

地方政府性债务展期的影响及对策



□刘西友 韩金红

地方政府性债务是指地方政府(含政府部门和机构)、经费补助事业单位、融资平台公司等直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持或公益性项目建设形成的债务。债务展期是指推迟到期债务要求付款日期的一种非正式财务重整模式。作为拯救债务人经营失败的方法,债务展期有利于债务人继续经营并避免法律费用,但会导致债权人暂时无法收回债务,并发生一些损失。

一、地方政府性债务展期的影响

2012年和2013年是地方政府性债务的集中偿债期,到期的额度分别约为1.8万亿元和1.2万亿元。地方政府面临偿债高峰时,如果出现一系列流动性引发的违约,就会蔓延到实体经济的其他部分。如果此时各银行及其分支机构采

取措施放松债务约束,有条件的延后地方政府债务的到期日,就会在一定程度上降低地方政府性债务违约的可能性。因此,在债务风险可控的条件下,债务展期作为符合当前实际情况的处理模式,有利于地方政府基础设施建设思路的一贯性,有利于经济安全和社会稳定,实现银行、地方政府和社会的多赢,对促进宏观经济形势的好转,具有一定的积极作用,但也存在着不利影响。

(一)部分展期债务可能最终变为不良贷款。2008年以来,为应对全球金融危机影响,政府投资4万亿用以刺激经济增长。这期间,地方政府性债务大幅度增加,多数债务被用来投资于基础设施项目,但在债务快速积累时期,一些不可行的项目也很可能得到审批,并从银行取得了贷款。即使事前经过科学论证、规划的项目,也可能随着经济运行环境的变迁,在项目执行和运作过程产生新的问题,失去其原有的科学性和可行性。

如果这些项目最终不能产生预期效益,继续投资只能造成浪费性投资的严重后果。对于支持上述两类项目的债务,仅仅予以展期不可能从根源上消除其潜在风险,最终很可能将转变为不良贷款。

(二)不利于地方政府的诚信建设和长期发展。地方政府的诚信建设是构建社会诚信体系的基石,是市场经济体制良性运行的保证。对地方政府性债务予以展期处理,对地方政府自身来说,在一定程度上影响地方政府的声誉,不利于优化投资环境,还会进一步影响整个社会的借贷关系以及社会主义市场经济契约关系的完善。

(三)债务展期的道德风险不容忽视。对地方政府性债务进行展期处理,有可能造成人们惯性思维:只要出问题就会有救援,无需承担责任。到期不还,越拖越久,其后果有两个方面:一是对地方政府举债行为间接起到了默许和鼓励的作用;二是展期后的债务资金投向如果与当地政府的切实需求、与经济发展方式转变的要求不符,极易造成债务雪球越滚越大,不但做不到“降旧控新”,还会出现“大而不倒”的后果。

二、地方政府性债务展期的原因

首先,地方政府及其融资平台原来借入的大量债务已经造成了巨大的负担,而以此作为资金支持开展的基础建设项目后续仍需要大量信贷资金支持,这直接导致目前部分债务的偿还存在困难,也是债务亟待展期的现实原因。

其次,债务展期与债务投向的资本性支出性质有关。当前,我国的债券市

场还不完善,银行一般为地方政府主导的基础设施等长期投资项目提供期限相对较短的贷款资金。贷款的平均到期时间仅为3—5年,基础设施建设项目可能要到10—15年后才开始产生回报,对地方政府来说,就出现了资产和负债的期限错配。由于债务投向主要用于积累那些将在未来产生现金流或可供出售的资产,而不是用来支付如工资和养老金之类的当期费用,所以,问题的症结在于现金流,而不在于偿付能力。此时,债务展期至债务人有能力偿还本金,成为最可行的解决方法。对银行来说,这是作为债权人的一个理性选择,他们本身也更愿意予以展期,而不是将贷款召回。例如,一条高速公路建设周期3年,3年建成后,项目公司需还本付息,但刚建成的高速公路难以产生充足的现金流,只有等时机逐渐成熟后,现金流才会逐渐增多。

第三,地方政府的预期收支情况不乐观。一方面,地方政府的收入预期出现了变动。分税制下,土地出让金是地方政府财政收入的重要来源。随着房地产调控措施的出台,原先作为偿还贷款保证的土地出让金收入锐减。另一方面,地方政府的支出预期增加。“十二五”期间,各地需要开建完工的保证房数量约3600万套左右,虽然中央财政通过转移支付可解决一部分资金,但是大部分还需要地方政府予以解决。在收入减少的情况下,支出预期加大。地方政府性债务的如期偿还,成为更严峻的问题。同时,在国际国内通货膨胀压力上升,中短期无法放松货币和信贷政策的宏观环境中,选择另外的约定方式,通过地方债务展期降低地方政府性债务的违约概率,成为了必然选择。

三、化解地方政府性债务展期不利影响的举措

化解地方政府性债务展期带来的不

利影响,也需要多管齐下。例如,需要厘清政府与市场的职责,明晰地方政府职能;创新地方政府投融资体制,完善规范化市场化的融资渠道;推进财政体制改革,实现财权与事权的统一;理顺债务管理机制,提高债务管理水平等。除从体制上寻求解决途径之外,还需要从以下三个方面做出努力:

(一)从银行入手,积极做好债务展期相关不良贷款的认定工作。对部分地方政府性债务进行展期处理后,接下来很有可能遇到认定部分不良贷款的问题。如果一次性认定的比例过高,会明显侵害银行的资金充足率和放贷能力。应采取措施,逐步整改和减记。例如,银行每年认定、减记不多于贷款总额1%的不良贷款,并用留存收益覆盖上述损失。这样,银行业的放贷能力没有太大波动,不会出现大规模坏账和违约带来的系统性风险。同时,为了做到防患于未然,国家可以通过减少分红、税收减免以及注资等向银行提供扶持。上市银行也可以通过再融资等应对一部分坏账损失。一旦出现展期,银行信贷资金不能回流时,银行就完全有能力支持正常运营,以免陷入较大的困境。

(二)加强地方政府诚信建设,强化地方政府的偿债责任。应对地方政府性债务展期的不利影响,化解地方政府性债务风险,需要从根本上提高地方政府的财力。地方政府的诚信水平是影响其经济发展的重要因素,直接关系到该地的发展状况,直接对企业、个人信用以及所在地区诚信风气的形成产生巨大影响。财政收入要靠企业的利润,通过招商引资从企业利润中获得税收,通过税基扩实、税收增长提高地方政府的还债能力。因此,只有加强地方政府诚信建设,才能优化投资环境,加大招商引资的力度,从而把企业扶持起来,把产业做实,把产业增长带来的部分利润通过健康的税收机制转

化为地方政府的财政收入。这是解决地方政府性债务展期问题的重要举措。一方面,要强化地方政府的偿债责任。只有促进地方政府积极承担债务责任,才能确保其及时偿还公益性项目的相关债务。即使进行了债务展期处理,也能把地方政府的声誉损失降到最低限度。另一方面,要建立一套合理、完善的诚信评价体系。各级政府应根据各地实际情况,制定本级政府诚信体系建设的年度和长期目标,并把政府诚信建设目标实现的结果作为考核政府主要领导的重要指标,从而加强各级政府对诚信体系建设的重视。

(三)持续关注地方政府性债务审计查出问题的整改情况。地方政府性债务审计结果是国家进行相关决策的重要参考依据,能客观反映债务资金在地方经济社会发展中发挥的积极作用,揭示有关部门和地方政府在债务管理中存在的突出问题,提出促进加强地方政府性债务管理、建立健全规范的地方举债融资机制、有效防范和化解潜在风险的意见和建议。因此,国家审计署对2011年地方政府性债务审计查出问题的整改情况进行了公告,成为进一步落实责任、建章立制、规范管理、督促整改的重要举措。另外,地方政府性债务问题的长期性、动态性以及潜在风险的严峻性,决定了地方政府性债务审计监督模式的动态化和常态化。要高度关注“降旧控新”过程中出现的债务展期等苗头性、倾向性问题,及时提供有效信息,推动债务信息的公开透明,合理界定责任,做出审计评价,并在深入揭露问题和隐患的基础上,提出建设性的改进意见及建议,并会同各相关部门进一步采取措施,加强对地方政府性债务的管理和监督。

(作者单位:北京大学 新疆财经大学)
责任编辑 张 敏