

地方政府债务现状、问题及建议

——以洛阳市为例

刘小辉 王江涛

中国人民银行洛阳市中心支行, 中国·河南 洛阳 471000

【摘要】本文简要梳理了我国地方政府债务的发展沿革, 对洛阳市 2021 年地方政府债务现状进行了简要分析。结果显示: 2021 年以来洛阳市政府债务保持了较快增长, 但地方政府债券支持乡村振兴项目偏少、财政收入压力较大、隐性债务信息不透明、共享机制不健全、融资平台转型效果不理想。

【关键词】地方政府; 债务; 洛阳市; 现状; 问题

Local government debt status, issues and suggestions

—Take Luoyang City as an example

Liu Xiaohui, Wang Jiangtao

Luoyang Central Sub-branch of People's Bank of China, Luoyang 471000, Henan

[Abstract] This article briefly sort out the development of local government debt in my country, and briefly analyzes the status quo of local government debt in Luoyang in 2021. The results show that since 2021, the debt of the Luoyang municipal government has maintained a rapid growth, but local government bonds support rural rejuvenation projects, large financial income pressure, implicit debt information, incomplete sharing mechanism, and the effect of financing platform transformation is not ideal. Essence

[Keywords] local governments; debt; Luoyang; status quo; problem

1 洛阳市地方政府债务现状

一是政府债务较快增长。从财政预算公布的数据看, 截至 2021 年末, 洛阳市政府债务余额 629.9 亿元, 较上年增长 18.93%, 占河南省财政厅核定洛阳市政府债务限额的 80.95%, 较 2020 年提高了 7.85 个百分点。整理后的 wind 数据显示, 截至 2021 年末洛阳市城投债余额达 596 亿元, 较 2020 年末的 453 亿元大幅增长 31.56%。

2021 年洛阳市市级新增一般债券及专项债券资金投向

一般债券	金额 (万元)	专项债券	金额 (万元)
隋唐大运河文化博物馆	8000	万安山医院项目	113100
唐寺门立交项目	5800	轨道交通 2 号线工程	103200
玻璃厂路向北打通及南段扩建	5000	洛阳市儿童医院	95000
纯电动公交车充电桩、公交场站等	5000	轨道交通 1 号线工程	40000
洛阳市火炬大道建设工程	4500	中医院伊滨医院工程	20000
塔湾立交项目	4000		
古代艺术博物馆及北魏景陵项目	3000		
释源大道建设工程	2400		
国家光伏产品监督检验中心项目	2000		
开元大道上跨新伊大街建设工程	1000		
洛阳市监狱改扩建工程	1000		
合计	41700	合计	371300

二是区县政府债务增速高于市级。截至 2021 年末, 洛阳市市级政府债务余额 274.3 亿元, 较上年增长 16.47%; 区县政府债务余额 355.6 亿元, 较上年增长 20.91%。从城投债来看, 2021 年末市级和区县级城投债规模分别为 429 亿元和 167 亿元, 分别较上年增长 28.05% 和 41.53%。

三是政府债务资金主要投向公益性项目。2021 年河南省财政厅分两批次下达洛阳市新增一般债务限额 16.8 亿元、分四批次下达洛阳市新增专项债务限额 90.27 亿元。新增一般债券主要用于没有收益的公益性项目建设。安排市级使用一般债券资金 4.17 亿元, 其中投向路桥建设 2.27 亿元、文旅保护 1.1 亿元, 两者占比达 80% 以上。新增专项债券资金主要用于有一定收益的公益性项目。安排市级使用专项债务资金 37.13 亿元, 其中, 投向医院建设 22.81 亿元、轨道交通项目建设 14.32 亿元, 两者占比达 100%。

2 需关注的问题

2.1 政府债券支持乡村振兴项目偏少

据统计, 2021 年, 河南省转贷洛阳市地方政府债券 150.3 亿元 (含再融资债券 40.2 亿元), 其中支持乡村振兴项目资金仅有 4.75 亿元, 占比仅 3.16%。2022 年 1 季度, 河南省级分两次共转贷洛阳市新增专项债券资金 26.31 亿元 (含 3 月份拟发行专项债券 8.32 亿元), 其中用于县乡村振兴苹果现代农业扶贫产业园项目 1 亿元。二是受一般债券资金新增规模有限的影响, 大部分资金都投入受益范围较广的市政基础设施等公益性项目, 乡村基础设施建设项目分配规模极为有限。三是存量债务规模较大, 挤占未来部分财力。当前部分县区存量债务规模中农业农村领域债务

占比较高,大多以易地扶贫搬迁、棚户区改造项目为主。此类债务单笔规模较大、期限较长,挤占了未来年度可用财力,影响后续新上乡村建设领域的项目投资。

2.2 财政收入压力影响地方政府债务化解

虽然地方政府采取了多种隐性债务化解方式,但债务的实质性化解最终仍需要财政资金的支持。当前,我国经济面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,加之疫情的零星反复对经济造成较大冲击,导致能够用于化解隐性债务的财政资金或资源日趋紧张。2021年洛阳市实际完成一般公共预算收入397.9亿元、政府性基金预算收入263.2亿元、国有资本经营预算收入1.8亿元、社会保险基金预算收入168.6亿元,四项合计831.5亿元,同比下降2.80%。同时,地方政府财政收入中相当大部分来源于土地出让收入,当前在“房住不炒”的政策基调和“稳房价、稳地价、稳预期”三大目标下,我国房地产调控力度加大、政策趋严,“两集中”政策等土地新政使得土地市场出现波动,土地流拍事件时有发生,或对部分地方隐性债务化解带来不利影响。2021年洛阳市土地出让金208亿元,较上年下降30.43%,其中下半年土地出让收入仅56亿元,同比下降73.33%。

2.3 隐性债务信息不透明、共享机制不健全,难以形成有效适当的监管政策合力

一是隐性债务的多样性与隐蔽性导致其范围界定和规模测度较为困难,且由于没有统一的隐性债务信息公开平台,信息的透明性、完整性、规范性欠缺,不利于隐性债务的全面监管和化债政策的精准制定。二是在隐性债务化解过程中,隐性债务规模、化解方案、化解进度数据的可获得性较低,财政部门对于信息公开较为谨慎,相关部门间信息共享机制不健全,不利于相互配合对隐性债务化解形成有效、统一的监测和管理,也造成在政策制定时难以进行科学的统筹规划并把握合适的政策力度,容易出现政策措施过急过严或者力度不足的情况。

2.4 融资平台转型质量有待提升

近年来,债务监管政策持续强调要清理规范融资平台公司,但融资平台仍存在诸多问题。一是缺乏足够的转型动力,部分地方政府对融资平台仍有较大的融资依赖,仅是通过兼并重组等方式对融资平台进行了形式上的转型,实质上剥离其融资职能的动力不足。二是缺乏有效的转型方式,融资平台公司的业务仍以城市基础设施建设、土地整理开发、棚改为主,造血能力不强、盈利能力偏弱,回款周期较长。

3 相关建议

3.1 提前谋划、注重协调、充分发挥政府债券支持乡村振兴的作用

一是涉农部门要提前谋划项目,做好农村农业领域项目储备工作,加强农村基础性、普惠性、兜底性民生建设,优先选择一批惠民范围广、社会效益优、投资见效快的公益性项目开工实施。二是考虑到县域易地扶贫搬迁、棚户区改造项目债务规模大、期限长、挤占未来可用财力,建议协调推动棚户区改造、易地扶贫搬迁购买服务合同修改,降低一部分利息费用,减轻市县

偿债压力。三是将符合条件的农业农村项目纳入地方政府专项债券重点支持范围,加大新增地方政府债务限额对乡村振兴的倾斜力度。

3.2 加强税基培育,逐步降低土地收入依赖

一是在借助资源禀赋加强区域产业培育、引导企业做大做强的基础上,持续推动减税降费和精简程序,培育区域产业链,提高经济主体活力,推动税收收入增长。二是科学管理预期、避免房地产市场大幅波动,在确保房地产市场健康发展和良性循环的前提下逐步有序降低财政对土地出让收入的依赖程度。

3.3 强化信息共享和监管协同,积极稳妥处置地方政府隐性债务

一是尽可能充分详尽地披露地方债务信息,在预算报告中除主动说明债务余额、限额外,也要反映债务率、防范化解地方债务风险规划、思路和安排等。二是加强部门信息共享和协同监管,强化预算约束和政府投资项目管理,始终保持监管高压态势,坚决遏制新增地方政府隐性债务。三是在因地制宜、分类施策的基础上,建立市场化、法治化的债务违约处置机制,依法实现债务人、债权人合理分担风险,引导金融机构合规缓释平台公司债务风险。

3.4 拓宽融资渠道、优选融资项目,提升平台公司转型质效

一是拓宽融资渠道,增强自我“造血”能力。平台在积极落实基础设施建设任务的同时,要加快高质量转型发展的步伐,盘活现有资产,实现新板块自身造血能力,增加可经营性资产,适当运用信托等方式拓宽融资渠道。同时,加强与金融机构沟通协调,促进银企有效对接,获得信贷上的支持。二是优选投资项目,促进多元化经营。针对项目回收周期长、盈利能力相对较低、偿债压力较大的现状,平台公司要积极拓展经营性业务,提升经营性自主比例来获取资金,通过多元化经营实现转型发展,提升自身偿债能力。同时,进行市场化融资,探索成立产业投资基金,吸引有技术含量的优质企业参与融资活动中,减少政府的持股比例。

参考文献:

- [1] 秦一菲.我国地方政府债务问题研究现状、进程与热点分析[J].现代商贸工业,2019,40(32):137-138. DOI: 10.19311/j.cnki.1672-3198.2019.32.066.
- [2] 钱丽艳.地方政府债务现状、风险、存在问题与改革方向研究[J].财会学习,2018(12):206.
- [3] 吴晗.我国地方政府债务问题的现状及对策研究[J].山西农经,2018(08):9-10. DOI: 10.16675/j.cnki.cn14-1065/f.2018.08.005.

作者简介:

刘小辉(1983.06-),男,汉族,河南洛宁,硕士研究生,经济师,研究方向:统计分析。

王江涛(1985.07-),男,汉族,河南新郑,本科,经济师,研究方向:国库监督。