



谷秀娟 李文启 张崇杰 著

JINGJI XINCHANGTAIXIA  
XINXING CHENGZHENHUA TOURONGZI CHUANGXIN FAZHAN YANJIU

# 经济新常态下

## 新型城镇化投融资创新发展研究

 中国农业出版社

# 经济新常态下新型城镇化 投融资创新发展研究

谷秀娟 李文启 张崇杰 著

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

经济新常态下新型城镇化投融资创新发展研究 / 谷秀娟, 李文启, 张崇杰著. —北京: 中国农业出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-109-23460-4

I. ①经… II. ①谷… ②李… ③张… III. ①城市化-建设-投资-研究-中国②城市化-建设-融资-研究-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 260095 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 佳

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行  
2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 11.75

字数: 280 千字

定价: 46.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 本书得到如下基金项目的资助

2014 年河南省高等学校哲学社会科学研究“三重”重大项目（专项）：  
《我省新型城镇化投融资机制创新发展研究（项目编号：2014 - SZZD - 13）》

郑州市科技创新团队项目《创业投资支持中小企业发展的梭形投融资机制构建研究（项目编号：131PCXTD611）》

## 前言

回顾我国改革开放近 40 年的发展成果，城镇化称得上是我国经济快速发展的重要见证者。1978—2016 年，我国城镇化率从 18% 发展到 57.3%，城镇人口从 1.7 亿增加到 7.9 亿，平均每年城镇人口增长超过 1 600 万。这种规模庞大、速度极快的城镇化浪潮史无前例，推动着我国经济长期保持 10% 的增长率。展望未来，城镇化的大潮并未停滞，预计 2030 年我国的城镇化率将达到 70% 左右。但随着我国城镇化进入发展阶段的后半段（城镇化率 50% 以后），之前快速发展遗留的问题日渐突出，高效、包容、绿色可持续的新型城镇化发展模式成为我国从中等收入国家向高收入国家顺利转变的关键。

《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出要把人的城镇化作为新型城镇化的核心，这必将产生新的城镇化基础设施建设需求，那些有助于促进人的城镇化、促进社会包容性及环境可持续性的公共设施、教育、医疗、保障性住房等需求将成为未来建设的重要领域。同时考虑到未来 10 年内将会有更多的人口流入城市，庞大的城镇人口意味着基础设施融资需求总量十分巨大，需要有更多的跨期资金来弥补。城镇化基础设施和公共服务新的需求需要一个新型的城镇化投融资机制。

过去我国城镇化融资体系总体运行有效，但随着我国经济步入新常态发展阶段，主要依靠土地财政和金融部门的间接融资方式遇到了挑战，只有通过创新投融资机制，我国的财政和金融体系才能为新型城镇化的发展需要提供必要的支持。然而，创新发展的目标不单单是弥补资金需求总量上的缺口，更要理顺政府财政、金融部门和社会资本之间的关系，推动社会资本积极参与市场化融资，打造更加有效的直接融资方式。

本书的前两篇在梳理了新型城镇化投融资的相关理论基础上，介绍了我国城镇化投融资发展的过程，并在新型城镇化发展指导思想的基础上制定了

新型城镇化投融资创新发展的总体要求和保障措施，为后续的探讨奠定基调。第三篇主要从新型城镇化投融资与 PPP 模式、与地方政府投融资平台以及与发展区域经济发展的关系探讨了如何从这三方面创新新型城镇化投融资发展。“他山之石，可以攻玉”，第四篇介绍了美国、德国、韩国等发达国家城镇化投融资的模式对我国新型城镇化投融资创新发展的启示。最后，第五篇在总结前文的基础上，提出了“市场主导、政府引导、社会资本参与”的新型城镇化投融资发展模式和相关政策建议。

新型城镇化投融资创新发展是一个需要长期关注、不断深化和完善的研究课题，作者希望通过本书的探讨为该课题的研究尽绵薄之力。由于作者学术造诣有限，书中难免有所疏漏和不当之处，敬请各位学界同仁和读者朋友斧正，以利完善，万分感激！

# 目 录

## 前言

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一篇 理论篇                   | 1  |
| 第一章 新型城镇化投融资的基本理论         | 3  |
| 第一节 相关内涵界定                | 3  |
| 第二节 相关理论基础                | 5  |
| 第三节 相关研究综述                | 7  |
| 第四节 新型城镇化投融资创新发展的转型思路     | 11 |
| 第二章 经济新常态对新型城镇化投融资的影响机制   | 13 |
| 第一节 经济新常态的特征              | 13 |
| 第二节 经济新常态对新型城镇化发展的影响      | 15 |
| 第三章 新型城镇化投融资发展模式          | 17 |
| 第一节 地方政府投融资体制发展历程         | 17 |
| 第二节 政府主导模式                | 25 |
| 第三节 PPP 模式                | 28 |
| 第四章 新型城镇化投融资创新发展的促成要素     | 30 |
| 第一节 新型城镇化投融资创新发展目标        | 30 |
| 第二节 政府行为在新型城镇化投融资创新发展中的作用 | 31 |
| 第三节 财政金融在新型城镇化投融资创新发展中的作用 | 32 |
| 第四节 社会资本在新型城镇化投融资创新发展中的作用 | 32 |
| 第二篇 实证篇                   | 35 |
| 第五章 新型城镇化投融资发展情况          | 37 |
| 第一节 新型城镇化投融资发展的演进阶段       | 37 |
| 第二节 新型城镇化投融资发展的显著绩效       | 38 |
| 第三节 新型城镇化投融资发展的主要类型       | 43 |
| 第四节 新型城镇化投融资发展的主要特点       | 46 |
| 第五节 新型城镇化投融资发展中存在的问题      | 49 |
| 第六章 新型城镇化影响因素实证分析         | 53 |

|      |                                    |     |
|------|------------------------------------|-----|
| 第一节  | 新型城镇化影响因素 .....                    | 53  |
| 第二节  | 新型城镇化影响因素现状分析 .....                | 54  |
| 第三节  | 新型城镇化影响因素实证分析 .....                | 59  |
| 第四节  | 本章小结 .....                         | 62  |
| 第七章  | 新型城镇化投融资创新发展的必要性及条件 .....          | 63  |
| 第一节  | 新型城镇化投融资创新发展的必要性 .....             | 63  |
| 第二节  | 新型城镇化投融资创新发展的条件 .....              | 67  |
| 第八章  | 新型城镇化投融资创新发展的总体要求和保障措施 .....       | 71  |
| 第一节  | 新型城镇化投融资创新发展的指导思想 .....            | 71  |
| 第二节  | 新型城镇化投融资创新发展的基本原则 .....            | 72  |
| 第三节  | 新型城镇化投融资创新发展的目标任务 .....            | 75  |
| 第四节  | 新型城镇化投融资创新发展的保障措施 .....            | 78  |
| 第三篇  | 探讨篇 .....                          | 81  |
| 第九章  | 新型城镇化投融资与我国城市发展规模 .....            | 83  |
| 第一节  | 城市发展规模的基本理论 .....                  | 83  |
| 第二节  | 新型城镇化投融资与城市发展规模的互动关系 .....         | 86  |
| 第三节  | 我国城市发展规模的合理布局 .....                | 87  |
| 第四节  | 推进城镇化发展的制约因素 .....                 | 88  |
| 第五节  | 推进城镇化发展的战略思路 .....                 | 91  |
| 第六节  | 推进城镇化发展的战略措施 .....                 | 92  |
| 第十章  | 新型城镇化投融资与 PPP 模式 .....             | 95  |
| 第一节  | PPP 模式的基本理论 .....                  | 95  |
| 第二节  | 新型城镇化投融资与 PPP 模式的互动关系 .....        | 98  |
| 第三节  | 城镇基础设施 PPP 模式的状况分析 .....           | 99  |
| 第四节  | 加快推进城镇基础设施 PPP 模式的实现途径 .....       | 102 |
| 第五节  | 加快推进城镇基础设施 PPP 模式的发展取向 .....       | 103 |
| 第六节  | 发挥 PPP 模式在新型城镇化投融资创新发展中作用的对策 ..... | 104 |
| 第十一章 | 新型城镇化投融资与地方政府投融资平台创新发展 .....       | 107 |
| 第一节  | 地方政府投融资平台的基本理论 .....               | 107 |
| 第二节  | 新型城镇化投融资创新发展与投融资平台的互动关系 .....      | 108 |
| 第三节  | 加快推进地方政府投融资平台转型发展的现实困境 .....       | 109 |
| 第四节  | 地方政府投融资平台转型发展的路径选择和改革方略 .....      | 111 |
| 第十二章 | 新型城镇化与区域经济 .....                   | 115 |
| 第一节  | 区域的基本理论 .....                      | 115 |
| 第二节  | 城市群发展状况分析 .....                    | 123 |
| 第三节  | 发挥城市群在新型城镇化建设中作用的对策 .....          | 125 |
| 第四篇  | 借鉴篇 .....                          | 129 |
| 第十三章 | 美国城镇化投融资经验借鉴 .....                 | 131 |
| 第一节  | 美国城镇化发展历程 .....                    | 131 |

|      |                           |     |
|------|---------------------------|-----|
| 第二节  | 美国城镇化投融资模式介绍 .....        | 133 |
| 第三节  | 美国政府投资经验 .....            | 136 |
| 第十四章 | 德国城镇化投融资经验借鉴 .....        | 141 |
| 第一节  | 德国城镇化的发展历程和特征 .....       | 141 |
| 第二节  | 德国均衡城镇化的成因和实施成功关键因素 ..... | 143 |
| 第三节  | 德国城镇化建设中的融资模式 .....       | 144 |
| 第四节  | 德国政策性银行对城镇化建设的支持 .....    | 145 |
| 第五节  | 德国政府投资的相关经验 .....         | 146 |
| 第十五章 | 韩国城镇化经验借鉴 .....           | 150 |
| 第一节  | 韩国城镇化进程的新村运动 .....        | 150 |
| 第二节  | 韩国城镇化发展与政府融资 .....        | 151 |
| 第三节  | 韩国城镇化私人部门融资 .....         | 153 |
| 第四节  | 韩国城镇化资本市场融资 .....         | 153 |
| 第十六章 | 发达国家城镇化投融资创新发展的启示 .....   | 155 |
| 第一节  | 基础设施适宜的政府投资范围 .....       | 155 |
| 第二节  | 推行代建制模式 .....             | 156 |
| 第三节  | 完善基础设施政府投资管理流程 .....      | 156 |
| 第四节  | 实行集中的专业化管理 .....          | 157 |
| 第五节  | 充分依靠专业机构 .....            | 158 |
| 第六节  | 严格控制监督机制 .....            | 158 |
| 第七节  | 充分发挥市场机制作用 .....          | 160 |
| 第八节  | 加大间接投资力度和群众参与力度 .....     | 160 |
| 第五篇  | 发展篇 .....                 | 163 |
| 第十七章 | 新型城镇化投融资创新发展的模式 .....     | 165 |
| 第一节  | 市场主导 .....                | 165 |
| 第二节  | 政府引导 .....                | 166 |
| 第三节  | 社会资本参与 .....              | 167 |
| 第十八章 | 推进新型城镇化投融资创新发展的建议 .....   | 170 |
| 第一节  | 政府做好顶层设计 .....            | 170 |
| 第二节  | 金融机构创新金融产品和服务 .....       | 172 |
| 后记   | .....                     | 174 |
| 参考文献 | .....                     | 175 |



# 第一篇

## 理论篇



# 第一章 新型城镇化投融资的基本理论

## 第一节 相关内涵界定

### 一、新型城镇化

“城镇化”一词目前尚未有一个统一的定义，但是根据目前各国在城市化方面的经验及成果来看，主要从以下几个层面来概括城镇化的定义：一是村镇居民向城市居民生活方式转变的过程，这一过程一般表现为城市中常住人口的增加、城市规模的扩大以及社会秩序建立健全；二是由一系列包括但不限于政治、经济、文化、环境、人口和社会结构等变化所组成的一种过程；除这些以外，城镇化会同时反过来导致城市之间、城乡之间的关系和区域结构等方面的巨大变化，比如土地利用模式、社会生态的改变等内容<sup>①</sup>。

“新型城镇化”这一个名词是在“城镇化”一词的基础上引申而得的，“新型城镇化”在人口的聚集、城镇的扩张、非农产业的扩大包括城镇意识观念的转化这几个方面相比过去所提的城镇化而言并没有太大变化，与传统城镇化相比，新型城镇化在对于如何实现上述这几个方面的路径、方式上具有差异性。“新型城镇化”一词目前尚未出现一个标准的概念，从普遍认可的意思上来讲，“新型城镇化”首先“新”在以人为本，可持续发展是新型城镇化的一个突出内涵；其次，“新型城镇化”的“新”在于这样的城镇化是以绿色、集约、健康、生态作为核心目标；除了这两个方面以外，“新型城镇化”的“新”还体现在它是以制度的改革和体制的创新作为发展的重点，是一种不同于传统模式的崭新的城镇化过程。综上所述，“新型城镇化”的内涵主要可以概括为三个方面：一是升级社会组织，将农村人口逐渐转变为城市人口。农村居民向城市居民的转变是城镇化进程当中必然要经历的一个关键时期，而所谓的真正的人口城镇化是要帮助农村居民成为真正意义上的城镇居民。因此，“新型城镇化”势必要先通过推进城镇与农村之间在社会保障方面实现真正的一体化，进而建立健全城市的公共服务保障体系，让从农村向城市转移的居民能够同城市的居民一样享有同等的公共服务以及社会保障，实现真正的平等与福利共享。除此之外，还要注意特别关注从农村转移到城镇的这部分居民在置业、就业等方面特别的需求，政府对此应当积极出台相应的福利政策对这部分居民予以扶持，让从农村向城市转移的居民人口能够在真正意义上实现安居乐业。二是注重协调人口、经济、资源以及环境等要素，经济增长方式要从粗放向集约进行转变。在传统的城镇化建设过程当中，粗放式发展产生的资源浪费等问题非常严重，对此，“新型城镇化”提出了“资源节约、环境友好”

<sup>①</sup> 谢昆谕，“新常态”下促进中国城镇化发展的公共财政政策研究 [D]，云南大学硕士学位论文，2015。

的战略目标,要推进新型城镇化,首先要摒弃在传统城镇化建设过程中出现的诸多负面做法,尤其是通过牺牲环境和资源的代价来换取城镇化的发展。不仅如此,政府更要注重城市生态文明方面的建设,关注人与环境的和谐相处,推动新型城镇化建设高质量持续地进行。三是实现工业化、农业现代化、信息化和城镇化四个方面的协调发展。在实现农业现代化水平提高的同时,会随之产生大量的剩余农业劳动力,这部分劳动力人口在一定程度上会成为城镇化建设的中坚力量,这就需要及时与信息化结合,利用信息化来提升城镇化水平。

## 二、地方政府投融资

目前,国内关于“政府投融资”有以下几种概念表述:第一种定义是把政府赋予国家或者是地方财政以主体角色,以信用原则为基础,给予筹措资金的部门和社会资金一定回报,随后把这些资金投入公共基础设施的行为。第二种定义是将政府利用金融手段筹措资金来实现发展规划的行为称为“政府投融资”。第三种定义是将政府以信用手段的方式把在资金市场上筹集到的民间资金转换为政府资金的行为叫做“政府投融资”<sup>①</sup>。

具体地,可以将“地方政府投融资”这一名词分为“地方政府”和“投融资”两个关键词。首先,“地方政府”一般情况下主要有两个层面的意思:第一个层面强调的是相对于全国而言的区域性特点。第二个层面强调的是政府的管理体制。“投融资”同时包括投资和融资的范畴,我们常常习惯上将二者并称为“投融资”。投资主要讲的是货币向资本转化的一个过程,融资这一词主要是资金从资金的供给者转移到需求者这样一个过程,这个过程同时包括资金的融入和融出两个方面,是一个双向协调互动的结果。

## 三、城市基础设施

城市的基础设施在一个城市的发展过程中扮演着十分关键的角色。城市基础设施项目在本质上可以归为公共项目,我们一般按项目所提供的产品是否具有经营和收费机制两个基本要素将城市基础设施项目分为非经营性和经营性两大类,其中经营性城市基础设施项目又可以分为准经营性、纯经营性两种<sup>②</sup>。非经营性项目通常情况下不存在收费机制、资金流入等,这些非营利性的特征决定非经营性项目的投资主体角色往往由政府来承担。与之相反的是,准经营性的项目常常伴随着收费机制和资金流入等属性特点,但准经营性城市基础设施项目下的收费所得一般情况下仅仅能够弥补少部分的投资成本,剩余部分的投资成本就要由政府或者是社会投资来承担。与准经营性项目相比,纯经营性项目正常情况下能够获得足够的资金流入,在收回投资的基础上往往还能够获得一定的收益,因此纯经营性城市基础设施项目的投资主体是社会资金,能够通过市场进行有效配置。

①② 赵璧,可持续发展视角下的北京市政府投融资研究 [D]. 财政部财政科学研究所博士学位论文, 2012.

## 第二节 相关理论基础

### 一、人口迁移理论

人口迁移理论研究重点是探究影响和决定人口迁移的诸多因素,进而分析城镇化的决定因素。刘易斯模型、拉尼斯—费景汉模型以及托达罗模型在人口迁移理论中的影响最为深远。在刘易斯模型中,农业是劳动力的供给部门,假设农村存在失业但城市不存在失业,工业部门当中的劳动与资本的比例是固定不变的,工人的工资不变并且利润能够全部转化为生产力,刘易斯模式首创了经济发展研究中的二元结构分析法,并开辟了研究发展中国家经济的新思路<sup>①</sup>。拉尼斯—费景汉模型在刘易斯模型的基础上又进一步将假设条件进行优化完善,提出了农业的发展对工业部门的扩展及劳动力转移具有关键性作用的观点,并指出经济发展的过程可以分为三个阶段,对整个城镇化的过程进行了完整描述,但在对各阶段进行描述时未进行动态层面的考虑。托达罗模型则是将城市本身作为研究重点,认为劳动力的转移除了受工资差异的影响之外,还会受到劳动机会的作用,最终强调了发展农村的重要性。

### 二、公共产品理论

西方的公共产品理论是由美国经济学家萨缪尔逊在 20 世纪中叶提出的。该理论将物品根据非竞争性和非排他性进行分类。第一类是私人物品,其具有排他性和竞争性,竞争性含义是使用者要消费私人物品或者服务,就必须以支付对价的形式进行交换;排他性是指私人产品或服务不能被多人同时使用。私人产品的属性决定其提供者市场。第二类为纯公共产品,与私人物品相反,不具有排他性、不具有竞争性。非竞争性是指当产品或者服务被一个消费者使用时,并不会因此减少对其他使用者的供应。非排他性是指使用者无权排除其他使用者对该产品的消费和使用。公共产品的特性使得其消费者是社会公众,而并不是某个单独的社会成员。第三类产品为准公共产品,包括具有排他性但不具有竞争性的“俱乐部产品”,以及非排他性和非竞争性均不突出但具有较显著的外部性效应的公共产品等。现实生活中绝大多数的产品和服务一般都属于准公共产品或者服务的范畴。

### 三、委托代理理论

存在信息不对称是两方能够构成委托代理关系的一个先决条件。中央与地方两级政府之间出现信息不对称情况是显而易见的,因为地方政府提供给中央政府的消息往往不够全面,也并非完全可信,即双方存在信息不对称问题;另一方面,地方政府受中央政府委托管理某一区域的经济运行,双方的契约关系因此建立。因此,地方政府就有可能通过上

<sup>①</sup> 谢昆谕.“新常态”下促进中国城镇化发展的公共财政政策研究 [D]. 云南大学硕士学位论文, 2015.

报一些虚假的信息以争取到中央政府的资金支持，由于地方政府的利益获取是以中央政府的利益损失为代价，双方的利益关系由此建立。

20 世纪 30 年代，美国的经济学家伯利和米恩斯发现传统的公司拥有者和管理者合一的模式实际上存在着一定的弊端，“委托代理理论”也就因此而来。伯利和米恩斯认为企业所有者应当保有剩余索取权，但将经营权利让渡，也就是将所有权和经营权进行分离。现代委托代理理论重点探讨的就是市场上各个利益主体在信息不对称的前提下构成的委托代理关系。代理人和委托人的偏好并不一定能够刚好达到一致，再加上一般情况下委托人处于信息较为弱势的一方。因此，在委托代理关系中首要解决的问题就是如何设计激励约束机制来避免代理人的道德风险和逆向选择等行为，使得代理人最终能够最大限度地根据委托人的意愿行事。

政府投融资行为是一个涵盖公众、中央政府、地方政府和地方投融资平台多个主体的多方委托代理关系。地方政府的融资冲动可以通过委托代理理论进行解释与理解。因为中央政府一般是通过 GDP 等发展指标对地方政府的经济社会发展绩效进行衡量，这就促进地方政府进行大量的投资融资行为来支撑地方经济的发展。委托代理理论也可以为理解地方投融资平台的融资风险提供理论基础，在地方政府投融资平台基础上形成的委托代理关系当中委托人是负有地方公共发展任务的政府，代理人是融资平台公司。资金来源主要是财政拨款或股权规费以及国债等。投融资平台能够代表政府承担投资项目的融资任务，且其具有独立的法人资格。地方政府方面会试图通过各种途径向银行承诺，由此获得银行尽可能多的放款，而银行方面因为信息的不对称，其未能充分了解清楚各投融资平台的真实资产状况，最终产生诸多风险。

#### 四、地方政府竞争理论

各级地方政府往往为了实现自身利益的最大化，同其他地方政府竞争有限的资源，这也正是不同地方政府之间竞争产生的渊源。地方政府之间的竞争主要分为横向、纵向与标尺竞争三类。其中横向竞争所指的是同级的政府之间通过税收以及财政支出等方式进行竞争。纵向竞争指的是在上下级政府之间共享或者共同承担部分公共物品责任时，彼此间虽然相对独立，但也同时存在一定的竞争关系。而标尺竞争则主要讲的是信息之间的横向竞争，居民根据自身的偏好迁移到最适合自己的地区的行为会对本地区政府产生压力，与此同时，被迁移地区的政府的公共服务潜移默化中就成了衡量本地区政府行为的间接标尺。当地方政府之间互相竞争的时候，要素流动不仅会受到公共物品供给的影响，还会受到税收水平等因素的影响。由此一来，地方政府就必须大力提高公共服务的水平以及效率，并在此基础上尽可能地降低相关企业的生产成本。因此，地方政府之间的相互竞争某种程度上间接地对政府管理制度的改革起着积极的推动作用。

#### 五、财政分权理论

财政分权主要指的是一个国家的中央政府给予其各级地方政府特定的税收支配权利与

责任,允许各级地方政府在其职责范围内自己决定其财政预算支出的结构以及规模。财政分权实质体现的是中央政府与地方政府之间对公共资源的分配程度。传统的财政分权理论是以新古典经济学中的规范理论作为基础,研究重点是各级政府是如何合理配置各自的职能,而新型财政分权理论则不同意传统财政分权理论的这一观点,通过引进激励理论,设定新的政府模型,从信息优势的角度说明了分权好处并阐释如何在各级政府之间实施分权。

## 六、项目区分理论

这个理论基于微观投资的视角,对于平衡政府经济与民间经济之间的力量具有指导和借鉴意义。项目区分理论根据项目的属性分为以下两种,第一种是经营性项目的理论,经营性项目的投资是面向全社会的,对投资主体没有太多限制。招投标过程遵循公开化透明化原则,投资方在享受权益的同时,还可以参与到项目建设的每一个过程中去。第二种是非经营性项目,非经营性项目绝大多数都是政府之间投资的,其资金来源于政府的财政支出。非经营性项目的运作也是按照政府的投资运作模式,政府用其所得到的税收作为保障,享受所得到的权益。此外,政府在制定价格时,要顾及到各方面的承担能力,最大限度地使各方面都满意。对城市基础设施建设和公共事业的投资是地方融资平台需要做的重中之重。依照上文所说的项目区分理论,可以把这个融资平台承担的项目作出以下几种分类。

第一种类型是公益性投资项目,这类项目是纯公共性的。投资主体为地方政府,主要特征是:具有非竞争性,既没有现金流入也没有收费机制,市场规律在这里几乎是失效的。项目的投资目的不是为了获得利润,而是为了服务于广大群众,例如城市绿化工作,免费的公共娱乐设施,比如公园、图书馆等。

第二种类型是经营性投资项目。这种类型的特点在于自己回收期较长,风险小、收益稳定,需要较大资金量,而且具有较强的私人物品的属性。在很多发达资本主义国家,很大的基础设施都是通过私人投资建设的,例如修建公路,集中供暖、供气 and 供水等。

第三种类型是准经营性项目。这类项目不仅具有公益性的特点,还具有经营性的特点,是两者的结合。主要特点为:在一定区域表现为垄断性,其产品和服务不可替代,而且具有很大的排他成本。这类项目虽然收益不大,但是政府会对私人提供一定的优惠政策和财政补贴。

在把项目区分理论运用到城市基础设施建设上时,需要特别注意的是把政府投资和社会投资区分开来,让政府和企业恪尽职守。这样做的好处有以下几点:第一,有利于提高各自的经济效益和管理水平,彻底分离政府行政管理与企业经营管理;第二,有利于政府扩大融资渠道,吸引到更多资金;第三,有利于政府充分调节社会上的资金力量,更好地建设城市。

## 第三节 相关研究综述

新型城镇化建设的实践吸引了学界的广泛关注,这里简要介绍一下相关文献,具体来

讲,文献大致分为如下四类。

## 一、新型城镇化内涵及发展过程中存在的问题

单卓然和黄亚平(2013)对新时期“新型城镇化”的概念进行定义,并对新型城镇化的内涵与目标进行了阐述,以及对当下人们对新型城镇化可预见的认知性误区进行讨论。辜胜阻等(2013)提出,面对城镇化进程中的资金缺口问题,要通过两条路径共同解决,一是建立一个多样多层次的投融资机制,二是还应构建一个由个人、企业、政府三方共同参与的成本分担机制。岳文海(2013)提出未来10年我国城镇化投资建设大约需要40万亿元的固定资产投资,仅靠财政供给无法满足如此巨大的资金需求,此时,金融作为经济增长的一个关键因素就必须发挥其重要作用,有效融合财政、信贷、社会资金是下一阶段推进城镇化的主要任务。方显仓(2013)根据目前我国城镇化建设中金融机制存在不足,提出应建立由“高级化金融”回归“初级化金融”的机制,即以政策性金融为主、以国有商业金融为辅、以合作金融和中小型金融为重心、以直接商业金融为补充的农村金融组织体系。温来成和苏超(2013)以国家推行的新型城镇化战略以及修订《预算法》为研究背景,对投融资平台目前亟须解决的问题展开探讨,提出如果要推动地方政府投融资平台的规范发展,投融资平台必须注重整合政策性金融体系、政府信用体系及法律体系,对政府投融资行为的活动范围进行明确界定。贾康和孙洁(2014)认为,在我国新型城镇化战略的推行上,一个首先必须解决的问题是城镇化建设所需的巨量资金如何取得,又如何将这笔资金的效益充分发挥。作者认为,在传统的融资模式下,仅仅依靠财政资金来源是很难完成这项艰巨的任务。此时,公私合作伙伴机制就成为了一种既可以缓解政府财政支出压力,又能提高整个社会公共产品的供给效率,还能够拓宽企业的发展空间的“多方共赢”有效途径。郭小燕(2015)提到,目前我国在推进新型城镇化战略过程中,面临的阻力很大程度上来源于资金压力,传统的城镇化投融资模式已经暴露出一系列不利于经济环境向着新常态趋势发展的弊端,创新城镇化投融资机制刻不容缓,必须加大力度构建多元化的城镇化投融资机制。

## 二、地方政府债务、地方政府投融资平台发展现状、存在的问题等

地方政府债务与城镇化建设关系密切,许多学者就此进行了多角度分析。比如李侠(2010)指出地方政府投融资平台的高信贷风险、财政风险应归咎于无序的组建模式以及运行方式,并直接导致了经济市场的不稳定,并提出要改变地方政府投融资平台的无序发展,必须要站在市场化的角度,遵循市场投资,合理地进行市场化运行。詹正华(2010)通过对地方政府投融资平台潜在风险的多种诱因的综合分析,认为化解该风险的根本出路是尽快完成财政体制改革,完善分税制度,健全相关法规建设并强化各项约束机制。常友玲等(2010)认为我国地方政府投融资平台的建立在应对国际金融危机的影响时发挥了非常重要的积极作用,但与此同时,我国地方政府的投融资平台仍存在诸多不完善的地方,必须加快改革,促进地方政府投融资平台在健康的道路上实现长久发展。封北麟(2010)