

地方政府融資變局 須確立正規通道

李元莎、何順文 | 企業管治

內地實行分級財政制度，除去中央有限的轉移支付外，財政預算缺口要由地方政府自行解決。這一分灶吃飯的模式，在內地對地方政績評價以GDP為基礎的情況下，由於發展地方經濟引發的地方財政缺口問題，愈發嚴重。

為此，地方政府在進行各種稅務財政收入之外，必須廣開財源，以支持自身生存和發展，除了直接引發內地地產泡沫的地方土地出讓金制度外，地方政府還需要通過各種方式進行銀行融資和直接債務融資。

而地方政府進行債務融資的最主要模式，就是設立各種地方融資平台，其官方定義是指由地方政府及其部門和機構等通過財政撥款或注入土地、股權等資產設立，承擔政府投資專案融資功能，並擁有獨立法人資格的經濟實體。實際上就是具有外在法律獨立形式，但實質上被地方政府完全控制，並用於政府專案融資的各種機構。

據內地銀行監管機構——銀監會的資料，2009年中，內地八千多家地方融資平台獲得貸款餘額為5.56萬億元，其中80%為專案貸款。

信貸風險大 當局難監控

在高額信貸下，內地很多地方政府財政支出信貸化，醞釀了很大的政府財政風險。同時，許多融資平台資訊不透明、管理不規範、貸款使用難以監控，銀行信貸風險也很大。

隨着問題的逐漸積累放大，中央政府開始重視這一問題。在2010年3月的政府工作報告中，總理溫家寶提出，要切實加強政府性債務管理，有效防範和化解潛在財政風險。隨即，有關中央部門提出要規範處理地方融資平台的風險。

時至2010年6月13日，中央政府正式下發《關



融資平台資訊不透明，往往造成貸款使用難以監控，銀行信貸風險也大。圖為中國銀監會主席劉明康。（資料圖片）

於加強地方政府融資平台公司管理有關問題的通知》，要求地方政府對融資平台債務進行全面清理、規範，並按照分類管理、區別對待的原則，妥善處理債務償還和在建專案後續融資的問題。

這一《通知》實質上是承認地方融資平台的積極作用，並確立了地方融資平台的合法地位，但對於地方融資平台的後續發展和龐大的債務和在建的專案，則需要分門別類，有的放矢。

《通知》要求地方各級政府妥善處理他們的債務償還和在建專案後續融資問題。對融資平台公司已有的貸款，則要求銀行業金融機構進行全面清理，及時採取補救措施，確保信貸資產安全。對融資平台公司存量債務，要按照協議約定償還，不得單方面改變原有債權債務關係，不得轉嫁償債責任和逃廢債務。《通知》根據對於公益性專案的承擔方式，將融資平台分為三類，並對其中單純承擔公益性專案的兩類公司做出清理退出的決定。

分類管理 區別對待

這兩類單純承擔公益性專案的公司是：一是只承擔公益性項目融資任務，而且主要依靠財政預算資金償還債務的融資平台公司。

《通知》規定，此類公司今後不得再承擔融資任務，地方政府要在明確還債責任和措施後，對公司做出妥善處理。

二是承擔公益性項目融資任務之外，還承擔公益性項目建設運營的融資平台公司，要在落實償債責任和措施後，剝離融資功能。

保留下來的融資平台，將是具有穩定經營性收入的公益性項目融資平台，以後將主要依靠自身收益償還債務；而只承擔非公益性項目融資功能的平台公司，則徹底實行商業化經營。保留下來的融資平台公司，要按照內地公司法的有關規定，充實公司資本金，完善治理結構，實現商業運作，成為地方融資長期的制度安排。這一模式實際上將地方政



據內地銀監會的資料，去年內地八千多家地方融資平台貸款額為5.56萬億元。（資料圖片）

府融資平台實行市場化改造，將其中社會公益性功能剝離。

雖然《通知》提及，要研究建立地方政府債務規模管理和風險預警機制，將地方政府債務收支納入預算管理，以逐步形成地方政府舉債融資機制。但是對於融資平台公司的長期發展，《通知》並沒有提供具體的政策支持。而地方建設中有實際資金需求，成立融資平台無非是為了符合貸款條件能進行借貸，是中央地方之間財權事權不對等的產物。因此，在內地財政收支現實狀況沒有根本改變的情況下，地方政府的融資衝動就無法避免。

市場經濟 諸侯財政

因此，單純整肅地方融資平台的意義不大，還需要配合整體性財稅體制改革。對於確實應該由政府承擔建設責任的公益性社會類專案，應該通過加大財政預算資金投入和中央轉移支付、特殊國債等多種管道，安排項目資金。

長期則需要建立一套既符合地方財政債務狀況，又能反映地方財政風險程度及其變化發展趨勢的風險控制標準，以監測和預防債務風險發生。而在一定條件下，確立地方政府的正式債務融資通道，則是長期解決之道。

李元莎 美國威斯康辛大學商學院助理教授
何順文 澳門大學副校長（學術）