

# 多地城投消化存量债务 尽享城投盛宴尾声

■ 覃荪 报道

地方城投公司需要抓紧最后一段时间的融资窗口发行城投债券，这也是持续了将近四年的城投盛宴的尾声。

## 2015:城投债收尾窗口

国庆前夕,国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号),随后,财政部向地方财政部门和部分城投公司下发了“处置办法”,该“处置办法”对存量债务的甄别、处理方法做了具体规定。

尽管此次“处置办法”主要内容是处理存量城投债并对后续由政府融资方式做出规定,借此宣布城投债和城投公司使命将尽,不过,“处置办法”设置了过渡时间窗口,在这期间,部分在建项目的融资方式仍然可以按照原来的融资渠道进行融资,也就是说仍然可以发行城投债,但这段时间内的城投债审批会从严处理。

“2015 年 12 月 31 日前,对符合条件的在建项目后续融资,政府债券资金不能满足的,允许地方政府按照原渠道融资,推进项目建设。2015 年 12 月 31 日之后只能通过省级政府发行地方政府债券方式举借政府债务。”财政部下发的“处置办法”规定。

业内分析人士将 2015 年这段时间视为城投债发行的最后阶段,也是持续了 4 年城投债发行盛宴的收尾阶段。

“处置办法”同时规定了在建项目的范围,“本办法所指在建项目,是指 2014 年 9 月 30 日前,经相关投资主管部门依照有关规定完成审批、核准或备案手续,并已开工建设的项目。”

为了防止地方政府突击“在建项目”,“处置办法”还对在建项目进行了锁定。

“处置办法”规定:“地方各级政府要结合存量债务清理甄别工作,逐笔审核并锁定在建项目,并根据国务院批准的存量债务清理及甄别结果,对政府举债在建项目实行名录管理。地方各级政府要核实政府举债在建项目的真实性。”

另外值得注意的是,“处置办法”规定,对 2015 年 1 月 1 日新《预算法》实施前可以合法举借政府债务的保障性住房、公路、水利、土地储备等领域的在建项目后续融资,政府债券资金不能满足的,允许由企事业单位通过银行贷款、企业债、中期票据等方式举借政府债务,并纳入预算管理和债务限额管理。企事业单位举借的其他在建项目后续融资一律不得纳入政府债务。

也就是说,2015 年城投公司发行的债券只有用于保障房、公路、水利等几个领域内的在建项目可以被称作城投债,享有政府信用,其他类债券将等同于企业债券。

同时,也并非所有的 2014 年 9 月 30 日之前的在建项目可以发行城投债融资,“处置办法”将高风险地区单列管理,规定“列入风险预警范围的债务高风险地区要从严控举借政府举债在建项目后续投资规模,对后续资金不足的政府举债在建项目,不急于投入使用、能够暂缓建设的,可以留待以后有资金来源或本地区处于低风险区域时举债融资建设。确需继续建设的,各级地方政府要严格审核其投资预算和资金来



源,尽量合理降低其投资规模,通过资产置换等市场化方式多渠道筹集建设资金,尽可能压缩后续建设通过举债方式筹集资金的比例。”

按照“处置办法”规定,在 2015 年 12 月 31 日之后,地方政府举借债务只能通过发行地方政府债券,或者通过 PPP 方式对在建项目进行后续资金缺口融资。

## 城投公司命系三途

城投债即将“寿终正寝”,城投公司的使命也自然将尽。此次“处置办法”为城投公司找了三条出路,“关闭、合并、转型”。

“处置办法”规定,按照“只减不增”的原则,在妥善处理存量债务和在建项目后续融资的基础上,通过关闭、合并、转型等方式,抓紧妥善处理融资平台公司。

至于当前城投公司目前承担的融资业务将逐步被剥离。“处置办法”规定,符合条件的过渡期内在建项目后续融资外,融资平台公司不得新增政府债务余额。融资平台公司承担的政府融资职能,对没有收益的公益性事业发展,由地方政府发行一般债券融资;对有一定收益的公益性事业发展,主要由地方政府发行专项债券融资或采取政府与社会资本合作(PPP)模式支持。

一位长期从事城投债评级工作的信评分析师对记者表示,城投公司转型自今年 5 月份就已经开始酝酿,但迄今为止并没有实质性进展,基本上是形式大于内容,转型过程最大的障碍就是存量债务的问题。

“其实方向是比较明确的,从融资主体转向产业经营实体是转型的选择,但有两个障碍目前尚未破题:一是,存量债务如何划清,这些融资主体原本是政府的融资渠道,如何界定划转债务与资产一直没有明确的说法;二是,那些原本只是作为融资通道并未有经营实业经历的平台公司转型是否顺畅也存在疑问;三是,转型过程中是否面临国有资产流失的问题。”上述信评人士对记者表示。

另据记者从一些已经开始进行转型探索的城投企业处了解到,转型过程中面临着种种说不清道不明的障碍,需要国家进一步出台细则进行细化。

根据财政部出台的最新版“处置办法”,清理当前的融资平台的第一步是锁定平台数目。

按照规定,各级财政部门应会同人民银行分支机构、银行业监管部门、审计部门,以 2013 年政府性债务审计确定的截至 2013 年 6 月 30 日融资平台公司名单为基础,结合 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日本级融资平台公司增减变化情况,锁定本级融资平台公司名单,逐级上报财政部备案;之后上述机构需要在每年年底将更新后的融资平台公司名单逐级上报至财政部备案。

## 存量债务消化

与如何告别增量城投债以及如何处理城投公司相比,其实最棘手的还是如何处理现在的存量城投债。

财政部日前的“处置办法”在存量债务处理方面的逻辑基本上是“存量锁定、分类处理”。

“处置办法”规定,存量债务是截至 2014 年 12 月 31 日尚未清偿完毕的地方政府性债务,分为两个部分:2013 年全国政府性债务审计确定的截至 2013 年 6 月 30 日的各笔债务,其 2014 年 12 月 31 日余额根据审计结果及地方政府性债务管理系统(下称“债务系统”)统计的债务增减变化额确定;2013 年 6 月 30 日后新发生的各笔债务,其 2014 年 12 月 31 日余额根据债务系统统计的债务余额确定。

“处置办法”要求,对上述存量债务进行甄别,以区分政府是否负有偿还债务责任以及政府或者相关债务主体的偿还能力。

对政府负有偿还责任的存量债务,财政部门应根据项目性质、项目收益、偿债资金来源、举债单位、债权类型等,逐笔甄别

为一般债务和专项债务;对政府负有担保责任和一定救助责任的存量债务,财政部门要按照《担保法》、《预算法》有关规定,分清有效担保和无效担保。对合法合规的担保债务,要纳入或有债务监控范围;对超时效担保和无效担保,地方政府要及时清理,妥善处置。

经过甄别之后,对债务余额进行锁定,“处置办法”规定,“经本级政府批准后逐级上报,省级财政部门应于 2015 年 1 月 5 日前上报财政部,经国务院批准后,锁定政府一般债务、专项债务及或有债务余额。锁定后的政府债务及或有债务存量债务余额只减不增,除正常清偿外,债务数据不得调整。”

同时,“处置办法”还强调,地方各级政府要将锁定后的政府债务及或有债务情况及时向同级人大或其常委会报告,并按照信息公开有关要求及时向社会公开。

至于存量债务的偿还方式,根据债务的不同性质区别对待。“一般债务纳入一般公共预算管理,专项债务纳入基金预算管理。各级财政部门应按照政府债务余额的一定比例建立偿债准备金。”

另外,“处置办法”还规定,“一般公共预算偿债财力不足以偿还到期一般债务的,可调入政府性基金预算资金和国有资本经营预算资金偿还;政府性基金预算偿债财力不足以偿还到期专项债务的,可调入国有资本经营预算资金偿债。”而且允许地方政府申请发行地方政府债券进行债务置换,但“债券发行收入由财政部门统一管理,按经批准置换的存量债务偿债进度直接支付给债权人”。

之前就有分析人士在为天量城投债寻找偿债来源时将目光放在了国有资产出售的可能上,尽管此次“处置办法”并未明确将此作为一个选择,但规定了“地方各级政府要统计本级政府可偿债财力和可变现资产,并对偿债能力进行评估。统计和评估结果随存量债务清理甄别结果一并上报。”这似乎为部分出售国有资产用于偿债提供了想象空间。

## 安徽与央企合作 获千亿项目

■ 何苗 吴靖 报道

日前在省会合肥召开的安徽省与中央企业深化合作工作座谈会上,据官方通报,安徽与 45 户央企再签 78 个合作项目,投资规模 1677.6 亿元,收获颇丰。

作为与央企合作最为积极的省份之一,安徽自 2009 年起与央企建立了常态化的合作机制,截至目前,已累计与央企签约合作项目 1573 个,投资规模近 3 万亿,累计开工项目 1139 个,实际完成投资超 1 万亿。

## 常态化合作

国资委主任张毅在讲话中指出,安徽是最早与中央企业开展战略合作的省份之一,已形成互利共赢、携手发展的良好格局。

安徽省委书记张宝顺则表示,央企“一直是我们最为看重的合作伙伴”。目前,安徽与央企合作机制已常态化,双方每年召开深化合作座谈会、安徽国资委在每年年初牵头召开全省推进与中央企业合作发展专题会,安徽省政府、国资主管部门与国务院国资委之间交流互动频繁,当地各地市主要领导每年数次赴京与央企拜会洽谈。

此外,安徽省政府还与地市政府签订央企签约项目任务分解表、对接央企目标责任书等,并将合作成果每月进行总结和内部通报。

5 家在皖投资的央企负责人在座谈会上作了发言,分别是中粮集团、国家电网公司、大唐集团、神华集团和中国电科,都是在皖投资时间较长、且体量较大的中央企业。

数据显示,截至 2013 年底,中粮集团在安徽累计投资近 65 亿。根据协议,“十二五”期间,中粮集团计划在皖投资 150 亿,为了落实这一协议,目前计划投资 120 亿元的中埠产业园项目正在筹建。

国家电网公司表示,“十二五”前三年,安徽电网完成投资 428 亿元,其中在绩溪和金寨的两个项目动态总投资 174 亿元,创造所在市县单位项目历史投资之最。

神华集团入皖三年来已累计完成投资 452 亿元,中国电科近年来完成在皖各类投资总额超过 40 亿元。

此次签约的 78 个项目,涉及工业及信息化、能源、基础设施、城市建设、现代服务业等行业和领域,其中,合肥新兴际华新能源科技产业园项目投资规模达 100 亿元,宣城通用产业园项目投资达 60 亿元。

会上,安徽还再次向央企推荐 500 多个合作项目,投资规模超万亿元。

## 地市的竞逐

“可以说,安徽发展的‘军功章’,有着广大央企的一半功劳”,安徽省委书记张宝顺说,“央企在安徽投资,为安徽出力,今天合作推进的大项目,明天就是引领全省发展的大产业。”

对于地方政府来说,一个项目动辄几十亿、上百亿的投资,无疑也成为各地竞逐的对象。

而纵观近年来央企在皖落子情况,合肥、芜湖、蚌埠等传统经济强市成了最大的“赢家”,尤其是省会合肥。

在此次座谈会签约成绩单中,总计近 1700 亿的 78 个项目,合肥就拿下 14 个,投资规模达 500 亿,占到了近 30%。

数据显示,今年 1 到 8 月份,合肥全市央企新签约项目总投资 919.54 亿元,占省下达目标任务的 188.1%;新开工项目投资规模 566.21 亿元,占省下达目标任务的 106.41%。

中国科技大学教授刘志迎分析,从布局来看,江淮城市群是央企项目的布局重点,主要在合肥、芜湖、蚌埠、六安、滁州、淮南等区域,面向未来市场的大型制造业,特别适合布局在这一区域。总体来说,央企在安徽的空间布局是合理的。

在安徽省政府年中发布的今年上半年与央企合作项目进展通报中,今年安徽与央企合作实际完成投资年度目标任务为 2000 亿,其中合肥任务 572 亿,芜湖 265 亿、滁州 166 亿、淮南 160 亿、安庆 100 亿,随后为马鞍山、蚌埠等市。

从各市完成进度来看,除淮北、宿州、阜阳等 8 市外,其余 8 市均“时间过半、任务过半”,特别是蚌埠、马鞍山、安庆,在年中已完成全年任务的 94%、79%和 72%。

安徽省政府发展研究中心产业处处长王尚改认为,地方对接央企,显而易见的原因是央企资金实力雄厚,此外,央企为地方的产业和产品提供了更广阔的平台,央企世界性的布局使地方视野更广阔。

而纵观安徽 5 年对接央企之路,随着经济结构的调整和央企的转型需求,在具体的合作产业上也出现了一些变化。从一开始定调的资源性产业等支柱产业合作,转而向战略性新兴产业和服务业项目的增多,这在此次签约的项目中可以洞见。

刘志迎也认为,与央企合作对接安徽工业经济发展具有重要的推进作用,毕竟安徽还处于要素驱动阶段,还需要继续加大投入,但是一定要面向未来市场需要,面向科技产业和战略性新兴产业。

“安徽与央企合作还是侧重于能源、原材料这一块,不过如今也出现了电子科技、材料等战略性新兴产业”,安徽经济研究院产业研究所所长周云峰说。虽然新兴产业合作的资金规模和体量不能与资源性产业同日而语,但这样的变化正好迎合了安徽目前产业转型的需求。

“此外,在引入央企资本的同时,要注意发展混合所有制,通过让其资本撬动更多的民间资本,还要注重发展现代服务业,为高端制造业和战略性新兴产业提供强有力的支撑”,刘志迎说。

# 接口长江经济带规划 重庆制定超百项重点任务

■ 程维 报道

该方案形成中,较为明确的意见包括,到 2020 年,重庆将被建设成为“西部中心枢纽”。为此目标,将在未来 5 年内完成包括 12 条铁路干线、15 条高速公路在内的庞大基建工程。

其中还提出了将重庆作为往来中东欧地区贸易的一个重要中转站。参与方案的部门分别在高层次外事活动、一体化通关和设立自由贸易园区方面提出了相关项目。此外,为解决三峡库区问题,还提出了一系列生态补偿方面的试点设想。

国务院 9 月份出台《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》后,沿线各地都在准备相关项目“接口”。

目前还无法确定重庆方案正式稿将会作出哪些调整?记者向相关部门获悉,当地将项目分为需“加快推进”,需“争取国家支持”和“研究推进”三种性质。一些主要任务的工作内容、项目支撑,都已有牵头实施推动的责任单位。

## 力争西部“主引擎”

记者获悉,依托目前国务院规划方案,参与制订的有关方面提出主要发展目标将包括,到 2020 年,基本建成长江经济带西部中心枢纽、西部开发开放的重要战略支撑、内陆开放高地和长江上游生态屏障,并成为国家中心城市的核心区和推动向东向

西开放的主引擎。

这一表述目前还在研究。相关表述与此前几年有所区别。此前,重庆市的发展定位是“西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市”。二者相比,本次的定位表述中增加了“长江经济带西部中心枢纽”、“国家中心城市的核心区”、“推动向东向西开放的主引擎”等新提法。

目前,西部中心枢纽在国务院规划中已较为明确。此前曾报道,根据《规划》,长江上游重庆的建设量引人注目。在长江干线新建过江通道规划重点项目中,重庆将建 27 座,数量居各省之首。此外,在快速铁路规划重点项目中,与重庆相关的快速铁路有 5 条,数量也居各省之首,占总体建设数量的近 1/4。

围绕建成“西部中心枢纽”,重庆当地准备启动一系列工程。目前至少还包括“一枢纽十二干线”铁路网、“三环十二射多联线”高速公路网,以“三基地三港区”国家级枢纽、万州等市枢纽为骨架的智能化物流网络,并将在 2020 年前全面建成中西部地区重要的复合型航空枢纽,基本建成“国际信息港”和长江上游地区通信枢纽。

## 建多条高铁提升辐射力

之前的多年,重庆对周边省市的辐射力一直受制于基础设施等因素。重庆一位不愿具名的经济学者此前受访时曾表示,

重庆直辖后,积极投资建设了总长 2000 公里的“二环八射”高速公路网,但向外辐射的 8 条高速公路多数未与周边省市的路网接通。因此,尽管重庆近年来一直试图提升对外辐射力,但在多个方向上,实际上只能在重庆自己的辖区区内“自我辐射”。

为改变这一局面,当地可能提出要大力打造重庆的对外大通道,包括打通东、中、西三条省际交通走廊,共建毗邻区县“一小时通勤圈”、重庆与贵阳“两小时交通圈”。

为此,未来 5 年当地准备投建兰渝、成渝客专、渝万、渝黔新线、渝怀二线、黔常等铁路,江津至习水、万州至利川等高速公路;新开工郑万、渝昆铁路,以及遂渝扩能、南充至大足至泸州等高速公路。

与其他许多地区在路网建设中的选择一样,当地也要争取将重庆至西安、沿江铁路、黔江延伸至重庆主城铁路等纳入全国铁路网中长期规划,将安张铁路、黔万昭铁路纳入国家“十三五”建设规划。加快形成渝昆泛亚铁路大通道。建设长岭至重庆原油管道,推进昆明-重庆、成都-重庆原油管道项目前期工作。

## “地区协同”信号

与强调建设“中心枢纽”相对应的,是其对区域协同概念的重视。过去重庆在西部有直辖市体制优势,外界一直热衷谈论其区域竞争概念。而参与制定方案的有关方面透露,此次方案将省际区域协同合作

放到了前所未有的高度,强调加强与四川、贵州、云南等地区交通互连、产业互补、市场共享、信息互换。

具体思路包括与四川合力打造一体化先行区,依托成渝高速公路和成渝高铁构建汽车、IT 零部件和都市消费品走廊;依托遂渝、渝合高速公路和兰渝、遂渝铁路及嘉陵江、长江等构建石油天然气管道走廊;依托长江和成渝、渝黔、渝泸高速公路及成渝、渝昆、渝黔铁路构建特色资源加工走廊。支持广安、潼南建设川渝合作示范区。

重庆还计划未来 5 年支持渝黔双方企业开展煤电一体化、汽车零部件制造、金融、商贸、旅游度假、现代农业等六大领域合作,争取贵州出口货物经重庆中转出运。《实施意见》初稿提到,未来 5 年要使周边地区经重庆中转货物比重达到 60%以上。

重庆还将大力承接长江中下游地区的电子信息、汽车、装备制造、纺织服装、食品等产业,试图打造“承接沿江产业转移高地”。

重庆还准备采用“飞地经济”,即把辖区内的土地交给辖区外的政府经营,并共同分成的方式,支持辖内区县与沿江省市开展园区共建、“产业飞地”战略合作试点,探索按投入要素分税、经济核算、利益分成办法。

当地分析人士认为,如果重庆这一方案推出,意味着其在承接国家战略性布局及争取国家政策支持方面开始比过去两年更积极地发声。