

[文章编号] 1009-3729(2015)05-0084-05

# 新型城镇化进程中的筹资机制分析

——借鉴德国城镇化进程中筹资模式的思考

刘萍萍<sup>1</sup>, 彭新万<sup>2</sup>, 车美兰<sup>2</sup>

(1. 江西财经大学 现代经济管理学院, 江西 南昌 330013;

2. 江西财经大学 经济学院, 江西 南昌 330013)

**[摘要]** 新型城镇化坚持以人为本, 重在提高城镇化发展质量。推进新型城镇化必将产生巨大的资金需求, 现行的筹融资模式单一, 资金构成不合理, 债券市场规模较小, 土地财政难以持续发展, 无法满足市场对大量资金的需求。德国在城镇化进程中采取的实行地区间补贴、土地出让采用“选择期”、间接筹资等方法, 值得我们借鉴。我们可以通过发展现代农业, 借助土地流转、产业引入、城镇规划等方式进行筹资, 以实现集约型工业、现代化农业和特色城市的协调发展。

**[关键词]** 新型城镇化; 筹资模式; 德国城镇化建设; 农村; 农业

**[中图分类号]** F299.22; F832.5 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.05.015

新型城镇化的过程不仅表现为农村人口向城市流动, 同时也包括第二、第三产业比重逐步上升, 产业结构更加优化。1996—2014年, 我国的城镇化发展非常快, 完成了加速发展阶段的前半段(城镇化率从30%提升到55%), 在将来的20~25年里, 我国的城镇化将步入加速发展阶段的后半段(城镇化率从55%提升到70%), 在这段时间里, 我国将面临着进入高收入国家还是陷入中等收入陷阱的历史性拐点。<sup>[1]</sup> 为了避免我国陷入中等收入陷阱, 我们不能盲目地去扩大城镇数量和规模, 而应促进第一产业继续发展, 提高农村收入水平, 改善农民生活质量, 在保障农业用地情况下, 促进新型城镇化发展。城镇化转向新型城镇化需要大量的资金, 传统的融资方式, 即依赖于政府筹集资金这种单一的融资模式, 已经满足不了新型城镇化对资金的需求, 而且某些地区的政府财政能力比较弱, 不具备投入新型城镇化建设的能力。<sup>[2]</sup> 因此, 在目前情况下, 解决资金困难是我国实施新型城镇化战略的首要任务。本文拟在分析当前我国城镇化进程中筹资模式和存在问题的基础上, 借鉴德国城镇化进程中筹资模式的经

验, 进而提出完善我国新型城镇化筹资机制的对策建议。

## 一、新型城镇化与我国当前的筹资模式

### 1. 新型城镇化的内涵

所谓新型城镇化, 就是对传统城镇化模式的优化。传统城镇化是只关注城市优先发展的模式, 而新型城镇化遵循城乡互补、协调发展的原则, 是一种更为科学的系统性工程; 更重要的是, 新型城镇化提倡人的城镇化、土地利用集约化、城市生态宜居化和社会和谐发展。<sup>[3]</sup> 新型城镇化不仅可推动工业发展由粗放型转向集约型, 提高现代工业的增值能力, 降低工业发展中的能源资源消耗和要素投入; 而且可推动农业从传统农业转向现代农业, 而农业现代化要以农业规模效益为支撑, 但现行的小规模、细碎的传统农业不利于农业的现代化发展, 因此需要不断推进城镇化发展, 不断转移农业人口, 以实现农业规模经营。新型城镇化有多种内涵: 从经济角度来看, 新型城镇化将提高资源的利用率, 实现工业、农

[收稿日期] 2015-06-10

[作者简介] 刘萍萍(1977—), 女, 江西省安义县人, 江西财经大学讲师, 主要研究方向: 发展经济学。

业、信息现代化与城镇化协调发展;从社会角度来看,新型城镇化要求城乡公平和谐发展,从而在城市与农村之间重新建立起良好的社会关系。

新型城镇化要求完善的社会保障,实现人口实质上的城镇化。在我国前期的城镇化过程中,农村人口进入城市从事生产效率高的工业行业,促进了社会经济发展。目前我国正处于城镇化发展的中期阶段,要更加重视城镇化发展的质量,切实推动农民市民化进程。当前,我国虽有农村人口迁移到城市,但是没有取得户籍的情况很多,这种情况不仅制约了农村人口进入城市,而且在城市内部产生了分化,导致新进城人员收入水平较低。因此,我们要逐步完善居民居住登记,完善教育、计生、租房、交通、医疗等社保制度,以实现农村进城人员与城市居民获得社会公共资源的待遇均等。在目前条件下,我们不仅要解决农村人口取得城市户籍的问题,而且要增强中小城市对外来人员的吸引能力,防止人口过度移向大城市,导致大城市人口过度聚集、中小城市发展缺乏必要的劳动力等问题的产生。

新型城镇化要实行土地集约利用,其重中之重就是保护耕地,防止由于城市规模过快扩张导致城市土地的使用效率不高,以及城市面积扩大而占用耕地和土地流失的现象。在我国前期城镇化过程中,出现过人口城镇化速度赶不上土地城镇化的现象,盲目拉大城市框架,乱占土地扩大城区,甚至出现占用农地情况,土地利用十分粗放。鉴于此,我国新型城镇化应从提高土地利用方面着手:一是要复垦农用地,激励土地流转,增加农业经济效益,为新型城镇化提供资金上的支持;二是要解决城乡土地开发不均匀的问题,加强小城镇建设,扩大其吸纳能力,提高城市公共服务质量,协调推进大小城镇共同发展,全方位提高城镇化发展水平。

新型城镇化会带来经济的发展和人的发展,促进整个社会的进步,但是新型城镇化的推进需要庞大的资金支持,在之前的城镇化过程中资金来源主要是政府的财政投入,但在目前的城镇化中只靠政府财政来解决资金问题是远远不够的。因此,在新型城镇化发展过程中,应加强中小城镇的建设,建立合理的融资机制,以满足新型城镇化发展中的资金需求。

## 2. 当前我国新型城镇化的筹资模式

当前我国推进的新型城镇化要求更高,不仅要满足人们对城市基础设施、公用事业和公共服务等方面的需求,而且要提高城镇化建设质量,资金困难

是不可避免的。

随着我国社会经济的发展,我国城镇化建设的融资在不同阶段呈现出不同的路径。在改革开放初期,政府财政资金是其主要的资金来源,尽管随着我国经济体制的改革和发展,融资方式逐渐多样化,但是政府的财政资金仍然是不可或缺的重要融资来源。分税制改革与金融危机的爆发使得融资方式逐渐多元化,现阶段城镇化建设主要的融资方式除了政府的财政支出以外,还有地方投融资平台、地方债、土地租让等形式。

地方政府投融资平台是指地方政府为城市基础设施建设进行融资的方式,即政府成立城市建设投资公司,划分土地筹资资产,帮助其形成一个资金状况达标的公司,这些公司为市政基础设施建设或者公共事业建设进行融资,政府信誉为其提供隐性担保。

地方债是指由地方政府及地方公共机构发行的债券,地方政府发行债券时要考虑发行对象信用是否良好,是否有还本付息能力等。

土地财政是指地方政府利用出让土地使用权的方式取得的收入。在我国城镇化发展过程中,土地财政具有非常大的作用,是现阶段我国地方政府主要的资金来源。

## 二、当前我国新型城镇化过程中筹资存在的问题

### 1. 资金构成不合理,筹资模式单一

在金融服务融资方面,我国面临的问题很多,尤其是间接融资在城市建设融资领域所占的比重过高,直接融资几乎不到1%,且绝大部分是债券。1999—2007年,我国城市建设资金来源于中央财政拨款、银行贷款和自筹资金,银行贷款在自筹资金中占有相当一部分比重,在城市建设融资中金融服务融资占一半,其中绝大部分是银行信贷。<sup>[4]</sup>在资本市场还需不断完善的情况下,城镇化中主要利用银行信贷的方式进行筹资是必然的,但同时也会使得银行体系与地方经济发展产生更复杂的关联和风险因素。市场化融资渠道不顺畅,对于地方政府特别是处于基层的县乡政府筹资来说是一个难题,有限的财力很难满足新型城镇化发展所需要的资金。

### 2. 债券市场规模小

基础设施直接融资,是指以地方债或城投债的形式、参照联合国推荐的发展中国家城市基础设施投资举债额度而进行的融资。我国政府发行债券规模应控制在发债城市当年GDP的1%~2%,每年滚

动发行,余额控制在该城市当年GDP的20%以内。<sup>[5]</sup>以北京市为例,2013年北京市的GDP是19 500.6亿元,按1%发行债券一年可发行195亿元,但2013年北京市实际只发行了93亿元的地方债,规模较小。另外,地方债券期限只有3年,不符合城市基础建设投资期限长的现实情况,并且地方政府债券在我国发展较晚,缺少相应法律制度的监督,有待进一步完善。近年来,我国城投债发行速度虽非常快,2005—2008年,城投债共发行了739.5亿元,2009年发行了2 087亿元,2014年上半年城投债发行总额超过1万亿元,但仍无法满足城市建设的资金需求。

### 3. 土地财政难以为继

土地财政是目前我国城镇化融资不可忽略的重要形式,是地方政府财政预算外收入的主要来源,在我国城镇化发展过程中曾起到积极的作用。但是土地作为一种稀缺性资源,只靠一次性批租收入无法满足可持续发展的要求,同时也助长了地方政府追求政绩的短期行为;土地批租巨大的利益空间也容易引发暴力冲突,滋生官员腐败。更为重要的是,土地财政不利于城镇化的长远发展:一方面,地方政府抬高地价获取资金必然会引起房价和各种租金的上涨,增加城镇居民生产和生活成本,违背新型城镇化坚持以人为本的初衷;另一方面,土地城镇化在给地方政府带来财政收入的同时,人口城镇化为政府带来的负担变得更大。

### 4. 投融资平台有待健全

投融资平台增加了地方政府的融资路径,让地方政府在利用各种资源方面提高了效率,但投融资平台也反映出一些不足。融资规模的高速增长容易导致数额巨大的政府隐性债务,融资平台的贷款名义上是公司贷款,但是由于平台公司由政府财政注资或提供贷款担保,这些贷款归根结底还是政府的隐性债务。目前,我国一些省、市、县,甚至一些经济实力比较强的乡镇街道,都设立了专门的融资平台公司,但主要管理人员多由政府部门工作人员调任或兼任,缺乏市场预测、企业管理和风险防范等投融资方面的专业知识,容易产生决策失误。

## 三、德国城镇化建设中的融资模式

德国是高度发达的工业化国家,经济实力位居欧洲首位,二战后的60年间,其城镇化水平从69%提高到89%,年平均城镇化速度为0.3%。<sup>[5]</sup>德国百万人以上的大都市只有4座,一些核心城市具有

很强的吸引力,中小城市都有各自的文化特色。在德国,人们对于医疗、教育等的需要,都可以在本市解决,有较高的生活质量。在德国农村,道路和公共交通设施状况非常好,农村与附近的城镇交通便利,可以方便地获得城市的资源,享受优良的生活环境。德国高质量的城镇化建设得益于城镇化过程中的有效筹资。

一是地区间的补贴。在城镇化过程中,德国政府的财政政策给予城镇化资金融资以巨大帮助。两德统一前,东德经济发展落后于西德,统一后东德人口大量流失,当地经济更加不景气。为了能够实现地区与地区间共同发展,德国政府决定为落后地区的建设进行筹资,以减小各地方间发展存在的差距。联邦政府推出“团结补贴”,收取税率为5%的“团结税”,每年给东部州提供120亿欧元的补贴,一直持续至2019年。这笔补贴一方面用于旧城改造和基础设施修建,以提升城市的生活质量和形象;另一方面,为入驻的企业提供土地、税收、贷款等方面的优惠,在这种优惠政策的鼓励下,东部城市逐渐建成了独具特色和吸引力的城市。<sup>[6]</sup>

各州财政平衡制度也是德国促进各个地区协调发展的不可缺少的制度,它给落后地区带来了融资。财政平衡制度规定,财政收入高的州要通过财政平衡对财政收入低的州进行补贴。比如,慕尼黑所在的巴伐利亚在六七十年前是一个落后的农业州,要靠其他州补贴财政,实施该制度后,现在巴伐利亚在德国所有的州中最富有,每年补贴给其他州的财政也不少。

二是土地出让采用“选择期”的做法。在土地出让问题上,德国政府采用“选择期”的做法,在选择期间内,要求土地投资者提交方案,阐述如何利用土地,如果在长期内交不出土地规划方案,或者不对土地进行任何处理,政府可以根据法律收回土地。这种方式不仅可以保证土地的利用质量,而且可以促使投资者优化和完善土地建设方案。政府与投资者意见一致之后,土地才能真正转让。这对于政府和投资者来说可谓双赢。另外,针对因城市发展而引起的人们对住房价格上涨的担心,政府规定不同档次的房价限制,如汉堡市政府规定:中心城区与富人区的房价可达到平均房价的两倍以上。

三是保护原有城镇格局,间接筹资。德国充分保护原有小城镇格局,对具有历史风貌的老建筑基本会维持原来的外观,只是根据现代生活的需要对其内部进行改造,并且这一系列的建筑只能用于经

营现在人们所需要的咖啡厅、酒吧等,这不仅增加了政府的税收收入,而且吸引了国内外众多游客参观,增加了当地财政收入。

## 四、完善我国新型城镇化进程中筹资机制的对策

我国城镇化的筹资机制目前还处于初始的制度安排阶段,需要不断地进行拓展和深化。与德国相比,中国尽管在政治经济制度、基本国情、管理体制、经济发展水平等存在很大的差异,但我们仍然可以从德国的筹资经验中找到可以学习借鉴的方面:一是可以学习其政府间互相帮助的方法,实现各地区平衡发展;二是学习其怎样保护城市文化并将此构建为第三产业,进行筹资,以提高土地利用效率,为新型城镇化建设提供资金支持。完善我国城镇化进程中的筹资机制,应关注发展集约型工业和现代化农业,关注大小城市协调发展,在工业与农业转型、规范城镇建设的过程中寻找路径。

### 1. 通过发展现代农业进行筹资

前期的城镇化片面扩大城市规模,重点放在工业的发展上,放在推动农村剩余劳动力向城市转移上,而新型城镇化在推进工业和第三产业发展的同时也要推动农业的现代化发展,但不是之前小规模个体农业,而是升级的扩大规模的现代农业。新型城镇化不仅能支持农业的发展,提高农业经济效益,也能为解决新型城镇化融资问题带来帮助。因此,发展现代化农业,调动政府的积极性,出台政府和农民都可获利的政策,可寻找出新型城镇化发展中的筹资路径,构建有效的筹资机制。

一是鼓励农民扩大农业规模。在农村剩余劳动力向非农业化转移的步伐不断加快的背景下,农民依靠种地获取利益已很少,农业对他们来说可能正在成为一种副业,在这种情况下,政府可鼓励谋求扩大经营规模的农民,利用多年来辛勤经营积累的资金和人脉资源,扩大经营规模,减少经营成本,增加单位边际效益,提高收入并实现土地的集约。政府可以对承包地多的农民给予更多的补贴,比如提高自然灾害补贴资金、建立更多的鼓励和奖励机制等,这样虽然会增加政府的农业支出,但是农业的发展必定会给政府带来更多的收益,提高新型城镇化中的融资效率。

二是鼓励农事企业自建农业基地。农事企业包括农场类生产企业、对农产品进行加工的企业及经营农产品流通的企业。近年来,有很多农事企业为

了降低原材料的成本更愿意自建生产原料基地,应鼓励这些企业扩大自建基地规模,增加生产量,加速经济增长。政府可以减少企业税收,对超额完成平均指标的企业或减少环境污染的企业进行奖励,而且可以把农村闲置的土地以低价租给这些相关企业,可用分期付款的方式进行租用。扩建农业基用,不但可以提高政府的税收,而且可以提高农民的收入,还能解决农村劳动力过度流出等问题。

三是鼓励非农企业投资农业。新型城镇化可以调动外来工商企业资本和社会资本进入农业的积极性,这些工商企业来自很多领域,过去与农业没有直接联系。近年来,由于国家加大对农业的扶持力度,加之一些工商企业在原有领域竞争激烈,经营困难,看到投资农业会取得种种利好,许多工商企业愿意投入农业。鉴于此,政府可举办大型农业招商活动,推动现代农业招商引资,为非农企业制定农业贷款担保、农业保险等系列扶持政策,从租用土地、立项审批、减免税费等方面鼓励工商资本进入农业,投资成立专门的指导和技术服务机构,为工商涉农项目提供人才技术服务,激励工商资本进入农业产业。鼓励非农企业投资农业,是新型城镇化建设过程中不可忽视的一条重要融资渠道。

### 2. 利用土地流转进行筹资

土地流转是发展规模经营、提高农民收入、建设现代农业、促进城镇化和农民市民化的重要途径。积极促进农地流转,提高土地利用效率,促进土地流转市场形成,可获得可观的经济效益,是新型城镇化过程中的又一筹资渠道。

一是建立完善的土地流转中介。在进行土地流转时,很多时候农民并没有得到合理的补偿,一些中介组织带有明显的行政色彩,不符合土地流转市场的要求,而且一些乡镇和农村的中介组织缺少人员,缺乏专业知识和经验,无法专业地评估土地并提供公正的服务。因此,要健全、完善土地流转中介,调整中介服务人员;不能片面追求土地流转速度和规模,而是要维护土地流转双方利益,特别是要维护弱势群体的利益,使土地流转更加高效,筹资变得更加合理,以减少新型城镇化过程中的资金压力。

二是让土地流入市场。让土地流入市场的本质就是区分土地的质量,划分土地的出租价格或调整租金的支付方式。土地分好坏,有些土地属于肥沃地,适于耕种;有些土地属于劣质地,不适于种地。种地者当然需要质量好的土地,所以出租租金可以相对调高;对于用地建厂者来说土地的质量并不重

要,可以出租劣质土地,租金可以适当调低。收取租金可以折价,对方可接受一次性优惠方式或者分期无优惠的方式。在土地流转中,应建立完善的价格机制,把价格信息的来源公开化,多考虑农户的价格要求而不是片面考虑政府提出的价格,并且要像德国区分房价等级那样,对于流通过程中的土地规定价格波动范围,避免出现价格过高或过低的现象。应在完善土地价格市场机制的基础上,建立有效的土地筹资机制,提高政府的财政收入,助推新型城镇化建设。

### 3. 通过产业引入进行筹资

一是降低准入门槛,吸引投资。降低行业的准入门槛,建设一些民营企业,吸引外资建厂,可在推动农业建设的同时促进其他行业的发展,提高农民就业率和当地经济收入,防止农民过度流向大城市。政府应降低民营企业贷款的利息率,减少民营企业税收,为国外资本的投入提供完善的法律保障和优惠政策,以吸引更多的资本投入农村建设,实现中小城镇协调发展,给新型城镇化中的筹资带来帮助。

二是调动民间资本投入。应广泛吸引民间资本投入地方政府公共服务与基础设施建设,投入新型城镇化建设中的公共事业,如公益性小学、公益性医疗机构等;并给投入资本者以优惠政策,如给他们提供每年指定额度的购书卡,或者提供每年一次的体检等优惠方式。民间资本投入基础设施建设,可提供更多的就业机会,让人们享受高质量的服务,并可减少政府在基础设施建设中的投入。另外,应严格依法管制资本流通,避免腐败现象,以建立有效的资本投入体系,更好地为新型城镇化筹资。

### 4. 通过城镇规划与建设进行筹资

一是区分公共用地和建筑用地。在城镇规划与建设过程中,区分公共用地和建筑用地会提高土地的利用效率,提高经济效益。公共用地用于基础设施建设。基础设施建设需要大量资金并且收益较小,政府可以采取与企业合作的方式给企业创造利

润并减少自己的投资。建筑用地用于建设居民楼、商业楼等,对于由城市发展而引起的人们对住房价格上涨的担心,可借鉴德国的城镇化建设经验,规定不同档次的房价限制,以提高购房率,增加财政收入。

二是建设特色城区,吸引消费。借鉴德国的经验,对于有中国特色的古老建筑应基本上保持原来的模样,只根据现代生活的需要对其内部进行改造,这样会大大减少重建的资金投入;同时吸引创业资本或民间资本投入经营店铺,增加政府收入。此外,建设具有中国特色、当地独有的标志性建筑会吸引更多的国内外游客参观旅游,扩大消费,增加收入。

### 5. 通过政府间的协助进行筹资

新型城镇化建设离不开政府的引导,各种融资也是以政府为核心引导社会资金的参与。在目前提倡各地区共同公平发展的情况下,政府之间可以通过相互拨款的方式,给欠发达地区提供资金上的支持,助推其城镇化发展。在发达地区制定一定税率的“团结税”,所降的税收可提供给落后地区提高城镇化建设质量,直到该落后地区达到相应发展水平为止。

## [参 考 文 献]

- [1] 孙中平. 中国新型城镇化问题研究[J]. 世纪桥, 2013(5): 59.
- [2] 邱俊杰, 邱兆祥. 新型城镇化建设中的金融困境及其突破[J]. 理论探索, 2013(4): 83.
- [3] 曾真. 新型城镇化背景下我国农村土地流转问题研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2014.
- [4] 张占斌. 中国新型城镇化建设方略[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2013: 229-230.
- [5] 邱鹏飞, 雍国玮, 蒋道德, 等. 德国城市土地利用总体规划体系及其特点——以柏林市土地利用总体规划为例[J]. 西南农业学报, 2003(4): 78.
- [6] 万博, 张兴国. 和谐之城: 德国小城镇建设经验与启示[J]. 国际视野, 2012(2): 92.