

# 地方政府债务隐忧

■ 本报记者 闵云霄 /文

截至 2010 年年底,全国省市县三级地方政府性债务余额约 10.7 万亿元。地方政府欠债超过了全国经济产值的 1/4。

这是 6 月 27 日国家审计署审计长刘家义向全国人大常委会报告的数据,也是中国政府第一次就此类债务给出官方数字。审计署动用了 4.13 万名审计人员,历时 3 个月,按照“见账、见人、见物,逐笔、逐项”审核的原则,对 187.36 万笔地方政府性债务逐笔、逐项进行了审计。

10.7 万亿元,虽然远远小于之前地方债已达 14.4 万亿元的预测数据,但云南率先爆出的债券违约事件,也引发了市场对不良资产问题的一个担忧。从目前管理层的动向来看,解决地方债务问题已经进入迫在眉睫,未来的探讨会不断深入。

## 债务知多少

浙江是首个公开披露地方政府债务情况的省级地方政府。2010 年 9 月 28 日,浙江对外披露,2009 年末浙江省政府性债务余额 4579 亿元,比上年增加 1787 亿元,增长 64.01%。浙江省政府性债务负债率 20.15%,高于警戒线 10.15 个百分点。

记者发现,截至 2009 年底,浙江省 69 个市县中,负债率(债务余额与当年地区生产总值的比例)、债务率(债务余额与当年可支配财力的比例)、偿债率(年度还本付息额与当年可支配财力的比例)等三个指标均超过警戒线的市县有 29 个,两个指标超过警戒线的市县有 6 个,一个指标超过警戒线的市县有 6 个。

“政府债务规模控制的任务加重,但整体处于可控的范围内。”浙江省常务副省长陈敏尔在其书面报告中称。

其实,在地方各级财政运行中,累累债务已经成为常态。据媒体报道,今年 4 月,云南省公路开发投资有限公司向债权银行发函,只付息不还本金,该公司在十几家银行有千亿元贷款余额。而早在今年 1 月份,银监会公布了中国境内商业银行 2010 年末不良贷款余额为 4293 亿元人民币,此次滇公坏账一旦落实,约等于去年末 1/4 不良贷款。

2006 年 9 月,安徽合肥市建设投资控股(集团)有限公司在该省首家发债成功,效法者遍布全省。但安徽省的发行数量则还在浙江、江苏之后。在地方政府的大量举债需求之下,2009 年“城投债”规模迅速膨胀——2005 年至 2008 年底的 4 年间,“城投债”的发行总量只有 1585 亿元,而在 2009 年的前 8 个月,“城投债”共计发放了 64 只,融资 845.5 亿元。

虽然合肥市建投控股集团并不愿透露债务确切数据,但据估算,合肥市政府市区县两级政府融资平台的金融机构债务余额,可能已超过了 500 亿元。这大致是地方经济规模的 1/4 (2009 年合肥市 GDP 为 2100 亿元),是地方财政收入的约 2.78 倍左右 (2009 年合肥地方财政收入 180.9 亿元),是 2009 年地方卖地收入的 3.33 倍左右,基本与全国地方政府融资平台负债规模达到当地财政收入 2—4 倍的水平近似。

## 债务风险

2010 年 6 月 23 日,在十一届全国人大常委会上,审计署公布了该署审计调查的 18 个省、16 个市和 36 个县本级财政数据。其中显示,截至 2009 年底,上述地方各级融资



截至 2010 年年底,全国省市县三级地方政府性债务余额约 10.7 万亿元,超过了全国经济产值的 1/4。 CNS 供图

平台公司有 307 家,其政府性债务余额共计 1.45 万亿元,分别占省、市、县本级政府性债务总额的 44%、71%和 78%。这些地方政府的债务总额近 2.8 万亿元。其中,2009 年以前形成的债务余额约 1.75 万亿元,当年新增约 1.04 万亿元。审计还发现,各地融资平台公司的政府性债务平均占本级债务余额的一半以上。

到底地方政府有多少债务?国家行政学院教授时红秀表示,如今的“政府融资平台”究竟有多少,全国各地、各层级的地方政府债务规模到底有多大,从公开资料看,仍然缺乏准数。

目前,媒体引用较多的数据有三组:第一是根据财政部财科所估算,2007 年末地方政府债务约 4 万亿元,其中融资平台债务约 1 万亿元;第二是 2009 年 5 月份银监会最新数据,地方融资平台的债务为 7.38 万亿元;第三组是根据估算,2009 年末地方政府债务规模将接近 11 万亿元,相当于 2009 年地方本级财政收入的 3 倍。

其实,早在 2009 年 10 月以来,地方政府债务问题至少已有三次在国务院会议上被讨论。2010 年 6 月 10 日,国务院专门发文,要求地方政府和相关部门在年内清查地方融资平台债务,并对融资平台公司进行清理规范。

刘家义分析认为,从审计情况看,至 2010 年底,省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率即债务余额与地方政府综合财力的比率为 52.25%,加上负有担保责任的或有债务后债务率为 70.45%。

刘家义说,通过审计还发现,地方政府举债融资缺乏规范,大部分债务收支未纳入预算管理。还有就

是地方政府融资平台数量多,管理不规范。刘家义表示,审计指出上述问题后,有关部门和地方正在按照国务院要求,逐项制定整改措施,研究完善地方政府性债务管理制度;审计还发现 12 起涉嫌经济违法违纪案件线索,正在依法查处。

审计发现,部分地方的债务偿还对土地出让收入有较大依赖。2010 年底,地方政府负有偿还责任的债务余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为 25473.51 亿元,共涉及 12 个省级、307 个市级和 1131 个县级政府。

## 偿还处方

关于地方债务的看法,各方表示不一。尽管地方政府债务规模不低,但多数分析师认为风险可控。

新华社 6 月 2 日一篇题为《警惕地方融资平台的债务违约叠加风险》的述评中也提醒,地方融资平台债务违约风险有可能在今后两年被叠加和放大。由于地方政府建设性债务暴涨出现在 2008 年下半年后,因此,以 3 到 5 年的平台平均还款期计算,融资平台真正的还债高峰将出现在 2012 年至 2013 年左右,加之届时地方政府换届等因素影响,在未来两年,一些“本借借下任还、借了新钱还旧钱”的平台风险或有所加剧。

也有专家认为,大可不必对地方政府融资平台问题持过分悲观的态度。工商银行的经济学家史晨昱表示,5 月 26 日的国务院常务会议更像是对于现有政策的进一步确认,而非新一轮紧缩政策的到来。因为中国银行业的监管层此前已经通知各银行,必须加强对此类融资平台的贷款审批。他说:“加强管理并

不意味着把它们一下子都关掉,那种‘一刀切’的做法是不足取的。”

中国社会科学院副院长李扬表示,地方融资平台的发展有体制问题,中国需要处理地方融资平台债务,但要先判断严重的程度。处理地方融资平台债务的关键在于稳定经济周期,防止宏观经济出现剧烈波动。

央行行长周小川今年 4 月份在清华大学金融高端讲坛上演讲时说,通过“市政债+财产税”的组合,能够形成约束力有效的资金流在时间轴上平移,有助于解决中国城镇化过程中的融资问题。

国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松表示,虽然近两年地方债务增长迅猛,导致目前中国有少量市、县本级债务率偏高,但从全国水平来看仍处于较合理水平,地方政府债务整体风险不大,全面爆发债务危机的可能性很小。目前正在进行的地方债务规范监管,更有利于防范这种全面的地方债务风险。

中国社科院金融所中国经济评价中心主任刘煜辉也发表了类似的观点,他认为,当前中央政府的资产负债状况相对稳健,我国政府拥有的城市土地、矿产等自然资源的所有权,其价值至少有 50 至 100 万亿元之巨,还有总额高达 35 万亿元的国有企业资产以及 80 万亿元的国有金融资产,再加上每年占 GDP 约 30%的财政收入,相对于政府总体债务的状况而言,政府资产无论从规模还是质量上看都是较为稳健的。

在这样的背景下,作为担保物的地方财政收入及土地转让收益,完全可以还清所欠债务,地方政府出现集体违约的可能性很小。

# “国退洋进”平衡术

(上接第二版)

早前,上海家化董事长葛文耀曾向外界直言,上海家化集团决不会卖给外资。据悉葛文耀曾在重组改制之初就定下了几大原则,其中一条就是,民族品牌一定要在,不能卖给外资。

上海家化“拒绝外资”的做法虽然属于个别,但是如何找到我国企业与外资企业之间的平衡点,做到合作共赢,显得尤为重要。

当前,在推进产业结构升级、加快国有企业改革重组过程中,更要处理好开放与共赢的关系:既要努力扩大开放,积极引进外资,加快结构调整和重组改革,不断提升我国产业的规模水平;又要在开放中保持自主和理性,要树立合作共赢的意识,在

对外合作中保持自主、发展自我。

前文中提到的外资收购水井坊给我国的酒类企业如何利用好外资提出了新的命题。对此,清科研究中心分析师徐卫卿向《中国企业报》记者表示,面对来势汹汹的国际酒业资本,本土酒类企业要用国际资本的增量,来盘活国内资本的存量,最大限度地提高民族酒业在世界酒类市场的竞争力。

“一方面,在世界经济融合的大趋势、大背景下,你来我往,是竞争也是合作,闭关锁国只会导致落后。”李孟刚认为对“国退洋进”要一分为二地看,“同时我们也要及时出台和完善相关法律法规,防止外资垄断市场妨害我国产业的有序发展。”

此外,很多外资收购中国知名企

业的背后与地方政府的推力不无关系。有些地方政府为了追求政绩,在引进外资的过程中忽略了产业安全目标,以优良的国内企业吸引外资进入,造成一些国内企业成为外资的“美餐”。

“因此,约束地方政府的权力是必要的。地方政府如果出售国有资产需要到上级部门进行审批、备案等,确立外资股份比例,避免被外资控股,以免造成国有资产的流失。”李孟刚表示。

在鼓励引进外资与外资并购的同时要注意规避外资的恶意并购。在这一方面,2006 年下发的《关于外国投资者并购境内企业的规定》、2008 年施行的《中华人民共和国反垄断法》、《外商投资产业指导目录 2011》

以及今年 2 月发布的《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》都可以发挥作用。“它们防止了重点行业、可能影响国家经济安全或拥有驰名商标的境内企业发生实际控制权转移的并购。”对外经贸大学并购问题专家卢进勇说。

当前部分产业“国退洋进”的现象已经引起了政府的重视。“一方面政府频繁颁发政策利好刺激行业发展;另一方面,部分行业政府对外资企业做出了明确的限制。”对此,白明鸣比较乐观,“依照我国当前的情况来看,只要不展开特殊行业竞争,继续扶持民营企业进行发展,继续维持正常的市场竞争秩序,‘国退洋进’只会越来越弱化,国家经济发展必将趋于合理。”

## 记者手记



## 冲动的惩罚

■ 本报记者 闵云霄 /文

据国家审计署审计发现,部分地区和行业偿债能力弱,存在风险隐患。从地区看,有 78 个市级和 99 个县级政府负有偿还责任的债务率高于 100%,分别占两级政府总数的 19.9%和 3.56%。而且,部分地方的债务偿还对土地出让收入依赖较大,至 2010 年底,地方负有偿还责任的债务余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为 25473.51 亿元,共涉及 12 个省级、307 个市级和 1131 个县级政府。

从行业看,高速公路、地方所属普通高校和医院 90% 以上的债务余额为担保债务或救助债务,借新还旧率较高。2010 年,全国高速公路债务的借新还旧率为 54.64%,有 387 所高校和 230 家医院的借新还旧率超过 50%,还有 95 所高校和 575 家医院存在逾期债务 57.6 亿元,为此一些地方已安排 441.38 亿元财政资金来偿债。

“地方政府为了政绩,各自为战,缺乏统筹,政策缺乏连续性,只管借,不管还,恶性循环逐渐形成。”有评论指出,由于地方政府主要用土地质押贷款,又主要以土地财政和地方税收来偿还债务,一旦土地价格下降,地方政府还款能力就会迅速下降,同时商业银行的呆坏账也随之增加,系统性风险就会凸显;另外房地产行业如果受到调控政策冲击,也会影响土地价格,这样就形成了从房地产到地方债务再到商业银行的连环套,环环相扣,如果一个环节出了问题,其它环节都将深受其害。

## 高负债后果

审计署广州办一位官员撰文认为,地方政府高负债的后果和危害有五点:

第一是地方财政运行困难。地方政府的高债务增加了地方财政运行的压力,地方财政新增财力大部分用于偿还部分债务,这导致地方财政要么无法执行中央和省出台的一系列财政支出政策,要么举债实施。这样,造成恶性循环,使地方财政超负荷运转。

第二是制约了公共财政职能的发挥。地方政府的高负债运行,势必“迫使”公共管理更加朝“创收”的方向发展。要么通过提高行政所掌控的“资源”价格进行出售,增加财政收入弥补巨大的债务亏空,要么谋求与商业利益集团结盟,为之提供“优惠”或者“服务”来获取经济利益,减轻沉重的债务负担。同时,在巨大的债务面前,地方政府可能会进一步压缩公共管理开支,减少一些公共品的投入。这样,导致了地方财政难发挥其应有的公共财政职能。

第三是诱发了地方政府专项资金使用上的违纪违规。现有的财政负债,财政部门实行上下级强行扣款办法,使得基层财政部门资金调度更加困难,于是一些地方挪用上级政府专项资金的违纪违规现象屡禁不止,个别地方政府由于库款调度不济,扶贫和救灾款都无法及时支拨。

第四是破坏政府的公信力和社会信用。个别地方政府及其部门由于无法按期归还银行债务本息或拖欠工程款,使他们疲于应付筹措资金还债,无法集中精力搞工作、抓管理。有的诉讼案由政府败诉,法院封存“经费账户”者有之,强行从“专项经费账户”中划钱者有之。这不仅使政府部门的正常工作受到干扰,而且影响了政府在公众中的形象。有些地方政府甚至选择赖账不还,由于政府是公权力部门,当政府带头赖账不还,对整个社会诚信体系容易造成巨大伤害。

第五是使地方政府卖地的冲动变得更加强烈,进一步推高房价。地方政府的偿债资金来源,主要是财政经常性账户结余、转让国有土地的收入和基础设施收费。目前,土地出让收入是地方政府财政收入的重要来源,地方政府严重依赖于“土地财政”。2009 年全国 70 个大城市土地出让金累加额为 1.08 万亿元,比 2008 年增长 140%。其中杭州、上海和北京的土地出让金分别达 1200 亿元、991.29 亿元和 922.7 亿元。

最近的一份报告显示,仅地方政府融资工具的负债就有可能占了银行体系贷款的 30%,这就有约 2.2 万亿美元。

## 解决难题

从管理层传递出来的信号来看,政府正在积极寻求解决地方债务的方法,目前市场中议论的主要有两种解决方案,一是直接融资方式的“市政债”;二是债务剥离方式的“资产管理公司”。有的文章中也曾提到上海、昆明、重庆三种融资平台模式,但上海和昆明模式总体属于管理或监管模式,重庆的融资平台有些可借鉴的地方在于积极吸引民间资本介入,但从根本上讲,这三者都无法有效解决当下的地方债务问题。

其实,发行“市政债”与相关法律有冲突,有评论指出,如果用“市政债”来解决地方债务问题,等于将不合理的负债完全转嫁给了社会,这即违背了市场原则,又使债务制造者逃避了责任,这是很不公平的。

而对于“资产管理公司”的方式,也存在一定的问题。有分析人士举例证明,1999 年四大国有商业银行将 1.4 万亿元不良资产剥离给信达等 4 家资产管理公司(AMC),但到了 2002 年底,四大银行的不良贷款又积累达到 20770 亿元,不得不二次剥离不良资产,这期间国家还曾多次注资以补充银行资本金,但并未从根本上解决银行的问题。从银行不良资产的剥离以及国家财政注资的过程可以看出,虽然 AMC 在解决银行不良资产中起到了一定的作用,但起到的不是关键性的作用,四大银行真正解决问题依靠的是资本市场的直接融资与自我盈利能力的增强。

记者注意到,在偿还债务过程中,地方政府的确也出现了大量的违规行为。

2004 年初,财政部驻山东省监察专员办在异地专项调查中发现,成都市青羊区在 1992 年至 2001 年的 10 年间,违规发行地方政府债券 3.75 亿元。由于明显违反法律法规,这种政府融资办法,靠的是侥幸不被查处,因此并不该被效仿。

2003 年 6 月 23 日,鞍山市政府委托其控股的上市公司“鞍山信托”设立“鞍山市城市基础设施建设集合资金信托计划”,开始在上海证券交易所公开发售,首次筹资 3 亿元。当年 7 月 10 日,市人大批准市政府议案,同意利用“鞍山信托”筹集城市基础设施建设资金,并将还款资金纳入同期年度的财政预算。这种利用控股上市公司在证券市场上为政府建设项目进行债务融资的方式,需要通过证券监管机构的一系列审批程序,还要担负证券市场的各种披露义务,操作难度比较大。