

# 西部地区县域城镇化建设金融创新研究 ——基于 C 县的案例分析

宋明亮

(南开大学经济学院,天津 300110)

**摘要:**本文以西部地区 C 县城镇化建设为研究对象,通过分析城镇化建设中金融供求平衡状况,提出城镇化建设金融供给存在的问题,研究了 C 县汉江北岸生态修复治理工程、沿江污水处理厂建设、农村土地流转项目融资模式,给出县域城镇化建设金融创新的思路措施。

**关键词:**西部地区;县域;城镇化;金融创新

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2022.23.030

## 1 引言

县域经济是国民经济的关键环节。当前推进城镇化建设和乡村振兴是发展县域经济的重点工作。城镇化建设和乡村振兴战略对于一个地区发展至关重要,可带来税收、就业、城市功能提升等多种社会效益。要实施乡村振兴战略,加快推进县域城镇化建设,依赖于大量的资金投入,然而西部地区县域财力匮乏、资金紧张。基于“十四五”乃至今后一个时期的大量城镇化和乡村振兴任务的大背景,如何结合政府管理真实案例的实践经验,发挥金融创新作用,引导地方银行、大型国企共同推进城镇化建设成为地方政府关心的重要课题。

## 2 C 县城镇化建设概况

“十三五”期间,是 C 县城镇化建设的快速发展阶段,在这一时期,C 县住房保障事业平稳发展,市政基础设施日臻完善。城镇化率 47.23%,比“十二五”末提高 3.33 个百分点。全城镇建成区总面积 40 平方公里,常住人口 47.2 万人。两个省、市重点镇建设总投资达 20 亿元。“十三五”末,县域 100% 的镇和 95% 以上的村通上了水泥路,乡村面貌显著改善。在市政基础设施建设方面,“十三五”期间,C 县市政道路、地下管网、雨污分流、燃气及供暖、绿化亮化等基础设施建设成效显著,较好满足了广大人民群众生产、生活、工作需求。在住房保障建设方面,商品房建设规模不断扩大,“十三五”期间,住房市场供应量达到 14271 套/间商品房,年平均销售 2800 套/间左右。保障房建设取得明显成效,“十三五”期间,建设公租房项目 3 个 297 套,面积 4726 平方米。

## 3 C 县城镇化建设金融供给现状分析

### 3.1 C 县城镇化融资供需情况

从需求方面分析,主要是 C 县县域基础设施建设和公共服务事业以及住房建设的资金需求。该省“十三五”末,城镇化率达到 59.4%,而 C 县城镇化率为 47.23%,相比平均水平还有较大上升空间。“十四五”时期,C 县将加快市政基础设施建设,建设绿地广场、市政管网、供气供热等配套设

施,实施旧城改造,加快建设江北片区滨江新城。加快美丽宜居乡村建设力度,加强农村人居环境整治。“十四五”时期 C 县在城镇化建设方面,计划总投资 53.76 亿元。

从资金供给方面分析,“十四五”时期仍然是 C 县城镇化建设高速发展的时期,这一期间 C 县在城镇化建设方面,计划总投资 53.76 亿元,其中拟申请中央补助投资 43 亿元,仍有 10.76 亿元资金缺口。C 县当地用于城镇化建设的资金来源主要有:一是可通过县级城投公司房地产开发经营收益支持市政道路等基础设施及其他公益设施建设;二是通过申请中央预算内资金和上级补助资金用于老旧小区改造和改扩建项目等等。三是通过申请政府专项债,实施棚户区改造等有收益性基础设施项目。四是通过政策性金融信贷资金,如该县成功获得农业发展银行“农村土地流转和土地规模经营贷款项目”,用于建设用地增减挂钩项目建设。五是通过将收益性项目和公益性项目捆绑招商,获得社会融资,如 C 县乐城公园项目。六是引进第三方社会资本投资人建设西六路项目等。

### 3.2 存在问题

“十三五”时期以来,C 县通过创新多种融资手段,有效提升了住房保障、市政基础设施建设水平,城镇化进程取得较大提升。然而,在“十四五”时期 C 县仍然承担着较大的城镇化建设工作任务,县级地方财政“力小而任重”。具体而言,当前 C 县城镇化融资主要还存在以下瓶颈:

一是开发类土地资源要素日趋紧缺,土地财政压力逐渐加大。C 县地处山区盆地,平川土地资源非常有限,当前在建成区范围内可供土地不足,城区可出让土地收入很少,扣除征地拆迁成本和各级上交的相关税费所剩更少。二是县级融资公司资金实力不强,市场化融资能力较弱。西部地区县级国有公司受县级财政实力所限,资产总量不高,并且收益性资产占比更低,评级不高,发行企业债能力较弱。在地方政府隐性债务管控“零增长”要求的从严管控形势下,平台公司建设开发能力也受到较大影响。三是前期债务还款高峰

逐渐到期,财政压力日渐增长。“十三五”时期,C县通过引进社会资本、专项债券等方式实施了一批重大项目,逐渐进入了项目还款期,县域财政压力较大。四是基础设施项目收益率较低,社会融资难。市政道路建设、城市公园、城市绿化等建设项目不仅投入大,而且没有直接的投资回报。

#### 4 C 县城镇化建设金融创新研究

对于西部地区县域而言,在本地财政紧张、社会资本招引困难的背景下,在城市建设领域创造性开展项目投融资合作尤为重要,本文结合作者在 C 县挂职三年亲身参与的 C 县汉江北岸生态修复治理工程(滨江新城)项目、沿江污水处理厂建设项目和农村土地流转项目等项目融资、建设工作,重点分析其投融资的做法,总结相关经验,以期对西部地区同类项目建设提供融资参考。

##### 4.1 C 县汉江北岸生态修复治理工程投融资分析

###### 4.1.1 项目概况

该项目位于 C 县南汉江滨江区域,总面积约 2500 亩,计划总投资约 52 亿元,用 5-8 年时间规划建设一期工程,包括建设滨江记忆、绿林欢歌、滨江运动、诗意休闲、城市客厅(部分)等五大功能分区。一期项目从 2020 年 1 月开始进行前期准备工作,拟于 2020 年 6 月开始建设,用 36 个月时间完成施工,2023 年 6 月投入使用。本项目实施主体省土地工程建设集团有限责任公司综合实力雄厚,企业运营效益优秀,其中净资产收益率和固定资产投资增长率曾获省属企业排名第一。

###### 4.1.2 项目投融资做法

C 县政府先后与省土地工程建设集团签订了相关协议,协商解决滨江新城项目建设过程中的重大原则和问题,其建设模式核心可概括为“以未开发片区的土地资源换取大型国企的资金投入,以资源换资本”主要内容如下:

C 县政府负责滨江新城建设项目的审批、管理、监督。滨江新城内的公共基础设施由地建集团投资建设,C 县政府通过该区域的土地收益和争取的项目资金支付地建集团公共基础设施项目投资建设费用。汉江北岸生态修复治理工程是滨江新城核心公共基础设施,由地建集团投资建设,C 县政府承担项目投资建设费用和资金占用成本;汉江北岸生态修复治理提升工程由地建集团建设实施,具体事宜由县政府与地建集团后期另行协商约定。滨江新城项目区内单宗开发用地的土地出让收益执行财政“收支两条线”制度,C 县政府的土地出让收益全部用于滨江新城内的公共基础设施建设。C 县政府与地建集团合资建设的配套服务设施(如学校、医院、城市绿地等),产权归县政府与地建集团共有。政府通过片区内的可开发用地支付地建集团的开发建设成本。而随着项目建设推进,片区土地逐渐升值,从而减轻政府资金压力。

###### 4.1.3 项目投融资启示

该项目投资总额高达 50 亿元,项目的社会效益、经济效益、生态效益十分显著,在西部地区城镇化建设中具有很

强的代表性,如果仅凭地方政府财政投资和平台公司开发运营,很难启动建设如此规模庞大的项目。该项目的成功签约实施主要有以下几点启示:

一是引进资金实力强、开发建设经验丰富的大型省属国有企业作为战略合作方。以未开发片区的土地资源换取大型国企的资金投入,虽然看似投入了大量土地资源,但是如果企业主体来开发,该片区的土地价值也提升不了。二是政府高层强力推动。本项目被列为市、县两级重点项目,在签约、实施过程中得到市县主要领导的亲自推动,确保了项目的顺利开工。三是组建专业化的工作团队。引进第三方律师团队、工程咨询团队,参与合作协议起草签约,确保项目合法合规合理实施。四是要解放思想,以发展论英雄。要坚持市场思维,解放思想,先做再说、边做边细化合作内容,如此方可推进此类项目的顺利实施。

##### 4.2 C 县沿江污水处理厂建设项目投融资分析

###### 4.2.1 项目概况

C 县 5 个沿江污水处理厂(站)近期处理总规模 45300 吨/日,投资约 7 亿元。本文主要讨论莲花街道办事处污水处理厂、三合园区污水处理厂、上元观镇污水处理厂以及相应管道设施的融资工作,这三个污水处理厂由 C 县引进省属企业实施,其供水、污水处理服务范围覆盖全省 60 多个县(市、区)。

###### 4.2.2 项目投融资做法

C 县 5 个沿江污水处理厂总投资约 7 亿元,是市沿江县区建设规模最大、投资总额的县区,在县财政资金紧缺的情况下,建设难度极大。项目自 2018 年启动建设后,由于资金问题一度陷于停滞状态,另一方面由面临市环保督查组督导压力,在此情况下急需引进第三方实施主体,解决县政府资金困难,确保尽快完成沿江污水处理厂建设。其投融资做法主要如下:

一是始终坚持生态优先的发展理念,3 次挤出 2000 万元,共计 6000 万元用于污水处理厂项目建设;二是积极争取到东西部协作生态建设资金 900 万元,用于董家营镇污水处理站建设。三是引进有实力的专业化省属国有企业。将已建成的 C 县城市污水处理厂和在建的 C 县三合镇、上元观镇、莲花街道办事处以及董家营镇污水处理设施,移交给省水务集团管理实施。省水务集团介入并接管上述在建工程,C 县政府负责协调和监督,双方共同合作确保项目按期建成。水务集团根据约定适时拨付项目建设资金,全部建设资金待竣工审计结论出来后,由水务集团承担并全额拨付。C 县政府负责争取相关专项资金,争取的相关专项项目资金划拨水务集团全部用于 C 县境内对应的污水处理建设项目。

###### 4.2.3 项目投融资启示

该项目投资总额高达 7 亿元,污水处理厂建设项目的特点在于属于地方政府不得不建的准公益类基础设施项目,虽然有后期污水处理费的收益,但对于前期投入而已,短

期很难覆盖投资,再加上政府污水处理费收费标准很低,而且镇村层面污水处理费很难收取,因而此类项目很难吸引社会资本投资建设。在此背景下,C县沿江污水处理厂的建设在一度因资金问题陷入停滞的状态下,县委县政府果断决策、认真组织合作协议磋商,创造性引进省水务集团。项目的实施主要有以下几点启示:

一是解放思想、果断决策,引进战略合作方。由于涉及到污水处理厂的产权归属问题,在是否引进省水务集团的问题上,C县产生了两种声音,一种意见是建议谨慎考虑,防止国有资产流失,防止后期提高污水处理费,政府无法控制。另一种声音是支持引进水务集团建设、运营C县域的污水处理设施,“但求所在不求所有”,只要能节省政府财政支出,解决污水处理问题就行。二是依法依规实施项目,统筹地方资金投入与上级资金争取。坚持不等不靠、想方设法筹措资金,先后挤出6000万元财政资金投入项目建设。此外,西部地区虽然财政收入低,但是各类转移支付多,C县沿江污水处理厂项目就应前期立项、选址、初设、环评、风评、能评、招标、施工等各项审批程序手续完备、项目建设进度快而成功争取到约1.15亿元的国债和东西部协作资金支持。如果地方政府没有先期投入、引进战略合作方,确保项目能够启动实施,即使等到有了资金争取机会,也很难成功争取。三是强化组织领导,狠抓建设推进。印发了《C县污水处理厂(站)建设工作方案》县长和副县长协调推进的工作机制,并成立工作专班落实各项具体工作,为项目高效有序建设提供了强有力的组织机制保障。

### 4.3 C县农村土地流转项目投融资分析

#### 4.3.1 项目概况

C县桔园等16镇(办)城乡建设用地增减挂钩项目由C县移民搬迁生态修复投资开发有限公司组织实施,项目涉及16个镇(办),土地面积1865亩,206个行政村,1227个地块。本项目从2019年4月开始宣传动员、调查摸底,2020年3月前完成拆迁、腾退工作,其资金来源为C县农业发展银行贷款。服务贫困人口727人,通过对该区域的旧宅基地实施拆除能为贫困户人均带来9000元的拆旧补偿费用。

#### 4.3.2 项目投融资做法

C县拆旧、腾退项目总投资13021.73万元。施工、补助资金缺口较大,而县财政资金十分紧缺,在此背景下,如何争取资金尽快完成腾退任务,并及时拨发各镇办群众相关补贴费用,成为县委县政府当时十分关注的问题。经过县政府研究决策,项目申请了C县农业发展银行中长期贷款10000万元,占项目总投资的76.79%,用于群众拆迁补偿和土地复垦费用。项目第一还款来源为C县城乡建设用地增减挂钩指标流转收入返还资金。按照相关文件要求,待本项目复垦综合整治工作完成,指标购买方按合同约定将交易款项直接支付到指标产生方C县政府土地项目指标交易专户,指标转让收入由县财政根据土地流转指标计划分次返还至生

态修复公司,偿还本项目贷款本息。截止当前,腾退土地指标已在交易平台卖出1200亩共收入3.36亿元,平均每亩指标28万元,此外还有500亩左右指标等待排队出售。指标收入不仅覆盖了拆迁补偿费用和腾退施工成本,累计可盈余2.75亿元左右。

#### 4.3.3 项目投融资启示

C县旧宅腾退工作的成功实施得到了省、市领导的肯定,先进经验在全省自然资源系统视频会议上进行推广。其主要有以下政策启示:

一是因地制宜,创新政策性银行金融产品。C县农业发展银行结合脱贫攻坚拆旧腾退工作,积极创新金融产品,推出了农村土地流转和土地规模经营贷款项目,发挥了政策性银行积极参与支持地方中心工作的作用,为解决社会矛盾问题做出了积极贡献。二是完善政策性银行贷款项目审批流程。虽然该贷款项目最终顺利实施,但项目审批权限不仅上收到省行,而且程序繁琐、材料繁多。建议政策性银行针对风险可控,政府主导、国企参与、不以盈利为主要目的的贷款项目,下放审批权至市县支行,优化审批流程,精简审批材料,更大激发政策性银行支持地方经济社会发展效能。三是创新县域国开行、农发行等政策性银行贷款种类,积极参与棚户区改造、城市停车场、民营医院、学校建设,支持地方城镇化建设。四是地方政府要善于运用金融思维推进工作,“打好资金流入流出的时间差”,合理合规地用将来的钱办今天的事。

## 5 结束语

通过分析西部地区C县城镇化建设领域金融供给与需求,结合C县“十三五”期间城镇化建设发展现状,围绕住房建设、市政基础设施建设、公共服务设施建设等方面,指出下步西部县域县城镇化建设金融供给方面可能面临的主要困难,即:随着开发类土地资源要素日趋紧缺,土地财政压力逐渐加大;县级融资公司资金实力需进一步提升;前期债务还款高峰逐渐到期,财政还款压力日渐增长等。结合作者参与C县城镇化领域重点项目融资、建设工作的创新实践,通过分析沿江污水处理厂建设、农村土地流转项目等项目的投融资模式,以真实案例研究了西部地区县级地方政府创新政策性银行金融产品、引进大型国有企业参与城镇化建设的多种投融资创新做法,为西部地区县域政府创新运营金融手段推进城镇化建设提供借鉴。

#### 参考文献

- [1]高长倩.欠发达地区县域经济发展的金融支持研究[D].南宁:广西大学,2011.
- [2]王敏慧.陕西省县域经济发展中的金融支持研究[D].西安:西北大学,2010.

作者简介:宋明亮(1990-),男,江苏扬州人,汉族,博士学位,注册城乡规划师、一级建造师、中级经济师,研究方向:建筑经济、金融改革、结构健康监测。