

强化地方政府债务管理

■ 王灏梁

国际金融危机以来,一些地方政府纷纷以政府或下属部门和机构的名义,通过财政拨款或注入土地、股权等资产形式,设立拥有独立法人资格的诸如城市建设投资公司等地方政府融资平台公司进行大量融资,导致地方政府债务风险加剧累积。如何加强地方政府性债务管理,有效防范和化解财政风险,成为摆在财政部门面前的一个重要课题。

具体来看,地方政府债务风险主要体现在以下几个方面:一是融资平台公司数量猛增,融资规模急剧膨胀。截至2009年10月底,全国融资平台公司达到6109个,比上年

底增加2994个,增长96%;融资平台公司政府性债务余额比上年底增加2.39万亿元,增长134.1%,占同期新增地方政府性债务的93.7%。二是融资平台公司资本金不足,运作不够规范。一些不具备条件的地方将大量不能变现的学校、医院等资产作为注册资本金注入融资平台公司,截至2009年10月,作为注册资本金的学校、医院等公益性资产达4.95万亿元,占融资平台公司资产的62.8%。三是部分地方政府违规或变相提供担保,偿债压力较大,存在一定的债务风险。据审计署对18个省、16个市和36个县本级调查披露,

截至2009年底,上述地方政府性债务中,政府负有直接偿债责任、担保责任及兜底责任的债务分别占债务总额的64.52%、11.83%和23.65%。从债务余额与当年可用财力的比率看,省、市本级和西部地区债务风险较为集中,有7个省、10个市和14个县本级超过100%,最高的达364.77%。从偿债资金来源看,2009年这些地区通过举借新债偿还债务本息2745.46亿元,占其全部还本付息额的47.97%,财政资金偿债能力不足。四是外部监督和内部治理“双重缺位”。部分银行业金融机构风险意识薄弱,对融资平台公司信贷管

度等。二是参照国际经验,研究探讨开征职业教育税。理论上,在职业教育发展处于较低水平的国家,特别是企业层次的培训普遍处于较低水平的国家,对企业征收强制性税收有助于增加企业对职业培训的融资和提供。从国际经验来看,法国所有的企业都必须为职业培训的各个阶段、各个方面提供固定的资金支持,如果企业不履行,政府将强制向企业收税;在德国、英国和爱尔兰(爱尔兰在2000年以后开始对企业征税,用于鼓励制造业和部分服务业职业教育的提供),以企业为基础的职业教育建立在自愿的基础上,采用的是企业自主融资的方式。我国目前允许企业按职工工资总额

的2.5%提取“教育培训经费”,但是这笔费用并没有、或只有部分用于职业培训,因此,没有做到专款专用。因此,可以参照国际经验,研究开征“职业教育税”,建立职业教育基金,由政府统一规划安排资金的使用,避免资金分散使用造成的浪费和挪用,以提高资金的使用效率。

(四)开展多元化的职业教育提供和管理方式。各级政府在加大投入,通过各种政策工具引导社会资金投入的同时,应当继续积极探索职业教育的有效提供和管理方式。完善和制定相关实施办法,鼓励内外资企业、事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人参与兴办职业学校和职业培训机构。职业教

育的提供和管理模式可以采取政府型,企业型,社会型,政府与企业合作型,政府与社会合作型,企业与社会合作型以及政府、企业、社会共同合作型。应当基于我国市场化城市化程度、社会与企业文化的差异等,选择和形成一个(或是几个)科学、有效的职业教育的提供与管理方式。同时,要探索建立起科学的绩效评估指标体系和办法,不仅要考核财政投入的使用效率,还需要研究如何对职业教育的数量和质量等进行全方位的评估。

(课题组成员:财政部财政科学研究所 张晓云 石英华 许安拓 陈穗红)

责任编辑 周多多

理缺失。截至今年6月底,商业银行对地方融资平台贷款达7.66万亿元,存在严重偿还风险的贷款占比23%。同时,融资平台公司内部治理缺位。一方面,融资平台公司将债务资金按“企业化”运作,规避政府职能部门的有效监管。另一方面又大多缺乏严格的企业化治理和风险控制机制,有可能“绑架”财政和银行,债务风险最后仍由政府“买单”兜底。

对此,建议从以下几个方面着手加强地方政府性债务管理,特别是融资平台公司管理。

第一,全面清理地方政府性债务,规范地方融资平台公司。抓紧清理核实并妥善处理融资平台公司债务。按照分类管理、区别对待的原则,妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题。清理债务范围包括融资平台公司直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的债务,主要分为:因承担公益性项目建设举借、主要依靠财政性资金偿还的债务;因承担公益性项目建

设举借、项目本身有稳定经营性收入并主要依靠自身收益偿还的债务;因承担非公益性项目建设举借的债务。分类清理规范地方政府已设立的融资平台公司。对只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司,明令今后不得再承担融资任务;对承担公益性项目融资任务,同时还承担公益性项目建设、运营任务的融资平台公司,要在落实偿债责任和措施后剥离融资业务,不再保留融资平台职能;对承担有稳定经营性收入的公益性项目融资任务并主要依靠自身收益偿还债务的融资平台公司,以及承担非公益性项目融资任务的融资平台公司,按照《公司法》有关规定,充实公司资本金,完善治理结构,实现商业化运作;要促进投资主体多元化,引进民间投资,改善融资平台公司的股权结构。对新设立的融资平台公司,严格依照有关法律法规办理,足额注入资本金,明令不得将学校、医院、公园等公益性资产作为资本注入融资平台公司。

第二,坚决制止地方政府违规担保行为,严格金融机构融资管理。明确地方政府在出资范围内对融资平台公司承担有限责任,实现融资平台公司债务风险内部化。严格执行担保法等相关法律法规规定,除法律和国务院另有规定外,地方各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位,均不得以财政性收入、行政事业等单位的国有资

产,或其他任何直接、间接形式为融资平台公司融资行为提供担保。按照量力而行、优化结构、保持适度规模的要求,综合分析地方的财力状况、承受能力,对地方固定资产投资加以规范和控制。研究出台规范政府机关和事业单位举债融资和担保承诺行为的政策措施。加强财政、发展改革委员会、人民银行、银监会等部门的协作,严格规范融资平台公司的融资和担保,向银行业金融机构申请贷款须落实到项目,以项目法人公司作为承贷主体。融资项目必须符合国家宏观调控政策和有关产业政策、发展规划等要求,按照国家有关规定履行项目审批、核准或备案手续。严格规范银行业金融机构对融资平台公司的信贷管理,按商业化原则履行审批程序。凡没有稳定现金流作为还款来源的,不得发放贷款。新发贷款要直接对应项目。严格执行贷款集中度要求,加强贷款风险控制,认真审查贷款投向,确保贷款符合国家规划和产业发展政策要求,做到贷前调查、贷中审查、贷后检查,提高贷款的质量。

第三,完善对融资平台公司管理的相关政策制度,健全监管机制。建立健全地方政府性债务管理特别是融资平台公司管理的规章制度,必要时进行立法。各级财政部门应加快建立融资平台公司债务管理信息系统、会计核算和统计报告制度,以及融资平台公司债务信息定期通报制度,实现对融资平台公司债务的全口径管理和动态监控。研究建立地方政府债务规模与财力状况相适应的管理机制和风险预警机制,建立和完善地方财政的偿债机制,将地方政府债务收支纳入预算管理。

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 李艳芝

