

支持新型城镇化发展的财政政策研究

□ 魏志甫

近年来,河南各级财政部门不断加大支持力度,积极创新投融资机制,以中心城市、县城和新型农村社区为重点,推动城市新区、中心城市组团、县城和新型农村社区建设,城镇的综合承载力、集聚力和辐射力明显提升,大中小城市、小城镇和新型农村社区协调发展、互促共进的态势进一步增强。

一、财政支持城镇化发展的主要做法

(一)拓宽资金投入渠道。加大财政投入,各市县通过本级安排、争取上级支持、整合项目资金等手段,不断加大对城镇化建设的支持力度。规定城市维护建设税、城市公用事业附加、市政公用基础设施配套费等税费收入全部用于城镇公用设施和公共服务设施建设;土地出让金扣除政策规定必须安排的支出后主要用于城镇基础设施建设;建设用地富余指标调剂尽量满足城镇需要,获得的土地增值收益扣除上缴中央、省和各项资金后用于新型农村社区建设和拆旧复垦;城市新区规划范围内的一切收入除按规定上缴国家和省的部分全部留存新城区。同时不断探索新形式多渠道筹集资金。南阳市对属于政府收益但一直流失的国有资源加大征收力度,对市区内所有建筑垃圾经营外运实行特

许经营权拍卖,每年增加收入536万元,并一次性签订5年合同;信阳市建立部门帮扶机制,对中心城区多条背街小巷进行升级改造,实现了“路平、巷绿、灯明、墙净”,提升了城市整体水平;新乡市成立农村公益基金管理中心,负责社会各界对全市新型农村社区建设的公益性捐赠资金的管理和运作;邓州市为弥补农村道路等公益事业的资金缺口,科学实施“四议两公开”工作法,提高群众参与积极性,鼓励群众投工投劳。

(二)创新融资机制。组建地方投融资平台,各地均成立了以财政为依托的信用担保机构,为中小企业融资提供担保,有的地方根据融资对象和资金用途组建相应的公司;有的地方将土地收购储备中心归并到投资集团名下,赋予集团土地一级开发权,壮大其融资实力;有的地方根据行业领域分别成立了文化投资集团、城市建设投资集团、水利建设投资集团等。与此同时,采取银行贷款、委托贷款、社团贷款、发行企业债券或信托产品、扶持企业上市等形式,扩大直接融资规模。另外,采取BT、BOT、TOT模式,或者打捆成片开发、资源置换等方式引进战略投资者。鹤壁市鹤山区成功引进旧城改造经验丰富的江苏王房集团,对鹤壁集乡和中山县进行整体改造开发;平顶山舞钢市引

进建业集团承建行政新区道路、办公大楼等公共设施,通过向建业集团出让行政新区住宅和商业用地的出让金收益来回购以上设施;潢川县积极探索用土地换社保、换就业、换住房、换固定收益的“四个置换”模式,加快了“农村变社区、农民变市民”的步伐。积极创新农村金融服务模式。信阳市平桥区探索开展利用土地承包经营权、房屋所有权、集体建设使用权、林权和水面滩涂养殖权担保抵押贷款;固始县尝试扩大有效担保物范围,全面实施山权、水权、林权、茶权、船权、房产权以及土地流转经营权和存贷抵押等多种担保形式,引导资金投入城镇化建设。

(三)调整完善财政体制。各地通过调整市县或县乡财政体制,调动县(市、区)和乡镇加快发展、增收节支的积极性,增强县、乡镇财政对城镇发展的保障能力。在市与县收入划分中规定,除中央和省级收入外,县级收入基本实行属地管理,市级不集中,调动县级征收积极性;鼓励县市进行招商引资,招商引资项目的税收收入全部留给县级,市级不参与分成;市与县共同招商引资项目由市政府确定其收入的预算级次。在县与乡镇财政收入划分中规定,乡镇财政部门组织的各项收入全部留归乡镇所有,取消乡镇基数上解,同时上收农

业税转移支付补助基数；实行乡镇行政、事业人员经费县财政全额供给；乡镇协调征收的部分税种按实际入库数在扣除35%征收费用后县、乡按6:4分成，调动乡镇加大城镇化建设投入的积极性。

(四) 强化财税政策激励。强化对产业集聚区的激励，对集聚区实行“核定基数、超收全返、一定三年”的财政激励政策，并建立异地投资项目利益分享机制，打破行政区域界限对经济资源合理流动的制约，消除生产要素自由流动的体制性障碍。另外，对入驻产业集聚区的项目，除中央规定的收费项目外，免去各项行政事业性收费；产业集聚区内的土地出让净收益返还产业集聚区；并对投资商在集聚区内建设标准化厂房给予一定补助，对进入集聚区的企业给予所得税地方留成部分相应奖励。强化对新型农村社区的激励，通过财政奖补促进乡镇对新型社区基础设施和公共服务设施投资，鼓励农民把土地租出去，扶持“招商种地”，促进土地流转；通过财政补贴和贷款贴息办法，鼓励中心镇、中心社区农户购房、建房，制定完善中心镇、中心社区居民保障机制。此外，规定除国家、省要求不得减免的收费外，各类行政性收费和全额拨款事业单位的事业性收费全部免收；差额供养事业单位和自收自支事业单位的事业性收费减免50%。

(五) 探索财政资金整合，提高财政资金使用合力。新乡市从2009年开始探索整合相关涉农资金，共整合资金1亿元用于新型农村社区建设。开封市按照“渠道不乱、用途不变、各负其责、各记其功、形成合力”的基本要求，遵循“存量调整、增量集中，规划引导、注重效益，明确分工、协调配合，强化管理、规范运行”的原

则，先后整合25个部门的强农惠农专项资金，集中用于21个新型农村示范社区建设。

二、财政支持新型城镇化建设存在的问题

(一) 规划不科学影响财政资金使用效益。城镇建设规划缺乏地方特色，缺乏一定的前瞻性和可操作性；规划的权威性、严肃性不强，人为的随意性较大，难以确保规划的连续和稳定，总体规划与专项规划、长期规划与近期规划之间衔接不够，对统筹城乡的考虑不充分，使得县域和村镇规划编制层次较低，城镇生态环境、教育、医疗、卫生等公共服务配套设施跟不上。由于现行城镇建设规划不科学、不全面、不具体，造成财政资金不便整合、难以明确投入方向和重点，影响了财政资金使用效益。

(二) 城建资金缺口大与政府还贷压力大并存。新型城镇化涉及基础设施、公共服务、环境治理等多个方面，建设资金巨大。近年来，尽管各级财政不断加大支持力度，但目前大部分市县城建资金仍面临较大缺口。同时，市县政府还存在还贷压力较大的问题。目前，市县政府投融资平台的举债大多投资在基础设施建设方面，这些项目存在回收周期长、营利性差的特点，一旦效益不佳、入不敷出，其最后的偿债压力将由同级财政承担，潜在的财政风险增大。

(三) 融资机制不灵活。主要表现在融资渠道单一、融资能力低、融资结构不合理等方面。多数地方城建资金仍主要依靠土地运作或其他财政投入，地方政府融资平台也主要面向大的国有商业银行采取银行贷款形式，融资渠道相对单一，一旦政策发生变化，就容易出现融资难题。尤其在

乡镇一级，多采取“以地筹资”、“集资建设”、“借资建设”三种模式。“以地筹资”在当前土地宏观调控的大环境下将越来越难；“集资建设”往往会演变为变相的乱收费、乱摊派，比如向落户中心镇、中心社区的农户收取基础设施配套费，向建筑施工单位收取建筑配套费；“借资建设”，包括施工单位垫资开发，虽能暂时解决资金困难，但发生的债务在偿还和化解方面缺乏有效手段。另外，部分融资平台由于资本不雄厚、主营业务不明确或缺乏稳定的资金流等问题，融资能力相对较低。短期贷款所占比重大，长期贷款比重小，融资结构不合理，还款压力较大。总体而言，还没有走出一条充分运用市场机制筹措城镇化建设资金的路子。

(四) 产业支撑仍较薄弱。加快推进产业化，不仅可以壮大城镇经济实力，而且可以促进城镇化和工业化互动发展。尽管河南已经建立了较为完备的产业体系，特别是近年来产业结构调整不断加快，自主创新能力不断提高，但是河南产业整体上仍然是全而不优、大而不强，结构性矛盾突出，一产比重偏高，三产比重过低，工业结构中能源原材料工业比重过大，产业结构相似、集聚度不高、发展模式粗放，部分地区产业结构单一、主导产业不明显，经济增长的质量和效益不高，促进城镇化发展的产业支撑能力较弱。

(五) 对基础设施和社会事业投入力度仍需加大。道路、供水、供电、垃圾和污水处理等基础设施是新型城镇化的硬件要素，而教育、医疗、社会保障等社会事业则是新型城镇化的软件要素，二者缺一不可。近年来，河南不断增加投入，城乡居民的生活环境不断改善，但垃圾和污水处

理等设施仍跟不上新型城镇化建设步伐,教育、医疗、卫生、社会保障、住房保障和就业等社会事业历史欠账较多,人均保障水平较低,城乡差别较为明显。

三、支持新型城镇化发展的财政政策建议

(一) 支持做好城乡建设规划。各级财政应大力支持当地做好新型城镇化建设规划,增强城乡规划的引导和调控作用,确保城市(村镇)总体规划、土地利用规划、产业发展规划精准对接,确保合法合规推进实施,实现资源优化配置和集约节约利用。加强专项规划编制,实现城市近期建设地段控制性规划全覆盖。统筹编制城乡规划,将新型农村社区主要布置在市县郊区、城中村、中心镇和产业集聚区周边,加强城镇体系规划和村镇体系规划的有机衔接,合理安排城镇建设、产业集聚、农田保护、村庄分布和生态涵养等空间布局,构建国家区域性中心城市、省域中心城市、中小城市、中心镇、新型农村社区五级城乡体系。

(二) 统筹扩大直管县范围与城市组团发展的关系。扩大直管县范围,大力促进县域经济发展和县城建设,构建农村公共财政体制。同时,加快城市经济发展和中心城市建设,增强直辖市财政的调控能力、辐射能力和带动能力,做到城乡统筹、协调推进,共同发展。并且明确与中心城市城区接壤、对中心城市发展空间具有较大影响、拟作为中心城市组团的县和县级市不纳入直管,在留足城市发展空间的前提下,适度扩大直管县范围,使省直管县财政改革与促进中心城市组团式发展、优化城市结构的要求相适应。

(三) 进一步创新投融资机制。逐步建立政府、企业、个人共同投资的多形式、多元化、多渠道城镇化建设投资体系。强化财政资金和政策引导作用,通过财政奖补、贷款贴息等方式调动社会资本参与城乡基础设施、旧城改造、城中村改造、新型农村社区和教育、医疗、住房保障等社会事业建设的积极性。鼓励银行类金融机构加大信贷投放,建立财政性资金存放与金融机构支持地方经济发展挂钩机制;鼓励境内外金融机构来河南设立区域性管理总部、区域性功能中心、后台服务机构和分支机构。支持河南省直属行政事业单位国有资产管理中心投资,充分发挥省级投融资平台优势,通过统贷统还方式,帮助市县解决城镇建设资金缺口大、分散融资成本高的难题。支持地方根据各地情况对以财政为依托或财政参股的各类投融资公司进行适当合并,将投融资公司做大做强。坚持以市场化为原则,尽快完善投融资公司的法人治理结构,明确其发展方向、主营业务和投资重点。继续支持地方运用BT、BOT、打捆成片开发、资源置换开发、委托贷款、社团贷款、间歇资金质押贷款等多种模式,加快基础设施建设和城乡综合开发;重点鼓励发行城投企业债券或信托产品、扶持企业上市等直接融资形式,扩大直接融资规模。支持各地挖掘盘活国有资源、资产、资金、资本,通过拍卖经营权、城市基础设施有偿使用权、冠名权等形式融集城镇建设资金。逐步扩大农村“五权”担保抵押贷款试点,扩大有效担保物范围。

(四) 强化新型城镇化的产业支撑。坚持因地制宜、分类指导原则,切实发挥财政资金和政策的引导和带动作用,促进产业优化配置,构建

“分工明确、梯度有序、特色突出、集群发展”的现代产业体系,不断强化新型城镇化的产业支撑。中心城市在着力促进产业转型升级的同时,结合本地实际积极培育战略性新兴产业,大力发展商贸、餐饮、文化、创意、物流、金融等服务业,并促进相关产业集群、集聚发展;县域结合当地优势和特色,重点支持工业类或相关产业集聚区发展;村镇探索适合当地情况的产业发展模式,以促进当地居民就业安居为重点。继续实施对产业集聚区“核定基数、超收全返、一定三年”的财政激励政策,继续加大对产业集聚区内企业发展的支持力度,扶持企业发展的财政资金优先安排用于支持产业集聚区内企业,继续加大各项行政事业性收费减免力度。

(五) 推进新型城镇化建设资金统筹。按照“渠道不乱,用途不变,各负其责,各记其功,集中投入,形成合力”的原则,稳步推进新型城镇化建设资金统筹,集中财力办大事、办要事,办一件成一件。坚持分类指导,统筹相应专项资金分别重点支持新型农村社区、城镇和产业集聚区建设。统筹各类涉农专项资金,主要用于新型农村社区建设,并明确较大比例用于基础设施建设;统筹各类城镇建设专项资金,主要用于城镇基础设施建设、维护和保障性住房建设;统筹各类涉企专项资金,主要用于对产业集聚区入驻企业的扶持。同时,要结合当地规划明确支持方向和重点,避免遍地开花、分散投入。可先在条件比较成熟的局部地区进行资金统筹试点,在总结经验的基础上,出台省级管理办法,逐步在全省范围内推广。

(作者单位:河南省财政厅)

责任编辑 张蕊