

金融支持新型城镇化发展的对策研究

杨 慧,倪鹏飞

(中国社会科学院财经战略研究院,北京 100045)

摘要:我国城镇化发展与金融支持的协调度不断提升,但金融支持一直滞后于城镇化发展需求,且呈现差距逐渐加大的趋势。应将传统城镇化中“政府主导、市场辅助的金融支持模式”转变为新型城镇化进程中“政府引导、市场机制为主的多元化金融支持模式”。同时,提高金融支持的水平和质量、建立健全金融制度、完善相关制度,进而加强金融支持新型城镇化发展的作用。

关键词:新型城镇化;金融支持;协调发展;对策

中图分类号:F299.21 **文献标识码:**A

文章编号:1007-7685(2015)02-0063-06

《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》强调新型城镇化应走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。可见,新型城镇化在传统城镇化诸多问题的反思后,将更加注重协调性与可持续性。协调性不仅强调其内部的协调,也强调其与外部要素的协调。而在外部要素中,随着新型城镇化对资金需求的日益加大,其与传统金融支持模式难以协调。城镇化与金融支持协调性及加强金融支持新型城镇化发展的对策研究是新型城镇化顺利推进的重要课题。

一、城镇化与金融支持协调状况评价

(一) 评价方法及标准

判断两个经济系统间协调发展状况最常用的模型为协调度模型,常用模型表达式为: $C = \frac{X+Y}{\sqrt{X^2+Y^2}}$ 。将其运用到城镇化与金融支持协调度研究中, C 为城镇化与金融支持协调度, X 和 Y 分别代表金融支持和城镇化发展水平综合指数。^①

(二) 评价指标体系

城镇化和金融支持均为综合性指标,为尽可能客观地反映两个系统发展情况,必须遵循下级指标选取的综合性、全面性和重要性原则,在数据可获得性原则下选取尽可能多的指标对两者进行有效评价。据此,城镇化选取二级指标有6个,分别为人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化,各二级指标下属三级指标共有25个;选取金融支持^②二级指标有3个,分别为金融支持规模、金融支持结构和

作者简介:杨 慧,中国社会科学院财经战略研究院博士后;倪鹏飞,中国社会科学院财经战略研究院研究员、博士生导师。
注:本文是国家社科基金青年项目“新型城镇化与房地产市场协调发展及政策研究”(编号:14CJY027)的成果。

^① X 与 Y 综合指数由下属指标标准化指数及各指标权重合成计算得出,下属指标标准化指数采用标准差法对原始数据进行标准化,各指标权重则采用客观赋权法中的熵值赋权法进行赋值。根据 X 、 Y 取值的变化及公式特征, C 的取值范围是 $-1.414 \leq C \leq 1.414$:当 X 、 Y 均为正值且相等时, C 值最大为1.414;当 X 、 Y 均为负值且相等时, C 值最小为-1.414;其他任何情形 C 值介于两者之间。根据 C 和 X 、 Y 的取值,可将城镇化与金融支持协调等级及类型划分为六大类:等级1(高度协调): $0 \leq C \leq 1.414, X \geq 0, Y \geq 0$;等级2(基本协调): $0 \leq C \leq 1.414, X \geq 0, Y \leq 0$;等级3(弱协调): $0 \leq C \leq 1.414, X \leq 0, Y \geq 0$;等级4(欠协调): $-1.414 \leq C \leq 0, X \geq 0, Y \leq 0$;等级5(不协调): $-1.414 \leq C \leq 0, X \leq 0, Y \geq 0$;等级6(失调): $-1.414 \leq C \leq 0, X \leq 0, Y \leq 0$ 。前三个等级为协调状态,后三个等级为非协调状态。

^② 协调发展视角下的金融支持城镇化指为促进两者协调发展,加强金融对城镇化的资金支持,对人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化的资金支持。

金融支持效率,各二级指标下属三级指标共有 10 个(见表 1、2)。

表 1 城镇化指标体系及权重^①

综合指标	二级指标	三级指标(权重)	指标属性
城镇化综合指数 Y	人口城镇化 Y ₁	1 城镇人口占总人口比重(0.037)	正指标
		2 城镇人口增长率(0.043)	正指标
		3 人口自然增长率(0.050)	正指标
	产业城镇化 Y ₂	4 非农产业增加值占国内总产值比重(0.037)	正指标
		5 非农产业从业人员比重(0.038)	正指标
		6 第三产业产值占 GDP 比重(0.035)	正指标
		7 第三产业从业人员比重(0.033)	正指标
	空间城镇化 Y ₃	8 建成区面积占国土面积比重(0.052)	正指标
		9 城镇人均道路面积(0.038)	正指标
		10 城镇人口密度(0.050)	正指标
		11 地均国内生产总值(0.040)	正指标
	生活城镇化 Y ₄	12 非农业人口占总人口比重(0.040)	正指标
		13 非农业人口增长率(0.039)	正指标
		14 人均社会固定资产投资额(0.055)	正指标
		15 每万人拥有公共交通工具(0.037)	正指标
		16 每万人大学生数(0.047)	正指标
		17 每万人拥有医生数(0.033)	正指标
	资源环境城镇化 Y ₅	18 人均绿地面积(0.042)	正指标
		19 建成区绿化覆盖率(0.035)	正指标
		20 城市污水处理率(0.039)	正指标
		21 万元 GDP 用水量(0.032)	反指标
		22 单位 GDP 能耗(0.030)	反指标
	城乡一体城镇化 Y ₆	23 城乡居民收入比(0.045)	反指标
		24 城乡居民人均消费支出比(0.035)	反指标
		25 城乡恩格尔系数的差异程度(0.037)	反指标

表 2 金融支持指标体系及权重^②

综合指标	二级指标	三级指标(权重)	指标属性
金融支持综合指数 X	金融支持规模 X ₁	1 金融相关比率(0.090)	正指标
		2 商业银行贷款增速(0.123)	正指标
		3 上市公司数量(0.092)	正指标
		4 保险深度(0.091)	正指标
	金融支持结构 X ₂	5 新增存贷比(0.079)	正指标
		6 非国有企业贷款占贷款总额比例(0.113)	正指标
		7 城镇固定资产投资中国内贷款所占比重(0.085)	正指标
	金融支持效率 X ₃	8 金融服务水平(0.126)	正指标
		9 信贷产业契合度(0.089)	正指标
		10 边际资本生产率(0.112)	正指标

① 表 1 的 25 个三级指标中,非农业人口占总人口比重、非农业人口增长率数据来源于《中国人口与就业统计年鉴》;建成区面积占城区面积比重、城市人均道路面积、城镇人口密度、人均绿地面积、建成区绿化覆盖率及城市污水处理率数据来源于《中国城市建设统计年鉴》;每万人大学生数来源于《中国教育统计年鉴》;每万人拥有医生数来源于《中国卫生统计年鉴》;万元 GDP 用水量数据来源于《中国水资源公报》;其他数据均来源于《中国统计年鉴》。

② 表 2 的 10 个三级指标中,金融相关比率、商业银行贷款增速、上市公司数量、保险深度、新增存贷比、非国有企业贷款占贷款总额比例和城镇固定资产投资中国内贷款所占比重 7 个指标数据来源于《中国金融年鉴》。金融服务水平、信贷产业契合度和边际资本生产率 3 个指标数据来源于《中国统计年鉴》。

(三) 评价结果

从城镇化与金融支持协调度及协调类型看,全国总体呈现由非协调向协调状态转变的趋势,且具有典型的三阶段特征。第一阶段为1994~2003年。两系统发展水平均较低,综合指数Y与X均小于0,两者协调类型为最低等级6的失调状态。第二阶段为2004~2005年。两系统协调状态随金融支持的率先发展由非协调向基本协调和弱协调状态转变。其中,2004年金融支持超前发展,为城镇化的后续发展提供了良好的基础支撑作用。2005年城镇化也在前期金融支持的作用下实现较快发展,超过金融支持发展水平。两者协调状态随之转为弱协调状态。第三阶段为2006~2012年。该阶段协调状态呈现协调等级1的高度协调状态。金融支持水平持续了前期转正的发展趋势,获得了较快发展。金融支持的持续发展为城镇化发展提供了基础,使城镇化发展水平从2005年开始一直呈现不断增长的趋势。两者在该阶段相互影响、相互作用(见表3)。但需要注意的是,近年来随着城镇化进程的加快,金融支持综合指数始终低于城镇化综合指数,且两者间的差距呈现不断扩大趋势,这说明金融支持滞后于城镇化发展需求。

表3 1994~2012年城镇化与金融支持协调度及类型^①

年份	金融支持综合指数	城镇化综合指数	关联协调度	协调类型(等级)
1994	0.08	-1.07	-0.92	欠协调4
1995	-0.25	-0.87	-1.24	失调6
1996	-0.36	-0.53	-1.39	失调6
1997	-0.30	-0.49	-1.37	失调6
1998	-0.29	-0.46	-1.38	失调6
1999	-0.39	-0.48	-1.41	失调6
2000	-0.14	-0.41	-1.27	失调6
2001	-0.17	-0.33	-1.34	失调6
2002	-0.09	-0.29	-1.25	失调6
2003	0.08	-0.12	-0.31	欠协调4
2004	0.17	-0.11	0.26	基本协调2
2005	-0.04	0.07	0.32	弱协调3
2006	0.08	0.32	1.22	高度协调1
2007	0.17	0.40	1.31	高度协调1
2008	0.05	0.53	1.08	高度协调1
2009	0.13	0.73	1.16	高度协调1
2010	0.42	0.86	1.34	高度协调1
2011	0.51	1.03	1.34	高度协调1
2012	0.35	1.24	1.23	高度协调1

二、影响城镇化与金融支持协调发展的原因分析

(一) 金融支持水平及规模不足

目前,我国仍处于快速城镇化阶段,基础设施等固定资产投资需求日益加大。同时,随着新型城镇化战略的实施,城镇化已不再是单一的人口城镇化,而是人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化的联动协调发展。这对金融支持的需求更大,加之我国商业性金融支持不足,导致资金供求矛盾日益突出。

一方面,城镇化阶段资金需求大。改革开放以来,我国城镇化进程不断加快,特别是20世纪90年代以来,城镇化更是呈现加速推进态势,年均城镇化率达1%左右,2012年底我国城镇化率达52.6%。

^① 1994~2012年各年度协调度及类型为考察期内相对状态,并非为绝对状态,随着时间和考察期的变化其协调状况会有所改变。如2012年协调度为高度协调状态,该协调状态仅代表2012年与1994~2011年相比处于高度协调状态。

但具有城镇户籍人口的比例却仅为35%左右,低于世界平均城市化水平,更是低于发达国家平均80%的城市化水平。特别是中西部地区,城镇化率低于全国平均水平,更是远远低于东部地区。可见,无论是与发达国家相比,还是与世界平均水平相比,我国城镇化水平均具有较大的发展空间。另外,根据《中国城市发展报告(2012)》,未来中国城镇化增长率虽将有所降低,但仍可达到0.8%~1%的水平,这意味着至2020年我国将有4~5亿农村人口转化为城镇人口。而按每个农村人口实现市民化需要10万元成本计算,这些人口在住房、生活、就业及社会保障各方面的生活城镇化所需资金至少需要40~50万亿。因此,我国城镇化发展阶段决定其资金需求将不断加大。另一方面,商业性金融支持不足。从城镇化发展阶段对基础设施及公共服务投入资金缺口大的现状可知,我国城镇基础设施建设长期不足,一直处于需求旺盛状态,供需严重失衡。造成城镇基础设施建设投资不足的重要原因之一,是商业性金融机构对城镇化建设的金融支持严重不足。首先,由于公益性、社会性和超前性的公共产品特性是城镇基础设施建设项目的主要特征,导致在非排他性与非竞争性的作用下,城镇基础设施建设项目没有明确的受益主体。其次,基础设施建设投资具有投资数额大、建设周期长及成本回收周期长等特征,从而与商业金融对短期盈利的要求不符,导致商业性金融不愿加入城镇基础设施建设。最后,商业银行自身资金有限,而按逐利性原则其会将资金配置在收益高的地方,在缺乏政策导向性的作用下,商业金融机构不具备投资基础设施建设的主体特征。

(二) 金融支持主体及渠道单一

在商业性金融支持乏力的背景下,我国基础设施建设金融支持主体主要为政府财政投入。相关数据显示,政府投入及国内外金融机构贷款占基础设施建设投资总额的比重超过80%,而运用有价证券及合资等直接融资方式投入的资金比重不足20%。从我国固定资产投资的资金来源看,城市基础设施建设的国家预算资金中,地方财政拨款占比超过90%,是城镇基础设施建设的主要投资者。但地方政府基础设施建设过程中面临的重重困难,主要是财政收入有限,政府融资压力较大。2012年6月,国家审计署对我国54个县级财政性资金审计结果显示,县级政府财力占比不到23%,可用于基础设施建设的资金数量极其有限。另外,政府部门受法律法规限制不能贷款,也导致其在实际运作过程中金融支持城镇化建设的资金压力巨大。

(三) 金融政策制度的制约

一方面,金融监管政策及利率双轨制制约金融支持新型城镇化建设。金融管制政策是我国政府为维持金融系统稳定发展及整体效率,对金融市场和金融机构在业务范围、市场准入、市场价格及资产负债等各方面的限制和管理,在具体实施中这些政策包括利率限制、信贷配额、压低本国币值、人为高估本国汇率及金融机构进行严格管理等。在我国改革初期金融管制政策确保了经济增长的顺利过渡,在特定时期对经济增长做出了贡献。但随着经济进一步发展及经济结构的调整,金融管制政策的负面效应逐渐凸显。特别是在推进新型城镇化背景下,经济社会建设所需资金日益增多,金融管制政策阻碍了市场对金融资源的有效配置。另一方面,政府政策引导作用有限。现阶段,由于在全国范围内尚未形成对新型城镇化的政策支持体系,政策零散且缺乏可操作性,导致对商业性金融机构的引导作用有限。政府在金融支持新型城镇化方面有限的政策引导作用,导致当前新型城镇化金融支持的市场环境不足。尽管随着新型城镇化的推进,金融支持问题引起了社会各界的广泛关注,但当金融机构在选择金融支持的具体领域时,利益最大化仍是其投向的首要目标,金融有效支持新型城镇化市场环境的成熟还有待时日。金融市场缺乏专门支持新型城镇化的金融制度体系,直接导致新型城镇化缺乏充足的资金支持。

(四) 相关政策制度不健全

一是政府间财权、事权不均衡削弱基层政府金融支持能力。1994年分税制改革地方政府财权比重大幅下降,财权弱化明显。具体表现为:地方政府未经许可不得举债;无税收立法权、开征权和政策管理权;地方税源小且分散。而中央税和共享税却是规模大且稳定的主体税种,中央政府仅通过转移支付的

形式增强地方政府履行公共服务的职责。但在转移支付中,均等化及一般性转移支付比重偏低等结构性问题较为严重,影响地方政府职能发挥。可见,税制结构直接导致基层政府城市建设的金融支持空间被大量挤占。另外,地方政府事权不断增多,财权与事权不相匹配导致基层政府财政压力加大,基础设施金融支持空间进一步被挤压。二是政绩考核机制制约地方政府城镇化建设投资。现有政绩考核体系更注重强调经济增长,在这种体制下,地方政府也就更倾向于关注政绩明显且见效快的竞争性项目,典型表现是积极参与本应属于市场机制自主调节的招商引资活动。同时,地方政府为扩大招商引资促进经济较快发展,往往通过财政补贴、土地、减免税及兴建工业园区等优惠政策吸引投资商进驻当地投资。地方政府对招商引资等市场活动的积极作为,客观上挤压了用于基础设施及公共服务的金融支持。而与地方政府参与招商引资的积极行为形成较为明显对比的是,地方政府对投资大且见效慢的基础设施与公共事业项目的建设行为不够积极,影响了城镇化建设基础设施和公共服务的推进速度。

三、金融支持新型城镇化发展的目标模式及路径选择

(一) 目标模式

我国金融支持新型城镇化的目标模式应是将传统城镇化中“政府主导、市场辅助的金融支持模式”转变为新型城镇化进程中“政府引导、市场机制为主的多元化金融支持模式”。一方面发挥政府引导作用,强化和规范政府职能;另一方面则充分发挥市场优势,创新和完善多元化融资主体和融资渠道。

1. 强化政府的引导作用。金融支持新型城镇化建设应充分发挥政府的引导作用,一是加强财政与政策性融资的作用。二是找准政府金融支持的着力点。主要支持基础设施和公共服务建设,支持新转移人口的生活城镇化。三是完善政策制度软环境。主要包括调整和优化金融支持新型城镇化的信贷政策体系,构建“和谐、互赢、合作”的政府、银行、企业合作关系,设立风险基金以防范和化解金融风险。

2. 促进融资主体和融资渠道的多元化。转变融资方式,借助市场机制逐步发挥市场在金融支持城镇化方面的作用。在加大财政投入的同时,充分发挥各类投资者及经营者共同建设城市的积极性,促进金融支持新型城镇化建设的多元化、市场化和规范化。一是借鉴发达国家经验,加快推行市政债券融资模式。改变当前我国以地方政府融资平台为主体的地方政府融资模式,构建以市政债券为基础的地方政府融资模式,促进地方政府债务的显性化和透明化。二是积极探索和发展新兴融资模式,包括公私合营模式、信托融资模式、融资租赁模式及基础设施收费证券化模式等。

(二) 路径选择

1. 非经营性项目。带有纯公共产品性质的非经营类项目,包括基本养老、基本医疗和公共卫生、开放式广场及公共绿地等,因其缺乏收费机制,未来没有现金流的流入,从而由私人部门投资必然会带来社会效率和社会福利损失。因此,鉴于这类项目前期投资及后期运营维护和管理只能通过政府财政资金及以政府财政信用为基础的金融给予支持。如,政府预算内支出、政策性收费、经营资源收入、市政债券等。

2. 经营性项目。带有盈利性质的经营性项目具有一定收费机制和稳定的现金流,可通过建立公平的竞争机制实行市场化运作。对该类城镇化建设项目政府不应采取直接的金融支持方式,而应由私人部门进行金融支持,并将项目建设和经营特许权通过合约方式转让给私人部门。新型城镇化建设经营性项目应在继续发挥银行贷款融资模式的基础上,积极采用BOT、项目收益权质押、融资租赁及信托融资等模式。

3. 准经营性项目。多数城镇化建设项目是带有准公共产品性质的准经营类项目,具有公益和商业的双重属性,虽具有一定的现金流收入,但收益不能完全弥补成本。该类项目融资不能完全按市场化方式运作,宜采取公私合营模式,通过政府补助(税收返还、财政补贴或其他的补偿方式等)和私人投资合作的方式共同完成项目建设。公私合营模式是未来新型城镇化建设实现多元化融资的主要模式,也是大多数新型城镇化建设项目适宜采用的模式。

四、加强金融支持新型城镇化发展的对策建议

(一) 提高金融支持的水平和质量

第一 根据金融机构自身性质与特点 找准支持新型城镇化的切入点。政策性银行应发挥对城镇化建设的引导作用; 商业银行应以新型城镇化为契机加大对城镇化建设的支持; 农业银行和农村商业银行应重点支持农村经济发展; 地方股份制银行、村镇银行、农信社和小贷公司等则应发挥其临近城镇和快速灵活的特点, 以小微贷款服务为主。第二, 借助金融产品促进金融对新型城镇化建设的支持作用, 按新型城镇化发展需求不断创新金融产品。积极开发直接融资工具减轻财政融资压力, 减少对高成本的信贷工具的依赖。同时, 促进金融工具多样化, 提升城市融资能力。拓展并创新面向中小企业的金融工具, 加大对中小企业支持促进就业。第三, 增加乡镇及县域等基层部门金融机构的数量。第四, 为新型城镇化建设提供全方位的金融服务。紧紧围绕人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化的重点领域, 为城镇化提供全方位金融服务。第五, 以银行为主的金融市场体系对城镇化建设起到良好的金融支撑作用, 未来应进一步发挥金融市场对新型城镇化建设的支持作用。

(二) 建立健全金融制度

首先 加强政策性银行对金融支持新型城镇化的引导作用。通过加大政策性金融机构对重点支持产业及企业的税收减免或返还, 建立科技型企业、农业示范型企业发展基金等形式引导商业性金融机构对这些领域的资金投入, 加大城镇化建设重点领域的金融支持。其次, 利率市场化改革与贴息政策并举, 支持新型城镇化的顺利推进。利率市场化可矫正金融的市场功能, 但欠发达的城镇地区及农村地区则会在竞争中处于劣势地位, 易导致经济社会发展差距的进一步扩大。有必要在合理的利率水平下对城镇经济实施贴息政策, 对欠发达城镇地区和农村地区进行“反哺”, 发挥利率市场化改革的最大效益。最后, 实施差别化的金融监管政策。针对基层金融融资难问题可在信贷规模、贷款期限、利率等方面予以适度放开, 放宽资本占用要求, 提高风险容忍度, 以更灵活的监管政策应对市场失灵。同时, 取消国有大型商业银行县域支行信贷审批权“一刀切”的方式, 区别对待不同城镇的具体发展状况。

(三) 完善相关制度

一是建立健全财权与事权相匹配的政府间财税体制。当前, 中央与地方财权与事权不相匹配的财税制度严重制约了地方城镇化建设的投融资能力, 应构建与城镇化建设事权相对应的地方财政体系, 形成中央政府与地方政府间财权与事权相匹配的财政分权, 进一步加大中央预算内基本建设投资和财政转移支付支持力度。改革现行政府间财政体制重点是理顺省级以下财政体制, 特别是增强基层政府财政能力, 缓解基层政府城镇化建设的融资压力。通过对城镇化进程中不断增值的土地和房地产征收财产税等方式培育地方政府相对稳定的税源, 也可考虑将原属营业税范围的增值税改为地方税以扩大地方税源, 确保地方政府提供基本公共服务的财政融资能力。二是改革政绩考核机制推动新型城镇化建设。当前, 我国地方政府力保辖区经济发展的同时还承担日益繁重的公共服务职责, 其对竞争性领域的过多参与挤占了大量本应用于城镇化建设领域的公共资源。因此, 必须加快政府职能转变, 确保公共基础设施建设得到最大的财力保障, 将有限的公共资源用于社会公益性和基础性领域的事业发展。实现该目标, 就要从偏重经济建设的考核转向注重经济、社会、文化等综合性指标的考核转变; 从唯 GDP 至上的考核向以人为本、强化民生指标的考核转变; 从偏重短期效应指标的考核向注重长期效应指标的考核转变。随着地方政府官员政绩考核机制向民生和社会的转变, 其对基础设施和公共服务建设的重视必然会随之增强, 从而推动新型城镇化的进程。

参考文献:

- [1]倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J]. 江海学刊, 2013(1): 87-94.
- [2]魏人民. 新型城镇化建设应解决七个失衡问题[J]. 经济纵横, 2013(9): 12-15.

(责任编辑: 任春杨)