

Roundtable

审计署近日公布的“关于1981个扩大内需投资项目建设和资金使用情况的审计调查结果”显示,在中央扩大内需项目中,有90.07亿元地方政府配套资金尚未落实到位,占应配套资金总额比重高达45.58%。

对于这一问题,专家普遍认为并不奇怪。

地方财政向来的窘迫,地方财政资金不合规的挤占和挪用,某些项目本身存在的决策或操作问题,被认为是地方配套资金未全部落实的原因。而加大中央投资比重则成为解决这一问题主要的可能办法之一。

配套资金的未落实,还不是问题的全部。专家认为,还必须高度重视2009年进一步扩大的地方债务规模。

◎记者 周鹏峰 秦媛娜 ○编辑 于勇 颜剑



地方配套资金难到位 财政力度与债务风险受拷问

嘉宾

交通银行首席经济学家 连平
清华大学中国与世界经济研究中心研究员 袁钢明
中国社科院金融研究所中国经济评价中心主任 刘焯辉
中国发展研究基金会副秘书长 汤敏

地方配套资金不到位不奇怪

上海证券报:国家审计署的报告显示,在中央扩大内需项目中,有90.07亿元地方政府配套资金尚未落实到位,占应配套资金总额的45.58%,您认为造成这一问题的主要原因是什么?

刘焯辉:主要的因素在于,中央四万亿的刺激项目中,派到地方去的很大一部分和地方直接利益关系不是很大,比如建公路、铁路网,从现有的税制来说,地方很难从这些大型项目中获得明显的税收好处。从地方政府角度来说,肯定选择先满足和自己未来财政收入直接相关的项目。此外,在现行的地方政府绩效考核导向下,考核还是以经济为主要指标,因此对于参与民生项目建设,地方政府的积极性也不够。

事实上对地方政府来说,如果激励机制合适,那么他们会通过将地方融资平台项目中的资金转移到中央项目中来,把手中的资源,比如土地、规费收益权、地方国企的股权资产等等拿出来,向商业银行贷款,资金并不成问题。去年地方融资平台的井喷式膨胀,很多地方政府融资不少,但是他们可能并不愿意把钱用到中央投资中去。

袁钢明:我觉得这个问题一点都不奇怪。2009年年中时,审计署就发现中央扩大内需项目出现大量问题,包括地方财政资金不到位,地方政府拿中央的钱去填补以前的漏洞或填补以前未完工项目,或者谎报投资进度、项目。

其实就算没有审计署介入,仅从统计上都能发现问题,中央投资项目存在虚假统计的可能。2009年以来投资增速高达33%,有点过热,但我们在现实当中并没有看到那么高的投资热潮,比如说见不到像投资高潮时期出现的高速公路上大量的货车或者是煤电油运短缺。这就说明这种中央投资项目的做法本身就存在着基层不积极、不主动,而且从中能够获取其他一些利益的做法。

以中央投资的办法来扩大投资这种机制存在一些问题,并不是一个有效的、积极的、主动的能够拉动经济的一种做法。中央自己拿钱做的事情中央才有积极性,但是中央自己又不全出钱,更多的钱要让地方来出。但想钱让地方来出,就算这个事情对地方有利,它都可能不想干。因为这件事情可能并不是地方自己决策的,而且也不是

加大中央投资比例可操作

上海证券报:有说法说中央将加大中央投资的比例,以解决地方财力不足的情况,这种办法是否可行?这对中央财政会有什么影响?

连平:这种可能性也是存在的。中央的财力状况比较好,对于那些需要尽快发展、会对经济刺激有直接正面作用的项目,中央财政应该加大投入力度。

对于地方政府来说,由于财力有限,还有一个问题就是,一旦项目铺得太大,未来可能会有一些项目资金配套会有问题。如果地方财政资金跟不上,民间资金又不想进来,银行看到这种项目可能也不愿意发放贷款,那么就会出现出问题。

袁钢明:某些项目应该全由中央来投资,或者中央加大投资比重,这是解决缺口的最好办法。对一些欠发达地区的中央投资项目,中央的资金一定要充裕,拨足,不要留缺口,这是早就提出来的。

但是有一个问题是出在地方政府上报项目的时候,它们高报了自己的能力,先虚报说它们承担三分之一,等到人家审批了,它自己又没这个钱了,现在应该存在这种情况。

但这种情况问题也还是出在中央,中央为什么不知道地方政府的虚报行为或者不知道地方没有这种能力呢?算账还是要算在决策者身上。因为地方政府非常困难,地方政府财力都是满打满算要管好地方的事务,管好地方的一些公共开支,比如民生问题,如教师费用、公安费用或者是

地方自己感到很急迫的事情。何况有的项目可能对地方并没有利益,而且还让地方搭钱进去,地方就更不干了。

这种投资项目要求审计机关或者执行机关加强监管,要强制推行下去。后来由于在年中时已经有过一次审计发现出现问题之后,中央派出大量的工作组去检查督促这些项目的进展情况和地方资金到位情况。

当然,确实也有地方认为一些中央投资的项目很好,但地方政府财力确实不足。当这个项目本身资金来源没有得到可靠保证的时候,中央就不应该上马这个项目,或者中央应该把资金出满、出到位。

中央有时也想发挥地方积极性,想把这个重担分担到地方身上去,但有些地方财政的资金能力是有限的,它没有征费的主动权和能力,它到哪儿去筹钱?但地方又很想申请到这个项目,而且有些项目是长期以来短缺的公共基础设施。地方有可能在没有钱的时候先高报说它们有能力,且认为中央会给它钱,但是申请到了以后中央并没有给它钱,只是给它一个指标,中央又以地方会有钱。结果最后就是地方没有钱执行。

汤敏:这个道理很简单,就是地方政府钱不够,越是贫困地区的配套资金越不够。中央政府可以做赤字,没钱可以借钱,但地方政府是不能借钱的。而且原来也没有做好准备,突然来个经济危机,中央政府大量的投资需要地方资金的配套,但地方政府钱从哪儿来?所以出现这个问题一点都不奇怪。一些比较富裕的地方可以通过卖地进行资金配套,但很多地方都没法做到这点。

不过,我认为审计署告说地方政府挪用了一部分钱,这是年年都有的,也不是2009年才有的,这肯定不是导致地方配套资金没有得到落实的一个主要原因。

连平:出现这个情况,应该不是很奇怪。因为政府融资平台发展太快,有大量在建项目,已经超出政府的财力,肯定出现缺口。对于地方政府来说,除了要资金支持中央项目,好有很多地方建设项目需要资金,项目多了,出现这种情况应该说也是可以预料到的。

各种公共服务费用。那么这种财政扩张政策实际上是加大了地方财政的压力和负担,所以并没有给地方经济带来更大的好处。

刘焯辉:这具有可操作性。从现在的情况来看,中央财政收支情况完全可以承担更大的债务规模。自1994年改革以来,分税制的弊端主要在于,地方政府财权和事权的不对等,最终地方政府更加倾向于土地财政。现在中央投入比例增加,某种程度上是承担更多的事权责任。

我认为,中央增加的投入部分,应该更多地投入到民生项目、公益性投资中去。对于基建项目来说,可能还有一定的收益,这部分可以和地方政府协商,合作进行。但是医院、学校、养老院等修建则基本是无收益的,中央应该加大在这部分投资中的投入力度。

而且,中央财政应当说是最有支付能力的,有很强的伸缩余地。这些公益项目,如果中央都做好了,那么地方就更容易了。

汤敏:三个渠道解决缺口的问:第一减少一部分投资的规模;第二增加中央政府帮助地方政府发债的规模;第三加大中央政府对地方政府的转移支付或者减少对地方配套资金的要求,中央加大投资比例的空间还是有的。

危机是一个很特殊的情况,地方政府没有那么多的储备,正常的投资它可能还能把资金进行配套,突然这么大规模的增加投资的话就很难了。特别是贫困地方,中西部地区可能会比较突出。

地方债务风险不容忽视

上海证券报:据统计,地方债务余额相当可观,财政压力巨大。比如2009年,发行债券成为地方政府融资的一个重要渠道,城投债券超规模发展,中间有些什么主要风险?

汤敏:今年以来地方通过地方融资平台融了很多钱,但基本都是富裕地方才能做到这一点,比如城投债,但很多高速公路的配套,农村道路的配套它上哪去融资?所谓配套不上往往是贫困地区、农村地区、西部地区,它没有很多别的机会。

虽然城投债都是比较富裕地区发的,但也并不表示城投债风险就没风险,富裕地方发太多了照样有风险。

通过发债的渠道去解决贫困地区的配套资金不是一个可行的选择,对于贫困地区还是要中央要通过转移支付这种方式,中央给配套,去减少或者是不需要地方配套。

刘焯辉:城投债的风险一方面在于偿付,因为项目建成后投入使用,要获取偿付资金,很大程度上还依赖于项目建成后的配套设施,包括周边地价、房产等。如果未来经济出现波动,政府土地收入和房地产开发不是很顺利的话,那现金流就会存在问题。

但偿付风险还只是表面的风险,现在很多城投债都是财政兜底的。更为重要的是,城投债还蕴含着许多间接的、宏观的风险。按照经济学理论,一旦政府负债膨胀,后续肯定会加税,税收负担增加后,企业利润下降,投资意愿降低,最后会影响到就业,最终对家庭的收入也是一种伤害。

所以说,大规模融资现在可能有利于政府提供

公共产品,但是政府债务膨胀最终受害的还是百姓,本来是为了造福地方,最终反过来却因为负债问题阻碍的地方发展,结果和初衷背道而驰,这种宏观风险才是更值得重视的。

去年城投债爆发式增长,也只发行了2300亿,但是地方融资平台负债已经高达6万亿,其中有80%都是通过银行信贷获得的资金。而这5万亿的信贷资金,主要就是在反危机、宽松政策中激增起来的,所以今年地方政府融资平台应该会得到严格限制。但4万亿刺激方案以内的中央投资项目配套资金应该不会成问题,这个肯定是在保证范围之内。

袁钢明:这个问题体现了这件事情的矛盾之处,因为中央要搞投资,就要发债。中央发债可以,但是地方发债又受到严格限制。而现在地方政府必须承担一部分投资资金,所以,地方也不得不借由地方融资平台发债来解决这部分资金不足问题,但是地方发债的能力有限,而且地方债务的诚信都存在,结果造成地方以后的负担更大。

这种发债融资肯定是难以继续的,因为它并没有达到原来地方要求发债的目的。原来地方发债是为了解决自己地方急需的一些财政支出问题,现在发债等于是为了支持中央投资项目的一种发债。还钱还是要地方来还钱,地方并没有从中央得到更多的资金支持,还增加了它多余的负担。

当然,如果地方还不了,最后还是要中央去兜底,因为地方发债主要和最终担保在中央。这里头肯定会出现一个债务义务和债务责任压力不严的问题。



信贷资金支持财政投资

上海证券报:2009年信贷放量,其中大部分投入到了“铁公基”项目,这也成为刺激计划配套资金的一个重要来源。未来信贷投放的节奏、规模等是不是也会有些变化?信贷收紧会不会对刺激政策产生负面作用?

袁钢明:4万亿的投资里头中央投资只占了一小部分,只是挂了一个中央财政投资的名号,另外大部分其实是靠地方财政或者是靠银行贷款来投资。2009年的宽松货币政策资金主要都投到了政府主导的大型项目上去了,是靠银行的贷款资金来支持财政投资。也就是说,这种投资其实是假的财政投资,真的货币贷款投资。货币贷款靠政府的担保,或者政府项目的行政规定把信贷资金配置到应该由政府财政资金来安排的一些项目中去了。等于说是信贷资金补了财政的窟窿。

连平:我们认为信贷不能太紧,太紧会对实体经济不利。信贷还是要保持适度宽松。因为信贷是实体经济对金融部门提出的融资需求,既然有这方面需求,却不能满足,那么可能会对经济增速产生不利影响。信贷还是要适当加以满足。

我们在去年11月就在报告中指出,今年信贷需求不会低于8万亿,投放到8-9万亿是比较合适的。但是如果信贷大量投放后有很多流到货币市场上去了,那么央行应该通过公开市场操作等方式把它们再收回来。

资金多少在货币市场反映得非常明显,去年流动性非常宽松,市场利率很低,最终导致银行票据利率低、票据融资规模大幅增加。

今年要对投资适当加以控制,让今年的投资增速降下来。现在信贷、投资是全面开花,省级、县级都在搞,将来有一部分可能会接济不上。



中央政府加强监督,地方政府也要真正把事情管起来。

值得指出的是,监管和收缩也不能太厉害,现在很多项目都还在进行中,都还活得下去,如果收缩了令他们都活不下去了也不行。单靠行政手段调节也不行,还需要市场手段,将看得见的手和看不见的手配合起来。

刘焯辉:今年信贷投放可能会比较严格。关于货币政策有一点需要澄清,去年货币的高速扩张,其核心机制其实不是中央银行,即不是中央银行滥发货币,因为M0增速不到两位数,也就是说高能货币是可控的。

但是M1和M2增速很快,这其实主要是因为银行、微观机制在起作用。要对这方面进行控制,需要由银监会来做。我们也看到,从去年开始,银监会已经开始了对信贷的监管控制,从资本约束、窗口指导等各方面开始收紧信贷,今年的货币供给肯定是要显著下降的。我个人认为,即使信贷收紧一点,也不会对4万亿刺激项目的政府项目用款造成影响。

去年有一个显著的现象就是企业存款增加非常惊人,全年有4.8万亿元的增长,增速高达38%,比各项存款的增速要高8到9个百分点。这证明大量信贷资金并没有被企业使用,没有形成投资和资本形成。另外还有一点,在城镇固定资产投资资金来源中,来自信贷的资金规模比银行贷款统计中的中长期贷款规模要高许多,达1.6-1.7万亿元。但是在正常年份中,这两者的规模是相差无几的。

这是去年一个非常奇特的现象,只能说明,有大量钱没有被企业使用,没有变成固定资产投资来完成。因此即使今年信贷紧一点,规模在7万亿元以下,也不会造成4万亿投资项目的用款紧张。