

新政试水 10 万亿地方债有望破局

见习记者 胡倩

当全球金融危机在美国大肆爆发,欧债危机不断发酵并且向其他国家大幅度蔓延的时候,另一类债务危机正悄悄在中国滋生和膨胀,这就是债台高筑的地方融资平台。

据审计署统计,截至 2010 年末,全国各省市政府背负了 10.7 万亿元人民币(合 1.7 万亿美元)的债务。

更令人咋舌的是,这笔巨债在 2012 年迎来了首轮偿债高峰,未来三年将有超过 35% 的地方性债务到期,偿债总额将达 4 万亿元。

3 月 5 的政府工作报告中指出,将进一步清理规范地方政府融资平台公司,加强地方政府性债务管理和风险防范,按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则,继续妥善处理存量债务。

化解地方债务成为今年两会中的高频词汇,众多代表、委员纷纷针对规范地方融资平台、化解地方债务风险建言献策,总体认为,只要及时采取合理的措施,地方债务总体安全、风险可控,不会引发系统性的财政金融风险。

推动阳光融资制度

地方融资平台是地方政府的融资载体,依靠地方政府通过财政拨款或注入土地、股权等资产,包装出一个从资产和现金流上可以达到融资标准的公司,以实现融资目的,再把资金运用于市政建设、公共事业等项目。融资平台的负债以银行贷款为主,还包括企业债。无论贷款还是发债,银行和投资者最看重的不是平台公司自身的资产负债情况和盈利能力,而是背后的地方政府。

在去年四川高速、云投集团、湖南高速等地方政府融资平台相继被曝出存在违约风险之后,地方融资平台蔓延的裂痕没有因为被警惕而终止——2012 年新年伊始,一则广州城投集团深陷“债务千亿,变卖资产”的传闻,再次将政府融资平台风险推到风口浪尖,而近来甘肃两大国有公司的城投债发行遭隐性降级,更是将这一风险继续放大。

专家认为,地方融资平台从“星星之火”发展到“燎原之势”的主要原因之一是操作过程不够透明,很难被放在阳光下进行监督,因此地方融资平台需要建立在阳光融资的体制之内。

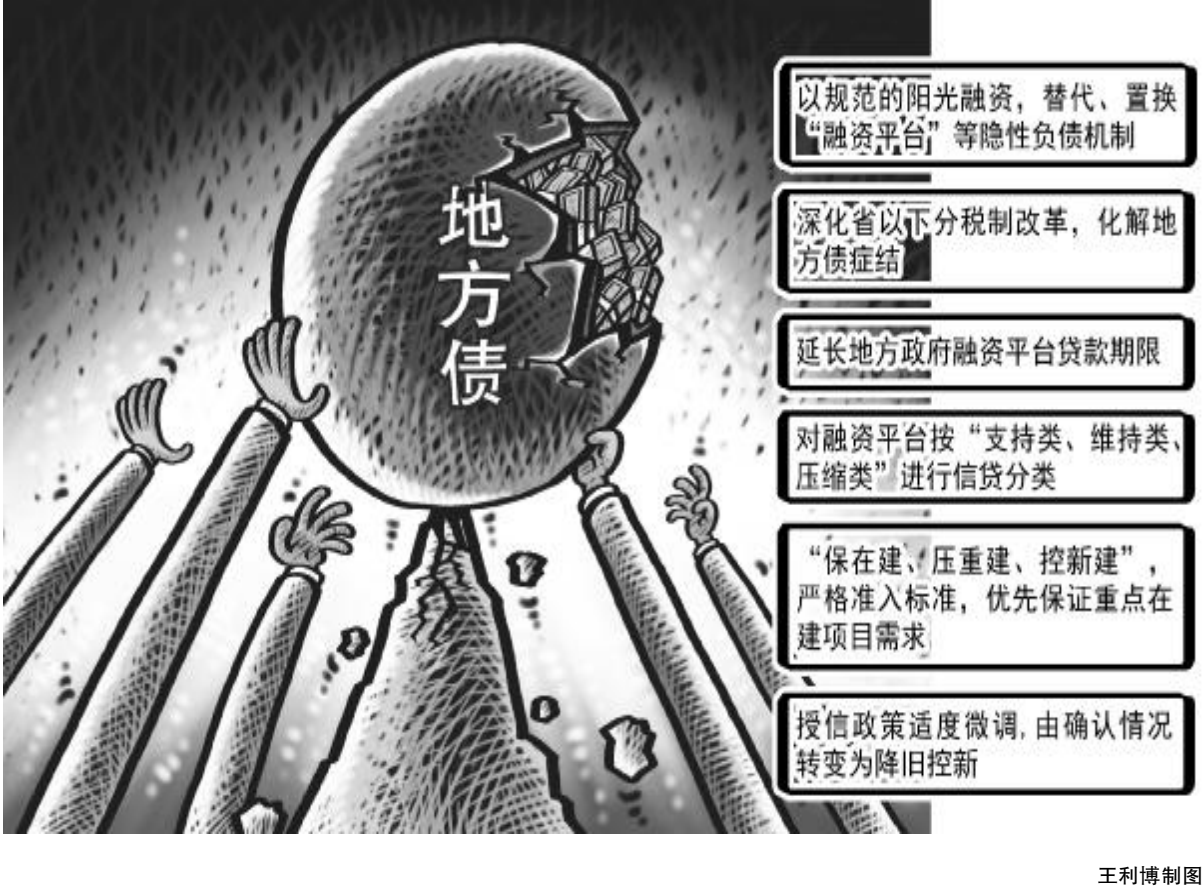
全国政协委员、民盟中央委员谢卫在提案中分析,地方融资平台的行为往往与一般企业有较大不同,银行很难对其信贷资金进行全程管理,社会也很难对其投资行为进行有效监督,一切有赖于地方政府的管理水平和信用程度。这与目前我国银行的基本管理要求相违背,也与社会对阳光政府的期望相左。

谢卫鼓励地方政府逐步实行预算公开,编制政府财务报告体系,并置于人大和公众的监督之下,以便社会对其债务情况有全面的了解。这样,规范运作、诚实守信的地方政府依然能够得到社会资金和银行资金的支持。

全国政协委员、财政部财政科学研究所所长贾康认为,必须在制度创新中以规范的阳光融资,替代、置换“融资平台”等隐性负债机制。

“在地方债问题上兴利除弊,化解症结,或许可成为推动中国下一场波澜壮阔的深化改革的动力之一。”贾康说,“非常重要是的,需要积极稳妥推动地方阳光融资制度的形成。包括地方公债在 2009 年以‘财政部代理发行’的形式登堂入室之后,总结经验,优化相关机制,并促进‘预算法’与相关法规的修改。以后还可考虑地方根据项目情况发行与之对应的市政债。”

贾康说,去年末,上海等四省市开始“自主发债”的改革试点,今年在地方债发行规模继续扩大的情况下,应增加试点地区的数量。远景是逐步走向比较全面的、信息透明、监管到位、风险可控的地方可持续自主发债状态。



王利博制图

专家指出,针对地方融资平台,应该全面分析,客观对待,在目前总量尚可控在安全区之内的情况下,因势利导,逐渐引到依托制度而风险持续可控的状态。这是一个疏堵结合、有堵有疏,走向阳光融资的制度建设,把地方融资、整体配套改革和今后市场经济所要求的财税体制健全化结合起来的进步过程。

全国人大代表、国务院发展研究中心技术经济研究部部长吕薇建议,政府部门要防范因地方财政资金使用不当引起的违法乱纪行为,除了强化管理措施,还应增加财政资金执行过程中的透明度。

全国政协委员龚建明在今年提交的提案中也强调了阳光融资制度建设的重要性。龚建明认为,针对地方融资平台,应该全面分析,客观对待,在目前总量尚可控在安全区之内的情况下,因势利导,逐渐引到依托制度而风险持续可控的状态。这是一个疏堵结合、有堵有疏,走向阳光融资的制度建设,把地方融资、整

体配套改革和今后市场经济所要求的财税体制健全化结合起来的进步过程。

中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇也表示,央行、银监会一直高度重视地方政府性债务管理和风险化解工作,经过清理规范,加强了银行业金融机构等对融资平台公司的信贷管理。相对于我国的财政实力而言,地方债务总体安全、风险可控,不会引发系统性的财政金融风险。

分税制改革迫在眉睫

“我国省以下地方政府的分税制迟迟未能成形,矛盾积累使地方隐性负债愈演愈烈。”贾康说,深化省以下分税制改革迫在眉睫,化解地方债症结,深化财税体制改革势在必行。

据悉,由于我国分税制度的安排,地方政府的财力被分税制度大大削弱,转移支付制度的不完善以及大量的公共事务支出压榨着地方政府不多的税收留存,逼迫着地方政府纷纷绞尽脑汁寻找财源。一旦地方政府自身可支配的财力并不多,就难以承担保增长和保民生的重任。因此,多方筹措资金已然成为各级政府的首要任务。地方融资平台成为了地方政府的“提款机”。对此,更加完善的分税制有助于缓和中央与地方的博弈关系。

贾康勾画的改革新思路是:省直管县的“扁平化”在先,接着是按照中央、省、市县三个层级分税。

“地方省和县两个平台上放什么税是关键,现在已可看出端倪。”贾康说,已启动资源税改革,工商业不发达而资源富集的地区,通过资源税改革可形成自己的地方税财源支柱。上海、重庆等为代表的较发达地区,通过实行名为房产税、实际上为不动产税的改革,有可能打造成另一个长久而有支撑力的地方财源支柱。由此,地方税体系的主打税种逐渐清晰化。

贾康说,分税制制度框架搭好,转移支付就可进一步优化,即一般性转移支付更客观、更科学,专项转移支付应有所控制、合理归并,并及时下达,使地方得以与其他预算内容相协调。不允许各部门要求地方按一定比例作专项资金的配套,不然会逼着欠发达地区弄虚作假。

谢卫建议,规范中央和地方事权和财权的关系有利于破解地方债困境,“应该理清两级政府各自的事权和相应的财权,改变地方政府事权加大而财权上收的不合理状况,完善分税制度和转移支付制度。同时对‘预算法’进行必要的修改,在有条件的地区进行地方自主发债的试点。”

授信政策适度微调

虽然各方并不担心地方政府融资平台的违约风险,但平台贷款集中到期以及流动性压力仍令监管机构着手适度微调授信政策。

据与会媒体报道,银监会主席助理阎庆民表示,中国银行业可延长地方政府融资平台贷款的期限,从而避免资金困难的地方政府违约。他认为,延长贷款期限不会对银行系统构成重大风险,因为这类贷款的质量并没有那么糟糕。

银监会在两会之前召开的地方政府融资平台贷款风险监管工作会议上,要求今年对地方政府融资平台贷款采取加强风险监测、严格准入标准等一系列措施,规范地方政府融资平台贷款清理。

对于地方融资平台的管理,银监会此次提出了突破性的措施,即在原有“名单制”管理的基础上,对所有的融资平台按照“支持类、维持类、压缩类”进行信贷分类。

此外,针对不同项目,根据其现金流覆盖程度及项目建成达产等情况,采取分类处置措施,切实缓释存量贷款风险。按照“保在建、压重建、控新建”的要求,严格准入标准,严格把握贷款投向,优先保证重点在建项目需求。

在具体操作上,财政部采取的四大措施中,除了抓紧清理规范融资平台公司、坚决禁止政府违规担保行为、研究建立规范的地方政府举债融资机制外,首先要求融资平台公司存量债务,要按照协议约定偿还,不得单方面改变原有债权债务关系,不得转嫁偿债责任和逃废债务,明确偿债时限,切实承担还本付息责任。财政部的这一表态,进一步舒缓了市场对地方债的紧张情绪。

马蔚华透露,监管当局和商业银行已经及时研究了怎么样让地方融资平台下的项目尽快投产,并且符合产品方向以及中央信贷方向。

针对偿债压力不断攀升的地方债务,银监会也没有将地方借贷一棒子打死。对于土地储备中心贷款、公路建设贷款以及完成 60% 以上的平台项目,银监会表示银行均可以有条件地继续提供授信支持。

据接近监管层的人士透露,今年对地方政府融资平台的监管重点将从确认情况转变为降旧控新。“为缓解集中还款压力,银监会将对政策进行微调”。

监管人士表示,今年对地方政府融资平台贷款监管的新思路还包括:对国家重大在建工程要确保资金供应,防止出现烂尾工程,可能允许满足条件的项目“还旧借新”;拓宽新增贷款可投放的领域,除市区级重大工程和保障房外,还可投放于收费公路、重大基建项目等。

论道



中国需要怎样的债券市场

——委员、专家热议债券融资

北工

金融业如何支持实体经济健康发展已成为当前中国经济的热点话题。其中,作为我国金融市场的重要组成部分,债券市场需要有怎样的作为,今后应有怎样的突破?参加两会的政协委员和会外的市场专业人士就此话题展开了讨论。

我国应大力发展债券市场

【新闻背景】根据国际清算银行的数据,过去 5 年来我国债券市场规模增量占全球增量的 30%,市场年均增速达 67%,是世界平均水平的 9 倍多,目前我国债券市场已发展成世界第五大、亚洲第二大债券市场。

【委员建言】全国政协委员、中国银联董事长苏宁:就我国而言,在全社会融资规模中,银行贷款所占比例从 10 年前的 90% 回落至目前的 50% 多,而债券、股票融资发展很快。随着国家日益强调金融业对实体经济的支持作用,未来我国债券市场快速发展的势头还会继续保持下去。

全国政协委员、新希望集团董事长刘永好:就产品种类和市场活跃度而言,与发达国家的债券市场相比,我国债市仍处于发展初期,市场空间比较大,希望市场出现更多债务融资工具,以缓解当前企业融资难问题。

【专家点评】中国建设银行金融市场部副总经理谷裕:债券市场是多层次金融市场体系的重要子市场之一,在社会经济生活中发挥着重要的作用。在我国,债券市场的发展意义十分重大,它有利于提升直接融资比重、改善融资结构,有利于扩大企业融资渠道,也有利于推动我国利率市场化的整体实现。

债券市场应加大为中小企业输血力度

【新闻背景】截至 2011 年底,我国企业在银行间市场发债规模占其直接债务融资规模比例超过 70%,银行间债市已成为我国企业直接债务融资的主板市场。不过有数据显示,目前我国债券市场中的企业类债券占比不到 20%,其中中小企业债券融资更是比例偏低,未来企业债务融资仍有很大的发展空间。

【委员建言】全国政协委员、新希望集团董事长刘永好:与银行贷款相比,债券融资具有期限长、利率低的优点,中期票据等债务融资工具通常比银行贷款利率低 100 个基点,可以有效降低融资成本,建议国家加大对债券市场支持企业力度。

全国政协委员、招商银行行长马蔚华:鉴于目前我国中小企业通过发行债券融资占其全部外源融资的比重还不到 10%,远低于日美等国 30% 至 50% 水平的现实情况,建议政府有关部门进一步加大对创新型成长性小企业发行集合债券、集合票据的支持力度,建议鼓励商业银行积极参与创新型成长性小企业直接融资活动。

【专家点评】中国银行间市场交易商协会信息研究部副主任丁加华:近年来,协会通过推动中小企业短期融资券、集合票据等债券工具的发行,为数百家中小企业成功融资。与银行贷款相比,债券融资对中小企业而言有着天然优势,它可以更好地做到金融资源与企业需求间的直接对接。

加强风险防控实现稳中求进

【新闻背景】2008 年爆发的国际金融危机以及目前仍在蔓延的欧洲主权债务危机,给我国债券市场的发展带来了挑战。截至目前,在一系列创新产品推出的同时,在行业自律组织的大力推动下,市场参与主体风险意识得到极大提高,有效地防止了系统性风险的发生,经受了国际金融危机的考验。

【委员建言】全国政协委员、交银施罗德基金公司副总经理谢卫:作为金融产品,债券有其自身规律,要在信息披露规范的情况下实现风险可控,成本可控。

【专家点评】中国建设银行金融市场部副总经理谷裕:首先要关注信用风险。在实体经济增速放缓、货币政策稳健基调未变的大环境下,要关注发行人偿债能力的变化,防止出现传染性信用风险事件。其次要防范操作风险。随着市场规模的扩大、层次的丰富、结构的复杂,操作风险事件的危害变得非常严重。国外的经验表明,此类事件一旦发生极易引发连锁反应,给市场造成剧烈动荡。

有疏有堵 化解地方融资平台风险

【新闻背景】据审计署统计,截止 2010 年末,全国各省市政府背负了 10.7 万亿元人民币(合 1.7 万亿美元)的债务。更令人咋舌的是,这笔巨债在 2012 年迎来了首轮偿债高峰,未来三年将有超过 35% 的地方性债务到期,偿债总额将达 4 万亿元。地方融资平台贷款的抵押物多为厂区、矿产、机器设备、房地产等,其中,通过房地产变现偿还贷款的情况居多。然而土地的不断贬值,中央的政策调控让素来以卖地作为财政最后一道防线的地方政府倍感头疼。

【委员建言】全国政协委员、招商银行行长马蔚华:从商业银行上半年报表所披露的信息来看,地方融资平台债的不良率事实上比一般贷款不良率来的低。即便如此,在经济下行的时候地方债务不能继续积累下去。一味地严控不利于缓释风险,通过对贷款合同的修改、还款方式的转变和贷款期限的适度延长,才能有效缓释风险。

【专家点评】中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇:央行、银监会一直高度重视地方政府性债务管理和风险化解工作,经过清理规范,加强了银行业金融机构等对融资平台公司的信贷管理。总体而言,相对于我国的财政实力而言,地方债务总体安全、风险可控,不会引发系统性的财政金融风险。