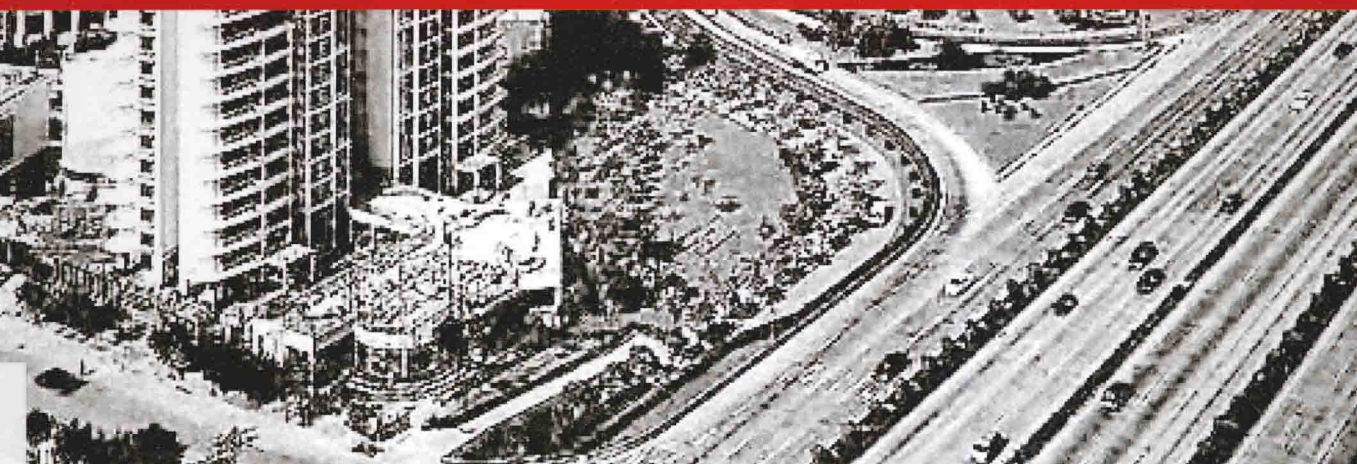




# 我国城镇化过程中 地方政府融资研究



鹏元资信评估有限公司  
PENGYUAN CREDIT RATING CO.,LTD.

WOGUO CHENGZHENHUA GUOCHENG ZHONG  
DIFANG ZHENGFU RONGZI  
YANJIU



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

鹏元资信评估有限公司系列研究报告

# 我国城镇化过程中 地方政府融资研究



鹏元资信评估有限公司  
PENGYUAN CREDIT RATING CO.,LTD.

WOGUO CHENGZHENHUA GUOCHENG ZHONG  
DIFANG ZHENGFU RONGZI  
YANJIU



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

我国城镇化过程中地方政府融资研究 / 鹏元资信评估有限公司著.

北京: 中国经济出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3429 - 8

I. 我… II. ①鹏… III. ①地方财政—融资—研究—中国 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 193047 号

策划编辑 岳脉健

责任编辑 邢国蕊

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 27

字 数 527 千字

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 次 2014 年 9 月第 1 次

定 价 88.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

## 前 言

2007年7月，诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾经说到：“中国的城镇化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大主题。”2011年我国城镇人口首次超过了农村人口，2012年城镇化率更是达到了52.57%，略高于世界平均水平。但是和其他国家相比，我国的城镇化水平只相当于1850年的英国、1911年的美国和1950年的日本，中国与高收入国家城镇化水平至少存在20个百分点的差距。相对于其他金砖国家，中国仅高于印度，远低于巴西的84%以及俄罗斯的74%。另外，中国城镇化具有其特殊性，52.57%的城镇化水平可能存在一定程度的争议。如果按户籍人口计算，截至2012年年底，中国的城镇化率仅有35.29%，城镇化之路任重而道远。

然而，城镇化是一个城市建设的过程，没有城市基础设施的投入建设，城镇化只是空谈。根据世界银行调查，发展中国家的城市基础设施建设投资占GDP之比的均值为4%。假设2014—2020年我国GDP保持7.5%的增速，同期城市基础设施投资占GDP的比重维持在4%，这样未来七年我国GDP总量累计将达到527万亿元，城市基础设施建设所需资金累计总规模将达到21.08万亿元。

1994年分税制改革后，中央和地方的事权和财权的分配呈现出事权的重心下移和财权的重心上移，从而导致了地方政府事权和财权的不对等，再加上中国转移支付制度尚不完善，地方政府资金缺口不断加大。审计署2013年公布的政府债务审计报告显示，截至2013年6月底，全国地方政府性债务余额达17.89万亿元，较2010年增长了67.20%。

从地方政府债务结构来看，存在着过度依赖银行贷款，直接融资比例过低的问题。在17.89万亿的地方政府性债务中，银行贷款达10.12万亿，占总债务余额的56.57%，虽然较2010年的79%有所下降，但是占比仍要远远高于其他的融资渠道。这种以银行贷款为主的地方公共机构债务性融资结构不仅降低了地方政府的债务透明度，加大了地方财政风险，还增加了银行的经营风险。

一方面我国城市基础设施建设存在如此大的资金缺口，同时，城市基础设施建设具备的公共产品及准公共产品的特性决定了城市基础设施投资建设的特点是投资数额大、投资回收周期长、投资回报率低，使得那些追求利润最大化的企业不愿意经营或

者无力经营,从而使得城市基础设施建设投资的主体只能是政府;另一方面,我国地方政府融资渠道相对单一,债务规模不断扩大,债务结构安排不合理,债务风险不断积聚。因此,在这种背景下,探索城镇化和地方政府融资的辩证关系,处理好中央财政和地方财政关系,探索建立地方政府城镇化融资的长效机制具有重要意义。

从国际经验来看,美国凭借其成熟的资本市场以及高度市场化的融资环境,形成了市政债券融资模式,市政债券成为其城镇化融资的主要工具,截至2012年年底,美国市政债券余额达3.71万亿美元,占美国全部债券余额的9.74%。同样,日本地方政府也主要依靠发达的债券市场来进行融资,地方政府债务总额中地方公债占比一直维持在70%左右。法国则采取了公用事业特许经营模式,通过利用私人投资和吸收民间资金来改善公用事业建设资金不足问题。而英国政府对于公共基础设施的建设则采用了公私合作融资模式(PPP)。

党的十八届三中全会提出“允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道”,希望通过债券融资方式,为新型城镇化进程提供规范性的、透明的、可持续的融资支持。这说明市政债券的放开也已经提上日程,放开市政债券的步伐将会加快。然而短期内,鉴于地方政府债务规模巨大,债务风险比较突出,在财税体制、地方政府管理体制没有完全改革到位,债务风险防控机制尚未建立的情况下,全面放开地方政府直接融资的可能性并不大,初期也仅限于省级地方政府和大型城市的市级地方政府,而一般的市县级地方政府直接融资难以放开。因而,在未来可预见的一段时期内,城投债会继续扮演“准市政债”的角色,承担起地方政府债务融资的重任。

此外,信托计划融资已经在我国基础设施建设中扮演了重要角色。根据审计署的报告,截至2013年6月底,地方政府性债务中信托融资余额达1.43万亿;从信托业协会的数据来看,截至2013年第二季度末,政信合作余额达到了8041.88亿元,投向基础产业余额达23905.54亿元。但鉴于其透明化较低,运作不规范,风险较难把握,需要监管层予以正确引导和合理规范,加强其信息披露和风险管理。而资产证券化、产业投资基金和融资租赁等作为新兴融资方式,在我国基础设施建设方面都已经有了成功经验,监管部门应该加强对此类融资方式的规范化管理,健全相关法律、监管、税收等制度,使其走上健康、可持续发展的道路,如此方能充分发挥其为城镇化提供资金支持的作用。

《我国城镇化过程中地方融资研究》课题正是在此背景下立项的,作为鹏元资信评估有限公司(以下简称“公司”)2013年年度重点课题,由研究发展部组织撰写。研究发展部作为公司的核心部门,负责宏观经济运行、信用基础理论、行业评级方法、评级质量检验、债券市场研究等方面的工作。定期发布的研究刊物包括:《鹏元评级》《每日信息要览》《债券市场日报》《鹏元评级市场周报》《鹏元债券市场周报》《鹏元月报——中



国债券市场统计》《中国债券市场分析报告》和《宏观经济形势分析报告》。与此同时，也积极承担或参与国家发展和改革委员会、中国人民银行、国务院发展研究中心、中国证券业协会、国家开发银行、上海证券交易所、深圳证券交易所、中国银行间市场交易商协会等组织的各类大型课题研究，并取得了丰硕成果。2010年11月，作为唯一的非政府机构受中国人民银行邀请参与“十二五”期间报国务院审批的重点专项规划——《社会信用体系建设规划（2011—2015年）》的起草；2011年3月，鹏元与中央财经大学合作创建“中财—鹏元地方财政投融资研究所”，对地方财政投融资问题进行持续、深入的研究；2011年11月，受邀参与国务院发展研究中心承担的国家自然科学基金应急课题——《美国主权债务的演进趋势及对中国的影响》（项目批准号：71141029）；2012年11月，受国家发改委邀请，承担《中华人民共和国信用法（草案）》的起草工作。

本报告由公司研究发展部总经理李慧杰任主编，负责大纲的设计、总纂定稿，唐春连、胡长森任副主编。具体内容方面，胡长森撰写了第1、7、10和11章，刘琦敏撰写了第3章和第6章，李萱撰写了第5章，吴倩撰写了第4章和第9章，高慧珂撰写了第2章和第8章。王婷、刘开哲、吴志武、袁荃荃、杜玮佳等人参与部分资料的整理工作，李宇飞、侯则伊在课题撰写过程中提供了一些建议。

鉴于作者研究水平有限，缺点和错误在所难免，欢迎读者批评指正。

鹏元资信评估有限公司

2014年1月15日

# 目 录 CONTENTS

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 前 言 .....                      | 1  |
| 第 1 章 绪论 .....                 | 1  |
| 1.1 研究背景及意义 .....              | 1  |
| 1.1.1 研究背景 .....               | 1  |
| 1.1.2 研究意义 .....               | 11 |
| 1.2 研究思路、方法、内容与创新点 .....       | 14 |
| 1.2.1 研究思路与方法 .....            | 14 |
| 1.2.2 研究内容 .....               | 14 |
| 1.2.3 创新点 .....                | 15 |
| 第 2 章 理论基础 .....               | 16 |
| 2.1 城镇化 .....                  | 16 |
| 2.1.1 基本概念及外延 .....            | 16 |
| 2.1.2 世界城镇化进程介绍 .....          | 21 |
| 2.1.3 城镇化的主要指标 .....           | 22 |
| 2.2 地方政府融资 .....               | 25 |
| 2.2.1 地方政府融资基本概念及外延 .....      | 25 |
| 2.2.2 地方政府融资主要方式 .....         | 30 |
| 2.3 城镇化和地方政府融资关系的理论综述 .....    | 36 |
| 2.3.1 国内外文献综述 .....            | 36 |
| 2.3.2 城镇化和地方政府融资的辩证关系 .....    | 41 |
| 第 3 章 国外城镇化过程中地方政府融资经验借鉴 ..... | 44 |
| 3.1 美国模式 .....                 | 44 |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 3.1.1 美国城镇化及地方政府融资基本情况 .....           | 44         |
| 3.1.2 美国模式分析 .....                     | 54         |
| 3.2 日本模式 .....                         | 60         |
| 3.2.1 日本城镇化及地方政府融资基本情况 .....           | 60         |
| 3.2.2 日本模式分析 .....                     | 68         |
| 3.3 德国模式 .....                         | 78         |
| 3.3.1 德国城镇化及地方政府融资基本情况 .....           | 78         |
| 3.3.2 德国模式分析 .....                     | 87         |
| 3.4 拉美模式 .....                         | 95         |
| 3.4.1 拉美城镇化及地方政府融资基本情况 .....           | 95         |
| 3.4.2 拉美模式分析 .....                     | 108        |
| 3.5 国外城镇化及地方政府融资的比较分析 .....            | 116        |
| 3.5.1 国外城镇化及地方政府融资的比较分析 .....          | 116        |
| 3.5.2 国外城镇化及地方政府融资历程对我国的借鉴 .....       | 117        |
| <b>第4章 我国城镇化基本情况介绍 .....</b>           | <b>120</b> |
| 4.1 我国城镇化的历史进程 .....                   | 120        |
| 4.1.1 新中国成立初期的起步阶段(1949—1957年) .....   | 120        |
| 4.1.2 “大跃进”时期的迅速发展阶段(1958—1960年) ..... | 121        |
| 4.1.3 困难时期的“逆”城镇化阶段(1961—1965年) .....  | 121        |
| 4.1.4 “文革”时期的城镇化停滞阶段(1966—1978年) ..... | 121        |
| 4.1.5 改革开放初期的恢复发展阶段(1979—1992年) .....  | 122        |
| 4.1.6 市场经济推动下的快速发展阶段(1993—2002年) ..... | 123        |
| 4.1.7 21世纪后的科学发展阶段(2003年至今) .....      | 124        |
| 4.2 我国城镇化发展现状 .....                    | 126        |
| 4.2.1 我国仍处于快速城镇化阶段 .....               | 126        |
| 4.2.2 近年来我国基础设施建设投资持续维持高位 .....        | 126        |
| 4.2.3 我国总体城镇化质量有待提高 .....              | 130        |
| 4.2.4 不同区域城镇化水平差异较大 .....              | 132        |
| 4.2.5 人口流动加速了我国的城镇化进程 .....            | 135        |
| 4.2.6 我国城镇结构合理,城市群效应逐渐显现 .....         | 137        |
| 4.3 加速我国城镇化发展的必要性分析 .....              | 140        |
| 4.3.1 加速城镇化是发展经济的必然要求 .....            | 140        |



|            |                                      |            |
|------------|--------------------------------------|------------|
| 4.3.2      | 加速城镇化是社会发展的必然选择 .....                | 143        |
| 4.3.3      | 加速城镇化是解决“三农”问题的必经之路 .....            | 144        |
| 4.4        | 我国城镇化发展目标及政策解读 .....                 | 147        |
| 4.4.1      | 我国城镇化政策演变 .....                      | 147        |
| 4.4.2      | 我国城镇化发展目标 .....                      | 150        |
| 4.4.3      | 解读我国城镇化政策 .....                      | 154        |
| 4.5        | 我国城镇化进程中必须把握的基本原则 .....              | 155        |
| 4.5.1      | 城镇化必须有产业支撑 .....                     | 155        |
| 4.5.2      | 城镇化必须与资源和环境保护相协调, 实现可持续发展 .....      | 156        |
| 4.5.3      | 城镇化必须保障粮食安全 .....                    | 157        |
| 4.5.4      | 城镇化必须妥善处理各种社会关系 .....                | 158        |
| 4.5.5      | 城镇化必须因地制宜, 形成合理规划 .....              | 159        |
| 4.5.6      | 城镇化必须有完善的制度支撑 .....                  | 160        |
| 4.5.7      | 城镇化必须循序渐进, 适应中国的特殊国情 .....           | 162        |
| 4.5.8      | 城镇化必须遵循以人为本的原则 .....                 | 163        |
| 4.5.9      | 城镇化应注重人才培养 .....                     | 163        |
| <b>第5章</b> | <b>地方政府融资在我国城镇化进程中的实践 .....</b>      | <b>165</b> |
| 5.1        | 我国城镇化进程中地方政府融资的必要性分析 .....           | 165        |
| 5.1.1      | 我国城镇化的特征分析 .....                     | 166        |
| 5.1.2      | 我国地方政府融资对城镇化的积极助推作用 .....            | 184        |
| 5.2        | 我国地方政府融资模式选择的影响因素 .....              | 195        |
| 5.2.1      | 财税体制对地方政府融资模式的影响 .....               | 195        |
| 5.2.2      | 金融市场对地方政府融资模式的影响 .....               | 197        |
| 5.2.3      | 城镇化对地方政府融资模式的影响 .....                | 198        |
| 5.3        | 我国城镇化进程中地方政府的协调作用 .....              | 200        |
| 5.3.1      | 作为城镇化的推动者, 地方政府必须把握好推动的力度 .....      | 200        |
| 5.3.2      | 作为城镇化的规划者, 地方政府必须保证城镇化发展规划的合理性 ..... | 201        |
| <b>第6章</b> | <b>我国地方政府融资历史及现状 .....</b>           | <b>203</b> |
| 6.1        | 我国地方政府融资历史情况 .....                   | 203        |
| 6.1.1      | 新中国成立初期——改革开放前: 计划经济时代 .....         | 203        |
| 6.1.2      | 改革开放初期——1994年: 起步阶段 .....            | 204        |

|              |                                   |            |
|--------------|-----------------------------------|------------|
| 6.1.3        | 1994—2009 年：快速发展阶段 .....          | 206        |
| 6.1.4        | 2010 年至今：规范发展阶段 .....             | 207        |
| 6.2          | 我国地方政府融资现状及各融资方式的未来前景分析 .....     | 208        |
| 6.2.1        | 银行贷款 .....                        | 208        |
| 6.2.2        | 发行债券 .....                        | 213        |
| 6.2.3        | 信托计划 .....                        | 217        |
| 6.2.4        | 资产证券化 (ABS) .....                 | 223        |
| 6.2.5        | 产业投资基金 (私募股权基金) .....             | 228        |
| 6.2.6        | 融资租赁 .....                        | 231        |
| 6.2.7        | 小结 .....                          | 237        |
| <b>第 7 章</b> | <b>城投债在城镇化建设中的作用 .....</b>        | <b>239</b> |
| 7.1          | 城投债产生背景及发展历程 .....                | 239        |
| 7.1.1        | 城投债产生的背景 .....                    | 239        |
| 7.1.2        | 城投债发展历程 .....                     | 245        |
| 7.2          | 城投债市场发展现状 .....                   | 248        |
| 7.2.1        | 城投公司企业债券 .....                    | 248        |
| 7.2.2        | 城投公司中期票据 .....                    | 255        |
| 7.2.3        | 城投公司短期融资券 .....                   | 257        |
| 7.3          | 城投债对城镇化建设的推动作用 .....              | 259        |
| 7.3.1        | 缓解地方政府财政困境 .....                  | 259        |
| 7.3.2        | 推动城镇化进程 .....                     | 266        |
| 7.3.3        | 城镇化率和城投债发行规模存在正相关 .....           | 272        |
| 7.4          | 将城投债改造成适合我国城镇化建设的重要融资渠道 .....     | 275        |
| 7.4.1        | 将城投债作为一个独特的债券品种 .....             | 275        |
| 7.4.2        | 加快城投债市场发展 .....                   | 278        |
| 7.4.3        | 大力发展项目收益债 .....                   | 282        |
| 7.4.4        | 完善城投债税收制度 .....                   | 283        |
| <b>第 8 章</b> | <b>我国城镇化建设进程中地方政府债务风险管理 .....</b> | <b>288</b> |
| 8.1          | 国外地方政府债务风险管理的经验及借鉴 .....          | 288        |
| 8.1.1        | 国外地方政府债务风险管理机制 .....              | 288        |
| 8.1.2        | 国外地方政府债务风险控制措施 .....              | 290        |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 8.1.3 国外地方政府债务风险管理为我国提供的借鉴 .....       | 302        |
| 8.2 我国地方政府债务风险管理 .....                 | 303        |
| 8.2.1 我国地方政府债务风险的现状 .....              | 303        |
| 8.2.2 城镇化对地方政府债务风险的加剧作用 .....          | 308        |
| 8.2.3 城镇化进程中地方政府债务风险管理措施 .....         | 310        |
| <b>第9章 我国典型地区城镇化案例分析 .....</b>         | <b>322</b> |
| 9.1 我国东中西部省份的不同区域发展特征分析 .....          | 322        |
| 9.1.1 自然环境、人文及政策因素 .....               | 322        |
| 9.1.2 经济发展 .....                       | 324        |
| 9.1.3 人口及城镇化进程 .....                   | 328        |
| 9.1.4 金融发展 .....                       | 329        |
| 9.2 我国东部地区城镇化模式——以珠江三角洲为例 .....        | 332        |
| 9.2.1 珠江三角洲城镇化的初始动力 .....              | 332        |
| 9.2.2 珠江三角洲城镇化的加速器 .....               | 333        |
| 9.2.3 珠江三角洲城镇化模式的转变 .....              | 335        |
| 9.3 我国中部地区城镇化模式——以湖北省为例 .....          | 336        |
| 9.3.1 湖北省传统城镇化模式 .....                 | 337        |
| 9.3.2 湖北省城镇化发展模式的转变 .....              | 338        |
| 9.4 我国西部地区城镇化模式——以成都市为例 .....          | 340        |
| 9.4.1 成都市城镇化模式 .....                   | 341        |
| 9.4.2 成都市城镇化路径 .....                   | 341        |
| <b>第10章 我国当前城镇化进程中存在的问题及发展建议 .....</b> | <b>345</b> |
| 10.1 当前我国城镇化进程中存在的问题 .....             | 345        |
| 10.1.1 对城镇化理论内涵认识不足 .....              | 345        |
| 10.1.2 城镇化落后于工业化 .....                 | 345        |
| 10.1.3 人口城镇化滞后于人口非农化和土地城镇化 .....       | 346        |
| 10.1.4 城镇化发展的区域不平衡 .....               | 347        |
| 10.1.5 小城镇建设缺乏宏观规划，土地资源浪费严重 .....      | 347        |
| 10.1.6 土地使用管理混乱 .....                  | 347        |
| 10.1.7 部分地区盲目追求城镇化速度，经济功能缺失 .....      | 348        |
| 10.2 我国当前城镇化过程中地方政府融资存在的问题 .....       | 348        |

|               |                                       |            |
|---------------|---------------------------------------|------------|
| 10.2.1        | 现行财税体制导致政府财权与事权不对称 .....              | 348        |
| 10.2.2        | 地方政府融资制度体系不完善 .....                   | 349        |
| 10.2.3        | 我国地方政府投融资平台问题突出 .....                 | 351        |
| 10.2.4        | 土地财政难以持续 .....                        | 354        |
| 10.2.5        | 地方政府融资渠道单一, 风险过于集中 .....              | 355        |
| 10.3          | 我国地方政府如何应对城镇化的挑战 .....                | 355        |
| 10.3.1        | 进一步完善分税制改革, 拓宽地方政府财政收入来源 .....        | 355        |
| 10.3.2        | 转变政府职能, 深化行政管理体制改革 .....              | 356        |
| 10.3.3        | 完善相关法律法规, 建立合理的地方政府融资渠道 .....         | 357        |
| 10.3.4        | 健全投融资平台管理体制, 规范地方政府投融资平台的运作 .....     | 357        |
| 10.3.5        | 严控地方政府债务规模 .....                      | 358        |
| 10.3.6        | 加大债券融资力度, 将城投债发展成为适合我国国情的市政债券 .....   | 359        |
| 10.3.7        | 盘活政府资产, 充分发挥地方政府资源活力, 实现资产收益最大化 ..... | 360        |
| 10.3.8        | 加大资产证券化融资的力度 .....                    | 360        |
| 10.3.9        | 大力发展 BT 或 BOT 项目融资 .....              | 361        |
| <b>第 11 章</b> | <b>结论 .....</b>                       | <b>362</b> |
| 11.1          | 研究结论 .....                            | 362        |
| 11.1.1        | 城镇化和地方政府融资的辩证关系 .....                 | 362        |
| 11.1.2        | 国际城镇化过程地方政府融资经验借鉴 .....               | 362        |
| 11.1.3        | 我国城镇化进程中应把握的原则 .....                  | 363        |
| 11.1.4        | 地方政府融资在我国城镇化进程中的实践 .....              | 363        |
| 11.1.5        | 我国地方政府融资现状及各融资方式的未来前景分析 .....         | 364        |
| 11.1.6        | 城投债在城镇化建设中的作用 .....                   | 364        |
| 11.1.7        | 国外地方政府债务风险管理的经验及借鉴 .....              | 364        |
| 11.1.8        | 我国城镇化建设进程中地方政府债务风险现状及管理 .....         | 365        |
| 11.1.9        | 我国当前城镇化进程中存在的问题及发展建议 .....            | 365        |
| 11.1.10       | 我国当前城镇化过程中地方政府融资存在的问题 .....           | 365        |
| 11.1.11       | 我国地方政府如何应对城镇化的挑战 .....                | 366        |
| 11.2          | 研究展望 .....                            | 366        |
| <b>附录</b>     | <b>.....</b>                          | <b>367</b> |
| 附录 1          | 国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知 .....      | 367        |

|               |                                               |     |
|---------------|-----------------------------------------------|-----|
| 附录 2          | 关于贯彻《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》相关事项的通知 ..... | 370 |
| 附录 3          | 国家发展改革委办公厅关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题 .....  | 374 |
| 附录 4          | 国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知 .....      | 377 |
| 附录 5          | 国家发展改革委办公厅关于进一步强化企业债券风险防范管理有关问题的通知 .....      | 379 |
| 附录 6          | 关于制止地方政府违法违规融资行为的通知 .....                     | 383 |
| 附录 7          | 国家发展改革委办公厅关于进一步改进企业债券发行审核工作的通知 .....          | 385 |
| 附录 8          | 关于印发《2011 年地方政府自行发债试点办法》的通知 .....             | 388 |
| 附录 9          | 关于印发《2013 年地方政府自行发债试点办法》的通知 .....             | 390 |
| 附录 10         | 国务院批转民政部《关于调整建镇标准的报告》的通知 .....                | 393 |
| 附录 11         | 关于印发《关于加强小城镇建设的若干意见》的通知 .....                 | 395 |
| 附录 12         | 国家 11 部委关于印发《小城镇综合改革试点指导意见》的通知 .....          | 398 |
| 附录 13         | 中共中央国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》 .....               | 403 |
| 参 考 文 献 ..... |                                               | 408 |

# 第1章 | 绪 论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

#### 1.1.1.1 我国城镇化进程快速发展，但仍相对滞后，未来资金需求巨大

长期以来中国城镇化水平一直比较低，城镇化进程缓慢，城市发展落后，严重制约了中国经济的发展，已成为中国政府面临的重要而又紧迫的难题。2007年7月，诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾经说到：“中国的城镇化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大主题。”随着改革开放的不断深入，我国经济实力不断提高，城镇化进程得到了显著加快，城镇化率也不断提高。尤其是近10年来，我国城镇化率以年均1%以上的速度增加，每年新增城市人口超过1 000万。2011年，我国城镇人口首次超过了农村人口，城镇化率升至51.27%，截至2012年年底，我国城镇化率达52.57%。

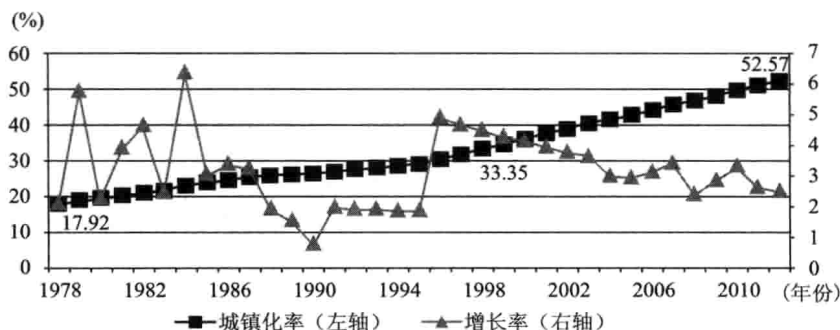


图 1-1 1978—2012 年我国城镇化率变化趋势

从国际比较的视角出发，无论是从数量角度，还是从质量角度来看，中国的城镇化和其他国家均存在不小的差距。就城镇化率来看，中国 52.57% 的城镇化水平略高于世界平均水平。但是，2010 年美国城镇化率为 82%，英国为 80%，德国为 73%，日本



为 91%。目前我国的城镇化水平只相当于 1850 年的英国、1911 年的美国和 1950 年的日本。中国与高收入国家城镇化水平的差距至少存在 20 个百分点。相比其他金砖国家,中国仅高于印度,但远低于巴西的 84% 以及俄罗斯的 74%。

表 1-1 世界主要国家城镇化率水平 (%)

| 年份   | 中国    | 美国    | 英国    | 德国    | 日本    | 巴西    | 印度    | 俄罗斯   | 韩国    |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1950 | 11.80 | 64.15 | 78.98 | 68.09 | 53.40 | 36.16 | 17.04 | 44.09 | 21.35 |
| 1960 | 16.20 | 70.00 | 78.44 | 71.38 | 63.27 | 46.14 | 17.92 | 53.73 | 27.71 |
| 1970 | 17.40 | 73.60 | 77.12 | 72.27 | 71.88 | 55.91 | 19.76 | 62.47 | 40.70 |
| 1980 | 19.36 | 73.74 | 78.48 | 72.84 | 76.18 | 65.47 | 23.10 | 69.75 | 56.72 |
| 1990 | 26.44 | 75.50 | 78.14 | 73.12 | 77.35 | 73.92 | 25.55 | 73.39 | 73.84 |
| 2000 | 35.88 | 79.11 | 78.65 | 73.07 | 78.66 | 81.19 | 27.67 | 73.35 | 79.65 |
| 2010 | 49.23 | 82.17 | 79.51 | 73.82 | 90.54 | 84.34 | 30.93 | 73.65 | 82.96 |

资料来源: Wind 资讯, 鹏元整理。

在城镇化质量方面,中国的城镇化水平虽然突破了 50%,但是从生活方式、社会文化和城乡协调标准看,目前中国离城市型社会的要求还有较大的差距。中国城镇化质量并没有与城镇化水平同步提高,城镇化速度与质量不匹配。城镇化主要表现为空间的扩张,而基础设施建设、医疗卫生服务、文化娱乐等水平相对滞后。

另外,比较中国的不同区域、不同省份,东部城镇化水平明显高于中西部,而且不同省市之间差距较大,这说明中国内部的城镇化发展是很不平衡的。自 1980 年起,沿海省份城市的发展速度已远远超过内陆城市,上海和北京更为明显。截至 2011 年年底,东部沿海省份的平均城镇化率为 65.79%,而内陆省份仅为 44.68%,只有 1/5 的内陆省份达到了全国的平均城镇化率。

同时,中国城镇化具有其特殊性,52.57%的城镇化水平具有颇多争议。目前,中国城镇中农业转移人口约有 2.4 亿人,并处于快速增长阶段。如果按户籍人口计算,截至 2012 年年底,中国的城镇化率仅有 35.29%,假如城镇中农业转移人口市民化程度平均为 40%,中国真实的完全城镇化率只有 42.2%。中国城镇化之路任重而道远。

1975 年,美国地理学家诺瑟姆通过对各个国家城市人口占总人口比重的变化研究发现,城镇化进程全过程呈 S 形曲线,具有阶段性规律:第一阶段,当城镇化率超过 10% 以后,进入城镇化的初期阶段,城市人口增长缓慢;第二阶段,当城镇化率超过 30% 以后,进入城镇化加速阶段,城镇化进程逐渐加快,城市人口迅猛增长;第三阶段,当城镇化率超过 70% 以后,进入城镇化后期阶段,城镇化进程停滞或略有下降趋势。根据这个结论以及国际城镇化的发展经验,可以判断中国城镇化正处于加速发展阶段,中国的城镇化还存在着很大发展和提升的空间。

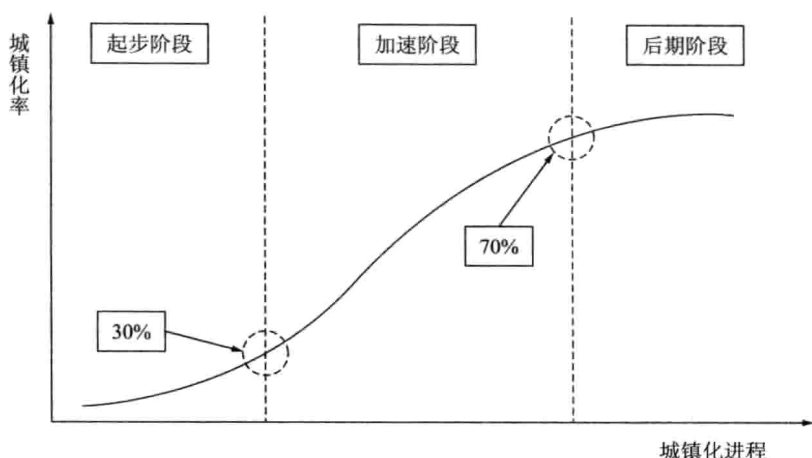


图 1-2 城镇化进程的三个阶段

2011 年作为“十二五”规划的开局之年，中央政府发布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，在纲要中明确提出 2015 年我国的城镇化率要达到 51.5%<sup>①</sup>。随后各省（含直辖市）相继发布“十二五规划纲要”，并且在纲要中提出了各省的城镇化目标，其中不乏有一些地区提出要在“十二五”期间将城镇化率提高 15% 以上（见表 1-2）。

表 1-2 中国主要省市城镇化率及发展目标（%）

| 省市 | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 | “十二五”规划目标       |
|----|--------|--------|--------|-----------------|
| 河北 | 43.00  | 44.29  | 45.60  | 51.50           |
| 河南 | 37.70  | 38.82  | 40.57  | 48.00           |
| 湖南 | 43.20  | 46.72  | 45.10  | 50.00           |
| 湖北 | 46.00  | 49.69  | 51.83  | 52.00           |
| 安徽 | 42.10  | 43.20  | 44.80  | 50.00           |
| 江西 | 43.18  | 44.06  | 45.70  | 52.80           |
| 广西 | 39.20  | 40.11  | 41.80  | 50.00 左右        |
| 四川 | 38.70  | 40.16  | 41.83  | 48.00 左右        |
| 重庆 | 51.59  | 53.02  | 55.02  | 60.00           |
| 贵州 | 29.89  | 33.81  | 34.96  | 2020 年 50.00 左右 |
| 云南 | 34.00  | 34.81  | 36.80  | 45.00 左右        |
| 西藏 | 23.80  | —      | 22.71  | 30.00           |
| 陕西 | 43.50  | 45.70  | 47.30  | 57.00           |
| 甘肃 | 32.65  | 36.05  | 37.15  | 42.00 以上        |

① 2012 年年底，我国城镇化率已经超过此值，达 52.27%。

续表

| 省市  | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 | “十二五”规划目标 |
|-----|--------|--------|--------|-----------|
| 青海  | 41.90  | 44.76  | 46.22  | 50.50     |
| 宁夏  | 46.10  | 47.96  | 49.82  | 55.00     |
| 新疆  | 39.85  | —      | 43.54  | 48.00     |
| 内蒙古 | 53.40  | 55.54  | 56.62  | 60.00     |
| 北京  | 85.00  | 85.95  | 86.20  | —         |
| 天津  | 78.01  | 79.57  | 80.50  | 90.00     |
| 山西  | 45.99  | 48.05  | 49.68  | 55.00     |
| 辽宁  | 60.35  | 62.14  | 64.05  | 70.00 左右  |
| 吉林  | 53.32  | 53.35  | 53.40  | 60.00 左右  |
| 黑龙江 | 55.50  | 55.67  | 56.50  | 60.00     |
| 上海  | 88.60  | 89.29  | 89.30  | —         |
| 江苏  | 55.60  | 60.59  | 61.90  | 63.00     |
| 浙江  | 57.90  | 61.61  | 62.30  | 63.00     |
| 福建  | 51.40  | 57.08  | 58.10  | 64.60     |
| 山东  | 48.32  | 49.67  | 50.95  | 55.00     |
| 广东  | 63.40  | 66.20  | 66.50  | 70.00     |
| 海南  | 49.13  | 47.76  | 50.50  | 56.00     |

资料来源：Wind 资讯，各省市统计公报。

然而，没有城市基础设施的持续投入建设，城镇化只是空谈。根据 2013 年 7 月 30 日，中国社会科学院城市发展与环境研究所和社会科学文献出版社联合发布的《城市蓝皮书》，当前我国城镇化正处于快速推进阶段，预计到 2030 年城镇化率将达到 68% 左右，2020 年之前全国大约有 3 亿人需要实现市民化，2030 年之前大约有 3.9 亿农业转移人口需要实现市民化，平均每年约有 2 500 万人需要实现市民化。据测算，目前我国东、中、西部地区农业转移人口市民化的人均公共成本分别为 17.6 万元、10.4 万元和 10.6 万元，全国平均为 13.1 万元，要解决 3.9 亿人的市民化问题，政府公共成本需要支出约 51.1 万亿元。

近年来，我国已投入大量资金进行基础设施建设，但随着下一阶段新型城镇化的持续推进，仍将产生巨大的基础设施建设需求。目前来看，长三角和珠三角人均基础设施存量最高、中部地区远远落后，但即便是长三角地区也尚不及 OECD<sup>①</sup> 国家 1990 年的水平。比较来看，长三角、珠三角地区当前的存量也仅仅和美国 1972 年、加拿大 1979 年以

① 经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development）简称经合组织（OECD），是由 34 个市场经济国家组成的政府间国际经济组织。