



政府投融资平台 转型 实操

TRANSFORMATIONAL OPERATION METHOD OF GOVERNMENT
INVESTMENT AND FINANCING PLATFORMS

邓海虹 韩映辉 胡涛 赵三康◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



政府投融资平台 转型 实操

TRANSFORMATIONAL OPERATION METHOD OF GOVERNMENT
INVESTMENT AND FINANCING PLATFORMS

邓海虹 韩映辉 胡涛 赵三康◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投融资平台转型实操 / 邓海虹等著.

—北京: 中国经济出版社, 2019. 4

ISBN 978-7-5136-5580-4

I. ①政… II. ①邓… III. ①国家行政机关—投融资体制—研究—中国 IV. ①F832. 48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 040086 号

责任编辑 杨莹

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 23.25

字数 346 千字

版次 2019 年 4 月第 1 版

印次 2019 年 4 月第 1 次

定价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

编 委 会

纪朝辉	李 豪	沈振华	张 莹
贾 琦	宋 晨	黄婕好	朱董杰
陈 伟			

序 言

以凤凰涅槃、壮士断腕的气魄推动 政府投融资平台转型

——兼谈《转型实操》出版的重要意义

近年来，国际环境错综复杂，使得国内改革稳定发展的任务艰巨而繁重。唯有迎难而上、扎实工作，坚持稳中求进的工作总基调，落实高质量发展要求，打好三大攻坚战，不断地深入推动改革，才能有效地应对外部环境的深刻变化与风险挑战。

在此背景下，政府投融资平台转型的理论与实践具有重要意义。

一方面，推动政府投融资平台转型发展，是打好防范和化解重大风险攻坚战的关键一环。

防范和化解重大风险攻坚战，位于三大攻坚战首位，其重点就是防控金融风险，尤其是要做好重点领域风险防范和处置，饱受诟病的地方政府债务正处于重点领域的“中心”位置。

现实地看，仅就政府投融资平台以及与之相关的地方政府债务而言，政府投融资平台的存在和发展就具有历史必然性，并在相当长的一段时期内，有效地解决了地方政府“财权”与“事权”不匹配的难题。但是随着经济形势不断发展，内外部环境都发生了明显变化，政府投融资平台的角色与功能随之发生了变化，与之相关的地方政府债务也成了不容忽视的风险点。就各个地方的实际情况来看，地方债普遍存在界定不清、规模不明、风险确定的情况，甚至很多地方对究竟存在多大规模的债务都认识不清，还有一些地方将债务等同于投资，即将风险较大且大概率将转变为债务的项目认定为投资而非债务。在此情况下，各地政府投融资平台不断发展，很多隐形债务不断

累积，金融风险也就随之提高。正因如此，近年来地方政府债务备受业内人士关注，甚至产生了国际影响。

时移世易，政府投融资平台转型发展，不但是其获得新生的“必由之路”，也是牢牢抓住重点领域做好风险防范和处置的“必然之举”。这一大类平台公司的顺利转型，所涉及的已经不仅仅是公司或是地方国企的转型发展，而且事关能否达到防范和化解重大风险攻坚战的全局。所以必须从这个高度，认真审视政府投融资平台的转型问题。

另一方面，更好地推动政府投融资平台实现成功转型，也是促进国有企业改革有实质性进展的重要举措。

政府投融资平台属于国有企业，国企改革是全面深化改革的重头戏，也是硬骨头。由于承担特殊的功能使命，多年来，诸多平台公司都没有进入完全竞争的市场领域。当前，应当在防范和化解重大金融风险的前提下，更好地推动政府投融资平台市场化转型，使其成为真正的市场主体、经受市场竞争的风雨历练。这过程虽然十分艰难，但却会积累格外宝贵的改革经验，对整体上推动国有企业改革都具有重要的借鉴意义。

目前，经济发展、国家政策、法治建设、社会转型、价值目标融合等，已经为我国确立竞争政策在经济政策体系中的基础性地位打下了基础。同时，“竞争中立”取向在国际经贸治理领域兴起，国际竞争规则亦要求企业适应这种新环境。成为平等接受竞争政策规制的市场主体，面临市场竞争的挑战，将更有利于国有企业实现质量变革、效率变革、动力变革，提升整体竞争力。从这个意义上看，转型发展、市场化改革已经成为政府投融资平台的“必选”项，避不掉也绕不开。唯有迎难而上，将这块硬骨头结实实地啃下来，才能促使平台类公司打开发展的新空间，同时也解决了国有企业在改革进程中的一个重要问题，取得经验和教训，探索国有企业改革的新路径。

从宏观层面上看，政府融资平台转型发展进程中可以管中窥豹，更好地实现供给侧结构性改革这条主线在防范金融风险和推动国有企业改革进程中落地生根，更好地构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强我国经济创新力和竞争力。

必须指出的是，政府投融资平台转型的探索与实践，必须在法律的框架中妥善推进，必须遵循法律法规的指引。特别是在平台公司转型的具体实践中，更是须臾不可离开法律规划出的“行进线”和“方向标”。当前，社会已经对控制地方负债风险、推动政府投融资平台转型的重要性和紧迫性有了共识，但是在实践中如何找到实现目标的方向路径，如何妥善化解平台公司转型发展中遭遇的资金问题、人员问题、经营问题等诸多困难，成为各地各部门必须正视的挑战。在法律法规的框架下和底线内，灵活运用金融工具和法律保障，助推政府融资平台转型创新，显得尤为重要，亦给专业人士更好地化解地方政府债务风险提供了有益指导。

在这样一个重要节点，《政府投融资平台转型实操》一书承担起了这一重要任务。本书作者深入调研平台公司运营状况，并结合转型成功的实战案例，以多年来为各级政府及平台公司提供法律服务的实战经验，倾力打造了“第一本”平台公司转型实务工具书，在一定程度上填补了该领域在国内的空白。

此举值得赞赏，也必将令众多在转型进程中的平台公司受益匪浅。

全国城投公司协作联络会暨中国城市建设投融资研究会秘书长



目 录

第一章 地方政府投融资平台转型困境与挑战 1

在我国地方政府融资体系中，政府投融资平台占据重要地位。从诞生到发展的 20 年来，各类投融资平台在完成地方政府“代融资、代建设、代还款”的历史使命后，面临市场化转型的必然选择。然而，转型道路困难重重，平台公司遭遇一系列困难和挑战。

第一节 正视转型困境 2

金融资本困境、组织结构困境、转型方向困境，阻碍了平台公司市场化转型的步伐。切实解决企业生存层面的困难、制度层面的障碍、运营层面的难点，是平台公司成功转型的前提条件。

第二节 厘清既有优势 7

市场化转型绝非坦途，唯有立足现有、正视挑战，才能杀出一条血路。更好厘清平台公司的既有优势，充分利用国有经济属性、顺应时代发展趋势、用好各种扶持政策，才能有实现转型发展的底气和力量。

第三节 精准实操策略 16

明确转型方向，亦要找准现实路径。推动平台公司实现系

统性的根本性变革，必须以问题为导向，因病施策、对症下药，找准应对的策略和方法。需从构建现代化经济体系上寻找新的突破口，拓展和延伸城市运营和服务的产业链，成为区域产品和服务的规划者和运营者。

第二章 平台公司转型中法律风险与防范 27

平台公司市场化转型必须爬坡过坎，必须在法律的框架中有序推进。更好地厘清平台公司转型中的法律风险，并采取针对性的措施进行防范，这是成功转型的前提条件。

第一节 对外投资的法律风险 27

对外开放为更多中国企业“走出去”、参与跨境并购等创造了积极条件，对外股权投资、拓展发展空间也成为地方政府投融资平台转型的新路径，有效地认知并防范公司投资并购交易中潜在的法律风险，重要且必要。

第二节 产权交易中的法律问题 40

平台公司市场化转型的核心是解决好“产权”问题，也必然面临一系列产权交易。因此，产权交易中的一系列法律问题值得关注。

第三节 人格混同的法律风险 47

平台公司及其关联公司发生债务纠纷时，易存在法人人格被否认的风险，使其对债务的清偿承担连带责任。这一法律风险需有效规避。

第四节 对外融资的法律风险 54

转型路上，对外融资都是平台公司的“必修课”，一系列政策变化需关注、风险管理需到位、隐藏风险需应对。

第三章 平台公司现代企业制度的建立 62

转型发展，制度先行。科学运用企业现代化管理模式，有助于提高平台公司管理水平，增强公司综合实力，优化公司盈利能力。建立一套完善的现代企业制度，不仅可以帮助平台公司脱离负债陷阱，也可以提升公司自身经营能力，以防范系统性金融危机的发生。

第一节 建立现代企业制度的必要性 62

一个具有独立法人地位的平台公司，可以通过建立现代企业制度进行转型，从而实现公司自主决算、自主投资和独立运行。平台公司转型发展需迈好制度建设的第一步。

第二节 完善公司法人治理结构 74

完善各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的法人治理结构，是遵循市场经济规律和企业发展规律推动平台公司转型的重要举措，对更好地发挥企业家作用有重要意义。

第三节 个性化设计公司章程 94

按图索骥，找到做好公司章程个性化设计的具体路径。

第四节 优化对外投资的全流程管理 102

投资管理不仅涉及企业增量资产的管理问题，还涉及企业存量资产的管理问题。现代企业中，投资管理是企业管理的重要组成部分，投资管理的优劣直接影响到企业的生存和发展。

第五节 规范人力资源管理 115

方向确定了，人就是关键性的因素。人力资源管理学是管理学中的一个重要的领域。做好人力资源管理，为平台公司成功转型奠定人才基础。

第六节 现代企业制度的创新与探索 127

抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。创新是企业发展的动力根源，不断进行创新是企业提高效率、降低成本、增加收益的重要方式。平台公司须在转型发展的进程中，大胆推动企业制度创新，探索有利于转型发展的更多可能。

第四章 平台公司转型的实操路径 132

在处理好财政与金融风险等历史遗留问题的基础上，找到一条妥善有效的转型发展路径是当务之急。平台公司需要解决“做什么”和“怎么做”两大经典问题。

第一节 平台公司的内涵与分类 132

厘清平台公司的内涵与外延、类型与特点，才能为精准选择转型发展道路提供参考。

第二节 转型与“名单制”管理 137

地方政府投融资平台名单制管理是什么？为什么各地的平台公司都争相“退名单、退平台”？平台公司“退名单、退平台”是否就意味着转型的成功？这一系列问题都需要仔细研究。

第三节 转型成功的运营经验 142

他山之石，可以攻玉。他人的转型成功之路不可直接复制，但成功转型的运营经验值得借鉴。

第四节 转型的路径选择 148

基于平台公司的现状、定位以及发展方向，可选不同的转型路径。不同路径的优势、劣势以及必备条件，皆需认真厘清。

第五节 转型的实操模式 159

对平台公司转型遭遇的共性问题和通行做法进行总结，能

够提供有利于实际操作的可行性方案。

第五章 金融工具在平台公司转型中的运用 171

工欲善其事，必先利其器。善于运用金融工具，缓解平台公司投融资压力、更好化解金融风险，是推动平台公司转型的有益之举。

第一节 发行债券助力基建 172

债券具有资金成本低、资金可用时间长、资金筹措范围广、筹措金额大等优点；也同时具有财务风险大、限制性条款多、资金使用不灵活等缺点。

第二节 上市后的股票发行 180

随着资金需求量以及融资难度的增大，平台公司需要开拓新的融资渠道，上市融资逐渐成为平台公司的重要选择。

第三节 灵活运用信托融资 191

基础设施类信托产品需求旺盛，引人关注。平台公司信托融资的方式主要有集合信托和银信政合作。

第四节 收益性项目的资产证券化 201

政府在公用事业建设中掌握的大量可以带来收益的准公共物品，是绝佳的资产证券化项目资产。资产证券化由此成为平台公司理应善用的金融工具。

第五节 产融结合的融资租赁 210

融资租赁业务紧密连接实体经济，通过产业资本与金融资本内在结合，引导资金脱虚向实，不断壮大实体产业，由实体产业向金融资本输送资金，促进产融结合。

第六章 平台公司资产重组路径分析..... 216

随着内外部环境的发展变化,地方巨额债务成为亟待解决的难题。各地平台公司若能运用破产等机制合理退出,不仅有利于平台公司实现自身更好发展,而且对缩小地方债务规模、有效防范系统性风险等方面大有裨益。

第一节 平台整合的有效路径 217

不同的平台公司适用不同的整合路径。平台公司应根据自身面对债务风险程度不同、自身资产规模不同、经营项目种类不同等方面进行区分,具体问题具体分析,根据实际情况作出明智选择。

第二节 并购重组路径分析 224

地方政府为优化自身债务管理,合理配置可利用资源,可以推动平台公司进行资源有效整合。

第三节 债务重整路径分析 227

破产重整作为应对当前经济状况的手段,可有效化解产能过剩的风险和地方平台公司债务风险,加强市场资源的合理配置。

第四节 破产清算路径分析 235

通过破产清算,公司可以合法有序地退出市场,有利于市场经济竞争机制的发挥,为公司经营者日后重整旗鼓提供可能,可谓“向死而生”。

第五节 企业注销路径分析 245

对于空壳公司或部分规模小、资产少、成立时间短的平台公司而言,选取企业注销路径,进行清算较为方便,处置资产

相对容易。注销结束后,公司法律主体资格消失,也不再履行相应的法律义务。

第六节 破产后的职工安置 253

职工安置一直是公司破产、改制后的重点规划内容,安置顺利与否直接关系到公司破产、改制能否成功,乃至影响社会稳定。

第七章 平台公司转型的创新思路 256

新时代,地方政府投融资平台和各地产业园区迎来难得的发展机遇,需以新发展理念为引领,以持续创新为驱动,在转型发展中敢闯敢干、大胆创新,开拓平台公司的发展新空间。

第一节 把握转型创新的重点方向 256

转型发展已是“必选项”,但怎么转、朝着什么方向转,则是重要的“可选项”。找准平台公司市场化转型、创新发展的方向路径,至关重要。

第二节 融资方式的转型与创新 261

着眼于“整体统筹规划”,着力于“单点创新突破”,实现信用、资产、项目上的重构,推动企业融资和项目融资双平台运作。

第三节 产业园区的模式创新 268

新一轮科技革命和产业变革正在兴起,产业园区转型亦要顺应时代发展的大潮流,更好适应从一般性的成本竞争转向为效率的竞争和技术能力的竞争,从一个规模范围化园区时代逐步走向“功效功能化园区”。

第八章 平台公司融资政策的梳理及解读..... 293

地方政府投融资平台公司职能范围随着国家宏观经济政策的调整而发生变化。更好推动平台公司转型发展，必须及时了解政策走向，把握未来前进方向。

第一节 核心条款法律解读 293

不依规矩，无以成方圆。深入了解平台公司发展相关的核心法律条款，才能为更好地转型发展做足准备。

第二节 平台公司融资政策梳理 314

了解政策、用好政策、规避风险，才能在政策的框架下更好地实现转型发展。

第一章 地方政府投融资平台转型困境与挑战

在我国地方政府融资体系中，政府投融资平台占据重要地位。

1994年，我国实施分税制改革，地方政府上交财权、下承事权。随着我国城镇化建设加速推进，地方在加快基础设施建设、补足民生短板等领域任务繁重，但其可支配的财力不足以应对城市快速发展和各领域建设的切实需要，因此，逐渐形成了地方财权与事权不相匹配的局面，各地融资需求一时激增。在此背景下，地方政府投融资平台应运而生，地方政府通过平台对接金融机构，可有效地解决财力不足等一系列现实问题。

20年来，各类投融资平台担负着为地方政府“代融资、代建设、代还款”的使命，为各地经济发展提供充足的“资金活水”，作出了重要贡献。同时也要看到，虽然市场在不断发展，情况在不断变化，但地方政府对平台公司融资行为的监管相对滞后，对相关项目建设进程管理较为粗放，从而导致平台公司对外融资规模愈发巨大、政府隐性债务不断激增、偿债风险日益凸显。近年来，地方债务高企被认为是酝酿系统性风险的一个十分重要的“风险点”，且业界对这一判断已达成“共识”。

在此背景下，自2014年起，中央政府和地方政府先后发布相关文件，提出剥离政府投融资平台为地方政府融资的职能，并要求投融资平台进行市场化转型，建立现代企业制度。党的十九大报告提出，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。在防范化解重大风险攻坚战中，防控金融风险是重中之重；在防控金融风险的工作中，地方债务风险的防控又是重中之重。因此，必须做好对地方债务风险的防范和处置，加强对薄弱环节的监管，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线，切实推动当前地方政府

投融资平台公司的转型发展，成为防范风险的一个有力抓手。

应该看到，推动投融资平台转型是一个“必选项”，但是转型的道路困难重重。当前，政府投融资平台普遍面临存量债务巨大、融资模式单一、资产结构差等问题，同时存在组织结构、人力资源等诸多方面因素的制约。若想回答好转型“路在何方”这一关键性问题，就必须进一步厘清政府投融资平台现有的优势条件和现实短板，进一步明确其自身定位和发展方向，统筹规划、步步为营、持续推进，切实化解风险，助力地方发展。

第一节 正视转型困境

政府投融资平台在运作中存在的问题由来已久，在地方政府城市基础设施建设需要持续加大的背景下，平台公司的风险隐患一直隐而不发，并且在此前两次金融危机中，各种风险不断累积。直至中央提出要清理地方政府债务、剥离平台公司政府融资职能，这一重要隐患才引起重视。2010年至今，从中央到地方连续发布推进政府投融资平台市场化转型的相关文件，投融资平台公司的转型日趋紧迫。

转型绝非易事，投融资平台公司所面临的困境不容小觑，主要体现在金融资本、组织结构、转型方向三个方面。

一、金融资本困境——企业生存层面的困难

自创立之始，政府投融资平台就以政府信用为背书，承担为地方政府融资偿债以及推动基础设施建设的职责。推动投融资平台市场化转型，就意味着平台公司将以独立主体的身份存在于市场经济体系中，完全竞争、自负盈亏、自担风险。实现这一“转身”，更好地解决平台公司积存债务数额巨大、新增融资困难、现有融资结构不合理等金融资本方面现存的问题，势在必行。

（一）存量债务偿还压力大

政府投融资平台由各级地方政府及部门出资成立，在运行过程中依靠政