

整顿和规范地方政府融资平台的对策建议

苗青

(河南省开兴工程管理咨询有限公司, 河南 开封, 475000)

一、引言

地方政府融资平台在我国城市基础设施建设中发挥着重要作用,但是,近年来融资平台在各方面的运作中出现了一些问题,这使得地方政府的债务风险有逐渐上升的趋势。如何整顿与规范,如何促使地方政府的融资平台更好地为人民群众服务,是我们当下需要着重思考的问题。

随着中国经济的快速发展,社会对公共基础设施建设的需求也变得更加迫切。为了更好更快地发展,以及取得更高的办事效率,20世纪末,地方政府就开始设立新的融资平台进行对外融资,并逐步形成了一定规模的融资平台公司。近年来,这些融资平台公司也为各地经济发展带来了相应的收益。同时,这项举措也有利于各地加强基础设施建设。此外,地方政府融资平台公司在应对全球经济化与国际金融危机方面也能起到积极作用。但另一方面,它也面临着如债务规模急剧膨胀、运作不规范和其他债务风险等问题。因此,整顿与规范各个地方政府的融资平台,是迫在眉睫的,也是推进地方融资健康发展的必要条件。

二、地方政府融资平台的现状

任何一项举措都有其存在的意义与不足之处,要想有针对性地提出各项对策与建议,首先需要进行深入研究,找到他们目前所存在的问题,对症下药。这样,提出的对策与建议才是有效且可行的。

(一)融资平台现状分析

近年来,随着经济社会的不断发展,我国融资平台的建设规模也在不断扩大。地方政府积极利用投融资平台推动了区域经济社会的发展,并获得了相应的积极效果。但随着政府投融资平台数量的增加与贷款规模的扩大,一些问题也逐渐暴露出来。其中,投融资风险问题受到了社会各界的普遍重视。为此,国务院办公厅以及中央各部委下发文件,要求各地方政府投融资平台必须开展整顿和规范工作。

(二)融资平台方面现存的问题

1. 融资渠道单一,过度依赖银行和国外借款

目前,地方政府的直接融资渠道相对来说较为

单一,存在着渠道不通畅、地方放债放券功能不健全等问题。因此,一些地方融资平台公司的融资来源大多是来自银行的贷款,或者依赖于国外银行的借款。地方政府的融资平台得不到充分有效的利用,会直接影响其顺畅运作。且在与银行的合作中,由于信息不对等,融资平台的信息透明度低,银行也很难全面知晓实际负债情况,对双方都会产生不利影响。

2. 投资效益偏低,项目风险偏大

地方政府融资平台的投资项目大多是用于公共基础设施的建设,还有一部分是用以改善民生的公益性项目,具有投入大、时间长、偿债能力弱、项目的收益不稳定等特点。部分平台公司承担的项目过多,导致项目的整体效率和最终收益都不高。另外,还有一些融资平台公司在偿还债务和投资方面的责任主体不明确,缺乏相应的科学论证,最后出现投产比效率过低的情况。这样一来,易造成政府资金的浪费和流失,并给后续项目建设埋下隐患。

3. 相关法制有待完善

自2000年7月开始,我国开始加强融资方面的管理和整顿,并出台了部分融资法条用以改善融资市场。但就目前现状来看,其效果和作用并不是十分理想。在这一方面仍缺乏较为明确的法律条文规定,无法高效地开展监管有关融资平台公司的各项工作,也没有建立起完善的法制法规去保障地方政府融资平台的相应合法权益。

4. 融资平台运作不规范,存在违规操作

正如前文所提到的,目前中国大部分的基建项目以及改善民生的社会公益项目,主要由地方财政投入而推动。而这会使得地方财政的投入负担过重,也会给地方财政造成很大的投资压力,这就需要地方政府投融资平台必须兼顾成本和风险两个方面。由于投资项目与规模都在逐步扩大,随之所产生的各种问题也不可避免。地方投融资平台运作存在着一定的随意性,再加上没有内部和外部机制的制约,其在运作方面,也有很多不规范的问题。部分地区的政府部门为使融资平台可以直接从商业

银行信贷,违规地向商业银行提供担保。甚至一些融资平台将一次注册用作多个企业或项目的注册资金或项目资本金,用借贷方融资用作企业注册资本金。更有甚者,不同的平台企业之间相互交叉担保,从而连带经营风险。平台运营的不规范也造成了各地地方政府部门在投融资方面上都存在极大的问题。

5. 对地方政府缺少正确认识

人民群众对地方政府融资存在一定误解。不少人把地方的财政投资当作中央政府为了解决财政困难而采取的应急性举措,因此人们普遍忽视政府投融资制度,这在一定程度上阻碍了后续进一步的变革与完善。而这实际是对地方政府投融资制度的一种偏见和误读。

另一方面,地方政府信用受到削弱,一些地方存在地域保护主义问题,维护市场秩序时公平性不足。个别地方政府不能接受新鲜事物,对外来者也带有一定敌意。过去,一些地方当局只看到了制造假货是本土民营企业积聚财富的方式之一,而忽视了这种违法违规活动不仅会阻碍市场经济秩序的整顿和规范,还会直接影响我国市场经济发展的正常秩序。另外,如果政策更改,融资平台管理就没有稳定性和连续性。若政府信息长期不公布,政府行为不透明,则容易导致滥用政府职权等违法乱纪现象的发生。这些不良现象的出现,不仅会导致该地地方政府的形象受到影响,还会损害人民的合法权益,继而会降低人民群众对政府的信任感。当地方政府的形象和政府公信力降低,则很难开展其他相应的政府工作。

三、对策建议

针对地方政府融资平台出现的种种问题,为帮助地方政府对融资平台进行整顿和规范,以下几点对策与建议。

(一) 认真落实地方政府融资平台的整顿规范要求

地方各级政府应严格遵照相关规定指示,借机开展对全国各地政府投融资平台企业和债务机构全方位的整顿工作。在适当的时期,按照监管原则,适度清理融资平台。对不合规的融资平台企业,要求其履行管理责任和措施后,剥离其融资服务,不再对其保有相关职能。对合规企业,要鼓励其根据相关法规,进一步完善自身的资本,健全管理架构,完善商务运营管理模式,以提升企业整体的经

营管理能力与运作效能。但一些刚成立的投融资平台企业,应严格按照法律法规办事。同时,政府也应该对新兴融资平台进行大力扶持。需要注意的是,在清理与核实这些债务中,应尽量避免造成损失与浪费。

(二) 积极推动地方政府融资平台的市场化运作

提高融资平台的市场化程度,让地方政府的融资平台物尽其用是规范化的另一途径。政府部门必须发挥宏观调控功能,依靠市场化运营体系拓宽途径,并充分运用市场经济的功能和制度来改善整体经营管理水平,这是减少经营风险的最有效途径之一。进一步改革政府投融资机制,健全政府企业治理结构,切实构建起“政府引导、社会参与、市场运作”的政府融资发展机制。另外,严格划分政府财政融资区域,对投融资平台实行差别化监督管理。

就我国目前的国情而言,启动民间投资,大力发展民间融资具有重大积极意义。民营企业能够做的项目,尽量交给民营企业去做。这既是为了减少不必要的政府投资,同时也是为了激励民间资本,使其股份投入到新的城市基建项目中去,为国家公共基础设施建设注入新鲜血液。而在需要的时候,当地政府也要提供相应的财政补贴。虽然在整个过程当中,政府需要承担一定的代价,但这些代价通常要比整个项目全部都由地方政府承担的投资风险的要小得多。综上所述,政府开拓更多的融资渠道,引入更多的社会组织参与进来,吸引各方渠道加入社会资金介入政府建设项目,让更多的民间融资平台在地方政府合理有效干预下加入城市建设,通过市场化的运作方式来规范融资行为,也不失为一种另辟蹊径的方法。

(三) 建立健全融资平台管理体制

要想更切实地规范各地政府的投融资平台,并将其做大做强,政府必须建立一个较为系统全面的融资管理平台,用以统筹监管。同时各级政府也应该对各个投融资平台的债务信息进行整合,并集中规范监管。而要彻底改变之前多头管理的经济模式,政府部门在这一方面必须占据全面的主导地位,并把握好核心债务问题。长期以来,政府部门都是经由投融资平台公司统一筹措融资,政府部门没有直接产生地方债务,因此现在更需要政府部门建立起地方债务偿债基金,并建立一个统一、合理的制度规范政府投融资平台运营方式,优化政府部门的法人结构,以加强平台公司管理模式。

(四) 建立良好的融资平台外部环境

1. 处理好双方关系

要引导融资平台按照现代企业制度进行经营管理。首先需转变政府职能,各地方政府在这方面应该起掌控和监管的作用,而不是直接参与进入到融资平台公司运营管理的内部。另一方面,需加大对融资平台运行风险和监控方面的管理,各地方政府要充分行使起管理者与监督者的权力,适度规避风险。

2. 进一步完善财政税制度及相关法规

进一步健全相应规章制度。如果地方财政税收部门不能对投融资平台进行担保,地方商业银行也将不再通过税收政策和形式进行信贷投放。此外,政府还必须健全与我国经济相关的地方财税体制,各地财政的话语权与国家财政权要互相对应,减少各地财政对外部资金的依赖程度,从而减少地区外债风险。

3. 加强政府部门联动,合力打造高品质管理平台

融资平台的高效管理与运作,需各监管部门密切合作,也需要建立健全协同配套的融资平台与监督管理制度。政府融资主管部门要从各自职责入手,逐步强化企业融资项目事中和事后监管检查,进一步加强对投资项目全过程的监督管理,最后形成一个比较健全的资金监督机制。

(五) 建立风险预警机制

风险预警与防范机制的建立是非常有必要的。首先,要确立合理的预警指标体系,然后查看当地政府财政投融资平台投资主体的收入来源,对政府还款能力以及社会经营平台的收益能力等进行定量分析。同时,还要有效追踪政府融资平台项目建设的进展、资本金是否到位以及政府信贷资金使用情况,最后形成相应的政府风险评估报表。如此一来,当地政府就可以建立起一个较为完善的风险预警机制,同时,在此基础上建立政府融资应急预案。

这样有利于政府投资平台在突发的经营风险来临时能够尽快解决问题,并及时对出现问题的政府融资平台实施投资保护,防止金融类经济危机的发生,建立起更加健全的风险预警机制。

(六) 构建多面性的地方政府融资体系

目前,我国基础设施建设的资金支持面临的问题比较突出,商业银行对市政建设工程项目进行信贷也有诸多的局限。因此,为了改善当前部分地方基建滞后、投入资金不足等的现实问题,政府需要改变原有的工作思路。例如,依照市场需求的特点,逐步建立起一个更加丰富多元化的融资渠道,从多个渠道和角度出发,多层次发展资金筹措体制。

四、结语

综上所述,各地方政府财政融资平台虽然在建设中起到了很大作用,但近些年来其债务规模的迅速扩大、融资平台的数量和种类不断增加、政府监管信息不公开不透明、运营管理的不规范,导致各地财政债务风险的急剧增加。同时,随着经济全球化的不断发展,其外债规模的急剧增加、地方财政信息披露不透明、政府经营管理不规范与滞后,也导致地方财政外债风险大幅度上升。因此,必须做好整顿和规范地方财政投融资平台的工作,并实行相应的管理措施,使中央和各地方政府财政事权相匹配,使各地区政府投融资平台逐步规范化、合理化。整顿规范融资平台的道路还有很长,但在各部门的积极配合与努力下,日后融资平台必然会更好地服务于社会大众。

【作者简介】苗青(1986.09.26—),女,汉族,河南开封人,本科生,中级会计师,主要研究方向为财务会计。