

“样本篇：浙江

## 浙江推出5年10万亿刺激计划

■ 李笛 李德 报道

2013年,浙江推出了一个5年投资10万亿元的刺激计划。由此推理,全国各地地方政府投资计划的总额,恐怕是一个很吓人的数字。政府搞投资的钱都是借来的,债务到期时是否还得起?在很多地方,答案是否定的,因为那里的负债率(债务本息总额与商品和劳务收入总额之比)已经远远超过警戒线。于是,借新债还旧债,成了一些地方的不二选择。

## 一个发达省份的10万亿元刺激计划

5年10万亿的投资目标,把浙江带入了热火朝天的建设氛围之中。

“下面县、市都非常积极,很多地区已经上报了重大项目的投资情况,并且建立了地方领导联系重大项目责任的制度。”浙江省发改委一位不愿意透露姓名的官员告诉记者。

早在2012年年底召开的浙江省发展和改革工作会议上,浙江省发改委就公布了2013年的投资目标:要确保全年固定资产投资总量的增长速度在15个百分点以上,力争增长20个百分点,全社会投资总量突破2万亿元人民币。

一年2万亿元的投资规模,让与会的官员们既兴奋又惊讶。而这,仅是浙江未来5年投资中的一小部分。

前述浙江省发改委官员向记者透露,今年3月中下旬,浙江省政府召开第四次常务会议,省发改委主任谢力群做了专门汇报。这次汇报的核心内容就是关于浙江省扩大有效投资的“411”重大项目建设行动计划,以及2013年新增重点建设项目编制情况。

随后不久,“411”通知由浙江省政府办公厅下发。

浙江省希望通过“411”重大项目建设,推进“四大万亿”工程,即“万亿产业转型升级工程”、“万亿基础设施完善工程”、“万亿统筹城乡建设工程”、“万亿公共服务提升工程”,建设1000个以上的省重大项目,带动浙江省全社会固定资产投资超过10万亿元;同时,力争建设100亿元以上大项目50个、50亿元以上大项目150个。

其中,在“万亿产业转型升级工程”中,计划五年完成全社会产业投资5万亿元以上,重点推进700个左右的省重大产业项目。在“万亿基础设施完善工程”中,计划五年完成全社会基础设施投资1.5万亿元以上,重点推进300个左右的省重大基础设施项目。在“万亿统筹城乡建设工程”中,五年完成全社会城乡建设投资1.5万亿元以上,重点推进100个左右省重大城乡建设项目。在“万亿公共服务提升工程”中,计划五年完成全社会公共服务投资1万亿元以上,重点推进200个左右省

“样本篇：广州



重大公共服务项目。

为了推进“411”重大项目建设行动计划,浙江省还成立了由省领导任组长的“扩大有效投资重大项目推进协调小组”,同时要求建立省、市、县(市、区)领导联系“411”省重大项目的制度,各市、县(市、区)和省级有关职能部门作为项目服务责任主体,业主单位作为项目实施责任主体,齐心协力推进重大项目建设。

## 大项目背后的伴生矛盾

浙江省“411”重大项目建设行动计划,与能源相关的省重大项目约有90个左右,几乎占到项目总量的1/10。这一点引起了外界的关注。

据悉,浙江将重点建设的能源项目包括苍南电厂、六横电厂、杭州萧山天然气热电项目等火电项目,以及秦山核电一期扩建、三门核电一期和二期等核电项目。

为了拓宽未来5年的电力投资,浙江省正在推进项目储备。在国批项目方面,浙江省将争取国家发改委核准温州电厂、舟山电厂、乌沙山电厂3个煤电项目;核准宁东至浙江特高压直流和500千伏电网项目不少于10个。

“预计5年内,浙江在电力领域的总投资将在3500亿左右。”前述浙江省发改委人士向记者透露。

大力投资同样伴随着问题和矛盾。记者掌握的一份浙江省发改委的文字材料提到,浙江省曾经超前建设了一批天然气热电联产机组,由于今年电力需求趋缓,且有关单位不支持抢建机组发电,该批机组的年发电小时数仅为1000小时,陷入了破产的窘境。

同时,环境保护与发展煤电的矛盾,在浙江仍然长期存在。记者了解到,在浙江省的电力装机结构中,煤电一直是主力机型,但浙江省的环境容量有限。面对这一矛盾,浙江省的相关部门正在积极开展煤电的减排问题研究。

浙江省政府“411”通知”出台以后,在浙江各地引发了强烈的投资冲动。

以永康市为例,当地有8个项目被列入“411”重大项目,其中包括永康市北部水库联网工程、永康市核电关联产业中央仓储物流供应中心、永康市现代汽车装备城(一期工程)、东阳至永康高速公路、丽州南路延伸工程、龙山镇污水管网等。这8个项目的总投资额为162.49亿元,2013年计划投资20.43亿元。

缙云县有7个项目被列入“411”建设项目,主要包括黄帝温泉谷休闲养生度假中心、丽缙五金科技产业园基础设施项目、330国道莲都至缙云段改建、壶镇小城市培育建设项目等。7个项目的合计总投资为121.6亿元,今年计划投资13亿元。

## 投资价值应交由市场“评估”?

大项目涉及投资、开发、建设等形式,包括工业开发、高速公路和地铁建设等。中国在第一个五年计划期间,以156项重点项目为中心的工业建设,为国家打下了工业化的基础。可以说,大项目对我国经济发展起到了重要的作用。

但现在,GDP崇拜推动下的发展模式,到了调整的时刻。然而在中央越来越注重经济发展的质量、对经济增速的容忍度超出市场预期的同时,地方政府却依然积极举债增建大项目,以刺激经济增长。

地方政府乐于、勇于借债进行大项目建设,原因无外乎两个方面:其一,惯性使然。这不难理解。其二,压力使然。当前,我国经济增速放缓,使得地方财政收入、就业压力问题逐渐突显。在这一背景下,地方政府刺激经济加快发展的动力越来越大。于是,多地政府暂时将转变发展模式、调整经济结构的战略目标放在一边,再次高调祭出投资大项目的“杀手锏”。4月初以来,全国共有18个省(含自治区、直辖市)地方政府发布公告,敦促下级政府加速推进资本项目以推动经济增长,并强调

确保经济快速增长的重要性。

## 这轮“大项目热”是否蕴含风险呢?

“地方政府大量上马大项目,必然会造成债务规模的膨胀。”著名财经评论员叶檀认为,此类投资中很可能有资本被大量浪费的情况。她同时向记者表达了一个担忧:“该死的项目死不了,该活的活不下去,才是地方大项目最糟糕的现状。”

有分析指出,现阶段,我国的许多地方政府又掉进了两个“陷阱”筹资成本高,大项目在投资中的占比较高。多年在“陷阱”中挣扎的不少地方政府,其债务规模增长速度快,偿债压力大,被迫采取借新债还旧债的偿债方式。截至2012年年底,银行贷款占地方政府债务的78%。令各界担心的是,有些地方政府通过融资平台,利用特殊的融资工具变相举债,投资于大项目,一旦这些项目无法实现盈利,就会造成金融风险。

因此,判断大项目的发展前景,即未来的经济效益和社会效益,必须成为投资决策的最重要依据。

地方政府申报大项目是否应受到约束?叶檀向记者表示,对不同的大项目投资,应区别对待。有些大项目在建项目良好、资产质量高,能够将债务还本付息,虽然会引起债务规模的膨胀,但仍值得投资。另外一种情况则恰好相反项目且资产劣质,最终导致资不抵债,使项目公司破产。后一种大项目不值得投资。

叶檀对后一种大项目投资造成的大量资本浪费,进而导致的债务规模膨胀,表示了担忧。她认为,应在一定程度上抑制地方政府的大项目投资。“最糟糕的方式就是用政策性扶贫的方式去投资项目”,叶檀认为,抑制地方政府大项目投资方式包括:减少政策性贷款,央行控制银行的信贷规模。“在此前提下,由市场说了算,市场会自动选择有前景的项目。”

“样本篇：鄂尔多斯

## “债城”鄂尔多斯

旧债难化,新债叠加,鄂尔多斯市正面临着严重的政府债务压力。

记者调查发现,了解到在房地产业和煤炭业两大主力引擎熄火之后,该市经济增速由内蒙古自治区的榜首位置跌至垫底。同时,一直潜伏着的“三角债”矛盾也凸显出来。

政府欠企业债,企业欠民间融资公司债,民间融资公司欠放贷老百姓的债,“三角债”的死结似乎有越缠越紧的状况。在一些鄂尔多斯业内人士看来,只有政府将拖欠企业的债务还上,这个死结才有可能被新次解开。

当地的经济形势让政府偿债变得不轻松。非但旧债难化,且更添新债。据知情者透露,自2012年冬开始,当地有的区政府需要靠向大企业伸手借钱才能给公务员发工资。

目前,民间对鄂尔多斯市地方债总量的估算有多个版本,外界高的估计为3000亿乃至4000亿元。而一位接近鄂尔多斯市政府的人士告诉记者:“2400亿元,这是最标准的数字。”同时受访的一些鄂尔多斯业内人士也将政府的债务总规模,界定在2000多亿元。

## 政府四处举债

杨亮(化名)是鄂尔多斯市东胜区一家房地产企业的负责人。在其手上4个房地产项目全部处于停工的当下,无事可做的他干脆选择在家带孩子。

“政府欠我的有1000多万元。我这是少的,欠1亿、2亿元的都有,甚至还有欠10个亿的。”杨亮对记者说。

据东胜区政府融资平台东胜城投公司2011年的审计报告显示,该城投公司2011年从内蒙古伊泰集团、鄂尔多斯满世房地产开发公司、北京星河湾房地产公司、鄂尔多斯市佳奇城市建设投资公司、内蒙古雄鹏建筑有限公司、东胜区建设局和国资公司合计融资2525亿元。审计报告同时显示,至2011年末,东胜城投以质押的方式,向国开行内蒙古分行、建设银行以及中国银行贷款的余额为45亿元。

消息人士透露,2012年春节前,为了给公务员发放工资,东胜区政府还曾向伊泰集团再次伸手借款15亿元。“面对政府不是一次的借款压力,伊泰集团甚至打算把企业总部搬到准格尔旗。”当地另一大企业万正投资集团,曾因负责东胜区铁西新区的土地一级开发工作而获利颇丰,也成为政府借债的对象之一。据知情人透露,2012年,鄂尔多斯市政府曾经向万正投资集团借款40亿元。“只要和房地产项目沾边的企业,没有不受影响的。”该集团一位部门负责人向记者表示。

据记者了解,神华集团、乌兰集团、呼能集团都已经成为政府借债的对象。

接近鄂尔多斯市政府的人士介绍,东胜区是鄂尔多斯各旗区政府欠债最多的。包括银行贷款、工程欠款、企业借款、融资平台发行的企业债、拖欠企业的土地开发保证金(10万平米项目约为2000万元)、土地转让保证金(转让款的5%)等,“保守估计不低于1200亿元”。

前述接近鄂尔多斯市政府的人士还介绍,伊金霍洛旗政府欠债仅次于东胜区,“约有700亿元”。

## 欠债溯源

伊金霍洛旗当地民众告诉记者,2010年履新伊金霍洛旗旗委的主要负责人提出了“彻底拆、拆彻底”的旧城改造口号,启动了大规模的旧城区拆迁工作。随之而来的,是大量拆迁补偿款的集中支付。目前,一些片区的拆迁工作进退两难,政府想接着拆,却没钱拆;而不继续拆,片区已经是一片“半拉子拆迁”工程。

以记者接触到的一位被拆迁户为例,其原有的临街4层商业用房被拆除之后,选择了同条件房屋置换,政府为其支付的装修补偿金达400多万元,两年过渡期间的房租有200多万元。按拆迁补偿协议,今年8月份之后,如置换房不能交付,过渡期房租还将翻倍。而目前看来,同片区的拆迁已经成为“半拉子”工程,置换房交付无期,房租能否按时支付也是未知数。这位拆迁户说,他家获得的600多万元补偿全部放贷给了典当行,典当行又放贷给房地产商,同样被烂尾的“钢筋水泥”套牢。

在当地某政府部门供职的一位督察员告诉记者,伊金霍洛旗政府欠债还有另一原因是公务员人数严重超编。“为了给年轻人让位,伊旗有个土规定,正科级的职员上了50周岁就内退了,给个‘督察员’或其他名号的虚职,上班也行,不上班也行,但是待遇不亏。”

记者接到一份爆料,说伊金霍洛旗现有科级干部近千名,正科级占到4成,而全旗核定的正副科职数应不足300人。

康巴什新区,由于城市建设启动较早,相比之下,政府债务规模低于东胜区和伊金霍洛旗。据2013年康巴什新区政府工作报告,“2012年全年累计偿还债务2599亿元,占新区政府性债务总量的35%”,由此推算康巴什新区的政府债务应该不足百亿元。

但据鄂尔多斯市多位业内人士介绍,康巴什新区的政府债务不止这个规模。位于康巴什新区中轴线南端,与市政府办公大楼遥遥相对的6栋超高层商务写字楼,就压进了鄂尔多斯知名建筑民营企业——兴泰集团数十亿元的工程款。写字楼旁边有一片规模很大、入住寥寥的公务员小区,也套牢了多家参建的房地产企业工程款。

(本报综合报道)

## “土地依赖症”衬托的债务压力

截至2011年末,广州市政府负有偿还责任的债务的总体债务率为69.49%,负有偿还责任的债务的总体偿债率为15.45%,均低于国际公认的100%债务率和20%的偿债率的警戒线标准,风险总体可控。

但这并未消除坊间对于广州财政吃紧的质疑。2012年,广州全市财政一般预算收入1088亿元,增速下降为11.1%,为5年来最低;今年预计继续下调至10%。

广东省财政厅科研所所长黎旭东认为,判断地方债务风险,不能仅看债务总额和债务率,最关键是要看债务是否还得起,有没有设计好还钱的机制。

广州究竟将如何还债?土地出让收入是重要来源。

根据审计署报告,2012年底,4个省、17个省会城市承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额77.4697亿元,占这些地区债务余额的54.64%,比2010年增长1183.97亿元,占比提高3.61个百分点。

但上述地区2012年土地出让收入,比2010年减少135.08亿元,降低2.83%,扣除成本性支出和按国家规定提取的各项收入后,可支配土地出让收入减少179.56亿元,降低8.82%。

这些地区2012年以土地出让收入为偿债来源的债务,需偿还本息231.573亿元,为当年可支配土地出让收入的1.25倍;也就是说,上述省市已经“资不抵债”。一线城市,广州是唯一一个位列其中的一线城市。记者未能从公开数据查询到广州承诺以土地出让收入还债的具体金额,

但审计署数据显示,广州以土地出让收入作为偿债来源的债务,遇到了兑付压力。

据广州市财政局数据显示,自2008年开始,广州对土地出让金的依赖逐年加大。2008年广州财政收入(一般预算收入+政府性基金收入)8431亿,土地出让金收入173亿,占比20.5%;2009年广州财政收入1107.7亿,土地出让金收入323.4亿,占比29.2%;2010年广州财政收入1399亿,土地出让金收入455.6亿,占比32.6%。

2011年,广州市计划土地出让金收入646亿,占财政收入40.2%,但受调控影响,土地出让金实际收入大幅缩水至475亿,占1607.2亿的财政收入比为29.5%;2012年,广州土地出让金收入继续缩水至412亿元,未能完成计划,占当年财政收入的比率也下滑至20%多。

上述数据从侧面佐证了审计署报告中指出的,广州等地方以“土地出让金还债”的压力在加大。

对此,广东省综合改革发展研究院副院长彭澎认为,地方土地出让金收入占整体财政收入比一般为30%,而广州连续两年土地出让金收入完成情况欠佳,在很大程度上影响了地方财政收入及偿债能力。

广州多家开发商私下向记者表示,广州市政府缺钱可能是今年大力推地的重要原因。

在今年广州土地市场豪掷近80亿的深圳佳兆业集团相关人士向记者表示,公司在广州已经一年多没有业务,今年拿地很多首先是因为政府集中推地带来的机会。

## 卖地背后的债务压力

2012年12月25日,在广州市十四届人大常委会第九次会议上,广州市审计局副局长冯慧光向会议作《关于广州市地方政府性债务审计结果的报告》(下称《报告》),截至2012年6月末,广州全市地方政府性债务余额为241.403亿元,其中政府负有偿还责任的债务余额为178.615亿元。报告称,