

城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

浅谈扬中推进城市建设 做强投融资平台

作者：中共扬中市人民政府市长 孙乾贵 来源：中小城市经济发展委员会 添加日期：10年06月10日

扬中城市建设长期饱受资金困扰，有限的政府财力与快速增长的城市建设需求之间的矛盾十分突出。如何借助城投公司这一投融资平台，有效破解城建资金短缺难题，是加快经济总量、城市形象“双提升”进程中亟需解决的一个实践课题。

一、加快城投公司融资平台建设已成为大势所趋，势在必行

扬中过去在推进重大项目建设和深化投融资体制改革方面积累了一定的经验，但随着市场机制的不断完善，原有的建设与融资管理模式已难以适应城市快速发展的需要，必须把创新城市投融资机制，搭建城市建设投融资平台，优先摆上重要战略位置。

首先，从城市建设的实践来看，必须加快发展城投融资平台。长期以来，城市建设被认为是放大了的公用福利事业，由政府包揽包办，实施计划管理，政府既是城市建设的决策者，又是城市资产的经营者，还是城市资产的管理者、协调者。扬中这几年的城市建设虽然取得了一定成效，但随着市场机制的完善，项目建设的增多，财政越来越不堪重负，资金短缺日益成为制约城市建设的“瓶颈”。从上海、杭州、苏南诸市县及镇江的城建实践来看，这些地区敢于突破传统的思维定势，通过“借鸡生蛋”的方式筹措城建资金，城市建设不再是政府统包统揽，而是由政府领导下的专业公司以企业举债的形式，通过向金融机构融资和吸引社会资金等多种办法，对城市资产进行集聚、重组和营运，有效解决了城市建设资金问题，城市建设日新月异，有力地带动了其他产业的发展。反观扬中的城市建设现状，如果观念再不更新，思想再不解放，城市发展将会越来越慢。我们必须顺时应势，创新思维，使城建投资从主要依赖财政转向依靠财政引导、社会投资及其他融资形式相结合的多元投融资体系，实现城市资源配置效益的最大化、最优化，走出一条以城养城、滚动发展的新路子。

其次，从减少地方财政直接负债的要求来看，必须加速发展城投融资平台。随着地方经济的不断发展，城市建设已由财政投资主导逐步转向银行信贷投融资主导，虽缓解了地方财政压力，但也易造成投资冲动，陷入债务风险和财政危机。为避免地方政府直接承担更多的债务风险，国家要求地方政府进一步深化城建投融资体制改革，在城建领域建立和培育投融资主体，发展和完善城投融资平台。对此，扬中应当加快城投公司发展，理顺机制，夯实基础，建立统一融资、项目偿债、政府保障的长效融资运作机制，充分利用城市资产，壮大可用于银行抵押的实物资产，构筑城投公司利用自身信用、资产抵押和收费权质押等信贷投融资平台。

推荐专题



新亚欧大陆桥东



盘点上升为国家



衢州新型化城市



温江·中国城市西

城市案例

- 许昌：宜居花城的创新模式
- 制定城市品牌战略案例分析——以柳
- 廊坊大型主题公园建设思路及策划
- 沈阳“中国冰雪之旅”创意案例分析
- 西安城市建设文化体系策划案
- 海峡西岸名城，多元文化瑰宝——中国
- 城市营销之文化生态旅游推广策略
- “漳州模式”城区建设推广方案

城市图说



安徽蒙城县无臂



看看纽约楼顶上



川赣桂浙四省区



百年古树倒付压



世上最美丽的15



2010年全国高考

第三，从扬中城市建设的实际来看，必须加快壮大城投融资平台。推进项目建设，加快城市发展，首当其冲的是要解决“钱从哪里来”的问题。扬中自身财力不足，2008年一般预算收入仅9.5亿元，属于“吃饭财政”，每年预算内城建资金投入仅4000万元，而未来三年全市城建基础设施投入资金总需求达到40亿元以上，仅靠财政投入是“杯水车薪”。这就要求必须创新城建投融资体制，搭建好城建投融资平台，这一举措不仅可以有效缓解财政投入压力，而且还可以发挥城建基础设施产业关联度高、财富积聚迅速的特点，通过基础设施的日益完善，不断集聚人气、集聚财源。实践也充分证明，一个大的城建项目的成功，如城市骨干道路建设，往往就能够带动多个产业，激活一方经济，从而获得较为稳定的财政收入。

二、城投融资平台建设中存在的问题必须清醒认识，有效解决

市城市建设投资发展总公司成立于2001年，是市政府依照市场经济原则专门批准设立的国有独资公司，主要承担城市建设融资、土地前期整理、参与城市基础设施建设等职能。自成立以来，城投公司取得了长足的发展，为扬中城市建设作出了积极的贡献。到2008年底，城投公司注册资本4亿元，资产总额17.2亿元，净资产13.35亿元，资产负债率为22.39%。但同时也存在体量小、融资能力弱等问题与不足，还无法真正发挥起城市建设融资“主力军”的作用。加快城投融资平台建设，必须切实解决好以下四个方面的问题：

1、资产规模小，盈利资产不足。城投公司成立以来，只是在城市局部进行小项目运作，没有完全参与整个城市资源配置和城市公共设施配套建设，以致形成规模小，投资少的局面。2008年底城投公司净资产为13.35亿元，而发行企业债券净资产的最低门槛是15亿元，相差1.65亿元，难以实施发行企业债券、投资委托、上市等资本运作。在现有资产中，绝大多数为办公楼、道路等非营利性资产，长期无主营业务收入，资产盈利能力差，2008年收入在1000万元以下，各项财务指标均低于银行信用等级要求，达不到发债的财务能力，距离企业上市融资的差距则更大。

2、抵押物欠缺，融资渠道单一。目前，城投公司融资主要依赖于土地抵押和土地收益，然而一些土地资产虽已划至城投公司名下，但房产证、土地证均为其他部门，无法实施信贷程序；一些土地的质量较差，现状远达不到评估价值，银行贷款时打的折扣较高；有些土地资产尚处于收储起始阶段，规范的手续还不完备，无法进行抵押信贷。同时，从今年以来，银行对城投公司的融资门槛有所提高，要求财政总收入、县域GDP分别要达到45亿元、300亿元，而我市目前的经济总量尚达不到这一标准，使得银行贷款融资只能通过国有股份银行渠道操作，渠道不多、不畅。

3、现金流量少，运营质量不高。当前，城投公司的现金流每年都是将政府补贴收入调整而成，自身并不产生。今年1-2月份，公司收入只有政府补贴的620万元，主营业务收入和经营性现金流分别为零和负数，不仅不符合银行贷款条件，而且财务数据也无法测算。现金流缺乏已成为制约城投公司扩大贷款额度的瓶颈。

4、功能不完善，结构不尽合理。目前，周边地区城投公司大多有土地一级开发、建设工程代建等功能，增强了盈利性和资金流量。而我市城投公司法人治理结构长期缺失，自身的可持续发展能力十分有限。同时，城投公司人员来自于政府机关部门，经营管理经验不足，缺乏具备投融资、资本运营、资产经营等方面的综合专业管理团队，尤其是对经济活动和市场投资进行分析的专门人才，且用人模式传统，远不能胜任新时期融资体制建设要求。

三、加快城投融资平台建设有经可取，有路可循

目前，全国城市投融资平台的运作分为三个层次：最低层次是靠银行贷款，靠土地运作搞城市建设，缺乏持续的资本注入机制和动态平衡的债务偿还机制，被称为具有输血功能的平台；第二层次是实现项目平衡操作，建立具有引血功能的平台；最高层次是已形成完善的体制和机制，经营范围已超出基础设施产业界限，渗入城市资产经营和资本运作，不仅具有输血、引血功能，而且具有血液循环的功能。我市现在的城投公司融资状况，还处于初级阶段，下一步，我市应该按照建设最高层次城市投融资平台的目标，积极学习借鉴苏南周边城市的先进经验，把政府的主要城市经营性资产全部配置给城投公司，“做实”公司，并通过盘活和经营好城市资源，实现政府资产的增值和价值的显现；把资源收益全部返还给城投公司，增强公司的投资和偿债能力，使公司在融资、投

城事声音

- 杭州交通“肠梗阻”何以通之
- 宁波市镇海：环境好坏百姓评说
- 抽点时间做一会儿老百姓
- 谈天津城市建设与经济发展
- 中国城市不妨多些“古气”
- 莱芜：用创新观念“解读”创新型城市
- 大城市、小城市
- 城市管理需要更多人性化的“临时摊

资、回报、偿债等方面实现良性循环；按照现代企业管理制度，建立健全公司法人结构，使城投公司真正成为国有资产经营管理主体、城市基础设施及市政公用项目投融资平台和市场化运作主体。具体而言：

构建一个新型体制——建立起政府部门职能清晰、分工明确，以优质城市资产和资本为融资载体，以城投公司为操作平台的“政府主导、产业化发展、市场化运作、企业化经营、法制化管理”的新型城市建设投融资体制。

创新两个经营机制——建立城市规划与土地储备相结合的联动机制，严格控制重大城市基础设施项目周边土地，统一规划，统一收储，统一开发，土地增值收益及时转入城投公司；建立建设工程代建机制，城区道路、楼堂馆所及拆迁安置小区等建设工程全部由代建公司代建，建成后由政府或单位回购，提升城投公司经营业绩。

实施“三大注入”——通过财政资金补充、城建资产注入、土地增值收益返还等形式，建立持续的城建资产与资源注入机制，不断扩大城市建设投融资主体的资产规模和现金流量，提高资产质量和运营能力。

开展多种渠道融资——鼓励灵活运用发行企业债券、股票上市、信托计划等融资渠道，创新直接融资方式，扩大直接融资规模。同时，大力开展BT（建设—转让）、BOT（建设—运营—转让）、TOT（转让—运营—转让）和PPP（政府项目与民间合作）等多种方式，进行城建项目的融资创新。

四、加快城投融资平台建设必须紧抓当前，全力推进

根据未来3-5年扬中城市发展建设资金需求，我们必须同时兼顾银行贷款融资、企业发行债券、企业上市融资等多种渠道，加快推进城投融资平台建设，逐步实现城投公司的滚动发展、良性发展。力争2009年，城投公司总资产和净资产规模分别达到50亿元和30亿元以上，发行企业债券10亿元；力争通过3-5年的努力，实现上市融资。当前重点是抓好以下五个方面的工作：

1、切实加强组织领导，举全市之力建设融资平台。通过城投公司这一融资平台，为城市建设拓宽融资渠道，提供资金支持，我市仍处于起步阶段，实际操作经验还相当缺乏。深入推进这项工作，必须建立一个强有力的领导班子和工作机构。市政府将专门成立城投公司融资发债工作领导小组，由分管领导任组长，发改经经贸委、财政局、国土局、规划局、建设局、地税局、城投公司、审计局、环保局、交通局、法制办等单位主要领导为成员，统筹协调资产注入、财务报表并入及资产划拨等相关工作，共同推动这项工作的有序开展。各地、各部门要全力支持城投公司融资发债工作，对涉及城投公司融资的相关手续、文件必须一路绿灯，以最快的速度办结；对须划拨的资产，相关部门必须一切从大局出发，少计较些部门的利益得失，多思考些城市的长远发展，切实为城投公司融资发债创造良好的外部环境。

2、全面归集城建资产，促进城投公司迅速做实做大做强。对城区现有国有土地、商业用地及行政事业单位的土地房产进行全面清查，对城区及周边土地进行潜力调查，登记造册，摸清底数，掌握资产潜力。今年要将已储备和计划储备或已开发但所有权属国有部门的土地，国土公园，城建、交通、水农等系统资产，相关行政事业单位的土地与房产注入城投公司，使城投公司总资产和净资产规模分别达到50亿元和30亿元以上。将城市土地收入、市政公用设施收入、城市地下空间资源有偿使用收入、城市公共客运经营权有偿使用收入、城市户外广告有偿使用收入、道路受益费和其他城市建设资金等收费及经营收益全部划归城投公司，将金阳光房地产开发公司、第二污水处理厂、扬中市旅游开发发展中心等单位的财务报表并入城投公司，增加城投公司的现金流规模，增强其盈利水平。

3、垄断经营城市资源，增强城投公司自我发展能力。重点是让城投公司垄断城市的土地经营，城市规划区所有经营性土地由城投公司经营开发，土地收益由财政返还给城投公司用于城市建设。一是加大对土地的控制力度，全面控制经营性用地。对城市规划区内已建、新建及待建主次干道两侧的土地进行规划控制，由城投公司按次序逐步收储、整理、开发；清理城区闲置土地，城区闲置土地全部划归城投公司，迅速增加城投公司名下的土地资产。二是明确城投公司土地一级市场

的经营主体资格，由城投公司垄断城区的经营性土地一级市场。三是加强土地价格调控和土地集中出让管理，进一步规范土地市场，对城区经营性用地，全部由城投公司申请国土部门依法挂牌出让；对国有企业改制等二级市场低价转让土地，城投公司可优先收购。逐步让城投公司对城区土地等资产、资源进行整体分类整合，并通过市场化运作，形成可观的经济效益，实现城市经营的良性循环。

4、加快企业发债工作，迅速扩大城投公司的融资规模。当前，受“扩内需、保增长”等利好政策影响，国家发改委对城投类企业债券发行工作比较支持，相应的报批周期较短，城投公司发行企业债券面临良好的外部环境。我们必须紧紧抓住这一机遇，加快推进城投公司发债工作，力争今年年底完成企业债券发行工作。一是调整城投公司经营模式。以城投公司作为项目的实施主体，城建项目由城投公司代建，政府对城投公司代建项目实行回购，这样既符合企业财务制度和合理避税要求，又符合应收账款质押要求，可以增强企业的盈利能力。二是调整公司账务和资产科目。由财政局委派财务总监，对公司财务进行规范化调整完善，对已运行的11个项目按照资产资本化的要求，逐一对应调整，明晰各项目与各项目单位的债权债务关系。三是选择确定会计师事务所、律师事务所、评估公司及券商，对照发改委的审批要求，对企业债券发行工作进行规范、完善，并及时完成资产调查选定、评估手续办理、审计报告、评级报告、法律文书等各类申报材料，力争5月份获省发改委批文，8月份获国家发改委发行批准文件。

5、完善企业治理结构，建立现代企业制度，实现规范化运行。一是强化法人及治理结构建设，严格实行董事会领导下的总经理负责制，董事会、监事会的工作要正常化，每季度召开一次董事会，讨论研究各个时期的重点问题并形成决议，提高企业运行效率和效益。二是区别经营性质及盈利能力，成立代建公司等专项子公司，并强化现代企业管理，逐步构筑起自身的利润中心和“现金流”，构建可持续、多元化融资基础，增强核心竞争力。三是将经营性项目与公益性项目进行风险隔离，实行“项目运作制”，降低平台运行风险，实现城建投入产出的良性循环。四是聘请专业机构担任咨询顾问，加强专业人才队伍建设，及时准确了解和掌握国家金融政策、融资工具、融资渠道，提高资产运行效率和项目融资成效。

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

相关内容

- 浅谈扬中推进城市建设 做强投融资
- 论城市化进程中的规划、建设与管理
- 对城市建设中的历史文化保护的
- 谈天津城市建设与经济发展
- 保定市集纳民意推进城镇面貌三年

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [申请友情链接](#) | [版权与免责声明](#) | [出国考察声明](#)

联系电话：010-64462852 传真：010-64462856 邮箱：ccyb1102@163.com

版权所有·中国城市发展研究会 京ICP备07017983号

Copyright?2006-2009 All Rights Reserved