

新型城镇化的政企合作模式

新型城镇化新在哪里，不同角度的专家站在自身理解的角度，不断给这个新名词注入新的解读，这里不再赘述。我们提出研究新型城镇化发展模式的问题，本质上是要站在综合角度解决问题，不是做学问，而是寻找解决问题的方法，因此一定要避免片面的认识。

城市在很大程度上受到中央政府关于财政、土地、金融政策的制约，也受到国家关于经济发展目标的约束。如果我们把中国经济的主体分成宏观（国家）、中观（城市）和微观（企业和个体）三个层面来看，代表宏观主体目标的是中央，导向是明确的，就是要向市场放权让利，推动经济发展转型；微观层面的每个企业和个体，方向也是十分明确的，就是要利用新的改革契机，在新的市场环境下通过创新谋求自身发展；导向比较不明确的，就是代表中观层面的地方政府，他们在近年的政策调整中，一直处于受到打压的状况，无论是媒体还是学术界，都对地方政府过去的过度负债和盲目投资行为批判有加，中央也发出“政府主导的投资难以持续”的信号。

那么地方政府应当怎么做呢？这似乎是一个被夹在中间进退维谷的群体，他们应该去哪里寻找答案呢，这关乎中国新型城镇化的未来，更直接关乎国家发展模式的转型能否成功的问题，这就是本书要探讨的核心问题。

地方政府是中国经济的中观主体，他是城市、乡镇的管理者，自然而然地，他们应当如何发挥作用这个问题，只能在城镇发展领域去寻找答案，地方政府现在正绞尽脑汁思考的问题就是“新型城镇化是什么”，“新型城镇化模式是什么”。只有把这些问题搞清楚了，才能弄明白自身到底在未来发展中如何定位。

改革总是围绕如何进步和优化展开的，有时候这看起来有些否定历史的味道，因为总要改变一些过去的做法，但并非简单的否定，越复杂的事情越难以简单否定，实际上只能在总结过去经验的基础上，去掉坏的因素，确认好的创新，经济体制改革更是如此。

在参与了多个城市发展全过程的实践中，我们深切的感受到，一切的理念和研究成果，能否落地最终取决于投融资的实施过程。投融资过程兼顾财政、土地和金融政策的整合，虽然整合要达到的目标可能伴随着国家的政策，但是这个投融资手段确实是积极推动社会发展目标实现的有力抓手。

换言之，实现城镇化的过程，无论是存量的优化还是增量的新生，无论是人员身份和生活方式变化，还是空间特征的演变，无论是环境的改善，还是产业和城建项目的落地，背后都需要资本的支撑和推动，无论资本来自于政府还是市场，都是无法改变的事实。城镇化过程中出现问题的本质是什么？以我之见，主要来自于资本供给者的目标和

做法与城市发展的规律或者是更科学的目标产生了背离。

所以我们聚焦于资本如何参与城镇化的过程来研究新型城镇化模式问题，我们认为这个环节的模式能不能做好，是其他层面一切模式得以实现的根本保证。当我们站在今天的高度来看待过去几十年城镇化的历史的时候，问题可能就更清晰了，在这个过程中很多政策都是忽左忽右的，唯独投融资问题是稳健的。因为资本的参与是城镇化实现的前提，一些主体和资本撤出了，总需要另一部分跟上，否则就会出现空档；一种做法被否定了，总需要另一种做法很快跟上，需要有新的盈利模式和金融环境配合。因此我们深切地认识到，只有从投融资层面看问题，才可以进一步看透城镇化模式的本质，其他层面的模式也许可以有十分跳跃式的进步，但是投融资层面的事情最难以一下子切断历史。

因此，我们从这个视角出发，先来研究过去城镇化过程中，资本是如何参与的，以及历史上出了些什么样的问题，才能研究未来的改进问题。

我们研究历史的区间重点放在了上世纪九十年代初期至今的约二十年，因为城市建设最基本的控制性框架《城市规划法》、《土地管理法》等都是在这段时间的不久前形成，之后的二十年中，此框架经过多次完善，比如《城市规划法》已经升级成为《城乡规划法》，

土地管理制度也从土地供应、土地储备、集体土地利用等多角度进行过创新和优化。无论怎样改变，最基本的框架并没有改变，也就是建设需要有规划支持，需要制定土地有偿使用制度，各种城市发展和转型的新理念如两型社会、城乡统筹、以人为本等等，实际上是在这个框架上附加了额外的经济政策目标，即便未来有房产税普遍征收、集体土地利用途径更灵活等改革出现，我们认为上述框架也不会发生根本性变革。这是由我们国家强调土地集约利用、基本农田保护的基本国策决定的，并且与我国的城乡规划管理起始就从技术手段层面充分借鉴国际经验有关。

在这个框架下可以认为，城镇化的引导工作总体上是由政府发起的，但是在引导之下实施层面的主导权，则取决于谁真正掌握了实现城市建设的资本。正是从这个意义上，我们把过去近二十年的城市化过程，分成两个阶段，分别是市场主导城市化的十年（1992年至2002年），和政府主导城市化的十年（2003年至2012年）。

资本大规模参与到城市建设领域，始于92年小平南巡之后，伴随着住房、土地、财税、投资体制等一系列领域的改革，以开发区和房地产热为主要现象的城市建设大潮开始发展。

这个阶段两方面条件决定了之后的十年中，市场资本成为城市建设的主力军。一方面政府财力薄弱，远不足以满足城市建设的巨额资

本需求；另一方面是这一阶段全社会的基本认知是对国资的不信任，认为政府主导的投资效率低下，市场化一切向好。

这两方面因素共同决定了政府自己筹不到钱来搞建设，于是围绕房地产开发的诸多高杠杆政策使得金融资本大量向房地产领域集中，以房地产项目带动城市建设的模式成为这一时期的主流，其高潮就出现在 2000 年前后大盘模式的盛行，以及房地产开发商将自己定义成“城市运营商”等标志性现象。

问题也随之而来。市场资本逐利本性，导致的城市发展空间不连续、城中村、暴利拆迁等问题频频出现，这种模式很快被政策否定了。站在结果角度回顾过程，这一阶段政府在城市化过程中的作为，可以看成是“缺位”。

之后的十年之中，以招拍挂制度、土地储备制度为基础造成的土地一二级市场分离，以及开发性金融推动下地方政府融资平台的大发展，使得地方政府有能力大量汇聚金融资本，成为通过基础设施建设和新城新区开发推动城市化的主力。这个十年，政府能够掌握城市开发资本，并不完全是技术层面的原因；在市场主导城市化的十年中，出现的很多问题，以及国资市场化改革过程中那场影响深远的“郎顾之争”，使得全社会出现了一种对社会资本的不信任，把钱借给政府、借给国企最保险，成为不少以国有银行为代表的金融机构的思维出发

点，这在客观上也起到推波助澜的作用。技术层面和思想层面的作用力，共同成就了以政府掌握资本主导城市化的十年。

这十年出现的问题也不比上一个十年少，最典型的就是至今仍广遭诟病的地方政府债务风险问题。于是这个十年中，透过地方政府融资平台实现的政府主导模式很快被新的政策所否定。站在结果角度看过程，地方政府在这十年中的作为，可以看作“越位”。

站在新十年的起点上，深化改革已成为全社会共识，城镇化领域如何实施，建立何种模式，是我们研究的重点。从资本如何进入和实施城镇化的角度来看，纵然再次强调市场化，也应该清晰的看到，过去二十年中城市建设领域的制度不断发育和完善，已经不具备退回到第一个十年阶段的环境和条件了，最重要的是要吸收过去二十年的经验教训，解决第一个十年中政府缺位、放任资本逐利性，和第二个十年中政府越位、忽视市场风险所产生的弊病。

回顾过去的二十年，中国城镇化经历着一个“否定之否定”过程，“市场主导”和“政府主导”先后被实践所否定。因此，我们认为未来的十年的城镇化模式，路径是很清晰的，用一个词来定义，就是政企合作。政企合作之所以成为新型城镇化模式，是因为其具备“魂”模式的两大特点：一是抓住了城镇化的主体城市或城镇，同时探索了城镇或城市的生老病死规律，在认清生老病死规律后，研究城镇化

“生”的问题；二是围绕事关城市生死的城市投融资作为突破口，找到了破解城镇化发展的命门。

登陆 www.rbrmcn.com 获取更多关于荣邦瑞明信息

询问请发送电邮至 mkt@rbrmcn.com



欢迎关注“荣邦瑞明”
官方微博



欢迎关注“城市中国沙龙”
微信公众平台