

促进财政投融资平台建设的几点建议

■ 王相启

近年来,全国各地围绕加快基础设施建设、促进能源和信息等高新技术产业发展、进一步给中小企业创造宽松的发展环境,相继成立了一系列财政投融资机构。这些投融资平台的建立,对于缓解财政压力、优化投资环境、促进经济社会事业发展发挥了重要作用。

但是,由于许多投融资机构上马快、配套措施不完善,从而出现了一系列问题。一是投融资体系不健全。投融资平台数量多、规模小,投融资功能受到限制,来自监管部门内部的相关资料显示,截至目前,全国各级政府融资平台有8000多家,银行贷款余额近6万亿元。机构职能定位过于狭窄,投融资机构虽然定位于为基础设施建设、信息等高新技术产业以及中小企业健康发展融资,但是绝大部分投融资平台一般仅限于城市基础设施建设,对投融资机构的其他业务开拓不足,如对产业结构优化升级等支持力度不够。二是投融资机制不完善。投融资平台融资渠道单一,主要依靠政府注资,例如,某省省级投融资平台资本金总额中,财政直接或间接注入的资金达104亿元,占85%;投融资机构市场化融资功能尚未得到充分发挥,目前,许多省市除省级投

融资平台发行过企业债券、专项票据等融资金种外,其他投融资机构几乎没有通过市场融资增加资本金规模。投融资机构资本运营能力不强,国有投资退出存在障碍,普遍存在着投资退出程序复杂、周期长、项目资金沉淀等问题,尚未形成“参股、增值、退出、再投资”的良性运营模式。三是政府监管职能发挥不充分,尚未形成科学的投融资监管体系。目前大多数投融资平台的绩效目标、考核指标和评价奖惩办法尚不健全,业务指导的方式、操作规程不够明确具体,激励和问责机制尚未真正建立,业绩考核结果的运用不到位,对机构的导向作用不明显。四是投融资风险因素叠加,给财政埋下巨大隐患。全国许多市县尤其是中西部市县大部分经济底子薄、实力弱,偿债能力低,仅能维持“吃饭”,地方财政历史欠账太多,目前仍有许多债务尚未偿还。同时,债务结构性风险突出,投融资平台所融资金大多用于基础设施建设,投资多、回收慢,在负债率偏高的情况下,资金链很容易断裂,为维持运转,投融资机构不得不借钱还钱,导致风险进一步加大。

为了更好地发挥投融资机构在优化国有生产要素配置、增强政府

调控能力、促进经济社会科学发展中的作用,切实解决投融资机构发展中存在的上述问题,除了加大投融资平台的整合力度,压减投融资机构数量,还应做到以下几点:

(一)积极拓宽投融资渠道。投融资机构不能只盯住财政资金的注入,应拓宽融资渠道,做到融得来、投得起。一是建立多渠道的资金支持机制。以优质存量资产为依托引资融资,盘活存量资产。凡有收入来源的城市资产和效益较好的其他国有资产,如供水、公交、市政、污水处理、垃圾处理等,都可按规范要求项目进行包装,使其成为具有较高盈利水平、适应市场机制的优质资产,作为融资的基础。同时,改进财政预算资金的投入方式和渠道,放大资金效应,扩大融资规模,提高财政资金使用效益。二是搞好土地资产经营。按照土地规划和市场供求情况,通过征用、收购、置换等方式取得国有土地使用权,实施前期开发,实现土地增值。然后,在公开、公平、公正的原则下实施土地供应,将土地增值收入全部上缴财政,由政府统筹安排使用。三是探索改进重点建设项目资本金、主导产业调整资金、信息化产业发展资金等专项资金

的使用方式，以放大资金的调节功能，提高资金使用效益。同时，应逐步将其他国有资产、资源纳入投融资机构管理运营。

(二) 建立健全政府投融资监督考核机制。财政、监察、审计部门作为政府投融资管理的监督层，应依据职能分工，加强对政府投融资的监管。财政部门作为行政事业资产管理职能部门，应建立政府投融资项目绩效评价制度，对投融资中心资产运营，政府债务的借、用、还和偿债资金的使用进行全过程监管，以提高政府投融资管理水平和效益。监察、审计部门应建立政府投融资责任追究制度，依法对政府投融资行为进行监督。此外，建立以执行政府宏观调控政策指标为主、国有资产保值增值指标为辅的绩效考核指标体系，年初确定任务目标，年终进行考核评价，机

构领导班子的薪酬奖惩与经营成果挂钩。

(三) 建立风险预警防范机制。风险预警方面，既要对接地方政府投融资风险进行事前管理和控制，又要实行投融资风险统计申报制度，通过对地方投融资风险进行科学的分类，建立统一的统计口径和标准，确定每一种风险的技术处理方法，为政府合理、科学地管理地方投融资风险提供科学、可靠依据。风险防范方面，一是改善公司治理结构。加强制度设计，转变政府角色定位，变参与者为监督者，避免政府对投融资机构运行的过多干预，还原投融资机构企业角色，真正实现投融资机构的企业化运营。二是编制财政风险预算，建立财政准备金制度。打破传统预算以政府收支现金流为基础编制，不能完整体现政府直接负债，或有负债或其他承诺的

状况，尽快建立财政风险预算体制，加强对财政风险的管理，防范财政危机。三是细分建设项目性质，对公益性建设项目由政府安排财政预算解决，非公益性项目按照市场化方式运作，避免过度举债。四是优化债务结构，实现短期债务与长期债务相结合，避免债务集中到期，增加偿债压力。五是创造条件积极采用PPP融资模式，化单纯财政承担风险为多方承担风险。六是完善投融资机构对外投资股权的转让、退出机制。根据投融资机构的特点，制定不同于一般企业的投融资机构对外投资股权转让、退出的制度规定，解决目前股权退出过程中程序复杂、耗时冗长问题，实现投融资机构资本运作的快捷高效。□

(作者单位：河北省财政科学与政策研究所)

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



谢旭人部长会见 法国经济、工业和就业部部长拉嘉德

4月29日，财政部部长谢旭人在北京会见了法国经济、工业和就业部部长拉嘉德。会见中，双方就两国间的财经交流合作等交换了意见，并共同签署了法国开发署云南固碳项目贷款协议，协议金额3500万欧元。

(本刊记者 摄影报道)