施可回溯管理；加强合作中介机构管理。

而对于经常出现的套取佣金、奖励、给予渠道回扣等问题，《指导意见》明确，人身保险公司要重点关注佣金、现金性奖励及保单首年现金价值之和超过当期保费等情形，开展常态化预警监测、专项审计和合规检查，避免销售行为短期化、审慎、合理制定佣金、竞赛方案等激

机制。应根据销售过程和风险控制需要，建立严格的销售管理内部控制政策、流程和措施，形成授权清晰、运作规范、科学有效的决策、执行、监督机制并严格执行，加强销售管理过程控制，有效发现、识别、处置销售过程中出现的弄虚作假问题和损害消费者合法权益的行为。应通过合法合规方式，了解投保人的保险需求、风险特征、保费承担能力、已购买同类保险的情况等信息，确保投保源于投保人真实保险需求，与其风险承受能力和持续缴费能力相适应。

“保险公司还要建立费用效率及管理效果的管理机制。通过费用预算控制及过程管理确保其可控、真实、合规。不仅如此，还要完善内部腐败及舞弊防范机制，对从业人员的腐败行为零容忍，管住人、看住钱、筑牢制度的防火墙。”上述财险公司高管表示。