第 5 卷◆第 4 期◆版本 1.0◆2022 年
文章类型：论文|刊号（ISSN）：2630-4759 /（中图刊号）：270GL018

地方政府融资平台公司风险控制的对策建议

崔亚楠
天津市北辰经济技术开发区有限公司
DOI:10.12238/ej.v5i4.979

[摘　要] 地方政府融资平台公司顺应历史背景出现，并在政府投资领域发挥了重要作用。受限于法律法规和客观现实要求，平台公司在日常运作中不可避免的存在一定的风险，本文力图通过提出应对风险的法律对策，为平台公司的科学发展提供更加坚强有力的支撑。
[关键词] 平台公司；风险；对策建议
中图分类号：F276.7　文献标识码：A

Countermeasures and Suggestions on Risk Control of Local Government Financing Platform Companies

Ya nan Cui
Tianjin Beichen Economic & Technological Development Area Co.,Ltd

[Abstract] Local government financing platform companies emerged in response to the historical background and played an important role in the field of government investment. Limited by laws and regulations and objective reality requirements, platform companies inevitably have certain risks in their daily operations. This paper seeks to provide a stronger support for the scientific development of platform companies by proposing legal countermeasures to cope with the risks.
[Key words] platform company; risk, countermeasure; suggestion

随着各地区域开发建设进程的不断加快，各类资金需求也日益增大，以政府财政资金维持高投入的压力越发沉重。为解决以政府举债方式推动发展的融资难问题，地方政府融资平台公司（下称“平台公司”）逐渐发挥作用，为推动地方经济发展做出了积极贡献。平台公司是指由地方政府及其部门通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体。由于法律上对平台公司的定位相对模糊，以及与地方政府、金融机构之间存在特殊关系，造成其在运行中存在许多问题和风险，亟待进一步完善和解决。

1 产生的历史背景

上世纪90年代初，国家税收体制的分税制改革成为我国推进经济社会发展、扩大政府财政收入的一项重大任务，而与此相应的财政转移支付制度却存在地区不平衡的问题，未能完全满足地方政府建设的需要，导致地方政府财权与事权开始出现不匹配的情况。尤其近年来，经济社会发展持续保持高位运行，地方政府财政收入虽然始终保持一定比例的增加，但是与其支出相比，仍然是相形见肘。在当时《预算法》的规定下，地方政府不得自行发行政府债券，同时也不得向银行举债，地方政府在这种“需”与“求”的矛盾中，不得不进行融资体制的创新与变革，想方设法找到有效的融资途径。在这样的背景下，政府融资平台公司应运而生，承担起实施市场化运作，引入外部资金弥补财政资金不足，助力地方经济发展的重任[1]。

这个时期，全国范围内的平台公司都得到了突飞猛进的发展，但由于该类公司在设立之初缺乏相应的法律基础和制度保障，在日常运行中暴露出了设立不规范、举债过大、还款能力薄弱等问题，由此不断累计的政府债务性风险开始显现。2010年国务院印发了《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》文件，加大了对平台公司的约束，提出了实行分类清理，完善信贷分类管理，并且原则上不新增平台贷款。随后，财政、发改、央行、银监等四部门相继出台了《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》等一系列文件，要求进一步清理和规范融资平台的运行，规避其潜在的风险。

2014年，国务院制定印发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》，明确提出了建立借、用、还相统一的地方政府举债融资机制，加大对融资平台的风险控制，积极化解存在的风险隐患，推进融资平台进一步转型。因此，不断强化对平台公司的监管与风险控制是必要的[2]。

2 运作现状与风险

在现有体制下，地区发展的需求与政府财力不足的矛盾，直接造成了平台公司独特的运行模式，由此揭示出的财税管理体

Copyright © This work is licensed under a Commons Attibution-Non Commercial 4.0 International License.

第 5 卷◆第 4 期◆版本 1.0◆2022 年
文章类型：论文|刊号（ISSN）：2630-4759 /（中图刊号）：270GL018

制问题,是融资平台法律关系与主要风险不能回避的大前提。

2.1平台公司的运行特点

平台公司很大程度上缓解了城市发展的资金瓶颈,帮助政府在法律框架下充分利用投融资资源,成为地方政府开发建设的强有力支撑。而在平台公司的具体运营过程中,也形成了特有的运行特点：

第一,运营定位。平台公司作为在政府授权或委托下开展区域综合运营管理的主体,行使区域内融资、开发、建设等任务,实现经济增长和产业增值,是区域开发建设的主导平台、投融资平台和区域运营管理平台。按照政府整体政策安排,围绕重点产业、重点行业开展活动,引导产业集聚发展。

第二,管理模式。从法律上讲,平台公司作为有限责任公司,具有公司法人资格,公司独立核算,设立有董事会,监事会和公司管理人员。但是,在实际运行中,公司由于其自身定位的特殊性,重大决策不仅需要股东审核同意,涉及重大事项还需上报政府决策,政府管理的特殊性十分明显[3]。

第三,筹融资模式。平台公司筹资的具体模式为,依托公司实收资本和固定资产,进行第一轮融资并进行基础设施建设,提升区域配套环境。同时进行土地拆迁、整理和出让,获得土地出让和财政留成税金收入,再用以支付项目运营和开发建设的资金支出。循此以往,平台公司不断进行扩大融资,继续进行土地开发、项目引入,以及资产盘活等,从而实现提高区域经济增长和资源开发使用效益的循环模式。其中,财政资金、土地收入、项目收入成为主要资金来源。平台公司的融资方式主要分为两类,一类是金融机构和非金融机构的贷款、借款,另一类是以企业债、公司债、商业票据等债券为主体衍生的各类债务融资工具。

2.2平台公司存在的风险

平台公司以国有独资公司的形式出现,既有“国有”背景又兼具“公司”实质,在政府的坚强领导下,有条件在更高的市场化和专业化起点上,将区域内公共资源、公益资产等原本难以市场化的资源,通过充分利用市场工具,打造成为政府挖掘市场资金资源的新增长点,使得政府实施土地开发、创造资产增值成为现实,真正让其在市场中获得与自身融资优势相匹配的资金份额。这种独特的身份,也使平台公司可以更大的发挥自身价值。

2.2.1公司治理风险

正是由于自身特殊的法律定位,以及由此形成的与政府之间的特殊关系,造成平台公司在参与市场活动中,出现很多一般市场主体不会出现的问题,这也给正常的市场运行带来不小的风险。

第一,公司治理不完善,独立化运作程度不高。平台公司自身的特性让其承担着一部分公共管理和公共服务的职能,地方政府对平台公司各项工作的开展也起着主导作用。这样一来,虽然以法律规定衡量,其法人主体资格不存在任何问题,似乎披着“公司的外衣”,但是公司的法人治理格局尚未达到市场化的要求、经营管理也不适应市场化的方式。而从《公司法》的规定中可以看到,平台公司作为国有独资公司,应该以其独立财产承担参与市场经济活动所产生的各类债务,而作为股东方,政府仅以注资额度为限承担有限责任,但是还是因为其“准政府机构”的特性,这就造成了公司有限责任与股东方股东责任之间的冲突。

第二,自身盈利能力有限,债务包袱巨大。从实际运行来看,平台公司承担的多为履行政府职能的公益性项目,而功能性开发造成巨额资金支出。当前,平台公司过度依赖土地出让收益作为重要的资金来源,无其他有效的资金渠道,一旦未来土地出让形势或国家政策变动,则存在很大风险。

2.2.2融资风险

在实际融资过程中,平台公司与金融机构、券商之间主要存在的是借贷关系,以及因为作为贷款合同而引发的各类担保关系。在信贷活动中发生以融资、偿付为内容的借贷法律关系,一方是特殊主体的金融机构,另一方是作为国有投融资主体的平台公司,双方的权利义务也都有明确的法定范围。因此,贷款法律关系较为清晰简单。

而担保法律关系,除大多采用平台公司自有资产设定的抵押担保外,还包括涉及与金融机构和担保人的三方法律关系。三方担保关系具体表现为平台公司与担保人之间的委托担保关系以及担保人与金融机构的债务担保关系。基于平台公司与金融机构之间因贷款融资而形成的贷款关系以及担保关系分析,我们发现其存在的主要风险包括：

第一,金融机构实现担保权利困难可能引起的纠纷。以公益性资产的担保权利为例,公司将大量为履行政府职能代建的公益性资产作为抵押物,造成金融机构在实现权利时十分困难。不仅抵押物的权属资格缺少法律支持,也同时存在着价值减损风险。而相关资产往往具有垄断性,如果让金融机构持有,其有效性值得怀疑。

第二,金融机构贷后监管与平台公司资金需求的矛盾。受制于金融机构现有监管手段的限制和平台公司面对各领域庞大的资金需要,放贷资金的实际使用用途很难完全满足银行审批环节对资金流向的要求,导致可能出现信贷资金用作其他非指定用途的情况,由此对市场运行造成法律隐患。

3 控制风险的法律对策建议

针对平台公司存在的主要风险,有必要从权责收入分配制度、公司内外部治理机制等方面进行积极的控制。

3.1完善权责相适应的收入制度

从根本上解决地方政府依靠“土地财政”和平台公司解决收入不足的问题,化解平台公司法律风险,只能从完善“财权与事权相匹配”的收入分配制度上下功夫,以便从根本上解决平台公司存在的法律风险问题。

财权与事权相匹配可以在一定程度上调动政府积极性,充分发挥政府的公共服务职能。但是,相较于财权与事权,更应先强调“事权与支出责任相适应”的概念。因为在科学合理的财

Copyright © This work is licensed under a Commons Attibution-Non Commercial 4.0 International License.

政体制建构体系上,事权和支出责任才是基础性的因素和要件。地方政府按照区域、职能划分而承担的不同公共事务就是事权的概念,而各级政府运用财政资金完成这些事务而必须支出资金的义务就是支出责任。按照财政体制的运作程序,在有明确的事权规定下,政府首先履行的是支出责任,在此基础上进一步划分各层级的财政收入,最后才是实现普遍意义上的财力与事权相匹配。平台公司也应当按照这一基本运行体系,做到事权与支出责任的相互适应,以及财权与事权的相互匹配。

建立事权和支出责任相适应要从以下方面入手:第一,严格遵照法律对地方政府事权的已有规定,禁止随意将本属于上级政府的各类事项下放给下级单位,或者只下放事权而财权不随之转移的行为,要严格执行“费随事转”的原则。第二,对于事权的确定,要依据其所提供的公共产品范围来确定。加快制定政府行政事权职能清单,明晰政府职能范围,合理界定政府、市场和社会之间的关系,同时制定财政供给清单,科学界定财政支出范围。第三,税收分成的合理划分是解决相适应问题的关键一招。要适当调整税收分配,享受分配的额度与所承担事权相适应,与其支出责任相协调。

3.2完善平台内外部治理机制

3.2.1完善平台内部治理机制

完善公司治理机制,加强内部风险控制对于任何企业都十分重要,而国有企业承担着国有资产的管理任务,更应该加强内部风险的管理,这也是国有资产管理的法定义务。

第一,完善治理结构。改进平台公司的治理结构可以有效防范内部风险,通过进一步丰富公司的投资主体,吸引各类社会资本尤其是非公经济资本的加入,尝试混合所有制改革,改变平台公司股权构成模式,使其更加合理化,符合市场经济的要求,有利于克服由于历史原因导致的公司行政化倾向问题。

第二,改进决策程序。平台公司应以科学决策、合理决策为目的,切实发挥起公司董事会、经理层、监事会的作用,独立有效做出公司重大决策,防止各类决策程序流于形式。地方政府可以设定相应的经营考核目标,以市场化原则运行平台公司,充分发挥管理层活力,真正发挥出管理层的作用,创造符合政府利益和公司利益的长期价值。

第三,加强平台公司独立化运作力度。严格按照《公司法》以及相关部门的要求,针对平台公司债务现状,尽快剥离纯公益性项目的投入和运营,不再承担该类项目的融资业务。其运作的项目完全可以由政府部门通过财政投入或者财政支持等方式运作与建设,公司应该严格按照政府与市场的边界,集中于受托代建、购买服务、投资置业等方面。

3.2.2推广与社会资本合作模式

在当前逐步明确平台公司“商事化”定位的基础上,平台公司应努力发展成为具有经营性项目的公司,提升自身实力,减小债务负担。

第一,推广与社会资本合作。在当前经济、政治、社会发展全面进入新常态的大背景下,要注重发挥市场的调节作用,激发各类市场主体活力,使一切市场优质要素并发。包括积极尝试与非公经济开展合作,在产业开发、公用事业建设等领域发挥非公资本灵活性的特点,充裕公司资金规模,降低融资要求,减少债务总额,有效形成多元化资金来源,从根本上降低作为融资平台的风险。

第二,加强自身债务防控机制。平台公司作为政府的一只手,承担着大量通过公开市场进行的融资行为,应该由外部监督来提升自身风险的防控力度。首先,应强化强化自身债务的透明度,理清与政府债务之间的关系,通过法律引导建立良性的可持续的债务偿还机制,避免单纯成为政府的“钱袋子”。其次,建立债务监控指标体系。参照债券公开市场要求设定合理的债务指标体系,科学评估公司财务情况,密切跟踪资金的使用和投资情况,控制和限定对外担保情况。在此基础上,提前进行财务状况预警,提高公司债务管理及防范债务风险能力。

4 结语

平台公司作为代表地方政府行使运营管理的特殊国有主体,理应在加快经济建设、体制机制创新、拓宽资金渠道上发挥应有的作用。同时,加强风险防范、维护国资利益也始终是作为融资平台公司发展的根本出发点。希望平台公司在依法防控和规避风险的基础上不断作为,为区域经济发展继续做出更大贡献。

[参考文献]

[1]陈海燕.新形势下国有投融资平台公司存在的问题及变革对策研究[J].现代经济信息,2016,(21):90.

[2]陈立.地方国有平台公司管控模式中“30”管理模型的创新与运用[J].企业改革与管理,2019,(10):15-16.

[3]李光永.正式制度、基层政府与体制弹性——温岭劳资个案及其启示[J].公共管理学报,2011,8(03):1-12+123.

作者简介：

崔亚楠(1982--),男,汉族,天津人,硕士研究生,中级经济师,从事法律公司法人治理领域。

Copyright © This work is licensed under a Commons Attibution-Non Commercial 4.0 International License.