

网红县官融资黑洞：以社保资金担保“民借官用”

本报记者 郝成 宿迁报道

用狂飙突进的城建来刷出政绩，曾经是不少官员的从政秘籍。但是，支撑这一切的资金，该从何而来？对江苏宿迁市沭阳县而言，答案是：“民借官用”。

在明星官员蒋建明倒台后，一份沭阳县财政局干部的笔录，掀开了“民借官用”的筹资往事：

“民借官用”遭“截和”

事实上，胆敢“截和(hú)”财政局的鸿安公司，其法定代表人张述宇，与时任县财政局局长刘永根相熟。

被舆论称为“仇和模仿者”“网红官员”的蒋建明，曾在沭阳县主政十年，2014年调离后，于2016年在镇江市委常委、副市长任上落马。法院审理查明，其受贿244万余元，均在沭阳县任职期间。最终，他因“如实供述”“主动交代”被认定有从轻处罚情节，被判有期徒刑8年。

蒋建明成为网红的节点，是2009年。这一年，他从沭阳县长升任县委书记，主政一方，以积极参与网络问政，获得舆论广泛关注，并做客人民网、被央视报道。

作为仇和曾经的下属和崇拜者，蒋建明任内主推城建、招商，当地生产总值由2002年的77.02亿元增长到2011年的410.45亿元，被誉为“沭阳速度”。他也是沭阳历史上第一个全国人大代表。

2009年，蒋建明启动了规划达30平方公里、包含多个产业园区的“南部新城”建设。2011年，蒋建明更推出“2158工程”，即用两年时间，在各乡镇新建多层标准化厂房1000万平方米以上，新引进规模以上工业企业500个以上，新增工业税收8亿元以上。

如此大手笔，让政府资金缺口瞬间放大。为此，沭阳县财政局当年便“专门”成立了融资办。“每年政府给我们财政局下达的融资金额都在十几亿到二十几亿。”时任融资办主任殷正光在接受检察院

失控的贷款链条

“我们到了刘永根办公室后，张辉说三善公司贷款2000万元今天到期了，如果不还款，市行要求我们直接从质押存单上划掉。”殷正光在笔录中回忆。

2011年底，鸿安公司仍未归还“截和”的1800万元。据殷正光向检察院回忆，彼时，财政局局长刘永根找到他，提出由他去找中国银行沭阳支行行长张辉和三善公司，以三善公司名义从中国银行贷款2000万元，来抹平前述1800万元贷款。

于是在2012年年初，殷正光分别找到三善公司和张辉，通过财政局用预算外资金存单质押，以三善公司名义从中国银行沭阳支行贷款2000万元。而三善公司则在收到这笔款后，随即按照财政局要求，将钱转至鸿安公司的工行账户。

又过一年，2013年1月，这笔2000万元的贷款即将到期。银行约殷正光到财政局局长刘永根办公室商议还款事宜。

“我们到了刘永根办公室后，张辉说三善公司贷款2000万元今天到期了，如果不还款，市行要求我们

“假戏真做”民企被诉

“2000万元国有资产的实际控制人张述宇仍然逍遥法外……因工程款被县财政局扣押，我公司已陷入绝境……”

上述记录中，三善公司曾多次为沭阳县财政局担当名义借款人。而对于这笔出了问题的贷款，殷正光也在笔录中承认：“考虑到上述这些贷款都是由于财政局融资引起的，而且是刘永根安排我牵头运作的，所以我和刘永根也在积极协调此事”。

值得注意的是，出问题的2014年初，网红官员蒋建明调离沭阳县，出任镇江市委常委、组织部部长。蒋建明的离开，给南部新城及融资任务带来哪些变化和调整？目前尚未有确切消息。

不过，2014年初中小担保公司存单被划扣2000万元后，殷正光和刘永根“才(又)开始向张述宇催款，要求他偿还被他使用掉的1800万元。张述宇口头上答应筹款，但一

直没落实，后中小担保公司就根据合同只能起诉三善公司”。

胜诉后，“我们县财政局申请冻结保全三善公司2600多万元工程款。考虑到向前追溯到鸿安公司使用的1800万元，县财政局本计划扣留鸿安公司承建的沭阳县人民医院和安置小区工程的工程款，但这些工程鸿安公司是借用别人公司资质承建的，所以不要(能)扣留”。

至此，财政局因为存单被划扣，已出现国资流失风险。而刘永根、殷正光的补救措施，一是依照纸面协议将三善公司诉至法院并赢得案件，二是冻结保全了三善公司的工程款。虽然考虑过，但没有冻结鸿安公司的工程款，尽管后者才是“截和”1800万元的

询问时称。

值得一提的是，也是在2009年，由于发现地方债风险凸显，中央要求进行严控。年底时，时任中国银行董事长肖钢还曾在《人民日报》撰文，专门谈地方债问题。

殷正光还在笔录里讲述了具体操作：“我们融资办从县里筛选有实力企业作为融资平台向银行贷款。具体操作方式就是以企业名义向银行贷款，财政局提供担保或者质押，贷款资金到企业账户后，再由企业将贷款资金转入财政局国库科，同时财政局向企业出具承担还款责任的承诺函。”

记者获得的多份承诺函显示，其内容简洁明了，如2010年8月25日，县财政局向江苏三善建设有限公司(以下简称“三善公司”)承诺：“我局以贵公司名义向中国建设银行沭阳支行贷款4950万元，期限一年。贷款用途注明为贵公司购买原材料、设备等。该4950万元资金由我局使用，该笔贷款的本金4950万元和因此产生的利息由我局承担，与贵公司无关，特此承诺。”

落款处，则有沭阳县财政局印章和具体日期，甚至有财政局领导的签名。而殷正光在笔录中称，财政局借用的企业比较多，使用频率比较高的企业有三善公司、江苏天天铜业有限公司等。

直接以质押存单上划掉。”殷正光在笔录中回忆。随后经张辉提议，决定以财政局下属企业、沭阳县中小企业信用担保有限责任公司(以下简称“中小担保公司”，法定代表人为融资办主任殷正光)在中国银行的2300多万元存单作为质押，为三善公司续贷。

随后，殷正光带着这一决定前往中小担保公司，通报了刘永根的决定，并做会议纪要。随后，财政局以三善公司名义在中国银行贷款2000万元。“2013年1月，2000万元贷款发放到位后，三善公司需要将这2000万元贷款资金转给财政局，用于冲还被银行划扣的财政局预算外资金。”

看上去，这是一个不断重复的操作。但2014年1月，因无人还款，中国银行从中小担保公司存单中扣划了2000万元，用于偿还到期贷款。这也让整个玩法发生了突变：

受媒体采访时称，这些存单涉及社保资金。

而民企看似只需作为“工具人”，配合财政局和银行提供相关印鉴、签字、转账即可，但当风险出现，其瞬间成为“填坑”的主角。《中国经营报》记者调查发现，当地一家大型建筑业民企，在替地方财政局贷款8年后，自认未用其中一分钱，反而欠财政局下属企业本息近6000万

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

记者曾联系涉事官员求证具体细节，截至发稿，未获回复。

元，大量工程款被冻结，濒临绝境。

这一过程中，民企从最初顺从的配合者，到被逼启动诉讼，甚至政府还借50万元给企业用于诉讼，民企却接连败诉。尽管各方都明知那些钱都流向了财政局。虽然相关人员涉嫌违法、违纪问题被调查，但最终不了了之。

被选中的“填坑”者？

“实际情况是，当时财政局、银行拿走了很多这种签字、盖章的空白文件，等到诉讼阶段，这些文件就变成了栽赃我们的东西，但他们都心知肚明这是怎么回事。”

但十几天后的2015年10月10日，沭阳县法制办给中小担保公司出具的“审核意见”却称，若与鸿安公司签订还款协议，“如江苏一建公司、淮安天成公司提出异议，则取决于鸿安公司、张述宇的还款能力”，即鸿安公司是挂靠施工，若被挂靠单位不同意，则还款存在风险。

同时，县法制办称：“对于县中小担保公司与三善公司签订还款协议，该还款方式因有三善公司被冻结到期债权担保，无相关法律风险。”

也即，虽然事情原委清晰，责任在鸿安公司，但从实现“填坑”路径来看，选三善公司则会更有把握。

2016年初，财政局给县政府的文件中也进一步“改口”称，三善公司与鸿安公司存在贷款纠纷，不再提财政局自身在其中的“实际借款人”身份，反而开始建议三善公司起诉鸿安公司。

同年4月5日，财政局给县委、县政府文件则称，由于三善公司起诉鸿安公司需要起诉费和律师费共计50万元，因此希望从工程款中先行预支付50万元。相关文件显示，最终，财政局将50万元打给某街道办，由后者转给三善公司。

一边是工程款被财政局下属企业冻结保全，一边是财政局劝说自己去起诉鸿安公司，三善公司只好发起诉讼，但随后意识到一旦诉讼，即坐实三善公司与鸿安公司系贷款纠纷、与财政局无关，随即撤诉。

而针对中小担保公司的诉讼，三善公司因缺乏资金一度未能上诉。其后，该公司以殷正光的笔录等作为新证据，向江苏省高院申请再审，认为自己仅系名

操盘官员“安全”离场

银行也明知这些借款的实际借款人是县财政局，出事后，银行也是首先去找财政局协商处理，而非名义借款企业。

诉讼陷入困局后，三善公司持续面临索债压力。转机出现在2016年，彼时，网红官员蒋建明落马，一份殷正光在2014年时接受淮安市清浦区人民检察院询问笔录出现，成为其诉讼重要依据。

笔录的形成时间为2014年11月13日，彼时，蒋建明恰已调离沭阳县。据了解，之所以是异地办案，也是因为融资办借助民企贷款之事已出现烂尾迹象，且用于抵押的存单属于财政资金。

不过蹊跷的是，殷正光被调查一事，最终又被移至沭阳县所属的宿迁市，并最终未能进入司法程序。主办融资的县

财政局局长刘永根也未被迫追责。知情人称，刘永根时任宿迁市人大代表，因此该案被移交回宿迁，但最终并未进一步展开调查。

目前，两人均仍在沭阳县担任公职：刘永根任沭阳县城乡水务发展有限公司党总支副书记，殷正光任沭阳县经济技术开发区财政局副局长。

记者调查发现，当地多家银行参与为财政局融资，且过程中银行也明知这些借款的实际借款人是县财政局，出事后，银行也是首先去找财政局协商处理，而非名义借款企业。

三善公司给相关部门的举报材料中，认为财政局官员与银行职员涉嫌骗取贷款，并认为财政局人员因上述行为已给财政造成损失，因此涉嫌构成滥用职权罪。

而法律上，对于三善公司也似乎仍有解救之道。据江苏省高级人民法院民一庭在2017年第8期《审判研究》的《民事审判

义借款人，而实际借款人则是沭阳县财政局，因此不应背负偿还责任。

2017年9月，江苏省高院最终裁定驳回再审申请。裁定书称“三善公司称沭阳担保公司(指中小担保公司)与沭阳县财政局相互串通、欺诈、伪造、骗取空白的借款合同，但未能举证证明，故三善公司提交的殷正光询问笔录并不能推翻原审判决”。

三善公司在给相关部门的举报材料中，讲述了其过往配合财政局贷款具体操作：财政局和银行的人员来到公司，公司按照双方要求提交资料并盖章，其中许多文件当时并未写明具体时间。

早在2014年宿迁中院一审时，三善公司所指的伪造借款合同，指的是一份《贷款担保合同》，该合同系中小担保公司与三善公司签订，但合同抬头右侧的编号栏却并无数字，且三善公司指所签两处“2013年1月17日”均系事后补填，且其中一人的手机号竟多出了一位数字。

更多资料显示，所有的借贷文件、放款文件、两次转账，都在2013年1月17日这一天完成，这对于一般企业贷款而言，是绝对罕见的现象。三善公司认为，这也从另一个层面说明，这是完全由财政局操控的一次名义贷款。

“实际情况是，当时财政局、银行拿走了很多这种签字、盖章的空白文件，等到诉讼阶段，这些文件就变成了栽赃我们的东西，但他们都心知肚明这是怎么回事。”一审时，三善公司曾申请对其中多份文件进行鉴定，但就在开庭3个工作日后，判决即作出，并未回应鉴定申请。

中“同案不同判”问题》一文，其明确指出“如果名义借款人向出借人披露了实际使用人，各方的真实意思仅为借名义借款人的名义，名义借款人并不实际参与借款关系的履行活动，不享受借款活动的利益，此时应认定实际使用人为实际借款人，应由实际使用人承担赔偿责任。”

但整件事的疑问仍在。比如，财政局人员一度透露，用于担保质押的存单，实际是一些不可以轻易动用的资金，也因此，2014年当存单被划扣后，财政局表现得异常紧张。

蒋建明已在服刑，其曾创造的“沭阳速度”“沭阳经验”，究竟多少是以如此融资作为动力的？据《南方周末》早前报道，蒋建明主推的南部新城形同空城，大白天也没什么人。

沭阳，这个宿迁市下辖人口最多(拥有近200万人口)的苏北县城，至今仍没有高铁通达。不过，沭阳县更大的梦想依然在，比如，一家公立医院的牌匾上，就在沭阳县的“县”字下面藏了一个“市”字。

上一次令当地振奋的，仍是2011年该县成为江苏三个省直管试点县之一，2013年沭阳经济技术开发区获批，成为苏北唯一落户县级城市的国家级经济技术开发区。而这都是蒋建明任期内的，也是融资办的高光时刻。

只是这一切在三善公司看来异常荒诞：自己帮财政局贷款2000万元，未动用其中一分钱，8年后，反欠财政局下属企业6000万元(包括利息、罚金等)，而财政局以此为借口，拒绝对近亿元工程款进行实质结算，工人们时常会聚集到公司讨薪。