
高风险地区政府债务运行情况调查分析与思考

——以江西省南昌市湾里区为例

夏乐象^{*1}

【摘要】：地方融资渠道及平台运行有效地推动了地方基础设施和民生工程建设及重大产业项目实施，促进了当地经济社会的发展。近期我们对湾里区政府债务运行进行了调查。调查反映近年来，由于政府部门在各类建设及产业项目和民生工程的债务资金筹措、运用和管理过程中存在诸多问题及潜在风险，亟需引起有关方面的高度重视，并应采取有效措施加以防范和解决。

【关键词】：地方融资平台，资金筹措运用及管理，问题及建议

为掌握地方融资渠道及平台运行情况，近期笔者对江西省南昌市湾里区政府债务运行进行了调查。调查反映，近年来南昌市湾里区政府部门通过债务渠道融入资金用于基础设施建设、重大产业项目和民生工程，有效地推动和促进了当地经济社会的发展。但在各类建设及产业项目和民生工程的债务资金筹措、运用和管理过程中也存在诸多问题及潜在风险，亟需引起有关方面的高度重视，并采取有效措施加以防范和解决。

一、政府债务情况及特点

(一) 债务总体规模：近三年湾里区债务余额激增，债务风险已高出风险警戒线。截至 2013 年底，湾里区政府债务余额为 20.77 亿元，比 2012 年底增加了 2.24 亿元，比 2010 年底增加了 19.26 亿元，年均增长率高达 140%，债务余额增长幅度大。虽然当期债务负担率^①为 51.9%，略低于国际公认 60%的警戒线，但结合湾里区综合财力(不含土地出让收入)计算，其综合债务率^②为 169.7%，高出 100%的警戒水平。若将土地出让收入纳入综合财力，债务风险为 133.7%，亦高出风险警戒线。

(二) 债务主体来源及投向：从 2013 年湾里区政府债务构成看(见图 1)，84.02%债务是 BT 项目融资、12.96%为工程拖欠款、银行贷款和其他债务占比各为 2.94%和 0.02%。

¹ 作者简介：夏乐象，中国人民银行新建县支行。

² ① 债务负担率(负债率)=债务余额/当年地区生产总值×100%

³ ② 综合债务率=债务余额/当年综合财力×100%

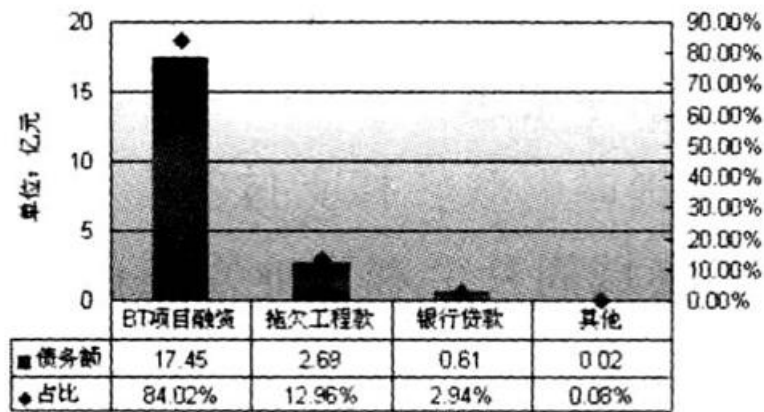


图1 2013年湾里区政府债务资金来源

从2013年湾里区政府举债主体来看，债务余额中超八成成为融资平台公司举借，分别为湾里城投公司，主要负责社会基础设施建设及棚户区改造的城区旧城改造；梅岭旅游公司，主要负责打造湾里为南昌市“都市后花园”的旅游设施基础建设；罗亭公司主要负责湾里区罗亭工业园区建设。其次为当地国有企业和事业单位(见图2)。

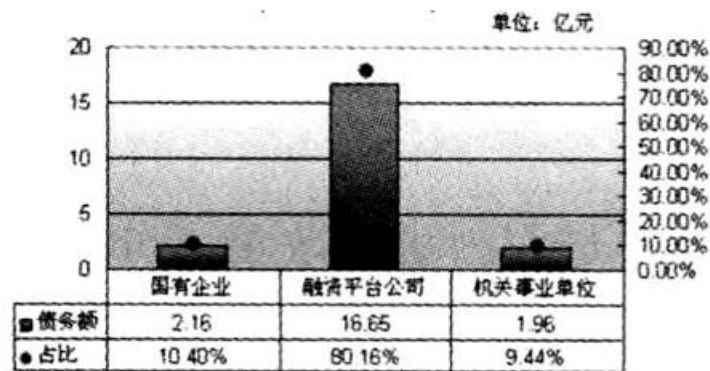


图2 2013年湾里区政府债务举借主体明细

从2013年湾里区政府债务投向来看(见图3)，90%以上的债务资金投向公益性项目建设，包括市政基础设施、保障性住房、交通运输和科教文卫等各类民生工程，非公益性项目仅占5.68%。数据反映，政府债务投资项目自身盈利性弱。

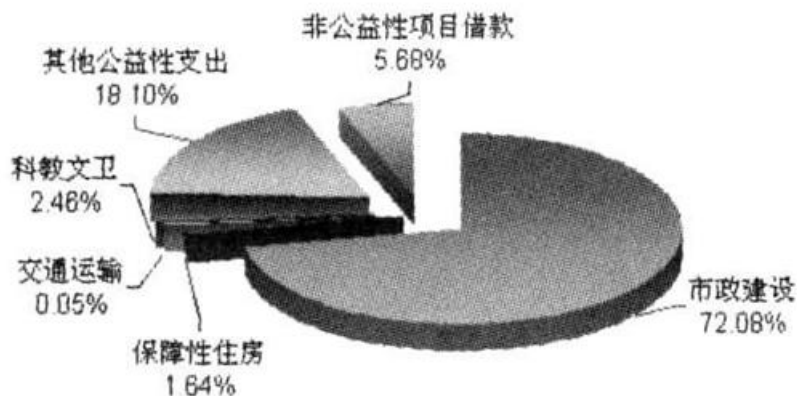


图3 2013年湾里区债务支出投向

(三)政府债务特点：财政预算收入资不抵债，偿债资金主要来自土地出让收入。2013年湾里区财政总收入虽历史性地突破了8亿元，但财政支出覆盖范围也相应扩大，仅刚性需求^④已超过6亿元(见表1)，而且由财政负担的征地拆迁、城乡建设、生态保护、卫生和社区建设等方面支出也在4亿元以上，数据反映其财政收入已入不敷出，难以挤出资金偿债。再者政府直接掌握的资源极为有限，土地出让是当前偿债资金来源的唯一渠道。

表1 2013年湾里区财政预算刚性支出需求表

支出项目	公职人员工资	管护人员工资及公用支出	科教文卫等法定支出	社会保障支出	总计
金额(亿元)	1.85	0.195	2.25	1.8	6.095

二、政府债务成因风险分析

(一)债务激增的成因分析

1. 提升形象的需要。受建区相对晚，经济产业发展相对落后等因素影响，湾里区城镇基础设施薄弱，群众要求改善生存环境的呼声强烈。为顺应民意，政府从2011年起启动了三轮大规模的旧城拆迁改造项目，在融资20亿元征拆了湾里区“城中村”和“棚户区”约173万平方米的同时，开展了“城区大公园，农村大景区”建设，涉及土地面积约3600亩。

2. 改善民生的需要。为贯彻落实国家的惠民政策，湾里区近年来加大了对教育、卫生、农业及农村事业的投入力度，一系列民生工程陆续铺开。投资近亿元的新南昌市第四医院于2012年全面启用，投资两亿元的湾里一中异地重建项目已于2014年8月全面完工，一批高标准的青少年活动中心、招贤幼儿园、三小教学楼以及几个社区卫生服务中心全面建成，这些民生工程项目的启用在有效改善民生的同时，使得政府债务也与日俱增。

3. 旅游发展的需要。湾里区作为南昌市的“都市花园”，其境内的狮子峰等景点虽被评为国家4A级风景名胜区，却因区内基础设施落后，阻碍了其旅游业的发展壮大，为扭转困境，近年来湾里区累计投入近3亿元用于旅游基础设施的建设和改造，实施了红湾公路、云湾公路、昌湾大道、环山旅游公路等重大交通工程和植树造林等美化亮化工程，完成道路新建38.6公里、改建96.2公里，新增林木面积1.86万亩，改造林地3,000亩。总投资约4亿多元的“梅岭四季花谷”、“樱花谷”和“油菜花海”、“七色花海”等景观项目已建成，极大改善湾里区旅游面貌，也是政府举债规模日益庞大的重要原因。

(二)债务风险分析

1. 债务逾期风险发生率高。湾里区政府债务以中短期债务为主，均于近三年集中到期(见图4)，其中2013年到期债务7.61亿，占比36.64%，2014年到期债务9.58亿，占比46.12%，2015年到期债务3.58亿，占比17.24%。以2010年为基期，相较于财政收入的增长，政府负债率年均增长140%的增幅远高于财政预算总收入年均增长30.49%的增幅，致使偿债缺口不断扩大。从逾期债务率^⑤看，2013年的逾期债务率为33.4%，比2012年高出近24个百分点，高出10%的逾期债务警戒水平，债务逾期风险发生率高。

⁴ ①刚性需求包括财政负担的工资支出、公用支出、科教文卫法定支出、社会保障支出。

⁵ ①逾期债务率=当年逾期债务额/当年债务余额×100%

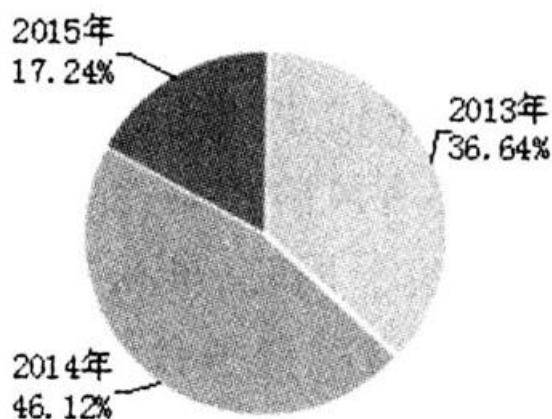


图4 湾里区债务偿还期限图

2. 偿债能力存在不可持续性风险。据湾里区政府测算，不考虑土地市场波动因素，在理想的土地出让模式下，未来三年经营性用地可利用面积约为 3, 255 亩，其中 2014 年、2015 年、2016 年预计分别可出让土地 900 亩、700 亩、400 亩，扣除成本后预计纯收益将达 35 亿元，似乎能够确保近几年偿债需求。但是，现实模式中，一方面，土地出让转换为现金流周期漫长，且湾里区土地出让需由南昌市级财政收款，扣除土地基金和市政配套设施费用后，返还额度仅 60%，综合考虑债务增长，偿债缺口依然存在；另一方面，土地出让过程中征地拆迁补偿也会加剧债务压力，同时进一步压缩土地收益，偿债资金来源极为单一，导致偿债能力缺乏保障和可持续性。

3. 债务结构风险突出。BT 项目融资集投资、融资、项目建设、政府特许和政府采购等行于一体，由融资人实施招标和管理融资债务的运行，加之当前的 BT 项目融资相关法律法规制度尚不健全，虽能通过 BT 融资缓解政府短期建设资金困境，短期实现了项目建设目标，但是 BT 融资存在的寻租空间容易导致融资人资质差，项目建设缺乏管理，政府与融资人之间权利和义务混乱，由此一方面形成腐败，另一方面降低 BT 项目建设质量。因此，湾里区债务结构中 BT 回购债务占比过高，融资平台举债多现状使得政府债务结构风险突出。

4. 债务存在潜在的法律风险。8 月 31 日新通过的预算法修正案草案将于 2015 年 1 月 1 日起施行。修改后的预算法对地方发债设置了举债的范围、举债规模、债务的管理方式、偿债的计划和资金、明确限定的用途、建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制、建立地方政府债务风险评估和预警机制及应急处置机制、地方政府及其所属部门不得在法律规定之外举债、债务公开实行阳光举债的“九锁限定”，明确了举债主体和限定举债规模，规定地方政府债券的举债主体不仅要有能力确保资源配置效率，而且要有风险控制能力和偿债能力，建立了债务的责任追究。同时，早在 2010 年国务院下发《关于加强地方政府融资平台管理有关问题的通知》中，明确规定“对只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，今后不得再承担融资任务，相关地方政府要在明确还债责任、落实还款措施后，对公司做出妥善处理”。这种政府行为是不符合修改后预算法的相关法律规定的。

三、思考及建议

(一)严格举债约束，建立债务预警机制。高风险债务风险防范首要措施应是摸清“家底”，明晰旧债管理，严格新债举债约束制度。建议由湾里区政府牵头，协同财政和审计等相关部门成立专门的债务管理监督工作组，依托《政府性债务管理系统》，确立债务统计的标准口径，动态监控综合债务风险指数，实现债务信息披露的常态化，建立债务预警机制，设立严格的举债约束指标，杜绝财政机会主义、弱化错误政绩观的危害。

(二)优化出让渠道，增加土地资金收益。由于政府掌握的国有资源极为有限，加之“吃饭财政”模式，土地出让成为偿债资金来源的唯一渠道。因此，优化该渠道是化解地方融资债务风险的良策。一方面，土地出让模式上可借鉴土地“双变性”模式、针对不同地段相机采用“低竞价、高房价”，“高竞价、低房价”，“房地合一”等各类模式，尽可能提高土地收益和缩短土地转换现金流周期；另一方面，提升土地出让相关部门工作效率，利于缩短变现周期。

(三)增强偿债能力，债务纳入预算管理。一是积极培育重点税源企业，确保税款应收尽收足额入库。调整支出结构，在保证基本公共服务的前提下最大限度地压缩一般性支出和“三公”支出。消化存量债务，盘活用好存量资金，通过依法处置闲置资产、协商修订借款合同等措施增强偿债能力。二是执行偿债准备金制度，根据债务收支计划和偿债需要，每年将还本付息资金列入年初预算，专户存储，降低偿债风险，对政府债务分门别类预算管理，将一般债务收支纳入公共财政预算管理，将专项债务收支纳入政府性基金预算管理，将政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。

(四)整治融资平台，分散债务风险压力。首先须明晰政府与平台公司权责、权、利，对现有的政府“捆绑式”融资平台进行整治，找出资质佳者作为重点培育对象，提升融资平台实力，让平台公司进入现代资本市场，以国有企业模式自负盈亏，逐渐为政府松绑，实现融资目标；同时采取增加股本融资等方式吸收民营资本，实现债务扩债的多元化，在公共产品领域，要推进基础设施和公共服务的公私合作伙伴模式，缓解地方政府单纯依靠财政投入带来的资金压力，从而降低地方政府的债务融资需求。另一方面，针对BT项目成为主要融资模式的发展趋势，应该多元化BT项目下的融资方式，大型项目可以招标多个融资人，形成竞争合作模式，分散债务压力和经营风险，以此降低BT项目的融资成本。