

# 关于地方政府融资平台存在的问题及对策的探究

## Research on the Problems of Local Government Funding Vehicle and Its Countermeasures

刘德华

Dehua Liu

安丘市财政局  
中国·山东 潍坊 262100  
Anqiu Finance Bureau,  
Weifang, Shandong, 262100, China

**【摘要】**近年来,随着经济的全球化,金融危机愈发严重。地方政府投融资平台在应对国际金融危机时发挥了至关重要的作用,但由于运作机构不健全、融资状况不透明、融资主体设立和运作不规范等问题,地方政府投融资平台的建设存在着诸多问题,使其地方政府债务风险不断扩大。对此,国家及政府必须建立健全地方投融资平台的制度、提高投融资平台透明度、强化债务规模控制以及不断地完善投融资平台管理体制,从而更好地促使地方投融资平台稳健发展。

**【Abstract】**In recent years, with the globalization of the economy, the financial crisis has become more and more serious. The local government funding vehicle plays a vital role in dealing with the financial crisis. However, there are many problems in the construction of local government funding vehicle due to the imperfect operation institutions, the opaque financing situation, and the irregular establishment and operation of financing entities, which make the risk of local government debt is expanding. In this regard, the state and government must establish and improve the system of local government funding vehicle, improve the transparency of investment and financing platform, strengthen the control of the debt scale and constantly improve the management system of investment and financing platform, so as to better promote the steady development of local government funding vehicle.

**【关键词】**地方政府;融资平台;问题及对策

**【Keywords】**local government; financing platform; problems and countermeasures

**【DOI】**<http://dx.doi.org/10.26549/cjygl.v2i1.674>

## 1 引言

众所周知,地方政府投融资平台主要是通过大规模融资,进一步推动程式化建筑,对扩大中国内需和应对金融危机方面有着至关重要的作用,但立足经济运行及微观风险管理的角度来分析,地方政府投融资平台的融资隐藏着诸多的风险。2012年以来,中国财政部、中国人民银行以及审计署都开始对地方政府负债问题发出警告,并对其进行了债务清查,使其隐藏在地方政府融资平台中的各种问题不断突显出来。

## 2 地方政府融资平台存在的问题

### 2.1 不合理的融资结构

由于地方政府外在约束机制的不健全,导致融资期限及融资规模不明确,地方政府不断扩大融资量,没有清楚地认识到自身的还款能力,故而平台融资金额非常大,远远超出了政府的实际承受能力,再加上地方发债的功能抑制,融资手段单

一及融资渠道不畅导致政府融资平台形成了以银行贷款为主要来源的单一结构,只要银行政策出现变动,信贷收紧,必定会出现资金困难,同时后续资金也无法得到有效的保证,进而会让很多基础性建设项目处于停工状态。

### 2.2 融资状况缺乏透明度

地方政府设立城投公司的主要目的是将地方政府融资平台资金纳入预算外管理,但实质上,公共投资的主要资金就是来源于政府平台融资,游离在公共监督体系之外,导致其财务信息缺乏一定的透明度,进而商业银行无法全面地掌握地方投融资平台的运行状况。甚至还有一些地方政府自己也不了解不同层次政府的投融资平台担保及负债情况,导致商业银行在地方政府的合作中处于一种劣势状态,无法有效地落实风险管理。现阶段,商业银行主要依靠缺乏真正法律效力的财政担保等形式,在地方的投融资平台操作当中,通常情况下都是平台公司统借统还,这样其责任的主体会非常迷糊,再加上贷款使用人一般都是建设单位,他们对资金的使用及项目的

建设都没有实施管理,项目的最终收益也不属于平台,这样一来贷款资金在很大程度上就完全脱离借款人监控,一旦出现了偿还问题,银行进行责任追溯就会有很大难度。

### 2.3 融资主体设立及运作存在不规范

政府融资平台所设置的条件及门槛缺乏一定的严格性,融资平台也缺乏专门的制度来规范和管理。虽然商业银行要求其出示由政府出台的补贴还款的承诺函,但地方政府所出台的还款承诺函缺乏甚至不具备一定的法律效率,导致融资平台的决策机制不明确。另外,机制存在不到位的情况,没有一套完整的审批、操作及监督管理制度。由于各级地方政府管理方式不一致,管理水平参差不齐且管理细则多样,再加上政府部门通常都设置了相应的下属部门,故而在具体的融资过程中出现了协调成本高、损耗大、效率差的政策风险。

### 2.4 缺乏风险控制机制

通常情况下,地方政府融资平台的注册资金都是以公共设施入股,如公园、道路、桥梁。现金比例很小,而且公共设施所产生的收益较小。如果发生的危机无法及时地变现,再加上其流动性较低,甚至可能出现评估价值虚高等问题,就会导致项目自身偿债能力不足的情况。一方面平台公司的还款来源单一,在很大程度上缺乏可持续盈利能力,通常都是依靠政府的土地出让及补贴来还款,因此就会出现“借、用、还”脱节的局面,甚至还会出现融资、使用与偿债职能分离的局面;另一方面“重视投资、轻视经营、忽视偿债”的情况也较普遍。

## 3 地方政府融资平台问题的解决对策

### 3.1 重点投融资平台的制度建设

第一,必须要建立健全政府举债的相关制度,在法律制度框架之下,有效地搭建有利于地方政府债务管理的制度,这其中主要包含了信息公开披露制度、公债评级制度,通过这些制度进一步加强运营监管、规范公债发行的政府担保、强化责任追究以及给予税收优惠等。第二,科学合理地划分地方财权及事权,有效地提升地方政府债务的使用效率,与此同时,根据责权统一的原则有效地划分相关不同部分之间的事权和财权。第三,加强管理制度的建立,有效提高其担保行为以及担保效率,除此之外,还必须强化信息披露机制,促使信息公开透明。

### 3.2 进一步提升投融资平台透明度

为改变信息披露严重不透明的情况,必须转变平台公开披露的合规显性及隐形负债性。建立健全地方政府债务风险预警机制,使其更好地通过科学的评价方法及规范的指标体系,精准预测地方政府债务风险,从而更好地采取预防或治理措施、保持其相对的稳定性。建立风险监测预警指标体系,在

建立时必须遵循两点,一是实用性,由于地方政府债务形成机理较为复杂,没有一套完整的统计数据,缺乏指标及判别标准。故而,需要坚持可操作性、实用性,并将其贯穿投融资的全过程。二是动态性原则,目前,地方政府负债暴露出明显的转轨性和体制性特征,而且有些债务是经济社会转型过程中政府应承担的成本,伴随着日益完善的市场经济体制,其债务逐渐被弱化,再加上产生新的负债形成机制以及其动态性特征,故而,应该不断调整指标及其判断标准。

### 3.3 强化债务规模控制

众所周知,政府投融资平台债务已经严重影响了财政预算的收支平衡。因此,为了更好地防范财政风险,就必须要把投融资平台债务收支纳入预算管理,所谓政府投融资平台债务其实是指提前分配好财政资金,但现阶段政府投融资平台债务游离在财政管理体制外。因此,根本无法全面、精准地把握其使用状况,财政资金统一管理存在较大的难度。为了更好地响应国务院有关规定,地方政府必须要落实有关债务人的偿债责任,与此同时还要按照协议约定进行偿还,不得逃废债务、转嫁债务责任及改变原有债权债务关系。投融资要统筹安排资金,从自身的实际情况来制定相应的偿债计划。所以,必须将政府投融资平台纳入财政预算,严格控制债务增量规模,防范偿债风险出现,进一步强化投融资平台的运营管理。

### 3.4 完善投融资平台管理体制

规范的运作机构及完善的管理体制是有效确保投融资平台正常运行的关键,对经济发展也具有至关重要的意义。针对于此,可设置中央及地方的二级管理体系,首先可以在中央设立投融资管理部门,重点负责各地业务、资金投放方向以及投融资项目。不仅能充分发挥对地方政府投融资平台的协调及指导作用,还能起到监督作用。其次,地方政府设置投融资管理部门,重点负责投融资和债务管理,并将其制作成财务报表,交到中央投融资管理机构,接受上级部门的检查及监督,通过这样的方式使地方政府的投融资状态公开透明。再次,中央投融资管理部门还可以根据地方的财务状况精准地确定投资方向或对其进行协调。

## 4 结语

概言之,地方政府投融资平台能否持续稳健的发展,直接关系到民族经济的发展以及中国实体经济金融生态环境构建,因此,必须要深入探讨其中存在的问题,并采取行之有效的解决策略,使地方政府投融资平台充分发挥作用,促进中国经济建设的健康发展。