

福建省特色小镇建设的金融支持路径分析

俞霞

(福建商学院 旅游与休闲管理学院, 福建 福州, 350012)

[摘要] 特色小镇是福建省统筹城乡发展、实施供给侧改革的战略举措,也是实现新型城镇化的综合试验平台。以福建省第一批28个省级特色小镇为样本,在深入分析全省特色小镇建设的金融基础上,测算特色小镇建设的资金供给与需求。在此基础上,系统剖析福建省特色小镇建设的融资难点及原因,提出调整优化政策体系、创新运营治理机制、统筹金融资源配置、释放特色小镇红利、推进金融制度改革、优化金融生态环境等建设路径。

[关键词] 金融支持; 特色小镇; 建设; 路径

[中图分类号] F329.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-3300 (2019) 04-0031-05

浙江省于2015年率先推进特色小镇建设,其成果和经验在全国范围内引起广泛重视;2016年,国务院发文并明确指出要加快推进特色小镇建设;2017年,“特色小镇”概念在中央经济工作会议上正式出现,成为供给侧改革的关键着力点之一。福建省积极响应中央政策并相继出台系列文件落实特色小镇建设,于2016年公布首批28个省级特色小镇。至此,福建省正式将特色小镇建设融入新型城镇化发展战略,使之成为区域经济社会发展的重要引擎。然而特色小镇的培育和建设必须以金融为支撑,而实践中资金短缺已成为阻碍福建省乃至全国特色小镇持续健康发展的瓶颈^[1]。如何多渠道、多模式地利用金融资本支持特色小镇发展,成为当前亟待解决的问题,但相关研究成果很少且没有形成系统研究。鉴于此,在分析福建省特色小镇建设现状及其巨大融资需求的基础上,理性分析特色小镇建设所面临的融资困难,并提出解决路径,有助于解决福建省特色小镇建设的资金难题,同时为其他区域的特色小镇建设提供参考示范。

一、福建省特色小镇建设的金融基础

(一) 特色小镇建设概况

特色小镇既非传统行政区划镇,也非行政区或

产业园,是产业定位鲜明,文化内涵丰富,具备旅游与一定社区功能的发展空间平台^[2]。特色小镇一般位于城乡结合部或新城新区,与县域经济之间存在继承、进化和迭代的关系。根据福建省第一批28个省级特色小镇创建申报规划,位于乡镇的有25个,占比89.29%;位于县城的2个,占比7.14%;位于城区的1个,占比3.57%。即位于县域及以下的特色小镇共计27个,占比96.43%。可见,福建省第一批特色小镇绝大部分位于县域及以下,其建设所依赖的金融基础是县域金融资源及其生态环境。

(二) 特色小镇建设内容

福建省特色小镇建设项目总体上可以分为基础设施项目、产业项目、公共服务配套项目。其中,基础设施项目包括交通、水利、能源、生态环保等设施或景观项目,这些项目在性质上属于公益性或准公益性项目,其投资主体为特色小镇所在区域的地方政府及其所属的投资平台,建设资金来源主要依靠银行贷款;产业项目包括工业、农业、旅游以及服务业类项目,性质上属于经营性项目,其投资主体为特色小镇所在区域的龙头企业,建设资金来源主要依靠企业市场化融资;公共服务配套项目包括文体类、教育类、医疗卫生类、社会保障类以及

收稿日期: 2019-03-16

作者简介: 俞霞 (1983-), 女, 福建福州人, 副教授, 硕士, 研究方向: 区域旅游开发、旅游企业管理。

其他公共服务类,性质上属于准公益性项目,具有一定的现金流量,其投资主体为特色小镇所在区域的地方政府及其龙头企业,建设资金来源主要依靠银行贷款和市场化融资。

(三) 特色小镇的金融基础

1. 基础性核心金融资源——县域资金供需不平衡。根据中国人民银行福建省分行年度统计数据,截至2017年,福建省共有19家农商行、38家农信社、79家村镇银行以及31家农商行异地支行。2017年福建省国民经济和社会发展统计公报显示,截至2017年,福建省各类农村合作金融机构人民币贷款余额3450.42亿元,仅占全省总额的8.23%,难以满足县域经济社会发展的需求。

2. 实体性中间金融资源——县域金融体系不健全。一是金融组织体系不健全。福建省县域金融组织体系以农村商业银行、邮政储蓄银行、农村信用社等银行业金融机构为主体,证券、期货、信托等非银行金融机构存在不同程度的缺位;二是金融产品体系不健全。作为县域金融主力军的农信社将小额信用贷款与联保贷款作为主要业务,很难满足农业产业化、县域经济多元化的融资诉求;三是金融人才体系不健全。县域层次的金融专业人才缺乏,造成金融创新和产品开发滞后,无法对接县域经济多方位的金融服务需求。

3. 功能性高层金融资源——农村金融制度不完善。一是农村金融体制改革失衡。一直以来,福建省农村金融都以正规金融机构为重点,忽视了非正规金融,正规金融在改革次序上优先于非正规金融。同时,缺乏推动改革的协调机制,农村金融环境的特征和市场的信贷偏好等要素被忽略,政策失灵和市场失灵相伴而生;二是农村信用担保体系滞后。福建省农村担保财产的数量少、规模小、分布不均衡,与常见的金融担保需求不对称。宅基地使用权与土地承包经营权等是农村地区的主体资产,其抵押(质)押程序问题尚存在法律障碍。

4. 金融运行环境——县域金融生态环境不理想。一是缺乏法律法规支持。福建省目前关于农业合作金融、农业保险等的法律法规缺失,无法为农村金融的健康发展提供法律保障;二是县域经济效益较低。一方面很难支撑县域金融发展,另一方面也使金融业面临更大风险,在客观上制约了县域金融生态环境改善;三是县域信用基础有待强化。福建省很多县域企业信用意识较弱,时常发生企业逃

废金融债务和个人违背征信的情况。

二、福建省特色小镇建设资金供需分析

(一) 资金需求分析

1. 资金需求测算思路。特色小镇总体资金需求以福建省第一批28个省级特色小镇创建申报规划中的总投资额作为测算依据,政府性资金需求以创建申报规划中基础设施投资和公共服务配套的投资额作为测算依据。

2. 总体资金需求测算。根据《国家发展改革委办公厅关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》(发改办规划〔2018〕1041号),福建省第一批28个省级特色小镇共建设项目739个,主要有先进制造型、农业田园型和现代服务型三大类,总投资规模为1151.16亿元。具体来说,基础设施类109个,共计112.47亿元;产业类439个,共计840.28亿元;公共服务配套类191个,共计198.41亿元,如表1所示。

表1 福建省第一批28个省级特色小镇资金需求分布

Tab. 1 Distribution of the fund demand of the first 28 provincial characteristic towns in Fujian Province

建设领域	项目数/个	投资额/亿元
基础设施项目	109	112.47
产业项目	439	840.28
公共服务配套项目	191	198.41
合计	739	1151.16

数据来源:福建省第一批28个省级特色小镇创建申报规划。

3. 政府性资金需求预测。根据特色小镇建设项目的性质,可以分为公益性、准公益性与经营性三大类。公益性项目需要政府资金全额拨付;准公益性项目可由政府根据项目可盈利程度,选择一定比例的资金投入,以引导社会资本投入。经营性项目建设资金来源主要依靠企业市场化融资。考虑到数据采集的可行性,以下将基础设施和公共服务配套全部按照非经营性项目政府全额投入计算,据此测算福建省特色小镇建设政府通过财政预算、政府性基金或政府债务安排的资金需求。将表1中的“基础设施项目”和“公共服务配套项目”加总可得,福建省第一批28个省级特色小镇政府性资金需求为310.88亿元。

(二) 资金供给分析

1. 资金供给测算思路。以福建省第一批28个省级特色小镇建设中已采集的11个小镇融资数据为样本进行测算,结果如表2所示。

表2 福建省第一批11个省级特色小镇项目融资情况统计表

Tab. 2 Statistics of financing situation of the first 11 provincial characteristic towns in Fujian Province

项目类别	项目总投资额 /亿元	项目融资金额/亿元	融资比例/%
基础设施项目	17.29	9.06	52.38
产业项目	47.70	24.82	52.04
公共服务配套项目	54.94	30.04	54.67
总计	119.93	63.92	53.30

数据来源: 福建省第一批省级特色小镇建设概况。

依据表2统计数据,为简化计算,基础设施类项目自有资金和自筹资金比例按照5:5,产业类项目自有资金和自筹资金比例也按照5:5,公共服务配套项目自有资金和自筹资金比例按照4.5:5.5,

作为全省28个省级特色小镇资金供给测算的依据。

2. 总体资金供给测算。按照资金供给测算思路,第一批28个省级特色小镇资金总体供给情况如表3所示。

表3 福建省第一批28个省级特色小镇建设资金供给测算表

Tab. 3 Financial supply for the construction of the first 28 characteristic towns in Fujian Province

项目类别	项目总投资额	自有资金比例	自有资金投资额	自筹资金比例	自筹资金投资额
	/亿元	%	/亿元	%	/亿元
基础设施项目	112.47	50	56.235	50	56.235
产业项目	840.28	50	420.14	50	420.14
公共服务配套项目	198.41	45	89.28	55	109.13
总计	1 151.16		565.655		585.505

注: 根据表1和表2计算所得。

3. 政府性资金供给预测。政府性资金支出包括基础设施项目和公共服务配套项目,依据表3测算结果,政府性自有资金投资额为145.515亿元,政府性自筹资金投资额为165.365亿元。

(三) 资金供需分析结论

综上,福建省第一批28个省级特色小镇建设项目自有资金为565.655亿元,自筹资金为585.505亿元。其中,政府性自有资金投资额为145.515亿元,政府性自筹资金投资额为165.365亿元。由于特色小镇项目建设主体多为县域及以下地方政府、所属投资平台和乡镇企业,加之县域金融市场的资金供需不平衡,可以推断全省特色小镇建设资金需求缺口较大。

三、福建省特色小镇建设的融资难点及原因

(一) 融资难点

1. 资金供给不充分。根据上述分析,福建省第一批28个省级特色小镇总投资1 151.16亿元。2017年,全省农村合作金融机构人民币贷款余额仅为3 450.42亿元。特色小镇所在区域的地方政府财政资金有限,县域资金外流严重,“抽瘦补肥”现象突出,导致福建省特色小镇建设资金供给不足。

2. 融资主体能力弱。福建省特色小镇建设主体

具有小型化、分散化的特点。在已明确投资建设主体的特色小镇建设中,以县域及以下地方政府、平台公司、乡镇中小企业为投资主体的项目投资额占比65%。这些主体在资产运营管理能力、专业人才、有效抵押物等多方面存在不足,限制了其融资能力。

3. 融资渠道相对单一。特色小镇建设资金需求量大,需要综合运用政府性资金、政策性资金、社会资本、开发性资金、商业信贷等多种资金渠道共同参与。目前福建省特色小镇建设主要以银行信贷资金为主,各类债权融资和保险、融资租赁、信托计划等融资方式占比极低,融资渠道较为单一。

4. 金融创新能力不足。特色小镇建设包括基础设施、产业设施和公共服务设施等,具有项目多、融资需求多元化、融资模式复杂化等特点。由于福建省县域金融基础薄弱,造成特色小镇建设金融产品创新能力不足,金融支持工具有限。

(二) 主要原因

1. 根源性原因。从第一批11个省级特色小镇项目的建设主体性质来看,县级政府及其所属投资平台占比58.44%,可见福建省特色小镇建设的金融基础是县域金融资源及其生态环境。由于县域金融基础薄弱,导致县域金融及其发展环境和特色小镇

建设需求不匹配,成为特色小镇建设资金融资困难的根源性原因。

2. 直接性原因。福建省特色小镇自2016年规划建设以来,基础设施和公共服务配套还很薄弱,特色产业总体上处在培育期,特色小镇治理和运行机制处在探索阶段,整体红利还未显现和有效释放,成为融资难的直接原因。

3. 制度性原因。福建省正在积极探索农村土地承包经营权、宅基地使用权、农民住房抵押贷款试点以及各类权益类质押贷款改革^[3],农村资源资产流转及其金融化制度改革还有待进一步推进,成为特色小镇建设融资难的制度性原因。

四、金融支持福建省特色小镇建设的路径

(一) 调整优化政策体系,不断完善特色小镇融资政策支持

第一,加大政策创新力度。福建省、市、县(区)政府应及时总结研究特色小镇创建以来的工作经验,定期研究分析辖区内特色小镇建设问题,不断跟踪和学习浙江省等先进地区的政策经验,取长补短,适时就金融、特色小镇建设及二者互为支持的相关政策和文件等进行适当调整;第二,强化政策落地执行。大力开展政策宣讲,调动企业和社会团体响应特色小镇建设的积极性;第三,建立政策效果评价体系、定期评估和动态调整机制,对于效果不佳、门槛过高、操作繁琐、信息滞后的政策及时予以调整和废止;第四,建立考评机制,将政策落地和实施效率与效果作为衡量绩效的主要依据。

(二) 创新运营治理机制,夯实特色小镇建设金融发展基础

一方面,以企业为主体,建立特色小镇运营机制。因“镇”施策,积极构建并试点“政府引导、企业建设”“政企合作、联动建设”“政府建设、市场招商”等多种建设运营模式,突出企业的主体地位,充分发挥政府、市场、社会等多元主体作用,推动企业主体与金融市场的有效对接;另一方面,积极探索、推动特色小镇治理机制创新。福建省应充分发挥各级政府指导作用,在特色小镇建设趋势研判、规划与政策制定以及综合管理等方面,促进社会与市场协同治理,为金融参与特色小镇建设提供制度化、法制化保障。

(三) 统筹金融资源配置,加大特色小镇建设金融支持力度

第一,统筹省、市、县、乡各级财政资金,加大对特色小镇基础设施和公共服务配套模块的投资

力度,借助PPP等方式争取社会资金的广泛参与和支持。福建省应建立特色小镇产业基金,引导和激励社会资本加大培育特色小镇产业。探索设立省、市级特色小镇融资担保基金,进一步完善特色小镇贷款风险负担和补偿机制;第二,借助政策性金融的导向功能,引导特色小镇产业结构调整和资源配置,鼓励省级政策性银行实行差别化信贷政策,建立项目评审绿色通道,扩大特色小镇建设项目质押担保范围,提高特色小镇金融供给效率,加大对特色小镇基础设施项目和公共服务配套项目的信贷支持力度;第三,充分发挥商业性金融的促进作用,督促和指导商业金融机构进一步提高特色小镇建设领域的信贷分配额度比重。福建省应完善“政银保”合作模式,由金融机构为特色小镇中小企业和农民提供贷款、保险公司为贷款提供保险,大力推动“险资入镇”,引导保险资金加大对特色小镇建设领域的投资。推行“土地信托公司+银行+财政贴息”的金融支撑模式,加大信托资金在特色小镇的配置力度;第四,充分发挥合作性金融的支撑作用。福建省应鼓励和引导农村信用合作社、农业合作银行、农村资金互助社等各种合作性金融机构加大对特色小镇建设的信贷投放力度,支持有条件的农村商业银行发行特色小镇中小企业专项债。

(四) 释放特色小镇红利,强化特色小镇建设金融集聚动力

第一,推进政策先行先试,引领金融创新发展。在农业转移人口城市化、土地利用机制和农村产权制度改革等方面,福建省应加速推动特色小镇系列相关政策的落地实施,特别是土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权流转制度改革政策的落地施行,通过盘活农村资源资产为金融创新提供物质基础;第二,立足城乡两大市场,推动金融集聚发展。加快推动特色小镇的特色产业培育,探索特色产业有效的培育模式和运营模式,吸引金融资源在特色小镇领域集聚发展;第三,探索治理机制创新,促进金融规范发展。由政府、企业、居民、社会组织共同设立特色小镇管理委员会,就小镇金融市场和公共事务管理开展共建、共治、共享,形成联动融合、开放共治的治理新局面。

(五) 推进金融制度改革,增强特色小镇建设金融服务能力

第一,完善市场竞争体系,提升金融服务特色小镇建设能力。打破福建省农村政策性、商业性、合作性金融“三元”结构格局,加大引导城市金融

渠道下沉,推进农村新型金融机构发展,加快农村金融机构的电子化、信息化建设,形成功能齐全、竞争有序的农村现代化金融市场格局,提升福建省农村金融服务特色小镇建设的能力;第二,推进产权制度改革,强化制度保障特色小镇建设能力。推进全省农村信用社股份制改革,引导设置科学合理的股份类型和股权结构,推动实施农村信用社向农村商业银行转型,建立高效灵活市场化经营机制,增强农村金融服务特色小镇建设的创新能力;第三,规范民间金融的发展,提升金融市场的活力。支持民间资本进入以村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等为代表的新型金融组织,鼓励民间资本以股权投资等多种形式有序进入特色小镇建设领域,构建正规化、多元化、网络化的民间金融格局。

(六) 优化金融生态环境,提升特色小镇建设金融运行效率

第一,建立健全特色小镇信用体系。多渠道采集和整理福建省特色小镇建设运营主体的信用信息,对接省、市级信用信息系统。推动县域国有投资公司、龙头企业、中小企业、农村合作社等特色小镇建设运营主体建立信用档案,共享信用信息。实施差异化信贷政策,鼓励和引导金融机构充分运用信用信息,实施基于特色小镇建设运营主体信用评价的差异化信贷政策^[4];第二,完善特色小镇融资担保体系。统筹各级财政,探索设立省、市级特色小

镇融资担保基金,将特色小镇融资性担保业务列入省级中小企业信用再担保公司的再担保范畴。探索设立特色小镇行业性或专业性或互助性融资担保公司、融资担保基金等担保机构并引导其规范运作。鼓励担保机构创新产品和服务设计,满足特色小镇中小企业贷款需求;第三,大力推进特色小镇金融信息化建设,推广建行“小微快贷”等银企对接平台在特色小镇的普及应用。福建省应支持符合条件的新型金融机构利用互联网平台为特色小镇提供金融服务,扩大金融服务范围。加快完善特色小镇金融结算体系,推广网上银行、电话银行、移动支付等新型支付业务。

参考文献:

- [1]杨萍,张锋.乡村振兴战略背景下特色小镇新业态诊断与培育路径研究——基于产业集聚的视角[J].农业经济,2019(1):34-36.
- [2]卫龙宝,史新杰.浙江特色小镇建设的若干思考与建议[J].浙江社会科学,2016(3):28-32.
- [3]张亚明,何旭,杜翠翠.全域旅游视域下特色小镇发展研究[J].燕山大学学报(哲学社会科学版),2019(1):83-87.
- [4]叶青,袁泉.我国金融扶贫的创新与成效——兼论宁夏回族自治区的实践经验[J].福建论坛(人文社会科学版),2018(1):74-80.

A Study on the Path of Financial Support for the Construction of Characteristic Towns in Fujian Province

YU Xia

(College of Tourism and Leisure Management, Fujian Business University, Fuzhou 350012, China)

Abstract: As a strategic measure of Fujian Province to balance urban and rural development and implement supply-side reform, the characteristic town is also a comprehensive test platform to realize new-type urbanization. This paper makes case studies of the first 28 provincial characteristic towns in Fujian Province to calculate the fund supply and demand of characteristic town construction on the basis of in-depth analysis of the finance of characteristic town construction in Fujian Province. Then this paper systematically analyzes the financing difficulties and causes in the construction of characteristic towns in Fujian Province, and proposes the construction paths such as adjusting and optimizing the policy system, innovating the operation and governance mechanism, coordinating the allocation of financial resources, releasing dividends of characteristic towns, promoting the reform of financial system, and optimizing the financial ecological environment.

Key words: financial support; characteristic towns; construction; path

(责任编辑:练秀明)