

以PPP促投融资体制改革

裴俊巍 | 骆珉

2016年《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》的发布，标志着我国新一轮投融资改革帷幕的拉开。我国一直在市场经济中探索政府投融资的最佳模式，并在这个过程中对政府自身职能定位不断进行调整。政府投融资问题伴随着改革而来，对基础设施和公用事业由原先政府自筹自建转变为以市场方式进行融资建设，需要解决的首要问题是如何解决经济发展过程中的资金需求以及如何进行有效管理。新一轮深化投融资体制改革的重点工作是“转变政府职能，提升综合服务管理水平”，政府更应重视事中和事后监管。新一轮投融资体制改革为地方政府投融资平台提供了转型的契机。

地方政府投融资平台亟待转型

地方政府投融资平台是我国从计划经济向市场经济转轨过程中的时代产物，也是地方政府面对财政压力和制度阻力的策略选择。上个世纪八、九十年代，地方政府承担着经济发展和城市建设职能，基础设施和市政公用事业都需要依靠政府出钱建设。然而地方政府财力有限，无力承担高额的城市建设支出，而《预算法》《担保法》《贷款通则》等法律制度又不允许地方政府发行债券，不能为贷款提供担保，也不得直接向商业银行借款。为了绕开这些体制障碍，一些地方政府开始寻求政策突破

口。1991年，国务院进行政府投融资体制改革，要求地方政府不再直接负责基础设施建设，而需要进行公司化运作，并由其承担相应的政府职能。1992年7月，上海成立了第一家城市投融资平台——城市建设投资开发总公司；1998年，国务院下发《关于投资体制近期改革方案》，地方政府投融资平台开始逐渐发展起来；2002年，重庆组建“八大投”，获得国开行和世界银行的认可；2009年，中国人民银行与银监会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》，支持有条件的地方政府组建投融资平台，政府投融资平台数量迅速扩张。

然而，一些地方政府投融资平台的运作极不规范，积存了大量债务风险。有研究表明，截止到2009年，政府投融资平台负债率达到60%以上，负债额超过5万亿元；而银监会的报告表明融资平台授信总额达到8.8万亿元。投融资平台债务风险、地方政府违规担保、土地重复质押融资以及公私不分等问题开始引起了中央关注。2010年，国务院发布《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，提出对全国各级投融资平台公司进行分类清理，要求抑制政府投融资平台数量和融资规模，防范潜在的财政风险，加强对平台公司的管理。地方政府投融资平台亟待转型。

实际上，地方政府投融资平台问题

与其设立初衷以及发展定位密不可分。地方政府之所以要设立投融资平台，正是希望将其作为自己延伸进市场中的“一只手”，依靠政府的权力干预市场中的经济行为，导致平台公司大多并不是独立的市场主体，而依附于地方政府，甚至充当地方政府的“出纳”，难以形成真正的符合风险收益一体化的投融资主体。因此，地方政府投融资平台的转型关键在于如何推动其进行市场化改革。这个问题伴随平台公司而生，由来已久，也是解决问题的“牛鼻子”，同时也是问题难以解决的掣肘。大多数投融资平台的“钱”由政府拨付，“人”由政府管理，难以从体制上脱离政府的控制。由于改革缺乏内在动力，使得投融资平台一直难以实现转型。但是，外在激励也能刺激改革的前进。本轮投融资体制改革恰好正当其时，PPP给地方政府投融资平台提供了一个难得的转型机遇。

以PPP模式助推投融资体制改革

PPP的核心是政府简政放权，让社会资本参与基础设施建设，充分发挥市场机制，提高效率。2014年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》总结了地方政府投融资平台的旧时代，开始了一个PPP新时代。强调规范地方政府举债，“明确政府和企业的责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得

推给政府偿还”，融资平台需要剥离政府融资功能，地方政府融资平台债务不得由地方财政进行隐形担保，其债务和政府不再有任何关系，政府不承担连带偿还责任。同时，财政部要求本级地方政府投融资平台不得作为社会资本参与PPP项目投资建设。在有政府资本金注入的项目中，平台公司不再作为主要投资主体，而是作为政府出资代表参与PPP项目的监管。在这个身份转化过程中，便引发出一系列新的问题：如何提高政府投融资平台作为政府出资人代表的积极性，并激励投融资平台代政府履行监管职能？如何防范平台公司和社会资本形成利益集团损害公共利益？如何帮助投融资平台实现造血功能并推动其实现市场化？新的历史机遇需要新的制度设计，投融资平台的转型迫在眉睫。

在目前的PPP实践中，平台公司的地位比较尴尬，未能找到自身的定位和发展方向。有些地方政府对投融资平台公司在PPP项目中的目标设定和职能定位之间又自相矛盾，在追求经济效益和公共利益的目标设定上摇摆不定，导致投融资平台公司在PPP项目中左右为难，无所适从。

一方面，平台公司的经济效益无法满足，因此缺乏足够动力代替政府履行监管职责。在PPP项目中，地方政府通常委派平台公司作为政府的出资代表，参与项目公司运营管理。PPP项目公司依据公司法设立，股东需要依照商业原则行使股东权利，尽可能获得更多的利润，实现自身的经济效益。在PPP项目较长时间的合作期内，平台公司需要投入相当的人力、物力、财力和精力。然而出于减轻财政补贴压力的考虑，地方政府往往不允许平台公司依据股权进行分红，亦即平台公司在代替政府履行监管职责过程中所付出的“人财物”难以得到直接回报，因此往往缺乏足够的动力来切实履行政府赋予其的权利和义务，甚至有可能与社会资本方形成利益集团，以期从其他途径获得自身利益。

另一方面，平台公司所承载的公共职能过重。由于PPP项目的产出通常是公共产品和公共服务，因此政府更倾向于保持其一定的公益属性，以实现公共利益最大化而非股东利益最大化，而为了保证政府目标的实现，平台公司往往成为项目公司中政府方掣肘社会资本的“代言人”。平台公司既要维持项目公

司的经济属性，又要维护政府的公益属性，自身定位往往摇摆不定，难以平衡双方关系，极有可能导致项目公司运营管理不畅，进而影响公共产品的产出水平和效率。

面对经济效率和公共利益之间的矛盾，建议设计合理的“双核”激励机制。一方面，需要确保平台公司能够在PPP项目中获得一定的经济收益，能够分享项目公司的超额利润分成，只有这样才能对其形成激励，实现其自我造血功能，促使其参与公司运营管理，并在此过程中吸取社会投资方先进的运营管理经验，转换为自身的技术力量，不断提高自身的竞争实力，为下一步参与真正的市场竞争积蓄力量。另一方面，平台公司仍需维护公共利益，要实行以分成比例与绩效考核结果挂钩的制度设计，确保平台公司在切实履行政府监管职能的同时，能与社会资本方协力经营好项目公司，不断提高项目运营水平，持续提供良好的、不间断的公共产品和服务。□

（作者单位：清华大学公共管理学院北京市工程咨询公司）

责任编辑 张小莉

