

# 促进金融支持江苏农村城镇化建设的对策建议

[刘尧飞]

金融支持城镇化面广量大,内涵丰富,主要包括:一是城市基础设施与公共服务建设领域,特别是经济基础较好、政府负债合理、产业支撑有力的城镇水、电、气、路桥基础设施和其他市政工程项目;二是土地和房地产开发领域,包括住房方面的巨大需求,社会资金择优支持土地整理及储备、园区开发、商品房和保障性住房项目等;三是产业升级和集聚领域,包括战略性新兴产业以及产业集群化(产业园区)、节能环保和现代农业产业化项目等;四是以现代服务业为主的第三产业,包括商业、餐饮、旅游、文化产业、信息服务及其他生产生活性服务业项目等;五是个人信贷业务,除城市消费升级带来大量个性化金融需求外,据测算,农村人口转变为城镇人口后人均收入约增加3.1倍,释放出大量的购房需求和消费需求。强大而持续的金融“血脉”,是托举城镇化“中国梦”的关键支撑。

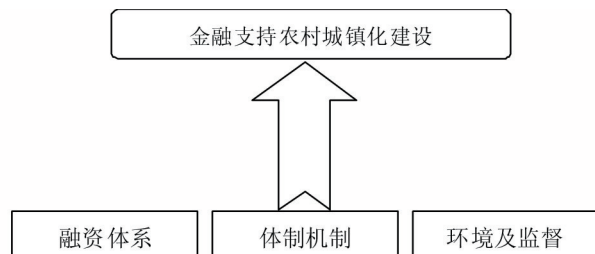


图1 “三位一体”的金融支持农村城镇化模式

针对江苏省金融支持农村城镇化建设中存在的主要问题,提出建立如图1所示的“三位一体”的金融支持模式。

## 一、构建农村城镇化建设的融资体系

现有城镇化融资模式在很大程度上影响了城镇化建设的步伐,制约着城镇化建设的质量。要发挥市场配置金融资源的决定性作用,走绿色低碳智能的城镇化道路,必须构建支持城镇化建设的融资体系。

1. 建立健全布局合理、分工明确的金融组织体系。一是进一步建立并完善与农村城镇化相匹配的金融组织体系。各金融机构应大力加强对小城镇的金融资源配置力度,调整优化县城以下传统农村地区的机构网点、人员配置和基础设施,增强服务对接能力。二是应根据自身比较优势以及经营发展战略明确市场定位,避免同质无序竞争,扩宽其支农功能,提高合作性金融的服务水平。如大型商业银行要以基础设施、城镇大企业为主要市场定位,发挥其资金雄厚的优势;农业发展银行要加大对城镇公共设施、公共服务、惠利民生等公益性较强领域的金融投入,发挥其政策性金融的优势;邮政储蓄银行要以积极发放小额贷款鼓励支持城镇居民就业创业,逐步完

善优化城镇基础金融服务,发挥其零售银行的优势。三是地方中小金融机构作为城镇化的一个主要推动力,必须建立起中小企业融资体系,为中小企业提供畅通的融资渠道。中小融资机构作为中小企业融资的主要金融组织形式,全力支持中小企业做大做强。发展中小金融机构,要做到给予公平竞争环境,改善不利于中小金融机构发展的政策,促进其有序健康稳定的发展;要做到合理规划地方性中小金融机构的设立,弥补国有商业银行基层分支机构撤并后所留下的服务空缺。还应做到明确发展定位,扎根基层,与国有商业银行做到良性竞争,广泛合作。

2. 充分调动各类金融资源、构建支持城镇化的多元化融资模式。一是积极发展债券市场,进一步改善当前间接融资比重偏大的金融市场结构。市政建设需要庞大的资金,仅仅靠财政资金和银行贷款远远不能满足其需求,大力发展债券市场,不仅有利于吸纳规模巨大的社会资金,缓解银行融资的压力,支持更多民生领域的建设,同时还减轻地方政府财政支出的压力,广泛活跃大量资金,破解城镇化的资金瓶颈。二是打通民间资本参与城镇化融资的道路。目前我国社会资金相对充裕,2011年底仅一项民营经济注册资本总量就高达25.79亿元。中央城镇化工作会议明确提出“放宽市场准入,鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营”,目的就是要为民营资本投身城镇化建设创造有利的政策环境。政府要积极引进民间资本,将其资金引导至城镇公共基础设施建设,合理运用PPP(公私联营)、TOT(转让—经营—转让)、BTO(建设—转让—经营)、BOOT(建设—拥有—经营—转让)、BOO(建设—拥有一经营)等

模式。在交通、供水及绿化等基础设施建设加大社会资本的参与程度。这样不仅解决建设项目现金流量和还贷能力不足的问题,同时能够拓宽民间资本投资领域,整合优化投资结构,促使多元化投融资机制的形成,使其更好的为城镇化建设服务。

3. 更新金融经营理念,培育完善其服务体系。一是明确战略地位,把握市场机遇。首先是城镇化建设已成为解决“三农”问题的根本途径。其不仅可以把农村居民的消费潜力释放出来,还能产生新的消费能力与投资,从而带动整个农村的持续发展。其次是城镇化建设为金融机构提供了广阔的市场机遇,为农村金融市场发展创造了条件,同时还为金融机构谋取更丰厚的收益提供了崭新的平台。因此,金融部门务必更新经营理念,合理配置信贷资源,逐渐培育起重合同、守信用、低风险的客户群体,把握难得的市场发展机遇。二是培育完善金融服务体系,强化金融服务功能。建立优质便捷的金融服务体系,有利于加快城镇化的建设。要求金融机构积极跟进市场,主动掌握客户需求,树立起以市场和客户为中心、优质服务为宗旨的服务体制;要求完善城镇结算服务体系。就是要加快电子科技在农村的推广应用,着力解决农村信用社的联网问题,为城镇化建设打通汇路,完善农村结算工具,畅通农村结算渠道。三是出台破解融资难题的金融产品体系。要求发展供应链金融,创新出订单融资、应收账款融资、存货融资等系列的金融产品,进一步激活城镇化建设中产业链、销售链等环节的闲置资产。要求条件允许的大型城镇探索环保金融,针对城镇化建设中碳减排量、污水减排量等创新开发新金融产品。

## 二、健全农村城镇化建设融资的体制机制

从西欧以及发达国家金融支持城镇化的经验来看,政府扮演了不可或缺的较色。因此,农村城镇化建设的金融支持自然离不开政府的调控和引导。我省应从两个方面构建支持城镇化建设融资的体制机制。

1. 构建市场为主,政府为辅的体制机制。我国的经验表明,过去的城镇化建设主要是由政府引导推动的。这无可避免的造成历史的某些时期,城市发展的政治功能超越了其经济功能。其缺点在于易形成政府对市场过多的行政干预,不利于城镇化自由、快速的发展。因此,构建政府辅助市场的体制机制。要求政府发挥引导作用来制定科学的城市发展规划,合理界定城市的规模和方向,调节并引导城镇化建设有序进行。要求让市场力量主要作用,科学处理政府和场的关系,在规划引导的前提下,政府仅作为市场机制促进城镇化建设合理必要的补充,使人口、土地以及资金畅通无阻的流动。

2. 构建支持激发城镇化金融创新活力的相关产权制度。建议修改目前《担保法》,允许农村集体土地使用权或承包经营权进行抵押融资,支持金融机构创新土地金融产品。应加快推进农村集体土地承包经营权流转交易,建立一定区域范围内产权交易市场,为金融机构创新土地金融产品、落实金融债权提供条件。以生态环保为特色的城镇可探索建立环境准入制度与环境容量有偿使用制度,通过排放权等制度安排促进节能减排的社会效益转化为经济效益,提高金融介入的可行性。

## 三、完善支持城镇化建设的金融环境及防控监管

要提高金融支持城镇化的能力,首先必须提高金融发展的能力;要提高金融发展的能力,首先必须优化金融生态环境。我们从三个方面构建有利于城镇化建设的金融环境:一是进一步加快利率市场化改革,促使金融机构完成从规模扩张、同质竞争到依据自身优势,实行差异化特色化竞争。二是优化农村金融生态环境,培育培训具有现代金融意识的新型农民,加强农村征信体系的建设,建立并完善信用档案信息数据库,建立科学的金融生态环境评价体系,严格信用监督管理制度,培育形成良好的守信氛围,使农村金融生态环境协调发展。三是在税收、利率、存款准备金、信贷风险损失补偿等方面实行优惠政策,鼓励和引导金融机构把支持城镇化作为新业务的拓展领域。完善考核评价机制,对参与城镇化建设力度较大的金融机构在相关金融市场准入、新金融业务开办、行政性经济资源配置等方面给予优先,引导金融机构将更多资源投向农村城镇化。

农村城镇化建设包含理念转变、模式转型和路径创新,是一个战略性、全局性和系统性的变革过程。银行业既面临着难得的大好机遇,又伴随着风险和挑战。因此,银行业不仅要积极投身于城镇化建设,更要加强防控城镇化过程中的金融风险,使城镇化建设始终走在科学、健康、可持续发展的道路上。一是加强宏观政策研究,强化整体防控风险的能力。近年来,存在一些地方政府债务比例过高的问题,市县一级尤为突出,这就带来巨大的偿债压力及潜在的风险积累。对此,银行不仅要稳健

经营,更要着重对地方政府的负债水平以及偿债能力做综合考察,形成风险预判。二是关注新业务、新主体,积极防控城镇化衍生风险。强化对城镇化新业务、新主体潜在风险的研究,采取合理有效的防控监管措施。关注民营企业和镇级融资平台等城镇化项目主体,以及城镇化建设过程中所出现的新型运作模式,做好对新业务、新产品的风险评估、防控及监管。

#### 四、制订与农村城镇化发展相适应的金融支撑战略

根据区域经济环境、城镇发展规划和发展目标,制定农村城镇化金融支撑发展战略,明确金融支持的主要思路与方向、中长期融资目标,确定融资规模、融资原则、融资重点、还款计划等具体措施。一是推进金融机构信贷管理体制和信贷管理权限改革,制定配套的信贷政策,确定信贷支持的目标,出台相应的信贷操作办法,适当放宽贷款审批权限,减少贷款审批环节,提高工作效率,满足新型城镇化的金融需求;二是建立多层次金融体系,构建市场化的投融资机制,动员和引导各类社会资本参与新型城镇化城镇基础设施的建设和经营,多渠道投资教育、文化、卫生等公共事业,形成资金支持合力;三是发挥财政资金引导作用,通过设立专项资金、贴息、奖励等办法,支持城镇化建设中的关键项目,引导产业园区提档升级,转型发展,建设产城一体的新兴功能区;四是加大对小城镇的金融支持力度,增加对其交通运输等基础设施建设的信贷投放,促进资源、技术、信息和产品的输入输出,增强小城镇经济发展的活力;五是加大对新农村建设的金融支持,为农民提供丰富便捷的金融服务,实行

城乡一体,让农民享受均等公共服务,过上城市化生活;六是建立多元化的改革成本分担机制,加紧研究上级已经出台和即将出台的产业和城镇化规划等一系列政策措施,争取各领域各个层面的政策和资金支持,形成政府、企业、个人共同参与,成本合理分担。

#### 五、深化农村土地开发,提供基础资金

一是提升农村土地流转收益。通过土地资本化、股权融资等手段支持农村建设用地向城市建设用地转化,这既可以解决城市用地难的问题,又可通过农村劳动力转移提高全社会的劳动生产率;二是改革土地交易方式。探索将土地出让金收取方式改为出让与年租的混合制,即先一次性收取部分出让金,其余出让金在出让期限内按年收取,按年收取的出让金在出让期限内可以根据物价情况定期进行调整。这种新的方式可以使城市经营项目的部分土地出让金收入长期化,从制度上解决“寅吃卯粮”的问题,提高公益性项目的现金流,不但在一定程度上降低购房门槛,还可以使地方政府获得一部分未来土地增值的收益;三是完善土地融资手段。按照人口城镇化进程适度征用农村集体土地,充分利用资本市场来筹资、吸收民间资金,拓宽土地融资资金来源渠道。同时要严格监管,杜绝土地违规融资,虚估土地价格,土地超值抵押,抑制土地融资的盲目扩张。

#### 六、鼓励金融创新,开发适销对路产品

一是加快信贷政策的调整创新。抓紧研究农村城镇化的信贷需求特点,在及时对原有政策进行调整的基础上,推出新的政策,引导信贷资源合理投放。根据不同

类型融资主体的风险特点,制定差异化的准入政策等;二是加快信贷制度的优化创新。抓紧修订城镇化贷款管理办法,在符合监管要求的前提下,合理确定管理范围和统计口径,实行差异化的审批流程,提高审批效率;三是加快信贷产品的开发创新。鼓励各银行开发符合当地金融需求和特色产业的产品,加强现有产品整合力度,构建农村城镇化系列产品体系,打造城镇化金融产品品牌,充分利用现有城市建设投融资合作平台和各类金融资产,提供部分“长期、微利”特点的金融产品和服务,如开发农村城镇化建设信贷理财产品,优化城镇资源和土地经营储备等资产,创新中间业务形式等更加有效地为城镇化建设提供信贷资金支持。

### 七、强化政策导向,引导转型升级

国际经验表明,产业是推动城镇经济增长与吸纳农村剩余劳动力的主要力量。农村城镇化最重要的意义是提升城镇发展的质量,金融在其中不仅应充分发挥促进作用,还要发挥好应有的制约和限制作用,减少碳排放,推进循环经济、绿色经济。通过动态调整金融资源配置的产业结构、客户结构,助推建立农村城镇化经济体系。大力支持装备制造(机电船舶)、金属冶炼加工、石油化工等支柱产业改造升级,促进江苏经济向内生增长发展;扩大对生物医药、新能源、新材料、电子信息、节能环保等战略性新兴产业的资金投放,促进新兴经济增长极的培育形成;大力支持发展第三产业,充分利用制造业基础发展生产性服务业,利用本地文化与水乡资源,扩大对特色旅游产品开发、文化资源挖掘的信贷投入,做大做强旅游产业、文化产业,培育信

息服务产业,为城镇化转型升级提供高端产业支撑;加大对富有地方特色、适应市场需求、具有较高经济效益的特色农业的支持,把现代农业与特色农业产业规模做大、品牌做优,推动传统农业、农村转型。不仅在城镇经济增长系统,还要在自然资源系统、生态环境系统、社会发展系统、空间结构系统和城镇创新系统等方面,强化金融政策的杠杆和导向作用,在支持现代公共交通、倡导低碳消费的同时,对那些高耗能、高污染的不符合绿色发展的项目限投、禁投,通过资金链约束“逼”其淘汰产能、转型发展。

### 八、完善社会信用体系,构建良好金融生态环境

一是加大社会诚信建设力度。大力开展以农村信用工程、企业信用工程、社区信用工程和区域信用工程为主体的“四大信用工程”建设,综合运用法律、经济、舆论监督等手段,加大失信惩戒力度,建立符合市场需求的信用评价制度和统一征信平台,努力创建诚实守信、公平有序的金融环境;二是健全担保服务体系。对经营规范、业务运作良好的担保机构,财政适当增加注资,以提升担保能力和覆盖面。加强信用担保机构与银行业金融机构的业务合作,推动建立风险分担机制,推动开展融资性担保机构信用评级,有效降低企业提供虚假信息 and 金融欺骗的概率;三是健全系统性金融风险防范机制。加强政府部门和金融监管机构协调配合,对高利贷、非法集资、地下钱庄、非法证券等非法金融活动加强监管与引导,构筑金融安全网,为稳步推进江苏农村城镇化创造良好的金融环境。

(作者单位:南京师范大学泰州学院 225300)

# 促进江苏文化创意产业 发展的政策设计

[姚正海 侯立松 吴冬梅 王珊珊 刘肖 王艺]

## 一、江苏文化创意产业的发展思路

文化创意产业的快速发展,首先要实施一系列的改革,其核心是改革过去若干年都是依靠行政手段转让科技成果和推广先进技术的做法。在科学技术日益发展的今天,依靠科技创新、自主创新建设创新型国家、创新型省份、创新型城市的关键时期,促进文化创意产业的发展,成为推进、保证上述进程的有力助推器。

江苏文化创意产业的战略定位如下:以科学发展观为指导,以市场为导向,以企业为主体,以人才为根本,以创新为支撑,坚持“需求引导、统筹规划、扬长避短、讲求实效”的发展方针,依据江苏自身条件和比较优势,加强政府引导,促进产业集聚,壮大产业规模,创新服务模式,加快建立健全文化创意产业体系,为文化创意产业发展和产业结构调整提供有力支撑,进而推进江苏创新型城市的进程。

江苏文化创意产业培育与发展的总体

思路为:“政府引导、依托优势、科技创新、集群发展”。

“政府引导”:既要充分发挥企业的主体作用以及市场配置资源的基础性作用,又要强化政府的主导作用,实现政府主导力、企业主体力和市场基础力“三力合一”。政府要大力推进观念创新、体制创新、方法创新和管理创新。政府要科学建设、促进、推动文化创意产业发展的宏观调控机制、优惠倾斜机制、法律法规机制和良好环境机制。

“依托优势”:依托江苏区域特色、高校和科研机构资源优势,贯彻执行“固本开源”思路,“固本”就是要保持江苏已有的优势,“开源”就是要吸纳更多资源,包括海外文化创意产业的人才和资金。注意保持各个地区的协调发展,由于其条件差异,经济发展不平衡,文化创意产业发展要结合资源禀赋优势,各有侧重。

“科技创新”:注重发挥科研院所、研究机构的研究骨干和引领作用,以及要注意

发挥院校的基础教育、基础研究的生力军作用,并着力提高它们的研究开发能力、综合中介服务能力、创新成果转化和产业化能力。江苏文化创意产业的快速发展,要突破体制障碍,有效组合创新主体,建立公共服务平台,共享科技创新资源,促进建成江苏特色的“产学研”循环体系。

“集群发展”:建立和扩大文化创意产业集聚区,引导文化创意产业向产业带、产业园区转移,促进文化创意产业企业在空间上的集聚,形成信息共享、优势互补的共同发展局面。建设一批产业集聚度高、专业特色鲜明的园区,形成一批引领未来文化创意产业发展的新增长点。

## 二、促进江苏文化创意产业发展的政策建议

文化创意产业是一个特殊的产业,而且目前还处于发展和转型过程中,因此,存在的根本性问题还是体制性的。任何国家产业政策的基点都是两个,即以市场为基础,以政策为导向,更何况我国的文化创意产业是生存和成长于一个更为特殊的环境之中。文化创意产业发展的关键是实现制度创新和政策创新的有机联动,我们所制定的文化产业政策的合理性,将会影响我省整个经济产业结构的调整与升级。为适应快速发展的经济增长要求,结合江苏具体情况,需要构建以下多维政策体系。

1. 加强政府宏观规划引导,促进文化创意产业健康快速发展。进一步优化我省文化创意产业发展的政策环境,制定文化创意产业发展的专项规划,统筹落实规划的具体执行体系。打造适合文化创意产业发展的外部环境,理顺政府和市场之间的关系,积极推进地方政府对文化创意产业

的政府采购;创新文化创意产业企业的投融资机制;转变政府职能,促进文化管理部门由综合性角色向推动者角色转化,强化其政策调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能;建立多层次的文化创意产业体系,大力吸引 FDI 资本进入该领域,同时注重区分各地区自身的优势和特点,形成错位发展的格局。建议国家、江苏省政府和各市政府对文化创意产业的发展,给予一系列政策优惠,主要包括免税、减税、贷款担保和贴息等优惠政策。

2. 拓宽融资渠道,强化政府资金投入的引导作用。根据文化创意产业企业的成长特点,鼓励社会资本进入风险投资领域,推进其境内外上市进程,努力形成财政资金为引导、社会资本参与的多元化资金投资体系。具体包括:(1)财政资金直接投入;(2)贷款担保、贴息等金融扶持;(3)创立风险投资基金等。在此基础上鼓励企业、研发机构、风险投资、金融机构等各类投资主体参与文化创意产业的投入,尤其是要使各类企业成为科研投入主体,来提高全社会的科技投入水平,调整投资结构,构建多元化的投资体系。另一方面也逐步建立文化创意产业服务贸易的保险保障机制。

3. 充分发挥江苏人才优势,形成文化创意产业发展的智力支撑。文化创意产业的发展与人力资本之间存在密切的联系,江苏作为经济较发达地区,其本身具有一定的人才优势。但是,与我省快速经济发展和产业转型的要求相比,仍有一定的差距。围绕文化创意产业的需求开发人才资源,可以通过以下方式完善人才培养体系:第一、企业可以通过校企联合培养的方式储备一批毕业即具备生产力的优秀创意人才,及时为企业注入新鲜血液;第二、企业

应当建立一套完善的人才激励机制,按产品质量的优劣、市场效应的好坏对关键岗位人才进行绩效考评,根据绩效考评结果对相关负责人员进行奖处。还可以采用技术入股、专利入股等多种形式调动人才的积极性,使之为企业创造更多价值;第三、社会发展日新月异,不断有新技术新思想的涌出,如果文化创意企业固守成规,不接受新思想的洗礼,必然导致被社会淘汰。因此,加强普通职工和管理层不断学习是加快企业前进步伐的重要途径。

江苏既要扩大科研机构的规模又要提升科研水平,引进和培养高层次的复合人才,为文化创意产业的发展创造有利条件。实施促进人才投入优先保证的财税金融政策、引导和鼓励人才创新创业政策、人才创新创业服务平台建设政策、产学研合作培养人才政策、引导人才向企业集聚政策、人才国际化政策、促进人才发展的公共服务政策、知识产权保护政策、人才表彰奖励政策等。强化高等教育对文化创意产业相关人才培养的力度和实用性,鼓励文化创意产业企业与高校共建面向需求的人才培养基地,创新人才培养模式。同时,吸引国际著名咨询机构、信息服务业巨头等跨国公司落户江苏,吸引和引进一批急需的国际化高端人才,对此可享受“人才引进抵扣税费”的优惠政策。

4. 重新整合产学研创新链条的科技资源。创新资源配置的能力是通过政府、社会和市场的共同作用和协调,实现创新资源的有效组合和集聚、激发其再生和优化的系统能力。因此,首先要引导高校、科研机构围绕江苏文化创意产业发展需求以多种方式建立研究中心、创新基地或高技术研究院等,创立新的符合创新规律并具有

自身特色的科研管理体制和运行机制,激发科技人员的积极性和创造性,增强创新能力提高有效供给。其次,深化科研机构改革,使其建立现代企业制度,通过与企业共建实验室、工程技术研究中心、科技服务平台等渠道充分发挥这些科研机构在学科、人才、技术和科研仪器设备等方面的优势,提高其科技资源效率。

5. 优化文化创意产业发展的结构,继续促进区域集聚发展。江苏要根据本地区的优势和特点,结合支柱产业需求,选择一批政府重视、产业基础强、条件较好的文化创意产业,进一步明确方向,突出重点,统筹组织,引导资源有效配置和集约利用。针对文化创意产业较不发达的而言,文化创意产业的培育必须首先优化区域经济结构,提高其在地区经济总量中的比重。各市要依据本地区的资源禀赋和比较优势,施以政策和资金支持,形成各具特色的文化创意产业发展路径。

除了政府提供的大力支持和外,更多的还需要依靠自身的发展机制,不断主动提升竞争力。各市应进一步加快文化创意产业的对外开放步伐,促进集聚区内外的交流与合作,整合现有资源,以积极的态度吸引国外投资。快速培育行业内名牌企业,以点带面,以合资、合作方式引进国外先进技术与管理经验。重点是要吸引国外知名科研机构在当地建立分支机构,以此为平台,吸引资金、技术、人才等要素进入文化创意产业集聚区。鼓励发展文化创意产业园区,彰显特色优势,建设一批产业集聚度高、专业特色鲜明的园区,形成一批引领未来文化创意产业发展的新增长点。

(作者单位:江苏师范大学商学院 221116)