



人大重阳金融研究 简报

Chongyang Financial Studies Report

第9期

2013年4月28日

中国人民大学重阳金融研究院主办

CIFS, Renmin University of China

金融创新不善，城镇化将断奶断粮

——“金融创新与城镇化未来”思想沙龙纪要

新型城镇化是中国未来经济发展的核心战略。城镇化发展需要资金，但是中央明确表态新型城镇化不是一味造新城，这意味着土地财政模式必须转型。那么，新兴城镇化的资金何来？如何与金融创新相结合？依托城镇化，金融又将获得怎样的新机会？2013年4月26日，中国人民大学财政金融学院、中国人民大学重阳金融研究院联合举办了题为“金融创新与城镇化未来”的第9期思想沙龙，邀请了来自中央部委、高校、研究机构、基层政府和企业的10名官员、专家和企业家，还特别请到前伦敦经济与商业署署长罗思义（John Ross），就金融创新在城镇化中的作用及可能出现的危机进行了深入研讨。

与会嘉宾就一些问题产生激烈的争辩，但大多认为，新型城镇化进程中最需要的资金，必须通过金融创新来解决。金融创新离不开政策支持，但也会产生一定的系统性风险。这些风险需要政策监管，也需要通过金融创新对冲。与会者发言的主要内容如下：



城镇化的矛盾源于人、钱、地

高国力（国家发改委国土开发与地区研究所所长）：我认为中国城镇化从宏观来讲有两个大问题。一是城镇化滞后于工业化，这是改革开放以来沉重的教训；二是人口城镇化滞后于土地城镇化。围绕这两个宏观问题，在未来城镇化的过程中，核心的问题有两个：一个是人口问题，另一个是土地问题。

城镇化本质上就是人和土地矛盾的问题。土地城镇化速度太快了，我们有一些测算表明，城市建设用地的征用速度和规模明显要快于农民进城人口的速度和规模。这种情况下，我国非常缺乏土地资源，征用农用地转为城市建设用地和国有建设用地的模式也很难持续。人口问题主要是因为改革开放以来的户籍制度，使得人口要素始终没有真正跟着经济活动放开来流动。土地问题则是因为我国独特的土地管理制度。我国的农村土地是集体所有，城市土地是国家所有，农村和城市土地既不同权也不同利，不能自由流转。

万喆（中国黄金集团首席经济学家）：城镇化最主要的问题不是人到哪里去，钱从哪里来。更重要是人要干什么，钱怎么用？我认为流动不是城镇化的最终目标。人口大面积的流动不能很好地进行融合，还可能造成一些割裂。城镇化应该是农民主动化的过程，是经过长期演变的结果。应该在本地创造环境，一个工业化环境或者是商业化的环境，所谓的城镇化就是脱农，创造好的环境以后让人们有事可干，大家又会继续优化这个环境，这就是一个长期可持续发展的城镇化。

陶然（中国人民大学经济学院教授）：问题在于我们的城镇化是“化地不化人”的城镇化，还产生了很多的债务。每个地方政府都是先去借钱、征地，把其中大部分土地大规模投入基础设施建设，然后作为工业用地出让出去，少部分的土地用作商住用地和房地产开发。工业用地中一般是零地价和负地价出让，低价限量供应开发区用地，限量高价供应住宅用地。因为一个地方如果没有办法把制造业吸引过来，这个地方的服务业就很难发展起来。服务业可以给地方政府带来百分之百的营业税，带来商住用地出让金。制造业可以给地方政府带来增值税。这种模式在上个世纪90年代末到2008年做得非常好，带来了高效的经济增长，也使得中国城市里面的用地扩张非常快，但商住用地严重泡沫化。

2009年以后出现的情况是由于政府不当的刺激，使得房地产进一步泡沫化，导致目前



我们大量投资是没有效率的。地方政府和央企的债务可能构成我们未来非常大的金融风险，如果不进行有效的改革，那么这个泡沫迟早要崩掉。

文辉（国家发改委城市和小城镇中心规划研究部主任）：中国城镇化有两个问题不可回避。一是人往哪里去？在国家的主体功能区出台以后，人口往大城市去的空间范围已经定下来了。现在提的比较多的是坚持大中小城市和小城镇协调发展。二是钱从哪里来？人要进城需要巨额资金投入，这么一大笔钱从哪里来？根据一些专家的测算，到2020年有4亿农民工进城，需要32万亿元。这32万亿可能需要几方共同承担，农民工进城需要建立分摊机制，需要政府、企业和农民工共同负担。但政府财政收入扣去财政支出已经没有什么钱了。

黄震（中央财经大学金融法研究所所长、教授）：目前的金融创新重投入，重早期，轻责任，轻后期。城镇化的早期要融资，人进城以后，在城镇里生活还要金融支持。过去的城镇化只是城市开发，并没有想到城镇化是一个周期性的、长期的事。过去的城镇化忽视了人的因素，今后的城镇化应该以城镇居民为中心来开发我们的金融产品，提供更好的服务。

李开发（《中国经济名家讲坛》副理事长、中国管理科学研究院研究员）：中国的市场化还不彻底，中国的城市和农村在发展中由于户籍体制形成了二元化模式，目前来看二元化模式已经严重影响了中国经济的发展和城市的发展：第一，中国现在有将近4亿人口处在“两不管”的状态。因为户籍问题，城市管不了，农村管不了。第二，中国政府这么多年来，由于经济体制改革还很不彻底，习惯于用政府强制力来推动某项工程。过去我们看到强制拆迁已经在全国人民心目中形成了巨大的阴影，我希望在城镇化的过程中，不要再出现这个问题。

喻海翔（四川省委党校研究员、雅安市荣经县城城镇化领导小组办公室副主任）：上周雅安地震后面临最大的挑战是灾后重建。但一般地讲，基层领导最喜欢的就是招商引资，喜欢引进一大批制造业工厂，不喜欢太多的农民进城。这与金融有直接联系。

因此，我们要从实践角度思考地方财政和GDP问题。在我国税收体制中，地方政府营



业税收不到多少，主要还是生产环节收税，这就导致地方政府出于财政需求喜欢引进更多的工厂。地方官员不希望农民进城，因为要提供大量的公共服务，来供农民消耗。虽然人多会带来第三产业，但我国的财税结构决定第三产业，特别是初级的第三产业，贡献不出太多的财税收入。而财政收入对地方政府吸引力很大，还有GDP政绩吸引力也很大。最大的问题是现有的体制与新型城镇化追求的目标之间存在巨大障碍。

黄福水（宏福集团董事长、北京市昌平区北七家镇郑各庄村支书）：虽然我们村是集体土地长出来的城市，但最大的困境就是“金融”两个字，银行不会给钱，完全靠资源的整合，农民把兜里的钱整合起来推动城镇化。

陈运高（中国城镇建设发展中心主任、中国人居文化创新示范工程办公室主任）：我国农村地区和小城镇在以往发展主要遇到的问题：一是缺钱；二是缺方法；三是缺政策。

城镇化需要的钱，必须依赖于金融创新

王文（中国人民大学重阳金融研究院执行副院长）：上世纪70年代以后，第三世界国家进入了新一轮的城镇化，但大多数国家的城镇化没有成功，比如南非、巴西、印度都产生了大量的贫民窟。国外曾经对中国城镇化做过评估，有的甚至认为，2015年中国的城镇化危机将全面爆发。他们认为至少有四大原因会导致危机爆发：地方财政债务、粮食危机和食品安全、社会稳定，环保。与其把这些评估视为是诅咒，不如看成是一种外部警示。防止这些警示演变成现实，不让城镇化断奶断粮，就必须依赖于一个稳定的、高效的金融创新。

文辉：目前解决城镇化资金的问题，从政府层面就是四种方式：一是土地资源；二是财政资金撬动，即通过政府出资，找一些战略合作伙伴共同推动基础设施建设；三是政策资源，利用闲置的、低效的资源发挥金融杠杆作用；四是开发出一些直接的融资模式。

黄震：在中国城市化有两种战略：一是大城市群的战略，大城市群就是像北京把周边都拉动起来；小城镇化是以县域为中心来发展。现在主推哪一种还为时尚早，要因地制宜



来逐步发展，根本还是要让土地上的这些人和组织的资源能够货币化，这是我们内生的道路，而不是走移植的道路，如何能够让我们农民的宅基地、农地、林地变成股权，这是当前金融创新的重点。其次如何在我们当前建立以个人身份证为基础的金融系统信用，让农民的信用也能变成钱，如何让农民在市民化的过程中，他们的创业和生活能够获得金融支持，这也需要比较漫长的过程

罗思义 (John Ross, 前伦敦市经济与商业政策署署长)：对于金融创新方面，我想针对伦敦、纽约的情况向大家简要介绍三种创新性的税务收入。第一种是将收取的交通费，用以支付债券及其利率。这种方法在伦敦和纽约都十分盛行。第二种是政府为有效治理交通堵塞，规定伦敦市中心内，每位私家车主要缴纳大约15美元的费用，用于基础设施的建设。这样一来，即保证了市中心的交通顺畅，又为基础设施的建设提供了资金。第三种则是入住税的采用。纽约政府规定凡旅游入住宾馆的人们都要相应支付每晚的入住税，这笔税收将主要用于当地旅游业的推广。我知道，中国的情况与此不同，但我所讲的这三个创新型税务来源，很值得大家探讨。另外，在新加坡，政府就起到了非常重要的作用。这里面的问题是怎样找到很多的钱来为大都市发展融资。这是为什么金融创新成为政府收入新来源的重要原因。

万喆：城镇化首先要从教育开始做，教育、培训、就业、养老，这样一条线使得整个城镇化进程成为一个长期的良性过程。从这个目标来说，我们就要谈到金融创新，一个找钱的过程。但更重要是钱到底怎么用，目标要定得更清楚，不要为了城镇化而城镇化。中国需要建立一个可持续发展的城镇化目标，创造工业化的环境，从就业、教育、培训、养老来进行金融创新，如果这四个方面在目前金融创新过程中壮大起来，就能形成一个很良好的商业或工业化环境，城镇化就会有一个美好未来。

金融创新的结果是获得更多的钱，拿一小部分资金撬动杠杆进行投资，但最终要收回投资。目前大家统统没有谈到收回投资。怎么收回投资，要从两个方面，一是投资要有回报率。二是要有一个信用体制，新城镇会产生新的融资贷款问题，怎么建立新的金融体制，来与目前金融城镇化结合服务，这是新的问题。

陈运高：我们先分析一下钱从哪里来，一是国家给钱；二是把国家的专项资金集中打



包，用于城镇化和农村新型社区建设。但除了这块的钱之外，城市资本下不去，因为城市资本会考虑如果下去了能不能变现。新模式现在有些地方已经开始了，他们通过当地的商业银行把周边村里的土地进行流转，这就是金融杠杆参与城镇化的建设。

为城镇化的金融创新路径支招

文辉：目前所有的问题归到一点就是政府和市场，要把政府和市场的行为理顺。现在政府干预了本来应该由市场做的事情，这个要不得。土地融资前期对我国发展起到了很大的作用。但是有风险。比如随着征地、拆迁等社会矛盾越来越突出以后，这套系统难以延续。

现在有一些垄断行业控制在地方政府那里，政府必须要让渡出部分的利益，打破这种垄断。

在户口上，现在除了大城市、特大城市和一些一二线城市，都需要把原来的资源盘活，需要政府政策层面的突破。做一些政策资源的创新，创新以后有金融资本就会跟着走进去。所以我建议：

第一，要进行中央和地方财税体制的改革。要把中央和地方的营改增的比例进行调整，除此之外还要有税种的调配。

第二，国家按照行政等级管理来管理城市并以此来分配资源的机制要改变。

第三，应该把直接融资作为金融创新的一种方式。

黄震：应该用全生命周期来规划城镇化中的金融创新，并且要充分发挥城镇化过程中的内生要素来进行金融创新。对于入城农民和新市民的创业贷款支持途径要多元化。我们的金融机构过去有一段时间是撤出县域，现在要回归县域才能支持小城镇化。我们要应用这种信用化手段，把过去下沉不下去的金融渠道，下沉到农民生活周边。

李开发：一是健康的城镇化要建立一套完整的科学模式，而不是仓促的城镇化，防止住房闲置。同时，还要打破现在以地生财，房地产的泡沫越来越大的现状，要让城市和乡村能够和谐发展。二是金融创新城镇化要坚持五个原则。不以土地生财，不以增加国家的



闲置住房为前提，不以GDP考核为导向，不以扩大利益集团影响力为前提，不以城镇化为唯一考量。

陶然：真正解决这个问题就要反向活动，要进行土地制度改革，给人自主权，本地农民给外来人口盖房子。第二，地方政府可能会反对，因为会影响到他们的财政收入。我们现在提的建议是在短期内，地方政府可以让工业园区的开发商、工业园区的投资者给地方政府补交土地出让金。第三，我国政府还存在耕地保护问题，把农民的宅基地拆掉，集中上楼，这个问题做不好就是农民的集中闹事。有一些农田边角也可以整理出来作为新的用地指标，这些指标出来的钱可以进行置换，把农田设施做好，再把这些农地发给农民，允许他们自由买卖，让他们在城市里也能够获得一些融资，但首先要把农地整理做好。

罗思义：我的观点和林毅夫观点比较相近，选择什么样的产业，跟你相应发展阶段、合适的产业是经济发展的关键，什么阶段要发展什么级别的城市。所以还要知道你现在处在什么发展阶段。现在这个阶段和美国比可能是不合适的，差距还很大。这个时候应该看日本东京1960年代、新加坡1970年代、韩国的1980年代的情况。

黄福水：希望金融部门向农村集体土地提供贷款支持。推进城镇化应该实事求是，尽快落实一些农民得实惠的政策。集体土地应该与国有土地的同地、同价、同权等。城镇化真正要落实人的城镇化，人要有作为、有用，不能养懒汉。

马赢（中国人民大学财政金融学院博士后）：金融创新首先要创新理念，理念要从一开始的单纯投入，转化到现在要注意到整体系统性风险的控制上。现在城镇化主要靠贷款，规模很大，但它投进去的这些东西，包括它所抵押的这些东西是没有现金流回报的，或者说是非常少的，要注意控制风险。金融服务要从服务政府向服务集体、个人来倾斜。

万喆：信用制度的建立确实是金融创新或者进行金融服务的一个框架，虽然可能会比较复杂，但是事实上如果缺少这个制度，不但使金融创新的这个服务变得难以操作，而且后果也是会比较危险的。



赵亚贇（中国人民大学重阳金融研究院研究部副主任）：我觉得金融创新与城镇化是这么一个逻辑，城镇化首先要有工作机会，工作机会从哪里来？有资金才能创造机会。资金为什么来？是因为当地的发展基础和招商条件。那这又从哪里来？这属于政策问题。政府可以把一些农村的要素转换。但这又容易造成系统性风险。融资的时候需要金融创新，控制风险时也可以通过金融创新来对冲掉一些系统性风险。

陈运高：金融创新要尝试怎么和城镇化结合。农村里的宅基地转移出来的土地，如果一部分可用于农业现代化的生产，一部分可用来搞城市工业发展和建设用地，就可以使一部分土地用来作为招商引资，成为一种获取资金的途径。城镇化建设最重要是把模式选择好，要提倡多搞一些产业聚集群，推行“产城一体化的新型城镇化”道路，把居住、就业、发展统筹一起解决，尽可能让三者协调统一。村企共建是很好的模式，金融机构可以参与到这里面去做。此外，金融创新要扶持和参与特色产业群建设，特色产业发展除了政府引导之外，还要有外来资本。另外，要建立城市老龄化人口引出机制，提高非城区综合配套服务，把城市老龄化人口向外迁移，提高城市的容积率。