

# 融资平台公司市场化转型 存在的问题及建议

严志华

随着我国经济社会快速发展，地方政府建设资金不足而又迫切需要改善城市基础设施，投融资平台应运而生，其形式主要是地方政府及其部门、机构等通过财政拨款或注入土地、股权等形式设立承担政府投资项目融资功能的公司。投融资平台的产生，对加快城镇化进程，促进地方经济社会发展起到了一定作用，与此同时也产生了很多问题，导致部分地区偿债压力增大，偿债风险不断增加，一定程度上影响区域金融社会稳定。为此，应积极推动融资平台公司市场化转型，以防范化解地方财政金融风险，深化地方国有企业改革，并进一步规范融资平台公司健康发展。

## 一、融资平台公司市场化转型中面临的问题

### 1. 政策性风险加大

2017年年初，财政部分别致函内蒙古、河南、重庆、山东、四川等地及商务部、银监会2个部委，依法问责部分市县违法违规举债担保行为。同年，《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预[2017]50号)及《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预[2017]87号)发布，明确要加强融资平台公司融资管理，融资平台在境内外举债融

资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自2015年1月1日起其新增债务依法不属于地方政府债务。党的十九大结束后，财政部通报了江苏、贵州等地部分县市违规举借地方债的整改处分情况，中央政府希望重拳之下遏制隐性债务增量，坚决打消金融机构认为政府会兜底的“幻觉”。当前，融资平台公司已不具备政府融资的职能，面对国家监管的持续升级，融资平台公司的融资和生存压力明显加大，转型发展势在必行。

### 2. 公司治理结构不完善

长期以来，融资平台公司主要以政府提供信用支持为其各类融资业务进行背书，在资本市场一直受到金融机构追捧。其管理班子成员一般由政府任命，有些地方甚至由财政、建设部门领导兼任，缺乏完善的法人治理结构，管理考核更加注重政治效益和社会效益，经济效益考核比重偏低。部分融资平台公司仍然无法摆脱计划经济的管理模式，突出表现为重建设、轻经营，重投资、轻管理，公司发展战略定位模糊，管理和运营模式难以适应市场化发展方向。

### 3. 经营管理水平较低

从融资平台成立开始，为完成融资业务，重复抵押、平台互保、违规

融资等不规范情况屡屡发生。平台融入的资金也不纳入财政预算，支出不受约束，导致资金被挪用的情况时有发生。部分地区过度的政府管控，使得融资平台公司在经营管理、项目运作过程中首先关注的是实现政府要求，而不是满足市场需要，这往往导致经营运作的效率和收益较低。一些融资平台公司经营管理的独立性不足，内部治理不规范，财务情况不透明，廉政风险控制机制不健全，存在较大的经营和财务风险。

### 4. 优质资源资产匮乏

一方面，政府或相关部门注入的资产大部分与公益性项目有关，变现能力较差，短时间内难以产生收益，同时资产的划转还会增加平台公司一定税费负担，限制了平台公司发展空间；另一方面，为了赶工程进度，部分项目建设资质手续不全，决策程序不规范，导致项目建成后无法确权，不能形成平台公司有效资产，变相增加了平台公司债务负担。

### 5. 存量债务负担较重

2013年全国政府性债务审计和2014年存量政府债务清理甄别虽然确认了部分平台债务作为地方政府债务，但由于在建项目等因素融资平台又产生了大量后续融资，而该部分债务无法确认为地方政府债务，无法通

过地方政府债券进行置换,仅仅依靠平台公司现有实力无法有效化解。此外,由于大部分政府公益性基建项目规模大、利润少、回收期长,融资平台公司短期难以收回成本,只能以债养债,债务越滚越多。要真正实现融资平台市场化转型,首先要解决的就是如何妥善处置存量债务,才能让企业加快改革。

#### 6. 人才储备有所欠缺

政府融资平台公司普遍涉及面广,涵盖规划、拆迁、融资、工程建设、运营等多个方面,加之宏观政策频繁多变,政府与社会资本合作(PPP)业务逐步规范,融资平台公司要满足现有投融资业务和开发建设需要已经捉襟见肘,专业人才储备不足的问题更加凸显。另外,目前平台公司人员转型意识不强,观望态度浓厚,主观认为地方政府会制定相关办法推动转型,自我革新力度和自我转型压力不足。

## 二、政策建议

### 1. 制定统一的管理规则

融资平台公司战略转型,需要国家层面协调各方利益,广泛征求意见,提出系统、具体的指导意见。应明确职责分工,建立信息共享机制;妥善处理存量债务,着力维护金融市场稳定;加大政策支持力度,促进融资平台公司市场化转型;引导融资平台公司增强提供公共产品和服务的能力,继续发挥其对经济社会发展的积极作用。

### 2. 优化现有的融资平台

遵循分类管理、区别对待原则,对各类融资平台进行再清理和再甄别,将没有政府承担偿还或担保责任债务的融资平台公司以及没有承担公益性项目建设举债的融资平台公司予以清理;对融资平台公司的有关债务

数据,逐项逐笔进行再清理、再核实、再甄别,严格区分为政府债务、政府负有偿还责任债务、政府负有担保责任债务、非财政性资金偿还且非政府担保公益性项目债务、政府或有债务、经营性债务,并逐步化解;加强监督检查力度,对发现地方政府通过现有公司或成立公司为政府违规融资的,一律严肃处理。

### 3. 分类开展市场化转型

根据融资平台公司经营特点,确定发展方向,培育核心竞争力,抓住机遇拓展业务,形成企业造血机制。市场化程度较高的融资平台公司,可以发挥地方资源优势,转型成为专注于某一领域的专业公司,或者可以考虑多元化业务布局,通过收购、兼并等方式,向投资控股型的集团化企业转变;经济效益一般但具有发展潜力的融资平台公司,则要充分运用在土地开发和基础设施建设中所积累的技术经验,积极拓展市政管理服务、城市配套管理服务等方面的业务,提供公用事业、旅游、会展、物流、广告等服务,以此获取较稳定的现金流,并逐步向品牌城市运营商发展;仅承担政府融资职能或剥离政府融资职能后长期亏损、难以正常运转的融资平台公司,应在妥善处理存量债务的基础上依法清理、撤销。

### 4. 加大管理和支持力度

加强国资监管,对融资平台公司重大项目投资、重大资产处置、大额资金调度、大额授信业务等进行重点监管,实行重大投融资决策终身负责制;加强债务监管,对融资平台公司资金筹措实行全额审批备案制度,严格控制融资平台公司债务余额和融资成本,督促融资平台公司加快化解存量债务;进一步化解风险,组织融资平台公司和金融机

构对接,通过贷款展期、债转股、债务重组等办法,减轻融资平台公司短期还款压力,并可以增设融资担保公司,为融资平台公司举债融资行为进行担保增信;加大政策支持,适时给予价格调整、财政补贴、税费减负等便利,依法注入部分能产生现金流的准公益性资产和能产生经营收入的经营性资产,以减轻企业转型负担。

### 5. 增强经营管理能力

融资平台公司要加强公司内部管理,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,健全协调运转、有效制衡、决策高效的公司治理结构;加强资产运营能力,提高项目建设水平,逐步将资产做优、做实,并通过TOT、ROT等方式改造资产,更好调整资产结构;提高财务管理水平,遵循总量控制、逐步化解原则,制定存量债务化解计划,优化债务结构,防止因债务与资产不匹配产生的短期财务风险和融资模式与公司发展战略不衔接产生的长期经营风险;探索混合所有制改革,在条件具备的情况下,积极引入其他国有资本或各类非国有资本等多元化股权,以资本为纽带完善混合所有制企业治理结构和管理方式,使融资平台公司转变为真正的市场化主体。□

(作者单位:江苏联合职业技术学院无锡汽车工程分院)

责任编辑 姜雪

## 主要参考文献

- [1] 张志勇. 经济新常态下地方政府投融资平台转型发展问题及对策分析[J]. 商业经济研究. 2017, (9): 165-168.