



热点透视

地方投融资平台转型发展的方向

徐鹏程

地方投融资平台的转型发展，对维护经济社会持续健康发展、防止发生系统性金融风险具有重要意义。地方投融资平台转型发展要从重新明确定位、完善政策法规、建立符合市场化要求的管理体制和公司治理结构、重新界定地方政府和投融资平台关系等方面，进一步完善和建构适应我国国情的地方投融资体系，使其在供给侧结构性改革中发挥更大的作用。

更加丰富和多元。

抓紧完善与地方投融资平台有关的法律法规

地方投融资平台转型的整体思路确定后，应积极研究出台相关的法律和政策规定，用法律形式明确这些平台公司的分类、职能、经营管理制度、监管政策等，明确地方投融资平台所具有的独立法人主体地位，保证这些平台公司能以自身所有的资产享受权利并承担相应责任，各级政府与平台公司的关系，应是在法律的基础上以实际出资为限对其承担有限责任，杜绝违规担保、隐性担保。在此基础上，各级地方政府应加紧完成对平台公司的清理和合并，做到一级政府只有一个投融资平台，一个窗口对外，在依法合规的基础上加强对平台公司的监管。

建立符合市场化要求的公司治理体系

为适应市场化转型发展的需要，地方投融资平台必须尽快建立起能充分体现其市场主体地位的管理体制和公司治理结构。

推动平台公司尽快完善现代企业制度。作为独立的市场主体，地方投融资平台应按照《公司法》《担保法》等的要求完善治理结构，按照法律法规规定建立股东大会、董事会、监事会，明确资本结构和股东构成，地方政府作为出资人要体现自己的意志，也需要在相关治理框架内合法表达，不能以行政命令代替公司“三会”决议，平台公司要按照现代企业制度的要求规范运作，加强高管人员的绩效考核，按照绩效决定高管人员的任免。

完善平台公司的内部决策程序。公司内部要建立起完善的项目投融资决策程序，每一项投融资行为都必须依法合规，保证投融资方向符合政府的发展目标，保证融资规模与平台公司自身实力相匹配，平台公司内部要建立起相应的审批权限制度、授权制度，资金的拨付要有严格审核批准程序。

建立平台公司债务风险预警机制。平台公司要构建完善的债务风险评价标准体系，密切关注本地经济发展动态、预计经济增长速度、政府财政能力情况以及公司内部现金流情况、负债比、速动率等重要指标，分析潜在风险，提前制定相应的风险化解预案，遇到重大突发情况时，要及时向政府主管部门报告。

建立偿债准备金制度。平台公司可以委托专业金融机构设立准备金专用账户，定期向该账户缴纳足额资金，防备债务违约情况的发生。提高平台公司的债务偿付能力。地方政府要继续重视平台公司的建设，帮助平台公司提高资产质量，在设立或重组平台公司时，要充分考虑其未来健康发展的需要，保证其具备一定的盈利能力和偿债能力，在鼓励平台公司与银行加强合作的同时，也要帮助平台公司创造条件不断改进融资方式，开拓资产证券化等新的融资渠道，提高平台公司募集资金的能力。

坚持多元化发展方向，拓展发展空间

具备独立的市场主体资格后，地方投融资平台也就具备了在市场上承揽、承做项目的能力，在今后的发展中，平台公司一方面应继续发挥自身优势，把基础设施建设和土地一级开发作为重点业务；另一方面要积极开展市场业务，凭借独特的资源和机遇，向金融控股、城市运营、产业投资、资产管理、城市旅游等市场化业务领域转型，从公益类国有企业发展为公益、商业相结合的综合类国有企业，增强平台的自我发展能力，形成新的利润增长点，用市场化业务的收益反哺公益性业务，在积累自身发展

动力的同时为地方财政减轻压力。可以考虑引入风险投资，将高新技术与风险投资有机结合起来，将分散但有较高收益的项目进行聚集，在本地区形成一定规模的风险投资项目池，通过与风险投资机构合作将资金集中投入到这些项目中，解决当地战略性新兴产业发展中遇到的资金难题。

政府与社会资本合作的PPP融资模式目前已成为基础设施建设和公共服务领域投融资体制改革的重要内容，在这些方面地方投融资平台本身就具有特殊优势，转型后的平台公司可以继续参与这种融资模式，以特许经营协议为基础，积极与地方政府签署各类合同来保证双方的权利和义务，形成新的合作伙伴关系，彼此监督，最终实现互利共赢。当前PPP融资模式刚刚起步，地方政府要继续完善这种模式，加强市场监管，在公共资源领域进一步放开市场准入，完善相关的配套政策，将利益共享的原则明晰化。在PPP融资合作中，平台公司和地方政府除了要关注项目的资金来源、建设进度外，还要重点关注项目的盈利模式、市场化收益共享等，保证项目建成后可以健康运营，既实现民生、公益的目标，又实现国有资本的保值增值。在选择项目时，要充分考虑平台公司自身的资产状况，并对项目未来发展进行合理且保守的估计，争取银行贷款时切忌盲目自大。在项目建设中，要注意项目建设周期与贷款期限相匹配，充分考虑资金流状况，对于不符合相关评估标准的项目坚决杜绝。

进一步加强对地方投融资平台的监管

针对平台公司可能出现的公司治理风险、经营风险和财务风险，地方政府和相关金融机构都要切实承担起监管职责，保证平台公司的健康发展。

督促平台公司完善信息披露制度。平台公司要按照国家有关法律的规定，及时向有关方面或社会公众披露资产负债情况、对外担保情况、经营业绩等，保证信息透明，切实解决信息不对称问题。

金融机构要加强对地方投融资平台的监管。对平台公司报送的贷款项目要谨慎选择，贷款前要严格审查其财务状况和债务偿还能力，根据平台公司的信用评级结果严格确定其授信额度，贷款发放后要做好跟踪，定期开展贷款审计、业务检查和风险评估，督促平台公司建立风险监控和评价体系。

建立健全考核激励机制。一些平台公司的人员来自政府部门，工资、绩效不由平台公司发放，或者个人收入还执行着政府部门的有关做法，这些都无法调动起员工的积极性。平台公司向市场化转型后，要迅速建立健全与市场化相适应的考核激励机制，一级考核一级，层层设定指标，将个人收入与业绩充分挂钩，推动平台公司整体业绩的提高。

建立责任追究制度。过去由于责任追究制度不明确，出现问题时往往分不清责任，无法实施追究，要对平台公司加强监管，就必须建立责任追究制度并严格执行，根据法理中的权责相一致原则，重点在投融资决策、融资执行、项目运营管理等方面分别建立与之相对应的责任追究制度，并根据地方投融资平台的特殊性，考虑将个人的责任延伸为终身追究制，保证平台公司健康持续发展。

试点设立专业的投融资平台监管机构。鉴于地方投融资平台已具备了相当规模，在经济发展中发挥着重要作用，可以考虑在财政部下设立一个专业融资平台管理机构，并在省级行政区设立分支机构，统筹对全国各级各类地方投融资平台的监管。地方投融资平台除向上级主管部门和出资人负责外，还要将重要的投融资行为向专业监管机构备案，根据项目情况也可以试行向专业监管机构申请审批的制度。

防控金融风险的五个着力点

袁 辉

2016年中央经济工作会议围绕稳中求进工作总基调，明确“要把防控金融风险放到更加重要的位置”，这对2017年的金融和经济工作起到了重要的牵引作用。

金融是一把双刃剑。一方面，金融机构与金融市场通过动员储蓄、分配资源、监督职业经理人、分散风险和促进商品、服务及合同贸易等手段，能够有效降低信息成本 and 交易成本，促进资本积累和技术创新，进而推动经济增长。另一方面，它又是过度投机和虚假繁荣的温床，借助股票、债券和衍生品本身的反复买卖，金融可以自转、空转，并累积风险，诱发危机。此外，金融还利用利息、股息、佣金等形式源源不断地汲取实体部门创造的利润，存在掏空实体经济的危险；同时，在高金融利润的引诱下，实体经济有可能脱实向虚，把原本用于扩大生产、改造升级的资金投向金融产品和金融市场，削弱社会生产力的现实基础。

目前，我国经济发展已经进入新常态，前一阶段被快速发展掩盖的顽疾痼症逐渐显现。此次经济工作会议提出的“要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险”，正是在总结西方国家金融危机教训、认清金融体系运动规律、研判我国经济发展形势的基础上，作出的科学决策和战略部署。

坚定去杠杆方向。由过高负债率导致的巨大财务成本不但危及企业日常运营，而且必然带来高风险，容易诱发系统性金融危机，损害整个国民经济的健康发展。中央经济工作会议强调，要在控制总杠杆率的前提下，把降低企业杠杆率作为重中之重。为此，第一，要发

展多层次资本市场，改善企业融资结构，加大股权融资比重；第二，防止借新还旧、扩大借债规模，强化企业自身债务杠杆硬约束；第三，支持有条件的企业市场化、法治化债转股，有序降低负债比例。

调节好货币闸门。2014年以来，央行通过降准、降息和一系列结构性工具实施了较为宽松的货币政策，为供给侧结构性改革提供了良好的货币环境。但是囿于实体经济领域改革进入深水区、碰到硬骨头，经济缺乏新增增长点的有力支撑，部分资金通过家庭和企业流入到金融市场和房地产部门，推高了资产价格，增强了通货膨胀预期，加剧了金融和经济的内在不稳定性。此次中央经济工作会议要求在继续实施稳健货币政策的同时，保持货币政策的稳健中性，调节好货币闸门，意味着未来依靠货币政策刺激经济的力度将逐渐缩小，重点在于畅通货币政策传导渠道和机制，既不能释放过多流动性推高资产价格，又要维护流动性基本稳定，缓解实体经济改革压力。

不断优化信贷结构。在宏观上调节好货币闸门的同时，微观上要进一步优化信贷结构，助力供给侧结构性改革的不断深入。具体来说，在区域层面，鼓励资金流向正在发展、急需资金的中西部地区和农村地区；而非热钱涌动的发达地区 and 城市；在产业层面，引导资金流向技术水平高、发展前景好的战略性新兴产业和基础设施部门，而非产能落后、产能过剩的领域；在企业层面，推动资金流向缺乏资金但上升空间较大的朝阳企业或成熟企业，而非盈利能力差、债务比例高的僵尸企业；在家庭层面，支持合理自住购房和耐用消费信贷，而非投资性购房和短期投机。

着力防控资产泡沫。继2016年7月中央政治局会议提出“抑制资产泡沫”，10月政治局会议再提“注重抑

制资产泡沫”之后，此次中央经济工作会议又一次提出“着力防控资产泡沫”，语气之强、决心之大可见一斑。当前，我国资产泡沫突出集中在房地产领域。2015年年底以来，在降息、降准和各项扶持政策的刺激下，一二线城市的房地产市场日趋活跃，价量齐增，投机之风渐起。就房屋性质而言，它主要是为了满足人民群众的基本住房需要，但由于供给的相对不足与滞后，在大量资金涌入的情况下，房产价格迅速攀升，因此有时又被当作金融产品来投资。经济工作会议重申了“房子是用来住的，不是用来炒的”的定位，将综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段，加快研究建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制，既抑制房地产泡沫，又防止出现大起大落。

保持汇率基本稳定。随着我国开放程度的提高，经济主体对汇率的变化越来越敏感，在英国“脱欧”、欧洲政治形势不稳、美联储加息等因素的影响下，人民币对美元的贬值压力持续存在。因此，一方面，要稳定市场预期，防止不必要的资本流出和波动，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定；另一方面，要加大参考一篮子货币的力度，完善人民币汇率市场化形成机制，增强汇率弹性，为逐步实现人民币资本项目可兑换、有序推动人民币的国际化创造条件。

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，也是供给侧结构性改革的深化之年，在此关键节点上，必须警惕经济运行过程中暴露出来的各种风险，特别是以高杠杆率、资产泡沫为表现形式的事关全局的金融风险，紧紧围绕金融体系支持实体经济发展这一出发点和落脚点，加强和改进金融监管的方式、措施，去杠杆、调货币、优结构、防泡沫、稳汇率为着力点，促进经济平稳健康发展。

经济时评

(上接1版)

在谈到政法工作维护社会大局稳定的任务时，习近平总书记指出，各种人民内部矛盾和社会矛盾已成为影响社会稳定很突出、处理起来很棘手的问题，而其中大量的问题是由利益问题引发的，并以此为前提创造性地提出，维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。因此，在处理维稳问题时，首先要把人民群众合理合法的诉求解决好。单纯维稳，不解决利益问题，那是本末倒置，最后也难以稳定下来。他引用先哲关于“治理之道，莫要于安民；安民之道，在于察其疾苦”的论述，说明维护人民群众合法权益对于稳定的意义，强调要完善对维护群众切身利益具有的具有重大作用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，建立畅通有序的诉求表达、矛盾调处、权益保障、心理干预机制，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，使群众由衷感受到权益受到了公平对待，利益得到了有效维护。惟其如此，维稳之稳，才能建立在坚实的基础之上。

在谈到政法工作维护社会公平正义价值功能时，习近平总书记强调，“要重点解决好损害群众利益的突出问题”，并提出了四个“决不允许”的具体要求，即决不允许对群众的报警求助置之不理，决不允许让普通群众打不起官司，决不允许滥用权力侵犯群众的合法权益，决不允许执法犯法造成冤假错案。强调要通过这些具体的行动，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

在阐述保障人民安居乐业这个主要任务时，习近平总书记从“民惟邦本，本固邦宁”出发，指出“人民安居乐业，国家才能安定有序”，把保障人民安居乐业作为政法工作的根本目标，与维护稳定、促进社会公平正义一起，作为政法工作的三大目标之一。习近平总书记在讲话中把是否有利于人民安居乐业作为政法工作做得好不好的根

本标志，要求政法机关和广大干警要把人民群众的事当作自己的事，把人民群众的小事当作自己的大事，从让人民群众满意的事情做起，从人民群众不满意的事情改起，为人民群众安居乐业提供有力的法治保障，把政法工作的出发点和落脚点，以及改革的出发点和落脚点，都放在保障人民群众安居乐业这个根本点上。把保障人民安居乐业当作政法工作的根本目标，把人民安居乐业当作政法工作的根本标准，并把人民群众满意不满意作为衡量政法工作的根本指标，把人民满意不满意当作政法工作坚持什么、改进什么的指针，充分体现了政法工作的人民性，也是习近平总书记以人民为中心的思想在政法工作中的具体体现。

(三)

习近平总书记高度重视公平正义，把实现公平正义作为政法工作的核心价值追求，既丰富和发展了马克思主义的哲学内容，也拓展了马克思主义法学的内涵。关于政法工作以促进社会公平正义为核心价值追求的问题，习近平总书记的论述是多方面的。

首先，习近平总书记指出，“实现社会公平正义是我们党的一贯主张，公平正义是中国特色社会主义的内在要求”。党的十八届三中全会把促进社会公平正义、增进人民福祉作为全面深化改革的出发点和落脚点，也是基于这个考虑。习近平总书记这一论述，揭示了公平正义的社会主义性质，正是基于这一确定性和定位，使得中国特色社会主义政法工作与社会公平正义有机联系，紧密结合起来，为把促进社会公平正义当作政法工作的核心价值追求奠定了理论基础。

其次，把促进社会公平正义当作政法工作的核心价值追求。习近平总书记指出，从一定意义上说，公平正义是政法工作的生命线，司

法机关是维护社会公平正义的最后一道防线。如果做不到这一点，群众对法治就不会有信心，对政法工作也不会有信心。这段重要论述把公平正义对政法工作的意义论述得十分清楚明白，充分说明了为什么要把促进社会公平正义当作政法工作的核心价值追求，这不仅深化了人们对社会公平正义的认识，对政法工作重要性的认识，也深化了人们对于社会公平正义和政法工作重要性的认识，对我们在新时期做好政法工作具有十分重要的指导意义。

再次，习近平总书记就政法工作如何实现其促进社会公平正义的核心价值追求提出了明确要求。我们在贯彻落实中要做好以下几个方面的工作。一是实现社会公平正义，政法机关必须坚持法律面前人人平等的原则，如果政法机关对老百姓不理不睬，而对有钱有势的人都高看一眼，那就没有什么社会公平正义可言了。二是实现社会公平正义，政法机关在政法工作中必须做好托底的工作，着力维护广大人民群众特别是弱势群体的合法权益，重点解决损害群众权益的突出问题，决不允许滥用权力侵犯群众合法权益。三是实现社会公平正义，政法机关必须坚守一条红线，那就是决不允许出现冤假错案。要通过完善制度建设包括党领导政法工作制度、执法办案制度、责任追究制度、案情登记制度、监督制度等，来防范冤假错案。四是社会公平正义要以人民群众看得见的方式予以实现，努力让人民群众在每一个司法案件的处理中都感受到公平正义。这一方面要求政法机关办理的每一个案件都必须是公平正义的，也就是实体上必须是公平正义的；另一方面要求让人民群众通过制度的方式参与执法办案的过程，参与寻找真相的过程，参与追求公平正义的过程，并在这个过程中切身感受到公平正义。

(作者系湖南省人民检察院党组书记、检察长)