

地方政府投融资平台财政风险防范

■ 韦 鸿

2009年3月,中国人民银行与中国银监会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》,鼓励地方政府设立合规的融资平台,吸引和激励金融机构加大对中央投资项目的信贷支持力度,支持有条件的地方政府组建投融资平台,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道。自此,地方政府投融资平台呈现飞速发展之势,据统计,目前全国各级政府投融资平台已超过3000家,为地方经济社会发展起到了一定的推动作用。但目前在发展过程中存在着融资规模偏大、债务率偏高等问题,具有一定的财政风险,需采取措施予以防范。

1. 债务比例偏大。地方政府投融资平台在推动地区城市基础设施建设和市政工程建设的同时,也积累了巨额债务。这些债务表面上看是企业的直接或担保债务,但实质上是政府的债务。一旦投融资平台运营失败,所有债务必定由政府埋单。地方政府投融资平台总体负债率都比较高,普遍超过80%或者更高。以湖北省某市为例,2003—2008年,该市本级财政预算内和预算外投资合计只有8.2亿元,只占同期政府项目投资的2.8%,占社会投资的0.8%。2009年5月末,全国3800多家政府投融资平台,总资产

近9万亿元,负债已上升至5.26万亿元,平均资产负债率约60%,平均资产利润率不到1.3%。

2. 资产不实、担保不规范。政府注入到投融资平台公司的资产价值不真实。城市投资公司资产的价值往往自己估价,没有经过客观公正的资产价值评估,也不是市场交易价,存在价值高估。资产变现能力差,城市投资公司几亿元乃至十几亿元的资产中,货币资金很少,一般只有几百万元或几千万元,实物资产较多,而实物资产大多是不可变现的,主要以政府办公大楼、事业单位大楼和经营性实物资产等形式存在,强行变现会导致社会问题。担保不规范。一些地方政府对融资出具担保函或承诺,不符合担保法的规定,有些政府融资平台一笔注资用作多家公司或项目的注册资金或项目资本金,或是用贷款资金作为注册资本金,甚至出现不同的城市投资公司之间相互担保的情况。抵押土地的价值不真实。土地没有平整完毕或未付拆迁费,就进入贷款担保。

3. 融资状况不透明。主要表现在地方政府自身不清楚不同层次的政府投融资平台的负债和担保状况,商业银行一些控制地方政府投融资平台的风险管理手段难以落实。由于平台公司借款、建设单位

使用,导致责任主体模糊。因为不是项目的最终受益者,平台公司对项目资金也不实施管理,一旦出现偿还问题,商业银行难以进行顺利的追溯。而且融资平台公司为了便于地方领导支配资金,公司内部控制措施也比较薄弱,缺乏有效的公司治理机构及资金运作监督方式。

上述财政风险,必须予以防范,而防范措施要根据财政风险程度选取,风险程度越高,措施应越严厉。因此在选取财政风险措施之前,要先对风险级别进行判断。

我国尚未制定地方政府债务控制标准,可以借鉴成熟市场对地方政府债务规模控制的经验,较为常用的是用债务率和负债率指标设定一个警戒线。以债务率为例,美国规定债务率为90—120%,新西兰规定地方政府债务率小于150%。我国正处于城市化的中期阶段,经济的高速增长还会持续多年,土地价值的增值空间比较大,政府的还款能力比较强,债务率的警戒线可以定在200%。2009年末,我国地方政府债务为8.5万亿元(不包括国家层面的6.27万亿元国债),同年我国财政收入为6.8477万亿元。其中,中央财政收入3.5896亿元,地方财政收入3.2581亿,地方政府债务率达260.9%。如果单独计算,有的地方政府债务率早已达到300%

完善我国企业境外投资的税收激励政策

■张毅晓 何晓峰

近年来,我国企业跨国投资发展很快,根据商务部的统计数据,2009年我国对外直接投资(非金融类)达420亿美元,比2006年增长了1.6倍。然而,当前我国企业境外投资方面的税收法律政策还存在一些制度性缺陷,客观上加重了企业境外投资的税收负担,也增加了税收征管的难度和困难,主要表现在以下方面:

1. 境外投资方面的税收法律体系仍显单薄

目前,我国的对外开放战略正由“引进来”为主转向“引进来”与“走出去”并重,但相应的涉外税收政策未能及时调整。现行涉外税收政策、双边协定多形成于改革开放初

期,基本上是以促进资本输入为目的而设定的。相比之下,境外投资方面的税收激励政策比较薄弱,只是零星孤立地分散在个人所得税法、企业所得税法中,协调和调整相关规定的难度比较大。

2. 税收抵免制度过于简单

一是税收间接抵免制度缺失。目前,国内税法中只有直接抵免的相关规定,间接抵免的相关规定仅仅出现在部分税收协定中。国际上,美国、日本等发达国家都对海外公司间接抵免的层级和间接控股比例做出了详细规定,我国企业所得税法也亟需做出类似的和更为详细的规定。

二是现行税收抵免采用分国而

不是分项综合抵免法。世界范围内,很多国家采用分类的综合限额抵免法,如美国规定企业境外所得需按9个所得类别(包括被动所得、高预提税利息、船运所得等)归类,每一类所得再按照不同税率计算抵免限额,抵免外国所得税款。当前,我国仍然采用分国综合抵免法,企业在境外多个国家或地区设立营业机构时,分国计算抵免限额工作量较大,同时各营业机构之间的抵免限额不能综合计算,容易增加税收负担。

三是缺乏免税法的运用。很多国家在使用抵免法的同时,也大量使用免税法,如对积极收入(商业利润、来自子公司的利润、雇佣或自营收入等)免税,对消极收入(债券红

以上,加入中央财政计算,债务率为215.7%。如此之高的债务率应引起重视。

针对我国债务率的总体状况和新增贷款大量流入地方融资平台、贷款主要用在基础设施建设方面等现实,提出如下财政风险防范措施。一是加强对地方政府融资平台监管,规范政府融资平台公司的融资行为。调查地方政府现有债务规模和政府财力,要求地方政府控制负债规模,对已经超过200%的融资

平台公司停止融资行为,补充资本金。二是规范地方政府的出资行为。明确规定只有可交易、可流通资产才能成为融资平台的资本金。政府办公大楼、事业单位的大楼以及行政事业单位经营性资产注入城市投资公司,应该获得法人单位全体职工大会和当地人民代表大会通过。三是规范抵押行为。抵押资产的价值必须经过资产评估公司和银行的共同评估。所有融资平台企业,必须有符合银行信贷评估要求的财务

报表,政府对融资的担保和各种承诺无效。融资平台抵押的土地,银行具有无条件的出售权。四是改革政府会计制度,建立地方政府财务信息披露制度。通过表内反映和表外披露相结合的方式及时披露地方政府的年度负债情况,对接近警戒状态的地方政府融资平台公司提出预警,以便债务预警防范机制作用的最大发挥。

(作者单位:长江大学)

责任编辑 韩璐