

对江西发展政府融资平台贷款业务的思考

——基于农发行的视角

廖传俊

【摘要】：近几年的中央1号文件都明确了农业发展银行（简称农发行）应大力开展农业农村基础设施建设、水利建设和农业科技等中长期政策性贷款业务，这就为农发行今后信贷业务的发展指明了方向，加上政府换届、银监部门实施区别对待的监管政策等因素，使农发行支持政府融资平台政策性中长期贷款业务有了一个难得的发展机遇，本文通过分析地处中部欠发达的江西省发展政府融资平台业务面临的挑战，提出了一些对策建议。

【关键词】：发展，政府平台贷款，对策

作为一家中部欠发达省份的农业政策性银行，政策性信贷支农的基础地位在不断加强，尤其在江西省鄱阳湖生态经济区建设上升为国家战略和政府换届已结束的大背景下，各级政府对项目融资热情高涨、企业对资金需求旺盛，政府融资平台政策性中长期贷款业务有了一个很大的发展空间，处在了一个难得的发展机遇期。

一、面临的挑战

农发行政府融资平台政策性中长期贷款业务一个较好的发展机遇期，但也面临着一些挑战。

挑战一是目前宏观调控政策对农发行中长期贷款发展存在不稳定的市场风险因素。稳健的货币政策加速了信贷从紧，人民银行不断加息、上调存款准备金率，实行严格的贷款规模控制，对宏观经济运行产生了较大的影响，特别是在国家加强房地产市场调控后，房地产价格下跌趋势明显，市县二、三线市场反映明显，在一定程度上影响了市县两级地方政府的财政收入，对主要依赖以土地出让收入返还为还款来源的农发行政府融资平台中长期贷款带来了一些潜在的市场风险因素，形成了新的挑战。

挑战二是政府换届后发展规划往往超出业务范围而影响农发行支持力度。各市县新一届政府成立后，抓经济发展是中部欠发达省份的主要工作，追求GDP增长，上项目、抓投资热情很高，出台的发展规划侧重于经济增长和社会民生，推出的项目多是工业、商业性项目和公益性项目，多数超出农发行作为农业政策性银行的业务范围和不离农、不进城的政策要求，有些项目集政策性和商业性为一体，并还捆绑一些不属于农发行支持的业务，影响了农行政策性中长期贷款支持的深度和广度，容易出现政策投向上的偏差和打“擦边球”的嫌疑。

挑战三是政府项目较大资金需求量受农发行资金规模制约明显。受换届后政府投融资热情和基层行扩大业务量影响，各级政府推出的项目总投资都很大，对银行贷款需求量也很大，而上级行下达给各行的资金规模有限，难以全部满足，项目受规模制约明显，资金链在资金不足额到位和原材料价格上涨等因素的共同作用下，容易出现项目超投资、建设周期超计划、竣工时间拖后等现象，直至出现“半拉子”工程倒逼银行再贷款支持的困境，使农发行贷款支持项目达不到预期效果。

挑战四是现行总行“三率”计算标准与政府财政状况不完全适应。一是总行下达的“三率”指标计算口径是用时点数来计算，而地方经济状况是动态变化的，就是政府的债务总额、建设与支出负担情况、偿债情况在一个时期内也是不断变化，有时上升，有时下降，以时点数计算出来的财政“三率”不能完全反映政府的财政负债和偿债现状；二是政府融资平台项目大部分

为公益性项目和开发性项目，对这类项目测算项目自身开发收益作为财政偿债能力的补充是很必要的，但各家商业银行对多数市级政府和财政实力较强的县区级政府已经新增了不少贷款，因此计算出来的“三率”会超过总行规定标准，如果单纯按过去三年本级政府负债率、偿债率、债务率的指标来设定准入条件，政策性中长期贷款业务的发展将会受到准入的限制。

挑战五是政府融资平台财务不透明、信息不对称导致贷款集中度高，风险积聚。在当前财政预算体制下，银行很难掌握区县融资或负债总量，预测融资平台的还款能力非常困难。特别是对于没有自营收入的公益性项目，项目本身需要政府回购，在无法全面掌握地方政府融资总量、负债规模、可持续财税收入等情况的背景下，银行难以准确评估地方政府的真实财力，加之在政策导向和银行盈利的驱动下，各家金融机构争抢地方政府投融资项目较为激烈，信息封闭，银行之间发放贷款存在较大的盲目性，这就导致财政债务率高，贷款集中度高，银行风险积聚。

挑战六是政府融资平台担保抵押物的保障作用存在不确定性。目前政府融资平台贷款基本上都是用土地使用权作贷款的抵押物，存在的现实问题是：一是出让变现存在不确定性，尽管评估时有政府、土地部门和企业的出让计划，但真正出让却受到诸多因素影响，如政府规划、出让价格、土地用途等。二是受政策波动影响，特别是国家对土地出让政策的调控，使以土地出让收入为主要财政收入来源的地方政府偿债能力形成了一个不确定风险因素。三是省会城市、地级市市区与县级区域由于地理位置不同，基准地价不同，项目的重要性、项目地块区位优势、承贷主体综合实力不同，对所能起到的抵押作用也存在不确定性。

二、对策与思考

对策一是抓住有利时机，大力发展平台类贷款业务。按银监会 34 号文件精神，水利建设、土地整治和农民集中住房建设项目仍可由农发行向平台类公司新发放贷款支持，建议今后新增的这三大领域项目贷款全部“一边倒”向政府融资平台的“平台类”公司承贷，主动利用好银监部门给予农发行的特殊待遇，大力发展农发行中长期贷款业务发展，将政府主导、有政府财力支撑、还本付息上依赖于地方财政的平台类贷款成为农发行业务发展的重要增长点。

具体操作上，不断调整“平台类”贷款主体的准入，可由政府牵头，定期组织财政、企业和相关金融机构、银监部门等部门进行协调沟通，在符合银监会 34 号文件前提下动态调整，一是将新增的这三大领域的“平台类”公司纳入银监部门的名单制管理，先纳入名单管理，并报备总行，经前后台双审通过后贷款准入；二是对达不到银监会 34 号文件要求，难以整改为“一般公司类”的融资平台不再要求进行整改，仍按平台类管理和统计，只承担农发行支持的政府项目贷款；三是对已进入“一般公司类”，但政府愿意退回，企业有要求，可组织重新认定；四是加紧实施整合措施，对一个市、县内有两家以上的融资平台公司，应加紧进行整合，确保有一家为平台类的政府融资平台，负责承借农发行三大领域贷款。

对策二是从规范发展政府融资平台“一般公司类”贷款业务。对“一般公司类”贷款主体既要考虑已退出平台类管理、实行企业化运作模式的客观现实，也要充分认识这类贷款企业还属政府融资平台公司的本质特性，如公司注册资金由财政注入、人员力量配备和组织架构由政府任命和管理、项目多数是体现政府意图的公益性项目等等，因此对“一般公司类”的政府融资平台贷款管理建议是：一坚持承贷主体先规范后发展的原则；二坚持从严把握贷款项目符合农发行业务范围、项目还款现金流和担保抵押物价值全覆盖贷款本息、土地使用权抵押值不能高估的原则。具体操作上：一是对存量贷款，要加快推进平台公司实体化、融资建设运营一体化和管理规范化，促请地方政府注入优质资产，完善法人治理结构，增强平台公司的资本实力和经营能力，同时督促地方政府和融资平台落实已发放平台贷款的还款责任，补充落实第二还款来源，将有效担保抵押率提高到 100%。同时建议对已建成或正在实施的农发行贷款项目采取政府回购措施，即由政府出具公益性项目回购的承诺，承诺在项目竣工结算后由政府一次性回购，将回购资金直接用于归还农发行贷款，减缓这类融资平台的贷款还本付息风险；二对增量贷款，要对业务范围和承贷主体从严准入，择优发展。重点支持现金流充足、社会效益和经济效益明显的项目，特别是实体性有补贴来源和地方党政领导关切的项目，如有上级补贴的农业科技、新农村建设、水利建设和新能源项目。要根据地方财政实力大小、融资平台财务状况、项目风险承受强度等确定信贷支持操作的先后顺序，优先支持地方信用环境好、政府“二率一额度”符合要

求、经济可持续发展后劲足以及第一还款来源充足、第二还款来源有保证的省级、市级和经济较发达的县级政府主导的项目。同时积极探索财政垫付性贷款运作模式，更多地督促地方政府将土地收益、财政补贴投入到农发行支持项目之中，增强银企抗风险能力和发展后劲。

对策三是调整贷款结构，提高流动资金贷款比例，帮助政府融资平台项目更好发挥效益。针对目前全行流动资金贷款比例偏低、贷款结构失衡的现实。建议逐步增加政府融资平台公司的流动资金贷款比例，将与项目有关的城镇化绿化生态工程、短期流动资金需求完全由流动资金贷款支持，做到固定资产贷款与流动资产贷款相辅相成发展，相互支撑项目的早日成功，这既可以增加农发行贷款业务占政府平台公司的融资份额，又间接地帮助农发行支持的固定资产项目达到支持效果，促进项目的更好发挥效益。同时对流动资金贷款实行“宽审严贷”的管理方式，在贷款审批条件方面重点把握合规性条件，适当放宽技术性要求，对贷款发放条件从严掌握，应特别重视贷款资金支付的管理，这样既可提高农发行项目营销竞争力，又可强化经营行的责任和管理。

对策四是理性分析财政收支现状，因地制宜完善“二率一额度”指标措施。经过多年的发展，多数市县两级政府的财政收支在总行“二率一额度”范围内，个别指标会在一定时期内动态波动，因此对这些政府迫切要求，又符合农发行业务范围的项目的支持，建议在原则上执行总行“二率一额度”要求的同时，因地制宜采取规避贷款风险的措施，个别指标偏高或偿债集中，可要求政府合理配置财政资源，加强对融资平台的偿债能力的培育和支持，如多注入融资平台公司有效并确权的土地、增加财政拨付项目资本金，提高土地等有效资产抵押率，同时建议对“二率一额度”设定一个差别化标准，债务率每超过总行标准 10%，则在原基础上增加土地抵押价值 10%，以此类推。目的是项目能得到支持，本息能按约收回，贷款又无风险。

对策五是实行政策性中长期贷款差别化的发放条件。对融资平台公司贷款，一根据项目的重要性、项目地块区位优势、承贷主体综合实力等因素，实行差别化的项目资本金比例、到位政策要求，省会城市、地级市市辖区以外区域贷款项目资本金比例不应低于 30%；二是实行差别化的抵押担保率。如根据项目风险程度及担保物情况合理确定贷款担保方式，其中抵押担保折率控制在 70%以内，省会城市、地级市市区以外区域贷款项目原则上以抵押和保证担保方式为主，且抵押担保折率不应高于 65%。以此促进农行政策性中长期贷款向土地资源优质、土地市场化程度较高、还款来源充足、风险承受能力较强的地方倾斜。