

内部资料·注意保存

时事观察



为各级国家机关决策层提供海内外热点问题的新闻报道、时事评论、舆情监测

地方债务风险

专题信息

浙江图书馆主办

浙江图书馆信息服务中心编印

目 录

【媒体报道】4

 新华社：地方融资平台 2012 年将迎来到期还款高峰 4

 新京报：地方政府债务率最高达 364%..... 4

 中财网：地方融资平台风险敞口约 1.5 万亿 4

 联合早报：中国地方政府的债务问题由来已久 5

 上海证券报：地方债务风险或为房地产调控添变数 5

【监管动态】5

 加强融资平台管理需开“正门”堵“后门” 5

 地方政府融资平台如何监管？要充分评估还贷能力 6

 地方融资平台遭遇“紧箍咒” 6

 地方融资平台清理悄然提速 6

 地方债务将纳入北京政府财政预算 7

【分析评论】7

 巴曙松：四策并举防地方融资平台的急剧增长的风险 7

 连平：进入集中还款周期后问题就会集中显露出来 7

 国务院发展研究中心宏观经济研究部：宜疏不宜堵 8

 刘煜辉：高度关注地方投融资平台的“宏观风险” 8

 徐林：避免将地方投融资平台的债务风险不合理放大 8

 傅光明：六招化解地方政府债务风险 9

【警示借鉴】9

 美国地方政府债务风险控制体系 9

 美、日、澳、法对地方债务实行法治化管理的启示 9

 意大利多个地方政府债务水平超警戒被警告 10

 各国对地方政府债务的预算管理借鉴 10

 国外债务管理的四种模式 10



中国在今年第二季度取代日本，成为仅次于美国的世界第二大经济体。同时，国家税务总局的官员预计，2010 年全国财政收入将达到 8 万亿元人民币，如果预测成真，中国将紧随美国之后成为全球第二大财政收入经济体。但是在这光环的背后，也伴随着隐忧。

在财政收入快速增长的同时，2009 年末中央财政国债余额超过了 6 万亿元；包括 2000 亿元的地方债在内，今年中国财政的赤字规模将达到 1.05 万亿元。此时，地方债务的规模也越来越大。根据中国审计署公布的数据，截至 2009 年底，18 个省、16 个市和 36 个县的政府性债务余额达到 2.79 万亿元。

我国现行法律规定地方政府不能负债，既不能发行地方债券，也不能直接向银行贷款，而我国分税制财政体制使得地方财权事权不匹配，地方政府钱少事多，地方建设中庞大的实际资金需求缺口只能通过各种融资平台来解决。而去年以来为配合中央经济刺激计划的投资任务，地方政府融资平台负债规模出现了爆发式增长。正如 2010 年 7 月 7 日新加坡《联合早报》评析的那样，中国地方政府的债务问题实际上由来已久，只是金融危机爆发后，借着中央 4 万亿刺激计划，地方政府大举借债，这一问题才引起各界关注。

那么，地方政府融资平台会不会成为中国系统性金融风险的爆发点？

【媒体报道】

新华社：地方融资平台 2012 年将迎来到期还款高峰

截至今年上半年，全国商业银行发放地方融资平台贷款余额约 7.66 万亿元，其中，20%—30% 的贷款第一还款来源均有保障，风险较小；还有约 50% 的贷款第一还款来源不足，要依靠政府财政补贴；还有一部分地方融资平台贷款操作不够规范，但也不等同于不良资产。由于中国地方政府举债方式有限，很多大型基础设施建设及开发项目必须通过地方融资平台。中国地方债务占 GDP 的比重略高于 20%，加上中央政府举债和外债，中国政府债余额占当年 GDP 的比重约为 47%。而按照国际标准，这一比重控制在 60% 以下即比较安全。由于很多基建项目中长期贷款在 3 年左右，2012 年将迎来地方融资平台还款高峰期。按照当前的贷款规模测算，今年全年地方政府还本付息总额约 1.3 万亿元，而 2012 年还本付息总额要接近 2.7 万亿元，届时可能有部分地方政府面临较大的财政支付压力，尤其是县级政府融资平台。

新京报：地方政府债务率最高达 364%

审计署首次披露备受社会关注的地方政府性债务问题。审计结果表明，审计调查地区的政府性债务有 96% 用于交通运输、市政建设等公益性项目，但地方财政和政府性债务管理还不够严格和规范，尤其是地方政府性债务形成时间长，总体规模大，历史遗留债务负担仍比较重。审计调查的 18 个省、16 个市和 36 个县本级截至 2009 年底，政府性债务余额合计 2.79 万亿元。审计报告指出，部分地方政府偿债压力较大，存在一定的债务风险。上述地方政府性债务中，政府负有直接偿债责任、担保责任及兜底责任的债务分别为 1.8 万亿元、0.33 万亿元和 0.66 万亿元，分别占债务总额的 64.52%、11.83% 和 23.65%。从债务余额与当年可用财力的比率看，省、市本级和西部地区债务风险较为集中，有 7 个省、10 个市和 14 个县本级超过 100%，最高的达 364.77%。从偿债资金来源看，2009 年这些地区通过举借新债偿还债务本息 2745.46 亿元，占其全部还本付息额的 47.97%，财政资金偿债能力不足。

中财网：地方融资平台风险敞口约 1.5 万亿

中国银监会第三次经济金融形势会议通报了当下三大信贷风险敞口，也打消了业界对下半年信贷管控放松的乐观预期。指出：中国银监会披露，目前地方融资平台贷款中存在严重偿还风险的贷款占比 23%，而截至 6 月末的地方融资平台贷款达 7.66 万亿元，这意味着融资平台贷款的风险敞口约在 1.5 万亿元。而此前，银监会公布的整个银行业的拨备约在 1.3 万亿元。同时，报道引述银监会通报的房地产贷款前期压力测试结果显示，在房价下降 30%、利率上升 108 个基点重度前提下，样本银行房地产不良贷款率会上升 2.2 个百分点，税前利润下降 20%，46 家农村商业银行不良率将上升 3.5 个百分点、

贷款损失率增加 30%。“部分房地产商存在资金链断裂现象。”监管高层人士称。

联合早报：中国地方政府的债务问题由来已久

中国地方政府的债务问题实际上由来已久，金融危机爆发后，借着中央 4 万亿刺激计划，地方政府大举借债，这一问题才引起各界关注。地方巨额债务形成主要有三方面原因：第一，随着城市化进程不断加快，民众对公共产品和服务的需求提高，这需要大量的基建资金；第二，一些地方官员为了个人仕途大搞“政绩工程”；第三，1994 年分税制改革后，大部分税收收入归入中央政府，而近些年财政供养人口不断膨胀，支出标准日益攀高。目前地方政府头顶已悬“堰塞湖”。风险来自三方面：一是由于地方债务管理存在制度缺陷，客观上形成多头举债、多头管理的无序状态，举债资金使用的透明度和规范性都不足；二是一些地方政府投资的项目本身不具备充分的还款能力，许多项目难免会半途而废。全国人大常委会办公厅研究室主任尹中卿所警告如果地方债务风险爆发，地方政府融资链条将面临断裂，很多地方经济发展也可能停顿；三是“卖地还债”助推高房价，次波中央出台严厉政策规范楼市，房地产市场疲软，地方政府恐难再想靠地生钱。

上海证券报：地方债务风险或为房地产调控添变数

当前，国内房地产市场正处于胶着状态。同时，近期又不断传出地方政府债务规模庞大的问题。化解地方债务风险，很可能会给当前房地产调控平添新的变数。这种担忧并非“杞人忧天”。从目前了解到的情况分析，地方政府债务主要体现为地方政府融资平台贷款。问题是，地方政府今后将如何偿还如此巨量的融资平台贷款呢？试想，如果一旦房地产市场和土地交易市场趋于清淡，势必会导致房地产相关税收的显著下降，也会导致地方政府融资平台手中掌握的土地价值大幅贬值，这都将直接影响其偿债能力。实际上，随着当前房地产调控的逐步展开与深入，国内房地产市场正由“过热”趋于“冷清”。可以预期，房地产市场和土地交易市场趋冷，“土地财政收入”势必会出现明显下降，加上地方政府债务在 2013 年将进入偿还本金高峰期，这些因素都将进一步凸显地方政府的潜在债务风险。

【监管动态】

加强融资平台管理需开“正门”堵“后门”

5 月 26 日国务院常务会议提出，要加强地方政府融资平台公司管理；6 月 10 日，国务院出台《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》；8 月 19 日财政部、发改委、央行、银监会联合下发了《关于贯彻〈国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》。明确要求各地财政部门在 10 月 31 日前上报地方融资平台公司债务清理核实情况，并规定，自 7 月 1 日起，地方政府确需设立融资平

台公司，必须足额注入资本金，学校和医院等以及不能带来经营性收入的基础设施等公益性资产不得作为资本注入融资平台公司。清理整顿地方政府融资平台工作全面展开。

“开正门，堵后门”，增强地方政府负债行为的透明度，防范地方政府负债隐性化，严格加强监督。央行提出地方融资平台贷款做到“六个真实”，即：注入平台的国有资产必须真实；平台的组织必须真实；资金项目必须真实；公司对外披露的财务报表必须真实；国有资产出资人必须真实；必须真实接受监管方的检查。

地方政府融资平台如何监管？要充分评估还贷能力

8月5日，西部企业发展与职业经理人高峰论坛中，成思危表示去年为了实现 GDP “保八”的目标，国家采取了各种刺激经济的措施，地方政府融资平台数量有了很大增加，据不完全统计，全国去年约有 8000 家地方政府融资平台，包括县一级。去年银行贷款增长了 9.58 万亿元，其中有部分进入了地方政府的融资平台。当时看，为了拉动经济发展这是必要的，但反过来，这些借款的地方政府到底有没有还款能力。美洲的次贷是把钱借给没有还款能力的个人，中国特色的次贷很有可能是把钱借给没有还款能力的政府，要判断融资平台，就必须先判断地方政府的还款能力。地方政府的还款能力主要靠土地和税收。如果地方政府融资平台出现问题，解决的办法是中央财政买单、银行坏账冲销或发行货币导致通货膨胀，最后受损失的是老百姓。所以，充分评估地方政府的还贷能力，审慎监管地方政府的融资平台，同时实行差别化的支持地方政府发展社会的政策。

地方融资平台遭遇“紧箍咒”

6月13日，中国政府网发布了《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，要求地方各级政府要对融资平台公司的债务进行一次全面清理，纳入此次清理范围的债务包括融资平台公司直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持形成的债务。还要求，今后地方政府确需设立融资平台公司的，必须严格依照有关法律法规办理，足额注入资本金，学校、医院、公园等公益性资产不得作为资本注入融资平台公司。明确了地方政府必须对融资平台贷款负责，地方政府首先为平台贷款的风险买单，保障银行作为贷款人应有的权利，而银行可以通过控制未来当地信贷额度提高谈判筹码。东方证券银行业分析师金麟认为，随着政府融资平台及地方债务透明度的提高，银行未来在跟踪存量贷款及审批新增平台贷款时，将能更好地从商业角度控制其中风险。

地方融资平台清理悄然提速

为贯彻落实《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，财政部、发改委、央行、银监会拟联合发文，就地方政府融资平台公司清理，出台更具操作性的文件。目前，相应的文件已在有关部门征求意见。征求意见稿要求，各省(区、市)人民政府在 12 月 31 日前上报加强地方政府融资平台公司管理工作的落实情况报告。《南方日报》2010 年 7 月 27 日说：地方债务不透明迫使清理加速地方融资平台的清理工作悄然加速，也引发了很多地方政府的不满。昨日，某地方政府官员在接受记者采访时表示，

地方政府融资平台公司一直是地方政府、尤其是二三线城市的地方政府融资的主要渠道，中央现在强力推进的地方融资平台的清理，将在一定程度上影响项目的建设。然而，如此混乱的地方政府债务，中央不可能坐视不管。财政部财政科学研究所副所长刘尚希表示，地方政府债务像一个谜，猜出不少结果，坊间传说的有 12 万亿、10 万亿、7 万亿，这次审计署审查 18 个省，得出 2.79 万亿，总算有点端倪。地方政府债务不透明，这是最大的风险”。

地方债务将纳入北京政府财政预算

在传出四部委拟出台清理地方融资平台政策后不久，北京财政部门首次提出将政府债务纳入预算管理，今后政府借债要经过财政部门评估。北京市人大常委会委员李昭在分组讨论时表示，目前地方政府的债务问题很严重。各区县政府在去年国家扩大内需的背景下，进行大规模的土地储备，其拆迁补偿款几乎都是通过各种融资平台借贷的，然后再通过土地上市交易偿还债务。“今年国家对房地产市场进行调控，土地市场开始低迷，北京市政府又提出房地产开发土地一半用于政策性住房。这些因素势必对地方政府的债务构成风险。”李昭说。北京市财政局新闻发言人孟景伟表示，“摸底目前对本市的地方政府债务已经有了一个预判断，审计部门在核准，目前的债务总数按照国际标准还是在警戒线以下的安全区间内。”据了解，政府债务预计在年底摸清，政府债务将在此基础上尝试列入年度预算，并试点建立对地方政府债务的动态监控体系。

【分析评论】

巴曙松：四策并举防地方融资平台的急剧增长的风险

国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松认为首先应完善中国财税体制，平衡地方政府事权和财权，降低地方政府对外融资的依赖性。并摸清地方政府债务规模，制定合理的债务风险控制标准。在现阶段，急需摸清地方政府现有债务规模，减少金融机构与地方政府之间的信息不对称，防止盲目借贷。同时，还需建立一套既符合地方财政债务状况，又能反映地方财政风险程度及其变化发展趋势的风险控制标准，以监测和预防债务风险发生。第二，在防范风险的同时，也需要对不同地区进行分类对待。第三，应当区分不同类型的融资平台，实行分类管理。第四，引入市场约束，鼓励地方融资平台通过资本市场进行融资，减少银行系统风险的积聚。(2010 年 2 月 8 日《上海证券报》)

连平：进入集中还款周期后问题就会集中显露出来

交通银行首席经济学家连平认为部分地方政府负债率过高的风险原因有三：一是地方融资平台项目多由地方政府提供隐性担保，这将直接导致银行不良贷款出现隐性化和长期化趋势，成为银行最难把握的问题；二是地方政府往往通过多个融资平台公司从多家银行获得信贷资金，银行难以获得一些地方政府真实的负债及担保状况；三是一旦未

来政策收紧，经济进入新一轮调整周期，地方财力下降且支出增加，有可能形成信贷资金系统性风险。连平表示，地方政府投融资平台贷款由于期限都比较大，一般都在三年以上、十年以内，因此短期还不会出问题，但进入集中还款周期后，问题就会集中显露出来。(2010 年 8 月 6 日中新网)

国务院发展研究中心宏观经济研究部：宜疏不宜堵

国务院发展研究中心月度分析报告，指出地方债务规模在短期内增长过快引起高度重视。增长过快原因比较复杂，涉及到现行财税体制、预算支出结构、政府间事权和财权划分、政府投资冲动等诸多体制性问题，解决措施并不能立竿见影。而且，在未来 20 多年，我国还处在城市化动力强、发展快的阶段，城市基础设施和公用设施建设任务和投资需求仍将是支撑我国经济持续快速增长的重要力量。因此，在防范并应对地方投融资平台可能出现的风险时，特别注意防止矫枉过正，使地方投融资平台正常运营的资金链断裂，导致潜在风险的显性化。如果采取过于严格措施，截断平台企业正常的融资渠道，或割断企业与政府的补贴与被补贴关系，企业的现金流和融资渠道就可能被截断，从而导致资金链断裂。这对正进行的大量基础设施项目续建，对正在经历的经济复苏，对宏观经济的稳定等，都可能产生不利的影响。(2010 年 4 月 《宏观经济》)

刘煜辉：高度关注地方投融资平台的“宏观风险”

中国社科院金融研究所中国经济评价中心主任刘煜辉指出微观偿付风险可能不是地方投融资平台贷款的大问题，重要的问题是由于政府债务膨胀所导致的宏观风险，这是问题的关键所在。从根本上来讲，政府举债扩张的最终负担还是摊在老百姓头上，这样可能导致未来税费增加，企业创业和经营可能会有困难，投资意愿可能会下降，就业也会产生问题，进而影响到收入，投资和消费结构会进一步扭曲。这反转过来也会摧毁微观偿付基础。收入增长缓慢，地价和房价的持续上涨就会有问题。所以我们可以看到，宏观影响和微观影响最终会在逻辑上统一，因为地价和房价要可持续地上涨，必须有赖于政府从经济建设中有效退出，转变职能，最终回归服务者的本位，从而激发经济主体的活力，让它们自己来创造财富。这样，基于家庭收入和财富增长的地价和房价才能持久，而不是基于政府财政和信贷扩张推动房价和地价上涨。(2010 年第 5 期《中国金融》)

徐林：避免将地方投融资平台的债务风险不合理放大

国家发改委财政金融司司长徐林表示，加强地方政府债务管理要在中国当前发展阶段和现有体制特征基础上，客观看待地方投融资平台的作用，动态地、有区别地看待其投融资行为所产生各类收益，避免将地方投融资平台的债务风险不合理放大的倾向和做法。指出我们在判断地方投融资平台风险时也应该看到，并不是所有地方都存在程度相等的风险。一些发达地区的经济和财政增长能力很强，其负债水平相对适度，地方政府的信用支持一般不会导致实质性的风险；一些地方通过融资平台基础设施项目的实施改善了当地商业环境，带动项目周边土地增值，给地方经济和政府收入带来了增长空间。这也是投融资平台虽存在十多年，但并未导致系统性债务风险和金融风险产生的重要原

因。因此，分析判断地方投融资平台所带来的债务风险时，必须动态地、有区别地看待其投融资行为所产生各类收益，将收益增长潜力与政府性负债综合加以考虑，避免将地方投融资平台的债务风险不合理放大的倾向和做法。(2010 年第 3 期《中国投资》)

傅光明：六招化解地方政府债务风险

湖北省财政厅纪检组副组长、监察室主任傅光明提出六大化解路径：1、对政府债务进行归口管理，克服目前政府债务多头管理、债务规模与债务资金使用及偿债能力不清的现状，由专门的部门统一管理政府债务。2、推行债务信用评级制度。运用负债率、偿债率等监控指标对本级和下级地方政府的债务风险进行早期预警，并规定合理的债务安全线。3、对借款单位拖欠行为进行制约。对有钱不还的单位，实施跟踪监督，并严格限制其支出行为。4、不断完善政府债务管理的法律框架，规范政府举债行为，防止产生新的债务。要以政府名义发文，对政府债务的借、用、还全过程进行管理，明确举债目的，规范举债决策程序。5、修订《预算法》，赋予地方政府债务发行的一定权限。制定《财政收支划分法》和《财政转移支付法》和《公债法》。6、上级政府要建立地方政府债务政策激励机制，完善财政体制和财政转移支付激励措施，鼓励地方政府帮扶减债，采取措施减少债务负担。(2010-06-08，中国经济周刊)

【警示借鉴】

美国地方政府债务风险控制体系

为应对地方政府债务风险，美国逐步形成了以规模控制、债务担保、信用评级、信息披露等为特征的风险控制体系。各地严控新债、稳定债务总额的控制指标主要有：负债率、债务率、资产负债率和偿债率等；由于市政债券也存在着一定的信用风险，因此在其发行中一般都要进行担保和保险。在评价一般责任债券时，商业性评级机构评估发行人的债务结构、坚持稳健预算政策的能力和行政纪律、可获得的地方税和政府间接收入的数额以及有关税收征收率和地方预算对特定收入来源的依赖程度的历史记录、发行人所处整体社会经济环境等。同时加强对市政债券进行监管。当政府的经常性收入与支出不平衡，政府资产不足以承担其义务或只能以增加负债来安排短期经常性支出，财产税拖欠率高并且不断增长，就可以认为该政府发生了债务危机。(《财政研究》2010 年第 2 期)

美、日、澳、法对地方债务实行法治化管理的启示

从美、日、澳、法等国的实际来看，它们对地方债务的管理均实行了法治化管理。各国各级政府的事权和财权划分都由宪法或法律作出了明确的规定，增强了各级政府的责任，避免了不必要的互相推诿和争取资金的不正当手段。另外在融资来源、资金管理、投放范围到债务偿还等方面也都有明确的法律规定。目前，我国多以“就事论事”的方

式处理地方债务问题。因此,我国要允许地方政府发债,就必须建立起地方债务管理的法律体系。以立法形式规范好各级政府的财权和事权,界定好各级政府的收支范围,加强政府间转贷资金管理,探索市场经济中地方政府的职能转换途径。将经济发展与经济建设的任务更多地让渡给市场、企业和中介组织。通过法律制度规范政府担保行为,规范政府直接干预经济的行为。(《财政研究》2010 年 3 期)

意大利多个地方政府债务水平超警戒被警告

意大利审计法庭近日向该国议会递交的《2008—2009 地方政府财政状况报告》中指出,2008 年意大利各城市政府的债务总额达到 620 亿欧元,各省政府的债务总额达到 115 亿欧元,相当于每名意大利人承担了 1300 欧元的债务。意大利审计法庭在报告中强调,意大利各地方政府 2009 年的预算外负债也出现了增长,还有许多隐性债务甚至没有被计入统计账目。意大利审计法庭日前发出警告称,对该国大区和各城市政府财政状况的审计结果表明,意地方政府近两年的债务水平已处于较高位置,并仍在高速增长。意大利媒体因此分析指出,这些因素使得意大利地方政府的债务形势更加令人担忧,有可能在将来引发债务危机。对该国大区和各城市政府财政状况的审计结果表明,意地方政府近两年的债务水平已处于较高位置,并仍在高速增长。(2010-08-07, 国际在线)

各国对地方政府债务的预算管理借鉴

法国、澳大利亚、新西兰等国家对地方政府的债务都实行了预算管理。不仅在规模上进行预算,对筹集的资金在用途上也做了安排,中央政府的预算,使资金的投向更加合理,到期偿还资金更有保证。对于我国来说,在《预算法》需要进一步完善的情况下,更应该加强对地方政府债务的管理。把地方政府债务风险纳入财政预算管理,将可能存在的各种类型的债务风险项目清算编目,单独编制地方财政债务子预算,也才能使地方政府的债务负担状况、还本付息情况、债务的总额、用途、期限、利率、效益等透明化,只有在计划、安排上,减少风险,执行中才有可能规避风险。(《财政研究》2010 年 3 期)

国外债务管理的四种模式

各国宪法、法律和财政制度要求不同,中央政府对地方政府的行政控制力度差异较大,财经状况和金融市场成熟程度不一,因此,各国中央政府对地方政府举债控制的模式多种多样。归纳起来,主要有市场约束、共同管理、制度约束、行政控制四种模式。在日本,未经中央政府批准,地方政府不能举债。在法国,中央政府对各级地方政府的债务和财政运行情况,主要是通过审计法院、经济和财政部以及该部派驻各省、市镇的财政监督机构进行监控。(2008 年第 22F-3 期《经济研究参考》 财政部预算司《国外地方政府债务管理情况综述》)