

# 新形势下基建融资中的银行角色探讨 ——以江西省为例

谢云峰

(中国人民银行南昌中心支行,江西 南昌 330008)

**摘要:**积极拓展基建融资渠道对于顺利推进基础设施建设尤为关键。文章分析了现有基础设施融资模式所面临的挑战,探讨了银行在基建投资中所具有的新优势,在借鉴发达地区创新经验基础上,提出了在基建融资中发挥银行新的支撑作用的几点建议。

**关键词:**基础设施;融资;银行

**中图分类号:**F830 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-0098(2015)05-0018-03

江西正处于城镇化建设的关键时期,加大基础设施投资对实现经济社会跨越式发展具有重要意义,同时也是当前形势下稳增长的重要抓手。2014年,全省基础设施投资<sup>①</sup>实现了40%的增长速度,如果2015年延续这一增速,新增基础设施项目投资应达到3600亿元以上。考虑到前期积累的存量债务,积极拓展基建融资渠道尤为关键。在当前融资模式的过渡转换时期,借鉴发达地区的创新经验,多渠道发挥银行在基建融资中的支撑作用,对于顺利推进基础设施建设都显得十分紧迫和必要。

## 一、基础设施资金供给存在三大困难

以“土地财政+政府融资平台负债”的传统融资模式正面临诸多限制。建立市场化、多元化的基础设施建设投融资体系,鼓励和引导社会资本参与基础设施建设是当前基建融资结构调整的主要思路。但目前来看,这一调整仍需要一定的过渡时间。在此期间,基础设施资金供给存在一些困难。

首先,财政支出越来越难以满足快速增长的基建资金需求。作为基建融资主体的地方财政,目前正日渐力不从心。受经济持续下行影响,全省财政收入增速快速放缓,2015年一季度降至11.4%,为近五年来的最低点,依靠财政支出扩大基建投资的路径已明显不通。同时,在有限财力下,加快基建投资也会对教育、医疗、三农等重点领域支出形成挤压。

其次,短期内,PPP模式也难以承担基建投资重任。PPP模式被视为化解地方政府债务风险、为新一轮城镇化筹资的重要手段,受到各级政府的高度重视。长期来看,发展PPP方式吸引社会资金参与基础设施建设是破解基建融资瓶颈的关键。今年,江西省也推出了首批80个PPP项目。但从近期对江西省及其他省市的调研情况看,由于存在PPP的法律、制度尚不完善,成功经验有限,需达到一定的融资规模但收益率不高等多重问题和障碍,多数省份PPP项目推进缓慢,社会资本仍处于观望状态,短期内PPP对基建投资的贡献总体有限。

再次,在信贷总量的约束下,基础设施贷款进一步提速空间有限。2015年一季度,全省基础设施贷款同比增长18.9%,快于全部贷款增速,但这一加速趋势不可持续。一方面,基础设施的快速增长这主要受地方融资平台贷款拉动,一季度末全省融资平台贷款增速达17.6%,而全国仅为5.2%。随着地方政府性债务管

<sup>①</sup> 从固定资产投资分行业数据来看,基础设施投资包含的三大行业:电力、燃气及水的生产和供应;交通运输、仓储和邮政业;以及水利环境和公共设施管理业。下同

**收稿日期:**2015-05-11

**作者简介:**谢云峰(1984-),男,江西宁都人,硕士研究生,经济师,研究方向为货币政策和计量经济。

理的进一步规范,在缺少政府信用背书情况下,地方融资平台贷款快速增长的支撑不足。另一方面,基础设施贷款的过快增长也将挤压制造业、三农领域信贷,不利于经济的发展升级。

## 二、银行在支持当前基建投资中有新优势

随着融资渠道的多元化,近几年银行信贷占全部社会融资规模的比重在下降。然而,融资平台的清理和表外融资的规范化使得银行信贷又再次成为融资的主渠道。不仅如此,银行在支持基建投资的其他优势正在形成,表现以下三个方面:

第一,近期政策性银行迎来了三重机遇:一是人民银行通过抵押补充贷款(PSL)工具为开发性金融支持棚户区改造提供了1万亿元长期稳定、成本适当的资金额度,资金利率较市场利率低约1个百分点。二是国务院批复同意三家政策性银行的改革方案。改革后,政策性银行资本实力大幅提升。三是发改委与国家开发银行日前联合印发《关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知》,给予PPP项目差异化信贷政策,贷款期限最长可达30年,贷款利率可适当优惠。

第二,银行的资金面将迎来充裕局面。我国目前经济下行压力较大且通胀水平较低,准备金率和基准利率总体上处于下行通道当中。2015年,在不足半年的时间里已经出现两次降准,共释放流动性规模约2.1万亿元左右。如果经济仍继续下探,不排除近期仍有降准可能。此外,近年来央行积极推动流动性调节工具创新,后创设公开市场短期流动性调节工具(SLO)和常备借贷便利(SLF)外,公开市场操作也净投放资金。受此影响,目前银行间回购利率全线走低,2015年银行间市场流动性将较为充裕。从江西来看,银行业金融机构存贷比尽管在近几年来快速提高,但相对于其他省份,仍处于较低水平,目前仅为73%。这意味着银行加大基础设施支持力度的资金供给相当充足。

第三,在当前金融改革中,银行自有资金投资的选择范围进一步拓宽。银行与央行之间新业务也不断出现,银行与证券、保险、信托等金融机构的合作方式更是层出不穷。从国内外经验来看,在基础设施融资中采取银证、银保、银信合作方式非常广泛,银行对基础设施的支持也不局限于信贷,更多地采用股权、债权、基金等方式。此外,由于金融市场发展相对滞后,目前江西省银行机构对上述手段的运用略显不足,如果妥善加以运用,银行支持基础设施的渠道有望明显拓展,江西基础设施融资拓展空间较大。

## 三、多渠道支持基础设施投资银行大有可为

新形势下,需重新定位基础设施融资中的银行角色,银行业金融机构在基础设施融资中作用应从传统的资金融通向起支撑作用转变,对基础设施领域的支持可大胆尝试。支持的关键在于实时把握政策机遇,加快对渠道、产品的创新。具体建议如下:

第一,确保信贷总量平稳增长,优化信贷结构精准支持。一方面紧抓信贷增量不放松。着力解决基础设施项目对接问题,加强与各行总行高层进行沟通,争取更多的信贷规模向基础设施领域倾斜。另一方面,继续构建差异化支持体系,优化信贷供给结构。<sup>[1]</sup>政策性银行主要承担公益性项目信贷融资,大型商业银行侧重于大城市和中心城市的基础设施建设和产业升级,地方中小型银行重点服务于中小型和社区型基础设施,农业发展银行和农村金融机构应加强对农村及农田水利基础设施的信贷支持。同时,结合基建项目建设的周期,适当优化信贷的期限结构,必要时可以增加过桥贷款供给。

第二,紧抓政策机遇,深挖政策性银行服务基建项目潜力。在政策性银行的重大改革机遇面前,应充分发挥政策性银行中长期融资优势,一方面积极提供融资顾问及“投资、贷款、债券、租赁、证券”等综合金融服务,<sup>[2]</sup>并联合其他银行、保险公司等金融机构,以银团贷款、委托贷款等方式,努力拓宽PPP项目融资渠道。另一方面发挥好国家开发银行在棚户区改造等领域的特殊重大作用,扎实做好项目储备,积极向政策性银行总行申请基建项目贷款,重点支持棚户区改造、保障房建设等融资需求。例如重庆利用国开行为旧城改造提供授信之机,开展了大规模的危旧房改造,申请贷款金额多达500多亿元;而在江苏,国开行则成立全资子公司,以直接入股方式支持南京旧城成片更新改造项目。

第三,借鉴“新型城镇化发展基金”运作模式,推动银行以产业基金形式支持基础设施建设。目前,多地采取“新型城镇化发展基金”模式,丰富基建融资模式,其中河南比较有代表性。2014年12月,河南省政府与建设银行、交通银行、浦东发展银行共同设立“河南省新型城镇化发展基金”。该基金采用母子基金的模

式运行,在省级层面设立母基金,在省辖市根据需求和自愿原则设立子基金。母基金按照子基金 10% 的规模设计,分别由金融机构(主要是银行业金融机构)与省财政各出资 50%,其中省财政资金由地方融资平台负责;而子基金的出资比例具体为母基金占比 10%、地方政府占比 20%、金融机构占比 70%。通过这一设计,基金规模有望达到 3000 亿元。新型城镇化发展基金利用部分政府投融资平台与金融机构合作设立而成,可以将财政资金、金融资金和社会资本有机结合起来,构建起将金融机构资金投向新型城镇化基础设施建设的高效通道,在满足政府债务显性化要求的同时,也突破了传统信贷模式和政府投融资平台运行方式的约束,对于江西省突破基建融资瓶颈的方向具有探索意义。

第四,积极争取信贷资产质押再贷款试点,盘活基建项目信贷存量资产。2014 年,人民银行总行在山东、广东开展信贷资产质押和央行内部评级试点。目前,试点地区初步建立了信贷资产质押再贷款的基本制度、操作规程和央行内部评级数据库,并开展了信贷资产质押再贷款操作,形成了可复制可推广的经验。2015 年,人民银行将逐步推广分支行信贷资产质押和央行内部评级试点<sup>[3]</sup>。江西省要积极争取信贷资产质押再贷款试点,可以为盘活基础设施项目存量贷款提供一条新的渠道,有助于降低银行因期限错配所引发的流动性风险,进一步增强对基础设施的支持力度。

第五,支持银行业金融机构投资地方债,间接支持基础设施建设。近期财政部已下达了地方存量债务 1 万亿元置换债券额度,允许地方政府把一部分到期高成本债务转换成地方政府债券。目前江西省也已经开始了发债准备工作。地方债务替换有利于减少期限错配、降低利息成本,而地方政府一般债券纳入公共财政预算,用于弥补赤字,专项债券则纳入政府性基金预算,主要是为公益性项目建设筹集资金。应鼓励银行业金融机构在符合法律法规等相关规定的前提下适度投资地方债,例如运用银行财政存款份额与地方债购买份额相挂钩、融资平台贷款份额与地方债购买份额相匹配等方式推动地方债的发行。这样不仅能减轻地方财政压力、间接支持基础设施建设,又可以在一定程度上节约银行的资本占用,提高资金使用效率。未来不排除银行可用地方债向央行质押申请定向再贷款,此类试点应尽早研究并申请试点。

第六,加强与证券、保险、信托机构等在支持基础设施建设方面的业务合作。支持银行业金融机构与证券公司开展资产证券化合作,将基础设施贷款进行证券化,既全面盘活贷款存量,又化解和分散基础设施项目贷款的风险。鼓励商业银行积极与保险机构沟通合作,将项目投保情况作为授信要素,拓宽基础设施贷款抵押品范围。在符合政策要求的前提下,允许银行金融机构与信托公司开展委托信托投资模式,通过理财产品、委托贷款等多种方式拓宽基础设施建设资金来源。

#### 参考文献:

- [1] 中国银监会合作部课题组. 金融支持新型城镇化的模式研究[J]. 金融监管研究, 2014(4): 1-13.
- [2] 李若谷. 强化金融支持 多渠道破解亚洲基础设施融资瓶颈[J]. 博鳌观察, 2014(1): 26-29.
- [3] 中国人民银行. 2014 年第四季度中国货币政策执行报告[EB/OL]. [http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/4210/2015/20150210172723301539370/20150210172723301539370\\_.html](http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/4210/2015/20150210172723301539370/20150210172723301539370_.html).

## Study on the Role of Banks in Infrastructure Financing under the New Situation

——Take Jiangxi Province as an example

XIE Yunfeng

(Nanchang Central Sub-branch of People's Bank of China, Nanchang, Jiangxi 330008, China)

**Abstract:** Expanding the infrastructure financing channel is crucial for the smooth progress of infrastructure. This paper analyzes the challenges of the current infrastructure financing model, and then discusses the new advantages of the banks in the infrastructure financing. Finally, on the basis of innovation experience in the developed areas, this paper puts forward several suggestions to help the banks play the new supporting role in the infrastructure financing.

**Key words:** infrastructure; financing; bank

(责任编辑:沈 五)