

规范地方政府投融资的几点建议

吉富星

2014年以来,随着国发〔2014〕43号文、新预算法的实施,原来无序的地方政府举债纳入正轨,债务治理成效逐步显现。截至2016年底,地方政府债务余额15.32万亿,加上中央政府债务余额12万亿,政府债务余额27.33万亿,全国政府债务的负债率36.7%。显著低于欧盟60%的警戒线,也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。从国际比较及我国举债背后的资产状况看,政府债务风险总体可控。但是,这并不意味着财政风险得到全面、有效的控制。

近年来,由于政府债务融资受到严格限制,很多地方进行了各种融资方式的创新,如PPP(政府与社会资本合作)、政府购买服务、政府投资基金、资管计划、资产证券化等。但是,这些融资方式中有相当一部分存在变相举债之嫌,并且游离在债务、甚至财政监管范围外。其中,以假PPP、不规范PPP方式搞变相融资的行为还时有发生,部分地方政府违法违规扩大政府购买服务范围、超越管理权限延长购买服务期限等,部分政府或其融资平台通过基金、资管、融资租赁等业务,借助财政预算来放大杠杆,这些业务操作不透明,通过财政预算的幌子规避债务约束,最后还款来

源及最终风险依然集中在政府身上。此外,地方政府在一些不规范的PPP、基金项目中,存在名股实债、回购安排、保底收益、担保等行为。地方政府投融资在促进经济增长的同时,其投融资行为可能出现走偏、异化,存在大量法律、政策外的各种隐性债务、或有债务。这些不规范的融资规模不断攀升,并且,隐蔽性强、周期长、隐患大。

地方政府投融资及债务只是表象,各种“金融创新”手段仍会不断出现,故而,体制机制的可持续才是本质。应严格厘清政府与市场关系、政府间财政关系,坚持“开前门、关后门、堵偏门”原则,治理好财政预算软约束。在制度安排上应秉承阳光化、规范化、效率化的规则,切实完善体制机制建设,坚决遏制地方政府隐性债务,规范创新推动地方政府投融资。

1. 加快财政体制、地方投融资体系及融资平台改革。当前重点是重塑中央地方财政关系,合理划分事权和支出责任。完善税制、充实地方政府税源和财力,优化转移支付制度,形成“财力、财权、事权”协调匹配体系。同时,改革公共产品的融资方式,通过发行债券的方式进行融资,政府应接受市场与

行政双重约束。在制度构建上,应适度扩大发行地方政府债券、积极推广PPP模式、大力推动融资平台转型融资,合理合规推进政府引导基金创新等。尤其应大力清理、整合、改革融资平台,切实转型为自主经营、自负盈亏、自我约束的市场主体。按照市场化原则、现代公司治理结构运作,实现平台公司债务风险内部化,完善市场化退出和重组机制。

2. 厘清政府与市场关系,深化行政体制改革,严肃财经纪律与终身问责。要充分发挥市场的基础性资源配置作用,建立市场化的项目评价和定价机制,提高投资效率。由过去政府直投和国资主导,转变为市场竞争方式和多元主体参与,应更多向民营资本开放。同时,改进政府业绩考核,建立常态化监督、问责机制,转变地方政府行为与职能。纠正不正确的政绩导向,创新行政管理方式,建设法治政府和服务型政府,并将民生、政府负债等作为政绩考核的重要指标。政府不得违规出具担保函、承诺函或会议纪要等文件,不得为任何单位或个人提供担保或违规承诺。一旦形成财政风险,要及时启动财政重整计划,建立责任倒查、终身责任追究

机制。

3. 建立跨年度预算平衡与中长期预算机制,硬化财政预算。进一步优化预算框架,在中期框架内考虑资本性投资的总额和优先性。结合地方经济社会规划,对未来三年财政收入和支出进行预测,编制中期财政规划,每年向前滚动推进。在总额限制下确定预算开支重点,在资金投向上应有保有压,突出重点、压缩一般,将有限的资金主要解决经济社会发展的薄弱环节。同时,可考虑编制资本改进计划(CIP)、资本预算,将资本性支出以及资金来源情况在政府预算中给予单独反映。资本预算的时间跨度长,融资可不计入当年财政赤字,但要强化中长期、滚动式支出责任风险管理。此外,要加强信息披露,建立风险监测与应对机制。加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度,加强地方

政府债务、融资平台公司债务、中长期支出责任等信息公开力度,接受社会各个层面监督。

4. 规范运用新型融资方式,建立支出责任风险防范框架。一是积极稳妥做好PPP项目统筹规划与论证,构建合理的风险分担、有效的激励相容机制。创新商业模式,合理合规配置“国有资产、公共资源”,降低财政支出压力。尤其是配置给社会资本相应的对价资源,发挥社会资本资金、技术、管理、专业优势,实现多方共赢。政府应确保公共服务提质增效,严格绩效考核、挂钩支付对价。二是清晰界定政府购买服务目录和范畴,所需资金应当在财政预算中统筹安排。防范“错买”行为,购买服务支出要严格论证、纳入财政预算管理。三是政府出资的投资基金、资管计划等应遵从市场化原则,与社会资本平等合作,按

“利益共享、风险共担”方式约定收益分配和亏损负担方式。为更好发挥政府引导作用,政府可适当让利,但不得承诺回购其他出资人的投资本金、承担其他出资人投资本金的损失,或者向其他出资人承诺最低收益等。此外,应将PPP、政府购买服务、政府投资基金、资产管理计划等涉及的中长期财政支出责任统一纳入监管体系,切实硬化预算约束。尤其是与滚动的中期财政规划衔接,可按项目类别或投资模式差别化设定支出上限或额度。凡涉及财政资金补贴或付费的资本项目,设定融资优先级、比选模式,并完成项目财政承受能力论证。将政府债务、中长期支出事项或资本预算项目分类纳入预算与监管,加大信息公开力度、建立动态预警机制。□

(作者单位:中国社会科学院大学)

责任编辑 李燕

