

# 基于资金投入的新型城镇化建设方案探讨

常梦娜  
山西工商学院

**摘要:** 随着国家经济的快速发展,新型城镇化进程进一步加深,不断推动我国经济社会快速发展。虽然我们在新型城镇化进程中取得了一定的成绩,但是,当前在新型城镇化进程中也暴露出诸多的问题,特别是教育资源、医疗资源等公共资源配置不合理问题尤为突出,必须采取科学的优化策略进行及时纠正,才能保证社会的稳定,促进新型城镇化进程持续加深。

**关键词:** 资金投入; 新型城镇化; 建设方案

## 引言

早在上世纪八十年代,美国、英国、日本等发达国家的城镇化率达到75%~80%甚至更高,而截至2017年年底,中国的这一数据还仅为58.52%,我国的城镇化建设仍有很多发展空间。新型城镇化建设离不开资金层面的支持,在当前地方政府债务压力加大及财政降杠杆背景下,如何在新型城镇化的建设资金来源及循环方案中开拓创新,是推进新型城镇化工作面临的巨大挑战。

## 一、现阶段新型城镇化开发的资金投入思路

《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》中要求,进一步完善城镇化健康发展体制机制,推动产业和城镇融合发展,完善区域城市基础配套设施,吸引带有目标产业属性的企业在区域内落户,在政府相关利好政策引导及扶持下,带动区域经济发展,增加区域税收收入,从而提升城市发展动力,达到“以产促城、以城兴产”的良性发展循环。从资金来源及资金投入角度看,现阶段城镇化工作主要包含两种发展思路:财政直接投资思路和市场开发思路。财政直接投资思路指通过政府的财政资金投入,建设片区的城市生活设施及基础配套工程,通过相应的财政补贴及激励措施,吸引城市运营商带动区域产业经济发展,从而实现城市产业支撑与人居环境的完美融合。但是在2018年各地政府隐性债务增加及基建投资增长降速的背景下,国家宏观财政政策主要集中在去杠杆工作上,财政部也将严格控制各地政府负债率的上升,以往通过政府财政资金投入的财政直接投资思路由于受到地方财力的制约,将很难大规模应用。市场化开发思路,指的是政府依照片区规划,完成一些具备市场经营属性的项目,在土地的征拆和整理等一级开发工作后,通过招拍挂的方式,引入土地二级开发投资人,对相应区域进行投资开发。由于完全采取市场化开发自负盈亏的方式,开发商很难在综合性的片区开发项目中通过自身的策划及运营能力完成项目整体资金平衡,难以保证政府新型城镇化目标的顺利实现。要加深对目前市场的需求,正确引入开发投资人,保证新型城镇化目标的顺利实现。

## 二、新型城镇化内涵与本质特征

### (一) 人地关系

在这一层次,新型城镇化要重点解决过去人地矛盾突出的问题。人地关系由矛盾走向和谐是生态文明时代的要求,其核心思想就是要实现可持续发展,根本要求是当前的发展要以资源、环境的可承载容量为前提,并不损害后代的发展利益。出路是协调好平衡环境保护、资源节约与经济发展的关系。

### (二) 经济模式

面对资源过度利用,环境污染日趋严重的局面,旧有的经济发展方式必须摒弃。后工业时代对应的是新型工业化战略,即科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优

势得到充分发挥的生态经济模式,其最显著的特征是实现生产、交换、流通、消费全过程的清洁,追求的是循环、绿色、低碳化的发展目标。

### (三) 发展动力

信息技术革命为城乡发展提供了新的动力,多元信息广泛地渗透到社会生活的各个领域,并改变着人们的工作和生活,更新了旧有的互动模式,构建着新的模式和机制。互联网打破了城市的等级结构,为城乡人流、物流、信息流提供了更广阔的平台,智慧城市建设更为新型城镇化提供了创新发展动力和技术支撑。

### (四) 社会文化

共享福利时代要求同时实现效率与公平,不可偏废,并缩小社会不同阶层的贫富、地位差异,树立包容、共享发展的社会氛围。核心思想即以人为本,通过多渠道的互相交流、民主法制建设等方式促进宜居城市建设,构建和谐社会。

## 三、新型城镇化资金投入面临的困境

### (一) 政府难以承担城镇化工作中基础设施配套工程的巨额支出

随着国家在新型城镇化领域的经验累积,发展方式也由以往的粗放堆集式转变成当前的精准定位式,提高了新型城镇化的质量和进度要求。由于以往政府通过融资平台的购买服务及伪PPP方式为各地政府带来了诸多隐性债务风险,未来很长一段时间财政将会围绕处理隐性债务和降杠杆方面进行宏观调控。经过对全国大部分省市政府的财政收支数据的收集研究后,发现全国只有极小部分地方财政有盈余,其他全部都是严重赤字。以湖南省为例,在2018年发布一系列政策文件后,可以明显感受到湖南省各市县基建投资速度放缓。在我国现阶段财政支持力度减退的条件下,政府将难以承担城镇化工作中基础设施配套工程的巨额支出。

### (二) 经营性项目的市场化开发主体利益诉求与政府难以统一

2018年是我国经济转型的重要一年,内部金融去杠杆推进让市场资金面偏紧;外部美国经济强势复苏,一再加息使美元颇为强势,新兴市场货币面临不小的贬值压力。同时,随着国家层面对房地产的调控力度加大,投资开发商对城镇化开发的参与力度大大降低,目前已投身城镇化建设的市场化开发主体资金规模难以匹配国家新型城镇化进程中庞大的资金需求。

## 四、现阶段城镇化开发资金投入困境的解决方案

城镇化具有高投入、周期长、复杂性等特点,如何妥善处理城镇化进程中的各种问题,推动城镇化的顺利进行,是城镇化发展的重点。现阶段,资金的来源与循环已经成为了困扰城镇化工作进程的因素之一。一方面部分地方政府由于债务压力过大,希望通过开发模式的设计使项目实现资金自平衡,完全借助社会资本的力量推动城镇化工作;另一方面社会资本难以在兼具社会公共服务职责的城镇化工作中通过市场商业运作达到盈利目的。必须采取科学的优化策略进行及时纠正,才能保证社会的稳定,促进新型城镇化进程持续加深。

### (一) 基于PPP合作框架下的开发模式

通过研究发现,在PPP模式的合作框架下,通过资金循环方

案的设计能够合理地解决目前新型城镇化工作中资金投入层面面临的问题。PPP模式在城镇化开发中可以具体表现为集产业落地、区域开发、园区招商和城市运营为一体的“产业新城”封装模式，其本质是将以往土地财政框架下政府平台公司城镇化和招商引资的市场化变种和优化，目的在于通过撬动城镇化后的房地产货值溢价部分以及各项稳定持续现金流出，来冲抵前期大范围拿地及基础设施配套费用等大额投入，在目标区域内实现资金循环和资金平衡。PPP模式作为一种兼具融资与管理功能的合作模式，不仅能够有效解决现阶段城镇化融资难的问题，化解地方债务危机，还能够有效调动社会资本的积极性，真正的促使社会资本与政府共同参与推动新型城镇化开发工作。

### （二）资金循环方案设计

在确立PPP模式并成立项目公司后，项目公司通常可以将大范围的城镇化项目拆解为多个滚动分期开发子项目，将每个独立的子项目划分为一级土地开发、二级物业开发、三级产业开发和四级的资产证券化，相互之间形成资金闭环，在第一次分期开发投入的资金循环过后，形成的资金池可以投入到下一期开发，达到滚动开发的目的。（1）初始资金的来源初始开发资金由一定比例的自有资金及债务资金组成，其中债务资金通过银行贷款等方式融资。而对于动辄几十平方公里的大型片区开发类项目，即使是启动项目的自有资金，往往数额也颇大，因此自有资金可以借助基金结构的设置，通过股权融资的方式筹集。（2）子项目的资金闭环方案在新型城镇化建设中，存在大量的能源、交通、供水供气、公寓等项目，该类项目具有一个共同的特点，即拥有非常稳定的现金流，且体量较大，非常适合采取资产证券化的方式，通过金融手段提前变现预期收益，减轻整体项目后期投资压力。项目公司可以通过将自持物业包装成可交易金融产品的方式，提前获取项目未来收益，结合项目的物业销售及产业服务收入，将缩短获利及资金回笼时间，弥补滚动开发的资金缺口，改善项目公司的资金结构。

### （三）制定合理的激励与约束机制

上级政府制定完善合理的法律法规和公众参与的激励约束制度，保障参与主体在进行经济发展的同时，生态保护的总收益大于不进行生态保护的总收益，或者不进行生态保护的总成本大于进行生态保护的总成本，保证生态补偿的稳定性和持久性，激励与约束的基本框架为：完善法律法规，健全监管制度和建立信息公开制度。第一，制定详细的市场生态补偿交易规则、权属明晰和权责明确的制度和奖惩条例，使得参与主体能根据自身的权利承担相应的义务。第二，制定监管制度。评估生态环境保护效益与损失的变化，制定资源资产核算和评估办法，并建立规范的监督监测机构，保障相关主体的自主权；制度相关法律规定明确资金投入者和使用者具有的权利义务、承担的法律义务，保证公平公正；加强资金的用途监管，建立科学而行之有效的绩效评估标准和程序。第三，健全信息公开制度，拓宽监督约束渠道；公开相关法规文件、污染状况、参与主体的工作进展等信息，在一定程度上弥补政府监管的漏洞，降低上级政府、地方政府和企业三方的信息不对称，又提升了公众环境资源保护和生态维权的意识，在制度上保障生态补偿的有效实施。

### （四）建立有效的生态补偿运行机制

在公共财政投入有限的情况下，生态补偿市场化在一定程度上可以实现生态服务外部性的内化，降低实施过程中诸多因素带来的不确定性影响。国内外的生态补偿的实践表明，政府主导或市场主导都存在弊端，“政府与市场并重”的理念不但可以发

挥市场在生态补偿中的资源配置作用，有利于调动相关利益主体保护环境和自然资源的积极性和主动性并预防和解决纠纷，也可以更好地发挥政府在对生态补偿市场的服务、规范、监管和绩效评估方面的作用，从而更好地发挥政府和市场各自的作用。地方政府根据生态补偿适用领域的特点，设定一个生态退化或破坏量的界限，明确相关利益主体的权利义务和协作关系，对生态系统服务价值、生态保护者的成本、生态受益者的获利、生态破坏的恢复成本等问题，通过协商的方式，考虑各方的意见和利益诉求，确立合理的补偿依据和标准，构建多种形式的生态补偿和利益再分配的补偿途径，确保有财政统筹资金、财政专项资金、生态补偿基金、环境与资源税费以及生态保护指标交易市场、生态产品市场、清洁生产市场和生态服务交易市场等多种渠道可供选择，平衡生态保护活动中产生的损失和利益，使参与主体有意愿在追求自身利益的同时实现政府制定的生态目标。企业投入补偿资金进行环境治理，获得生态或经济收益，地方政府获得生态补偿的实效，上级政府在整个过程中进行监督与协调。通过发挥政府的力量并尊重市场规律，实现生态环境的改善和经济的可持续发展。在合理的激励约束框架下制定完善的生态补偿措施，有效地实施生态补偿并形成长效机制，这是市场经济和生态文明协调发展的根本解决之路，有利于理顺各方的生态效益关系和经济利益关系，对加强新型城镇化建设中的生态合作、区域经济协调发展、提高新型城镇化质量和生态环境的承载力具有重要意义。

### （五）市场经济与生态文明相互依存和促进

市场经济在没有外在约束的情况下，必然以利润最大化为出发点，不断地从自然环境获得各种资源，同时在成本最小化的驱使下，把生产过程产生的各种污染物排放到自然环境中。我国三十多年市场经济的发展，一方面极大地提升了我国生产力水平和综合国力，而另一方面这种片面追求经济增长的粗放型发展模式，引发了资源浪费和生态危机，显然，要实现市场经济的可持续发展也必须依赖于生态文明建设，市场经济的发展也为生态文明建设提供物质支持。另外，市场经济的发展是社会可持续发展的物质基础，生态文明建设是社会可持续发展的前提条件。因此，市场经济发展与生态文明建设是相互依存和促进的关系。我国的新型城镇化规划提出“把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展”“城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段”。因此，在新型城镇化进程中如果没有市场经济的发展，就不会有生态文明建设的推进，市场经济的可持续发展同样也离不开生态文明建设，两者是对立统一的关系。

### 结语

在目前城镇化的工作中，如何通过政府的调控手段正确引导市场开发主体参与城镇化工作并形成良性的资金循环逻辑，尤为重要。

### 参考文献

- [1] 王晓玲, 安春生. 我国新型城镇化发展的对策建议[J]. 宏观经济管理, 2017(6): 66-70.
- [2] 葛明岩, 刘贵福. 新型城镇化的路径选择: 建设生态化城镇[J]. 广西社会科学, 2017, 238(4): 172-176.
- [3] 包双叶. 论新型城镇化与生态文明建设的协同发展[J]. 求实, 2017(8): 59-63.
- [4] 罗丽英, 魏真兰. 城镇化对生态环境的影响路径及其效应分析[J]. 工业技术经济, 2017(6): 59-66.