

Survey of Economic and Financial Ecology Situation in Southwest China

西南地区经济与金融生态发展状况调查

■ 姚云

引言

2016年第三季度我国GDP同比增长6.7%。8、9月的部分指标有转好迹象，中、西部地区前三季度基础设施投资分别增长23.6%和32.7%，比去年同期提高0.7和7.8个百分点。但当前国内实体经济所面临的“三期叠加”的下行压力仍在加大，经济增长的内生动力是否恢复，经济是否触底反弹难以预期。从基础设施投资占投资的比重、投资的效率，以及地方政府负债和投资能力来看，基础设施大规模扩张的空间与条件有限。房地产在库存依然较大，同时制造业投资顺周期的特点也愈发明显，自发性和自主性投资的可持续性不被看好。本文选择对经济较快发展的我国西南地区某地市（州）的经济和金融生态状况进行考察，发现政府投资驱动发展的特征更明显，传统优势产业升级乏力而较强的路径依赖，战略新兴产业尚未发展起来。此背景下的地方房地产的去库存压力骤增。与此同时，平台公司长期债务比例大，实体化转型缓慢，地方政府因此面临较大财政压力和债务管理压力，地方金融生态也出现恶化。因此，本文认为：在经济下行压力增大的大环境情况下，我国西部欠发达地区与其一味深化政府投资驱动、竞相提速经济增长，莫如深入挖掘当地经济资源禀赋，对传统产业优化升级，把握产业未来发展；深入把握实体经

济（房地产及其他产业）与金融生态的深刻内在联系，优化金融结构，降低融资成本，化解金融风险，妥善把握政府与市场的关系问题，提高债务与资本管理能力，撬动社会资本，恢复经济发展内生动力。

经济与金融生态面临严峻形势

房地产去库存压力大，开发与个人抵押贷款增速下降明显

在房地产进入高库存阶段，市场化加剧，西部不少城市的房地产投资增速大幅放慢，甚至进入负增长。据国家统计局数据，2015年贵州、云南、宁夏等西部省份的房地产投资增速大幅度持续下降，房地产供大于求的矛盾不断加剧。西部地区房地产价格偏低的同时，住宅新开工面积也在下降，其中云南、贵州、重庆、四川分别为-38.4%、-19.8%、-18.9%和-16.9%。

作为西南某省的二线城市，该市的房地产产业发展反映出西部地区经济发展现状。该城市目前城镇化率仅为38.2%，比全国、全省平均水平分别低16.6和8.3个百分点，但近几年房地产业由于投资开发放缓，有效需求下降等因素影响，也面临较大的去库存压力。2014年某市商品房空置面积30.56万平方米，其中空置1~3年的为19.42万平方米，占比63.57%。2015年某市土地供应总量为8811.62亩，

是“十二五”期间最低水平，较上年（16983.84亩）下降了48.12%。2015年全市房地产开发施工面积达1153万平方米，较上年（1334万平方米）下降13.57%。截至2015年11月，房地产开发贷款余额（37.30亿元）与房地产开发贷款新增额（仅5.84亿元），较上年同期增速均明显下降。由于市场不景气和融资约束，一些开发商守地不开发，造成土地闲置和资源浪费。同时，从需求角度看，2015年个人住房抵押贷款为101.02亿元，新增额为11.79亿元，较上年同期增速均明显下降。总体上，供给过剩和有效需求不足，造成了房地产高库存，可能需要较长时间消化。这种情况也给地方经济、财政与银行金融体系带来了较大的风险压力。

金融抑制下的银行抽贷、压贷，企业融资难普遍存在

该市也存在本地法人金融机构数量少、融资渠道窄的约束，直接融资比例明显偏低。目前该市有6类16家银行业金融机构，全国性股份制商业银行分支机构相对较少，本地法人金融机构少，实力弱，支持力度非常有限，非银行金融机构，如信托、租赁、典当、保理等业态也较为缺乏。小额贷款公司、融资担保机构的实力偏弱，运营能力难以为继。融资担保公司运营困难。全市11家融资担保公司中，仅剩两家政策性担保公司还在维持业务运

营,其他9家民营担保机构由于代偿风险加剧,流动性约束,或者银行业金融机构中止业务合作等原因而处于停业状态,两家政策性担保公司也因为代偿压力加大而难以继续扩大业务规模。总体上看,存在信贷融资规模偏低,特别是大量中小微企业获得信贷融资非常困难,而且融资成本较高,目前全市大中小企业银行综合利率7.83%,加上担保、评估、保险等其他支出后,综合融资成本平均为12%左右。

银行信贷不良骤升,涉农保险发展缓慢

银行贷款不良率明显升高。从银行业贷款数据来看,截止2015年10月,全市信贷资产不良率为5.33%,不良贷款与不良率仍然存在双升的势头,大中小微型企业的贷款不良率均处于较高水平。其中,涉农企业经营困难,农业企业坏账风险集中爆发。如农发行某某分行各项贷款余额在2015年11月末为107.91亿元,较年初增加25.9亿元,不良贷款15.93亿元,较年初增加12.14亿元,不良率14.76%,较年初增加10.14个百分点,不良率和不良贷款余额均居全省第一,导致大型银行该市的分支机构信贷权限被上收,农合机构与部分担保公司停止合作,影响了涉农信贷投放。同时,农村金融服务深度和广度不足。农村信用社仍存在产权结构、管理体制与运营机制方面缺陷,并且资本严重不足、不良资产包袱过重,服务功能有限。

另一方面,保险意识薄弱也制约着农村经济社会运转。某市保险业既涵盖了农作物保险、生猪等养殖保险、柠檬保险、柠檬价格指数保险等服务“三农”险种,稳定农业经济发展;还开发出农村家庭财产保险,森林保险,农村小额人身保险,学生意外医疗保险,为农村社会安居乐业

提供了保障。然而农村群众风险防范、风险转嫁意识不强,保险知识欠缺,投保意识不够,还需加大宣传引导,启发投保意识。

平台公司实体化转型困难,财政拨付压力大

近年来,随着地方政府债务问题加剧,将融资平台公司政府融资功能剥离,进行市场化、实体化转型是新的政策要求与发展趋势。目前,该市各融资平台公司转型中普遍存在以下问题和障碍:一是为了使该市融资平台公司正常运转和发挥融资功能,地方政府向融资平台公司注入特殊办理的土地、公益资产、特许经营权等资产,如城市道路、公园、桥梁等,以满足其项目建设评估需要,但经营性、可抵押资产少。就该市情况而言,截止2014年底,市属国有企业(大部分为融资平台公司)资产总额虽高达412.93亿元,但总资产周转率仅为0.02,净资产收益率仅为0.15%,营业利润率为-6.76%,成本费用利润率4.79%。以城市建设投资有限公司为例,公司现有的76.64亿元资产中,唯一有收益可作抵押物的有效资产只有在某某燃气公司的10%股权(账面价值为188.9万元),占总资产0.03%,占净资产的0.06%。其余都是不能变现、不能实现经营收益也不能作为融资抵押物的无效资产。其他几家融资平台公司也面临资产流动性低的问题。二是融资平台公司治理不规范。市级六大投融资平台企业,多沿用管委会代替董事会行使大部分职权,又不履行企业决策层的职责。部分市级国有企业出于融资需求,虽然建立了董事会、监事会,但企业董事会、监事会与经理层高度重叠,未形成科学的决策机制和有效的

监督机制。公司的管理层选拔机制和薪酬机制也亟待市场化改革。三是政府融资平台信贷政策收紧,融资项目资本金不足。近年来由于政策调整,融资平台公司从银行金融机构新增信贷融资面临困难。根据银行融资要求,融资项目资本金至少不低于项目总投资的20%,融资平台公司经营产生的经营收益非常少,项目资本金基本只能靠财政拨付,而市财政资金较困难,造成项目资本金也难以落实,企业的再投资能力不强。

财政资金使用效率低,地方债务风险较大

一是财政投入机制创新不足。目前某市财政支持企业以补贴和奖励等形式为主,未能更加充分发挥财政资金对于社会资本的杠杆和引导作用,即产业基金、创投基金、PPP基金等专业化规模化利用社会资本的机制和机构没有成立,也缺乏财政支持的金融风险防范基金制度化机制。二是财政资金有机整合不够。如该市涉农资金在各部门和各层级间存在重复设置、分散使用和多头管理等问题,导致资金使用缺乏效率和效益,不能集中高效解决制约“三农”发展的关键问题。在归类、协调部门、制定规则而有机整合资金后,通过集中支持某类农业任务和建设,可以发挥更大作用,也会减少部门扯皮和寻租情况。三是财政与金融互动机制效率不高。目前,财政资金还没有在金融机构关注的风险共担机制方面发挥重要作用。财政对于金融机构的奖励,对于调动金融机构服务于实体经济的积极性是否有效尚待观察。此外,在银行等金融机构非常关注的PPP基金等方面,财政资金还没有发挥引导和放大作用。如何调动金融机构增大

对实体经济金融供给是两者合作机制的核心问题。四是财政资金监管尚未强化绩效管理理念,对规模较大、关注度较高的资金没有进行重点绩效评价,评价结果与项目资格和资金安排没有直接挂钩。业务主管部门和资金使用单位责任亦需强化。

地方政府债务风险增加。从2011~2014年,某市政府债务余额从134.99亿元连续增至345.56亿元,债务率也从56%增加至97%。政府债务中,一般债务157.50亿元,专项债务188.06亿元。除银行机构贷款外,债券82.27亿元,BT模式负债139.26亿元,信托融资负债16.7亿元,融资租赁负债8.53亿元。后三者属于表外的“影子银行”系统,融资共计164.49亿元,占比达47.60%,其中BT融资额的过高也表明企业垫资程度之大。随着房地产业去库存压力增大,某市土地的收储与供给对于政府收入的增加的贡献将明显减少,未来该市面临的政府债务压力较大。

原因分析与探讨

西部地区产业结构不合理。一是经济新常态下,产业结构区域分化特征更加明显,西部地区产业的粗放化和单一化特征明显。与东部地区不同,西部地区优势产业以资源密集型工业为主,呈现出低端化、高投入、高消耗等特征;西部资本密集型行业的竞争优势主要集中在中低技术的矿产资源深加工行业。同时,除重庆成都等区域核心城市外,战略新兴产业处于起步阶段,没有产生产业集聚规模和辐射效应。环境成本的上升和能源结构的调整也对东部和中部相关产业的梯度转移构成障碍和挑战。二是产业低端、单一导致区域经济金融风险骤增,人口的区域集聚

效应差,西部房地产面临更大的去库存压力,鄂尔多斯“空城化”就是一例。三是经济好转不能依赖投资力度的加大和房地产投资的反弹,央行宽松货币政策效率正在递减。一段时间以来,宽松的货币政策导致各地房地产库存的膨胀以及价格的暴涨,西部地区也在此过程中通过国有银行体系将信用短时间扩张至房地产以及其具有资产优势的传统产业,从而加剧了产能过剩、房地产库存高的矛盾,自发性、主动性投资持续低迷。

西部地区金融生态更加脆弱。一是西部欠发达地区金融抑制特征明显,往往面临本地法人金融机构数量少和渠道窄的约束,融资难融资贵的问题比较突出。二是金融结构不合理。由于地方企业一般资质不够高,地方又缺少提供专业服务的证券类机构,进入资本市场比较困难,导致直接融资比例明显偏低,融资成本高企。三是对银行依赖性加剧地方金融风险。欠发达地区企业习惯性依赖传统的银行业机构进行信贷融资,但在当前宏观经济风险持续释放的压力下,银行业金融机构收紧信贷,尤其是辖区外银行抽贷、压贷较多。

政府力量难以独撑投资驱动快速发展。一是政府“家底”(财政收入)有限,与金融互动机制尚未有效建立,资金杠杆作用未充分发挥。二是政府内嵌“融资”功能,难以减负。政府传统的资产注入包装方式造成融资平台公司的财务报表中净资产量非常大,但能抵押变现、产生现金流的有效资产普遍不足,成为融资平台公司市场化和实体化转型的最大障碍。三是平台公司政企不分。融资平台公司长期在政府体制框架内运作,是政府融资的重要平台和抓手,政企不分现象非常普

遍,现代企业制度远未建立。四是存量债务较大,“庞氏”风险显现。政府融资平台公司承担着基础设施建设的重任,多年的债务积累使得融资平台公司债务负担重,同时不断新增债务,造成其“借短还长”、借新还旧现象普遍,偿债风险较高。除此以外,在当前宏观经济下行,信用风险积聚的环境下,政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务可能引发债务代偿风险。

政策建议

在结构转型升级和供给侧改革不断推进背景下,西部欠发达地区的金融生态在支持实体经济中面对诸多问题和挑战,需要在如下方面加以规划和改进。

首先,优化地方金融结构。一是采取多种措施激励,促进银行业金融机构扩大信贷投放,改善金融服务。加快推进重大投资项目规划建设,增强对全国性银行机构资金运用吸引力。对于银行业金融机构开展中小微企业与“三农”融资服务,提供必要风险补偿,强化银企沟通服务网络平台建设,实行金融例会制度,建立银行、企业、政府三方合作长效机制,改善银企之间信息交流靠性与准确性,克服信息不对称问题,降低交易成本。二是贯彻国发[2015]43号和国发[2015]74号文件精神,地方政府通过适当新增预算,为政策性担保机构增加资本金,切实提高担保机构信用能力,健全法人治理结构,完善市场化运作体制机制,提高专业经营与风险管理能力,重点服务于中小微企业和“三农”领域。同时,探索市级财政与区县财政共同出资在各区县设立政策性担保机构,通过股权与再担保业务纽带,形成

覆盖全部县域和重点乡镇的政策性融资担保体系。三是建设多层次资本市场,扩大直接融资规模。关注新三板市场发展,发展地方性产权柜台交易市场。根据发展规划和产业调整政策,吸引有实力的证券机构到本地设立分支机构和开拓业务,组织本地重点企业了解资本市场,筛选优势骨干企业建立上市(及挂牌)后备库。积极推进符合条件企业发行公司债券、企业债券、中期票据、短期融资券,申请绿色企业债券和国家专项建设基金等。四是积极探索发展资产证券化业务,提高地方存量资产流动性,扩大融资供给能力。利用国家相关政策和自身资产特征,开发以基础设施项目建设、房地产、汽车消费等相关存量贷款类资产证券化产品。

第二,优化产业结构。一是积极推进住房保障货币化,加快房地产去库存。根据本地房地产市场库存情况,合理规划土地供给与房地产市场增量供给,合理控制公租房、定向安置房等各类保障性住房新建规模,积极推进住房保障货币化工作。进一步加大棚户区改造力度,有效利用国家开发银行等专项资金,积极推进拆迁居民货币化安置补偿,消化本地房地产库存。二是西部地区传统产业的优化升级是未来发展的基础。在“十三五”规划发展战略新兴产业的同时,传统产业的改造升级,加大传统产业的创新投入也是应有之义。三是新常态需抓新机遇。“一带一路”战略发展机遇,以及创新驱动、消费升级、互联网等发展趋势为西部地区探寻经济增长新动力带来契机和途径。西部地区可以通过设立战略新兴产业投资基金、创业投资产业基金、绿色产业发展基金等整合社会资本,挖掘和建立比较优势,谋

划产业未来发展。

第三,规范政府债务管理,加快融资平台市场化转型。一是加强地方政府债务限额与风险管理,举债要遵循市场化原则,公开透明,强化约束。加快建立政府综合财务报告制度,全面掌握政府各种负债、还本付息、资产与财政运行相关情况,编制政府资产负债表,为政府信用评级、资产处置、资产证券化等创新融资渠道奠定基础。通过多渠道融资,合理控制融资成本,提高投资效率,合理规划和控制债务规模,及时分析评估政府债务风险状况,实时风险预警。二是加快推进融资平台公司市场化转型。资产归类融资角度,对供水供气、垃圾处理、污水处理等吸收社会资本参与公益性项目,政府按约定承担特许经营权给予、财政补贴、合理定价等责任,不承担偿债责任;对难以吸引社会资本参与基础设施投资项目,根据政策要求申请国家专项建设基金与开发性、政策性银行融资;对需要举债公益性项目,由政府按规定发债融资。平台公司治理角度,要建立现代企业制度,完善法人治理结构,规范董事会制度建设和运行机制,按照公司法和企业章程规定落实董事会在重大决策、薪酬考核、选人用人等方面职权。三是建立地方国有资产经营管理公司,采取“管资本”方式,统筹国有企业产权、存量土地资源、标准厂房、交通、水利等基础设施收益权,以及水务、燃气、加油(气)站、健康养老等公共服务资产,车站、城市广告位经营权及文化旅游、交通运输等城市经营性资产,将这些国有性质资产进行科学估值后注入国资公司。四是各融资平台建立混合所有制,国有资产经营管理公司将相关资产作为政府

股本注入融资平台公司,结合平台公司中原有国资委所控存量资产,成为控股股东,引入社会资本,优化平台公司资产结构。五是财政金融联动,撬动社会资本。通过财政资金引导启动,在城镇基础设施建设方面,汇集财政资金、融资平台公司与社会资本,吸引银行、保险等金融机构资金,引入既有相关产业基金(如国开城市交通投资发展基金)等,共同发起成立PPP投资基金,支持土地一二级开发、棚户区改造和基础设施等重大项目建设。

第四,防范金融风险,优化地区金融生态。一是对地方融资担保机构、小额贷款公司等机构和业务统一归口管理。健全地方金融业综合统计和分析制度,逐步将各类市场主体纳入监测范围,优化整合地方金融管理权力清单,形成市场准入、日常监管、违规认定、风险处置权责一致监督管理体系。二是对具有区域重要性重点企业经营、市场、金融风险等采取动态跟踪观察,建立重大项目融资台账,及时向金融机构披露项目建设进展和资金使用情况,控制项目风险。三是完善金融风险预警、金融稳定监测指标体系,强化金融风险应急机制和防控预案,提升化解银行信贷风险和处置金融突发事件能力。四是引导民间金融规范健康发展。积极审慎地探索发展民间借贷登记服务中心,集成地区金融生态相关信息,有序对接民间资金供给和需求。●

(作者单位:中国社会科学院金融研究所)

责任编辑:王科
Wangke.alex@163.com