

解决城镇化巨大的资金需求,一方面要建立多层次、多样化、市场化的投融资机制,另一方面要构建政府、企业、个人多主体共同参与的成本分担机制

深化城镇化投融资体制改革

辜胜阻 曹誉波 李洪斌



城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。经济学中的“诺瑟姆曲线”表明,城镇化水平从30%上升到70%的区间是城镇化率上升最快的阶段,这一阶段的突出特征就是需要大量的资金投入。2012年我国城镇化率超过52%,正处在城镇化高速发展阶段,城镇化的改革和发展正面临较大的资金缺口。妥善解决这个阶段的投融资问题是我国城镇化持续健康发展的重要保障。

城镇化资金需求巨大且融资方式多样化

我国城镇化建设中融资渠道比较狭窄,金融工具创新不足,融资模式较为单一。地方政府主要依靠有限的财政、难以持续的土地经营与中短期的银行贷款三个渠道来筹措资金,缺乏多

样化、多层次的融资渠道,很难在资金市场上筹措到匹配的资金。部分地区也尝试如地方性债券的发放、政府与民营资本合伙经营等其他一些融资模式,但由于规模小、领域窄、风险高等原因,现阶段都难以满足不断攀升的城镇化融资需求。在城镇化进程中,进城人口生产和生活方式的转变、城镇产业体系的形成、就业机会的创造以及经济社会各个方面的变化,不仅需要大量的资金支持,而且衍生出不同种类的融资需求,需要不断创新金融工具与之相匹配。

一是进城人口创业置业的融资需求。新型城镇化要以人为本,让进城人口有稳定就业和平等创业的机会。进城人口在城镇的初创企业主要是个体私营企业和小微企业,普遍存在资产抵押品不足、经营状况不稳定、治理结构不完善、信用难以识别等问题,其融资需求具有较分散、批次多、数额小、期限短等特点,与现有商业银行经营模式不匹配,难以从银行等正规金融机构获得贷款。

二是城镇基础设施的融资需求。城镇化进程中的基础设施和公用事业需要大量的投入以形成有效供给,并且由于产品属性的不同,它们有不同的融资特点。城镇基础设施建设往往具有投入规模大、建设周期长、运营成本高、资金回收慢等特点,需要稳定、长期、低成本的投资来源,依靠有限的财政资金和银行贷款难以满足。城市供电、供水、供气、供热,以及文化体育场所、娱乐场所、公园、邮政通信等城市公用事

业,除了具有以上特点外,还可构建一定程度的“使用者付费”机制。根据基础设施和公用事业在竞争性、排他性方面的不同特点,构建不同的融资模式就显得尤为重要。

三是进城人口的住房和耐用消费品等消费融资需求。人口的城镇化必然带来消费需求的增长。城镇化过程中,进城人口的收入提高,将大大提升其消费能力,给消费金融带来巨大市场。有研究表明,按照现有城镇化速度,消费需求规模将从2011年的16万亿元提升到2016年的30万亿元左右。未来进城人口的住房需求将出现大幅上升,保障性住房建设和商品房交易将加速,与住房息息相关的建材装修、家具电器等消费贷款需求将日趋旺盛。进城人口的消费浪潮将推动更加便捷的支付结算体系的建立、更加丰富的金融产品创新以及金融知识的广泛普及。

城镇化和市民化是一项高成本的改革,需要大量资金

城镇化的核心是人的市民化,当前尤其要优先解决已经长期在城市生活的农业转移人口的市民化。市民化是一项高成本的改革,农民工市民化是进城人口平等享受教育、医疗、养老等一系列基本权利保障和公共服务的过程,是稳定的就业机会、平等的公共服务以及城镇化生活方式的有机结合。农民工要穿上市民的就业、教育、医疗、住房、养老这“五件衣服”,需要大量公共投

入。中国社科院发布的蓝皮书指出,今后20年内,中国将有近5亿农民需要实现市民化,人均市民化成本为10万元,为此至少需要40万亿~50万亿元的成本。国家行政学院报告称,如果将2012年1.6亿外出农民工转化为市民,仅基本公共服务方面的投入,就需要新增投资1.8万亿元以上。随着我国城镇化水平的提高,城市新增公共基础设施建设会不断加快。研究表明,到2020年,仅仅由于城镇人口的增加而新增的市政建设,包括公共交通、市容环卫、污水处理、绿化、热水供应、道路桥梁等的资金需求大约就有16万亿元。地方政府的财政投入是当前城镇化建设资金的主要来源。长期以来,基于对城镇基础设施和公共服务属于公共产品的认识,地方政府的投资事权大大超过了财政可支配的财力,城镇化建设存在巨大的资金缺口。

创新投融资体制推进城镇化健康发展

解决城镇化巨大的资金需求,一方面要建立多层次、多样化、市场化的投融资机制,另一方面要构建政府、企业、个人多主体共同参与的成本分担机制。

第一,构建多层次金融体系,多渠道满足城镇化融资需求。

一要创新信贷管理制度,扩大对城镇化的信贷供给。受益于城镇化的加速推进,城镇产业基础的壮大、基础设施建设不断完善以及进城人口的消费需求将成为商业银行信贷投放的重要方向。商业银行要努力配合各级政府做好资金筹措计划,通过时间和期限的合理安排,创新并不断丰富融资工具,协助地方政府防范和管理好金融风险。把握城镇化过程中产业发展的趋势,积极支持符合各地城镇资源禀赋、具有发展前景的优势行业和企业。金融机构要细分城镇化中进城人口的消费金融市场,创新金融产品服务住房、耐用消费品、教育文化等消费型贷款需求。通过发展投

行业务、城镇化产业基金托管业务等,探索以信托理财和设立资金池的方式,引导保险资金、养老基金、PE基金、海外资金以及其他社会资金参与国家新型城镇化建设。制定城镇化金融专项业务经营风险偏好,设定风险容忍度,加大城镇化金融的信贷支持。

二要发展农地金融,让农地流转收益成为农民工创业置业的资本,解决农民工草根创业的融资需求。农地金融已经有两百多年的历史,世界多数发达国家和地区都建立了完善的农地金融制度,像德国的土地抵押信用合作社,自下而上发展,抑制了农村高利贷,而美国利用联邦土地银行解决了农业经济危机。土地一方面有生存保障的功能,另一方面有致富资本的功能。城镇化中“钱从哪儿来”,关键要靠金融改革,唤醒农民土地这项“沉睡的资本”。农地金融是城乡一体化过程中一项非常重要的金融创新。如今大量的农民工返乡创业需要资金支持。广泛开展农地金融,把农村土地使用权作为抵押贷款融资,可以解决农民工创业的资金需求。我国农地质押贷款从2008年就开始了,但是发展比较缓慢,主要的问题是缺乏法律依据,操作层面上难以控制风险。为此,要探索土地流转收益和土地承包经营权抵押的方式,把土地的级差收入和长期增值收入真正归还给农民。

三要发展民间资本主发起的风险自担的民营银行和其他民营金融机构,用草根金融来支持草根经济和草根创业。城乡一体化需要草根金融,草根金融是基层的微型金融机构,适应草根经济的小、散、弱、多,缺少抵押物,几乎没有正规财务报表等特点,拥有专业的队伍、独特的流程和考核激励机制,深植基层,服务于草根经济。国际经验表明,小型金融机构向企业提供融资服务时具有明显的信息优势,这种优势来自于小型金融机构与小微企业和个人长期合作与共同监督的结果。美国共有8000多家社区银行,对美国的经济发展起着

非常重要的作用。在美国,大银行的贷款多集中于规模较大的中型企业,对小型和微型企业的贷款主要由社区银行来满足。社区银行瞄准小客户,差异化优势明显,对于防止基层金融“空洞化”具有重要作用。当前要放松对各类金融机构的市场准入限制,促进城市社区中小银行等民营金融机构的建立,形成多元适度竞争的草根金融体系。在调查中我们发现,扎根基层的小型金融机构在支持小微企业和创业方面大有可为。重庆渝北银座村镇银行自成立以来就承载着“支持小微,服务三农”的重要使命,开业一年半时间,贷款余额突破11亿元,户均贷款余额76万元,累计支持了1800多户农户和小微企业的发展,为重庆两江新区的城镇化建设作出了重要贡献。这表明类似于社区银行的小微金融机构有非常大的发展空间。

第二,进一步放开市场准入,引导民间资本参与城镇化建设。

鼓励民间资本参与城镇化基础设施建设有多种方式。BOT(建设—经营—转让)、BOO(建设—拥有一经营)、BTO(建设—转让—经营)等项目融资方式能够通过少量的政府财政投入盘活社会存量资本,为满足城镇化建设的资金需求提供良好的途径。当前要发挥财政投资的引导功能,通过财政资金的先期投入、财政补助、资本金注入、信贷贴息等手段,引导民间资本通过直接参与、特许经营、BOT、BOO、BTO等方式参与到新型城镇化建设中来,以弥补建设项目现金流量与还贷能力不足的问题,提高投资项目的财务生存能力,并达到以较少财政资金带动更大规模社会资金投入的放大效应。进一步推进民营企业在基础设施、公共事业和社会事业等城镇建设中与其他所有制企业在投资审批、土地、财税扶持方面的公平化待遇,通过对城镇的供水、供热、供电、园林、绿化等具有经营性质的基础设施建设公开招标,鼓励和引导社会资本参与市政公用企事业单位的改组、改制。

积极推进公用事业的市场化运营,对经营性、准经营性、公益性等不同性质的项目进行合理区分,推进城市基础设施和公共事业逐步向民间资本转让产权或经营权。

第三,创新金融工具,拓宽城镇化基础设施建设的融资渠道。

城镇化建设具有其特殊性,利用新型金融工具融资,有利于将新型城镇化的资金来源延伸至证券市场和债券市场,使城镇化建设资金来源多样化。

一要通过推进基础设施资产证券化,为大型项目提供资金融通。很多经营性的基础设施建设具有稳定的现金流,能够成为优良的证券化资产。资产证券化能提高资产流动性,通过分享固定资产稳定收益来实现融资目的,在解决城市建设资金短缺问题方面有很大的发展潜力。我国资产证券化发展已经起步,当前要进一步完善资产证券化相关的体制机制,构建有利于资产证券化发展的法律法规体系、监管机制和信用环境等市场环境,一方面为城镇化发展融通资金,加快资金周转,降低投资风险;另一方面让更多的民间资本能够分享城镇化会发展的成果。

二要充分运用债券市场满足城镇化过程中的融资需求。市政债券因其利用地方政府的信用作担保,能有效为城市建设筹集资金,已经被美国、日本等国家广泛采用。美国的市政债券分为一般责任债券和收益债券,卫生保健、高等教育、交通和公用事业等项目主要发行收益债券,一些收益不足偿还债务的建设项目,如会展中心、路灯系统,地方政府则发行一般责任债券,通过特定的销售税、燃料税或两者结合起来偿债。研究表明,我国已经具备发行市政债券的经济实力和制度保障。当前要在完善债券市场化发行机制、市场约束、风险分担机制、评估偿债能力的基础上,建立合理的地方政府债务管理体制和发债机制,保证其公开透明,接受社会监督。市政债券的推行还要与改革中央和

地方的财权事权划分、推进《预算法》和《担保法》等相关法律条款的修改、建立信用评级披露和政府负债指标体系等深层次的制度安排相结合。

第四,扩大政策性金融供给,构建市民化多元主体的成本分担机制。

政策性金融不仅能够促进基础设施部门的高速增长,还能对民间资本产生很好的引导作用。1951年日本政府成立了“开发银行”,由中央政府全资拥有,主要向国内能源、交通等基础设施部门提供长期低息贷款。此后,大量的民间金融机构开始向政策性银行投资的部门提供贷款,有效地保障了大规模基础设施建设对资本的需求。当前我国应继续深化政策性金融机构改革,解决中长期债权银行的债信、监管等问题,以更加有效地支持我国城镇化进程。对于诸如公共交通、城镇排水管网、供水管网、公立医院等公共项目,政府可以积极争取政策性金融机构的融资服务,配合以财政贴息、税收优惠等多种形式的补偿机制,保障项目收益和还款来源,维持新型城镇化建设过程中此类基础设施建设项目融资的稳定性和安全性。此外,要构建政府、企业、个人多主体共同参与的市民化成本分担机制,稳步推进农业转移人口市民化。

作者单位:辜胜阻系全国人大常委会委员、民建中央副主席、武汉大学教授;曹誉波、李洪斌系武汉大学教授

(责任编辑 赵雪芳)

中国金融出版社图书推荐



《国家开发银行史(1994-2012)》
作者:《国家开发银行史》编辑委员会
定价:128.00元

本书全面记录了国家开发银行从1994年至2012年创立、成长、发展的历史,展现了国家开发银行在中国特色开发性金融理论指导下,服务国家发展战略与实现自身发展目标的历程。



《河南金融百年》
作者:贾灿宇
定价:56.00元

本书从不同侧面、不同角度记录了1896-1995年间河南金融业发展的历史,记述了这一历史阶段河南金融业所经历的曲折复杂历程和重要经验教训。全书内容包括三个部分:金融轶事说略,金融人物小传,金融大事录要。



《中国银锭图录》
作者:文四立
定价:390.00元

本书系统介绍了中国历史上银锭的产生和发展历程,收录了唐代银铤、宋代银铤、金代银铤、元代银铤、明代银铤、清代至民国银铤,按照历史脉络和区域特点相结合编排银铤实物。全书精选1163枚银铤,实物图片2200多幅,集中国历史银铤实物之大成,图文并茂,资料翔实,是人们了解中国钱币文化的重要参考资料。