对财政与金融协同支持新型城镇化的建议

沈　蕾(副教授)，查筱芳

【摘要】新型城镇化资金需求量大且复杂，需要依赖财政与金融的共同支持才能保证资金供给。本文从我国财政与金融支持城镇化的现状入手，切合城镇化进程中产业升级、人口市民化及城市布局对资金的需求特点，研究财政与金融协同支持新型城镇化的模式。研究结果表明：财政与金融的结合能协调政府与市场的力量，为新型城镇化建设发挥协同效益。

【关键词】新型城镇化；财政；金融；协同模式

【中图分类号】F810　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2016)17-0066-4

一、引言

改革开放以来，我国城镇化发展迅速，截至2015年年末，城镇化率已达56.1%，实现了从城镇化初期阶段向中期阶段的跨越。自2012年中央经济工作会议提出要建立城乡统筹、四化同步、可持续发展的新型城镇化以来，学术界对新型城镇化的研究日益增多。虽然对其概念的界定仍没有统一，但一般认为新型城镇化是以民生、绿色、可持续发展为内容，以追求经济发展、人民幸福、社会公平为目标，以实现人口市民化、产业转型升级以及空间载体向城市转型的过程，最终实现城乡一体化、产城融合以及城市发展格局优化。

新型城镇化推进需要巨额的资金投入，然而现实中资金不足与浪费现象并存。究其原因主要在于财政、金融政策支持城镇化各自为政，政策制定者之间缺乏有效的沟通交流。与城镇化相关的理论研究也是以财政、金融分别支持城镇化居多。其中Henderson(2007)、Walton(2011)提出财政对地区经济发展有重要作用，财政支持基础设施建设、社会公共服务体系建设从而推动城镇化步伐。梁益琳(2014)、缪晨阳(2014)指出城镇化与财政之间是相互影响、相互补充的关系。Chang和Miao(2004)阐述了金融体系为城镇化中基础设施的建设提供资金支持。杜春玲(2013)采用灰色关联度模型对城镇化发展与金融支持相关性进行检验，发现政策性金融在城镇化的过程中比商业性金融起更大作用。总体来说，财政与金融协同支持城镇化的研究较少。周战强、乔志敏(2011)利用向量误差修正模型研究城镇化中的财政与金融的影响，发现财政投入对城镇化短期效应显著，而金融发展对城镇化的长期影响更为显著，三者在长期会达到均衡。

可以发现，目前城镇化研究虽多，但一般限于研究财政、金融分别支持城镇化或者研究二者对城镇化发展的影响关系。财政与金融协同支持城镇化方面的研究主要以定量研究为主，很少有范式与理论研究。基于此，本文通过分析财政与金融支持城镇化的协同模式，以指导二者发挥各自优势，产生协同效益，探索进一步促进新型城镇化高品质发展的模式和路径。

二、新型城镇化资金需求

牛润盛(2015)认为，一个农民市民化的直接成本是10万元，间接的投资和消费资金需求为40万～50万元。2015年年末我国人口总数达到13.75亿人，常住人口城镇化率为56.1%。为实现《国家新型城镇化发展规划(2014～2020年)》(以下简称《规划》)提出的在2020年实现常住人口城镇化率60%的目标，未来5年要实现5361.02万农村人口市民化，即每年要转移1072.20万人口进入城市，每年将会需要直接资金1.07万亿元，引致投资和消费资金需求4.28万亿～5.35万亿元。由此表明，新型城镇化对资金的需求巨大。

新型城镇化要解决的问题之一就是“钱从哪里来”。财政与金融作为主要的融资手段，在资金投放方式、政策见效等方面差异较大，因此盲目投入资金可能导致资源错配，造成城镇化低水平、低质量。新型城镇化以产业转型、人口市民化、优化城市发展布局为指引，以此为基础将资金供给与资金需求无缝对接，完善财政、金融资金供应机制，势必大大提高资金的使用效率。

从需求角度来看，新型城镇化发展中的资金需求特点有以下三个：

1. 产业结构高端化资金需求。实现产业结构向高端转型意味着实现现代化农业、高端制造业、服务业尤其是现代服

【基金项目】国家社会科学基金项目“中国城镇化进程中财政政策与金融政策的协同效应与模式选择”(项目编号：14BJY056)

务业全面发展，每一项转变都需要资金的支持。

“三农”问题近年来一直是国家关注的焦点之一，为投入农业生产，农民需要定期采购生产资料，对资金的需求量小但是具有周期性，频率相对较高。此外，推动农业的现代化要依托于农业机械化、规模化发展，为此购置农机为一项较大支出，资金需求特点在于一次性但额度相对较大。工业2.0时代的到来重在淘汰中低端制造业，发展高端制造业，而高端制造业发展需要依赖科技创新，创新企业发展自有其特殊性。企业在发展初期往往面临较大的技术风险，此时资金需求量虽然小但是筹集难度高，随着产品入市，资金需求量激增，且风险较高。如若企业跨过了这个阶段，迎来了较好的市场反馈，企业发展进入平稳阶段，资金得以逐渐收回，资金需求缓慢回冷。服务业特别是现代服务业一般进入门槛低、回报周期短，对资金的需求一般集中在初期，量相对较大，而当企业步入平稳发展期之后，企业运营资金需求其实不是太大。

2. *农村人口市民化资金需求。*《规划》提出“3个1亿”工程之一就是实现1亿农业人口转入城镇，按照人均10万元标准估计也要为此提供10万亿资金。故此，资金总量庞大是人口市民化的一大特征。而且市民化过程不仅仅是将人口从农村转移到城市，相关的配套服务也要做到位。就业、住房、社会保障、医疗、教育等问题要一并提上建设日程。涉面如此之广，项目如此之多，每个项目资金需求不同，因此市民化资金需求往往与项目息息相关，呈现多样化特征。另外，市民化不是一蹴而就的，阶段性比较强，所以对资金的需求也具有阶段性特征。初期由于住房问题的急迫性，且住房所需资金属于市民化成本中的大头，资金需求总量大，而后期社会保障、医疗、教育也需保持资金的持续供给。鉴于每年城市人口新增并且很可能有扩张之势，总的来说，新旧市民的安置可能影响资金需求使其呈现上升态势。

3. *城市布局合理化资金需求。*新型城镇化提出要以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。城市基础设施的建设为城市提供硬件支撑，对城市发展至关重要。但是基础设施诸如轨道交通、水利等的建设较之其他的项目而言资金需求量巨大。一个项目动辄上亿元，就拿地铁建设来说，每公里造价就要数亿元，我国预计在2020年建设轨道交通6000公里，届时预计需要投入4万亿元。另外，基建项目从建设到投入使用的期限长，相应的资金需求周期就长，这区别于一般的项目。再者，基础设施不具排他性，是纯公共产品或者准公共产品，大多具有公益属性，因此一般来说收益较低。

新型城镇化涉及方方面面，资金需求呈现多元化、复杂化的特征，既有纯经营项目，也有非经营性项目与准经营性项目，因此需要财政与金融的共同支持，对症下药，各展所长，物尽其用，实现资金高效利用。

三、财政与金融协同支持新型城镇化的现状

城镇化资金主要靠地方政府自筹，中央政府转移性支付“远水解不了近渴”。地方政府“钱少事多”、财权与事权的不匹配使其不得不选择土地财政、投融资平台等融资方式。近年来，土地财政（号称“第二财政”）为地方政府募集了巨额出让金。土地资源的有限性决定了土地融资的不可持续性，地方政府应积极探索新型融资模式，以支持新型城镇化的持续推进。基于金融对资金的高效利用，财政可以有效弥补市场化的“空白地带”，财政与金融协同支持新型城镇化成为城镇化发展的最优选择。

但从目前的状况来看，财政与金融在支持城镇化的过程中协同效应并不理想。一方面，财政与金融支持城镇化遵循不同的路径，彼此之间缺乏交流，信息不对称导致政策间或相合或抵触不可知，也无法对出现的问题予以及时纠正，财政金融政策之间协调性差；另一方面，虽然财政对金融机构也提供支持，但涉及领域分散，资金量小，财政引导与金融调控配合效率低下，对城镇化贡献率低。

1. *财政与金融内部缺乏沟通，协调能力差。*财政上通过财政部门获得收入并以购买性支出或转移性支出投入城镇化建设，金融上通过金融部门进行资金归集并投放于城镇化建设。因此，两者在实施部门中没有交叉，也不存在能够权衡两项政策的部门。两部门仅根据自身对城镇化资金需求的判断做出政策指导，片面追求单一政策效应，对协同效应认识不够。这就导致有些地区财政和金融都有所覆盖，而有些地区完全没有资金支援。政策交叉与政策空白同时存在，使得资金使用浪费与空缺并存，造成城镇化中的地区差异化。

2. *财政与金融配合成效低。*财政与金融协同支持城镇化主要以财政支持金融进而促进金融支持城镇化的方式为主。当前，财政对金融企业提供优惠政策如贴息贷款、补贴等，涉及领域与行业广泛，但是资金投放分散、量小，分布星星点点，效果并不乐观。另外，用于支持城镇化的财政专项资金往往存放不集中，造成资金使用成本高，效率低下。财政支持金融方式单一，资金使用规划性差，综合种种，财政与金融在城镇化中配合成效低下。

四、财政与金融协同支持新型城镇化模式

财政主要通过调整财政收支结构、提高财政资金使用效率等方式支持新型城镇化。金融在城镇化中主要通过金融体制的改革、金融市场的完善、金融主体的扩张等方式为城镇化提供动力。政策性金融、商业性金融、合作金融以及民间资本设立的村镇银行与小额贷款公司等都归属于金融主体的范畴。财政与金融的结合，兼具政府的主观调控与市场的自动调节功能，利于建成一体化、协调发展的新型城镇。

新型城镇化建设是一个复杂系统，单一的财政与金融的协同模式无法满足资金需求，因此需要在坚持政策导向、政府调控的原则下采取多层次、多形态的组合模式。

1. 财政与金融协同支持产业结构升级转型。具体模式如图1所示。

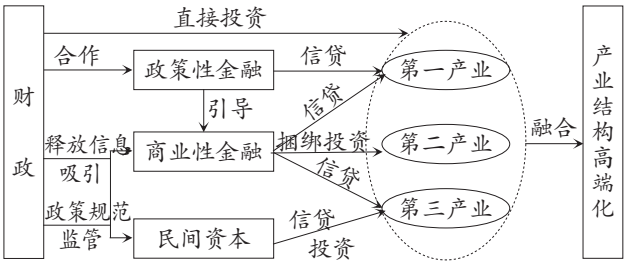

图 1 财政与金融协同支持产业结构升级转型模式

综观世界各国城镇化发展历程，无不伴随着产业结构升级，从城镇化中期第二产业发挥关键动力作用，到作为后发动力的第三产业的崛起，每次产业结构的转变都会释放大量劳动力，节约大量资源。当前，我国城镇化发展已经进入拐点，如何实施供给侧结构性改革，淘汰“僵尸企业”、产能过剩企业、环境污染企业，培育“新动能”，改造“旧动能”，实现产业结构升级转型是推进新型城镇化建设的关键之举。在这一过程中，金融无疑发挥着不可替代的作用。但金融资金具有逐利的天然属性，往往会集中投向回报率高、风险小、规模大的行业或企业，放弃那些尚处在创业期、投资回报时间长、风险大的新兴行业。因此，发展新型城镇化，在金融发挥主导作用的同时，财政还必须从旁予以引导、约束和规范。即在政策上明确财政对农民、高新产业、第三产业倾斜，将“重工业、轻服务业”调整为“重高新产业、重服务业、轻低端制造业”，通过财政、金融及民间资本将三大产业融合，实现产业转型升级。具体来说共分四个层次：

第一层是发挥财政的直接作用，通过实施精准扶贫，对于那些极贫穷的地区和产业给予财政补贴和财政支持。

第二层是财政与政策性金融的协同。政策性金融本身就是财政与金融的组合，是发挥财政资金支持和引导作用的重要渠道。对于现代农业及部分具有准公共性质的产业而言，其生产的脆弱性、不确定性和高风险性特征很难获得市场青睐，需要包括政策性信贷、政策性担保以及政策性保险在内的政策性金融为其提供资金支持。通过完善财税制度，加大财政对政策性金融注入专项资金的力度，在实施精准支持的同时，改善这些产业的信用环境，降低生产的高风险性。

第三层是财政与商业金融的协同。商业性金融资金规模巨大，是我国城镇化建设中最重要的资金来源，但在市场机制下，商业性金融的逐利性也有可能导致资金集中于少数回报率高的行业，忽视产能过剩、环境污染等问题，进而影响城镇化建设的可持续发展。因此，需要财政政策对商业性金融加以引导和规范。一方面，发挥财政的杠杆效应，通过利息补偿、企业担保等方式鼓励商业性金融进入高科技、创新型产业和企业；另一方面，通过制定有效的奖惩机制，限制资金进入那些高消耗、高污染、产能过剩的传统行业，从而推动供给侧改革。

第四层是财政与民间资本的协同。随着金融的市场化发展，包括农村信用合作社、风险资本、民营银行以及互联网融资平台等在内的民间资本规模不断扩大，民间金融具有形式灵活、机动性强的特点，它不仅可以在规模上弥补财政和商业性金融资金的不足，还可以满足那些既不能得到财政资金的直接支持，又无法达到商业性金融要求的企业的资金需求。因此，加强财政资金与民间资本的合作，完善财税制度，将有助于盘活社会资本，提高资金使用效率。

2. 财政与金融协同支持农村人口市民化转型。完成《规划》提出的1亿人口市民化目标所需资金量庞大，显然仅靠财政资金无法实现。与此同时，人口市民化伴随着就业、住房、社会保障、医疗及子女教育等具有明显半公共事务性质的问题，投资规模大、回报时间长，传统的金融资金不愿意进入这些领域。设计有效的财政与金融协同模式，在新型城镇化的需求侧发力，与供给侧相结合才能使之达到均衡发展，实现人民生活水平提高的目标。具体模式如图2所示：

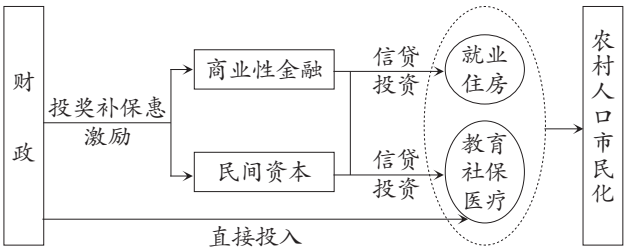

图 2 财政与金融协同支持农村人口市民化转型模式

依据相关问题市场化的程度不同，财政与金融协同模式可分为两类：

一是就业与住房问题。就业和住房保障是农民工生活的基本需求保障，《规划》为此给出了完善农民工就业创业体系，拓宽住房保障渠道的政策导向，但就业和住房问题商业色彩较浓厚，单靠财政补贴不可能实现。因此，要更多地发挥财政资金的激励作用，通过直补或者对农民工就业企业（房地产企业）给予奖励、优惠等方式激励企业为农民工提供便利。通过改革土地流转制度，探索新形式的抵押物，如“林权”等，提高农民工信贷利用率，缓解资金压力。通过财政补贴、奖励等手段鼓励农民工创业，并吸引众筹、天使资金等民间资本为企业提供资金，甚至直接参与企业经营活动。

二是农民工社会保障、教育、医疗问题。相比就业、住房问题，它们的公共属性更强。从过去的经验来看，由于相关领域投资限制多、回报时间长，仅有较少的商业性金融资金进入，财政投入占据主导地位。但随着新型城镇化推进，人口市民化步伐加快，财政很可能收不保支。传统的土地财政政策虽然在一定程度上可以缓解资金压力，但却推高了房价，加大了农民工买房压力。因此，需要探索以财政为主，综合运用社会资本与商业资本融资的模式。改革户籍制度，完善城乡

一体化的社会保障制度，开放相关领域，运用投、奖、补、保、惠等财政激励手段，吸引商业和民间资本。在充分发挥财政资金主导作用的基础上，引导金融资本参与医疗、服务、教育等项目的建设，实现商业资本与财政资金的有效结合。

3. 财政与金融协同支持城市空间布局转型。“十一五”规划中，中央首次提出“把城市群作为推进城市化的主体形态”。但推动城镇化并不等于一味扩大城市规模。事实上近年来，大城市运行成本不断加大，交通、环境污染、突发性灾害等“城市病”突显，与此同时，众多的县城、小城镇也普遍存在公共服务能力不足、设施建设落后等问题，城镇化发展区域差异大，地区发展不平衡。因此，要实现新型城镇化发展，就需要构建城镇化的总体空间布局，从国家层面引导和促进大中小城市与小城镇的协调发展。在这个过程中，政府作为城镇化的投资主体无疑发挥着至关重要的作用，但并不意味着财政资金需要承担全部责任，而应在遵循城镇化发展总体空间布局和生态规律的基础上，构建政府推动与市场拉动的双动力驱动机制。具体模式如图3所示：

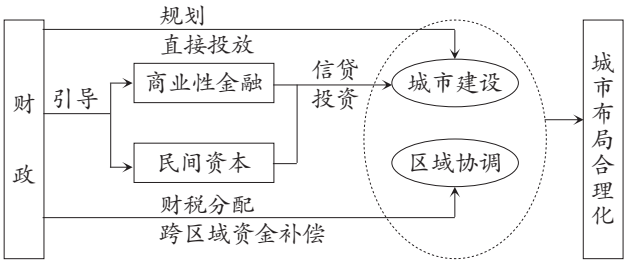

图 3 财政与金融协同支持城市空间布局转型模式

在这一过程中，财政将首先发挥规划作用。在国家城市空间总体规划下，地方政府需要严格控制建设用地的增长边界，避免城镇空间的无序蔓延。制定相应的奖惩机制，运用财税等手段建立环境监控等城市生态发展监管体系，确保城镇化发展的可持续性，并通过创新财政资金投入方式支持公益性、公共性流通基础设施建设和运营。其次是发挥财政资金的引导作用。改革地方政府融资模式，拓宽地方政府融资渠道，积极探索公私合营模式，引导商业金融与民间资本参与城市建设，提高金融杠杆效率。积极开发直接融资工具，设立基建发展基金并配套优惠政策鼓励企业出资，推广期限灵活的债权融资方式，以及选择性地利用外资等解决资金瓶颈问题，弥补财政资金缺口，达到缓解城市发展资金压力，转变社会发展方式的目的。再次是发挥财政的协调作用，实现区域经济发展的再平衡。通过完善财税分配制度，促进中小城镇发展。通过完善跨区域的资金补偿机制，一方面引导老少边穷地区人口流动，实现生态保护，另一方面引导资金从资源消耗型地区向资源产出型地区转移，从而推动区域经济再平衡。发挥财政资金的政策调节和设施投放机制，从全面吸引集聚资源向实现区域协调与带动转变，在扁平中寻找集聚发展的动力点和增长极。

五、对策与建议

财政与金融协同支持城镇化的模式研究表明，财政在新型城镇化中主要起政策导向、调控和规范作用，金融则在资金上给予更大的支持，政策性金融与商业性金融发挥不同的作用。同时，针对民间资本的投资，可以通过设立金融企业与非金融企业的方式参与新型城镇化建设。财政与金融的结合，不仅降低财政压力造成地方政府盲目筹资的可能性，同时通过调动金融机构参与社会项目，实现资源的优化配置。

1. 推行税制改革，优化顶层设计。1994年分税制改革为市场经济提供便利，但中央、地方税种的设置不合理，导致财权上移、事权下放，地方政府财权小却承担了大部分事权。就城镇化而言，大税种如所得税、增值税大部分归中央，只有营业税归地方。加之五级财政制度使地方政府如县、乡政府实际获得的收入少之又少。为保障地方政府有财力做事，应当改革税制，培育地方主体税种如城市维护建设税，增加地方税收收入。在财政层级上简政倡廉，实现资源的合理利用。

2. 改革“土地财政”，探索地方政府长效融资方式。土地财政的弊端在于土地资源有限，土地出让金一次性收取，无法支援城镇化的后续发展。近年来，由于地方政府过度开发土地，各地“空城”、“鬼城”屡见不鲜，造成土地城镇化超前发展。新型城镇化要求经济、社会、生态协调发展，为此需配合使用可持续的融资手段。借鉴国外成功经验，房产税或将成为出路。房产税征税范围从目前上海、重庆试点到全国范围的实行，征税对象从高端住房、二套（及以上）住房到全范围覆盖，特殊情况适当予以优惠。财政取收一次变多次、短期变长期，实现财政资金平稳增长。

3. 完善金融制度与监管。我国政策性金融在整个金融体系中占比小，设置不全面，对城镇化所起的作用不大。对此，新设政策性银行或有裨益，应严格明晰其职责，确定其分工，严禁商业“寻租”。政策性金融与商业性金融由不同部门遵循不同法规负责监管。城镇化进程中，金融得到发展，新的金融产品与服务同样需要新型监管手段加以配合。对于产业升级、人口市民化以及发展中小城市开发的特色金融，应当出台相应的监管规则，照章监管、针对性监管，提高监管效率。

4. 加强财政与金融的融合。财政投入见效快，但是资金需求大，使得财政顾此失彼，不利于经济的均衡发展；金融投入大大提高资金使用效率，但是逐利性强，不利于区域协调发展。创新财政与金融融合方式，财政引导金融，金融辅助财政，做到你中有我、我中有你，兼顾效益与公平，促进新型城镇化协调均衡可持续发展。

主要参考文献：

梁益琳. 财政支持新型城镇化发展的作用机制及其评价体系研究[J]. 改革与战略，2014(6).

作者单位：武汉理工大学经济学院，武汉 430070