

小城镇建设中政府投融资现状及改革建议

马晓玲 吴雪

目前,我国小城镇建设的资金来源包括财政投入(主要是地方特别是县乡财政)、土地开发收益和社会筹资三块,约各占1/3。地方财政投入是小城镇的发展关键,几乎每一个新城的建设都需要地方政府先期投入一定的启动资金,用于基础设施建设。但很多地方财政都在超负荷运转,有的连经常性支出都无法保障。资金短缺势必影响城镇建设质量,导致小城镇规模小、功能不完善,公共设施和服务水平低,经济和社会效益低。

影响政府小城镇投融资方式的主要因素

一个地区不同投融资方式的选择和地方政府的财力、地区经济发展水平、市场化程度等有很大关系。

1. 不同类型的投资对象采用不同的投融资方式。以城镇基础设施投资为例,城镇基础设施依其特性不同可以划分为三类:第一类,具有纯公共品性质的非经营性项目,例如环境保护、城镇绿化、城镇防灾设施等,这类设施具有纯公共品的特性,难以收回项目投资,投融资方式只能是直接融资,政府是投资主体。第二类,准经营性项目。例如城市道路、供水、供电设施等,建成后可以通过项目本身的收益还本付息。财政可以采取担保、借款、贴息或税收优惠的办法吸引民间资本参与投资,或是采取特许经营、合作、合资的方式筹措资金,以解决资金供应不

足。第三类,经营性项目则主要依靠吸纳社会资本筹措建设资金。

2. 地方政府财力差异影响地方政府投融资方式和能力。地方政府的总财力是其融资的基础,地方政府投融资规模受制于地方财政实力。政府是社会的管理者,也是公共风险的最终承担者,地方政府融资规模要与财政的偿还能力相适应。

3. 地区经济发展水平、市场化程度影响投融资方式灵活性。经济开放程度高、市场化程度高的地区政府融资方式更灵活,可能鼓励和引导更多的民间资本投入,例如,“九五”时期浙江省非国有投资达5900亿元,占同期全社会投资的63.8%,居全国之首。宁波、杭州湾跨海大桥总投资118亿元,民间资本占50.26%。江浙一带民营企业发达,民间资金充足活跃,为创新地方政府融资方式提供了条件。

改革和完善政府小城镇建设投融资方式

发展小城镇、推动农村城市化,使农村的经济结构、产业结构、财源结构、财政支出结构以及政府行为功能都将发生深刻的变化,必须厘清县乡政府公共品供给范围,构建适应社会主义市场经济和农村城市化发展需要的县乡财政运行机制,利用市场机制,通过政府资金的引导和支持广开财源,自筹、统筹以及吸引社会资金,为县、乡及小城镇社会经济发展提供资金支

持。

1. 明确界定政府小城镇建设投资领域,完成角色转换。政府投资原则上只用于非竞争性领域,即公益性投资项目。如公共教育和非收费制的公共基础设施等,这类项目的特点主要是低经济效益性和高社会效益性,社会投资一般不愿意进入。对有收费机制、收益稳定的项目,政府应当从投资领域退出,完全交给社会投资者,政府的作用主要是规划、指导和服务。如建立行业、产业投资预警机制以及必要时对有关产业、行业和企业投资的行政干预机制,加强对全社会投资的引导和调控,适时发布相关信息,包括投资项目、投资政策、技术标准等,发挥政府对全社会投资的服务、指导作用,减少重复建设,确保投资的有效性。对一些有收费机制但短时期难以做到投资收益平衡的基础设施项目,政府通过适当的财政补贴或其他优惠政策,鼓励社会资金规范、有序地投入。

2. 运用财税政策引导、调节全社会投资。要细致研究制定财税政策,灵活运用拨款、投资补贴、税收、转移支付和财政贴息等手段,加强政府投资对社会资金投向小城镇建设领域的引导,扩大小城镇建设资金来源,优化投资结构,实现小城镇可持续健康发展。

3. 利用部分国债资金进行重点小城镇基础设施建设,并建立地方政府城镇建设基金。建议中央考虑利用部分国债资金和由地方财政配套部分资金作为小城镇基础设施的启动资金,吸引社会各类资金跟入。另一方面,在有条件的地区发展城市建设投资基金,在吸引国内资金开展城市建设的同时,吸收外国投资者进入我国基金市场,为此,国家要出台政策吸引更多的境外基金管理公司来华开展业务,甚至将办公、地区性投资中心迁到中国。

4. 进一步深化投融资体制改革,



碍，合理制定民间投资的市场准入和产业准入等方面的法规，营造平等竞争的政策环境，加强立法保护和规划引导，拓宽民间投融资渠道，鼓励社会投资。要通过逐步理顺小城镇基础设施、社会公益事业和社会公共服务行业的价格政策和收费标准，为民间投资进入创造良好的外部条件，鼓

探索投融资新途径。一是探索建立城镇基础设施建设代理制和总承包制。以上海为例，目前上海市政工程管理局按照市政府要求，推出五大基础设施项目向全社会招商，对崇明越江隧道首次尝试建设和运营分开招商的BT（建设—移交）和OT（运行—移交）方式，为了进一步开拓和完善招商机制，可以尝试推行项目“建设代理制”和项目“总承包制”。二是进一步完善BOT项目融资衍生方法。主要是在BOT方法中插入财政补贴，形成BOST，即：建设—运营—补贴—移交。前几年，一些地方政府与多方出资组建的城市发展有限公司签订协议，首次采用企业建设、经营，财政每年按投资余额7.8—9.8%予以补贴，20—30年后移交给政府的融资新方式。到目前为止，这一融资模式运转良好。建议在今后的BOST融资项目中，事前做好宣传工作，吸引更多的投资主体，并通过缩短项目运营年限等措施，降低财政补贴支出。以上做法，目前虽然大多只是大中城市的实践，但基本的原理是相通的。完全可以按照市场经济的办法和

“谁投资、谁受益”的原则，加大对小城镇建设多主体、多渠道和多形式的投入和引导，加快小城镇基础设施建设步伐。

加强对财政资金及投资项目的管理和监督

1. 规范政府小城镇投资资金管理和监督。所有的政府小城镇投资资金，包括预算内投资、专项建设基金、统借国外贷款等，要统一编制政府投资计划，统筹安排、合理使用。建立投资责任追究制度，完善政府投资制衡机制。进一步健全审计监督机制，继续完善重大项目稽核制度，建立政府投资项目后评价制度和社会监督机制。对越权审批和审批时间超过规定时限，给投资者造成严重损失的部门或直接责任人，要追究相关行政及法律责任，增强投资项目审批部门的责任意识和服务意识。

2. 合理制订引导民间投资的各项法规与政策。要分行业、分项目清理限制民间投资发展的制度性和政策性障

碍和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资、BOT、TOT等方式，参与带有经营性的公益事业、基础设施项目建设。

3. 加强小城镇建设投融资债务管理。针对目前我国地方政府通过各种融资方式而形成的债务管理较为分散的状况，必须强化财政在政府融资管理中的主体地位，加大对政府债务的集中管理力度，加强县乡政府债务风险管理。在摸清各县（市）、乡（镇）政府债务的规模、融资渠道以及偿债情况的基础上，对以前形成的债务，要严格划分责任，该由政府负责的债务，应制定一个切实可行的还债计划，逐年列入地方预算；对纯商业性的、政府没有介入的融资项目所形成的债务，由企业负责，防止借“确保社会稳定”把一切债务风险全部推给政府。各级财政部门要建立政府融资的“偿债基金专户”，将每一年度财政收支结余、政府融资项目投资额及部分投资收益划转“偿债基金专户”，由省、县（市）级财政统一管理，可在地区间调剂使用。●
(作者单位：财政部财政科学研究所)