

浙江省新型城镇化建设融资创新研究

徐勇

国家开发银行浙江省分行

【摘要】城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。“钱从哪里来”成了新型城镇化建设中面临的重大难题之一。本文旨在通过对城镇化建设融资现状等背景情况的分析，针对当前城镇化建设中面临的“融资渠道单一、政府融资平台受到制约、融资体系不完善以及金融生态环境不佳”等融资瓶颈，围绕 2013-2020 年浙江省新型城镇化建设任务和资金需求，提出融资创新思路，并从融资平台组建、融资渠道拓展、融资模式创新以及融资体系建设等方面提出浙江省新型城镇化建设融资体制机制创新的政策建议。

【关键词】浙江省，新型城镇化，融资，政策建议

一、引言

新型城镇化建设，是党中央在新的历史条件下，科学判断形势，正确把握城乡发展关系作出的重大决策，是完善社会主义市场经济体制，全面建设小康社会的重大举措，是逐步改变城乡二元经济结构，从根本上解决“三农”问题的重大创举。

据测算，2013-2020 年浙江省新型城镇化投资资金需求约 13 万亿元，约占全社会固定资产投资的 67%，其中政府主导项目的资金需求约 4.7 万亿元，政府财政出资能力约 3.1 万亿元，缺口达 1.6 万亿元，“钱从哪里来”成了新型城镇化建设中面临的重大难题之一。

支持浙江省新型城镇化建设中，国家开发银行浙江分行一直走在前列，为推进浙江省新型城镇化建设发挥了重要作用。截至 2013 年末，国开行浙江省分行在全省城镇化支持领域贷款余额超 1200 亿元，占同期贷款比例近 80%，重点支持了城市基础设施、城乡一体化配套设施、社会民生领域建设以及土地资源开发和集约利用等重大、重点和难点项目建设，真正体现了国开行“政府热点、雪中送炭”的办行宗旨。

本文在对浙江省城镇化建设融资现状进行深入分析的基础上，围绕当前城镇化建设融资所面临的问题，提出融资支持浙江省新型城镇化建设的思路和政策建议。

二、浙江省新型城镇化建设融资背景

（一）浙江省新型城镇化建设目标及总体思路

浙江是新型城镇化战略实施的先导省份。1998 年浙江省在全国率先提出要大力实施城镇化战略；2004 年浙江率先制定实施城乡一体化纲要；2006 年浙江省委、省政府召开城市工作会议，率先提出并实施新型城市化战略，明确了新型城市化的核心要义和基本内涵；2012 年进一步提出了“十二五”末期新型城市化的主要发展指标和发展思路。

新型城镇化战略实施以来，浙江省加大了城市群、都市区、大中小城市、小城镇和新农村的统筹力度，城镇化水平逐步提高，城镇化率从 2000 年的 48.7% 增长至 2010 年的 61.6%，年均递增近一个百分点。2012 年浙江省城镇化水平再创新高，达到 63.2%，高出全国平均水平约 11 个百分点，稳居全国各省区前三。尽管如此，浙江省城市经济综合实力、综合服务功能等方面还有待提高，未来仍将进一步加大新型城镇化建设力度，不断提升我省城镇化水平。

1. 浙江省新型城镇化建设目标

根据《浙江省新型城市化发展“十二五”规划》以及《浙江省深入推进新型城市化纲要》，今后一个时期浙江省将以城市化科学和谐发展为目标，以人口向城市科学集中和有序转移为重点，以统筹城乡体制改革为动力，以城市群和都市区为主体平台，加快形成城乡一体化发展新格局。到 2015 年，全省城镇化率达到 65% 以上，城乡规划建设管理水平进一步提高，城乡居民生活品质进一步提升，基本形成以城带乡、以乡促城的城乡一体化发展格局。到 2020 年，全省城镇化率达到 72% 以上，城镇化发展总体上达到中等发达国家水平，城镇化发展质量位居全国前列，为建设现代化浙江提供重要支撑。

2. 浙江省新型城镇化建设思路

“十二五”末期浙江省将形成以城市圈、都市区为主体，以特大城市和大城市为龙头，以中小城市为支撑，以中心镇为基础，布局合理、分工明确、功能互补、城乡互动的现代城镇体系，基本形成“三群四区七核五级网络化”的省域城镇空间结构。

(1) 加快城市群和都市区建设发展

加快推进环杭州湾、温台沿海、浙中三大城市群建设，促进城市群内部产业发展互补、基础设施共建和资源信息同享，成为长三角世界级城市群的重要一翼；大力实施大都市区带动战略，加快提升杭州、宁波、温州和金华-义乌等四个都市区产业层次，集聚高端要素，发展高端产业，逐步形成都市经济圈。

(2) 加快推进省域中心城市发展

加快完成湖州、嘉兴、绍兴、衢州、舟山、台州、丽水等 7 个省域中心城市综合服务功能，增强集聚辐射和创业创新能力，尽快建设成为大城市乃至特大城市，逐步形成市域城乡一体化发展格局。

(3) 加快中心镇发展和小城市培育

把中心镇和小城市作为促进城乡一体化发展的重要节点，积极推进县域城镇化，加快形成“一城三五镇”的城镇格局；以加快人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约为着力点，加强规划建设，努力建设经济繁荣、社会进步、功能完备、生态文明、宜居宜业、社会和谐现代化小城市。

(4) 加快推进以中心村为重点的社会主义新农村建设

继续深入实施“千村示范、万村整治”工程，努力建成 1000 个省级示范村；全面推进“美丽乡村”建设，完善县(市)域村庄布局，加强中心村规划和农村新社区建设，开展农村住房改造示范村建设，促进农村经济发展和环境改善。

(二) 浙江省新型城镇化建设融资现状

2006年至2012年浙江城镇化建设总投资约45160亿元，占全社会固定资产投资59%。从资金来源来看，国家预算内资金、国内贷款、利用外资、自筹资金和其他资金平均分别占5.3%、19.0%、0.6%、41.9%、33.3%，自筹资金比例最高，利用外资比例相对较低。从贷款情况看，2010-2012年，浙江省主要银行1机构城镇化贷款余额分别为3360亿元、3328亿元、3680亿元，其中开行贷款余额一直处于首位，占比近30%。

为了进一步深入了解浙江省城镇化融资现状，下面以浙江省27个小城市试点镇为例，从金融组织体系、融资结构、融资模式三个方面进行具体分析。

1. 金融组织体系

27个试点镇的金融组织体系以银行业金融机构为主，部分试点镇有进驻保险、证券等金融机构，小额贷款公司、村镇银行等新型金融组织也为试点镇的城市建设提供了资金支持。27个试点镇中，共有各类金融机构329家；其中，银行业金融机构283家(含村镇银行2家)，证券公司1家，保险公司24家，小额贷款公司14家。

2. 融资结构

在27个试点镇中资金需求主要通过间接融资满足，直接融资占比较少，2012年27个试点镇中参与直接融资方式的试点镇有9个，较2011年增加1个。在这9个试点镇中，上市企业20家，发行债券企业8家，分别较2011年增加1家和4家。

3. 融资模式

(1) 基础设施项目融资模式

试点镇基础设施项目的融资模式有直接融资和间接融资两种，且以间接融资为主。在直接融资模式中，通过发行债券、私募股权等方式筹集资金用于基础设施建设的试点镇有3个；在间接融资模式中，运作方式主要有：以政府背景的投融资平台公司作为借款人，以抵押、担保等方式向银行融资，在27个试点镇中有12个镇成立了23家地方政府融资平台；通过抵押、担保等方式向银行借款；以一定期限的特许专营权质押开展BOT模式。

(2) 产业发展融资模式

在推动小城市发展过程中，金融重点扶持支柱产业、龙头企业，以企业提供抵押、担保等向银行融资，不断推进城镇化发展，主要模式包括：资产(如土地使用权、房产)抵押质押模式、保证模式、产业链融资“N+1+N”模式等。

(3) 个人创业融资模式

针对农村城镇化过程中农民就业、创业的资金需求，金融机构通过开展金融产品创新提供资金支持。目前试点镇的个人创业融资贷款品种包括“巾帼信用联合体”贷款、农户小额信用贷款、个体工商户贷款、大学生村官创业贷款、青年创业贷款、巾帼创业贷款、残疾人创业贷款。

(三) 浙江省新型城镇化建设融资中存在的主要问题

虽然浙江省融资支持新型城镇化建设取得了不少成绩，但仍存在许多制约融资支持新型城镇化建设的共性问题。结合27个试点镇来看，融资支持新型城镇化建设面临的问题主要有：

1. 缺乏有实力的统一融资大平台

根据浙江省银监局统计，截至 2012 年末浙江省共有 1339 家地方政府融资平台。其中，省级平台 10 个，市级 174 个，区级 332 个，县级 823 个。这主要是受放权管理影响，浙江地方财政主动性较强，地方政府融资平台发展迅速，区县一级的平台个数占比达到 86%，远高于全国 59% 平均水平，但是公共基础设施领域却一直缺乏省级大平台。近几年，天津、四川、湖北、广西以及山东等省市陆续组建了省级投融资平台，以融资平台为载体，将政府信用和市场化运作有效结合起来，通过多样化融资渠道引入建设资金，不仅为解决区域内公益性和准公益性基础设施项目的融资难题开辟了路径，也提高了财政资金的使用效率。

2. 土地使用产权抵押融资面临法律障碍

《物权法》和《担保法》均规定，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得设定抵押，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》进一步明确，“承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的，应当认定无效”。虽然《物权法》规定“法律规定可以抵押的除外”，为土地流转改革预留了出口，但目前尚无明确法律规定。

3. 产业空心化问题严重

由于原材料、土地成本、劳动力成本的提高，传统实业利润摊薄，投资者逐渐把资金从实业中抽出投资到“楼市”、“股市”，大量资金游离于实业之外，导致实体产业“空心化”。如温州龙港镇农业、工业、建筑业、生产性服务业等领域的生产性投资完成 3.55 亿元，仅占全镇投资比重的 25%；投资对房地产依赖程度不断加重，房地产开发投资占全镇投资比重进一步提高到 63.2%。

4. 金融生态环境不佳

一是小城镇行政环境与城市相比，行政方式和方法落后，不利于金融组织的市场化运营。二是乡村地区信用意识相对薄弱，表现为对合同的不了解、不执行，农村金融（尤其是民间借贷）纠纷发生相对频繁。三是金融文化制约，企业主容易出现“跑路”，信用环境被破坏，对银行形成很大的信贷风险。

三、浙江省新型城镇化建设融资需求及思路

（一）浙江省新型城镇化建设融资需求

测算一个经济体城镇化建设固定资产投资需求的方法有多种，如城镇化率函数法、全社会固定资产投资剥离法、规划投资项目汇总法等。本文采用全社会固定资产投资剥离法进行测算。首先，以全社会固定资产投资减去工业投资来测算城镇化投资；其次，收集时间序列数据采用线性回归求出 GDP 与全社会固定资产投资之间的线性关系，并在“十二五”规划提出的 GDP 目标基础上预测 2013-2020 年全社会固定资产投资需求；再次，根据“十一五”以来城镇化投资占全社会固定资产投资比例的增长趋势，来预测未来城镇化投资占比以及需求总量。最后，采用规划投资项目汇总法对数据进行验证和分类。

根据上述方法测算得到的浙江省新型城镇化投资资金需求为：2013-2020 年投资资金需求约 13 万亿元、约占全社会固定资产投资的 67%，其中 2013-2015 年资金需求近 4 万亿元；从新型城镇化政府主导项目来看，2013-2020 年资金需求总额达 4.7 万亿元、约占城镇化投资资金的 37%，其中 2013-2015 年需求总额约 1.5 万亿元。从资金供给来看，2013-2020 年财政出资能力为 3.1 万亿元，资金缺口达 1.6 万亿元²，资金缺口较大。因此，建设和完善新型城镇化投融资体制机制，积极创新多样化金融服务和产品，引导社会资本与境外资本进入城镇化建设，构建多元化、市场化和系统化的金融服务体系，显得尤为重要。

（二）新型城镇化建设融资思路

围绕浙江省新型城镇化建设的发展目标、建设思路以及主要任务，以保障新型城镇化建设资金需求为目标，通过编制融资规划、优化融资结构、推动融资平台整合，创新融资模式，完善金融体系，推动和支持新型城镇化建设以及新型城镇化发展规划实施。

1. 编制融资规划

对融资需求做出系统性统筹安排，在分析资金供求、融资总量、融资结构、融资渠道的基础上，从市场建设、信用建设、制度建设等方面对融资方案进行系统性设计，破解融资瓶颈，并从源头上实现对风险的整体管控。

2. 改善融资结构

继续增强银行信贷保障能力，充分发挥政府财政资金的引导作用，进一步提高直接融资、民间投资和外资的比重。

3. 推动平台组建

探索推动组建省级融资大平台、小城市开发统一融资平台以及适合本地特点的市县（区）城镇化建设投资公司，实现资源整合及有效运用。

4. 创新融资模式

积极推动城镇化建设专项基金等组建以及城镇化专项债券的发行，探索新型融资模式，推动政府运用企业债券、中期票据、信托计划、夹层投资、基金、资产证券化、股权、融资租赁等多种方式融资，加强保险、信托以及银行同业资金的引导，通过市场机制将存量资产转化为流动资金，扩大融资规模和渠道。

5. 完善金融体系

扩大小额贷款公司试点，推动村镇银行、农村资金互助联合会以及农村担保互助合作社的组建，鼓励设立土地信托服务中心，加强推进涉农贷款担保创新和民间借贷登记服务平台建设，完善多元化金融服务体系和多层次金融市场体系建设，提升投融资服务能力。

6. 加强风险管控

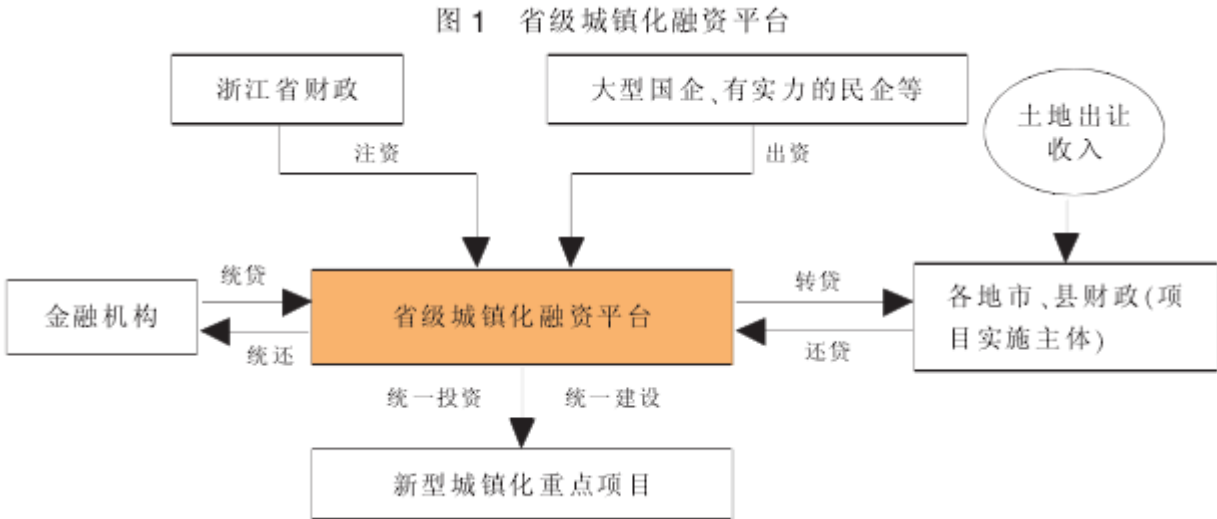
建立较为完善的政府负债管理和金融风险监测预警机制，健全全口径政府债务管理信息系统，探索以财产税代替土地财政，防控政府债务风险，确保区域金融运行高效、安全。

四、完善新型城镇化建设融资体制机制相关举措和建议

（一）进一步加快政府投融资主体的改革和创新

1. 探索组建省级城镇化融资平台

结合浙江省当前缺乏省级统一融资平台现状，加快推动省级平台组建，立足中小城市、县域城区和中心镇，以提供多元可持续的资金保障和提高城镇建设水平为主要任务，负责统筹资源开展全省范围内市县城镇化项目的统一投资、统一建设和统一融资，为棚户区改造等城镇化项目提供政策性转贷融资服务，参与城镇化综合建设投资和综合运营。具体运作模式如图 1：



2. 组建小城市开发融资大平台

由省级、镇级财政以及有经验有实力的企业共同出资，将省政府按年拨付的省级专项资金以及每年提供 27 个小城市的建设用地逐年增资入股，形成“省级财政+镇级财政+上市公司”的融资主体，统筹负责 27 个小城市的投融资和建设任务。具体运作模式如图 2：



3. 分行业、分版块整合资源，成立专业性的融资平台

探索推动政府对省内行业投融资主体进行整体规划、整合资源，统一开展项目建设。

4. 探索推动各市县组建适合本地特点的城镇化建设投资公司

每个县(市、区)新组建若干家主业突出、竞争力强的县(市、区)级国资营运公司，形成城市建设、交通建设、现代服务业、工业和国有资产投资、农村建设投资等行业板块，统筹县域(市、区)城乡一体化建设融资工作。

(二) 进一步加强民间资本的引导和创新

1. 构建民间资本服务体系和对接平台

积极争取国家及省级产业政策、财税政策支持，出台扶持民间投资和中小微企业的具体措施，努力破解“两多两难”问题。构建从创业融资、银行信贷、股权投资到资本市场退出的较为完整的民间资本服务体系，进一步减低民间投资和小微企业的成本，激发民间资本投资新型城镇化的热情。

2. 研究培育财税政策体系

积极争取在国家层面对参与新型城镇化建设的民营企业提供税优惠，激励民间资本进入新型城镇化领域。如转移支付、补助、减免税、贴息贷款、财政贴息等优惠政策加以支持。

3. 创建民间资本退出机制

通过多层次资本市场的建立，创建民间资本投资的 IPO、股权协议转让、股权回购、产权交易所与破产清算等多元化退出渠道，形成规范的民间资本退出机制。

(三) 加强投融资模式的探索和创新

1. 财政资金投入模式创新

(1) 设立城镇化建设财政专项资金

采取政府直接投资、资本金注入、投资补助和贷款贴息等方式，将财政资金专项用于城镇化基础设施及其配套建设。

(2) 设立产业园区及集聚区建设专项资金

重点支持海洋示范区等相关产业项目建设，以园区和集聚区为依托，以项目为载体，以贴息、补贴或奖励为手段，对符合条件的园区项目贷款给予贴息。

2. 直接投融资模式创新

(1) 重点鼓励基金设立，培育多元化主体

借鉴北京、苏州、天津等地引导基金做法，支持创设新型城镇化发展母基金，作为政府引导基金和股权投资平台，鼓励以社会资本为主体设立支持新型城镇化发展的系列化股权投资基金，运用双重放大的金融杠杆效应，充分发挥政府财政资金引导作用，为新型城镇化建设服务。

(2) 鼓励保险资金积极支持城镇化

鼓励有实力的商业保险企业投资城镇化重点建设项目，允许保险企业根据保险资金特点，创新股权投资产品，发展夹层基金和 FOFs (基金中基金)，借鉴苏州工业园区区镇一体化项目债权投资计划，发起设立由保险资金参与的债权投资计划。

3. 间接投融资模式创新

(1) 进一步鼓励融资租赁模式

引导融资租赁经营机构，尤其是中小企业融资租赁公司，支持中小企业以及农业大型机具设备金融租赁业务，探索发展基础设施、公共建设项目融资租赁。

(2) 积极采用小银团贷款模式

推动商业银行研发针对中小企业的“快捷贷”、“联保联贷”等专项小银团模式，采用“代理债权”模式推动中小银行及非金融机构参与国有大银行银团贷款，解决单个银行资金供给有限的矛盾。

(3) 积极推广农业抵押贷款模式

继续完善和推广农村土地经营收益权质押贷款、活体畜禽抵押贷款和保单质押贷款，探索开办农村建设用地、农村宅基地、农村房屋抵押贷款，努力满足农业规模化经营的资金需求。探索农业龙头企业统贷统还、合作社直接承贷、农户分头承贷等多种融资方式，提高信贷资金投放的针对性和使用效率。

(4) 积极创新中小微企业贷款模式

创新完善融资担保方式，进一步拓展结构资产、应收账款、仓单等新型抵质押渠道，满足中小微企业多元化、多层次融资需求。鼓励开展中小企业贷款保证保险、林权抵押贷款保证保险、担保机构再保险、农民创业保险等业务，推行“政银保”合作农业贷款，探索订单农业与保险、信贷相结合的金融服务新模式。

4. 混合投融资模式创新

(1) 桥隧模式

积极探讨在担保公司、银行和中小企业三方关系中导入第四方融资模式，包括风险投资或行业上下游企业。一旦贷款偿付发生困难，新加入的第四方按约定价格买入融资企业一部分股权，为企业带来现金流用以偿付银行债务。

(2) 路衢模式

积极研究并试点以政府财政资金为引导，以债权信托基金为平台吸引社会资金有效参与的中小企业融资形式。通过政府财政资金的引导、担保公司的不完全担保以及风险投资公司的劣后投资，借助于集合债权信托基金，实现对中小企业的融资支持。

(四)加强金融体系建设和金融服务创新

1. 加强金融组织创新

(1)加快发展农村多样化金融服务

按照“先试点，后推开”的思路，选择农村合作银行作为试点单位，通过增资扩股，改制为股份制农村商业银行；借助浙江温州金融综合改革实验区相关政策，选择本地银行业金融机构作为主发起人，成立区域专业性村镇银行；支持有条件的小贷公司转化为村镇银行，或者由大型企业直接作为主发起人成立村镇银行；发展互助担保合作社，由成员出资，民主管理，为成员担保融资服务，互助担保金就由成员出资共同组成，承担保证责任，商业银行应按照一定杠杆率发放贷款。

(2)扩大和深化小额贷款公司试点

扩大小额贷款公司试点范围，鼓励支持小额贷款公司通过增资扩股和提升服务能力，实现小额贷款公司服务范围基本覆盖经济较发达乡镇和民营经济活跃的农村地区；逐步提高小额贷款公司银行融资比例，探索向经营状况良好股东适当融资的新方式；争取先行开展资产转让、票据业务创新等试点，扩大业务范围；探索年度考评优秀的小额贷款公司转化为企业控股、银行参股的新型村镇银行或专业贷款公司；推动小额贷款公司按区域或行业抱团合作，通过设立“共用风险准备金”等方式获得大型银行的持续融资支持。

2. 加强金融市场服务体系建设

(1)推动民间借贷登记服务平台建设

由政府牵头，通过工商登记设立独立核算企业，负责民间借贷登记服务中心日常运作，为民间借贷双方提供信息发布、借贷合约公证和登记、交易款项结算、资产评估登记和法律咨询等综合服务，进一步规范民间借贷行为，防范和化解民间金融风险，引导民间资金合法、有序地进入实体经济。

(2)推进涉农贷款担保创新

鼓励和引导社会资金参股、完善政府主导组建的政策性农信担保机构，组建以产业集群为载体，行业协会、产业联盟、产业链为纽带的中小企业互助联保组织体系；积极抓好农村宅基地使用权和房屋所有权证办理，切实解决城中村历史遗留的办证难问题。

3. 加强农村金融服务创新

(1)鼓励开发各类创业贷款产品

推广农户、个体工商户联保贷款，创新农户小额信用贷款，加大农村建房贷款支持力度。

(2)鼓励银行业金融机构创新信贷服务方式

采取信贷员包村服务、金融辅导员制度、“贷款+技术”等方式，推动信贷服务方式创新。建立空白乡镇金融网点与服务监测机制，健全农村支付指导员制度，大力推进便农支付工程建设。

(3)鼓励金融机构在乡镇增设银行网点和自助设备

在县以下乡镇增设银行网点和各类自助设备，提升农村地区金融服务水平。积极构建以农户信用建档评级、信用村镇评定、促进小额农户信用贷款发放为主要内容的农村信用体系。

参考文献：

[1]国家开发银行浙江省分行.浙江省新型城镇化建设融资规划[Z].2013.

[2]中国人民银行杭州中心支行.浙江省小城市培育试点镇金融支持基本情况[Z].2013.

[3]浙江省人民政府.浙江省新型城市化发展十二五规划[Z].2012.