

# 县级地方政府性债务风险及化解机制

□徐德华

近年来,在持续实施积极财政政策背景下,各地方普遍存在地方政府及相关部门通过地方融资平台向银行借款等促进社会投资的情况,形成地方政府性债务。随着债务逐渐到期,部分地方的还款压力明显加大,一些地方政府性债务风险已经显露。日前,人民银行宁波市中心支行就浙江省奉化市政府性债务作了全面调查。

## 一、奉化市地方政府性债务概况

2011年末奉化市地方政府性债务余额共56.92亿元,其中各类地方融资平台贷款49.55亿元,占87.1%;国债、地方债券和外债共3.93亿元,占6.9%;其他渠道获得的融资3.44亿元,占6.0%。目前,这些债务主要投向城市建设、交通基础设施建设等项目,小部分投向教育、医疗卫生等领域。奉化市地方政府性债务主要特点如下:

(一)债务规模受地方融资平台贷款的带动而快速扩大。2005年,奉化市地方政府性债务余额仅5.53亿元,但2011年末扩大到56.92亿元,年均增长47.5%。其中,2006、2009年增速最快,分别达123.9%和127.1%。

(二)地方融资平台数量日渐增多,涉及领域也不断扩大。截至2011年末,奉化市地方融资平台达25家,是2006年末的近两倍。从地方融资平台类型看,涉及城市建设、交通基础设施建设、国有资产管理等领域,少部分还涉及教



育、医疗、广播电视等民生领域,如人民医院、广播电视中心等。

(三)参与地方政府性融资平台贷款的银行范围日益扩大。2006年,奉化市参与地方融资平台贷款的银行共7家,至2011年末达11家,占全部银行机构的73.3%。

(四)地方融资平台债务融资渠道日渐多元化。当前奉化市地方融资平台逐渐转寻其他渠道获得资金支持,主要包括发行理财产品融资及利用银行承兑汇票融资。

## 二、奉化市地方政府性债务存在的主要问题

(一)债务规模庞大,占地方财政收入比重持续较高。近年来奉化市政府性债务呈快速增长之势,债务规模庞大。2005年至2011年,该市地方政府性债务年均增长47.5%,比地方财政收入增速高

出29.7个百分点,地方政府性债务余额占地方财政收入的比重由36.8%提高到141.7%。其中,2009年该比值达到最高值159.1%,其后虽有回落但一直超过140%。

(二)举债主体众多,统一协调、统一管理难度很大。目前,奉化市地方政府性债务多头举债、多头管理情况严重。仅考虑地方融资平台贷款情况,地方融资平台已达25家,并且分属于国土管理、城市建设、基础设施建设等不同行政管理部门,各借款主体及所属行政管理部门各自为政、分散管理,既不利于有效掌控地方政府性债务具体情况,也不利于强化债务资金偿还及其风险管理能力。

(三)地方融资平台相互担保普遍,部分担保不合规。2011年末奉化市地方融资平台贷款余额中,抵押类贷款占38.3%,保证类占34.8%,质押类占15.4%,信用贷款占11.5%。其中,92.2%保证类贷款存在相互担保情况,明显增

加地方融资平台贷款风险。此外，在信用贷款中部分依靠地方政府部门提供隐性担保而获得，如由地方政府口头承诺还款或者出具《还贷承诺函》等，但根据规定地方政府不得提供担保。

(四)部分项目收益低，还款严重依赖地方财政支持。目前，奉化市地方政府性债务资金主要用于市政基础设施建设、保障房等公益性项目，占比达70%以上。这些项目收益率低，还款严重依赖土地出让收入等地方财政资金支持。例如，奉化市财政局信用贷款7.18亿元，用于甬台温铁路宁波段、奉化邱家山水厂、同三线奉化连接线、城区污水处理厂等项目建设，其中安排财政性偿债资金6.12亿元，对贷款本金占比达85.2%。

(五)债务到期过于集中，贷款偿还存在期限结构风险。从奉化市政府性债务看，中短期债务过多，债务到期过于集中，由此造成部分年份还款压力过大。不考虑新增贷款情况下2012—2015年到期债务达48.23亿元，占84.8%。

(六)地方融资平台财务压力加大，应付账款日渐增多。除各类负债之外，随着对地方融资平台贷款日益收紧，地方融资平台财务压力开始显现，各类应

付未付账款日益增多。据奉化市25家地方融资平台企业财务报表显示，2011年末其他应付账款合计26.91亿元，比年初增加5.16亿元，增幅达23.7%。可以预见，随着资金周转压力日益增大，地方融资平台拖欠企业工程款等各种“打白条”现象会日渐增多。

### 三、政策建议

(一)建立多元化的基础设施及公益项目投融资渠道。具体包括：一是在风险可控前提下，试点地方政府直接发债或通过财政部发债方式增加融资规模，用于政府性项目投资或偿还地方融资平台贷款；二是以市场化手段积极吸引民间资本投资基础设施项目或市政公用事业项目，拓展政府建设项目资金来源并分散风险；三是大力推行项目融资，对一些大型基础设施建设项目，尝试采取BOT、PPP等多种方式筹措资金。

(二)努力提高地方融资平台债务借用透明度。一是建立地方政府债务管理信息系统，逐笔登记地方政府性债务借用情况；二是建议地方部门应加强与央行、银监等部门的沟通协作，及时了解地方融资平台借用债务情况；三是规

范地方融资平台财务管理，确保账表一致、账实一致。

(三)强化现有地方政府性债务管理，严控新增贷款。就地方政府而言，建议通过对负债率、债务率、偿债率等的监控，合理评估负债状况及偿债能力，强化地方政府性债务管理。就商业银行而言，建议充分评估政府性贷款业务风险，压缩风险较大贷款业务，建立以第一还款来源为保证的贷款审批制度等。此外，在目前地方政府性贷款规模及还贷压力相对过大背景下，建议严格控制新增地方融资平台贷款投放，防范风险。

(四)改进融资平台贷款长效还贷及风险防范机制。一是积极开展或重新评估地方融资平台投资项目还款能力，掌握具体资金缺口及盈余状况；二是结合房地产调控已导致地方财源急剧萎缩情况，进一步测算摸清地方财政实际负担能力，并积极通过引进投资等培养地方财源新的增长点；三是建立必要的政府投资项目退出机制，通过资产、股权转让以及引进投资方等方式，缩小地方融资平台投资规模，降低风险。

(作者单位：人民银行宁波市中心支行)

责任编辑 廖朝明

#### [图片新闻]



### 江苏东海： 打造汽车零部件产业制造基地

今年以来，江苏东海县以项目招引为抓手，大力发展机械汽配产业。目前，该县机械汽配产业年产值突破30亿元，产品畅销德、日、韩等100多个国家和地区，成为江苏省汽车零部件产业制造基地。

(张开虎 单兴旺 摄影报道)