

# 经济刺激计划框架下 地方债转贷资金效应初探

## ——贵州省黔西南州案例分析

姜强

(人民银行黔西南州中心支行)

在中央 4 万亿经济刺激计划背景下，为增强地方政府安排配套资金和扩大投资能力，2009 年财政部首次代理地方政府发行债券 2000 亿元，收入全额纳入省级财政预算管理，市、县级政府使用债券收入，由省级财政转贷，纳入市、县级财政预算。为分析地方政府债券转贷资金投向的合理性，找准人民银行在国债项目资金监管中的职能定位，充分发挥地方政府债券转贷资金项目建设对地方经济的促进作用，笔者以黔西南州为例，对 2009 年贵州省地方政府债券转贷资金分配、使用、管理情况进行了专题调研分析。

### 一、2009 年贵州省地方政府债券发行分配情况

财政部核定 2009 年贵州省政府债券规模为 64 亿元，占全国地方政府债券发行额度的 3.2%，6 月 12 日开始招标，6 月 15 日开始发行并计息，6 月 17 日发行结束，发行额 64 亿元、利率 1.72%、期限 3 年。根据中央确定的重点投向和贵州省经济社会发展的需要，贵州省 64 亿元地方政府债券集中于农村危房改造、农村饮水安全和病险水库治理、高速公路建设等涉及全省性的民生项目和重点项目支出；其中：列省级 36 亿元，转贷市县 28 亿元。用于农村危房改造 20 亿元，省级、市县级各 10 亿元，转贷到市县的额度按危房户数和财力情况分配；水利工程和农村饮水安全 7 亿元，全部列为省级，其中，用于全省在建滋黔一期及重点骨干水源工程建设 5 亿元，农村饮水安全工程 0.65 亿元，病险水库除险加固工程 1.05 亿元，防汛抗旱指挥系统二期建设 0.3 亿元；高速公路建设 27 亿元，按照省级与市县资本金承担比例 7:3 计算，19 亿元用于省级，8 亿元转贷市县；贵阳市重点项目支出 10 亿元。

### 二、黔西南州地方政府债券转贷资金使用管理情况

#### (一) 地方政府债券转贷资金及时拨备到位

2009 年 7 月黔西南州收到省财政厅转贷地方债券资金 30800 万元，占 2009 年贵州省政府债券总额的 4.81%，并按照《2009 年贵州省政府债券发行兑付实施细则》规定和黔西南州人民政府与辖内各县人民政府签订的转贷协议进行了转拨。其中，黔西南州本级留用 17380 万元，转贷辖内各县 13420 万元；转贷资金还贷期限为 3 年，年利率 1.72%，利息按年支付，最后一年利息连同本金一并支付；同时，州财政局负责统一承担并支付转贷政府债券发行费。

## (二) 地方政府债券转贷资金投向交通和民生项目

黔西南州地方债券转贷资金用于晴隆至兴义高速公路(以下简称晴兴高速)建设项目 5000 万元,惠水经贞丰至兴仁高速公路(以下简称惠仁高速)建设项目 10000 万元,农村危房改造项目 15800 万元。为提高工作效率、减少程序,用于晴兴高速、惠仁高速的建设资金作为相关市县的项目资本金由州财政局直接拨付给业主单位(黔西南州工业投资有限责任公司)。转贷资金的投向符合财政部《2009 年地方政府债券预算管理办法》中关于地方政府债券资金主要用于中央投资地方配套的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目支出的规定。

## (三) 国债项目资金管理有明确的制度加以规范

为加强资金监管,保障国债项目的实施,黔西南州出台了《黔西南州专项资金监督管理办法》、《黔西南州新增投资项目督查及效能监察成员单位及相关部门职责》和《黔西南州行政效能监察工作办法(试行)》三项制度,将新增中央投资项目资金纳入专项资金监督管理,界定各相关单位的职责,做到职责落实到位,把项目的实施效能、工程进度、工程质量与涉及新增投资项目单位的绩效考核挂钩;要求项目单位必须在国有商业银行开设“国债专项资金专户”,实行单独建账、专款专用;重点对项目前期准备工作、专项资金下达、配套资金落实、专项资金安排使用情况进行审计,确保项目资金运行有章可循。

## (四) 地方政府债券转贷资金偿还有明确的来源渠道

黔西南州归还地方政府债券转贷资金来源为本地综合财力,包括项目实施单位用于收益归还的转贷资金和利息,预算内安排的基本建设、基础设施建设等资金,纳入预算管理的政府性基金、预算外资金用于建设的部分;州和各县设立的“还贷准备金”部分。

# 三、转贷资金项目将对经济社会发展产生积极的推动效应

## (一) 加快了全州骨架公路网建设的速度

晴兴高速、惠仁高速都是贵州省政府 2008 年列入全省“县县通高速”的第一批建设项目,属于《国家高速公路网规划》与《贵州省高速公路网规划》在黔西南州境内共规划 6 条高速公路中的 2 条。晴兴高速全长约 73.26 公里,地处普安县、晴隆县、兴仁县和兴义市境内,项目总投资估算约 48.95 亿元,预计 2013 年 10 月建成通车;惠仁高速全长 203.053 公里,黔西南州境内 76.813 公里,途经贞丰县、兴仁县,项目总投资估算 137.75 亿元,其中黔西南州境内 43.71 亿元,预计 2013 年 12 月建成通车。两条高速公路的开工建设将为黔西南州在“十二五”时期实现全州“县县通高速”和高速公路总里程达 400 公里以上的目标打下坚实的基础。

## (二) 增强了地方优势资源开发的潜力

黔西南州经济总量小、产业层次低、工业化程度低、城镇化率低,属于“欠发达、欠开发”的边远少数民族地区,通过《国家高速公路网规划》和《贵州省高速公路网规划》在黔西南

州境内项目的实施，在未来 5 年内，黔西南将构筑起南下两广融入北部湾经济开发区、泛珠三角区与西进云南连接东盟自由贸易区的快速公路交通运输通道，基本突破制约全州经济发展的交通“瓶颈”，充分发挥黔西南州地处黔、滇、桂三省区接合部的交通区位优势，促进矿产、旅游、生物等资源优势向经济优势的转化，为地方经济可持续发展提供动力。

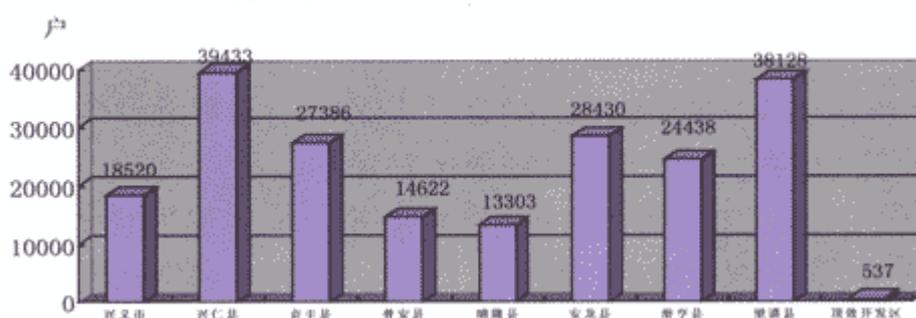
### (三)有效弥补了中央投资项目配套资金的不足

截止 2009 年 8 月 8 日，黔西南州争取到的 195 个中央新增投资项目计划总投资 182779.06 万元。其中，中央新增预算内投资 94876.916 万元，省级配套 11490.65 万元。需要州、县二级政府提供配套资金 76411.49 万元，仅黔西南州农村危房改造项目就需要州、县二级财政提供配套资金 42492.51 万元。2009 年上半年全州财政总收入累计完成 223521 万元，其中一般预算收入 105597 万元；全州财政一般预算支出 249150 万元，地方财力有限。地方政府债券转贷资金的及时拨备，有效缓解了建设项目资金配套缺口较大的难题，推动了全州农村危房改造工程等项目的开展。

### (四)改善了农民生活条件，促进了社会和谐发展

农村危房改造工程是近年来实施的一项惠及人民群众的重大民心工程，黔西南州将农村危房改造与社会主义新农村建设、小城镇建设和人居环境治理相结合，与推进扶贫开发、改善群众生活相统一，通过实施安居暖人心、易地移民搬迁安置、地质灾害搬迁安置、农村特困房屋改造等一系列危房改造工程，帮扶农村特困户、残疾人、灾民解决住房困难问题。按照黔西南州农村危房改造规划，四年内该项目将使 204797 户农户受惠，使一大批农村灾民、特困户、无房产等社会弱势群体的生活条件得到改善，增加了返乡农民工的就业渠道，实现农民工本乡就业，提高了农产的收入，有力的推动了社会主义新农村建设。

黔西南州农村危房改造规划表



### (五)对金融机构信贷结构调整产生积极的导向作用

在国债资金项目的引导下，黔西南州内金融机构密切结合国家和地方扩大内需的重点项目规划，确保了重点项目、重点企业的信贷投入。1 至 6 月，辖内金融机构信贷资金重点投向了交通、电力、水利、化工等重大基础设施建设项目和重点行业；其中，向全州农村基础设施建设公路改造项目贷款 4.88 亿元，向交通行业投放贷款 5 亿元，向电力行业贷款 1.91 亿元，向煤炭生产及煤化工行业投放贷款 2.89 亿元，向黄金生产企业发放贷款 3.4 亿元。

#### (六) 新增中央投资项目有力带动了投资的增长

截至到 2009 年 8 月，黔西南州共争取到中央新增投资项目 195 个，已分解下达 1286 个；已开工项目 1058 个，开工率 82.27%。已完工 503 个，为项目总数的 39.11%；已完成投资 64053.05 万元，为计划数的 35.04%，固定资产投资成为全州经济增长的最主要推动因素。1 至 7 月，全州累计完成固定资产投资 68.2 亿元，完成生产总值 101.8 亿元，完成财政总收入 26.1 亿元，分别为年度计划的 52.46%、43.32%和 65.25%，分别比上年同期增长 93.8%、11.8%和 23.6%。

### 四、地方政府债券转贷资金使用中应关注的几个问题

#### (一) 地方政府债券资金建设项目配套资金缺口较大

黔西南州地方政府债券转贷资金建设项目投资总额达 1131397 万元，除中央及省级补助外，尚需地方政府配套大量资金。仅晴兴高速公路建设项目就需要黔西南州政府出资 4.9 亿元作为项目资本金，农村危房改造项目需要州县二级配套资金 42492.51 万元；黔西南州争取到的 195 个中央新增投资项目更需要州、县二级落实配套资金 76411.49 万元，黔西南州多数县属于国家级贫困县，自身财力有限，单纯依靠地方财政，难以完全满足新增投资项目配套资金需要，对国债项目工程产生不利影响。

#### (二) 地方政府变相举借债行为有待进一步规范

经黔西南州人大常委会批准，州政府通过州工业投资有限责任公司分别向州工行、建行、农行贷款 4.5 亿元、4.5 亿元、3 亿元，用于晴兴高速公路建设，贷款资金的本息偿还分年度纳入州本级财政预算；同时，兴仁县也将兴仁至晴隆高速公路贷款(资本金)、贞丰至兴仁高速公路贷款(资本金)纳入县级财政预算。目前，我国《预算法》规定地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字；除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。虽然，法律只限制了地方政府负债的形式，并没有禁止地方政府负债，地方政府通过设立一些隶属于政府的投资公司为特定投资项目提供长期融资服务、还本付息由财政买单的行为虽然解决了建设项目融资问题，但也承担了还本付息的责任，而且这种举债行显然缺乏法律基础支撑，使潜在的财政风险进一步加大。

#### (三) 地方政府债券期限结构有待进一步完善

地方政府债券资金主要公益性建设项目，决定了地方政府债券转贷资金建设项目投资周期较长、回报率低。例如黔西南州利用地方政府债券转贷资金建设项目建设工期预计为 4 年，而 2009 年地方政府债券期限仅为 3 年，显然不能够通过项目收益归还转贷资金本息，而且，像农村危房改造项目资金投入，最终还会由政府财政买单，加大了县乡财政的还贷压力，如不能按期足额偿还地方政府债券本息，势必对地方政府及债券的信用产生负面影响。

#### (四) 部分地区项目资金整合力度不大

边远少数民族地区贫困乡镇需要改造的农村危房面积很大，但分到的危房改造的指标比

较少，难以完全满足需求；各级财政补助资金只能用于补助农产建房，配套基础设施建设所需资金由各地自行匹配，加大了各县市资金的压力，形成了较大的资金缺口；同时，部分乡镇没有很好地将新农村建设资金、农村低保户和贫困户扶持资金、计划生育“两户”奖扶资金及有关的农村基础设施建设资金整合起来进行捆绑使用，各自分散进行，致使农产解决缺口资金困难，影响了项目的推进速度。

#### (五)部门之间的沟通与协调尚需加强

2008年，黔西南州农村危房改造工程进行试点时由各县民政局负责组织实施，在全面实施阶段改由县建设局组织实施。专题调查发现，各县民政局和建设局由于在工作的连续性、资料交接等方面沟通协调不及时，影响了危房改造工程的进度；同时，个别县建设局未建立工程进度台账，数据统计不全，不能实时掌握工程进度和投资完成情况，影响了危房改造资金的拨付，造成转贷资金闲置情况存在。

## 五、相关对策建议

#### (一)适当增加地方政府债券期限品种

虽然《2009年地方政府债券预算管理办法》规定地方政府债券到期后还本确实存在困难，经批准到期后可按一定比例发行1~5年期新债券，分年全部归还。但为了保证资金的运营效益，增加地方政府按时还款责任意识，提升地方政府及债券的信誉度，增强地方债券管理的严肃性，可以进一步调整地方政府债券的期限结构，丰富债券的品种，增发5至15年的地方政府债券，以弥补地方政府债券结构单一的缺陷，解决国债项目投资回收期较长这一难题。

#### (二)进一步规范地方政府潜在的举债行为

地方政府投资公司借债由财政买单的行为，可能导致企业信用与政府信用、国家信用与地方信用混淆，造成潜在的财政风险。但地方政府的投融资平台的存在又有其现实性、合理性，因此，可尽快出台相关政策，对地方政府及其设立的各类投资公司各种融资行为进行规范，开展项目收益债券试点，允地方政府投资公司开展中期票据和企业债券融资服务，扩大公益投资项目的融资渠道，避免投资公司举债政府财政偿还情况发生。

#### (三)加大对国债资金利用资源的整合力度

整合各类涉农资金建设项目，多渠道筹措资金。在实施农村危房改造过程中，对有劳动力、匹配资金、宅基地的改造对象，优先安排进行改造；坚持实行建管分离，财政部门负责资金统筹，由乡镇负责建设施工，建设部门负责技术指导和质量监管；加强建材市场管理，依法严厉打击以次充好、坑农、骗农的行为，同时，要高度重视施工质量，指导群众科学施工，切实注意施工安全。

#### (四)积极开展国债项目资金国库直拨业务

人民银行参与国债资金项目的管理，就是要充分发挥人民银行的服务职能，通过国库对预算收支业务的监督，协助政府集中管理和监督国债项目资金，强化预算硬约束。一是人民银行国库相继加入大、小额支付系统，开通了国库内部往来电子 CA 认证，国库资金清算体系不断完善，库款汇划报解速度大幅提升，国库服务政府、社会的能力、质量、效率得到极大提高；二是近年来人民银行各级国库部门积极适应财税体制改革，相继参与了政府预算收支分类改革和国库集中收付改革，开展国库直拨业务试点等创新工作，积累了丰富的业务操作经验；三是人总行适时出台了《国库收支创新业务管理办法(试行)》，对国库直拨等创新业务进行制度规范，使国库业务有章可循、有法可依。所以，无论从硬件设施、管理制度、业务经验、人力资源配置等方面相比较，完全可以将“国债专项资金专户”开设在人民银行国库部门，这既不违反国债专项资金实行单独建帐，专款专用的规定，同时通过人民银行国库直接办理国债专项资金，简化了拨款业务流程、增加资金安全系数、提高了资金使用效率，使每一笔资金的使用都在财政部门的严格监管之下，有利于充分发挥国债项目对地方经济的拉动作用，确保国家宏观经济调控目标的实现。