

## 促进城镇化发展的金融支持 体系改革和完善

黄国平

**内容提要:**城镇化过程中的基础设施建设、公共产品(服务)供给、农村劳动力转移等都需要大量资金的支持,因此应充分发挥金融业的资金融通功能和优势,使其成为城镇化进程的重要推动力。中国城乡差距较大的二元经济特征,导致资金更易流向大中型城市,农村区域和小城镇金融支持的缺失与落后对中国城镇化进程、农业现代化发展和农村剩余劳动力转移形成严重制约。农村金融服务体系的构建和完善,已经成为我国城市化建设中金融支持的当务之急。金融部门在推动城镇化建设中,应以推动工业化和农业现代化为载体,促进城镇基础设施完善,公共服务体系品质提升、产业结构升级和居民生活水平提高。

**关键词:** 城镇化 农业现代化 工业化 金融支持 改革

**中图分类号:** F830    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1003-3947(2013)04-0000-00

### 一、前 言

改革开放以来,伴随着经济转型,中国经济进入快速增长的轨道,仅仅三十多年的快速发展就使中国从低收入国家迅速朝着中等发达国家行列迈进。中国经济的高速增长归因于工业化的成功推进,三十多年来,中国第二产业年均增长速度达到 11.3%,成为推动经济增长的主要部门,主要工业品产量也位居世界前列。1978年,农业在 GDP 中的份额为 27.9%,就业比例高达 70.5%。目前,中国三个产业的构成也由 1978 年的 27.9:47.9:24.2 转变为 2012 年的 10.1:44.3:45.6,同时,非农业部门从业人员占全部从业人员的比例迅速下降到 45% 以下。然而,在经济高速增长和工业化的过程中,城镇化和农业现代化没有同步跟进,滞后于工业化进程。

中国目前正处在传统二元经济向现代化经济转型之中,刘易斯拐点尚未或正在跨越(蔡昉等,2007,2010; Du & Pan, 2009; 卿涛、杨仕元、岳龙华, 2011; 李刚, 2012), 仍然表现出城乡分割的二元经济特征。诚然,对处于开放经济的发展中国家而言,利用其剩余劳动力或者“人口红利”优势,发展并推动其制造业的出口,会更快促进其经济转型和二元经济转化,为现代部门的扩张提供更为有利的条件(Ranis & Fei, 1961; 世界银行, 1987)。然

---

作者简介:黄国平,中国社会科学院金融研究所副研究员。

而,二元经济体不会自动而顺利地跨越刘易斯拐点,走上现代部门与传统部门共享相同要素市场和要素价格的发展道路。根据哈里斯和托达罗(Harris & Todaro,1970)的研究,农村劳动力向城市转移的决策是根据预期收入最大化目标做出的,他们会同时考虑城乡实际工资的差别和找到工作的概率,如果城市经济和城市发展与工业化的步伐不相匹配,剩余劳动力的转移会遇到波折。因此,在二元经济的转型过程中,工业化、城镇化以及相伴相随的农业现代化的协调、同步发展十分关键。

中国工业化已进入中后期阶段,城镇化正处在加快发展时期,农业现代化已进入成长阶段,但是三者存在着发展不同步的问题。城镇化滞后于工业化,就业结构演进滞后于产业结构演进,工业重型化趋势明显,产业带动能力不强。农业现代化滞后于工业化和城镇化,工农业劳动生产率和城乡收入消费差距持续扩大(宋洪远、赵海,2012)。当前,作为推动工业化持续发展、促进农业现代化和产业化快速成长的城镇化的质量和水平的内生发展动力不足,城镇的聚集效应和规模效应尚未形成,甚至已经成为经济转型和社会发展的瓶颈因素。城镇化过程中的基础设施建设、公共产品(服务)供给、农村劳动力转移等都需要大量资金的支持,仅靠政府财政支持难以满足如此巨大的资金需求。因此,应充分发挥金融业的资金融通功能和优势,利用其对资本的强大聚集和配置能力,使其成为城镇化进程的重要推动力。

## 二、金融支持城镇化发展的机制分析

金融体系的有效运行,对于加快城镇化进程,促进城市发展,实现经济稳定健康发展具有重要意义。根据金融发展理论,金融体系最主要的功能是在一个不确定的环境中,便利资源在时间和空间上的配置。主要包括以下几个方面内容,即提供清算和支付手段、动员储蓄、配置资源、提供风险管理、提供信息处理、以及监督经营者并解决激励问题。莱维(Levine,1997)认为,金融体系的以上功能是通过两个渠道实现的,即通过资本积累和创新来推动经济增长。在资本积累方面,金融体系通过动员储蓄,提高储蓄被转化为投资的比例,将资源配置到最有效率的项目或者产业上。至于创新渠道,则是通过审查、提供资金以促进创新,进而推动经济增长。金融支持工业化和城镇化发展<sup>①</sup>,继而推动经济增长的作用机制是通过以下几个方面实现的。

其一,金融体系为城镇化和工业化提供规避、防范和化解风险的手段和渠道。城镇化和工业化需要大量的长期资金的投入,投资伴随着风险。在流动性风险约束下,投资者往往偏好于短期项目。金融体系的流动性创造功能在于为投资者迅速变现投资项目提供了便利,有利于长期资本形成和资源配置,从而促进城镇化和工业化发展。金和莱维(King & Levine,1993)强调指出,分散和化解投资风险,有利于促进全社会投资,提高投资效率。

其二,金融体系通过金融中介发挥信息优势,降低信息成本,提供信息处理功能促进工业化和城镇化。金融中介具有信息生产的优势,能通过判定并提供资金给那些在城镇

<sup>①</sup> 英国经济学家约翰·希克斯在其1969年出版的《经济史理论》一书中详细考察了金融在促进英国的工业化过程中所起的关键性作用。

化和工业化建设中最具前途和效率的项目和产品,进而有利于城镇化建设中产业结构的优化和区域资源优势的发挥。

其三,动员储蓄,为城镇化和工业化提供融资。金融体系确保了城市经济体系中储蓄行为和投资行为的正常进行。金融机构发展、金融产品的丰富以及金融体系的完备化和系统化会降低城市经济中的交易费用,增加城市投资的有效性,促进城市化进程中储蓄的提高,为城市化的进一步发展提供必要的资金支持。

其四,金融体系通过便利交换,促进分工。金融体系能提供便利商品、劳务和资产交易的清算和支付功能。金融发展,使得金融体系更加完备,为城市化进程中经济体系的运行提供了一个高效、完备的支付系统。

完善、高效的现代金融服务给社会经济的参与者普遍带来福利,促进经济社会的全面转型,从而带动城市经济的稳定发展。城镇化在本质上包括三个层面的涵义,人口意义上的城市化、经济意义上的城市化和社会伦理意义上的城市化。因此,理论上,金融部门对城市化支持也主要是通过这三个渠道实现的。具体的手段和方法参见表1。

表1:金融支持城镇化发展的目标和方法

支持渠道和层面	目标和内容	方法和手段
社会城市化	1. 为城市化基础设施建设提供金融支持; 2. 为城市化公共产品和服务(如医疗、教育)提供金融支持。	1. 商业银行贷款; 2. 政策性金融支持; 3. TOT、BOT 等多样化的特许权融资; 4. 发行市政和城市建设债券; 5. 金融和保险创新,提供商业和政策性的医疗、养老保障体系。
经济城市化	1. 为城市化产业集聚和人口就业提供金融支持; 2. 为保障城市化顺利进行的农业现代化和产业化提供金融支持。	1. 银行贷款; 2. 政策性金融支持; 3. 产业投资基金; 4. 风险投资; 5. 股权融资; 6. 债权融资。
人口城市化	1. 为城市化农村转移人口收入增加提供金融支持; 2. 为城市化转移人口便利消费提供金融支持。	1. 金融产品和服务创新,提供更多理财投资渠道,增加财产性收入; 2. 提供适宜的消费贷款,提高生活水平。

各国(地区)因受历史、环境、文化、以及政治选择等因素的差异,在推进城镇化进程中金融支持的制度安排和政策实践也有很大不同,很难用一个相对统一的模式进行概括,大致可分为政府主导的支持模式和市场主导的支持模式。主要国家促进城镇化的金融支持政策及特点参见表2。

表 2:主要国家促进城镇化发展的金融支持的政策和制度比较

国别	支持模式	金融支持政策	政策和制度特点
美国	市场主导型	<p>第一,发行市政债券,利用发达资本市场进行直接融资;</p> <p>第二,政府设立中小企业管理局(SBA)为中小企业提供直接贷款、协调贷款和担保贷款等形式的资金支持,同时,成立小企业投资公司,并由 SBA 审批和管理,向中小企业提供长期信贷和资金支持;</p> <p>第三,构建和完善农村金融支持体系,由三部分组成:联邦土地银行系统、合作银行系统和联邦中期信用系统。</p>	<p>第一,金融机构的贷款发放为城镇化建设发挥重要作用;</p> <p>第二,政府为辅,市场为主,各地方政府通过直接融资手段为城镇化提供资金支持;</p> <p>第三,形式多样灵活的中小企业贷款担保计划,为中小企业提供资金支持;</p> <p>第四,政府对农村金融机构提供优惠和减免政策,并通过相关立法从各方面保证农村金融的发展。</p>
日本	政府主导型	<p>第一,政府主导建立存款保险制度、农业灾害补偿制度和相互援助制度;</p> <p>第二,政府成立专门为中小企业服务的金融机构,甚至直接为中小企业提供政策性贷款;</p> <p>第三,以立法的形式确立了信用保证协会制度和中小企业信用保险制度,信用保证协会可以为中小企业取得贷款充当担保人,由政府出资组建的中小企业信用保险公库既可以办理中小企业信用保险也为信用保险协会提供一定的贷款。</p>	<p>第一,政府对农村金融扶持较为全面,但行政干预较强;</p> <p>第二,政府存款保险公司不仅为存款提供保险,还对信用社的破产收购提供必要的帮助;</p> <p>第三,政府制定和成立的针对中小企业融资问题的政策法规及金融机构,为中小企业提供了有力支持,但针对中小企业的资本市场还缺乏较高的融资效率。</p>
德国	政府主导型	<p>第一,建立存款保险制度,对农村金融实行扶持性干预;</p> <p>第二,建立信用合作体系,规定每个信用合作社按一定比例存入一个特别专项基金账户,帮助有危机的信用合作社,当信用社出现风险时,该基金进行相应的补偿;</p> <p>第三,建立以行会为基础的担保银行,对中小企业贷款进行担保,联邦政府拿出一部分资金,以低息长期责任贷款的方式对担保银行进行扶持,用以冲销部分担保损失。</p>	<p>第一,政府根据国家和全球的经济发展的需要,为企业和研究部门提供必要的外部条件,给予资金支持和税收优惠政策;</p> <p>第二,农村金融机构以公益性的服务为主,私营性的金融服务为辅,全面调动农村的资金力量。</p>
印度	市场主导型	<p>第一,当局建立以中小企业银行,中小企业信用保证基金,中小企业融资辅导中心为主要内容的中小企业融资辅导体系,为中小企业提供金融支持;</p> <p>第二,商业银行要在其他有银行的地区开设分行,只有在没有银行的农村地区开设 4 家分行后才能进行,在很大程度上保证了有三分之二的分行开设在农村;</p> <p>第三,印度储备银行在全国范围内实行“差别利率计划”,要求银行以特别优惠的利率向一些薄弱的部门贷款,并指定该种贷款的流向必须贷给一些指定的部落或阶层;</p> <p>第四,采取一家商业银行带 10 个初级农村信用社的计划,主要通过银行自行规划,各个层级具体负责调查、调整该地区的金融发展状况,然后根据规划安排调整该地区的资金使用发放情况。</p>	<p>第一,在政策性金融体系中引入商业金融机构,以保证政策金融效率;</p> <p>第二,发放优惠贷款,增加农村信贷金融供给,强化农村基础设施建设投资;</p> <p>第三,政府向农村经营的合法金融机构给予减免税收并对其发放的低息贷款进行补贴的优惠,保证涉农金融机构的利益。</p>

### 三、我国城市化进程中金融支持现状

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口城市化转型及城市不断发展完善的过程。金融体系对城市化建设的直接支持体现在两个方面,即城市基础设施建设方面的支持和农村剩余劳动力转移方面的支持。伴随着城市化进程,需要大量的基础设施投资。当前,我国城市基础设施项目的建设资金主要来源包括国家和地方的财政拨款、各地方的自筹资金以及金融体系的融资。近年来,地方政府的自筹资金占比大体上呈逐年递减的趋势,而财政拨款占比则处于增加趋势。但是,长远看来难以为继,需要加强对城市基础建设的金融支持。

由于中国城乡差距较大的二元经济特征,导致资金更易流向大中型城市,农村区域和小城镇金融支持的缺失与落后对中国农村城镇化进程、农业现代化发展和农村剩余劳动力转移都将形成严重制约。农村金融服务体系构建和完善,已经成为我国城市化建设中金融支持的当务之急。当前,我国农村金融服务体系主要包括商业金融、政策性金融、农村和农业保险保障体系以及民间金融。从体制上来看,我国的农村金融服务体系比较完善,但就具体实践而言,农村金融组织体系还不健全。

整体状况上,金融机构发放给农村地区的贷款无论占总贷款的比重还是占总存款的比重都呈现下降趋势,这说明了金融机构对农村经济发展的支持力度逐年减少。农村金融发展严重滞后于城市,存在供需双重不足现象:一方面农村正规金融组织供给不足,不能满足农村经济主体的需要,形成了“供给型金融抑制”,同时,农户和农村企业不能顺利从正规金融部门获得资金供给,转而求助于其他民间组织,从而造成了对正规金融组织的资金有效需求不足,形成了“需求型金融抑制”。

机构层面上,农村金融机构不仅种类较少,而且具有淡出农村地区的趋势,甚至业务上存在“惜贷”和“倒吸”的现象。目前,在中国广大村镇地区开展业务的金融机构包括中国农业银行、中国农业发展银行、中国邮政储蓄银行以及各地农村合作银行、农村信用社、农村商业银行、村镇银行等,其他金融机构很少。迫于盈利性的目的和压力,许多金融机构业务重心转移出农村,造成了部分农村地区缺乏金融服务。甚至包括中国农业银行、中国邮储银行在内的商业性金融机构在农村地区业务上存在着普遍的“惜贷”和“倒吸”的现象。中国农业银行股份制改革之后,为了适应市场经济的发展,提高业务运营效率,逐渐缩减了村镇的营业机构网点,将其业务重心逐渐转移到城市和非农业。农村信用合作社和农村商业银行在大型商业银行逐步撤离之后,成为农村金融市场的主力军。近年来,在各种压力下,业务经营的利润化趋势愈益显著,经营重点转向利润较高的非农行业,其存贷款之差(即存款减贷款)逐年上升,不仅说明农信社并没有把增量资金全部用于支持农村经济的发展,反而从农村抽走了大部分资金(见表3)。

在居民与企业层面上,存在着明显的需求型金融抑制,主要体现在两个方面:农户的金融需求倾向于“私人借贷”、农村企业倾向于关系型贷款。中国农户的资金信贷需求长期遵循以下的逻辑次序:首先是内源融资,即寻求各种方法增加除农业之外的其他收入;其次是关系型信用借贷,即当非农收入不能满足家庭的开支时,农户就会利用自己的亲缘

关系进行非正式借贷来满足资金需求;最后是在前两种情况都不能满足所需时,选择高息借贷或向正规商业性金融机构借贷。以上借贷次序说明关系型信用比正规金融组织的契约型信用更具有普遍性和有效性,这也在一定程度上挤出了契约型信用。至于农村企业的关系型贷款,主要是通过银行等金融机构长期合作,并对其基本情况和特别信息有所了解的企业,而贷款决策主要基于长期接触所了解和掌握的“软信息”而做出的。由于作为我国农村经济主体的乡镇企业大多数都是中小企业,其金融需求倾向于关系型贷款特征,从而也导致规模较大的银行很难了解到借款人的这种特定信息,使得农村中小企业和大型商业银行难以形成这种特定借贷关系,其金融需求受到了很大抑制。

表 3:农村信用社存贷差额变化趋势 (单位:亿元)

年份	贷款余额	存款余额	存贷差
2001	11971.16	17263.45	5292.29
2002	13937.71	19875.47	5937.76
2003	16978.69	23710.2	6731.51
2004	19237.84	27289.1	8051.26
2005	18680.86	27605.61	8924.75
2006	20681.9	30341.28	9659.38
2007	24121.61	35167.03	11045.42
2008	27449.01	41529.1	14080.09
2009	32156.31	47306.73	15150.42

数据来源:根据中国金融年鉴整理。

制度和政策性金融支持层面上,民间非正规金融组织没有合理发展,政策性金融机构的金融支持力度有限。作为农村和农业金融服务重要组成部分的非正规民间金融在发展过程中没有相应的法律、法规的规范和指引,受到诸多限制,也产生很多问题。民间金融产生、发展与整个金融市场的过度管制、金融抑制相关,但在发展过程中不仅没有享受同等公平对待,而且在市场竞争过程中受到排挤和歧视。由于我国货币和监管当局对非正规金融的发展一直持怀疑和反对态度,致使民间金融缺乏相应的法律法规制度的规范与保护,发展缓慢,业务和产品单一,在满足农村城镇化的金融需求、缓解资金紧张等方面作用有限。至于政策性金融支持方面,中国农业发展银行是我国农村金融市场唯一的政策性金融组织,由于受到粮棉油流通体制改革的影响,服务和业务范围减少,资金来源渠道偏窄,职能定位不规范,没有起到相应的政策性支农作用。目前,中国农业发展银行还未成为农村金融市场中真正意义上的政策性银行,没有对农村城镇化和农业现代基础设施建设发挥应有的金融支持和服务作用。

金融产品和服务创新层面上,农村金融产品创新不足,产品结构不规范合理。我国广大农村地区,金融服务大多局限于存贷款业务,票据和信用卡等业务很少,创新型金融工具就更不多见。目前,农村金融服务的对象基本仅限于那些有抵押品的或者拥有较高资本存量的农户以及乡镇龙头企业,主要体现在短期流动资产贷款和生产性贷款支持方面,但是,其对农村专业化合作组织、农业产业化和农业现代化在基础设施建设等方面的

支持作用很小。随着农业现代化和人口城镇化发展,农村金融服务需求也日益多元化,这也势必对农村金融产品和业务创新提出更高要求。

#### 四、金融支持城镇化建设的问题和挑战

中国现代金融体系的重构和完善始于改革开放之后。在“要把银行作为发展经济、新技术的杠杆,要把银行办成真正的银行”原则指引下,我国金融体系逐步向多类型、多层次的格局演变。目前,基本形成以国有商业银行为主体、政策性金融和商业性金融相分离、多种金融机构并存的现代金融体系;同时,扩大直接融资,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成具有中国特色的多层次、多渠道和全方位的现代化资本市场体系。随着中国城镇化进程的不断推进,金融体系在其中的推动和支持作用也不断加强。然而,我国城镇化战略的金融支持都是在政府主导、市场辅助的金融服务体系下开展的。随着我国市场经济的不断深入和发展,农村城镇化进程的稳步推进,金融支持体系将从政府主导型向市场主导型转变,融资模式也需要由以政策性为主过渡到以商业性为主。在这一转变过程中,金融体系对城镇化建设的支持还存在诸多挑战和问题。

目标取向上,金融业逐利性和城镇化建设的社会性存在矛盾。城镇化建设对于提升内需、转移农村剩余劳动力、改善民生、拉动投资和促进经济增长有着积极的社会意义,但是城镇化建设所涉及的大多数项目和商业银行追求盈利的经营宗旨存在矛盾(吴超、钟辉,2012)。一方面,基础设施建设是保证城镇化进程顺利推进的前提,但是基础设施中诸如水、电、气供应和学校、医院、公共交通等公共(和准公共)产品均不能按照市场化运作,无法根据市场供求情况调整价格,其中很多项目不符合银行放贷要求。同时,金融服务部门对支持城镇化战略的认识存在一定偏差,没有把金融行业发展与城镇化战略有机地结合起来,其趋利性的市场定位与城镇化战略存在背离。目前,商业银行大多定位于大中城市,在小城市、城镇和农村地区的金融支持明显不足。金融服务缺乏协调机制,竞争无序问题严重,资源集聚程度不高。贷款趋同现象十分普遍严重,降低了金融资源配置效益,还造成了低水平重复投入,抑制了城镇化进程的推进。

投资需求上,金融供给总量与城镇化建设资金需求存在缺口矛盾。基础设施建设是城镇化进程顺利推进的前提,当前,我国城市化建设中城市基础设施的落后与不足,已经成为制约城市社会经济发展的一个“瓶颈”。根据中国发展研究基金会研究报告,中国当前农民工市民化的平均成本在10万元左右<sup>①</sup>。2012年,我国的城镇人口达到7.12亿人,城镇化率为52.57%<sup>②</sup>。2020年我国城镇化率预期将达到60%,再加上人口的自然增长率,估计将转移农村人口1.2亿。如此巨大的资金需求,单独依靠财政资金难以在短期内实现城镇化稳步快速发展。为此,需要包括政策性和商业性金融在内的金融体系支持。在政策性金融支持上,当前,涉及城市基础设施建设的机构只有国家开发银行,但是国家开发银行的宗旨和定位是主要支持国家基础产业和支柱产业,通常对城市基础设施建设

<sup>①</sup> 引自中国发展研究基金会发布的《中国发展报告2010:促进人的发展的中国新型城市化战略》。

<sup>②</sup> 城镇人口和城镇化率的数据均来自于国家统计局。

的支持力度有限。商业性金融支持方面,城市建设项目普遍具有公共产品特点而与商业银行短期盈利性目标并不符合,因此,获取商业性金融支持的限制较多。这一点,对于和农村结合较为紧密的小城市或者小城镇来说,更是如此。

供求结构上,以国有银行为核心,商业银行为主导的金融供给和服务体系与城镇化进程中需求主体多样化和个性化的融资需求之间存在结构性矛盾。脱胎于计划经济体制的“大一统”金融发展模式对重大基础设施建设资金筹措和信息处理都可能具有比较优势,但是,对于城镇化进程中中小企业而言则不太适应。中小企业往往是推动城镇经济增长的支柱力量,然而由于缺少专门为其提供融资服务的中小金融机构,从而制约了它们的壮大与发展,进而影响城镇经济和城镇化进程。根据中国社会科学院“促进科技创新的金融发展和融资环境调查分析”课题组调查结果,从初创融资方式的调查结果来看,我国的小企业表现出典型的内源融资特点,业主出资和留存收益的比例高达89.4%,其他外源融资方式除了银行贷款外几乎可以忽略不计。与初创时期的小企业融资方式相比,当前融资方式更加直观地反映了小企业的融资来源特征(成立时间在5年以上的小企业占总样本的比例达到80%以上)。小企业的融资来源依然是以内源融资为主,内源融资的比例为58.3%,外源融资的比例为41.7%。内源融资中,业主出资占比达到37.8%,留存收益占比为18.6%。就外源融资而言,银行主导的特点表现得淋漓尽致。这从一个侧面反映了小企业融资的金融环境特征,票据、小企业集合债、其他贷款主体都显得较为匮乏。

监管模式上,当前的分业监管模式与城镇化建设中所要求的多样化和综合化的融资结构之间存在矛盾。我国现阶段所采取的分业经营模式,无疑在当前的金融发展阶段和监管水平下,对保证金融安全和防范体系性金融风险是适宜和合理的,但是,从支持城镇化的角度看,这种分业经营模式在一定程度上不仅抑制了金融机构参与城镇化建设的能力和动力,也不利于金融机构参与城镇化进程所必要的金融产品和市场创新。改革开放以来,我国金融行业不断发展,银行业、证券业、期货业、保险业迅速扩张,市场机制逐步建立,但是从支持城镇化的方式看,过于倚重传统的银行信贷手段,从城镇化建设融资的结构看,直接融资比重较低,而间接融资居主导地位,难以满足农村城镇化进程中对金融服务的多样化需求。

投融资主体上,城镇化建设项目融资主体与投资主体存在不一致矛盾。城镇化建设以城镇基础设施和公共事业建设为主,承办单位主要是地方政府的相关主管部门。根据规定,地方政府不得向商业银行和中央银行借款,因此,这些部门不具备融资主体的资格。地方政府通过创新融资方式组建政府投融资平台作为融资主体。商业银行主要通过政府投融资平台贷款方式介入项目。从目前现状来看,某些地方政府融资平台已经出现规模增长过快、运作不够规范等问题,蕴含着较大的金融和投资风险。监管部门已开始着手对我国地方政府融资平台进行了整理和规范,注重信贷风险的防范和管控。

## 五、结论及政策建议

城镇化是转变经济发展方式,积极扩大内需的重要手段和措施。中国特色新型城镇化与工业化、农业现代化的有机结合,将对发展经济,吸纳就业,提升产业,促进经济与社



会的可持续发展,改变我国二元经济结构,提高人民生活 and 福利水平具有重要意义。新型城镇化,是以新型工业化<sup>①</sup>为动力,区域、人口、经济、社会、资源和环境全面协调发展的城镇化。这要求我们更加重视城镇发展动力培育,推进现代工业、现代农业和现代服务业同步,现代城镇与产业互融联动;更加重视区域协调,科学确立城镇体系的空间布局和等级结构,促进大中小城市和小城镇协调发展;更加重视城乡统筹,充分发挥城镇化对工业化和农业现代化的双向带动作用,推动城乡经济社会一体化;更加重视城镇质量提升,完善城镇功能,改善人居环境,提高综合承载能力,实现城镇可持续发展(刘奇葆,2012)。

随着“十二五”期间我国融资结构的不断改善和发展,融资渠道的多元化将是必然趋势。加快中小城市和小城镇的发展需要巨额资金投入,单纯依靠政府投入显然不现实,在推进城镇化过程中应充分发挥金融体系的资金融通功能和优势。为此,在目标战略上,应改革和强化支持城镇化、工业化和农业现代化发展的金融服务体系。金融部门在推动城镇化建设中,应以推动工业化和农业现代化为载体,促进城镇基础设施完善,公共服务体系品质提升、产业结构升级和居民生活水平提高。

在支持模式上,应更多地借助市场化手段,依赖于制度创新的多层次的资本市场(如产权市场)、投融资机制创新的多种项目融资模式以及产品和服务层次上的各种创新工具来实现对城镇化进程的金融支持。在城镇化过程中,政府必将发挥重要主导作用。政府主导的城镇化模式,优点在于能够有效整合各种资源、迅速推动产业化和基础设施建设、有效保障弱势群体的利益等。其间,政府的角色和功能应该定位于为城镇化提供必要的财政支持,在产业资本、金融资本、转移人口、各级政府之间起到协调和沟通作用,为产业资本和金融资本的整合提供必要的政策扶持。同时,应发挥市场的资源配置作用,用市场的杠杆来撬动各种资源、动员各种力量,而不是简单地使用行政权力。否则,就会损害产业资本、金融资本和居民利益。

在政策取向上,应充分考虑城市化进程中的各个利益主体,综合化考虑在城市化进程中“经济增长”的利益分配问题,在基础设施建设、社会保障、产业化促进乃至环境保护方面进行集约化的综合思考。城镇化是一个系统工程,涉及到产业资本、金融资本、政府部门、市场、农民等不同主体之间的合作、博弈和协调。其中,农村剩余劳动力的城市化转移是问题的核心,如何安置好农民,保证农民的就业和收入,提升他们的福利和生活水平是城镇化进程中政府必须优先考虑的,其他诸如金融安排、市场设计、产业规划等都必须围绕农民问题进行解决。具体措施包括:

一,在城市的基础设施建设方面,实现投资主体多元化,融资渠道商业化。在我国现行的融资法律制度框架内,结合金融发展状况,着眼于融资渠道的发展和创新。一是充分借鉴、完善和运用诸如 BOT、TOT 等项目融资模式,鼓励私人资本参与城市建设,盘活城市基础设施存量资产,开辟城市建设新途径,促进城市经济的全面增长;二是鼓励和发展各种形式的股权投资基金直接参与基础设施建设项目,不仅克服了单个资金因规模过小

<sup>①</sup> 根据刘奇葆(2012)的阐释,中国新型工业化道路有别于传统工业化路径。其基本要求是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥。

而无力投资大型项目的不足,而且有利于形成具有效益且机制完善的基础设施投融资体制;三是运用金融工程的手段和方法,进行金融产品和工具创新,开展资产证券化工作。资产证券化是近十几年来国际金融领域发展最为迅速的金融工具和融资手段,在基础设施建设领域运用资产证券化这一新型融资模式亦有着其他模式所不及的优势,这对解决中国基础设施建设领域的资金短缺问题有着不可估量的积极作用;四是在健全地方政府债务规模控制和风险预警机制的基础上,完善地方债务的发行机制,扩大地方债务发行的规模和范围。无论是从国际经验抑或我国实际情况来看,地方政府债券发行必将成为城市基础设施建设融资及城市化进程中金融支持的重要手段和体现。

二,在城镇化进程中产业发展的金融支持方面,以解决中小企业的融资问题为重点,积极支持农村剩余劳动力转移。中小企业的主要形式为劳动密集型企业,其就业容量和投资弹性均要明显高于大企业。当前,中国城镇化和工业化进程中之所以没有出现严重的就业问题,中小企业功不可没,作用显著。一是建立和完善中小企业信用增强体系,推动设立中小企业发展基金,增加适应中小企业发展的保险和担保业务品种;二是完善资本市场,拓宽中小企业直接融资渠道,推动中小企业股份制改造,发挥股权融资功能,吸收民间资本、私人资本和外资进行参股,对于具有一定控股实力的中小企业,在产权清晰、责权明确的条件下,借助于多元投资主体上市,促使其得以良好发展;三是发展股权投资基金和风险投资机构,健全股权融资制度和风险投资制度,通过股权融资和吸收风险资本,用股权换取现金,支持企业发展;四是培养地方中小金融机构,建立多样化的融资结构,适时放开中小金融机构融资工具的限制,鼓励其进行业务创新,同时,加强制度保障,完善法制基础。

三,在城镇化进程中农村居民生活和社会保障金融支持方面,完善和加强农村金融服务体系,鼓励和促进其积极参与和支持我国农村经济向城镇化发展的进程。一是进一步完善农村金融服务的各项功能,对目前农村金融服务的缺失做必要的补充和发展,保证农村金融服务体系可以覆盖到整个需求市场,强化农村居民生活和社会保障方面的金融支持力度;二是通过政策引导,促使农村金融机构合理分工,有效协作,提高农村金融市场的运行效率;三是完善相应的立法和监管体系,对正规金融组织机构加强保护,对非正规金融机构组织做必要的调整和处理,同时要制定合理的市场退出机制,使得其更适合农村金融市场的现实情况,实现农村金融体系在城镇化进程中长期可持续发展。

#### 参考文献:

- 白南生,2009:“刘易斯转折点与中国农村剩余劳动力”,《人口研究》,2009,3。  
蔡昉,2007:“中国劳动力市场发育与就业变化”,《经济研究》,2007,7。  
——2010:“人口转变、人口红利与刘易斯转折点”,《经济研究》,2010,4。  
李刚,2012:“工资上升、劳动力短缺与刘易斯拐点幻觉”,《人口与经济》,2012,6。  
刘奇葆,2012:“以新型工业化与城镇化为动力加快转变经济发展方式”,《求是》,2012,5。  
卿涛、杨仕元、岳龙华,2011:“‘Minami 准则’下的刘易斯转折点研究”,《中国人口科学》,2011,2。  
世界银行,1987:《世界发展报告:1987》,北京:中国财政经济出版社。  
宋洪远、赵海,2012:“我国同步推进工业化、城镇化和农业现代化面临的挑战与选择”,《经济社会

体制比较》,2012,2。

吴超、钟辉,2013:“金融支持我国城镇化建设的重点在哪里”,《财经科学》,2012,2。

Du Y., W. G. Pan, 2009. “Minimum Wage Regulation in China and Its Application to Migrant Workers in the Urban Labour Market.” *China and World Economy*. 17(2):79-93.

Harris, J. R., M. P. Todaro, 1970. “Migration Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis.” *American Economic Review*. 60(1):126-40.

King R., R. Levine, 1993. “Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence.” *Journal of Monetary Economics*. 32:513-42.

Levine R., 1997. “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda.” *Journal of Economic Literature*. 35:688-726.

Ranis, G., J. Fei, 1961. “A Theory of Economic Development.” *American Economic Review*. 51(4):533-65.

## Reforming Financial System to Promote China's Urbanization

Huang Guoping

(Institute of Finance & Banking, Chinese Academy of Social Science, Beijing)

**Abstract:** During the urbanization, the support of money is in need for infrastructure construction, public supply of products (services), the transfer of rural labor and so on. We should give full play to financing of the financial industry, which has been an important driving force. China's dual economic characteristic with a big gap between urban and rural makes it easy for funds to flow to the large and medium-sized cities. The lack of financing in rural areas and small towns forms a serious constraint for China's urbanization, agricultural modernization and transfer of rural remaining labor. It has become imperative to build and improve rural financial service system in China. While promoting China's industrialization and agricultural modernization the financial sector should improve urban infrastructure facilities and public service quality, upgrade industrial structure as well as enhance people's living standards.

**Key words:** Urbanization; Agricultural Modernization; Industrialization; Financial Support; Reform

(责任编辑:王燕燕)