

中国地方政府投融资平台 转型发展评价报告 (2017)

An Evaluation Report: The Transformation and Development of
Local Government's Investment and Financing Platform (2017)

胡恒松 鲍静海 赵晓明 著



人 民 出 版 社

中国地方政府投融资平台 转型发展评价报告 (2017)

An Evaluation Report: The Transformation and Development of
Local Government's Investment and Financing Platform (2017)

胡恒松 鲍静海 赵晓明 著



人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕 张 燕 孟 雪 李甜甜

封面设计:孙文君

责任校对:刘 青

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府投融资平台转型发展评价报告.2017/胡恒松,鲍静海,

赵晓明 著. —北京:人民出版社,2017.9

ISBN 978-7-01-018219-3

I. ①中… II. ①胡…②鲍…③赵… III. ①地方政府-投融资体制-研究报告-中国-2017 IV. ①F832.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 221935 号

中国地方政府投融资平台转型发展评价报告(2017)

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU TOURONGZI PINGTAI ZHUANXING FAZHAN PINGJIA BAOGAO(2017)

胡恒松 鲍静海 赵晓明 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.5

字数:350 千字

ISBN 978-7-01-018219-3 定价:75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

河北省金融学重点学科建设经费资助项目（JY2016QR14）

河北省科技金融协同创新中心资助项目（JY2016ZB51）

河北省高等学校人文社科重点研究基地：河北金融学院

金融创新与风险管理研究中心资助

序 一

地方政府投融资平台是中国经济与政治体制下地方政府为发展地方经济的特殊产物,它承担地方政府一些重大项目的投融资职能,地方政府投融资平台的投融资活动有效推动了地方经济的发展与城镇化水平的提升。

20 世纪 90 年代,旧时的《预算法》《担保法》和《贷款通则》等极大限制了地方政府的融资途径,导致地方政府在基础设施、公共服务等建设过程中捉襟见肘,严重制约了地方经济发展。对于地方政府投融资平台的困局,其根本原因在于财政分权改革后所带来的中央与地方政府财权和事权不匹配,地方政府长期面临基建资金不足、融资渠道受限的窘境。随着地方经济建设进程的不断推进,地方政府融资规模急速扩张,其偿债压力不断增大。与此同时,由于地方政府投融资平台治理结构不健全、担保行为不规范、项目投资效率低等问题日益凸显,地方政府投融资平台对地方经济的贡献是否可持续以及地方政府投融资平台过度融资带来的地方债务风险成为各方关注的焦点。

在新常态下,我国宏观经济和区域经济的发展呈现出新的特点,地方政府投融资平台仍然是解决地方资金缺口的有效途径,是地方综合实力进步与发展的引擎。短期来看,地方政府投融资平台仍有其继续存在的必要性与合理性,但面对地方政府投融资平台的畸形特质所引发的一系列严重后果,必须对其体制机制所存在的缺陷进行纠正,加快推进转型发展。

对于中国地方政府投融资平台而言,2014 年 10 月 2 日《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)的出台,是地方政

面对中国地方政府债务问题严峻,对于地方政府投融资平台的质疑之声迭起,胡恒松博士等此时推出的《中国地方政府投融资平台转型发展评价报告(2017)》可谓是非常及时,恰恰响应了当前地方政府投融资平台举债规范化的要求。本书研究的核心问题是地方政府投融资平台的转型发展,通过构建一个较为完整的地方政府投融资平台评价体系,将地方政府投融资平台按照行政级别及区域,划分为省、地级市、区县三级进行分析。本报告基于公司业绩、市场化转型、社会责任三个板块进行综合评价,上述三个指标将作为一级指标,在每个一级指标下设二级指标,通过指标赋值整合后形成对地方政府投融资平台的总体评分,同时列示各级地方政府投融资平台的具体排名情况并对排名结果进行解析。本书主要以中国地方政府投融资平台转型发展评价总报告与部分省份分报告的形式呈现,数据丰富,内容翔实,致力于为地方政府投融资平台的转型发展

展提供参考及借鉴,促进地方政府投融资平台的良性发展,进而助力地方经济的发展。

目前,我国已进入全面建成小康社会的攻坚阶段,也处于区域发展的关键时期,必须准确判断并认识区域发展的新形势,牢牢把握区域发展所蕴含的机遇,对地方政府债务问题的管控、对区域经济发展的影响毋庸置疑。在此背景下,地方政府应从建设新型地方政府融资体系的角度出发,切实处理好地方政府投融资平台存在的风险和问题,加强风险防范意识,提高风险管理能力,采取措施积极防范金融危机,以捍卫国家金融安全,保证地方经济持续、健康、稳定发展。

为者常成,行者常至。胡恒松博士是河北金融学院副教授、中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所的博士后,长期从事融资领域的工作,积累了丰富的实践经验。希望《中国地方政府投融资平台转型发展评价报告(2017)》一书可以为政府经济政策的制定拓宽思路,为地方政府投融资平台的转型发展提供参考,并在具体实践中不断加以调整与探索,进而有效地防范债务风险。

是为序。

孙久文

中国人民大学经济学院教授、博士生导师

区域与城市经济研究所所长

全国经济地理研究会会长

2017年8月1日于问渠书屋

序 二

截至2013年6月,全国政府性债务总额高达20.6万亿元,尤其是各类地方政府债务(含偿还责任、担保责任、救助责任债务)高达17.89万亿元。2014年10月,国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号),明确要求剥离地方政府投融资平台的政府融资职能,地方政府投融资平台开始面临转型问题。但是,地方政府融资举债规模依然进一步攀升。

2016年11月14日,《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函[2016]88号),对存量债务的风险管理、后期处置及保障措施等进行了规定。2017年4月26日,财政部等六部委联合发布《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),要求政府不得通过担保、承诺等形式增加隐性负债。2017年5月28日,财政部发布《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预[2017]87号),严禁以政府购买服务的名义变相融资,并制定了负面清单。2017年7月14日至15日,第五次全国金融工作会议首次提出“终身问责,倒查责任”的制度。由此种种,足可见中央严控地方政府债务、力促平台转型的决心,地方政府投融资平台转型已迫在眉睫。

转型已成为地方政府投融资平台的必然选择,对于完全覆盖型的地方政府投融资平台而言,其可以转型为普通企业。对半覆盖型准公益投融资平台而言,其可以转制为地方公营结构,融入社会资本。对无覆盖型且纯粹为政府融资的投融资平台而言,其可以选择退出市场。地方政府可以根据各地的具体情况,整合现有资源,完善产业布局,将杂乱无章的

地方政府投融资平台进行重组,形成一个具有市场竞争力、现代化的大型国有集团。

地方政府投融资平台转型已成共识,但是对于全国成千上万家地方政府投融资平台而言,由于其地理位置、管理制度以及经营能力的不同,其转型的程度也存在着巨大的差异。遗憾的是,在此之前,社会上并没有一套系统的评价标准来衡量评价地方政府投融资平台转型的效果,胡恒松博士此时推出本书,大胆尝试,首次构建了一个较为完整的地方政府投融资平台评价体系,公布第一届地方政府投融资平台转型效果评价,恰恰呼应了当前中央政府剥离地方政府投融资平台政府融资功能、实现平台市场化转型的要求,为全国上千家地方政府投融资平台提供了纵向比较,为地方政府投融资平台未来转型提供了有益的政策和技术支持。

本书是胡恒松博士继《产融结合监管问题及制度创新研究》和《我国地方政府投融资体系构建——基于对政府投融资平台的研究》之后,紧贴地方政府投融资平台转型发展热点的又一延伸。该著作通过对各级地方政府投融资平台按照省、地级市、区县来进行分类,对各公司的财务指标、社会责任指标、国有资产运营指标等进行科学的赋值,最终形成一个具有说服力的地方政府投融资平台转型效果评价排名。该书采取总分的结构,全篇以报告的形式分析地方经济形势以及省、地级市、区县三级地方政府投融资平台的市场化转型情况,以全国总报告综述全国地方政府投融资平台转型现状,辅之以 15 个典型省份作为样本详细分析区域特色,具体问题具体分析,根据各地经济发展的不同以及地方政府投融资平台转型的不同程度提出具有针对性的建议,为大家全方位地展现了我国地方政府投融资平台的转型现状,为全国政府投融资平台转型发展提供了一个全方位的参考。

地方政府投融资平台曾为地方发展建设作出了巨大贡献,我们也相信,未来其亦将一如既往,当前转型升级所有地方政府投融资平台的任务极为紧迫。如今面对转型,需要政府和市场各方积极探索,全力配合,共同破解转型难题。衷心希望这本著作可以帮助国内地方政府投融资平台、政府部门以及研究工作者更加深入地了解国内地方政府投融资平台

中国地方级财政投融资十年发展评价报告(2017)

前 言

地方政府投融资平台的出现和发展具有特殊的时代背景和发展需要。20 世纪 90 年代以来,旧《预算法》《担保法》和《贷款通则》等法律法规极大地限制了地方政府的融资渠道和资金规模,影响区域经济增长和地方基础设施建设。基于此背景,各地方政府投融资平台应运而生,并在此后有效地推动地方城镇化水平的提升,对区域发展建设起到重要的支撑作用。

但是,随着地方现代化进程的不断推进,地方政府投融资平台发展中所存在的问题也逐渐暴露出来。一方面,地方政府投融资平台作为支持区域经济发展和基础设施建设的重要融资渠道,融资规模急速扩张,导致地方政府偿债压力不断增大,严重影响地方政府投融资平台与地方政府的正常运转;另一方面,治理结构不健全、担保行为不规范、项目投资效率低、发展方向不清晰等问题日益凸显,地方政府投融资平台对地方经济贡献的作用程度及可持续性受到社会各方的质疑。事实上,地方政府投融资平台的发展困局,根本原因在于我国财政分权改革所导致的中央与地方政府财权和事权的不匹配,使得地方政府长期面临基建资金不足、融资渠道受限的窘境。所以,如何处理地方政府的债务问题和地方政府投融资平台的发展问题成为促进区域经济稳健发展和保障人民生活福祉的迫切要求。

在此背景下,2014 年 10 月 2 日,国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号),提出加快建立规范的地方政府举债融资机制,对地方政府债务实行规模控制和预算管理,剥离地方政府投融资平台的政府融资职能。以此为起点,我国各级政府及监管部

为科学、合理地对我国地方政府投融资平台展开转型发展情况综合评价,本报告选取公司业绩、市场化转型、社会责任作为三个一级指标,每个一级指标下设若干个二级指标,共同构建评价体系。基于数据的可得性、公开性等因素,本书分析的样本范围界定为 30 个省、自治区、直辖市进行过公开发债行为的地方政府投融资平台。

2

中下游及长江中下游经济区均为我国重要的农业基地,下文将两者合在一起进行分析;而东北和西北经济区均为我国重要的能源战略基地,在下文将两者放在一起展开分析。

本书主要的创新点是通过构建测度指标体系,展开对地方政府投融资平台转型发展的研究,全面反映我国地方政府投融资平台的整体发展,并在结合作者多年的地方政府投融资平台运作实战经验的基础上,对地方政府投融资平台的转型发展提出可行的建议。

目 录

前 言	1
第一章 中国地方政府投融资平台转型发展评价总报告	1
第一节 地方政府投融资平台的概念	1
第二节 地方政府投融资平台发展环境分析	5
第三节 中国地方政府投融资平台发展评价指标体系说明	18
第四节 中国地方政府投融资平台发展分析	33
第五节 中国地方政府投融资平台排名情况分析	45
第六节 地方政府投融资平台转型分析	58
第二章 北部沿海综合经济区重点省市地方政府投融资平台发展状况	68
第一节 北京市地方政府投融资平台发展状况	68
第二节 天津市地方政府投融资平台发展状况	83
第三节 河北省地方政府投融资平台发展状况	97
第三章 东部沿海综合经济区重点省市地方政府投融资平台 发展状况	116
第一节 上海市地方政府投融资平台发展状况	116
第二节 浙江省地方政府投融资平台发展状况	131
第三节 江苏省地方政府投融资平台发展状况	147
第四章 南部沿海经济区重点省市地方政府投融资平台发展状况	168
第一节 福建省地方政府投融资平台发展状况	168

2

第一章 中国地方政府投融资平台 转型发展评价总报告

第一节 地方政府投融资平台的概念

一、地方政府投融资平台的概念界定

根据国务院 2010 年 6 月 10 日印发的《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》(国发〔2010〕19 号文),地方政府投融资平台是指由地方政府及其部门和机构等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^①。2010 年 7 月 30 日,财政部、国家发改委、中国人民银行、银监会四部委联合下发的《关于贯彻〈国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》(财预〔2010〕412 号)进一步明确地方政府投融资平台具体包括各类综合性投资公司,如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等,以及行业性投资公司,如交通投资公司等。^②

① 国务院办公厅, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/15/content_9760.htm。

② 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/zwgk/2010-08/19/content_1683624.htm。

表 1-1 2010 年以来各部委文件对地方政府投融资平台的定义

发文单位	文件名称	地方政府投融资平台定义
国务院	《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》	由地方政府及其部门和机构等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
财政部、国家发改委、中国人民银行、银监会	《关于贯彻〈国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》	由地方政府及其部门和机构、所属事业单位等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，具有政府公益性项目投融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体，包括各类综合性投资公司，如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等，以及行业性投资公司，如交通投资公司等
银监会	《中国银监会办公厅关于地方政府融资平台贷款清查工作的通知》	综合性公司、行业性公司、政府性机构（包括政府组成部门及政府财政预算拨款的事业单位）、土储性公司（中心）四类
银监会	《关于地方政府融资平台贷款监管有关问题的说明》	由地方政府出资设立并承担连带还款责任的机关、事业、企业三类法人
国务院办公厅	《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》	由地方政府及其部门和机构等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

资料来源：根据相关公开文件整理获得。

本报告所指地方政府投融资平台包括地方政府出资设立的综合性投资公司以及行业性投资公司，也包括地方各类国有资产经营管理公司。

二、地方政府投融资平台的发展历程

地方政府投融资平台是中国现行经济和政治体制下的特殊产物，对我国经济的高速发展起到重要的支撑作用。20 世纪 90 年代是我国城镇化进程的关键时期，由于实行分税制改革，地方政府财政收入有限，建设任务重，融资需求巨大。在地方政府受原《预算法》约束不得发行地方政府债券的背景下，加之《担保法》和《贷款通则》分别限制了地方政府为贷