

# 城市建设投融资管理模式的探索

■ 山东省潍坊市财政局

2003年以来,山东省潍坊市财政局围绕“加快城市化进程”的总体战略部署,在支持城市建设发展上坚持“不从预算内拿钱搞建设、资产负债平衡、不给后人留包袱”的原则,建立“项目规划、资源储备——建设投入、城市增值——资源运营、资金回笼——归还贷款、再行投入”的融资建设良性循环机制,确保资金“融得来、花得好、还得上”,为城市建设发展提供了强有力的资金保障,仅用几年的时间就解决了靠预算内投资十几年都办不成的事。随着城市面貌改善和功能完善,城市竞争力明显提升,扩大就业、吸纳人才、吸引投资的能力明显增强,有力促进了经济社会快速发展。

## 搭建融资平台

为适应金融机构对贷款主体的要求,需要一个市场融资主体把政府信用转化为市场信用。同时,把资源变为适合银行要求的资产,也需要搭建资源运营的平台。为此,2003年,潍坊市财政局成立了国有资产经营投资公司,作为城市建设的融资平台,开启了大规模筹集城建资金、全力推进城市建设的新历程。按照“资源资产化、资产资本化、资本证券化”原则,将市级行政事业单位的土地、房屋等固定资产划入公司名下,不断注入优质资源,壮大资产规模,提高融资能力,推进了白浪河综合整治、

福寿街改造及文化艺术中心、市民健身中心、市民健康中心等一大批重大功能性项目建设。为适应滨海项目区开发建设需要,2003年成立了潍坊滨海投资发展有限公司,承担城市运营和融资工作,支持了滨海新城的基础设施和沿海防潮大堤建设。

国有资产经营投资公司和滨海投资发展有限公司的高效率运作为城市建设提供了强有力保障,更重要的是积累了丰富的平台运作经验。在此基础上,潍坊市财政局创新提出“开发一个片区、搭建一个平台”的发展模式,让平台成为一个城市片区发展的心脏和引擎,实现片区自我滚动循环发展。2008年,整合张面河、虞河、白浪河的资源优势,成立潍坊市三河投资经营公司,独立承担融资、项目建设管理、资源运营和还本付息任务,自成体系、自求平衡。今年,又成立了水利投资公司、城市三维空间投资公司等,形成多平台融资体系。

## 统筹运营城市资源

以平台为载体的融资模式,有效解决了城市建设融资难问题。但贷款成本较高给财政带来较大的还款压力。为减轻财政负担,潍坊市财政局把融资模式推向更高层次,靠资源运营实现城市的自我升值和滚动发展。

一是向规划要收益。对运营条件

好的项目,在规划建设前,先由政府控制和储备周边资源,在项目建设中随着周边土地的升值,通过拍卖政府可控资源,实施市场化运营,保障建设资金链条畅通。

二是以资源换项目。对部分建设项目,通过拍卖地下空间和广告经营权、公共设施冠名权、设施经营权等多种手段,以资源换项目,以无形资产换有形投入,实现了项目建设资金的自求平衡。近年来,通过拍卖或出让火车站广场周边土地使用权、风筝广场的地下空间资源、人民公园的西式园经营权等,变公共资源为政府收益投入到项目建设中,既保障了项目建设资金需求,又有效开发利用了空间资源,达到政府干成事、企业商家受益和居民生活环境改善三方共赢的目的。

三是靠创新提效率。运用“以土地对价抵付工程建设资金”的模式,将工程建设和土地开发一体化,由中标人负责投入工程建设资金并承担项目建设,政府另外划出一块土地对价抵付中标人投入的工程资金,中标人享有该对价地块的开发建设权,这样政府既解决了重点项目的建设资金问题,还完成了对价地块的招商开发,开发商也因为同时享有项目建设和土地开发权而获得规模效益,可谓一举多得。

同时,积极拓展融资渠道,最大限度地降低融资成本。运用现代融资工

具,对生活垃圾处理厂污水处理系统、虞河下游污水处理厂等,采用BOT融资方式,加快城市公用事业发展,减轻财政投入负担,提高投资绩效。

## 建立制衡、严密、高效的 资金管理模式

城建项目动辄上亿甚至十几亿的投入,在资金管理上存在一点漏洞就可能造成重大损失。潍坊市财政局坚持从制度入手,在管理体制和评审、现场监管、资金拨付等各个环节都制定了相应的管理办法,实现了无缝隙管理和全过程跟踪监管。

一是明确部门职责,建立制衡合作机制。根据城市建设链条各阶段的特点,重新界定规划、建设、财政、审计等部门职责,实行投资、建设、运营、监管四分开,让“管钱的会省钱、花钱的不见钱”。其中,财政部门负责城市建设资金的融集、管理、拨付和监管,着力提高资金使用效益,保障运行安全。这种运行机制充分发挥了部门的职能优势,既相互制衡,又密切协作,确保了资金安全

高效运行。

二是严格投资评审,为资金运行保驾护航。明确规定将所有财政性资金投资项目的工程概算、预算和竣工决(结)算等全部纳入评审范围,实行全过程跟踪监管,评审结果作为投标、控制造价和资金拨付的重要依据。首先,重视预算评审,强化源头控制。重心前移,事前介入,严格预算评审,对发现的高估冒算、超标准、预算编制不实等诸多问题及时提出意见建议,评审结果作为政府采购招标投标的最高限价,把好城建资金支出的第一关。其次,实行财政专管员制度,加强现场监管。在项目实施过程中,对政府投资的所有城建项目派驻两名以上专业技术人员作为财政专管员,及时介入施工现场,对工程量计量、材料价格确认、变更签证及竣工验收等实行全过程参与和监管,其中重大变更事项由专家小组集体论证确认,防止偷工减料或以次充好等问题发生,确保工程质量和施工进度。再次,实行三级复核,确保评审质量。所有建设项目的评审,在项目负责人初审、指定复核人复审的基础上,必须经专家论证小组集体论

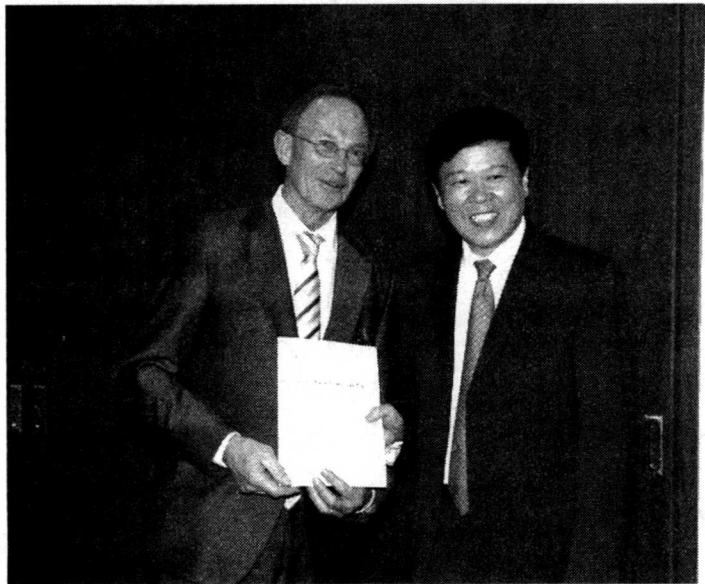
证后方可定案。专家组实行少数服从多数的集体决策机制,保证评审结论的客观公正。最后,实行责任追究,强化评审人员责任意识。加强对评审人员的教育管理,对违反财政法规和玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,根据聘用合同有关规定和财政投资评审管理办法追究行政和经济责任;严重违规者解除聘用合同;触犯刑律的移交司法机关处理。

三是实行集中支付制度,保障资金运行安全高效。将城建资金由原来按年度预算拨付项目建设主管单位,主管单位再拨付到承包商,改为由财政实行集中支付直接拨付给承包商。每笔城建资金拨款均由承包商根据合同约定条款及项目实际进度向监理单位提报拨款申请,经监理单位、项目财政专管员审核后,报项目业主单位签署意见,财政部门依据业主提报的拨款申请,对项目立项审批、合同签署、竣工验收、结算审核、缴纳税款等环节进行审查,编制拨款呈批表按程序报批后直接支付到工程承包商,减少资金拨付中间环节,确保了资金高效安全运行。

责任编辑 刘慧娴

PHOTO NEWS

图片新闻



## 王军副部长在京会见国际审计与 鉴证准则理事会主席

9月18日,财政部副部长王军在北京会见了国际审计与鉴证准则理事会主席斯奇尔德,双方就全球经济金融形势、中国审计准则的国际趋同等交流了意见。

(本刊记者 摄影报道)