

从政策性资金走向政策性融资

文 / 刘昆

2006年我曾经介绍过政策性资金的概念和一些优势,鼓励我国城市水业改革的参与者们积极探索政策性资金的运用,希望政府主管部门和相关研究机构加大对政策性资金的研究力度,充分开发金融产品,发挥金融工具的作用,

利用政策导向和金融杠杆体调节水务市场项目的投入与产出;希望简化申报程序,形成利用政策性资金的绿色通道;同时建立市场化资金与政策性资金的接口,形成制度化管

理。一年过去了,在利用政策性资金方面,国家各个部门都下了大力气,也有了一定的成效。各地各级政府也在利用政策性资金上有了一定的突破,水务市场的投资人更是通过自己的实践逐步摸索出了一些政策性资金与水务市场化项目衔接的有效渠道。经过深入研究,我和我的团队将利用政策性资金的有效方式定义为“政策性融资”。



中仪国际招标公司/市政公用事业咨询业务部 总经理刘昆

如果说,去年我们对政策性资金做的是概念介绍,今天就是对政策性资金实际运用模式的推介即从政策性资金走向政策性融资。

一、政策性融资的概念

近年来,水业的同仁们一直在不懈地讨论水业改革中政府的责任问题,我认为实际上政府的责任的源头是政府在政策性融资中承担的责任和义务。目前有些城市的建设主管部门非常困惑,他们一方面接受水务市场化改革的概念,也通过几年的实践对改革的模式有了较为深入的了解,另一方面却无法接受投资人融资

成本相对较高,投资主体进入后水价压力偏大、监管无法正常实施等事实。一些财政资金较为充裕的城市甚至开始反思水务改革的源头,有了政府重新作为投资主体介入的想法或行动。那么,政府与社会投资主体的资金到底应该

如何衔接?怎样通过有效的渠道使政府实现社会义务同时又满足投资主体对利润的追逐呢?

政策性融资这个概念就把水业市场的责任非常清晰地界定和分解了。首先,我们认定水务市场是一个资金投入较大、沉淀时间较长、收益相对低下的行业。但是由于水务项目同时存在着现金流充足、收益稳定、风险较小的特点,所以还是吸引了众多的投资人的目光。但是我们应该清醒地看到投资人追逐的是长效的利润,而水业的利润应来自于投资人专业化的管理和运营,不应来源于高额的金融成本。所以政府在水务项目中始终应该成为融资

的带动者，只有政府通过政策性导向，以信誉及其定资金的投入奠定项目的基础，才有可能实现政府的真正意义上的社会责任的实现和投资人进入成本的降低。这就是我所提倡的政策性融资的概念。

二、政策性融资的几种方式

1、统借统还，借贷人与项目公司分立。

地方政府作为借贷主体，可以凭借财政信誉筹借到相对于商业资金更为优惠的政策性资金。这部分资金既可以作为一个项目启动的资本金，又可以作为项目的运营补贴，还可以在项目发生风险时使政府有回购能力，从而使项目从建设到运营监管形成在政府扶持下的闭环，而不是粗放式的开口管理模式。这类模式下涉及的政策性资金包括国债、国际金融组织贷款、外国政府贷款及国家开发银行等政策性融资渠道。一种方案是由地方财政一家出资。在组建初期根据财力可能一次性注入一部分，以后逐年充实。可以考虑将财政预算用于基本建设的资金、预算内有偿用的资金、一部分预算外资金包括逐步收回的财政周转金作为其重要资金来源。另一种方案是通过股份制的形式，由省财政、现有主要省级政策性投资机构以及市地财政共同认股出资组建，筹措资本金，包括现有一些政策性投资机构这些年来投放出去尚未收回、质量较好的存量资产。这种方案的优势一是可以扩大资本金规模，增强地方政策性金融机构的实力，二是可以通过资本纽带密切地方政策性投资机构与金融机

构的关系，有利于促进地方政策性投融资有机整体的形成。

2、发挥项目融资的效益最大化，创建真正的具有中国特色的“PPP”模式。

如果政府通过一定的政策手段，将地方政府及其部门能够调配但目前分散于各商业金融机构的政策性资金统一集中存放于地方政策性金融机构，那么地方政策性金融机构的资金来源是相当可观的。地方政府部门可以通过出借等形式有偿转让使用的资金、国家有关部门下拨的各种政策性资金。这些由地方政府及其部门所有或使用管理的资金通过与社会投资主体融通使用，一方面可最大限度地发挥这些政策性资金的政策性作用，另一方面有利于统一管理，改变目前不少政策性资金无序商业化运作的状况。

3、学会利用公共财政资金对技术创新的鼓励和扶持政策，积极投入、自主创新，以政策性融资奠定企业的技术创新能力和可持续发展。

发达国家政府都曾经以各种财政手段鼓励企业的自主研发创新。例如日本政策性投资银行(DBJ)根据政府中期政策方针(包括技术进步政策)制定并公布投融资指南，向民间企业提供中长期低息贷款、担保或购买企业债券，同时对民间金融机构进行补充融资和奖励，达到创造经济活力、创造富裕生活和创造自立型地域的宗旨。目前DBJ的资助领域是以环境技术、信息与通信技术、新能源、城镇交通、物流技术、地域产业振兴、人口老龄化和整合社会资本等为重点。美

国政府则更多地通过特别租税政策支持技术进步的产业化，即允许企业加速折旧固定资产，将其新购置设备支出从年度应税收入中扣除，以此鼓励企业设备更新。韩国政府则借助于商业银行向技术进步产业提供低息贷款。2007年是十一五规划的第二年，我国政府也有各种资金在等待支撑企业的自主创新，如建设部关于污泥项目的示范项目等都可以申报。

4、抓住时机，充分利用国家走出去战略的实施，使中国的环保产业冲出中国走向世界。

自2006年起，国家每年有大量的财政资金和政策性补贴用于支持走出去战略的实施。几年来，我国在外援项目中主要援建了亚非拉国家的机场、码头、公路、政府办公楼、体育场馆等大型基础设施或标志性建筑。目前我们了解到，各个受援国对于环境项目，尤其是给排水项目的需求逐渐提到了议事日程上。例如：位于非洲的安哥拉，目前急需水库、输水管线及市政给排水设施的建设。

三、政策性融资的意义

1、明晰政府在水务等公共服务项目中的政策主导和支持作用，是政府将监管和扶持有效结合。

2、有利于跨区域、跨部门的大型项目的协调和运作。

3、改变“富者更富，穷者更穷”的“马太效应”，使国家政策性资金、地方政府财政及政策性资金及社会投资主体的资金更为科学紧密的结合。同时也使水务项目有更为广阔的市场空间。