

地方政府融资平台债务风险及治理对策

□田祥宇 张宏业

随着我国经济发展,城市化进程不断加快,地方政府在各项建设中的资金缺口问题逐渐凸显。为解决这一问题,不少地方政府成立了投融资平台,依托这些平台筹集到大量的资金,为地方经济发展提供了可靠的保障。但与此同时,地方政府投融资的债务规模开始急剧扩张。

地方政府融资平台存在的问题

作为债务主体,偿债高峰已经到来。地方政府的负债总额急剧飙升,从2008年到2013年短短的5年间,地方债务增长了5倍多,其中大部分为融资平台债务或类融资平台债务,其增长速度远远超过了任何时期的经济增长速度。据审计署2013年6月底调查报告:全国地方政府负有偿还责任债务108859.17亿元。其中通过融资平台公司举借40755.54亿元,占比37.44%。融资平台公司已成为地方政府最大的筹款渠道和负债来源。2013—2014年约有5万亿元债务要归还,2015年到2016年是另一个债务到期密集期,达到约3万亿元。

部分平台财务指标严重不达标,偿债严重依赖财政。2007年起部分融资平台平均发行利率一直高于资产回报率。到2011年,平均发行利率已经达到6.41%。如果是有正常风险意识的企业,绝对会暂时放弃这些投资项目,但是恰恰相反,融资平台的大量资金被投入到

这些项目中去,这一不同寻常的举动显示出了融资平台背后对财政的依赖。

部分融资平台责任主体模糊,政策性风险突出。从融资平台的日常运营情况来看,主要由地方政府、融资平台管理人员和具体项目建设及运营主体责任主体参与其中。一般来说,这三方应当各司其职,共同发挥职能,共同维护融资平台的日常运营。但是实际情况却并非如此,作为政府直接设立的企业,融资平台决策常常受到政府决策左右,这就造成了决策方面的责任主体模糊。此外,融资平台项目一般被外界认为是政府项目,融资平台仅仅履行名义上的“出资人责任”,对具体项目没有太多的发言权,这造成了建设方面的责任模糊。

东西部经济落差大,中西部地方政府更依赖融资平台。中央为了加快西部跨越发展,缩小地区差距,在公益类项目投资上更加注意向中西部尤其是西部省份倾斜。中央资金的落实要以地方配套资金的到位为前提,但是在财政收入相对较少的情况下,中西部地区要筹集配套资金势必更加依赖融资平台。

融资来源依靠大量贷款,易受货币政策变动影响。截至2013年6月底,银行的贷款余额共为5.53万亿元,占债务资金来源的50.76%,这种局面决定了债务融资极易受到货币政策和金融政策的影响。中国人民银行出台《关于做好2014年信贷政策工作的意见》中,要求人民银行各分支机构和各银行业金融机构重点加强对地方政府融资平台清理规

范的金融服务工作,融资平台贷款渠道被进一步压缩,这导致很多高财务杠杆的融资平台捉襟见肘,很多在建的基础设施项目由于资金短缺而受到影响。

地方政府融资平台债务治理对策

地方政府融资平台债务膨胀有多方面原因:落后的城市化率形成地方政府加快基础设施建设的压力;财权和事权的不对称成为地方政府举债建设的借口;以GDP为中心的地方政府考核机制是平台债务膨胀的动机;各级政府的积极态度给了融资平台债务膨胀的底气。基于以上问题及其原因,应从以下几方面对地方政府融资平台进行治理:

一是改变地方政府政绩考核方式,抑制不合理的投融资冲动。为了从源头上治理平台债务,必须修改现行的地方政府考核评价体系。考核指标中要在现有基础上引入多方面评价因素(如经济发展、人民生活、资源环境、安全稳定和社会发展等多维度),同时在地方政府主要官员考核上不能单单注重绩效,而是要采取“德、勤、能、绩、廉”综合评价,五方面赋分要相对均衡,从考核方面引导地方政府主要精力和职能的转变。同时,在发展指标的设计上,要坚持更多的合理性,不能单单凭借GDP数字的增长决定考核结果。

二是推进财税体制改革,增加地方政府可支配财力。在地方政府性债务压力逐年增加、举债融资机制亟待完善的情况下,新一轮财税体制改革强调的重



摄影 李秀利

点内容与改革方向，已将地方债务的制度建设问题纳入其中。首先，强化预算约束，建立公开透明的现代预算制度。这样既可以加强源头规范，把地方政府性债务纳入全口径预算管理，又可以强化地方政府财政纪律约束，为走向独立透明的发债主体创造条件。其次，大力改革和完善财政转移支付制度，压缩专项转移支付，增加一般转移支付等方式，可以有助于均衡地区的财力差距。第三，加强地方政府的税政管理权，加快全面推广财政省直管县，切实增加地方政府的财力。

三是修改政府会计制度，提高财政透明度。治理融资平台债务的关键就是要引入权责发生制，把之前不透明的融资平台债务纳入到政府会计系统，使融资平台接受全面、权威的监督，其发展也就变得可控起来。在这方面，国家于

2013年推行的《事业单位会计制度》起到了示范作用，在旧的《事业单位会计制度》下，事业单位的在建工程不在其财务报表中反映，而是等到工程竣工验收时才与事业单位财务报表进行合并。在新制度中，在建工程直接在单位财务报表单独账户中列出，这就将所有的在建工程置于事业单位和监管部门的共同监督之下。融资平台的债务也可以参照事业单位的变革，将平台债务计入政府会计系统。

四是落实新预算法，规范地方政府债务管理。要解决融资平台系列问题，主要还是要靠地方政府本身。适当放宽相关法律法规对地方政府的发债限制则是解决问题的主要途径之一。2014年8月，全国人大常委会重新颁布修订后的预算法。根据修订后的预算法，在地方政府债务管理方面，肯定了地方政府可

以举借债务，但也给地方政府的举债规模和投资方向做了一定的限制。落实新预算法，对于地方政府债务管理体系的完善起着重要的推动作用，某种程度上规范了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还的问题。

五是促进融资平台转型，建立现代企业制度。地方政府融资平台，要打破原有的部门多头管理的旧体制，要不断创新组织管理体制和运行机制，要按照建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”现代企业制度，建立健全投资、融资、运营、偿债良性循环的长效机制，向产业经营实体的公司化转型，逐步向投资控股型的集团化企业转变，以满足快速发展的经济和社会需要。

（作者单位：财政部财政科学研究所
山西财经大学会计学院）

责任编辑 刘永恒