

# 20万亿地方债背后： 政府融资暗渡陈仓

《中国企业报》记者调查获知，由于银监部门对政府融资平台的政策限制，除了显性政府债务外，隐性政府债务大量存在——在政府部门的“动员”下，职工“被贷款”后，再借给作为政府腰包的国有资产管理公司，由政府支配使用。

■ 本报记者 闵云霄

“从公开披露的数据看，截至2011年底中央和地方政府债务是30多万亿元，债务率为37.8%。2012年债务数量比2011年增加了几万亿元，债务率基本在40%左右。”财政部原部长项怀诚上月在博鳌亚洲论坛上说。

地方政府债务一直被广泛关注，是因为这影响中国的经济安全和社会稳定。有业内人士表示，地方政府债务“已失控”，对这场隐忧危机发出警告。

《中国企业报》记者调查获知，由于银监部门对政府融资平台的政策限制，除了显性政府债务外，隐性政府债务大量存在——在政府部门的“动员”下，职工“被贷款”后，再借给作为政府腰包的国有资产管理公司，由政府支配使用。

## 债务节节攀升

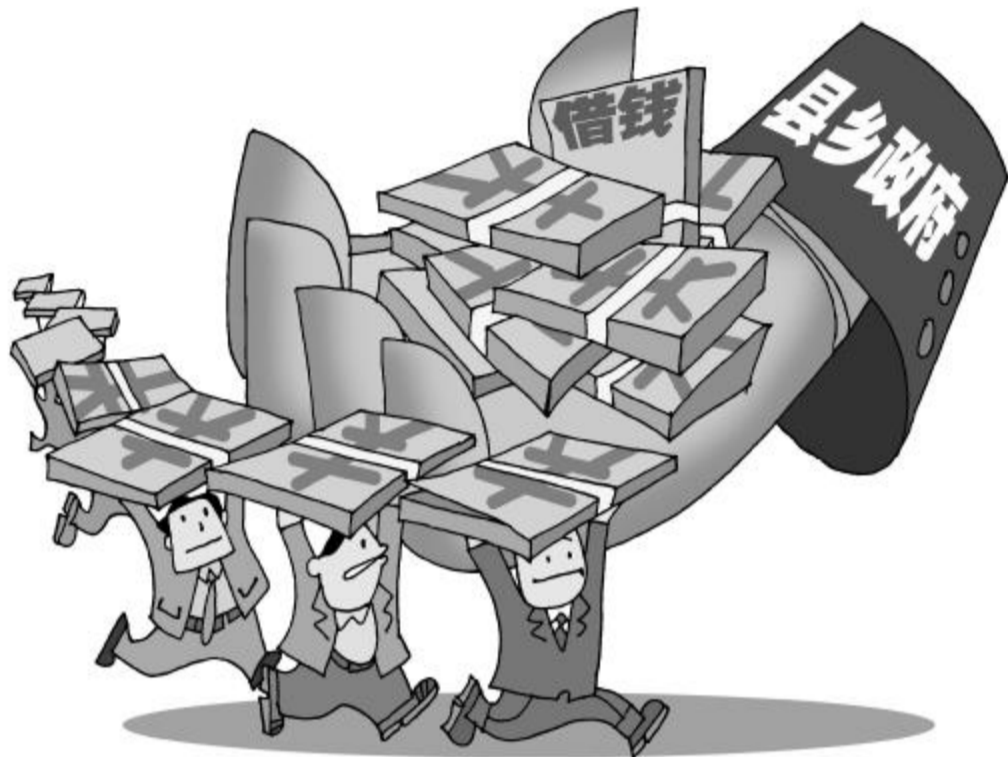
近几年，地方融资平台在为市政建设和公用事业发展带来了庞大资金的同时，也令地方政府债台高筑。

地方政府债务到底有多少，仍然缺乏准数。不过披露出来的数据却一个比一个大：2009年5月末的统计数据显示，全国政府融资平台有3800多家，其中70%以上为县区级政府的平台公司，它们的负债总额由2008年初的1.7万亿元，在不到一年半时间里升至5.26万亿元，其中85%来自银行贷款。

2010年6月23日，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，上述地方各级融资平台公司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。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。

到了今年年初，银监会主席尚福林透露，目前地方融资平台贷款规模为9.3万亿元。该数字甚至超过了印度2012年的GDP(约合8.9万亿元)。尚福林表示，地方融资平台贷款规模两年只增长了2%，总量规模得到了控制。

巧合的是，同样是4月9日，国际评级机构惠誉宣布将中国偿还长期本币债务的评级从“AA-”降至“A+”，主要理由就是中国式“影子银行”和地方政府债务问题的债务风险。惠誉对地方政府债务规模的庞大及不透明表示警惕和担忧。无独有偶，另一家评级机构穆迪在4月16



近几年，地方融资平台在为市政建设和公用事业发展带来了庞大资金的同时，也令地方政府债台高筑。CNS供图

日宣布将中国主权信用评级展望由“正面”下调至“稳定”，并指出地方财政健康程度下降。

随着基础设施投资潜力收缩明显，投资对中国经济增长的贡献正在降低，地方政府的偿债能力也随之减弱。有数据显示，银行贷款约占地方融资平台贷款的75%，政府及平台类相关项目是银行资产质量面临的最大的不确定性，而不断延期和借新还旧的地方政府银行债务，使得相关风险始终在银行系统内部无法消化，金融体系可能会日益脆弱。

在博鳌亚洲论坛2013年会上，项怀诚在谈及中国的债务问题时表示，中国地方债务数量很难统计，据他估计中国地方债务多也多得不到哪儿去，从2008年到现在一共就是4年左右的时间，地方政府要发也不可能发得很多，所以中国政府的债务大体上就是7—8万亿元，地方政府估计得高一点，本身就超过20万亿元，这样算来中国政府的债务约为30万亿元，这样一个债务率也不是特别高的债务率。

## 银政合作暗流

“学校领导说，政府有困难，大家要帮忙”，4月22日，贵州某小学教师张蕾告诉《中国企业报》记者，“起初，很多教师不愿意贷，后来学校领导说，如果教师不帮忙贷款，年终考核就会受到影响”。

在学校的反复催促下，她只好到银行排队借款2万元，下午再交到当地县国有资产管理公司。

《中国企业报》记者获悉，去年年初，该县政府曾经集体商议，要求

全县行政事业单位的职工帮忙贷款，按照行政级别的不同，贷款的金额分为2万元、3万元、5万元、10万元多个等级。张蕾的丈夫李云在镇宁县一家医院上班，同样是普通职工，所以贷款给政府的钱依旧是2万元。

该县财政局一位工作人员告诉记者，国资公司去年至今融资大约上亿，但是具体数额不太清楚。而国资公司一位主要经办人员对记者表示：“具体政府弄的部分，我无法告诉你。”

该县中国建设银行的一位工作人员告诉《中国企业报》记者，由于通过该行发放工资的仅仅局限工商、国税等直管单位，政府插手难度比较大，所以被贷款借给政府的人“基本没有”。而对于全县，也不是所有的人都贷款，数千干部职工中，大约8成到9成之间。

按照经济运行分析需求以及银行监管相关规定，人民银行要对各家银行的各类贷款进行统计，但是中国民生银行该县支行综合股的相关工作人员拒绝了记者对贷款数据查询的请求。

公开数据显示，2012年该县所有金融机构存款余额达到43.61亿元、贷款余额达到36.85亿元，较年初分别增长29.08%和37.86%。

该县财政局一间简陋的办公室里，是县国有资产管理公司办公地点，该公司2008年成立，注册资金为2000万，主要负责城市改造和基础设施建设等，公司的几名工作人员也由财政局的工作人员兼任。“成立之初，给县一中贷款1000多万，现在已经偿还完毕”。公司一位员工介绍

说，目前为止，直接投资建设的项目寥寥无几。

《中国企业报》记者获取的一份县国资公司与该县一位员工签订的《借款协议》，其称，“为了缓解县域经济发展资金问题，在平等自愿的基础上达成协议”。借款期限为5年，自2012年10月到2017年10月，借款年回报率为15%，回报额每年支付一次，以借款之日起至次年对月对日支付。“政府这种行为，已经属于高利贷”，一位干部表示。

在协议的“借款偿还”一条里面写明：前三年支付回报额，第四年还本金50%以及回报额，第五年还本金50%以及回报额。

按照贷款利息，职工只需支付银行7%左右的年利息，而可以得到15%的回报，中间可以获8%的收益。但是这个赚钱的生意很多人并不看好，李云对记者表示，国资公司没有任何实业，如果几年后亏本，这个收益不但拿不到，这笔钱可能成为政府赖账。他介绍说，类似的事情在当地就曾经发生过，“上世纪末，政府也曾经向职工借款修体育场，最后也没有偿还，遗憾的是，当时没有任何收款票据。”

国家行政学院教授时红秀表示，长期以来，在“严把信贷和土地两个闸门”的宏观调控政策下被抑制的地方投资，终于迎来了一场空前的盛宴。与前面所提到的差答答的市政债券、打捆贷款、银信合作和城投债相比，银行借贷资金在各级政府体系与国有银行体系之间，形成一个特有管道。一方急于放贷，一方急着搞项目，顿时交投两旺，场面盛大。

## 相关

### 福建一民企遭遇融资陷阱

案子虽然破了，但企业被骗资金知道去向却无法追回。在实体经济与金融机构、权力部门的角力中，企业成为所有损失的最终埋单人。

■ 本报记者 张艳蕊

福建民营企业邱守雅怎么也想不到，一次平平常常的融资行为竟然让企业陷入风雨飘摇的境地。

2009年8月，他因融资被诈骗800万元。肇事者杨义禄因涉嫌金融凭证诈骗、赌博、经济诈骗等多宗犯罪，被判无期徒刑，但邱守雅的800万元至今仍未追回。

## 融资被骗

邱守雅今年50多岁，在福建省福州市是一位远近知名的企业家。曾拥有三家企业，其中包括两家商贸公司，一家游艇制造厂。

2009年8月，邱守雅被杨义禄以融资为名骗光所有存款，耗他一辈子心血的企业也在风雨中飘摇。

杨义禄，曾是宁德市七都镇信用社主任，后调任宁德市蕉城区农村信用合作联社金涵信用社当主任，与邱守雅相识多年，邱曾多次帮助杨义禄完成存款任务。

2009年8月，杨义禄找到邱守雅以融资为名借钱周转，“当时说是亚盟担保有限公司要增资，杨的朋友是该公司法人代表。”

邱守雅分别于2009年8月7日和8月14日把800万元分成550万元和250万元汇入亚盟担保有限公司在金涵信用社开设的账户。

据了解，公安机关介入调查不久，便根据侦查中所提取到的银行电汇汇款凭证制成一张《邱守雅被杨义禄诈骗800万元资金流程图》。

《中国企业报》记者在该流程图上看到，550万元的一笔款项，杨义禄随后汇到厦门正亿隆公司，之后正亿隆公司将其全部汇至厦门百树城贸易有限公司，再经百树城公司，将这笔款项全部汇入上海华鼎投资管理有限公司账户。

除了尚在华鼎公司的550万元外，另外汇至澳门赌场中介人陈言辉个人账户上的250万元，被分成120万元、29万元和97.51万元三次取出。

而上海华鼎公司的法人代表徐瑶君、股东陈荣鑫和财务人员沈佳玮在接受警方调查时承认，550万元没有被任何人取走。

## 自摆乌龙

2011年12月20日，宁德市中级人民法院对杨义禄诈骗一案做出一审判决，杨义禄被判处有期徒刑，并处没收个人全部财产，剥夺政治权利终身。杨义禄不服上诉，终审维持原判。虽然检察机关提交给宁德市中级人民法院和福建省高级人民法院的证据材料中，均有《邱守雅被杨义禄诈骗800万元资金流程图》，两院判决时也对“流程图”该笔800万元款项的流程走向进行了确认，但两院在判决书中却均未提及尚在境内账户上的647.5万元款项该如何处置。

诡异的是，在做出终审判决的第二天，福建省高级人民法院向宁德市公安局发送一份公函。这份与判决书同为(2012)闽刑终字第105号的公函称，邱守雅被诈骗的800万元尚有647.50万元在境内公司、个人账户上，请宁德警方依法追查这些赃款去向，并予以追缴，归还给被害人邱守雅。同时告知邱守雅，要他与宁德市公安局联系追缴赃款。

在宁德市公安局，邱守雅却无所适从。“公安局说高院的终审判决书写明了是维持原判，后面出的公函是自相矛盾，仍然叫我去向杨义禄要钱。”邱守雅说。

## 待解谜团

上海华鼎投资管理有限公司是杨义禄转移诈骗所得的重要环节之一，公司各相关人员询问笔录的记录时间也显示是2010年4月下旬。

但据邱守雅回忆，2009年11月时，他到宁德市公安局询问案件进展情况时，办案民警张建英便向他提供了《邱守雅被杨义禄诈骗800万元资金流程图》，图中800万元的去向清晰明了。

成立于2001年的上海华鼎公司，主要从事资产管理、投资信息咨询等，宁德警方在跟踪邱守雅被骗走的800万元去向时追踪到了公司的账户。

华鼎公司法人代表徐瑶君向警方供述，当时公司一共收到了810万元，款项是由一位姓卢的香港人转进来的，“说是借给我们周转，当时公司在贵州投资急需资金，就投资到贵州去了，剩下的作为日常开支。”

福建志昂律师事务所主任张成友认为，杨义禄骗走的550万元最终持有人是华鼎公司，但法院一审判决结果却认定所有800万元都被杨义禄赌博输掉，而不继续冻结华鼎公司账户进行追缴，导致华鼎公司意外获得了这笔550万元款项，并且可以继续非法占有。

他还指出，另外250万元的处置过程同样蹊跷：这笔钱被汇至陈言辉账户后被分成3次取走，期间陈言辉曾汇款166万多元到其兄陈言华的账户，警方发现后冻结了这笔资金，但法院同样没有认定款项为邱守雅被骗资金，更没有判决返还给邱守雅。

这并不是最令邱守雅担心的结果，他曾两次打电话给徐瑶君，对方告诉他公安机关已经将500多万元从公司账上划走了。

张成友表示，公安机关当初明知550万元在上海华鼎公司而不扣押、冻结，是玩忽职守；而如果真如徐瑶君所说，公安机关将钱划走而不归还，则可认定为严重的贪污行为。

## 特写

# 一个信贷员眼中的融资审批乱象

■ 本报记者 鲁扬

一条在建高架桥延长线路土方工程被劳务分包给个人，并有分包协议。此人据此向福建某银行申请贷款3000万元，用于购买运输设备及垫资施工。

这不符合放贷标准？已有六年从业经历的银行信贷员小刘陷入困惑。

建筑专家告诉《中国企业报》记者，劳务分包必须经过招投标，中标主体只能是劳务公司，不可能是个人；如果需要垫资施工，就已经不属于劳务分包了，而是工程分包或非法转包。

但令小刘惊讶的是，最终这位申请人顺利拿到了贷款，因为他身后的发包方是银行的大客户。

与记者熟识的一位银行风险经

理指出，从房地产、铁路、高速公路、飞机场、码头到体育场馆、经济园区等项目建设，由于所涉及的资金量巨大，所以相关开发商和施工企业往往成为各家商业银行追逐的对象。对于这些企业的融资，银行总是暗送秋波，但是，具体到项目贷款，基层信贷员的职业操守和业务水平就显得尤其重要。

小刘告诉记者，面对五花八门的工程项目融资申请，坚守岗位的信贷员们因对行业的认知程度有限，压力和烦恼始终伴随。

去年年初，银监会召开全国银行业系统整治不规范经营问题会议。会上，银监会点出当前银行业在贷款和收费两大领域出现的八大不规范行为，并就此对信贷业务提出了“七个不准”。然而事情过去了一年了，对银行信贷的监管究竟起到多大作

用？

小刘告诉记者，银行的证券化活动以银信合作的理财产品为主，而小额贷款公司、担保公司、信托公司、财务公司等进行的储蓄转投资业务，地下钱庄、民间借贷、典当行等的存在，商业银行的市场竞争压力也在不断增大。所以，抓住几个大客户，为大客户提供尽可能多的“融资便利”，就成为一种必然行为，而这些大客户一般都是国有大型企业。

小刘说，每当银行有了信贷额度或低息贷款政策，大客户都是优先考虑的服务对象。而对于更多的小企业，为了融资，为了得到一些额度，就会采取非常手段，而这些手段的直接参与者往往就是信贷员。

在有了信贷额度的情况下，银行的领导最忙，而信贷员的压力也最大。小刘诉苦说，小小信贷员不是贷

款的最终审核者，风险经理有时也很无奈，因此，许多贷款的指令来自领导的安排，信贷员即使发现问题，也只能服从。为了保护大客户，为了留住大客户，信贷员经常是在惶恐中工作，心里不停地安慰自己：“反正是领导授意的，出了问题还有领导！”

小额贷款数额不大，风险相对较低，银行内外勾结的现象也就更普遍。据一位从事建材销售的民营企业老板介绍，他的企业规模不大，由于近几年建材销售利润薄，自己30多人的小企业经营状况不佳，年初的银行小额贷款就成了救命稻草。通过中间人和银行信贷员，企业每年可以不还本，只付息，贷出300万元低息贷款，扣除25%的“好处费”，企业可以得到225万元现金。而这种“优惠政策”公司已经享受了3年，至于未来本金怎么偿还“只能听天由命”。