省级财政助力稳增长的多类实践和两种逻辑

赵建强
(国家绿色发展基金股份有限公司,上海 200000)

摘　要:结合实际,重点阐述了省级财政助力经济增长的实践及地方各级财政助力经济增长的路径。

关键词:省级财政;经济增长;助力
【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.19.005

面对疫情冲击、中美贸易摩擦、人口老龄化等严峻形势,我国GDP在2020年实现2.3%的增长,全年累计实现101.6万亿元①,成果来之不易。但全国一般公共预算收入18.3万亿元,同比下降3.9%;全国税收收入15.4万亿元,同比下降2.3%;非税收入2.86万亿元,同比下降11.7%②。与此同时,保民生等刚性支出持续增加,减税降费工作持续推进,财政收支压力增大;政府主导的投资拉动模式面临困境,房地产调控力度不减,多数地方"土地财政"难以为继。稳增长、保收入成为各地财政的普遍命题,财政工作迫切需要掌握更大的主动性。

财政部门缺乏掌握工作主动性的切实抓手:一方面是各类专项发展资金基于条块分割而作用大打折扣,专项资金整合难度较大;另一方面,财政资金在运用上还是以奖励、贴息等传统行政色彩的模式为主,创新手段不足。财政部门难以及时对财政资金的运用形成事前和事中的有力管控。

事实上,多数省份在此方面已积累了丰富经验,比较有代表性的做法,就是以财政厅为出资人,设立省级平台公司,直接服务于本省的政府热点工作,在做好出纳会计等"记账"工作的同时,更多的开始扮演"财务总监"的角色,着眼于资本运作和增值。

1 部分省级财政的综合性平台公司设立情况

表1 省级财政综合性平台公司的设立情况

序号	财政出资平台	大股东出资比例	成立时间	类别
1	中原豫资投资控股集团有限公司	河南省财政厅100%	2011年5月23日	01筹资
2	内蒙古财信投资集团有限公司	内蒙古自治区财政厅100%	2014年6月20日	
3	重庆发展投资有限公司	重庆市财政局100%	2018年8月24日	
4	江苏金财投资有限公司	江苏省财政厅100%	2013年9月26日	02投资
5	山东省财金投资集团有限公司	山东省财政厅90%	2015年9月	
6	陕西财金投资管理有限责任公司	陕西省财政厅100%	2018年11月9日	
7	广东粤财投资控股有限公司	广东省人民政府100%（广东省财政厅履行出资人职责）	2001年5月14日	混合
8	浙江省金融控股有限公司	浙江省财政厅100%	2012年9月6日	03金控
9	甘肃金融控股集团有限公司	甘肃省财政厅46.58%	2016年4月26日	
10	贵州金融控股集团有限责任公司	贵州省财政厅100%	2016年8月	

首轮升级

二轮升级

自2010年③的十多年来,多省财政结合本地经济发展阶段和政府热点工作,设立了财信集团、财金集团、金控集团等不同功能定位的财政平台公司,"以政领财"服务政府引资融资、产业结构调整、金融企业管控等领域,聚焦当地政府热点工作,在开展财政金融工作中形成了若干模式,提供了有益的实践探索和经验借鉴。

纵观本文所摘录的十个省级的综合性财政平台公司(见表1),基本覆盖了国内东南沿海、中西部省市,可以发现平台公司基本都成立于2010年之后,且基本是由财政厅作为大股东并履行出资人职责。按照其主要功能可以划分为:筹资类、投资类、金控类等三大类,分别侧重于投筹措资建设资金、产业投资引导和升级、金融国企的控股和资本运营等功能,其名称也基本上可以对应归类为财信集团、财金集团、金控集团,其功能实际上实现了两轮次的升级。

2 省级财政综合性平台公司的命名逻辑和典型案例

2.1 综合性平台公司的命名逻辑

表2 综合性平台公司的命名逻辑

	名称	落脚点	功能	
	01 财信集团	"信"	信用加持、引资筹资	
	02 财金集团	"金"	金融投资、产业引导培育	
	03 金控集团	"控"	金融管控，资本运作	
主线	财政	"政"	政治和政策	政府热点

省级财政在对平台公司命名时,也大都体现不同的定位和期望(见表2),其命名的落脚点不尽相同。"财信集团"以"财信"为字号,其落脚点在于"信"字,更强调信用加持和引资筹资。"财金集团"以"财金"为字号,其落脚点在于"金"字,更强调金融投资和产业引导培育。"金控集团"以"金控"为字号,其落脚点在于"控"字,更强调金融管控和资本运作。尽管命名上有所区别,但是其背后的主线都是立足"财政",且将落脚点放在"政"字,以"政领财"。所谓"政"主要是指政治和政策,无论是"信""金""控",其对"政"的落实,最终都要聚焦于当地政府的热点工作上来,如棚户区改造、产业结构调整、互联网产业发展等阶段性重点工作。

2.2 服务政府热点的三个典型案例

本文选取了比较有代表性的内蒙古、山东、浙江三省(区)财政厅,分析他们如何以平台公司为抓手,服务本地政府热点。内蒙古、山东、浙江三地的经济发展阶段特别是产业结构,恰恰处于求发展、谋转型、固优势的不同阶段,其省级财政平台公司的定位和作用也充分体现了以上区别。

2.2.1 内蒙古财信投资集团

内蒙古财信投资集团成立于2014年6月,成立初衷就是承担全自治区的棚改筹资任务。在2014-2016年两年间,该公司以5亿元注册资本,带动775亿元棚改贷款落地内蒙古,而2016年全区一般公共预算收入只有1500亿元,充分发挥了内蒙古财政资金的社会、政治和经济效益。

2.2.2 山东省财金投资集团

山东省财金投资集团成立时间较早,但真正由省财政厅改组和明确定位是在2015年9月,紧抓全省的"新旧动能转换"、产业投资引导、棚户区改造和补短板等政府热点工作,其中前两项恰恰体现出了省政府聚焦产业结构调整和升级的热点工作。

2.2.3 浙江省金融控股公司

浙江省金融控股公司成立于2012年9月，其聚焦的三大板块中的全省十大标志性产业链、三大科创高地、数字经济“一号工程”等省政府热点领域，紧密贴合本省以阿里集团为代表的互联网经济的大发展，定位清晰。

总体来看，综合性平台公司的设立给了财政部门主动作为的抓手：财力较好的地方，往往将财政资金的出资平台化、实体化和资本化，更多关注财政实体平台的专业性、稳定性、统筹性，更好的发挥保值增值、产业扶植等作用，金融属性更强。财力较为紧张的地区，则更多侧重于筹资端，更关注基础设施建设的引资和筹资作用。

3 政府产业基金成为各地营商环境的必选项

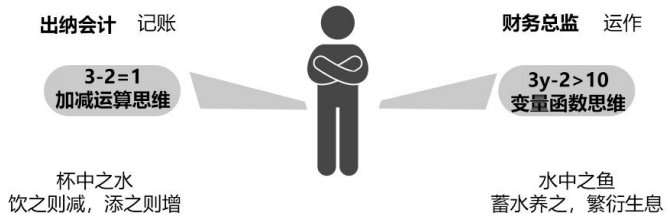
除了以上综合性平台公司，各类政府产业基金更易落地，并可直接切入到政府热点领域。江苏省财政厅下属的“江苏金财投资有限公司”于2015年发起设立了省级综合性政府投资基金母基金——“江苏省政府投资基金”，并将其作为重要的产业基金出资平台。与此类似，吉林省财政厅于2017年设立“吉林省政府投资基金管理有限公司”。

事实上，各级政府已成为私募基金市场的主要出资人。清科研究中心的数据④显示，2020年中国股权投资市场人民币基金投资人出资额约0.6万亿，其中具有政府背景的机构出资⑤占30%，“非上市公司”出资占27.7%，二者遥遥领先于险资（6.3%）、金融机构（4.3%）等出资人。

政府出资成为主流，一方面是因为资管新规等强监管政策出台后，金融机构直接出资渠道几近关闭；而另一方面，则是各地政府之间的招商引资竞争进入新阶段的客观需求：以财税优惠和供地政策为代表的传统招商手段已陷入同质化，难有创新，如影视企业扎堆注册的霍尔果斯，一度被称为中国的“开曼群岛”，引发争议。在此背景下，多数地方政府都将市场化运作的各类产业引导基金，作为进一步提升营商环境的重要一环，诞生了合肥国资、深圳国资等网红政府投资人。合肥市先后支持了京东方、蔚来汽车等标杆企业，在其出现资金链困境之时，扮演了纾困基金的角色，大大提升了对各类产业企业的吸引力，营商环境大幅提升。

4 两种不同的财政收支逻辑

财政部门在开展财政金融领域相关工作的过程中，实际上面临着两种截然不同的财政收支逻辑。



一种是传统的出纳会计思维，侧重于“记账”职能，是一种“3-2=1”的加减运算思维。在这种思维之下，财政资金好比是杯中之水，饮之则减，添之则增，较难掌握财政金融工作的主动性。

而另一种思维则是财务总监思维，更强调“运作”，是一种“3y-2>10”的变量函数思维。在此思维之下，财政资金犹如水中之鱼，蓄水养之，繁衍生息，无穷匮也，大大提高了财政金融工作的主动性。

显然，成立财政平台公司的这些省级财政，就是按照“3y-2>10”的变量函数思维，紧抓财政资金的赋能系数“y”这个关键变量，立足资本运作和增值，搭建省级财政平台公司，以国家和本省的政府热点工作为导向，主动谋划和布局，以财政赋能系数“y”为抓手，有效应对财政收支压力，系统助力当地稳增长工作。

事实上，央地各级财政在金融投资领域的事权日益增强。最具代表性的还是各级财政对PPP项目的管控，以“两评一案”中的“财政承受能力论证”和“物有所值评价”为抓手，站在地方财力的承受能力和产出效率角度，对项目可行性进行有实际管控力的论证，掌握了有约束力的事权。

5 对地方各级财政助力稳增长的路径建议

在财政收入从中高速增长转为低速增长的新常态下，提高财政资金使用效率成为应有之义。各地财政可以借鉴以上实践经验，更多从财务总监、资本经营的角度理解财政金融工作，从更宽泛的角度理解财政资金的范围，至少应包括资金、资产、资源的三资整合运作和资本化，依托平台公司形成长效机制，并锁定国家层面或本地区层面的热点工作，做到“政府热点、雪中送炭”。

对于很多地方而言，直接成立综合性的财政平台存在较大难度，建议可以按照先易后难、试点先行的策略，先行推动两三支专项产业基金的发起设立工作，以点带面，示范引导。

注释

①数据来源：中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报，中华人民共和国中央人民政府网站，网址：http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/28/content_5589283.htm。

②数据来源：2020年财政收支情况，中华人民共和国财政部网站，网址：http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202101/t20210128_3650522.htm。

③广东省除外。

④清科研究中心，《2020年中国股权投资市场回顾与展望》。

⑤具体包括：政府机构/政府出资平台，政府引导基金。

作者简介：赵建强，金融学博士、律师、高级经济师，先后就职于国家开发银行、中国PPP基金、央企基金公司等单位。