

“曲线”新增隐债背后

本报记者 石健 北京报道

随着地方政府化解隐性债务工作持续推进,相关风险的缓释与化解取得积极成效。然而,一些“曲线”新增隐性债务情况仍须关注。

新增花样繁多

记者调查发现,部分“曲线”新增隐性债务隐藏在“代建业务”中,“代建+融资”已成为很多城投公司默认的融资方式。

记者梳理发现,今年以来,中央对地方政府隐性债务违法违规问责力度进一步加大。财政部于5月7月两次通报共16起新增隐债或化债不实案例,包括城投企业将银行贷款交由政府部门开展公益性项目建设,政府承诺以财政资金偿债;城投企业通过质押政府购买服务协议约定的应收账款方式违法违规向银行借款;地方政府与城投企业未经贷款金融机构同意,擅自变更已用于质押融资的政府购买服务项目合同额,违规作化债处理等。

记者在调查中发现,除了上述通报的案例涉及的隐债情况外,“曲线”新增隐债的方式较为多样。

一位城投公司负责人向记者透露,“比如城投公司以运营政府非经营性项目为由,认为只要不是政府主动要求城投公司将融资用在非经营性项目上,就不构成隐性债务。然后,城投公司通过将项目包装成企业投资项目,继而向银行进行贷款或进行其他融资行为。不过,这显然是不具备投资和商业逻辑,最终借款依据依然是通过政府进行财政还款,继而造成新增隐性债务。”

该负责人还表示,非经营性项目造成隐性债务的情况相当普遍。“实际上是否新增隐性债务的认定和政府是否主动要求并无直

一位城投公司融资部负责人告诉《中国经营报》记者,“今年以来,财政部已经两次通报城投平台违规举债造成隐性债务的情况。从案例来看,典型案例已经涵盖多种新增隐性债务的情形。但是,仍有一些

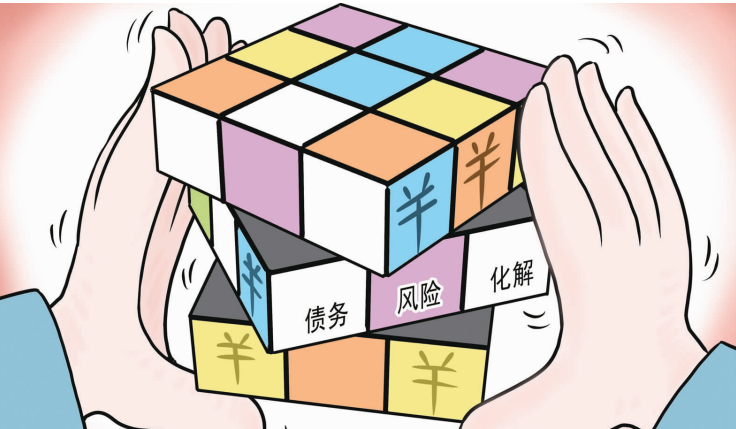
接关系。换句话说,城投公司承接政府的非经营性项目,依然会造成隐性债务的出现。”

那么,是否城投只要承接非经营性项目就一定被认定为新增隐性债务?对此,一位从事政府投融资研究的专家告诉记者,“前提必须是当非经营性项目投资额可以由平台公司合理承受时,且平台公司的融资符合商业逻辑。如果操作得当,则可以被认定为合规范畴。其实,国家对于此类操作是否合规曾出台文件。2018年9月13日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》明确指出,厘清政府债务与企业债务边界。各级政府和社会组织要严格落实减轻企业负担的各项政策,一般情况下,不得强制要求国有企业承担应由政府或社会组织承担的公益性支出责任。国有企业自愿承担的,应严格履行相应决策程序。由此可见,当国有企业自身确实认为有能力且有必要承担公益性支出时,则可以适度开展此类项目。”

“比如现在城投公司都会聚焦主业,如一些文旅类、康养类城投公司,如果政府的非经营项目与城投公司自身业务非常匹配,能够促进其经营且城投公司自愿承担公益性支出,不涉及背靠政府偿还债务。那么,这类项目则不被认定为

城投公司会通过‘曲线’新增的方式造成隐性债务,这类问题值得监管部门关注。”

近日,银保监会发布《中共中央银保监会委员会关于十九届中



在化解隐性债务加速推进的过程中,“曲线”新增隐性债务的情况引关注。 人民视觉/图

隐性债务。”他举例称。

该专家进一步建议,“今年以来,围绕县域经济发展,中央已经出台多部文件,这些都有利于城投公司参与县城城镇化经济发展。同时,城市更新、EOD模式也逐渐被城投公司所接受。如果城投公司在承接非经营项目的同时,能够经营多个经营性项目,最终实现资金平衡,也不会被认定为新增隐性债务。”

记者还在调查中发现,“曲线”新增隐性债务还隐藏在“代建业务”中。对于城投公司而言,代建业务是众多城投公司的主营业务。不过,一位业内人士告诉记者,通过仔细阅读城投发债募集说明书,可以从中抓取一些隐性债务的影子。“诸如‘发行人承接市内基础设施建设项目,同市政府签订委托代建协议,按照协议约定由发行人负责办理与施工建设相关的各项审批手续,组织协调拆迁安置工作,与各设计、施工、监理等单位摊派并签订各类承包合同并支付承

央第八轮巡视整改进展情况的通报》,对“持续防范化解重点领域风险”等需长期整改的事项进行了披露,提出了支持开展违规新增、违规化解隐债专项核查等措施。

包费,筹集并管理项目资金,待工程建设完毕后向政府收取项目代建费。”等表述,其中就暗含了隐性债务的出现。”

该业内人士进一步解释称,虽然代建项目一定是城投公司现在乃至未来的一项主营业务,但在实际操作中,不少平台通过偷换概念造成隐性债务的出现。“代建”是一种项目管理方式而不是投融资方式,也就是说,代建单位是受项目主体的委托,实施项目管理职能,以弥补项目主体自身的专业知识和管理经验的不足。但是,针对单独的非经营性项目而言,显然属于政府投资项目,建设资金理应只能由政府相关部门筹集资金,而不能由代建单位筹集。现实中,很多代建单位既做项目管理工作,又以自身名义进行融资,显然与代建的本质相违背。

记者梳理多份城投发债募集书看到,“代建+融资”已经成为很多城投公司默认的融资方式。

开“前门”消隐债

地方政府债券的募集用途从补充偿债资金,扩增到各类重大投资领域,从而在其他监管政策的配合下消除隐性债务。

根据银保监会近期通报的中央第八轮巡视整改情况,在“需长期整改事项进展情况”中,对防范地方政府隐性债务风险、支持中长期基础设施建设等事项进行了总结披露。银保监会在通报中提出了“配合妥善处置地方政府隐性债务风险”等五条持续防范化解重点领域风险的重要措施,表示正在“严格落实地方政府隐性债务管理政策,支持开展违规新增地方政府隐性债务和违规化解隐性债务专项核查”。

江苏某城投公司负责人告诉记者,“实际上,除了监管机构开展专项核查之外,地方政府和城投公司也会进行自查,然后向上级进行汇报。比如,我们会停止一些被定义为隐性债务的非经营性项目,对项目涉及的资金也不再进行融资和借贷,具体的项目可能涉及道路桥梁等。”

中诚信国际研究院研究员鲁璐认为,在财政部对地方政府、融资平台违法违规举债行为进行问责通报的同时,有必要从银保监会角度加强对相关金融机构和融资业务的专项核查与问责,促使金融机构在为城投公司提供融资及化债支持时注重风险甄别,防范新增隐债与违规化债情况的发生。

根据 Wind 数据 统计,在2021年到期、回售的城投债规模高达3.3万亿元。其中,用于偿还2020年到期城投债的募集比例就超过85%。

事实上,为了缓释压力,从2019年开始,无隐债试点工作就

已推行。2019年初,化解地方政府隐性债务试点政策开始在贵州、甘肃、内蒙古、辽宁、云南和湖南等地实行,通过选拔的试点县可以申请偿债资金置换存量或有债务,而且目前通过选拔的试点县还在不断增加。2021年,广东和上海等地区“全域无隐性债务”试点工作正式启动,其中的一种途径便是通过发行用于置换的地方政府债券来偿还存量政府债务,包括或有债务。与此同时,地方政府债券的募集用途也在不断丰富和规范,用于支持经济建设和保障民生。

值得注意的是,2021年财政部、国家发展和改革委员会办公厅联合下发的《关于梳理2021年新增专项债券项目资金需求的通知》中增加了投向领域,包括国家重大战略项目和保障性安居工程。中国人民大学财政金融学院教授邱志刚认为,地方政府债券的募集用途从补充偿债资金,扩增到各类重大投资领域,力图通过打开“前门”来替代“后门”,从而在其他监管政策的配合下消除隐性债务。“2019年的《政府工作报告》强调,把握好稳增长与防风险的关系。2019年的化解隐性债务政策试点是一次重要的尝试,但只有严格监督和严厉惩罚才能避免这些地区的债务置换成为一次又一次的中央政府‘兜底’。但对于担保能力强的地区,地方政府债务置换的潜在成本比较小,可通过丰富地方政府债券的募集用途来让‘前门’彻底替代‘后门’。”

清华大学国家金融学院副院长张伟:中国经济长期向好

本报记者 杨井鑫 北京报道

党的十八大以来,我国在转向高质量发展的进程中,经济发展既保持了量的合理增长,也有了质的

基本面不变

《中国经营报》:经过了十年发展,我国目前已是世界第二大经济体。如何看待这种持续的高增长态势?

张伟:从全球视角看,我国是世界经济增长的动力之源、稳定之锚,为世界经济艰难复苏作出了重大贡献。2021年,我国GDP总量冲破百万亿元大关,达114万亿元,人均国内生产总值突破1万美元,达到1.25万美元,接近高收入国家门槛。我国GDP占全球经济比重达到18%以上,对世界经济增长贡献总体保持在30%以上。

与世界其余国家和地区相比,目前全球经济正处在深度调整期,我国经济发展长期向好基本面保持不变。一方面,全球化正面临严峻的挑战。世界多极化、经济全球化在曲折中前行,单边主义、保护主义愈演愈烈,多边主义和多边贸易体制受到严重冲击。另一方面,全球疫情持续反复、新冠肺炎病毒变异增多给全球政治、经济局势发展带来新的不确定性。受此影响,全球供应链紊乱、大宗商品涨价、通货膨胀压力增加、能源供应紧张等风险因素将持续影响全球经济。

面对负面冲击,我国经济也正经历需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力。但在遵循创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念的发展前提下,我国经济长期向好基本面没有发生变化,中国经济增长仍有很大潜力、韧性足、空间大。

《中国经营报》:十年前,中国是世界工厂,经济增长比较依赖于代加工。经过十年发展,中国经济结构上出现哪些变化?以前出口、投资和消费“三驾马车”是否也有新变化?

张伟:党的十八大以来,面对百

稳步提升,并在一些重要领域实现了很多历史性跨越。

回首过去十年中国经济的巨变,我国经济的结构、发展动能及所处的国际环境都出现了翻天覆地的变化,如何看待这些变化?中国未来经济发展驱动力在哪儿?针对上述问题,《中国经营报》记者近期专访了清华大学国家金融学院副院长张伟。

一方面,消费对经济增长贡献度上升,消费对经济增长的年均贡献率在60%以上,消费基础性作用在增强,成为驱动经济发展的主要动力。同时,投资、出口结构不断升级,投资结构持续优化,以5G为代表的互联网基础设施建设成为重要投资领域,生态保护和环境治理领域投资持续增加。出口结构方面,受益于双循环发展新格局、“一带一路”建设和国际产能合作,我国双向投资结构逐渐形成。

另一方面,当今世界正在经历新一轮技术革命,数字驱动下的出口、投资、消费“三驾马车”有了新内涵。投资方面,5G等信息基础设施建设将持续加快,成为带动经济增长的主要动力。扩展消费空间方面,乡村振兴战略带来了农村电商新型消费市场,满足消费者个性化需求、带动长尾市场需求的新型消费模式促进消费升级。出口方面,数字经济拓展了数字贸易的深度和广度,将成为稳定外贸的重要支撑点。数据显示,2021年跨境电商进出口规模达到了1.98万亿元,增长15%,无接触交易、短距离配送、在线营销等优势成为助力我国跨境电商逆势突围的重要着力点。

《中国经营报》:十年来,中国经济转向高质量发展中,由以资源消耗型经济向绿色经济转变是比较突出的,你怎么看待中国践行可持续发展理念?

张伟:党的十八大以来,中国贯彻新发展理念,坚持走绿色低碳发

展道路,转变经济发展方式。2020年9月,中国在第75届联合国大会上提出“二氧化碳排放力争在2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”目标(即“双碳”目标)。随后,我国将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,足以体现国家对实现“双碳”目标的重视。

过去十年是我国扎实推进绿色发展的十年,单位国内生产总值二氧化碳排放量累计下降约34%,风电、光伏发电等绿色电力装机总量和新能源汽车产销量世界第一。我国绿色信贷增长速度加快,根据人民银行数据,截至2021年6月末,本外币绿色贷款余额13.92万亿元,同比增长26.5%,高于各项贷款增速14.6个百分点。其中,投向具有直接和间接碳减排效益项目的贷款占全部绿色贷款的67.3%。绿色债券发展较快,碳中和债创新推出,我国已成为全球第二大绿色债券市场。环境、社会和公司治理(ESG)投资开始起步,商业银行ESG理财正日益成为另一种非常重要的ESG投资类型。

在经历了“蒸汽机”工业革命、“电气化”工业革命和“信息化”科技革命之后,人类正在迈入以“生态文明”为主要特征的新的时代。在这个新时代,我国以实现“双碳”目标为抓手,能使得经济实现最优增长,实现产业升级换代,带动绿色能源、绿色制造、绿色建筑、绿色交通等新业态蓬勃发展,给予我国产业变革机遇。同时,“双碳”目标的实现要求政府与市场协同发力,在赋予我国经济制度比较优势的同时,为经济制度的发展与成熟提供挑战与机遇。

科技创新驱动

《中国经营报》:在经过十年的高速发展后,中国未来经济能否延续这种发展态势?未来经济发展的驱动力将是什么?

张伟:当前,我国正在大力推进科技创新,科技创新正成为我国经济转型升级和实现高质量发展的主要驱动力。党的十九届五中全会确立了建设科技强国的重要战略目标,明确提出要坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》要求,把科技自立自强作为国家发展的战略支持。

一方面,科技为经济社会发展注入新动能,壮大了实体经济,服务于新发展格局。十年来,我国在全球创新指数中的排名,从2012年的第34位上升到2021年的第12位;科技投入大幅提高,全社会研发经费从1.03万亿元增长到2.79万亿元,居世界第2位;科研人员队伍不断壮大,2021年研发人员总量约为562万人,是2012年的1.7倍,稳居世界第1位。创新驱动为产业优化升级、经济发展、社会进步、民生改善、国家安全提供了重要支撑。

另一方面,科技发展推动人工智能、数字经济等新业态蓬勃发展。近年来,新兴企业如雨后春笋般蓬勃兴起,其中一部分经受住行业竞争与监管的考验,逐步成为我国中小微企业的重要组成部分,也是我国科技创新取得重大成果的体现。以新兴前沿技术应用培育新兴产业新业态,超级计算、大数据、区块链、智能技术等加快应用,推动人工智能、数字经济蓬勃发展,远程医疗、在线教育等新技术新模式深刻改变传统生活方式,产生了数字经济新业态。



清华大学国家金融学院副院长张伟

此外,科技创新对中国来说不仅是发展问题,更是生存问题。我们要加快推动建设国家创新体系,采取强有力措施应对“卡脖子”技术问题。

《中国经营报》:有哪些措施能够有助于“卡脖子”技术的突破呢?

张伟:一方面,完善科技金融体系,加强银行、保险等传统金融机构对科技自立自强支持力度。我国是以银行业为主导的间接融资体系,要探索通过贷款、投资联动,建立起融资风险与收益相匹配的机制,平衡好双方收益和风险控制能力,做大以科技创新为主要服务对象的贷款业务,促进科技型中小企业信贷融资业务健康发展。

另一方面,加大全链条金融支持力度,积极支持科创企业直接融资。科创企业因发展不确定性、轻资产、高风险、技术开发和成果转化前景不确定、行业整体技术进步快等特点抬高了其融资难度。要加大对科技创新企业的创业投资、银行信贷、上市融资等多种方式全链条金融支持力度,这对支持科创企业做大做强意义重大。

《中国经营报》:中国未来经济发展的优势和可能面临的挑战有哪些?

张伟:以国际视野看,滞胀已经成为全球经济的最新挑

战。按照世界银行、经济合作与发展组织(OECD)以及欧美各大机构公布的数据,2022年全球通货膨胀率将接近8%,比去年高3.8个百分点。预计发达国家将接近7%,达到1982年以来的新高;新兴市场经济体将接近10%,达到2008年以来的新高。在通胀高企的同时,全球经济增长速度出现加速性回落。

另外,新冠肺炎疫情全球蔓延等因素导致部分关键生产要素供应中断,要素市场和产品市场的价格波动剧烈,全球供应链安全堪忧,且人们对经济增长状况的预判信心有所不足。而上述影响则通过大宗商品价格上涨、出口需求下降、全球资本逆转等途径对中国经济带来一定挑战。

就中国经济发展的优势而言,一方面,中国拥有14亿多人口和全球最庞大的中等收入群体,超大规模市场优势正在持续显现。中央提出了加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,以适应中国未来经济发展的新形势。中国工业制造业最大的竞争力就在于其规模优势,规模效应能够大幅摊薄制造业的各项成本,包括研发成本、固定投资成本、物流成本、原材料采购成本等,形成规模效应,劳动力成本也会被摊薄。

另一方面,中国在互联网、人工智能、云计算、5G等新兴产业革命方面拥有先发优势。近年来,中国科技创新按下“快进键”,我国高速铁路、5G网络等技术世界领先,载人航天、火星探测等领域实现重大突破,深海、深空、深地、深蓝等领域抢占一批科技制高点,“中国芯”“智能制造”“未来车”“数据港”等硬技术加快发展。