

政府融资平台市场化转型方向浅析

吴潘亮

江苏银行南通分行, 中国·江苏 南通 226000

【摘要】政府融资平台长期承担着政府基础设施建设的重任, 为我国的现代化发展做出了重要贡献。但同时, 政府融资平台积累了大量的债务, 在金融监管不断完善的新形势下, 平台公司面临巨大的偿债压力。通过市场化转型, 平台公司可以盘活存量资产, 提高运营效率和市场竞争力, 从而真正实现市场化下的自负盈亏和可持续发展。本文通过对政府融资平台市场化转型的背景、转型方向分析和梳理, 提出了政府融资平台市场化的具体路径, 并从商业银行助力政府融资平台市场化转型提出思考。

【关键词】政府融资平台; 市场化转型; 方向; 银行

在地区的发展和建设过程中, 政府融资平台扮演了非常关键的角色, 有助于实现地区基础设施建设水平的提升, 使政府部门可以向当地群众提供更高水平的服务, 切实推动地区的向前发展。但是在多种因素的影响下, 政府融资平台的运营存在着较多的问题, 限制了其重要作用的发挥, 给有关企业的发展也带去了不小的压力。面对这样的情况, 政府融资平台应当积极开展转型工作, 有关工作人员需要采取科学有效的措施, 使政府融资平台可以向着市场化的方向发展, 使相应的政府平台可以更好地发挥其自身的作用。

1 政府融资平台市场化转型的背景

政府融资平台起源于分税制的实施, 发展于政府基建的大幅扩张, 稳定于我国城镇化进程的目标逐步达成。随着政府融资平台债务规模的不断扩大, 我国陆续发布了一系列的政策措施, 约束政府平台融资行为, 并督促政府平台尽快完成市场化转型。

2014年, 国务院发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发43号文), 体现了中央政府对地方政府举借债务的积极干预和明确态度, 要求坚决剥离融资平台公司政府融资职能, 不得新增政府债务; 要求地方政府开始进行地方政府债务的系统性清理甄别, 坚决实行政企分开, 厘清政府直接债务或有债务和企业自身经营性债务的责任义务边界。

2017年, 六部委发布的《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), 明确政府融资平台市场化转型的方向, 要求剥离融资平台公司的政府融资职能, 规范金融机构对融资平台公司的融资行为, 推动融资平台尽快转型为市场化运营的国有企业。

2023年, 习近平重要讲话《当前经济工作的几个重大问题》, 指出政府融资平台要逐步摆脱对政府的过度依赖,

走向市场, 提高市场化运作能力; 要加强对融资平台公司的综合治理, 禁止各种变相举债行为, 推动分类转型。

2 政府融资平台市场化转型的具体方向

目前, 各地政府融资平台正努力摸索着转型成为市场化运营的政府背景公司。政府融资平台有着整合和分配国有资产的主动权, 有着重新配置资金的操作空间。本文从具体领域出发, 结合实际, 探索政府融资平台的具体转型方向。

2.1 城市更新改造领域

随着城镇化进程的完善, 淘汰和改造更新城市中的落后区域成为了近几年政府的一项重要工作, 为了不断地提高城镇化的建设水平, 使社会民众可以在更加舒适的环境中生活和工作, 推动地区的向前发展, 政府应当加强对相应落后区域的管理, 使落后区域可以在政府工作开展的背景下, 实现其自身建设水平的提升。城市地块功能更新提升、环境整治、建筑物改造、居民企业的搬迁、保障房建设、商品房建设等等, 需要政府平台公司牵头实施和运营, 对此, 政府需要积极发挥自身的引导作用, 可以制定出台相应的政策和制度等来加强对相关企业的管控, 并加大对政府平台公司的支持力度, 保证城市更新改造工作可以顺利推进。城市更新前期的搬迁腾退, 中期的环境修复整治, 以及后期的建设改造, 均需要大量的资金投入。城市更新后资产的销售运营, 也会产生大量的资金回流。政府平台公司可依靠自有资金投入, 或依靠金融机构的资金支持, 实现城市更新改造领域的资产积累, 从而逐步转型市场化。

2.2 农村居住改善领域

随着我国经济社会的快速发展, 农村居民对住房条件和生活环境的需求也在不断提高。然而, 许多农村地区的房屋仍然老旧、破败, 农村环境脏乱, 不仅影响了

乡村居民的居住体验，也存在一定的危险性，可能在外界自然以及人为因素等的影响下，出现房屋倒塌的情况，造成人员的伤亡，政府也需要在后续花费较大的时间和精力进行建设和管理，因此，急需提升农村居民的居住条件和生活质量。政府平台公司可发挥开发建设的专业优势，建设集中化的新型农村社区，完成对农村的危房改造、环境治理、基础设施完善等工作，保证建设的效率与质量，为广大乡村居民提供更加良好、健康以及安全的生活环境，同时，也为平台公司市场化运营提供了一块较大的收入增长点。但要注意的是，政府平台公司在进行危房改造工作时，有关部门应当加强对相关程序的把控，对乡村居民的房屋情况进行全面、细致的检测，为危房改造工作的实际推进提供科学的指导和帮助，也要密切与乡村居民的交流和沟通，切实了解他们的需求，坚持因地制宜的基本原则，并确保服务意识的增强，保证农民可以居住在更加舒适的环境当中，实现政府服务水平的提升，乡村居民也能够提高对政府的满意程度，为后续工作的顺利推进奠定良好的基础。

2.3 特殊资源改造领域

所谓特殊资源，即当地特有的资源，或者是非特有的但具有较高开发价值的资源，对相应资源的开发可以满足部分社会生产建设活动的开展需求，也能够为民众的正常生活提供有力支持，可以大大推动地区经济的进一步发展。如江苏常州的金坛盐矿，它是全国首座盐穴储气库。该矿区占地超过了六十平方公里，政府规划建设155口盐井，钻井后形成地下空间，进行地下管道铺设，并配置专业的存储设备，可用于存储天然气或者压缩空气储能。通过对金坛盐矿的投入开发，切实加强了对特殊资源的利用率，提高了地区的经济建设水平，为政府平台公司形成了优质的有现金流的资产，为平台公司的市场化转型提供了范例。

2.4 文旅升级改造领域

作为历史悠久的文明古国，全国各地留下了很多具有保护价值的古建筑或旅游胜地，加强对相应建筑以及旅游胜地的保护，不仅能够实现地区文化建设水平的提升，更好地弘扬和继承中华民族优秀传统文化，还能够将文化产业与旅游产业进行融合，吸引更多的游客来此参观，带动地区经济发展的同时，也有助于扩大地区的知名度，使更多人可以参与到优秀传统文化的保护和继承活动当中。对于古建筑，涉及腾退修缮的，政府需要提供充足的资金，并确保有关的工作人员能够具备较高水平的专业能力和综合素养，能够实现对相应古建筑的保护和修复，可通过未来的商业化运营，弥补前期的资金投入，充分地体现古建筑的经济价值。对于旅游胜地，涉及修缮、改造、新建

的，可通过自身的运营收入，弥补改建费用。这些文旅升级改造项目，不论资产在不在政府平台公司名下，政府平台公司均可通过商业化市场化的方式，实现项目自身的现金流平衡，从而实现政府平台公司市场化运营。

2.5 园区绿色改造领域

习近平生态文明思想要求我们坚定不移地走生态优先、节约集约、绿色低碳高质量发展道路，在社会生产以及建设的过程中，应当注重加强对各类资源的高水平利用，有效地缓解能源危机，并加强对生态环境的保护，防止各类生产活动给生态环境造成严重的污染，不断提高生态建设工作的开展水平，切实推动人类社会的可持续健康发展。引导企业参与绿色实践，促使企业能够转变传统的发展和建设理念，增强环保意识，打造绿色园区，构建绿色低碳体系，实施分布式能源及光伏储能一体化应用，是目前传统园区的绿色化改造方向，实现了对新能源的利用。政府平台公司可利用园区内现有工业厂房屋顶铺设分布式光伏发电设备和储能设备，实现园区内企业用电的自给自足、余电上网，既能够确保生产活动的平稳与良好，也能够减少生产成本的投入，并获取更高水平的经济效益。打造绿色园区的同时，实现政府平台公司的商业化运营。

2.6 数据资产领域

随着数字经济的快速发展，数据已成为关键的生产要素和新型资产。创新式将数据资产入表，将符合条件的数据资源确认为资产，是政府融资平台市场化转型的一个重要方向。数据资产入表，政府平台公司不仅可以改善财务报表，增加资产规模，降低资产负债率，还能释放数据价值，拓宽金融创新方式下的融资渠道，为平台公司的发展注入新动力现金流。

2.7 可商业化的基础设施领域

基础设施的投入大多为公益或者半公益性质的投入，资金主要依靠政府财政资金支持，而社会民众对基础设施需求的扩大以及要求的不断提升，使得政府面临着较大的压力，很难利用现有的资金来实现基础设施建设水平的提升，容易引发群众的不满，在推动地区进一步发展时也遇到了不小的阻碍。随着社会资本的逐步开放，基础设施领域的商业化之路越来越宽，尤其在交通设施、城市配套实施、园区配套工程等领域，市场化程度越来越高，既能够减轻政府的财政压力，也能够保证基础设施建设工作开展的顺利与有序，尽快实现基础设施的完善，满足广大社会民众的需求，不断推动地区的向前发展。

2.7.1 交通设施领域

随着新能源汽车的普及，加强对外界生态环境的保护，可以很大程度上减少二氧化碳等有害气体的排放，实现环

境质量的提升,也有利于减少对不可再生能源的使用,有助于保障能源的安全,在推动社会经济发展方面也发挥了较为突出的作用。但是就目前来看,公共领域现有充电桩配比明显不足,导致部分民众驾驶新能源汽车的需求得不到满足,给新能源汽车的行驶也带去了一定程度的影响,因此,新能源汽车充电基础设施亟需完善。政府平台公司可利用现有街道或企事业单位既有的停车场,通过场地改造和设备投入,新增充电桩,配套监控、显示屏等智能化设备,更可安装配备了光伏发电和储能设备的雨棚,在解决城市大量新能源汽车充电问题的同时,也通过充电收入、广告收入等实现了项目现金流的平衡,最终实现政府平台公司市场化运营。同样,二轮电动车充电基础设施、公共交通基础设施等交通设施领域,也可成为政府融资平台市场化转型的方向。

2.7.2 管网设施领域

可商业化的管网主要有污水管网、供热供气管网。企业的规模化、环保化、节能化发展,使得现有的管网设施配套服务能力不足,给部分民众的生活以及社会生产活动的推进产生了一定程度的影响,需要改建或新建更多的供热供气管网和污水管网。政府平台公司可通过建设管网,将管网出售或出租给下游需要使用管网的企业,采用最终使用方付费的方式,实现项目的现金流平衡,也实现了管网设施配套服务水平的提升,政府也可以对管网设施的服务情况进行检测,加强对相关企业的管控,更好地满足社会生产以及民众生活的需求。

2.8 保障房收储领域

保障房收储是指将已建成的存量商品房转化为保障性住房。保障房收储不仅解决了商品房库存积压的问题,也极大满足了中低收入群体的住房需求。政府平台公司通过资源和资金优势,可较为顺利地实施保障房收储工作,并按照市场发展方向,预测市场需求,实现保障房出售和出租的高质量运营。既一定程度上解决了社会问题,又实现了自身的收支平衡。

3 银行如何助力政府融资平台市场化转型

政府融资平台的市场化转型之路是必经之路,有助于降低政府的资金压力,使政府各项工作得以顺利进行,也可以实现地区基础设施建设水平的提升,更好地满足民众的多样化需求,为推动社会的向前发展起到了较为关键的作用。在政府融资平台的市场化转型过程中,商业银行作为国家金融机构,应当发挥作用,如何助力平台公司市场化转型,更好地行使自己的职能,值得我们探索和深思。

3.1 要不断创新金融产品

商业银行首先应当密切与政府的沟通和交流,了解政府融资平台的转型方向,要根据政府融资平台的具体转型方向,设计符合其项目特点的金融服务方案。通过贷款、债券发行、股权融资、系统支持、终端服务等多种形式的创新组合产品,提供有效的资金支持,满足平台公司转型过程中的资金需求和服务需求,促进其能够尽快转型。

3.2 要不断深入合作机制

商业银行可以利用自身平台优势,推动政府融资平台引入成熟的市场化机制,提高资源配置和资金运转效率。对此,商业银行应当积极与其进行合作,通过不断沟通合作,探讨剥离政府非经营性项目融资职能的有效措施,专注于市场化项目的投资运营,使相应项目可以保持良好的运行状态,获取更高水平的经济效益,既能够推动政府融资平台的市场化转型,商业银行自身也能够从中获取经济效益。

3.3 要不断提升风险防控水平

商业银行在助力政府融资平台开展市场化的转型工作时,在多种因素的影响下,容易存在风险,致使相关各方面面临着效益损失的问题,因此,在加强合作共赢的同时,商业银行应不断加强对政府融资平台的风险评估,提升银行风险防控体系,确保自身的资产安全。要加快对政府融资平台市场化转型主要领域的研究,判断其所处市场的发展周期和发展方向,针对性地完善风险防控措施,真正实现互惠共赢。

参考文献:

- [1] 张友. J融资平台公司市场化转型战略研究[D]. 南京邮电大学, 2021.
- [2] 马永军, 江波, 刘树斌, 等. 政府投融资平台公司市场化转型发展实践[J]. 创新世界周刊, 2022(12): 72-76+83.
- [3] 赵鑫. 地方国有投融资平台公司市场化转型路径研究[D]. 云南大学, 2022.
- [4] 张远慧. Z集团地方政府融资平台转型发展研究[D]. 西北农林科技大学, 2022.
- [5] 倪旻澍, 杨玥. 地方政府融资平台监管政策演化及平台转型思考[J]. 财务管理研究, 2022(06): 106-111.
- [6] 蒋飞. 地方政府融资平台市场化转型中存在的问题及对策研究[J]. 企业改革与管理, 2022(06): 96-98.

作者简介:

吴潘亮(1988.03-),男,汉,江苏如东,大学本科,已获得职称:高级经济师,研究方向:金融对实体经济的支持。