

规范政府财政责任约束 强化地方投融资平台风险控制

□ 王 梓 周佳崃

随着2008年下半年4万亿元经济刺激计划的实施,以地方投融资平台为载体的银行信贷融资成为我国基础设施建设融资的主导力量,为我国应对国际金融危机和扩大内需发挥了重要作用。但是政府投融资平台总体负债率较高、盈利能力和透明度较低,平台贷款潜藏着系统性金融风险 and 财政风险。

首先,投融资平台的高杠杆化增大了地方政府的债务风险。由于目前我国不允许地方政府举债,地方投融资平台既缺乏统一监管,又缺乏完善的管理制度和办法,同时也没有专门的政府部门对市场融资进行统一管理。平台公司作为独立的经济实体,为地方政府提供了向市场借贷并快速实施基础设施投资的公司化运作模式,但多头融资、分散管

理导致地方政府融资规模无法得到有效控制。很多情况下,项目贷款虽然以平台公司名义借得,但资金的使用者是项目建设单位,平台公司作为借款人对项目建设及资金运用并不实施管理,项目的最终收益也不属于平台公司,贷款资金实际上脱离了借款人的监控,因此一些地方投融资平台存在不考虑地方财政状况和债务承受能力盲目增加杠杆率的冲动,导致地方政府负债率较高。同时,平台项目多由地方政府提供隐性担保,也导致地方政府或有债务风险的增加。

其次,投融资平台商业贷款的政策性使用扩大了银行的信贷风险。投融资平台通常由地方政府直接或间接出资设立,法人代表和主要业务人员往往由政府相关部门人员兼任,公司缺少突出的主营业务和充足的固定资

产,行政色彩浓厚,法人治理结构不完善,市场化经营能力弱,责任主体不清晰,财务不透明、信息不对称,操作程序不规范,还款来源不稳定。在当前财政预算体系下,银行很难掌握融资或负债总量,预测投融资平台的还款能力也非常困难。特别是对于没有自营收入的公益性项目,项目本身需要政府回购,但在无法全面掌握地方政府融资总量、负债规模、可持续财税收入等情况的背景下,银行自然无法准确评估地方政府的真实财力。这使得银行与政府投融资平台之间存在严重的信息不对称,银行发放贷款时有较大的盲目性,银行信贷面临着很大的风险。投融资平台的偿债能力在很大程度上依赖于未来经济增长所带动的地方财政收入增加、土地升值等。一



且经济下行,地方政府预算内的税收收入缩减,以“土地财政”为主的预算外收入也会大幅缩水。地方政府财力下降将严重影响投融资平台的偿债能力,加上部分投资项目不具备自偿性,投融资平台投资收益将不能覆盖成本,这部分被政策性使用的贷款很难被银行消化,最终又形成新的不良贷款,导致财政风险金融化。

针对地方政府投融资平台可能潜在的风险,通过规范地方政府财政责任,可以强化投融资平台的约束机制,实现地方政府债务风险管理制度化,从而达到既能防范风险又能促进经济社会平稳较快发展的目的。

1. 加快财政责任立法,以法律形式明确各级政府的职能边界

我国地方政府投融资违约行为时有发生的主要原因是,在财政分权过程中,没有及时建立约束地方政府财政行为的法律框架,职能边界不清。通过财政责任立法,一方面按照受益范围和效率的原则科学界定各级政府间的事权,坚决杜绝上级政府随意变更下级政府事权的做法,另一方面划清政府与市场、地方政府与非政府公共机构的边界,以便于确认各级政府、公共机构与市场之间风险的分担及相应的财政责任。在各级政府事权清晰的基础上,赋予地方政府一定额度的直接举债权和债务置换权。

从20世纪90年代中晚期开始,财政责任立法作为一些国家约束政府自身财政行为的工具逐步建立和运用起来。大部分国家财政责任立法的主要内容是通过举债方式和债务主体的约束来控制赤字规模和财政风险。尽管各国财政责任立法的条款有差异,但通常从两个角度做出约束:一是从时间角度的事前控制和事后处置,二是从主体角度的借款人约束和贷款人约束。

针对我国地方政府以过度投融资追求地方经济发展的现状,建议主要从以下方面进行财政责任约束:一是结合当地经济发展情况充分评估地方政府举债能力,明确举借债务的上限、赤字目标等,对已经出现还款危机的投融资平台及其当地政府的再融资做出严格限制,要求其提出合理解决方案,公开详细财政状况,中央政府不得随意提供紧急援助。二是尝试实施政府举债的破产机制。一旦地方政府偿债率超过了国家财政责任法规定的上限,就可以进入破产程序,进行债务重组。三是借鉴巴西、加拿大等国家的做法,对参与地方投融资平台借贷行为的金融机构进行约束。银行对政府部门的债务余额限制在其净资产的45%以内,而违背财政责任法的债务和劳务合约在法律上是无效的,贷款银行也要分担地方政府的债务风险,至少承担与任何违约相关的净损失。

2. 设立政府综合风险管理组织,建立风险预警和控制机制,约束政府行为
政府综合风险管理组织负责制定统一的财政行为规范,综合统计、监控本级和下级政府的债务风险,借以约束各级政府的财政行为。从改革的长期方向和基本趋势看,随着经济体制和财政管理体制改革的推进,债务融资必然成为我国各级政府经常性、规范性融资的重要手段。为了保持地方政府市场融资的良好秩序,政府综合风险管理组织可以根据国际经验并结合我国的现实情况,统一地方政府债务发行制度,建立一系列预警指标体系,并制定各项指标的安全线范围,一旦超越安全线立即采取适当的应对措施,对地方政府的债务风险进行实时高效监控。

3. 健全政府债务借用机制,完善政府债务偿还机制,规范地方政府投融资平台

针对当前我国地方政府投融资平

台数量多、分散复杂的现状,一方面对原有的投融资平台进行清理整顿,将隶属同一政府的平台公司适当合并,对于偿还能力差、风险大、已经不具备市场融资条件的平台公司进行债务重组并取消其融资资格,另一方面严格审批新增的举债主体,各地各部门不得随意设立新的投融资平台。地方政府的债务管理部门要加强举债项目的计划管理,建立举债主体的事前约束机制。充分论证地方政府举债的必要性、举债规模和投向的合理性,根据债务风险预警指标动态监控债务规模和结构,控制风险,降低成本。明确债权人主体,建立借用还相统一、责权利相结合的债务管理机制,依照法律规定确立债权债务关系,明确偿债责任及连带责任,对中长期债务的偿还风险进行科学评估。举借债务的同时举债主体必须制定债务偿还方案和偿债应急预案,针对不同原因导致的资金变化及时调整偿债方案,确保偿债资金来源的稳妥和可靠。

此外,政府债务管理部门还要建立与中国人民银行、中国银行业监督管理委员会的联系和沟通机制,加强对金融机构放贷行为的监督和控制,严格控制对地方政府的大额信贷和“打捆贷款”,对违反相关规定的贷款人追究违约连带责任,从供给的角度加强对地方政府借贷行为的市场约束,控制地方政府的融资规模和债务风险。要求金融机构建立单独的政府授信管理体系和政府项目贷款审贷制度,对政府负债能力和偿债能力做统一评估,必要时聘请权威机构进行风险评价。政府债务管理机构要严格控制银行之间针对政府项目的不正当竞争。

(作者单位:山东大学 江西财经大学)

责任编辑 韩璐