

新型城镇化投融资体制机制创新

刘立峰 | 郑雪峰

新型城镇化投融资体制机制是促进城镇化高质量发展的投资主体分工、融资模式创新、投资方式选择、投资行为约束等方面的制度安排，是新型城镇化顺利推进的制度保障。适应以人为核心的新型城镇化发展需要，要加强多元主体分工合作，盘活用好城市公共资源，创新投资和运营模式，为城镇化投融资创造好的制度条件。

城镇化投融资面临的机遇和挑战

（一）城镇存量资产规模庞大，可以成为融资重要保障。如何挖掘和盘活存量资产，形成滚动、循环的发展模式，为城市创造出更大的经济效益和社会效益，成为城市发展的重要内容。1978—2018年，我国市政公用设施累计投资达到20.9万亿元，财政拨款、银行贷款和土地收益占近90%，资本市场提供的资金极为有限，证券化率很低。在传统的城镇投融资模式下，存在融资渠道相对狭窄、资本退出通道不畅等问题，导致地方政府财政负担沉重。如何利用好资本市场，创造新的证券化工具，促进政府资本退出有效途径，并进行新的增量投入是一个大问题。根据北大光华学院课题组的研究成果，REITs作为相对合适的资产证券化产品，若能在我国更大规模推广，按1%的证券化率计，即

可以达到万亿级的市场规模。

（二）新型城镇化与乡村振兴战略结合，为资本下乡创造了条件。在城镇化发展相对成熟的地区，出现了逆城镇化现象，即人口的居住、消费以及投资从城市向郊区和农村地区扩展的现象。农业和农村的经济结构调整拓展出新的投资空间，在都市圈和城镇化发展较快地区，逆城镇化进程带动了农业和农村经济的发展。交通和网络基础设施的改善方便了城乡之间要素的流动，促进了资本下乡。农村生态环境的改善和生态产品价值的不断涌现，也为城市资本向农村流动创造了新的条件。

（三）城镇化不再是大拆大建，已有融资模式不再适用。根据住建部2019年的统计，全国共有老旧小区近16万个，建筑面积约40亿平方米。按照每平方米投入1000元计算，老旧小区改造投资总额可达4万亿元，城市更新仍将成为未来城市发展的新增长点。但是，与传统开发模式不同，城市更新强调的是小规模渐进式有机更新、微改造，城市更新中政府主导的公益属性明显增强，对市场主体的吸引力降低，政府投融资的压力增加，只能通过城市环境改善，吸引人口和产业聚集，带来更多的税收增加进行弥补。

（四）坚持房住不炒和房地联动政

策，土地收益趋于收缩。目前，我国房地产市场长效机制的框架和内容已经比较清晰：坚持房住不炒的定位，不将房地产作为短期刺激经济的手段，这有利于房地产按照自身的规律平稳发展，也将促使房价和地价趋向稳定。在这样的政策环境下，地价和房价受到严格控制，通过拿地—销售获取利润的空间大大压缩，房地产发展周期拉长，“持有物业+经营管理”成为获得回报的主要方式，土地出让收入对城市政府的支撑作用将趋于下降。

推进城镇化投融资体制改革

新型城镇化不断加深，投融资面临的困难和挑战也愈加复杂与多变。要处理好“新与旧”“破与立”的关系，既要体现出发展的连续性，又要体现出创新的突破性，探索出适合需要的新机制和新模式。

（一）构建合理和有效的分工体系。一是明确政府与市场主体定位。政府、企业和社会组织采取多种合作模式，建立合理的风险分担机制，发挥各类投资主体的优势，有效满足城镇化投融资需求。另外，明确政府间的事权和支出责任。充分考虑各地经济社会发展不平衡、基本公共服务成本和财力差异较大，支出责任应有所区别，适当倾斜。二是发挥好融资平

台的功能作用。城市更新的公益性、准公益性的项目更适合国有背景的融资平台来承接,对公共设施的维护和运营也是平台的优势领域。积极引入优质信用主体,通过设立基金、成立合资公司、组成联合体等形式进行合作,提升平台整体信用等级,获得大规模、低成本融资。不断提升融资平台的资本运营能力和债务偿还能力,实现融资的可持续性。

(二)完善城镇化投融资的激励机制。一是持续推进城市土地制度改革。在建设用地指标总量控制的前提下,明确建设用地指标跨地区流转规则,允许人口吸引力较强的中心城市与有结余建设用地指标的中小城市进行交易,提高建设用地跨地区流转的交易和配置效率,完善地区间利益分配机制。探索新市民宅基地建设用地指标异地直接流转制度,即如果农村人口流动到其他城市,宅基地建设用地指标可以直接带到现在就业和居住的城市使用,而不需要将指标先转让给当地政府。推广农村集体建设用地建设租赁住房试点经验,逐步放开农村集体建设用地建设保障性住房、共有产权房和商品住宅。二是赋予基层政府更多的发展权。要实现大中小城市的协同发展,必须拓展小城市和乡镇的发展空间,提升他们的发展能力。可探索赋予规模较大的乡镇政府土地整治出让的管理权和资金支配权,或给予乡镇政府更大比例的土地出让收入。保障乡镇政府新增建设用地指标需求,允许特色小镇集体经营建设用地上市交易、同价同权。加快特大镇“撤镇设市”改革步伐,下放相关审批

权给省级政府,提高新设市的行政级别,增加行政事业编制,赋予新设镇市县一级的管理权限。三是实现城乡融合联动发展。按照“多规合一”要求,强化城乡一体设计,统筹推进产业、基础设施、公共服务等建设。完善产业扶持贷款贴息、配套设施建设补助、政府购买服务等政策,支持工商资本下乡与农业农村要素相结合,开展优质高效农业生产、农产品加工、农业休闲旅游开发。加快推进农村承包土地经营权、闲置宅基地的流转与适度集中,实现农村土地连片集中开发利用,更好吸引工商资本开展规模化产业化经营。

(三)建立合理的成本分担机制。一是完善公用事业价格形成机制。建立健全以“准许成本加合理收益”为核心的定价机制,促进城镇供水、天然气、污水和垃圾处理等行业持续健康发展。建立参考市场利率合理确定公用事业企业收益率的机制,明确供水、供气等企业准许收益率根据权益资本收益率、债务资本收益率确定,权益资本收益率按照10年期国债收益率加成核定,债务资本收益率按照贷款市场报价利率确定,形成政府、消费者和生产者合理分担机制,吸引社会资本进入,促进行业健康持续发展。二是构建农业转移人口市民化的合理成本分担机制。完善中央与地方政府分担机制。中央政府重点解决跨省流动农民工的市民化成本,省级政府重点负责省内跨市县迁移农民工的市民化成本,合理划分省、市政府的成本分担责任。完善输入地与输出地之间的分担机制。健全省级财政性建

设资金对城市基础设施建设补贴数额与农业转移人口落户数量挂钩机制,加大对吸纳农业转移人口落户较多城市的支持力度。城镇建设用地新增指标安排与上年度转移人口落户数量进行挂钩并进一步提高其权重,省、市基建投资安排向吸纳转移人口落户数量较多市州、县区倾斜。

(四)健全投融资的风险约束机制。一是强化投融资的风险约束机制。根据项目预算管理等要求,将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。健全土地出让金等政府性基金财政管理。完善专项债券管理机制,建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制,实现融资规模与项目收益相平衡,保障专项债券到期本息偿付。将政府举债融资全面纳入财政监管,加强对政府平台公司全口径债务管理和动态监控,合理处置和化解存量债务,防范化解隐形债务风险。健全城市政府信用评级和信用风险定价机制,完善地方政府性债务风险评估和预警机制。二是严格约束城市政府行为。把城市经济、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效作为评价地方政府官员政绩的主要标准,不把城市经济增长和投资增长作为考核评价政绩的主要指标,不搞生产总值及投资的城市排名。完善城镇化投资的决策体系,不断扩大社会公众参与城镇化投资项目决策的力度和深度,实行政府投资项目决策公示和重大项目决策听证制度。■

(作者单位:中国宏观经济研究院投资研究所 中粮信托战略管理部)

责任编辑 雷艳