

按照债务管理新要求 重塑地方投融资平台

□潘小玲

2010年,中央政府部署开展了地方政府投融资平台公司的清理工作,今年的财政预算报告再次提出,“在允许地方政府规范举债的同时,进一步加强地方融资投融资平台公司举债管理,规范投融资平台公司融资行为。”2014年全国10省市实行地方政府债券自发自还试点,朝着建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制又迈出了一大步。融资平台的清理和政府举债融资机制的改革,为各地重组投融资平台指明了方向。下一步,要清晰界定融资平台的职能,健全治理结构,完善管理机制,增强其自我发展、直接融资能力,有效服务相关领域发展。

一、创新投融资平台企业发展思路和管理方式

从改革趋势看,注意区分一般债务与市政债务,对没有收益来源的纯公益性项目,通过政府债券进行融资,对有一定收益来源的项目通过投融资平台公司进行融资,然后以一定的基金收入或专项收入来偿还债务。按照这一要求,地方政府要迅速调整思路,投融资平台企业要加快转变企业战略,创新管理和营运方式。

一是赋予投融资平台公司真正的市场主体地位。要通过改革,逐步把原有的投融资平台公司转换成具有独立法人

资格的国有或混合所有制企业,调整合资源,完善操作平台,创新市场融资方式,真正将政府行为变为企业运作。为此,政府主管部门要退后一线,站高一层,通过成立政府性投资项目管理咨询委员会等方式,作为宏观调控和决策咨询机构,引导投融资平台公司的项目投向、资金使用方向,而不具体参与企业的运作。通过完善“政府引导、市场主导、企业运作、项目管理”的管理架构,有效确立和保障投融资平台公司的市场主体地位。

二是明确投融资平台公司的作用领域。由于不同地区的实际情况不一样,投融资平台的作用领域可能会有所区别。目前,各地相继成立了一些城投、建投、水投等分领域的投融资平台,在重组整合之后,需要政府对各自的定位、职责和任务进行有效区分。比如,在保障性安居工程建设领域,需要有相关企业进行廉租房的建、租、管等相关工作,政府应对其中的融资、投资、项目运营、还贷管理等责任进行界定,推动建立责权清晰、高效运作的管理体制机制。

三是完善公司内部治理结构。在推动投融资平台清理、整合和规范的基础上,创新存续投融资平台公司的管理方式,从融资平台的治理结构、融资方式、项目管理等方面,系统设计融资平台的管理架构。要完善法人治理结构,按照现代企业制度和《公司法》的要求,制定

公司章程,成立了董事会、监事会和经理层,切实做到决策民主化、监督制度化、管理规范化。

四是提高管理规范化水平。科学编制投融资计划,吃透当地实际情况,把握政府宏观政策,摸清情况,精心组织编制年度投融资计划,提高决策的透明度,自觉接受社会监督。严格项目工程管理,按照“公平、公正、公开”的原则,依照有关法律程序和规定,积极推进招标投标工作,并规范项目实施和资金管理,切实提高资金使用效率。

五是创新营运和管理模式。除了投融资平台直接参与基础设施等项目建设外,还可以通过政府与社会资本合作模式(PPP)、股权多元化等方式有效推动相关社会事业发展。比如,政府要引导和鼓励投融资平台运用PPP模式,推进教育、医疗、社保、住房保障等领域的项目建设。对一些经济发达地区的投融资平台,还可以积极朝着股权多元化的方向发展,有效补充投融资平台资本金,降低负债率,增强投融资平台的可持续融资能力。同时,引进职业经理人,进入公司高层行使日常管理权,不断提升融资平台的经营能力、管理水平和整体实力。

二、加强对投融资平台公司的风险控制

一是合理确定当地整体的债务规模和结构分布。要认真研究当地资本市

场的整体情况、社会诚信环境和宏观经济政策,通过对资本市场运行状况、发育程度和宏观经济的综合分析,选择投融资平台公司融资应该采取的方式和融资工具组合,合理地确定融资成本,有效地降低信用风险。同时,管理当局还要研究当地的经济状况和财政收入情况,这涉及到政府的履行合同能力和公司的现金流,当地的经济环境也决定投融资平台公司的盈利能力。在此基础上,对债务总量进行控制,建立健全地方政府的财务报告制度,有效掌握地方政府的债务总量和结构,从而实现对方债务风险的有效控制与管理。

二是加强投融资平台公司融资风险控制。投融资平台公司要遵循融资风险控制理念,建立完备的风险控制机制,采用并形成科学的融资风险控制评价指标体系,从短期偿债能力、长期偿债能力和现金流等多个方面进行综合分析判

断。并结合分析或有负债与总资产的比率、主营业务收入、总资产报酬率和净资产收益率,对自身风险状况有一个比较清醒的认知。其中,要注意兼顾投融资平台公司的特殊性,对企业自身资产负债、风险状况进行科学评判。同时,要加强投融资企业资金使用情况财务监管与审计监督,通过地方人大、社会公众等多种渠道加强对资金使用过程的监督。

三是努力提高投资项目的收益。由于投融资平台公司有相当部分的投资项目属于准公益性项目,在有较显著社会效益的同时,往往还有一定的收益。为此,应当通过改善管理方法、创新经营模式等途径尽可能提高项目的收益率。另一方面,要严格规定并细化资金的使用范围,并加强对资金运行全过程的监督,有效控制项目的成本支出。地方政府要进一步完善相关管理考核办法,切

实改变把土地出让收入切块拨付给企业自主使用等做法,规范投融资平台公司的投资行为,明确并细化债务资金的使用方向。

四是完善投融资平台公司债务的偿还保障机制。投融资平台公司本身的项目收益是偿还债务的重要来源,对部分公益性投资项目难以直接带来经济回报,或投资项目收益不足以偿付本息的,地方政府也应统筹安排本地区综合财力,制定完备的还本付息计划安排,并加强日常的监测检查,防止不良违约行业的发生。要定期对投融资平台公司的总资产状况、债务结构进行深入分析,跟踪投融资平台公司项目的经营收益情况,防止债务规模持续累积可能带来的局部系统性风险。☐

(作者单位:重庆市涪陵国有资产投资经营集团有限公司)

责任编辑 雷艳

