

地方政府性债务治理机制探索

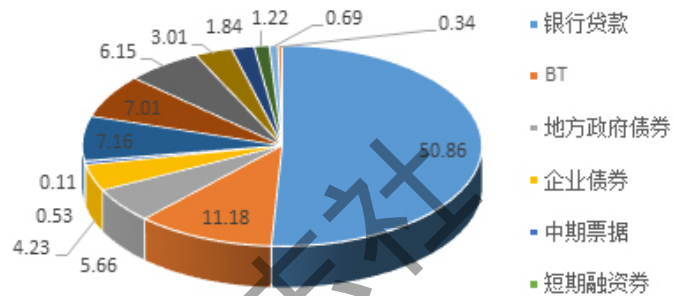
邓靖

经济新常态下,有效化解地方政府性债务风险是提升经济发展质量和效益的重要保障,是供给侧结构性改革的必然要求。从国内外实践看,要实现地方政府性债务的有效管控,就需要构建起“开前门、堵侧门”的运行机制。因此,应在强调政府对债务规模、投资领域以及风险处置等进行有效监管的同时,充分发挥市场配置资源的功能,积极创新融资方式,增加直接融资比重,才能有效降低存量债务规模,优化新增债务结构。

地方政府性债务的基本特点

(一)总体风险可控,区域分化明显。相比其他国家,我国地方政府性债务风险位于中游水平。截止到2015年12月底,我国地方政府负有偿还责任的债务率约为86%,仍然处于国际上地方政府性债务率警戒线以下,总体风险仍处于可控区间。但是,部分中西部省市发生债务风险的可能性逐渐增加。由于受“三期叠加”影响,产能过剩情况较为严重,产业结构处于深度调整期,经济增幅放缓,地方财政收入增速下降幅度较大,导致一些地方政府性债务的偿债能力受到影响。比如,辽宁、黑龙江、吉林、山西、贵州五省由于受宏观经济形势影响,区域产业发展速度明显下降,导致地方政府公共财政收入降低,影响地方政府如期偿还债务的能力。在此种情况下,势必催生更大规模的隐性举债融资,由于其方式隐蔽、手段多样,政府难以对这些违规举债行为进行有效监管,导致债务违约风险加大。

(二)地方政府偿债压力较大。从



地方政府性债务融资结构图示

偿还期限看,“十三五”时期将进入地方政府性债务集中偿还期。根据2015年全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告可知,2016年、2017年、以前年度逾期债务、2018年及以后年度到期债务分别为2.8万亿元、2.4万亿元、0.9万亿元、6.2万亿元,其在债务总规模中的占比分别为18%、16%、6%、40%。整个“十三五”期间,地方政府需要偿还债务的总体比重达到80%。从财政收支看,缺口较大。由于财政体制相关改革滞后,财力与事权不匹配,地方政府财政收入比重偏低而支出比重偏高现象尚未得到实质性改变,影响如期偿还债务的能力。

(三)市场化融资规模较小。从资金结构看,间接融资比重较大,银行贷款仍然是地方政府性债务的重要组成部分。截止到2014年12月底,银行贷款、BT等应付款、地方政府债券、企业债券、信托、中期票据、短期融资融券等是地方政府举债的主要来源,但是,通过向银行申请贷款的比重超过50%;地方政

府债券比重仅仅接近6%,在地方政府债务总规模中的比重远低于国际水平。从项目融资看,国有资本规模较大,引入社会资本比重较低。政府投资民生和公共领域项目的建设资金主要来自于国有资本,社会资本的占比极少。主要原因在于这些领域的前期投资规模较大、回收周期较长,考虑到市场状况不确定性以及政府换届影响政策的连续性等因素,很多社会资本不愿意进入。

构建地方政府性债务风险防范机制的建议

(一)完善地方政府债券运行机制,发挥市场作用约束地方政府举债行为。一是优化信用评级环境。明确地方政府债券信用评级主体。我国评级市场建设滞后,应该积极培育公信力较强的评级机构,重点选择一些实力较强的信用评级机构,在地方政府债券信用评级过程中与之建立协调机制,在评级进度、评级数据等方面实现共享。健全信用评级机构进入和退出机制。对评级程序、内控机制、信息真实性等进行严格监管,确

保地方政府债券信用评级的真实性和合规性,对于市场反应较好、按照规定程序开展评级的机构给予奖励,对于违反相关规定进行虚假评级的机构坚决取缔评级牌照。促进信用评级机构合作发展。积极支持本土信用评级机构与国际知名评级机构在内部管理、评级流程优化、高层次人才等领域加强交流,借鉴优秀经验提升信用评级水平。二是完善信息披露制度。建立定期报告制度,一方面,将本级政府资产负债、财务收支、现金流量、债权债务等信息在网上进行公布。另一方面,编制地方政府债券项目的资产负债表、利润表、现金流量表,并分析项目的现值以及收益率等。设立重大财政、经济事项通报制度。及时将地方政府土地出让收入、政策变化、经济形势等影响债券收益率的事件向社会进行解释,降低市场信息不对称程度。三是构建风险控制体系,完善风险分担机制。借鉴国外经验,考虑选择债券保险或者银行背书对地方政府发行的债券进行担保。建立风险预警机制,对地方政府债券的经济社会效益、流动比率、速动比率等指标进行分析及动态监测,一旦超过指标阈值,提前作出预警。建立地方政府性债务偿债基金。考虑在提留偿债资金的基础上,将项目收益或者政府可支配收入按照一定比例直接划拨入偿债基金。

(二)创新融资模式,拓宽民生和公共项目建设的资金来源渠道。一是积极争取境外融资。尝试在境外金融业发达、具有完善法律保障、无外汇管制、税收政策优惠以及政治经济相对稳定的地方开设子公司,深入研究当地的相关规章制度,综合运用发行股票、国外债券;争取国际金融机构贷款;吸引外商投资等方式,增加民生和公共基础设施建设的项目资金。二是积极推动以PPP为基础的BOT、TOT、BOO等项目融资模式。强化顶层设计,制定明确的项目融资计划,将“物有所值”和“财政承受

能力”作为项目实施的必要条件。明确适用领域,新建项目采用BTO、BOT、BOO等形式;已建项目采取租赁、出售、特许经营等形式;扩建和改造项目采用LBO、BBO等模式。积极做好项目识别论证,防控投资风险。三是建立产业引导基金融资模式。一方面,积极发挥政府支撑作用。完善产业发展规划,给予产业发展资金支持。另一方面,实行母基金市场化运作模式。设计激励约束相容的薪酬制度,组建专业化的运作团队,对项目进行可行性评估分析,根据市场供需状况以及政策倾向确定投资产业。坚持以股权投资为主要方式,使资本真正用于实体产业发展。

(三)优化体制机制设计,强化对地方债务情况的规范引导。一是充分发挥财政部门职能作用,有效监管地方政府的举债行为。切实加强地方政府债务限额管理,严格按照限额举借地方政府债务。二是建立联合审计机制,严格审查地方政府债务资金的使用情况。由地方人大牵头,各个职能部门共同对地方政府性债务的总量、结构、来源、使用、偿还等情况进行审查,重点审计机关、事业单位是否以承诺、财政收入、国有资产等形式为政府投融资平台违规融资提供直接或间接担保,严格控制债务资金的流向,防止政府投融资平台的金融风险向财政部门转移。三是调整政绩考核体系,增加地方政府性债务考核权重。适度降低地方GDP考核比重,将地方政府的债务负担率、债务偿还率、新增债务率、逾期债务率等纳入考核指标体系,分别赋予一定的权重。建立问责机制,对存在债务违规问题的投资项目应追究责任。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》已经把政府性债务作为一个硬性指标纳入政绩考核范畴。

(四)推进配套制度改革,构建长效的地方政府性债务治理机制。一是建立事权与支出责任相匹配的财税制度。

明确划分中央和地方的事权职责。在新预算法框架下,对于涉及范围广、最基本、最核心的项目由中央政府负责,对于涉及居民日常生活的项目由地方政府负责。进一步增加财政转移支付力度。财政转移支付重点用于支持地方政府公共基础设施、公共服务等社会民生事业的建设。深化税收制度改革,拓宽地方政府的税基。逐步完善资源税、房产税等地方税种,加快构建科学合理的地方税收体系。将政府债务逐步纳入预算框架。从地方政府举债要求、举债规模、预算编制和调整、预算科目设置以及预算执行等多个维度入手,构建更加完善的地方政府性债务预算管理办法。二是促进地方政府融资平台向现代企业转型。推动融资平台分类改革。对于竞争性业务,整合成立独立的专业化运作公司,逐步发展成为具有生产性的经营实体;对以融资为主、参与项目建设和后期运营较少的融资平台转型为政府债务服务类公共机构,由财政给予一定的转移支付,进一步发挥其公共服务职能。建立现代企业制度。推进政府类企业构建现代法人治理结构,积极支持发展混合所有制,构建体现资本价值的股权结构。一方面,支持企业根据市场状况独立作出发展决策;另一方面,加强对企业的监管,提高企业在市场运行过程中的规范性。不断完善政策保障措施。在对融资平台的现有债务进行全面摸底基础上,按照担保法、预算法等规定,赋予其特许经营等权利,增强融资平台自身的盈利能力。□

【本文系重庆市社会科学规划项目:供给侧改革背景下重庆政府性债务运行绩效与优化路径研究(2016YBJJ023)、重庆市博士后特别资助项目:供给侧改革背景下地方政府性债务绩效区域差异研究(XM2016091)阶段研究成果之一】

(作者单位:重庆社会科学院)

责任编辑 张小莉