

# 建立多元投融资机制 助力以县城为重要载体的城镇化建设

谭志国

今年5月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》(以下简称《意见》)，全面系统提出以县城为重要载体的城镇化建设的指导思想、工作要求、发展目标、建设任务、政策保障和组织实施方式。县城是我国城镇体系的重要组成部分。截至2021年底，我国共有1866个县/县级市，常住人口约2.5亿人，占全国城镇常住人口约30%。推进以县城为重要载体的城镇化建设，是新发展阶段推进高质量发展的必然选择，是当前稳定经济的需要，是城乡融合发展的支撑，也是未来推进共同富裕的基础。

近两年，国家相关部委积极推进县城建设工作，取得了良好的成效。本次《意见》发布后，预计各地将掀起县城城镇化工作的高潮，这也将

集中起来，增强项目层面的公开化、透明化、便利化。缩短项目的申报周期，制定统一筛选原则，形成系统的项目审核指标体系。在项目筛选中，应从项目本身和所属区域宏观层面进行综合评估，保障符合条件的项目尽快落地。

(三)探索“债券+基金”新模式，推进产融一体。借助基础设施REITs缓解地方政府债务困境，可探索“专项债券+基础设施REITs”新模式，将基础设施REITs与地方政府专项债券

遇到一个现实问题，即城镇化建设所需要的巨量资金从何而来？要解决资金问题，实际就是要解决投融资体制机制、投融资模式的问题。就此问题，《意见》提出要深化体制机制创新，建立多元可持续的投融资机制。在4月26日习近平总书记主持召开的中央财经委员会第十一次会议上，对全面加强基础设施建设进行了专题研究，会议强调，要适应基础设施建设融资需求，拓宽长期资金筹措渠道，加大财政投入，更好集中保障国家重大基础设施建设的资金需求。《意见》和中央财经委员会第十一次会议均对城镇化建设、基础设施建设的投融资问题、资金问题给出了指导方向。对此，笔者认为，建立多元可持续的投融资机制，需要结合具体县城的综合财力、资源禀赋，以及具体项目的经营属性

项目有机结合，进一步拓宽地方政府融资渠道、盘活存量资产，增强将优质资产进行市场化运营管理的动力，降低政府债务风险。同时，这种新模式可以在一定程度上促进基础设施专业运营能力和资本运作能力的有机结合，有助于推进产业和金融一体化发展。开展新模式项目试点时要注意总结过程中的难点问题，稳妥推进后续基础设施REITs工作。

(四)加快培育市场主体，形成良好产业生态体系。由于基础设施

和收益模式综合考量，从项目类型、投资主体、融资模式、平衡机制等多维度统筹谋划。

## 地方政府要做好当地整体的投融资规划

《意见》指出，要根据项目属性和收益，合理谋划投融资方案。要设计易操作、可落地的项目投融资方案，不能仅仅局限于单个项目，还要有整个地区的通盘考虑，以及中长期财政可承受能力评估，统筹做好地方整体的投融资规划。投融资规划在地方中长期财政可承受、可持续的基础上，可以“适度超前”，但不能“过度透支”。首先，对未来三到五年的投资项目需求进行梳理，对地方财政收支情况和项目本身收益情况进行预估和分析。在此基础上进行研究论证，进而确定

REITs具有业务较新、涉及角色较多等特征，应大力培育基础设施REITs对应的市场主体，引进专业的运营管理机构，不断完善配套的金融服务体系，加快完善市场体系建设，形成良好的基础设施REITs产业生态体系。在具备条件的地方，推进形成以基础设施REITs为特色的资产管理示范区，尝试构建地方政府、原始权益人、资产管理机构、投资者等多主体共同参与和建设的REITs运营生态体系。□

责任编辑 李艳芝

各项目的投资建设时序、投资主体类型、投融资模式和回报机制等，并做好三到五年整体的资金平衡方案。其次，明确哪些项目由政府直接投资，哪些项目由地方投融资平台公司投资，哪些项目需要引入社会资本投资，哪些项目由多方合作投资，以及资金来源、投资模式和支付路径等。

### 积极争取专项债及开发性政策性金融机构资金

专项债是解决公益性项目资金来源的重要方式。城镇化建设中的交通、市政、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链物流、产业园区基础设施，以及保障性安居工程等项目，均可以积极申请专项债。申请专项债的项目必须符合专项债券风险管理要求和发行条件，优先选择经济社会效益比较明显，群众期盼的项目，优先安排在建设项目，要按照项目建设工期和年度建设任务合理提出资金需求。对于水利、污水垃圾处理、供水、天然气管网等领域的项目，可申请专项债作为项目资本金。

对于交通、水利工程、生态环境、农业农村等项目，可以向开发性、政策性金融机构等申请支持。近两年，开发性、政策性金融机构，联合交通、水利、生态环境、农业农村等行业相关部委，均有对上述行业项目的支持政策和相关金融产品。另外，对于县城产业平台配套设施建设项目、县城智慧化改造建设项目、配送投递设施建设及冷链物流设施建设项目、农贸市场改造或迁建新建项目、客运站改扩建或迁建新建项目等，还可以向国家发改委申请发行县城新型城镇化建设专项企业债券。还可以与银行协商，通过“债贷组合”方式，进行债券

和贷款统筹管理。

### 积极引入社会资本参与

《意见》指出，引导社会资金参与县城建设，规范推广政府和社会资本合作模式，鼓励中央企业等参与县城建设。引入社会资本参与县城建设，可以充分激发市场主体活力，促进有效投资。通过引入社会资本，可以较好解决项目筛选问题，解决政府当期资金难题，加快基础设施建设进度，提高公共设施运营水平。社会资本在对项目进行投资论证时，会充分考虑项目自身收益情况、地方政府履约能力以及金融市场环境等因素，有效发挥市场无形之手的积极作用。同时，项目绩效考核相关制度对未来项目建设质量和运营效果具有一定的保障作用，可以有效加快建设进度，提高运营水平。

对于专业性强、运营性强的项目，积极引入具备相应运营能力和技术水平的投资运营商。对于重大项目、重点工程，积极引入中央企业参与。合作方式建议采用PPP模式、特许经营、股权合资等。

在引入社会资本时，要提前做好项目论证和市场测试，充分尊重市场，推出合适的项目，确定合适的规模，选择合适的投资人，适用合适的融资方式。对推出的项目要做到“心中有数”，意向投资人要“门当户对”、“价值观相当”。通过市场测试有效降低未来的遴选成本、合作成本。

### 盘活存量优质资产，补充新建项目资金

盘活存量资产不仅可以提高资产运营效率，还可以补充新建项目资金，是县城建设资金筹措重要方式之一。

对于县城来说，优质存量资产相比大中城市而言相对较少，需要挖掘、梳理，以及归并、整合，因类施策。

第一类是物业资产及房地产。对县城行政事业单位所属的经营性国有资产进行梳理，评估后公开竞价转让。处置资产涉及事业单位人员安置的，人员事业身份和薪酬分配方式暂不变，可继续在原事业单位或转岗到国企工作。第二类是矿产资源及特许经营类资产。如果县城拥有矿产资源、旅游资源等，可以与周边基础设施建设项目捆绑招商。有协同作用的，也可以注入给相关平台公司。将已建成运营的广告位、停车场、综合管廊、收费公路等通过市场化方式出让特许经营权，或者注入相应的平台公司。第三类是经营类与产业类国有企业股权。转让部分经营类、产业类国有企业国有股权，转让与主业协同度低或非主业低效无效资产，有效回收资金。第四类是具有稳定现金流的资产及经营权。可以通过TOT方式转让经营权，也可以以相应的水费、燃气费、公路通行费、景区入园费、产业园区租金等基础设施收益权，申请发行资产支持证券（ABS）、资产支持票据（ABN），或者基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等。

### 加快县级投融资平台公司的转型与发展

投融资平台公司也是县城城镇化建设的重要力量之一，曾经为地方基础设施建设、城镇化进程作出了重大贡献，未来依然要进一步发展好、利用好。《意见》中也提到“要引导有条件的地区整合利用好既有平台公司”。在新形势下，县级投融资平台公司面临新的挑战与机遇，转型发展势在必行。

县城投融资平台公司一般规模不大，比较分散。建议根据平台公司功能定位，采取分类归并、重组整合、清理撤销、资产注入等方式，将现有投融资平台公司转型为定位清晰、多元经营、自负盈亏的市场化综合性国有资本投资运营公司。如果县城平台资产体量比较大，可以按照行业领域组建专业平台，比如分别组建水投、交投、旅投等专业平台。资产体量比较小的，建议整合成一家或者两家，不宜分散，否则影响主体评级和后续融资。

在推进投融资平台公司转型升级过程中，同步推动政府隐性债务化解，打造具有自我造血功能、可持续发展的业务布局，以及构建配套的市场化机制等。投融资平台公司完成转型后，按照市场化方式，积极参与县城城镇化建设，特别是基础设施项目、公益性项目建设，使转型后的投融资平台公司成为县城城镇化建设项目的

### 完善基础设施公用事业项目投资平衡机制

在县城城镇化建设过程中，会有大量的基础设施公用事业项目。这些项目大多数本身并不直接产生收益，或者能够产生一定的直接收益，但不能覆盖项目的投资成本。但是，基础设施项目有着典型的外部性，项目建设会对周边产业商业项目、区域综合开发、地方经济发展等有较强的带动作用。

要构建基础设施项目市场回报机制，完善公用事业定价机制，建立可持续发展的投资平衡机制。在交通基础设施、生态环境基础设施领域，建议积极推广TOD(以交通为导向的综合开发)模式、EOD(以生态为导向的综合开发)模式等。通过市场化机制设计，探索把基础设施项目的外部性量化，使其全生命周期的综合效益最大化。

在推进以县城为重要载体的城镇化建设，建立多元可持续的投融资机

制的过程中，还应该注意：一是必须充分认识到目前不少地方政府财政资金普遍紧张的大背景。要优先选择必须要干、早晚要干的重点项目、民生工程等项目。要突出重点、有所侧重、有所倾斜，不能“撒胡椒面”，要把资金、资源用在最需要的地方。二是除了基础设施、公共设施之外，要注重产业的导入和产业的培育。只有有了产业，才有人口聚集，才有财政基础，才能够健康可持续发展。三是投融资创新要有红线意识、规范意识，注重防范地方政府债务风险。不能用不规范的投融资模式创新、不规范的平台公司转型，行政府隐性债务之实，为后续发展埋下隐患。投融资机制创新要建立在财政可承受、可持续的基础上。同时，也要把握好“促发展”和“防风险”的关系，防止走向所谓“规范”的极端，而忽视了“发展”。□

(作者单位：中国投资咨询有限责任公司)

责任编辑 廖朝明

## 财政动态

### 湖北黄石：“一卡通”专项治理“真回头、压实看”

2020年至今，湖北省黄石市各级纳入惠民惠农财政补贴资金24项、24.63亿元。通过自查自纠，共清查发现未按规定形式发放、未足额发放和未按规定形式进行公示公告等5大类问题，涉及资金1048.59万元。

整治要“开门”。市财政局会同市直各相关单位对全市现行惠民惠农财政补贴项目和政策全面清理，梳理“一卡通”项目24项，制定政策清单，在市财政局门户网站公示项目及清单，公开举报邮箱，广泛征集“一卡通”突出问题线索。

治理有“重点”。对到户、到人的惠民惠农项目和资金，特别是新增补贴资金进行全面清理，实行动态管理、实时更新。同时，组织市直相关单位及各县(市、区)围绕“一卡通”突出问题专项治理“回头看”的三个

出问题，迅速摸排再查

督办见“实效”。市财政局充分发挥牵头单位作用，组织市直相关单位和各县(市、区)建立健全定期联席会议制度。按照“边清理、边整改、边规范”的工作原则，市财政局督导市直各相关单位建立问题数据清单整改台账、自查自纠工作台账、问题线索台账和举报台账等4本台账，对问题整改情况实行动态销号管理，确保工作跟进、抓实。通过数次组织工作专班赴县(市、区)督导专项治理“回头看”工作，对进度缓慢地区现场督导、压实责任；对群众投诉举报、大数据排查的问题线索，工作专班及时实地核查、督办整改。此外，还组织开展成效统计分析工作，进一步促进专项治理“回头看”工作落实落细、见行见效。

(湖北省黄石市财政局 柯楚 陈新武 肖振亚)