

化解地方债务偿还与流动性风险

□辛程

2013年底公布的全国政府性债务审计结果,详细统计了当前地方政府的债务情况,包括政府债务、负有担保责任的债务、承担救助责任的债务等。总体来看债务总量可控,但地方政府债务整体增长过快,存量债务风险需要面对。因此,严控地方债务膨胀刻不容缓。

截至2013年6月,各级政府负有偿还责任的债务20.7万亿元,包括或有债务,总体债务为30.3万亿元。考虑全部或有债务,2012年我国政府性债务的总负债率为39.43%,低于国际通用的60%的负债率参考值。从逾期坏账率看,2012年政府负有偿还责任的预期债务率为5.38%,剔除应付未付款影响的逾期债务率为1.01%,政府负有担保责任和救助责任的逾期坏账率为1.61%和1.97%。折中计算,实际坏账率水平在2%—3%之间。另外,地方债务增长主要源于债券与信托。地方总体债务中银行贷款仍是主要的融资方式,截至2013年6月,整体规模约10万亿元,占比达到56.1%。在银行端资金被严格控制的背景下,地方资金来源主要借道债券和信托方式进行,这也是未来重点监管的方向。近两年,我国经济增长减速,而地方政府性债务快速增长,这表明现有增长模式不可持续,必须进行市场化改革,减少政府参与经济的程度,加强经济活力。

通过分析现有存量债务的到期时间点发现,现有存量城投债偿债高峰在

2017—2019年,2018年达峰值。虽然当前的偿债存在较大压力,但趋势上是递减的。另一方面,债务流动性问题不容忽视。由于地方债务主要用于固定资产投资,回收周期长,而且公益性较多,很多项目盈利性较差,其短期内到期债务的偿还,主要依赖于地方政府收入的机动部分和新借资金。如果不能借新还旧和债务展期,那么就只能靠收入。虽然2013年,土地购置费增速逐渐回升,土地出让收入的好转给地方政府债务压力减轻了负担,统计数据显示,去年全国土地出让收入总金额达到4.1万亿元,同比增长44.6%。但今年商品房待售面积居高不下,房地产投资增速已呈回落之势,地方税收收入和土地出让收入下降,金融体系风险增加,投资期限长、资产流动性差的融资平台后续资金不足,流动性风险增大。

如何化解偿还与流动性风险,笔者建议:

一是平衡地方财权事权。明确划分中央和地方以及各级地方政府之间事权与支出责任,规范省以下财政收入和政府支出责任划分,将部分适合更高级政府承担的事权和支出责任上移。地方政府的财权事权的再平衡,可以是增加财权、融资权以适应较多事权;也可以是控制财权和融资权的扩张,减免和上收事权到中央。转移支付是实现财力与事权相匹配的重要保障,转移支付制度的改革应朝向有利于建立地方公平合理的竞争秩序和平衡地区经济发展和公共服务水平的双重目标。地方债的发行权

可探索下放至省一级政府,使发债主体和偿债主体逐步一致。

二是深化地方财税体制改革。完善地方税体系,调动地方组织收入的积极性,提高地方财政保障能力。缩小地方政府在生产经营领域的活动范围,控制地方事权过快增长,规范地方举债机制,有限增加财权和融资权。加强各级地方政府债务管理,降低债务风险,通过中央政府转移支付和地方政府向私人部门购买的方式实现向公共服务型政府的转型。

三是健全市场化投融资机制。建立市场化、规范化的地方政府融资机制,健全金融市场的约束,强化信息披露和市场化的竞价机制,健全评级体系。开创新的融资渠道,放开市场准入,发展地方政府债券、基础设施建设基金和资产证券化等融资工具,吸引更多民间资本参与城乡基础设施建设和基础产业建设。

四是建立债务偿还保障机制。明确地方政府的偿付责任,由政府部门直接借款和转贷的项目统一列入财政预算管理。建立政府债务偿还资金制度,地方政府应当统筹安排本地区综合财力,制定完备的还本付息计划安排,并加强日常的监测检查。地方政府建立专门偿债基金,将全部的债务资金投资收益纳入基金中,偿债基金账户中的资金不得用于除偿债外的其他任何用途。■

(作者单位:四川大学)

责任编辑 雷艳