

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.05.009

新型城镇化建设投融资模式创新研究

——基于文献综述角度

何泽军,毛会敏

(河南农业大学 经济与管理学院,河南 郑州 450046)

摘要:新型城镇化是我国未来经济社会发展的主要动力之一,其健康发展离不开投融资的支持。本文基于文献综述角度,研究了现阶段投融资模式创新的必要性、方向与对策。由于现有模式不足以满足新型城镇化建设资金巨大缺口,因此必须创新,包括统筹考虑地方优势、项目类型;拓宽渠道、创新机制;建立主体多元化、形式多样化的市场化投融资体系。

关键词:投融资;模式创新;新型城镇化

中图分类号:F299.24;F832.41 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)05-0067-06

党的十八大提出要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展道路。新型城镇化是中国扩大内需的最大潜力和经济增长的巨大引擎,是破解城乡二元结构及解决三农问题的重要途径,是促进农村地区经济转型和产业结构升级的重要抓手。不同于传统城镇化,新型城镇化坚持集约、智能、绿色和低碳的发展思路,强调以人为本,注重发展质量。新型城镇化建设是一项庞大而复杂的系统工程,能否获得足够的资金支持将直接决定着城镇化建设的速度与效果。如何通过创新投融资模式筹集足够建设资金一直是学界与实践界关注的焦点。本文通过对2011年以来国内关于城镇化建设投融资模式的文献进行梳理,总结投融资模式创新的必要性、方向与对策建议,以期对未来城镇化投融资实践有所借鉴。

一、新型城镇化建设投融资模式创新的必要性

2015年我国城镇化率达到56.1%,按照诺瑟姆“城市化过程曲线”,我国已经步入城镇化加速发展阶段。该阶段下城镇化建设资金需求量大,探寻稳

定充足的资金供给来源是主要问题。而当资金供求缺口较大时,必须创新投融资模式。

(一)新型城镇化建设的资金需求

关于资金需求量,安俊国、^[1]宋宗宏与唐松^[2]等认为到2020年我国常住人口、户籍人口城镇化率分别达到60%和45%左右,需要投入资金总数约42万亿元。陈峥嵘^[3]认为到2030年我国城镇化率将达70%,未来15年将有3亿人从农村移居到城镇,由此需要持续、巨额资金来满足城镇基础设施和公共服务建设需求。牛润盛^[4]认为每新增1个城镇居民直接资金需求10万元,引致投资和消费资金需求40万元~50万元。吴伟等^[5]考虑到成本的提高和通货膨胀等因素,认为到2020年城镇化基础设施建设需要资金约36万亿元。陈伦盛^[6]认为2013年到2020年间新型城镇化动态融资需求高达35万亿元。辜胜阻等^[7]认为一个农民工转移到城市所需投资成本的平均数为15万元,全国需要投资的年均总费用大致在2万亿元左右。

关于资金需求结构,贾康、孙洁^[8]认为新型城镇

收稿日期:2016-08-27

基金项目:国家社科基金重点项目(12ASH005)

作者简介:何泽军(1975-),男,河南信阳人,河南农业大学副教授,管理学博士,主要从事城镇化管理、科技创新管理等研究。

化资金需求主要有三个方面:基础设施、公用事业和公共服务。吴伟等^[9]则把新型城镇化资金需求分为五类:公共服务、基础设施、基本保障、公用事业、城市开发。胡凡^[9]认为到2020年中国新型城镇化基础设施建设资金需求约30万亿~40万亿元。胡海峰、陈世金^[10]认为到2020年我国新型城镇化基础设施建设支出平均每年至少需要3万亿元,公共事业与公共服务支出平均每年大约需要2万亿~3万亿元。林章悦、刘建鹏^[11]认为我国当前农民工市民化社会保障领域的平均成本在2万元左右。安俊国^[12]认为新型城镇化过程中保障性安居工程、市政基础设施建设和以医疗服务、文化教育和休闲旅游为主的现代服务业是资金需求的重点。崔文亮等^[13]认为房地产、金融、交通运输、公共服务、电力燃气、水等行业是资金需求的重点领域。

综合以上学者观点可以得出,随着城镇化率的不断提高,对建设资金的需求总量不断增加,预计到2020年我国常住人口城镇化率达到60%左右,需投入城镇化建设资金约40万亿元,每年直接资金需求约2万亿元。其中,基础设施建设需求约30万亿元,公用事业、公共服务与基本保障等资金需求约10万亿元。

(二)新型城镇化建设的资金供给

关于资金供给量,吴伟等^[9]认为未来10年政府可以承担的城镇化建设成本为18万亿元。宋宗宏、唐松^[2]认为2013—2020年新型城镇化动态政府债务供给能力仅为24万亿元。陈伦盛^[9]认为政府在“十三五”时期通过税收、土地出让、举债获得能够用于新型城镇化建设的资金总计为24万亿元。

关于资金供给结构,地方政府用于新型城镇化建设的资金来自财政收入、土地出让金、地方投融资平台融资资金、地方债等。陈伦盛^[9]认为财政收入不用考虑未来现金偿还问题,用于城镇化公益性项目投资最好,但我国大部分地方政府财政收入紧张,能够用于新型城镇化建设的财政收入非常少。蔡书凯、倪鹏飞^[13]认为当前地方政府可以统筹安排的资金仅占土地出让收入的2%左右,土地出让融资不可持续,不能满足城镇化持续的资金需求。巴曙松等^[14]认为地方政府债务资金中用于基础设施建设、交通运输项目和购买土地的比例分别约为36.7%、24.9%和10.6%;但是,随着经济增长趋缓,地方政府陷入还款困境,平台贷款风险隐患较大。

胡凡^[9]认为若政府债务规模控制在60%左右,只能满足新型城镇化建设2/3的资金需求。

综合现有学者的研究可以发现,预计截至2020年我国新型城镇化建设资金供给总量约24万亿元。土地出让金是建设资金供给的主要来源,但随着我国对于耕地红线的要求越来越严格,土地出让收入能够为城镇化建设筹集的资金越来越少;而地方政府债务高企的情况下,地方债作为主要资金供给的能力受到制约;在地方财政收入很少用于新型城镇化建设的情况下,投融资平台融资资金仿佛是资金供给的良好渠道。

从供需量上来看,24万亿元的资金供给量相对于40万亿元的资金需求,缺口至少为16万亿元。从供需结构上看,新型城镇化中基础设施建设领域需求资金量最大;而现有建设资金主要来源于土地出让金与地方政府投融资平台,这些资金主要用于基础设施建设,公共事业与公共服务领域建设资金严重不足。随着我国新型城镇化加速发展,未来建设资金的需求量会更大,必须探索更多的融资渠道来满足建设资金需求。

新型城镇化建设资金供求缺口巨大的现实表明,现有的以土地出让金与投融资平台为主的融资模式已经不能满足建设资金的需要,必须创新投融资模式。

二、新型城镇化建设投融资模式创新的方向

新型城镇化投融资模式创新势在必行,而要创新模式亟需首先明晰现有模式的不足及其原因,进而找出模式创新的方向。

(一)新型城镇化现有投融资模式

洪振挺^[15]认为新型城镇化投融资模式包括政府投资和运作的政府财政模式、以银行为主体的间接融资模式、由企业和社会居民组成的直接民间资本模式、特许经营的项目公司模式,其中以政府财政模式为主。崔文亮等^[13]认为地方政府承担了城镇化建设的主要任务,主要采用中央财政资金、地方财政公共预算资金、基金预算和地方政府债务等模式供给资金。马庆斌、刘诚^[16]认为土地财政是新型城镇化地方政府融资的主要来源,地方投融资平台是新型城镇化融资的重要形式。王启元、张清娥^[17]认为新型城镇化建设现有投融资模式主要包括投融资主体多元化的政府驱动型投融资模式、地方政府靠开发城镇土地的经营土地模式和企业为主的经营城

市型投融资模式。宋宗宏、唐松^[2]认为目前地方政府受限于银行主导的金融体制,日渐依赖土地出让收入为主的非税收入和地方融资平台两种投融资模式。陈伦盛^[6]认为现阶段我国新型城镇化投融资模式包括税收融资、土地融资、地方政府投融资平台融资、公私合营项目融资等。

综上所述,我国新型城镇化投融资主体有四个:政府、银行、企业和社会居民、特许经营的项目公司;投融资模式主要有六种:中央财政资金、地方财政资金、地方政府债务资金、土地财政、地方投融资平台和公私合营项目融资;现有投融资模式的主要特征是政府主导。

(二)现有投融资模式存在的问题

叶剑平等^[18]认为政府依赖出让土地进行融资或者偿债的土地财政模式,随着土地资源日益稀缺和出让收益空间逐步减少,具有不可持续性且给全国金融系统带来潜在风险。姜安印、郑博文^[19]认为,由于财政体制性障碍,我国新型城镇化存在投融资主体单一、渠道不畅、过度依赖土地财政、市场化的投融资平台发展不足等问题,亟待从体制方面予以破解。巴曙松等^[14]指出长期来看我国地方融资平台存在债务来源单一、偿债期限集中、收益周期不匹配、土地出让依赖强等问题,地方融资平台模式亟待规范。卞慧^[20]认为地方政府发行市政债券过程中存在总债务率高于警戒线、新债偿旧债现象严重、资金监管薄弱等问题,地方债模式潜力有限。胡海峰、陈世金^[10]认为受国家宏观经济和房地产政策调整影响的土地财政已不可持续,地方投融资平台债务风险正在积累,传统金融体系融资结构不合理、金融服务创新不足等问题依然存在,创新新型城镇化资金保障体制势在必行。蔡书凯、倪鹏飞^[13]认为新型城镇化建设与外部宏观经济环境有密切联系,地方政府融资空间极大程度上受到经济新常态的挤压,土地出让趋冷、财政收入下滑、土地抵押贷款受限,传统的投融资模式已不能承担日益增长的新型城镇化建设资金需求,必须创新模式。

由上可知,新型城镇化投融资模式存在的问题主要有土地财政不可持续、融资平台筹资能力受限且管理不规范、政府债务风险高、金融服务创新不足、间接融资占比高等问题。这些问题的存在表明必须改变以政府为主导的投融资模式,探索新的投融资模式。

(三)投融资模式创新的突破方向

宋宗宏、唐松^[2]认为由于长期以来视新型城镇化建设项目为公共物品,政府和银行投资理所当然,社会资本进入不够,使得融资渠道狭窄,融资方式单一。胡海峰、陈世金^[10]认为城镇化建设融资过于依赖传统的银行信贷手段,间接融资占主导地位,直接融资比重较低,市场化手段严重不足。王启元、张清娥^[17]认为由于民生金融服务政策缺失,使得社会资本对城镇化过程中的基本养老、医疗、失业等社会保险和随迁子女的教育及住房保障支持不足。郝振东^[22]认为新型城镇化建设需要资金支持,但是现行投融资制度的局限与土地的不可持续都迫切需要地方政府开辟新的融资渠道。陈伦盛^[6]认为在我国经济新常态背景下,财税体制不合理和主体税种缺失是导致政府财政投融资模式不能很好地满足新型城镇化建设资金需求的主要原因。周阿利^[23]指出现实中政府主导的投融资平台淡化了市场主体身份,市场化运作不足,外部约束机制缺乏,债务风险与金融风险较大,使得对社会资本的吸纳能力不强。

综上所述,现有投融资模式存在问题的主要原因在于观念上认为社会资本不该进入、新型金融政策手段支持不足、财税体制与税收制度的不健全、市场机制市场手段乏力等。因此新型城镇化投融资模式创新的方向在于从观念、政策、体制、机制等方面变革原有的政府主导投融资模式,建立主体多元化、运行市场化的投融资模式。

三、新型城镇化建设投融资模式创新的对策建议

新型城镇化建设投融资模式创新既要发挥地方优势,又要依据项目类别分类设计;既要拓展渠道,吸引更多社会资本介入,又要创新机制,提高现有资金的使用效率。逐步形成以财政资金为引导、以社会资金为主体的广覆盖、高效率、可持续的市场化投融资模式。

(一)结合地方优势创新投融资模式

马庆斌、刘诚^[16]研究了2002—2012年重庆市组建大型国有建设性投融资集团的平台融资模式,认为建立政府主导、市场化经营的“政府+市场”模式,正确发挥财政资金的引导作用,大量吸纳社会资本介入,是模式成功的关键。王中^[24]以四川省为例,认为城镇化要推行产城融合发展,要创新土地制度,以市场化为手段,吸纳工商资本介入,建立“土地+市

场”的融资模式。刘旭辉、陈熹^[25]以江西省为例,认为PPP模式是解决新型城镇化建设资金从哪里来,存量债务怎么化解难题的金钥匙,为此成立专门的省级PPP工作机构、培养相关人才队伍、建立项目库和项目监管制度,通过组织与制度创新调动社会资本介入新型城镇化建设的积极性。郑立君等^[26]以福建永春县为例,认为面对新型城镇化的金融供需匹配要求,可以充分利用“泉州金改”的政策和制度红利,通过完善多元化的金融组织体系、筹融资体系、金融服务体系、农地金融体系和保障体系,建立以金融创新为特色的融资模式。

由上可以看出,不同地区在新型城镇化建设过程中探索了不同的融资模式,满足了建设资金的需求,积累了一些成功经验。这些做法虽不尽相同,但共同的特点在于充分发挥政策、土地、组织与制度创新、金融创新等区域优势,吸纳社会资本或金融资本介入,形成以社会资本为主体、市场化运营的投融资模式。

(二)依据项目类别设定投融资模式

牛润盛^[4]认为基础设施建设资金需求量大、期限长,公共事业建设垄断性、消费的排他性强,应通过政府财税和政策性金融融资,而公共服务内容多样、资金需求少,应由政府提供或购买、其他社会组织补充。吴伟等^[5]认为公益性项目应由政府提供,经营性项目由市场来提供,准经营性项目则需要政府和市场共同供给。董少军^[27]认为属于纯公共物品的非经营性项目,应以政府为主导采用财政资金或城投债方式融资;对于经营性和准经营性项目,以国有、民营、外资为投资主体,采用市场化方式进行融资。胡海峰、陈世金^[10]认为地方政府债务应该主要投入到市政、交通运输、教科文卫、保障性住房等公益性建设领域。关山等^[28]认为公共基础设施建设也可以通过公私合营方式吸引民间资本进行融资。李万峰^[29]认为公用事业可通过使用者付费和政府补贴结合的PPP模式融资,公共服务可通过政府购买服务方式实现私人和合作。赵丽娜^[30]认为可以发挥开发性金融机构在长期融资项目中的优势来筹集资金,通过设立专项贷款、专项基金和债券等方式,解决农民工市民化和保障性住房等特定项目的资金需求。

由上可知,在新型城镇化建设中需要依据不同项目类别分类设定融资模式,对于基础设施与公用

事业项目常常是政府主导的融资模式;对于经营性项目常常是市场主导的投融资模式。无论政府主导还是市场主导,都需要广纳民间资本。

(三)拓宽建设资金的来源渠道

陈雨露^[31]提出应充分发挥政策性金融的导向作用、商业性金融的支持作用、项目融资的创新作用、保险机制的协调作用、国有资本和企业资本的补充作用,为新型城镇化提供全面、可持续的资金保障。胡海峰、陈世金^[10]认为我国未来新型城镇化融资应以公私合营为突破口,以政府投入为种子,鼓励民间资本和金融机构等市场化资金进入城镇化项目建设。郭兴平、王一鸣^[32]认为应该充分发挥财政投资、国内外贷款、证券市场融资和项目融资方式为新型城镇化建设筹集资金。辜胜阻等^[33]认为可以通过扩大金融信贷供给、发展农地金融、发起草根金融等构建多层次的金融体系,以此拓宽新型城镇化建设资金来源。

由上可知,新型城镇化建设亟需吸纳金融资本、社会资本的大量介入,充分发挥财政资金的引导、金融资金的支持、社会资金的大量投入等协同作用,拓宽融资渠道,创新融资模式。

(四)完善新型城镇化的融资机制

王启元、张清娥^[17]认为投融资平台可以从城镇化与农业、工业、服务业和公共设施建设等方面建立联动机制,以达到创新的效果。巴曙松等^[14]认为相比于投融资平台,地方政府更应该通过发行市政债券、资产证券化、公私合作等更透明的市场化融资机制支持新型城镇化发展。郝振东^[22]认为从中长期发展来看,可以通过改革投融资平台等提升PPP模式的有效发展。蔡书凯、倪鹏飞^[13]认为应该构建地方政府融资需求、融资来源、融资权利与外部及自身供给、资金使用、融资责任相匹配的“升级版”政府融资模式。陈伦盛^[6]认为新型城镇化投融资模式创新的方向是用“市政债券+房产税”的融资模式取代“土地财政+政府融资平台”的融资模式。周阿利^[23]指出可以培育房产税、土地使用税、城建税、环保税等充实地方财政,破解新型城镇化建设的财政融资难题。

新型城镇化投融资不同模式运行机制不同,在市场化模式逐渐占主导的趋势下,应该不断探索完善市场化的运行机制,逐渐升级改造原有模式;在财政投资内部,应该变革机制,通过优化税种结构、增加市政债券,降低土地财政与投融资平台运行风险。

本文对 2011—2015 年以来的新型城镇化建设投融资模式方面的文献进行梳理总结,认为未来我国新型城镇化发展快,建设资金需求量大,现有投融资模式不能满足需求;并且现有模式以政府为主导,存在政府债台高筑、土地财政的不可持续性、金融风险加剧、融资平台管理不规范、市场化程度低等问题,亟需探索新模式。而模式创新的关键在于依靠实践,分类设定,拓展渠道,创新机制。

本文存在的不足之处在于文献的选择。新型城镇化投融资方面的文献卷帙浩繁,本文将文献范围限定在 2011—2015 年间的主要期刊文章,这种选择一方面在时间限定上可能造成部分观点的提炼由于缺乏与前期研究的比较而有失偏颇,另一方面在文献选择上因漏掉了诸如著作、博硕论文等文献而可能造成观点总结不够全面。

参考文献:

- [1] 安国俊.城镇化过程中融资路径的探讨[J].银行家,2014,(4):106.
- [2] 宋宗宏,唐松.新型城镇化投融资机制分析[J].商业经济研究,2015,(24):86-88.
- [3] 陈峥嵘.推出市政债券为新型城镇化建设融资[J].科学发展,2013,(8):60-71.
- [4] 牛润盛.新型城镇化资金供需分析[J].金融论坛,2015,(3):71-80.
- [5] 吴伟,丁承,龙飞.城镇化融资问题的投行视角[J].新金融,2014,(2):16-21.
- [6] 陈伦盛.“十三五”时期新型城镇化投融资模式的改革与创新[J].经济纵横,2015,(6):6-9.
- [7] 辜胜阻,李睿,杨艺贤,庄芹芹.推进“十三五”脱贫攻坚的对策思考[J].财政研究,2016,(2):7-16.
- [8] 贾康,孙洁.公私合作伙伴机制:城镇化投融资的模式创新[J].经济研究参考,2014,(13):16-27.
- [9] 胡凡.新型城镇化背景下地方政府投融资机制创新研究[J].商业经济研究,2015,(6):47-49.
- [10] 胡海峰,陈世金.创新融资模式 化解新型城镇化融资困境[J].经济学动态,2014,(7):57-69.
- [11] 林章悦,刘建鹏.城镇化过程中投融资问题研究——基于公共服务的视角[J].科学发展,2013,(10):55-64.
- [12] 崔文亮,孟园,孟宇东.城镇化建设中投融资现状及途径[J].西部财会,2013,(12):77-79.
- [13] 蔡书凯,倪鹏飞.经济新常态触发的地方政府融资转型与匹配[J].经济体制改革,2015,(2):148-154.
- [14] 巴曙松,王劲松,李琦.从城镇化角度考察地方债务与融资模式[J].中国金融,2011,(19):20-22.
- [15] 洪振挺.新型城镇化建设投融资机制设计[J].中国市场,2015,(18):54-64.
- [16] 马庆斌,刘诚.中国城镇化融资的现状与政策创新[J].中国市场,2012,(16):34-40.
- [17] 王启元,张清娥.创新金融资源配置 加快新型城镇化建设[J].佳木斯教育学院学报,2013,(12):483-484.
- [18] 叶剑平,杨乔木,宋家宁.新型城镇化时期土地融资模式转型探索[J].金融与经济,2014,(5):23-25.
- [19] 姜安印,郑博文.新型城镇化投融资体制创新研究——以甘肃为例[J].甘肃社会科学,2013,(6):213-216.
- [20] 卞慧.浅谈我国地方政府自主发债问题[J].江西教育学院学报,2013,(5):31-33.
- [21] 胡海峰,陈世金.中国新一轮资产证券化的缘起、进展及前景分析[J].人文杂志,2014,(1):41-48.
- [22] 郝振东.PPP 模式在新型城镇化建设中的应用[J].合作经济与科技,2016,(5):45-47.
- [23] 周阿利.新型城镇化建设的投融资困境及其破解路径[J].理论导刊,2015,(4):80-82.
- [24] 王中.创新投融资模式推动西部地区城镇化——以四川省为例[J].银行家,2013,(8):45-47.
- [25] 刘旭辉,陈熹.PPP 模式在新型城镇化建设中的推广运用研究——以江西省为例[J].金融与经济,2015,(2):85-88.
- [26] 郑立君,苏亚民,叶茂建,颜建源.新型城镇化的金融供需匹配路径探析——以福建省永春县为例[J].福建金融,2014,(7):51-55.
- [27] 董少军.项目投融资模式在城市基础设施建设中的应用探析[J].商,2015,(8):186.
- [28] 关山,黄科鸣,侯婵怡.城市基础设施主要投融资模式研究综述[J].大众科技,2012,(7):281-284.
- [29] 李万峰.新型城镇化的投融资体制机制创新[J].经济研究参考,2014,(8):46-54.
- [30] 赵丽娜.新型城镇化投融资机制创新与债务风险防范问题研究[J].经营管理者,2015,34:65.
- [31] 陈雨露.中国新型城镇化建设中的金融支持[J].经济研究,2013,(2):10-12.
- [32] 郭兴平,王一鸣.基础设施投融资的国际比较及对中国县域城镇化的启示[J].上海金融,2011,(5):22-27.
- [33] 辜胜阻,曹誉波,李洪斌.深化城镇化投融资体制改革[J].中国金融,2013,(16):9-11.

(责任编辑:彭晶晶)

The Research on Models Innovation about Investment and Financing during Constructing New Urbanization

——Based on the perspective of literature review

HE Ze-jun, MAO Hui-min

(School of Economy & Management, Henan Agricultural University, Zhengzhou Henan 450046, China)

Abstract: The New Urbanization is one of the main driving forces for economic and social development in our country in future, and its healthy development is inseparable from the support of investment and financing. From the perspective of literature review, the paper studies the necessity, direction and suggestions of investment and financing models innovation. This paper considers that establishing the market-oriented investment and financing system, which includes lots of principal parts and operation modes, is an important measure to solve the problem of funds shortage in the constructing our New Urbanization.

Key words: investment and financing; models innovation; new urbanization