



四川革命老区 发展研究

(第三辑)

四川革命老区发展研究中心
达州市社会科学界联合会 编
巴文化研究院

顾 问 成良臣
主 编 王成端 刘长江
副主编 孙 杰 杨会国 何易展



四川大学出版社





四川革命老区 发展研究

(第三辑)

四川革命老区发展研究中心
达州市社会科学界联合会 编
巴文化研究院

四川大学图书馆
藏书章

顾问 成良臣
主编 王成端 刘长江
副主编 孙 杰 杨会国 何易展



四川大学出版社

责任编辑:舒 星
责任校对:袁 捷
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

四川革命老区发展研究. 第三辑 / 王成端, 刘长江主
编. — 成都: 四川大学出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-5614-9562-9

I. ①四… II. ①王… ②刘… III. ①区域经济发展—
研究—四川省②社会发展—研究—四川省 IV. ①F127.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 121639 号

书名 四川革命老区发展研究(第三辑)

主 编	王成端 刘长江
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978 7 5614 9562 9
印 刷	四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸	185 mm×260 mm
印 张	16.625
字 数	403 千字
版 次	2016 年 6 月第 1 版
印 次	2016 年 6 月第 1 次印刷
定 价	48.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址: <http://www.scupress.net>

编委会

顾问 成良臣

主编 王成端 刘长江

副主编 孙 杰 杨会国 何易展

成 员 蒲小梅 陈显川 何先成

李晓龙 席 蓬

前 言

《四川革命老区发展研究》(第三辑)是由四川革命老区发展研究中心主办的系列丛刊,是致力于革命老区发展研究的专家学者的集体研究成果。

本辑收录的32篇论文,是从四川革命老区发展研究中心举办的“新常态下革命老区发展暨巴文化研究”全国性学术交流会,来自全国各地100余名专家学者提交90篇论文中遴选出来的。专辑涉及的研究内容十分广泛,既有革命老区经济新常态若干现实问题研究,也有革命老区社会事业发展研究;既有革命老区法治与社会建设研究,也有红色文化资源开发保护研究;既有革命老区历史问题研究,也有革命老区精神传承研究;既有巴域文献及历史考古研究,也有巴域宗教、民俗及文学艺术研究。

四川革命老区发展研究中心一直秉承“繁荣学术,以文化人;咨政建言,服务地方”的学术宗旨和社会责任。我们期盼以《四川革命老区发展研究》辑刊的陆续出版为契机,进一步凝聚有志于研究革命老区问题的专家学者,共同推动革命老区研究不断深入,为老区的经济建设、文化建设及社会和谐发展做出积极贡献。我们希望该辑刊一如既往地成为同行间交流经验、增进了解的平台和纽带。

《四川革命老区发展研究》(第三辑)的出版一直受到四川文理学院党政领导重视和关心,同时得到了达州市社会科学界联合会的大力支持。四川革命老区发展研究中心、巴文化研究院全体同志参与了编辑工作,四川大学出版社为本书出版付出了辛勤的劳动,在此一并感谢!书中的缺点和不足,至祈各位专家学者和广大读者不吝批评指正。

编 者

2016年5月

目 录

新型城镇化金融保障机制问题研究

——以四川省达州市为例 中国人民银行达州市中心支行课题组 (1)

川陕(达州)革命老区振兴发展的思考 李弘扬 (12)

新常态下革命老区县域经济形势及对策研究

——基于宣汉县的调查思考 李愈强 (23)

创新扶贫工作 推动老区发展 蒋成会 (30)

新常态下达州市政法工作服务民生的模式研究 陈 仲 南景毓 (37)

革命老区达州社会养老服务体系建设的对策研究

..... 刘长江 靳能泉 成良臣 张俊浦 蒲小梅 (45)

达州市基层文化建设现状及对策研究

..... 《达州市基层文化建设现状及对策研究》课题组 (53)

论革命老区乡村文化建设的主题、原则及价值

——以左右江革命老区为例 韦顺国 凌绍崇 (68)

新常态下达州红色文化的传播研究 范 藻 (80)

革命老区高校图书馆红色文化建设应有更大作为

——以四川文理学院图书馆为例 龙 跃 严 庄 李 渝 龙 渠 (85)

川陕革命老区红色文化遗产教育探析 黄 涓 (91)

贵州红色文化遗产的特点、现状与开发 裴恒涛 (97)

试论“互联网+”时代红色历史记忆的重构和再现 王 盟 (104)

庆阳红色文化资源特点探析 刘月兰 (110)

以“巴山红军精神”切实加强川陕革命老区领导班子思想政治建设 姜仕华 (116)

革命老区口述史料影像库的构建策略

——从历史文献片《红星辉映达州》谈起 陈海平 (122)

发扬红军精神 振兴革命老区 高云飞 (128)

新时期弘扬红军精神,促进老区发展 高 瑞 王婷婷 (135)

秦巴山地三国文化资源的特点、价值与保护 马 强 (141)

从反动军阀到爱国将领：论抗战前后刘湘政治抉择中的连续性及其抗日原因

- （1910—1938） 刘长江 陈显川（147）
- 川陕苏区的戒烟运动及其成效再探讨 何先成（160）
- 达州塔坨史实考述 蔡东洲 刘 菊（172）
- 论文化研究中的地域情缘 何易展（178）
- 巴文化典型文化元素研究
- 以罗家坝遗址、城坝遗址为例
- 王隆毅 杨会国 戴 鸿 马幸辛 王 平 安普义（182）
- 城镇化进程中民间文学类非物质文化遗产保护传承状况调查
- 以恩施州大路坝区和屯堡乡为例 李 莉（212）
- 新常态下推进达州城市文化建设问题与对策研究 孙 杰（221）
- 村“两委”在老区扶贫攻坚中的作用及其发挥
- 以达州市胡家镇为例 杨登述 杨会国 唐 敏 赵燕云（231）
- 达州市农村生态养老服务体系的构建 王秀珍（246）
- 论文化建设背景下川东地区亟待解决的几个社会问题
- 以达州市为例 刘长江 秦 静（253）

新型城镇化金融保障机制问题研究

——以四川省达州市为例

中国人民银行达州市中心支行课题组

(中国人民银行达州市中心支行 四川 达州 635000)

摘要：新型城镇化是我国未来经济社会发展的重大战略，它关系到我国经济持续健康发展、产业结构转型升级、区域协调发展、解决“三农”问题和促进社会全面进步目标的实现。构建新型城镇化离不开多元、可持续的资金保障机制，建立完善的金融支持保障机制具有重要的现实意义。本文以达州市为例，对新型城镇化建设基本情况和金融需求特点进行分析，针对金融在构建新型城镇化可持续资金保障机制中存在的问题，提出对策建议。

关键词：新型城镇化 金融支持 保障机制

一、导论

新型城镇化是经济社会发展的必然趋势，是现代化的重要标志。新型城镇化内涵丰富，是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化；是工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”协调互动，实现城市带动农村的统筹城乡发展和农村文明延续的城镇化；是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化；是产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”转变的城镇化；是人口、经济、资源和环境相协调，“质量明显提高”，倡导集约、智能、绿色、低碳的发展方式，建设生态文明的美丽中国，实现中华民族永续发展的城镇化；是实现人的全面发展，建设包容性、和谐式城镇，体现农业转移人口有序市民化和公共服务协调发展，致力于和谐社会和幸福中国，“以人为核心”的城镇化。

2014年《政府工作报告》指出，在今后一个时期内，将着重解决好现有“三个1亿人”问题。新型城镇化离不开庞大的资金支持，将需要一个多元化、可持续的资金保障机制，在这一过程中，财政资金或以财政为担保的资金作用是有限的，要充分发挥金融在资金保障机制的作用。2014年中央城镇化工作会议将创新城镇化资金保障机制作为推进城镇化六大任务之一。

一些专家对金融在构建新型城镇化中的作用进行了有益的探索。如武妍（2012）^[1]对 1990—2010 年重庆市的城镇化水平与金融发展水平之间的关系进行分析，认为重庆市的城镇化进程与金融发展水平之间是一种长期的正相关关系；范川（2003）^[2]认为城镇化进程与资金需求之间存在着巨大的矛盾，主要是资金供给严重低于资金需求；倪凤玥（2007）^[3]指出，随着城镇化步伐的加快，城镇建设、基础设施、产业调整等都将带来巨大的资金需求，这将为商业银行的发展提供很大的发展空间和广阔的市场；王士伟（2011）^[4]认为金融部门缺乏战略眼光，对城镇化带来的金融发展机遇认识不足，金融支持方式单一，市场调节作用没有充分发挥。方显仓（2013）^[5]则强调为促进新型城镇化建设，应构建以政策性金融为先导、国有商业金融为辅助、合作金融和中小型金融为主体、直接商业金融为补充的农村金融组织体系，这是由“高级化金融”回归“初级化金融”的机制；林志华（2014）^[6]认为有效的城镇化建设资金保障机制，涵盖保障范围、来源渠道、投入结构、政策目标以及制度安排等要素，目前我国城镇化建设资金保障机制还不够健全，原因在于银行层面的惜贷行为、政府层面的财政公共化程度低、市场层面的社会资金准入受限等；闻传国（2014）^[7]指出新型城镇化发展道路面临着基本公共服务、就业促进、住房保障以及生态环保等方面的资金需求难题，需要构建基于资金需求分类的资金保障机制。

加快推进新型城镇化，建设川渝鄂陕结合部区域中心城市，对于达州市实施多点多极支撑发展战略，率先实现次级突破，加快统筹城乡和区域发展，提升综合竞争力，具有重大而深远的意义。金融作为现代社会经济的核心，是新型城镇化的资金融通枢纽。实现达州市新型城镇化的发展目标，不仅需要确立新型城镇化的发展模式，更需要发挥金融在可持续资金保障机制中的作用。

二、达州市城镇化发展现状

达州市位于四川省东部，辖 2 区、4 县、1 市，幅员 1.66 万平方公里，人口 680 万，是四川省的人口大市、农业大市、资源富市、工业重镇、交通枢纽和全国闻名的革命老区，素有“中国气都、巴人故里”之称。西部大开发战略实施以来，达州市新型城镇化建设步入较快发展期，2013 年年末，达州市城镇化率达到 37.8%。达州市城镇化发展的现状存在以下几个方面的问题。

（一）城镇化发展整体水平仍较低

近年来，达州市城镇化发展速度加快。“十一五”期间，达州市城镇化率由 27.1% 上升至 32.7%，年均上升 1.12 个百分点；“十二五”开局前三年，达州市城镇化率由 34.3% 上升至 2013 年年末的 37.8%，年均上升 1.17 个百分点，较 2012 年上升 1.7 个百分点，城镇化进程不断加快。但与全国、全省相比，达州市城镇化一直较为落后，城镇化率差距较大。2013 年年末，达州市城镇化率低于全国 15.93 个百分点、低于全省平均水平 7.1 个百分点，排全省第 15 位。与成都市、攀枝花市城镇化率相比，分别低 31.6、25.63 个百分点。

（二）城镇化发展滞后于经济发展

从全国范围看，2013 年年末全国工业化率（指工业增加值占全部生产总值的比重）为 37.04%^[8]，四川省工业化率为 44.09%^[9]，达州市工业化率为 46.93%^[10]，高于全国平均水平 9.89 个百分点，高于全省平均水平 2.84 个百分点；而同期城镇化率却低于全国平均水平 16.47 个百分点，低于全省平均水平 7.4 个百分点，城镇化水平明显滞后于经济发展水平。

（三）城镇化规划水平有待提高

目前，达州城镇化规划存在多种规划衔接不够，没有实现无缝对接，特别是经济社会发展规划、产业发展规划、土地利用规划、交通规划等相互衔接不够；城镇化规划存在规划体系不完整，未实现控详规划城乡全覆盖；规划执行的严肃性和连续性不够，规划执行的刚性不足等问题。

（四）城乡统筹未有机整合

目前，达州市城镇化发展还存在重城轻乡、重工轻农；农民收入增长缓慢，城乡贫富差距拉大；人口流动加快，城市功能压力加大；农村金融普惠率低，农民享受金融资源不充分；农村社保体系建设滞后，农民公共保障水平低；以工促农、以城带乡的长效机制尚未建立，相关政策和体制有待完善以及一些涉及统筹城乡发展的深层次制度仍需改革等问题。新型城镇化重在城乡统筹发展，要把“减少农民、致富农民、幸福农民”作为重点，真正实现让更多农民在城镇安居乐业。只有做好城乡统筹，才能实现大中小城市、城镇之间的协调发展，才能促进新型城镇化的持续推进。

（五）城市发展粗放

随着城镇化人口快速增加，城镇基础设施建设和公共服务不能满足发展需要。由于达州财政仍是“吃饭财政”、财政投入城镇基础设施和公共服务的资金相当有限，城镇道路、绿化、污水与垃圾收集处理等基础设施严重老化，教育、卫生、文化、体育等公共服务保障欠缺，城市功能不完善。在城镇化建设过程中，规划建设管理相对粗放、人口城镇化明显滞后、城市扩张快，城市和城镇之间体系和功能不够完善和明确。此外，城市“城中村”和“棚户区”问题也比较突出，片面追求经济增长和扩大城市规模，不考虑资源环境承载条件，发展存在一定的盲目性。同时，相对于南外、西外、北外等片区，城市功能过度集中于中心城区，不同程度地存在人口膨胀、交通拥挤和环境恶化等问题。

三、达州市新型城镇化建设资金供给来源及金融需求

（一）达州市近年来新型城镇化建设资金供给来源

目前，达州市推进新型城镇化建设的主要资金来源有以下几个途径。

一是政府财政投入。通过财政拨款直接用于城建基础设施项目。据不完全统计，2011—2013年，地方财政投入以及中央转移支付用于城市、小城镇基础设施建设316亿元；用于就业、培训等保障17.27亿元；用于住房保障建设60亿元。2008—2013年，全市开工各类保障性安居工程和棚户区改造共计62765套，总面积454.73万平方米，已竣工29213套。

二是银行贷款。一方面，国家开发银行密切围绕国家新型城镇化发展战略和规划，以城镇棚户区改造为新型城镇化重要内容和切入点，加大对达州新型城镇化建设。2012年，达州市与国家开发银行签订“十二五”开发性金融合作备忘录，合作项目总投资240亿元，范围涵盖重大基础设施、水利、文化、民生、住房保障等领域。另一方面，农发行加大支持力度，内容涵盖粮棉油收储、涉农基础设施建设和特色优势农业产业发展等各个领域。截至2014年7月末，该行农村基础设施建设贷款余额1.83亿元；农村流通体系建设贷款余额1.26亿元，近三年投放2.23亿元；农村土地整治贷款20.46亿元，近三年投放20.56亿元；水利建设贷款4.46亿元，其中县域城镇建设贷款余额1.91亿元。同时，各商业银行加大城镇化支持力度，截至2014年5月末，达州市银行业金融机构对与城镇化建设相关的电力、热力、燃气及水生产和供应业贷款余额35.85亿元；交通运输、仓储和邮政业贷款余额56.51亿元；水利、环境和公共设施管理业贷款余额16.8亿元；卫生和社会工作领域贷款余额3.39亿元；文化、体育和娱乐业贷款余额0.67亿元；公共管理、社会保障和社会组织领域贷款余额0.51亿元。

三是多种途径融资，包括通过发行中小企业集合票据、企业债券、BT、BOT等方式实现多元化融资等。2012年在全省创新推出“区域集优”中小企业集合票据，目前成功发行3.71亿元。成功发行银行间市场公司债券10亿元，主要用于廉租住房、主要道路、桥梁等项目。2014年上半年直接融资实现60亿元。

（二）达州市新型城镇化金融需求

新型城镇化建设不是简单地增加城市人口比例和扩张城市规模，而是在公共服务、人居环境、产业支撑、生活方式由乡到城全面提升的一个过程，是一项庞大的系统工程，在金融需求方面，具有多元化、公益性、均衡性及差异性等特点。

1. 基础设施建设中的金融需求

在新型城镇化进程中，基础设施建设扮演着重要角色。如农田水利、电力电讯、道路交通、医疗教育、科技文化、城市住宅、工业聚集区、商业网点及娱乐设施等。根据《关于加快推进新型城镇化进程建设川渝鄂陕结合部区域中心城市意见》（以下简称《意见》），达州市城镇化率为年均提高2个百分点，到2017年将达到46.1%；新增城

镇人口 58 万，中心城区建成面积达 100 平方公里、人口达 100 万以上，大竹等 3 个县城达到中等城市规模，建成 20 个特色重点镇。“南延西扩东跨、适度向北发展”的城市空间发展战略的实施，北城片区、老城片区、西城片区、南城片区和经济开发区的推进建设，莲花湖片区、北城滨江、西城马踏洞、南城三里坪、经济开发区长田坝新区建设以及“三横五纵一环五射”城市道路主骨架建设、农村公路网络建设、达州机场迁建和渠江航道改造升级建设等基础设施领域方面需要大量资金介入，全市 2013—2017 年城镇市政基础设施投资需投资 636 亿元。

2. 产业化发展的金融需求

产业化是新型城镇化的重要支撑。其金融需求主要表现在企业创业初期和扩张对银行信贷资金的需求、技术改造和产业结构升级对银行信贷资金的需求以及部分优质企业对上市、发行股票与债券等直接融资的需求。《意见》指出，2013—2017 年达州市要新增城镇就业岗位 56 万个，其中新兴产业 8 万个，建筑业 6 万个，服务业 42 万个。重点把新增城镇就业岗位放在首位，通过推进产城一体、圆城共融，增强城镇吸纳就业能力。通过重点发展工业、突出发展建筑业、提升发展服务业作为推进新型城镇化，解决农村转移人口就业问题的重要支撑，要实现这一宏伟目标离不开大量资金的支持。

3. 保险与社会保障方面的金融需求

在新型城镇化进程中，需要构建以城乡基本养老保险制度、最低生活保障为主要内容的社会保障体系，并逐步提高保障水平，最终实现城乡社会保障一体化。依照城市化“成本—收益”模型，每增加一个城市人口，需要支出大量的保险与社会保障成本，其中，每人“个人支付成本”1.45 万元、“公共支付成本”1.05 万元，平均综合成本达到 2.5 万元。预计到 2017 年，达州市约有近 58 万农村人口转移到城市，总体成本约达到 145 亿元。

4. 保障性住房建设金融需求

大力推进廉租房建设、棚户区改造、农村危房改造，加快建设保障性安居工程，不仅对改善民生、促进社会和谐稳定具有重要意义，且是引导城镇化发展的重要手段。《意见》指出，达州将加大保障性住房建设力度，并轨廉租住房和公共租赁住房制度，大力实施“农民工住房保障行动”，构建符合市情的保障性住房体系，切实解决城镇中低收入困难群体及农民工等外来务工人员住房问题，到 2017 年，达州市保障性住房将达到 53416 套、267 万平方米。此目标的实现离不开持续的资金保障机制，更离不开金融大力支持。

5. 民生金融服务需求

随着农村人口转移到城市，居民现代金融意识的提高以及老百姓收入的增长，除存、贷、汇等普通金融服务外，他们对保险、金融投资、理财、咨询与服务的需求也逐步增加。金融机构需要不断探索环境保护、就业创业、居民服务、文化教育、医疗卫生等民生领域金融服务方式，不断满足农民工、就业和生活困难群众、失地农民、进城务工人员、劳动密集型小企业等的自主创业、就业及消费的金融服务的需求。很显然，如此巨额的资金需求，仅依靠地方政府财政投入、居民自筹以及转移支付是远远不够的，巨大的资金需求缺口必然要求充分发挥金融在资金保障机制中的作用。

四、金融在新型城镇化可持续资金保障机制中存在的问题

（一）金融支持新型城镇化建设顶层制度设计缺失影响金融供给

新型城镇化是一个长期复杂的系统工程，要发挥好金融在资金保障方面的作用，须做好顶层设计和规划。一是目前尚未出台金融支持新型城镇化建设的指导意见，各金融机构支持新型城镇化建设缺少政策依据，缺乏开办相关业务的动力和积极性。二是缺乏新型城镇化建设有效的信贷指导和协调。除国家政策性银行在棚户区改造、农田水利设施建设方面有所安排外，其他金融机构目前尚未建立新型城镇化信贷支持制度和方案以及相匹配的专项贷款，更缺乏支持新型城镇化信贷投放的外部激励和风险补偿的长效机制。目前，金融在支持新型城镇建设方面仍处于零星、散乱和自发状况，支持力度非常有限，主要是各金融机构根据本单位信贷政策，在满足自身贷款条件时才予以支持，很难满足新型城镇化资金规模化、多样化的需求。因此，要发挥金融在构建新型城镇化持续资金保障机制中的作用，迫切需要从顶层设计金融支持新型城镇化建设的各项政策和具体措施，为金融机构做制度性安排。

（二）金融组织体系不完善制约新型城镇化金融保障

完善的金融组织体系不仅能充分发挥金融市场的调节功能，促进金融资源的优化配置，而且对新型城镇化方面具有重要的支撑作用。目前，达州市基本形成了以人民银行、银监分局为宏观调控、金融监管部门，银行、保险为主体，证券、融资担保机构、小额贷款公司、农村资金互助社为补充的金融组织体系。但从当前实际来看，与新型城镇化相适应、相匹配的金融组织体系还不健全，尤其是县域和小城镇金融服务网点不足，金融机构在城乡之间布局失衡，绝大多数金融机构网点设置、人员、信贷资源配置等都存在过度向中心城区集中，金融服务和管理半径长、风险大、成本高，不利于新型城镇化建设可持续资金保障，对小集镇建设和重点集镇、中心集镇城镇化发展支撑相对不足。据统计，截至2013年12月末，全市共有银行网点690个，其中市区共有177个，占25.65%；县域网点173个，占25.07%；乡镇网点340个，占49.28%。截至2014年7月末，达州市县域金融机构存贷比只有38.02%，低于全市平均水平5个百分点，弱化了金融对达州市新型城镇化的推动作用。

（三）新型城镇化多种配套机制不健全影响金融供给

一是与新型城镇化建设的土地制度、产权制度、投资环境、公共基础设施服务建设等改革尚未到位。如所有权、股权、债权、产权、开采权、碳排放、担保物权等要素市场未建立等。二是对于城镇化建设中公益性基础设施项目，市委市政府尚未建立统一的融资偿债机制。三是针对可市场化的准经营性、经营性基础设施项目，在如何引进民营资本、财税激励机制、项目安排等方面还未出台可操作性的措施和办法。四是达州市担保体系不完善，担保方式单一，尤其是新型城镇化基础设施建设项目，因缺乏合格承贷

主体，即使以政府融资平台方式进行融资，由于缺少足够财力担保，也存在较大风险。

（四）单一的金融支撑体系难以满足新型城镇化多元化资金需求

当前，达州市新型城镇化融资主要以银行信贷资金等间接融资为主，直接融资比重较低，而通过 BOT、BBO、资产证券化、市政债券、集合票据和区域集优票据融资等融资模式应用较少，缺乏多样化、多层次的融资渠道，难以满足新型城镇化对金融产品的多样化需求。虽财政部核定四川省 2014 年可发行地方债券 200 亿元，位居全国第一位，可用于保障性安居工程、重点公路、地方铁路、水利工程和产业转移等项目，但能用于达州的规模很少，使得城镇化建设的融资规模受到一定限制。此外，目前达州民间资本参与新型城镇化建设的渠道和方式不多，民间投资的力量在新型城镇化建设中没有得到有效发挥。

（五）产业结构问题影响金融支持新型城镇化建设

近年来，达州市战略新兴产业发展迅速，增长速度高于全市规模以上工业平均水平，计算机、通信和其他设备制造业企业相继落户各工业园区，且竣工投产，产业结构不断优化。但目前达州市现有产业布局主要集中在煤炭、冶金、建材、食品饮料、化工、水电气生产供应等行业，总体上看这些产业技术装备落后，研发投入低，科技人才严重不足，自主创新能力薄弱，技术含量高、附加值高、具有自主知识产权产品少，产品链相对短，产能过剩，结构转型升级压力大，近几年来都不属于国家信贷政策支持重点，或属于谨慎限制支持范围，新的绿色环保、能支撑新型城镇化发展的优势产业尚未形成，影响银行贷款投放，进而影响新型城镇化发展。

（六）金融工具创新不足阻碍金融供给

在地方政府财力相对薄弱的情况下，金融机构在未来一段时间内将无疑成为新型城镇化资金保障的主力。但是，由于受制于资本充足率、存贷比等监管标准的提高，以及地方政府融资平台贷款和房地产贷款等信贷风险累积的压力，银行业金融机构对支持新型城镇化项目采取了较为谨慎的策略，在金融工具方面缺乏创新和动力，主要体现在以下几个方面：一是金融支持新型城镇化建设存在金融工具同质化问题突出、产品开发针对性不强、金融服务能力薄弱等问题，新型城镇化建设中的信贷需求难以获得有效满足。二是各金融机构信贷产品和服务模式也未能适应新型城镇化过程中金融需求结构的演变，针对基础设施建设、农业科技、农产品开发、水利设施、新型产业、农村人口转移等方面的金融产品和服务还不能满足新型城镇化建设的需要。三是各县域金融机构贷款审批权限具有一定局限性，影响金融支持新型城镇化的便利性和灵活性。

五、加快推动新型城镇化资金保障机制建设

（一）构建普惠性的金融服务机制

在机构设置上，按照十八届三中全会“市场在资源配置中起决定性作用”的要求，持续推动政策性金融机构、商业性金融机构改革，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构和住房公积金中心改建为住房银行，继续推动村镇银行、资金互助社、小额贷款公司等新型农村金融机构加快发展，支持符合条件的小额贷款公司向村镇银行发展，不断提高金融服务的覆盖面。在服务方式上，鼓励金融机构既要稳妥发展物理网点，增加自助设备配备，更多的要充分运用信息化、网络化发展成果，大力发展互联网金融，充分借用外力，统筹城乡金融发展，使一切有信用、有能力的机构和人员都能享受到便利的金融服务。在服务方向上，要引导金融机构明确自身定位，明确服务对象，选准服务方式，找准支持方向。在金融产品和服务方式上，鼓励银行、证券、保险机构按照《国家新型城镇化规划》要求和本地新型城镇化的资金需求，不断创新适合区域经济发展实际的金融产品和服务方式，满足符合新型城镇化要求的各类资金需求。在审批手续上，各金融机构根据不同地区经济发展状况，赋予县级支行一定的贷款审批权限，增加金融支持新型城镇化的便利性和灵活性。在融资渠道上，建立相应政策，在风险可控的情况下，努力减少融资链条和手续，大力发展直接融资，切实降低融资成本。

（二）构建系统化的政策协同机制

金融支持新型城镇化是一个庞大的系统工程，需要人口、土地、投融资、住房、生态环境，特别是金融、财政、税收和扶贫等方面政策和改革举措协同配合、形成合力、落到实处，提高金融资源配置效率。在顶层设计上，加强部门间政策制定和实施的协调配合，建议出台金融支持新型城镇化建设的指导意见，探索新型城镇化建设金融保障机制新模式，明确新型城镇化资金保障的责任主体，合理规范利益分配格局，明确在支持新型城镇化建设过程中财政、金融、税收、扶贫等政策的功能作用及协作方式，构建金融支持新型城镇化建设的长效机制。在金融政策上，要利率市场化改革与贴息政策并举，在合理的利率水平下对新型城镇化实施贴息政策，促使金融机构实施差异化、特色化竞争，助推新型城镇化。在财政和扶贫政策上，充分发挥财政、扶贫对金融资源配置的引导作用。出台与新型城镇化项目融资相配套的风险补偿、贴息、奖励等政策，通过财政和扶贫资金撬动信贷资金，引导金融机构将更多资源投向新型城镇化建设。在税收政策上，建议对金融支持新型城镇化实行差别税率政策。

（三）构建多元化的资金筹集机制

对公共基础设施项目，应积极探索城镇建设投融资平台、发行城投债、基础设施建设项目垫付贷款等形式，加大配套信贷资金投入，主要由达州市政府或由市政府控制的公司提供。对“准公共产品”的基础设施，应更多发挥市场机制的作用，可探索发行市

政债券，BOT（建设—经营—转让）、BOO（购买—建设—经营）、BBO（建设—拥有一经营），政府融资平台贷款资产证券化、特许经营制度等吸引社会资金包括民间资本在内参与建设。对棚户区改造及新型农村社区项目，可通过土地储备贷款、土地置换出让收益质押贷款、搭桥贷款等方式满足项目建设需求。对符合一定条件的中小企业，推动其在银行间市场发行中小企业集合票据和区域集优票据融资。对私人产品，应逐步对市场放开，使市场在资源配置中起决定性作用，形成社会资本共同参与经营，政府监督管理的局面。同时，应全面争取国家、四川省城市新区建设、城乡环境综合整治、小城镇基础设施建设和百镇建设试点行动等专项资金。

（四）构建差别化的金融监管机制

实行差异化的监管政策和指标，发挥正向激励引导作用。在宏观调控层面，建议人民银行建立金融支持新型城镇化效果评价机制，探索将金融机构支持新型城镇化情况纳入信贷政策导向效果评估。对参与新型城镇化建设力度较大的金融机构在再贷款、再贴现、存款准备金、合意贷款规模、SLF（常备借贷便利）、SLO（短期流动性调节工具）、支农支小等政策方面给予倾斜。在银行监管层面，对新型城镇化基础建设项目贷款，在贷款资产质量认定和不良贷款核销等方面实行区别于商业性开发贷款的监管政策，同时加大对贷款风险的监测评估。在保险监管层面，对保险机构为支持新型城镇化开发的保险产品，给予更大的容忍度。在证券监管层面，降低新型城镇化相关产业和企业发券、发债的门槛，探索建立风险分担和缓释机制。

（五）构建持续性的金融生态优化机制

按照《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》要求，围绕政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信等四大重点领域，加快区域社会信用体系建设。创新方式和方法，以实用、有效为原则，继续推动个人征信系统、企业征信系统、中小微信用体系和农村信用体系，不断优化辖区金融生态环境。完善信用担保体系，尽快形成以政策性担保机构为引导、商业性和互助性担保机构为主体、担保机构配套协作，有较强融资担保能力的涉农贷款信用担保体系。探索建立股权、债权、产权、开采权、碳排放、担保物权等要素市场。建议相关部门在农村住房和土地的确权、评估、登记、流转等制度上加快改革进度，积极开展土地承包经营权、林权质押贷款、应收质押贷款业务等，为农房、土地承包经营权等抵押贷款创造条件。加快简政放权，放开民间资本进入公用基础设施投资通道，允许民间资本进入高速公路建设、城市污水处理、城市水务、城市供气等诸多领域，积极参与新型城镇化建设。

（六）构建网络化的沟通交流机制

充分运用互联网发展成果，建立网络化、信息化、实时性的交流沟通平台。整合金融、工商、税务和相关政府职能部门有关信息网络，建立经济（金融）信息网，发布政策信息，通报新型城镇化融资项目，沟通资金需求与供给，推动政府部门、金融机构、企业和社会各层面开展实时沟通。作为中央银行，人民银行及其分支机构要积极发挥牵

头作用，加强引导与协调，引导金融机构向新型城镇化建设投入更多的资金。

六、达州金融业支持新型城镇化的切入点与方向

当前，我国新型城镇化融资工具培育和发展还需要一个过程，新型城镇化资金持续供给在短期内仍需继续发挥银行信贷作用。在支持新型城镇化建设中的各银行业金融机构应找准支持切入点，保持新型城镇化建设相关信贷规模适度增长及其在社会融资总量占比中的基本稳定。鼓励各金融机构在年度信贷计划中加强新增贷款、存量贷款等信贷资源的统筹调配，加大对新型城镇建设的信贷投入。

（一）加大对基础设施建设金融支持力度，推动新型城镇化进程

加强与国家开发银行等政策性银行合作，充分发挥政策性金融在城镇化过程中的导向作用，根据达州市新型城镇化建设整体规划布局，围绕“建成川渝鄂陕结合部区域中心城市”的发展定位，加大对4大新区、4个城市综合体、卫星城建设，以及“三横五纵一环五射”城市道路的金融支持力度。继续加大对城镇道路改造、供水供气、物流通信网络等基本建设的金融支持，不断提升旧城基础设施和公共服务设施承载能力。

（二）各涉农金融机构加大对农业现代化的金融支持，打好新型城镇化发展基础

优化支农信贷资金配置，推动生态农业、观光农业、科技农业发展。加大对农业龙头骨干企业、农民专业合作社、家庭农场等的信贷支持。探索开办农村建设用地、农村宅基地、农村住房抵押贷款和农业大型机具设备金融租赁业务，努力满足农业规模化经营的资金需求。加强与保险机构的合作，协调保险机构适应新型城镇化建设需求，有针对性地开发保险产品，为农业发展提供风险保障。

（三）加大对产业结构转型升级的金融支持，增强新型城镇化发展后劲

根据达州市实施“842”工程、工业园区“121”工程、企业“百十一”“三大总体战略工程”，加大对经济开发区、工业园区、城镇特色产业、小微企业的支持力度。同时，加大对现代物流、金融保险、通信信息、科技咨询、研发设计和服务外包等生产性服务业以及商贸、餐饮、文化、旅游、物业、家政、养老、健康等生活性服务业的支持力度。

（四）加大对人口转移的金融支持，切实做好民生金融服务工作

一方面，支持新增城镇人口的住房需求。另一方面，积极引导金融机构充分发挥小额担保贷款推进创业促进就业的作用，创新信贷品种，灵活运用小额担保贷款、创业贷款等，做好对创业农民工、失地农民、进城务工人员的金融服务。加大对生源地助学贷款、农民职业技能培训、教育、娱乐文化等方面的信贷投入，促进农村人员向城镇转移。