

关于天府新区投融资战略研究的思考

文/中共成都市委政研室课题组(中共成都市委,四川成都 610000)

内容提要:天府新区建设资金需求巨大,但面临政府财力有限、融资难度较大等现实困难。要顺利推进天府新区投融资工作,一是要完善投融资体制,实现融资平台系统化;二是要创新新区开发模式,实现投资主体多元化;三是要强化市场化融资,实现融资方式多样化;四是要改进提升投融资环境,实现融资服务立体化。

关键词:天府新区 投融资

中图分类号:F830.591 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6323(2013)02-0084-04

天府新区建设是省委兴川大计的一号工程,前期建设任务重、资金需求大。在宏观调控从紧、地方财力有限的情况下,应着力创新投融资模式,完善投融资战略,切实增强天府新区投融资能力。

一、天府新区建设面临的资金难题

通过对天府新区成都分区四区县项目、资金和现阶段筹资情况的摸底调查,发现其建设资金难题较为突出。

(一)资金需求巨大

为全面加快天府新区建设,高新、龙泉、双流、新津各区县均已在规划范围内启动或储备了大批项目。按照规划,天府新区开发时间集中、开发体量大、投资强度高,特别是前三年投资强度更大。初步估算,到2015年四片区大约需要资金投入上万亿元。

按发展目标测算,到2020年新区地区生产总值达6500亿元,建设面积达500平方公里(新建310平方公里),若按投资贡献率不低于65%、亩均一级土地开发成本不低于150万元计算,需投入近1.3万亿元。按投资强度测算,新区内规划产业用地近200平方公里和公共服务及基础设施配套用地300多平方公里,若按亩均投资强度分别不低于300万元和90万元计算,则需投入近1.4万亿元。上述两种测算方式中,综合考虑土地

开发整理及基础设施配套须适度提前等因素,资金投入将主要集中在2015年前完成。此外,按国内新区投资规模对比测算,两江新区2020年地区生产总值目标为6400亿元,建设用地上550平方公里(新建400平方公里),计划在2015年前完成投资1.3万亿。天府新区与之同为成渝经济区的重要发展极核,所处地理位置、发展环境及阶段相似,建设规模、发展重点及目标等也十分相近,投资规模应基本一致。

(二)政府财力有限

在国家宏观调控力度不减及资源要素供给趋紧的总体形势下,我市当前以政府为主导的投资模式已经使得地方财政不堪重负,资金解决压力巨大。在双流县2012年投资计划中,拟通过财政预算、土地收益等途径解决资金占比近50%,资金实际解决情况不容乐观。一是土地基金收益下降。土地基金收益是新区财政的主要来源之一,但近年来土地出让收入已大幅下降,四区县去年下半年土地交易价格和规模降幅均在20%以上,土地要素供应市场利空明显。同时,随着中央、省土地计提项目增多,目前市级财政可统筹安排的土地净收益占土地总收入比重已降到10%左右,据市国土局测算,2012年市级财政可统筹安排部分预计仅为26亿元。二是县级政府负债较重。据四区县反映,今明两年县(区)级政府将集中进入债务偿还高峰期,又恰逢土地收益下降,实际负债率可能明显上升。同时,为解决地方平台公司经营实体

[作者简介]课题组成员:罗蓉、王启友、冯杨、魏大林

[收稿日期]2013-03-06

化问题,政府急需注入大量现金,在此形势下,保障天府新区建设投资需求的难度将会加大。

(三)融资难度较大

受国际金融危机和国内宏观调控影响,金融机构全面收紧信贷额度,融资贷款难度不断加大,实际利用资金情况不容乐观,天府新区各建设项目所需资金筹措形势空前严峻。

1. 政府平台公司融资难度大。一是融资主体减少。政府平台公司因长期形成的经营体制弊端,缺乏实体经济支撑,国家已明令禁止进行融资业务。调研的四区县平台公司去年全部纳入管控范围,目前仅3家“脱评”;双流县原有5家平台公司中目前仅1家获得融资许可。二是融资渠道收窄。土地抵押新政出台后,银行对抵押物限定更加严格,已不再接受储备土地抵押贷款,融资空间进一步缩减;土地抵押贷款模式的弊端也逐步显现,在当前余存的建设用地中,相当部分的预期收益已经抵押,收益空间已经使用,剩余部分支撑发展的难度较大。

2. 社会资本融资渠道少:一是民营企业融资难度加大,资金使用成本增加。虽然央行近期已连续两次下调存款准备金率,但因银行存款大幅下滑,信贷规模并未有效扩大,资金需求难题没能得到根本缓解。目前多数银行只向民营企业提供一年之内的流动资金贷款,部分企业被迫采取短期贷款多次周转的办法解决资金问题,加之贷款基准利率上调,导致资金成本上升,收益回报降低。二是准入政策仍存限制,社会资金投资热情不高。据双流县反映,我省虽已明确发文鼓励民间资本以BOT、TOT、BT等形式参与基础设施建设,但禁止建筑单位带资、垫资修建(川府发〔2007〕14号文第十一条)。依此规定,在政府投资建设项目招标中必须采用公开招标而无法进行邀请招标,因此投资方无法从合作建筑方有效吸纳资金,加大了融资成本,而且投资方仅能获取限定比例内的投资回报,无法追逐建筑利润,导致投资积极性不高。双流县还反映,受部分政策调整影响,如我市规定一级土地整理项目年回报率不得高于实际投资金额的12%,但目前贷款的资金使用成本约在13-18%,投资成本收益倒挂,很难吸引社会资金参与。三是土地供需矛盾突出,影响资金投入进度。据四区县反映,尽管天府新区调减了基本农田保有指标,规划建设用地空间大幅增加,但土地供需仍然紧张,建设用地缺口较大。受土地指标管控限制和审批程序繁复等因素影响,加之银行只以审批土地为抵押物的新政,项目不仅落地难,而且难以尽快实现融资,资金难以更快更大规模进入。

二、完善天府新区投融资战略的对策建议

结合天府新区投资情况,以及有关区县反映的问题和提出的建议,在学习借鉴外地做法和经验基础上,我们就

完善天府新区投融资战略提出如下建议。

(一)完善投融资体制,实现融资平台系统化

针对新区前期投入大、建设任务重的实际情况和各区县反映的政府融资平台信用评级低,投资合作话语权不高的问题,高度整合、统一包装天府新区这一区域发展品牌,建立有利于整体推进新区建设并充分发挥各开发主体积极性的新区投融资体制。

1. 以资本为纽带组建统分结合的投融资平台。可探索以市政府为主体成立注册资本金过100亿元的天府集团,作为新区成都分区的统一融资平台进行整体融资和战略合作,并带动新区四区县投资开发主体,以资本为纽带,采取市场化机制,参与各开发主体的建设。具体而言,天府集团可与四个区县投资公司按照一定比例出资,分别筹建4个开发公司,负责各片区的投资开发。资金由天府集团统筹,4个开发公司向天府集团融资,以各片区建设用地出让金来偿还。政府前期可在土地出让金、配套费方面给予开发公司一定支持。

2. 以组建天府银行为重点完善金融服务体系。积极发展银行、证券、保险、期货、基金、信托、金融衍生品、产权等金融要素市场,为新区提供金融支撑。一是组建天府银行。借鉴浦东新区和滨海新区股份制商业银行推动新区开发的成功经验,以现有两大地方商业银行为主要股东,引入战略投资者,并与天府新区其它分区协商,争取共同成立股份制商业银行——天府银行;二是建立完善天府新区成都分区统一的融资担保体系,通过市一级统筹和优良资产整合注入,为各区县新区建设融资提供担保;三是充分发挥金融控股集团混合经营的优势,发展金融综合业务,承接大规模、国际性的金融业务;四是加快发展金融租赁公司、基金管理公司、金融咨询公司等非金融类机构,加快建立金融中介服务平台,帮助企业提升融资能力;五是加快培育和发展交易市场。积极争取国家政策支持,在新区内设立区域性场外交易市场,为各类企业、各类公募和私募基金等股权及各类债券交易提供空间,为资本退出创造条件。同时,继续争取建立畜产品远期交易市场、农村土地交易市场、知识产权交易市场,积极拓展商品交易市场、碳排放交易市场、各类结算中心等市场载体,发展多层次资本市场。

3. 以现有投融资平台为支点发展大型企业集团。大型企业集团是做实现有平台公司、吸纳社会资金的有效工具,更是承接重大产业布局、提升产业投资能力的重要平台。建议以现有的能源、基础设施、公用事业等专业公司或现有市县两级投资公司为基础,依托天府新区规划发展的战略产业,通过优化整合资源、注入资产、产业联姻、股权投资融资,积极与央企等有实力的产业企业合作,构建便于吸收资金的大型企业集团。

(二)创新开发模式,推动投资主体多元化

天府新区要在较短时间内实现产业和人口的聚集,主要是加快完善基础设施和生产生活配套,形成相对成熟的

承载能力。而单靠政府投入很难满足巨大的投资需求,也容易形成对民间投资的挤出效应。要充分利用规划的导向作用,大胆创新开发模式,发挥政府、企业、金融机构等多种积极性,多元并举整体推进新区建设。

1. 放开土地一级市场,引入战略投资者整体开发。参考国内如苏州工业园区、广州知识城等地建设经验,借鉴推广新川科技园的开发模式,结合天府新区重点功能区的打造,以科学规划为基础,以适度的资源配置为预期,在土地一级开发环节引入央企、或有实力的外资、民营企业及机构投资者等战略投资伙伴,从土地整理、载体建设、城市建设、招商引资及运营发展等方面进行全方位、全过程合作。政府以股权投资、财政补贴等方式进行适度资金引导,并强化规划与监管。也可参照陆家嘴、张江高科等地做法,引入上市公司参与前期土地开发和基础设施建设,或参照天津等地做法积极探索土地一级市场招拍挂,降低政府前期开发投资压力。

2. 利用农村土地产权制度改革成果,吸引民间资金整体开发新区农村土地。双流蛟龙工业港是我市利用集体建设用地、引入民间投资建设产业载体的一种有益探索,在一定程度上可解决政府在征地拆迁、基础设施建设上的压力和土地管控矛盾,龙泉、新津等地均表达了借鉴蛟龙工业港模式推动新区开发建设的意愿。总结借鉴蛟龙工业港的开发经验,以科学规划为引领,在有条件、有意愿的地区,利用农村产权制度改革的成果,采取土地作价入股或资金入股的方式,划出一定区域吸引民间资本与农户或村集体经济组织合作,对农村土地进行整体开发,发展产业,促进农民增收。

3. 创新区域合作方式,鼓励五城区参与新区建设。探索“飞地”产业协作模式,鼓励新区以外的区市县特别是五城区政府到天府新区发展“飞地”特色产业园区、产业街区和产业楼宇,将符合新区产业发展定位和准入标准但在本地难以落地的项目放到新区内,享受新区各项优惠政策,建立托管机制和合理的利益分享机制,合力推进新区建设。

4. 强化银政合作,鼓励金融机构参与新区建设。一是积极争取政策性银行支持。借鉴西咸新区做法,借助西部大开发深入实施和成渝经济区建设等国家战略,加强与国家开发银行、农业发展银行等政策性银行的对接合作,使金融机构深度参与新区的规划、城市建设、产业发展,并拟定融资计划,扩大融资领域和规模;二是加强与投资银行的合作。利用天府集团,加强与工银国际、瑞银国际等投资银行的合作,为新区建设提供长期稳定的资金支持;三是创新保险资金用途。在保险资金投资产业基金、投资大型基础设施建设以及大型保险集团参与地方金融企业改制重组等方面大胆探索创新;四是探索建立财政、国有投资公司和商业银行共同参与的“投贷”、“投保”联动机制。上述机构各自按一定比例注入资本金搭建投资担保运作平台,支持一批具有较强竞争力的民营企业加快发展,尽快

实现转制上市。同时,将平台获得部分收益专项用于弥补商业银行的信贷风险损失。

5. 强化政策争取,力争国家和省级重大项目布局天府新区。项目是拉动投资和吸引融资的最好载体,要积极争取国家和省级项目布局天府新区,一是积极争取金融类项目布局在新区。积极争取国家金融市场载体布局倾斜,在金融改革创新等方面争取结合城乡统筹试验区建设先行先试;二是积极争取重大制造业特别是先进制造业项目布局在天府新区。因为重大产业项目不仅直接体现为资本引入,更是产业发展的重要支撑。要紧紧把握国家战略新兴产业规划实施动向,积极争取国家和省上重大产业项目布局的支持。

(三)加强市场化融资,实现融资方式多样化

逐步转变过去以信贷为主、相对单一的融资结构,创新融资工具,拓展融资渠道,进一步扩大市场化融资规模,实现融资方式多元化。

1. 积极推动债券融资。一是发行市政债券。积极寻求国家政策试点支持,以天府新区名义发行地方债券,解决新区非经营性市政设施建设的融资问题。二是发行企业债券。针对新区内经营性基础设施企业融资问题,以天府集团或其它具有经营性资产的平台公司为发债主体,或组建专业的开发公司,发行企业债券,吸引国家社保基金、国内保险公司等战略资金投入。对与天府集团采取股权融资等方式合作开发的企业,允许其以国有股权作为发债抵押;也可鼓励上市企业发行公司债券参与公用基础设施建设;还可引进水务、煤气、环保等方面的专业上市公司,发挥债券融资优势,独立或合作投资开发建设。

2. 加快基金融资步伐。一是设立政府股权投资引导基金或风险投资引导基金。借鉴滨海新区与国家开发银行共同设立创业风险投资引导基金的办法,依托天府集团,以政府财政投入为主,探索建立国有资本多元持股的创业资本或风险引导基金,作为“母基金”发起若干专业性的创业资本基金,采取参股不控股的方式,对重点行业、企业给予支持,并帮助这些企业尽早进入资本市场。同时加强与国际知名创业风险投资机构的合作;二是设立产业投资基金。借鉴渤海产业基金、上海金融产业基金的做法,由政府发起,吸引海内外各种知名投资机构以市场化方式成立天府新区产业基金或者更加细分的主题产业基金,支持新区汽车、新能源、新材料等战略性新兴产业;三是引进和设立私募股权投资基金。大力吸引创业投资基金、并购投资基金、过桥基金等各类股权投资基金入驻新区。

3. 大力推动上市融资。一是积极争取高新区新三板扩容试点。可以参照北京中关村科技园区通过代办股份转让系统试点有效解决园区内非上市股份有限公司融资问题的做法,做好拟上“新三板”50家企业培育工作,积极争取成都高新区成为全国首批“新三板”扩大试点园区;二是大力支持新区内重点企业上市,鼓励企业海外上市,集聚国际资本。以高投集团为基础,整合高新区资源,适时推进

“成都高新”主板上市;三是在条件具备的情况下,推动天府集团等经营状况和发展前景良好的平台公司上市融资。

4. 创新项目融资模式。一是扩大特许经营权。对经营性城市建设项目,鼓励采取转让产权或特许经营权的方式回收资金。对准经营性或非经营性城市建设项目,鼓励采取政府回购、财政补贴、收费收入支持、特许经营权授予等方式,公平选择投资者和经营者。在规范管理的基础上动态调整投资回报率、完善招投标方式,因地制宜地推进BT、BOT、TOT、BOO等融资,缓解政府短期投入压力;二是实施租赁融资。对涉及大量机器、设备采购的城市建设项目,鼓励采取设备租赁、融资租赁的方式;三是探索推进资产证券化。对大规模财政性投资形成的各类存量资产,充分运用资产证券化等金融工具,逐步盘活变现。对新增公益性和基础性财政投资项目,开展项目市场化运作。将公用事业资产按专业装入上市企业,以市场化运作规范调整公用事业运行体制。可参照滨海新区外包给上市公司投资建设的做法,政府将由绿色环保等项目资产组建的专业公司出售给上市公司经营,双方按资本或行业平均利润率签订长期服务协议,既实现投资的一次性回收变现,盘活沉淀资产,又实现资产经营。

5. 探索应用新型金融工具。加快引进金融租赁、金融咨询、财务等公司,吸收全国性的银行、保险、证券等金融资源为新区服务。一是可依托生物医药、汽车、新材料等战略新兴产业,充分发挥金融租赁的融物与融资结合的优势,开展各类仪器、设备、车辆的租赁业务,做好应对利率风险的对冲措施,带动天府新区高科技、物流等企业发展。二是充分发挥财务公司在金融市场和企业集团间的桥梁作用,为战略产业发展提供配套资金支持。同时,积极寻求政策支持,允许财务公司再贷款或扩大经营范围,进行金融资产的转让和购入等业务。三是积极发展票据融资创新,为企业的经营性融资和新投资提供便利,促进企业营运资金快速周转。

6. 扩大信贷融资。一是增进银行授信规模。积极探索抱团征信,以天府新区名义整体争取银行授信,促进银行信贷规模提升;二是积极推动银团贷款。将新区内符合规划的重大项目和骨干企业向商业银行进行集中推介,争取银团贷款,提升信贷能力;三是推进平台公司实体化。可采取股权融资方式或与社会资本联姻成立项目合作公司,推进平台公司参与战略产业的发展,降低平台公司融资警戒线。社会资金既可长期参与、共同发展,也可约定条件适时退出。

(四)改进提升投融资环境,实现融资服务立体化

日前,全省天府新区建设十大优惠政策已经出台。在此基础上,充分用好统筹城乡综合配套改革试验区政策,优化完善新区投融资环境,多层次多角度提供优质服务。

1. 科学编制新区投融资发展规划。紧密结合新区总体规划、分区规划及各专项规划,尽早启动投融资规划编制

和项目库建设,以发展目标选择建设项目,以规划重点指引投资方向,以资金状况统筹建设时序。加强对新区内投融资现状及资金供求情况的把握和预测,系统规划金融生态、金融市场,促进新区融资环境良性发展。

2. 深化新区投融资体制改革。一是强化企业的投资主体地位。进一步理顺政府和投融资主体间的关系,规范投融资行为,建立完善政府主导、政企分开、社会参与、市场化运作的新型投融资体制;二是进一步放开投资准入限制。深入贯彻落实“国36条”,更大限度放开民间资本准入领域,消除政策障碍和“玻璃门”、“弹簧门”等软性限制,鼓励民间投资有序进入基础设施、能源、金融、公共服务等各个领域;三是建立完善市场退出机制。以退出机制为核心完善资本市场体系,为资本有序退出提供平台;四是建立政府投资主体偿债保障机制和风险防范机制。进一步优化投资结构,严格控制债务风险,强化融资担保。可探索拿出部分财政资金、土地出让收益和其它经营开发性收入设立偿债基金,委托投融资主体管理和使用。建立健全项目跟踪问效和风险防范机制,财政不得为投融资主体做融资担保,投融资主体间不得相互担保,防止财政债务危机和大规模金融风险。

3. 优化提升新区承载能力。一是千方百计保证新区要素供给。依据发展规划,尽快完善新区能源、交通、管网等基础设施;加快“征转分离”办法在新区范围内实施步伐,进一步加大土地指标向新区倾斜力度,同时大力引入社会资金参与土地综合整治,有序推动城乡建设用地增减挂钩和集体建设用地直接利用,尽快形成实际土地容量,促进项目落地。二是优先完善新区生活设施配套。按照产城融合的要求,以国际学校、国际医院等为重点加快各类公共服务机构在新区布局,积极引入大型商业综合体、超市、农贸市场等,强化商业服务能力,完善方便快捷的公共交通体系,加快形成宜居宜业宜商环境。

4. 优化提升新区政策环境。按照“政策封闭、运行开放”的原则,以省级优惠政策为基础,集成放大优惠政策,尽快形成政策洼地。一是充分用好试验区先行先试的政策优势,优先在新区内探索用地制度、户籍制度改革,降低项目、人口进入成本;二是积极争取上级支持,将地方税收上缴国家、省级部分更多返还用于新区建设,市级留存部分也全部用于新区建设;三是争取上级政策支持,将新区范围内土地收益全额留存,用于新区的土地开发、基础设施建设和融资信用保障;四是在不违反国家政策的前提下,适度放开新区内购房限制,引导产业和人口向新区聚集;五是加大财政支持力度。采取财政补贴、税收扶持、财政贴息、利润返还等方式,建立重大项目、主导产业、中小企业发展等各类专项引导资金,支持新区重点项目和产业发展;六是增设营销策划和投资促进协调机构,分别由市委宣传部和投促委牵头,对天府新区进行统一包装、打造和营销推介。

责任编辑:唐琼

关于天府新区投融资战略研究的思考

作者: [中共成都市委政研室课题组](#)
作者单位: [中共成都市委, 四川成都, 610000](#)
刊名: [四川行政学院学报](#)
英文刊名: [Journal of Sichuan Administration College](#)
年, 卷(期): 2013(2)

引用本文格式: [中共成都市委政研室课题组](#) [关于天府新区投融资战略研究的思考](#)[期刊论文]-[四川行政学院学报](#) 2013(2)