

地方政府平台公司市场化转型研究

——以××经投公司为例

Study on the Marketization Transformation of Local Government Platform — A Case Study of ×× Economic Investment Company

谭甜

Tian Tan

南昌小蓝经济技术开发区经济发展投资有限责任公司 中国·江西南昌 330200

Nanchang Xiaolan Economic and Technological Development Zone Economic Development Investment Co., Ltd., Nanchang, Jiangxi, 330200, China

摘要：2008年，国际金融危机爆发，为了减轻金融危机影响，同时解决地方政府短期资金周转困难，地方政府通过平台公司融资，在短期内实现了稳定经济增长和稳定就业的目标。然而由于投资的是基础设施项目，利润难以达到偿还债务的要求，从而使得地方政府在承担偿债义务的同时降低了对当地可持续发展的战略目标的实施能力。论文通过对××经投公司进行案例分析，提出地方政府平台公司市场化转型需要推行集团化改造、提高资产管理效益、开拓多元化业务版块、降低偿债风险等。

Abstract: In 2008, the international financial crisis broke out. In order to reduce the impact of the financial crisis and solve the short-term capital turnover difficulties of local governments, local governments realized the goal of stabilizing economic growth and employment in the short term by financing through platform companies. However, due to the investment in infrastructure projects, the profits are difficult to meet the requirements of debt repayment, which reduces the ability of local governments to implement the strategic goals of local sustainable development while assuming debt repayment obligations. Based on the case analysis of ×× Economic Investment Company, this paper proposes that the marketization transformation of local government platform companies requires the implementation of collectivized transformation, the improvement of asset management benefits, the expansion of diversified business segments, and the reduction of debt repayment risks.

关键词：地方政府平台公司；市场转型；政府地方债务

Keywords: local government platform company; market transition; government local debt

DOI: 10.12346/emr.v3i2.3359

1 引言

随着中国城镇化进程加快，城市基础设施及配套建设需求越来越大，同时为了进一步促进经济的发展，增强经济抗风险能力，中华人民共和国中央人民政府允许地方政府成立平台公司，一方面作为基础设施建设主体，通过银行贷款或发行债券获得资金，解决政府财政收入不足以覆盖基础设施建设资金需求^[1]，另一方面作为市场主体，积极参与市场经

营，提高市场活力。自此，各地政府平台公司如雨后春笋般涌现。由此也带来了政府隐性债务激增，政府偿债风险叠加，给中国政治建设和经济建设都埋下了较大隐患，地方政府平台公司市场化转型迫在眉睫^[2]。

2 地方政府平台公司现状及问题

地方政府平台公司在爆发式涌现后，地方政府的基础设

【作者简介】谭甜（1990-），女，中国江西高安人，本科，中级会计师，任职于南昌小蓝经济技术开发区经济发展投资有限责任公司，从事企业财务管理研究。

施建设任务和资金需求有了一个载体,使得地方政府债务呈现井喷式增长,大大增加了债务风险,地方政府平台公司在发展过程中也产生了以下问题。

2.1 缺乏市场经营,公司主体失真

地方政府成立平台公司的初衷,只是解决建设资金需求,使得平台公司成为地方政府的融资渠道,管理人员一般为地方政府委派,公司缺乏真正的市场经营,管理人员也缺乏企业管理能力,没有参与市场经济活动的意识和动力,导致公司实质上成为政府的一个职能部门,只为完成政府融资和基础设施建设任务。

2.2 债务负担重,偿债风险累积

地方政府平台公司在承担基础设施建设任务中,通过政府信用的“隐形担保”及土地等资产注入,获得了大量的债务,大大超出平台公司自我偿还的能力,为了避免政府信用不良,平台公司只能通过借新还旧来偿还到期债务,延续政府信用融资,融资方式主要是银行贷款,贷款周期短,贷款利率高,偿债负担重,使得公司管理人员着重发展融资业务,公司经营性业务起步晚,发展慢。

2.3 政府影响大,内部管理制度不健全

因大多地方政府平台公司管理人员由政府人员担任,导致公司整体为行政机关做派,管理人员为在上级领导面前取得良好印象,积极推进政府下达的任务,甚至包含部分政府工作,如防疫、防汛、企业问卷调查等,导致公司人员无更多精力开展市场经营业务。同时现代企业管理制度及财务核算制度不健全,欠缺工作积极性和激励性,财务核算存在一定的行政性和随意性,没有严格按照企业会计准则来执行,未制定预算管理制度,资金管理无法按照预算管理制度执行,管理及控制存在一定的风险性。

2.4 资产质量低,收益及变现能力差

为满足融资平台公司基础设施建设和偿债的资金需要,地方政府向融资平台公司注入相应土地或其他资产,然而有些是根本没有变现能力的资产,如道路、桥梁、公园等公益性资产,还有些是无法开发利用的,如安置房、污水处理站等,无法带来收益^[3]。平台公司为了获得融资,对所注入的资产进行包装,因此有些融资平台公司财务报表中总资产及净资产数据庞大,但是实际上有相当一部分的资产对于公司来说带来不了任何收益,也无法变现,资产的流动性普遍存在不足^[4]。

3 地方政府平台公司市场化转型的方向

根据平台公司现状及可利用的资源,规划好其市场化转型方向,是顺利推动市场化转型的关键。根据学者们的研究和实践中的经验,平台公司的市场化转型遵循“分类专项,

分步实施”的原则,通过资产重组、债务剥离、多元化业务等手段,朝着设立专业化、市场化的投融资集团公司的方向转变。

向多元化市场经营企业转型。地方政府平台公司要想实现市场化转型,必须积极开展多元化经营,依托城投的资源获取优势,通过股权投资等方式,培育战略新兴产业和地方重点扶持产业,充分利用现有客群基础,做强做大各个产业板块,创造稳定的现金流,为公司长效发展提供有效支撑。

向价值投资性企业转变。地方政府平台公司应摆脱以往只做项目建设和项目融资的老路,通过产业基金、PPP模式等引导政府资本、社会资本进入、布局和强化金融投资板块,投资有价值的行业或企业,获得超额投资收益,强化平台自身造血功能。

向经济效益型企业转变。通过资产重组,把无收益、无法开发的资产置换为经营性资产,合理制定产生资产收益的经营管理制度,强化营收管理;加强预算机制管控,控制变动费用,降低经营成本,将公司收入和利润纳入经营考核,强化公司负责人企业经营管理职能,提高经济效益,力争经济效益最大化。

4 结合××经投公司,提出地方政府平台公司市场化转型的对策及建议

4.1 ××经投公司概况

××经投公司于2015年8月由中国江西省某县财政出资成立,注册资本3.8亿元,由县政府委托其管辖范围内国家级经开区管委会管理,主要承担经开区内基础设施建设和国有资产经营。公司业务范围:基础设施建设、政府公共产品开发、土地整理开发、土石方工程、房地产开发与经营、房屋租赁、项目管理、投资管理、物业服务、企业及项目重组、国内贸易、对外投资、投资咨询、财务咨询、科技项目信息咨询(依法需经批准的项目,经相关部门批准后方可开展经营活动)。

公司下设三家子公司,分别是××创业投资公司、××投资公司、××融资担保公司。其中××投资公司是经开区于2002年成立的平台公司,注册资本6.05亿元,发展时间较长,但因人员解散,无法继续经营,为合理承接该公司业务,由政府出具划拨文件,划至××经投公司名下。××融资担保公司最早也是属于××投资公司的子公司,为继续开展担保业务,经政府批准,划拨至××经投公司名下。注册资本增加值5000万元。但因一直未启动专业人员招募,担保业务一直未开展,无经营收益。

××经投公司经过新一轮的领导人员换届,现有人员41人,其中管理层3人,均由经开区管委会委派体制内人

员担任,中层管理5人,由县政府委派体制内人员担任,共有四个职能部门,分别是综合部、工程部、创投部、财务部,部门负责人和职员均为外聘。管理层均为政府人员,整体人员少,职能部门较少,存在粗放式管理。

4.2 ××经投公司财务状况

截至2021年4月,××经投公司合并报表资产总额59.7亿元,负债总额35.54亿元,所有者权益23.89亿元,少数股东权益0.27亿元。资产负债率59.53%,公司整体规模不小,负债率较高。资产结构方面,总资产中货币资金19.75亿元,存货15.48亿元(为代建政府基础设施项目,无收益资产);长期股权投资5.63亿元,为对合资公司投资及产业基金的投资;固定资产3.16亿元,为××投资公司自建厂房,用于出租,可产生一定收益;在建工程8.78亿元,为根据政府招商引资,承建的厂房及写字楼;无形资产3.96亿元,为公司通过摘牌取得的土地使用权,部分土地因摘牌时间较早,未及时开发,已被占用。

负债中银行贷款1.8亿元,政府拨款33.97亿元,公司主要靠政府拨款进行基础设施建设及厂房建设,政府拨款资金因政府未明确还款方式、来源及时间,作为负债处理。所有者权益中未分配利润297.31万元,利润较少。

营业收入7922.98万元,其中土地出让6939.8万元,厂房租金收入871.84万元,物业收入108.26万元。利润总额-13.56万元,呈现亏损状态。主要是因为土地出让是平价出让,未产生收益,租金收入和物业收入无法覆盖厂房折旧及公司日常开支。经营收益不足,效益较低。

整体看来,××经投公司主要依靠政府,通过代建政府项目,取得代建管理费,通过厂房出租获得一定的租金收入,业务单一,下设子公司和参股公司较多,但大部分均未实质开展业务,未产生经济效益,资产管理不足,存在资产未及时进行出租管理和被占用的情况,内部管理行政化占主导,人员不足,激励机制欠缺,工作积极性不佳。

为实现市场化转型,成为现代化产业新城投资建设的综合运营商,针对××经投公司情况,提出以下意见和建议。

4.2.1 推行集团化改造,业务板块与集团管理分开,下沉至子公司

针对××经投公司子公司较多,涉及各个板块的情况,将目前公司承担的主要业务调整至子公司,拓展子公司及合资公司业务,制定子公司发展战略规划,制定营销策略、塑造品牌价值。对子公司及控股公司招募职业经理人,实行业绩考核制度,调动人员积极性。

集团公司从战略上管控子公司,制定计划预算管理、投资管理、人力资源管理、绩效考核管理,监督审计管理,推动子公司实现业务扩张,提升盈利能力。

4.2.2 进行资产重组,加大政府支持,提高资产管理效益

××经投公司资产中公益性资产与经营性资产混杂,公益性资产一直都是政府出资,平台公司代建,赚取管理费模式,除代建管理费外,无法产生其他经济效益。经营性资产开发不足,带来的经济效益非常有限,无法满足公司发展的需求。为实现经济效益,创造经济价值,公益性项目采用政府购买服务的模式,平台公司自筹或利用自有资金建设公益项目,政府按照项目成本和资金成本支付购买价款,确保收入产出平衡及现金流的正常运转,一方面解决了偿债资金来源问题,另一方面增加了平台公司收入和利润,一定程度上将无收益资产转变为有收益资产。平台公司经营性资产管理薄弱,部分资产被占用或无法开发,还承担着资金成本和税费成本,给公司造成一定负担,急需与政府协调,进行收储或置换有效资产,置换后按照产业规划,从房地产、商业等角度着重布局;对于可出租房产,大力宣传,广泛招商,提高出租率,增加创收力度,从而提高公司经营效益。

4.2.3 做强做优公司业务,开拓多元化业务版块

作为拥有政府背景的地方政府平台公司,对经开区内投资项目、房地产项目、建筑施工项目、物业管理、金融服务均有得天独厚的优势,充分利用政府资源,投资园区内新招商引资项目;引进社会资本,参与优质房地产项目和商业地产项目建设运营;对本地优质建筑施工企业进行股权投资,参与园区内施工建设,获得建设利润红利;与优质物业管理公司合作,提升物业管理水平,参与市场化竞争,增加物业管理范围;大力推进金融服务如担保、银行业务等。优化各个业务板块功能,提升市场占有率,塑造品牌效应,积极向全市、全省、全国扩张,形成强有力的业务开拓能力、业务经营能力、业务发展能力,产生可观的经营效益。

4.2.4 拓宽融资渠道,升级融资方式

××经投公司目前融资均为银行贷款融资,方式单一,一旦出现集中还款,资金链将出现严重问题,同时为将公益性项目转变为政府购买模式,融资需求将迅速增大。所以需要寻找符合自身发展所需资金,打破传统融资模式,拓宽融资渠道,增加融资方式显得尤为重要。公司正在争取政府优质资产注入,开展信用评级,通过发行企业债、公司债获得新的融资途径。除此之外,银行中期票据和短期融资券、资产证券化、项目收益债、融资租赁、信托业务、PPP业务也是可以选择的方向。在综合考虑融资成本前提下,选择成本低,期限长的融资方式。

4.2.5 建立偿债机制,降低偿债风险

有融资就有偿债,扩大融资的同时要建立偿债机制、化解偿债风险。首先要控制合理的资产负债率,不能盲目融资,

以项目需求为融资导向,分析项目收益可行性,在能保证收益可覆盖融资成本前提下进行适当融资。对于政府购买服务项目,按时将财政资金支付至平台公司,有序安排项目建设,避免负债过快增长和集中偿债问题,建立政府偿债资金池,一旦平台公司出现偿债问题,由政府调拨资金池资金偿债,化解风险。

4.2.6 加强内控管理,增强市场化经营管理能力

企业自身内部管理的缺陷,造成了企业在融资等各方面的的问题缺陷,如何更好地建设执行内控,是企业目前面临的问题。企业的环境、管理的水平、内控的要求是问题的关键,也是企业能在完全化的社会主义市场经济下运行的前提。地方政府平台公司需要通过适应市场化新改革,提升自身适应当今社会主义新市场化前提下的企业运营管理水平,来规范自身缺陷和管理治理机构的不足。平台公司通过建立一整套的管理组织程序和架构来调整企业职能部门的职责规划,提升公司决策经营效率,来帮助公司提升核心竞争力和经营管理水平。通过平台公司内部的市场监督管理来实现公司的市场化转型,将市场机制带入企业内部,使得市场的机制和行政的机制相互结合,将市场机制的激励化、灵活化带入平台公司,改善平台公司层级复杂、信息传递效率过慢、效率不迅速等现存问题,内部建立新型的灵活适应市场经济运行的,以效率和效益为中心的市场机制和行政机制融合的企业内部管理机制。××经投公司在面临市场化转型关头,需要招募一批专业人才,建立清晰合理完善的职能部门,加强内控管理,提高企业运营效率,实现市场化的经营管理。

4.2.7 减轻政府干预,回归企业本质

中共中央和地方政府的平台公司想要发展成为一个社会主义市场经济下的现代的企业体系,就要明确权责,将政企分开,不能像以往一样混杂一体,产权划分要清晰,政府要将一些无效资产剥离、把不属于平台公司的事权剥离,管理方式转变为更科学的、现代化的管理。建立起一个为城市各个领域的建设服务的综合性的市场经济运行服务的主体,积极拓展开发新的市场化业务板块,创新项目运作模块和方式方法。

政府要对各平台的重大投融资决策加大相应监管力度,长期甚至终生追究,监管到位,严格控制各平台公司在融资担保方面的业务规范,做到符合各平台公司债务偿还能力,提早地预防控制风险,提升企业应对风险的能力。融资和企业的发展要相互结合,使得平台公司在市场经济下可持续发展。平台公司要以盘活资金、加大资产的流动率、提升企业盈利能力为发展目标。

4.2.8 完善市场化转型保障措施

地方政府平台公司要想完成市场化转型,光靠自身力量是不够的,还需要政府提供保障措施。中国共产党中央委员会和地方政府推出针对地方政府平台公司市场化转型指导政策和方针,对平台公司业务范围,提供良好的政策环境,提高市场竞争力;通过补贴方式减轻税收负担,轻装上阵,提高现金流;注入优质资产,促进经营效益升级,提升自我造血功能;通过政府渠道,引入相关优质资源,为地方政府平台公司保驾护航。

5 结语

随着经济快速发展,地方政府平台公司在市场经济中扮演重要的角色,市场化转型还需不断深入研究,论文以XX经投公司为例,提出了当下地方政府平台公司转型过程中的几点意见和建议,在以后的发展中,还需不断优化发展模式,创新发展理念,成为市场经济中的一颗亮眼的星。

参考文献

- [1] 王瑞民,申现杰.地方政府融资平台市场化转型:进展、挑战与建议——基于珠三角地区四地市的调研[J].求知,2020(2):43-45.
- [2] 王绍峰.地方政府融资平台市场化转型研究[J].现代经济信息,2020(3):136+138.
- [3] 陈宝成.新常态下地方投融资平台转型发展的对策分析[J].企业改革与管理,2018(13):91+94.
- [4] 高鹏.新常态背景下地方政府投融资平台的转型研究[J].中国管理信息化,2017,20(22):125-126.