

# 基于地方政府融资平台债务监管 与会计规范问题研究

■ 卿昭能

[重庆市合川工业投资(集团)有限公司, 重庆, 401520]

## 一、引言

地方政府融资平台是地方政府在金融投资过程中不可缺少的部分,是经济体制重要的市场主体,对于促进地方经济增长有非常重要的作用。当前,我国正处于经济转型升级的阶段,地方政府融资平台的债务监管与会计规范能确保各项融资工作的正常开展。融资平台债务监管与会计规范的有效建立能协助地方政府拓宽更多的融资渠道,提供更好的金融服务,进而为地区的基础设施建设创造条件。但是,当前,地方政府融资平台债务监管与会计规范的整体发展,存在的问题较多,例如,地方政府经济在发展过程中需要大量的资金投入,但后续的资金偿还能力却较弱,这造成融资工作受阻的现象。

地方政府融资平台是在地方公共设施建设需求迅速增长但财政资金有限的情况下设立的投融资服务平台,是为地方政府基础设施建设进行融资投资的一类公司。该公司作为地方政府的融资与投资提供了重要融资渠道和方式,在城市化建设进程不断加快的今天,给地方的经济发展提供了重要保障。但是,地方政府融资平台在发展过程中由于受到周围环境的影响,面临的债务风险会增高,因此,有关部门需对其进行债务监管。地方政府融资平台在地区经济发展过程中为政府的配套资金筹备提供了支持,在各项基础设施建设及环保工程建设中也发挥着重要作用。因此,地方政府融资平台的规模在不断扩大。但是,目前,我国地方政府融资平台的整体发展状况仍存在问题。地方政府融资平台在运作、监管过程中日益暴露的问题,直接影响平台后续的运作和管理。基于此,本文先对地方政府融资平台债务监管与会计规范工作存在的问题进行分析,再提出相应的整改措施,从强化发展原则、建立相应的监管制度、改进资产结构的角度出发,切实强化地方政府融资平台债务监管与会计规范。

## 二、地方政府融资平台发展状况与存在的问题

### (一)地方政府融资平台发展状况

地方政府融资平台在我国成立和发展的时间并不长,但自1997年成立以来,为地方政府的融资、配套建设资金筹集、地方配套资金来源解决问题提供了重要保障。地方政府融资平台是我国经济转型时期的产物,它的形成和发展受到经济转型过程中诸多因素的深刻影响。但是,随着地方政府融资平台的快速发展,其相继出现一些新的问题。例如,一些地方融资平台在发展过程中不断扩大自己的融资规模,进而导致一系列运作不规范的现象出现;地方政府为开拓自己的融资渠道,会给一些不符合规定的项目提供担保,进而削弱自己的偿债能力。这些问题直接影响相关部门对地方政府融资平台债务的有效监管。为切实解决地方政府融资平台在发展过程中存在的问题,国家相关监管部门颁布了相应的规范性文件。从地方政府融资平台的发展现状可以看出,在预算法禁止其举债后,部分地方政府融资平台的融资工作受到了一定约束和限制。同时,为有效解决国际经济带来的影响,各地方政府纷纷结合自身的发展现状制订了相应的融资监管制度。国家审计署2018年12月31日发布的数据显示,截至2018年12月31日,全国地方政府投融资平台监管类有9027家。就2020年全国前200位地市级地方政府投融资平台公司排名情况来看,江苏省、广东省、浙江省、山东省、福建省的平台公司占据前列。

从地方政府融资平台的融资方式及债务状况来看,当前,我国大部分城市的地方政府融资平台的融资方式为银行信贷、发行债券和信托理财等。2018年底公布的数据显示,目前,县级政府投融资平台数量最多,占比为67.21%,其次是地市级平台,占比为29.56%,省级平台占比最少,只占3.23%。可以看出,全覆盖平台占比达7成以上,基本覆盖平台占17%左右,剩下的6%和3%分别是半覆盖和无覆盖平台。地方政府融资平台在发展过

程中的债务监管已经成为当前社会广泛关注的重点问题,调查结果显示,地方政府融资平台的债务监管工作面临较大风险,地方政府虽然已经制订了相应的整改措施,但是成效并不明显。因此,还需深入分析存在的问题,有针对性地进行解决。

## (二)地方政府融资平台发展存在的主要问题

### 1. 地方政府作为融资平台“法人”的身份尚不明确

从某种意义上来说,地方政府拥有地方政府融资平台的法定代表人的身份,负责为地方政府融资工作的开展创造相应条件。但是,就当前地方政府融资平台的整体发展形势来看,地方政府融资平台作为融资和管理工作的开展者,在开展相应融资工作的过程中对自身的地位并不清晰,导致一些金融工作无法顺利开展。一些地方政府部门以地方财政营运资金作为融资平台的资金,另一些地方政府部门则将城市基础设施或公共建设资金作为融资平台的项目资金,这种分歧导致融资平台的资金管理缺乏明确性。导致这一现象出现的主要原因是部分地方政府融资平台在运行过程中未受到制度的约束,脱离地方政府管控,经营目标、经营发展模式和业务范围发生了一些变化,进而导致地方政府融资平台在实际运作中越位、错位或缺位,无法充分发挥其融资工作的导向作用。另外,一些地区的地方政府部门对融资平台的监管工作重视不足,对国家发布的相关政策和制度执行不够,还忽视了地方政府融资平台在融资工作中的重要性和导向作用,因此无法将国家颁布的债务监管条例有效应用于融资工作。时间一长,借贷不规范会导致各种后续还款问题的出现,进而给后续监管工作的开展造成阻碍。问题得不到有效解决,会导致形成一种不良氛围,给地方政府的工作开展带来负面影响。

### 2. 地方政府开发建设资金匮乏

就目前我国城市经济建设而言,基础设施建设是地方政府融资平台开展融资的一个重要项目,需要地方政府给予足够的重视。但是,从当前我国经济发展的大环境来看,受国际金融影响,各地区的经济都发生了相应变化。地方政府融资平台作为政府经济发展的融资方和基础设施建设的执行者,其稳定运作离不开大量资金的支持,只有资金充足,才能确保后续融资工作的有序开展。目前,虽

然地方政府融资平台具有较好的融资能力,但能够直接用于开发建设的资金却较少,无法切实满足地方政府的实际需求。因此,地方政府要想有序开展后续的融资工作,只能从别的途径进行考虑,这直接给各项融资工作的有效性造成了负面影响。另外,受外界金融风险的影响,地方政府融资平台发生风险的几率逐渐变大,这直接加重了地方政府融资平台的负债压力,一旦失去政府的信用担保支持,就会因缺乏资产信用而丧失继续融资的能力,后续要想再次开展相应的融资工作,往往需要面对严格的银行审核,进而形成恶性循环。

### 3. 以土地为主的抵押方式增加了融资风险

当前,我国地方政府融资平台的类型主要以城投平台为主,而城投平台的融资方式通常是直接将土地作为项目的主体,以土地作为项目本金进行抵押,客观上,这的确能促进地方融资平台的发展和建设。但是,以土地为主要抵押的方式会在无形中增加地方政府融资平台的融资风险。因此,为减少以土地为主体进行抵押带来的各种金融风险,各地方政府纷纷出台了相应的政策进行整改,着力通过宏观调控来控制相关金融风险,但是,之后相继出现了一些新的债务监管问题。另外,土地贬值的现象仍旧存在,这使得地方政府融资平台通过国家开发银行进行融资的难度逐渐增加,给地方政府融资平台的融资发展造成了阻碍。

### 4. 银行监管缺失,对债务风险难以监管

银行是地方政府融资平台在融资过程中不可缺少的一个重要角色,地方政府融资平台可利用自身的运营能力,逐步扩大自己的融资渠道。常见的银行金融机构有公募、私募等投资方式。但是,随着经济形势的逐渐严峻,银行开始收紧贷款审核,并提高公募、私募的投资回报率,这使地方政府融资平台对外融资渠道变少,且平台融资能力明显弱化,进而导致融资难度增大。另外,一些地方银行对监管工作的重视程度不足,导致各项债务监管的风险增加,监管制度无法充分体现其导向作用。

## 三、地方政府融资平台债务监管与会计规范的有效措施

### (一)坚持发展平台、政府推动和市场运行相结合的原则

地方政府融资平台在融资过程中,首先应摆正

自身的位置,充分发挥自己的融资特色。具体可以从以下几方面入手:第一,地方政府融资平台应在当前的基础上不断扩大自己的业务范围,提升自己的融资业务能力,并在地方政府融资制度建设的基础上不断调整和完善融资工作内容与形式。第二,要想更好更快地推动地区经济发展,地方政府融资需积极响应国家监管部门颁布的各项政策,充分发挥市场机制的调控作用。同时,还应针对现阶段融资工作中存在的不足,制订相应的整改措施。第三,地方政府融资平台可开发品牌项目,不断发挥自身优势,承担起属于自己的社会责任,为地方政府的基础设施建设提供更多保障,以此为后续融资工作的开展奠定坚实的基础,促进融资工作的顺利进行。

## (二)控制地方政府债券的发行,建立信用评级制度

地方政府融资平台发行的城市投资债券是准市政债券,地方政府在发行过程中扮演着重要角色。城市投资债券具有相当程度的市政收益债券性质,因此,良好的债券发行控制措施不仅能助力地方政府融资平台融资工作的开展,还能在原有的基础上为地方政府的债务监管提供可靠平台,以此减少外界金融风险带来的影响,提高地方政府融资平台抵御外界风险的能力。地方政府融资平台在开展融资工作的过程中,需制订和建立相应的信用评级制度,以此为融资工作的顺利开展营造良好氛围,确保融资工作的有序进行。

## (三)改进资产结构,优化资本流程

地方政府融资平台要想实现可持续发展,就必须正确利用自身的优势,大力拓展融资渠道,转变原有的管理手段,改进资产结构。地方政府融资平台应开展科学的资产结构规划和管理,构建可持续发展的业务体系,实行市场化经营管理,以此逐步恢复地方政府融资平台本应具有的市场法人主体地位,建立健全的现代企业制度。在经济快速发展的背景下,地方政府融资平台应将公司本身的战略转型作为重点任务,灵活把握制度,以松紧结合的管理方式来推动自身的发展。地方政府融资平台可通过金融政策来化解自身的财政矛盾,也可通过财政政策来化解金融矛盾,同时通过优化资本流程提升资源的优化配置效率,增加自身融资产品的附

加值。另外,地方政府融资平台可以利用自身的土地优势建立相应的独立开发公司,对于一些低价值或发展困难的土地,可以直接划拨资金进行建设,或设立新的项目并投入建设资金,以此为地方政府融资平台的融资工作提供有力支持。

## (四)整合管理财务信息披露的国家会计和财务报告制度

为切实强化地方政府融资平台的债务监管与会计规范,国家监管部门制订了相应的风险防控制度。因此,地方政府融资平台应对自身的融资工作进行信息披露,并对管理工作投以足够重视。地方政府应结合自身的实际情况及地方政府融资平台的融资形势进行定期的财务汇报,向社会公众提供相关财务信息,从而帮助政府和利益相关方制订决策,做好绩效评估。另外,地方政府融资平台还可以利用现代化的信息技术手段不断强化自己的体制建设,以更好地抵御金融风险带来的打击,从而提升自己的整体能力。地方政府融资平台还可以应用内外部联合的手段,减少外部因素对国有投融资平台公司经营的干扰,获得更全面的支持。这一处理方式不仅能减少融资风险,还能有效提升地方政府融资平台的综合能力,为地方政府融资平台的经济发展创造更多机遇和可能。

## 四、结语

地方政府融资平台是帮助地区经济发展的一个重要机构,其发展具有一定的特殊性,对提高地区经济综合能力有着非常重要的作用。但是,当前、地方政府融资平台在融资过程中由于受到外界因素的影响,因此融资债务监管工作的开展受到一定限制。对此,地方政府融资平台应正确认识自身在发展过程中存在的问题,然后通过结合政府发布的各项管理制度和条例,建立信用评级制度,转变自身经营模式,改进融资产结构,利用现代化的信息技术规范财务汇报形式等方式不断推进融资工作的有序开展,从而为地区经济发展提供更多保障。

【作者简介】卿昭能(1972—),男,重庆合川人,专科,中级会计师,重庆市合川工业投资(集团)有限公司,研究方向为会计管理。