

发挥财政职能 打造区域性中心城市

■四川省攀枝花市财政局课题组

区域城市群的发展必然以中心城市强大的集聚效应和辐射作用成为区域经济腾飞的主要动力。四川省攀枝花市抓住打造攀西城市群的契机,提出了打造川滇交界区域性中心城市的发展战略,为攀枝花城市发展提出了全新定位。在建设的过程中,财政作为政府重要的综合职能部门,在促进经济持续发展,提供必要资金保障,全面提供管理服务等方面均起着十分重要的作用。

财政面临巨大挑战

要实现攀枝花打造区域性中心城市

的近期、中期和远期目标,顺利完成预定的GDP、交通和城市基础设施以及社会事业发展目标,攀枝花财政面临巨大的挑战。

(一)经济总量规模较小、经济发展速度趋缓。从2003—2007年的数据分析,攀枝花市经济总量年均增长14.5%,既有的经济规模与全国其他城市相比,尤其是与沿海甚至中西部的许多中等城市相比,规模仍显较小。从省内来看,全市GDP总量仅占全省GDP的3.29%,在全省21个市地州中居于13位,且GDP增长速度也在近年出现了趋缓的走势。较小的经济规模不仅与区域中心城市要求的较强的经济辐射能力、较大的辐射半径和较强的资源聚集能力有很大差

距,也不利于财政本身的快速发展,财政缺乏强有力的经济支撑,规模必将受到限制。

(二)基础设施建设落后、社会事业发展不够。攀枝花是在“先生产、后生活”的建设方针指导下建设起来的新兴工业城市,不论是交通基础设施、城市基础设施,还是社会事业的发展建设水平都相对落后。尽管近年来,城市面貌有所改善,但与区域中心城市要求具有的相当的城市规模、快捷的交通、快速的通信、良好的环境及服务、发达的社会事业等仍有一定差距。

(三)资金需求矛盾突出、财政面临巨大压力。攀枝花打造区域中心城市仅基础设施建设一项就将面临几十亿甚至上百亿的资金需求,加上发展其他社会事业,财政支出则更大。但攀枝花财政规模较小,实际可用财力很少,每年财政支出中除去刚性支出后已所剩无几。同时,财政筹资融资方式相对单一。长期以来,建设资金绝大多数来源为单一由财政无偿拨款或采取投资公司承贷、财政担保的办法筹集资金,市场融资和资本融资很少,不仅造成城市基础设施领域国有化、事业化程度高,缺乏市场竞争,不能靠自身的运营实现资金的良性循环,而且还对社会资金形成不同程度的



“挤出效应”，使城市基础设施改善进展缓慢，加剧财政资金的压力。不仅如此，巨额的政府债务还本付息压力加剧了财政资金需求矛盾。

(四) 财政管理实效不够、管理措施有待创新。地方政府投资项目在立项、项目实施及项目监督和验收等方面都不同程度地存在一些问题。项目规划的统筹性和科学性以及资金的合理性不足；项目实施过程中在招投标、施工时间及质量方面有待加强；项目的绩效考核体系、信息收集及后评估体系和标准有待完善等等。从管理手段看，传统的监督方式需要进一步创新，财政在资金使用方面还需进一步提高规范性、安全性和有效性。

财政对策找准关键 突出重点

根据财政职能及面临的挑战，攀枝花财政在打造区域中心城市的过程中，应加大财政支持经济发展的力度，为财政收入提供支撑，多渠道、多方式筹集社会资金，为打造区域中心城市提供尽可能的资金保障，并管好用好资金，充分发挥资金的使用效益。

(一) 大力促进经济发展，实现资源综合开发

一是突出经济发展的重点。坚持优势优先、重点突破的原则，根据攀枝花比较优势，打好“中国钒钛之都”这张牌，实现资源聚集的目标，整合财政政策和财政资金，支持招商引资工作。继续用好目前已有的钒钛产业发展基金、节能减排专项资金、科学技术研究与开发资金，技改资金以及贴息资金等专项资金，争取国家建立钒钛投资基金，进一步发挥好创业风险投资资金作用，严格兑现对企业的各类税收优惠政策，在充分考虑攀枝花产业导向的基础上进行重点扶持。推进钒钛产业资源

开发的深度，延长产业链，提升产品附加值和科技含量，提高支柱产业对财政的贡献率。

二是扶持壮大本地企业。对符合发展产业导向的本地企业，要探索建立以财政资金引导、社会资金为主体的多元化资金投入体系，以较小的财政资金引导企业吸纳更多信贷或民间资金为目标；扶持方向要以促进企业自主研发为导向，从促进企业创建自主创新体系入手，推进攀枝花企业科技成果的市场化转化。

三是以引入企业为目标，加大招商引资力度。突出攀枝花资源丰富的比较优势，明确攀枝花“大招商、招大商”带动经济跨越式发展的方式。对已在攀枝花扎根落户的企业，要严格兑现有关优惠政策，做好服务；对愿意到攀枝花经营而纳税地却不在攀枝花的“飞地企业”，财政要放眼长远，不能因为其暂时对财政贡献不大而加以限制，积极制定出有效的吸引企业到攀发展的优惠政策，让更多的企业到攀经营，同时争取投资商的注册地落户攀枝花。

四是积极研究跨市企业的税收分享政策。积极支持跨市企业的全面发展，实现攀枝花与周边市州的资源、技术、产业优势互补，从机制上消除地方保护和封闭。在发展企业的基础上，积极与涉及到的相邻市州协调研究税收分享政策，实现攀枝花与相邻市州和谐共处，共同发展。

五是大力扶持第三产业。抓好以攀西阳光生态旅游度假基地建设为龙头的第三产业的发展。大力支持商贸、物流、中介、租赁、咨询、评估、会计、会展等服务业的发展，加快推进密地综合物流园区、马店河综合口岸、总发物流园区等一批物流中心和配送中心项目建设，支持引进沃尔玛等世界百强连锁商业，打造区域物

流、商贸中心；推进市商业银行在成都和较发达城市设立分行的工作，引进股份制商业银行和外资银行在攀枝花设立分支机构，打造区域性金融中心；加大旅游运输基础设施的建设力度，进一步挖掘攀枝花的旅游资源。

(二) 找准制约问题关键，突出资金保障重点

一是重点支持综合交通体系建设。抓住攀枝花被列为国家公路运输枢纽城市的重大机遇，加快构建攀枝花与周边城市的交通干线，提高公路等级，打通攀枝花与成都经济圈、昆明经济圈、东南亚经济圈的快速通道，努力把攀枝花建设成为区域性交通大枢纽。按照“城区成环，全市成网，环网相连，节点畅通”的思路，全力支持构筑“四纵三横”交通主骨架，重点保障过境快速通道、新密地大桥等交通基础设施的资金需求。

二是以继续改善城市环境为重点支持城市基础建设。通过制定和实施优惠财政政策，调动社会各界参与节能减排、污染治理、环境保护的积极性。支持管理模式的不断创新，吸纳更多的社会资金投入环境治理中，从根本上解决经济发展对水、空气等环境污染问题。通过财力投入、项目引进、公司制运营等模式，进一步加大对城市绿化、美化、亮化工作的投入，打造山青、水秀、城美的宜居城市。

三是大力支持以社会事业为标志的城市品牌战略的实施。实施教育品牌战略，在基础设施建设、师资力量配备、学校规模拓展等方面支持市内几所有影响、有发展潜力的中学打造区域教育品牌；实施医疗品牌战略，抓好城乡医疗网络建设，并在医疗技术攻关、设备更新、人才引进等方面支持攀枝花几所大医院的发展，促进

医院加大与国内、国际知名医院、医学院校、医疗组织的合作,增强医院的综合实力和周边地区的辐射力;实施文体品牌战略,积极打造攀西特色文化,探索将文化演出场所、体育场馆、培训基地等基础设施建设在高校或中小学内的途径,节约管理成本,同时支持大型文艺演出、体育赛事等活动的开展。

(三) 运用融资平台,增强发展动力

一是继续支持投资公司作为筹资主体发挥作用。支持筹资公司利用自身信用、资产抵押和收费权质押等构筑信贷投融资平台,建立良性循环的信贷财政投融资机制,在做好风险防范的情况下,扩大信贷筹资。

二是探索发行市政建设债券或准债券。地方政府以信用作为保证,给予必要的政策扶持,通过整合城建资产,注入盈利能力强的优质资产,增加国投、城投或交投公司的净资产和利润额,降低资产负债率,在此基础上委托这些公司发行企业债券。在攀枝花已有的成功尝试的基础上,继续发挥好这一筹资功能。

三是推动利用股权融资。通过股权结构的设置来达到控股或参股目的,不断培养财政投融资的自身行为能力和资本运作能力,实现国有股的保值增值。目前要积极研究有能力上市或攀枝花已有的上市公司以股权融资方式进入政府建设投资领域,从而达到借壳上市或利用既有资本市场融资的目的。

四是探索政府资产证券化。尤其是有收益的政府项目资产为基础,以项目资产的未来收益为保证,选择其已贷出的城市基础设施贷款打包成证券。财政为投资者提供担保,保证资产支持证券顺利实施。

五是充分发挥政府既有基金的作用。在保证基金安全的前提下,将一部分长期不用的政策性基金有效利用到政府项目中,不仅可以缓解政府筹资困难,而且可以实现基金的增值,达到居民、城市建设和金融机构“三赢”。

六是积极推动项目筹资。项目融资对投资者而言,增加了投资获利的渠道,对城市建设而言是获取财政外资金进入城市建设和经营领域的

有效途径。攀枝花应更多地放开项目,解决资金来源问题,减轻财政负担。

(四) 运用管理措施,提高建设实效

一是严格实行以项目带资金制度。在项目安排上实行以项目带资金的管理体制,将投向相同或相近的财政性建设资金归口管理、统筹安排,切实解决财政资金使用效率低的问题。

二是探索试行“财政投融资预算”,即严格按照公共需要和宏观政策意图,把每年城市基础设施建设的各项财政投融资来源以及资金使用规模、具体使用项目、各项资金使用的条件和使用收费等明细像编制财政预算一样编入计划、加以管理。由政府审批,然后委托财政投融资机构筹集资金;在规范管理的前提下加强对资金运用全过程的监管。积极构建资金的委托、管理、运用三分离的财政投融资体系,使资金的供、管、用之间责权明晰,任何一环都不能随意动用资金。

三是探索建立资金使用考核制度。探索建立项目资金回收和收益考核制度、预决算制度及财政投融资内部财务核算制度,定期考核资金回收周期、资金使用效率等,加强对工程项目的预决算审核,提高投资效益,减少不合理开支。

四是探索调动项目建设单位积极性的措施。赋予项目建设单位一定的经营权和所有权,使项目单位能在项目投融资上对财政部门负责,调动项目单位自我约束的积极性。同时,财政部门和项目主管部门以及项目单位等建立必要的债务预警体系,控制债务风险或资金风险。

责任编辑 周多多

