

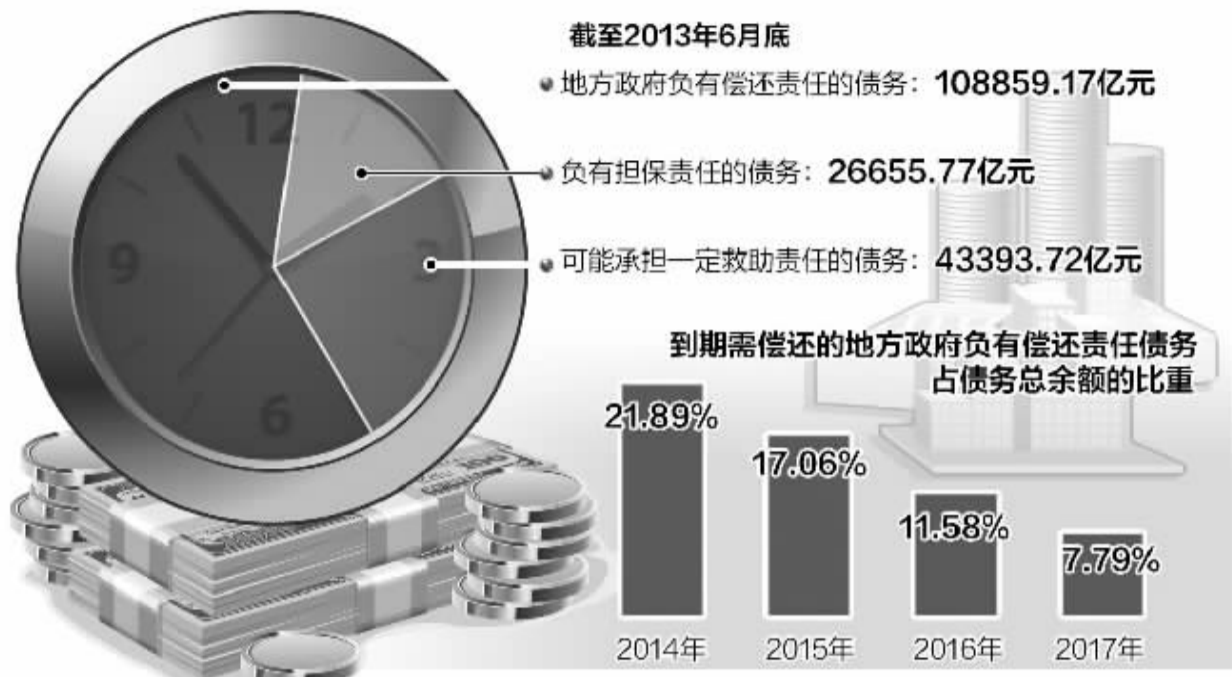
偿债基金：“还债”与“融资”并举

本报记者 崔文苑 许凌

调研

控制和化解地方债风险是当前经济工作的重要任务之一。增强地方政府偿债能力,提高科学举债、精细用债水平,是从根源上防控债务风险,发挥债务资金助力地方经济建设作用的重要途径。

今年以来,中央到地方各级政府纷纷推出关于地方债管理和使用的试点政策,例如地方债自发还试点、PPP模式等。5年来,宁夏中卫市通过运行偿债基金机制,既保“还债”又保“发展”,推动地方经济实现了跨越式发展。相关探索,值得关注。



本报记者 熊丽

增信作用值得肯定

——访财政部财科所所长贾康

如何看待宁夏中卫建偿债基金防控地方债风险的探索?这一做法是否具有可复制性和推广性?记者就此专访了财政部财政科学研究所所长贾康。

贾康认为,这种偿债基金具有“增信”作用,其做法总体来说值得肯定。其他地区可以借鉴吸收宁夏中卫的经验,并结合各地实际情况进行因地制宜的设计。“偿债基金是在已经形成的地方债举债机制里,增加了一个类似于和银行系统的‘拨备’概念相关的稳定机制,有助于提升供款方的安全感,降低风险度,使地方政府更容易以相对低的成本和相对高的效率,解决融资问题。”他认为,这种“增信”作用既增加了融资各方的信心,也提升了政府的信用度。

贾康说,类似的机制构建过去已有探讨。例如,财政里有另外一种形式的“预算稳定调节基金”。这是一种具有储备性质的基金,并不直接对应政府债务,而是用于弥补短收年份预算执行中的收支缺口。

贾康认为,防范地方债风险,大方向上需要特别注重制度建设,以治本为上,理顺财政体制关系,让地方政府债务走向阳光化。党的十八大提出加强对政府全口径预算决算的审查和监督。要加强源头规范,把地方政府性债务分门别类纳入全口径预算管理,严格政府举债程序。“在全口径预算的情况下,地方债务原则上也应纳入财政管理。”

贾康认为,目前我国政府性债务中最主要的风险存在于地方隐性负债,要注重在深化改革中推进制度建设,有堵有疏,疏堵结合。在“治存量”(逐渐消化收缩已有隐性债存量)的同时,“开前门,关后门,修围墙”,或“疏通明渠,堵住暗沟”。要发展规范化、有利于风险防范的阳光融资式地方举债机制,以有效的制度供给,在政府债务融资领域兴利除弊,服务于全局的发展和配套改革。

财政部此前发布《2014年地方政府债券自发还试点办法》的通知,明确10个省市试点地方政府债券自发还,宁夏是其中唯一的西部省份,有通过先行先试对全局作贡献的意识和定位。贾康认为,自发还的举债形式值得肯定。“偿债基金与地方债自发还还是并行不悖的。事实上,举债阳光化后,预算稳定调节基金同时也可以发挥一定的偿债基金的作用。”

创新管理防控风险

——访中国经济改革研究基金会国民经济研究所常务副所长王梅

本报记者 熊丽

审计署数据显示,截至2013年6月底,我国地方政府的直接债务或有债务总额近18万亿元。在接受经济日报记者专访时,中国经济改革研究基金会国民经济研究所常务副所长王梅指出,虽然地方债风险总体可控,但是局部的、结构性的风险依然令人担忧。我国经济增长正在进入“换挡期”,土地房地产市场进入调整期,财政收入增速在下降,今明两年又是还债高峰,需要用更为积极、创新的方法来管理地方债。

王梅认为,在此背景下来观察宁夏中卫偿债基金的做法,有三点值得肯定。

首先,当地政府对债务还本付息的问题非常重视。事实上,早在2000年,财政部就提出各地财政要建立偿债准备金并完善其管理制度,但是由于种种原因,落实的情况参差不齐。偿债基金与偿债准备金的性质是相同的,中卫以极其积极的态度来推进这一制度的落实,并以15年为一个周期,突破地方政府任期的限制,体现出了政府的责任意识。

第二,注重债务的事前管理、主动管理,而不是事后应对、被动减债。在制度设计上,中卫要求偿债基金的总盘子与政府当年应还贷款本息总额保持一致,这使得债务的还本付息得到事前安排,起到了限制地方融资、科学举债的作用。

第三,偿债基金还带动了当地政府对其他财政支出的节约使用,促进财政资金的精细化管理水平,提高了财政资金的使用效率。

根据审计署的报告,截至2013年6月底,我国28个省级、254个市级、755个县级政府建立了偿债准备金制度。王梅指出,每个地方的制度具体建得如何,对当地债务管理、经济发展有没有发挥出积极有效的作用,还有待考察。建议各地可在已有做法的基础上,借鉴中卫偿债基金的经验,设计出最适合本地区的做法。

王梅认为,我国中西部地区要实现赶超发展,举债融资的冲动是很大的。防控地方债风险,建立完备的地方债务管理制度至关重要。这是一个系统工程,需要有很多配套改革,比如财税体制改革,包括中央与地方政府事权与财权的合理化等。但是就债务管理制度本身来说,重要的措施包括以下几个方面。

一是要建立地方债风险预警制度。数据显示,截至2013年6月底,我国只有18个省级、156个市级、935个县级政府建立了债务风险预警制度。预警制度的关键是要严格政府举债程序,各级政府要制定细化的债务预算和收支计划,严控债务规模低于预警指标,比如债务率不能超过100%。

二是要科学编制地方政府资产负债表,摸清家底,并在此基础上理性评价地方政府的融资偿债能力。今年开始的地方债自发还试点要求信用评级机构对参与发债的项目予以评级,今后应当扩大到对地方政府本身的全部信用进行评级。

三是要建立由地方人大审批的、专家参与论证、公众监督的地方债透明决策体系。目前中国的预算管理体制和债务管理体制都不够透明,这样无法建立有效的地方政府投融资问责机制。

四是在有条件的情况下,将来可以允许低层级地方政府出现小规模的债务违约情况,以打破市场对中央政府隐性担保的预期。

观察

科学举债 助力发展

许凌

地方政府为了发展经济、保护环境、改善民生等,举债融资是必需的,也是必要的,关键是要摆正对GDP和投资的姿态,把握好度,促使举债行为向科学谨慎的债务管理转变。

改革开放特别是西部大开发以来,我国西部地区发展步伐显著加快,基础设施、生态环境、群众生活、城乡面貌发生了巨大变化。当前,丝绸之路经济带的推进建设,更为西部地区扩大开放、实现赶超创造了前所未有的历史性机遇。

当发展愿望与发展机遇交汇,往往会激发出强烈的发展冲动。西部地区要实现赶超发展,举债融资的冲动也是很大的。作为一个从戈壁荒漠成长起来的西北小城,宁夏中卫市渴望“长大”,却一度受困于发展资金的匮乏,陷入了偿还旧债、举借新债更难的融资难上难的局面。

为了突破发展瓶颈的制约,宁夏中卫市探索出偿债基金机制,以15年为一个周期,通过优化支出结构,加强财政绩效管理,建立起偿债基金池,每年固定“存入”财政资金,并要求“总盘子”与政府当年应还贷款本息总额保持一致,保证了借钱、花钱、还钱渠道的顺畅。

中卫市用创新的方法、事前管理的态度和勇于担当的精神来管理地方债,体现了政府“风物长宜放眼量”的发展理念。偿债基金提高了财政资金的使用效率,树立了政府的诚信形象,更增强了融资各方的信心,有利于为经济社会发展营造良好的软环境。

当前,我国政府性债务仍然存在管理制度不健全、省本级债务借新还旧数额较大、个别地方债务举借和使用不规范等问题。今年到期需偿还的地方政府负有偿还责任债务占债务总余额的21.89%,是偿债压力最重的一年。在财政收入增速放缓而支出刚性强的背景下,地方政府偿债压力会进一步加大。

在跨越赶超的过程中,西部地区为了发展经济、保护环境、改善民生等,举债融资是必需的,也是必要的,关键是要摆正对GDP和投资的姿态,把握好度,控制融资需求的迅速膨胀,切实防范举债融资不规范、举债方式过多过滥、缺乏规范的预算监督与约束等问题。

审计署近期的跟踪审计表明,地方政府性债务增速自2013年6月以来明显放缓,这是一个可喜的现象。今后,应进一步健全监管机制,重点规范非信贷融资的增长;把政府负债作为政绩考核的重要指标,强化任期内举债情况的考核、审计和责任追究;积极引导民间资本参与地方融资,建立健全地方政府市场化融资机制等,促使地方政府的举债行为向科学谨慎的债务管理转变。

本版编辑 张双 制图 夏一



滚动积累建造偿债资金池

旧债,同时积攒“信用”去进一步融资。

从2008年开始,中卫市的偿债基金制度正式运行,确立15年为一个周期,每年以固定的新增额度不断累积。中卫市财政局副局长徐保山介绍说,2008年,偿债基金为7000万元,2009年及以后每年,在预留出上一年额度的基础上,再新增固定额8400万元。也就是说,2009年为7000万元+8400万元,2010年为1.54亿元+8400万元,依此累计累加,15年可积累投入偿债基金98.7亿元。这部分资金用于偿还地方政府债务融资的本金和利息,有效提高政府的偿债能力。

关键问题在于,每年所要“积累”的资金从哪里来?徐力群说,是将年度财政收入中新增的部分,和压缩非生产性支出部分按照一定比例扣除,列入年度预算,滚动积累建立偿债基金,用于支付生产性建设贷款本息。换言之,这些资金来自财政收入的“增量”和节约出来的钱。

“2007年之前,中卫地方刚性支出增速低于财政增速,富裕出来的这笔资金就像‘撒胡椒面’一样补贴给这个那个项目。资金的粗放型管理,导致财政资金没

有发挥最大的作用。”徐力群说,自从建立起偿债“基金池”用于偿还借款人本息,财政资金就有效利用起来了,政府的信用也建立起来了。银行纷纷上门,主动为政府的许多项目提供贷款。与此同时,中卫这个新建的西部小城市,许多基础建设项目缺乏的资金也逐步到位。

5年过去了,偿债基金发挥的作用不容小觑。一方面,中卫作为新兴城市,大力建设基础设施,难免有工程尾款未偿还完毕,造成须还债务。比如,某项市政工程建设完工后,支付建筑公司款项为70%,剩余的30%一般需要在1年到3年内偿还完。这时,偿债基金就起到还旧债、补漏洞的作用。截至去年底,共归还债务11.7亿元。

另一方面,偿债基金撬动了银行贷款,共举借各类政府性债务23.3亿元。这些筹集来的资金,投入到工业园区、城市、旅游、农业等基础建设项目上来,自2008年以来,中卫市GDP增速连年保持在12%以上,高于宁夏全区平均增速。如今,中卫已不是建立之初贫瘠、荒凉的模样,已发展为宁夏大地上一颗美丽的明珠。



三个创新堪比四两拨千斤

度,是因为偿债基金还有第二个创新之处——“分期付款”。也就是说,这40亿元贷款分10年期,政府每年只需还4亿元本金和1亿元左右的利息,就可以“预支”全部资金用于建设。这个中长期贷款机制,解决了政府急需大规模资金又无力在短期内还款的问题。

偿债基金第三个创新之处在于规范细节,优化从借钱、花钱到还钱的渠道,简化程序。“中长期贷款分几年期还款,每年本金还多少,每月利息还多少,都在合同中明明白白地体现出来。换言之,政府给了银行一个‘还款时间表’。”罗清平说。

以建设银行为例,2012年、2013年分别投放1.5亿元、1.3亿元用于建设中卫市福润苑小区,这是政府保障房建设的重点项目,77栋楼有5000多套公租房、廉租房。这两笔均为4.5年期的中长期贷款,都有明确的还款时间表和还款渠道。比如1.5亿元的贷款项目合同中注明,用偿债基金来还本付息,每年本金3000多万元分两次付清,几十万元的利息则是每月定期支付。“承建保障房的中卫启源房地产

开发有限公司每个月收到银行通知后,立即向财政局提交申请,利息就从偿债基金专户划拨到公司账户,公司支付给银行。”罗清平说,这在以前是需要政府、党委、人大等多个部门共同签字,同意支付银行的这项贷款才可以,如今渠道很顺畅,递交申请,几天的时间款项就到账,银行也降低了不良风险,减少了管理成本。

罗清平说,以后会考虑以更优惠的银行利率参与这些项目建设。“比如3年至5年的贷款基准利率为6.4%,一般会浮上上浮。以后我们可能会以基准利率为类似项目发放贷款。”政银合作将获得双赢,既降低了政府的融资成本,也让银行增加了中长期稳定保收的贷款项目。

建设银行只是偿债基金“吸引”来的众多银行之一。偿债基金制度创新,已经逐渐成为中卫市跨越发展的源头活水,其资金撬动作用不容小觑。以2012年为例,中卫市落实各类政府信贷资金8.5亿元,比全年公共财政预算收入还多1.2亿元。徐力群说,中卫市融资能力已经远超2008年的1亿元,上升到目前的几十亿元。



开源节流形成发展新局面

用,中卫市财政局“精打细算”。“建立严格的预算编制制度,扎紧办公消耗、水暖电、公务车维修等一般性支出的口子,2008年以来,中卫三公经费连续下降。”徐保山说。

为了将借债得来的资金用好,中卫市不断完善机制,规范借债行为,降低偿债风险。比如,从具体项目来讲,需要把银行贷款控制在50%以内,政府自有资金的比例须达到50%。从总规模上看,整个基金“大盘子”需要覆盖当年贷款还款额度。再加上借贷、还贷流程的细化、规范,力求全方位控制债务风险。

随着偿债基金机制运行越来越顺畅,民生等刚性支出不仅没有因为每年预留基金受到影响,反而因为资金的节约和高效使用,以及偿债基金的撬动作用,办成了不少民生保障、经济建设的大事。比如,用偿债基金撬动的贷款,在250平方

偿债基金“蓄水池”能够发挥“四两拨千斤”的作用固然很好,但是,每年预留这么多财政资金,会不会影响民生等刚性支出?毕竟,中卫作为西部新发展起来的中小城市,“花钱”的地方多,自有财力有限。

徐力群笑言,这的确是个“问题”,但并不构成“难题”。从基金建立之初到现在,担忧、质疑之声逐步减少,因为中卫通过这种形式的“倒逼”,不断探索提高财政资金使用效率之道,利用基金的撬动作用引来资金搞活经济,增加了财政内生动力。据了解,2008年以来,中卫财政收入增速连年保持20%以上。“我们已经逐步摆脱了卖地还债、土地生财的旧模式,开创了借力发展的新局面。”徐保山说。

当地经济发展步入良性循环轨道,财政收入“增量”得到保障,如何提高资金使用效率,在“开源”的同时实现“节流”也很重要。为了让每一笔资金发挥最大的