

要注意防范城市建设举债风险

○ 王革新

建设具有现代化设施、功能齐全的城市是一个地方经济发达程度的重要标志。但城市建设要量力而行，不能追求脱离实际的城市建设目标，否则超出财力大量举债进行城市建设，地方财政的负担会越来越重，将最终影响各项事业发展。因此，地方政府和财政部门一定要树立风险意识，通过思路创新加快城市建设步伐，增强抵御风险的能力。

长期以来，城市建设资金主要有三种来源：一是财政资金。以国家和省专项拨款、城市维护税和政策性收费为主，如配套费、土地出让金、污水处理费等。二是城市建设经营性收入。主要是来自公共事业等部门的经营收入，如供水、供热、房地产交易、公园门票等。三是贷款。通过由城建部门或其他部门设立的投、融资机构，向银行等金融部门借债贷款，或向民间发放债券。据对某市的调查，近几年该市城市建设投资规模每年平均约50亿元，而每年能够用于城市建设的财政资金仅5亿元左右，其余资金完全依靠贷款和举债。但无论是借款、贷款或向民间融资，最终都由财政资金偿还，往往导致财政“包袱”越来越重，只有压缩其它事业发展或其它费用来还账。同时，部分银行或金融机构的融资方式基本上是“承诺贷款”，即只有地方建设部门承诺存款，才能贷款。为此，有时为争一个建设项目的存款有多家金融部门参与竞争，各有各的手段，使有的金融部门违规操作，而这种违规操作将造成国家资金的严重损失。另外，城市建设资金中一部分是通过发放债券融资的，一旦到期不能兑现，就会形成新的不稳定因素。因此，城市建设举债、贷款必须坚持量力而行的原则，创新思路，探索一条既能加快建设、又能减

少举债风险的路子。

首先要清理债权，明确责任。凡属于政府性债务，必须由财政部门统一管理，彻底扭转目前多头举债、分散使用、财政兜底的局面。应本着“谁借、谁还、谁受益”的原则，建立借、用、还相统一，责、权、利相结合的债务管理新机制，依法建立债权债务关系，明确偿债责任及连带责任。同时，进一步规范债务管理程序，完善政府担保法规，严格控制政府担保的范围和担保事项的决策权。今后凡是由政府或政府部门担保的债务，必须纳入政府财政计划。财政部门要切实履行职责，按照统一规范的原则，加大担保监管力度并对政府担保项目实行从立项、计划、投资、评估到运营的全程管理，确保被担保人能按时偿还到期债务。

其次要抓住“经营城市”做文章。把城市建设作为最大的产业和最大的经济增长点来培植和发展，把城市资本作为最大的国有资产来经营，通过走“经营城市”的路子融集资金。一是塑造城市“品牌”，做好城市整体资产增值的大文章。在完善城市功能、改造城市环境、突出城市特色中，着重打造城市“品牌”，不断提高和实现城市自身的增值。立足历史文化的内涵和魅力，注意自然景观的和谐统一，打造现代化的新型城市。二是建立并运行好城市国有土地的资本运营机制。加快城市土地、道路、水、气等资源的市场化进程，实行城市土地储备制度，确保政府对土地一级市场的垄断，放开搞活二级市场，坚持土地规划、征用、开发、供应、管理“五统一”，采取公开招标、拍卖等方式，依法实行土地有偿使用，实现土地收益最大化，使土地收益成为城市建设的重要资金来源。三是实施城市建设资产运

营，盘活存量，提高附加值。盘活城市无形资产，有效剥离公共事业的所有权、使用权、经营权，以冠名权、经营权投入建设、开发、回报的新路子，改变城市建设中经济效益、社会效益、环境效益不协调的局面。

第三要建立科学规范的融、投资体制。对城市建设要实行融、投资多元化运作。加快城市投资体制改革，积极培育城市建设市场，根据城市建设项目的性质明确确定政府与市场主体的投资范围，政府应坚决从一般竞争性投资领域中退出，让位于民间投资主体，充分发挥市场的作用。而对基础性和公益性建设项目，政府也应该转变观念，通过各种优惠政策，多渠道吸引民间资本和外国资本参与城市基础设施建设，以减轻财政压力，降低财政风险。在城市建设领域中引入股份制、股份合作制，真正把依靠政府投资建设转变为投资主体多元化，逐步形成政府财政投入、银行信贷投入、社会投入、企业投入、经营收益二次投入的新格局，使城市建设步入“投入——产出——再投入——更大产出”的良性循环。

第四要规范投资行为。一是在职能定位明确、职权约束完善的前提下，实现投融资行为的显性化、合法化、透明化。要改革投融资决策机制，打破部门既得利益的障碍，把以部门所有制基础上的个别决策变为以市场为基础的公共决策，提高政府决策的公开性和透明度，改善政府资源配置效率。二是对政府担保进行建设的基础设施项目，要明确项目责任人的经济责任和法律责任，提高债务资金使用效率，减少负债的风险。

(作者单位：山东省济南市财政局)