

# 山西省新型城镇化融资模式创新探究

崔亚军

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

**摘要:**山西省城镇化的传统融资模式存在诸多问题,例如:财政收入与城镇化资金需求的倒挂、土地财政难以持续、融资结构不合理、金融生态环境欠佳等。任何一种融资模式都存在利弊,山西省应该从省情出发,不仅要规范传统的融资模式,还要更加注重市场金融条件的培育、政策的优化组合、金融服务平台和融资规范平台的搭建,为城镇化融资模式创新提供可行条件。

**关键词:**新型城镇化;传统融资模式;融资模式创新;山西省;城镇化率

**中图分类号:**F229.2

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2014)04-0050-05

2013年12月中央城镇化工作会议,提出建立多元可持续发展的资金保障机制。2014年3月16日,国务院发布《国家新型城镇化规划(2014~2020)》,提出建立规范透明的城市建设投融资机制,创新金融服务和金融产品,多渠道推动中国股权投资,提高直接融资比重。我们要从现代化建设的全局出发,着眼国际政治经济格局的变化,乃至站在国家安全的角度,统筹研究和实施城镇化战略<sup>[1]</sup>。新型城镇化是解决目前中国社会发展诸多问题的“良药”,统筹城乡一体化发展,促进中国经济升级转型和实现“中国梦”的重大战略举措。

城镇化是未来一段时间中国实现现代化的重大战略任务,同样也是山西经济转型发展的核心动力。依据“诺瑟姆S增长曲线”和发展经济学理论可知,一个国家或者地区的城镇化率在30%~70%、人均GDP在2 000~10 000美元时,城镇化进入快速发展阶段。2013年山西省城镇化率为52.26%,仍然低于全国平均率53.73%。根据《山西省统计年鉴(2013)》可知,该省人均地区生产总值34 813元,按2013年的平均汇率计算为5 621美元,表明山西省城镇化已经进入中期加速阶段,该阶段最大的特征

就是巨大的资金投入及其科学的金融支持度。国外部分学者在研究新型城镇化建设中融资或资金支持问题时主要集中在金融体系对城镇化发展过程的某些行业的金融推动作用,不同行业或领域的发展则反过来推动城镇化进程。Cho、Wu、Boggess指出,在推进城镇化发展的进程中,金融支持对城镇土地的投资和开发具有积极的推动作用,要充分利用金融体系的支持加快城镇化的步伐;Teranishi、Kyung-Hwan Kim认为,推进城镇化进程中金融体系支持对城市基础设施建设和对房地产市场具有十分重要的作用,满足城镇基础设施融资以及城市住房融资需求,能够加快城镇化进程;Chang、Mao等也从研究中发现城镇化进程中金融体系对公共交通、房屋拆迁与改造等建设提供了大量资金支持,有助于推动城镇化发展的速度与进程;Richard则采用定量分析方法,通过对英美两国主要城市的数据分析,建立回归模型,得出资本投入因素是城镇化最重要的影响因素。国外也有部分学者从产业视角研究城镇化与金融发展的关系,其中Tarski是典型代表。他认为城镇化进程中存在着住房、基础设施、公共交通的融资行为,一个城市的金融体系是否完整对这些融资

收稿日期:2014-05-23

作者简介:崔亚军(1971-),男,陕西子洲人,管理学硕士研究生。

行为具有非常重要的作用。中国学者在关于城镇化进程的影响因素研究中,也认识到资金支持对城镇化发展具有重大的影响,其中汪小亚指出金融支持在基础条件支撑、带动城市经济发展、城市建设基本条件保障等 3 个方面起到推动城镇化发展的重要作用,可见资金支持对城镇化进程的重要影响。对于金融支持城镇化建设的方式与效果方面的研究,国内学者普遍认为中国城镇化建设进程中金融支持明显不足,一定程度上制约了中国城镇化建设进程。所以,资金支持是城镇化发展进程中必不可少的关键性因素,融资深化是城镇化快速推进的一大动力,两者相互促进,共同发展<sup>[2]</sup>。山西省作为中国中部经济发展相对落后的省份,金融业发展缓慢,全省资金缺口达到 3 000 亿元,严重制约城镇化的发展,因此,创新融资模式对于构建平衡、健康、可持续的山西融资之路以及提高城镇化质量具有重要意义。

## 一、传统城镇化融资模式的制约因素

新型城镇化建设的资金需求主要在基础设施建设投资需求、农业转移人口的社会公共服务需求(教育、医疗、体育、社会保障)、保障房以及棚户区的资金需求、城镇化过程中政府的融资贷款利息需求 4 个纬度,政府需要不断健全城市和乡村基础设施,同时需要确保城乡公共服务均等化,弥补资金缺口。目前传统城镇化融资模式面临诸多困境,难以支撑区域城镇化的庞大资金需求。

### (一) 财政收入与资金需求倒挂现象严重

1994 年分税制改革后,中央和地方的财权与事权明确划分,使得地方财政的自由空间大大缩小,地方政府财权得到极大的限制,中央财政的转移支付又不足以维持经济社会的发展,尤其是新型城镇化的建设资金需求。根据财政部财政科学研究所的研究可知,城镇化每增长 1%,地方政府公共投资需求率 5.9%,根据《山西省城镇化推进战略研究主报告》得知,山西省 2020 年城镇化率的目标为 63%,年均提高 1.5%。2013 年山西省全社会分行业固定资产投资及增长速度见表 1,其中公共服务的财政支出为每年 3 030.5 亿元左右,城镇化人口年均增长目标 60 万,平均大约要实现 360 万人口的农业转移人口市民化,2020 年达到 2 000 万人口左右,按照每人 10 万元,这样估算城镇化的资金缺口 6 000 亿元左右,2013 年山西省财政收入 1 700.2 亿元。很

显然财政收入与城镇化的巨大资金形成倒逼现象,城镇化的资金缺口现象十分严重。

表 1 2013 年山西省全社会固定资产投资及其增长速度

行业	投资额/ 亿元	比上年 增长/%
总计	11 200.2	22.1
农林牧副渔业	757.1	98.5
采矿业	1 485.7	-6.1
制造业	2 560.8	31.9
电力、热力、燃气及水的生产和供应业	678.4	11.9
建筑业	15.2	-10.3
批发和零售业	248.2	26.7
交通运输、仓储和邮政业	1 116.4	-15.8
住宿和餐饮业	84.8	39.8
信息传输、软件和信息技术服务业	63.0	68.4
金融业	3.9	94.2
房地产业	2 475.1	33.3
租赁和商务服务业	60.7	134.5
科学研究和技术业	31.0	-11.2
水利、环境和公共设施管理业	1 239.5	67.5
居民服务、修理和其他服务业	26.5	73.2
教育	152.3	-9.6
卫生和社会工作	57.0	4.9
文化、体育和娱乐业	84.9	2.1
公共管理、社会保障和社会组织	59.8	27.9

### (二) 传统土地财政收入的负面问题

根据中国土地财政依赖度的排名,山西省的 6 个市、10 个县的土地财政为 268.94 亿元,土地财政依赖度为 20.67%。与浙江(66.27%)、天津(64.56%)、福建(57.13%)相比,山西省的土地财政依赖度相对较低,但是土地财政的危害已经显现。山西省是中部经济欠发达省份,税收收入与发达省份相比收入有限,土地财政是地方财力的重要收入来源,是山西省县域经济发展和新型城镇化建设的重要资金来源,市、县两级政府对土地经营、土地创收依赖度正在逐步提高,并且对土地财政的上升空间抱有很大期望。但是土地财政目前已经产生诸多社会问题<sup>[2]</sup>。

### (三) 融资不合理问题

目前地方政府融资平台没有统一的标准,融资担保不规范,融资结构不合理,间接融资比重较大,直接融资比例较小。从山西省非金融机构融资结构看,虽然 2009 年以来,直接融资比例明显上升,融资结构得到改善,其中 2011 年直接融资占比 30.8%,

较上年提高9个百分点,中期票据增长260.3%,带动债券融资较上年有较快发展。但是贷款仍是主要的融资方式,贷款所占比重远远高于债券和股票所占比重。

目前,固定资产投资的资金来源主要有国家预算内资金、国内贷款、利用外资、自筹资金等几种渠道。从山西省资源型行业资金来源情况看,多年以来,国内贷款一直是继自筹资金外最主要的资金来源。从2011年的情况看,电力、热力的生产和供应业的资金来源中国内贷款比重高达50.27%。

(四) 金融生态环境问题

中国社会科学院金融研究所从政府治理、经济基础、金融发展、制度与诚信文化4个维度评价各个地区金融生态。根据《中国地区金融生态环境评价(2009~2010)》的研究结果,山西省2009年的金融生态环境综合得分为0.338,位列27位,在中部六省位列倒数第一位(表2),表明山西省金融生态欠佳,但是金融生态的改善对形成金融创新、促进金融的外部发展具有重大意义。山西省的银行业相对发达,但直接融资业务发展比较落后,各类产权市场、私募股权基金、期货套期保值业务等都有待创新发展。同时,山西省对于创新型的金融工具应用较为缺乏。资产证券化还没有取得实质性进展,中小企业私募债还未落地生花,项目融资、信托融资、可转换债券融资、产业投资基金、创业投资基金、融资租赁等工具应用也明显不足<sup>[3]</sup>。

表2 2009年中部六省金融生态环境评价指标及其全国排名

全国排名	地区	综合得分	政府治理	经济基础	金融发展	制度与诚信文化
12	安徽	0.467	0.571	0.284	0.495	0.516
13	湖南	0.457	0.573	0.339	0.446	0.469
14	河南	0.436	0.556	0.351	0.426	0.413
16	江西	0.428	0.594	0.269	0.464	0.384
19	湖北	0.416	0.492	0.313	0.465	0.395
27	山西	0.338	0.442	0.238	0.421	0.272

二、新型融资方式及其风险

传统城镇化融资模式遇到的困境警示我们在进行新型城镇化建设时,需要加强融资模式创新,探索适合本地区可持续发展的融资模式,充分发挥市场的决定性作用,建立可持续的融资模式。

(一) 地方政府债券

市政债券是地方政府或者其授权机构发行,以

地方政府信用为保障,所筹资金主要用于市政基础设施建设,并承诺在一定期限内还本付息的长期债务性融资工具。市政债券以地方政府的信用为基础,具有融资成本低、期限长、流动性较强的优势。

同时,市政债券的融资风险不容忽视,主要表现在偿债风险和过分投资风险。偿债风险是指当地方经济发生周期性波动时,税收收入下降,偿还债务存在一定风险,进而影响地方政府信誉。过分投资风险主要指地方政府大规模的发行市政债券有可能助长投资趋势,不利于中国经济的转型发展。由于中国中央政府与地方政府的财权与事权不匹配以及《中国人民共和预算法》明确规定,地方政府不允许发行债券,因此还需要破解法律障碍。

(二) 公私合营

公私合营是一种政府服务或提供资金,并通过政府和一个(或多个)私营公司合伙经营。公私合营:一是伙伴关系,即项目目标一致;二是利益共享,即对民营部门的高额利润进行适当控制,不允许民营部门形成超额利润;三是风险分担,即公司部门不仅仅是伙伴关系,更强调风险共担<sup>[4]</sup>。

公私合营的风险主要是公私合营融资方式的风险,主要表现为:参与方的违约风险,如私人机构弱势而政府失信;法律不健全引致模式运作失败;因市场变化带来的各种损失风险;利益与风险分担不合理等。新型城镇化建设的进程中,各地区大力创新城镇化投融资体制,着力破解政府融资平台债务风险的背景下,积极开展公私合营模式探索,不但可以化解城镇化进程中经济发展的融资瓶颈,而且能够引入高效率的社会资本和高水平的管理经验,从而促进区域经济健康、有序、快速发展。中国公私合营起步于20世纪90年代,目前还没有普遍应用,只有部分地区在推进城镇化建设进程中进行试点,取得了不错的实践效果。根据美国公私合营来看,融资效率越高,还债压力越小。因此,我们要在推进城镇化建设进程中,大力探索公私合营的城镇化融资模式,大力引入社会资本和社会先进的管理理念,确保城镇化建设进程中有充足的资金保障。山西作为中部地区欠发达省份,城镇化公私合营融资模式运营欠佳,主要是民营部门获得超额利润,影响政府信誉;市场条件不充分,市场化条件不高,部分项目资金使用效率不高。

(三) 私募基金

私募基金是指私下或者直接向特定群体募集的资金。私募基金具有产品针对性、收益率高等优势。

同时私募基金风险极高,主要是投资者出现重大变动或者其他变动,存在信息披露松散,存在被杀价和控股风险<sup>[5]</sup>。

中国私募基金市场的发展带有自发性、地下性,面临着信誉问题、法律保障问题等,因此需要制定私募基金的监管法律,如《证券投资基金投资法》,加强监管私募基金投资。2013年4月14日,山西省灵石、襄垣、武乡3个县城镇化建设基金及基金管理公司正式成立,这是全国首创的以城镇化为龙头、“新四化”同步推进、支持县域经济发展和城镇化建设的综合性私募基金。

### 三、融资模式创新的可行性

市场化的融资模式可以有效解决融资难,但是需要一系列保障,否则会引起财政风险。山西省融资模式的新机制就是要充分发挥市场在融资中主导性作用,政府等其他主体的政策引导等作用。山西省实行市场主导的融资模式具备了相应的条件,具有一定的可行性。

#### (一) 资源性综合改革试验区带来的历史机遇

2010年12月国务院批准《山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验方案》,为山西省的经济社会全面转型发展提供了政策支持。综合改革试验区为山西省深化金融改革提供了空间,转变思想观念,克服各种约束障碍,积极探索。金融改革是综合改革的重中之重,回顾山西省金融业的发展历史,山西票号一度“执中国金融业牛耳”,金融文化历史积淀丰厚。山西省需要抓住国家综合配套改革的发展机遇,积极推动融资模式改革创新,为建设“魅力山西”提供金融基础。加强金融政策与宏观经济政策的协调配合,优化信贷资源,积极支持重点产业调整,新兴产业发展壮大,推动山西省工业新型化、农业现代化、市域城镇化、城乡生态化的建设进程,促进山西省经济社会转型。着眼于区域经济长远发展大局,不断调整信贷政策,优化信贷结构,大力支持绿色、低碳经济的金融需求。积极落实山西省传统支柱产业调整和振兴规划,探索银行业支持现代农业产业化发展,支持现代服务业快速发展,支持山西省内企业技术进步和通过兼并重组淘汰落实产能,努力建设低碳金融示范区<sup>[6]</sup>。

#### (二) 市场金融条件

根据《山西省融资体系建设“十二五”发展规

划》,山西省为城镇化提供了一系列金融业发展的政策,从而推动山西经济的转型发展。与“十五”时期相比,全省财政总收入由2 207.1亿元增加到6 990.48亿元,年均增长19%。一般预算收入由1 092.72亿元增加到3 634.84亿元,年均增长21.4%。银行业金融机构贷款余额由“十五”末的4 329亿元增加至9 728.7亿元,年均增长17.6%。资本市场直接融资规模由105.94亿元增加至1 646.2亿元,增加1 540.26亿元。民间融资规模由500亿元增加至2 000亿元左右。利用国外资金规模由10.64亿美元增加至88.35亿美元。信托融资渐趋流行,融资额度显著增加。融资需要精通金融知识与技术的专门机构和队伍讲行较长时间的市场化运作,因而规范的中介市场及稳定的企业人才队伍是市场化融资成功的重要条件<sup>[7]</sup>。

#### (三) 金融服务平台

山西省金融服务平台为资金供需双方搭建一个项目发布权威、企业信息准确、产品服务聚集的平台,使融资服务工作由银行和企业相互之间“盲人摸象”向银行和企业双方全方位接触转变,由一次性银行和企业洽谈对接,向全程式、常态化、多点式服务转变,由过去单一的信贷产品服务,向多种融资方式协调联动转变,构建了直接融资与间接融资结合、投证债贷租联动、金融机构与民间资本共同发力支持实体经济发展的融资新格局。山西省先后制定了《山西省金融服务平台运行维护管理办法》、《山西省金融服务平台合作银行管理办法》、《山西省金融服务平台融资专家管理办法》等规章制度,在媒体宣传、项目收集、信息发布、融资对接、答疑解惑、运行维护、专家管理、沟通协调等方面建立了一套标准化体系,有效促进了平台的规范化运行<sup>[8]</sup>。为了激活政府融资平台融资功能、支持城镇化建设,2013年年初山西省金融办、财政厅、住建厅研究制定了《关于规范政府融资平台促进城镇化建设的意见》,在大运路沿线、上党城市群、百里汾河经济带等主要城镇群,选取51家政府融资平台进行整顿规范,充分释放和发掘平台融资功能<sup>[9-12]</sup>。

### 四、结语

山西省城镇化的融资模式具体如何选择,需要根据实际情况,因地制宜、理性选择。从国际经验看,城镇化建设资金来源都经历过政府投资到私人投资再到公私合作的演化。单纯的政府投资或是私

人投资都存在小足,实践证明较为理想的模式是公私合作模式。城镇化融资形式可以多样化,并建立在政府与市场的合理定位上。山西省要从全省实际出发,优化融资模式组合,经济基础好的太原、大同等地可以选择市政债券,其他地区可以根据自己实际情况进行优化选择。总之,山西省需要建立地方财政约束机制,健全市场融资机制,健全金融服务体系,加强金融监管,保证融资模式创新。

#### 参考文献:

- [1] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革, 2012(11): 4-10.
- [2] 戴双兴. 新型城镇化背景下地方政府土地融资模式探析[J]. 中国特色社会主义研究, 2013(6): 73-77.
- [3] 丁远杏. 湖北省新型城镇化融资模式创新研究[J]. 科技进步与对策, 2013, 30(24): 51-54.
- [4] 贾康, 孙洁. 城镇化进程中的投融资与公私合作[J]. 中国金融, 2011(19): 14-16.
- [5] 杨志勇. 中国城镇化融资方式分析[J]. 中国金融, 2011(19): 25-27.
- [6] 丁远杏. 论城镇化融资方式创新的保障机制[J]. 江汉论坛, 2013(11): 65-69.
- [7] 黄瑞玲, 谈镇. 构建三位一体的新型城镇化融资机制[J]. 中共中央党校学报, 2014(3): 81-85.
- [8] 郭文炯, 李锦生. 山西特色城镇化发展战略思考[J]. 经济问题, 2009(1): 125-127.
- [9] 于汉学, 解学斌. 黄土高原沟壑区域镇体系协调发展的生态学途径[J]. 建筑科学与工程学报, 2006, 23(4): 84-89.
- [10] 马忠英, 杨琦, 周伟. 基于模糊界定的农村公路综合测度模型[J]. 中国公路学报, 2010, 23(5): 102-106.
- [11] 孔祥利. 西部民族地区新型城镇化进程中地方政府职能的转变[J]. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 43(1): 14-20.
- [12] 王琴梅, 杨军鸽. 农业现代化推动新型城镇化的效应分析: 以陕西省为例[J]. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 43(5): 140-147.

## Exploration on financing mode innovation of new urbanization in Shanxi province

CUI Ya-jun

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** There are lots of problems in traditional financing mode of urbanization in Shanxi province, such as: fund demand in urbanization dropping away from fiscal revenue, unsustainable land finance, unreasonable financing structure, and poor financial ecological environment. There are pros and cons in any kind of financing mode, so Shanxi province should proceed from the provincial conditions, not only regulating the traditional financing mode, but also emphasizing more on fostering financial market conditions, optimizing policies, and constructing financial services platform and financing standard platform, to provide a viable condition for financing mode innovation of new urbanization.

**Key words:** new urbanization; traditional financing mode; financing mode innovation; Shanxi province; urbanization rate