

探索金融支持城镇化的机理及路径



国家出版基金项目

NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点图书出版规划项目
“新型城镇化理论与政策研究”丛书
倪鹏飞 主编

新型城镇化与金融支持

XinXing ChengZhenHua Yu Jinrong ZhiChi

■ 杨 慧◎著



作者简介

杨慧，女，1984年生，土家族，湖南张家界人。2013年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。现就职于中国社会科学院财经战略研究院博士后流动站，从事城市经济与城市金融研究工作。合著《2014年中国城市竞争力报告》、《中国房地产发展报告NO.8》、《中国房地产发展报告NO.9》及《中国住房发展报告2013-2014》等学术著作4部，发表核心期刊学术论文10余篇，参与多项国家级、省部级课题。荣获国家教育部博士学位新人等多项奖项。



《中国新型城镇化理论与政策研究》丛书

新型城镇化与金融支持

杨 慧 著

廣東省出版集團
廣東經濟出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化与金融支持 / 杨慧著. —广州: 广东经济出版社, 2014. 8

“中国新型城镇化理论与政策研究” / 倪鹏飞主编
ISBN 978 - 7 - 5454 - 3483 - 5

I. ①新… II. ①杨… III. ①城市化—金融支持—研究—中国
IV. ①F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 142400 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	广州市快美印务有限公司 (广州市越秀区横枝岗 64 号大院自编 9 号 1-4 层)
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	14.5
字数	201 000 字
版次	2014 年 8 月第 1 版
印次	2014 年 8 月第 1 次
印数	1~3 000 册
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 3483 - 5
定价	32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 何剑桥律师

· 版权所有 翻印必究 ·

总序

城镇化：中华文明划时代的里程碑

城市形成和发展是人类文明起源和发展的标志，人类社会的发展是一个由低级向高级发展的历史过程。从生存方式来看，人类发展也许可分为分散而流动的渔猎社会、分散而定居的农业社会、聚集而定居的城市社会以及未来分散而流动的信息社会。人类的发展导致了城市的兴起和促进了城市演化，城市及其发展也为人类实现自身的发展提供了不可或缺的场所和条件。如果说在渔猎和农业时代，处在野蛮与蒙昧状态的人类，被大自然奴役，过着饥寒交迫的生活，在维持生存和追求温饱的漫长岁月里，周而复始地重复着过去的故事；那么当迈入城市时代，就意味着人类真正开启了文明之门，人类不仅成为主宰，过上有尊严的、富裕和从容的生活，而且以超乎人类自身想象的深度、广度和速度，改变着自然和发展着人类社会自身。

城市化是中华文明划时代的里程碑。城市化不仅让中国从传统的乡村社会迈入现代的城市社会，极大地促进中国的经济、社会、文化的进步、繁荣与跨越，而且将深刻改变中国民族的发展进程和发展轨迹。

首先，城市化实现了中华文明的一次飞跃。城市化将使中国彻底告别一个以封闭、分散为主要生存方式的传统的乡村中国，迈入以开放、聚集为主要生存方式的现代城市中国。一个文明、富裕、日新月异的城市中国，将取代一个贫穷、愚昧、长期停滞的乡村中

国；中国的政治、经济、社会、文化、科技、环境都将发生翻天覆地的变化，中华文明将发生一次质的飞跃。其次，城市化是中华民族千年历史的转折。千百年来，落后的、分散的乡村经济，导致人力资本和技术的进步缓慢，人口难以获得更多的剩余维持生存。基于乡村社会的政治制度，也使资源逐渐聚集在少数人群中，导致多数民众的饥寒交迫、反抗和战争，进而导致“均贫富”的资源再分配，之后是资源再度集中，如此反复，构成中国历史周而复始的治乱交替、兴衰轮回的图景。聚集、发达的城市经济，将促进人力资本和科学技术在聚集中得以不断地形成和发展，导致财富的充分涌流，使人口容易获得更多的生产剩余，而基于城市社会的良好制度，也可以打破治乱交替、兴衰轮回的恶性循环，确保国家的可持续繁荣。再次，城市化是中华民族百年历史的彻底转折。正是由于西方列强率先开启工业化和城市化的进程，使其技术进步和财富创造远超中国，才使中国遭受列强欺凌的百年耻辱。新中国的成立结束了直接欺凌的历史，但是工业化和城市化落后于西方列强，使中国难以赶超列强。今天，通过加速发展的工业化和城市化，中国跻身于现代城市社会，意味着中国在科学技术、人力资本、经济发展等方面拥有了追赶和超越西方列强的条件，城市化将有力支撑民族的复兴和国家的强盛。最后，城市化改变了世界的发展格局，提升了人类的整体素质。占世界 1/5 人口的国家迈入城市社会，将极大地改变人类社会的形态和结构，极大提升人类的发展水平和整体素质，大大加快人类的发展进程，深刻改变世界的发展格局和未来走向。

自改革开放到未来 30 多年的时间里，中华民族正在经历城市化这一从农业社会向城市社会转换的划时代进程，由此中国的结构与形态已经、正在或必将发生一次翻天覆地的质变，同时对中国的未来产生深远影响。第一，人口要经历一个大迁徙和大转变。改革开放初期，中国 10 亿人口中大约有 8 亿是农村人口，2 亿是城镇人口，预期到 2040 年的时候，15 亿人口可能有 11.2 亿是城镇人口，3.8 亿是农村人口，城市人口增加了 9 亿多，农村人口下降了 4 亿多。1978 年年底，东、中、西部地区城市的比例为 1 : 2.2 : 0.6；城市人口的比例为

1 0.69 0.33。2007 年东、中、西部地区城市比例为 1 0.9 0.4，城市人口的比例为 1 0.51 0.27。这一趋势未来还将延续。人口规模的大幅变化不是涉及人口的大流动、大融合，更重要的是居民身份的转变。中国历史上出现了多次的人口流动和融合，这一次的流动和融合跟过去不一样，对中国的经济社会发展的影响更为深远。第二，国土空间要经历一个大翻覆和大整合。过去 30 多年，中国城乡的国土空间布局发生了巨变。传统农村正在消亡：仅 2000—2010 年自然村落就由 363 个锐减到 271 个，这个趋势还会持续下去；与此同时，现代城镇崛起：1982 年有 236 个城市，2664 个镇；2010 年有 665 个城市，19410 个镇。过去 30 多年，中国建成区面积增长 4 倍多，未来中国的城镇数量和建成区面积将持续增加；中国城乡基础设施与住房建设突飞猛进，未来中国的公路、铁路、水运、航运等交通基础设施，互联网、物联网等通信设施，以及水、电、煤气等市政设施，将在城市之间、城乡之间、区域之间甚至全国范围内实现网络化和一体化。第三，经济要经历一个大转型和大升级。过去 30 多年的工业化及其城市化，使中国由农业经济向城市经济快速转变，由全球最大的传统农业大国，迅速成为全球制造中心。而未来以城市化为主要驱动力的经济发展，不仅使中国经济规模更加巨大，而且使中国经济内容更加多样化、结构更加复杂化和形态更加高级化。第四，社会要经历一个大冲突和大重构。首先是社会细胞的变异。传统、封闭、单一、不变的自然村落正在转向开放、多元、流动的社区。其次是社会关系的重构。以地缘和血缘为纽带的宗法性关系交往方式逐步社会化、社会联系国际化。再次是社会阶层的分化。过去的乡村经济比较简单，虽然有贫富差距，但社会阶层相对来说较少，现在农村居民在减少，中产阶级在形成，城市贫困阶层也在积聚，各种层次都在聚集和分化，城市阶层分化比较严重。最后就是社会利益的调整。在城市化过程中，城市红利和发展红利的分享将是社会矛盾集中甚至尖锐化的主要方面，这必定需要利益各方的协调。第五，文化要经历一个大融合和大复兴。千百年来中国社会尤其是农村地区始终秉持的是农业文化、历史文化和当地文化，城

城市化使中国在其秉持的农业、历史和当地文化基础上，开始建立城市文化、接触现代文化和面对外来文化。这些文化及其相互之间，面临着文化的传承与中断，发展与损毁，兼容与排斥，重构与扬弃等一系列的机遇与挑战。第六，环境要经历一个大破坏和大修复。过去的城镇化以规模扩张为发展方式，以物质资本大量投入为驱动要素，造成资源大量消耗、环境严重污染等一些生态问题，已经并且在未来相当长的一段时间内也将对中国造成严重的影响。但是，良好、宜居的生态环境是城市化的目标，进一步的城市化也为改善和修复环境创造了条件，在发展与环境问题上，中国也一定会经历一个库兹涅兹倒 U 曲线的发展过程。第七，治理要经历一个大变革与大改良。分散、封闭的乡村社会形态决定治理体系是宗法、专制、一元的。聚集、开放的城市社会形态必须配置现代、民主、共治的治理体制。中国城市化已经在促进着治理的变革，未来随着城市化的加速推进，以及全球化和信息技术的高速发展，中国经济的复杂性、社会的多元性和市民的自觉性都将得到大幅度提升，这对政治治理或者社会治理提出了更多更高的要求，也迫使未来可能要有一些重大的变革。

在城市化结束之时，在以上变化完成之时，也许就是中国梦圆之日或者是三梦共圆之日，即：第一，国家梦，建立城乡一体的城市中国。城市中国就是把城市和乡村的基础设施以及公共服务联系在一起，让整个国家都装上城市的底色，无论是农民还是市民都是将来的市民。具体应该包括，新型的知识经济、新型的市民社会、新型的生态环境、新型的民主法治、新型的人口结构等。从人口来看，未来城市化稳定状态的社会城市人口应该保持在总人口的 75% 比较合理（25% 在小城镇，25% 在中小城市，25% 在大城市和超大城市），另外 25% 的人口在农村。从空间上看，未来应该建立一个倾斜平坦的空间格局，主要是在保持当前城乡建设用地规模不变的前提下进行调整，尤其是要解决东部地区过度集中的问题，区域间既保持适度的差异，但是又保持一体和便捷性，达到比较均匀的总体分布。从城乡规模体系来看，未来的城市中国是集群化、网络化，

多中心、城乡一体的空间体系，包括大城市、中等城市、小城市和小城镇以及农村新的社区，形成以城市群为主体的发展体系。第二，城市梦，建立可持续竞争力的理想城市。未来所有的中国城市，不论其规模大小、性质功能如何，都应是一个以人为本的宜居城市，创新至上的宜商城市，创新驱动的知识城市，公平包容的和谐城市，环境友好的生态城市，多元一本的文化城市，城乡一体的全域城市，开放便捷的信息城市。第三，市民梦，成为自由绽放的幸福市民。在以城市为蓝底的城市社会，全社会居民，无论是农村居民还是城市居民，都是享有平等机会和权利的市民。全社会居民拥有强壮的身体、健康的心理、美丽的心灵、幸福的生活、体面的收入、公平的教育、充分的就业、自由的流动、全面的融入、公平的待遇、充分的尊严。

推进城市化，迈入城乡一体的城市中国，需要选择正确的城市化道路，但是，传统的城市化虽然取得一定成就，但是由于从理念到模式到路径都存在严重的偏颇，因而不仅难以实现以上美好的目标，甚至会产生背道而驰的结果。基于传统城镇存在的问题，以及全球化背景下，中国疆域大国、人口大国，加之资源分布极端不均等特殊国情，中国必须走新型城市化道路。具体路径包括以下十个方面的内容：一是以人为本的人口城市化。中国的城镇化率是按照常住人口计算的，远远高于按照户籍人口计算的城镇化率，“半城市化”现象已是不争的事实。户籍制度对于农民工的影响涉及很多方面，如城乡收入差距、就业、随迁子女教育等。要解决新型城镇化的二元结构障碍，中国必须加快改革户籍制度，明确中央和地方的财权事权，有序推进农业转移人口市民化，拓宽住房保障常住人口全覆盖，保障农民工随迁子女平等享有受教育权利，逐步实现社会保障服务的无缝对接，建立农业人口转移的促进机制，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。二是集约利用的土地城市化。土地城市化在传统城镇化模式中扮演了最重要的角色，也正因如此，土地问题也严重制约了城镇化的健康发展。这不仅表现为土地资源的过度开发和低效利用，造成地价房价不断攀升，还导致了土地城市化的速度快于人口城市化。着眼于未来，土地变革必须主动体现

现代国家治理的要求，发挥市场在土地资源中的决定性作用，统筹土地资源管理、资产管理和土地调控，积极推进土地制度、土地管理体制、相关财税体制、政府债务管理等相关改革，把握好土地规划与年度计划控制、压缩征地范围、开征房地产税、强化失地农民社会保障等关键环节，最终实现土地资源的科学配置和高效利用，有力推动新型城镇化进程。三是多元融资的城市化。城市化的进程离不开金融发展的支持。新型城镇化建设必须采取政府引导型的多元化融资模式，一方面要发挥政府的引导作用，提高金融支持水平，强化和规范政府职能，另一方面要积极发挥市场优势，创新和完善多元融资渠道。可以选择善用经营城市理念的融资路径，运用市场经济的手段合理配置资本，最大限度地盘活存量、激活增量，从而实现城市建设投入和产出的良性循环以及城市功能的提升。此外，还有必要完善金融，支持与城市化相关的政策制度，包括财税制度和土地制度等。四是绿色发展的城市化。当前中国大部分地区还在走先污染、后治理的老路，在实现经济高速增长过程中落下大量生态创伤，如大气污染、水环境污染、土壤污染、生物多样性破坏等。新型城镇化的建设路径必须实施环境集约型的城市化战略，建立健全生态环境产权制度，大力发展低碳经济、绿色贸易制度，优化城镇化和生态保护机制，增强社会环保意识，实现节约资源、减少污染、保护生态的目标。五是社会和谐的城市化。推进新型城镇化，应统筹城镇化与社会发展的关系，在社会和谐中推进城镇化。第一，在政治方面，让更多的人获得参与决策和议事的机会，为不同社会阶层的人提供发展的机会和平台，让所有的人分享城市发展进步的成果。第二，在社会方面，正确处理政府、企业和居民的关系，保护农民和城镇居民的合法权益，尊重居民的意愿和选择；正确处理当地居民和外来居民的关系，切实保护外来居民权益，让外来居民与当地居民和谐相处；正确处理不同收入阶层的关系，既鼓励人们创新、创业和创富，同时关心和保护弱势群体，实行向弱势群体倾斜的全民福利，建立比较完善配套的社会保障政策，缩小贫富差距。六是住有所居的城市化。住房系统是城市体系的重要组成部分。在新型城镇化发展过程中，住房发展无疑是其中最为关键的影响维度。

这就要求，把以人为本、生态环保、集约高效、公平正义作为住房发展努力的方向；通过立法的方式确立住房发展的目标、原则，建立统一的住房发展执行机构；改善住房发展的融资体制和分配体制，盘活住房金融资产；建立稳定持续的住房保障资金供给制度，让住房发展向公共住房领域倾斜，住房分配向中低收入阶层倾斜，真正实现住房保障的社会保障职能。七是学有所教的城市化。新型城镇化是人的城镇化，更是社会分工的一次革命性发展，教育在其中的作用不仅是对人的培养，还要帮助人找到在新型城镇化中的位置，融入这个新的分工体系，甚至要通过研发创新找到社会分工的变革方向。要将教育置于更加优先发展的位置上，继续加大教育投入，延长义务教育，扩大职业教育和成人教育，建立与未来城市中国经济发展相适应的多层次的教育体系，让教育成为推进新型城镇化的探索者、实验室和润滑油。八是多元一体的城市化。新型城镇化建设如火如荼，但是城镇化中的文化发展确有诸多不和谐之处。因此，新型城镇化既要传承历史文化，又要兼容外来文化，更要开创现代文化。尤其是要注重对传统文化的保护和对文化产业发展的支持。九是产城互动的城市化。第一，继续保持或扩大第二产业优势，尤其是提升第二产业的国际竞争力，不仅为产业工人提供就业机会，而且能够增加第二产业的收入水平；第二，大力发展就业吸纳能力高的生产性、消费性、分配性和社会性服务业，不仅能够促进经济发展，而且能够满足城镇化的需求，也加快了城镇化的步伐；第三，积极推进农业产业化，提高农业生产效率，增加农民收入，增加农村剩余劳动力；第四，制订实施城市居民收入增长计划，确保城市居民收入增长、扩大就业机会的同时也增加了非农就业者迁移城市的能力，不仅推进了城镇化，而且促进了经济社会发展。十是市场决定的城市化。城镇化是市场主体分享外部经济偏好在空间聚集上的显示，农村人口向城镇的聚集与转移，市场主体空间自由选择的过程，要健全市场制度体系，但由于存在市场失灵，仅仅通过市场选择难以实现最优均衡。促进城镇化健康的可持续，需要政府创造适宜的硬件条件和软件环境。一方面，便利市场主体流动，使其空间偏好得以显示；另一方面，兼顾国土空间利用的“效率与公平”。

因此，政府的主要职能是：第一，顺应和利用城镇化发展规律，对城镇化进行前瞻性科学规划；第二，建设辖区范围内的一体化的公共基础设施；第三，为不同区位的居民提供均等化的公共服务；第四，为不同空间区位活动的企业和居民提供公平、公正、均等、统一的规范化的制度环境。

中国城市化是人类最大规模的城市化进程，为此，需要构建相关的理论，揭示发展的规律，进而分析发展的问题。城市化对于当今中国是机遇与挑战同在，希望与威胁并存。城镇化将使党和政府的工作重心第二次发生改变：从农村转移到城市，即从主要解决“三农”问题转变为治理城市问题，并“城市包围农村，最后融合农村”，以统筹解决中国的城乡发展问题，促进中国的城乡一体和全面繁荣。规划和管理好城市化，需要诸多的可操作的对策建议。

有鉴于中国城市化以及从事新型城镇化理论与政策研究的重大意义，围绕新型城镇化的具体路径与内容，我们编制了这套丛书，详细介绍了与新型城镇化息息相关的人口、土地、金融、生态、社会、住房、教育、文化以及经济发展这九大方面的内容，不仅追溯了这几方面在城镇化以来的发展历程，也阐述了它们与城镇化的相互作用机理。我们的研究涵盖了从国内城镇化的现实情况到新型城镇化的目标路径，从国内外城镇化的成功经验到新型城镇化的方法探索，从国内外的理论文献回顾和研究现状到新型城镇化的政策建议，并配合大量翔实的数据以及一些数理模型和实证检验。

这套丛书既是对过去城镇化建设的总结，也是继续迈向未来的一个新起点。我们希望这套丛书成为未来中国推进新型城镇化的参照，也成为国内外学者研究交流的基础。在研究探索的过程中，我们难免会存在一些纰漏和不足，恳请各位专家学者不吝赐教，以便我们进一步推动与城市化、新型城镇化相关的研究。

倪鹏飞

2014年6月10日

（作者系中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任、研究员）



CONTENTS

第一章 导论	/ 1
第一节 研究背景及意义	/ 1
一、研究背景	/ 1
二、研究意义	/ 7
第二节 相关概念及特征	/ 13
一、城镇化及新型城镇化概念及特征	/ 13
二、金融支持新型城镇化内涵及特征	/ 21
第三节 研究内容与方法	/ 23
一、研究内容	/ 23
二、研究方法	/ 24
三、创新点与不足	/ 27
第二章 文献回顾	/ 29
第一节 城镇化相关文献回顾	/ 29
一、国外文献回顾	/ 29
二、国内文献回顾	/ 31
三、城镇化的国内外研究述评	/ 33
第二节 金融发展相关文献回顾	/ 33
一、国外文献回顾	/ 34
二、国内文献回顾	/ 35
三、国内外研究述评	/ 36
第三节 金融支持城镇化相关文献回顾	/ 37
一、国外文献回顾	/ 37
二、国内文献回顾	/ 41
三、国内外研究述评	/ 46

第三章 理论基础	/ 48
第一节 城镇化基础理论	/ 48
一、城镇区位理论	/ 48
二、城乡结构转换理论	/ 50
三、非均衡发展理论	/ 51
四、协调发展理论	/ 52
第二节 金融发展基础理论	/ 54
一、金融结构理论	/ 54
二、金融深化理论	/ 55
三、金融约束理论	/ 56
四、现代金融发展理论	/ 58
第三节 金融支持与城镇化的相互影响机制	/ 59
一、金融发展对城镇化的作用机制研究	/ 59
二、城镇化对金融发展的作用机制研究	/ 64
第四章 金融支持新型城镇化现状	/ 68
第一节 金融支持城镇化的总体现状	/ 69
一、金融支持城镇化建设的总体现状	/ 69
二、金融支持六类型城镇化的现状及问题	/ 71
第二节 金融支持自身的现状及问题	/ 79
一、金融机构对新型城镇化的资金支持不足	/ 79
二、金融产品及金融服务单一	/ 81
三、金融网点区域分布不均衡	/ 82
四、金融市场以银行业为主导	/ 84
第三节 城镇化融资渠道现状及问题分析	/ 85
一、财政融资	/ 86
二、土地融资	/ 88
三、地方投融资平台	/ 90
四、银行贷款	/ 92
五、其他融资方式	/ 94
第四节 金融支持城镇化相关政策制度现状	/ 97
一、政策障碍	/ 97

二、体制机制障碍 / 99	
第五章 定量考察 / 103	
第一节 协调度模型、指标体系及初步分析 / 103	
一、关联协调度模型简介 / 103	
二、指标体系及权重 / 106	
三、相关指标及数据来源说明 / 108	
第二节 新型城镇化与金融支持指数分析 / 112	
一、新型城镇化指数分析 / 112	
二、金融支持指数分析 / 122	
第三节 新型城镇化与金融支持协调状况评析 / 128	
一、全国协调度现状 / 128	
二、协调发展存在的问题及原因分析 / 130	
第六章 经验案例 / 137	
第一节 欧美国家城镇化与金融支持的经验案例分析 / 137	
一、美国城镇化与金融支持经验总结 / 137	
二、英国城镇化与金融支持经验总结 / 143	
三、德国城镇化与金融支持经验总结 / 146	
四、法国城镇化与金融支持经验总结 / 151	
第二节 亚洲国家城镇化与金融支持的经验案例分析 / 155	
一、日本城镇化与金融支持经验总结 / 155	
二、韩国城镇化与金融支持经验总结 / 161	
第三节 国外城镇化与金融支持的经验及启示 / 167	
一、国外城镇化发展的经验及启示 / 167	
二、国外金融支持城镇化经验对我国的启示 / 172	
第七章 目标模式、路径选择与政策建议 / 175	
第一节 目标模式：政府引导型的多元化融资模式 / 175	
一、发挥政府引导作用 / 175	
二、创新和完善多元化融资渠道 / 180	
第二节 路径选择：善用经营城市理念的融资路径 / 182	
一、善用经营城市的理念 / 182	
二、三大类项目的融资路径 / 184	

三、六分类城镇化的融资路径选择	/ 187
第三节 政策建议	/ 192
一、提高金融发展水平与质量	/ 192
二、促进融资主体及融资渠道的多元化	/ 196
三、完善相关的政策制度	/ 208
参考文献	/ 210

第一章 导论

本章为全书的导论部分，通过三节内容对全书做一个基础性的介绍：第一节，研究背景及意义。该节首先对新型城镇化及金融支持新型城镇化的研究背景进行简单介绍；其次着重从理论意义和现实意义两个视角对新型城镇化和金融支持新型城镇化的研究意义进行总结。第二节，相关概念及特征。为了让读者对全书相关概念及特征有一个先导性的认识，该节在对相关概念及特征进行系统性梳理的基础上，对新型城镇化及金融支持新型城镇化概念及特征进行了界定。第三节，研究内容与方法。本节对全书七大部分的内容进行了总括性的介绍，并对研究方法特别是系统间协调性的研究方法进行了详细介绍，最后指出本书的创新点和不足。

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

在新的国际国内形势下，传统以出口和投资拉动的经济增长模式无法持续，因此从根本上调整经济结构并构建以拉动内需为主的经济增长模式是目前及未来相当长时期我国可持续发展的重要途径。长期以来城镇化的滞后与重投资和出口拉动的经济增长模式相互影响相互作用，城镇化水平的滞后对消费需求增长及需求结构调整产

生了抑制作用，重投资和出口拉动的经济增长模式又导致城镇化滞后于工业化，这恰恰是我国内需不足的一大重要原因。未来促进城镇化发展特别是新型城镇化发展是转变传统经济增长模式，促进经济增长模式及经济结构调整的重要战略举措。随着新型城镇化战略的推进，城镇化建设所引起的大量资金需求，是当前及未来相当长时期亟须解决的问题。

（一）新型城镇化的研究背景

1. 国际国内的新形势新要求

第一，全球城镇化新形势。城镇化是一国经济发展的自然历史过程，是社会发展的必然趋势，同时也是评价和衡量一国经济社会发展水平的重要指标。世界城镇化进程自工业革命以来经历了二百多年的历程，从城镇化进程伊始的 5.1% 达到现在的 50% 以上，城镇化水平不断提高。联合国城市报告研究指出，经济社会发展水平与城镇化发展水平呈现出正相关的关系，即国家越富裕，城镇化水平就越高；城镇化水平越低，国家就越贫穷。据联合国相关数据预测，2020 年发达国家人均 GDP 将达到 29000 美元，城镇化率将达到 77.3%；发展中国家人均 GDP 将达到 4474 美元，城镇化率将达到 43.9%；极不发达国家人均 GDP 为 1307 美元，城镇化水平相应为 26.1% 的较低水平。由于城镇化进程在经济社会发展过程中的重要作用，及其与一国经济发展呈现出的正相关性，凸显出城镇化的重要作用，因此城镇化发展问题一直以来都是西方发达国家学者研究的重点领域。

目前伴随着世界城镇化率超过 50% 大关，全球有超过一半人口居住于城市。随着落后地区城镇化水平不断发展，发达地区城镇化进程不断推进，城镇化水平与质量不断提高，伴随着城镇化的发展人类文明获得了空前发展。相关数据显示，2030 年全球城镇化率将超过 60%，城市将成为全球大多数人的居住区域，这是人类进入城镇化时代的重要标志。随着全球进入新的城镇化时代，新的城市发展理念也将随之提出，从而会对国际国内城镇化发展模式提出新的

要求。近年来,在全球经济危机对经济社会发展带来重要影响背景下,西方发展模式及路径不断被否定,作为经济重要发展领域的城镇化模式也随之成为重点探索领域。另外,以往城镇化发展进程中各国均存在着不同的问题,在全球一体化各城市之间联系日益紧密的背景下,探讨一种较为合理的城镇化模式以促进全球经济增长也成为重要研究对象。

第二,中国城镇化新形势。经历了长达三十余年的快速城镇化历程,中国城镇化进入了中、后期阶段,同时在中国新的经济发展阶段及发展形势背景下,中国城镇化面临着新的经济社会发展形势。此外,我国城镇化长期以来落后于工业化的现实导致二元经济结构矛盾问题突出,从而严重制约了内需增长,制约经济结构调整及经济发展方式转型。2003年以来,中国逐渐从先前注重经济增长速度的发展理念中转变过来,社会各界开始重视科学发展观。政府通过各项政策措施调整城乡二元结构,以促进城市经济反哺农村经济,带动农村经济发展的同时更好地促进城市经济的长远可持续发展,从而提高城镇化质量,加快城镇化进程,实现城乡一体城镇化的发展目标。缩小城乡间居民收入差距,带动内需增长。相关研究表明,城镇化是我国经济结构转型升级时期推动经济社会发展的主要动力,是新形势下扩大内需的重要途径。

目前,中国城镇化理论及实践在不断总结经验教训中得以发展。2002年“走中国特色的城镇化道路”在党的十六大会议中明确提出;2003年“统筹城乡发展”的思想在党的十六届三中全会中第一次正式提出,且统筹城乡发展还被放在科学发展观的“五个统筹”之首;2007年温家宝总理明确指出:“不仅要坚持走新型工业化道路,而且要走新型城镇化道路”;2010年“积极稳妥推进城镇化,提升城镇发展质量和水平”的新要求在中央经济工作会议再一次被强调,随后一号文件结合国际局势,以“加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础”作为主题,用“统筹城乡发展”的新理念解决“三农”发展中遇到的问题,推进城镇化战略思想进一步得以明确。“城镇化建设是现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大

潜力所在”在2012年召开的中央经济工作会议中被明确提出。由此可以看出，城镇化已经成为中国重点发展领域，对带动中国经济发展必将起到强劲的引擎作用。

2. 理论发展的新要求

工业化发展带动了世界各国城镇化进程，城市数量及城市文明程度均得以提高。在城镇化发展水平达到一定阶段后，传统城镇化发展中存在的问题逐步显现，且随着人们生活水平提高和文明意识增强，对城镇化发展要求也随之增强。因此，传统城镇化发展模式在新形势下开始转变，城镇化发展以单纯追求物质增长向现代多元人本模式转变，这一转变在城市规划与城市发展理论中得到充分体现。城市研究逐渐融入了社会学及生态学等学科的方法理论，较为突出的理论如低碳城市发展模式、生态城市理论、宜居城市理论及循环经济理论等。各种新理论均力求从根本上解决传统城镇化发展存在的问题，在总结传统城镇化存在问题及弊端的基础上不断探索，寻求新的城镇化模式。于是，新型城镇化研究便成为新时期理论发展的重点领域。

(二) 金融支持新型城镇化的研究背景

1. 新型城镇化亟须强大的金融支持

第一，基础设施加大对金融支持的需求。国家统计局在“城镇化进程对扩大内需影响”课题（2011）中采用定性与定量相结合的方法对城镇新增人口所需城镇固定资产投资进行了测算。结果显示在年均城镇化率为1%的情况下，城镇新增人口人均固定资产投资需57万元。按此研究结果可以计算出，在2012年52.6%的城镇化率基础上，按年均1%的城镇化率上升速度来计算，到2020年我国城镇化率将达到60%以上，新增城镇人口将达到1亿左右。按新转移人口生活城镇化成本为57万元计算，到2020年新增加的城镇化固定资产投资资金需求为57万亿左右，平均每年产生7.1万亿左右的固定资产投资需求。

城镇化进程因大量基础设施及微观经济单位企业需要大量资金，

城镇化建设中的金融支持是保证城镇化进程顺利推进的重要因素。从资金来源来看,主要有财政融资、银行贷款及外资等,其中财政融资和银行贷款是城镇化建设最为重要的资金来源。随着城镇化的逐步发展其对资金需求也必然会加大,而政府财政融资很难满足不断增长的城镇化资金需求,因此加大金融对城镇化建设的支持就成为新形势下重要研究课题。未来城镇化过程中,为了满足不断增长的资金需求需要在原有财政融资及银行信贷基础上,探索多元化的金融支持手段,同时创新金融工具,充分发挥金融对城镇化资金需求的支持,保障城镇化进程的顺利推进。

第二,人口、产业和空间城镇化协调发展加大对金融支持的需求。人口城镇化及与之相伴随的生活城镇化对基础设施和公共服务水平的需求日益加大,包括住房、教育文化、交通运输、邮电通讯及卫生体育等在内的生活城镇化加大了对金融支持的需求,同时新转移城镇人口对社会保障、保险和消费信贷等方面的需求也在不断增强。随着原有以人口城镇化为主的模式向人口城镇化和生活城镇化相伴随的模式转变,“十二五”时期和“十三五”时期我国农民市民化的规模将前所未有,从而导致包括教育发展、公共服务、居住环境和社会保障诸多方面产生的庞大金融需求也将史无前例。金融支持只有保持与人口及生活城镇化需求相协调的增长速度,才能满足未来新型城镇化的资金需求。

产业城镇化是传统城镇化的重要支撑,同样也是新型城镇化的重要内容。在新型城镇化背景下要创新投融资模式及保持稳健的金融政策,支持产业升级与产业结构调整,促进重点企业特别是中小企业发展,保障新转移人口就业,引导各城镇根据自身资源禀赋及地理位置优势发展新兴产业和特色经济,加大金融对产业城镇化的支持作用。同时加大对服务产业和农业现代化的支持是新型城镇化背景下金融支持的重点领域。服务业经济的持续发展及其在国民经济中比重的持续增加是保障城镇化持续推进的动力,为城镇新增人口就业提供了渠道保障,因此加大金融对服务业的支持是金融支持新型城镇化的重要方面。此外,要通过贷款优惠政策支持引导农业

部门进行产业升级和结构调整，强化农业现代化对新型城镇化的基础作用。还要积极发挥金融支持服务的避险功能，有效化解和防范现有农业生产经营的高风险现状，促进农业产业化和现代化的顺利推进。

此外在传统城镇化背景下，空间城镇化速度与人口城镇化及产业城镇化发展不相协调。而在新型城镇化背景下，以廉价征地及土地空间快速扩展为典型特征的传统空间城镇化将面临越来越多的现实约束与制度障碍，因而空间城镇化将进入以土地集约利用为典型特征的高成本时代。与之相对应，新型城镇化背景下空间城镇化的发展对金融支持的需求也将不断加大。

2. 传统金融支持与新型城镇化存在矛盾

第一，传统金融支持与基础设施、公共服务性质特征存在矛盾。基础设施、公共服务与传统金融支持存在的矛盾主要体现在以下两方面：一方面，包括城镇交通、教育、通讯网络及医疗等在内的城镇基础设施和公共服务，具有投资金额大、项目周期长和成本回收期长等特征，商业金融机构的逐利性特征使其不愿意介入其中，从而导致现阶段基础设施投资主体为政府，主要资金来源为财政融资和银行贷款的现状。而新型城镇化必将加大对基础设施和公共服务的需求，但仅靠财政融资和银行贷款难以满足基础设施和公共服务的需求。从“十二五”期间保障性住房资金需求来看，其所需的1.3万亿元资金通过中央及地方政府融资仅占5000亿元左右，剩下的8000亿元需要通过社会及企业等其他融资渠道解决（刘洋，2012）。显然，传统以政府财政融资和银行贷款为主的基础设施和公共服务融资模式难以满足新型城镇化不断增长的资金需求。另一方面，大多数城镇基础设施和公共服务具有非排他性和非竞争性的公共产品特征，很多城镇化建设项目均是公益性、社会性和超前性的准经营性和非经营性项目，难以与商业性金融机构的逐利性目标相符合。

第二，传统金融支持与新型城镇化融资需求多元化存在矛盾。新型城镇化背景下，随着资金需求总量的不断扩大及“以人为本”

核心思想的逐渐深入，其对资金需求多元化的要求不断增强。除了资金需求总量增加加大了对融资渠道及来源需求的多元化之外，“以人为本”核心思想将全面体现在城镇新转移人口生活方式、社会保障和就业方式金融服务的多元化，真正实现城镇新转移人口由“乡”到“城”的转变。金融服务需求多元化主要体现在新转移人口医疗、子女教育及养老保险等方面的金融支持需求；就业及自主创业方面的金融需求；生活方式转变的消费信贷、汇兑及结算等方面的金融需求。

第三，传统金融支持与新型城镇化协调发展存在矛盾。新型城镇化“以人为本”的核心思想依赖人口城镇化与生活城镇化、产业城镇化、空间城镇化、资源环境城镇化及城乡一体城镇化的协调发展，在促进人口持续从农村向城镇的转移过程中，力促农民的市民化及城镇居民生活质量的提高，产业升级及结构转型，资源节约及环境优化，同时实现城乡统筹和城乡一体化。由此可见，新型城镇化所涵盖的城镇化内涵更为丰富，从而使得支撑该进程顺利推进的城镇居民住房、交通通讯及教育医疗等均需大幅增长，与之相应的资金需求也会随之大幅增加，而传统金融支持难以满足新型城镇化协调发展所产生的资金需求。

二、研究意义

改革开放以来，中国城镇化发展速度以接近 1 个百分点的速度快速增长，目前城镇化率已经超过 50%，意味着中国有超过一半以上的人口居住于城镇，成为中国城镇化发展过程的重要转折点。但同时也要意识到，长期以来我国城镇化发展重视速度轻视质量，且城镇化速度远远落后于工业化速度，城镇化发展缺乏与经济、社会及生态三大方面的协调发展，对经济长期稳定可持续发展起到了抑制作用。因此未来传统城镇化发展模式必然会让位于以促进人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化全面协调发展的新型城镇化模式。新型城镇化的发展就意味着城镇化发展不仅仅重视

速度，更注重质量和效率的提高，重视城镇化发展与经济、社会及生态发展的协调。长期以来，城镇化发展的基础设施建设、企业发展及城镇化进程中农村居民的市民化过程等都需要资金的支持，由于这些方面往往具有公共产品性质或准公共产品性质，从而对资金的需求往往通过财政融资及银行贷款支持，资金需求缺口较大，城镇化发展滞后的一大重要影响因素是金融支持的不足。未来新型城镇化发展是传统城镇化的升级，特别是其与经济、社会和生态发展的协调更需要资金的支持，因此金融支持城镇化问题的探讨是新时期促进中国经济发展的重要研究课题，对经济社会发展特别是新型城镇化的稳定可持续发展具有重要的理论意义和现实意义。

（一）新型城镇化的研究意义

1. 理论意义

一直以来，国内外专家学者受城镇化问题的重要性影响对该问题的研究较为系统、深入，从而推动了城镇化领域理论与实践的发展。但是受研究视角及学者国情环境等多方面因素的影响，目前城镇化问题研究对我国的借鉴作用还存在不足之处：一方面，国外对于城镇化问题的研究，多是在发达国家城乡经济发展差距不大，城乡二元结构不突出的条件下论证得到的，对包括中国在内的发展中国家城镇化研究的适用性不强。另外，西方国家由于增长正统论和城市发展观在研究领域占据主流，导致城市领域和社会学领域专家学者研究角度均从城市角度出发，研究以城市为中心的城镇化问题，对城乡之间的关系，城乡经济结构等发展中国家的突出问题研究较少。另一方面，自二十世纪八九十年代中国城镇化快速发展以来，国内学者开始对城镇化问题进行了一系列研究。特别是十六大统筹城乡发展战略提出后，国内学者更是加大了城乡统筹与城镇化问题的研究，国内学者弥补了西方学者忽视城乡统筹问题的缺点，从我国国情出发，对城镇化发展与城乡统筹问题进行了结合研究。虽然这些研究取得了较为突出的成绩，但是多数将注意力集中在社会宏观层面，主要就城乡经济发展与城镇化问题的现状及实证进行了研

究,对解决这些问题的对策缺乏建设性可行性的对策建议。囿于这一研究缺陷,国内外学者关于城镇化问题的研究对中国的实践指导意义欠缺,指导价值有限。基于国内外研究的缺陷,本书从传统城镇化研究的视角中脱离出来,就新型城镇化问题进行研究。新型城镇化的概念本身即是对传统城镇化研究缺陷的补充。在深刻认识并总结传统城镇化不足的基础上,为弥补传统城镇化的不足并根据我国具体国情提出新型城镇化概念,并在城镇化内涵深刻认识基础上,对新型城镇化目前国内存在的问题进行探讨,提出新型城镇化的目标及实现路径与对策。这些新型城镇化问题的探讨与思考,是对传统城镇化理论的升华,有利于城镇化理论的拓展,也能为未来中国发展城镇化提供理论上的支持与参考。

2. 现实意义

从全球经济与城镇化发展状况来看,随着经济全球化突飞猛进及城市集群化的不断发展,全球城镇化率已经超过50%。经济全球化的迅速发展对全球经济既具有积极作用又具有一定的负面影响。经济全球化的积极作用主要体现在:经济全球化使得各国可以充分发挥自身的资源禀赋,充分利用全球资源、要素和市场,同时消化吸收国外先进技术发展本国经济,通过先进的信息化条件加强与全球经济文化交流,促进本国经济发展,从而带动本国城镇化的持续推进。但是另一方面经济全球化也具有一定的负面影响,发达国家的过度消费及新兴工业化国家迅速崛起对资源产生了巨大需求,从而导致资源稀缺特别是不可再生资源变得严重短缺。同时这些国家资源的过度消费及工业化的快速发展,使得环境污染问题严重,严重威胁人类的生存环境。全球经济和城镇化发展模式存在的诸多问题,为中国未来城镇化模式的选择提供了前车之鉴,显然未来城镇化道路不能继续选择传统城镇化模式。

各国经济社会发展的一个普遍规律即是城镇化,城镇化是各国经济社会发展的自然历史过程。值得注意的是,城镇化与工业化相互影响相互作用,二者共同推动了国家的现代化进程。工业化发展所创造的消费产品依赖城市人口的增加作为主要消费群体,同时工

业化发展所需要的劳动力依赖城镇化进程中农村人口的流动和转移。由此可以看出，城镇化是工业化的基础，工业化则推动城镇化的发展，二者相互作用相互推动。我国则呈现出工业化先于城镇化发展的特有情况，这与中国特殊的历史背景分不开。新中国成立以来，我国在特殊历史背景下为了尽快奠定经济发展的工业基础，举全国之力采取了优先发展工业化的战略。特殊历史时期的战略促进了中国经济发展的同时，也使得中国经济发展方式和经济结构长期失衡和扭曲，城乡二元经济结构问题突出，城镇化长期落后于工业化。城镇化水平的滞后很大程度上导致城乡在经济、社会、文化等方面的巨大差距，社会总需求与总供给失衡现象严重，也是进一步导致中国依靠出口拉动经济的重要原因。在全球经济危机的持续影响下，加快城镇化发展对带动内需的增长，促进经济发展方式及经济增长结构的调整具有重要意义。特别是在新时期新型城镇化已经成为城镇化发展的重要核心内容及必然趋势，研究新型城镇化对中国经济长期稳定可持续发展具有重要的现实意义。

城镇化的真正内涵不仅仅是城镇人口的增多和城市数量的增加，而是新转移人口的生活城镇化。社会生产力发展和科技进步共同促进了城镇化的发展，使得大量农村劳动力从农业生产中释放出来，从农村地区向城镇地区转移，促进了传统乡村社会向现代城市社会转变。而城镇化不仅仅是人口的城镇化过程，更是生活城镇化的过程，新转移人口不是简单地地理位置意义上的迁移，而是生产生活方式的转变；城镇区域也并不简单只是地理和行政意义上的区域，而是承载以非农产业和非农人口为主的功能区域。城镇化不仅表现在城市人口的增加，城市数量的扩张，城市面积的增加，也表现在人口职业的转变、空间形态的变化及产业结构的转变，更深层次地表现在人类生产生活方式及社会组织形式的转变，从而导致经济、社会、文化及环境等各方面的转变。

传统城镇化模式具有不可持续性，存在的诸多问题影响经济社会可持续发展。改革开放以来，中国经历了长期的城镇化快速发展过程，对我国经济增长起到了巨大的促进作用。目前我国已经形成

了以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的多层次的城镇体系。国家统计局数据显示，截至 2012 年，设市城市 653 个，小城镇近 19881 座，城镇化率超过 52%，7.1 亿人口居住于城镇。目前中国已经进入了城镇化中期发展阶段，但是城镇化的持续稳定发展依靠原有的发展模式不再具有可持续性，原有模式问题已经开始显现并将逐渐明显。传统城镇化模式以地方政府为主导，中心目标为促进经济增长，以土地融资为推动城镇化建设的重要资金来源，并将人口数量增长、城市数量扩大和规模扩张视为城镇化发展的衡量标准，随着经济结构转型这一依靠物质资本大量投入为驱动因素的城镇化模式具有不可持续性。传统城镇化模式的问题逐渐显现，主要体现在：其一，生活城镇化滞后于人口城镇化。截至 2012 年底按照常住人口衡量的城镇化率已经达到 52.6%，而拥有城镇户籍完全生活城镇化的人口比例仅为 35% 左右。其二，人口城镇化滞后于空间城镇化。改革开放以来，中国城镇人口增长了仅 1 倍左右，而以建成区面积衡量的城镇空间却扩张了 4 倍左右。其三，区域之间发展不平衡。城乡之间及大中小城市之间发展差距不断扩大，城市和农村之间经济社会差距不断扩大，大中小城市之间受大城市资源聚集效应导致城市之间发展失衡现象突出。此外，还存在资源大量消耗、环境污染严重等诸多问题。

当前中国已经进入了经济转型和结构调整的关键时期，改革开放以来经济的持续发展和城镇化的快速推进使得中国拥有了包括城镇化在内的转型升级的人才、技术及资本基础，同时随着居民教育水平的提升和可支配收入的增长，其对生活质量和生活水平要求不断升高，诸多因素导致传统城镇化模式难以为继。总之，在全球及国内全新的发展阶段影响下，总结传统城镇化经验教训，探索新型城镇化发展模式路径与战略，无疑具有重要的现实意义。

（二）金融支持新型城镇化的研究意义

1. 理论意义

城镇化是中国现代化过程的实质内容和重要特征，城镇化不仅

仅指城镇空间的扩展和城镇人口比重的增加，其更深层次的意义在于城镇化与包括经济、社会、文化和生态等方面的综合协调发展。城镇化过程中农民向市民的转变、城乡二元经济结构的调整及生态环境的协调是新时期城镇化更深层次的涵义，这些都需要国内学者从理论层面做出深入探讨分析以指导实践，推动中国城镇化的顺利进行。虽然西方发达国家学者对城镇化问题进行了深入探讨，但是因为中西方各方面的现实差距，导致二者的城镇化问题存在诸多差异。西方城镇化主要动力是资本，而资本的逐利性使得城镇化的主要目标定位于利润，从而社会平等问题得不到重视。与此不同，中国城镇化是社会革命推动的，科学发展观及和谐社会的发展战略及理念使得城镇化要充分考虑与其他社会因素的协调发展。中国城镇化的特殊发展阶段及未来城镇化的特殊要求必然会使得城镇化面临诸如制度、资金、资源及技术等方面的制约。

现阶段我国在基础产业及基础设施领域的建设还远远没有完成，中小企业及城市科教文卫等民生领域金融支持也远远不足。未来随着中国城镇化的持续发展，城镇化资金需求会越来越大，传统财政金融支持明显不足。中国由于市场与信用建设欠发达，商业金融对城镇化过程中的公共产品领域不愿涉足，这些领域资金需求得不到满足。金融支持城镇化存在不足的原因在于金融基础设施建设滞后，商业金融发展不足，从而使得金融支持在城镇化领域市场化程度低，不能有效发挥金融对城镇化的资金支持作用。为有效解决这些问题，需要从市场与制度两个层面进行推动。因此，要建立起金融支持城镇化建设的机制，充分发政策性金融、开发性金融和商业性金融的合力支持作用。通过这些问题的探讨对弥补国内目前城镇化研究的不足，推动城镇化理论进一步发展具有重要意义。故本书基于中国传统城镇化存在问题及新型城镇化发展的必要性，在此基础上提出金融支持城镇化的必要性及重要性，探索金融支持城镇化的机理及路径，对城镇化发展具有一定的理论意义。

2. 现实意义

金融是推动城镇化发展的重要因素，城镇化过程中的基础设施

及公共设施均需要金融资金支持。1996年城镇化率突破30%大关后，中国开始进入城镇化快速发展阶段，但是在如此快速的城镇化进程中，城镇化建设所需的大量资金往往依靠财政融资、银行贷款和土地融资来满足。但是城镇化建设所需要的资金具有投资回收期长及数额巨大的双重特点，因此仅靠上述三个主要渠道进行融资远远不够。故通过发展金融市场及完善金融工具，拓展融资渠道，对于城镇化的进一步推进具有重大意义。另一方面金融市场的完善有利于城市经济加快发展，对于配置资源推动城镇化进程具有积极推动作用。

金融通过多方面作用于城镇化发展。其一是支持基础设施及公共设施建设，从而提升城市生活质量、生产效率及集聚能力；其二是促进企业发展与有序竞争，促进城市经济结构调整与经济发展方式转型，从而进一步促进企业产业的规模化经营，通过城市区域经济的发展带动周围甚至全国经济发展；其三是基于金融支持本身逐利性特点，通过发挥金融对投资项目的筛选作用，促进城镇化建设的市场性建设及城市经济结构优化；其四是通过促进劳动力、技术及资本的充分利用，解决城市技术更新、规模扩张及建设资金不足问题，促进城市建设顺利进行。通过探讨金融支持城镇化理论，并通过实证检验二者之间的关系，最后提出金融支持城镇化建设的政策建议，对中国新型城镇化建设具有重要的实践意义。

第二节 相关概念及特征

一、城镇化及新型城镇化概念及特征

对新型城镇化概念的界定是本书分析研究其与金融支持发展状况的重要研究基础。新型城镇化与传统城镇化具有紧密联系性，前者是从传统城镇化发展而来，是对传统城镇化的不断完善。因此在界定新型城镇化概念之前，有必要对城镇化的概念进行界定。

（一）城镇化内涵及特征

1. 城镇化内涵

城镇化在中国是一个被各界广泛认同并应用的名词，而国际上一般使用较多的是“城市化”。国际上城市化的定义是指农村人口向城市人口的转移，以及城市生活方式和其他文明要素向农村领域扩散，从而使得相对落后的农村社会向相对文明先进的城市社会转变的过程。由于中国的城镇化过程不仅包括农村人口向城市转移，还包括农村人口向镇的转移，因此国内学者更倾向于采用城镇化来描述国内的城镇化过程。但是基于各学科对城镇化的理解角度不同从而使得城镇化具有不同的定义。人口学领域学者认为城镇化是城镇人口比重的增加，包括农村人口向城镇人口转移和城镇内人口的增长，总的来说就是城镇人口的增长过程；城市经济领域学者将城镇化定义为第二、三产业的聚集过程，即某区域非农业劳动人口及第一产业之外的产业不断聚集提高的过程；城市地理领域学者则是从区域空间角度对城镇化进行了定义，指出城镇化即城镇空间的扩展过程。总体来看，城镇化的内容主要包括人口城镇化、产业城镇化、空间城镇化及生活城镇化。

人口城镇化是指农村人口大量向城镇人口转移的过程，从而使得城镇人口占区域总人口比重逐渐提升的过程。城镇人口占总人口比重——城镇化率是衡量城镇化水平的重要指标。城镇化率是衡量人口城镇化与空间城镇化的重要指标，但是却不能有效反映生活城镇化水平。因为在“以人为本”逐渐成为社会发展的根本目标之后，城镇化的最终目的是为了提高城镇人口的生活水平与生活质量，而不仅仅在于城镇人口数量的增加。因此，从“以人为本”的角度出发，城镇化水平的提高应该从两方面来进行把握，即城镇人口数量的提高和城镇人口生活质量水平的提高。城镇人口数量的提高主要通过城镇人口的繁衍、农村人口向城镇人口迁移及农村通过经济社会发展而实现农村人口的就地转移三方面来实现，其中农村人口的就地转移又分为城镇区域扩张和新城镇建设两方面来实现；城镇人

口生活质量的提高主要通过城镇生活环境及生活质量提高来实现。由此可知,城镇化不仅仅指城镇人口数量的增加,更在于城镇居民生活质量的提高,这是城镇化的目的所在。城镇居民生活质量的提高主要指城镇居民生活环境、消费水平及科教文卫等方面的提高。这些方面的具体指标主要包括人均住房面积及城镇绿化率、城镇居民人均可支配收入、医疗教育机构数量、高等教育普及程度及城镇居民储蓄存款等。城镇居民是城镇的主要元素和动力,未来城镇建设要本着“以人为本”的思想,实现城镇化的真正提高。改变以前单纯注重城镇人口数量的提高,而城镇基础设施及各项服务水平跟不上的初级城镇化层次状态,更加关注城镇人口质量的提高。

产业城镇化。产业城镇化是城镇化的重要内容和支撑,其实质是随着经济发展产业升级和产业结构的调整,在经济规律作用下第一产业、第二产业和第三产业在经济总量中的比重呈现出从第一产业向第二、第三产业不断偏重的过程,这一过程的演变是实现经济、社会和生态效益最大化的过程。产业结构是影响一个国家或地区城镇化进程的重要因素,城镇化整个发展过程伴随着产业结构从低层次的第一产业向高层次的第三产业的演变过程。人口城镇化和空间城镇化实质就是在生产力变革的影响下,农业人口从第一产业中释放出来向非农业部门的转移过程,也是其他生产要素从农村地区流出聚集到城市的过程,这一过程导致了非农业比重的上升和农业比重的下降,实质上即是产业结构的变迁。大量研究表明,产业结构与城镇化数量水平之间存在着内在互动关系,第二产业、第三产业在经济总量中的比重与城镇化水平呈现出正相关的关系,而第一产业在经济总量中的比重与城镇化水平则呈现出负相关的关系。反过来,城镇化水平的提高和城镇化进程的加快又会进一步带来产业结构升级和转型。由此可见,产业结构和城镇化水平为相互影响相互作用的关系。

空间城镇化。城镇化的实质是以非农业经济活动和非农业人口为主导的地域空间,随着非农业经济活动和非农业人口地域空间的变化而呈现出不断变化的特征。空间城镇化指的是地域空间从农村

向城镇的转变，从农村景观向城镇景观的转变，是伴随着人口城镇化和产业城镇化在空间形态上的反映。空间城镇化是城镇化的载体，随着城镇空间形态的扩大，新的城镇地域和城镇景观不断涌现，城镇数量不断增多且规模不断扩大。城镇是以人工生态环境系统为主，而乡村则以自然生态环境系统为主，因此空间城镇化过程就是具有现代文明特征的交通条件等城镇载体的形成和发展过程，是现代文明在空间形态上的扩展。因此，城市建成区面积占区域总面积的比重即城市用地比重是衡量城镇化水平的常用指标，反映了空间城镇化是城镇化水平的重要衡量标准。城市空间可以分为处于中心的城市建成区和处于城镇化中的外围区域，外围区域是与市区有频繁联系的郊区。城市与郊区呈现出紧密联系的特征，城市对郊区具有辐射和吸引作用，郊区对城市则具有支撑和促进发展的作用。但是根据郊区距离城市的远近程度等郊区所处的地理位置，不同位置受城市的影响作用具有差异。从城市至中心至郊区，经济活动、生活方式及用地方式呈现出规律变化的特征。受空间“距离衰减律”法则的约束，城市对郊区的作用呈现出明显的圈层状空间分布结构，这样的圈层空间结构以城市为核心呈现出集聚和扩散的特征。空间城镇化正是伴随着人口和产业城镇化从中心区域向外围区域不断扩散的过程。

人口城镇化、产业城镇化和空间城镇化从内涵及内容来看，三者均是城镇化的重要内容和体现，但是生活城镇化则是一个更为综合和全面的城镇化概念，是城镇化内涵的真正体现。随着城镇的产生及长期发展，城镇居民和农村居民在生活方式、社会认知及消费习惯各方面均在产生分化，城镇居民在生活各个方面均会产生与农村居民不同的特征，这便是生活城镇化的具体体现。城镇化的发展不但推动了城镇基础设施和公共服务的发展，带动了科教文卫等各方面的发展，还提高了城镇居民可支配收入及社会福利。由此可见，生活城镇化不但可以反映出一个地区的经济发展水平，而且还反映出该地居民的生活状况，且有效保障了人口城镇化、产业城镇化和空间城镇化的发展。

通过城镇化内涵及内容可知，城镇化是一个具有丰富内涵的概念，仅从任何一个学科难以体现城镇化的本质，其丰富的内涵必然包括以上四方面的内容。任何国家和地区的城镇化进程中，这四方面内容是相互作用、相互影响的。人口城镇化是城镇化的核心和表现，产业城镇化是城镇化的前提和基础，空间城镇化是城镇化的物质实现。城镇化水平需要以城镇人口占总人口比重来衡量，城镇化的持续发展需要通过非农产业的持续发展来推动，城镇化的实现则是需要通过城市空间的扩张或者调整来从物质形态上得以实现。城市人口占总人口比重的上升和城市区域空间的扩张必然以产业城镇化为基础，即城市经济发展对农村剩余劳动力转移及城市空间的扩张提升起到了极大的推动作用。此四方面共同构成了城镇化的具体内容，四者共同作用促进了城镇化的发展。

2. 城镇化特征

第一，城镇化的一般特征。

从城镇化的定义可以看出，城镇化具有明显的物质特性和非物质特性。一方面，城镇化具有物质特性。在城镇化过程中物理形态的城镇正在发生变化：例如，在城镇化进程中城镇人口、城镇空间布局、城镇工业和服务业规模、城镇基础设施和公共设施正在发生变化。另一方面，城镇化也具有非物质化特性。在城市物理形式的不断变化过程中，城镇居民生产、生活方式和行为模式都在不断变化的过程中。城镇化进程中农村人口不断进入城市，城市社区在城市生活方式和生活形态不断扩散和发展过程中形成，因此城镇化的真正内涵及高级层次即是这种生活形态和生活方式，具有非物质化特性（周英，2006）。

第二，我国城镇化的国别特征。

我国城镇化具有城镇化的普遍特征，即物质特性和非物质特性。但是基于中国宏观经济社会及政治背景，我国城镇化具有自身特征，主要体现在：其一，人口城镇化、产业城镇化、空间城镇化及生活城镇化的非协调发展。长期以来，我国人口城镇化水平滞后于产业城镇化水平，而产业城镇化水平又滞后于空间城镇化水平。同时生

活城镇化水平又明显滞后于前三者的发展水平。充分说明了中国对形式上的城镇化水平的注重，而深层次的生活城镇化水平却没有得到应有的重视。其二，二元产业结构和二元区域经济结构背景下的城镇化。二元产业结构是指工业和农业之间的差异和分离倾向，导致农业释放剩余劳动力有限，阻碍了农业剩余劳动力的转移及中国的城镇化进程。东部与中西部地区经济发展的较大差距导致中国城镇化进程的复杂性和不平衡，制约了城镇化进程。其三，政府占据较为主导地位的城镇化。城镇化进程中政府未能充分有效合理划分政府和市场的职能边界，未能充分发挥市场的作用从而导致城市间重复建设和盲目竞争。其四，金融支持不足的城镇化。包括公共基础设施建设的城镇建设尤其需要大量的资金支持。我国缺乏制定完善的金融体系和完善的信用体系，同时没有健全的法律制度保障获得大规模财政援助计划，从而导致我国城镇化进程中的资金需求得不到有效满足。

（二）新型城镇化内涵及特征

1. 新型城镇化内涵

新型城镇化与传统城镇化紧密相关，前者是在后者基础上发展而来，是传统城镇化的优化和内涵的扩展。公认最早提出的新型城镇化概念始于党的十六大“新型工业化”战略的提出，重在强调城镇化要依托产业融合推动城乡一体化。新型城镇化被广大人民所熟知是在党的十八大，特别是2012年中央经济工作会议，对新型城镇化道路的明晰提出与界定，指出要“把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。随着新型城镇化被确定为未来促进我国经济发展和扩大内需的重要手段，其受到的重视程度越发提高。

随着新型城镇化重视程度的提高，学术界也开始对其内涵进行了较多探讨。但是因为不同学者所处研究领域和关注重点的差异，其对新型城镇化内涵的界定也有所区别。如有学者认为新型城镇化是以新型产业和信息化为动力，以科学发展观为统领，追求人口、

经济、社会、资源和环境等协调发展的城镇化道路；另有学者认为新型城镇化是以现代化技术为手段，以新型工业化和现代化服务产业为基础，实现大中小城市合理布局和城乡统筹发展的城镇化（杨重光，2009）；部分学者则重点强调新型城镇化中城乡一体化发展的重要性，认为新型城镇化要通过改善城乡居民生存条件和生活质量差距，实现城乡动力、质量和公平的有机统一（牛文元，2010）；还有学者认为新型城镇旨在消除城乡二元结构和转变不可持续的经济发展方式，促进城乡居民共同富裕和国民经济的可持续发展。此外还有学者认为新型城镇化应强调人口城镇化，新型城镇化的核心应是农村人口向城镇人口转变。

从以上新型城镇化的内涵可以看出，人口城镇化、产业城镇化、空间城镇化是传统城镇化的基本内容和体现。生活城镇化、资源节约、环境优化和城乡统筹、城乡一体化则是新型城镇化所拓展的新内容。新型城镇化重在强调人口城镇化、产业城镇化、空间城镇化和生活城镇化的协调发展，同时更要注重资源的集约利用、环境的优化、城乡统筹和城乡一体化。资源集约利用，包括土地、水资源和能源，这些是制约城镇化发展的主要因素，在城市建设过程中要高效、集约利用。环境优化则是注重生态环境的保护，为城镇居民生存生活提供有利于身心健康的生态环境。通过资源集约及环境优化达到促进经济社会可持续发展的目的。城乡统筹及城乡一体化的城镇化，则是在缩小城乡差距的目标下建设城乡一体的城镇化，促进城乡一体的基础设施和公共服务。基于此，本文将新型城镇化定义为：在“以人为本”核心思想的指导下，以人口城镇化为形式，产业城镇化为支撑，空间城镇化为载体，生活城镇化为基础，环境生态为保障，城乡一体城镇化为目标的新型城镇化。新型城镇化是全面综合协调型的城镇化，并非只关注单个指标的城镇化。

2. 新型城镇化特征

第一，新型城镇化以“以人为本”为核心指导思想。新型城镇化与传统城镇化最为重要的区别是对“人”的重视，从传统偏重人口转移和城市空间形态扩张转变到重视满足人的需求及促进人的全

面发展上，实现由传统物质为本的城镇化向新型人本城镇化的理性回归。新型城镇化的核心是以人为本，必须改变现有种种政策制度障碍，有效解决新转移人口的居住、就业、教育、医疗等基础设施和公共服务方面的现实问题，提高新转移人口的心理归属感。新型城镇化必须更加注重城镇规划，增强人口、产业、空间及生活、资源环境和城乡一体的协调发展，提升城镇可持续发展能力。

第二，新型城镇化以协调发展为重点。新型城镇化注重人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化的协调发展，注重经济社会全面协调发展。同时将产业城镇化与农业现代化和现代服务业的发展有效结合，实现城镇化多个力量支撑点。新型城镇化还以工业化、信息化和农业现代化的协调发展为动力，三者同步推进是新型城镇化的动力源泉。新型城镇化时期，要在全球工业化和信息化高速发展中赶上发达国家，就要走四化同步的新型城镇化道路，以信息化、工业化和农业现代化促进城镇化，实现新型城镇化的多个力量支撑点，注重四化协调发展，走出一条发展速度快且质量高的新型城镇化道路。

第三，新型城镇化以城乡统筹、城乡一体为目标。传统城镇化将发展重点放在城市，忽视小城镇特别是农村的发展，政策与制度障碍客观上导致城乡差距不断加大，形成了“城乡分治”和“重城轻乡”的局面，成为未来城镇化持续推进的重要障碍。新型城镇化与传统城镇化的重要区别在于重视城乡一体的统筹发展，包括城乡居民生活质量水平、城乡规划、产业布局及基础设施和公共服务等多方面的统筹发展，实现城乡一体化消除城乡分割的局面。新型城镇化实现城乡统筹、城乡一体化发展要打破城乡分割的体制性障碍，从根本上解决城乡失衡问题；形成工业反哺农业，形成城市辐射农村、农村聚拢城镇的互动局面，促进农业现代化和农业产业化；提高农民收入水平，实现城乡互动共进和谐发展；推进城乡公共服务制度对接，不断优化财政支出结构，以城乡基本公共服务均等化为导向公平配置基础设施与公共服务资源，推进基础设施和公共服务的城乡一体化进程。

第四，新型城镇化以强大的金融支持为保障。从新型城镇化内涵可知，相对于传统城镇化其涵盖内容更为丰富，以人为本的核心思想必将更为注重基础设施及公共服务的完善；同时也将更加注重节能环保、生态发展和和谐友好型城市建设；另外金融还需加大对农业现代化和产业化的支持，促进农民从农业生产中解放出来实现剩余劳动力的有效释放；最后金融还需加大对城镇新转移人口居住、就业创业及教育医疗等方面的投入。新型城镇化不断增加的资金需求必定要以强大的金融支持为保障。

二、金融支持新型城镇化内涵及特征

根据新型城镇化的内涵及特征，金融应该加大对其支持力度以促进新型城镇化的稳定持续发展。新时期金融支持新型城镇化必定随着后者内涵及特征的变化也呈现出新的特点，金融支持新型城镇化是指为促进金融支持与新型城镇化之间的协调发展，加强金融对新型城镇化的资金支持，对人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化给予资金支持。金融支持新型城镇化的特征主要体现在：基础设施的公益性决定金融支持的政策性；城镇化建设资金需求多元化引致金融支持供给多元化；城镇化建设资金具有区域需求均衡性的特点，导致金融对城乡区域均衡的支持力度加大。

（一）金融支持新型城镇化的内涵

金融支持新型城镇化是指为促进金融支持与新型城镇化之间的协调发展，加强金融对新型城镇化的资金支持，对人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化给予资金支持。金融支持城镇化主要有以下几方面的内容：第一，金融发展自身的优化。金融对城镇化的支持最基本的条件就是金融发展自身的优化，包括金融机构、金融产品、金融服务、金融网点区域布局及金融市场的完善和优化。第二，金融对新型城镇化的总体支持及对人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化的分类支持。包括政策性金

融和商业性金融对人口有效转移的支持；促进产业升级和产业结构优化，及产业集聚的支持；对土地集约利用，提高城市单位面积产值的支持；对新转移人口生活方式转变，生活质量提高，与原有城镇人口享受均等基础设施和公共服务水平的支持；对资源节约和环境优化的金融支持；对促进城乡一体城镇化，缩小城乡居民经济社会各方面差距的支持等。第三，创新发展多元化融资渠道。在坚持和完善原有财政融资、土地融资、地方政府融资平台及银行贷款等主要融资手段的基础之上，积极尝试公私合营、市政债券、利用外资及其他新型融资模式。第四，完善相关政策制度，保障新型城镇化融资的顺利推进。包括建立财权与事权相匹配的政府间财税体制，建立城乡一体的土地市场制度及改革政绩考核机制推动新型城镇化发展。

（二）金融支持新型城镇化的特征

随着城镇化建设资金需求的增加及变化产生了金融支持城镇化的相应特征，总结起来，金融支持城镇化的特征主要有以下几点：

第一，基础设施的公益性决定金融支持的政策性。城镇化建设离不开城镇基础设施与公共设施建设，城镇化过程需要加强城镇交通、通信、能源、供水及文化娱乐等公共基础设施建设，同时也需要完善教育、医疗、就业、住房、养老及居住环境改善等城镇公共服务。以上这些项目的投资都具有公共产品属性，部分基础项目具有建设周期长和投资额大的特点，盈利不足以弥补成本，经济效益小于社会效益。针对目前基础设施建设资金需求大，供给缺乏动力的情况，目前金融支持除了商业性金融支持与政策性金融支持外，还有开发性金融支持加大了基础设施建设的支持。这也是未来金融支持基础设施建设的发展趋向，同时商业性金融支持也在加大对基础设施建设的支持力度，从而三力齐用共同支持城镇化建设。

第二，城镇化建设资金需求多元化引致金融支持供给多元化。城镇化不是简单地扩张城市规模和增加城市人口比例，而是通过生活方式、人居环境、公共服务等各方面实现从农村向城镇的转移，

是一项涉及多种经济活动和多类经济主体的过程。城镇成长性企业和新兴产业的资金需求具有高风险、高回报的特征；城镇化的复杂多样性决定了金融需求的多元化和复杂性，如城镇基础设施建设需求资金具有长期、数量大的特征；“三农”融资与城镇小（微）企业资金需求具有频率高、时间急且规模小的特征；农民非农化后的就业、创业等资金需求则主要以低成本、数量小为特征；此外，城镇居民还有资金汇兑、投资理财等各类金融资金需求等。从金融供给看，虽然各金融机构在产品服务、经营理念及业务模式方面存在趋同问题，不能完全满足城镇化过程中多元化的融资需求，但是金融供给多元化趋势正在加强。

第三，城镇化建设资金具有区域需求均衡性的特点，导致金融对城乡区域均衡的支持力度加大。这恰恰与中国城乡差距大及城乡经济失衡相矛盾，新时期城镇化发展必然要走城乡一体化的城镇化道路，农村产业化和农业现代化对金融支持资金需求加大。目前中国金融体系存在城乡间供给失衡，金融机构人员配备、网点设置及信贷配置等都向城镇特别是大城市集中。另外，也存在城乡间供给失衡，大量农村储蓄资金流向城镇，农村地区金融机构等金融资源配置严重不足，不能完全适应城乡一体城镇化发展的要求。在城镇化资金需求均衡性的作用下，新时期城镇化不能集中发展大城市，也不能盲目发展小城镇，要在需求的引导下走均衡发展道路，推进城乡间、城镇间金融支持的均衡协调发展。

第三节 研究内容与方法

一、研究内容

本书共七章。第一章包括选题背景及意义、相关概念及特征、研究内容及方法。第二章是文献回顾部分，对国内外城镇化、金融发展及金融支持城镇化三大方面的内容进行了较为全面的文献回顾

及述评。第三章是理论基础部分，对城镇化与金融发展相关理论、二者相互作用机理及相互作用机制进行了理论介绍。第四章是金融支持城镇化的现状与问题部分，通过描述性分析方法对我国金融支持城镇化的总体现状及问题、金融自身发展现状及问题、城镇化融资渠道现状及问题、金融支持城镇化相关政策制度现状及问题等进行了深入探讨。第五章是新型城镇化与金融支持的定量考察部分，主要是采用定量分析方法对新型城镇化与金融支持的协调发展状况进行考察，并结合定性分析方法对二者协调发展状况进行评价。第六章是国际经验总结及对比部分，通过对国际典型国家、地区及城市进行了城镇化与金融支持的经验总结及启示分析。第七章在基于本文大量文献研究、理论基础研究、定性与定量研究和国际经验研究的基础上提出促进我国金融支持城镇化的目标模式、路径选择和政策建议。

二、研究方法

本书主要研究方法包括：文献研究法，大量阅读国内外学者已有相关研究成果，全面了解关于金融支持城镇化相关方面的研究进展，从而在已有研究成果基础上吸取精华，力求创新；定性分析法，对中国城镇化与金融支持状况进行定性分析，运用归纳和演绎、分析与综合以及抽象概括等方法，深入分析现阶段中国城镇化与金融支持的现状及存在问题；定量分析法，使用描述统计方法对城镇化与金融支持关系进行深入分析，并结合协调度模型对两系统协调发展状况进行全方位评析；案例分析法，在对全国城镇化与金融支持状况进行总体分析基础上，对主要国家特别是西方发达国家金融支持城镇化进行重点分析。

在以上这些研究方法中，如何评价新型城镇化与金融支持的协调发展状况是研究两系统协调发展方法的重中之重，笔者将对两系统的评价方法进行重点介绍。评价方法是联系两系统协调发展理论与实证研究的纽带，是两系统协调发展研究从理论进入实际操作层

次的重要工具和手段，因为如果没有有效的评价方法，对两系统协调发展的研究就只能停留在概念定义上，无法对两系统协调发展状况进行现实评价，也无法指导实际操作。两系统都是国民经济社会的重要组成部分，是国民经济社会的重要系统。同时两系统通过市场而有效连接起来，两系统相互影响相互作用，联系紧密。对这两个联系紧密的系统进行协调性评价选取合适的定量分析方法是定量研究的重中之重。接下来笔者将对系统间协调性评价的常用方法进行简单介绍，并就本文重点采用的定量评价方法做出选择。

（一）系统间协调性评价的常用方法

1. 相关性分析及 Granger 因果分析法

从指标相关性及因果关系角度，应用相关性分析与 Granger 因果分析法来判断两系统间的协调关系。从相关关系的角度分析，两系统间不存在相关性则不存在协调性关系。一般认为两系统间的相关系数显著且为正时，协调发展程度越高；从因果关系的角度分析，两系统间呈现协调发展趋势则两系统互为对方发展变化的因果，因此因果关系是判断二者协调程度的重要指标。一般认为两系统间的因果关系显著，协调发展程度就越高。如周平采用相关性分析和 Granger 因果检验分析法对我国金融资产结构调整与产业结构升级的协调关系进行了研究（2009），结果表明我国金融资产结构调整与产业结构升级之间呈现不协调发展的关系。

2. VAR 模型和脉冲响应函数分析法

由于 Granger 因果分析法对系统间的动态联系解释力不够，且内生变量既可以出现在方程的左端又可以出现在方程的右端，这就使得使用 Granger 等计量经济法评价两系统间的协调程度具有较大缺陷，于是部分学者使用 VAR 模型来评价系统间的协调性。VAR 模型将系统中的内生变量作为其滞后值的函数来构造模型，从而将变量自回归模型推广到向量自回归模型，有效解决了传统计量经济模型的不足。最后通过脉冲响应函数法分析系统受到冲击时所造成的动态影响对 VAR 模型进行分析。

3. 灰色关联熵分析法

灰色关联是衡量系统动态发展变化的重要测度方法，主要适用于大量信息处于未知状态的灰色系统。灰色关联分析法不需要大样本和数据服从经典分布，是贫信息系统分析的有效手段。灰色关联系数是反映系统灰色关联程度的指标，用来评价系统间联系的紧密性；熵指的是热能除以温度所得的商，其概念来源于热力学，反映热量转化为功的程度，即系统能量变化的情况。应用于社会经济系统领域，灰色关联熵主要是反映系统发展的有序程度，熵值不断增大表明系统演化路径越发偏离有序协调状态，系统的协调性减弱，反之则是系统协调性增强。

4. 协调度分析法

从反映系统间协调程度的测度角度，建立协调度模型对两系统间的协调性进行评价。近年来，随着中国逐步将协调与和谐发展作为社会经济发展重点，国内学者运用协调度模型在社会、经济、文化科技、生态及资源环境等方面的协调性研究逐步增多，并取得了不少的研究成果。归结起来，大致有如下两种协调度测度评价方法：

(1) 耦合协调度。通过变异系数协调度评价法，利用数理统计中变异系数的概念对两个系统间的协调程度进行测度。

(2) 关联协调度。采用该方法的学者一般认为评价两系统间协调性应遵循均衡原则和速率原则。两系统平衡性越好，协调性就越好；两系统在未来的状态应该优于现存状态并在一定时间内达到“理想状态”，因此发展速率越高，协调性也就越高。

(二) 本文研究方法的选择

以上介绍的目前国内学者评价两系统协调性时常用的几种模型方法，在评价系统间协调性方面各有优缺点：

相关性分析法和 Granger 因果分析法评价系统间协调性具有一定的优势，通过判断相关关系及因果关系的显著性可评价两系统间协调性的强弱。由于我国城镇化自 1996 年快速发展以来，金融业发展一直处于较快发展阶段，发展时间短可获得的时间序列短，且其

发展趋势与城镇居民收入发展趋势一致基本处于较为快速的发展阶段，所以二者的相关关系及因果关系检验必定受到数据的限制而影响检验结果。

VAR 模型和脉冲响应函数分析法有效解决了相关性分析法和 Granger 因果分析法对系统间动态联系解释力不够的缺陷，但是 VAR 模型和脉冲响应函数分析法在评价两系统间协调性方面却不是较为合适的度量方法，对评价两系统间协调性缺乏度量标准和协调性程度的比较方法。

灰色关联熵分析法是评价贫信息系统内较好的模型，灰色关联度可测度出系统间的灰色关联度，通过计算出灰色关联熵的大小可评判系统演化路径是否协调。虽然灰色关联熵可判断出系统间协调演化路径，但是对于判断系统间的具体协调程度却解释力不足。

协调度模型是为评价系统间协调程度的测度方法，目前已经成为国内大量学者评价系统间协调性方面的重要模型，发展较为成熟。通过协调度计算结果不仅可以做到地域的横向比较，还可以评价出特定地域的纵向变化情况。目前主要有变异系数协调度、关联协调度和序参量功效函数协调度，其中变异系数协调度是一种较好的测度方法。鉴于以上模型方法的优缺点，本文选择协调度模型用于分析评价中国城镇化与金融支持的协调性研究。

三、创新点与不足

(一) 创新点

1. 新型城镇化的内涵。本文将新型城镇化定义为在“以人为本”核心思想的指导下，以人口城镇化为形式，产业城镇化为支撑，空间城镇化为载体，生活城镇化为基础，资源环境城镇化为保障，城乡一体城镇化为目标的新型城镇化。新型城镇化是全面综合协调型的城镇化，并非只关注单个指标的城镇化。通过将新型城镇化具体划分为人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体的城镇化分类，尽可能囊括了新型城镇化涵盖的内容，同时强调六类城镇化

的协调发展是新型城镇化的重点所在。

2. 采用协调度模型对新型城镇化与金融支持的协调性进行评价。鉴于协调度模型在衡量两系统间协调性方面的重要性，及国内目前尚无采用协调度模型对新型城镇化与金融支持协调性进行评价。笔者首次将协调度模型引入衡量新型城镇化与金融支持的协调性；同时在尽量保证数据的重要性及可获得性前提下，选取了二者各自尽可能多的指标，以期客观科学地评价出二者协调性。

3. 金融支持新型城镇化的目标模式和路径选择。本文将金融支持新型城镇化的目标模式定位于政府引导性的多元化融资模式，肯定了财政融资重要的同时也强调了未来多元化融资模式的必然趋势。在该目标模式的指导下，深入探讨了金融支持新型城镇化的融资路径，要善用经营城市的理念对三类项目（非经营性、准经营性和经营性项目）和六种类型城镇化（人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化）的具体路径选择进行了探讨。

（二）不足之处

西方发达国家金融支持城镇化形成及发展比中国要早得多，对该领域的研究深入精细，但依然不断出现严重问题，影响本国甚至全球经济发展，足以说明城镇化与金融支持的复杂性，也表明研究任务任重道远。笔者对城镇化与金融支持的协调性进行了探索性研究，提出了一些新方法、新指标，但需要在实践中检验，更需要继续深入研究；由于我国城镇化与金融支持相关的统计数据不足，细粒度不够，时间序列短等因素，使研究方法的创新和检验受到一定限制，在一定程度上影响了研究结论的实证性和预判力；同时，受时间及学识的影响，研究成果难免有这样那样的问题与不足，敬请指出。

第二章 文献回顾

新型城镇化与金融支持相关方面的文献回顾是本书研究的基础和前提，通过对新型城镇化与金融支持领域已有研究的系统阐述和总结，才能对研究项目的研究背景、主要研究问题、研究视角及方法有深入的了解和认识，从而掌握现有城镇化与金融支持相关研究的不足之处，从而根据这些不足寻找新的突破口和立足点，发掘新的研究视角和方法，找出新的研究问题。基于新型城镇化与金融支持文献回顾的重要性，本章对相关文献进行系统回顾的基础上对其进行了述评，从而奠定了本书的研究基础。

第一节 城镇化相关文献回顾

一、国外文献回顾

从国外已有文献来看，国外学者较早就对城镇化问题展开了研究，包括对城镇化内涵及本质的探讨，城镇化最优规模的界定，同时国外学者特别注重研究城镇化与经济增长的关系。

（一）城镇化内涵及本质

在城镇化内涵及本质的研究方面，经济学领域对城镇化最先展开系统研究的是发展经济学，其代表理论主要为“以城带乡”发展

模型（A. W. Lewis, 1955；Fei, C. H. and Ranis, G, 1961）和“东亚模式”（Yujiro Hayami, 2007）等。国外学者对城镇化的研究强调的是城镇化发展模式与经济全球化的相互关系，大多数学者均认为城镇化是经济增长的重要影响因素。美国学者帕辛（M. Paecion）认为城镇化是农村人口向城市的流动过程，是城市生活方式及思想观念向农村地区扩散的过程。法国学者阿尔·麦兰（Pierre Merlin）认为城镇化是农村空间区域的缓慢发展过程，是农村区域空间不断向城市区域空间转变的过程，伴随着空间区域形式的转变生产生活方式也随之发生变化。

（二）城镇化最优规模

城市个体之间的分享、配合和学习构成了城市聚集经济的微观基础来源，随着城市个体不断聚集进入城市分享城市优势因素，交通拥挤及环境污染等负面影响由于人口过度聚集而产生。作为载体和媒介的城市存在规模经济和城市拥挤的平衡点，这个平衡点便是城市最优规模（Gilles Duranton & Diego Puga, 2004）。受宏观经济影响城市存在最优规模，在城市最初发展阶段随着聚集经济和规模经济效应的产生，城市规模扩张有利于提高经济效益，但是当城镇化达到一定水平时，由于拥挤成本的上升将使城市规模的扩张不再具有规模经济，反而会随着规模的扩张变得低效。当城市规模扩张到不再具有规模效应时，人口、资本和技术等资源将在市场机制的作用下逐渐聚集到中小城市，在这些中小城市产生新的聚集效应（Cuberes, 2008）。

（三）城镇化水平与经济增长之间的关系

国外很多研究集中于分析城镇化与宏观经济之间的关系，且多数研究认为城镇化水平和经济增长之间有显著的正相关关系。贝利1965年采用主成分分析法选用95个国家的43个变量，导出经济、人口、教育及技术等因子，实证检验了城镇化与经济增长之间呈现出正相关的关系。经济学家兰帕德在对美国经济发展进行研究的过

程中，选用城镇化作为一个重要变量，发现城镇化发展阶段与经济发展程度具有较强的一致性，实证检验表明二者为显著的正相关关系。

也有部分学者认为城镇化受制度及政策等因素的综合影响，与经济增长之间不一定为正相关关系。部分学者通过对非洲国家长达40年的数据检验，结果虽然不能表明城镇化演进与经济增长之间存在持续稳定的关系，但是却能表明二者均受政治稳定、城乡收入差距及宗教冲突等外部变量的影响更为显著（Fay, M&C. Opal, 2000）。一些研究认为已有研究难以证明经济增长与城镇化发展有较为密切的联系，因此采取鼓励城镇化的措施刺激经济增长缺乏证据支撑（Henderson, 2003）。还有研究通过新经济地理模型、传统的两部门模型及静态的城市模型，论证了城镇化与经济增长之间存在较为显著的正相关关系，但是这种正相关很大程度上依赖于政府制度、政策等因素的作用（Henderson, 2004）。还有学者通过对1980年以来拉丁美洲和非洲国家的数据检验，表明城镇化进程与经济增长在这些国家长达20多年的发展中并没有呈现出正相关关系，城镇化并没有为这些国家带来就业和经济增长，相反二者呈现出负相关关系（Poelhekke, 2008）。

二、国内文献回顾

我国对城镇化的研究虽然相对较晚，但是在总结吸收国外已有研究成果的基础上，结合国内具体现实状况，大量学者展开了对城镇化问题的积极研究，并取得了较多的研究成果。国内学者从一开始对农业城镇化，农业人口转移的研究到现在包含经济、社会、文化及生态等多方面在内的新型城镇化，均进行了较为深入的研究。

（一）城镇化内涵及本质

城镇化内涵的界定最早是与农业现代化及非农化紧密联系在一起，在我国经济发展研究中具有重要的地位。基于深入调研社会

实践及相关研究，学者较早提出了城镇化是解决我国城乡二元结构的重要方法，提出了通过农村城镇化促进城乡协调发展的理论，并通过“小城镇，大问题”的发展战略有效解决城乡协调发展的问題（费孝通，1986；辜胜阻，李正友，1998）。还有学者认为城镇化从本质上来说是城乡转型的问题，包括了经济、社会、人口、空间和政治等多方面的转型过程，所以是一个整体性、综合性和全方位的转型过程。在新型城镇化战略背景下，城乡一体和城乡统筹成为城镇化发展的重要目标，因此农业现代化和城镇化建设不再是两个不同问题，而成为一个问题的两个方面。未来农业现代化及来自农村各方面因素，如农村资金不断流入城镇及农村人口向城镇的大规模迁移等将成为城镇化发展的重要推动力，城镇化发展已经不再局限于城镇自身的发展，农村人口、资本和技术对城镇化发展的推动力的重要性正在增强（胡必亮，2008）。

（二）城镇化最优规模

与国外学者观点一致，国内学者同样认为受宏观经济影响城镇化存在最优规模。有学者通过对我国城市规模及收益进行分析，结果认为城市最优规模的峰值位置基本 100 万~200 万人之间，最优城市规模应为 50 万~400 万人左右。鉴于该最优规模的存在，城镇化过度或不足都会对宏观经济产生负面影响。特别需要指出的是，城镇化最优规模并不是固定不变的，它随着经济发展水平而不断变动（王小鲁、夏小林，1999）。还有其他学者则对我国小城镇的最优规模进行了研究，分析结果表明小城镇的最优规模应该控制在 3 万~5 万人左右，这主要是基于我国目前多数小城镇的经济发展规模和人口密度两方面因素的影响（张元林，2009）。

（三）城镇化水平与经济增长之间的关系

国内绝大多数研究认为城镇化水平与经济增长之间呈现出显著的正相关关系。有学者根据世界银行公布的全球 76 个国家 2002 年城镇化率与人均 GNP 数据，实证检验二者呈现出对数曲线关系，相

关系数为 0.82，充分表明城镇化与经济增长之间正相关关系较为显著（成德宁，2004）。还有学者通过对我国区域性数据的实证检验，表明区域内二者之间存在着显著的正相关关系。如有学者就通过对长江三角洲 16 个城市的数据检验，结果认为：长三角经济增长的一大重要影响因素是区域内城镇化群落的聚集效应，城镇化群落通过聚集效应将各种优质要素聚集到该区域，城市群创新和研发的效率，集聚的外部性经济不断增强，从而对该区域经济增长的作用不断增强；各地政府通过加大城市间和城市内基础设施建设投资比率，提高更新改造投资在固定资产投资中的比重，增强了投资需求对经济增长的循环促进作用，且降低了城镇群落间的交通运输成本，进一步促进了区域经济增长（吴福象、刘志彪，2008）。

三、城镇化的国内外研究述评

从国内外城镇化相关研究文献可以看出，城镇化为国内外学者的重点研究领域，他们对城镇化内涵及本质和城镇化的最优规模均展开了大量研究。在城镇化与宏观经济关系方面，国内外学者也展开了较多研究，且大多数学者认为城镇化与宏观经济存在着显著正相关关系。国内外学者对城镇化及其与宏观经济关系的大量研究，为我们的后续研究提供了良好基础。但是由于新型城镇化为我国所提出的新概念，国外对城镇化的研究对我国虽然有借鉴意义，但是鉴于中国的国别特征其对我国新型城镇化研究借鉴意义有限。从国内研究来看，大多数研究都集中在传统城镇化的研究方面，对新型城镇化研究及其与宏观经济的关系研究不足。

第二节 金融发展相关文献回顾

鉴于金融发展与经济增长的紧密相关性，国内外学者对金融发展方面的研究非常注重对金融发展与经济增长之间关系的论述，因

此本节将就金融发展及其与经济增长之间的关系进行文献梳理。

一、国外文献回顾

Mckinnon 和 Shaw 于 1973 年提出了金融抑制和金融深化理论，他们通过将货币金融理论与发展理论结合起来，综合论证了金融发展与经济增长之间的辩证关系。在对发展中国家金融问题进行深入研究的基础上，得出结论认为发展中国家由于政策制度等多方面的因素存在金融约束和金融压抑问题。发展中国家的金融约束和金融压抑严重削弱了其金融体系集聚金融资源的能力，从而使得金融体系发展停滞甚至出现倒退的现象。发展中国家出现资金不足的根本原因是金融抑制导致资金成本扭曲和融资渠道堵塞，而非以往所认为的缺乏能用于积累的资金，因此发展中国家在金融深化的条件下可以不断缓解经济建设资金不足的问题。

部分学者认为金融发展是经济增长的一个必要条件，金融发展与经济增长之间存在一定的因果互动关系。如 Patrick 研究表明金融发展在储蓄积累、交易便利及风险管理等诸多方面均有促进经济增长的作用，经济增长在金融发展“供给主导”的作用下得以不断增长。但是，在金融发展影响经济增长的具体路径上一直存在着诸多矛盾（1966）。Goldsmith 采用 35 个国家长达 103 年的数据，实证检验了金融发展与经济增长之间的关系。结果表明经济增长的快速发展阶段往往是金融发展的较快发展阶段，二者一般是同时发生的。虽然 Goldsmith 对二者之间的相互关系进行了较好的实证检验，但是却并没有很好地分析研究得出二者的具体因果关系（1969）。针对 Goldsmith 研究的不足，King 和 Levine 采用 80 个国家 30 年的数据，通过系统控制影响增长因素的方法对金融发展与经济增长的关系进行了实证检验，结果表明二者在统计意义上存在着显著的正相关关系，即一国所拥有的金融系统越发达其经济增长速度也较快，反之亦然（1993）。

之后学者加强了对金融发展影响经济增长因果关系方面的研究。

Levine 和 Zervos (1996) 将一些反映股票市场发展状况的指标采用回归模型对金融中介体系与经济增长之间的关系进行了检验, 结果表明股票市场流动性和银行发展等金融发展指标与经济增长率、资本积累率和生产增长率等经济增长指标具有显著正相关关系, 而且金融发展指标可以作为经济增长指标很好的预测指标。Arestis 等 (2001) 在控制股票市场易变性和银行体系效应的基础上, 采用时间序列数据对 5 个发达国家股票市场与经济增长之间的关系进行了实证检验, 结果表明股票市场和银行对经济增长都具有积极促进作用, 特别是银行的影响作用更为显著。

还有部分学者认为金融发展与经济增长之间没有相关关系。西方古典经济学家对货币和经济增长之间的关系则采用萨伊定律进行论证, 认为货币供给量的变化与产出和就业等经济增长的变化之间没有明显的相关关系, 提出了货币中性和信用媒介论。后来诸如 K. Wicksell 等经济学家虽然认识到了金融发展对经济增长的重要作用, 但是其观点仍主要强调应消除货币对经济的不利影响。以 Friedman 为代表的货币学派则认为虽然短期内货币对经济增长具有较为明显的影响作用, 但是长期内货币供给的变化并不会影响经济实际产出, 而只会引起物价水平的变动 (1995)。Joan Robinson 的研究结果表明金融体系的出现和发展并不会主动对经济增长产生影响, 而是对经济增长的被动反应。以 Robert Lucas 等为代表的新古典学派同样认为金融发展与经济增长之间没有显著的相关关系。其根据理性预期学派的分析, 认为货币供给量的变化不会对就业和产出等经济增长因素产生实质性影响, 因为理性人往往在货币供给量变化前就调整了自己的行为, 所以未考虑理性预期的研究往往过分夸大了金融发展在经济增长中的作用。

二、国内文献回顾

相对于国外对金融发展及其与经济增长关系的成熟研究, 国内研究由于起步较晚相对不足。但是在对国外相关理论研究成果进行

深入研究的基础上，国内学者采用国外成熟的实证分析方法，结合国内金融发展和经济增长现实状况，产生了较多具有价值的研究成果。

多数学者认为金融发展与经济增长之间存在显著的正相关关系。宾国强（1999）采用 OLS 方法和 Granger 因果检验方法对我国金融发展和经济增长之间的关系进行了实证检验，结果表明金融深化及实际利率等金融发展指标与经济增长指标之间具有正相关关系，金融发展对促进经济增长具有正向作用，而经济增长对金融发展也具有促进作用。史永东（2003）基于柯布—道格拉斯生产函数和 Granger 因果关系检验方法对金融发展和经济增长的相关关系进行了实证检验，结果表明二者存在双向因果关系。

部分学者认为金融发展并没有显著提高经济增长速度。韩延春（2001）采用金融发展与经济增长相关数据，运用金融发展与经济增长的关联机制计量模型对二者相互关系进行了实证检验，结果表明经济增长最为关键的因素是技术进步和制度创新，金融发展对经济增长的影响作用非常有限。袁云峰等（2007）采用我国 1978—2004 年的跨省份面板数据，运用随机边界模型对金融发展和经济增长之间的关系进行了实证检验，结果表明金融发展并没有促进我国技术效率的全面提升，只是通过资本积累的方式促进经济增长。

三、国内外研究述评

国内外关于金融发展相关的文献主要集中于研究金融发展与经济增长之间的关系，将金融发展在国民经济中的地位与作用进行了深入探讨，从而对金融发展及经济增长具有重要的理论及实践指导意义。但是金融发展的研究，特别是国内学者对金融发展的研究，主要集中于金融发展的某一个方面，对金融发展系统性研究不足，特别是其与城镇化相关关系方面的研究严重不足。随着新型城镇化拉动经济增长的作用日益凸显，金融发展与城镇化相关关系的研究更为重要。

第三节 金融支持城镇化相关文献回顾

一、国外文献回顾

从现有的文献来看，由于西方发达国家城镇化水平普遍较高，城镇化大都已经进入稳步发展时期，所以金融支持城镇化问题很少被单独拿出来进行系统全面的研究，他们更多关注于金融发展对城镇化进程中的基础设施、土地开发等实体领域的推动作用，认为金融对城镇化的支持作用也主要是通过促进这些领域或行业的发展来体现的。

（一）金融支持与城镇化的相互关系

相对于研究城镇化建设对经济的影响，国外学者直接研究金融支持城镇化建设的文献较少。有关于城镇化和城市金融发展的研究大多数是基于产业的视角，通过检验城镇化进程中金融发展对城市经济中产业发展的影响来间接论证城市金融发展对城镇化的影响。国外学者大量研究表明，城镇化与金融支持之间存在正相关关系，二者相互作用相互影响。Peter Diaconis（1993）研究发现欧洲各个国家的城镇化进程中往往伴随着城市交通的发展，而城市交通的发展，需要大量资金投入作为基础。城市交通的发展是城镇化得以扩展的基础。在城市交通建设的保障下，城市的集聚功能得以发挥，城市经济生产要素不断集聚促进城镇化的不断发展。城市金融系统提供了城市交通发展需要的大量资金，所以金融发展实际上促进了城镇化的发展。A. Tarski（1997）认为城镇化进程中存在大量的城市基础设施的融资、城市住房的融资行为。全球经济发展的过程中，融资行为随着经济环境和经济制度的变化本身也产生了巨大的变化。由于交易模式、市场信息的电子化使得融资行为也变得更为复杂。城市完备的金融体系对于城市基础设施的融资、城市住房的融资具

有非常重要的意义。如果城市金融发展落后于城镇化发展，那么由于城市金融体系的不完备性会开始阻碍城镇化的继续发展，所以在未来经济发展的过程中，如何通过金融产品的创新、金融市场的规制设计出一个和城镇化发展过程相匹配的金融系统是城市未来发展中一个亟待解决的问题。

2000年以来，国外学者的研究更多地证实了二者之间较强的相互影响作用。Y. Derrienni (2003) 用美国西部的俄勒冈州、加利福尼亚州、内华达州和华盛顿州等的具体数据，构建了一个包含多状态分支效应的离散选择模型，分析在城镇化进程中，土地资源的使用制度和金融发展等因素对城镇化进程的影响；模型的检验结果肯定了金融发展、城市土地资源、规章等因素对城镇化发展具有显著的正向作用。Seong - Hoon, Chojunjie Wu, William G. Boggess (2003) 以美国西部的加利福尼亚州、爱达荷州、内华达州、俄勒冈州和华盛顿州这五个州为例，对城镇化水平、金融发展和土地使用方面的制度这二者之间的相互作用程度用一个多叉分支的选择模型进行了评估，评估结果认为土地投资与开发是城镇化进程中必不可少的条件，而金融发展对其具有重大的影响。Chang, Miao (2004) 认为在我国城镇化快速发展的进程中，我国对水资源的需求不断提高，而要解决水资源开发项目的融资问题，仅仅依靠当地政府的财政支持是不够的，而大力发展金融，依靠金融支持是最有利的选择。

在金融发展对城镇化进程中相关领域及行业的资金推动方面，国外学者也做了大量研究。他们认为，金融发展通过对这些领域或行业的促进作用加快了城镇化进程。Stopher, Peter R (1993) 认为在城镇化进程中金融发展为美国铁路交通建设提供了巨大资金，并支持其发展。Kyung - Hwan Kim (1997) 研究认为房地产行业已成为城市经济的支柱产业，而房地产行业最大的特点就是建设资金需求量大，银行贷款所占比例大。加快城市房地产行业的建设，首要目的是发展金融业，为房地产建设提供资金支持。

(二) 城镇化建设融资主体

在城镇基础设施融资主体方面，国外学者普遍认为地方政府应

该是公共产品的供给主体，且融资主体可多元化。亚当·斯密早在1773年就提出在资本型公共产品提供中政府应该发挥重要作用，认为政府的一项重要职能为基础设施的建设和运营。之后大量学者的研究均表明政府应在基础设施提供中发挥积极作用，大卫·休谟（David Hume）于1793年在《人性论》中指出政府应在“公地悲剧”发挥积极作用促进公共产品的建设运营。凯恩斯则认为政府反经济危机的一项重要措施可为公共设施类支出。罗森斯坦·罗丹（1943）也认为市场机制不能成为提供基础设施的最合适供给主体，提供地方资本型公共产品应是地方政府的一项重要责任。施蒂格勒（1957）认为地方政府应该为不同地区居民选择资本型公共产品的种类和数量提供有效机制。奥茨（1972）在《财政联邦主义》中提出地方政府而非中央政府提供地方公共产品可使公共产品的提供达到帕累托最优。

西方学者提出基础设施的融资主体可多元化。Oates（1972）通过实证分析表明住房价值、财产税与资本型公共产品供给的相关性显著，建议政府通过负债或税收资本化进行融资。科斯、德姆塞茨、沃伦（1974）等通过对地方资本型公共产品供给的案例研究，认为公共产品生产和供应既可以由公共部门来承担，也可以由私人来承担，地方资本型公共产品应由公共部门和私人部门共同供给。Remy Prud-homme（2001）、Mats Anderson（2001）、Bahl（2002）等则认为应该根据公共产品的具体性质特征决定具体的融资模式，应不断扩大市政债券在内的借贷融资渠道。Jain（2003）在对印度郊区改造问题的研究中指出，地方政府应被赋予相应的财政与融资权力以承担起基础设施供给的责任，应充分利用银行、投资机构及保险公司等渠道筹集资金。

（三）城镇化建设具体融资模式

在城市基础设施建设的具体融资模式方面，国外学者的研究主要集中在发行市政债券、资产证券化融资和公私合营模式等方面。

第一，在发行市政债券融资的研究方面。大多数学者认为市政

债券对城镇基础设施建设具有积极作用，James Leigland（1997）对印尼、菲律宾、波兰以及南非四个国家采用市政债券促进城市发展进行了分析，认为城市基础设施建设融资来源中市政债券的作用越来越显著。Judy Wesalo Temel（2001）对市政债券的本质进行了深入探讨，认为市政债券是有资格发行该债券机构对借贷方利息的一种允诺，市政债券市场可为国家和地方政府资本市场有效增加财富。Kenneth N. Daniels, Jayaraman vijayakumar（2002）对市政债券成功发行的经验进行了总结，指出越来越多的国家和地方政府已经认识到市政债券在发展城镇基础设施中的重要作用，为众多国家和地方政府亟须引入的机制。

第二，在资产证券化融资的研究方面。Benveniste & Berger（1987）和 James（1988）采用最优风险分配模型对资产证券化风险问题进行了实证研究，结果证明资产证券化可以改善风险分配和增加计划融资，且通过提供一种出售大量固定收益资产组合的机会可降低金融机构和非金融机构风险，使其获得比直接借款成本更低的融资。Schwarcz（1994）研究表明资产证券化具有诸多优点使其具有较强的吸引力，这些优点包括较其他融资工具具有较低的交易成本，且实施资产证券化的成本远远低于发起人获得的现金流现值等。Frost（1997）研究则表明资产证券化破产和重整的风险可通过“破产隔离机制”得以有效隔离避免破产成本，从而增强资产证券化的优势。“破产隔离机制”通过将其证券化资产出售给“破产隔离机制”下的特殊目的实体（SPV），从而有效地将发起人的证券化资产与其他资产进行隔离，一旦发起人破产并不会影响投资者获得资产证券化的偿付，由此可见“破产隔离机制”将投资者受益与资产证券化发起人的破产风险有效隔离。

第三，在项目融资与 PPP 融资模式的研究方面。在 PPP（Public Privite Partnerships）模式融资策略研究方面，Robert L. K. Tiong 等（1997）深入地研究了项目的融资策略问题，并以 BOT 为代表对于其发起人或者东道主政府如何制定吸引资金的法律法规和招标计划来吸引资金参与作了深入研究。M. M. Kumaraswamy（2001）研究了政府

在 PPP 项目中所担当的角色问题。他认为政府在 PPP 项目中主要承担两个义务，一是制定相关政策法规充分吸收社会分散资金进入基础设施领域；二是出于保障公众利益角度需要保证项目高效顺利地实施完成。达霖·格里姆赛（Darrin Grimsey）和莫文·K. 刘易斯（Mervyn K. Lewis）（2008）对 PPP 融资模式的研究最具代表性，其对 PPP 合作协议框架的构造、各交易阶段的管理及合作关系中变量的引入与控制进行了详细论述。

（四）城镇化建设融资体制和融资结构

1953 年美国经济学家罗根纳·纳克斯在对基础设施投资安排的研究可以视为早期对城市基础设施融资体制的探索。他指出在社会间接资本领域，投资的扩大是按照各部门产品的需求价格弹性和需求收入弹性来确定分配的比率，而并不是平均地分配到每个部门。坎宁（Caning）和费伊（Fay）以五年为间距，对 1960 年至 1980 年之间 104 个国家的经济增长情况进行了整体研究，发现交通运输和电信基础设施对经济增长率均有较大影响，结论是基础设施应被看做生产要素，基础设施作为经济高速增长的条件在促进全要素生产率方面具有积极作用，虽然一开始其投资回报率相对较低，但是随着经济的发展期投资回报率也会随之增长。Roy Bahl 等（2001）指出基础设施的服务特性决定其具体的融资模式，并就基础设施不同用途的具体融资模式进行了深入探讨。Allen Consulting Group（2003）对基础设施融资方式的评判标准、分类及适用性进行了研究，通过对融资方式和就业的关系进行研究得出产出高的融资方式对就业的促进率也高的结论。

二、国内文献回顾

中国在短时期内经历了历史上前所未有的城镇化加速期，而且这一城镇化进程还远未结束。在中国城镇化步伐不断加快的背景下，国内学者逐渐开始关注金融发展对城镇化的重要作用并进行了有益

的探索，为我们提供了可供借鉴的思路与研究素材。鉴于城镇化战略对促进我国经济发展具有重要作用，国内学者对城镇化问题展开了较为深入和系统性的研究。在当前经济转型升级的重要发展阶段，城镇化持续稳定地推进对转换经济增长模式、增加就业人数、促进区域经济平衡发展及优化产业结构等均具有重要作用，而城镇化持续稳定的发展离不开金融支持，因此有关金融支持城镇化问题逐渐成为国内学者研究的重点。

（一）金融支持与城镇化的相互关系

在金融支持对城镇化的重要性研究方面，汪小亚（2002）通过区分金融和财政对城镇化的支持作用，得出结论认为金融在支持人口规模扩张、支持中小企业的发展和支基础设施建设和诸多方面均对城镇化具有积极作用。郭新明（2004）认为城镇化是一个包括基础设施建设、产业结构调整升级、土地开发和资金投放等诸多方面的系统工程，而金融支持在这些城镇化实现过程和机制转化的各个方面均起着基础性的作用。郑枚、傅强（2008）通过对重庆金融发展和城镇化推进关系进行研究，结果认为存款余额、贷款余额、保费收入和金融机构现金收入等金融发展的各个方面对城镇化率的提高都具有重要作用，从而得出金融发展是促进城镇化率提高重要因素的结论。陈元（2010）则对金融发展中的开发性金融与城镇化关系进行了研究，认为城镇化发展中的产业结构转化和城市基础设施建设等均受开发性金融的重要影响，开发性金融发展与城镇化推进具有较为明显的因果关系，从而得出开发性金融在城镇化发展中具有重要促进作用的结论。

更多学者则认为金融支持与城镇化具有相互促进的作用。蒙荫莉（2003）采用1952—2001年的时间序列数据，运用OLS回归分析和Granger因果检验方法对金融发展和城镇化进程之间的关系进行了实证检验，结果表明金融发展的不断深入是推动城市快速发展的重要原因，而城镇化的进一步发展又推动金融发展的不断深化，表明金融发展与城镇化之间存在双向因果关系。伍艳（2005）采用

1978—2002 年的时间序列数据,运用简单相关分析和偏相关分析分析方法对我国金融发展和城镇化进程之间的关系进行了实证检验,结果表明二者相互影响相互作用,具有内在的互动发展机制。张宗益、许丽英(2006)采用 1952—2003 年的时间序列数据,运用带有控制变量的 VAR 模型对我国金融发展和城镇化的关系进行了较为深入的研究,结果表明金融发展加快了城镇化进程的发展,对城镇化进程具有推动作用;城镇化的发展反过来也会促进金融的发展深化,而城镇化的滞后则会制约金融的进一步发展。可见二者存在着相互影响相互作用的关系。郑长德(2007)通过实证检验得出金融发展与城镇化之间存在显著的正相关关系,并对二者的相互作用机制进行了深入探讨。作者认为城镇化水平的提高可以促进市场规模的扩大和生产要素的聚集,从需求和供给两个方面影响金融发展;金融发展对城镇化也起着积极的促进作用。邓德胜(2007)采用 1978—2005 年的时间序列数据,运用回归模型实证检验了城镇化率和包括金融资产总量、金融资产结构及储蓄等诸多指标的金融发展之间的关系,实证结果显示二者相互影响,具有较强的正相关关系。同时二者之间存在着一定的非线性特征,中国城镇化发展受阻的一个重要原因是金融发展的不足。

在金融支持城镇化进程中存在的问题方面,国内学者认为我国金融支持城镇化的过程中普遍存在金融抑制、金融服务体系不健全等问题。范川(2003)认为金融支持资金供给严重低于资金需求,导致城镇化与金融支持存在着巨大的矛盾。伍艳(2005)认为我国长期以来存在的金融抑制现象导致城市基础设施水平较低、城镇集约化程度不够高及城镇化率始终滞后于工业化率等诸多问题,有必要通过发展中小金融机构、优化金融市场结构及加快利率市场化改革等措施促进金融发展,建立“市场主导型”的资本形成机制。刘莉亚(2007)则认为农村地区的金融支持不足问题是目前国内金融发展问题的重要体现,农村地区长期以来存在着金融机构数量不足,服务水平低及金融支持效率低下的诸多问题。陆岷峰、马艳(2009)认为我国金融支持城镇化存在的问题主要包括金融机构自身不完善,

市场定位过于逐利性，且金融服务水平较低，导致金融支持与城镇化协调发展存在严重障碍。王士伟（2011）则指出金融机构对城镇化带来的金融发展机遇认识不足，缺乏长远战略眼光，市场调节作用没有充分发挥。

针对金融支持城镇化过程中存在的问题，国内学者针对性地提出了一系列的政策建议。胡斌（2002）研究认为城镇化建设特别是城镇基础设施建设应加大政策性金融的支持作用，以促进城镇化水平的持续提高。他提出金融支持城镇化水平的措施主要为：提高规划水平且明确发展战略是城镇化发展的基础和前提；改革城镇化建设项目融资体制以提高融资效率，解决资金不足问题；同时还要完善信用结构等。范川（2003）指出随着城镇化的持续推进，建设项目规模扩大及资金需求不断增加成为新时期的特征，而目前城镇化融资以政府财政融资为主资金融资额有限，导致城镇化建设资金供需矛盾突出。未来应该在总结国外城市建设融资经验，创新融资机制，开发创新融资模式和融资产品，加大金融支持城镇化建设的创新力度。陆铭、陈到（2004）采用全国 29 个省市的面板数据对城乡收入差距进行了实证分析，结果认为农业贷款对提高农民收入和促进农业发展具有重要作用，因此支持农业贷款的增加和发展金融，可促进农业发展水平的提高及增加农民收入，从而起到缩小城乡居民收入差距的作用。陈爱莉（2004）对商业银行机构在城镇化发展中的作用进行了较为深入的研究，结果认为商业银行和城镇化发展存在相互影响的作用，城镇化的快速发展为商业银行机构发展提供了良好的宏观环境，而商业银行机构的发展拓宽了城镇化融资渠道，积极推进了城镇化进程。方少勇（2005）对温州金融支持城镇化状况进行了研究，分析结果表明“温州模式”衰败的一大重要因素为金融支持的不足，指出政府非常有必要对发达区域的金融进行干预。他同时还指出我国城镇化的持续推进有赖于小城镇的快速稳定发展，因此要加强金融对小城镇发展的支持作用，特别是加强对小城镇公共基础设施、居民消费和产业发展等方面的金融支持。

（二）城镇化建设融资主体

国内学者对城镇化建设融资主体进行了较多研究，多数认为城镇化建设融资主体应为政府，政府对经济社会发展和城市建设具有重要责任和义务。邓军（2003）通过对当前我国城镇化建设最为重要的两种融资模式（财政融资模式和信贷融资模式）进行研究后发现，其实这两种融资模式的融资主体均为政府。方少勇（2005）认为政府作为有形的市场调控之手对金融市场朝着良性方向发展具有重要作用。王元京、张潇文（2013）认为当前中国城镇化建设融资的多元化格局尚未真正形成，地方政府为目前城市基础设施融资的主体。但是已经有越来越多的学者认为融资主体的多元化和“市场主导型”的融资主体是基础设施融资的发展趋势和方向。伍艳（2005）认为城镇化进程中长期以来存在着诸多金融抑制现象，金融机构结构不完善、金融市场结构缺乏效率、资本形成机制不健全及利率管制等问题突出。邢海军（2011）认为政府直接融资的模式存在投资成本高、效率低等诸多问题，民间资本的进入可以提高融资效率，可有效解决城市公共基础设施日益突出的供需矛盾问题。

（三）城镇化建设融资模式

近年来随着城镇化步伐的进一步加大，我国公共基础设施领域投融资模式成为研究热点，基本覆盖了PPP模式、ABS模式和市政债券等方面。张勇、郝寿义（2004）针对我国城市基础设施建设中存在的资金不足问题，在系统介绍PPP融资模式内涵和基础设施项目PPP融资模式优缺点的基础上，有针对性地提出了应用PPP融资模式的对策建议，拓宽了城市基础设施建设融资模式和融资渠道。文春晖、李明贤（2011）从我国投融资体制改革现状入手，认为PPP模式是我国“两型社会”建设的必然选择。马君（2011）认为PPP模式可使公共部门与私营部门在基础设施建设中优势互补、互利双赢、实现参与程度的帕累托最优。盖国风、丁莉（2013）通过分析保障房融资和建设过程中的利益相关者及其需求关系，表明

PPP 模式是一种理想的保障房建设模式。

(四) 城镇化建设融资体制和融资结构

陈燕(2006)指出基础设施属于准公共产品,其经营体制有五种基本形式。政府部门的努力程度、企业效率高低以及外部环境等因素是影响一国发展模式和市场化参与程度的主要因素。当前,投融资模式的演进也呈现出由传统的政府投资、政府运营到投融资主体向经营运作市场化转变,而一国的市场化的投融资模式则取决于该国家的宏观经济管理能力和资本市场发育程度。陶萍(2008)认为吸引民间资本进入环境设施领域将是实现环境保护目标的重要途径,并基于此建立一个与市场经济相适应的城市环境基础设施项目投融资机制,为城市环境基础设施项目投融资实践提供参考与借鉴。赵俊生(2009)从投融资的基本理论出发,发现城市基础设施投融资体制及其运行机制改革相对滞后是呼和浩特市城市基础设施在投融资运作中出现深层次问题的原因。并提出通过改革创新,打破原来由政府包办基础设施建设的格局,努力拓宽投融资渠道,广泛吸引社会资金,逐步建立和完善以公共财政投入为主体、多元化筹资相结合的城市基础设施投融资体制来完善该市基础设施建设投融资的体系。

三、国内外研究述评

综上所述可以看出,国内外关于金融支持城镇化的研究数量较多,特别是近年来随着城镇化推进及其金融支持需求增加引发的供求矛盾日益突出,国内学者对金融支持城镇化的研究也日益增多。但是大多数研究没有系统性地对金融支持城镇化问题进行研究,多数只是从某一个领域或者一个角度出发。另外,国内学者对二者关系的研究基本上都是建立在外国研究理论及研究方法的基础之上,再与我国实际情况相结合提出金融支持城镇化存在的问题并给出相应的政策建议。总体来看,关于金融支持城镇化的研究缺乏系统全面的

研究，在研究深度上也有待加强。随着未来产业升级和结构转型的持续深入，新型城镇化战略对我国经济的拉动作用将更为明显，从而对金融支持作用会提出更高的要求，因此对金融支持城镇化需要进行全面深入的理论和实证研究。

第三章 理论基础

本章着重对新型城镇化与金融支持的理论基础进行介绍，其中第一节主要对城镇化基础理论进行系统总结，对城镇化区位理论、城乡结构转换理论、非均衡发展理论和协调发展理论四大基础理论进行介绍。第二节主要对金融发展基础理论进行系统总结，包括金融结构理论、金融深化理论、金融约束理论以及现代金融发展理论等。在全面总结城镇化和金融发展基础理论的基础上，本章最后从金融支持对城镇化的作用机制及城镇化对金融发展的作用机制两大方面对二者之间的相互影响作用机制进行探讨。

第一节 城镇化基础理论

城镇化是区域经济学与发展经济学的重要研究内容，城镇化基础理论、城镇化内涵界定、城镇化发展阶段、城镇化规律及城镇化动因等均是城镇化理论涉及的重点，其中城镇化理论研究的核心和重点是城镇化基础理论。城镇化基础理论大致可以分为四大类型，即区位理论、城乡结构转换理论、非均衡发展理论和协调发展理论。

一、城镇区位理论

城镇区位理论主要探讨使用什么原则和因素来确定企业的最优

区位问题。该理论由经济学家杜能 (J-H. Thunen) 奠基, 经过韦伯 (A. Weber) 较为系统的研究, 以及克里斯塔勒 (W · Christaller) 和廖什 (A. Losch) 等学者的进一步发展, 到 20 世纪上半期初步形成完整的理论体系。城镇区位理论主要包括以下四个方面, 即杜能农业圈层论、韦伯工业区位论、克里斯塔勒中心地理论和廖什市场区位论。

杜能农业圈层论。杜能 (J-H. Thunen) 于 1826 年完成了《孤立国同农业和国民经济的关系》一书, 奠定了农业区位理论的基础。该理论是在寻求企业型农业时代的合理农业生产方式大背景下, 以探索农业生产方式的地域配置原则为目的而来, 以距离城市为代表的消费市场的远近为依据, 对农业进行合理布局, 并以城市为中心划分六个同心农业圈层。即按农作区、林业区、轮作农业区、谷草农作区、三圃农作区和畜牧业区的序列布局。

韦伯工业区位论。现代工业区位的奠基人韦伯在《工业区位论》一书中, 首次建立了有关集聚的一套规则和概念。该理论认为运输费用决定着工业区位的基本方向, 并进一步提出运费是运距与重量的函数, 理想的工业区位是生产和分配过程中所需要运距和货重最低的地方。

克里斯塔勒中心地理论。克里斯塔勒于 1933 年发表了《德国南部的中心地》一书, 系统阐明了中心地的数量、规模和分布模式, 建立起了中心地理论。该理论从中心居民点和城市的供应、行政管理、交通等主要职能出发, 论证了城市居民点及其地域体系, 深刻地揭示了城市、中心居民点发展的区域基础及等级——规模的空间关系, 并将区域内城市等级与规模关系形象地概括为正六边形模型。

廖什市场区位论。该理论实质仍是工业区位论, 其特点是把市场需求作为空间变量来研究区位理论, 进而探讨了市场区位体系和工业企业最大利润的区位, 形成了市场区位理论。市场区位理论将空间均衡的思想引入区位分析, 研究了市场规模和市场需求结构对区位选择和产业配置的影响。区位理论虽然不是专门谈城镇集聚的, 但是产业、企业区位的选择过程和结果与城镇集聚过程并无本质差

别。埃地温·米尔斯和布鲁斯·汗密尔顿的城市形成模型表明他们之间的关系。规模经济、运输成本和集聚经济的作用成为促进要素集聚于特定区位的经济力量。

二、城乡结构转换理论

城乡结构转换理论是从城乡二元结构融合的角度，分析城乡人口迁移，探讨城镇化发展规律，其中的主要理论有“刘易斯—费景汉—拉尼斯”二元结构理论，以及在此基础上加以改进了的乔根森理论、托达罗理论，及城乡人口迁移理论。

二元经济结构理论是区域经济学的奠基性理论之一。刘易斯（A. Lewis, 1954）较早地提出了发展中国家存在着城市现代工业体系和传统自给自足的农业经济体系这两种不同的经济体系，并指出发展中国家逐步消除二元经济结构的有效条件是存在着边际生产率为零的剩余劳动力，在农村剩余劳动力不断向城市转移的过程中可有效削减二元经济结构。此后费景汉、拉尼斯（H. Fei & G. Ranis, 1964）修正了刘易斯模型中的假设，在考虑工农业两个部门平衡增长的基础上，完善了农业剩余劳动力转移的二元经济发展思想。

1967年在《过剩农业劳动力和两重经济发展》一文中美国经济学家戴尔·乔根森（D. W. Jorgenson）提出了著名的乔根森理论，该理论认为农村剩余劳动力转移和工业部门的发展取决于农业剩余劳动力的转移。由于农业剩余是农村剩余劳动力转移的前提条件，因此只有当农业剩余大于零时，农村剩余劳动力才会发生转移；当农业剩余等于零时，农村剩余劳动力则不会发生转移。当农业剩余大于零农业剩余存在的条件下，农业劳动力会发生转移，乔根森在此前提下提出了人口增长与农业总产出相一致重要假设。在这一假设条件下，农业剩余规模随着农业技术的不断改进会不断扩大，从而更多的农业剩余劳动力得以从农业释放出来进入城市从事工业生产。

20世纪60年代末70年代初美国经济学家托达罗创立了有名的托达罗模型，托达罗通过引入就业概率对传统人口流动模型进行了

重大修正，这也是该模型最突出的贡献。托达罗认为预期收入水平（就业概率和实际收入乘积）而非实际收入水平是决定劳动力流动的主要原因。拉文斯坦的“人口迁移法则（Law of migration）”是公认最早的人口迁移理论。此后，西方学者从人口地理学、政治经济学、发展经济学等诸多学科出发，提出了一系列相应的理论。

三、非均衡发展理论

基于经济发展不平衡的视角，非均衡发展理论系统论述了区域经济发展中产业空间聚集的原因和机理，自此基础上对城镇化发展规律的理论进行论述。按发展阶段的适用性，非均衡发展理论主要包括累积因果论、不平衡增长论、增长极理论和中心—外围理论等。

（1）累积因果论。1957年著名经济学家缪尔达尔提出了循环累积因果论，该理论认为经济发展过程在空间上是从一些条件较好的地区开始，而非在所有空间区域同时产生和均匀扩散。一旦经济从这些条件较好地区开始，这些区域通过超前其他区域的初始发展优势，不断累积优势因素向前发展，并通过与落后区域之间的相互作用对落后区域产生影响。这种影响主要分为以下两种：一是回流效应。在回流效应作用下，优势经济要素不断从落后区域向发达区域流动，导致落后区域与发达区域之间的经济社会发展进一步扩大。二是扩散效应。在扩散效应作用下，发达区域生产要素不断向落后区域流动，从而使得落后区域与发达区域之间的经济社会发展差距不断缩小。落后区域与发达区域之间差距的缩小有赖于扩散效应与回流效应之间的力量对比，当扩散效应超过回流效应时二者之间的差距会不断缩小，可有效解决地理上二元经济问题。基于此，缪尔达尔提出了发展区域经济的政策主张。在经济发展初期应充分发挥回流效应，政府应充分发挥发达区域高投资效益及较快的经济增长速度，优先发展经济发展条件较好的区域。当经济发展到一定水平时，应适时防止累积循环因果效应造成的发达与落后区域之间的经济发展差距，政府应制定一系列政策措施刺激落后地区经济发展，

通过扩散效应缩小区域之间的发展差距。

(2) 不平衡增长理论。阿尔伯特·赫希曼提出了不平衡增长理论,该理论认为经济进步并不会出现在每一个区域,经济增长将在经济进步的巨大推动力作用下集中于最初的增长区域,从而产生增长极。增长极的出现是经济发展的前提条件,与经济增长相伴随。与累积因果理论的回流效应和扩散效应一致,阿尔伯特·赫希曼提出了极化效应和涓滴效应,在经济发展初期区域之间的差距不断扩大,极化效应占据主导地位;在经济发展到一定水平后,区域之间的发展差距不断缩小,涓滴效应占据主导地位。

(3) 增长极理论。法国经济学家佩鲁(F. Perroux)最早提出了纯经济概念的增长极理论,后来布德维尔等将空间与增长极联系起来,由此形成了空间和区域发展的一种理论。增长极理论认为经济增长首先会出现在基础较好的增长中心,比如地理空间或某种推动型产业聚集的城镇,而不会同时出现在区域内的各个点。

(4) 中心—外围理论。弗里德曼提出了中心—外围理论,该理论将区域空间结构划分为中心和外围两个部分,在考虑长期区际不平衡演变趋势基础上,二者共同构成了一个完整的二元空间结构。在二元空间结构中,中心区域发展条件较优越,经济效益较高,处于支配地位;外围区域发展条件较差,经济效益较低,处于被支配地位。中心区域与外围区域的发展差距必然导致生产要素从外围区域向中心区域的流动。但在经济发展不同发展阶段,中心与外围区域的发展差距在不断变化。经济发展初始阶段表现为一个简单的单核结构,二元结构最为明显;经济起飞阶段单核结构逐渐向多核结构转变,原有的单核与其他新形成核心中心区域的差距不断缩小;经济进入持续增长阶段之后经济发展将在全国范围内实现一体化,中心和外围界限随着政府政策干预会逐渐模糊并最终消失。此时经济获得全面协调发展,各区域优势得以充分发挥。

四、协调发展理论

协调发展理论是从人与自然和谐发展和可持续的角度论述城镇

化发展规律的，典型的代表性理论有霍华德的田园城市论、R. 昂温的卫星城市论和沙里宁的有机疏散论等。

(1) 霍华德的田园城市论。早在 19 世纪在《明日的田园城市》中霍华德就提出了一个理想的城乡结合模式。他认为随着城市不断发展，由于城市具有明显的聚集人口效应从而使得城市人口过于集中及城市的无限扩展，导致环境恶化，因此解决城市盲目膨胀的有效途径便是有意识地控制城市对人口的聚集作用。霍华德在详细论述城乡各自利弊的基础之上，提出了兼具城乡有利条件而无不利条件的城乡结合形式，即著名的田园城市概念。霍华德田园城市概念对当前我国新型城镇化战略的重要目标——构建城乡一体城乡统筹城镇化发展具有重大参考价值。通过逐步消除城乡经济社会差距，促使城乡共享经济社会发展成果，对经济社会稳定可持续发展具有重要意义。

(2) R. 昂温的卫星城市论。英国根据霍华德的设想在 1919 年规划设计第二个田园城市（韦林）时，提出了卫星城镇的概念。英国建筑师 R. 昂温于 20 世纪 20 年代采用了卫星城镇的概念，他在为伦敦地区制订咨询性规划时提出应该将伦敦就业岗位和人口大规模分散到周围的卫星城镇。卫星城镇概念的提出缘于两个主要因素，其一是突出韦林之类的城镇在经济上与伦敦的紧密联系性，其二则是有效区分与田园城市的不同，田园城市被用于泛指“田园式市郊区”或“开阔的郊区”。自此之后卫星城镇被大量使用并用于各国城市建设发展的具体实践中，有时大城市边缘有些规划良好的工业郊区也被称为卫星城镇。抵消大城市对周围地区的人口吸引力，疏散大城市的部分工业和人口及控制大城市人口过度膨胀是卫星城镇提出和建立的主要目的。

(3) 沙里宁的“有机疏散”理论。1942 年在《城市：它的发展、衰败和未来》一书中沙里宁详细阐述了关于城市发展及其布局结构的“有机疏散”理论，该理论为缓解城市过分集中导致诸多弊病而提出。该理论主张为适应有机体增长使城市具有足够的灵活性，应该根据城市功能等多种因素将城市有机分解并疏散于城市的各个区

域。该理论核心思想是通过有机分解疏散城市功能从而达到适度的有机集中，强烈反对城市空间的过度集中。当前，世界各国城镇化发展正在不断实践这一理论，为避免城市过度集中带来的弊病同时发挥城镇聚集优势，往往通过城市的有机分解，将城市功能分散于各个区域，实现分散状态下的适度集中。

第二节 金融发展基础理论

金融发展理论主要研究的是金融体系（包括金融市场和金融中介）与经济发展的相互作用关系，即研究金融发展与经济增长的关系，研究如何建立有效的金融政策组合和金融体系以便最大可能地促进经济增长，及研究金融资源合理利用的方法以促进金融与经济的可持续发展。金融发展理论经过几十年的演进，形成了四个代表性的理论，即1969年戈德史密斯的金融结构论、1973年麦金农和肖的金融深化论、20世纪90年代赫尔曼等人提出的金融约束论以及20世纪90年代以莱文为代表的现代金融发展理论。

一、金融结构理论

1969年戈德史密斯（Goldsmith）在《金融结构与金融发展》一书中指出金融发展就是指一国金融结构的变化，而金融结构就是各种金融机构和金融工具的形式、性质及相对规模。戈德史密斯构建了包括金融相关率、金融中介比率、变异系数和金融机构发行需求的收入弹性等在内的金融结构和金融发展水平的基本指标体系，并通过35个国家100年的资料统计分析，研究得出金融发展与经济发展水平呈现出正相关的关系，并构建了一个研究金融发展与金融结构问题的基本框架。戈德史密斯提出的金融结构理论为传统金融发展理论奠定了良好基础，但是该理论存在的明显缺陷是未涉及金融对经济增长的作用机制。

二、金融深化理论

爱德华·肖 (E. S. Shaw) (1973) 和罗纳德·麦金农 (R. I. McKinnon) (1973) 提出的“金融深化论”和“金融抑制论”是对发展中国家金融发展问题的深入探讨,为金融发展理论的深化,标志着金融发展理论的正式形成。他们指出发展中国家发展过程中往往存在着利率管制和通货膨胀,导致实际利率为负的状况,造成信贷资源供求矛盾突出,只有通过信贷配给进行金融资源配置,存在严重的金融抑制现象。在信贷配给中政府难免会根据自身偏好进行资源配置,严重抑制了金融体系配置资源的功能,依靠内部融资而非外部融资的资本形成模式严重阻碍了经济增长。针对发展中国家存在的金融抑制问题,他们提出只有通过实行金融自由化,取消政府对金融的干预,实现利率和汇率的市场化有效反映资本市场供求,才能使经济发展和金融市场摆脱金融抑制的困局,这即是金融深化理论的核心思想所在。由此可以看出,金融深化理论就是实行利率市场化为主的金融自由化,取消金融的各种管制、放开利率,强调了金融政策和金融体制在经济发展中的核心地位,为发展中国家推行货币金融改革和制定货币金融政策提供了理论依据。20世纪70年代中期以来,许多发展中国家受金融深化理论的影响和启示,试图通过实践运用该理论成功步入金融发展和经济发展相互促进的良性循环之中,纷纷进行了以金融自由化为核心内容的金融改革。

麦金农和肖的理论也存在创新性与不足。他们主张应该减少政府部门对金融的干预,因为金融部门同其他经济部门一样,在市场机制作用下能够自我达到帕累托最优状态。因此他们的一般均衡理论在金融理论中的运用,也是经济自由主义在金融理论中的代表。在理论方面的创新体现在主张取消利率限制推行金融自由化,对凯恩斯理论和新古典理论进行了批判。在实践方面的创新体现在主张发展中国家取消利率上限促进金融改革,同时在全方位更生战略的指导下充分发挥国内储蓄对国内投资的积极作用,不能单纯依靠国外

投资。在具有诸多创新之处时，麦金农和肖的理论也存在不足，主要体现在：他们认为利率形成的原因为资金市场上的供求状况，对决定利率的真实基础没有深刻探讨。他们的假设条件因在现实生活中不存在而过于严苛，如市场规模很大，借贷双方掌握完全而准确的信息，单个存款者或贷款者难以对利率施加影响等。这样的假设条件是在完全自由经济的市场中才会出现，在现实中几乎不存在。因此其主张的财政完全中性及金融完全自由化的政策只是一种理性状态。

三、金融约束理论

金融约束理论提出的背景是在发展中国家推行金融自由化之后，其金融发展与经济增长结果并没有达到预期效果，由此诸多经济学家开始反思先前理论的不足之处。在1997年发表的《金融约束：一个新的分析框架》中赫尔曼、穆尔多克和施蒂格利茨提出了金融约束理论。该理论认为瓦尔拉斯均衡的市场条件是麦金农和肖提出的金融发展理论的假设前提，而在现实中瓦尔拉斯均衡的市场条件普遍难以成立。同时即使在瓦尔拉斯均衡的市场条件下由于经济活动中存在着道德风险、信息不对称和代理行为等诸多问题，也难以有效配置资金资源，正因如此适当进行政府干预变得十分重要。该理论指出为了给民间部门特别是银行部门创造租金机会发挥银行充分掌握企业内部信息的优势，使其具有长期经营的动力，减少信息不对称条件下导致的不完全竞争等诸多问题，金融约束的目标就是使政府制定积极的政策措施对民间部门进行有效引导。

金融约束理论的实质是政府通过一系列政策措施使银行等部门通过“特许权价值”获得租金，这些政策主要包括宏观政策、市场准入限制及存款监管等一整套经济金融政策。一方面，通过鼓励创新和维护金融稳定措施实现对经济发展的正向引导效应；另一方面，通过“激励作用”和“租金效应”可以规避潜在的道德风险和逆向选择行为。由此可见，政府干预的重要性是金融约束论强调的重要

内容，是一种通过政府推动金融深化的理论，该理论认为选择性的政府干预有助于金融发展而并非阻碍金融发展。与此同时，我们应该认识到金融约束是针对发展中国家在经济转轨过程中存在的信息不畅、金融监管不力的状态下，发挥政府在市场“失灵”下的作用，是发展中国家从金融压抑状态走向金融自由化过程中的一个过渡性政策，因此它并不是与金融深化完全对立的政策，相反是金融深化理论的丰富与发展。

在能够解决市场失灵问题或者有效管理金融业的前提下，金融约束理论可以让政府通过金融约束系列政策促进金融发展，从而带动经济增长。这是这一理论的创新之处，但是金融约束理论具有固有的缺陷，主要体现在：其一，政府干预的失灵现象在现实中比比皆是，政府对市场干预并非都是理论中所论述的产生良好的效果，往往会造成资源与市场扭曲，阻碍金融甚至是经济发展。其二，该理论的假设前提较为严苛，在现实中难以实现。首先表现在对市场准入的限制。因为现实中如果限制市场准入，小型银行很难进入市场，从而导致原有银行的垄断从而缺乏竞争力。缺乏有效竞争，银行及金融的发展也将难以为继。其次，表现在严格限制直接融资在现实中根本做不到。世界上任何一个经济体都需要多元化的融资渠道来充足资金从而拉动经济增长。即使一地区短时期内采取了一些资本限制的措施也是为了应对一些特殊的经济社会情况，不具有长期性，与该理论的假设不符。另外，理论假设居民作为理性人不会选择单一的信贷资产投资以求规避风险，这与现实也是不符的。最后，金融约束理论实施上存在困难。主要原因在于金融约束理论的核心是对一国的利率进行限制才能促进经济发展。但是现实中作为引导资源合理配置信号的货币资金价格的利率，只有充分发挥市场信号的作用才能顺利促进金融发展。所以金融约束理论限制利率的做法与现实自由市场规律相悖。同时，除了利率限制之外的另一重要金融约束政策为资产替代，这一政策同样会影响金融市场的均衡发展及经济的稳定可持续发展，不具有较强的可行性。

四、现代金融发展理论

针对传统金融理论的缺陷，以 King 和 Levine（1993）为代表的经济学家主张突破传统狭隘的金融自由化，全面分析金融发展与经济增长的相互关系，基于内生增长理论采用最优化方法分析金融在发展中的作用，并逐步形成了现代金融发展理论。King 和 Levine 主要解释金融在经济增长中的功能，即在不确定的环境中便利了资源在时间和空间上的配置，该功能主要包括流动性创造、获取投资信息和配置资源、监督经理人和加强对企业的控制以及便利融资。他们指出金融发展是因，经济增长是果。资本形成和全要素生产力的增长以及经济增长依赖于金融体系规模和功能的发展。从功能角度研究金融发展与经济增长的关系是现代金融发展理论最重要的贡献，其通过实证令人信服地证实了金融功能（如降低交易成本、改善信息不对称），的确对要素生产力具有显著贡献。

由此可见维持稳定的金融体系及有效提高其运行效率是世界各国都积极探讨的问题，研究金融体系的稳定及效率的提高具有十分重要的意义。正如金融功能论的假设一样，金融功能优于金融机构，因为金融机构无论是在纵向的时间上还是在横向的区域上均存在组织结构及运行方式的多样性，因此对金融组织机构及与此相关的金融制度角度出发，研究金融体系的稳定性及效率不具有实际指导意义。而金融体系中的金融功能则具有相对稳定性，对促进金融体系的稳定性及效率提高具有极大的促进意义。由此可以看出，兼具稳定和效率的金融体系应该能够充分使用并积极创造各种金融手段和工具来筹集社会闲散资源，并按照全社会效益最大化的原则对这些筹集到的资源进行再配置，以此来提高全社会的资本使用效率和投资效率，促进金融发展和经济增长。

第三节 金融支持与城镇化的相互影响机制

机制，即事物内在的联系和运行规律，是不以人的意志为转移的客观存在。金融发展与城镇化也遵循着共同的规律，彼此推动、彼此影响，即城镇化发展是金融存在的前提条件，而金融发展是城镇化的推动力。金融作为现代城镇经济的一种价值运动表现形式，各种信用活动以及在信用基础上组织起来的货币流通，都属于金融范畴。金融作为商品货币关系的必然产物，是随着城镇经济的发展而发展起来的，反过来，它又对城镇经济的发展具有重要的调节作用。它不仅能把宏观经济决策要求传导到微观经济生活中去，还能把微观经济活动的信息反馈上来，从而使城镇经济稳定、健康地发展。

金融发展与城镇化发展之间存在互动机制，主要体现在：金融发展可提高储蓄率，进而积累更多的资金，通过金融系统可使储蓄转化为投资，从而提高资本配置效率，带动当地经济发展，不断推进城镇化发展进程；与此同时，城镇化的发展与进步可使生产要素在小城镇集聚，金融市场规模不断扩大，进一步为金融机构创造了更大的利润空间，促使金融部门不断改革并创新金融产品，由此带动金融体系的进一步健全与发展。城镇化与金融发展均是经济增长重要的影响因素，城镇化发展、金融发展和经济发展三者之间关系密切，三者相互影响，相互作用。城镇化与金融发展相互影响，相互作用，在国民经济及城市经济中二者都具有重要作用，缺一不可。笔者将从金融支持对城镇化的作用机制及城镇化对金融发展的作用机制两大方面对二者之间的相互影响作用机制进行探讨。

一、金融发展对城镇化的作用机制研究

金融作为现代经济核心是城镇化发展的重要推动力，研究金融

支持对城镇化的作用机制对加快城镇化进程促进经济发展具有重要意义。美国学者迈尔·曼德尔曾说过：如果美国新经济的引擎是技术，那么美国新经济的燃料就是金融。在考察金融对工业革命的刺激作用时诺贝尔经济学奖得主希克斯曾深刻指出：工业革命是金融革命的结果而非技术创新的结果。经济学家皮特·罗素提出“金融引导”的概念，金融引导认为金融深化是经济加速成长的原因。由此可以看出，对一国或区域内经济的快速增长具有决定性意义，往往是作为经济血液的金融。事实上，伴随着城镇化进程的加快，产业逐步向城市的集中，金融支持将随之被内化为城市自身，从而优化城市的发展优势，推动整体城市经济的发展、城市功能的完善及城市人口生活质量的改善。笔者将从金融对城镇化建设提供资金支持、金融支持促进产业结构调整及金融支持城镇化的路径三个方面，对金融支持城镇化的作用机制进行研究。

（一）提供资金支持及提高资本配置效率

1. 为城镇基础设施提供资金支持

城镇化对经济发展的推动作用主要通过要素的自由流动和城镇内基础设施建设两种机制来实现。第一种机制是要素自由流动。在城镇化过程中，普通要素向小城市聚集，优质要素则向一些大城市集聚。其结果将有助于提高城市群研发创新的效率和城市群要素积聚的外部经济性，从而带动经济增长。第二种机制是城镇内基础设施建设。诸如为了创造良好的生产生活条件和发达的城市交通网络而进行的基础设施建设，可增强投入产出联系和强化需求关联的循环积累效应，降低企业交易成本，从而促进城镇经济发展。虽然城镇基础设施建设具有如此重要作用，但是城镇化发展中的一大重要制约因素便是城镇基础设施建设资金的短缺。这主要是由于城镇化建设往往投入量大、建设周期长、需求弹性小且沉淀成本高，具有社会性、公益性和超前性等公共产品属性，从而导致城镇化建设项目与商业金融追求短期盈利要求相违背，因此容易造成城镇化建设项目缺乏多元化的资金供给。

另外，融资周期较长也是城市基础设施建设的一大重要特点，同样也不符合商业性金融对短期盈利性的要求。城镇化建设项目对中长期建设资金的特殊需求，决定了商业性金融通常不愿涉足城市建设项目，特别在信用结构不完善的初期阶段更是如此。

国际上针对城镇化基础设施建设资金不足的问题，有两种较为普遍的融资模式：第一种是美国模式。为了充分调动民间资本对城镇基础设施的支持，美国城市往往发行由信用担保公司担保的城市市政债券。第二种模式是以中央或地方财政投资为主的日本模式。这种模式下中央财政通过为每个地区规划发展蓝图，采取直接介入或补贴地方财政的方法支持城镇基础设施建设。上述两种模式均为城镇基础设施建设发展提供了可能，但是要有效实施这两种模式必须满足一定的前提条件。第一，解决融资和偿还中的代际平衡市政债券的发行必须满足的条件，即未来的可偿还性必须要有完善的制度进行保障。如果缺乏有效制度进行保障，容易在政府政绩观和投资与融资欲望的作用下，无法保障市政债券未来的可偿还性，从而容易导致中央政府债务风险的被动放大和地方债务膨胀的严重后果。同时，市政债券的发行必须依托成熟的投资者群体和发达的债券市场，以充分保证市政债券的流动性，这是保障投资者投资于长期市政债券的重要条件。第二，以中央与地方财税支持的日本融资模式需要政府有充分的财税实力。城镇化需要政府对城市居民及农村转移到城镇的居民负责，让其充分享受城市经济发展所应保障的社会保障和福利。特别需要指出的是城镇化过程中特别是现在新兴国家正处于快速城镇化阶段，会产生大量新增的城镇市民，这部分市民需要充分的基础设施建设才能保障其享受到市民待遇，没有充分的财税基础和实力，日本模式是很难保障城镇基础设施所需要的大量资金的。

从以上对美国模式和日本模式的分析可以得知，采用这两种模式来缓解城镇基础设施建设的资金短缺问题对于发展中国家均存在困难。这主要在于：一方面，采取美国模式对发展中国家不适用。发展中国家没有充分的制度保障市政债券的未来可偿还性及代际公

平性。且发展中国家往往缺乏投资者和长期债券市场，因此还会产生债券市场需求不足的问题。另一方面，采取日本模式对发展中国家也不适用。鉴于发展中国家的经济发展现状和发展阶段，其农村人口较多，正处于城镇化发展的初级阶段或者中级阶段，有大量的人口从农村转移到城镇，因此中央与地方财税难以保障如此多新增人口的基础设施所需资金，基础设施建设及配套设施的不足将会导致城市失业问题严重、社会不稳定、人口过度膨胀及收入分配两极分化等诸多经济和社会问题。从以上分析可知，城镇基础设施建设需要大量的资金保障，目前西方国家广泛采取的美国模式和日本模式并不适用于新兴发展中国家的城镇化建设，因此城镇化基础设施建设只有通过金融支持才能得以顺利推进。

2. 为中小企业发展提供资金支持

城镇化是以人口城镇化为主要表现形式的过程，在这一过程中农村人口不断向城镇转移，城镇人口占总人口比重不断增加。鉴于人口城镇化的重要性，衡量城镇化成功与否的重要标准之一便是从农村转移到城镇的人口能否成功就业。特别是对发展中国家来说，农村人口还占主要部分，城镇化进程正在加快，因此转移人口进入城镇后的就业问题就成为异常突出的问题。世界各国经验表明，日益现代化和机器化的大型企业提供的就业远远不足以满足就业需求，消化和吸纳城镇化就业的主力军往往是数目众多的中小企业。例如，韩国和日本等国的城镇化进程中，中小企业发挥了缓解就业压力主力军的作用。要确保中小企业对城镇就业的保障，就要先保障这些中小企业的发展。而金融资金支持往往是这些企业发展的最大瓶颈。但是与大型企业相比较，中小企业往往因为信用基础薄弱、信息不对称及缺乏必要的担保等原因，普遍存在着融资难的困境，这是世界各国中小企业发展中一致面临的问题。因此城镇化进程要解决的一大重要问题就是为中小企业提供有效的金融资金及相关的担保体系。

3. 提高城镇化进程中资本配置效率

将资金配置到资本边际效率最高的项目中是金融发展的一个重

要功能，金融体系在提高资本配置效率方面主要有三个作用：一是吸纳收集社会闲置资金。金融机构作为安全储存资金的地方为闲置资金所有者提供了良好的收藏场所，既可以有效防止闲置资金的自然损坏和偷盗丢失的风险，也可以通过获取一定的报酬抵消通货膨胀带来的损失。因此，金融体系通过为闲置资金所有者提供良好收藏场所的同时也提高了他们的收入水平，带来了资金周转的方便。特别是随着现代金融机构的完善和金融服务水平的提高，人们生活质量和生活水平也随之提高。二是将资金有效配置到资本边际效率最高的项目中。金融机构作为专门的中介机构优于广大的个人投资者，其对可供选择的投资项目有足够的评估能力，金融机构有足够的资本承担评估所需支付的固定成本和相应的风险，有效避免了单个投资个体在没有金融中介的情况下都要支付的固定成本。因此金融中介对该项工作的代理对于促进项目的成功，提高资本配置效率具有重要作用，为城市经济社会的发展带来了巨大福利。三是金融体系具有分散社会经济风险的作用。金融中介通过将储蓄投资于多个项目有效分散社会经济风险，即使因部分项目的投资失败也可在其他项目盈利的情况下降低损失，将风险降到最低。此外，个体投资者也可通过金融市场来分散流动性风险，其既可以通过股票市场上的不同证券组合来降低股票收益率不确定带来的风险，也可以通过在股票市场上出售股份来缓解流动性的冲击。此外，保险市场也可以有效起到分散风险的作用。以上可以看出，金融体系对风险的有效分散作用对于稳定社会经济发展，促进城市经济稳定发展具有重要作用，同时也给社会经济的参与者带来了较大的福利，提高其生活质量和水平。

（二）促进城镇产业结构调整

金融对城镇化的影响除了为其提供资金外，还能有效促进城镇产业结构的调整。在城市经济发展的过程中，城市金融中介能有效连接城市中的储蓄方和投资方，从而形成一个从盈余资金流向短缺资金的良性循环。金融市场优化金融资源配置和调节资本的功能对

城市经济的生产部门或城市经济的发展具有重要的意义。所以城市经济发展中形成的金融中介机构会较强地影响城市产业结构的调整和升级。各个经济主体在城市经济的运行中，每一个生产部门利用各种生产要素进行生产经营活动时都具有一定的异质性，都会存在外部经济和规模报酬递增等情况。城市经济发展中储蓄者和投资者能通过金融中介机构产生有机连接，促使资金短缺一方不断获得资金盈余一方流入的良性循环，有效地降低了没有金融中介机构时所产生的信息不对称问题，极大地降低了由金融产品交易所产生的交易成本。金融中介机构通过一定的融资制度的协调，将起到发挥市场价格对资金的导向作用，促进资金筹集及分配，并通过资金的再分配所遵循的利益最大化原则促进产业的优质化。这种通过金融机构市场化形式的资金流动形式有效调节了资金供需，进一步推动城市产业结构调整和城市经济发展。

城市产业结构的变迁与城市金融市场的产生具有密切相关性。在城市社会化大生产不断进步、资本规模不断增加及生产社会化方式不断提高的背景下，城市金融市场得以形成与发展。可以看出城市资本的社会化是城市金融市场发展的基础与前提，而城市金融市场的发展是城市资本社会化的必然产物。城市金融市场的产生为资本社会化奠定了良好基础，城市金融市场产生与发展不断拓展了资本所有者的投资选择空间，资本需求者对金融机构的依赖性和对资本的约束也因此而得到解除。新兴产业群的不断发展、城市社会化大生产及城市产业升级在城市金融市场的发展下不断推进。从美、日、英、德等国家金融发展与产业结构发展之间的关系来看，城市产业结构升级的过程和城市金融市场的发展不可分割，城市产业结构升级和城市金融市场的发展是同时发生的。对金融资源的配置和调控通过城市金融市场的基本功能得以实现，城市产业结构的不断优化和升级通过金融市场对资金的筹集和再分配而得以发展。

二、城镇化对金融发展的作用机制研究

人口城镇化是城镇化的重要表现形式和标志，是城镇化的一大

重要特征，但是并非城镇化的全部内容。一个城市资本要素、劳动要素及经济活动等生产要素不断聚集的过程才应该是城镇化进程的本质性特征。因为伴随着城镇化进程，农村人口向城镇人口迁移和转化，与之相关的经济活动也必然不断聚集于城市。

城镇化进程的这种集聚过程归结起来具有这样一些特征：第一，城市经济生产行为的集聚。城市经济生产行为的集聚在城镇化进程中具有一定的阶段性特征。城镇化初期阶段主要为第二产业的集聚；城镇化经过一个阶段后，主要为第三产业的集聚。第二，生产要素的不断集聚。参加城市经济活动的物质资本要素和劳动力要素在城镇化进程中，都会不断聚集于城市之中。第三，城市经济交换行为的集聚。资本要素、劳动要素和城市经济活动等生产要素不断聚集的过程应该是城镇化进程的一大本质性特征。城市提供功能完备的各种中介服务机构和市场体系，提高了城市经济中市场交换行为的效率，有利于市场参与者的交换活动。另外因为城市中各种生产要素的高度集聚，参与交换的各种市场要素在市场经济中获得了快捷便利的信息条件和交通条件。城市金融业发展的水平和速度在城镇化的集聚过程中受城镇化进程的重要影响。

（一）城镇化集聚效应对金融发展的影响

城镇化的集聚效应对金融发展产生最重要的影响。集聚效应不仅是城镇化进程中城镇化最本质的特征，也是最重要的规律。企业集聚、人口集聚、资本集聚伴随城镇化过程，产生良性的互动关系。下面笔者将城镇化的集聚效应对金融市场的发展归结为以下几个方面：

1. 企业集聚对金融发展的作用

大量的企业随着工业化的推进不断向城市集聚，城镇因此得以迅速发展。城镇化进程中的相同类型企业集聚将企业聚集在同一个区域，通过信息共享及资源共享，企业之间达到共同合作与相互促进，有利于专业化分工与协作；城镇化进程中不同类型的企业的集聚能够实现及完善全面的技术结构及经济结构，满足市场及消费者的

多元化需求。同时，这些同类型企业、不同类型企业在城镇化作用下产生的聚集效应为企业发展产生了规模经济效益，企业的规模在规模经济效益下得以不断扩大。在企业不断扩大的情况下，城镇化与金融发展之间的关系变得更为紧密。因为制约企业发展的重要因素为资金，特别是企业规模在不断的扩张中对资金的需求逐渐变大，由此刺激了金融市场的不断发展。

2. 人口聚集对金融发展的作用

第二产业及第三产业随着城镇化不断的加深得到了大力发展的机会，伴随着第二、三产业的发展，劳动力进入第二、三产业的数量也在不断增加，带动了农村人口在空间上的转移，城市人口的数量在城镇化的推动下迅速增长。居民的城市生活在这种人口效应下也会受到影响。首先，进入到城市的农村剩余劳动力相比之前在农村的劳动收入水平有了较大提高，因而用于消费的比例也随之增加，从而有效推动城市经济的发展并带动其他居民收入的增加。人们对消费需求的增加受消费—收入效应影响，从而使得人们对货币需求及金融服务的增加，有利于刺激金融市场的进一步发展。其次，城市公共服务设施和基础设施建设的投资建设力度随着城镇化带来的人口扩张必然会加大，而公共服务设施建设、公共交通覆盖建设及城市建设需要大量资金，政府对这些资金需求只能提供很小的一部分供给，其余大部分需要通过金融机构的融资来得以顺利进行。为城市公共服务设施和基础设施建设所需资金需要金融业的完善才能为其提供有力的保证。由于城市依据土地面积的有限性特征，在城市人口规模提高的背景下，城市住房价格一直居高不下。房地产行业的发展需要金融市场提供大量资金，在这一过程中不论是作为住房供给者的房地产开发企业还是作为住房需求者的购房者，都对金融市场的发展有较大依赖。房地产业的发展在很大程度上促进了金融的不断深化发展。

3. 资本聚集对金融发展的作用

在城镇化不断加深的过程中，产业结构不断升级，第二、三产业比重不断上升。随着专业化水平的不断深化和社会分工的不断细

化，在利益的驱动下各种生产要素、自然资源等都会从效率较低产业和部门流向生产效率高的产业和部门。在资源再配置过程中金融体系发挥着重要作用，通过各企业间及各地区间的密切交流与合作，票据结算机构也需要不断发展才能够满足日益增长的服务多元化需求。所以，产业发展要求更为健全和完善的金融发展体系。

（二）城镇化扩散效应对金融发展的影响

城镇化进程形成了城市企业、人口和资本的三重集聚效应，但城市要素的扩散又伴随着集聚的过程。城镇化进程在集聚与扩散的共同作用下成为一个持续发展的过程，没有扩散的集聚或者没有集聚的扩散都将无法有效长期促进城市经济发展及城镇化的有效推进。城市和乡村的有序发展与协调中，周围乡村在城市发展的过程中经济得到了有效拉动，城乡之间发展差距得以缩小，因此城镇化是消除城乡二元经济结构的必然之路。城市生活水平及经济水平在城市集聚的过程得以大幅度提高，城市规模生产性方式及城市生产要素在城市扩散的过程中得以转移。城镇化进程会进入到扩散的阶段往往是在集聚发展到一定阶段之后，城市要素继续增加，当要素集聚到一定程度时能使得规模经济性继续发生。此时城镇化的扩散效应开始显现，城市产业发展、生产方式及生产要素开始从城市向周围地区扩散和转移，生产要素的使用效率在这个转移的过程中会提高，城市的生产方式在这一过程中也得以在更大的范围内推行和发展。正如城市集聚过程会对金融发展产生大量需求，并促进金融发展一样，在城镇化进入到扩散阶段时也会形成大量对金融市场的需求，会产生更大的金融市场需求，城市的金融产业结构在这一过程中也会进行相应的调整和升级。所以说，金融发展无论是在城镇化的扩散效应还是集聚效应作用下都会得到极大发展。

第四章 金融支持新型城镇化现状

1978年改革开放前中国存在包括利率和汇率的管制等较为严格的金融抑制，城镇化金融支持主要表现在大一统的银行体制及财政为主的融资体制上。此阶段金融发展的特征是：金融机构少，金融工具几乎不存在，服务形式单一及整体资金存量少等特点。正是金融发展的滞后导致其与城镇化滞后的恶性循环：形成了金融抑制—信贷配给—城市经济发展得不到保障—城市经济及国民经济难以发展—资本积累不足—城镇化落后。改革开放以后我国开始对金融体制进行了一系列改革，主要包括以下几个方面：其一，在金融产品多元化及创新金融服务种类多元化方面取得了进展。相应地，股票、债券及投资基金等证券市场也逐步建立及发展起来。其二，金融存量规模和服务体系不断扩大完善。通过扩大商业银行、证券公司、保险公司、融资租赁公司及信托投资公司等金融中介的数量和种类，不断完善金融服务功能。其三，2005年汇率体制也从固定汇率转变成了有管理的浮动汇率制。通过这些方面的改革，标志着中国金融市场逐步完善。伴随着金融发展的逐步完善，其对城镇化的金融支持也在增强，下面笔者将从金融支持城镇化的总体现状、金融发展现状、城镇化融资渠道及金融支持城镇化的相关政策制度四大方面，对金融支持城镇化现状进行总结。

第一节 金融支持城镇化的总体现状

一、金融支持城镇化建设的总体现状

金融支持城镇化建设的总体现状主要有以下几点：第一，城镇化的持续推进所需资金不断加大，同时以财政融资为主的融资模式导致资金供给有限，资金供需矛盾较为突出。第二，政策性金融为城镇化建设融资的重要资金来源。第三，商业性金融机构融资严重不足是当前城镇化建设资金供给不足的一大重要原因。

（一）资金供需矛盾突出

改革开放以来，中国城镇化得以不断推进。特别是 20 世纪九十年代以来城镇化更是呈现出加速推进的态势，年均城镇化率达 1% 左右。截至 2012 年底，城镇化率达 52.57%，但是城镇人口中具有户籍人口的比例仅为 35% 左右，低于世界平均城镇化水平，更是低于发达国家平均 80% 的城镇化水平。特别是中西部地区，城镇化率低于全国平均水平，更是远远低于东部地区。从以上数据可以看出，无论是与世界发达国家相比，还是与世界平均水平相比，我国城镇化水平均具有较大的发展空间。

根据城镇化阶段发展理论，城镇化快速发展的中级阶段将是基础设施大量建设时期；城镇化缓慢发展的高级阶段将是城镇基础设施的扩建和优化阶段。我国目前大多数城镇均处于城镇化快速发展的中高级阶段，正是基础设施大量建设时期，从而也是促进经济增长和拉动投资增长的较好时期。从西方发达国家城镇化经验来看，城镇化水平与固定资产投资率呈现出倒 U 型曲线关系，即固定资产投资率在城镇化率在 40%~60% 时达到最高。

根据《中国城市发展报告（2012）》研究结论，未来中国城镇化率虽然有所降低，但是仍然能达到 0.8%~1% 的城镇化率，这样就

意味着到 2020 年中国将有 4 亿到 5 亿农村人口转化为城镇人口。按每个农村人口实现市民化需要 10 万元成本来计算, 这些人口在住房、生活、就业及社会保障各方面的生活城镇化至少需要 40 万亿到 50 万亿资金。此外, 从经济增长与基础设施建设的关系来看, 根据世界银行 2008 年《可持续增长战略与包容性发展》研究报告, 经济增长较快国家具有公共投资高的共同特征, 公共投资占 GDP 比重达到甚至超过 7%。由此可知, 未来基础设施建设投资会有较长时期的快速增长。

(二) 政策性金融为主要融资来源

在商业性金融融资乏力的现实情况下, 我国基础设施建设资金来源主要为政府投入。据相关统计, 政府投入及国内外金融机构贷款占基础设施建设投资总额的比重超过 80%, 运用有价证券及合资等直接融资方式不足 20%。政府投入尤其以地方政府投入为主。根据近几年我国固定资产投资的资金来源来看, 城市基础设施建设的国家预算资金中, 地方财政拨款占比超过 90%, 是城镇基础设施建设的主要投资者。

政府财政资金支持力度有限。中国一直存在着政府应该作为城镇基础设施建设主体的观念, 中国地方城市政府一直以来也确实担任着建设城镇基础设施的主要任务。然而在实际操作中, 政府却遇到了重重困难, 其一为财政收入有限导致力不从心。目前中央与地方政府财权与事权不相匹配的财税体制导致地方政府基础设施建设融资压力巨大。2012 年 6 月国家审计署对我国 54 个县级财政性资金审计结果显示, 县级政府财力占比不到 23%, 从而导致其可用于基础设施建设的资金数量有限。其二是政府部门受现行的法律法规限制不能贷款, 且地方政府财政收入有限, 导致在实际运作过程中地方政府资金投入压力巨大。

以政府财政投资为主要来源而商业性金融对城镇化支持不足的城镇化建设会引致一系列的社会问题。由于城镇基础设施建设对地方经济的拉动作用较强, 因此其建设力度与强度已经成为城镇地方

政府追求政绩的主要手段。但是地方政府的财政收入很大一部分来自土地收入，为了追求政绩地方政府往往进行盲目建设。从而导致一方面是基础设施建设资金的不足，而另一方面却又并存着盲目建设导致了资金的浪费，从而大大降低了城镇化效率，严重影响经济发展及人民福利水平的提高。

（三）商业性金融支持不足

从城镇化发展阶段对基础设施及公共服务投入资金缺口大的现状可知，我国城镇基础设施建设长期不足，一直处于需求旺盛状态，供需严重失衡。造成城镇基础设施建设投资不足融资难的一大重要原因为商业性金融机构融资严重不足。由于公益性、社会性和超前性的公共产品特性是城镇基础设施建设项目的典型特征，因而在非排他性与非竞争性的作用下，没有明确的受益主体；另外，基础设施建设投资具有投资数额大、建设周期长及成本回收周期长等特征，从而与商业金融短期盈利的要求不符，导致商业性金融不愿介入城镇基础设施建设；此外，商业银行自身资金有限，按照逐利性原则会将资金分配在收益高的地方，商业银行为了规避单笔贷款占比、长期贷款占比等资本业务风险，也不愿涉足城镇基础设施建设。以上三方面的原因决定了普通商业性金融对城镇基础设施建设资金供给的乏力，及普通商业银行机构并不具备作为其资金供给主体的条件。

二、金融支持六类型城镇化的现状及问题

新型城镇化是人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化的综合协调发展，因此有必要对金融支持六类型城镇化现状进行考察。从金融支持人口及生活城镇化来看，现有金融支持规模和金融服务水平不能满足人口及生活城镇化的要求；从金融支持产业城镇化来看，虽然当前金融支持对产业升级及产业结构调整起到了重要推动作用，但是随着经济转型产业升级对金融支持要求不断

上升，金融支持滞后于产业城镇化水平；从金融支持空间城镇化来看，金融支持对城镇数量的增加和城镇规模的扩大奠定了良好的资金基础，但是由于存在过度空间城镇化的问题，容易导致金融风险；从金融支持资源环境城镇化来看，资源环境城镇化除了企业自身融资不断扩大外，政府财政融资和银行贷款融资不断增加，但由于金融制度及信贷政策缺陷导致资金支持力度仍然不足；从金融支持城乡一体城镇化来看，当前农村金融支持严重滞后是农村经济社会发展滞后的一大重要原因，城乡金融发展水平差距不断扩大，其中政府导向及市场机制的双重作用是导致城乡金融支持失衡的重要原因。

（一）金融支持人口及生活城镇化的现状及问题

1. 金融支持规模不足

随着城镇化的持续推进，新转移人口不断进入城镇产生了新的金融支持需求。新转移人口引起了的相应住房及公共基础设施的新需求，以及与新城镇人口就业密切相关的中小（微）企业的长足发展也对金融支持产生了新的需求。由于农村新转移人口在生活城镇化过程中，面临着现有的住房按揭贷款及城镇商户贷款和普通贷款需提供相应的收入资产证明或抵（质）押物等融资条件，而无法顺利获得贷款满足生活城镇化的需求，从而遇到较为严重的资金短缺问题。导致现有金融支持规模满足不了人口城镇化与生活城镇化的要求。

2. 金融支持服务水平不高

新转移人口对金融服务提出了新要求。随着新转移人口生活城镇化的推进，其对金融服务水平的需求也在增强，这些需求包括便捷的ATM机服务、银联卡、网上银行等服务。而目前金融机构在针对新转移人口特别是农民工的金融服务方面，均没有为这部分人群提供有效便捷的服务，造成了新转移人口金融服务的不足甚至是缺失。此外，在构建和谐设施基础之上的普惠制金融体系没有充分建立起来，金融资本没有适时介入满足新转移人口的金融服务需求，未充分享受到生活城镇化应该享受到的金融服务。

3. 人口和生活城镇化兼顾对金融支持需求加强

生活城镇化是城镇化发展质的提高，对促进工业化发展、城镇化的全面推进及经济社会水平的协调发展具有非同寻常的意义。西方国家城镇化快速发展阶段主要是在利益最大化的目标驱动下进行，我国现在也正在经历城镇化快速发展阶段，基于中国社会性质及社会发展目标与西方资本主义国家的巨大区别，我国快速城镇化不能走西方国家快速城镇化阶段的老路。而应做到兼顾“数量”与“质量”，兼顾城镇化速度的上升与人民福利的上升呈现同步发展，中国特色城镇化道路要求民生福利水平得到进步与发展。随着中国城镇化的进一步推进，包括教育、医疗、卫生及社会保障等民生福利问题日益引起了社会的广泛关注，如何充分协调城镇化与工业化及经济社会发展水平的协调发展是新时期新型城镇化需要重点考量的。但是目前由于内在发展动力不足、担保补偿机制缺失及扶持政策落实不到位等金融支持方面存在的问题，导致金融支持城镇化的服务水平及支持力度远远不足，阻碍了城镇化的发展及其与经济社会的协调发展。

（二）金融支持产业城镇化的现状及问题

1. 金融支持有效推动了产业升级

1994年改制后我国金融机构逐步向现代商业银行转变，包括明确权责关系、建立股份制及更新管理经营理念等多方面的转变。通过多方面的改制，金融机构推动经济发展的功能性作用在逐步增强，通过多种渠道向实体经济渗透，有效带动了要素转移、技术创新和资本积累，从而推动产业升级和经济转型。金融支持对产业升级的支持作用在增强主要体现在以下两个方面：一方面，非国有企业获得的银行信贷支持在增加。通过对非国有企业信贷支持的增加，提高其技术进步与产业升级，表明我国隐形担保的数量型扩张金融在向市场配置型金融转变。另一方面，我国自1993年以来多年成为吸收FDI（对外直接投资）最多的国家，通过“以市场换技术”战略有效吸收国外资本，有效推动我国及发展中国家资本形成，从而带

动技术水平的提高和产业升级。

2. 产业升级对金融支持的要求提高

虽然金融支持对当前产业升级起到了积极作用，但是随着产业升级的推进其对金融支持的要求也在进一步增强。随着我国经济转型和产业升级的逐步深入，其对金融支持的要求也在逐步提高，因为产业结构调整与升级离不开金融市场及现代金融工具等金融条件。具体来讲，产业升级对金融支持的新要求体现在以下几个方面：其一，金融管制放松，企业设立独立的金融机构。国家产业升级的微观基础为企业的产业升级和技术进步，而这就依赖于较为充足的金融支持。因此对金融管制的放松，有利于具备条件的大型企业设立自己的独立金融机构，通过涉足不同金融领域来针对性地满足不同的金融需求，从而为其产业升级提供金融支持。其二，资产证券化，提高资金运作效率。资产证券化有利于增加金融工具种类的多样性，从而提高资产流动性，丰富支持产业升级的金融手段，提高资金运作效率。其三，融资脱媒，金融资源投入产业更为直接便利。融资脱媒后企业可以不依赖银行而凭借自身条件进行直接融资，这种融资模式因为脱离了银行中介具有融资的直接便利性，能更方便地将金融资源投入到相关产业，加速产业的升级与成长。

3. 金融支持滞后于产业城镇化

产业城镇化是新型城镇化的重要内容，产业城镇化对新型城镇化具有重要支撑作用，因此强化金融对产业城镇化的支持是新型城镇化的客观要求，但是目前我国金融支持却落后于产业城镇化水平。相关研究表明，产业结构调整指标与金融发展指标之间存在着长期均衡关系，产业结构调整与金融市场化比率之间存在着双向因果关系，非农产业产值比重的提高受金融相关比率和金融市场化比率的影响作用显著，但是我国的金融发展滞后于产业发展，金融支持对产业升级的带动作用有限。

（三）金融支持空间城镇化方式

空间城镇化是人口和产业在空间形态上的集聚过程，随着城镇

化的发展空间集聚程度也随之提高。一般而言集聚程度又依赖于空间城镇化方式的选择，因此最优空间集聚效应的产生也依赖于最优空间城镇化方式的选择。由于我国城镇化为后发式城镇化，空间城镇化方式的选择必然要满足当前城市经济高速增长与经济结构转型和产业升级的要求，因此大中城市特别是大城市和城市群的人口与产业集聚形式的空间城镇化方式成为我国城镇化的必然选择。这一方面可以提高资源在空间的配置效率，同时也能更好地促进当前人口与产业城镇化的推进。大城市和城市群的空间城镇化特征必然要求与之相适应的金融支持方式，这就是我国金融机构及金融服务在大城市和城市群得以繁荣发展的重要原因。随着新型城镇化战略的推进，促进大城市与中小城市协调发展已经成为空间城镇化的重要内容，金融对中小城镇支持的加强也成为未来金融支持发展的重要趋势。

1. 金融支持为空间城镇化奠定了资金基础

空间城镇化的重要表现形式是城市数量的增加和城市规模的扩大，改革开放以来，全国城市总体数量呈现出不断增长的趋势。截至2012年我国共有地级及以上城市289个（其中4个直辖市和285个地级市），共辖2852个县级行政单位（含860个市辖区、368个县级市，1453个县和117个自治县等）。在城市数量不断增长的同时，城市规模也在不断扩大。特别是20世纪90年代之后，城市建成区面积一直在不断上升，2000年以后开始急剧上升，截至2012年建成区面积达45565.8平方公里。同时城市人口密度也从2004年的865人/平方公里上升到2012年的2307人/平方公里。空间城镇化的快速发展离不开金融的强有力支持。在资本的逐利性作用下，资本以空间为工具不断创造出新的空间和工具，从而进入土地和房产等领域，推动着空间城镇化的发展。一方面，随着金融系统改革深化及金融市场不断完善，金融系统融资来源多元化为空间城镇化的推进提供了良好的资金基础；另一方面，金融机构投资结构中对非国有企业 and 城镇化建设投资的加大，更进一步奠定了空间城镇化的资金基础。

2. 过度空间城镇化易导致金融风险

我国城镇化的一大特征是空间城镇化速度快于人口城镇化速度。空间城镇化的快速发展可从城市建成区面积的发展速度来体现,1981年到2010年我国城市建成区面积从0.74万平方公里增加到4.01万平方公里,30年间增加了4.4倍,年均增长速度达6.0%。加上建制镇建成区面积大于城市建成区面积,因此二者加起来的建成区面积扩展更为惊人。城市空间快速扩展的另一面却是人口城镇化发展速度的相对缓慢。1981年到2010年中国城镇人口从2.02亿增加到7.70亿,增加约3.81倍,年均增长速度为4.7%。空间城镇化的过度发展必然会导致“空城”及“鬼城”等诸多问题,从而引发金融风险和社会冲突。空间城镇化过度发展容易导致虚拟资本与实体资本的脱离,从而失去实体资本的支撑使得经济体系面临巨大的金融风险。空间城镇化的发展对金融支持的需求不断加大,相关研究结果显示,城市建设融资来源中银行贷款比重高达60%以上,平台公司的债务率高达90%以上,地方政府融资平台占GDP比重也超过了20%。城镇化融资的特殊性导致过度空间城镇化所产生的资金需求对国有商业银行和政策性银行贷款的依赖,从而导致金融风险的可能性加大。

(四) 金融支持资源环境城镇化的现状及问题

1. 资源环境城镇化的融资来源不断扩大

近年来随着经济的发展和新型城镇化战略的实施,城市发展中资源的集约利用和环境优化成为一项重要内容。从目前融资状况来看,资源环境城镇化的融资主要有三大资金来源:其一是企业自身投资。企业自身投资主要分为主动投资和被动投资,主动投资是企业出于对自身品牌长远发展和环境意识的强化,主动在资源节约与环境优化方面的投资;被动投资是企业随着国家及城市建设中有关企业在环境方面的标准提高,为了达到环境标准而进行的投资。企业自身投资是资源环境城镇化最微观与基础性的投资,对资源环境城镇化的顺利推进具有基础性作用。其二是政府投资。包括政府对

资源环境城镇化的引导性资金投入和货币补贴与税收补贴，以及对相关资源节约和环境优化项目的建设及相关科研方面的投入。政府投资对资源环境城镇化具有直接和引导性的作用。其三是银行和非银行机构的投资。金融机构对城镇化建设的投资一直是城镇化建设的重要资金来源，对于资源环境城镇化也不例外，其仍然是资源环境城镇化的重要资金来源。

2. 财政融资及银行贷款融资力度加大

金融对资源环境城镇化支持主要体现在制定相关财政支持的政策及金融机构对资源环境城镇化政策的贯彻落实上。一方面，政府制定了金融支持资源环境城镇化的相关政策措施。政府部门通过制定直接拨付资金等直接投资方式，以及制定财税及产业政策等方式加强对资源环境城镇化的支持。同时银监会还建立了节能环保信息平台促进信息共享，起到监督促进资源环境城镇化的贯彻落实作用。另一方面，各金融机构在贯彻落实国家金融调控与货币信贷政策方面也取得了不小的成绩。金融机构通过提升金融服务水平加大对资源环境城镇化的支持力度，如山西的“停贷治污”及沈阳地区的“重污染企业整顿”等均起到了较好的效果。

3. 金融制度及信贷政策缺陷导致资金支持不足

金融支持资源环境城镇化存在的最显著问题是资金支持不足，导致该问题产生的主要原因是当前金融制度和信贷政策的缺陷。金融机构以利益为导向的投资机制，加上金融机构布局不合理及金融融资环境和管理体制存在的诸多问题，导致资源环境城镇化缺乏多层次多元化的融资机制，从而不能满足城市建设中资源节约和环境优化的资金需求。此外，政府的政策引导作用有限。由于在全国范围内还远未形成对资源环境城镇化的政策支持体系，政策零散不成体系且缺乏可操作性导致对金融机构的引导作用有限。最后，未形成成熟的环境金融市场。尽管随着新型城镇化战略的推进，传统城镇化建设中严重的资源环境问题引起了人们的深入反思，但是在当前人们处理经济增长与资源环境的关系时，仍然存在着急功近利的短视行为，资源环境城镇化得到成熟的环境金融市场的支持还有待

时日。目前，银行机构还没有建立起环境金融，证券市场没有专门支持资源优化环境节约的融资制度，直接导致资源环境城镇化缺乏有力的资金支撑。

（五）金融支持城乡一体城镇化的现状及问题

1. 农村金融发展滞后

农村金融体系虽然经过多年的改革探索已经逐步建立完善起来，但是农村金融发展滞后仍是制约农村经济发展的重要障碍。农村金融发展滞后主要体现在以下几个方面：其一，农村基本不存在资本市场，银行机构特别是农村信用社为融资主要平台。由于农村基本不存在资本市场，银行自然而然成为农村主要的融资平台。随着商业银行逐步从农村退出，农村信用社成为农村主要融资机构。但是农村信用社存在着资金规模小、服务水平低及员工素质较低等多种缺陷，对农村地区经济发展支持不足。其二，政策性金融支持不足。农村发展银行作为我国唯一的农业政策性金融机构由于业务单一且成本较高，其对农村地区金融服务的功能也非常有限。其三，农村存贷差大。一直以来，农村金融机构吸收存款数额大于贷款数额，且二者之间的差距越来越大。充分反映出金融机构对农村地区经济社会发展支持有限。最后，农村金融机构网点数量不足，金融服务水平低。1999年以来，四大国有银行逐步从农村地区撤出，共撤销县级以上营业网点30000多个，客观上导致了农村地区营业网点数的不足，金融服务水平低。

2. 城乡金融发展水平不协调

金融支持城乡一体城镇化方面存在的另一问题是城乡金融发展水平不协调，主要体现在以下两个方面：一方面，城乡存贷款额差距大。存贷款额很大程度上反映了城乡基础性金融资源的配置状况，因此二者差距越大表明城乡基础性金融资源的配置越不均衡。改革开放以来，城乡存贷款额整体上都呈现出上升趋势，但是二者之间的差距也呈现出上升趋势。相关数据显示，城乡存款差从1989年的4:1上升到如今的8:1左右，城乡贷款差从1993年的4:1左右上升

到如今的 11 :1 左右。另一方面,城乡金融相关比率差距大。金融相关比率(金融资产总额/GDP)是衡量金融发展水平最广泛的指标,城乡差距越大表明城乡间金融发展水平差距越大。相关数据显示农村金融相关比率自 1992 年以来维持在较为稳定的状态,一般在 100%以下;而城市则呈现出不断上升趋势,一般在 500%左右。从以上两方面可以得出一个基本的判断,城乡金融发展水平存在较大差距,二者发展不均衡不协调。

3. 城乡金融发展失衡

城镇化的快速推进离不开对农业、农民和农村发展的金融支持,但在商业性金融机构长期以来利润最大化的经营目标下,纷纷在网点设置、资金投入及经营权限等方面从农村地区撤离,导致城乡二元经济结构伴随着严重的城乡金融服务的二元结构。商业性金融对农村地区经济发展的弱视一定程度上导致农业、农村及农民的发展得不到有效资金保障,金融发展远远不足以支撑农村经济发展对资金的需求。另外,在农村经济发展的金融支持方面中国没有明确的金融导向政策,层次分明及全面系统的社会服务保障体系也远远没有建立起来。商业金融机构在风险与收益的双重考虑下对农村经济发展的金融支持不足,从而制约了农业现代化、农村经济发展及农民素质的提升,进一步制约了城镇化的进一步推进。

第二节 金融支持自身的现状及问题

一、金融机构对新型城镇化的资金支持不足

金融机构对新型城镇化资金支持有限,主要在于以下三方面的原因:其一,由于政策界定不清晰,政策性金融机构弱化对城镇化建设的支持功能,导致其自身对新型城镇化的支持及其对商业性金融机构的引导作用均有限。其二,商业性金融机构利润最大化的目标定位,加上缺乏相关政策制度的引导,导致其对新型城镇化的支

持不足。其三，银行金融机构及非银行金融机构比重失衡等结构性问题也是导致目前金融支持力度不足的重要原因。

（一）政策性金融机构功能有限

首先，如国家开发银行等政策性金融机构，由于政策界定不清晰导致服务功能泛化，追逐利润最大化的倾向较为明显，从而导致其弱化了金融支持城镇化建设的职责功能。其次，未有效引导商业金融机构将新型城镇化建设贷款确定为其市场定位。除了个别银行外，国内鲜见有银行机构将其定位于支持新型城镇化发展。根据国家新型城镇化战略，上海农业银行提出“城镇化贷款”这一创新性综合信贷业务，并于2013年4月提供了首笔达3.7亿元的农村城镇化贷款，在新型城镇化融资中具有重要意义（陆岷峰、马艳，2009）。但这仅是一种尝试且这样的贷款数量与规模都有限，专门以城镇化建设贷款为市场定位的金融机构仍然很少。

（二）商业性金融机构定位冲突

金融机构以利润最大化为其重要目标原则，存款与贷款的利率差是其赚取利润的主要方式。由于新型城镇化建设项目大多具有不同程度的公共产品性质，特别是对于基础设施和公共服务建设就更具有社会公益性质，从而导致项目的盈利性和经济效益不强。鉴于新型城镇化建设项目的性质，单纯依靠财政资金不足以满足其巨额的资金需求，需要依靠金融机构融资，但是这又与金融机构的盈利性产生了矛盾。

（三）金融机构结构不合理

改革开放以来，随着金融结构的发展其组织结构逐步趋于多元化，但是还存在诸多不合理之处，主要体现在：银行金融机构在全部金融机构中所占比重偏高，非银行金融机构发展滞后；大型金融机构在全部金融机构中所占比重偏高，中小型金融机构发展滞后；国有金融机构在全部金融机构中所占比重较大，非国有金融机构发

展滞后；内资金融机构在全部金融机构中所占比重偏大，外资金融机构发展滞后等等。以上诸多问题阻碍了金融市场的良性竞争与全面发展，进而不利于充分支持新型城镇化建设。一方面，不利于中小企业发展。中小企业作为吸收城镇人口就业的支柱力量，对推动新型城镇化建设具有重要作用，但是由于缺少针对性的中小金融机构，其获取融资来源的渠道被阻。另一方面，不利于建制县镇的建设发展。随着商业银行纷纷从县域地区撤出，目前除了农业银行分支机构仍然存在于县域地区外，其他国有商业银行均纷纷撤离向大城市转移，导致县镇区域金融支持的严重不足。

二、金融产品及金融服务单一

随着城镇化的持续推进，人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化对金融产品和金融服务的多样性均产生了更多的需求。目前金融产品担保方式大都以房地产抵押为主，难以满足多元化的需求；同时金融信息网络建设不完善，基金托管、财务顾问及社会信用体系建设等金融服务不完善，加上创新型金融服务严重缺乏，导致金融服务水平难以满足新型城镇化不断提高的新需求。

（一）金融产品单一

我国金融产品较为单一，且担保方式大都以房地产抵押为主，这种单一的金融产品无法满足新型城镇化建设项目的融资需求。鉴于新型城镇化是一项涉及多个经济主体和多项经济活动的系统工程，因而金融工具需对其进行多层次且高效率的支持。随着城镇化进程的推进，农村剩余劳动力市民化、第三产业发展及农业产业化等催生的多层次信贷需求及小额信贷需求对金融产品多样化提出了新的要求。此外值得注意的是，金融工具发展具有区域不平衡性，欠发达地区金融工具的创新性远远落后于发达地区。而欠发达地区与发达地区经济的均衡协调发展恰恰是新型城镇化相较于传统城镇化提出的新要求，因此促进欠发达地区金融产品的多元化与创新性是新

型城镇化的新要求。

（二）金融服务功能不完善

在金融服务方面，结算、咨询及代理等中间业务远远没有发展起来，金融服务仍然以存贷款等传统业务为主，金融创新能力不足。首先，金融信息网络建设不完善。很多金融机构还没有实现不同区域之间的联网及异地存取款业务，阻碍了新型城镇化进程中不同区域之间经济往来的便利性。其次，新型城镇化进程中，居民在基金托管、财务顾问及社会信用体系建设等金融服务方面的需求不断加大，但现实却是商业性金融机构服务功能非常有限，不能满足居民的金融需求。最后，缺乏创新型金融服务。新型城镇化强调人口城镇化、产业城镇化、空间城镇化、生活城镇化、资源环境城镇化与城乡一体城镇化的协调发展，从而对金融创新提出了更为紧迫的要求。如产业城镇化中新型产业、技术创新及工业园区等领域的金融创新需求在不断增强，同样，人口与生活城镇化中保障房建设及教育医疗等方面均对金融创新提出了更高要求。但是目前我国的金融服务功能不完善，亟须完善金融服务功能，提高金融创新水平。

三、金融网点区域分布不均衡

金融网点分布不均衡主要体现在：第一，大城市与中小城市区域分布不均衡。大量优质金融机构、金融业务及金融资源均集中于大城市，中小城市长期处于金融资源配置的劣势地位。第二，发达地区与欠发达地区区域分布不均衡。在金融机构逐利性特征作用下，优质而丰富的金融资源大量集中于经济繁荣利润较高的发达地区，对欠发达地区存在较为严重的排斥现象。第三，城市与村镇区域分布不均衡。由于城乡经济发展差距大，以及政策性金融机构由于政策不清晰职能定位不规范等，金融对农村地区的支持作用未能充分体现。

（一）大城市与中小城市分布不均衡

传统城镇化阶段我国大量优质资源集中于大城市，农村新转移人口及中小城市人口均向大城市转移，进一步推动了大城市的发展。但是另一方面也导致大城市住房、教育及环境污染等诸多严重问题的存在，不利于经济的可持续发展。新型城镇化强调大城市与中小城市的协调发展，从而需要金融支持在大城市与中小城市的均衡配置。但是目前的现状是大多数金融机构、金融业务及金融资源集中在中心城市和重点区域，有的省会城市存贷款额已经占到全省的一半以上。而众多中小城市长期处于金融资源配置的不利地位，金融对中小城市发展的支持作用有限。

（二）发达地区与欠发达地区分布不均衡

金融机构的分布与相应城镇的经济社会发展具有较强的互动影响作用，一方面金融机构的聚集有助于推动城镇资本的聚集，带动城镇中小企业的建立与发展，推动城镇基础设施与公共服务建设。另一方面金融机构资金来源及客户来源在新型城镇化不断推进的作用下得以扩大，金融机构不断发展壮大。由于金融机构具有逐利性，对经济繁荣利润较高的发达地区具有偏好性，欠发达地区存在较为严重的金融排斥现象，抵押担保资源匮乏及信用缺失等问题导致金融业务无法顺利开展，金融机构主观与客观上均对这些区域不具有偏好性。这就导致我国金融机构主要分布在发达地区，欠发达地区金融机构分布有限，这样的分布格局一定程度上导致发达地区更发达，欠发达地区相对更落后，造成了恶性循环。

（三）城市与村镇分布不均衡

中国银监会数据显示，截至2010年10月底全国金融服务空白乡镇有139个，金融机构空白乡镇更是高达2030个，占全国乡镇总数的四分之一。这些数据意味着全国有四分之一乡镇的居民无法享受到最基础的金融服务，金融对村镇支持不足。导致这一问题的原

因在于：一方面，政策性金融机构由于政策不清晰职能定位不规范，其对农村地区的金融支持作用未能充分体现；包括农业银行在内的商业银行在农村地区基本没有网点，农村金融业务发展滞后；农村信用社为农村地区的主要融资平台，但是长期以来存在着较大的存贷差，对农村地区的“倒吸”现象严重。另一方面，当前城市与村镇经济发展差距大，经济发展的不平衡是决定金融网点分布的根本原因。抵押担保资源匮乏及信用缺失的农村地区金融网点极少，导致村镇长期处于金融发展的最低水平，非常不利于城乡一体城镇化的发展。

四、金融市场以银行业为主导

银行业为主导，股票市场、债券市场及衍生品市场发展不成熟的金融市场特征，导致货币市场与资本市场缺乏有效联动机制，城镇化建设融资形式较为单一。资本市场发展的不成熟导致新型城镇化资金需求难以得到满足，从而导致地方政府融资平台及城投债等以政府信用为担保的机构和金融产品发挥筹集城镇化资金的作用，但是过度举债容易引发财政风险与金融风险。

（一）金融市场以银行业为主导

包含货币市场与资本市场的健全金融市场结构可有效配置金融资源，为城镇化建设提供较为充足的资金。从发达国家经验来看，发达资本市场的融资功能为其城镇化建设不断提供所需资金，顺利推动城镇化的持续推进，直至如今的高度城镇化。然而我国金融市场以银行业为主导，其他类型的金融市场（股票市场、债券市场及衍生品市场等）发展不成熟，与银行金融市场相比无论从数量上还是从规模上均无法比拟。货币市场与资本市场受资本市场发展不健全的影响缺乏有效联动机制，金融资源有效配置没有得以充分发挥，城镇化建设融资形式较为单一。

（二）单一金融市场融资能力有限

资本市场发展滞后的金融市场是不成熟的金融市场，对新型城镇化建设具有阻碍作用，主要体现在以下几点：其一，新型城镇化对资金需求具有规模大、成本低及形式多元化的特点，但是这样的要求在以银行业为主导的金融市场条件下无法得到满足，进而制约新型城镇化的发展。其二，单一的金融市场导致资金来源单一，巨额的资金缺口需要由政府财政资金进行填补，从而导致地方政府融资平台及城投债等以政府信用为担保的机构和金融产品，虽然一定程度上缓解了资金紧张的问题，但是过度举债也为金融系统和经济社会的健康运行增加了风险。其三，资本市场发展的滞后导致金融市场运行的低效，从而影响金融要素资源的聚集，进一步导致经济运行的低效，农村地区及欠发达地区剩余劳动力无法有效转移，抑制新型城镇化人口城镇化及生活城镇化的顺利推进。

第三节 城镇化融资渠道现状及问题分析

改革开放以来，随着金融发展其对城镇化的支持也在随之发展。目前，城镇化建设融资模式主要包括：财政融资、银行贷款、利用外资和信托融资四种模式。城镇化建设融资来源由原先单一依靠财政融资转变为财政融资、信贷融资及公私合营等多种渠道。但是，从融资渠道构成来看，财政融资和银行贷款仍然为城镇化融资的主要渠道。1998年以来，我国城镇建设资金来源中财政拨款、国内贷款和自筹资金分别占1/3左右，考虑到自筹资金中相当部分也来自银行贷款，因此国内贷款占城镇建设融资比重为50%左右，其中绝大部分是国内银行贷款（陈卫国，2012）。虽然从西方发达国家经验来看，城镇化建设中间接融资为主是金融支持城镇化的一大突出特征。但是据相关数据显示，在我国城镇化建设融资中，直接融资比重不到1%，而间接融资比重近50%。考虑到在城镇建设资金需求

量大及政府财政和资本市场不发达的情况下，银行贷款成为城镇建设的主要资金来源具有必然性、重要性也具有必要性。但是未来随着城镇化的快速深入发展，拓展融资来源，多元化融资模式是未来城镇建设融资的必然途径。在这一模式下，不但政府需不断投入大量财政收入，财政负担加重依然无法满足城镇化持续推进所产生的大量资金需求；而且社会其他资本很难进入城镇化建设领域，民间闲散资本难以发挥作用，城镇化建设和运行在缺乏相应投融资责任约束机制背景下建设运行效率不高。

一、财政融资

城镇化建设财政融资可以分为狭义财政融资和广义财政融资。狭义财政融资主要包括一般预算拨款、城市维护建设税及预算内专项行政事业性收费，而广义财政融资除了狭义财政融资之外，还包括以土地财政为基础进行的融资，以政府信用为基础通过设立地方政府投融资平台进行的融资。鉴于土地融资及地方投融资平台的重要性趋显，本节将把这两种融资模式单独列出来进行详细论述，故这里的财政融资仅限于狭义财政融资。

（一）现状及作用

城镇化财政融资是政府部门作为资金供给者向城镇化建设提供资金支持的形式和方法。近年来，随着城镇化的持续推进，整个社会对基础设施及公共服务的需求不断加强，从而对财政融资的需求也在增强。由于城镇化建设中基础设施和公共服务具有低收益和外部的特征，同时我国市场多元化的融资模式还不够成熟，财政融资成为城镇化融资的主要渠道，导致我国城镇化融资属于财政主导型融资模式。近年来随着城镇化的发展及市场化的推进，虽然财政融资总量一直处于上升趋势，但是其占融资额的比重总体呈现出下降趋势。财政融资比重下降的趋势，说明财政融资在城市建设资金运作中的主导地位正在发生转变。一直以来，以财政融资为主导的

城镇化融资模式有效推动了我国的城镇化进程，因财政融资具有资金使用的无偿性和低廉性特征，对于公共产品性质的基础设施和公共服务建设，财政资金的注入有效解决了这类项目建设的资金来源紧张问题；此外，财政融资资金一般具有无限期使用特征，较银行贷款及其他融资来源相比不受使用期限的限制；最后，财政融资还具有资金来源稳定可靠的特点，中央及地方财政每年都会根据国民经济社会发展需要及城镇化建设需要，通过财政预算参与国民收入的分配与再分配，筹集较为充足的资金进行城镇化建设资金投入，有效保障了城镇化建设的资金来源。

（二）存在问题

虽然财政融资在推动我国城镇化建设中具有重要作用，但是以财政融资为主导的融资模式也存在诸多问题。一方面，财政融资模式自身具有的缺陷。财政融资模式采取政府财政预算形式将资金注入城镇化建设中，因此财政融资只是本年度收入的转化形式，不能将未来收入转移到当期使用。然而我国城镇化正处于快速推进阶段，当前收入已不足以支撑其对资金的需求。因此要保障城镇化建设资金需求，就要合理运用未来现金流，而财政融资模式则无法满足。另一方面，财政融资资金来源一般为政府税收收入，但是税收比重增长空间有限。当前我国税收占 GDP 比重已经较高，未来进一步增加税收比重的空间已经非常有限，未来无论是通过改变税收结构、提高税率还是调整税收制度的方式来加大城镇化建设财政融资的可能性变小。其三，财政融资没有与制度建设相结合，出现相当多的资源浪费及重复建设现象，从而使得政府财政投入没有获得最佳的投资效果。在此背景下，土地融资及地方融资平台成为财政融资的重要补充形式，推动了狭义财政融资向广义财政融资转变。

（三）导致问题

城镇化财政融资存在的诸多问题，也会导致一系列问题的产生。一方面，地方政府财政压力加大。1994 年分税制后中央与地方财权

与事权的不匹配导致地方政府可供支配的财政收入有限，在城镇化持续推进的背景下地方政府财政压力加大，从而导致地方政府不得不追求“预算外收入”，通过各种途径增加地方税收以满足融资需求。另一方面，社会资本加入城镇化融资的进程缓慢。一直以来我国城镇化建设无论从主观上还是客观上均导致了政府财政融资为主导的模式，阻碍了社会资本的进入。虽然政策制度允许社会资本进入城镇化建设领域，但是在具体执行操作中，政府与社会资本及外资合作进行城镇化建设的状况远未完成。

二、土地融资

地方政府财政收入是城镇化财政融资的重要来源，而土地收入又是财政融资的重要来源，因此以土地收入为主的土地融资对城镇化建设具有重要作用。但是随着城镇化的持续推进地方政府财政压力加大，地方政府对土地财政依赖逐渐增强，土地出让收入占地方财政收入比重不断加大。虽然土地财政对地方经济社会发展及城镇化建设起到了重要作用，但是鉴于土地财政存在的诸多缺陷，具有不可持续性，主要体现在：土地收入占地方政府财政收入比重增长有限；各利益主体受益严重不均，特别是农民得不到应有受益；地价构成了高房价的重要因素，激化社会矛盾；地方政府存在违规与违法征用耕地的动力机制，导致耕地面积日趋减少。

（一）现状及作用

城镇化建设土地融资指的是地方政府通过出让一定年限的土地使用权，将未来土地租赁收入贴现得来的财政收入用于城镇化建设。土地融资的基础是土地财政，当前土地财政已经成为地方政府应对城镇化财政融资能力不足的重要融资手段。随着城镇化推进地方政府财政压力加大，地方政府土地财政依赖逐渐增强，土地出让收入占地方财政收入比重不断加大。根据国土部与财政部数据统计可知，2005年以来全国土地出让收入迅猛增长，“十一五”期间全国城镇

土地出让成交总价款占地方财政总收入比重从 2006 年的 38.9% 增长到 2010 年的 65.9%，2011 年和 2012 年土地出让成交总价款占当年地方财政总收入比重分别为 51.4% 和 44.9%，虽然有所下降，但是比重仍然是居高不下。特别是 2013 年全国土地成交总价款更是达到了 4.1 万亿元，达到有史以来的最高值。土地财政基础上的土地融资在我国城镇化建设中发挥了积极作用，成为地方政府预算外收入主要来源。土地融资资金主要用于城市基础设施、公共服务和公用事业，尤其是在城市基础设施建设方面具有重要作用。因此，土地融资是在现有财税及金融体制下现有经济社会发展阶段的必然选择，充分发挥了地方政府积极性，满足了地方经济社会发展需要。

（二）存在问题

虽然以土地财政为基础的土地融资方式在推动城镇化建设与地方经济社会发展方面具有极大作用，但是鉴于土地财政自身的缺陷，土地财政具有不可持续性：第一，土地收入占地方政府财政收入比重增长有限。当前全国土地出让收入占地方财政收入比重已经在 50% 左右，部分城市甚至达到了 70% 左右，导致地方政府对土地财政过度依赖，未来土地出让收入占地方政府财政收入比重增长空间有限（葛扬、朱弋，2013）。第二，各利益主体受益严重不均，特别是农民得不到应有受益。在原有土地制度下，地方政府成为土地唯一供给主体与征用主体，在土地收益中占有绝对优势；而由于农地非农化的经济成本低，农民与农村集体经济组织得不到合理补偿，土地增值收益分配严重不均。第三，在现有土地财政下，地价构成了高房价的重要因素，从而降低了城镇居民家庭住房支付能力，激化社会矛盾，成为影响社会和谐和潜在的潜在因素。最后，土地财政下地方政府存在着出让土地获取土地出让收入的动力，地方政府违规与违法征用耕地的现象屡屡发生，导致耕地面积日趋减少。

（三）导致问题

从土地出让收入占地方财政收入的高比重可知，土地融资在城

城镇化建设中的作用不容小觑。但是由于地方政府过度依赖土地财政，土地增值收益中各利益主体受益的严重不均衡，必然会导致较为严重的经济社会问题。一方面，土地融资模式阻碍城镇化融资的多元化进程。土地融资模式下，地方政府作为城镇化融资的绝对主体地位进一步强化，对社会资本及外资等其他融资模式的需求弱化，客观上导致多元化的融资模式长期难以真正实现；加之土地融资模式具有低成本的巨大优势，市场化的融资模式与其无法竞争；地方政府主导的土地融资模式往往存在重复建设与资源浪费等严重问题，导致社会资本参与的积极性不足。另一方面，土地融资模式潜藏财政金融风险。土地融资模式是对未来土地相关收入与财政收入的提前使用，会弱化未来财政收入；同时土地融资依赖于政府信誉，未来地方财政风险会进一步传导至金融领域，影响未来金融跟进能力导致金融风险。

三、地方投融资平台

财政融资和土地融资在推动城镇化建设进程中发挥了极为重要的作用，但是由于城镇化的持续快速推进，这两种融资方式仍然无法满足不断增长的资金需求。限于政策地方政府不能通过直接借贷的方式进行融资，因此建立融资平台成为城镇化融资的另一重要方式。城镇化地方政府融资平台即是地方政府通过建立地方商业银行、城建公司及城投公司等融资平台的方式调动银行贷款和社会资金，解决城镇化融资问题。

（一）现状及作用

1997年东南亚金融危机和2008年全球金融危机为地方政府融资平台的发展繁荣提供了历史机遇，为应对经济危机对国内造成的冲击，刺激经济发展，我国通过发行长期建设国债等方式刺激经济，各地方政府也开始探索成立城投公司等筹措地方经济社会建设资金。从国家审计署发布的36个地方政府本级政府性债务审计结果可知，

地方政府融资平台发展迅速，主要投向交通运输、市政建设、土地收储、教科文卫、农林水利建设、生态建设和环境保护、保障性住房等。截至 2012 年底，36 个地方政府本级政府性债务余额达 38475.81 亿元，地方政府部门机构和融资平台公司比重分别为 25.37% 和 45.67%，平台公司为主要举债主体。从融资平台公司的投资流向及融资规模可知，融资平台为城镇化建设提供了巨大的金融支持，缓解了地方政府的财政压力；同时地方政府通过国有公司股权、国债收入及土地等资产的划拨注入方式实际对融资平台具有控制管理的作用，从而增强了平台公司的抗风险能力。这种方式有效结合了地方政府信用与财力，又限于地方政府财力，充分发挥了地方政府财政税收的杠杆作用，推动了城镇化与经济社会经济发展。

（二）存在问题

地方政府融资平台虽然在推动城镇化建设及增强城镇化融资方面发挥了积极作用，但是也有较多弊端。首先，盈利能力普遍较弱，偿债过度依赖土地财政。融资平台具有准政府性质，未按公司法人的运作模式融资，其功能定位于城镇基础设施建设，盈利能力有限；平台公司资产质量较差，无法形成收入，导致过度依靠土地收入。其次，地方政府面临较大债务风险。地方政府融资平台债务总额中，地方政府具有偿还责任的占 60% 左右，具有担保责任的占 20% 左右，地方政府债务责任大。且由于县（区）级投融资平台占绝大部分，其抵御风险能力不强且财力普遍较弱，负债过多会引发偿债风险。最后，融资平台政策制度体系不健全，权责界定不清晰。由于缺乏相关政策制度进行规范，融资平台权责界定模糊，举债主体及偿债主体不一致，地方政府在应对其债务危机时往往要求中央政府加大转移支付或者提供再贷款的方式化解危机，缺乏足够的偿债能力，影响地方经济的可持续发展。

（三）导致问题

地方融资平台的现状及存在的问题易导致如下问题：一方面，

财政风险引致金融风险。由于融资平台项目一般为基础设施、公共事业与公共服务等具有良好社会效益但是经济效益较低的项目，因而会导致融资平台整体收益率低，其债务规模过大必然会导致地方政府财政风险聚集。由于商业银行系统与地方政府融资平台联系紧密，1994年分税制后地方政府过度依赖土地财政偿债能力有限，未来一旦出现地方政府区域性或集体性无力偿还债务的情况必然会导致金融机构资产负债的失衡，并可能从单一出现问题的金融机构向整个金融系统蔓延，从而引发系统性金融危机（封北麟，2013）。另一方面，由于地方政府融资平台政策制度不完善，其权责界定不清晰，举债主体及偿债主体往往不一致，一旦发生债务风险地方政府要承担全部风险，从而引致金融平台与地方政府的道德风险。在无力偿债前提下地方政府可能通过挤压民生保障支出或向社会强行摊派与变相收费，影响社会民生发展及和谐稳定。

四、银行贷款

银行金融机构通过地方融资平台贷款不断向城镇化建设注入资金，成为城镇化建设的重要资金来源，国有金融机构开始承担起“第二财政”的重任。银行贷款有利于扩充城镇化建设融资渠道，也有利于扩大金融机构特别是国有金融机构的规模。但是由于地方融资平台可持续发展水平低，以地方融资平台贷款的模式可持续性不强，且可能会因为风险监管不力引发财政风险和金融风险。

（一）现状及作用

为确保城镇化建设资金需求得以满足，地方政府往往通过地方融资平台向商业银行进行贷款。据中国人民银行2009年和2010年《金融机构贷款投向统计报告》显示，2009年新增贷款多投向基础设施与民生领域，以国内银行为主的金融机构基础设施主要行业本外币中长期贷款累计新增2.5万亿元，年末余额同比增长43.0%；2010年全年，主要金融机构基础设施行业本外币中长期贷款新增

1.65万亿元，年末余额同比增长19.4%。由此可见，国内银行贷款为基础设施行业贷款数额较大，且增长速度快。由于市政债券发行长期没有实现合法化，财政融资为目前城镇化建设融资的主要来源渠道，随着城镇化的持续推进特别是新型城镇化“以人为本”核心指导思想的深入贯彻，资金需求会不断扩大，于是国有金融机构开始承担起“第二财政”的重任（曾芸，2011）。这一方面有利于扩充城镇化建设融资渠道，另一方面也有利于扩大金融机构特别是国有金融机构的规模。1994年国家开发银行成立，主要根据国家发展战略与政策筹集资金支持基础设施等重大领域建设，进一步推动了银行金融机构对城镇化建设的资金支持作用。随着地方融资平台的成立发展，银行金融机构通过地方融资平台贷款不断向城镇化建设注入资金，成为城镇化建设的重要资金来源。

（二）存在问题

地方政府主要通过地方融资平台将土地使用权和受益权作为抵押，向银行进行贷款获取资金满足城镇化建设的资金需求。这一融资模式在初期具有较好的效果，地方政府从银行取得城镇化建设所需资金。但是随着地方政府土地资源的减少该种融资模式难以为继，从而导致地方融资平台可持续发展水平低。此外，金融机构由于风险意识薄弱对地方融资平台信贷管理缺失。四大国有商业银行及国家开发银行等政策性银行为地方政府提供了大量贷款，成为城镇基础设施及公共服务项目的主要资金提供者。现行体制下银行机构与地方政府关系紧密，直接导致其在对地方政府进行贷款时风险意识不强，对借款人及借款项目的准入条件和审批程序不严格，对融资平台的信贷管理缺失。

（三）导致问题

当前地方政府融资平台的主要融资方式为银行贷款，而融资平台举债能力依赖于土地收益的增加和地方财政收入的扩张，还贷能力也取决于以土地收益为主的地方政府财政收入。因此，在地方经

济持续增长及土地收益增加的前提下，银行对地方融资平台注入的贷款可以得到有效保障；而经济一旦遭遇外部冲击及土地收入下降时，地方政府的偿债能力必然受到极大影响，地方政府的财政风险最终表现为财务危机，并最终转为银行金融机构的不良资产。财政风险与金融风险的共同作用必然导致经济社会发展受到重创。

五、其他融资方式

在传统融资模式上，我国现在已经开始尝试市场多元化融资模式，并取得一定的成功经验。一是公私合营模式。这种模式因为能有效结合政府部门和市场力量的优势，是城镇化融资的有效渠道。但是由于公私合营模式在我国还处于发展的初级阶段，能筹集到的资金有限。二是市政债券。我国目前已经存在的地方债类似于西方国家市政债券中的一般责任债券，城投债则类似于西方国家市政债券中的收入债券。但是未来市政债券的持续发展还有赖于相关法律制度的完善，以充分发挥市政债券在城镇化建设融资中的重要作用。三是信托融资模式。该模式有效解决了城镇化建设融资困难问题，但是信托融资没有相应的二级市场，流动性较差且信托机构评级不普遍等，信托融资要充分发挥作用还有赖于信托业的发展。四是保险资金。2006年我国开始探索保险资金融资模式对城镇化建设的金融支持，但是在我国仍然处于较为低级阶段，融资规模有限。

（一）公私合营

公私合营融资模式指的通过与私营商签订长期协议的形式，地方政府或其授权机构（平台公司等）对授权私营商进行授权，使其代替政府建设运营或管理公共基础设施，并向公众提供公共服务（封北麟，2013）。公私合营的主要方式包括BOT（建设—经营—转让），BTO（建设—转让—经营），LBO（租赁—建设—经营）和BOO（建设—拥有—经营）。其中BOT为主要的公私合营方式，即民营企业负责建设，在授权期限内向用户收取费用获取前期建设费

用及运营费用，在授权期满后将所有权再转让给相关政府部门。这一融资模式于 20 世纪 80 年代开始引入我国高速公路、市政工程及电厂等基础设施领域，如深圳沙角 B 电厂、北京第十水厂、成都自来水厂 B 厂及广西来宾 B 电厂等均是采用 BOT 模式进行融资。据世界银行统计，1990—2005 年我国私营部门参与的基础设施领域项目共有 483 个，总投资额达 725 亿美元（王守清、柯永健，2008）。公私合营模式将拥有广大社会资本的市场力量与掌握大量公共资源的政府部门有效结合，不失为城镇化建设资金的有效渠道。但是由于城镇化建设的公益性和私营部门的盈利性存在固有矛盾，导致一方面政府部门具有垄断性，另一方面私营部门因为利润有限不愿介入。特别是由于公私合营模式在我国还处于发展的初级阶段，能筹集到的资金还很有限。

（二）市政债券

我国虽然还没有正式发行市政债券，但是对我国地方债和城投债进行研究后可以发现，地方债类似于西方国家市政债券中的一般责任债券，而城投债则类似于西方国家市政债券中的收入债券。

第一种债券即为地方债。财政部于 2009 年首次代理发行地方政府债券，规模只有 2000 亿。2010—2011 年，国务院批准的地方债规模均为 2000 亿元，2012 年随着保障性安居工程的加大地方债增加了 500 亿元，总额增至 2500 亿元。参照联合国对发展中国家推荐的城市基础设施投资债券额度，市政债券规模可控制在当年 GDP 的 1%~2%，每年滚动发行，余额占 GDP 比重可控制在 20% 以内。而我国地方政府的债券发行额度基本没有达到联合国推荐的额度，一方面表明了政府对风险的有效规避，另一方面也充分证明中国城镇建设资金的不足。目前地方债存在以下问题：其一，由于地方债券只有三年的期限，因此很难满足城镇建设投资的需要。其二，地方政府债券模式在中国刚刚兴起，相应的政策法律制度还没有建立与完善，以至于 2009 年首次发行地方政府债券以来众多问题接二连三地出现。如 2009 年地方债发行后出现了二级市场零交易及“破发”等

现象。

第二种债依托城市建设投资公司发行的城投债，可以说是中国市政债的“早期雏形”或者是“准市政债”。据 2012 年度债券市场统计分析报告显示，在城镇化资金需求越来越大的推动下，近年来中国城投债，自 1993 年上海城市建设投资开发总公司发行第一只城投债以来发展迅速。上海城市建设投资开发总公司 2012 年 11 月底城投债发行约 8500 亿元（含城投企债、短融、中票、非公开定向债等）。2012 年城投债呈加速扩张势头。2012 年全年，银行间债券市场发行的城投债券（仅包括中期票据和企业债两种形式）累计已达 6367.9 亿元，较 2011 年增加 3805.9 亿元，同比增长 148%，同比多增 120 个百分点。但是还是远远达不到城镇建设的资金需求。城投债除了额度不足外，还具有信息披露不全面、信用主体不明确、信用评级不透明及机制不健全等诸多问题，影响了城投债稳定健康和快速发展。

（三）信托融资

信托目前是我国城镇化重要的融资渠道之一，是地方融资平台公司在地方政府授意下通过“真实出售”的方式将能够产生现金流的信托财产转让给特定信托机构，通过该信托机构向投资者筹集资金，并将信托资产未来可以预期的收益现金流通过到期本息形式支付给投资者。信托融资与其他融资模式相比，具有成本低、收益较高、风险小及融资速度快等特点，能够有效节约城镇化融资成本，满足公共基础设施建设所需的较大融资需求。城镇化信托融资模式不仅推动了信托业的良好发展，也有效解决了城镇化建设融资困难问题。但是信托融资也有诸多缺陷，如没有相应的二级市场，流动性较差及信托机构评级不普遍等。

（四）保险资金

我国从 2006 年开始探索保险资金融资模式对城镇化建设的金融支持。当年 3 月，保监会正式颁布城镇基础设施采用保险资金进行

融资的试点管理办法，并于2009年发布《基础设施债权投资计划产品设立指引》，规定可以通过债权计划和股权计划投资于基础设施建设领域。2010年8月起施行的《保险资金运用管理暂行办法》再次明确将保险资金投资领域拓宽至基础设施等非上市股权以及不动产等领域，并明确了保险资金运用的原则、目的、运作模式、风险管控和监督管理。通过一系列政策法规的指引，有效推动了我国城镇化建设充分利用保险资金优势，积极对接，加大了保险资金在城镇化中的合理利用。虽然保险资金具有以上诸多优势，但是在我国仍然处于较为低级阶段，融资规模有限。

第四节 金融支持城镇化相关政策制度现状

一、政策障碍

金融支持城镇化作用的发挥继续依赖相关政策的支持，但目前相关政策不配套严重阻碍了金融支持城镇化效果的显现。首先，地方政府缺乏发行市政债券的政策支持。发达国家城镇化建设经验及我国城镇化发展资金需求的不断扩张均催生了对发展市政债券融资的需求，但是市政债券合法化的政策并没有建立起来。其次，金融机构对城镇化建设的信贷支持具有重要作用，但是当前金融机构针对新型城镇化的专项信贷支持严重缺位。最后，金融市场和金融机构在业务范围、市场准入、市场价格及资产负债等各方面受到较为严格的限制和管理，导致负面效应逐渐凸显，阻碍了新型城镇化金融支持的多元化需求。

（一）市政债券缺乏政策支持

为了解决城镇化建设巨大的资金需求，通过市场化的融资方式发展市政债券具有重要作用。由于城镇化建设中基础设施及公共服务项目具有公共产品或准公共产品性质，需要政府介入优化资源配

置。因此发展市政债券，运用市场机制筹集城镇化建设资金，是实现政府职能促进经济社会发展的重要举措。西方发达国家经验也表明，城镇化建设资金紧张问题可通过市政债券模式得到有效解决，在我国财政融资有限的情况下建立市场化的融资渠道，发展市政债券及建立完善相关的政策对完善政府职能促进经济发展意义重大。但是目前国内相关政策却没有建立起来，我国《预算法》第二十八条明确规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”地方政府受市政债券法律约束的影响无法通过合法化的市场渠道筹措资金，在这一法律约束下只有通过成立地方政府融资平台来满足城镇化建设不断增长的资金需求。虽然2009年中央代发地方政府债和2011年地方政府自行发债试点得以实施，而2012年的预算法修正案草案二审稿对“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券”进行了重申，删除了一审稿中关于对地方政府债务实行“限额管理”的规定，地方政府发行市政债券的合法化仍没有得到落实（许安拓，2011）。

（二）新型城镇化专项信贷政策匮乏

城镇化的推进需要大量资金投入，金融机构布局及业务与城镇化建设紧密相连，虽然金融机构与城镇化相关的信贷业务已经开始展开，但是金融机构针对城镇化建设的专项信贷政策却没有得到有效配套。目前金融机构对城镇化建设的支持力度有限，处于自发、散乱和零星的状态，尤其缺乏对小城镇建设的信贷指导与协调。在专项信贷政策方面，缺乏相关的信贷操作制度和方案，缺乏相关的外部激励及风险补偿政策。2013年农业银行为贯彻落实《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》，出台了《中国农业银行城镇化建设信贷政策指引》，对支持城镇化建设的信贷策略、基本原则、支持重点和信贷产品等进行了明确规定，并执行了针对性的风险管控措施，这是农业银行针对城镇化建设领域出台的首个综合性信贷政策。农业银行城镇化建设信贷政策指引的出

台，是我国新型城镇化战略提出以来银行机构专项信贷政策建立完善的重要起点，对未来金融机构信贷政策的建立完善具有重要意义。虽然少数银行机构在国家新型城镇化战略提出的背景下，开始重视对新型城镇化建设的信贷支持，但是离全社会金融机构专项信贷政策的全面建立与落实还有较长的路要走。

（三）金融管制政策负面效应凸显

金融管制政策是我国政府为了维持金融系统稳定发展及整体效率，对金融市场和金融机构在业务范围、市场准入、市场价格及资产负债等各方面的限制和管理，市场机制没有得到充分发挥的发展中国家往往采用金融管制政策确保金融市场和金融机构的稳定发展，在具体实施中这些政策包括利率限制、信贷配额、压低本国币值、人为高估本国汇率及金融机构进行严格管理等。在我国改革初期，价格双轨制在推动中国经济迅速发展方面，确保了中国经济增长的顺利过渡，在特定时期对经济增长做出了贡献。但是随着经济进一步发展及经济结构的完善，金融管制政策的负面效应逐渐凸显。特别是在新型城镇化战略背景下，经济社会建设所需资金日益增多，金融管制政策阻碍了市场有效配置金融资源，利率市场化是现实的必然选择及未来发展的必然趋势。在该背景下，利率双轨制及与之伴生的寻租行为和无效的金融资源配置方式也将随之消失。

除上述政策外，财税政策、土地及房地产相关政策、地方政府公益项目配套资金等经济金融政策等对城镇化建设融资都会产生连带效应，尤其是对县域地方政府城镇化建设融资产生的影响作用更为突出。

二、体制机制障碍

金融支持城镇化相关制度的不健全进一步影响了金融支持规模的扩大和金融支持的稳定和可持续发展。第一，唯 GDP 至上的政绩考核体制导致地方政府倾向于发展政绩明显且见效快的竞争性领域，

客观上挤压了基层政府用于基础设施及公共事业等城镇化建设的建设资金。第二，地方政府财权与事权的不相匹配导致其财政压力不断增加，客观上挤压了城镇化建设的融资空间。第三，投融资主体缺乏规范及偿债主体不清晰等问题是城市建设投融资体制存在的较为严重问题，这些问题如若得不到解决可能会引发债务风险。最后，地方债务风险预警与防范机制不健全会进一步加大债务爆发风险的可能性。

（一）政绩考核体制制约地方政府城建投资

在城镇化建设投融资领域，按照公共财政原则将有限的社会资源投入到各领域是政府与市场的合理界定，尽量减少政府对竞争性领域的干预，加大政府对公共产品领域的投入。但是，现有的政绩考核体系往往较为单一地关注经济增长。在这种政绩考核体制下，地方政府更倾向于关注政绩明显且见效快的竞争性领域。政府这一行为的典型表现就是地方政府积极参与本应属于市场机制自主调节的招商引资活动，地方政府为了扩大招商引资，使经济较快较为显著地发展，通过财政补贴、土地及税费优惠及兴建工业园区等优惠措施吸引投资商进驻当地。地方政府对招商引资等市场活动的积极行为客观上挤压了基层政府用于基础设施及公共事业的建设资金。与地方政府参与招商引资的积极行为形成较为显著对比的是，地方政府对投资大但见效慢的基础设施与公共事业项目的建设行为不积极，影响了城镇化建设的顺利推进。

（二）政府间财权事权不均衡影响基层政府融资

1994年分税制改革地方政府财权比重大幅下降，财权弱化明显。具体表现为地方政府未经许可不得举债；同时无税收立法权、开征权和政策管理权；地方税源小且分散，中央税和共享税则往往是规模大且稳定的主体税种，中央政府通过转移支付的形式增强地方政府履行公共服务职责的功能。而在转移支付中，均等化转移支付比重偏低及一般性转移支付比重偏低等结构性问题较为严重，影

响了地方政府职能的很好发挥。以上存在的这些问题直接导致基层政府城市建设融资空间被大量挤占。另一方面，地方政府在事权不断增多的情况下财政压力不断增加。由于我国政府间财税的非均衡状况，使得上级政府有权利对下级政府进行控制，客观上导致事权被隐性下移，财权与事权的不相匹配导致地方基层政府财政压力加大，基础设施融资空间被挤压。

（三）政府投融资体制无序易引发债务风险

投融资主体缺乏规范是城市建设投融资体制存在的较为严重的问题，具体表现为政府多部门融资、投资失误责任主体不明确及偿债主体与融资决策主体不一致等。地方政府融资平台存在的问题较为典型，融资平台公司在投融资决策中必定受地方政府主导部门指令的影响，同时也受自主决策的影响，在一定程度上导致决策主体与投资主体的权责不清晰问题；同时用于交通运输、土地收储整理、市政建设、科教文卫、保障性住房及基础设施项目的支出比例较高，其中来自于银行贷款的比重也较高，充分表明地方融资平台资金来源渠道较为单一，市场化运作不足；此外，由于地方政府财政压力加大，随着地方债务余额的增多，其对中央政府转移支付的依赖在不断增强，还存在偿债主体不清晰的严重问题。

（四）地方债务风险预警与防范机制不健全

2011年我国审计署地方政府性债务审计结果显示，大部分地方政府相关管理制度健全，除地方政府债券和各种财政转贷外大部分地方性债务收支未纳入预算管理和监督。至2010年底，36个省级政府中，有7个未出台地方政府性债务管理规定，8个未明确债务归口管理部门，14个未建立政府性债务还贷准备金制度，24个未建立风险预警和控制机制。其中一些地方市县政府长期存在偿债责任未落实及债务规模底数不清的问题，市县政府债务管理制度不健全的问题更为突出。导致上述问题的原因主要为政府资产负债表的编制还处于理论阐述阶段，没有足够丰富的实际编制经验；缺乏有

足够资信力的第三方信用评级机构进行信用评级和服务定价，识别和控制城市建设融资主体的信用风险等。以上这些说明目前我国还没有统一规范的地方政府性债务管理制度，相关的风险预警及防范体系不健全。

第五章 定量考察

通过第三章对金融支持城镇化建设的现状总结，我们对全国金融支持城镇化的总体现状、金融发展现状、城镇化融资渠道及金融支持城镇化的相关政策制度现状有了一个全面的了解。本章将在第三章基础上，对金融支持与新型城镇化两个系统之间的协调性进行定量考察，以对二者的协调状况进行有效评价，为此笔者引入协调度模型对二者协调状况进行定量分析。通过定量考察判断当前新型城镇化与金融支持协调发展中存在的问题，并为促进二者未来进一步协调发展提供实证性的对策建议。

第一节 协调度模型、指标体系及初步分析

一、关联协调度模型简介

判断两经济系统之间协调发展状况最常用的模型为协调度模型，下面笔者将对关联协调度模型进行介绍。借鉴相关协调度研究成果，将关联协调度定义为： $C = \frac{(X+Y)}{\sqrt{(X^2+Y^2)}}$ 。式中， C 为新型城镇化与金融支持发展的协调度， X 代表金融支持综合发展水平指数， Y 代表新型城镇化综合发展水平指数。根据 X 、 Y 取值的变化及公式特征， C 的取值范围是 $-1.414 \leq C \leq 1.414$ ；当 X 、 Y 均为正值且相等时， C 值最大为 1.414；当 X 、 Y 均为负值且相等时，则 C 值最小

为-1.414;其他任何情形 C 值介于二者之间。

(一) 指标数据标准化

笔者采用原始数据标准差的标准化方法,将数据进行无量纲化处理,其公式为: $x' = (x - \bar{x}) / \delta$, $y' = (y - \bar{y}) / \gamma$ 。式中, x' 、 y' 分别为金融支持与新型城镇化指标的标准值, x 、 y 是指标原始值, \bar{x} 、 \bar{y} 分别为金融支持与新型城镇化原始指标平均值, δ 、 γ 分别为金融支持与新型城镇化指标的标准差。

(二) 综合指数的计算

新型城镇化综合水平指数 Y 和金融支持综合水平指数 X 计算公式为:

$$X = a_1 x_1' + a_2 x_2' + \cdots + a_m x_m'$$

$$Y = b_1 y_1' + b_2 y_2' + \cdots + b_n y_n'$$

式中, X 、 Y 分别为金融支持综合发展水平指数和新型城镇化综合发展水平指数, $x_1' \cdots x_m'$ 、 $y_1' \cdots y_n'$ 分别为金融支持和新型城镇化各个指标标准化值, $a_1 \cdots a_m$ 、 $b_1 \cdots b_n$ 分别为金融支持和新型城镇化下属具体指标被赋予的权重, m 、 n 分别为金融支持和新型城镇化下属指标数量。

(三) 协调度类型及取值范围

协调度类型根据 X 、 Y 值的变化可以划分为六种类型,如表 5-1 所示。

表 5-1 新型城镇化与金融支持协调性六大类型

金融支持与新型城镇化协调度		协调状态	协调类型、 协调等级	协调状态描述
C	X, Y			
$0 \leq C \leq 1.414$	$X \geq 0, Y \geq 0$	协调	高度协调 1	协调度为正值。新型城镇化与金融支持发展协调，系统处于较优化状态。
$0 \leq C \leq 1.414$	$X \geq 0, Y \leq 0$		基本协调 2	协调度为正值。但新型城镇化发展水平低于金融支持发展水平，系统趋向优化。
$0 \leq C \leq 1.414$	$X \leq 0, Y \geq 0$		弱协调 3	协调度为正值。但新型城镇化发展水平高于金融支持发展水平，新型城镇化发展将促进收入水平提高。
$-1.414 \leq C \leq 0$	$X \geq 0, Y \leq 0$	非协调	欠协调 4	协调度为负值。新型城镇化发展水平低于金融支持发展水平，金融支持发展会带动新型城镇化发展，系统具有优化趋势。
$-1.414 \leq C \leq 0$	$X \leq 0, Y \geq 0$		不协调 5	协调度为负值。新型城镇化发展水平较金融支持发展水平高，从而新型城镇化发展得不到应有的金融支持发展的支撑，易导致新型城镇化泡沫。
$-1.414 \leq C \leq 0$	$X \leq 0, Y \leq 0$		失调 6	协调度为负值。新型城镇化与金融支持发展水平均低，二者协调状态很差。

二、指标体系及权重

新型城镇化和金融支持均为综合性指标，为了尽可能客观地反映两系统发展情况，必须遵循下级指标选取的综合性、全面性和重要性的原则，在数据可获得性原则下选取尽可能多的指标对二者进行有效评价。据此，笔者根据新型城镇化内涵将新型城镇化涵盖的六大类型城镇化选取为二级指标，即人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化，各二级指标下属三级指标共 25 个；金融发展二级指标为 3 个，分别是金融支持规模、金融支持结构和金融支持效率，各二级指标下属三级指标共 10 个。

（一）新型城镇化指标体系及权重

新型城镇化发展水平综合指数为综合指标，其下属多个二级指标和三级指标。根据指标选取的重要性、综合性及数据可获得性等原则，本文选取新型城镇化二级指标共 6 个，三级指标共 25 个。新型城镇指标权重和为 1，根据专家打分法对新型城镇化 25 个三级指标的赋权分别为 0.04。

表 5-2 新型城镇化指标体系及权重

综合指标	二级指标	三级指标（权重）	指标属性
新型城镇化 综合指数 Y	人口城镇化 Y1	1 城镇人口占总人口比重（0.04）	正指标
		2 城镇人口增长率（0.04）	正指标
		3 人口自然增长率（0.04）	正指标
	产业城镇化 Y2	4 非农产业增加值占国内总产值比重（0.04）	正指标
		5 非农产业从业人员比重（0.04）	正指标
		6 第三产业产值占 GDP 比重（0.04）	正指标
		7 第三产业从业人员比重（0.04）	正指标

续表

综合指标	二级指标	三级指标 (权重)	指标属性
新型城镇化 综合指数 Y	空间城镇化 Y3	8 建成区面积占国土面积比重 (0.04)	正指标
		9 城镇人均道路面积 (0.04)	正指标
		10 城镇人口密度 (0.04)	正指标
		11 地均国内生产总值 (0.04)	正指标
	生活城镇化 Y4	12 非农业人口占总人口比重 (0.04)	正指标
		13 非农业人口增长率 (0.04)	正指标
		14 人均社会固定资产投资额 (0.04)	正指标
		15 每万人拥有公共交通工具 (0.04)	正指标
		16 每万人大学生数 (0.04)	正指标
		17 每万人拥有医生数 (0.04)	正指标
	资源环境城镇化 Y5	18 人均绿地面积 (0.04)	正指标
		19 建成区绿化覆盖率 (0.04)	正指标
		20 城市污水处理率 (0.04)	正指标
		21 万元 GDP 用水量 (0.04)	反指标
		22 单位 GDP 能耗 (0.04)	反指标
	城乡一体城镇化 Y6	23 城乡居民收入比 (0.04)	反指标
		24 城乡居民人均消费支出比 (0.04)	反指标
		25 城乡恩格尔系数的差异程度 (0.04)	反指标

(二) 金融支持指标及权重

金融支持综合发展水平指数为综合指标,其下属多个二级指标和三级指标。同样根据指标选取的重要性,综合性及数据可获得性等原则,本文选取金融支持二级指标共3个,三级指标共10个。金融支持指标权重和为1,根据专家打分法对金融支持10个三级指标的赋权分别为0.1。

表 5-3 金融支持指标体系及权重

综合指标	二级指标	三级指标（权重）	指标属性
金融支持 综合指数 X	金融支持 规模 X_1	1 金融相关比率 (0.1)	正指标
		2 商业银行贷款增速 (0.1)	正指标
		3 上市公司数量 (0.1)	正指标
		4 保险深度 (0.1)	正指标
	金融支持 结构 X_2	5 新增存贷比 (0.1)	正指标
		6 非国有企业贷款占贷款总额比例 (0.1)	正指标
		7 城镇固定资产中国内贷款所占比重 (0.1)	正指标
	金融支持 效率 X_3	8 金融服务水平 (0.1)	正指标
		9 信贷产业契合度 (0.1)	正指标
		10 边际资本生产率 (0.1)	正指标

三、相关指标及数据来源说明

（一）新型城镇化指标及数据来源说明

新型城镇化指标选取了 6 个二级指标和 25 个三级指标：

第一，人口城镇化指标（3 个）。人口城镇化指标是目前国内衡量城镇化水平的关键指标，本文选取的三级指标有 3 个，其中城镇人口占总人口的比重为城镇常住人口占总人口的比重，并非城镇户籍人口占总人口的比重。这其中包括在城镇居住期限超过 6 个月的农民工等流动人口群体；城镇人口增长率在城镇人口比重的基础上，反映了城镇人口的增长速度，是反映中国城镇化进程快慢的较好指标，其与城镇人口占比指标一起共同反映了城镇常住人口的绝对水平和增长水平；人口自然增长率是反映人口城镇化的另一重要指标，其为城镇化水平的提高提供基础性人口支持，其快慢水平直接决定了城镇人口自然增长水平和农村人口向城镇人口转移水平。以上三个指标不仅有效反映了城镇人口比重，城镇人口增速，也反映了支撑城镇人口持续增长的基础，三者能较为全面综合地反映中国人口

城镇化状况。

第二，产业城镇化指标（4个）。产业城镇化是带动城镇化发展的核心内容，第二产业和第三产业的发展水平直接带动了城镇人口的增加，是为城镇化持续发展提供源动力的基础。本文选取的三级指标有4个，其中第三产业产值占国内生产总值比重和第三产业从业人员比重反映第三产业发展水平及其所吸纳就业人口比重，是反映城镇现代产业发展水平的重要指标；非农产业增加值占国内生产总值增加值比重及非农产业从业人员比重反映了第二产业和第三产业发展水平，及其所吸纳的城镇就业人口水平。以上四项指标较好地反映了城镇产业发展水平。

第三，空间城镇化指标（4个）。空间城镇化是城镇化的具体呈现形式，是城镇空间不断扩大的过程。本文选取的三级指标有4个，其中建成区面积占国土面积比重是反映空间城镇化的传统指标，标志着城镇空间的拓展状况。在新型城镇化要求下，空间的集约利用成为新时期新要求，为此本文选取了三个指标（城镇人均道路面积、城镇人口密度和地均国内生产总值）来体现新型城镇化对空间城镇化的新要求。特别是地均国内生产总值表明新型城镇化不仅是城镇形态在空间上的扩展，更重要的是单位面积城镇空间所具有的产能，是空间集约利用的主要反映指标。以上四项指标较好地反映了传统空间城镇化及新型空间城镇化的要求。

第四，生活城镇化指标（6个）。生活城镇化是新型城镇化“以人为本”的核心所在，是城镇化在内涵和外延上的核心体现。本文选取的三级指标有6个，其中非农业人口占总人口比重反映中国较为真实的城镇化水平，是城镇人口中真正可以享受城镇化发展水平的人群——非农业人口。这部分人口拥有城镇户籍，其工作、居住与生活均在城镇，其户籍与其工作、居住和生活的地域是统一的；非农业人口增长率反映享受城镇化真实水平人口的增长速度情况；其他四项指标（人均社会固定资产投资额、每万人拥有公共交通工具、每万人大学生数及每万人拥有医生数）反映城镇基础设施及公共服务发展水平。以上四项指标较好反映了新型城镇化的核心内容，

即新型城镇化应该是“以人为本”，让城镇人口真正享受到城镇发展所带来的各项福利，应该是在基础设施及教育医疗等公共服务方面全面综合协调发展的城镇化。

第五，资源环境城镇化指标（5个）。资源优化环境节约是新型城镇化的重要体现，是在以往注重产业城镇化而轻视资源环境教训的基础上得出的新经验。本文选取的三级指标有5个，其中人均绿地面积和建成区绿化覆盖率反映城市环境优化状况；城市污水处理率、万元GDP用水量和单位GDP能耗反映资源集约利用状况。而万元GDP用水量和单位GDP能耗与先前指标均不同，为反指标，即指标值越小越好。以上5个指标较为典型地反映了城镇在资源节约环境优化方面的状况。

第六，城乡一体城镇化指标（3个）。城乡一体的城镇化是新型城镇化另一重要内容，是新时期城镇化的重要内涵，只有实现城乡一体的城镇化才能为城镇化的持续发展提供源源不断的动力。本文选取的三级指标有3个，其中城乡居民收入比是衡量城乡收入差距的一个重要指标，缩小城乡居民收入差距是新型城镇化的重要内在要求；城乡居民消费支出是指城乡居民个人和家庭用于生活消费的支出，包括购买商品支出以及享受文化服务和生活服务等非商品支出。城乡居民消费支出差距反映出城乡居民在生活质量及生活方式方面的差距，而城乡居民在生活质量与生活方式方面差距的缩小是新型城镇化的新要求；恩格尔系数是指食物支出在家庭消费总支出中所占比重，恩格尔系数越小说明富裕程度及生活质量更高。城乡恩格尔系数的差异程度同样也是反映城乡居民生活质量差距的一个重要指标。

以上25个三级指标中，非农业人口占总人口比重、非农业人口增长率数据来源于《中国人口与就业统计年鉴》；建成区面积占城区面积比重、城镇人均道路面积、城镇人口密度、人均绿地面积、建成区绿化覆盖率及城市污水处理率数据来源于《中国城市建设统计年鉴》；每万人大学生数来源于《中国教育统计年鉴》；每万人拥有医生数来源于《中国卫生统计年鉴》；万元GDP用水量数据来源于

《中国水资源公报》。其他数据均来源于《中国统计年鉴》。

（二）金融支持指标及数据来源说明

金融支持指标选取了 3 个二级指标，10 个三级指标：

第一，金融支持规模指标（4 个）。本文选取了 4 个指标用以反映金融支持规模，其中金融相关比率为： $(\text{金融机构存款} + \text{金融机构贷款}) / \text{GDP}$ ，能较好地反映金融资源对单位 GDP 产值的支持，进而反映其为城镇建设所提供的金融支持；商业银行贷款是城镇建设所需资金的重要来源，在中国城镇化建设直接融资模式严重不足的时期，银行信贷这种直接融资模式便成为城镇化建设的最重要资金来源之一。商业银行贷款增速是反映金融支持城镇化建设不可缺少的指标。虽然商业银行贷款对城镇化建设具有重要作用，但是资本市场的间接融资模式是国际国内城市建设发展的重要经验及未来的必然趋势，因此间接融资规模同样也应成为重要指标。本文选取上市公司数量用以反映资本市场的发展规模状况；同样，保险作为市场化风险转移及社会管理的重要方式，具有资金融通和经济补偿等多种作用。因此保险深度（全国保费收入/GDP）同样也是反映金融支持规模的重要指标。

第二，金融支持结构指标（3 个）。本文选取了 3 个指标反映金融支持结构，其中新增存贷比（金融机构新增贷款量/金融机构新增存款量）能较好地反映金融机构将新增存款转化为社会建设贷款的情况；非国有企业贷款占贷款总额比重（私营、个体工商与乡镇企业贷款合计/贷款总额）反映金融机构贷款向非国有企业倾向的程度。之所以选择这项指标是因为非国有企业投资效率一般高于国有企业，金融机构贷款向非国有企业倾斜度的提高有利于提高社会资源配置效率；城镇固定资产中国内贷款所占比重反映国内贷款及其他资金对城镇建设的支持比例。由于国内贷款在城镇建设中具有重要作用，对其支持程度的考察能较好地反映出金融对城镇建设的支持程度。

第三，金融支持效率指标（3 个）。本文选取了 3 个三级指标反

映金融支持效率：金融服务水平（保险公司职工总数/年末人口）反映金融机构的发展程度及其对城镇建设的支持程度；保险公司服务水平是金融服务水平的重要体现，金融服务水平提高有利于提高金融机构效率及社会建设效率，起到促进城镇建设及经济增长的作用；信贷产业契合度（第三产业增加值增长率/第三产业信贷资金增长率）反映金融对第三产业的支持效率。随着城镇化的推进，中国产业结构调整 and 升级，第三产业对国民经济增长的贡献将不断加大。根据经济发展规律，当某部门较快增长时该部门将获得更多的资金支持。对第三产业资金获得情况的考察，是反映金融支持效率的重要指标；边际资本生产率（经济总量的增量/投资总额）反映金融对宏观经济增长的支持效率。在城镇化建设资金短缺的背景下，提高金融资金对城镇化建设的支持效率成为必然选择。

以上 10 个三级指标中，金融相关比率、商业银行贷款增速、上市公司数量、保险深度、新增存贷比、非国有企业贷款占贷款总额比例和城镇固定资产投资中国内贷款所占比重这七个指标数据来源于《中国金融年鉴》。金融服务水平、信贷产业契合度和边际资本生产率这三个指标数据来源于《中国统计年鉴》。

第二节 新型城镇化与金融支持指数分析

一、新型城镇化指数分析

1994—2012 年新型城镇化综合指数呈现出不断上升趋势，说明新型城镇化发展水平在不断提高。其中，人口城镇化指数整体出现下降趋势，主要由于下属指标（城镇人口增长率和全国总人口自然增长率）指数不断下降；产业城镇化指数呈现不断上升趋势；空间城镇化指数总体不断上升；作为新型城镇化以人为本核心指导思想重要体现的生活城镇化指数均不断提高，但是非农业人口增长速度增长有限，未来有必要缩小非农业人口比重和城镇人口比重之间的

差距，让居民充分享受到城镇化发展所带来的各种福利；资源环境城镇化也在不断上升；但是作为新型城镇化发展目标的城乡一体化城镇化指数则整体呈现出下降趋势，在于城乡居民收入比和城乡居民人均消费支出比指数呈现出下降趋势。

（一）新型城镇化综合指数

从1994—2012年数据可以看出，新型城镇化指数呈现出不断上升趋势。并以2005年为分界点，2005年之前新型城镇化指数为负数，2005年及之后新型城镇化指数转为正数且逐年上升。其中，人口城镇化指数和城乡一体化指数呈现出由正转负趋势，产业城镇化指数、空间城镇化指数、生活城镇化指数和资源环境城镇化指数均呈现出由负转正的良好趋势。

表5-4 新型城镇化二级指标指数及综合指数

年份	Y 新型城镇化综合指数	Y1 人口城镇化指数	Y2 产业城镇化指数	Y3 空间城镇化指数	Y4 生活城镇化指数	Y5 资源环境城镇化指数	Y6 城乡一体化城镇化指数
1994	-1.07	-0.03	-0.25	-0.19	-0.27	-0.34	0.02
1995	-0.87	-0.04	-0.23	-0.17	-0.21	-0.28	0.06
1996	-0.53	0.09	-0.20	-0.16	-0.18	-0.23	0.15
1997	-0.49	0.08	-0.17	-0.15	-0.18	-0.19	0.12
1998	-0.46	0.06	-0.13	-0.14	-0.18	-0.15	0.08
1999	-0.48	0.03	-0.10	-0.13	-0.14	-0.14	0.00
2000	-0.41	0.02	-0.07	-0.13	-0.11	-0.11	-0.02
2001	-0.33	0.01	-0.04	-0.10	-0.08	-0.08	-0.04
2002	-0.29	0.00	-0.02	-0.08	-0.07	-0.05	-0.09
2003	-0.12	-0.01	0.00	-0.05	0.05	-0.01	-0.11
2004	-0.11	-0.03	0.02	-0.02	0.03	0.02	-0.12
2005	0.07	-0.03	0.05	-0.01	0.07	0.06	-0.08
2006	0.32	-0.03	0.09	0.14	0.06	0.10	-0.05
2007	0.40	-0.01	0.12	0.14	0.07	0.14	-0.05

续表

年份	Y 新型城镇化综合指数	Y1 人口城镇化指数	Y2 产业城镇化指数	Y3 空间城镇化指数	Y4 生活城镇化指数	Y5 资源环境城镇化指数	Y6 城乡一体城镇化指数
2008	0.53	-0.05	0.13	0.16	0.12	0.19	-0.03
2009	0.73	-0.03	0.17	0.18	0.18	0.22	0.00
2010	0.86	0.00	0.19	0.21	0.22	0.25	-0.01
2011	1.03	-0.02	0.21	0.23	0.27	0.28	0.06
2012	1.24	-0.02	0.24	0.26	0.36	0.31	0.10

（二）新型城镇化各项具体指数

1. 人口城镇化指数

人口城镇化是传统城镇化的重要衡量指标，同样也是新型城镇化的重要内容。特别是城镇人口占总人口比重指标，反映城镇常住人口占全国总人口比重，为官方和学者衡量中国城镇化水平的最为重要指标。单从该指标来看，1994—2012年城镇人口占总人口比重指数呈现出不断上升趋势，说明中国城镇常住人口在不断增多。特别是2012年，中国城镇人口占总人口比率达历史最高水平（52.57%），相应城镇人口占总人口比重也达到历史最高（1.59）。但是新型城镇化是强调可持续发展的城镇化，因此，对人口城镇化的考察还要考察城镇人口增长速度及人口自然增长率情况，这样才能充分考察出城镇人口增长的可持续性。

从城镇人口增长率和全国总人口自然增长率来看，二者呈现出不断下降趋势。这充分说明经过了先前较为快速的城镇化，现阶段虽然城镇化人口的绝对量在增加，但是增长速度较先前已经有所下降，为未来城镇人口的快速增长带来了挑战。同时也是对传统城镇化的挑战，说明先前单纯以追求城镇人口比重提高为标准的城镇化发展模式，在未来具有不可持续性。未来城镇化发展应注重全面综合可持续的发展，才能推动中国城镇化的可持续发展。

表 5-5 人口城镇化指数

年份	X1 人口城镇化指数	1. 城镇人口占总人口比重指数	2. 城镇人口增长率指数	3. 人口自然增长率指数
1994	-0.03	-1.53	-1.10	1.88
1995	-0.04	-1.46	-1.16	1.58
1996	0.09	-1.28	1.95	1.52
1997	0.08	-1.09	1.64	1.36
1998	0.06	-0.90	1.37	0.95
1999	0.03	-0.72	1.04	0.52
2000	0.02	-0.53	0.83	0.25
2001	0.01	-0.34	0.60	-0.03
2002	0.00	-0.16	0.36	-0.25
2003	-0.01	0.03	0.20	-0.45
2004	-0.03	0.19	-0.46	-0.51
2005	-0.03	0.35	-0.55	-0.50
2006	-0.03	0.53	-0.41	-0.77
2007	-0.01	0.73	-0.08	-0.82
2008	-0.05	0.87	-1.19	-0.86
2009	-0.03	1.04	-0.72	-0.96
2010	0.00	1.25	-0.28	-0.99
2011	-0.02	1.43	-0.97	-0.99
2012	-0.02	1.59	-1.06	-0.92

注：人口城镇化指数 = $0.04 \times$ 城镇人口占总人口比重指数 + $0.04 \times$ 城镇人口增长率指数 + $0.04 \times$ 人口自然增长率指数，城镇人口占总人口比重指数、城镇人口增长率指数和人口自然增长率指数均为原始数据采用标准差法对原始数据进行标准化后的数据。下同。

2. 产业城镇化指数

非农产业特别是第三产业是城镇化的重要支撑，同时对吸纳劳动力就业具有重大作用，因此对产业城镇化状况的考察也是新型城镇化的重要内容。从包括第二产业和第三产业的非农产业指标来看，非农产业增加值占国内生产总值比重及非农从业人员比重 1994 年以

来均呈现出不断上升趋势，2012 年均达到历史上最高值 1.09 和 1.86。从第三产业增加值占国内生产总值比重及第三产业从业人员比重来看，二者变动趋势与非农产业指标变动趋势相同，同样呈现出不断上升趋势。在这四项指标的共同正向变动趋势的作用下，产业城镇化指数在 2013 年达到了历史最高值 0.24，为城镇化发展奠定了良好的产业基础。

表 5-6 产业城镇化指数

年份	X2 产业城镇化指数	4. 非农产业增加值占国内总产值比重指数	5. 非农产业从业人员比重指数	6. 第三产业增加值占国内总产值比重指数	7. 第三产业从业人员比重指数
1994	-0.25	-1.61	-1.38	-1.55	-1.77
1995	-0.23	-1.64	-1.05	-1.74	-1.30
1996	-0.20	-1.57	-0.79	-1.76	-0.99
1997	-0.17	-1.18	-0.69	-1.39	-0.89
1998	-0.13	-0.98	-0.68	-0.85	-0.81
1999	-0.10	-0.68	-0.73	-0.44	-0.76
2000	-0.07	-0.29	-0.71	-0.12	-0.61
2001	-0.04	-0.10	-0.71	0.26	-0.56
2002	-0.02	0.08	-0.71	0.53	-0.32
2003	0.00	0.34	-0.57	0.47	-0.14
2004	0.02	0.18	-0.22	0.24	0.19
2005	0.05	0.53	0.10	0.28	0.40
2006	0.09	0.81	0.45	0.39	0.61
2007	0.12	0.90	0.73	0.64	0.66
2008	0.13	0.91	0.92	0.62	0.86
2009	0.17	1.02	1.15	1.04	1.10
2010	0.19	1.09	1.37	0.99	1.23
2011	0.21	1.10	1.67	1.03	1.51
2012	0.24	1.09	1.86	1.35	1.61

3. 空间城镇化指数

作为城镇化载体的空间城镇化在新型城镇化要求下,以往依靠城区面积扩大方式来体现城镇化发展水平的时代已经一去不复返。新型城镇化下空间城镇化不仅注重建成区面积的扩大,同时也注重城市人均道路面积和城市人口密度等指标的发展状况,特别是体现土地集约利用的地均国内生产总值成为新时期空间城镇化的重要衡量指标。从四个指数的发展趋势来看,均呈现出由负向正转变的趋势,且不断增长趋势明显。由此可见,空间城镇化不仅得到了规模上的增长,同时得到了效率上的提高,其发展趋势符合新型城镇化的发展要求。

表 5-7 空间城镇化指数

年份	X3 空间城镇化指数	8. 建成区面积占城区面积比重指数	9. 城市人均道路面积指数	10. 城市人口密度指数	11. 地均国内生产总值指数
1994	-0.19	-0.98	-1.45	-1.01	-1.23
1995	-0.17	-0.98	-1.30	-1.02	-1.05
1996	-0.16	-0.93	-1.14	-0.96	-0.92
1997	-0.15	-0.89	-1.06	-0.87	-0.82
1998	-0.14	-0.87	-0.98	-0.85	-0.76
1999	-0.13	-0.87	-0.87	-0.85	-0.68
2000	-0.13	-0.88	-0.81	-0.87	-0.59
2001	-0.10	-0.73	-0.57	-0.69	-0.54
2002	-0.08	-0.55	-0.32	-0.49	-0.51
2003	-0.05	-0.38	0.09	-0.38	-0.45
2004	-0.02	-0.32	0.37	-0.36	-0.28
2005	-0.01	-0.30	0.53	-0.35	-0.12
2006	0.14	1.05	0.93	1.31	0.15

续表

年份	X3 空间城镇化指数	8. 建成区面积占城区面积比重指数	9. 城市人均道路面积指数	10. 城市人口密度指数	11. 地均国内生产总值指数
2007	0.14	1.04	0.67	1.14	0.54
2008	0.16	1.07	0.89	1.12	0.97
2009	0.18	1.21	1.05	1.20	1.08
2010	0.21	1.29	1.17	1.27	1.47
2011	0.23	1.44	1.32	1.29	1.77
2012	0.26	1.56	1.50	1.39	1.97

4. 生活城镇化指数

生活城镇化作为新型城镇化以人为本的核心内容和重要体现，其发展状况直接关系到新型城镇化的发展程度。鉴于生活城镇化在新型城镇化中的重要作用，本文选取了6个三级指标，高于其他类型城镇化的指标数量。从非农业人口占总人口比重来看，呈现出较为明显的增长趋势。但是由于其主要为城镇户籍人口，因此其数值一直低于人口城镇化指数中的城镇人口占总人口比重指标。因此要体现城镇化的真正内涵，让居民充分享受到城镇化发展所带来的各种福利，就有必要缩小非农业人口比重和城镇人口比重之间的差距。另外，虽然非农业人口占总人口比重呈现出不断上升趋势，但是非农业人口增长速度却呈现出相反趋势，非农业人口增长速度有限。

从人均社会固定资产投资额、每万人拥有公交车辆、每万人中大学生数及每万人拥有医生数这四项指标来看，四者均呈现出不断增长由负转正的趋势。说明城镇建设及城镇所提供的基础设施及公共服务水平均在不断提高，推动生活城镇化水平逐渐提升，2012年生活城镇化指数达到0.36。

表 5-8 生活城镇化指数

年份	X4 生活城镇化指数	12. 非农业人口占总人口比重指数	13. 非农业人口增长率指数	14. 人均社会固定资产投资额指数	15. 每万人拥有公共车辆指数	16. 每万人中大学生指数	17. 每万人拥有医生指数
1994	-0.27	-1.38	-1.22	-0.84	-1.48	-1.16	-0.78
1995	-0.21	-1.31	-0.36	-0.81	-1.29	-1.15	-0.34
1996	-0.18	-1.17	0.47	-0.78	-1.23	-1.13	-0.61
1997	-0.18	-1.08	-0.18	-0.76	-1.00	-1.12	-0.43
1998	-0.18	-1.01	-0.56	-0.73	-0.97	-1.09	-0.07
1999	-0.14	-0.90	-0.20	-0.72	-0.84	-1.00	0.10
2000	-0.11	-0.77	0.08	-0.69	-0.75	-0.81	0.19
2001	-0.08	-0.63	0.08	-0.65	-0.49	-0.60	0.28
2002	-0.07	-0.34	1.56	-0.60	-0.29	-0.36	-1.67
2003	0.05	0.09	2.85	-0.48	0.01	-0.10	-1.05
2004	0.03	0.36	0.98	-0.35	0.25	0.19	-0.78
2005	0.07	0.64	1.04	-0.18	0.32	0.47	-0.52
2006	0.06	0.77	-0.45	0.01	0.80	0.69	-0.25
2007	0.07	0.86	-0.76	0.26	0.83	0.87	-0.34
2008	0.12	0.94	-0.88	0.58	1.12	1.03	0.10
2009	0.18	1.06	-0.62	1.05	1.11	1.18	0.81
2010	0.22	1.16	-0.82	1.52	1.14	1.27	1.16
2011	0.27	1.29	-0.55	1.81	1.33	1.36	1.43
2012	0.36	1.42	-0.48	2.37	1.43	1.45	2.76

5. 资源环境城镇化指数

资源节约和环境优化是在总结传统城镇化经验教训基础上，对新型城镇化的新要求，随着城镇建设的发展，中国诸城镇开始面临越来越多的资源枯竭和环境恶化问题，从而开始注重节约资源和优化环境。从环境指标来看，城市人均绿地面积和建成区绿化覆盖率

不断上升；同时资源节约指标也得以好转，城市污水处理率不断提高。单位 GDP 用水量和单位 GDP 能耗不断下降，经逆向处理后的数据也呈现出不断增长的良好趋势。

表 5-9 资源环境城镇化指数

年份	X5 资源环境城镇化指数	18. 城市人均绿地面积指数	19. 建成区绿化覆盖率指数	20. 城市污水处理率指数	21. 万元 GDP 用水量指数	22. 单位 GDP 能耗指数
1994	-0.34	-1.25	-1.61	-1.35	-1.99	-2.43
1995	-0.28	-1.19	-1.29	-1.23	-1.57	-1.63
1996	-0.23	-1.11	-1.20	-1.07	-1.20	-1.10
1997	-0.19	-1.06	-1.01	-0.97	-0.87	-0.73
1998	-0.15	-0.98	-0.84	-0.81	-0.72	-0.51
1999	-0.14	-0.89	-0.66	-0.71	-0.71	-0.41
2000	-0.11	-0.84	-0.56	-0.61	-0.47	-0.21
2001	-0.08	-0.59	-0.52	-0.52	-0.36	-0.01
2002	-0.05	-0.36	-0.28	-0.36	-0.21	0.08
2003	-0.01	-0.03	-0.04	-0.26	0.09	0.03
2004	0.02	0.23	0.05	-0.12	0.26	0.06
2005	0.06	0.37	0.20	0.15	0.59	0.19
2006	0.10	0.49	0.64	0.31	0.70	0.35
2007	0.14	0.69	0.67	0.62	0.85	0.64
2008	0.19	0.90	1.03	0.93	0.98	0.90
2009	0.22	1.17	1.18	1.15	1.03	0.96
2010	0.25	1.32	1.25	1.45	1.13	1.15
2011	0.28	1.50	1.39	1.51	1.20	1.30
2012	0.31	1.63	1.62	1.87	1.25	1.38

6. 城乡一体化城镇化指数

城乡一体化城镇化是城镇化持续发展的根本动力和源泉，城乡统筹发展和城乡居民间生活水平差距的不断缩小是新型城镇化的根

本要求。从城乡居民收入比来看,由于城乡居民收入比不断扩大导致逆向处理并标准化后的数据由正变负,趋势恶化。但是也可以看出,2010年之后城乡居民收入比有缩小的趋势;从城乡居民人均消费支出比来看,1994—1996年,城乡居民人均消费支出比不断缩小,导致逆向处理且标准化后的数据呈现不断上升的良好趋势。1997—2003年城乡居民消费支出比不断扩大,导致逆向处理且标准化后的数据呈现不断下降的恶化趋势。2004—2012年随着城乡居民消费支出比不断缩小,逆向处理且标准化后的数据不断上升,发展趋势转好;从城乡恩格尔系数的差异程度来看,1999年及之前,城乡恩格尔系数差异程度大,逆向处理且标准化后的数据为负且负值越来越大,于1999年达到最大负值。2000年及之后城乡恩格尔系数差异程度逐渐转小,逆向处理且标准化后的数据于2006年开始转为正值并于2012年达到最大正值2.13。

在以上三项指标的共同作用下,城乡一体城镇化指数呈现出较为明显的三阶段特征。1994—1997年,城乡一体城镇化指数逐渐上升;1998—2004年城乡一体化指数逐渐下降,直至2004年达最小值-0.12;2005—2012年城乡一体化指数逐渐上升并于2011年转为正数。城乡一体化变动趋势说明随着新型城镇化战略的推进,城乡一体化相关政策和措施得以贯彻实施,城乡一体城镇化得到较快发展。

表 5-10 城乡一体城镇化指数

年份	X6 城乡一体城镇化指数	23. 城乡居民收入比指数	24. 城乡居民人均消费支出比指数	25. 城乡恩格尔系数的差异程度指数
1994	0.02	0.43	0.71	-0.61
1995	0.06	0.92	1.15	-0.44
1996	0.15	1.58	2.03	0.02
1997	0.12	1.72	1.62	-0.44
1998	0.08	1.59	1.05	-0.55
1999	0.00	1.13	0.18	-1.41
2000	-0.02	0.68	-0.10	-0.99

续表

年份	X6 城乡一体城镇化指数	23. 城乡居民收入比指数	24. 城乡居民人均消费支出比指数	25. 城乡恩格尔系数的差异程度指数
2001	-0.04	0.31	-0.34	-0.92
2002	-0.09	-0.38	-1.35	-0.45
2003	-0.11	-0.78	-1.62	-0.44
2004	-0.12	-0.70	-1.35	-0.92
2005	-0.08	-0.75	-0.59	-0.58
2006	-0.05	-0.93	-0.44	0.18
2007	-0.05	-1.10	-0.56	0.37
2008	-0.03	-1.05	-0.43	0.86
2009	0.00	-1.11	-0.43	1.49
2010	-0.01	-0.77	-0.44	1.04
2011	0.06	-0.43	0.28	1.67
2012	0.10	-0.36	0.63	2.13

二、金融支持指数分析

1994—2012 年金融支持综合指数整体上呈现上升趋势较为明显，说明金融支持水平在不断上升。但是金融支持综合指数小于新型城镇化综合指数，很大程度上说明金融支持水平落后于新型城镇化发展水平。金融支持规模指数逐年递增趋势明显；但是金融支持结构指数呈现出逐年下降的趋势，说明金融支持结构亟待优化；金融支持效率指数上升趋势与下降趋势相互交错，金融支持效率有待提高。

（一）金融支持综合指数

1994—2012 年金融支持综合指数整体上呈现出由负转正的趋势，上升趋势较为明显。金融支持综合指数上升的良好趋势主要得益于金融支持规模和金融支持效率这两个指数的发展状况，主要是金融支持规模的良好发展状态。金融支持结构的发展趋势与其他指

数发展趋势相反，2003年及之前金融支持结构为正，之后呈现出逐渐下降的趋势。

表 5-11 金融支持二级指标指数及综合指数

年份	X 金融支持综合指数	X1 金融支持规模指数	X2 金融支持结构指数	X3 金融支持效率指数
1994	0.08	-0.61	0.44	0.25
1995	-0.25	-0.59	0.26	0.08
1996	-0.36	-0.49	0.19	-0.06
1997	-0.30	-0.38	0.29	-0.20
1998	-0.29	-0.27	0.24	-0.26
1999	-0.39	-0.26	0.07	-0.20
2000	-0.14	-0.23	-0.01	0.10
2001	-0.17	-0.13	0.09	-0.13
2002	-0.09	0.01	0.09	-0.20
2003	0.08	0.12	0.13	-0.17
2004	0.17	0.13	-0.06	0.09
2005	-0.04	0.08	-0.28	0.16
2006	0.08	0.13	-0.02	-0.04
2007	0.17	0.15	-0.16	0.18
2008	0.05	0.22	-0.30	0.13
2009	0.13	0.40	-0.12	-0.15
2010	0.42	0.56	-0.21	0.07
2011	0.51	0.55	-0.23	0.19
2012	0.35	0.60	-0.40	0.15

（二）金融支持各项具体指数

1. 金融支持规模指数

1994年以来，金融支持规模指数逐年递增趋势明显，这主要得益于金融相关比率、金融机构贷款额、上市公司数量及保险深度四

大指数的共同作用。从金融相关比率指数来看，金融机构存贷款余额占国内生产总值的比重不断提升。1994年到2012年，金融机构存贷款余额的年均增长率为17.79%，而同期国内生产总值的年均增长率为14.11%，前者高于后者3.68个百分点。从而导致金融机构存贷款余额占国内生产总值的比重也从1.69%稳步上升至2.98%，金融相关比率不断提升；从金融机构贷款额来看，1994年以来同样也呈现出不断增长的趋势。

从上市公司数量来看，全国上市公司数量从1994年的291家上升至2012年的2494家，年均增长率达12.68%。一定程度上说明城镇建设依靠政府投资、银行贷款的同时，资本市场直接融资环境和融资能力也在逐步增强；从保险深度来看，1994—2012年全国保费收入以年均22.94%的增速上升，从而使得保费收入占GDP比重从1994年的0.78%上升至2012年的2.98%。从以上各指数特征可以看出，无论是金融相关比率和金融机构贷款额这种间接融资模式，还是上市公司数量和保险深度这种直接融资模式，均有较大幅度的上升，有效支撑了金融支持规模指数的不断上涨。

表 5-12 金融支持规模指数

年份	X1 金融支持规模指数	1. 金融相关比率指数	2. 金融机构贷款指数	3. 上市公司数量指数	4. 保险深度指数
1994	-0.61	-1.75	-0.99	-1.63	-1.70
1995	-0.59	-1.68	-0.94	-1.57	-1.74
1996	-0.49	-1.44	-0.88	-1.24	-1.38
1997	-0.38	-1.05	-0.81	-0.88	-1.08
1998	-0.27	-0.67	-0.74	-0.71	-0.53
1999	-0.26	-0.45	-0.71	-0.55	-0.88
2000	-0.23	-0.47	-0.67	-0.32	-0.82
2001	-0.13	-0.28	-0.60	-0.21	-0.21
2002	0.01	0.13	-0.50	-0.10	0.61
2003	0.12	0.56	-0.35	0.00	0.97

续表

年份	X1 金融支持规模指数	1. 金融相关比率指数	2. 金融机构贷款指数	3. 上市公司数量指数	4. 保险深度指数
2004	0.13	0.39	-0.25	0.15	1.04
2005	0.08	0.50	-0.16	0.16	0.31
2006	0.13	0.59	0.08	0.24	0.42
2007	0.15	0.23	0.29	0.43	0.55
2008	0.22	0.20	0.52	0.55	0.89
2009	0.40	1.34	1.08	0.71	0.91
2010	0.56	1.46	1.54	1.27	1.36
2011	0.55	1.19	1.93	1.73	0.67
2012	0.60	1.20	2.19	1.98	0.61

注：X1 金融支持规模指数 = $0.1 \times$ 金融相关比率指数 + $0.1 \times$ 金融机构贷款指数 + $0.1 \times$ 上市公司数量指数 + $0.1 \times$ 保险深度指数。金融相关比率指数、金融机构贷款指数、上市公司数量指数和保险深度指数均为标准差法对原始数据进行标准化后的数据。

2. 金融支持结构指数

金融支持结构指数与金融支持规模指数变动趋势相反，呈现出逐年下降的趋势。新增存贷比反映金融机构将新增存款转化为城镇化建设资金能力的强弱，1994—2012 年新增存贷比指数从 0.83 下降至 -0.88，金融机构存款转化为贷款进而用于城镇化建设资金的能力下降；从非国有企业贷款占国内贷款比重来看，1994 年该比重为 13.39%，而 2012 年该比重仅为 3.74%，下降了 9.65 个百分点，非国有企业获取贷款难度加大，对城镇化建设投融资效率的提升具有不利作用；从城镇固定资产中国内贷款比重来看，1994—2012 年该比重值从 22.4% 下降至 12.6%。国内贷款对城镇化建设支持力度下降，在城镇化建设急需资金的现阶段，国内贷款比重的下降加大了城镇化建设融资的难度。

表 5-13 金融支持结构指数

年份	X2 金融支持结构指数	5. 新增存贷比指数	6. 非国有企业贷款占贷款总额比例指数	7. 城镇固定资产投资中国内贷款比重指数
1994	0.44	0.83	1.89	1.69
1995	0.26	0.23	1.36	0.99
1996	0.19	0.21	1.06	0.66
1997	0.29	1.75	0.72	0.40
1998	0.24	1.05	0.76	0.55
1999	0.07	-0.75	0.92	0.51
2000	-0.01	-1.74	0.74	0.91
2001	0.09	-0.18	0.61	0.47
2002	0.09	0.06	0.17	0.69
2003	0.13	0.34	-0.06	0.99
2004	-0.06	-0.62	-0.19	0.25
2005	-0.28	-2.27	-0.36	-0.19
2006	-0.02	1.30	-0.98	-0.48
2007	-0.16	0.31	-0.96	-0.93
2008	-0.30	-0.78	-1.02	-1.22
2009	-0.12	0.59	-1.04	-0.78
2010	-0.21	0.02	-1.17	-0.96
2011	-0.23	0.53	-1.23	-1.62
2012	-0.40	-0.88	-1.22	-1.92

3. 金融支持效率指数

金融支持效率指数波动性较强，与金融支持规模指数逐年上升趋势和金融支持结构指数逐年下降趋势不同，金融支持效率指数上升趋势与下降趋势相互交错。但整体看来，该指数呈现出上升趋势，2004年以来仍以正数为主，金融支持效率提升。从金融服务水平来看，1994年以来每万人拥有保险公司职工数呈现不断增长趋势，从

0.92个每万人增加至6.25个每万人。金融服务水平提升,为城镇化建设及经济发展提供了有效支撑;从信贷产业契合度来看,金融对第三产业支持效率呈现出上升趋势,信贷产业契合度指数相应地也从1994年的0.05上升到2012年的0.5;从边际资本生产率来看,单位投资额所带来的国内生产总值增量呈现出不断下降趋势,边际资本生产率不断下降。边际资本生产率指数从1994年的3.43下降至2012年的最低值-0.97。从以上指数值可以看出,虽然金融支持效率有所提升,但是现代产业契合度和边际资本生产效率不高,金融支持效率有待提高。

表5-14 金融支持效率指数

年份	X3 金融支持效率指数	8. 金融服务水平指数	9. 信贷产业契合度指数	10. 边际资本生产率指数
1994	0.25	-0.99	0.05	3.43
1995	0.08	-0.94	0.30	1.49
1996	-0.06	-0.88	-0.37	0.63
1997	-0.20	-0.81	-1.14	-0.05
1998	-0.26	-0.73	-1.24	-0.64
1999	-0.20	-0.74	-0.52	-0.71
2000	0.10	-0.77	1.89	-0.16
2001	-0.13	-0.69	-0.38	-0.20
2002	-0.20	-0.66	-0.93	-0.37
2003	-0.17	-0.64	-0.85	-0.21
2004	0.09	-0.38	1.17	0.09
2005	0.16	0.06	1.71	-0.19
2006	-0.04	0.34	-0.51	-0.18
2007	0.18	0.61	1.00	0.18
2008	0.13	1.02	0.52	-0.21
2009	-0.15	1.14	-1.68	-0.98
2010	0.07	1.35	-0.15	-0.51
2011	0.19	1.72	0.65	-0.45
2012	0.15	1.99	0.50	-0.97

第三节 新型城镇化与金融支持协调状况评析

一、全国协调度现状

关联协调度模型可以较为全面地反映出新型城镇化与金融支持的协调状况，其优点主要体现在：第一，协调度模型新型城镇化与金融支持指标均为综合型指标，较为全面地将新型城镇化与金融支持各自下属指标尽可能囊括进来，可以较为全面综合地反映二者各自的综合发展状况。第二，新型城镇化与金融支持之间的协调性不仅通过最后的协调度 C 进行评价，还可以通过新型城镇化综合指数 Y 和金融支持综合指数 X 判断二者发展的先后性，且可从 X 与 Y 判断出二者协调与否的原因所在。通过新型城镇化与金融支持协调度的考察可判断出二者之间的协调状况及整体发展趋势。

（一）协调度及协调类型

从新型城镇化与金融支持协调度及协调类型来看（见表 5—15），全国新型城镇化与金融支持总体上呈现出由非协调向协调状态转变的趋势，且也具有典型的三阶段特征。第一阶段为 1994—2002 年。新型城镇化与金融支持发展水平均较低，综合指数 Y 与 X 都小于 0，二者协调类型为最低等级 6 的失调状态。第二阶段为 2003—2005 年。新型城镇化与金融支持协调状态随着金融支持的率先增加由非协调状态向弱协调和基本协调状态转变。其中，2004 年金融支持超前发展，为新型城镇化的后续发展提供了良好的基础性支撑作用。2005 年新型城镇化在前期金融支持的作用下实现了较快发展，超过金融支持发展水平。二者协调状态也随之转为弱协调状态。第三阶段为 2006—2012 年。该阶段协调状态呈现出协调等级 1 的高度协调状态。金融支持水平持续了前期转为正的发展趋势，获得了较快的发展水平。金融支持的持续发展为新型城镇化发展提供了基础，使

得新型城镇化发展水平从 2005 年开始一直呈现出不断增长的趋势。新型城镇化与金融支持在该阶段相互影响相互作用，促进了彼此的发展。但是值得注意的是，金融支持综合指数始终低于新型城镇化综合指数，充分说明金融支持发展水平落后于新型城镇化发展需求。

表 5-15 新型城镇化与金融支持关联协调度及协调等级

年份	X 金融支持 综合指数	Y 新型城镇 化综合指数	C 关联 协调度	协调类型 (协调等级)
1994	0.08	-1.07	-0.92	欠协调 4
1995	-0.25	-0.87	-1.24	失调 6
1996	-0.36	-0.53	-1.39	失调 6
1997	-0.30	-0.49	-1.37	失调 6
1998	-0.29	-0.46	-1.38	失调 6
1999	-0.39	-0.48	-1.41	失调 6
2000	-0.14	-0.41	-1.27	失调 6
2001	-0.17	-0.33	-1.34	失调 6
2002	-0.09	-0.29	-1.25	失调 6
2003	0.08	-0.12	-0.31	欠协调 4
2004	0.17	-0.11	0.26	基本协调 2
2005	-0.04	0.07	0.32	弱协调 3
2006	0.08	0.32	1.22	高度协调 1
2007	0.17	0.40	1.31	高度协调 1
2008	0.05	0.53	1.08	高度协调 1
2009	0.13	0.73	1.16	高度协调 1
2010	0.42	0.86	1.34	高度协调 1
2011	0.51	1.03	1.34	高度协调 1
2012	0.35	1.24	1.23	高度协调 1

（二）协调度趋势图

从图 5-1 可以较为直观地看出 1994—2012 年，全国新型城镇化与金融支持协调度整体呈现出上升趋势，新型城镇化与金融支持协调发展状况趋好，由非协调状态向协调状态转变。2004 年是协调度指数由负转正关键年份，导致协调度指数在这一年由负转正的主要原因是该年金融支持得到较高水平发展。上市公司数量、保险深度特别是信贷产业契合度在该年份得到了较大程度的发展，金融支持综合发展水平高于之前年份。因此金融支持发展水平较高，金融支持发展开始超前于新型城镇化发展水平。2006—2012 年中国新型城镇化与金融支持均获得较高水平发展，且二者协调程度达到了高度协调。该阶段是 1994 年以来新型城镇化发展较快的阶段，同时金融支持也实现了较快增长，成为近年来新型城镇化发展最根本的支撑因素。

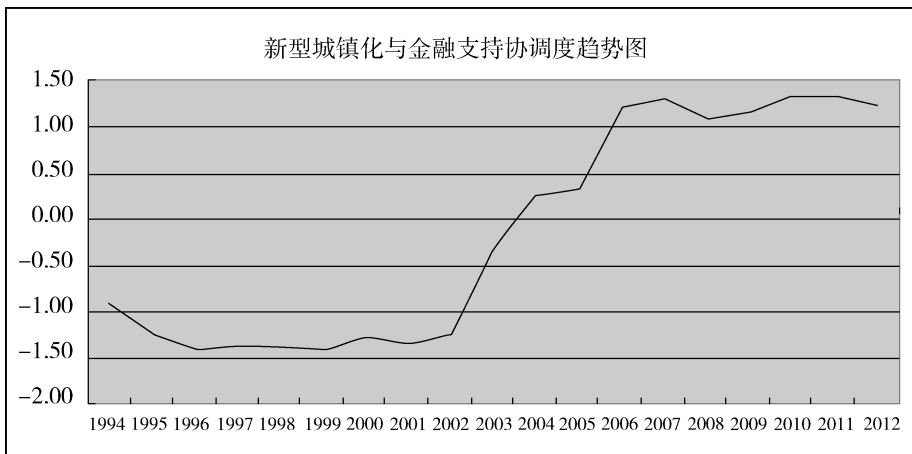


图 5-1 新型城镇化与金融支持协调度趋势图

二、协调发展存在的问题及原因分析

新型城镇化是现阶段及未来城镇化的必然趋势，新型城镇化具

有非常强的产业关联导致其与国民经济发展起到相互促进的作用，因此新型城镇化已经成为当前国民经济发展的重要战略。从 2003 年十六大提出“走中国特色城镇化道路”开始，中国新型城镇化开始进入了较快发展阶段，同时金融对新型城镇化的支持也得到了较快发展。二者的协调发展状态也由非协调向协调状态转变，二者协调发展状况的好转不仅得益于新型城镇化发展水平的提高，同时也得益于金融支持发展水平的提高。但同时也要注意，长期以来，金融发展综合指数值均低于新型城镇化综合发展指数值，充分说明金融支持水平落后于新型城镇化发展水平。除此之外，我们需要对两个系统下涵盖的二级指标进行考察，以对两系统协调发展存在的问题进行更深层次地了解。

（一）新型城镇化内部协调发展存在的问题

1. 人口城镇化滞后

虽然 2012 年我国的城镇化率已经达到了 52.6%，但是还远远低于发达国家 80%左右的平均水平。另外从非农业人口占人口比重仅 35.3%可以看出，在将近 7 亿的城镇常住人口中，有将近一半的被计算为城镇化率的人口算不上是市民化后的市民，这部分人口没有城镇户籍也没有城镇住房，享受不到市民应该享受的待遇，只能算是“半城镇化”或“伪城镇化”。长期以来，全国各地忽视了农村转移人口的市民化建设，过分注重城市建成区规模的扩张，将农村转移人员仅当做劳动力和生产者，而不愿意接受他们本人和家属进入城市成为市民，将城镇化建设简单地等同于城市建设，结果导致现在比较严重的人口城镇化滞后于空间城镇化和产业城镇化的不协调局面。新型城镇化的核心是“人”的城镇化，人口城镇化落后于空间城镇化和产业城镇化，不符合推进“以人为本”的核心思想和城镇化的根本目标，也不利于城镇化的持续健康发展和社会的和谐稳定。

2. 产业城镇化不同步

我国人口城镇化发展滞后的一大原因在于产业城镇化并未有效

促进人口与产业的聚集，产业城镇化对人口城镇化的促进作用未有效发挥出来。其一，我国农业现代化未有效推进。农业现代化水平较低，对农村劳动力人口的释放及农村经济发展的推动作用还较为有限。其二，特色新型工业化体系未建立。我国工业化虽然发展速度较快，但是在国际分工中初级产品较多而高精尖产品较少，建立在经济转型和产业升级基础上的特色新型工业化体系远未建立。其三，信息化服务业发展处于低级阶段。信息化是当今时代发展的大趋势，是先进生产力的体现。但是目前我国企业信息化及社会信息化程度还不高，对经济发展的推动作用不强。鉴于农业、工业和服务业三大产业发展的不协调，其对人口城镇化的推动作用也十分有限。而新型城镇化中的产业城镇化要求农业现代化、特色新型工业化及现代信息服务业与城镇化的协调发展。在农业现代化的推动下，农村不断释放出剩余劳动力，农村剩余劳动力向城镇的有效转移又离不开特色新型工业化和现代信息服务业的发展对经济社会发展所产生的辐射带动作用。现在我国经济正处于结构转型和产业升级的过渡时期，要充分抓住历史机遇进行产业升级，通过发展特色新型工业化和信息化加快产业发展与聚集，提高我国经济社会发展的同时吸收农村转移劳动力，促进产业城镇化与人口城镇化的协调发展。

3. 空间城镇化过快

尽管建成区面积占国土面积比重的提升很大程度上说明了城镇化发展的成绩，但是通过和人口城镇化的比较则可以知道，空间城镇化进程快于人口城镇化进程，这造成了人口城镇化与空间城镇化不协调问题。在唯经济增长的政绩考核体制下，地方政府往往通过压低劳动力价格和工业用地优惠使用等方式打造良好投资环境，通过优惠的招商引资政策实现政绩（熊柴、高宏，2012）。但是，压低劳动力价格，对农村转移劳动力的市民化产生了极大的阻碍，影响了人口城镇化进程；而优惠工业用地使用常常使土地的粗放利用现象与工业用地的过多圈占成为普遍现象，导致工业用地的平均产出率低下，同时也使得空间城镇化进程的推进过快。此外，1994年分税制改革对空间城镇化进程也有推动作用。分税制改革直接导致财

权上移和事权下移，地方政府过度依赖土地财政以满足不断增长的城镇化建设资金需求，这有力推动了空间城镇化进程，但另一方面又由于住房价格不断攀升，对人口城镇化形成阻碍。以上诸多因素导致空间城镇化与人口城镇化的不协调现状。

4. 生活城镇化滞后

新型城镇化是强调“以人为本”的城镇化，因此推动人口城镇化与生活城镇化的协调发展是新型城镇化的根本要求。但是从现有状况来看，人口城镇化与生活城镇化发展不协调，具体表现在以下几个方面：第一，人口城镇化的典型指标高于生活城镇化的典型指标。人口城镇化的典型指标为城镇常住人口占全国人口比重，2012年达到52.6%；生活城镇化的典型指标为非农业人口占全国人口比重，2012年仅为35.3%。充分表明城镇常住人口中还有很多人口没有享受到与城镇户籍相关的住房、医疗及教育等诸多真正市民化人口应该享受的待遇。第二，软件建设落后于硬件建设。新型城镇化不仅包括城镇基础设施等硬件建设，还包括城市公共服务等软件建设，而当前我国城镇化建设偏重于硬件建设忽视软件建设。最后，经济质量落后于经济增长。现有经济社会发展模式往往注重增长速度，而忽视发展质量，导致城市发展过度重视经济增长，轻民生幸福和人文关怀。以上诸多方面的问题导致农村转移人口在城镇中的生活发展及社会保障诉求得不到满足，教育、医疗、卫生、交通及社会保障等生活城镇化建设长期落后。

5. 资源环境城镇化

城镇化不仅改变了传统的社会生产空间结构，也改变了我国资源环境开发的整体状况。虽然我国拥有较丰富的资源环境基础，但是在长期高污染、高耗能和高排放的资源环境利用模式下，很多城市由于盲目追求经济增长，沿袭着先规模后效益、先建设后规划及先污染后治理的发展路径，导致“垃圾围城”现象普遍，大气污染和水污染严重，生态恶化趋势不断加重，直接危害到经济的可持续发展及人们的健康状况。具体表现为：城镇化土地资源和淡水资源占用比例分别达到了20%和30%以上；能源和矿产资源80%以上在

城镇系统范围内被消耗；环境污染也在日益加剧，城镇环境问题突出，尤其是近两年来全国将近三分之一的国土都被雾霾问题所困扰。此外河流污染、工业和城镇固体废弃物排放、二氧化碳排放和酸雨及采掘业的地貌环境破坏均是城镇资源不节约环境不优化的具体体现。而自然资源和生态环境是保障我国城镇化发展的基本前提和物质基础，从而资源节约环境优化是新型城镇化面临的一项重要任务和使命。

6. 城乡一体城镇化发展滞后

城乡一体城镇化是新型城镇化的目标，新型城镇化从本质上讲是城镇与农村同步实现现代化的过程，是城市生活方式向农村不断辐射的过程，并不是简单意义上的城镇单方面发展问题。但由于我国的特殊情况，改革开放以来我国长期实施工业优先发展战略及农业支持工业政策，导致农村资源大量流向城市工业等非农业部门，从而使城镇与农村发展差距日益加大，城乡居民收入差距不断扩大，形成极具特色的城乡“二元结构”。国家统计局数据显示，2012年我国城乡居民收入差达3.1:1。农业现代化是我国实现现代化的短板，城乡发展差距仍是我国最大的社会结构性矛盾。正因如此的发展差距，农村经济发展滞后，农业现代化没有发展起来，农村经济及人口呈现出空洞化趋势，在经济、社会及文化发展各方面均落后于城镇；而另一方面，城镇经济发展越来越好，城镇居民收入与农村居民收入差距延续较大的趋势。城乡“二元结构”严重制约了我国城镇化的持续推进及经济社会的持续发展，同时影响到社会和谐稳定，与新型城镇化城乡一体城镇化的发展目标相冲突，与新型城镇化“以人为本”的终极目标相违背（魏人民，2013）。

（二）金融支持新型城镇化存在的问题及原因分析

1. 金融支持规模不足

在反映金融支持发展水平的金融支持规模、金融支持结构及金融支持效率中，虽然金融支持规模发展水平高于后两者，但是与新型城镇化发展水平相比较还是处于滞后水平。随着城镇化的推进特

别是新型城镇化战略的提出，其对资金需求日益加大，而金融支持规模的增长却十分有限。我国金融供需矛盾长期存在，金融供给和不断增长的金融需求不能有效对接，尤其是城镇化建设中民间资本的供给还处于较为低级的阶段，严重削弱了金融对城镇化发展进程的支持规模（陶艳艳、段虹，2013）。由于大量基础设施和公共事业项目产生了大量的资金需求，而这些项目由于具有公共产品性质与商业性金融机构的盈利性产生了矛盾，阻碍了城镇化的顺利推进。要解决这一矛盾有赖于包括货币市场与资本市场的金融市场不断成熟完善，从而充分发挥金融资源的配置作用，为城镇化建设提供充足资金。但是目前我国金融市场化程度不高，货币和资本市场间又长期缺乏联动机制，权益性投融资市场长期无法发展壮大等，导致各种融资形式配置金融资源效用对城镇化的支持作用没有充分发挥出来，制约了金融支持城镇化的规模扩大。

2. 金融支持结构不合理

从金融支持城镇化的结构来看，通过银行金融机构的间接融资方式占据主导地位，而通过资本市场直接融资比重偏低，上市公司数量虽然逐年有所增加但是占比却有限（宋立，2003）。债券市场、证券市场发展不足，城镇化建设融资过分倚重传统银行信贷手段，融资结构欠缺合理性。导致金融支持结构不合理的原因在于：一方面，金融组织机构结构不合理。虽然改革开放以来，我国金融机构不断呈现出多元化的趋势，但是作为资本市场成熟标志的证券市场与保险市场机构数量占比还有待提高，制约了资本市场的发展。这样的结构不利于不同金融机构组织之间的相互促进与良性竞争，多架构的金融体系长久没有建立起来，极大地制约了金融市场的发展成熟，使得城镇化金融支持资源配置效率低下，金融资源供给不足。另一方面，金融产品有待多元化，金融服务不完善。新型城镇化强调各类型城镇化之间的协调发展，其中产业城镇化与人口城镇化的协调发展是重要内容和要求，从而对金融产品和金融服务提出了更高要求。产业城镇化发展中，产业升级和经济结构转型是重要内容，工业园区、园内产业梯度转移战略性新兴产业及技术创新等领域金

融需求明显增加。同时在“以人为本”的思想下，生活城镇化成为新型城镇化的重要体现，住房、教育、医疗及文化等各方面的全面发展对金融支持也提出了更高要求。上述新情况的产生均对金融产品和金融服务提出了更多要求，现有金融产品单一及金融服务匮乏的现状无法满足不断提高的金融支持需求，金融市场亟待完善金融结构，促进金融产品创新与金融服务完善。

3. 金融支持效率不高

从金融支持效率来看，与金融支持规模指数逐年上升趋势不同，金融支持效率指数虽然 2004 年以来仍以正数为主，但是波动性较强，没有呈现出金融支持规模不断上升的显著趋势，金融支持效率有待提升。导致金融支持效率不高的原因在于：其一，金融资源配置效率不高。金融资源的配置效率在我国城镇化过程中缺乏足够的有效性，金融组织机构在现行的金融体系中虽然数量较多，但是结构不够优化，未真正发挥其对金融资源的配置作用。其二，现有信贷管理机制导致金融支持效率不高。我国金融机构及金融资源在全国各区域分布的不均衡是导致金融支持效率不高的一大重要原因，主要表现在大中城市和中小城镇分布的不均衡，城镇地区和农村地区分布的不均衡。区域分布的不均衡一定程度上导致这些地区经济社会发展的滞后，反过来又影响了金融支持效率的提高，从而导致金融支持效率与经济发 展的恶性循环。其三，城镇化建设与金融支持缺乏有效的互动机制。较为严格的金融市场准入机制导致金融市场缺乏有效竞争，从而进一步导致储蓄难以高效、稳定地转化为投资；存款转化为城镇建设资金的比率偏低，城镇化建设资金缺乏，城镇化进程受阻。

第六章 经验案例

目前，我国城镇化水平已经超过 50%，与世界城镇化平均水平相当。但是与发达国家相比，我国城镇化水平仍较低。诸多发达国家通过多年的城镇化道路已经完成了城镇化历程，其城镇化发展过程中成功的经验值得我国借鉴，特别是其城镇化发展中对经济、社会、文化及生态等多方面的充分协调对我国发展新型城镇化具有重要的借鉴意义，通过多元化的市场融资模式满足城镇化建设大量资金需求的经验对我国同样具有重要启示作用。本章重点对欧美和亚洲典型国家城镇化及金融支持城镇化的成功经验进行总结，在此基础上对这些典型国家城镇化与金融支持城镇化共同经验进行提炼，重点探讨其对我国的启示意义。

第一节 欧美国家城镇化与金融支持的经验案例分析

一、美国城镇化与金融支持经验总结

美国城镇化发展的重要经验是通过发展小城镇，实现了从聚集型城镇化向分散型城镇化转变，小城镇基础设施和公共服务的完善有效分散了大城市人口，对我国新型城镇化大中小城市的均衡协调发展具有重要启示作用。从其金融支持城镇化发展经验来看，市场机制发挥了重要作用，通过积极发展市政债券充分吸收民间资金对

城市建设的支持作用。但是政府在金融支持城镇化过程中仍然发挥了重要作用，主要体现在提供良好的政策制度环境，提供非经营性基础设施，及积极通过公私合营方式促进城镇化融资。

（一）城镇化建设经验总结

1. 美国城镇化历程

从19世纪初以来美国开始城镇化到现在，其城镇化历程大致可以分为四个阶段：

第一阶段是城镇化的起步阶段，大致从19世纪初到19世纪60年代。这一阶段美国凭借较为丰富的自然资源及外来移民的不断涌入，经济得到较快发展。机器制造业得到发展，同时交通运输和钢铁工业技术革新方面取得了较为突出的成就，推动了西部地区的发展。随着经济的发展，美国城镇化率在该阶段以年均近0.3个百分点的速度发展，至1860年城镇化率已经从1810年的7.3%提高到19.8%。

第二阶段为城镇化快速发展阶段，大致从19世纪70年代开始到20世纪20年代。由于19世纪60年代联邦政府和北方工业资本主义在美国南北战争取得了最终胜利，在工业资本主义体制的良好背景下美国工业经济迅速发展起来，20世纪20年代城镇化水平提高到50%多，有超过一半的人口居住于城市，意味着美国城乡结构从根本上得以改变。

第三阶段为高度城镇化阶段，大致从20世纪20年代末至60年代。这一阶段美国经历了工业化的迅速发展经济危机再到“二战”后五六十年代的战后繁荣期，此时尤其是西部和南部经济迅速发展起来，西部和南部与东部地区的经济差距逐渐缩小。城镇化也于20世纪五六十年代达到第二个高峰，城镇人口趋于饱和，农业人口下降到最低点。

第四阶段为城镇化缓慢发展阶段，大致从20世纪70年代至今。随着城镇化在上一阶段达到较高水平，该阶段人口转移出现了逆城镇化现象，特点是大量人口从大城市向中小城市和农村地区回流。

值得一提的是，随着 80 年代后全球化及信息化的发展，城镇化又出现了新一轮的较快发展，目前美国的城镇化率已超过 80%。

2. 美国城镇化经验总结

从以上美国城镇化发展阶段可以看出，美国城镇化从一开始集中于大中城市到现在分散于中小城市，从集中于东北部区域到现在分散于全国各地区，美国城镇化水平和质量不断提高。从聚集型城镇化向分散型城镇化转变是美国城镇化的重要经验。以 20 世纪 60 年代为界美国城镇化发展经历了从聚集型城镇化向分散型城镇化的转变。20 世纪 60 年代以前，美国城市随着工业经济的发展和带动聚集了大量的人口，这些人口的聚集与工业经济发展密切相关。工业化早期，由于东北部地区是工业化最先开始区域，人口也主要聚集于东北部地区；在工业经济和交通运输业的带动下，并在西部开发政策的推动下，大量人口开始从东北部地区向中西部地区转移，有效推动了中西部地区城镇化的进程，到 1920 年美国城镇化率已经达到了 51.2%，并在 20 世纪 60 年代达到第二个高峰，农村人口下降到最低点且城镇人口趋于饱和。20 世纪 60 年代之后，随着城镇人口的不断聚集，交通拥挤及生活质量下降等城市病不断出现，为了应对这些问题美国推行了郊区化政策，并通过优惠的税收及州际高速公路网计划有效推动人口向郊区转移，美国城市人口密度由 1950 年的 6536 人/平方英里下降到 1990 年的 3783 人/平方英里。分散型城镇化缓解了城市环境恶化及生活质量下降等问题，同时对缩小城乡差距推进城乡一体化起了极为重要的作用。

重视发展小城镇是分散型城镇化的重要方式。小城镇是介于大中城市和农村之间发展起来的具有城市基本功能的行政单位，在发展中国家对吸引农村新转移人口及缓冲就业方面具有重要作用。在已经实现了高度城镇化和农业现代化的美国，小城镇化得到了持续性发展。其在美国城镇化发展历程中一直扮演着重要角色，特别是工业化后期出现郊区城镇化和逆城镇化以来，小城镇在城镇化发展过程中的作用更加显著。20 世纪 60 年代美国实施“示范城市”计划以来，小城镇在美国迅速发展起来，截至当前，美国 10 万人以下的

小城镇占城镇总数的比重达到了 99%，其中几千到 3 万人口的小城镇达 30000 多个。小城镇围绕大中城市周围发展，有效衔接了大中城市与农村之间的空白地带，且将各城市也有效衔接起来，形成了较为密集的城市群带和错落有致的城镇体系。美国小城镇得以发展成成熟的原因主要有：美国政府的重视，在发展规划中给予小城镇重要地位；此外，美国交通发达，从小城镇到其他小城镇及大中城市均有高速公路连接，有的小城镇甚至还有机场。最后，小城镇其他基础设施和公共服务发达。通过完善的供水、供电、通信、供气及环卫等均等化的基础设施和公共服务有效分散了城市人口。

（二）金融支持城镇化建设经验

1. 市场多元化融资模式的经验总结

作为世界上最为发达的资本主义国家，美国在城镇化融资方面积累了较为丰富的经验，其中最为重要的经验为以市场化为导向的多元化融资模式。由于美国政府在国民经济中的地位和作用弱于诸如德国、法国和日本等其他发达资本主义国家，因此在城镇化融资方面也得到具体体现。

第一，市政债券为筹集城市建设资金的重要渠道。

美国有着成熟的资本市场，是市政债券的起源国，也是目前市政债券发行规模最大和最发达的国家。市政债券通过州和地方政府以及它们的代理机构和授权机构发行，以政府的信用作为担保。美国具有发行市政债券的单位数量巨大，包括州、县、市、镇、特区和学区在内的机构有 82000 多个政府单位。市政债券成为美国州及州以下地方政府筹集公共资金的重要工具。市政债券为包括公路、供水系统、学校和电力系统在内的基础设施建设筹集了大量资金，并通过对购买市政债券的利息收入免征所得税等措施推动市政债券发展，使之成为基础设施建设最重要的资金来源。另外在公用事业融资来源中远超政府财政投资。联邦政府在公用事业中的融资比重仅为 5%~10%，而市政债券的融资比重达 90%~95%。相关研究表明美国城镇化与市政债券发展具有较为显著的正相关关系，从

1996—2011年数据可以看出，美国城镇化率从77.62%上升至82.38%，市政债券除了1999年、2000年和2011年等个别年份外则从1996年的1852亿美元增加至2010年的4331亿美元，二者相关系数达0.80，表明美国城镇化发展与市政债券发展存在高度相关关系。市政债券发展对美国城镇化发展具有重要意义，有力推动了城镇化进程，二者呈现出相互促进的良好互动关系。

美国市政债券发展离不开相关的制度保障，这些制度主要有：第一，完善的信用评级制度和私人债券保险制度。美国信用评级制度直接对地方政府的信用进行评级，是防止债务风险的有效措施；保险公司承诺对到期未支付的本金和利息进行还本付息，成为美国大量筹集私人资金的有效措施。这两项制度将民间债券评级机构和保险公司的优势融入了市政债券体系，通过市场机制加强了对资金的有效配置，实现了市政债券的自我净化和自我清理。第二，市政债券税收减免政策。1986年颁布的《税收改革法案》为市政债券免交税收提供了法律保障，此外市政债券在部分州还免交地方税。第三，充分而公开的信息披露制度。完善的信息披露制度是风险管理制度的核心，其中最重要的原则是反欺诈条款。美国完善的市政债券配套制度使其具有高收益率和低风险的优点，从而能够筹集到巨大的资金额，为地方政府提供了可观而稳定的收入，成为城镇化融资的重要渠道。

第二，充分利用民间资本投资于基础设施。

广泛引入私人部门参与城市基础设施建设，尽可能通过市场提供可以由市场提供的服务是美国城镇化建设多元化融资渠道的重要原则。美国较为雄厚的民间资本和完善的体系为城市建设引进民间资本提供了前提条件，同时政府还采取了诸多的政策措施吸引民间资本的投入，如为私人资本投资的项目直接给予一定资助或提供贷款，出售利率低的债券及免交财产税等。此外，美国民间资本投资于城市建设的形式多样，其中股份制和间接投资是较为常见的形式：股份制往往通过成立股份制公司负责城市建设的筹资、运营及偿还债务等；而间接投资则是民间资本通过购买股票及债券等投

资于城市建设。

第三，政府在城市建设融资中仍具有重要作用。

虽然市场为主导的多元化融资模式是美国城市建设的典型特征，但是政府在城市建设融资中仍然发挥着重要作用。各级政府通过税收筹集到城市建设的资金，并将之投资于道路交通等基础设施建设。各级政府在城市建设中的分工各有不同，其中联邦政府主要通过间接参与的形式参与，在政府投资总额中的比重仅占 1/4 左右；地方政府在城市建设中较联邦政府具有更重要的作用，其中交通、供水和污水处理是其投资最多的项目。州政府主要负责辖区内交通、文化及福利等城市建设；市级政府则负责各城市供水、污水处理、消防和社会治安等方面的城市建设；县级政府负责县属福利设施和学校的建设（郝建新、尹贻林，2003）。

2. 政府扮演角色的经验总结

美国强调多元化的市场融资模式在城镇化融资中的主导作用，不断放松政府对基础设施业的管制，扮演着在基础设施投融资领域“市场增进”的角色。政府在城镇化融资中的作用主要体现在以下三个方面：

第一，为市场化融资提供良好的政策制度环境。为了将政府管制控制在一定范围内，充分引入市场竞争机制，美国政府通过成立独立的管制机构，制定相应的管制法律，确保政府管制的有效性与适当性。同时还实行了放松市场准入和自主定价的改革措施，加强市场机制的作用。

第二，提供非经营性基础设施。政府对经营性基础设施、非经营性基础设施及准经营性基础设施进行了有效区分，政府通过采用发行市政债券的方式进行非经营性基础设施融资。而对经营性和准经营性基础设施项目，政府并不对其进行直接投资，主要通过制定优惠政策及提供政府补贴方式吸引市场化的投资方式，同时还通过完善投资法规和健全投资服务来优化投资环境，为经营性和准经营性基础设施项目融资提供良好环境。

第三，积极采取公私合营方式促进城镇化融资。鉴于城镇化的

资金需求与供给存在较大缺口，单靠市场或政府某一方的力量难以满足其资金需求，因此联邦政府及各级政府均采取各种措施对公私合营模式进行鼓励。如联邦政府积极鼓励州政府交通基础设施领域的公私合营模式，相关政策包括私人活动债券、交通设施融资创新法案、收费授权及特殊实验项目等。而州政府及其他各级政府在联邦政府相关政策措施的鼓励下，制定一系列政策法规促进公私合营模式的具体实施。

二、英国城镇化与金融支持经验总结

作为世界上最早实现工业化和城镇化的国家，英国在城镇化发展方面积累了重要的经验，主要包括：重视法律现行原则，完善发展规划统筹城镇发展；促进城镇化与工业化和农业现代化的同步发展；完善社会保障，促进新转移人口的生活城镇化。在金融支持城镇化发展方面，英国积极推进以 PPP 和 PFI 融资为主的公私合营模式，充分吸引私人资本参与基础设施建设。同时积极发挥政府作用，主要包括：政府对基础设施和公共服务领域的私人融资活动具有主导作用；通过持有企业特殊股份的形式对已经民营化的基础设施企业进行管管理；中央政府在投资决策中具有主导作用。

（一）英国城镇化建设经验总结

1. 英国城镇化历程

英国是世界上第一个实现工业化的国家，因此与工业化发展相伴的城镇化也发展较早。英国城镇化发展大致可以分为以下三个阶段：第一阶段为城镇化起步阶段（工业革命前）。英国从 16 世纪开始海外掠夺到 18 世纪中叶成为世界上最大的殖民掠夺国家，其手工业和城镇化进程通过海外市场的不断开拓得以不断发展，至 1750 年城镇化率达 25% 左右。第二阶段为工业革命时期的快速发展阶段（18 世纪下半叶至 19 世纪中叶）。在工业革命的带动下，英国城镇化进入了快速发展阶段，至 1851 年城镇化率达到 50.2%，成为世界上

第一个高度城镇化的国家。第三阶段为高度城镇化阶段（19世纪下半叶至今）。19世纪末英国城镇化率已经达到70%，成为高度城镇化的国家。之后城镇化进程明显放缓，现在英国城镇化率已经达到90%。但是随着城镇化的不断发展，环境污染、交通拥堵等“城市病”不断出现，英国开始了城镇化的调整阶段。主要体现在率先推行城市郊区化，分散中心城市人口及经济社会功能，建立城乡要素结合的“田园城市”模式。

2. 英国城镇化经验总结

第一，重视法律现行原则，完善发展规划统筹城镇发展。英国非常注重法律对城镇化发展的规范作用。早在1866年英国就通过了《环境卫生法》，为城市环境卫生的治理提供了法律规范。此后，英国制定了一系列与城镇化发展相关的法律规范，从1909年世界上第一部城市规划法——《住宅、城镇规划条例》的颁布以来，英国先后共颁布40余部关于城市的法规。如1947年的《英国城镇和乡村规划法》和《综合发展地区开发规划法》，将城乡统筹发展作为城镇化发展的重要内容。截至当前，英国已经形成了包括中央、地区和地方各级政府规划制定管理体系。2004年新修订的《城乡规划法》，将原来指导性的地区性规划上升为立法性规范，强化了地方政府在城镇发展中的作用，为政府宏观调控城镇发展起到了良好的法律支撑作用。

第二，促进城镇化与工业化和农业现代化的同步发展。工业化是城镇化的重要支撑，各国城镇化发展均离不开工业化的发展，英国在城镇化与工业化协调发展方面则是采取了离土不离乡的乡村工业发展模式。通过农业加工业依托乡村发展工业，促进了农民的就地转移，同时也推动了工业化与城镇化的协调发展。一方面推动了国家工业化的发展，加快了农村城镇化的进程；另一方面则有效地将农村转变为宜居的中小城镇，缓解了大城市的沉重压力。英国诸多城市在乡村工业的带动下迅速发展起来，如兰开夏棉纺工业区带动下发展起来的曼彻斯特和利物浦；“黑乡”制铁工业区带动下发展起来的伯明翰；约克郡西南部“哈兰姆郡”制铁工业区带动下发展

起来的谢菲尔德；西莱丁毛纺工业区带动下发展起来的利兹等。

农业作为城镇化与工业化的基础，对推动城乡一体的城镇化具有重要作用。在早期城镇化圈地运动中，由于对农民的大肆剥削破坏了农业生产力，激化了社会矛盾，这使得英国政府较早认识到城乡统筹城镇化的重要性，认识到农业作为基础产业对城镇化及工业化的重要性。这一重要性的认识主要通过制定相关法律法规予以保障，1948年《城乡规划法案》实施，对农业主体地位及农地控制具有严格规定，这一法案对农业的稳步发展及城乡统筹发展起到了保障作用。

第三，完善社会保障，促进新转移人口的生活城镇化。作为世界上第一个建立城市社会保障体系的国家，英国制定了一系列社会保障的宏观调控政策和公共政策，实施“福利国家制度”，对新转移居民的生活城镇化给予充分保障。经过多年的发展，英国基本形成了一套“从摇篮到坟墓的社会保障制度”。其社会保障制度主要包括国民保险、国民医疗保健服务、社会救济及社会福利四个部分。国民保险制度对国民养老、失业、疾病、工伤、生育及家庭收入等各个方面进行保障；在国民医疗保健服务方面，英国在1948年就建立了国民医疗保健制度，是世界上最早实施全民医疗保健的国家；社会救济制度的建立以1948年颁布的国民救济法为标志，并在1976年补充津贴法建立后社会救济体系得以完善；社会福利包括针对全体公民和特殊困难者的两个层次，针对全体公民提供的主要是各种公共设施和津贴补助，针对特殊困难者提供的主要是各种福利设施和有关服务。

（二）英国金融支持城镇化建设经验总结

1. 以公私合营为主，私人融资具有重要作用

英国在金融支持城镇化方面较为突出的经验是积极推进PPP和PFI融资模式，充分吸引私人资本参与基础设施建设。英国这种提供公共服务模式的理念源自现代行政理念中对政府职能的限缩，在该执政理念的引导下英国强调私人融资优先权，鼓励私人部门参与

甚至主导公共投资计划。英国是世界上第一个将公私合作模式作为施政理念提出并积极推行的国家，自 1992 年正式实施 PPP 模式以来，截至 2010 年 2 月，英国共完成了金额达 560 余亿英镑的 667 个项目的签约。现在 PPP 模式不仅广泛存在于传统的建筑和交通领域，还扩展至教育和医疗等其他基础设施和公共服务领域。英国的公私合作模式不仅实现了政府现代执政理念，为城镇化建设提供了较为充足的资金，还满足了私人部门盈利需求，使得基础设施和公共服务的提供更有效率。另一方面，作为世界上最早推行 PFI 的国家，英国在 PFI 融资方面也具有值得他国借鉴的经验。1986 年 3 月伦敦泰晤士河上的 Dart Ford 大桥的融资采用 PFI 融资模式以来，英国政府通过优惠政策、政府补贴及建立健全投融资体系多项措施积极推进 PFI 融资模式，目前 PFI 实施几乎涉及所有的公共基础设施部门。PFI 融资模式为私人部门参与基础设施及公共服务建设提供了良好的渠道，是 PPP 融资模式的重要补充。

2. 政府扮演角色的经验总结

虽然 PPP 和 PFI 融资模式在基础设施和公共服务领域起着重要作用，但是政府在基础设施领域的重要作用仍然得到重要体现。其一，政府对基础设施和公共服务领域的私人融资活动具有主导作用，英国 PFI 融资模式中英国政府发挥主导作用是该国的典型特征；其二，英国政府通过持有企业特殊股份的形式对已经民营化的基础设施企业进行管，这种“金边股”的形式赋予政府对这些企业重大决策具有特别权力；其三，各级政府在基础设施融资中均具有重要作用。中央政府在投资决策中具有主导作用，2001 年成立的首相办公室公共服务送达专设机构对各公共管理部门的公共服务进行直接指导；作为中央政府“授权”机构的地方政府则作为公共服务的具体操作者和投资实施者，负责贯彻执行中央政府的公共政策。

三、德国城镇化与金融支持经验总结

德国城镇化发展非常注重区域的协调发展，大中城市与小城镇

之间及城市与农村之间均呈现出协调发展的良好状况；同时德国政府在城镇建设发展中非常注重规划先行，无论是城镇功能定位及布局方面的城镇规划还是在交通和通讯等基础设施和公共服务具体领域，均具有城镇化规划强有力的指导和规范作用；此外，德国政府对生态环境及文化保护的意识很强，在资源环境城镇化方面值得我国借鉴学习。在金融支持城镇化方面，德国政府强调政府在基础设施领域主导作用的同时，仍然积极采取多元化方式进行基础设施融资。

（一）德国城镇化建设经验总结

1. 德国城镇化发展状况

德国城镇化起步晚于英国，19世纪初德国城镇化水平非常低，且整个19世纪上半叶城镇化进程都较为缓慢。但是从19世纪后半叶开始，德国城镇化进程明显加快，特别是从1871年普法战争之后到1914年第一次世界大战之前，德国城镇化随着其社会经济的大发展大繁荣也迅速发展起来。从城镇化起步到城镇化基本完成，德国大致经历了三个阶段：

第一阶段为城镇化起步阶段（1815—1840年）。该阶段农业在德国仍然占据主导地位，因此城市人口远远少于农村人口。但是城市经济在该阶段也得到了一定程度的发展，农村剩余劳动力开始逐渐向城市转移，城镇化开始起步。

第二阶段为城镇化快速发展阶段（1840—1871年）。这一时期德意志从分散的众多邦国统一为德意志帝国，同时在莱茵—鲁尔地区、柏林地区、上西里西亚和萨克森地区兴起了大批工矿企业吸引了大批农村剩余劳动力的转移，政治和经济共同推动了德国西部城市较快发展，同时东部一些城市人口增长也开始超过农村人口增长，城镇化在该阶段得到较快发展。

第三阶段为城镇化完成阶段（1871—1914年）。这一时期德国工业化发展为城镇化的完成奠定了良好基础，普法战争后德国经济社会进入大繁荣大发展时期，普鲁士及各邦经济迅速蓬勃发展起来，

推动了城镇化进程的基本完成。这一时期工业城市吸引了大批农村剩余劳动力的转移，进一步推动了这些城市工业的发展，同时一些商业和服务性行业为主的城镇也开始发展起来，同样吸引了较多农村新转移人口。在工业化的推动下，德国总人口从 1815 年的 4110 万增加到第一次世界大战前的 6490 万。10 万人以上的大城市占德国总人口的比重 1871 年的 4.8% 增加到 1910 年的 21.3%；1 万居民以上的城市占德国总人口的比重从 1871 年的 12.5% 增加到 1910 年的 34.7%。

2. 德国城镇化经验总结

第一，注重区域的协调发展。德国区域间协调发展主要体现在大中城市与小城镇之间的协调发展及城市与农村之间的协调发展两个方面。一方面，德国城镇化过程中始终重视大中城市与小城镇的协调发展。德国城镇数量多在全国不同地区分布较为均衡，很大程度上受益于其产业政策对中小城市和小城镇的重点支持；同时这些城镇不仅经济发达且基础设施和公共服务完善，对人口的吸引力较强。截至 2010 年底，德国共有大中小城市 2065 座，全国多数人口分布在 2000~10000 人的小型城镇里，仅 30% 人口分布在全国 82 个 10 万人口以上的城市。在小城镇经济社会发展较为发达的推动下，德国城镇化发展中有效避免了单一支配性中心城市的格局，而是形成了“多中心”格局，全国 70% 的人口较为均衡地分布于全国多达 11 个大都市圈中（王鹏，2012）。另一方面，农村经济社会发展以城镇为纽带实现较好发展。在德国发达小城镇的带动下，其农村可以实现与就近城镇之间的良好对接，从而在交通及其他基础设施和公共服务方面具有与城镇较为对等的发展状况。德国农村不仅可以享受到城镇资源，还可以享受到城市享受不到的生活环境。

第二，注重规划先行，具有较高的城市管理水平。在城镇建设发展中德国政府注重规划先行，城镇化发展具有强有力的指导作用。无论是城镇功能定位及布局方面的城镇规划，还是在交通和通信等基础设施和公共服务具体领域的城镇规划，均遵循长远性原则，避免重复性建设。德国城镇规划的制定过程在“地方政府+专家+公

众参与”的“三结合”原则下非常注重公众对规划制定过程的参与。通过公众对规划的参与可以使其对居住地附近的规划要求具有更好的了解，从而有利于规划的执行，创建出共建共管的良好氛围。此外，城市管理水平较高还体现在中央将权力大量下放到地方，充分发挥地方各级政府的自主性和积极性，更有利于城市规划的严格执行和落实。

第三，注重环境保护及城市文化传承。德国国民受人文素质和历史传统的影响，对生态环境及文化保护意识较强。德国政府在环境保护方面每四年会颁布一轮生态建设计划，并将小城镇建设中的环境保护问题作为重点。德国经济社会发展避免以牺牲生态环境为代价，环境保护在城市建设法典中制约着城市建设的全过程，任何建设项目都要以保证绿地总量为基础。在较为严格的管理下，德国几乎所有城镇都具有三分之一以上面积的花园和森林。同时，德国政府也重视城市文化的传承发展。从20世纪80年代开始，德国开始意识到50年代对旧城的大规模改造虽然使城市更为现代化但是却失去了城市自身的特色，城市趋同性更为明显。在总结以往教训基础上德国开始认识到城市文化保护的重要性，通过制定城市建设补贴法，对传统建筑和文化标志予以保护。同时还通过优惠政策及补贴，大力支持教育科研的发展，不仅推动了文化的传承发展同时也推动了经济的发展。

（二）德国金融支持城镇化经验总结

1. 政府为主导的多元化融资模式

与美国、英国等以市场融资为主导的城镇化融资模式不同，德国政府在肯定市场化融资的同时非常突出政府的干预作用。因此德国基础设施产业改革虽然引入了市场竞争，但是没有像英国等国家实施了较大面积的私有化，基础设施及公共服务领域呈现出以政府为主导的多元化融资模式特征。

一方面，政府具有主导作用。政府为基础设施领域的主要投资主体，各级政府分工明确。1990年德国统一后面临诸多的经济困

难，经济体制的转轨客观上要求政府采取积极措施加强对经济的干预，从而形成了社会主义市场经济的发展模式。与该发展模式相对应的是在城镇化建设融资方面，联邦政府和地方政府在德国城镇化融资中具有主导作用，政府直接投资于基础设施和公共服务建设。目前政府直接投资的重要基础设施领域涵盖了交通、水电、教育科研、通信及社会福利等诸多领域。此外，联邦政府、州政府及县（市镇乡）三级政府在城镇化融资领域的分工明确。其中联邦政府主要负责重大的基础设施项目，地方政府则对其他基础设施项目负有主要融资责任，同时还能获得联邦政府补贴进行基础设施融资。

另一方面，虽然强调政府在基础设施领域的主导作用，但德国仍然积极采取多元化方式进行基础设施融资。这些方式包括银行贷款及发行地方政府债券等，近年来 PPP 模式及特许经营模式等成为新型城镇化建设融资模式，2007 年 6 月德国首个采用 PPP 模式进行融资的连通奥格斯堡和慕尼黑的高速公路开始开工建设，进一步丰富了多元化渠道。

2. 政府扮演角色的经验总结

在社会主义市场经济体制影响下，德国城镇化建设虽然呈现出多元化的融资特征但是仍然以政府为主导，德国政府在城镇化建设融资中的角色主要体现在以下几个方面：

第一，政府引入多元化融资的目的是提高基础设施融资效率。德国政府积极通过公开招标方式，由市场主体对基础设施和公共服务领域进行市场化经营，将全部污水处理、大部分道路和公交轨道维护、城市绿化和建筑物维修业务等基础设施产业进行市场化改革，引入市场竞争方式。但是德国政府多元化融资目的并非仅仅发展市场经济，而是降低基础设施和公共服务供给成本和价格，提高其服务效率，推动基础设施和公共服务发展。

第二，重要基础设施领域仍为政府控制。在积极引入市场化融资模式进入诸多基础设施领域的同时，德国政府对某些存在自然垄断行业或环节仍然严格实施国家垄断，严格限制私营资本进入这些基础设施产业的具体领域（丰云，2006）。

第三，直接管制基础设施和公共服务的供给价格。德国通过各种方式对基础设施和公共服务供给价格进行控制，其中最为突出的是通过制定法律保证市场竞争的充分发挥，防止市场的低效率导致成本及价格的高升；同时还对垄断性较强的供水、交通、能源、通信和邮政等基础设施产业的价格实行直接控制；此外，为确保基础设施供给价格处在保本微利的水平，德国对处在不同成本水平的城市进行区分，采取不同的供给价格，保证政府对市场经济运行的必要干预，克服市场失灵。

四、法国城镇化与金融支持经验总结

法国城镇化发展的重要经验有两条，一是“二战”后农业现代化与城镇化的协调发展，专业化、机械化和产业化的农业现代化促进了城乡一体城镇化的发展；二是通过中小城市产业及基础设施和公共服务的大力发展，有效疏散大城市人口。在金融支持城镇化发展方面，法国的典型特征是政府主导下的特许经营模式，即政府主导并积极发挥特许经营模式从事基础设施投资建设。法国政府的主导作用主要体现在通过全国垄断公司经营基础设施领域及直接对非经营性基础设施企业进行补贴等多个方面。

（一）法国城镇化发展经验总结

1. 法国城镇化发展状况

小农经济突出是法国最为突出的特征，小农经济体制下的土地分散使得在土地集中基础上发展起来的农场经济进展缓慢，限制了农村人口向城镇的大规模转移，使得城镇化进程慢于其他欧洲国家。除了小农经济对法国城镇化进程具有重要影响外，工业经济落后和工业质量低也是影响其城镇化进程的重要因素。19世纪20—60年代以机器为主体的工厂制度代替以手工技术为主的法国工业革命并没有完全改变法国传统产业结构，大量劳动力集中在纺织、食品、服装等传统工业，重工业未能得到较快发展，这样的发展特征直接导

致大型企业数量少，中小企业所占比重较大，对劳动力的吸纳能力有限。以上诸多因素叠加导致法国工业化进程缓慢，严重制约农业劳动力向城市的转移。从19世纪30年代城镇化进程开始到20世纪30年代长达1个世纪的时间里，法国城镇化率才超过50%，超过一半以上的人口才开始居住于城市，成为欧洲城镇化发展比较缓慢的国家之一。20世纪60年代末以来，随着法国经济的持续发展，其城镇化得到进一步发展，20世纪末城镇化率超过75%，现在其城镇化率已经达到85%，成为世界上城镇化发展程度最高的国家之一。

2. 法国城镇化发展经验总结

法国城镇化发展经验主要有农业现代化带动下的城乡一体城镇化和以中心城市带动中小城市发展。

经验之一为“二战”后农业现代化与城镇化的协调发展，促进了城乡一体城镇化的发展。“二战”以前法国城镇化发展缓慢的重要原因在于小农经济体制下农业现代化发展缓慢，“二战”以后在政府“以工养农”的政策作用下其专业化、机械化和产业化的农业现代化发展推动了城乡一体城镇化的发展（陶黎新，2005）。法国在推动农业现代化与城乡一体城镇化方面的具体措施包括：

其一，集中土地，实现规模经营。法国政府于20世纪50年代中期实施了一系列推动土地集中、实施规模经营的措施。一方面，积极鼓励农民自发发展农场。政府通过对农民自发合并的土地进行减免税费及提供低息贷款的方式，鼓励农民合并土地扩大农场数量与规模。另一方面，政府通过成立具有土地优先购买权的非营利性组织——土地整治公司，将购买的分散土地集中连片整治为标准农场，然后以保本的价格进行出售。

其二，积极推动农业机械化。法国政府在推动农业机械化方面的具体措施主要有：对农民购买农业机械提供总金额占自筹资金一半以上的贷款，这种贷款不仅年限较长且利息较低，极大提高了农民购买现代化机械的支付能力；政府对农业机械提供价格补贴，在促进厂家制造农业机械积极性的同时也促进了农民购买农业机械的积极性；此外，为了保障农业机械的普遍使用，政府对农业用电实

施优惠价格，并对农业机械燃料实施税收全免的优惠政策。

其三，农业服务综合全面，为农业生产提供社会化服务。政府机构提供的公共服务和集体及合作社提供的服务等全面提高了法国农业服务水平。其中农业科研与教育推广事业、兴建农业基础设施、组织与协调全国性的农业服务活动及提供农业信贷等为政府机构应该提供的公共服务，这些服务对推动农业基础发展具有重要作用；农业供销合作社、服务合作社及其联社、企业跨行业协会、专业产品联合会及农业工会等形式多样的组织则构成了法国集体和合作社组织。组织形式多样为提供全面服务提供了保障，其中合作社是农业生产的主要形式，推动了农业社会化服务的发展。

最后，推动人口城镇化进程。法国政府采取优惠的政策措施鼓励农村青年劳动力到城市就业；政府对留在农村的青壮年劳动力进行免费培训之后再务农；同时政府通过一次性发放“终身补贴”的方式供养年龄 55 岁以上的农民。这一系列措施一方面推动了农村剩余劳动力的转移，另一方面也为农村保留了充足的劳动力从事农业生产，有效避免了农村的空心化。

经验之二为新建中小城镇，分散大城市人口。第二次世界大战后，法国城镇化进程极快，城镇人口开始快速增长。1954 年开始的“领土整治”运动限制大城市数量和规模的扩张，重点发展中小城市，同时辅以优惠政策及城市规划积极促进产业及基础设施和公共服务向中小城镇蔓延。在诸多政策的促进下法国城镇化快速发展中，中小城市对人口疏散和防止“城市病”的蔓延起到了重要作用。1960 年之前巴黎呈现出人口向大城市集中的趋势，1960 年 7 大城市（巴黎、马赛、里尔、波尔多、里昂、尼斯和图卢兹）人口占全国人口比重将近 40%。随着“领土整治”运动等一系列政策措施效果的显现，大城市人口逐渐呈现出分散化的特征。到 1975 年，里昂人口减少 14%，巴黎人口减少了 11%。2005 年，全国仅有巴黎、马赛、里昂和里尔这四个城市的人口超过 100 万，新兴发展起来的中小城镇及城市郊区对分散大城市人口起到了重要作用。

（二）法国金融支持城镇化经验总结

1. 政府主导下的特许经营模式

法国城镇化建设融资的典型特征为政府主导下的特许经营模式，主要体现在政府在基础设施领域的主导地位及提倡特许经营模式从事基础设施投资建设两大方面。

第一，政府在基础设施融资中占据主导地位。在经营性和准经营性基础设施领域，政府通过特许经营方式与私营部门进行合营，虽然允许私营部门进入这些基础设施领域但是仍然对这些项目拥有所有权；对一些社会效益明显的非经营性基础设施领域，则由地方政府负责融资；对铁路、公路、航运和宇航等重要的基础设施领域，往往由中央政府通过设立国有企业方式进行直接融资。

第二，积极提倡特许经营模式进行城镇化融资。特许经营模式是指政府部门作为发租方将项目设施经营权出租给私营部门或公立机构等承租方，承租方通过收取资金等方式对项目设施进行开发管理，国家对该项目设施仍然具有所有权。法国是广泛运用特许经营模式进行基础设施融资的典型国家，并通过一系列措施促进特许经营模式的发展完善。首先，制定相关法律法规保障特许经营模式的顺利推进。《特许经营行为准则》于1977年由法国特许经营协会制定，该准则对在特许经营模式下政府和企业两个主体的具体权利和义务进行了详细界定；《萨班法》于1998年颁布，该法则对特许经营模式下公开招标方式进行了详细规定。其次，特许经营模式主体具有多元化特征。作为发租方的政府部门，中央、省、市镇各级政府及下属公共部门均可作为发租方或联合发租方；作为承租方，私营部门或公立机构均可作为承租方；特许经营对象及形式也具有多元化特征，特许经营对象不仅包括公用事业，也包括高速铁路等其他基础设施建设。特许经营方式也具有多元化的特征，如法国公共交通事业特许经营方式。

2. 政府扮演角色的经验总结

特许经营模式在法国城镇化建设融资中发挥了重要作用，这一

重要作用的有效发挥离不开政府的积极作为。政府在金融支持城镇化中扮演的角色主要有：其一，政府积极进行基础设施融资，企业负责基础设施领域的运营。虽然法国政府积极为基础设施建设进行融资，但是仍然倾向于这些领域应由企业来经营，以发挥企业经营管理优势提高经营效率，减少纳税人负担。其二，通过全国垄断公司经营基础设施领域。在城市交通、煤气和电力等重要基础设施领域，法国主要通过一些具有垄断地位的全国公司从事基础设施建设和运营，这些全国性的垄断公司利用自身优势可有效发挥其对全国各地的经营管理作用。其三，直接对非经营性基础设施企业进行补贴。在公交及地铁等由专业性公司进行经营的非经营性基础设施领域，政府对这些公司运营产生的成本进行直接补贴，以促进这些基础设施领域的健康发展。

第二节 亚洲国家城镇化与金融支持的经验案例分析

一、日本城镇化与金融支持经验总结

日本城镇化与工业化进程的基本一致是其城镇化典型特征，在工业化推进的带动下，城镇化得以快速发展。其城镇化发展的其他典型特征还包括：大都市圈为主，大中城市与中小城镇共同发展；法律在推动农村经济发展和促进城乡一体化中起到了重要作用；政府在城镇化建设中具有引导作用。尽管市场机制在日本城镇化发展中处于主导地位，但是政府起着重要的引导作用。日本政府通过优惠政策扶植基础设施领域的发展等措施发挥其有效的引导作用。

（一）日本城镇化发展经验总结

1. 日本城镇化发展状况

日本在工业化的强劲推动下城镇化得以顺利推进，因此其城镇化进程与工业化进程基本一致。1945年之前，日本工业化在经历了

19世纪中后期的初始工业化阶段之后，进入了“一战”到“二战”之间的快速发展与畸形发展同时兼具的阶段，加上“二战”时期国民经济遭受到重创，工业化发展有限。“二战”后到20世纪80年代中期，日本工业化迅速发展并最终完成。其中1946—1955年为工业经济的战后恢复时期，1956年开始日本经济进入高速增长阶段，工业化进程加快，城镇化进程也随之进入快速发展时期（蓝庆新、张秋阳，2013）。与此相对应，日本城镇化发展可分为以下三个阶段：

第一阶段为城镇化初始阶段（19世纪中后期—“二战”结束）。日本在明治维新以前是一个以农业经济为主的国家，城镇化率不足10%。虽然从19世纪后半叶开始日本开始了明治维新注重工业经济的发展，但工业化仍处于起步阶段，因此城镇化进程缓慢。加上“二战”时期国民经济遭受重创，主要城市基础设施几乎都被毁坏，1945年城镇化率仅为28%。

第二阶段为城镇化快速发展阶段（1946年—20世纪70年代末）。战后日本经济进入了恢复和快速发展阶段，同时日本政府充分利用国内外资金技术对各城市电力及交通运输等基础设施领域进行了十年之余的集中投资，为城镇化的快速发展奠定了坚实基础。1955年日本经济恢复并超过了战前水平，城镇化率达56.1%，超过一半以上的人口居住于城市，到1977年城镇化率为76%。因此，日本在该阶段的城镇化率年均增速达1.5个百分点。

第三阶段为城镇化高度发展阶段（20世纪70年代末至今）。随着工业化的完成和城镇化快速发展阶段的结束，日本从20世纪70年代末开始进入城镇化高度发展阶段。城镇化率从1977年的76%，至2000年的78.7%，20余年间仅增长2.7个百分点。2000年之后，日本城镇化率呈现逐年小幅上升的态势，城镇化率从2000年的78.7%上升至2010年的90.71%，年均增长1.2个百分点，2011年城镇化率已达91.3%。现在日本城镇化发展程度已经居于世界前列，城镇发展已经从数量增长阶段向质量提升阶段转变。

2. 日本城镇化发展经验总结

日本城镇化充分考虑了本国国情，并充分借鉴西方城镇化发展

的成功经验，走出了一条富有国别特色的城镇化道路。其中，其大都市“都市圈”和“城市带”空间模式就是日本城镇化的一大典型特征，在世界中心城市的空间地域结构中具有典型意义，成为国内外相关专家研究的重点领域（马裕祥，1997）。

第一，大都市圈为主，大中城市与中小城镇共同发展。受国家地理地形特征及历史发展特点等诸多因素的影响，日本城镇化形成以东京都市圈、大阪都市圈和名古屋都市圈为主导的模式。20世纪50—70年代日本的城镇化不断加速发展阶段，迁入大都市圈的人口呈逐年增加的趋势。虽然三大都市圈国土面积占全国的比重仅15%左右，但是截至当前其人口占全国的比重已经达到50%。日本三大都市圈的发展在充分发挥中心城市和城市群的综合功能，顺利地实现产业结构的转移及推进城乡和大中小城市之间的协调发展方面起到了重要作用，且对大城市及其周围地区在国际国内经济社会中作用与地位的提高起到了重要作用（胡茂，2002）。日本在积极推进都市圈发展的同时也非常注重中小城镇的建设。日本政府对中小城镇发展的重视主要体现在城镇规划方面：日本政府为刺激中小城镇与大城市的共同发展将小城镇纳入大都市圈整备计划，利用小城镇的各方面优势条件建立工业及高新技术产业园区，利用都市圈的区域带动作用促进中小城镇经济发展；通过实施地方都市圈规划和全国综合开发规划等努力缩小城市间的经济差距，防止大城市规模过大导致小城镇和中小城市与大城市的差距拉大，促进全国实现均衡发展；日本政府根据不同地区不同时期的特殊情况均制定了切实可行的规划，并交由相关部门落实实施（蓝庆新、张秋阳，2013）。在日本政府规划及积极实施落实的带动下，日本政府建制镇的数量不断增多，从1945年的1797个增加到1965年的2005个，此后数量上呈现微弱下降，1985年减为2001个，2000年又减为1991个。虽然数量有所减少，但是城镇质量正在提高。日本全国小城镇人口从1980年的2490万人增加到2000年的2515万人，规模较大的小城镇人口从3万左右增加到4万多。

第二，法律在促进城乡一体化和推动农村经济发展中起到了重

要作用。《基本教育法和学校教育法》于1947年颁布，对农村教育发展起到了积极促进作用。在该法律的促进下，到20世纪80年代全国农村学生能够进入大学深造的比率达到40%以上。一方面提高了全国整体的国民素质，另一方面也起到了加快城镇化进程的作用；以农民为主体的农业协同组织的成立，提高了农业协同组织的专业化水平，为农民在金融、医疗、保险服务业及整个生产链提供了有效保护，起到缩小城乡差距的作用；《町村合并促进法》于1955年制定，通过对全国村镇进行合并，将城市数量从1950年的214个增加到1975年的641个，町村数则由10411个缩减至3257个，推动了城镇化进程的发展；1961年颁布的《农业基本法》对农业提供包括价格保护、农业补贴、限制进口、调整农产品结构等一系列的保护措施，并努力将农民的生活水平提高至非农业从业人员的生活水平。在该项法律的作用下农村收入水平以年均15%的速度增加，有的年份甚至还略高于城市居民平均收入水平。

第三，政府在城镇化建设中具有引导作用。尽管市场机制在日本城镇化发展中处于主导地位，但是政府起着重要的引导作用。在人口城镇化进程中，日本政府不断完善关于保护农村权益的法律法规制度，为农村劳动力提供职业技能培训，不断完善农村劳动力转移体系，注重建立统筹管理体制。在资源合理配置方面，日本政府充分尊重市场作为资源配置的主要力量的作用，但同时制定相关产业政策防止市场失灵，促进工业化和城镇化发展的顺利推进。

（二）日本金融支持城镇化发展的经验

“二战”后日本城镇化建设的迅速发展及城镇化水平的快速推进很大程度上得益于日本政府城市经营和基础设施建设运营管理理念的转变。战后日本采取了政府主导下的市场化融资模式和国有项目民营化的管理模式，充分发挥不断成熟的资本市场的作用。日本逐步改变了政府原来作为城市建设投资者的身份，积极引进民间资本进行投资，在城镇基础设施市场化融资的进程中大力开拓各种筹资渠道，实现了多元化的融资渠道（周运祥、曹国华等，2005）。

1. 财政融资为主导的多元化融资模式

第一，发达的财政融资制度支持城镇化建设。1945年“二战”后日本开始战后恢复重建，财政对城镇化建设融资支持力度不断加大。1953年日本建立了“财政投融资”制度，是指政府按照有效利用有偿使用资金的原则进行直接投资的投融资制度，为需要扶植的公共事业和产业通过公共金融机构进行融资，是政府实施财政政策的有效手段。公共金融机构包括日本开发银行、电信电话公社和道路公团等，融资资金来源则为：邮政储蓄、国民年金、厚生年金和简易生命保险等。经过多年发展日本财政融资资金规模已经达到政府财政预算内资金的40%，成为日本的第二财政。日本设点扶植的骨干产业和基础设施资金得益于财政融资的巨大作用，财政融资推动了工业化和城镇化发展（胡茂，2002）。

第二，市政债券与城镇化建设相辅相成。作为仅次于美国的世界第二大市政债券发行国，日本债券对城镇化建设的作用显著。长期以来，日本债券水平与城镇化进程呈现出正相关关系，即城镇化发展越快，地方政府长期债券余额就越大，反之亦然。“二战”后，日本城镇化开始恢复发展，市政债券正是在这一时期萌芽起步；20世纪50年代到70年代末，处于快速城镇化阶段的日本地方公债也大量发行；20世纪90年代以来，随着城镇化速度的波动式发展，其地方公债也出现了跳跃式增长。

日本市政债券快速发展离不开严格的管理制度对其产生的规范与约束作用，主要制度包括：其一，资金用途限制制度。《地方公债法》对市政债券的用途范围进行了详细界定，这些领域主要有卫生、文教、消防及其他公共设施领域；交通、煤气、水道、住房等建设领域；灾害紧急事业、灾害后生产恢复事业和灾害救济事业等领域。其二，计划管理制度。日本中央政府每年都会对地方政府债务计划进行编制，对地方政府发行的债务数量、用途及发行方式等各个方面进行详细规划，后续审批均要按照该计划进行审核。其三，协议审批制度。地方政府要求发行债券之前需就发行债务的数量、资金来源及用途等向自治省申报，自治省在对各个方面进行严格审查后，

将各地的发债计划进行汇总后与大藏省协商，最后才能统一下达各地区的发债额度。

第三，多元化的融资模式。日本基础设施融资主体具有多元化的特征，这些主体包括中央政府、各级地方政府、官方代理机构（如地方公团等）、私营公司和受益者。其中中央政府为基础设施融资的主要主体，对基本的、核心的基础设施项目负有融资责任；地方政府则主要依靠税收和发行市政债券进行城镇化建设融资，地方政府发行市政债券的资金来源主要有财政投融资计划、公营企业金融公库和私营基金等；官方代理机构则主要通过国家的财政投融资计划，起到观测国家政策的“第二国家预算”作用；私营部门则在经营性和准经营性基础设施领域（电厂、铁路和电信等）发挥着较为重要的作用。

2. 政府扮演角色的经验总结

日本政府在金融支持城镇化发展中的作用主要体现在以下几个方面：

其一，政府作用强劲有力。日本城镇化发展与工业化进程紧密相连，特别是“二战”期间日本国民经济和城市发展受到极大毁坏，日本政府在“二战”后推动国民经济和城镇化发展起到了强劲有力的作用。日本政府在短期内将稀缺的经济社会资源集中并支配到最急需的地方，起到了有效的引导作用；采取一系列经济产业政策，推动工业化的发展，从而带动城镇化建设的发展；此外，其建立的独特的符合国情的财政投融资制度对日本基础设施融资起到了重要作用，是日本政府运用计划发展市场经济的创新手段。

其二，采取优惠政策扶植基础设施领域的发展。这些优惠政策主要包括：实施“租税别法措施”，为降低基础设施企业的税率加速其资本积累水平，实施的该措施有效提高了企业的融资能力；优惠的贷款政策，政府向基础设施领域提供期限较长的贷款，通过较低的利息促进基础设施的发展；为道路公共团体发行债券或借款提供担保，提高基础设施的融资水平和能力；积极推进 PFI 融资模式的发展，日本为借鉴英国经验推动 PFI 融资模式发展于 1997 年 10 月

成立了“民间资本主导型公共项目开发研究会”，建立了包括事业推进、资金支持、事业监督和专业咨询等多个方面的 PFI 规范性管理体制。

二、韩国城镇化与金融支持经验总结

由于长期奉行“工业为主、大企业为主、大城市为主”的政策，韩国城镇化的典型特征是大城市集聚经济效益的充分发挥，有效带动了城镇化水平与质量的快速提高。其他典型特征还包括通过制定新都市计划和地方都市圈战略疏散大城市人口，通过对农村地区社会保障的覆盖有效缩小城乡社会经济差距。在金融支持城镇化发展方面，韩国的典型特征是充分发挥政策性金融对城镇化融资的作用。韩国政府在城镇化融资中也发挥了积极作用，主要体现在：确定具体的城镇发展计划实施主体；采取选择与集中式投资；不断提高城镇建设支持力度。

（一）韩国城镇化经验总结

1. 韩国城镇化发展情况

从 1876 年日本入侵朝鲜半岛到 20 世纪 60 年代初，韩国城镇化经历了殖民政策变化和战争结束难民迁移的非正常城镇化两个阶段后，从 20 世纪 60 年代初至今完成了快速城镇化和高度城镇化两个重要阶段，仅仅用了 30 多年的时间就完成了欧美国家需要一百年左右的时间才能完成的城镇化进程，成为世界上快速城镇化和高度城镇化的典型国家。韩国城镇化可以分为四个阶段：

第一阶段：城镇化起步阶段（1876 年—20 世纪 40 年代中期）。从 1876 年日朝签署《江华条约》打开了朝鲜大门到 1910 年《日韩合并条约》韩国正式并入日本，至 1945 年韩国经历了长达 35 年的殖民统治。1945 年独立后，朝鲜半岛被苏联和美国一分为二，美国占领军接管了韩国。即使在这样动荡的社会环境下，还是催生了一部分被当做是出口产品中转站的城市，城市人口比例（包括现在的

朝鲜)从3.3%上升到11.6%。

第二阶段：城镇化非正常发展阶段（20世纪40年代中期—60年代初）。这一时期城市人口增长并非由经济发展和工业发展带动，而是处于非正常的人口增长阶段。这一时期的人口增长主要有以下几种：大批“二战”期间流亡到中国、日本的韩国人迁回韩国；朝鲜战争所产生的大批难民从朝鲜半岛中部迁往韩国；美国对韩国支援的粮食导致国内农业经济遭受重创，大批农民进入城市谋生。到1960年韩国人口城镇化水平达到28.3%。虽然以上两个阶段城镇化水平在不断提高，但是这种提高是建立在殖民政策变化和战争结束难民迁移的非正常发展基础之上的。

第三阶段：城镇化加速发展时期（20世纪60年代初—80年代末）。在该阶段韩国政府经历了朴正熙政府（1961—1979年）和全斗焕政府（1980—1987年）两个时期，在朴正熙政府时期韩国经济政策由发展轻工业向发展重工业转变，重工业得到了较程度的发展，为韩国城镇化发展奠定了坚实基础；在全斗焕政府时期韩国的通货膨胀得到有效控制，出口经济发展迅速，带动了韩国经济和城镇化的快速发展。在经济迅速发展的带动下，城镇化率从1960年的28.3%上升到1985年的77.3%。

第四阶段：城镇化高度发展时期（20世纪90年代至今）。在前期工业经济和第三产业迅速发展的基础上，1991年韩国非农业部门产值占GNP比重已经超过了90%，成为高度工业化的国家。第二产业和第三产业的迅速发展，为城镇化的高度发展奠定了经济基础，到1990年韩国城镇化率已达82.7%。截至2012年末，城镇化率达91.04%，成为高度城镇化的国家。

2. 韩国城镇化发展经验总结

第一，韩国城镇化发展的首要经验为大城市带动下的城镇化发展。韩国用了短短30多年时间将城镇化发展为高度城镇化，主要依赖于长期奉行的“工业为主、大企业为主、大城市为主”的政策，工业化的发展促进了大城市的进一步发展，大城市依托产业布局的集中，使得产业与人口进一步集中于大城市。这种大城市为主的经

济发展战略使得韩国将近 60% 的人口集中于 8 个百万人以上的大城市。以首尔都市圈为例，其用仅占全国 12% 的国土面积占据了全国 70% 的国内生产总值，60% 的制造业和 50% 的人口。韩国以首都圈为核心、大城市主导型的城镇化模式使得韩国在 20 世纪 60 年代中期之后城镇化进入了快速发展阶段，在充分发挥集聚经济效应的基础上迅速提升了国际竞争力，国民经济和城镇化水平与质量不断提高（温丽、刘昭媛，2013）。

第二，韩国城镇化发展的另一重要经验为缩小城乡差距。虽然韩国以首都圈为核心、大城市主导型的城镇化模式迅速带动了国内经济发展和城镇化水平的提高，但是这种城镇化发展模式导致城乡与区域间发展差距不断扩大。为了缩小区域间和城乡间差距，韩国先后编制了四次国土综合规划和两次首都圈整备计划，制定了新都市计划和地方都市圈战略，引导都市圈和大城市人口向中小城市和小城镇疏散，对都市圈和大城市人口的过度聚集起到了一定的疏散作用。此外，20 世纪 70 年代开始韩国政府出台了一系列政策缩小城乡和区域之间的差距（魏后凯、武占云等，2013）。

其一，开展“新村运动”改变农村破旧面貌。20 世纪 70 年代初韩国的“新村运动”通过政府扶持鼓励农民建设“安乐窝”，短短几年就改变了农村破旧落后的面貌，之后该项运动逐步转变为农民自发运动。“新村运动”改善了农民生活环境，在促进农民脱贫致富和收入增加方面具有重要作用，其产生的巨大经济社会效应有效拉动了国家经济发展。

其二，开展“小城镇培育事业”和“小城镇开发事业”促进小城镇发展，缩小城乡差距。为了促进小城镇的发展，韩国政府从 20 世纪 70 年代后期开始了“小城镇培育事业”，目的是通过小城镇的发展促使其承担起准城市的功能，以缩小城乡差距。该事业集中于市场、街道及电网等基础环境的整治，有效改善了小城镇基础设施和公共服务环境。进入 20 世纪 90 年代以后，“小城镇开发事业”承接起了前期培育事业的任务，其目的是通过把乡镇所在地建设成为农村地区经济、文化和政治等多功能的综合性中心地区，缩小城市

与农村地区的经济社会发展差距。该事业所涉及的规模和范围较前期的培育事业有明显扩大，其所涉及的具体事项包括街道、居住环境及中心商业街的市场流通等。

通过以上两项发展小城镇措施的具体实施，韩国小城镇获得了极大发展，其基础设施和公共服务水平得到极大改善，除大学以外的教育设施、除综合医院以外的医疗设施、人均公路里程、公共文化艺术设施、住宅普及率、停车场数、道路铺装率等均不低于城市水平。

第三，社会保障制度对农村地区覆盖，缩小城乡社会保障差距。韩国社会保障制度经历了先城市后农村的发展历程，截至当前其社会保障制度已经覆盖了农村所有居民。其中，1988年1月社会养老保险开始在城市实行，1995年7月扩展至农村地区；社会医疗保险于1998年开始在农村地区强制实施，覆盖了全国90%的农民，政府对10%的贫困农民提供医疗救济费用；具有城乡统一的社会福利和公共救济。

（二）韩国金融支持城镇化建设经验总结

1. 政策性金融支持为主的多元化融资模式

第一，充分发挥政策性金融的作用。韩国政府在快速城镇化刚起步阶段就很重视政策性金融对城镇化融资的作用，先后成立了产业银行、企业银行、农协银行、水协银行和进出口银行五大政策性金融机构，这些金融机构的快速发展对城镇化融资起到了重要作用。

其一，定位清晰的政策性金融机构促进城镇各方面的综合发展。产业银行、企业银行和农协银行等五大政策性金融机构定位清晰，各自对城镇化建设的支持具有侧重点。产业银行的主要任务是推动石化产业和出口导向型产业的发展，对城镇化建设发展起到产业支撑的作用；中小企业银行主要任务为支持占韩国企业总数95%的中小企业的发展，对其提供中长期信用担保服务，有效促进了中小企业的发展，对城镇有效吸收人口就业起到了积极作用；农协银行主要任务为协助农业协会促进农业的发展，为农村道路、水利、信息

化建设提供资金支持，同时也通过提供免税、低息贷款等优惠政策推动农协基层组织的建立与发展。农协银行对推动农村经济发展和推动城乡一体的城镇化发展起到了重要作用。

其二，服务类型多范围广，推动城镇化综合发展。政策性金融服务类型多种多样，范围广，覆盖城镇化建设发展的各个方面，对推动城镇综合和全面发展起到了极大的促进作用。在推动中小企业发展促进城镇就业方面，既有专门投资基金的方式也有直接投资的方式促进具有发展潜力的中小企业；在企业收购兼并推动企业发展壮大方面，除了提供咨询服务协助企业进行战略性组合外，还在最有利的条件下发行和收购企业债券，推动企业有效率地进行战略性收购兼并，促进企业做大做强，从而拉动城镇经济的增长；在促进基础设施和公共服务发展方面，提供专门的项目评估分析和融资业务，同时对农村的基础设施进行审查工作，在推进城乡基础设施均等化方面起到了积极作用；在推动农村经济发展方面，依靠农协银行对农村进行生产指导、运销、结算、保险等业务，降低信贷风险的同时也有效推动了农村经济发展。

其三，具有专门的法律法规，有效监管政策性金融机构。韩国政策性金融机构具有明确的法律地位，是依据最高立法机构专门立法设立的法人机构，与一般商业金融机构和政府机构的职能进行了严格区分。如《韩国产业银行法》明确规定《韩国银行法》不适用于产业银行，产业银行应严格执行《韩国产业银行法》的规定。政策性金融机构受到多方面的严格监管：国会通过立法明确对政策性金融的职能和性质进行了界定；审计监察委员会则对其经营管理的规范性进行审查，且需配合检察院对金融犯罪行为进行惩处；财政经济部对其业务方向、融资规模和信贷规模起到决定作用，并需对其业绩进行评价，对其预决算进行审批；金融监管委员会则采用与商业银行相同的监管指标，对政策性金融机构的健全性进行监管。

第二，积极鼓励民间资本参与城镇化融资，促进融资的多元化。虽然韩国政府强调政策性金融在城镇化建设融资中居于主导地位，但是为了拓宽融资渠道，韩国政府仍然积极探索城镇基础设施建设

的市场化融资渠道。

其一，制定法律法规吸引民间资本参与城镇化建设融资。

1994年韩国国会先后通过了《基础设施吸引民间资本促进法》和该法的具体实施细则。该法规定凡是符合条件的民间资本经过相关部门审查批准后即可从事基础设施项目，并对民营资本进入城镇化融资的领域进行了详细规定：在10种（公路、铁路、港口、空港、通信设施等）公共性较强且规模较大的基础设施领域，政府对这些基础设施具有所有权，投资者在投资回收之前拥有经营管理权。在18种（煤气、仓库和汽车站等）公共性较弱且规模相对较小的基础设施领域，投资者既可以拥有经营管理权又可以拥有所有权。此外，该法还通过减免多种税收及提供信用担保基金等多种方式鼓励民间资本投资于小城镇基础设施建设。之后韩国政府又出台了《扩充基础设施对策》，该政策将参与城镇重点基础设施建设项目的民间企业性质定义为“公共法人”，从而使其税率从普通法人税率（28%）降至公共法人税率（25%）；同时对承建超过10亿韩元大型项目的企业提供现金贷款，贷款年限从10年延长至20—30年，贷款金额可达总工程费用的20%。

其二，设立国民投资基金用于城镇化建设。韩国早在1973年就开始设立国民投资基金，按低于市场利率4个百分点的优惠政策要求金融机构购买，成为吸收民间资本投资于小城镇建设的有效方式。1983年韩国国民投资基金达到20.6亿美元，虽然以后逐年减少但是到1991年仍然有2.7亿美元。国民投资基金长达数十年的高度发展为韩国城镇化建设提供了较为充足的资金，丰富了民间资本参与城镇化建设的多元化渠道。

其三，政府通过财政贴息方式促进民间资本参与城镇化建设。为激发企业参与小城镇基础设施建设的积极性，韩国中央银行在统借外债后通过开发银行和商业银行等金融机构将这些资金贷款给国内企业。金融机构根据国家确定的产业政策将国内外存款按远远低于市场水平的优惠利率贷款给基础设施建设企业，财政负责将利差部分补给金融机构。相关统计显示，20世纪70年代小城镇基础设施

贷款占贷款总额的 30% 以上。

2. 政府扮演角色的经验总结

为了保障城镇化建设的快速顺利推进，韩国政府无论是在政策性金融，还是在民间资本参与城镇化建设方面均起到积极而重要的作用。其在金融支持城镇化发展中的作用主要体现在以下几个方面：其一，确定具体的城镇发展计划实施主体。中央政府与地方政府通过签订协议共同促进区域开发事业的发展；地方政府负责实施配套支援资金的发放和具体计划的实施；行政自治部则负责支援资金的发放并检查实施效果。其二，采取选择与集中式投资。为推进城镇化的发展，韩国政府在总结以往经验教训的基础上将重点集中于对城镇的培育上，并优先开发条件相对优越且综合培育计划制定得较好的城镇。虽然几乎所有城镇都能得到培育计划提供的资金，但是不同城镇获得的资金支援力度悬殊，达到集中开发的目的。其三，不断提高城镇建设支持力度。20 世纪 60 年代中期以来，韩国政府一直致力于城镇的建设发展，各方面的支援力度不断加大。通过金融税收多方面的优惠政策鼓励民营企业参与城镇化建设投资，同时不断改善投资结构，提高投资力度，调动地方政府参与城镇建设的积极性。

第三节 国外城镇化与金融支持的经验及启示

一、国外城镇化发展的经验及启示

从国外城镇化发展经验可以看出，发达国家城镇化水平和质量的不断提高具有很多共同的经验启示，这些经验启示主要包括：国外发展城镇化都非常注重城镇化与工业化的协调发展；注重城镇化与农业现代化的协调发展；注重大中小城市及小城镇的协调发展；注重城镇化与资源集约、环境优化的协调发展；注重市场与政府对城镇化的协调推进。

（一）注重城镇化与工业化协调发展

从国外城镇化发展经验可以看出，国外发展城镇化都非常注重城镇化与工业化的协调发展。美国城镇化从 19 世纪初到 19 世纪 60 年代的起步阶段直至如今进入城镇化缓慢发展阶段，城镇化发展自始至终都与工业化的发展密不可分。美国以成熟的市场经济为导向，工业化与城镇化同步完成；英国城镇化发展以工业化为基础，作为世界上第一个实现工业化的国家，因此与工业化发展相伴随的城镇化发展与完成也是世界上最早的国家之一；1871 年统一为德意志帝国后的 19 世纪后半期，德国出现了历史上最引人注目的经济转变，其仅用了 30 年左右的时间就完成了英国 100 多年才能完成的工业革命，成为高效率的工业经济国家，与此同时城镇化也得以迅速发展完成；法国城镇化发展受制于其小农经济根深蒂固的影响，城镇化进程缓于其他发达国家，其后在工业经济发展的带动下城镇化才得以迅速发展和最终完成；日韩作为后起的工业化国家，起步较晚但是在工业经济迅速发展的带动下，城镇化发展速度明显快于欧美国家。

从以上国家城镇化与工业化发展相伴随，二者相互影响相作用的经验可以得知，推动我国城镇化的持续发展有赖于工业化的可持续发展，未来推动东部地区产业结构转型和产业升级是东部地区提高城镇化质量的核心；中西部地区有效承接东部地区产业转移进一步缩小与东部地区的工业经济差距，是中西部地区提高城镇化水平的关键所在。

（二）注重城镇化与农业现代化协调发展

国外城镇化发展经验表明，仅重视城市建设而忽视农村发展不利于城镇化的持续推进，对农村地区经济的扶植不仅不会阻碍城镇化进程，还可进一步推进农村剩余劳动力的有序转移及城市的可持续发展。英国 1948 年实施的《城乡规划法案》对农业的稳步发展和城乡统筹的城镇化发展起到了有效保障；法国城镇化发展进程缓慢

的一大重要原因是小农经济的发展阻碍了农业现代化进程，因此“二战”后法国政府采用“以工养农”的政策推动专业化、机械化和产业化的农业现代化进程，成功促进了法国城镇化的发展；日本则通过《町村合并促进法》和《农业基本法》等一系列法律法规推动农村经济发展，促进城乡一体的城镇化进程；韩国以大城市和都市圈带动城镇化发展的模式快速推动了本国的城镇化进程，但是却导致城乡差距进一步扩大。为缩小城乡差距韩国通过开展“新村运动”改变农村破旧面貌，通过社会保障制度对农村地区的覆盖缩小城乡社会保障差距，这些措施对城乡地区经济社会差距的缩小起到了积极作用。

以上这些典型国家城乡统筹城镇化发展经验表明其对城镇化的持续发展和国民经济发展具有重要作用，城乡统筹发展不仅可以为工业化提供广阔的市场空间，还为农村剩余劳动力素质的提高及有序转移提供了良好基础。鉴于此，未来中国城镇化发展要注重与农业现代化的协调发展，以促进城乡一体城镇化的发展。

（三）促进大中小城市和小城镇的协调发展

从国外城镇化历程来看，各国城镇化大都经历了从小城市、中等城市到大城市、都市圈的发展过程，进入了高度城镇化阶段后开始注重小城镇的发展，城镇化进程放缓。美国城镇化从一开始集中于大中城市到现在分散于中小城市，从聚集型城镇化向分散型城镇化和重点发展小城镇转变是美国城镇化的重要经验；与其他国家明显的小城市—中等城市—大城市—都市圈—小城镇的发展路径不同，德国城镇化过程始终重视大中城市与小城镇及区域间的协调发展；法国在第二次世界大战后开始的“领土整治”运动限制大城市数量和规模的扩张，重点发展中小城市，促进小城镇发展；日本在积极推进都市圈发展的同时也非常注重中小城镇的建设，将小城镇纳入大都市圈整備计划，利用都市圈的区域带动作用促进中小城镇经济发展。

在城镇化的特定阶段，大城市和都市圈的发展能有效聚集经济

社会资源推动国民经济和社会发展，但是却容易导致大城市规模过度扩张、城乡差别加剧、出现大量贫民窟等一系列严重的经济社会问题。因此城镇化不能仅依靠大城市和都市圈经济的发展来带动，要同时发挥中小城市和小城镇的分散作用。从以上国家城镇化发展经验可知，促使大中小城市和小城镇协调发展，形成合力的城镇体系及提高城镇综合承载能力是推动城镇化持续发展的基础载体。未来中国促进大中小城市和小城镇协调发展，要结合中国具体国情及特定城镇化阶段特征，不能片面追求城市规模的扩大，也不能遍地开花地发展中小城市和小城镇。必须综合各自的优势，一方面发展具有全球竞争力的大城市和都市圈充分发挥经济社会资源的集聚效应，另一方面也要加快发展中小城市（镇），充分发挥这些城市对大城市和都市圈经济社会功能的有效承接作用，形成多元化、可持续的城镇体系。

（四）促进城镇化与资源环境的协调发展

由于城镇化与工业化相伴相随，而人类工业化的过程长期伴随着对资源和环境的破坏，因此城镇化与资源环境长期以来发展不协调。随着工业化和城镇化的持续推进，人类在享受到工业文明和城市文明的同时，也受到了资源环境恶化的惩罚，因此各国开始重视资源的集约利用和环境保护。发达国家普遍认为城镇化发展离不开土地及水等各种资源的合理利用，因此非常注重对各种资源的有效利用。循环经济在发达国家城镇化进程中具有重要地位，德国就是循环经济发展较好的典型国家。德国通过出台废弃物处理法和制定国家废弃物管理计划，实现了废弃物处置向废弃物经济的转变，目前废弃物处理成为德国经济中的重要组成部分。此外，德国经济社会发展避免以牺牲生态环境为代价，环境保护在城市建设法典中制约着城市建设的全过程，任何建设项目都要以保证绿地总量为基础。德国政府每四年颁布一轮生态建设计划，并将小城镇建设中的环境保护问题作为重点。在较为严格的管理下，德国几乎所有城镇都具有三分之一以上面积的花园和森林。

国外城镇化进程表明城镇化过程带来了土地资源减少、水污染及环境恶化等较为严重的资源环境问题，不妥善处理这些问题将严重影响未来城镇化的持续发展和经济社会的进步。当前我国正处于城镇化快速发展阶段，各种城市病及资源环境恶化问题较为突出，必须引起相关部门及全民的高度重视。未来中国城镇化发展要重视资源集约和环境优化，以促进城镇化的可持续发展。

（五）促进市场与政府对城镇化发展的协调推进

欧美和日韩等国家是市场经济高度发达的国家，但是城镇化涉及城镇合理布局、社会结构变迁和经济结构调整等诸多宏观问题，因此需要政府加以适度的宏观调控和引导。美国一直以来很注重市场对资源配置的主导作用，在城镇化建设中同样注重市场的主导作用，但是城市发展中大城市的过度发展导致资源经济的过度集中及城市病等诸多问题的产生，政府通过西部政策及小城镇发展政策有效促进了经济社会资源向中西部地区的扩散，促进了城镇化的区域均衡发展；英国重视法律先行的原则，完善发展规划统筹城镇发展，并注重建立完善农村地区的社会保障，缩小城镇化带来的城乡差距；德国是世界上城镇化全面综合发展得最好的国家之一，其中最重要的因素为政府对城镇发展规划和区域均衡发展的重视，避免了其他国家普遍存在的区域非协调发展状况；法国政府对农业现代化的推动及发展小城镇的政策极大地改变了以往城镇化滞后的状况，用较短的时间完成了城镇化进程；日韩国家均非常注重政府在城镇化发展中的导向和调节作用，成功实现经济腾飞和城镇化的高度发展。

以上国家的城镇化经验充分表明，政府对于城镇化发展具有重要的引导作用，政府引导对城镇化的健康有序发展必不可少。未来中国在促进城镇化进程中市场与政府的协调发展方面，要有效区分市场与政府各自的作用及边界。城镇化的总体规模、总体格局及区域间的要素流动均应通过市场调节完成，而城市发展的具体格局和模式则需要政府进行规划，同时基础设施和公共服务建设需要政府进行规划性的疏散，同时要为城镇化发展营造良好的政策和法律

环境。

二、国外金融支持城镇化经验对我国的启示

国外金融支持城镇化经验启示很多，但总结起来可分为两大方面。一方面，充分发挥市场多元化融资的优势。另一方面，充分发挥政府在城镇化融资中的重要作用。

（一）充分发挥市场多元化融资优势

欧美发达国家和日韩等国城镇化融资的一大典型特征为充分运用市场机制，积极引入私人资本参与城镇化融资。美国作为世界上最为发达的资本主义国家，在城镇化融资方面积累了较为丰富的经验，其中最为重要的经验为以市场化为导向的多元化融资模式；英国作为世界上第一个将公私合作模式作为施政理念提出并积极推行的国家，在金融支持城镇化方面较为突出的经验是积极推进 PPP 和 PFI 融资模式，充分吸引私人资本参与基础设施建设；德国在城镇化市场融资方面弱于美英两国，但仍然积极采取多元化方式进行基础设施融资，这些方式包括银行贷款、发行地方政府债券及 PPP 模式等；法国城镇化建设融资的典型特征为政府主导下的特许经营模式，促进了基础设施融资的多元化；日本作为仅次于美国的世界第二大市政债券发行国，在城镇化建设融资方面具有包括中央政府、各级地方政府、官方代理机构（如地方公团等）、私营公司和受益者多元化的融资主体，融资渠道不断多元化；韩国政府也积极推进城镇化融资的多元化，这些措施包括制定法律法规吸引民间资本参与城镇化建设融资，设立国民投资基金用于城镇化建设及政府通过财政贴息方式促进民间资本参与城镇化建设等。

随着城镇化融资的不断发展，走多元化和市场化的道路已经成为各国不约而同的选择，充分说明城镇化建设质量的不断提高以及城镇化建设项目的公共产品性质等固有特性决定了城镇化建设资金需求的不断扩大，因而探寻多元化的市场融资渠道为必然发展趋势。

现在中国城镇化发展在世界上还处于中等水平，离发达国家高度城镇化还有很远的距离，因此未来随着城镇化率的提高及城镇化发展质量的提升，城镇化建设对资金的需求不断扩大不可避免。针对城镇化建设资金需求的不断扩大，在充分借鉴国外多元化融资渠道的基础上，要倚重城建资产的总体优势和资本市场的灵活优势，在巩固财政融资作用的同时大胆创新融资工具，制定融资政策拓展融资渠道。合理有效利用债券、股票和外资，将资本市场和市场运行作为主要的融资渠道，并改革基础设施建设投融资方式，大力发展市政债券、投资基金及信托等各种融资方式。

（二）政府在城镇化融资中发挥着重要作用

由于城镇化建设项目的特殊属性市场机制在该领域或多或少地存在“失灵”现象，因此该领域是政府通过影响基础设施投融资和对其运营进行规制等方式对其进行引导和宏观调控的重要领域。即使在市场主导型融资模式的美国，政府也通过为市场化融资提供良好的政策制度环境，提供非经营性基础设施和积极采取公私合营方式促进城镇化融资等方式加强对城镇化融资的引导和调控；以公私合营为主要特征的英国，其政府在基础设施领域的重要作用仍然得以重要体现，主要包括政府对基础设施和公共服务领域的私人融资活动具有主导作用，通过持有企业特殊股份的形式对已经民营化的基础设施企业进行管，各级政府在基础设施融资中均具有重要作用；德国政府为了提高基础设施融资效率积极引入多元化融资，同时控制着重要基础设施领域，并对基础设施和公共服务供给价格进行直接管制；法国政府积极进行基础设施融资，通过全国垄断公司经营基础设施领域，还直接对非经营性基础设施企业进行补贴；日本政府在城镇化融资中的作用强劲有力，其在“二战”后对推动国民经济和城镇化发展起到了强劲有力的作用；韩国政府在城镇化融资中的作用主要体现在确定具体的城镇发展计划实施主体、采取选择与集中式投资和不断提高城镇建设支持力度三个方面。

以上国家政府在城镇化融资中均发挥了重要作用，未来中国在

城镇化融资中强调融资渠道市场多元化的同时，也要着重发挥政府在融资中的积极作为。首先要借鉴国外经验充分发挥政府在财政融资中的主导作用，政府应主要通过直接投资、贴息和其他政策性补贴的方式投资于城镇化建设；其次，要有效划分清楚各级政府边界。国外中央政府、省级政府和市县级政府在城镇化融资中均有不同的职能划分，合理的分工和清晰的各级政府融资边界是城镇化融资顺利进行的先决条件。再次，要建立完善吸引民间资本参与城镇化融资的机制和方法。政府积极鼓励和支持非政府部门、非国有机构企业和社会资金参与城镇化融资，遵循“谁投资，谁受益，谁承担风险”的原则并根据项目性质给予合适的优惠政策鼓励民间资本进入城镇化建设领域。最后，要建立明确的法律政策和合理的监督体制。政府要加强对城镇化融资和运营的监管，规范各类投资主体的行为，通过完善信用评级制度、风险预警和监控系统确保监管到位。

第七章 目标模式、路径选择与政策建议

借鉴国外城镇化与金融支持城镇化的成功经验，结合我国新型城镇化与金融支持的定量与定性分析结果，本章提出促进新型城镇化与金融支持协调发展的政策建议。本章主要包括三节内容：第一节，目标模式。本节提出金融支持新型城镇化的目标模式应是政府引导型的多元化融资模式，一方面应发挥政府引导作用，强化和规范政府职能；另一方面则应积极发挥市场优势，创新和完善多元化融资渠道。第二节，路径选择。本节提出金融支持新型城镇化的路径选择应是善用经营城市理念的融资路径，在此理念引导下提出了非经营性、准经营性和经营性三类项目及人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体六类城镇化的具体融资路径。第三节，政策建议。在前两节目标模式和路径选择的指导下，本节提出加强金融对新型城镇化的支持作用应从三方面着手，一是提高金融支持水平，二是拓展多元化融资主体和融资渠道，三是完善相关政策制度。

第一节 目标模式：政府引导型的多元化融资模式

一、发挥政府引导作用

新型城镇化建设要充分发挥政府的引导作用，主要从以下三方面着手：第一，加强财政与政策性融资的作用；第二，找准政府金

融支持的重点，主要应做到支持基础设施和公共服务建设，支持新转移人口的生活城镇化，支持工业化、农业现代化和城镇化的协调发展；第三，完善政策制度软环境，主要包括调整优化金融支持新型城镇化的信贷政策体系，构建和谐互赢合作的政银企合作关系，设立风险基金防范和化解金融风险。

（一）加强财政与政策性融资的作用

一直以来，财政及政策性金融在我国城镇化建设中发挥着主导性的支持作用，在新型城镇化建设背景下虽然市场化的多元性融资作用不断加大，但是财政和政策性融资在城镇化建设中仍然会继续发挥着难以替代的作用。不断加强财政与政策性金融的支持作用应做到以下几点：其一，根据新型城镇化建设不断增长的资金需求现状不断加大财政投入，特别是加大对城镇基础设施、公共事业等公益性项目的财政投入。其二，积极利用直接融资渠道扩大融资来源。传统城镇化融资主要依靠银行信贷等间接融资方式进行，未来为了解决新型城镇化资金不足问题要充分发挥资本市场对金融资源进行配置的作用，通过发行市政债券和城投债的方式进行直接融资。其三，制定相关政策制度促进商业性金融机构及民间资本对城镇化建设的支持力度。通过税收减免、贴息、税率、利率等激励措施鼓励商业金融机构加大城镇化建设的中长期贷款力度，鼓励和支持民间资本进入城镇化建设领域。其四，充分发挥政策性金融机构的作用加大其对城镇化建设的资金投入。要充分利用政策性金融机构公益性、社会性和超前性等特点，加大其对新型城镇化基础设施和公共事业建设等领域的资金支持。最后，充分发挥银监局、人民银行等监管机构的信贷政策和窗口引导作用。通过帮助搭建“政银企”对接和融资服务平台，促进金融机构和企业进行城镇化建设重点项目的参与力度，并加强监督力度落实贷款协议。同时也要积极引导各类金融机构加大对农业现代化及新转移人口生活城镇化等相关方面的信贷支持力度。

（二）找准政府金融支持重点

1. 支持基础设施与公共服务建设

一方面，完善城镇居民基础设施配套，保障居民基本生活需求。基础设施是为城镇居民提供公共服务，保障居民基本生活需求的物质工程设施，通常包括公路、铁路、通信、水电煤气及园林绿化等公共设施，是居民生活的硬件环境。通过公路及铁路等交通设施的完善配套，保障居民交通的通达性与便利性，为居民出行提供基本保障；通信及水电煤气的配套完善是现代社区居民生活的必备条件，要充分保障这些基础设施的完备；园林绿化对于美化城市生态环境、净化空气，提高居民生活质量具有重要作用，通过规定园林绿化面积标准对保障居民生活质量具有重要作用。

另一方面，建立健全公共服务体系，为居民生活提供便利与保障。公共服务包括教育、医疗、社会保障及就业等，是政府提供的具有共同消费性质的公共物品和服务。公共服务水平是居民选择城镇居住的基本要素，公共服务水平的高低直接反映了一个城市的经济社会水平。为居民提供较好的公共服务是保障居民生活需求和生活质量的根本性举措。虽然近年来中小城市和小城镇及城市郊区化快速发展趋势明显，但是教育、医疗及就业等公共服务长期以来集中在大城市及城市中心区域，导致中小城市和小城镇远郊区县公共服务水平没有跟上步伐。未来政府行政部门有必要向中小城市及远郊区县转移，教育、医疗和就业等公共服务同步向远郊区县分散，带动远郊区县的发展，促进居民整体生活质量的提高。

2. 支持新转移人口的生活城镇化

人口城镇化是城镇化的具体体现形式，而生活城镇化则是新型城镇化“以人为本”的根本体现。因此要加强对新转移人口生活城镇化的支持力度，主要通过以下几方面体现：首先，加大对新转移人口的住房金融支持。住房是新转移人口在城镇安家立业之本，因此要加大对新转移人口的住房金融支持。对有能力购买住房的中上收入等级的新转移人口，要严格执行差别化住房信贷政策，降低首

套房及中小户型住房的信贷门槛，增强首套房刚性需求者的基本住房需求。对于中低收入等级的新转移人口，要尽量将其纳入住房保障范围，在保障房建设投资审批、利率优惠及规模等方面予以政策性倾斜。其次，加大对新转移人口的就业和创业的金融支持。就业和创业是继住房之后新转移人口在城镇面临的第二大问题，通过加大金融对中小企业的支持促进其对新转移人口的吸纳能力，并通过加大对新转移人口自我创业的支持，促进其就业面的扩展。最后，加大对新转移人口教育和医疗等公共服务方面的金融支持力度。对新转移人口及其子女在教育 and 医疗等方面予以金融支持，促进生活城镇化水平的提高。

3. 支持工业化和农业现代化的发展

城镇化与工业化和农业现代化的协调发展是城镇化可持续发展的动力和源泉，因此促进城镇化的持续发展必须加强对工业化和农业现代化的支持力度。

一方面，促进产业结构调整 and 升级，支持城镇工业化。随着我国从工业化起步阶段向中后期阶段的转变，主导产业也随之从传统产业转向战略性新兴产业转变，产业驱动从技术模仿和简单加工向自主创新转变，产业分布也从沿海发达区域向中西部内陆区域转移（张瑞怀，2012）。针对这一发展趋势要积极支持战略性新兴产业的成长，加大对东部地区产业升级及中西部地区产业承接的支持力度，同时积极扶持高科技及成长型企业，加大对特色产业基地和产业集群的支持力度，通过金融支持促进产业结构调整 and 升级。

另一方面，要加大对农业现代化的支持力度。农业现代化是释放农村剩余劳动力的根本动力，因此加大对农业现代化的支持力度是促进新型城镇化可持续发展的重要途径。而农业现代化各环节对金融的依赖性较强，因此加大金融对农业现代化的支持力度势在必行。首先，完善农村金融体系为农业提供全面服务。建立完善农村金融结构，通过成立多种形式的农村金融机构保障农业现代化资金需求。同时建立完善农村金融体系，不断完善农村金融支持制度。其次，不断完善基层财政与金融支持制度，不断创新金融产品支持

农业现代化发展。农业现代化的金融支持不应以短期的盈利为目的，应着眼于农业现代化及其与工业化和城镇化的相互作用相互影响机制，通过完善基层财政与金融支持力度，加大对劳动密集型农业向资本密集型农业转型的财政与金融支持。最后，通过完善农业保险制度促进农业风险化解机制的有效实施。因为农业具有受自然因素影响大的特点从而致使农业是一个高风险的产业，为了保证农业金融支持资金的持续增长和安全回收，必须通过互保和再保险的方式分散和转移风险，充分发挥农业保险在农业发展中的重要作用。

（三）完善政策制度软环境

通过建立健全金融支持新型城镇化的政策制度为城镇化建设提供良好软环境，保障城镇化建设的资金需求。

其一，调整优化金融支持新型城镇化的信贷政策体系。政府要发挥财政的引导作用，鼓励和支持政策性金融及商业性金融主动向城镇化建设方向倾斜，重点支持城市基础设施建设、新转移人口的生活城镇化、新型工业化和农业现代化及现代物流和服务业等建设领域。逐步出台差异化的区域信贷政策，促进大城市与中小城市及小城镇、城市与农村的均衡协调发展。

其二，构建和谐互赢合作的政银企合作关系。为进一步深化政府引导下的多元化融资目标模式，需要按照市场经济和法制建设的要求加强政银企之间相互信任及相互合作的关系，政府部门要加强与银行和企业的信息沟通，及时发布政策与法规信息，支持和引导金融机构及相关企业在城镇化建设项目方面的建设与运营（袁晓初，2013）。

最后，设立风险基金防范和化解金融风险。应通过建立并完善政策性保险体系及担保组织不断完善征信系统，形成政府支持引导、市场运作及多方参与的信用担保体系，有效防范和化解金融风险。

二、创新和完善多元化融资渠道

创新和完善多元化融资是未来新型城镇化拓展融资渠道的目标，具体应从以下两大方面着手：一方面，创新拓展多元化融资渠道。在构建政府、企业及私人共同参与的多元化融资主体格局的同时，不断拓展新型城镇化建设融资模式与渠道。另一方面，找准多元化融资的着力点。通过建立健全与新型城镇化相适应的金融组织体系及加大金融创新服务力度提高金融支持城镇化的力度和水平。

（一）创新拓展多元化融资渠道

城镇化建设的进程和质量很大程度上受融资渠道的影响和制约，应采取有效措施不断改善城镇化融资的内外部环境，构建与新型城镇化发展相适应的多元融资体系，改变传统以财政为核心的融资体系。一方面，构建多元化的融资主体格局。构建多元化融资渠道首先要构建多元化的融资主体格局，鼓励和支持私人资本更广泛地进入经营性或准经营性项目，最终形成政府、企业及私人共同参与新型城镇化建设融资的格局。另一方面，则要不断拓展新型城镇化建设融资模式与渠道。一是充分发挥财政对城镇化建设资金的支持和引导作用，持之以恒地将财政支出的重点放在基础设施、公用事业及公益性项目方面；二是更多发挥市场机制促进多元化融资。城镇化建设项目普遍具有资金需求量大、建设周期长、融资周期长和沉淀成本高等特点，具有资金的长期化和融资形式多样化的资本市场直接融资方式更适合城镇化建设资金需求，因此要灵活运用多种资本融资手段大力发展资本市场。可以考虑大力发展债券市场、资产证券化（ABS）及城市建设基金等多种金融工具筹集新型城镇化所需的巨量资金。此外，在城镇化建设中还可通过公私合营模式提高项目融资比重，根据不同的城镇化建设项目类型选择相应的项目融资模式提高民间资本参与城镇化建设项目融资的比重。最后，还可通过信贷担保、特许经营及吸引外资等多种方式促进城镇化建设融

资的多元化。

（二）找准多元化融资的着力点

1. 建立健全金融组织体系

一方面要进一步建立健全与新型城镇化相适应的金融组织体系。进一步发挥和拓宽政策性金融机构支持新型城镇化建设的功能，提高其金融服务水平，并积极引导其他金融机构加强对新型城镇化建设的支持作用；鼓励和支持商业银行加大对新型城镇化建设的支持力度，提高商业性金融机构参与城镇化建设的程度；充分发挥股份制银行和城市商业银行机制灵活和产品丰富的特点，积极引导其对城镇经济发展的中小微企业的信贷支持作用，促进中小微企业对新转移人口就业的吸纳能力，为人口城镇化和生活城镇化建设提供资金支持；根据城镇化所涉及的基础设施、住房及土地等多个方面的特点加快推进新型金融机构发展，通过提供综合的金融服务业务实现其收益的快速增加，从而实现这些金融机构能够发挥自身优势且与城镇化发展相适应的特色发展战略；充分发挥点多面广及贴近城镇的优势，积极促进农村金融机构、邮储银行及村镇银行的发展。农村金融机构的发展对农业现代化和城乡一体城镇化的实现具有重要作用，要合理扩大农村点线面的区域布局提高农村金融服务水平，同时围绕农业产业化经营以及农产品结构调整，通过探索创新小额贷款产品、扩大农村担保物范围及优化产品要素等方式，创新农村土地、林权、粮食仓储及农机等为担保的全新信贷产品，增强其对三农的支持作用。

2. 金融机构需发挥优势着力完善金融服务

在政策性金融机构、商业性金融机构及股份制和城市商业金融机构找准各自的方向和着力点基础上，要发挥各自优势着力完善金融服务拓展市场空间推进新型城镇化建设。首先，加大金融创新服务力度。当前我国城镇化的快速发展，农村剩余劳动力持续不断向城镇转移，及从农民向市民生产生活方式的转变，均需要不断创新金融服务水平，这一发展阶段为金融机构创新服务提供了大量的机

会。生活城镇化过程中的教育、医疗和养老等都需要金融予以支持，要探索既满足生活城镇化需要又满足金融机构利益需求的金融创新服务产品。其次，建立全新的金融运营模式扩大城镇化建设资金来源。可以尝试建立横跨货币、资本、债券和实业投资市场的金融市场运营新模式，促进城镇化建设项目融资的多元化。再次，创新能够盘活生产要素、破解融资难题的信贷模式和金融产品。加强对城镇化建设中产业升级和结构调整、基础设施和公共服务建设及新转移人口的生活城镇化等领域的重视程度，为这些领域提供包括信贷、资金管理、理财及结算等一系列的金融服务绿色通道。最后，制定并确实贯彻落实金融支持城镇化建设相关政策措施（袁晓初，2013）。充分运用各类政策性贷款，优化准入门槛、产品设计和贷款定价，促使新转移人口顺利进入城镇居住及就业等，推动人口城镇化和生活城镇化进程。

第二节 路径选择：善用经营城市理念的融资路径

一、善用经营城市的理念

随着城市建设资金需求与供给的矛盾日趋突出，经营城市理念逐渐在西方发达国家兴起。经营城市理念的特征主要有：充分运用市场经济价值规律，依靠市场机制来经营城市资源；可经营的城市资源为泛城市资源的概念；所有权与经营权、管理权有效分离；社会的多方参与。经营城市理念在城镇化建设存量资产和增量资产中均有广泛应用，将城镇化建设存量资产所有权和经营权进行有效剥离获取城镇化建设的后续资金；城镇化建设增量资产要走出以城建城不断扩充城市建设资金来源的道路。

（一）经营城市理念的产生及发展

经营城市理念缘于西方国家城市发展中城市建设资金需求与供

给的矛盾日趋突出，西方管理者在这一背景下提出了要按照市场规划运作将城市资源作为资本实行产业化经营及多元化融资。即城市建设和发展应从基本经济规律出发，要充分尊重价值规律运用市场机制整合配置城市资源。基于这一基本原理，20世纪90年代后西方国家的一些城市管理者又进一步提出了“经营城市”的概念。随着中国城镇化的不断发展，资金供需矛盾问题也日益突出，21世纪初经营城市理念也开始在我国发展。主旨为按照市场经济价值规律，综合运用城市土地资本、地域空间和其他经济要素，通过市场化运作和高效的城市管理盘活城市资源，实现城市资源在规模和结构上整合配置的高效运行，从整体上运用城市经济促进城市经济社会持续快速健康发展。

（二）经营城市理念的特征及城市经营资源的类型

经营城市理念主要有以下几方面的特征：第一，充分运用市场经济价值规律，依靠市场机制来经营城市资源。通过市场经济价值规律将城市资源进行整合配置，而不是通过过去的计划经济方式来配置资源。第二，可经营的城市资源包括多方面的资源，为泛城市资源的概念。既包括城市基础设施、公共服务资源及相关延伸资源，也包括历史文化资源等城市人文资源，还包括土地矿产等城市自然资源。第三，所有权与经营权和管理权的有效分离。改变以往政府以拨款方式直接投资的行政模式，通过组建城市开发公司改革投资经营体制，有效分离政府投资与项目管理的职能，促进城镇化建设项目特别是公共基础设施及公用事业的政事、政资和政企分开。第四，社会的多方参与。基于以上三个特征，城市经营理念需要社会的广泛参与，不仅包括政府积极参与引导，企业积极参与经营管理，社会个人还可参与投资与管理监督，通过城市居民的主动参与来搞好城市的发展。

城市经营资源的内涵和外延随着科技进步和城市现代化的发展在不断丰富和扩大，新的资源和经营城市的内容在不断被产生和开拓。综合起来，现阶段城市经营资源可分为以下几种：第一，城市

基础设施、公共服务资源及相关延伸资源等。包括城市道路、桥梁、建筑物（体育场馆）及电力、通信、网络和市政公用设施。延伸资源主要包括品牌资源、形象资源、信息资源，以及公益事业的管理权、经营权及使用权等。第二，城市人文资源。这些资源不仅包括城市历史文化，还包括城市人文、科技及政府资源等。第三，城市自然资源。主要包括土地、山川、河流、湖泊、矿产及空间等。

（三）经营城市理念在金融支持城镇化中的应用

经营城市理念实际强调市场价值规律在城市资源中的运用，将城市多种资源作为可经营资源获取收益以支持城市长期发展建设，这一理念对于金融支持城镇化具有重要启发作用。一方面，城镇化建设存量资产是政府长期巨额资金投入的结果，为政府重要的国有资产。将这些存量资产作为城市可经营资源，有效剥离所有权和经营权，通过转让经营权、收益权和股权将这些存量资产盘活整合推向市场，从而获取城镇化建设的后续资金。另一方面，城镇化建设增量资产需要政府不断的资金投入，新型城镇化背景下随着生活城镇化、资源环境城镇化及城乡一体化的重要性越来越突出，资金需求也越来越大，因此走出一条以城建城不断扩充城市建设的资金来源成为新型城镇化的必然要求。具体来讲，要根据城市建设项目的公益性、准公益性和经营性进行分类，将可以运用市场价值规律投入市场运营的城镇化建设项目推向市场，通过市场价值规律实现城镇化建设资金的增量。对经营性和准公益性的城镇化建设项目，以政府投资为引导，允许各种类型的企业、社会个人进行项目投资，形成多元化融资主体和多元化融资渠道结构。

二、三大类项目的融资路径

按照经营城市理念及经营城市理念在城镇化建设中的运用，可根据项目未来是否有资金流入，将城镇化建设项目分为非经营类、准经营类和经营类三项分别探讨各自的融资路径。

（一）非经营性项目的融资路径

带有纯公共产品性质的非经营类项目（包括基本养老、基本医疗和公共卫生、开放式广场及公共绿地等），由于缺乏收费机制，未来没有现金流的流入，从而由私人部门投资必然会带来社会效率损失和社会福利损失。因此鉴于这类项目具有非赢利性的特点，不能通过向企业及个人融资获取项目建设资金，其前期投资及后期运营维护和管理只能通过政府财政资金（政府预算内支出、政策性收费和经营资源收入），及以政府财政信用为基础的融资方式（城投债、政府补偿费质押贷款、基金融资、PFI等）。

在此笔者仅对以财政信用为基础的融资方式进行概括性的介绍。其一，城投债融资方式。通过成立城市建设投融资平台的方式，将污水处理、垃圾处理及排水管网等多个城镇建设项目集合进行发债，项目建成后运营产生的收益作为专项偿债基金进行后续基金的补充（岳文海，2013）。其二，政府补偿费质押贷款。该种融资方式下政府通过新建或授权事业机构或政策性公司作为项目建设单位为第一责任人，而非政府作为第一责任人和借款人。新建或授权的事业机构或政策性公司在获得政府在一定时期内以项目补偿费形式拨付财政性资金的承诺后，以政府的项目补偿费作为质押担保向银行（包括政策性和商业性银行）申请贷款。其三，服务型PFI融资模式。这是一种通过政府与私人部门相互合作的方式提供基础设施服务，私营部门对基础设施进行运营，政府则根据城镇化建设项目的影子价格或使用情况向私营部门支付费用，而非私营部门直接向使用者收费来回收成本和获得利润。其四，基金融资方式。设立城市基础设施投资基金和基础设施债券基金，以社会资本、保险资金、政策性资金为主要募集渠道。

（二）准经营性项目的融资路径

带有准公共产品性质的准经营类项目（自来水、电力、供暖等项目）具有公益性和商业性双重属性，具有一定的现金流收入，但

是收益不能完全弥补成本，不能要求它完全按市场化运作，因此需采取多元的融资主体，通过政府补助、私人投资的方式完成项目建设。因此鉴于这类项目政府补贴（税收返还、财政补贴或其他补偿方式等）和市场机制的补偿和收费方式特征，宜采取公私合营的PPP模式和私人部门主动融资的PFI融资模式。其一，公私合营的PPP融资模式的选择。在选择与准公益性城镇化建设项目合作的私营企业后，政府与其合作成立特别目的公司。项目建成后特别目的公司拥有一定期限内的经营权，经营期满后政府收回经营权。其二，私人部门主动融资的PFI融资模式的选择。私营部门根据政府公布的城镇化建设项目招标信息中标后，获取进行该项目一定期限内的建设与运营权利，私营部门从政府部门或接受服务方收取费用以回收成本，特许期满后将所经营的项目完好地、无债务地归还给政府。

（三）经营性项目的融资路径

带有盈利性质特征的经营性项目（收费道路、桥梁等）具有一定的收费机制和稳定的现金流量，应通过建立公平的竞争机制实行市场化运作。对于该类城镇化建设项目政府不应该采取直接融资的方式，而应该由私人部门进行融资，将项目建设和经营的特许权通过特许权合约的方式转让给私人部门。新型城镇化建设经营性项目应在继续发挥银行贷款融资模式的基础上，积极采取BOT、项目收益权质押、融资租赁及信托融资等。第一，BOT融资模式。国内外相关企业在与政府融资平台签订项目特许经营权协议后，开始对经营类项目融资并进行建设，在特定年限内对该项目进行维护和经营。通过在规定年限内向使用者收取费用获取收益，协议期满后将项目转让给政府平台公司。第二，项目收益权质押融资模式的选择。该融资模式是一种创新的金融产品，为我国《担保法》明确规定的一种权利质押，是以未来收益权质押担保还贷本息的贷款模式。这类融资模式主要适用于道路、铁路、电厂、机场、桥梁等收益较为稳定的大规模基础设施建设项目。第三，融资租赁模式的选择。对于未来有可预见稳定收益的城镇化建设项目（城市轨道交通、水力发

电厂及大规模的火电厂等)可采用售后回租方式的融资模式;对于城镇化建设项目运营中设备购置成本在30%左右的项目,可采用直接融资租赁的融资模式;而对于建设运营中设备购置成本占比特别高的项目,杠杆租赁的模式优于直接融资租赁模式。

三、六分类城镇化的融资路径选择

按照经营城市理念和三大类项目融资路径的指导,对新型城镇化六分类城镇化(人口、产业、空间、生活、资源环境和城乡一体城镇化)的融资路径进行分别探讨,可对城镇化的具体融资路径有更为深入的了解。

(一) 人口及生活城镇化的融资路径

新型城镇化不仅仅强调人口城镇化的进一步推进,更进一步重视转移人口生活的市民化。针对目前金融支持规模不足的现状,未来金融对人口和生活城镇化的支持要集中在加大支持规模方面。其一,加大对新转移城镇人口住房的金融支持。可通过住房信贷门槛和差别化住房信贷政策等措施,满足中等及以上收入群体的住房刚性需求,同时通过给予其在审批、规模及利率优惠等方面予以优惠政策的倾斜,加大保障性住房建设的金融支持力度,满足中低收入及低收入城镇转移人口的住房需求。其二,加大对新转移人口就业创业的金融支持。可通过加大产业和企业的扶持力度促进其对城镇新转移人口的吸纳能力,特别是加大对与城镇新转移人口就业与创业休戚相关的中小(微)企业和服务业的财政支持与金融机构贷款支持;同时通过给予新转移人口就业创业、小额担保、扶贫贴息贷款及灵活运用联保贷款等模式扶持城镇失业和就业困难人员创业就业,支持城镇居民就业创业(张瑞怀,2012)。

此外,在促进金融支持服务水平方面,要依据城区新转移人口数量和分布情况,合理布局金融网点和服务机构。同时不断增加城镇ATM、银行卡受理设备数量,加大支付渠道建设。同时加大银行

卡在农民工等城镇新转移人群中的推广力度，积极推广网上支付、电话支付、移动支付等支付创新业务，使城镇新转移人口真正享受到城镇化带给普通百姓的金融便利。

（二）产业城镇化的融资路径

金融支持对新型城镇化下的产业转型和产业升级至关重要，但是从前文中提到的金融支持产业城镇化现状及问题可以得知，目前中国金融支持水平远远落后于产业城镇化水平，因此有必要深化以建立和完善产权多样化体制和市场竞争机制为目标的金融体系改革，促进产业转型升级和技术创新。首先，优化金融体系结构，加大金融体制改革力度。一方面，通过积极发展中小金融中介机构加大对创新型中小企业的支持力度。另一方面，要充分发挥直接融资在资金配置中的重要功能，推进多层次资本市场体系建设及扩大直接融资规模比重等措施提高直接融资比重（钱水土、刘芸，2010）。其次，积极支持技术进步和产业创新能力，提高对科技含量高和创新程度高的中小企业的金融相关政策支持，积极引导金融中介资金向高技术含量高附加值及创新程度高的产业流动。第三，重视对不同地区产业金融支持的区分，高度关注地区间产业发展与金融支持之间差距并深入分析其深层次的影响因素，据此制定相应金融支持政策缩小地区间产业发展差距。最后，鼓励银行间竞争和金融创新，提高金融服务及金融深化水平。加大银行等金融中介机构对产业发展的主动渗透能力，促进其对产业升级和产业结构调整的支持作用，满足不同地区不同产业的不同发展需求。

此外，基于产业的整合与创新需要大量金融工具的支持，所以应积极发展金融支持产业结构转型升级的产品、工具和手段。在金融产品方面，结合城乡统筹发展综合配套改革，力争在信贷额度、贷款期限及抵押担保方式等方面具有突破。可借鉴浙江及江苏地区对小微企业金融产品创新的改革经验，综合运用“互助基金”、“抱团增信”、小企业债券集合信托、供应链融资及“信贷工厂”等创新产品和服务模式；在金融工具方面，以推进产业创新和整合为目标

应大胆创新债券、信托、保险、私募、风险投资及理财等金融工具。

（三）空间城镇化的融资路径

基于目前我国空间城镇化发展速度快于人口城镇化发展速度的现状，未来空间城镇化发展应改变目前过多追求城镇规模空间扩展的现状，更加注重城镇发展的土地集约和城镇结构的调整方面。从而金融也应从金融支持结构、金融支持规模和金融支持效率三方面加强对空间城镇化优化的配套性支持。

首先，优化金融支持结构促进城镇土地集约化发展。目前金融对空间城镇化的发展主要是通过银行为主导的金融体现，在这一体系下银行运用自身在资金及信息等方面的优势进行信息处理、资源配置、企业监管及企业控制等全面广泛参与空间城镇化活动，通过这种金融中介机构的融资活动容易导致资本配置的低效率和低收益，从而影响空间城镇化的效率与效益，一定程度上导致城镇空间的盲目扩展，缺乏有效规划。未来空间城镇化的集约型发展模式需要借助发行各种有价证券在市场上直接融资，提高空间城镇化发展的效率效益，提高土地集约化程度。

其次，要充分利用金融规模及金融效率促进大中小城市的协调发展。新型城镇化背景下的空间城镇化发展强调城镇空间结构的优化，因此金融体系要发挥金融功能优化城镇空间结构。新型城镇化是强调大中小城市协调发展的城镇化，因此金融支持对空间城镇化的支持也需加大对大中小城市发展一体化的支持程度。一方面，加大金融支持对大城市和城市群发展的促进作用。通过完善大城市及城市群金融体系结构，加大对城市群之间道路干线、运输管道等的金融支持力度，实现金融资源在城镇之间共享，提升城市群的集聚作用和辐射能力。另一方面，加大对中小城市及城镇的金融支持力度。加大对中小城市和城镇基础设施和公共服务的金融支持力度，提高其对人口转移的吸引力，促进其对大城市人口疏散的有效承接作用。

（四）资源环境城镇化的融资路径

新型城镇化集约、高效和内涵式的发展，要求现有基础设施的改造升级和公共服务的完善，加大绿色信贷投入，创新金融产品，支持生态化城镇发展。

一方面，建立完善资源环境城镇化的金融支持体系。首先，强化银行类金融机构对资源环境城镇化的支持作用。为提高资源环境城镇化的有效推进，必须转变银行类金融机构的经营理念，加快其资源环境相关产品的创新力度，提高资源环境金融服务种类和质量。尤其是作为支持循环经济发展的金融主力军的商业银行，要根据新型城镇化发展战略建立有利于资源环境城镇化融资的政策机制，如给予资源集约环境优化相关城镇化建设利率优惠，引导和调控市场主体行为等，充分发挥商业银行在资源环境城镇化中的作用。其次，进一步强化非银行类金融机构对资源环境城镇化的支持作用。包括小额贷款公司和风险投资基金在内的非银行金融机构对中小科技企业发展支持作用较强，对资源环境城镇化的参与是推动资源环境金融市场发展多元化的重要渠道，可以更好地满足资源环境城镇化发展的资金需求。

另一方面，出台相关政策措施降低资源环境城镇化成本，提高经济收益率。第一，给予税收政策优惠。对于城镇化建设中的资源集约和环境优化项目收益可考虑税收优惠甚至免除，提高项目收益率，从而提高相关主体参与资源环境城镇化的积极性。第二，给予资源环境项目优先上市权。对于同等条件的上市企业，给予资源再生类企业和环境优化类相关企业优先上市权，提高企业资金收益。第三，设立资源环境引导基金，对商业银行资源节约和环境优化的信贷业务进行贷款贴息，提升其支持资源环境城镇化的动力。

（五）城乡一体城镇化的融资路径

城市与农村二元化的金融发展状况严重阻碍了农村地区经济社会发展，新型城镇化强调城乡统筹的城镇化，因此金融也需加强对

城乡统筹城镇化的支持，主要体现在强化政府在城乡一体城镇化金融支持方面的作用，加强新型城镇化背景下的农村金融机构体系建设和建立有效的城乡金融联动机制三个方面。

首先，要强化政府在城乡一体城镇化金融支持方面的作用。促进城乡一体的金融支持体系建设，政府充分发挥政策引导性的作用不可或缺。其一，降低金融机构开展农村金融业务的成本，加强农村金融基础设施建设（金融机构、技术支持服务、信息管理服务及支付体系等）。其二，放宽市场准入门槛鼓励民间资本进入，同时加强金融监管防范金融风险。应积极引导和鼓励民间资本参与农村地区金融机构的组建和运营管理，促进新型城镇化建设中农村地区金融服务和金融需求的有效对接。同时尽快出台相关政策法规，加强金融监管，防范金融风险。最后，人民银行应发挥好金融机构支农的窗口指导作用。引导金融机构特别是涉农金融机构对农业产业化、农村基础设施建设和农村小城镇建设的信贷支持，充分发挥农业产业化和小城镇建设的联动作用，通过支持农业产业化促进小城镇建设。

其次，加强新型城镇化背景下的农村金融机构体系建设。其一，建立多元化的农村金融体系。建立包括农村信用社、商业银行、政策性银行、保险公司及民间金融机构在内的多层次金融机构。其二，科学界定各金融机构职能。农村信用社应充分发挥好其“三农”服务功能。农村信用社资金来源于农村，因此也应该主要定位于农村市场，通过拓展金融服务种类，提高金融服务水平，强化其对“三农”的金融支持功能。农业银行应重点支持农业生产经营、农村水利、电力等基础设施建设和小城镇建设，重点支持农业生产经营，同时增加中长期贷款比重加强对农业的服务。农业发展银行则应发挥好其支农扶贫工作、农业综合开发等政策性融资职责。其三，建立健全农村金融保障体系。农村金融机构在缺乏保障支持体系的前提下难以抵御和分散由农业风险引致的借贷风险，所以必须通过不断建立完善农业保险、担保基金、信用评级等农村保障支持体系，强化金融机构抵御金融风险的能力。

最后，建立有效的城乡金融联动机制。要想把农村资金留在农村并将城市资金引入农村，必须建立新型城镇化背景下的城乡金融联动机制，实现城市金融与农村金融的统筹发展。其一，城市金融机构可借鉴发达国家成功经验，采取“连锁店”形式，将其独立和专业的经营模式及规范化和标准化的流程引入农村地区，通过品牌效应提高金融机构在农村地区的金融服务水平和效率。其二，城市金融可以通过参股、控股、资金拆解等多种手段实现对农村地区的反哺，促进金融资源从城市地区向农村地区的流动。其三，城市金融机构还可通过宣传、信息服务及人才培养等多种方式加强其对农村金融机构的辐射带动作用。

第三节 政策建议

一、提高金融发展水平与质量

金融发展自身的完善与进步是提高金融支持新型城镇化水平的前提和基础，针对金融发展自身存在的金融机构对新型城镇化的资金支持不足、金融产品及金融服务单一、金融网点区域分布不均衡及金融市场结构不完善等诸多问题，未来金融发展水平与质量的提高可从以下几个方面进行完善：

（一）金融机构

各金融机构应根据自身性质与特点，找准自身支持新型城镇化的切入点加大支持力度。

其一，政策性银行要发挥好对城镇化建设的引导作用。目前政策性业务范围非常有限，国家开发银行主要支持基础设施、基础产业和支柱产业，农业发展银行则主要提供粮棉油收购贷款，进出口银行对城镇化建设的支持业务也非常有限。未来政策性银行应充分发挥其政策性优势，积极引导金融机构资金对城镇化建设的支持。

国开行可在支持“两基一支”领域的基础上加大对产业城镇化、生活城镇化和生态环境城镇化的支持作用，农业发展银行应加强对农业现代化和农村人口转移的金融支持作用，进出口银行则应积极借鉴西方国家成功的城镇化模式建设我国的专业化城镇。三大政策性银行均应发挥各自优势加大自身并引导商业银行对交通和水利水电等城镇化建设项目的支持。

其二，商业银行应以新型城镇化战略为契机加大对城镇化建设的支持。国有商业银行、城市商业银行及股份制商业银行应在新型城镇化发展战略中寻求发展契机，结合社会责任和利益双重需求，加大对城镇居民住房、就业创业及教育医疗等方面的金融支持，重点解决如能源、交通、信息、供排水及防灾减灾等基础设施建设的资金需求。

其三，农业银行和农村商业银行则应重点支持农业农村经济的发展，促进农业现代化和农村剩余劳动力的顺利转移，重点支持农业产业化、农产品深加工运输储存及农产品结构调整等。地方股份制银行、村镇银行、农信社和小型借贷公司等则应根据其临近城镇和快速灵活的特点，以小微贷款服务为主。

（二）金融产品

未来应借助金融产品促进金融对新型城镇化建设的支持作用，根据新型城镇化发展需求不断发展创新金融产品。其一，积极开发直接融资工具减轻财政融资压力，减少对高成本信贷工具的依赖。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，同时利用直接引进外资拓宽融资来源。其二，促进金融工具多样化，提升城市融资能力。要积极发展有助于提升城市配套功能的金融工具，拓宽政府、企业和居民参与城镇化建设的融资工具选择范围，提升社会主体参与城镇化建设的力度。其三，拓展并创新面向中小企业的金融工具，加大对中小企业支持促进就业。中小企业在吸纳城镇新转移人口就业和促进居民生活城镇化方面具有重要作用，应不断发展创新灵活多变及服务形式多样的金融工具，

鼓励信用增进融资工具的发展，开发无抵押担保的信用融资业务及开发中小企业的潜在抵押担保资源。

（三）金融网点

目前金融网点主要布局在城市特别是大中城市，在小城市、小城镇特别是农村地区布局不足，不利于村镇经济特别是城乡一体城镇化的发展。未来金融网点的布局要增加乡镇及县域等基层地区金融机构的数量。通过相应政策制度保障基层区域单位金融机构合理布局，为县镇和县域经济社会发展提供金融支持基础。在金融机构进入这些区域初期，可以适当给予一定财政补贴等政策支持，为这些金融机构在这些区域长期发展奠定基础。同时，提高这些区域金融机构存款的就地转化，鉴于目前农村地区存款量远远大于贷款量，当地存款没有有效转化为资金带动当地经济发展，未来要鼓励这些地区存款的转化，提高金融机构对落后地区的支持作用。

（四）金融服务

要为新型城镇化建设各方面提供全方位的金融服务。紧紧围绕人口、产业、空间、生活、资源环境及城乡一体城镇化的重点领域，为城镇化提供全方位金融服务。人口城镇化方面，以个人贷款等为抓手，为新转移人口就业创业提供金融支持。产业城镇化方面，重点支持产业结构调整 and 产业升级，强化城镇化发展的产业支撑。空间城镇化方面，支持城镇土地空间的集约利用。生活城镇化方面，重点支持经营性和准经营性基础设施项目、普通商品房开发及保障性住房以及新型农村集中社区建设项目。生态城镇化方面，则要加大对绿色经济和循环经济的金融支持力度，促进城镇资源节约和环境优化。城乡一体城镇化方面，加强对农业现代化的支持，提高农民生活水平，缩小城乡经济社会各方面的差距。

具体来讲，金融机构要不断完善传统金融服务并创新金融业务，这样才能不断满足新型城镇化对金融服务的新需求：增加城镇金融分支机构和 ATM 网点，改进以取现汇兑为主的城镇基础金融服务

体系，加大城镇支付渠道建设力度，同时推广网络支付及电话等电子金融创新业务；加大对新转移人口创业教育及技能培训等方面的金融支持，出台针对失地农民就业创业的优惠贷款政策，创新个人创业贷款品种，积极调动其自谋职业和自主创业的积极性；完善新转移人口在教育、医疗和社会保障等方面金融服务的前提下，为其与原有城镇居民享受同等的生活提供金融支持；探索新转移人口住房信贷支持政策，提高新转移人口居住的金融支持水平。

（五）金融市场

以银行为主的金融市场体系对城镇化建设起到了良好的金融支撑作用，未来要进一步发挥金融市场对新型城镇化建设的支持作用。但同时要形成积极发展资本市场并做好保险担保等金融配套。在发展资本市场方面，要鼓励优质企业通过上市和发行债券的方式拓宽融资渠道，为城镇化发展吸收更多的社会分散资金，释放出更多的信贷资源。同时积极发展创业板和产权交易中心，拓宽资本退出渠道，为新兴产业、中小企业和创新型企业引入战略投资者营造良好的外部环境。在做好保险担保等金融配套方面，要完善银行贷款风险补偿机制，壮大地方担保公司实力扩大城镇化建设保险覆盖面。通过增强担保能力，扩大还款来源，实现金融支持新型城镇化建设的常态化。

（六）金融制度

完善相关金融制度解决目前金融支持城镇化存在的问题，具体应从以下几个方面来着手：其一，利率市场化改革与贴息政策并举，支持新型城镇化战略的顺利推进。利率市场化可以矫正金融的市场功能，但是对于欠发达的城镇地区及农村地区则会在竞争中处于劣势地位，易导致经济社会发展差距的进一步扩大。有必要在合理的利率水平下对城镇经济实施贴息政策，做到对欠发达城镇地区和农村地区的“反哺”，发挥利率市场化改革的最大效益。其二，实施差别化的金融监管政策。针对基层金融融资难的问题可在信贷规模、

贷款期限、利率等方面的标准予以适度放开，对资本占用应放松要求，提高风险容忍度，以更为灵活的监管政策应对市场失灵。同时取消国有大型商业银行县域支行信贷审批权“一刀切”的方式，区别对待不同城镇的具体发展状况。其三，加强政策性银行的城镇化融资引导作用。通过加大政策性金融机构对重点支持产业及企业的税收减免或返还，建立科技型企业、农业示范型企业发展基金等形式引导商业性金融机构对这些领域的资金投入，扩大城镇化建设重点领域资金来源。

二、促进融资主体及融资渠道的多元化

将传统城镇化中“政府主导、市场辅助”的金融支持模式转变为新型城镇化进程中“政府引导型的多元化融资模式”，需转变融资方式，借助于市场机制逐渐发挥市场机制在融资方面的作用。在加大财政投入的同时，充分发挥各类投资者及经营者共同建设城市的积极性，促进城市建设融资的多元化、市场化和规范化。从短期来看，应充分发挥财政融资及政策性金融机构融资的信贷支持；从中期来看，应全面深化以证券化为核心的金融支持模式，通过发行各种适应新型城镇化融资需要的金融工具和产品，深化直接融资的范围和手段；从长期来看，则应积极推进市政债券的发展。从世界各国城镇化发展融资的一般规律来看，市政债券是解决城镇化融资问题的根本途径，因此发展市政债券是新型城镇化发展的重要融资渠道。具体来看，促进融资主体和融资渠道多元化主要包括以下几方面的内容：

（一）财政融资

1. 加大财政投入

虽然城镇化进程中我国财政投入绝对量在不断增加，但是相对投入及占国民经济的比重仍显不足。城镇化建设财政投入的不足一方面导致其引导作用有限，多元化融资格局难以最终形成，另一方

面也影响政府城市管理职能的正常发挥。随着国家财政体制向公共财政体制的方向发展，政府职能转变的背景下必然会提高城市建设投资力度及加大公益事业的投资力度，以确保新型城镇化背景下城市快速发展所需要的巨额资金。政府加大财政投入必然需要持续性的财政收入予以供给，可考虑从以下几个方面来扩大财政支持城镇化建设的资金来源。其一，根据具体情况增设城市道路使用税。可考虑将今后可能实施的燃油税规定一定比例用于城市交通建设等基础设施建设领域。其二，适当开征与城市公共设施建设相关的税种。根据不同城市经济发展情况有针对性地开征与城市公共建设相关的税种，主要包括宽带信息网络建设税（费）、电网建设税（费）及污染税等。其三，提高城市维护建设税税率。根据经济发展状况和城镇化推进状况，可适当提高城市维护建设税税率。其四，提高城市水资源收费标准。提高城市特别是水资源利用成本较高城市的收费标准，且在技术可行情况下实施阶梯水价。最后，城市土地出让收入及国有资产出售收入可规定一定比例用于城镇化建设项目。城市土地出让收入为地方政府重要财政收入来源，未来随着城镇化的持续推进，土地收入还存在一定程度的增长空间，在土地收入持续增加的背景下提取一定比例用于城镇化项目建设。另外，可将国有企业结构调整中出售的部分国有资产出售收入规定一定比例收入专项用于城镇化建设投资。

2. 盘活存量增加财政来源

我国国有资产数额巨大，是非常可观的财源。随着产业结构调整 and 产业升级的持续深入，可在适当条件下出售部分竞争性较强的国有资产，一方面可将其收入用于新型城镇化建设项目的资金投入，另一方面也可将国有企业从竞争性领域逐步退出，推动市场经济的深入发展。此外，在国债负担率和居民应债率允许的范围内，综合考虑 GDP 平均增长率和财政收入增长率可承受力，适当增加国债发行量增强财政对新型城镇化建设的支持能力。新增加国债可主要用于大型水利、水电、公路和铁路项目的建设，一方面有效促进了储蓄资金向投资资金的转化，拉动了国民经济增长，另一方面也能有

效缓解新型城镇化建设资金供给不足的问题。

3. 充分发挥政策性金融作用

政策性金融机构具有公益性、社会性及超前性等特征，应增强其对城镇基础设施、公共事业等领域的资金支持力度，促使其进入新型城镇化领域的薄弱环节。特别是增强其在以政府投资为主的公益性和准公益性公共设施领域的资金支持力度，充分发挥政策性金融的作用。国家开发银行担负着“两基一支”金融支持的责任，即建设基础产业、基础设施和支柱产业政策性融资任务，因此有必要随着国家新型城镇化战略的实施相应地增大政策性银行的筹资金量。具体来讲，为保持基础设施融资在全社会融资中的比重维持在相对稳定的水平，应保证国家开发银行的国内筹资金量年增长率不低于企业和居民存款的年增长率。

4. 对部分项目提供财政担保

为调动商业金融机构对新型城镇化建设项目信贷投放的积极性，促进其更好地发挥金融支持新型城镇化建设和经济增长的作用，政府通过完善配套政策措施和创新体制机制对城镇化建设相关项目提供财政担保具有重要意义。基础设施建设中的骨干项目通过财政担保能够较为顺利地向社会发债集资，同时商业金融机构以收费抵押等方式加大对新型城镇化建设项目的投入具有重要的经济效益和社会效益，对拉动经济增长和扩大就业起到了较为积极的作用。同时为了保障财政担保的无风险，可通过“保本微利”的定价原则并确实贯彻此定价原则保障财政担保作用的充分发挥和可持续发展。

（二）土地融资

针对目前地方政府将土地财政作为重要融资来源的现状，前文分析得知该种融资模式可能会导致较大的财政风险和金融风险，具有不可持续性。根据中国城镇化发展阶段现状，未来相当长时期内中国仍处于城镇化快速发展阶段，因此土地财政仍将为地方政府的重要收入来源和城镇化建设的重要融资渠道，但是有必要改善现有的严重土地依赖，增强土地融资的可持续性。

1. 降低地方政府土地财政依赖度

其一，完善土地财政相关税制。合理划分中央与地方政府财权与事权，要适当减轻地方政府财政负担，适当增加中央政府事权，协调好政府间财权与事权的匹配；同时完善土地相关税制，增设及提高部分土地税率。通过提高城镇土地使用税税率、完善土地增值税、增设空地税及提高耕地占用税税率等措施，起到土地节约利用和增加财政收入的双重作用。其二，改变当前唯 GDP 和财政收入至上的政绩考核体系。结合国家“以人为本”理念和经济结构产业升级，将经济增长率、资源消耗强度、居民收入增长率、社会保障率、社会治安破案率及人口自然增长率等诸多指标纳入政绩考核体系，实现政绩考核的“以人为本”。其三，建立多元化的公共融资体制。将地方政府视为地方公共产品和服务的提供者，改变当前地方政府作为城镇化建设主导者的功能角色，实现多元化的融资主体和渠道，降低地方政府城镇化融资压力。

2. 提高土地集约利用度

一方面，优化土地管理提高土地集约利用程度。严格执行土地规划和城市建设规划，防止地方政府为了追求土地收益最大化随意修改规划，对于有违规行为的地方政府要追究行政责任甚至法律责任。同时提高规划及执行的透明度，提高公众参与力度，加强对政府执行力的监督；同时合理利用土地资源，减少土地资源浪费现象。严格控制城市工业用地比例及适当提高工业用地价格，防止部分城市工业用地特别是大量工业园区用地的荒置；拓展土地利用空间，提高可利用土地量。通过促进城市立体化交通及地方高层化和地下兴建商场及停车场等方式，增强土地的集约化利用。另一方面，建立国有土地收益基金制度，促进土地利用及城镇化建设的可持续性。政府土地出让收入的实质是未来 50~70 年地租的资本化形态，是对未来若干年土地使用权收益的提前支取。为了保障代际之间的公平及未来城镇化建设资金的需求，应该通过建立国有土地收益基金制度的方式，将当期土地收入预留一定比例用于未来城镇化建设。这样既保证了未来城镇化建设的融资来源又避免了当期地方政府过度

追求土地收益的短期行为。

（三）地方融资平台

1. 探索地方政府融资平台建设

从发达国家的经验看，完善地方政府融资平台建设具有重要意义。一方面，需要强化地方政府融资能力组建城投公司。构建兼并、收购、注资控股、合资、债权转移及联合经营等多种方式进行的资产重组是企业经营规模扩张的有效方式。通过注入优质资产组建城投公司，按照市场经济规律让其真正面向市场，实现融资—建设—资产经营+政府补偿—偿债的良性循环，建立起确实有效的负债控制和投资回收机制，增强城投公司融资能力的可持续性，达到提高城建资产整体经济效益和减轻政府城镇化融资压力的作用。另一方面，逐步建立起地方政府发行市政债券的相关政策制度体系。发行市政债券是西方国家城市建设中基础设施和公共服务融资的重要渠道，也是诸如英国、美国、德国和日本等实行分税分级财政体制国家的普遍经验，这些国家的市政债券在其债券市场和财政收入体系中均占有重要地位。在借鉴西方国家市政债券融资的基础上，结合我国具体国情，在坚持政府引导型的多元化融资目标模式下采取试点突破和逐步拓宽区域的方式，逐步建立起一套适合我国经济发展阶段和经济结构特点的市政债券融资模式。

2. 加强对地方政府的负债管理

一方面，增强地方政府负债的透明度。通过建立起强制性的政府财政信息披露制度促进地方政府隐性债务透明化，通过地方政府隐性债务透明化加强对地方政府财政收支的有效约束（李娟娟，2011）。地方政府融资平台作为地方政府债务有效变通方式，长期以来不仅存在显性的直接债务，还存在诸多游离于现行财政体系外的各种隐性债务，由此引起资金使用与管理信息的严重不对称，在这种情况下中央政府和金融机构等无法很好地掌握地方政府的负债、信用及偿债能力等准确信息，容易造成地方政府的财政风险及其可能导致的金融风险。因此将地方政府的负债置于可控范围之内是规

避财政风险和金融风险的有效方式之一，要实现地方政府隐性债务的显性化，强化地方政府的预算约束。中央政府、各级政府及政府各个部门间要明晰风险责任，促进地方政府建立起与其固定资产投资、财政收入和经济发展水平相协调的债务规模。

完善金融机构对融资平台新增贷款的授信，完善地方政府债务风险管理体制，防范财政风险和金融风险。通过有效评估体系，金融机构要加强对地方政府融资平台新增贷款的评级与管理，根据地方政府融资平台的贷款项目和业务特点性质，审慎客观地完成新增贷款信用评级工作，对城镇化重点建设项目、产业升级、产业结构调整 and 促进就业的中小微企业积极给予融资支持，提高城镇化建设资金支持效率。同时完善地方政府债务风险管理体制，制定合理的政府负债率警戒线。对将要达到或已经超过负债率警戒线的城市，要制定出相应的防范与应对政策措施。通过建立综合全面的政府债务风险预警指标体系，对地方政府债务风险可能导致的财政风险和金融风险加强监督预警防范及化解。

3. 推进融资平台的清理规范

规范融资平台发展，应从以下三方面着手。首先，整顿规范融资平台公司。在坚持分类管理和区别对待的原则下对违规担保的融资平台进行限期整顿，取缔不符合条件的融资平台，妥善处理融资平台的存量债务，推动融资平台的健康发展。整顿规范融资平台公司的目标可以是在保留省本级（每省一家）、市本级（每个地级市一家）融资平台的基础上，出台相应的法律法规对地方政府融资平台进行统一管理，使其朝着规范化的方向发展。其次，建立健全相关体制机制。通过完善相关体制机制建设推动融资平台的建设，规范完善融资平台系统建设。规范包括资产负债、项目管理、治理结构、经营能力，及资金“借用管还”等多方面的体制机制。提高融资平台自身的还款能力，做实做强融资平台。最后，在坚持市场化和多元化融资方式的原则下，推动融资平台公司企业化经营，提升其经营能力、管理水平与整体实力。通过重组、上市、改制和资产证券化等方式引进民间资本，提高平台融资能力。同时增加诸如经营性、

易变现的优质资产增强企业自身实力，降低融资平台的负债率，降低对财政还款过度依赖的现有状况。

（四）银行贷款

新型城镇化建设不断增加的资金需求对我国银行业为主体的金融业提出了挑战，但同时也为其未来发展提供了机遇。新型城镇化以人为本的核心指导思想和以协调发展为重点的特征，对银行业转型和发展方式的转变带来了机遇与挑战。银行业要做好以下两个方面：

1. 加强银行支持作用

一方面，建立与新型城镇化建设相协调的金融支持结构体系。强化新型城镇化建设中银行社会责任，通过政府引导监督和公众评价等方式逐步建立和完善普惠制银行，促进人口城镇化特别是生活城镇化的突进。具体要做到不断建立完善与新型城镇化建设协调发展的银行支持结构体系。一是构建与新型城镇化发展相协调的金融结构。在对新型城镇化进程中的金融支持需求进行系统研究的基础上，构建以银行体系为主的金融组织体系，强化银行在金融支持城镇化发展中的主导作用。二是建立完善与新型城镇化发展相协调的政策性银行与商业性银行协动的融资体系。针对新型城镇化融资中的城镇化建设重点项目等融资问题，要逐步建立完善“政策性银行先期介入—商业性银行积极跟进—政策性银行适时退出”的联动式的银行融资体系（尹程，2013）。

另一方面，找准银行支持新型城镇化的重点。一是要进一步加强对城镇基础设施和公共服务建设的支持力度。对于包括交通、邮电、供水供电及教育医疗等基础设施和公共基础设施服务建设，及与市民切身利益息息相关的棚户区改造、保障房建设、公共教育和医疗等公共支出建设，政策性银行要加强对这些领域的引导性支持，促使商业银行对这些领域的金融支持，提供包括信贷支持、市政融资咨询及评估等相关业务在内的金融支持服务。二是加强对中小企业和个人信贷业务的支持，促进新转移人口的生活城镇化。通过加

大对中小企业的金融支持，促进城镇新转移人口的就业；通过积极发展个人消费信贷业务，促进城镇人口及新转移人口消费目的、消费行为、消费结构及消费方式的不断转变。最后，适应新型城镇化融资需求加大银行业务创新力度。随着新型城镇化的推进市民日益多元的金融资产配置需要逐渐彰显，银行应根据市民需求不断发掘居民多元化的资产配置需求，积极推出特色个人金融服务。通过开展如开发城建信贷理财产品等以中间业务的形式为城镇建设项目融资，对于拓宽城镇化融资渠道和带动银行资产、负债和中间业务的整体发展起到重要作用。同时结合城乡一体城镇化发展中土地流转、林权改革、农村基础设施建设等新问题可在抵押担保方式、贷款定价、贷款期限及信贷额度上进行突破，改变当前单一以抵押为主的支农贷款方式。

2. 完善风险的防范控制

银行信贷在支持新型城镇化发展过程中具有重要作用，但是新型城镇化建设中诸多公益性和准公益性项目盈利性有限，因此容易引致金融风险。新型城镇化背景下银行等金融机构需要加大对风险的防范控制，具体应做到如下几点：

其一，要加大重点支持项目的风险防范工作，同时推动金融体系改革。要加强对基础设施建设类项目贷款的风险防范工作，由于这类项目融资具有公益性强及建设周期长等特点，要适时对项目的发展情况进行评估；同时要加强对中小企业和个人消费信贷方面的风险防范工作。通过加强对企业发展状况和信贷政策的分析研究防止盲目信贷支持带来的风险，通过积极建立健全消费贷款的风险防范机制完善消费信贷风险管理制度。做好重点支持项目风险防范工作的同时，通过推进利率汇率市场化和降低金融行业准入门槛为重点推动金融体系改革。建立完善与产业转型升级和城镇化建设需要相协调的金融市场体系，通过市场导向和富有弹性的金融体系化解银行金融风险，支持产业转型升级和城镇化进程。

其二，完善风险控制方式，防控城镇化项目面临的特殊风险。在做好金融体系改革和加大重点支持项目的风险防范工作的基础上，

银行应着力防控城镇化项目面临的特殊风险。一是通过采取创新的担保方式加强与第三方（保险和担保公司等）的合作，加强贷前、贷中、贷后全程信贷监管分散风险。或者通过培育一批低风险和信用度高的优质客户，审慎调整行业准入门槛，防范金融支持城镇化建设项目中的相关风险。二是监管好创新业务风险。新型城镇化背景下创新产品和创新业务的发展是必然趋势，但是新型产品的创设和发行中往往是信用风险、合规风险与操作风险同时并存，而创新业务多是风险的发生源，因此银行需要在创新中防控风险。

（五）其他融资方式

1. 公私合营

公私合营模式是促进新型城镇化走市场多元化融资路径的重要选择，公私合作管理模式在城镇化融资方面应根据城镇化建设项目的不同形态来具体确定。

其一，对于存量城镇化建设项目，政府可以通过出售、租赁、运营和维护合同承包等形式与民营企业合作，民营企业获得政府部门颁发的特许经营权证后进行城镇化建设项目的经营管理。对于出售和租赁的方式，一般由民营部门按照与政府的特许经营合约向用户进行收费回笼资金。对于运营和维护合同承包的形式，民营企业可通过从政府获得一定的费用回笼资金。以上出售、租赁、运营和维护合同承包等形式对提高城镇化建设项目使用和运营效率具有重要作用。

其二，对于扩建和改造的存量城镇化建设项目，政府可通过购买—建设—经营（BBO）、租赁—建设—经营（LBO）及外围建设等形式与民营企业合作。这种模式下民营企业从政府部门获取特许经营权证，向政府交纳一定的特许费。在对原有的城镇化建设项目进行升级改造后，对该项目进行经营管理，通过按照特许权合约规定向使用者收费的方式进行资金回笼。这种购买—建设—经营（BBO）、租赁—建设—经营（LBO）及外围建设等公私合作模式对加快基础设施升级改造，提升城镇化建设项目的功能具有重要作用，

是城镇化建设项目改造升级融资的重要渠道。

其三，对于新建的城镇化建设项目，政府可以采取建设—经营—转让（BOT）、建设—转让—经营（BTO）和建设—拥有一经营（BOO）等方式。BOT 是建设运营由民营企业负责，特许经营的合约时间到期后将城镇化建设项目转交给政府；BTO 模式则是建设由民营企业负责，然后将城镇化建设项目转交给政府，之后再由民营部门进行经营管理；BOO 模式是民营企业负责城镇化项目的建设，并获得所有权和“永久性”经营权。以上公私合营模式在积极引入民间资本参与城镇化项目建设的同时，对提高城镇化项目建设质量和资金使用效率也具有重要意义。

2. 市政债券

市政债券是国外城市建设的重要融资来源，但是受我国现行法律的约束，地方政府不允许进行直接或者间接融资。目前地方政府土地融资模式是在快速城镇化这一特殊时期的产物，在运作过程中存在诸多问题，同时也不具备可持续性。因此，未来地方政府有必要借鉴西方发达国家经验在市政债券方面做出尝试。

首先，建立健全相关法律法规制度，创造良好法律制度基础。通过修改《证券法》及预算法等相关法律法规，明确地方政府发债主体的法律地位。通过出台《地方公债法》，保证市政债券在发债主体资格、发债方式、发债规模、偿债机制、发债申请、审批及适债范围等方面的规范性。第二，采取试点突破的方式逐步发行市政债券。应采取在一些城市先行试点而后在全国范围内推广的方式，防止城市债务规模出现失控情况。同时鉴于当前相关政策制度不够完善，可以先行推广类似于“准市政债券”的收益债券，待政策制度等条件逐步成熟之后开始发行一般责任债券。第三，发展市政债券中介机构，配套保障市政债券的顺利发行。应加强对保险机构和信用评级机构等金融中介机构的培育，在市政债券的发行中引入债券保险机制，提高市政债券清偿保障维护投资者合法权益。同时增强信用评级机构对市政债券真实客观的评价机制，加强评级机构的独立性，防范地方债务风险及其可能导致的财政风险与金融风险。最后，建

立有效的约束与监督机制，加强第三方机构和公众对市政债券的监督作用。通过提高信息透明度和定期公开制度提高第三方机构和公众对市政债券的监督力度，防范地方政府超越偿债能力的大规模举债行为等道德风险。

3. 利用外资

充分利用外资对我国城镇化建设的支持作用，是城镇化建设走市场多元化融资路径的重要选择。利用外资对我国城镇化建设的支持要从以下三方面着手：首先，充分利用官方援助，加强城镇化建设规划与管理。虽然世界银行贷款、亚洲开发银行贷款和双边政府贷款等官方援助形式不是利用外资的主要渠道，但是其提供长期外汇资金和先进管理技巧等方面的援助形式对我国城镇化建设资金缓解等各方面具有重要作用。其次，利用外商直接投资，制定相应政策制度促进外资对城镇化建设领域的投资。为弥补官方援助资金的有限性，要加强对外商直接投资的充分利用。通过制定相关优惠政策制度吸引外资进入城镇化建设项目，改革外汇管理体制，放松对外资进入城镇化建设项目的控制，制定规范标准允许已经在我国从事城镇化建设项目的跨国公司成立投资性公司。最后，积极推进项目融资方式，提高外资参与城镇化建设的积极性。BOT 等项目融资模式因其高效的模式和稳定的收入来源具有吸引外资进入的优势条件，未来随着城镇化的持续推进要采用更为灵活的方式鼓励更多外资参与新型城镇化建设。

4. 新兴的融资模式

在诸多城镇化建设项目融资的体制机制障碍短期内难以消除的情况下，创新、引入和推广城镇化建设融资的新模式，对于缓解当前地方政府城镇化建设融资压力大的问题具有重大的现实意义。城市开发基金模式、信托融资模式、融资租赁模式及基础设施收费证券化模式是当前在国际上已经普遍运用而且在我国也有成功运作经验的城镇化建设融资模式，值得尝试和推广（封北麟，2013）。

其一，开发基金融资模式，通过成立开发基金不断吸收新的投资者。城市开发基金融资模式是地方政府与专业投资公司通过成立

合资公司或合资基金加强合作，募集民间资本参与城镇化建设。成立合资公司的方式为目前大家比较熟悉的地方政府融资平台公司方式，该种方式由于原股东控制权因引入新的资金会被削弱，因而不利于不断吸引新的投资者。相反，开发基金融资模式则有利于滚动开发吸引新的投资者。未来可以在发展融资平台公司的同时，不断尝试成立开发基金方式扩大融资来源。

其二，加大信托产品和规模，充分吸收社会分散资金。信托融资方式是一种灵活、多样、适用性广的融资方式，具有风险小、收益稳及长期性的特点，更易于吸收分散的社会资金，这种融资方式往往显见于城镇化大型基础设施项目。信托公司发行信托计划采用股权投资合作开发及信托贷款等方式募集社会资金，投资于道路交通、公共设施、市政工程、水务系统及能源通信等基础设施项目。未来要充分利用信托融资特点，扩大信托产品种类和规模，通过打包一些收益稳定且发展前景较好的城镇基础设施项目向市场出售，募集分散的社会资金用于大型城镇化建设项目。

其三，发展融资租赁模式，盘活政府存量基础设施。融资租赁模式是金融租赁公司将政府所需项目从所有者处取得后，将项目按合同约定出租给政府占有和使用，通过向政府收取租金获取收益，该种方式对盘活固定资产扩大融资来源提供了新途径。政府可采取两种方式与融资租赁公司合作：第一种为普通方式。政府要求金融租赁公司委托项目建设机构进行基础设施项目开发，之后以定期提供租金的方式从融资租赁公司租赁建成的基础设施，并可在租赁期满后以少量资金购买该基础设施项目。第二种为售后回租方式。政府通过将建成后的基础设施出售给融资租赁公司获取出售价款，之后再以定期提供租金的方式向租赁公司回租使用，并可在租赁期到后回购基础设施。

最后，尝试基础设施收费证券化融资模式，通过未来收益提高基础设施现阶段融资能力。基础设施收费证券化融资模式是通过发行证券进行融资的方式，以其未来服务收费所产生的现金流收入作为支持。未来在电力、水务、通信等能产生可预测稳定现金流的基

基础设施领域可以尝试基础设施收费证券化融资模式。

三、完善相关的政策制度

金融支持新型城镇化水平的提高不仅受到金融发展自身政策制度的影响，还受诸多相关政策制度的影响，鉴于当前中央与地方政府间财权与事权的不平衡影响了地方政府城镇化建设融资，土地融资和土地财政依赖较为严重易引发财政风险和金融风险，及政绩考核体制制约地方政府城市建设投资等问题突出，本文提出需完善以下相关政策制度促进金融支持城镇化水平的提升。

（一）财权与事权相匹配的政府间财税体制

当前中央与地方财权与事权不相匹配的财税政策严重制约了地方城镇化建设的投融资能力，未来要构建与城镇化建设事权相对应的地方财政体系，形成中央政府与地方政府之间财权与事权相匹配的财政分权，进一步加大中央预算内基本建设投资和财政转移支付支持力度。改革现行政府间财政体制重点是理顺省以下财政体制，特别是要缓解区县财政的压力，增强基层政府财政能力，缓解基层政府城镇化建设融资压力。可通过征收城镇化进程中不断增值的土地和房地产财产税等方式培育地方政府相对稳定的税源，也可考虑将原属营业税范围的增值税改为地方税扩大地方税源，确保地方政府提供基本公共服务的财政融资能力。

（二）构建城乡一体的土地市场制度

土地管理制度改革能直接降低城镇化建设成本，保障城镇化发展中各市场主体的权益，对推动新型城镇化改变现有土地融资和土地财政依赖具有重要意义。在土地市场改革中要做到对政府土地收益进行公平的横向均衡分配。所谓公平的横向均衡分配是保障土地出让中各个主体的利益不受损害，特别是保障农民的利益诉求。在国有土地与集体土地的同地同权同价的原则指导下，允许农村非农

建设用地在土地利用规划等限定的范围内进入市场，充分保障农民土地收益权益。要建立健全农村土地流转法律体系，完善农村土地产权管理制度，规范农村土地流转用途管制。基于城乡一体的土地红利共享目标，从土地征收、土地流转、土地置换、生态保护、土地出让管理等各方面改革现有土地制度。

（三）改革政绩考核机制推动新型城镇化发展

当前我国地方政府力保辖区经济发展的同时还承担着日益繁重的公共服务职责，其对竞争性领域的过多参与挤占了大量本应用于城镇化建设领域的公共资源。因此必须要加快政府职能转变，确保公共基础设施建设得到最大的财力保障，将有限的公共资源用于社会公益性和基础性领域的事业发展。要实现这一目标，就要调整当前唯 GDP 及财政收入等至上的行政考核体制，引导地方政府将有限的公共资源更多投入到城镇化建设上。要将偏重经济建设的考核向注重经济、社会、文化等全面考核转变，向注重坚持以人为本、强化民生指标考核转变，从偏重短期效应的考核向注重长期效应的考核转变。随着地方政府官员政绩考核机制向民生和社会的转变，其对基础设施和公共服务建设的重视必然会随之增强，从而推动新型城镇化的顺利进行。

参考文献

- [1] Beck, T., Levine, R., Loayza, N. Finance and the Sources of Growth [J]. *Journal of Financial Economic*, 2000 (58)
- [2] Detmatteis G. Towards a unified metropolitan urban system in Europe: Core centrality versus network. *Urban Networks in Europe*. 1996
- [3] Diego Puga, Anthony J. Venables. Agglomeration and Economic Development: Import Substitution VS Trade Liberalization. *the Economic Journal*, 109 (4)
- [4] Goldsmith, R. *Financial Structure and Economic Development*. Yale University Press, 1969
- [5] Kim, Kyung-Hwan. *Housing Finance and Urban Infrastructure Finance*. *Urban Studies*, 1997
- [6] King, R. G. and R. Levine, 1993b, Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence. *Journal of Monetary Economics*, 32
- [7] King, R. G. and R. Levine, 1993a, Finance and Growth Schumpeter Might Be Right. *Quarterly Journal of Economics*, 108
- [8] Leamer, E. E. Paths of Development in the Three-factor, N-good General Equilibrium Model. *Journal of Political Economy*, 1997 (95)
- [9] Richard B. Andrews. The mechanics of the urban economic base. *Land Economics*. Vol. 30, No. 4. (1954)
- [10] Seong-Hoon Cho, Jun jie wu, William G Boggess. Measuring Interactions among Urbanization, Land Use Regulations, and Public Finance. *American Journal of Agriculture Economics*, 2003

[11] Teranishi, J. Interdepartmental transfer of resources, conflicts and macro stability in economic development. *Economic Development and Roles of Government in the East Asian Region*. 1997

[12] Tetsushi Sonobe, Keijiro Otsuka. A new Decomposition Approach to Growth Accounting: Derivation of the Formula and Its Application to Prewar Japan. *Japan and the World Economy*, 2001 (3)

[13] Young, A. A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore. *Macroeconomic Annual 1992*. MIT Press, Cambridge, MA. 1992

[14] 白南生. 关于中国的城市化 [J]. *中国城市经济*, 2003 (04)

[15] 毕琳. 我国城市化发展研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学, 2005

[16] 蔡继明, 程世勇, 王成伟, 等. 解决“三农”问题的根本途径是加快城市化进程 [J]. *经济纵横*, 2007 (13)

[17] 常益飞. 新型城镇化发展道路研究 [D]. 兰州: 兰州大学硕士论文, 2010

[18] 陈元. 开发性金融与中国城市化发展 [J]. *经济研究*, 2010 (07)

[19] 湛明. 区域城市化水平的综合测度研究 [D]. 南京: 南京农业大学, 2002

[20] 杜鹰. 我国的城镇化战略及相关政策研究 [J]. *中国农村经济*, 2001 (9)

[21] 樊纲. 发展民间金融与金融体制改革 [J]. *上海金融*, 2000 (9)

[22] 范立夫. 金融支持农村城镇化问题的思考 [J]. *城市发展研究*, 2010 (7)

[23] 封北麟. 我国城镇化进程中的基础设施融资 [J]. *经济研究参考*, 2013 (3)

[24] 傅崇兰, 周明俊主编. 中国特色城市发展理论与实践 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003

[25] 谷小菁, 王定祥. 中国金融发展与城市化进程 [J]. *金融理论与实践*, 2011 (9)

[26] 谷秀娟, 李文启. 城镇化背景下地方政府投融资平台建设研究 [J]. *中州学刊*, 2013 (10)

- [27] 郭鸿懋, 等著. 城市空间经济学 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2002
- [28] 郭戩. 城市化对城市住宅价格影响的定量分析研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2006
- [29] 郭玲玲. 金融发展与经济增长关系的实证研究 [D]. 大连: 东北财经大学, 2007
- [30] 胡鞍钢. 城市化是今后中国经济发展的主要推动力 [J]. 中国人口科学, 2003 (06)
- [31] 胡斌. 政策性金融与我国城镇化发展战略 [J]. 中国金融, 2002 (10)
- [32] 胡顺延, 等著. 中国城镇化发展战略 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2002
- [33] 黄勇, 谢朝华. 城镇化建设中的金融支持效应分析 [J]. 理论探索, 2008 (3)
- [34] 郑玫, 傅强. 重庆固定资产投资与就业的相关效应 [J]. 发展研究, 2008 (4)
- [35] 纪晓岚. 英国城市化历史过程分析与启示 [J]. 华东理工大学学报 (社会科学版), 2004 (2)
- [36] 纪晓岚著. 论城市本质 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002
- [37] 金钟范. 韩国小城镇发展政策实践与启示 [J]. 中国农村经济, 2004 (3)
- [38] 孔凡文. 中国城镇化发展速度与质量问题研究 [D]. 北京: 中国农业科学院, 2006
- [39] 蓝庆新, 张秋阳. 日本城镇化发展经验对我国的启示 [J]. 城市, 2013 (8)
- [40] 李辉, 刘春艳. 日本与韩国城市化及发展模式分析 [J]. 现代日本经济, 2008 (7)
- [41] 李娟娟. 地方政府融资平台的财政与信贷风险及化解对策 [J]. 改革与战略, 2011 (9)
- [42] 李凯丰, 董捷. 新型城镇化建设与金融改革创新 [J]. 经济论坛, 2013 (3)

- [43] 李清娟. 产业发展与城市化 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003
- [44] 李善同. 对城市化若干问题的再认识 [J]. 中国软科学, 2001 (5)
- [45] 李秀霞, 温欣欣. 农村剩余劳动力转移与城市化协调发展实证研究 [J]. 人口学刊, 2010 (1)
- [46] 刘国新. 中国特色城镇化制度变迁与制度创新研究 [D]. 长春: 东北师范大学, 2009
- [47] 刘嘉汉. 统筹城乡背景下的新型城市化发展研究 [D]. 成都: 西南财经大学, 2011
- [48] 刘明, 袁国良. 债务融资与上市公司可持续发展 [J]. 金融研究, 1999 (7)
- [49] 刘洋. 新型城镇化进程中的金融支持新思路研究 [J]. 北方经济, 2012 (12)
- [50] 陆大道, 宋林飞, 任平. 中国城镇化发展模式: 如何走向科学发展之路 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2007 (2)
- [51] 吕德忠. 新型城镇化与金融支持对策 [J]. 西部金融, 2013 (6)
- [52] 马青, 蒋录升. 欠发达地区金融支持城镇化建设的调查与思考——基于铜仁地区个案分析 [J]. 区域金融研究, 2011 (1)
- [53] 倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策 [J]. 江海学刊, 2013 (1)
- [54] 倪鹏飞主编. 中国城市竞争力报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004
- [55] 欧名豪, 李武艳, 刘向南, 谌明. 城市化内涵探讨 [J]. 南京: 南京农业大学学报 (社会科学版), 2002 (12)
- [56] 裘兆宇. 我国金融业有效支持新型城镇化的思考 [J]. 金融与经济, 2014 (3)
- [57] 沈和. 当前我国城镇化的主要问题与破解之策 [J]. 世界经济与政治论坛, 2011 (2)
- [58] 宋立. 我国货币金融政策的取向选择 [J]. 宏观经济管理, 2003 (5)
- [59] 宋训兰, 田发源. 金融支持城镇化的策略 [J]. 城乡建设, 2003 (12)

- [60] 孙浦阳, 武力超. 金融发展与城市化: 基于政府治理差异的视角 [J]. 当代经济科学, 2011 (02)
- [61] 王宝民, 李劲为, 田华. 中国城镇化发展现状与发展趋势 [J]. 中国经贸导刊, 2010 (18)
- [62] 王大用. 中国的城市化及带来的挑战 [J]. 经济纵横, 2005 (1)
- [63] 王贺敏. 我国城市化和金融发展的相互作用关系研究 [D]. 大连: 东北财经大学, 2012
- [64] 王亮. 中国地区金融发展与经济增长: panel data 分析 [D]. 上海: 华东师范大学, 2007
- [65] 王林. 城镇化与产业结构的互动关联机制研究 [D]. 西安: 西北大学, 2008
- [66] 王曼怡, 李勇. 城镇化发展与金融支持研究——以北京远郊区县城镇化为例 [J]. 人民论坛, 2010 (29)
- [67] 王楠. 金融发展对中国城市化进程影响的实证分析 [D]. 长春: 吉林大学, 2011
- [68] 王慎刚. 我国城镇化集约用地“三位一体”对策研究 [D]. 上海: 同济大学, 2007
- [69] 魏人民. 新型城镇化建设应解决七个失衡问题 [J]. 经济纵横, 2013 (9)
- [70] 温丽, 刘昭媛. 东亚国家城镇化发展经验研究 [J]. 世界农业, 2013 (11)
- [71] 吴聪. 金融发展与经济增长效率的实证研究 [D]. 厦门: 厦门大学硕士学位论文, 2009
- [72] 吴健鹏. 金融发展与经济增长关系研究综述 [J]. 金融经济, 2012 (9)
- [73] 吴凯. 中国地方政府性债务形成机制的动态分析——基于审计报告的研究 [J]. 南京审计学院学报, 2013 (11)
- [74] 吴小淦. 中国城镇化的新里程碑 [J]. 经济论坛, 2003 (18)
- [75] 吴珍平. 龙岩市农村城镇化路径选择研究 [D]. 厦门: 厦门大学, 2007
- [76] 伍艳. 中国城镇化进程中的金融抑制问题研究 [J]. 理论与改革,

2005 (2)

- [77] 夏芳. 中国城市化投资需求的金融支持 [J]. 城市观察, 2012 (1)
- [78] 熊柴, 高宏. 人口城镇化与空间城镇化的不协调问题——基于财政分权的视角 [J]. 财经科学, 2012 (11)
- [79] 熊柴, 高宏. 人口城镇化与空间城镇化的不协调问题研究——基于财政分权的视角 [J]. 政治经济学研究, 2013 (6)
- [80] 许安拓. 地方融资平台风险: 总量可控 局地凸显 [J]. 中央财经大学学报, 2011 (10)
- [81] 杨翠迎著. 中国农村社会保障制度研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2003
- [82] 杨重光, 梁本凡主编. 中国城市经济创新透视 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002
- [83] 于闾. 我国农村剩余劳动力转移问题研究 [D]. 武汉: 武汉大学, 2004
- [84] 余竹旗, 胡健, 杜婷婷. 财政分权视角下我国推行地方政府债券的可行性研究 [J]. 金融发展评论, 2012 (4)
- [85] 袁丽君. 新疆城镇化与金融支持 [J]. 经济研究导刊, 2010 (36)
- [86] 袁晓初. 金融支持新型城镇化建设研究 [J]. 学习与探索, 2013 (8)
- [87] 岳文海. 我国城镇化基础设施融资模式研究 [J]. 中州学刊, 2013 (10)
- [88] 曾芸. 中国地方政府性债务问题研究 [D]. 大连: 东北财经大学, 2011
- [89] 张强, 蒲龙, 霍旸赫. 我国地方政府债务管理的思考 [J]. 宏观经济管理, 2013 (8)
- [90] 赵峥. 金融支持我国城市化进程的实证研究 [J]. 金融教育研究, 2012 (1)
- [91] 郑长德. 中国的金融中介发展与城镇化关系的实证研究 [J]. 广东社会科学, 2007 (5)
- [92] 中国人民银行长沙中心支行金融研究处课题组. 金融支持农村城镇化发展研究: 一个文献综述 [J]. 金融经济, 2010 (12)

[93] 周一星. 城镇化速度不是越快越好 [J]. 科学决策, 2005 (8)

[94] 周英. 城市化模式研究 [D]. 西安: 西北大学, 2006

[95] 朱建华, 周彦伶, 刘卫柏. 欠发达地区农村城镇化建设的金融支持研究 [J]. 城市发展研究, 2010 (4)

「新型城镇化理论与政策研究」丛书

新型城镇化与金融支持

杨慧◎著

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

“新型城镇化理论与政策研究”丛书

- 新型城镇化：理论与政策框架
- 新型城镇化与社会发展
- 新型城镇化与人口迁转
- 新型城镇化与土地变革
- 新型城镇化与住房发展
- 新型城镇化与教育支持
- 新型城镇化与金融支持
- 新型城镇化与生态环境
- 新型城镇化与文化发展
- 新型城镇化与经济发展



出版人 / 姚丹林
责任编辑 / 刘健华 张晓兰
责任技编 / 许伟斌
封面设计 / 友问文化

本书借鉴国外城镇化与金融支持城镇化的成功经验，根据我国城镇化发展的现状，结合我国新型城镇化与金融支持的定量与定性分析结果，从目标模式、路径选择和政策建议三方面，提出如何促进新型城镇化与金融支持协调发展。



ISBN 978-7-5454-3483-5



定价：32.00元