

# 激发民间资本在新型城镇化中的投资活力

辜胜阻,曹誉波,李洪斌

(武汉大学,湖北 武汉 430072)

**摘要:**新型城镇化要坚持“市场主导、政府引导”的发展模式,让市场在城镇化资源配置中发挥决定性作用,关键是激发民间投资的活力,发挥民间资本在城镇化建设中的积极作用。我国新型城镇化建设要从九方面激发民间资本活力:吸引民间资本参与基础设施建设;在服务业方面对内向民间资本扩大开放,推动服务业大发展;推进政府向民企购买公共服务,实现公共服务向常住人口全覆盖;鼓励民间资本参与房地产市场开发建设,尤其是保障房建设和棚户区改造,促进房地产业健康发展;在智慧城市与绿色发展方面激活民间投资;让民营科技企业推进城市产业升级;鼓励民间资本参与土地规模经营,推进城镇化与农业现代化同步发展;鼓励龙头型民营企业参与城镇综合体和新型社区建设,推进就近就地城镇化;引导民间资本发展中小银行和草根金融,支持转移人口创业。

**关键词:**新型城镇化;民间资本;市场机遇;投资活力

**中图分类号:** F832.48      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2014)09-0001-10

城镇化是新一轮经济发展的重要引擎,涉及到“人、业、钱、地、房”五大要素。新型城镇化只有围绕这五大要素的协调、互动发展深化改革,才能坚持正确的方向。“人”是城镇化的主体和核心,“业”就是城镇化要有产业支撑、市民化要有稳定就业,“钱”是城镇化的保障,“地”指土地的集约使用和推进新一轮土地改革,“房”是进城人口住有所居的关键。新型城镇化要解决“钱从哪儿来”的问题必须处理好政府与市场的关系,坚持“市场主导、政府引导”的城镇化发展新模式。调研结果表明,必须激活民间资本,着力扩大民间投资,充分发挥民间资本在新型城镇化发展中的作用。

## 一、新型城镇化为民间资本带来全方位的投资机遇

城镇化要因地制宜、因城而异,不同地区要有不同的发展模式。我国城镇化水平长期滞后于经济发展水平,各省(市、区)城镇化率存在明显的地区差异,大部分中西部省份城镇化率低于全国平均水平(见图1)。城镇化过程要解决“人往哪儿去”问题,应该发展城市群和以县城为据点发展中小城市“两条腿”走路。依托县城发展城镇化是我国均衡城镇化战略的重要支柱,就地就近城镇化是当前城镇化进程中一种值得肯定和深入研究的发展模式。<sup>[1]</sup>

城镇化是社会经济协调发展的结果,与工业化、信息化和农业现代化互生共进。<sup>[2]</sup>城市发展伴随的基础设施和公共服务建设与人口集聚产生的巨大消费需求将有效刺激投资需求。财政部预测,到2020

**作者简介:**辜胜阻,武汉大学教授;曹誉波,武汉大学博士研究生;李洪斌,武汉大学博士研究生。

**注:**本文基于全国人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席辜胜阻教授主持的2013年城镇化调研成果。调研组先后赴湖北、河北、山东、广东、浙江、黑龙江、江苏、北京、贵州、海南等10多个省市进行实地调研。刘传江、江赛、赵晓非、张雪峰、陈向宇、许谨、熊贵立、方浪、胡柏林等参与调研。

年城镇化带来的投资需求约为 42 万亿元。城镇化是多种要素集聚和集中的过程,会带动人流、物流、钱流、信息流、能源流的高速流动,带来巨大的投资需求。民间资本要充分抓住城镇化提供的投资机遇,积极参与新型城镇化建设。<sup>[3]</sup>

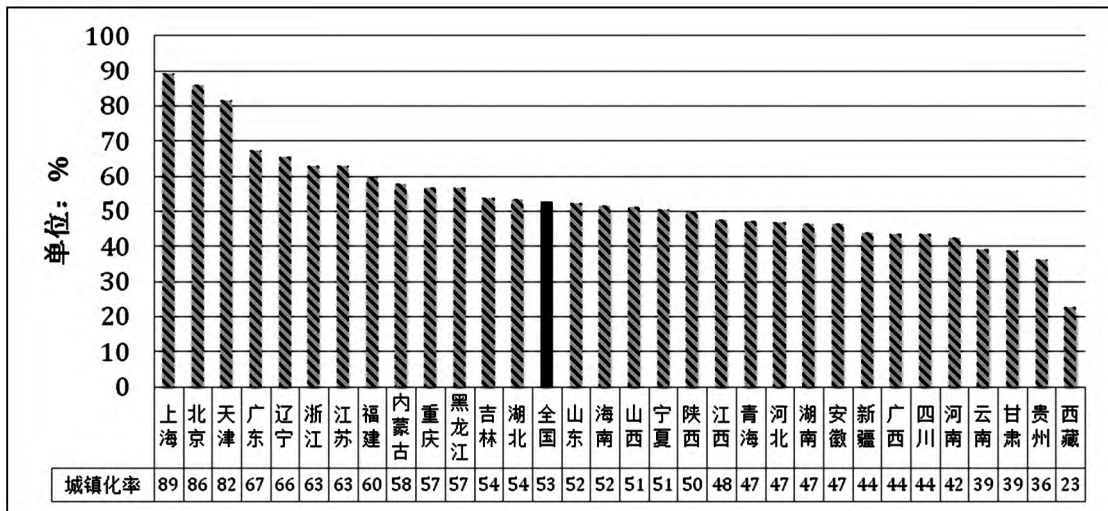


图 1 2012 年全国各省(市、区)城镇化率

数据来源《中国统计年鉴(2013)》。

(一) 城镇基础设施快速发展是城镇化的基础

当前,我国城镇化已进入快速发展期,随着城市发展和城镇人口增加,道路、交通、环卫等基础设施需求迅速增长,对能源的消费需求也不断增加。研究表明,到 2020 年,仅仅由于城镇人口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、道路桥梁等资金需求将达 16 万亿元。<sup>[4]</sup>长期以来,我国在基础设施领域的投资仍处于较低水平。据统计,我国现有基础设施资本存量达 25 万亿元,仅次于美国和日本。但 1980 年至今,人均资本存量仍低于所有经济合作与发展组织(OECD)国家,没有因为总量的增加而明显改善。当前,城镇化基础设施建设过度依赖地方政府资金,资金主要来源于地方财政拨款和银行贷款,既会因缺口过大而减缓城镇化进程,也会加大政府债务风险,因此必须引入民间资本。城镇化基础设施建设大多具有超前性和公益性,投资规模大、建设周期长、运营成本高、资金回报慢,对民间资本缺乏吸引力。加上基础设施建设项目对民间资本的“玻璃门”和“弹簧门”限制,目前民间资本参与投资规模较小、领域较少。我国城市基础设施资金来源以地方政府投资为主,民间资本参与程度不及 10%。城镇化进程中所需产品大都具有准公共品性质,实践证明,无论政府投资或是私人投资提供,都存在严重不足或缺陷,较理想的模式是公共私营合作。从国际经验看,城镇化进程中的投资都经历过从政府投资到私人投资再到目前被广泛采用的公共私营合作制的模式投资。<sup>[5]</sup>公共私营合作制即 PPP(Public - Private Partnership) 模式,指政府及其公共部门与企业之间结成伙伴关系,并以合同形式明确彼此的权利与义务,共同承担公共基础设施或公共服务建设与营运。

(二) 服务业的发展是新型城镇化的重大引擎

我国服务业发展水平与发达国家甚至部分发展中国家相比还有很大差距,是经济发展的“短板”。2013 年,我国服务业增加值占国内生产总值的 46.1%,大大低于发达国家 70% 以上的份额,也比同等收入水平的发展中国家约低 10 个百分点。从服务业结构看,由于我国经济发展方式的转型,企业对金融、物流、研发设计等生产性服务业的需求不断提升;同时,随着收入水平的提高和创新驱动战略的实施,经济中

健康服务、理财服务、文娱服务、科技服务等方面的现代服务业需求也日益增长,而目前这些方面的供给仍相对短缺。<sup>[6]</sup>调研发现,我国服务业发展滞后主要是体制机制方面原因。当前,无论是金融、通信、物流、邮电、文化等领域,还是养老、医疗、非义务教育领域,都存在行政性垄断、审批过多、市场准入门槛较高等问题。尤其是在金融领域,引入多元竞争主体的呼声和期望比较高。在2013年服务业企业500强榜单中,银行等国有企业占主导地位,营业收入也占绝对优势(见图2)。另外,服务业税率较高、对中小服务型企业的金融服务不到位等问题,也制约服务业发展。差距就是潜力,我国服务业具有广阔的发展空间。从产业发展看,目前我国制造业面临较严重产能过剩和高成本压力,制造业投资下行较快,服务业增长势头良好。提高服务业发展水平,不仅有利于产业结构优化和扩大就业,而且有利于建设资源节约型和环境友好型经济;不仅关系社会经济活力,更关系居民生活质量,对老百姓幸福感有直接影响。

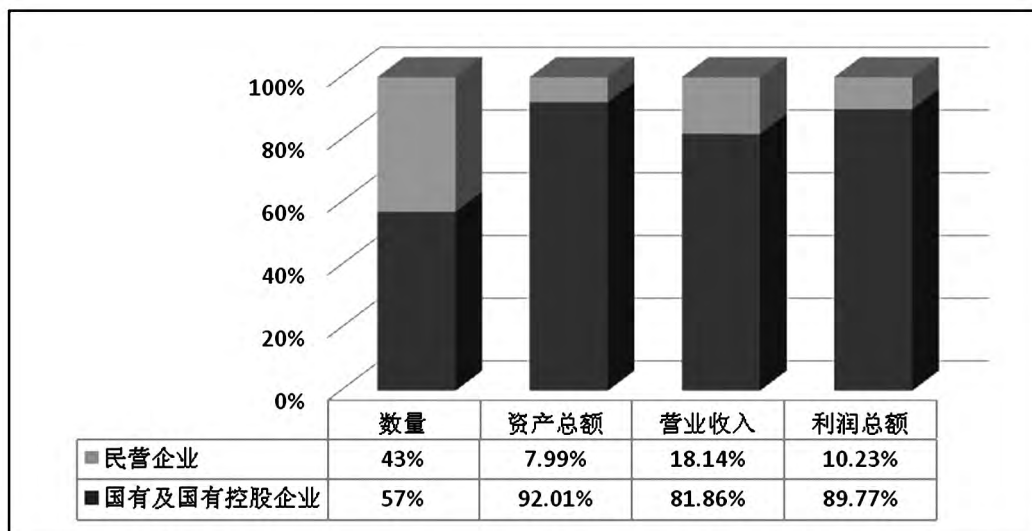


图2 2013年我国服务业企业500强分类比较

数据来源:新华网。

### (三) 公共服务体制改革是转移人口市民化的突破口

推进人的城镇化,关键要实现农业转移人口的市民化。公共服务供给水平关系全社会每个家庭、每一个体的生活质量,包括劳动报酬、劳动保护、子女教育、医疗服务、社会保障等基本公共服务和公共产品要逐步由户籍人口向常住人口全覆盖。调研表明,农民工市民化有六项成本:一是随迁子女教育成本;二是医疗保障成本;三是养老保险成本;四是民政部门的其他社会保障支出;五是社会管理费用;六是保障性住房支出。研究表明,农民工市民化的人均成本约在10万元左右,但不同地区、不同群体之间的市民化成本存在差异。当前,我国大量城镇公共服务设施不能满足社会民生要求,城镇基本医疗、教育、养老等公共服务都处于供不应求状态。全国老龄委统计显示,2010年我国老年人市场年需求达1万亿元,2050年左右将达5万亿元。预计到2030年,我国养老产业规模有望达20万亿元以上。而目前我国每年为老年人提供的产品不足1000亿元,供需之间存在巨大商机。如广东省作为全国第一流动人口大省,96%的流动人口集中在珠三角,其中深圳、广州、东莞、佛山4市流动人口就占全省的86%。大规模外来流动人口公共服务需求与流入地公共资源有限配置之间的矛盾较突出。尽管珠三角地区正在大力推进基本公共服务向常住人口全覆盖,但覆盖水平依然较低,仍然不能满足外来人口不断增长的需求。

### (四) 房地产业将伴随城镇化产生巨大市场需求

中国指数研究院估算表明,2020年末我国城镇总人口约为8.4亿,按人均35平方米住房计算,住

宅总存量约为 295 亿平方米 需新建住房约 157 亿平方米 其中新建商品住宅需求总量超过 120 亿平方米。这为民间资本提供良好的发展机遇。由于缺乏足够的经济实力购买商品住房,很大一部分刚进城的农民工和城镇低收入群体对于具有福利性质的保障房需求巨大。<sup>[7]</sup>据山东省公安厅调查显示,山东省农民工居住在租赁房屋和单位集体宿舍的分别占 62.2%、35.8%,在城市拥有自有住房的仅占 2.3%,住房问题成为阻碍农民工市民化的重大障碍。同时,城镇低收入群体住房条件较差使山东省某些地区“城中村”现象比较严重,与繁华的城市中心区形成鲜明对比的是简陋棚户区、工矿区,居住着大量低收入人群,成为城市内二元结构的集中反映。保障房建设仅靠中央财政投资和地方政府投资远远不够,引入民间资本积极参与保障房建设是大势所趋,必须将政府“有形之手”和市场“无形之手”相结合,形成“政府推动”和“市场拉动”的双重动力机制,鼓励民间资本参与保障房建设,化解由政府主导保障房建设所面临的巨大资金缺口。

(五) 城镇化迫切需要向“集约、智能、绿色、低碳”发展模式转型

创新是城市发展的不竭动力,环境是城市的长久竞争力。近年来,我国城镇化稳步发展,城镇化率快速提高,但城镇化质量并没有同步上升,一些大城市随着人口膨胀出现“大城市病”问题。智慧城市是城镇化、信息化、工业化的深度融合,以物联网、云计算、大数据、超级计算机为技术支撑,会带动新一代移动通信、下一代互联网、三网融合等产业大发展。<sup>[8]</sup>据不完全统计,全球已启动或在建的智慧城市已达一千多个,未来还会以每年近 20% 的复合增长率增长。目前,我国智慧城市建设项目发展前景广阔。截至 2013 年 10 月,我国智慧城市的规划数目已超过 220 个。智慧城市建设将产生巨大的资金需求,仅靠政府投资难以满足其需求。同时,民间资本在城镇化绿色发展中存在诸多机遇。近年来,全国许多地区出现雾霾天气,尤其是京津冀、长三角、珠三角等区域,大气污染十分严重。我国城镇化进程中“大城市病”并不仅仅是人口和产业过度集中所造成的交通拥挤、空气污染等问题,更与我国经济发展中的粗放型发展方式和扭曲的激励机制联系起来,最终导致“病态的城市化”。调研发现,珠三角地区要打造世界级城市群,必须在发展经济的同时更加注重保护生态环境,推动传统制造业转型升级。城镇化向绿色发展转型将为绿色产业发展带来巨大机遇。以节能环保为例,相关测算表明,节能环保产业产值年均增长 15% 以上,到 2015 年总产值将达 4.5 万亿元(见表 1)。《“十二五”节能环保产业发展规划》指出,我国将大力推行合同能源管理,到 2015 年节能服务总产值将突破 3000 亿元,这将为民间资本参与节能服务业提供巨大市场空间。

表 1 2008 ~ 2012 年我国节能服务业企业发展状况

| 年份   | 企业数(家) | 从业人员(万人) | 年总产值(亿元) | 年节能量(万吨标准煤) |
|------|--------|----------|----------|-------------|
| 2008 | 515    | 6.5      | 417.3    | 1235.12     |
| 2009 | 683    | 11.3     | 587.68   | 1757.9      |
| 2010 | 782    | 17.5     | 836.29   | 1064.85     |
| 2011 | 3900   | 37.8     | 1250.26  | 1648.39     |
| 2012 | 4175   | 43.5     | 1653.37  | 1828.36     |

数据来源:整理自 2008 ~ 2012 年《中国节能服务产业年度发展报告》。

(六) 城市产业升级需要发挥民营科技企业的作用

民营科技型企业多为技术密集型企业,是以科技人员为主体,技术创新为特征,从事技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务和科技成果产业化等活动的重要经济主体。民营科技企业培养了一批科技型企业企业家,凭借其运营机制的“民营性”、生存方式的“科技性”和市场主体的“企业性”,成为技术创新的载体和中坚力量。在推进城市产业升级的过程中,把创新和创业结合起来,让科技人员在创业的过程中

促进创新,是解决科技创新与企业生产“脱节”的重要举措。美国创新体制成功的重要经验是懂科技的专业人士创办创新型小企业。有统计显示,美国有80%左右的优秀人才集聚在企业,硅谷有60%的创业者来自斯坦福大学。相比之下,我国有很大部分科技人才集中在高校和科研院所,远离市场。

#### (七) 城镇化与农业现代化同步发展将为民间资本带来巨大商机

农业现代化需要农业企业下乡、土地规模经营、发展农业科技、农业设备更新、发展农产品加工贸易、提高农民素质和推动特色产业发展,这些都是民间资本可以施展的广阔天地。农业现代化离不开土地制度改革和土地规模经营。农村土地制度改革和土地流转是城镇化进程中的重要“制度红利”。党的十八届三中全会提出,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。这对土地制度改革是一个积极的信号,意味着在确保农民土地权益不受侵犯的前提下,给农民更多的财产权利。有研究显示,土地流转将给我国8亿农民人均增加6~10万元的资产总量,并引导民间资本和银行信贷资金流向农业,促进消费增长、农业发展及加速农民市民化的进程。

#### (八) 农村城镇化和新型社区开发是实现农民就地城镇化和城乡一体化的重要途径

支持和鼓励多元经营、城乡兼顾的龙头型民营企业统筹安排或帮助解决农地流转以及搬迁进城农民落户、就业、社保和社区基础设施建设等问题,用“农民——市民”一步就近转移模式取代流行的“农民——农民工——市民”两阶段异地转移模式,可以避免农民工市民化进程中面临的“户籍墙障碍”和“资本缺失”,是农民市民化的一种途径。各地要做到因地制宜,立足本地资源禀赋,充分发挥本地比较区位优势,在本地农村与邻近城镇之间找到连接城乡的“桥梁产业”,放大其前向产业关联效应、后向产业关联效应、空间集聚效应、空间扩散效应,并能够在地方政府配合支持下,统筹谋划,项目化推进,突破欠发达农村地区“农业产业化发育不良——农民工外流——农村空心化——城乡二元结构扩大化——农民延续外出打工——农业产业化不发达——农村城镇化步履维艰”的低水平发展陷阱。

#### (九) 新型城镇化会带来新一轮创业浪潮

新型城镇化的核心是“人”的城镇化,关键是要有稳定就业。引导劳动者转变就业观念,鼓励多渠道、多形式就业,促进创业带动就业。当前,在推进新型城镇化过程中,以转移人口和返乡农民工为主体的创业浪潮正在形成。在经历“离土又离乡”的异地转移后,农民工回流趋势日益显现。人口迁移本身是一个伟大的“经济学校”,是人力资本积累的一种途径。许多农民工通过在外打工实践,增长了见识,学会了本领,掌握了技术,拥有了资本,获得了信息,还接受了现代城市中创业观念的熏陶,具有饱满的创业激情,纷纷返乡创业。<sup>[9]</sup>2012年,湖北省黄冈市有两千多名农民工回乡创业,吸纳8万多人就业。农民工从沿海地区返回家乡创业现象可称“农海归”。有研究显示,近年来我国返乡创业农民工规模年均在300万人以上,创业带动就业的规模年均在1000万人以上。农民工返乡创业已成常态。

我国转移人口创业的最大难题是融资问题,我国金融体系中服务于初创企业和小微企业等的草根金融和社区金融发展严重不足,制约了城市转移人口创业。我国高度集中的金融体系与高度分散的企业体系不相适应,企业体系高度分散,<sup>[10]</sup>中小微企业占全国企业的99%以上,而金融体系却高度集中,国有大中型银行占据大部分信贷资源。这种不合理的结构使转移人口在创业过程中普遍面临银行等金融机构“重大轻小”、“嫌贫爱富”的“规模歧视”和“重公轻私”的“所有制歧视”,融资难和融资贵已成为转移人口创业的首要问题。有调研显示,农民工创业资金五成以上要靠自己,由于自身收入有限,致使六成以上创业企业投资规模集中在3万元以下,创业者自身要承受很大的资金压力。

## 二、推动民间资本参与城镇化建设的对策

推动民间资本参与城镇化,关键在于激发民间资本的投资活力。民间资本与市场经济存在天然联系。民间资本的特征是投资产权的高度人格化和清晰性,其投资主体自主经营、自负盈亏、自我约束,能够主动、敏感地接受市场机制的调节,也最善于根据价格信号做出自主决策,优化资源配置。相对于政府投资和国有企业,民间投资和私营企业存在更强的盈利动机,只要引导得当,会在客观上加速相关投资建设进程和提高投资效率,同时也能够大大缓解因政府投入能力有限制约城镇化发展的“瓶颈”约束。当然,民间资本不可避免地具有随机性和盲目性,需要政府合理引导。

### (一) 完善政府与民间共同投资城镇化的机制

充分发挥政府财政投资的引导功能,以较少财政资金带动更大规模社会资金投入。一要完善公共私营合作制(PPP),创新并分类使用 PPP 模式。对不同类型的基础设施,采取不同形式的 PPP 模式。如表 2 所示,对可用的现有基础设施、需要扩建和改造的现有基础设施、新建基础设施等不同类型,可分别选取相对应的 PPP 模式,以提高资源和资金的利用效率。二要完善多渠道投入回报补偿机制,确保民间资本投资回报率。根据世界银行的调查,在现有 PPP 项目中,私营部门收入的 39% 来自政府协议支付,34% 来自用户付费,23% 来自包括税收优惠在内的各种类型政府补贴。<sup>[11]</sup>通过建立补偿基金、提供土地资源补偿、控制审批竞争性项目等多种途径,降低民间资本投资风险,让民间资本“有利可图”。除了经济利益,要根据建设内容的特殊性尽可能地给予企业社会价值和社会责任形象等社会效益。三要利用新型金融工具融资,将资金来源延伸至证券市场和债券市场。通过推进基础设施资产证券化,为大型项目提供资金融通,通过分享固定资产稳定收益实现融资目的。<sup>[12]</sup>

表 2 不同类型基础设施对应的 PPP 模式<sup>[13]</sup>

| 类型          | PPP 模式        | 内容   |
|-------------|---------------|--|
| 现有基础设施      | 出售            | 民营企业收购基础设施,在特许权下经营并向用户收取费用。  |
|             | 租赁            | 政府将基础设施出租给民营企业,民营企业在特许权下经营并向用户收取费用。                                |
|             | 运营和维护的合同承包    | 民营企业经营和维护政府拥有的基础设施,政府向该民营企业支付一定费用。                                 |
|             | 转让-经营-转让(TOT) | 政府将已有基础设施转让给民营部门,民营部门在政府特许权下进行经营,经营期限过后,再转让给政府部门。                  |
| 扩建和改造现有基础设施 | 租赁/购买-建设-经营   | 民营企业从政府手中租用或收购基础设施,在特许权下改造、扩建并经营该基础设施,可以根据特许权向用户收取费用,同时向政府缴纳一定特许费。 |
|             | 外围建设          | 民营企业扩建政府拥有的基础设施,仅对扩建部分享有所有权,但可以经营整个基础设施,并对用户收取费用。                  |
| 新建基础设施      | 建设-转让-经营      | 民营企业投资兴建新的基础设施,建成后把所有权移交给公共部门,然后可以经营该基础设施 20~40 年,在此期间向用户收取费用。     |
|             | 建设-(拥有)-经营-转让 | 与建设-转让-经营类似,不同的是,基础设施所有权在民营部门经营 20~40 年后才转移给公共部门。                  |
|             | 建设-拥有-经营      | 民营部门在永久性特许权下,投资兴建,拥有并经营基础设施。                                       |

### (二) 鼓励民间资本发展服务业特别是现代服务业

吸引民间资本真正进入服务业,短期内将发挥其“鲶鱼效应”的作用,激活社会各经济主体更加高效地配置资源,更加活跃地开展竞争,有效缓解某些领域服务供给不足。推动民间资本参与服务业发展需要政府深化改革,营造良好环境。一要加快服务业准入制度改革,推进服务业投资主体多元化,提升服务业竞争力。对于具有垄断性的服务行业,要敢于让社会资本进来,用竞争推动产品质量提升。深化

金融、电信、铁路、民航等服务行业改革,放宽市场准入,引入竞争机制,实现投资主体多元化。对于民间资本参与程度较高的传统行业,要提高行业集中度,鼓励企业改革创新和兼并重组,走规模化、品牌化、网络化经营之路,培育一批具有较强竞争力的大型服务企业。二要坚持发展不同所有制主体“依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”的公平竞争观,完善促进服务业发展的税收、金融等政策,形成公平竞争的市场环境。逐步实行服务业用电、用水、用气与工业同价。拓宽服务业企业融资渠道,支持有实力的服务企业上市融资和发行债券。探索有利于服务业加快发展的税收制度安排,积极推进服务业“增值税扩围”试点,有效降低服务业整体税负水平。

### (三) 引入民间资本和社会力量参与和扩大公共服务供给

公共服务过去主要由政府提供,面对新型城镇化带来的公共服务需求爆发式增长,单一政府主体在供给数量和质量上远不能满足需求。利用民间资本扩大公共服务供给,首先,明确政府在基本公共服务供给中的责任和义务,加大政府对民间资本提供公共服务的购买力度。为居民提供公共服务是以政府为代表的公共部门的主要职责,地方政府要逐步提高外来人口市民化投入在财政支出中的比重,集中解决外来人口市民化的教育、医疗、社会保障及保障房等基本公共服务支出问题。鼓励民间资本兴办各种公共服务机构,同时创新政府购买方式,提高公共服务供给效率和覆盖面。以广东省东莞市为例,东莞是外来人口大市,80%人口是外来人口,大量农民工子女在民办学校上学,政府通过对义务教育阶段的民办学校给予补贴,从而有效提高义务教育服务供给。目前,东莞市流动人员及随迁子女接受义务教育人数达57万人,占全市义务教育阶段学生总数的74%。在农民工培训方面,浙江、湖北、山东等省均已成功通过吸引民间资本投入农民工培训,促进农民工就业。2004年以来,山东省实施金蓝领培训计划,通过建立“企业订单、机构列单、群众选单、政府买单”的培训机制,每年培养技师、高级技师1万名,培训后成功就业率达80%。其次,引进多元供给主体,增强公共服务供给的竞争性,完善政府购买公共服务的筛选和评估机制。转移人口教育、社会保障、医疗等问题的解决都依赖于公共服务市场的发展完善。引入多元化的供给主体,可以通过市场竞争,提升公共服务的供给规模和质量,降低政府购买成本,增加城镇居民选择的机会,提升投资效率。

### (四) 引导民间资本参与商业地产开发、保障房建设和棚户区改造

第一,引导民间资本积极参与商品房和商业地产的开发建设。首先,规范民间资本参与商品房开发建设,平衡房地产市场供给与需求关系,引导民间资本构建多层次住房供应体系,扩大中低端市场房屋供给,增加中小户型商品房供应,降低自住型改善型住房售价,鼓励企业投资开发“共有产权住房”,满足一二线城市“夹心层”的住房需求。其次,规范民间资本参与商业地产的开发建设,满足城镇居民多样化的商业地产消费需求。

第二,鼓励和引导民间资本以多种形式参与保障性安居工程建设。发挥财政投资的引导功能,疏通多元化保障房融资渠道。通过财政资金先期投入、财政补助、资本金注入、信贷贴息等优惠政策拓宽建设资金筹集渠道,撬动社会资本积极参与。通过创新民间资本进入模式,将原有单一建设环节的“代建模式”变为设计规划、物业管理等多环节的“代开发模式”,给予周边基础设施和商业开发优先权,增强保障性住房周围的社区建设,拓宽民间资本参与保障房建设、开发与运营的渠道,保证民间资本参与保障房建设的收益,提高保障性住房建设对民间资本的吸引力。可以借鉴湖北黄石扩大保障房房源的经验,通过新建配建改建做大“增量”和收购吸纳转化盘活“存量”并重的方式,增加房源供给。<sup>[14]</sup>

第三,进一步加大对城镇棚户区和城中村改造的政策支持力度,激发民间资本在棚户区和城中村改造中的活力,改变城市内部居住方式的二元结构问题。如,黑龙江省牡丹江市在棚户区改造过程中,通

过返还土地出让金、减免或暂缓税费缴纳等优惠政策,积极引入民间资本参与。优惠政策的实施激发了民间资本参与棚改项目的热情,大量民间资本进入市政府棚改项目。

#### (五) 鼓励民间资本积极参与智慧城市建设和城市绿色发展

鼓励民间资本积极参与智慧城市建设和城市绿色发展,发挥市场机制在治理城市污染中的作用,提高城镇化环境质量。建设智慧城市,一要积极引进民间资本参与智慧城市基础设施建设。相对于一般基础设施而言,信息基础设施如物联网、互联网、移动通讯网等更多属于经营性和准经营性质,因此要有效打破当前国有资本市场垄断的局面,充分发挥市场机制的作用,让民间资本有更多机会参与市场公平竞争。二要积极引进民间资本参与智慧城市社会管理。智慧城市的社会管理需要依靠大量的信息应用平台。为此,要促进政府与民间资本的合作,通过转包、出租、许可经营等方式,将城市可开放性信息平台运营业务交予民间资本运营,以提高资源效率;部分信息平台可通过政府购买服务的方式委托民间资本日常维护。三要鼓励和引导民间资本大力发展智慧产业,推动企业和产业智慧发展,进而带动我国战略性新兴产业快速发展,推动城市产业转型升级。<sup>[15]</sup>城镇化向绿色发展转型,一要综合利用财税、金融等优惠政策激励民营企业加强绿色制造技术的创新和应用,大力推行绿色生产,积极发展绿色先进制造业,并带动其他产业的绿色发展。二要引导和支持民间资本进入节能环保和绿色服务业,成立专业的节能服务公司,不断提升公司节能环保技术和绿色服务水平,为高污染、高耗能企业提供节能、降耗等绿色发展服务。三要鼓励和支持民间资本积极参与新能源与可再生能源的开发利用,提高新能源与可再生能源开发效率,降低开发成本,以有效降低新能源与可再生能源的市场价格,促进新能源与可再生能源的大面积推广使用。

#### (六) 引导民间资本和科技人才向创新企业集聚

一要鼓励科技人才创办科技型企业,促进创业和创新相结合。如,深圳市是我国科技企业创业发展的主要地区,创业环境良好,创新氛围和产业布局初具规模,有腾讯、迅雷、网易等互联网产业,通过娱乐、电商、增值服务收费等方式实现价值增值;有华为、中兴、酷派等智能手机和硬件科技产业,代表我国参与全球产业竞争;有以比亚迪为代表的新能源汽车企业,为我国汽车产业做出长远布局。二要发挥广大技术开发人才的作用,进一步提高企业各类研发人员的待遇,引导高校和科研院所研发人员流向企业,支持创新型人才向企业集聚,大力发展民营科技企业。如,江苏省连续4年蝉联区域创新能力冠军的秘诀就是3个“80%”:80%以上研发投入由企业完成,80%以上科技平台建在企业,80%以上引进的高层次人才进入企业,企业创新主体的地位不断加强。三要引导金融资源向科技企业集聚,实现技术创新与金融创新“双轮驱动”。政府财政要设立科技型中小企业创业投资引导基金,通过阶段参股、风险补助、投资保障等方式,引导股权投资机构向初创期科技型中小企业投资。<sup>[16]</sup>引导风险投资改变重晚期轻早期、急功近利的行为,更多关注早期创新型企业的发展。

#### (七) 鼓励民间资本投向现代农业发展和新型农业经营主体培育

首先,通过土地制度改革的科学设计,引导民间资本参与土地规模经营。农村土地有效流转需要加快土地制度改革,发展有民间资本参与的农业经营主体。在农村土地制度改革中坚持保障农民权利、农民受益最大化的原则,完善土地“确权、流转、征用”等一系列环节。对于农民承包土地,关键是在保留承包权基础上流转经营权、用好抵押权、担保权能。完善“公司+基地+农户”等土地流转机制,鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。合理引导民间资本参与土地规模经营,建立严格的准入制度,预防“非粮化”、“非农化”倾向。其次,积极引导工商资本参与农业产业化。鼓励民营企业对农产品进行深加工,提高附加值,形成特色农产品;引



导民间资本加强在农民职业教育和培训方面的投入,加快职业化农民培养,提高农民农业生产的技能和水平;推动民间资本发展农业科技,推广现代化农业技术体系;加强农业服务体系建设,引导民间资本发展农业生产性服务、农村商品流通服务、农村金融服务、农村信息服务等。

#### (八) 鼓励多元经营、城乡兼顾的龙头型民营企业带动农民就近就地城镇化

借鉴湖北襄阳和兴集团、江苏南京横溪街道、湖南大汉模式等已有经验,走新型社区开发道路。

湖北襄阳和兴集团积极参与农村社区综合开发,推进就近就地城镇化。在参与新型城镇化建设实践中,和兴集团着重解决农民变市民的四个关键问题:就业、住房、社会保障、随迁子女教育。和兴集团在政府引导下主导“迁村腾地”,将村集体土地一次性规模流转由企业运营,使偏僻闭塞的土地得以发展集约农业、设施农业、科技农业,同时增强农村“造血功能”,通过文化旅游、生态农业、可持续建筑装饰工业园、金融资本平台四产业并联互动,奠定就地城镇化产业基础。和兴集团创新思路释放企业用工效能,通过举办培训帮助村民进入本公司企业就业,根据村民年龄、性别、素质,分别安置村民成为所属农业、旅游、远大高建、金融和社区物业公司等企业员工,总量达340多人,占整村搬迁劳动力总量的37%。同时,配套建设社区文化、娱乐、医疗、教育等设施,使广大村民公平享受基础公共服务和市民待遇,一步到位完成农民生活方式的转变。

江苏省南京市横溪街道2008年引入民营企业苏州科赛集团参与位于江苏和安徽两省交界的前石塘村建设,由社会资本对整个村庄进行整治与改造,使社区服务功能大大强化,为村民生产生活提供便利条件,村容村貌得到普遍整治,生态绿化水平有效提升。通过引入市场化理念,帮助农民掌握新兴产业生产服务技能,为当地乡村经济和城镇化建设增强造血功能,通过生产方式改变带动观念转变,实现自我发展,从而真正实现“人”的城镇化。项目公司专门设立三农工作部,对当地从事现代农业生产和三产服务的农民进行指导与培训,引导当地农民发展乡村旅游产业和服务业,并通过建设宾馆、开办农家乐等,帮助农民实现收入多元化。如今,前石塘村游客络绎不绝,农户年收入最高达到近50万元,农民观念、收入和享受的社会服务均与城镇居民接轨,实现了社会资本提供服务引导农民就地城镇化。

湖南大汉集团采取依托县城推进农村城镇化的模式,满足了农民的市民梦、安居梦、创业梦,也为推进就地城镇化积累了丰富经验。“大汉模式”是民营企业大汉集团依托20多个县城推进城镇化,以县域战略定位、规划设计、市政建设、土地整理、住房建设、商业运营、旅游整体营销为组成部分的链条式综合开发运营模式,是一种自下而上市场化取向的城镇化模式。“大汉模式”要义是有效整合多种资源,实现“六融”:一是融人,吸引大量农民进城。如,湖南娄底城区,通过造城使人口从几万人增加到几十万人;双峰县城从3万人增加到10多万人。二是融资,主要依靠民营资本参与城镇化建设与运营。三是融商,整合现代商业进驻县城,促进消费升级。四是融居,建设农民买得起、住得舒适的“刚需性经适房”。五是融业,搭建创业平台,引导农民工返乡创业就业。六是融游,依托自然和人文旅游资源,通过造城搭建生活旅游平台。“大汉模式”主要靠引入现代商业元素繁荣本地经济,夯实城镇化基础,依靠民间资本参与城镇化建设与运营,长期立足三、四线城市,依靠商业、物流、旅游、房地产、教育、农业等多元产业支撑城镇发展。企业不单纯追求经济效益,大汉城镇化项目均为偏僻山城,大汉企业文化更强调“责任”。“大汉模式”生命力在于实现多方共赢:政府突破城镇化所需要大量资金的瓶颈;农民和农民工实现市民化、安居和创业;县域经济走出资源要素分散、无特色、无品牌、无规模效应的困境;开发企业提高产出效能与经济效益。“大汉模式”顺应以产业从沿海向中西部转移和外出劳动力回归为特征的“双转移”趋势,解决大量返乡农民工失业和创业需求。

#### (九) 鼓励民间资本大力发展中小银行和互联网金融等新型金融业态

推进转移人口以创业带动就业要通过金融改革构建多层次融资体系:一要大力发展城市中小

银行。社区中小银行具有资产规模小、社区内生性、按股份制或合作制原则组建等特点,能深度掌握当地经济信息,在具备专业金融知识背景和丰富银行操作经验的同时,具有与大型银行不一样的思维和市场,坐拥天然的人缘地缘优势,便于了解和熟悉当地经济文化环境,与中小微企业建立长期信任的合作关系。<sup>[17]</sup>如浙江泰隆银行是我国社区银行的一个典型案例,经过近二十年的发展,泰隆银行已拥有10万户贷款客户,户均贷款50万元,累计向小微企业发放贷款60多万笔,金额达3千多亿元,直接带动近170万人就业,帮助40多万农民和下岗工人劳动致富。2012年底,泰隆银行贷款不良率仅为0.52%。二要探索和发展类似互联网金融的新型金融。互联网金融起步晚但发展快,在扶持创业融资方面具有成本低、效率高、便于民营参与等特征。以阿里金融为例,截至2013年6月,阿里金融累计借贷的小微企业数已超过32万户,其中95%的客户没有接受过银行的金融服务,累计投放贷款超过1000亿元。阿里金融单笔信贷操作成本仅为2.3元,商业银行一般约为2000元;阿里金融审批时间一般仅需几天,商业银行一般需要半个月甚至更长。阿里金融现有300多名员工,超过100人是信息技术人员,接近100人是数据分析师,剩下才是类似商业银行的客户经理、财务人员。阿里金融坏账率仅为0.9%,远低于传统商业银行。三要大力发展天使投资,引导民间资本创业创新。通过强化投资激励机制、加大天使投资税收优惠力度、制定高端天使人才引进计划等措施壮大天使投资群体;通过建立天使投资协会、天使投资俱乐部等中间交流平台,搭建天使投资网络,并逐步推进其组织化、联盟化和专业化运行;通过政策支持和互联网技术的应用搭建天使投资与创业创新企业网络交流平台等措施。<sup>[18]</sup>四要发展多层次信用担保体系。建立健全中小企业信用担保风险补偿机制和激励机制,逐步扩大中小企业再担保资金规模,实行担保风险补偿、准备金提取、代偿损失税前扣除、免征营业税、担保奖励等财税政策,提高商业担保机构为中小企业融资提供担保服务的积极性。

## 参考文献:

- [1]辜胜阻,李洪斌,曹誉波.新型城镇化改革的原则与路径:十八届三中全会的城镇化新政[J].江海学刊,2014(1):79-85.
- [2]中国发展研究基金会.中国发展报告2010:促进人的发展的中国新型城镇化战略[M].北京:人民出版社,2010.
- [3]辜胜阻,刘江日,李洪斌.中国城镇化的转型方向与配套改革[J].中国人口科学,2013(3):2-9.
- [4]巴曙松.新阶段城镇化带来投资需求[N].经济参考报,2013-04-05.
- [5][13]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):47-52.
- [6]裴长洪.新型城镇化:产业发展与配套改革[J].全球化,2014(3):19-33.
- [7]陈龙.影响房地产调控效果的主要因素及对策[J].地方财政研究,2013(1):39-45.
- [8]成思危.智慧城市要“量力而行,尽力而为,突出重点,讲求实效”[C].中国智慧城市论坛,2012.
- [9]赖德胜,李长安.创业带动就业的效应分析及政策选择[J].经济学动态,2009(2):83-87.
- [10]辜胜阻,陈贺.重构与企业生态相匹配的金融体系[J].中国金融,2012(3):14-15.
- [11][加]耶斯考比.公共部门与私营企业合作模式[M].杨欣欣,译.北京:中国社会科学出版社,2012.
- [12]辜胜阻,刘江日,曹誉波.民间资本推进城镇化建设的问题与对策[J].当代财经,2014(2):5-11.
- [14]邓富民,梁学栋.宏观经济,政府规制与房地产市场发展:政策调控与中国房地产市场发展研究论坛综述[J].经济研究,2013(12):152-155.
- [15]辜胜阻,王敏.智慧城市建设的理论思考与战略选择[J].中国人口·资源与环境,2012(5):74-80.
- [16]黄孟复.创新驱动是中国发展的核心[J].中国民商,2013(1):12-13.
- [17]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.
- [18]吴江.对我国实施以创业带动就业战略的探讨[J].人口与经济,2009(4):48-52.

(责任编辑:李琪)