

杭州城乡区域统筹发展背景下的投融资困境及对策

庄巧英

50

以新型城市化为主导进一步加强城乡区域统筹发展是杭州市委、市政府作出的重大战略决策,是践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念的具体体现。加强城乡区域统筹发展,是一个长期的过程,面临着诸多困难和挑战,其中的最大困难就是资金短缺。建立健全投融资机制对于解决资金问题、实现城乡区域统筹战略目标具有重大意义。

近年来,杭州市加大了财政投入,根据三区、四县(市)各自区域特点,勇于探索,大胆实践,在积极建立政府投融资平台、争取金融机构贷款、发行企业债券、吸引社会资本等方面做了大量工作,并取得了一定成效,但在城乡区域统筹发展中投融资还存在一些问题亟待解决完善。

(一)政府投资公司难以回避政府融资平台的界定,筹集资金加大地方政府性债务。目前,杭州市三区、四县(市)大都已积极整合已有的或创建新的政府投资公司,融资资金已经成为城乡区域统筹发展资金的重要来源,为解决资金缺口问题发挥了重要作用。但自2010年国务院部署清理政府融资平台以来,银行重新对政府融资平台的存量借款进行风险评估,银监部门实施严格的贷后检查,对融资平台新的借款申请几乎不予满足。在这种情况下,由政府出资成立的公司本身难以回避政府融资平台的界定,不易绕过政府融资平台的门槛。另

外,现有的政府投资公司在举债时未通盘考虑县(市)已有的政府债务,大量政府投融资平台债务形成了新的地方政府性债务,增加了地方财政压力。

(二)融资方式以银行贷款为主,风险过于集中。总体上看,利用政府投融资平台筹集资金依然是最主要的渠道,银行信贷资金则是其主要融资方式。以银行债务为主的融资方式未能通过有效的资产组合分散风险。政府投融资平台不仅背负着维持资金链不断的沉重压力,而且还要负担银行信贷的高额成本。受宏观经济形势、国家货币政策、银行风险控制等因素影响,政府投融资平台依靠单一的银行融资渠道将面临较大的不确定因素,融资风险会逐渐显露,将对政府投融资平台作用的发挥产生不利影响。

(三)投融资的结构性风险集中,融资能力下降。各类政府投资公司是政府投融资平台主体,投融资项目主要集中在基础设施建设。这些政府投资公司的共同点是规模普遍较小、自身实力较弱。随着城乡统筹的深入发展、投资规模不断扩大,投资公司的融资压力将不断增加。尤其是基础设施建设项目,资金投入量大,但回报期长、短期收益较少、结构性风险尤为突出。当前各政府投资公司的资产负债率普遍较高,为维持资金链不断,公司不得不继续拆借银行资金,这进一步加剧了公司的财务风险。同时随着公司可抵押资产数量的减

少和企业资产质量的下降,政府投资公司的融资能力将开始下降。

(四)投融资结构偏重于基础设施,对产业发展支持不足。政府投融资领域主要集中在基础设施建设方面,对于企业或产业的融资需求支持不足,对产业发展的促进作用和新农村建设的支持作用还未发挥出来。企业自身发展尤其是中小企业发展,仍然面临着较大的资金瓶颈制约,不利于产业发展。

为进一步完善杭州市城乡区域统筹发展投融资体系,笔者提出如下建议:

(一)健全完善政府投融资体系

一是合理界定政府投融资范围和领域。在推进城乡区域统筹过程中,尤其要注意明确界定政府投融资领域。原则上讲,政府投融资应主要用于社会效益大且有一定经营效益的项目,也就是通常所说的准公共物品,如道路交通、水电气、污水垃圾等基础设施建设和公共服务设施等建设性投资。对于一般竞争性、盈利性项目政府应退出,由民间投资主体去投资,并尽量减少行政干预,真正发挥市场主体作用。此外,政府投融资领域不仅应根据政府职能侧重点转变而有所调整,还应该与市场发展的不同阶段联系起来。在经济发展早期,各种基础设施和能够带动国民经济增长的支柱产业等是政府投融资的主要领域,对于这些项目政府投资应发挥种子资金作用。但当经济进入成熟期,政府应择

机退出,将能够由民间投资主体介入的领域和环节交给民间资金,转而侧重于公共领域方面。

二是完善政府投融资机制建设。为减轻政府投融资风险,应完善政府投资公司的法人治理结构,通过委托和代理关系,明确资金投资、建设、监管三个层次的产权关系,落实各个投资主体的责、权、利。政府作为政府投资项目的决策主体和市场监管主体,依法授予投资公司代为履行投资主体职能;投资公司运用招投标市场化手段选择项目建设主体;在整个项目建设过程中,建设主体接受政府职能部门监督;项目建成后成立或聘请管理公司对建成项目进行经营管理。通过形成投资、建设、监管既相分离又相联系的一系列运行制度规定,为政府职能转变和发挥市场配置资源作用创造制度条件,也为企业平等参与市场竞争开辟道路。

三是防范投融资风险。一方面,应在全面清理现有地方政府投融资平台、防止平台数量盲目增加的基础上,整合资源建立统一的新型投融资平台为城乡区域统筹发展项目融资,并着重加强投融资风险管理。加强投资成本监管,各种政府性投资项目必须进行科学管理,对其成本进行认真测算,既让投资者有利可取,又不至于让政府背上过重包袱;注重投资行为的监管,项目投资主体、建设主体选择,民间资金引进、项目评估、审计、监理等,都必须坚持市场化原则,程序公开、交易公平,防止暗箱操作;建立健全动态监控和预警机制,实施政府性债务动态监管,依托信息化平台,探索建立地方政府性债务管理动态实时监管制度,完善预警指标体系;加强地方政府性债务的监督管理,健全管理机制,规范举债行为,强化债务的计划性;强化偿债责任追究机制,按照“谁举债、谁偿还”的原则,加强对政府性债务还贷工作的管理,严格确定偿债责任

单位,确保落实偿债资金来源。对严重违反规定的投资者,坚决予以处置。另一方面,政府应明确各类投资公司是市场的主体,按照“谁决策、谁受益、谁投资、谁承担风险”的原则,遵循市场规律,建立健全现代企业制度,让政府投资公司努力成长为自主经营、自筹还贷、自负盈亏的投融资平台。政府将从为投资公司做担保贷款中逐渐淡出,鼓励投资公司通过发行债券、上市等方式融资,将财政债务风险向市场转移。

四是拓展政府投融资平台功能。在城乡区域统筹发展阶段,产业发展与新农村建设资金供给矛盾越来越突出,而目前政府投融资平台体系无法满足这种要求。产业发展对推动经济转型升级和促进百姓富裕极为重要。因此,需拓展政府投融资平台功能,除投资基础设施建设类项目外,还应强化其产业支持功能,发展产业投资类项目,要根据现有的资源优势和功能定位、奋斗目标,大力发展和扶持具有当地特色的现代农业、现代工业和现代服务业,以形成对区域产业持续有力的支持。

五是推进农村土地综合整治,盘活土地资源。加强土地宏观调控,引入市场机制,盘活城乡土地资源,变土地资源为可利用资本,也是推进统筹城乡发展的重要资金来源。而推进土地资源向土地资本转变,不仅要建立一套规范的土地利用管理制度,还需按照城市经营的理念,创新出一套能够充分挖掘土地资源潜力的经营办法,最大限度地发挥土地资源的效益。因此,应积极发挥土地聚集、规模效应,提升土地价值,深入推进农村土地综合整治工作,大力推进工业向园区集中、居住向社区集中、农业向规模经营集中,进一步盘活集体建设用地资源。同时推进城乡建设用地增减挂钩改革,建立并逐步完善土地要素市场,支持三区、四县(市)及中心镇成立土地整治和城镇投资开发公司,将通过农村土

地综合整治获得的建设用地增减挂钩指标、耕地占补平衡指标等纳入交易市场。

(二)创新金融机构投融资体制

一是加强政策扶持,引导商业银行为城乡区域统筹发展服务。一方面,加大对金融机构投入城乡区域统筹发展信贷规模的扶持力度,鼓励并引导当地金融机构支持城乡区域统筹发展。同时建议省、市政府加强与在浙、在杭的大型国有银行合作,通过加大扶持力度、优化扶持结构、配套其他优惠政策等方式提高商业银行对城乡区域统筹发展项目的盈利预期,促使其加大城乡区域统筹发展的金融支持规模。另一方面,鼓励开发推广适应城乡区域统筹发展需求的金融产品,鼓励银行机构积极探索城乡区域统筹发展项目贷款、银团贷款等金融创新模式,推广农户小额信用贷款、农户联保贷款、林权抵押、农房抵押、土地承包经营权抵押、知识产权质押等创新贷款业务。根据其创新业务的开展情况,市财政给予一定奖励。同时引导三区、四县(市)推广中小企业集合债权基金等创新融资产品,推动城乡创业者(中小企业)小额贷款保证保险、农民自主创业保险等业务在中心镇先行先试。

二是加强与非银行金融机构合作。加强政府投融资平台与保险、证券、担保、信托公司、风险投资等非银行金融机构的合作,协调引导其开发针对城乡区域统筹发展项目需求的创新性金融服务产品。建立政府、银行和担保机构间的信用信息共享机制,制定和落实政府对担保行业的鼓励政策;通过国有出资,吸引民间投资,组建政策性农信担保公司,加快市和县(市)两级信用担保体系建设,扩大担保规模;通过财政补偿和奖励等方式支持商业性民间担保机构为三区、四县(市)企业发展提供融资担保服务;通过风险补偿政策、设立再担保联盟等举措,推动银行机构与担保机构的合作,支持中小企业融资。

采用医保按人头付费应注意的问题

熊茂友

新医改以来，政府多次发文强调完善支付制度，积极探索实行按人头付费等方式。与其他付费方式相比，按人头付费有更多的优点，但如果不重视操作细节，它的优点也难以发挥。笔者认为必须注意以下四个方面的问题：

一是按人头付费是指按“定点”人头付费，而非按“就诊”人头付费。顾名思义，前者是按参保人在医院“定点”的人头数向医院支付医保基金，而后者是按参保人在医院“就诊”的人头数（同

一参保人多次就诊只能算一个就诊人头数）向医院支付医保基金，两者是两个完全不同的概念。前者对当地的医院条件（包括医疗健康服务体系）有较高要求，而后者则无此要求；前者能促使医院自觉做好参保人的预防保健工作，而后者则不能；前者能有效防止推诿病人，遏制医保基金的浪费和流失，而后者则会以种种借口推诿大费用病人，尤其是推诿复诊病人，并设法吸引更多的首诊病人无病开药和准许复诊病人的

“人证不符”行为（即鼓励复诊病人使用未门诊或住院的家人或亲友的证件就诊）。由此可知，按“定点”人头付费除了对当地的医院条件（或医疗健康服务体系）有较高要求这一局限性外，在其他方面均有明显优势，所以按“定点”人头付费已在国外广泛采用，而按“就诊”人头付费只有我国江苏镇江等极少数城市在采用。

二是按人头付费必须让参保人具有医保定点（或签约）的自由选择权。计

三是促进新型农村金融机构和组织的发展。政府应有序引导符合条件的境内外金融资本、产业资本和民间资本投资设立农村社区银行、村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构和组织，更好地实施调整与放宽农村地区银行业金融机构准入政策，以有利于促进金融机构多样化、提高农村金融机构覆盖率和服务的充分性。

四是拓宽企业直接融资渠道。积极推动三区、四县（市）企业加快上市步伐，加大优质企业培育力度。鼓励发行企业债、信托投资、银行理财等产品，支持符合条件的企业在银行间债券市场发行短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等债务融资工具。继续加强与有实力、有经验的大企业合作，积极采

用BT等模式加快中心镇、中心村等建设步伐。引导中心镇政府设立创业投资引导基金，吸引社会资本参与中心镇产业提升发展。

（三）优化农户投融资行为

改善农村融资环境，解决农户贷款难问题。一是保障农村担保物可以充分利用并积极探索扩大农村担保物范围。对于目前法律允许农户抵押的荒地使用权或荒地承包经营权、林权、集体土地使用、房屋所有权、农用设施所有权等财产权利应加强初始、流转、抵押登记，实施办证制度，加快建立农村产权交易市场机制，使其作为抵押物的权利能充分利用，实现农村资源的资产化。此外，还应积极推进农村宅基地、非集体建设用地、土地承包权、林权及股权等权证

抵押贷款工作，盘活农村资本；创新农林牧渔产品预期收益担保制度，作为促进农户融资的手段。二是推进农村信用建设，建立健全信贷激励约束机制。通过定期举行信用评比活动，对信用良好的农户进行倾斜支持；深入推进信用体系建设，营造良好的信用环境，强化银行、信用社和农户之间的沟通联系。三是提高农户组织化率，建立“联合信用”。引导农户走合作化道路，如鼓励农户与农业产业化龙头企业联合或加入专业合作社等。在此基础上，针对企业、农村经济合作组织等平台进行信用建设，提升农户信用级别，为规范各种农村民间金融信贷创造良好条件。□

（作者单位：浙江省杭州市财政局）

责任编辑 黄悦