

Analysis on Financing Mode of Characteristic Town of Guizhou Minority Area——Taking the Xiasi Town as an Example

Yongjin Liu Ruo Shi

School of Finance, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang Guizhou
550025, China

Abstract

We should make full use of the advantages of Guizhou minority areas, such as culture and ecological resources, and promote the economic development of minority areas through the construction of Characteristic Towns in minority areas, so we can realize the strategic goal of poverty alleviation in ethnic minority areas in Guizhou Province. Financial support is the cornerstone of the development of characteristic towns. It is of great significance to choose the financing mode suited to the ethnic areas and towns for promoting the development and construction of Characteristic Towns. Based on the investigation into the present town, the advantages of PPP financing mode in minority areas and problems in the construction of town features are discussed in this paper, so as to provide some enlightenment and experience for the financial support for the construction of the characteristics of ethnic minority areas of town.

Keywords

Characteristic town; Financing model; PPP Franchise

贵州民族地区特色小镇融资模式探析 ——以下司古镇为例

刘永进 施若

贵州财经大学金融学院, 贵阳 550025, 中国

摘要：充分利用贵州少数民族地区文化、生态资源等优势，通过民族地区特色小镇建设，拉动少数民族地区经济发展，以实现贵州省少数民族地区脱贫的战略目标。金融支持是特色小镇发展的基石，选择与民族地区城镇向适应的融资模式对于促进特色小镇发展建设具有重要的意义。论文在对下司古镇的调研分析的基础上，探讨 PPP 融资模式在民族地区的特色小镇建设中存在的优势及问题，为民族地区特色小镇的建设金融支持提供一定的启迪和经验。

关键词：民族地区；特色小镇；融资模式；PPP 特许经营

1. 特色小镇背景及内涵

何为特色小镇？早在百年前，外国就已有特色小镇出现，如美国的格林威治、英国的剑桥等都是世界闻名的小镇。总结其特点，可定义为：依赖某一特色产业以及特色环境，打造的具有明确产业定位、文化内涵、旅游特征和一定社区功能的综合开发项目，是旅游景区、消费产业聚集区、新型城镇化发展区三区合一，产城一体化的新型城镇化模式。2014年10月浙江省省长李强第一次公开提出“特色小镇”的概念，随后特色小镇项目迅速在全国范围内建设。2016年3月《国家“十三五”规划纲要》提出“因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇”。7月，住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部联合下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》，提出到2020年培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、传统文化、美丽宜居等特色小镇，引领带动全国小城镇建设。各省也相继出台了各自特色小镇的建设规划和目标。早在2012年，贵州就开始发展建设小城镇，贵州省在当年出台《关于加快推进小城镇建设的意见》，首次提出到2015年建设100个各具特色的示范小城镇，而到2017年要成功实现新增城镇人口120万，城镇化水平提升到45%左右。2015年，贵州省住建部门总结其三年建设100个示范小城镇的经验，发布《关于打造贵州省小城镇升级版的实施意见》，表示将持续支持小城镇的开发建设。

2. 贵州发展民族特色小镇助推城镇化

2016年，我国城镇常住人口7.92亿，城镇化率为57.35%，社会结构变

化较大，逐步从“乡村中国”迈入“城市中国”。但是，贵州省2016年统计的城镇化率仅42%，远低于国内总体水平，被称为“城市中国”中的“乡村贵州”。贵州有56个民族聚居，全省88个县均匀少数民族分部。少数民族人口占全省36%，其中有18个民族占比较多，如苗族、布依族、侗族等。全省有3个民族自治州、11个民族自治县，253个民族乡，少数民族自治地占地面积约9.78万平方公里，超过贵州全省总面积的一半。长久以来，众多民族混居，各民族和平共处，共同制造了美丽灿烂的贵州文化，以建设特色小镇为契机，将促进贵州旅游经济更快更好发展。因此从2012年开始，贵州紧密结合其地理文化以及资源，突出产业、自然、历史、文化和民族特色，在小城镇建设方面具有独到之处。

2015年贵州省委省政府提出建设100个示范小城镇的战略，取得了一定成效，城镇人口增加十万，新增加近8万就业岗位，开发建造了一批旅游小镇、白酒小镇、茶叶小镇等风格不同特色小镇。贵州在2016年10月住房城乡建设部公布的127个示范特色小镇中，今年8月公布的第二批又有10个入选，贵阳市花溪区青岩镇、六盘水市六枝特区郎岱镇、遵义市仁怀市茅台镇、安顺市西秀区旧州镇、黔东南州雷山县西江镇，依托旅游产业，同时引进企业共同发展当地经济。2017年春节期间，贵州总共接待游客1984.57万人次，旅游收入超过85亿元，相比去年与春节假期分别增长28%和32%，贵州旅游发展持续呈现“井喷”态势，发展旅游特色小镇产业成效渐显。

3. 下司古镇特色小镇建设金融支持现状分析

下司古镇贵州著名旅游景区，正在申报 4A 级景区。下司古镇地理位置优越，地处凯里西南部，在清水江上。全镇占地 154 平方千米，其中耕地面积有 2.21 万亩；总人口大约 5 万人，其中苗族、仡佬族人口占比较高。下司古镇有“小上海”、“清水江上的明珠”之美称，同时是世界名犬下司犬之乡。另外，这里遍布人文历史遗迹，如桃园岛、月亮岛等，都是热门的旅游景点；“酸汤鱼”、“草烧狗”是下司名菜，吸引了一批又一批的游客前来。下司古镇是 2013 年贵州省提出重点建设的 100 个旅游景区之一；2016 年 3 月，贵州省出台《省民宗委关于加强民族特色小镇保护与发展工作的指导意见》，下司古镇完全满足该意见的要求，是一处具有丰富旅游价值的民族特色小镇。

2012 年底，凯里经济开发区开始规划下司古镇维修改造项目，尤其是在古镇房屋及基础设施方面进行升级改造。在 2013—2014 年，以陈可实教授 6 平方公里的规划来开发建设，古镇内修旧如旧，恢复建设明清、民国时期的各类场馆，后因两县市资产盘点，权属交接搁置两年。2016 年 7 月，清江旅游开发有限公司成立，它是由贵州凯里经济开发区国有资产管理办公室全额出资，其注册资金 1 亿元，重新规划改造下司古镇。为将下司古镇打造成著名的风景旅途胜地，公司用 35000 万竞拍获得下司古镇景区特许经营权，共 30 年经营期，资金主要依赖银行贷款，另外政府正计划拨土地给清江旅游开发有限公司作为补助。据统计，2016 年有近 120 万人入景区游玩，旅游景区收入超过 2.1 亿，今年上半年接待游客近 82 万人次，已经实现收入 1.85 亿。

特许经营是指特许人拥有或有权授予他人使用的注册商标、企业标志、专利、专有技术等经营资源的权

利。特许经营具体有两种类型，一是以销售私人产品或服务的方式。例如两个企业之间达成特许经营的协议，即特许人生产或制造某种待售产品或服务，被许人在固定的区域出售这类服务或产品，而被许人需要向其支付一定的费用。另一种特许经营是提供公共产品或服务。此种特许是政府及公共部门将公共产品或者服务的供给权通过一种特定程序赋予市场主体，是公私合作制的一种模式，简称 PPP 特许经营。而运用在特色小镇中的特许经营是第二种，运用 PPP 特许经营的融资模式较为广泛，政府颁发给企业特许经营许可证，赋予企业在一定范围内经营管理。特许经营在项目开发运作及融资使用非常有效，目前国内使用较多，对于我国进一步深化改革、创新融资模式、提升大众服务效率等方面都有重要价值。特许经营有多种形式，如 BOT、BT 等，下司古镇使用的是 BOT 模式，也即指私营企业获得各个部门授予一定期限的专营权，许可清江旅游开发有限公司融资建设和经营下司古镇基础设施，在 30 年特许经营期限中，清江旅游开发有限公司通过向游客及景区商家等使用者收取一定的费用，从而产生项目收益。

政府赋予的许可和支持是特许经营模式的最大特点，政府可能会为其提供土地等方面的优惠政策，被特许公司可获得更多的融资来源；此外运用该模式政府可将借债压力转移至私营企业，政府承担的风险将下降，政府债务将“瘦身”，并可将财政预算至提高民生的其他领域；另外有部分项目将吸引外国有实力的公司来投资，将进一步提供的我国在基础设施领域建设的效率，并且缓解我国部分地区资金短缺的问题；BOT 项目通过社会资本运营管理，地方政府可学习借鉴其成功经验，加快政府运行效

率。当然 BOT 模式也存在不足之处, 比如在清江旅游开发有限公司的特许权期限内, 下司古镇项目的所有权和经营权将不再归政府所有; 另外参与方可能较多, 组织结构等变得更复杂; 可能造成设施的掠夺性经营等。

4. 特色小镇建设 PPP 融资模式优势分析

建设期长、资金投入高是特色小镇的最大特点, 项目前期可以进行抵押贷款的资产较少, 因此特色小镇的开发建设资金来源问题是最需解决的, 必须找到一种适宜项目的融资方式, 进而保障项目顺利进行。当前特色小镇融资的模式主要有 PPP 融资、基金管理、股权众筹资产证券化、供应链金融等十种模式。在政府的大力推动使用 PPP 融资模式下, 目前已经有较多的小城镇使用该模式, 如海宁皮革时尚小镇、油岭生态旅游小镇、合肥“PPP+VR+特色小镇”等。PPP 模式是通过引进社会资本进入到地方基础设施等领域建设, 可以有效的减轻地方政府债务, 解决资金以及能力不足等方面以进行资源的高效整合, 进而支持特色小镇长期持续的发展建设。在具体实施中, 政府和企业签订协议, 按比例组建特色小镇开发有限公司 (SPV), 以保障特色小镇顺利建设。

特色小镇建设的重点是获得持续稳定的资金支持, 开发特色小镇涉及到多项的基础设施建设, 因此需要大量的资金, 而对于贵州大多数市县来说, 仅依靠当地政府财政支持小城镇的开发建设很难实现。因此, 必须找到一种合适的融资模式以提供资金支持, 才能为特色小镇建设保驾护航。目前特色小镇使用 PPP 模式无疑是最合适的, 特色小镇在建设中采用的 PPP 融资模式是由政府单方或联合银

行等大型金融机构出资建立引导基金, 而后由社会资本来参与子基金的设立并针对特定领域或特定项目进行投资。PPP 模式具体是指政府与私人组织基于某个项目而形成的相互间合作关系的一种特许经营项目融资模式, 由该项目公司负责筹资、建设与经营。提供贷款的金融机构同公共部门签订协议, 即公共部门对该机构做出某种承诺, 未来会依据公共部门和项目公司签订的合同提供个协议使 SPV 能较顺利地获得金融机构的贷款。项目的预期收益、资产以及政府的扶持力度将直接影响贷款的数量和形式。采取这种融资形式的实质是, 政府通过给予民营企业长期的特许经营权和权益来加快基础设施的建设及有效运营。

2016 年 10 月《国家发展改革委关于加快美丽特色小 (城) 镇建设的指导意见》明确指出: “创新特色小 (城) 镇建设投融资机制, 大力推进政府和社会资本合作, 鼓励利用财政资金撬动社会资金, 共同发起设立美丽特色小 (城) 镇建设基金。”各省份也相继出台政府文件以促进 PPP 模式运用在特色小镇建设开发上。目前, 政府正大力推广使用 PPP 模式, 引进社会资本进入基础设施领域建设, 中央及地方都出台相关政策促进项目落地, 可以预见未来我国将有更多的特色小镇选择该模式融资。

5. 特色小镇 PPP 融资模式存在的问题分析

当前 PPP 模式在基础设施等领域使用较为火热, 有部分特色小镇开发建设亦成果斐然, 如华夏幸福以“PPP 市场化运作”为机制, 依托产业集群的优势, 企业通过提供全产业链服务的方式, 和政府合作建设开发新型的特色小镇, 但是就整体情况看, 社会

资本在进入特色小镇项目时仍如履薄冰。首先,特色小镇同质化严重,部分地方政府为建特色小镇而建,没有特色产业做依托。当前国内已公布建设的 500 多个小镇来,传统产业(旅游、文化、农林牧渔)升级领域的小城镇占比超 60%,其中有 37%的小城镇是以旅游为产业主导,文化产业小城镇虽只有 16%,但二者的特色小镇占总量的一半,所以在第二批特色小镇申报前,政府就该项做出限制,公布的旅游发展型产业主导的小镇控制在了三分之一内。在打造特色小镇项目时,特色产业是其灵魂,部分特色小镇仅仅对国内外成功的特色小镇进行复制,或打造一个旅游景点作为一个特色小镇来开发建设。其次,特色小镇项目评估困难,收益难确定,加大社会资本进入。民族特色小镇多做为旅游景区打造,其大部分收入依赖于未来的游客量的门票等,具有较大的不确定性。另外,目前国家关于 PPP 方面尚未立法,法律法规不全,大多数都是政府的承诺函或指导性文件,政府推动,因此申报的项目多,但是落实少,而且有个别项目完成后,公共部门未能照合同完成支付。

目前 PPP 融资模式在社会中有较大的吸引力,但存在的部分问题阻碍社会资本进入,加之特色小镇建设还处于发展阶段,PPP 与特色小镇的结合时间尚短,且 PPP 融资模式的应用是一项比较复杂系统工程,它涉及到金融、财务、法律和公共管理等多个领域的问题,目前并没有某一个特色小镇可完全参照,因此特色小镇项目在融资建设的时候需要政府积极引导,加快社会资本进入,提升贵州城镇化率,改善民生,促进经济持续健康发展。

6.结语

培育建设特色小镇对我国当前经济、民生等方面都有非常大的益处,特色小镇是我国城镇化发展战略和产业升级新形态,实施成功对于经济和社会发展具有很大的促进。特色小镇建设需要大量的资金支持,需要金融的强力支撑,资金短缺将制约特色小镇的发展,若仅依靠政府融资或国家政策支持难以支撑特色小镇建设,因此需要更高效的融资模式,以解决特色小镇资金问题。在特色小镇融资模式的选择中充分运用 PPP 模式,能够有效解决政府单独投资的效率低下问题、缓解特色小镇建设资金紧缺的矛盾,于此同时,还能够保证在 PPP 模式选择下各方的利益,实现共赢的格局。对于社会资本来说,可以充分保障资金的安全性,又可以保证稳定的投资的高回报;对于公共部门,既可以减轻政府债务负担,又能促进当地经济发展。本课题的研究将对如何解决特色小镇项目的资金短缺问题、提高建设及运营效率,从而促进特色小镇的可持续发展,具有较为重要的理论和实践指导意义。

参考文献

- [1] 李冰,博山特色小镇建设的 PPP 模式研究,淄博师专学报,01:68-74,2017.
- [2] 卫龙宝,史新杰,浙江特色小镇建设的若干思考与建议,浙江社会科学,03:28-32,2016.
- [3] 刘薇 PPP 模式理论阐释及其现实例证,改革,01:78-79,2015.
- [4] Paul H.Rubin,“The Theory of the Firm and the Structure of the Franchise Contract”,Journal of Law & Economics,Vo.21,Iss.1(1978),p.224.
- [5] 叶晓甦,徐春梅.我国公共项目公私合作(PPP)模式研究述评,软科学,重庆,2013 年.