



统筹运营政府资源 缓解区域发展瓶颈

□ 杨德强 王建春

我国仍处于社会主义初级阶段，民生改善、基础设施建设等欠账较多，需要政府大量投入，但是各级政府财力紧张的问题比较突出。特别是在促进区域和谐发展上，单纯依靠财政支出提供公共服务、促进民生改善的压力很大，也难以在短期内取得突破性进展。而另一方面，当前地方政府手中拥有大量资源可供开发利用，如土地、荒山、特许经营权、空间规划、概念运作等都是资源，运作好这些政府可控资源就是最大的财源。同时，我国民间资本充足，大量的居民储蓄和富豪资本有着强烈的投资获利需求。因此，统筹运营好政府资源，发挥财政资金的

“引子”和杠杆作用，动员和引导社会资本进入民生改善、基础设施建设等公共服务领域，将政府和社会力量通过科学的制度设计加以融合，打造“以财政投入为引导、民间资本为补充”的经济发展和民生改善长效投入机制，可以有效缓解经济社会发展的瓶颈制约。

运作好政府可控资源

政府资源涵盖的范围很广，既包括自然资源，也包括社会资源。就地方政府而言，可控并且可以运作资源的空间很大。

(一)有形资源。经营好土地资源是当前制度设计下地方政府的理

性选择，但前提是要保护好被拆迁居民和失地农民的合法权益，在此基础上合理合法地最大化增加政府土地收益。除一般意义上的土地征用开发外，尤其需要关注城市地下空间利用。相比而言，内地城市对地下空间的利用还停留在比较浅的层次上，特别是二线、三线城市需要政府科学制定中长期规划，不断拓宽政府土地资源的可利用空间，获取必要资金用于民生领域。荒山、荒坡、荒滩、林地等也具有可观的运营空间，这部分资源只要明晰了产权就能够产生一定的经济效益和社会效益。针对特殊区域，如部分荒山、荒坡、草甸等，可给予不低于70年的产权，盐碱地、戈

壁滩等甚至可以给予永久产权,按照统一规划,确定合同或协议目标,鼓励自主绿化、自主经营获得收益。以产权的明晰最大限度地激励民间资本进入政府低效率或难以开发的领域,实现高效生态保护开发。在明晰产权的基础上,还可辅之以其他财税政策,如对投资主体给予10年到70年的中长期投资全额贴息使之实现“零利息”负担,民建公买、反租倒包、委托经营等方式,不仅会以良好预期盘活政府“沉睡”的资源,为民间投资主体拓展新的投资渠道,还能够为社会提供风沙防治、环境绿化等公共服务。除此而外,还要运营好机关事业单位国有资产。在这方面,山东省潍坊市进行了有益的探索。将所有市级机关事业单位的土地、房产等统一收归国有资产经营投资公司管理运营(使用权暂时不变),公开招投标委托市场主体建设新的集中办公场所,原先分散办公的单位入驻后,国有资产经营投资公司将统一管理的土地、房产拍卖或出租。据测算,建设新的办公场所投资6亿元左右,拍卖原有的土地房产收入7亿元;不包括未来的资产增值等因素,保守估计纯收益在1亿元以上。而且建设新的办公场所,实行完全市场化运作,由市场主体建设和运营,政府没有进行一次性投入,进驻单位按使用面积分年度缴纳租金,一举盘活了原先分散固化在不同使用主体上的机关事业单位资产。

(二)无形资产。特许经营权、城市楼宇平面和立体空间、城市停车场、机动车牌照等都是政府性无形资产,通过科学制度设计,明晰产权,可以收到为民众造福、为政府增收、为企业谋正当利益的多赢效果。如北京地铁四号线以30年特许经营权,

获得香港地铁公司46亿元投资,占到总投资的30%,大大减轻了政府投入负担。在此过程中,要注重通过市场机制动员社会资本参与经营,保护市场公平竞争,避免与民争利,确保无形资源产生的经济效益和社会效益最大化。

(三)创造资源。我国各级政府都担负着经济社会发展规划职能,而规划产生的效益是巨大的。近年来,山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲生态开发区、海南国际旅游岛等概念和创意的运作,极大拓宽了政府资源的可利用空间,为区域经济发展带来了机遇。可见,资源是可以创造的,一个概念、一项规划、老项目新“包装”等都可以给政府带来增量收入,地方政府要发挥好政府控制规划的优势,因势利导,充分挖掘。

利用好资本市场

我国资本市场经过二十多年的发展,已经形成了比较完整的体系,但是民营企业融资难、政府公共服务

资金短缺和民间资本过剩问题并存,需要地方政府着力搭建三者沟通与合作的平台,以财税政策鼓励“游资”和闲散资金加快资本化进程。

(一)发行政府性债券。借鉴发达国家发行地方债券经验,建立完善我国地方债券发行监管的法律体系,以政府发包工程或公共服务项目的承包方为主体,发行市政建设类企业债券和中小企业集合债券等,畅通民间资本投资渠道,低成本筹集资金支持城乡道路和环保工程建设、河流治理、资源保护性开发等,更好地向城乡居民提供公共服务,同时还能够促进中小企业和第三产业发展,增加居民财产性收入。

(二)基础设施收费证券化。资产证券化是20世纪70年代以来国际金融领域最重要的创新之一。电力、通讯、交通、能源、市政工程等基础设施有稳定的预期现金流收益作为长期保障,具备资产证券化条件。对已建成或在建的收费基础设施项目,特别是污水处理和垃圾处理收费权、



水资源费征收权等一些已纳入政府收入但未进行运营的资源,可以实行收费权证券化,并在发行过程中通过已搭建的融资平台或相关财政政策倾斜支持其实现信用增级,增强其在资本市场的融资能力。

(三)支持企业上市融资。借鉴国外成功经验,利用好国家税收优惠以及地方政府收费减免、补贴等政策,鼓励城市基础设施和公用事业公司加快改造、包装,推动其在国内外证券交易所上市,通过不同地区的资本市场进行分层次融资,更好地提供公共服务。

引导好草根经济

草根经济具有的投资少、机制活、转向快、代谢能力强等特点,决定了其成为整个社会经济中最具活力、单位投资就业贡献率最高的组成部分。这不仅为发达国家的发展历程所证实,也被福建、浙江等东南沿海省份的民富水平所验证。

(一)赋予农民创业资本。当前和未来一段时期,就业的难题主要在农村,因为农村有大量闲置劳动力,农民工融入城市不仅存在体制性障

碍,还面临进城后缺乏生存资本和创业资本等问题。对此,建议将农民拥有的最大资产盘活,即明晰宅基地和房产产权并允许自由进入市场交易从而让农民获得进城的生存或创业资本。产权明晰化改革可以是局部的、实验性的,如在一个县内进行试点,然后逐步推开;试点中,产权界定也可以是渐进式的,如参考城市住宅用地使用年限,把宅基地和房产的收益、处分的权利定位在70年;交易可以在试点的县域内进行,鼓励城乡结合或定点定向交易。目的就是在不触动当前宪政体制条件下,以最小的成本支持农民手中最重要的资产尽快“动”起来,让其进入社会资本市场,实现流动增值。

(二)支持草根金融发展。草根经济数量大、规模小,难以与大型金融机构合作,因此迫切需要草根金融的繁荣兴旺给予动力支撑。草根金融机构与大型金融机构相比,运营成本高、风险大、收益低,为更好地发挥其社会效益,有必要给予税收政策优惠。一是根据“保住存量、放开增量”的原则,对新生的草根金融机构比照高新技术企业实行“三免两减

半”,在一定期限内免除或减半征收企业所得税;营业税按照最低5%的税率征收;对于大型金融机构从事草根金融业务,能够单独核算的,同样适用该政策。二是给予担保扶持。当前一些地方通过政府参股等多种形式支持成立担保公司,开展政策性和市场化担保业务。对于草根金融机构发放的贷款项目,应优先纳入扶持范围,解决草根经济主体缺乏担保物和抵押品等问题,分担草根金融机构经营风险。三是建立坏账补偿机制。鉴于草根金融机构客户分散、贷款笔数多、数额小、客户财务信息缺乏等特点,面临比其他金融机构更高的坏账风险,单纯依靠其自身能力难以承受。为刺激提高其贷款积极性,需要建立政府和金融机构贷款坏账风险共担机制,由政府按照贷款额的1%给予补助,建立特别坏账准备,专项用于补偿坏账损失,进一步降低草根金融机构经营风险。通过以上各类政策的组合效应,可以更好地发挥草根金融对草根经济的支持促进作用。

(作者单位:财政部财政科学研究所 山东省财政厅)

责任编辑 李艳芝

【图片新闻】



湖南芷江： 畅通村组道路“毛细血管”

近年来,湖南省芷江侗族自治县财政部门加大投入,积极推进村组道路建设。截至目前,全县共投入2129万元,修通接线道路135条、415公里,建设组级水泥路138公里,新建和维修砂石路277公里,畅通了全县农村交通“毛细血管”,极大改善了村民生产生活条件。

(蒋 勋 张嗣清 摄影报道)