



城市规划与融资改革

Reform of Urbanization Planning And Financing Mechanism

长江商学院

2016.5.13

本报告由能源基金会资助。
报告内容不代表能源基金会观点。

目录

目录.....	2
第一章 中国城市规划的发展改革.....	4
一、城市规划要回归本质和功能要求.....	4
二、理清城市规划的逻辑关系.....	5
第二章 城市融资改革——财税改革.....	8
一、“小四位一体”财税改革.....	8
二、重新划分中央和地方的财权事权与“大四位一体”财税改革.....	9
第三章 城市融资改革——地方政府债券.....	11
一、发行地方政府债券是可持续的城市化融资方式之一.....	11
二、中国版 QE 势在必行，但必须把好三道关.....	12
第四章 城市融资改革——政策性金融.....	18
一、政策性金融在城市化发展中的作用.....	19
二、利用政策性推进城镇化需要处理好几大关系.....	21
第五章 城市融资改革——PPP.....	27
一、PPP 模式的优势.....	27
二、当前 PPP 冷热不均的深层次原因.....	30
四、发展 PPP 的部分政策建议.....	34
第六章 京津冀城市规划案例.....	38
一、现有地方政府运行机制需要制度创新.....	39
二、跨区域协调需要的新的制度保障.....	41
三、跨区域协同发展需要的软硬件基础亟需完善.....	43
四、京津冀城市协同规划的融资模式.....	45

第七章 长株潭城市群规划案例	51
一、现有发展情况与运行机制	52
二、长株潭城市群发展的制度创新	55
三、长株潭城市群发展的未来方向	59
四、长株潭城市协同规划的融资模式	61
课题成果汇总	65

第一章 中国城市规划的发展改革

城市规划的发展与改革应当服从于功能的需求，不应为了规划而规划，也不应单纯追求背离城市功能的效率、科学或者是技术。这样会导致城市规划的技术迷思。当前中国的城市规划面临着一些复杂的问题，既有碎片化、分割化的问题，也有沉迷于科学和技术的问题，规划还受到了权力的随便干预、朝令夕改，同时规划还存在着专家和权力垄断，公众参与不足或者虚假参与的问题。因此，中国城市规划的改革发展需要回归城市规划的本质，回应城市经济发展和社会生活的功能要求。

一、城市规划要回归本质和功能要求

城市规划要服从规划功能的需求，作为一个人工制品，城市规划具有其目标和功能要求。城市规划要在服务于城市社会生活的各个方面发挥其作用。约翰·弗里德曼（John Friedmann, 1987）在他的《公共领域的规划》一书中，对市场经济条件下规划的社会功能进行了分析，认为主要包括十个方面的内容：指导经济稳定成长，为经济发展服务；提供各种公共服务，满足社会需求，如国防、公共住宅、教育、医疗卫生等；投资私人无意投资的领域，如公交、公路、大型水电站、城市土地开发整理等；提供公共补贴，以资助某些有利全体公民的项目，如工业搬迁、农田占用补贴、再开发、新兴产业等；保护业主的利益和地方经济利益，防止市场力过于膨胀，如制订用地规划、区划法、防污染法等；调节收入分配，为市场受害者提供补贴，减少两极分化等；协调区域发展，如流域开发、农业综合开发等；保护社会利

益，制约市场理性，如海岸规划、就业保护、野生资源保护等；兼顾弱势群体，如对失业和妇女的补偿等；其它抵御市场力的方面，如提倡社会与空间公平、资源保护等。¹

作为公共政策城市规划首要的要求是要服从政策目标的需要。从公共政策的角度来看，城市规划就是城市发展、建设和管理领域的公共政策。因此，城市规划要服从城市发展的目标要求，也是说要服从城市的功能要求。世博会提出的口号是“城市让生活更美好”，这一口号表明了城市的目标和追求。因此作为城市发展、建设和管理领域公共政策的城市规划也要服从“让生活更美好”这一目标要求。这就要求城市规划回归到大规划的概念，超越方法、技术的局限。城市规划要符合城市经济、社会、服务等综合性功能的要求。

二、理清城市规划的逻辑关系

城市是一个复合体和综合体。城市承载着经济发展、社会服务、公共服务、教育、医疗、就业、工业、技术创新等多种功能。同时城市也是人、土地、资金、技术等多种要素的综合体。城市土地、人力、资金等方面要素的配置要服从于城市功能的需要。城市规划作为一种政策同样要符合功能逻辑的要求。

城市规划不能简单等同于城市土地、空间的简单安排，不能将城市的“物质秩序等同于社会秩序”。城市规划是城市发展的政策制定过程，城市规划是大都市地区总体化的区域性发展方式。在这一模式下，城市的土地使用、交通、教育、住房、经济发展等都被置于大的区域背景下进行考量，并努力在多级政府辖区内形成协调规划。²

1.石楠. 试论城市规划社会功能的影响因素——兼析城市规划的社会地位[J]. 城市规划,2005,08:9-18.

²戴维.R.摩根等.美国城市管理[M].杨宏山、陈建国翻译,中国人民大学出版社,2011年出版,第117页.

（一）优先确定城市功能战略规划

从规划的角度而言，城市总体的功能和发展方向定位应当是第一层面的规划，可以说是城市发展的战略规划。例如北京市的城市功能定位中的全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心就是这样的战略定位。城市的战略功能定位需要从城市的资源禀赋出发，寻求适合的发展定位，例如北京市作为首都、聚集了大量的科研院所、大量的国外使馆等就决定了北京市的政治、科技创新和国际交往的战略角色。

同时城市是人类进入文明时代的标志，因此城市的文明主要体现在让人们更好地生活，更好地满足了人的生活发展需求。因此，城市的功能定位还需要服从于人的多方面需求。人是自然人，需要经济，因此城市需要做好产业经济发展方面的规划。人是社会人，需要交流、交往、沟通，因此城市需要做好公共服务等方面的规划。同时人还是精神人，因此城市需要做好精神文化方面的规划。

只有城市的功能战略规划定位清楚了，城市的发展才会有特色、有内涵、有持续性。作为城市资源要素的土地、人才、资金等各种专项规划要服从、服务于城市的功能战略规划。

（二）根据城市功能战略规划配套其他规划

城市的职能和功能定位是最优先的规划。围绕着城市功能战略定位，考虑城市的经济产业发展规划、公共服务规划等。围绕着城市的经济产业发展规划、公共服务规划以及其他要完成的功能性目标，考虑城市的土地开发规划、总体规划、详细控制规划以及空间利用规划等。

土地、城市总体规划、空间规划和投融资规划是配合城市职能和拱顶定位的要素规划。就是说用这些空间、土地、和财政资源的投入来实现城市的功能和职能。而针对城市空间、土地和投融资的设计组织，应当服务于让这些城市要素更好地服务于城市的职能和功能。

这就是说城市规划是有层级的，功能战略规划是顶层设计、服务于功能的具体领域规划是中层设计、土地等资源配置规划是底层设计，需要从上到下一层服从一层，而不是从下到上一层倒逼一层。我国城市规划实践在总体上理性不足、系统性不足，不是从上到下一层服从一层地进行城市规划和执行，而是从下到上一层倒逼一层进行城市开发和利用。北京市的战略功能重新调整以及功能疏散就是这样的典型的例子。作为首都，北京市在发展中承载了过多的经济功能，这在一定程度上形成了与政治功能需求之间的张力。

当前，土地财政驱动的城市化是不可持续的，因为土地资源是有限度的。因此要实现城市的可持续发展，就必须超越土地财政的城市融资模式，走向多元化的城市融资。

城市融资模式的多元化意味着调动多方力量，包括政府、市场、企业、个体和国际等众多力量的投入，从而实现城市融资的多元化和持续性。具体而言，城市融资的多元化包括来自税收的政府财政支出、发行地方政府债券、政策性金融和开发性金融、公私伙伴关系(PPPs)等。

第二章 城市融资改革——财税改革

一、“小四位一体” 财税改革

随着“营改增”的推进，由于中央政府拿走一部分，给企业减税减掉一部分，又因经济增速放缓再减少一部分，因此，地方政府的自主财源将大幅减少，在地方政府债务已经不堪重负的情况下，地方政府的自主财源如果进一步减少，势必将严重影响地方财政的可持续性和基层社会的稳定。因此，财税体制改革必须想方设法尽快增加地方政府的自主财源，健全地方税制体系。对此，“十八大”报告和十八届三中全会《决定》都已经提出要研究推进房地产税改革和逐步健全地方税体系，目前的关键在于加快落实。如前所述，这是城市政府可持续获取土地增值收益（城市化红利）的制度保证。

但是，从地方财源的角度来看，仅仅进行财税体制改革还不够，还必须改革现有的转移支付制度，以便使地方政府能够公平、透明地得到来自上级政府的纵向转移支付，以及来自其他地方政府的横向转

移支付,尤其是要让地方政府能够更多地获得拥有更大自主决策权的一般性转移支付。

然而,即使是解决了地方政府的自主财源和转移支付收入问题,地方财政仍然有可能入不敷出,再加上推进城市化需要基础设施建设先行,因而迫使地方政府不得不举债融资。为此,规范地方政府举债融资机制、全面推开地方政府自主发债也势在必行。

除了发行地方债等直接融资手段之外,还必须考虑银行贷款等间接融资方式,因此,如何强化地方政府融资平台的自我约束机制也必须加以统筹考虑。

由此可见,从地方财源的角度来看,财税改革必须将上述四个方面统筹规划,实行“地方税制健全化、转移支付透明化、地方发债市场化、地方平台规范化”这样一种“小四位一体”的财税配套改革措施。

二、重新划分中央和地方的财权事权与“大四位一体”财税改革

按照财税改革的一般规律,应当是先分事权,再分财权。1994年分税制改革取得了巨大成就,但美中不足的是,在划分财权之前,由于时间紧迫、认识不足等原因,没有来得及全面调整事权,结果导致实行分税制以后,事权层层下放,财权层层上收,地方财政不堪重负。所以,在实行财税改革之前,还应当尽快重新划分事权,分清各级政府之间的支出责任。

重新划分事权面临一个十分现实的问题:究竟是按照我国现行的

五级政府组织架构来划分，还是按照国际上通行的三级政府的组织架构去划分？如果按照现行五级政府的架构来划分，一则会困难重重，二则会交叉重叠，三则将来迟早还得进行再改革，弄得不好就会形成反复折腾的被动局面。与其如此，还不如此次改革一步到位，直接按照三级财政的组织架构划清政府间事权与支出责任。

如果是这样的话，那就必须首先压缩政府层级。一方面，应加快推进省直管县进程，实现财政、行政、人事三重体制并轨；另一方面，要将乡镇政府尽快转变为县级政府的派出机构，以减少政府层级。

但是，如果实现了政府层级“扁平化”之后，又会出现省级政府权力过度集中、管理幅度过宽的问题，为避免这种现象就必须重新调整行政区划，将省级政府的管辖范围适当缩小，其办法之一是设立直辖市。

由此可见，要想真正理顺中央与地方关系，就必须实行“压缩政府层级、调整行政区划、划分政府事权，健全财税体制”这样一种“大四位一体”改革，否则的话，我们的财税改革将有可能顾此失彼、半途而废。

第三章 城市融资改革——地方政府债券

一、发行地方政府债券是可持续的城市化融资方式之一

发行地方政府债券有助于变地方政府隐性债务为显性债务，也有助于减轻地方基础设施建设对银行贷款的过度依赖，还有助于推动地方财政的规范和透明，以及加快推进地方行政体制改革和基层民主制度建设，是可持续的城市化融资方式之一。

（一）发行地方政府债券有利于规范地方政府举债途径

地方政府债券强调地方政府的责任，即中央赋予地方发债权的同时，也赋予了其相应的责任。虽然在我国现行财政体制下，中央政府仍承担转移支付和地方债隐性担保责任，但逐步把债务责任管理、使用效率管理、风险与偿付管理等通盘纳入地方政府考核体系，将是规范地方举债融资的必然路径。

（二）发行地方政府债券有利于增强地方政府内部约束

为确保地方政府债务按期还本付息，地方财政部门可通过年度预算安排、财政结余调剂以及债务投资项目收益一定比例的划转等途径，建立财政偿债基金。对有经济效益的项目债券，财政部门应对其经营效益情况进行监控，统一由财政部门还本付息。考虑到偿债的长期性和可预期性，地方发债必须要有规划，包括发债总体规划以及具体项目规划，建立跨年度预算平衡机制和实施中期财政管理规划，同时把原来地方政府规避法律限制的城投债、平台债显性化、透明化。

这种约束可以保证发债资金的使用效果，而不至于因债务资金无效使用导致财政风险加大。

（三）发行地方政府债券有利于增强地方政府外部约束

地方政府为了发行债券，必须将债券信用评级、承销团组建、发行兑付等信息进行披露，一方面可以倒逼地方政府建立资产负债信息管理体系，有利于提高地方政府债务透明度，由此可以科学揭示、量化评估债务风险，实现风险评估常态化；另一方面有利于强化市场监督机制，有利于纳税人、信用评级机构、金融中介机构以及广大投资者对地方债券的运行进行适时监督。

（四）发行地方政府债券有利于促进体制机制改革

规范地方政府自主发债必将推动中央与地方产权、事权以及支出责任改革，对清理地方融资平台，促进地方政府、市场、社会职能明确、分工合作等方面，将起到基础性作用，对我国深化财政与金融体制改革乃至实现国家治理体系现代化目标，都具有重大的探索意义。

二、中国版 QE 势在必行，但必须把好三道关

2014年8月31日，全国人民代表大会审议通过的《预算法(修正案)》规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”这一规定标志着省一级地方政府债券发行合法化。但是，部分省份在发行地方债时，面临发行“遇冷”的尴尬局面。

2015年5月，财政部、中国人民银行、银监会联合印发《关于2015年采用定向承销方式发行地方政府债券有关事宜的通知》（财库〔2015〕102号），明确2015年省、自治区、直辖市人民政府在财政部下达的置换债券限额内采用定向承销方式发行一定额度地方债，用于置换部分存量债务。

解决地方政府债务问题不应采用计划经济的办法搞定向摊派，而应通过实施“中国版QE”——中央银行从金融机构手中购买地方债券来倒逼地方政府改革。

（一）中国版QE势在必行

当前中国必须实行“中国版QE”的理由主要有三：

首先，目前在地方政府债务问题上，财政风险与金融风险紧密相连，如果财政部门将地方政府债务风险称之为“或有债务”一推了之，就有可能引爆金融危机；如果金融部门将地方政府债务完全推给财政，就有可能引爆财政危机；如果财政部门与中央银行相互推诿，就有可能引爆财政金融危机。

江苏省发行地方债“流产”，一方面是由于地方政府自身改革力度不大，信息披露不够，债券利率过低等；另一方面也是由于中央银行态度不明确，金融机构等投资者害怕购买债券后完全由自己承担亏损，砸在自己手里。此事已经证明，中央银行的密切配合对于化解地方政府债务风险至关重要。

其次，过去多年来，我国中央银行的货币投放主要是依靠外汇占款，如今，随着资本外流和汇率波动，外汇占款这一投放货币的主渠

道已经萎缩（见图 11），如不及时启用新的投放渠道，就有可能出现流动性不足。

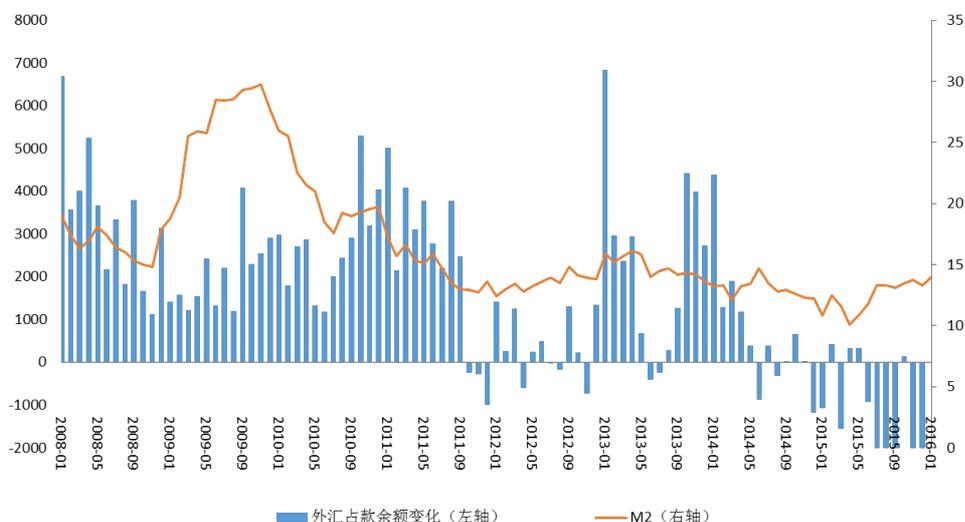


图 11：2007 年以来外汇占款变化及 M2

数据来源：Wind 资讯。

在其他手段中，利率手段受到美元升值、美联储加息预期的挤压，处于两难境地；降低存准率在地方政府债务风险较高条件下，无法克服银行的惜贷现象。

因此，综观全局，通过实施“中国版 QE”，由中央银行从金融机构手中购买地方债券的方式来投放货币，可能是当前的最佳选择，可以起到“一石两鸟”的作用，既达到了投放货币的目的，又可以化解地方政府债务风险，可谓一举两得。

最后，当前我国面临着严重的通货紧缩风险，PPI 已经连续 40 个月呈负增长态势，CPI 也已接近于 1%（见图 12），国外有学者认为，CPI 在 1% 以下就应视为进入通货紧缩状态。而根据费雪的理论，经济一旦进入通货紧缩状态，就会出现债务不断升值——物价不断下跌的恶性循环。倘若如此，中国经济就一定会有大麻烦。因此，从防

范通货紧缩的角度出发，中央银行也必须实行“中国版 QE 政策”，一方面防止通货紧缩，另一方面削减债务规模，从而切断“债务——通缩”链条，两全其美，何乐而不为之？

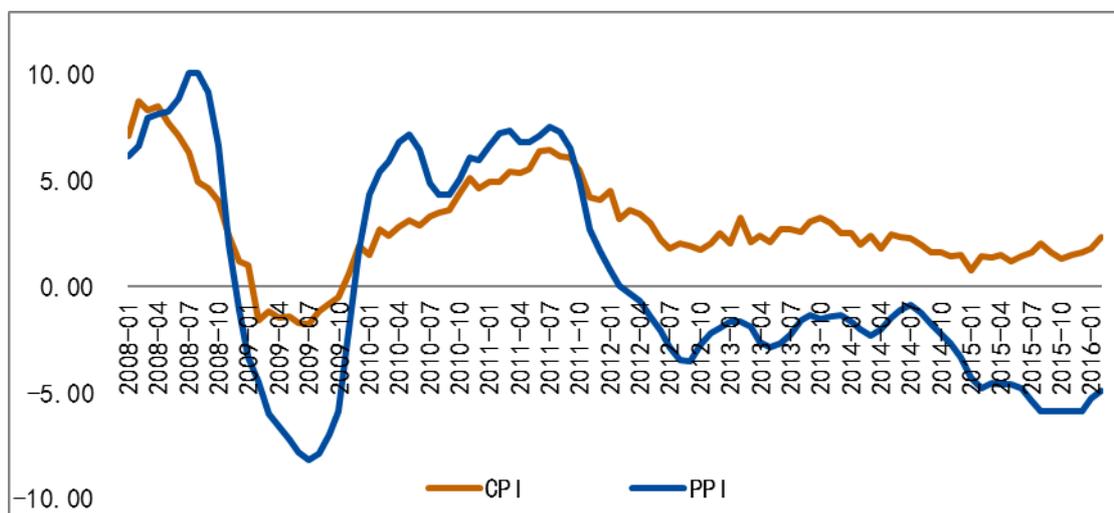


图 12: 2007 年以来 CPI 和 PPI

数据来源: Wind 资讯。

(二) 中国版 QE 必须把好三道关

实行“中国版 QE”，绝不能放任自流，更不能大水漫灌，一定要有的放矢，一定要有利于倒逼地方政府改革，因此必须把好三道关。

首先，财政部门要把好第一道关口，即地方政府债务置换关。在分配置换额度时，千万不能谁的嗓门大，谁的活动能力强，就多给谁额度！而一定要牢牢把握推进改革这一唯一标准！对于那些国有企业改革做的好，国有资产重组做的好，财政透明做的好，编制并公开资产负债表的地方政府，置换额度就多给一些，反之则少给，甚至是不给，以此来倒逼地方政府改革。

这里尤其需要强调的是，任何行为主体在还债时，首要工作就是变卖资产，这是国际社会的通行惯例，也是市场经济的基本准则。你

总不能一只手里仍然攥着大把的国有资产，而伸出另一只手又向上级政府要钱帮你还债吧！并且，市场经济还有一个基本规律就是，如果等到危机爆发以后再去出售国有资产，就会越卖越不值钱。因此不如趁着危机尚未爆发时，赶紧把国有资产卖掉，用变现的资金堵住债务窟窿，这样或许还能够避免危机的爆发。

其次，金融机构要把好第二道关口，即市场关。金融机构和投资者在购买地方政府债券时，也要本着有利于改革的精神，以地方政府是否在推进改革，改革的力度如何，作为是否购买其所售债券的唯一标准。

比如说，如果某地方政府在发行地方债时，信息披露做的好，编制了资产负债表并且也公布了，而且还制定了一整套出售国有资产、重组国有企业的改革方案，那么，这样的债券就可以放心去买。相反，如果某地方政府什么信息也不披露，还把债券利率压得很低，国企改革根本不打算去做，那么，这样的地方政府所发行的债券就干脆不要买，买了以后也会砸在自己手里。

最后，中央银行要把好第三道关口，也就是货币投放关。中央银行在决定从金融机构手中购买地方政府债券时，也必须坚持改革导向，坚持优先购买那些国企改革做的好、信息披露做的好、资产负债表编制工作做的好的地方政府所发行的地方债券。如果有中央银行做后盾，并且有明确的政策指向，那么位于前面的金融机构也就会大胆并且有选择地购买那些地方政府发行的“改革债券”了。

经过这三道关口的严格把关，“中国版 QE”就会不同于发达国

家的 QE，中国经济就会重新走上改革的康庄大道。

关键要处理好“输血”、“打麻药”与“动手术”之间的关系。面对当前经济下行、失血严重的局面，理论界存在着三种主张：一种观点主张“输血”，也就是货币、信贷、财政资金继续增加投放；另一种观点就是所谓的“新常态”，被一些人理解为不用着急，适应一下就好，有点像“打麻药”、“打止痛针”；还有一种观点主张“动手术”，也就是加快改革，尽快“止血”，如国有企业改革、地方政府改革。

如果是为了动手术，必要的输血，打点儿麻药可以理解，也是必需的，但是如果光输血，光打麻药而不去动手术，中国经济就可能出大问题。

总之，实行中国版 QE 等于“花钱买机制”，等于是为动手术而进行的输血，因此必须以促进改革为目的，以改革成败为标准，为全面深化改革“铺路搭桥”、“顺水推舟”。

第四章 城市融资改革——政策性金融

在新型城镇化当中，需要资金量大、期限长、回报慢，需要充分发挥政策性金融与开发性金融的主导作用。政策性金融与开发性金融一方面可以直接为基础设施建设项目提供投融资服务，另一方面也可以通过制度的安排发挥“启动器”作用，成为撬动民间资本投资的杠杆。因此，政策性金融与开发性金融是推进中国城镇化的重要融资渠道。

十八届三中全会《全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，“建立透明规范的城市建设投融资机制……研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构”，“建立开发性金融机构，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设。”2014年3月发布的《国家新型城镇化规划（2014-2020）》也明确提出，“发挥现有政策性金融机构的重要作用，研究制定政策性金融专项支持政策，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构，为城市基础设施和保障性安居工程建设提供规范透明、成本合理、期限匹配的融资服务”。

2015年4月，国务院常务会议强调，要更大规模推进棚户区改造，发挥好依托国家信用、服务国家战略、资金运用保本微利的开发性金融机构的“输血”作用，为棚户区改造提速提供依法合规、操作便捷、成本适当、来源稳定的融资渠道，同时由国开行成立专门机构，采取市场化方式发行住宅金融专项债券，重点用于支持棚户区改造及城市基础设施等相关工程建设。2014年7月，中国银监会批复国家

开发银行住宅金融事业部开业，批准其业务范围为办理纳入全国棚户区改造规划的棚户区改造及相关城市基础设施工程建设贷款业务等。

一、政策性金融在城市化发展中的作用

政策性金融和开发性金融的战略地位与特殊作用不可替代，也不是一个短期的行为。在今后相当长一段时间内，政策性金融和开发性金融在推进城市化方面将发挥重要作用。

（一）为城市化发展直接提供资金支持

城市化要解决三个核心问题：人的问题、地的问题、钱的问题，其中钱是最基础的问题。资金（钱）是配置资源的基础，而城市化本身就是资源重新配置的过程。一国或地区获取资金的能力直接影响其城镇化的发展速度和发展水平。现阶段我国的城市化发展在执行层面主要依靠二、三线城市的地方政府，长期以来，由于我国的债券市场发展的滞后，以及地方政府自主发债试点刚刚起步，导致地方政府主要依靠财政性资金和银行贷款作为推进城市化发展的主要资金来源。由于财政性资金不具有跨期资源配置能力且规模有限，以及以基础设施为代表的城市化建设项目一般期限较长且多具有公益性等原因，商业银行贷款容易出现期限错配，从而使政策性银行贷款和开发性金融机构贷款成为地方政府的重要融资渠道。虽然随着我国债券市场的不断发展，地方政府债券自主发行的推广，未来城市化发展的融资渠道必然会不断拓展，但政策性金融、开发性金融与其他融资渠道具有互补性和共存性，将会作为城市化融资的重要融资渠道而长期存在。

（二）引导商业性金融和民营部门的资金投入

政策性金融和开发性金融主要是做商业性金融做不了、做不好和不愿做的事情。政策性金融和开发性金融的引导作用主要是指，随着政策性和开发性金融资金的前期投入，降低项目未来发展的不确定性，逐渐吸引其他商业性金融机构及民营部门的资金投入，从而起到资金杠杆作用。

在城市化进程中，政策性和开发性金融的引导作用主要体现在对新兴产业或区域的推动上。政策性和开发性金融对处于成长前期、发展前途不明的重点产业或领域先行融资，表明政府对这一领域的扶持意向，降低投资收益的不确定性，从而增强其他金融机构和投资者的信心。同时，通过主动营造环境、建设市场、维护信用和制定规则，为商业性金融机构金融空白或短缺领域提供支持，力求调动社会各种资源进入国家重点领域和薄弱环节。

当商业性金融机构或者民营部门对这一领域的投资热情高涨以后，政策性和开发性金融机构再逐渐减少或者退出其投资资金，将该领域让给商业性金融机构或者民营部门，转而扶持其他产业或领域，形成一种政策性和开发性金融对商业性金融投资取向的引导机制，从而促进国家产业政策或区域规划的顺利实施，提高整个社会的投资效益，促进城市化的综合发展。

（三）促进城市化发展和地区均衡发展的有机结合

在我国城市化进程中，地方政府债券这一融资工具如完全按照市

场化的原则运行，中西部欠发达地区的财政实力、管理水平等就会构成信用评级时的不利因素，这些地区从债券市场融资的能力也将受到影响。

为了平衡地区发展差距，防止过度出现“马太效应”，就需要政策性和开发性金融对这种“市场失灵”来加以弥补。政府可以根据生产力的梯度分布制定（政策性和开发性金融的）区域信贷政策，以促进地区间经济的均衡发展。

二、利用政策性推进城镇化需要处理好几大关系

（一）金融与政府（财政）的关系

1、金融与财政的关系

从外部关系紧密程度来看，政策性、开发性金融机构与政府之间的关系无疑是最紧密和最直接的，政策性和开发性金融机构通常是由政府创设的，是政府为实现其特定的经济职能和政策目标的重要工具。政策性金融是财政职能的延伸，但它又不等同于财政。财政更多的是资金投入，不追求回报；金融（无论是政策性金融、开发性金融还是商业性金融）起到融资中介的作用，要求还本付息，要对存款人或债券持有人负责。

城市基础设施建设是城市化发展的主要内容。城市基础设施的基本特性，一是公用性，满足社会公共需求；二是福利性，以服务社会为目的，所以在城市基础设施的运营中存在非营利和价格的控制；三是城市基础设施建设具有渐进性的特点，建设周期长、回收期长，甚

至难以直接回收。由于以上特性，城市基础设施建设通过商业银行和在资本市场融资相对困难较大，更适于由政府财政投资来完成。但这并不意味着所有的项目都完全排除市场化的融资方式。按照城市基础设施所提供的产品、服务，以及基于使用这些产品服务的收费可能性，城市基础设施可以分为纯公共产品和产生现金流的准公共产品两大类。前者应由政府投资，而后者在很多情况下可以通过一定的制度安排理顺产权关系，从而按照市场化模式运作，以定价覆盖成本，发挥市场对资源的配置作用。在这种情况下，政策性金融和开发性金融成为介于一般商业银行与财政投资之间，更适应城市基础设施建设融资要求的一种有效手段。

2、资金支持与政府监督的关系

为保障其有效运营，政府需要为政策性和开发性金融机构提供一定的资本和营运条件。此外，政府也决定着政策性和开发性金融机构的融资领域和职能范围。其经营方针、经营原则和经营目标需要按照政府的要求而不是市场法则来确定。

政府监管的核心是要防止政策性和开发性金融机构接受市场和政府的双重补贴。即在经济形势不好时，接受政府的政策性补贴；而在经济形势好时，却不及时退出竞争性领域，利用债信等优惠获取竞争优势，挤出商业性金融。因此，中央政府做好对政策性和开发性金融机构的监管尤为重要。

第一，负债规模控制。控制负债规模，一是为了使政策性和开发性金融机构的支持能力在政府财力的可承受范围之内，有多少钱办多

少事；二是为了有效掌控政策性和开发性金融机构的人均管理资产，进而防范风险，即有多少能力办多少事；三是保证政策性与开发性金融机构的可持续发展。发达国家政府大多对政策性和开发性金融机构的负责有所限制，如原日本开发银行向政府借款和发行债券不得超过资本金和准备金总额的 10 倍，韩国开发银行和输出入银行的章程都明确规定“发行金融债券的限度为缴纳资金和准备金总和的 10 倍”。

第二，决策控制。政府必须在政策性和开发性金融机构的经营方针、经营原则、年度经营目标等重大问题上起决定性作用。

第三，内部风险控制。政府应督促政策性和开发性金融机构建立和完善内部工作流程和风险评估、控制机制，避免承担政策导向之外的不必要的风险。

第四，外部考核机制。政府需要建立对政策性和开发性金融机构的经营业绩、贷款质量以及费用支出等方面的一整套特殊考核指标体系，从根本上校正政策性和开发性金融机构的经营理念，提高风险防范与控制意识和能力。

（二）政策性金融、开发性金融和商业性金融的关系

政策性金融和商业性金融存在较大区别：商业性金融筹资成本完全是市场化的，而政策性金融借助国家主权信用可以降低筹资成本。商业性金融的不良贷款损失通常由商业银行自己承担，但是政策性金融如果形成风险和损失，最终要由政府承担。而开发性金融则介于政策性金融和商业性金融之间，在债信上更多偏向于政策性金融，在损失承担上更多偏向于商业性金融。

在城市化推进过程中，政策性金融、开发性金融和商业性金融是相辅相成、互相补充、合作竞争的关系。这主要表现在市场定位存在差异，但又存在合作关系。

1、市场定位不同

政策性、开发性金融机构和商业银行之间主要区别是政策性和开发性金融机构以政府信用作担保，资金来源是政府注资或发债筹资。其目标是贯彻政府政策，引导社会资金投向。而商业性金融则以法人资产作担保，主要靠股东资本或吸收公众存款，做中短期信贷业务，以零售为主，以追求利润最大化为目标。因此，前两者主要承办商业性金融机构不愿涉足的或不能办理的政策性、开发性金融业务；后者作为一国金融体系和制度的主体，承办绝大部分的商业性金融业务。但是政策性、开发性金融机构与商业性金融机构在制度或法律上是平等关系，前两者虽与政府政策和相应的政府担保相联系，但并无凌驾于商业银行之上的权力。

2、三者存在合作关系

在市场经济中，政策性、开发性金融机构和商业性金融机构之间存在很强的合作和补充关系。因为如果完全依靠市场机制自由运作，商业性金融机构的活动往往无法保证长期资金的有效率分配；而脱离了商业性金融机构的网络和信息资源支持，政策性、开发性金融机构的经营成本和经营风险将大大上升，最终可能难以完成国家赋予的使命。具体来看，这种合作关系主要表现在：

第一，根据政府的调控需要，政策性、开发性金融机构可以作为政策执行机构，对于商业性金融机构所从事的符合政策导向或要求的经营活​​动予以资金融通、偿还担保等方面的支持。

第二、政策性、开发性金融机构可以帮助商业性金融机构开拓新市场。在一些商业性金融机构不敢进入的高风险领域，政策性、开发性金融机构通过业务开发或增信服务，不仅可以降低项目投资风险，促进相关投资（例如城市道路附近的相关私人投资），而且可以积累大量有关地方、行业、项目的丰富资料和信息，从而间接地帮助商业性金融机构拓展市场。

第三、共同为某类或某个项目提供融资服务。例如政策性、开发性金融机构和商业性金融机构可以联合组成银团，为某个准公益项目提供贷款；再如通过政策性农业保险公司为农业生产提供保险，可以在很大程度上降低农村信用社、小额贷款公司的信贷风险。

第四、委托商业性金融机构承办部分政策性业务。出于成本和费用节约的需要，政策性、开发性金融机构也可以加强与商业性金融机构的合作，充分利用后者的机构网络，高效率地办理业务。

（三）中央政府与地方政府的关系

在城市化过程中，政策性、开发性金融提供融资的项目可以分为两类：一类属于地方政府应投的项目，一类属于中央政府应投的项目。对于政策性、开发性金融机构融资产生的收益以及由此带来的风险等，应正确区分中央政府与地方政府各自承担的责任。

同时，政策性、开发性金融机构自身也要与中央政府和地方政府

做好协调和衔接工作，与中央政府相关部门对接财政贴息、政策支持等事宜；与地方政府加强沟通合作，推动地方政府做好城市化发展规划与融资规划有效对接。在推进城市化的过程中，政策性、开发性金融机构需要与有关部门就信贷规模、债券发行等做好沟通。在棚户区改造过程中，政策性、开发性金融机构的发展规划与地方政府的城市化规划如何有效衔接，政策性、开发性金融机构如何参与地方政府的棚户区改造规划编制，如何提高融资规划设计和财务顾问服务等，都值得深入研究。

第五章 城市融资改革——PPP

PPP (Public - Private Partnership) 模式是当前城市化融资的重要方式之一。PPP 模式不仅可以通过引入社会资本, 增加基础设施和公共服务的数量, 更重要的是通过转变政府职能, 提升基础设施和公共服务的质量, 从而有效提高城市治理的水平。

一、PPP 模式的优势

PPP 是英文 “Public - Private Partnership” 的缩写, 即公共民营合作制, 或者政府民间合伙制, 指的是为了共同完成某个项目 (主要是公共事业项目) 的投资、建设和运营, 政府、营利性企业 and 非营利性企业形成的相互合作关系。PPP 的基本特征是, 政府与民营企业共享投资收益, 共担投资风险; 通过政府政策的引导, 在一定额度的政府资金支持下, 在项目的建设期和运营期, 采用民营化方式在公共事业领域引入民间资本及其管理和服务。

PPP 模式的实质是政府部门通过向私营部门赋予某一项目的特许经营权和收益权, 换取基础设施的建设和运营。相对于传统的项目融资模式, PPP 模式突破了私营部门参与公共基础设施项目的限制, 其在各国的运行经验表明具有多重优势。

- 1、加速了基础设施的建设和公共服务的供给。PPP 模式使得公共基础设施前期建设和运营的资本支出转化为了未来的服务支付, 从而可以在政府财政资金受限的情况下, 促进基础设施的提前建设和公共服务的提前供给。

2、完工时间更快。在 PPP 模式下，政府部门将项目的设计和建设均交付给私营部门，而且在项目完工运行和服务真正提供的基础上才进行支付，这会极大地激励私营部门在更短的时间内建成项目。

3、缩减项目的所有成本支出。如果采用 PPP 模式的项目不仅包括项目的投资建设，还有项目的运营和维护，则会极大地激励私营部门最小化项目整个寿命期内的成本，而这在传统的公共项目模式下是很难实现的。

4、更好地实现风险分担。PPP 模式的一个核心原则是将风险分配给可以以最小成本管理风险的一方，从而不是一般风险的最大转移，而是风险的最优分配，这可以确保项目实现最大价值。

5、更好的经营激励。在 PPP 模式下，由于是风险共担，而且只有在私营部门提供达到协议规定的标准是，私营部门才会获得全额支付，所以会激励私营部门改善项目的管理和经营。

6、提高服务质量。相对于传统的项目模式，PPP 模式提供的服务质量更高，这主要是因为 PPP 模式实现了相关服务的整合，提高了规模经济，服务供给方式的创新，以及 PPP 协议中设置了相应的经营激励和惩罚。

7、获取额外收益。在 PPP 模式中，私营部门还可能会从第三方获取额外收益，从而可以减少政府各公共部门的补助成本。这种额外收益可以通过使用闲置的生产能力或者处置剩余资产获取。

8、强化公共管理。PPP 模式将公共设施和服务的建设和供给责任转移给了私营部门，政府部门成为了监管者，主要负责公共设施和

服务的规划以及私营部门经营的监控,而不再管理每天的公共服务交付。此外,通过在公共服务领域引入竞争,PPP模式还可以使得公共服务的成本成为市场标准的基点,从而最大程度地实现“物有所值”。

综合上述优势,与传统的公共设施和服务的供给模式相比,PPP模式提高了公共设施和服务的供给效率,能够持续地为政府部门节约财政支出,这是在基础设施和服务领域采用PPP模式的主要理由和目标。英国财政部估计,在2009年之前的十年,PPP的应用为英国各政府部门总共节约了17%~25%的支出(Alfen et al., 2009)³。具体来说,PPP模式提高项目运作效率主要是以下几个方面的原因(王灏, 2004):

- 1、节约成本。专业管理、规模经济,创新技术和富有灵活性的项目程序可以帮助降低成本。
- 2、共担风险。政府部门可以和私营机构共同分担风险,而且通过项目评估风险的定价变得清晰。
- 3、增加收入。通过PPP模式,政府部门和私营部门的合作可以创收一些在传统模式下没有的创新性收入。
- 4、提供项目执行效率。将项目设计、建造、营运和管理有效地结合起来,可以提高项目的执行效率。
- 5、及时筹集资金。采用PPP模式可以及时地筹集项目建设所需资金,提高项目建设效率。

³Alfen, et al. (2009) 也作了类似的归纳,认为PPP模式下的效率提高的主要驱动力是把风险转移给私营部门、长期性的合作协议、私营部门的创新和管理技能、激励机制和根据绩效支付、产出导向的服务标准、各投标者之间的竞争、在采购过程中嵌入反馈和谈判机制,以及管理费用的降低。

此外，从协调的角度来看，对于一些大规模的投资项目，特别是初期投资比较大的项目，采用 PPP 模式可以分散在一个比较长的时间内做各种投融资安排，实现投融资的双向优化。

二、当前 PPP 冷热不均的深层次原因

实地调研发现，当前我国在 PPP 领域存在着的“该热的不热，该冷的不冷”的冷热不均现象，大体上是，政府层级上热下冷；发改财政热，行业主管冷；国有企业热，民营企业冷；国开行热，其他行冷；律师咨询机构热，其他中介机构冷；中东部热，西北部冷；基础设施，公共服务冷；大项目热，小项目冷；前期建设热，后期运营冷；融资方式热，治理改革冷。这种现象至少与以下原因有关。

（一）组织结构扭曲

由于中央政府缺乏一套统一、高效的 PPP 组织管理架构，国家发改委和财政部都在试图主导 PPP 的推进工作，两部委频繁下达各自的红头文件，建立各自的 PPP 项目库，致使地方政府无所适从。

在省级政府，有的地方有发改部门主导，有的地方由财政部门主导，还有的地方尚不知所措，但从调研的多数省份来看是由财政系统主导。然而到了市级政府，PPP 的领导工作又大多回到了发改系统。

上下主管部门的不一致，造成了部门之间政策不一致，协调工作难度加大。

（二）追求目标错位

当前在推进 PPP 过程中，地方政府和社会资本在追求目标上存在着严重错位。

一方面，就地方政府财政状况而言，从地方政府来看，那些财政状况比较好的地方政府，对推进 PPP 项目的积极性不高；从企业方面来看则正好相反，只有财政状况较好的地方政府，企业才敢与之进行合作，搞 PPP，否则就会敬而远之。

另一方面，就项目投资回报而言，从地方政府来看，对于那些投资回报快、回报率高的项目，地方政府大多不想放手，只想自己来做；而只有那些投资回报慢、回报率低的项目，地方政府才想采用 PPP 方式来吸引社会资本投资；而企业方面的想法则恰好相反，只有那些投资回报快、回报率高的项目，企业才会有积极性，否则就会敬而远之。

（三）基本理念缺失

导致 PPP 冷热不均的更深层次原因还在于 PPP 基本理念的严重缺失。PPP 的基本理念强调“三大意识”，即：平等意识，法治意识和契约意识。

首先，从平等意识来看，PPP 的基本理念是公共部门的“第一个 P”和私人部门的“第二个 P”要能够平起平坐，平等参与；但现实情况是，目前只有行政等级更高的国有企业（主要是央企）才有可能与地方政府进行较为平等的谈判和合作，而地方国企以及其他社会资本在同地方政府谈判中处于相对弱势地位。

这里，特别需要指出的是，PPP 与特许经营之间最大的不同点在于，PPP 强调的是政府与企业的平等参与，而特许经营的基本理念依然是政府居高临下，我允许谁干什么，他就只能干什么，因此处于不

平等的地位。

其次，从**法治意识**来看，一方面，民营企业的领导多为终身制，要对项目长期负责；而地方政府的主要领导则存在着换届问题，因此民营企业大多担心地方政府换届以后“人走茶凉”，后任否定前任的决定。所以，推进 PPP 需要的是法治保障，而不是领导人的许诺。

另一方面，PPP 究竟是适用于行政诉讼法，还是适用于一般商法或民事诉讼法，也是平等意识能否在法治领域得到体现的基本要求。

再次，从**契约意识**来看，在我国，由于长期实行计划经济，红头文件往往高于法律文件和契约合同。因此，地方政府常常以上级政府政策有变为理由而单方面终止合同或随意修改合同条款。

事实上，早在 2008 年国际金融危机以前，一些地方政府曾因资金不足而尝试采取 PPP 的模式开展基础设施建设，但在国际金融危机爆发以后，在“4 万亿”的推动下，许多地方政府纷纷撕毁已经与社会资本达成的协议，转而采取地方融资平台公司方式直接从商业银行贷款建设这些项目，从而极大地损害了地方政府的信誉，成为今日民间资本对 PPP 项目态度冷淡的一个重要原因。

（四）投资回报错配

首先，在国有企业仍然大量存在于竞争性领域，继续与民争利、谋取暴利的情况下，试图让民间资本进入到薄利、微利甚至是无利可图的准公益性领域，纯属资本属性的严重错配，这恐怕是当前 PPP 推进效果不佳的最根本原因之一。

其次，随着我国经济增速不断下行，投资回报率也已经由高回报

转向低回报，前期盈利性较好且现金流充沛的项目已经基本完成，但由于社会资本对于高回报的期待仍然停留在高速增长时期，故而对盈利空间不大、回收周期过长、经济效益较低的准公益性项目积极性不高。

再次，当前我国的社会资本投资大多依靠银行借贷，所谓“PPP”实际上是“PPFP”，而目前企业投资回报的计算，通常是在银行借贷本息之上进行“加点”，然而在融资价格“双轨制”的情况下，民营企业融资的成本要明显高于国有企业，因此，把以往由政府投资转变为 PPP 项目，由民间资本进行融资时，融资成本就会出现不降反升的局面，导致民间资本积极性不高。

（五）风险分布错位

首先，按理说，政府投资使用的是纳税人的钱，因此必须严格审批；而民间投资则属于投资者自主决策，风险自担，因此在审批上应当予以放宽。但是在实际工作中，政府投资项目转为 PPP 项目之后，审批手续非但没有减少反而更加复杂，能否获得批准的不确定性非但没有降低反而更加增大。因此，审批风险的增大严重影响了社会资本参与 PPP 项目的积极性。

其次，PPP 的核心原则是风险共担，但在我国推进 PPP 的实际工作中，“风险共担”变成了“风险共推”。无论是政府还是企业，双方都想要在推进 PPP 的过程中将风险转嫁给对方，政府方面推进 PPP 的基本想法是减轻政府债务风险；而企业方面则谋求通过政府回购、财政补贴等方式对风险进行兜底。由于合作双方都不想承担风险，致使

双方很难谈到一起。

再次，上下风险错位。由于中央与地方事权划分不合理，一些 PPP 项目往往是由地方政府与社会资本进行合作，但是定价权却掌握在中央政府主管部门手中，于是，中央政府的职能越位导致基层双方决策风险增大。例如，上届中央政府突然宣布节假日期间高速公路停止收费，就大大增加了基层的投资决策风险。

四、发展 PPP 的部分政策建议

（一）宏观上，要处理好三大关系

一是处理好稳增长与促改革的关系。对 PPP 稳增长的作用不能期望过大，但是其对促改革的作用十分巨大，是全面深化改革的重要突破口。

二是处理好短期增长与长期发展的关系。对 PPP 的短期作用不能期望过大，但是 PPP 的长期影响将十分巨大，可以为我国经济的长期可持续发展打下良好基础。

三是处理好融资功能和政府治理的关系。对 PPP 的融资作用不能期望过大，但是 PPP 对于推进政府治理现代化的作用十分巨大。

因此，推进 PPP，既不能急于求成，也不能停滞不前，更不能知难而退。

（二）微观上，要把握好三个平衡

首先，中央政府要把握好“稳增长”与“防风险”之间的平衡。目前，发改部门着急推 PPP 为的是“稳增长”，财政部门着急推 PPP 为的是“防风险”。一个优先考虑的是分母，是 GDP；一个优先

考虑的是分子，是债务。推进 PPP，一方面可以在减轻地方政府债务风险的同时，在一定程度上促进经济的长期发展；但是另一方面，如果在推进过程中操之过急，不顾实际情况去“逼婚”，尤其是如果政府依然控制着服务对象（比如说国有企业）和服务价格的话，就有可能形成新的隐性债务风险，对长期发展不利。

其次，地方政府要把握好投资者与老百姓之间的平衡，既要给投资者提供合理的盈利空间，又不能将成本过度转嫁给老百姓，在二者之间要达到合理的利益平衡，实现互利共赢。

再次，社会资本要把握好收益性和公益性之间的平衡，既要保证合理的投资回报，又不能试图谋取暴利从而影响到项目的公益性。

最后，金融机构要把握好传统模式与金融创新之间的平衡。金融机构既不能在原有的融资模式上故步自封，也不能盲目去搞所谓的“金融创新”而加大未来的风险；金融机构要积极稳妥地为各类 PPP 项目提供更加优质、更加便捷和更加安全的融资服务。

（三）观念上，要强调三大意识

推进 PPP 首先必须建立平等意识，要求政府与企业建立平等关系，平起平坐，政府方面不得居高临下，更不能过分强调政府的“特许权”而无视企业的“经营权”。政府要在 PPP 项目的全过程中要做到公平、公正、公开，要建立透明的项目信息平台，以及规范的竞争机制。

其次，推进 PPP 必须加强法治意识，要通过加快立法、坚定执法来规范政府与企业双方的行为，明确双方的权利义务，保障双方的

合理诉求。

最后，推进 PPP 必须强化契约意识，政府与企业签约前可以认真商议，反复修改，不必急于求成；但是一旦合同签署，无论是政府方面还是企业方面，都必须严格遵守，不得随意撕毁和单独修改合同。

（四）组织上，要明确牵头单位

为了解决好发改部门与财政部门在 PPP 问题上的部门之争，至少有三种方案可供领导选择。

第一种方案，考虑到推进 PPP 不是一项简单的融资模式问题，而是全面的政府治理改革，因此，理应由国务院总理或主管副总理牵头，成立一个跨部门并有独立学者参与的 PPP 委员会，实行科学决策，排除部门利益。

第二种方案，考虑到 PPP 的主要实施者是地方政府，中央政府的主要责任就是推动统一立法，因此，最理想的方案是在全国人大设立一个 PPP 立法委员会，加快推进 PPP 立法进程，其余具体工作交由地方政府自主决策。

第三种方案，如果改革实在困难重重，前两个方案都做不到，必须由某一个现有部门（国家发改委或财政部）单独牵头的话，那么至少也要实行部门领导交叉换位（这是新加坡的经验），以此来克服部门利益的干扰。

（五）环境上，要加快国企改革

为了更好地推进 PPP，吸引更多的民间资本，一个必要条件就是

所有国有企业都必须尽快退出竞争性领域。如果国有企业仍然在竞争性领域与民争利的话，那么，让民间资本进入薄利、微利甚至是无利的准公益性领域和 PPP 项目，就只能是不切实际的幻想，只能是政府一厢情愿，不会取得实质性进展。

第六章 京津冀城市规划案例

京津冀协同发展是本届中央政府意欲大力推行的一个发展战略，今年的4月30日中共中央政治局通过了《京津冀协同发展规划纲要》，总书记和总理也多次提到京津冀协同发展的重要性和紧迫性。从中央的推动可见京津冀协同发展的事并不只是京津冀三地的事，而是需要“三地四方”共同参与和推动，第四方就是中央政府。这里的原因一方面是因为北京的地理和政治特殊性，另一方面也因为在现有的行政体制下通过地方政府进行自发的高效跨区域协同难度很大，本文我们就对京津冀跨区域协调的难度和挑战进行梳理，并试图提出一些建议。我们把京津冀协同发展的挑战分为三类，一类是现行的地方政府运行机制和体制（如地方政府官员的政绩考核机制、财税制度等）；第二类是由于中国缺乏跨区域协调的运行经验而导致的协调制度与安排的缺失（如地方政府间的财政平行转移支付、利益分配等）；第三类是协同发展需要的经济、制度、地方政府施政能力等软硬件基础（如区域交通便利性、企业投资的友好性、政府审批的效率等）。相应的我们建议为了能更好的进行京津冀协同发展，需要对目前的一些地方政府运行机制进行改革和制度创新；需要对于跨区域协调所需的新的协调机构和相关的安排进行合理的设置；需要在软硬件基础条件上尽快加强。

一、现有地方政府运行机制需要制度创新

（一）政绩评价机制

目前我国党政官员政绩评价机制，是以一级行政区内的 GDP 和财政收入作为主要标准的，因此，从某种意义上说，区域间实现一体化的障碍，主要在于跨区域产业转移和城市功能疏散的阻力很大ⁱ。虽然近些年政府试图在此方面有所改革，如引入绿色 GDP 指标（扣除表现为市场价格的资源成本和不表现为市场价格的环境损失代价后的余额），但因为测算难度高，在实际推行中仍然在摸索阶段。但评价的取向仍然是本区域的发展速度和经济总量，只是尝试引入了增长质量的概念，那么在跨区域协同发展的背景下，一些跨区域合作如产业转移，有可能就会影响（尤其是在短期内影响，长期内可能会有助于该区域的经济指标）该区域的考核指标；而官员从动机上可能会优先考虑任期内的政绩评价效果。

这种矛盾可能会对跨区域的协同发展形成阻力，为了改变这种情况，就需要在政绩评价机制中引入对于跨区域协同发展做出工作的价值，以及测算对于京津冀总体而非当地的社会总效益价值。并且将这种考核机制和绿色 GDP 的考核相结合，一方面使以牺牲资源存量和生态环境为代价的经济增长方式无“利”可图，使“保护好生态环境就是最大的政绩”的思想真正得以落实；另一方面，通过构建实施绿色 GDP 核算体系，也可以保证河北等一些经济不发达县市在接受北

京、天津等发达地区的产业转移时，优化产业结构，提升产业质量，避免原封不动地引进一些污染企业。

（二）财税体制创新

我国现在实施的是由中央对地方转移支付、税收返还和体制补助这三大部分构成的按财政口径计算的转移支付体制。而国际上的经验除了单一纵向型财政转移支付体制外，还有以纵向为主、地区间横向转移支付为辅的复合转移支付体制的例子。例如，美国每个州都拿出一部分钱来维持首都华盛顿的运营。我国也应积极探讨建立复合型财政转移支付体制。比如北京为了疏导非首都职能，可能会把一些依然有不错的效益的企业外迁到天津或者河北，那么受益方是否可以通过横向转移支付体制（如该企业在当地纳税的分成）向北京提供一定的补贴。同样，北京、天津应该按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，通过横向转移支付体制向张家口、承德等市提供比较稳定的补，促使它们保护好京津的水源地。通过建立复合型财政转移支付体制来健全京津冀区域环境和资源补偿机制，这对促进京津冀区域污染治理和生态环境保护问题得到解决可能会很有帮助。

（三）户籍制度的创新

因为京津冀不同区域的户籍制度以及所附加的居民福利等的差异，很大程度上制约了京津冀间跨区域的人才流动，进而给企业的流

动和产业转移带来了阻碍。这方面需要进行创新，远期的目标可以是尽可能统一区域内的居民福利标准，但这一目标近期达成的难度很大。在这种情况下，比如一个企业从北京搬迁到河北，可以对跟随企业移入的员工依然按照北京的福利标准（如社保、医保）进行保障。

二、跨区域协调需要的新的制度保障

（一）需要什么样的协调或管理机构

其实对于京津冀协同发展和京津冀一体化的尝试和努力早已有之，如 2004 年 2 月，在国家发改委的协调下，京津冀有关部门在廊坊市举行会议，达成了“廊坊共识”；北京市在其 2005 年国民经济和社会发展中提出要创新京津冀地区的区域合作机制，推动区域合作的发展。这后面还有一系列的举措，不一一列举，但我们看到直到今天的成效而言，效果有效。我们认为一个重要原因在于：如果仅是中央有关部门牵头促成三地的合作共识，这种共识很难落地而行之有效的执行，需要有一个常设机构去持续的组织、协调，设定协同发展的规划和纲要，并进行任务分解，具体去协调执行。但这样一个机构应该如何去设置以及怎么去定义其职责、权限争议较大。部分学者认为要在京津冀之上的更高层次建立合作机制，而还有一部分学者认为应以建立京津冀地方政府合作机制为主，尤其要发挥北京的特殊作用

ii。

（二）区域利益分配机制

在前述的财税体制创新时，我们提出了加大财政的横向转移支付，此外对于跨区域协同发展中发生的产业转移、污染共治是否可以在税收分享、GDP的测算中通过常设机构的协调、编制进行一部分的重定向分配以及通过常设机构进行有利于整个京津冀地区的支出。例如，对于环保相关的财政转移支付、税收的返还和二次调整的一部分资金交付给常设协调机构，常设协调机构下设基金，进行单个地区投入动力不大的环保项目进行投入或对市场进行补贴。

（三）区域财政收入补偿机制

常设协调机构建立类似于交易审计中心的机构，对于跨区域的协同发展需要进行财政补偿的个案进行辅助测算和协调，比如一个大型企业从北京搬迁至河北，审计中心可以协助测算该搬迁对目的地带来的税收和财政收入影响的数额，科学地拟定一个比例，建议当地政府在一定年限内对北京进行税收补偿和对企业进行奖励等，以促进迁出地政府和企业对于此类行为的动力。

（四）对于促进京津冀一体化的企业投资行为、政府行为的激励机制

区域经济一体化是宏观经济问题，目前我国没有中央宏观区域政策规范，区域一体化不可能持续、有效地推进。为此，中央政府要强

化对区域一体化，特别是京津冀一体化的支持力度，要用政策手段对区域一体化给予鼓励和支持，比如，对京津冀一体化项目的投资给予工具性政策倾斜，对跨区域企业给予工具性政策优惠，对跨区域产业给予目标性政策扶持，对跨区域合作开发给予制度性政策肯定，等等。这一切将成为区域一体化的原动力。同时，对积极推进区域一体化部门和领导的政绩评价也应通过量化指标予以认可，以鼓励和推动区域一体化进程。

三、跨区域协同发展需要的软硬件基础亟需完善

（一）交通路网需要加强

协同发展和一体化需要良好的区域软硬件条件。京津冀轨道交通互通程度明显低于长三角和珠三角；首都机场的利用率高达 96%，而天津机场的利用率不足 50%，石家庄机场的利用率则仅为 28%。未来，轨道交通网络建设是突破口。截止 2013 年底河北省高速公路网密度为 297.6 公里/万平方公里，而长三角地区经济较为发达的江苏省高速公路网密度高达 433 公里/万平方公里，浙江省的路网密度也达到 372 公里/万平方公里，高出河北 46%。相较长三角发达的网状路网交通，目前京津冀各种“断头路”加起来有 60 余条，其中在国家层面确认的有 30 余条。从河北通往京津的“断头路”，有 2300 余公里。京津冀地区交通基础设施水平提升空间巨大。据已有的规划目标，到 2020 年，计划形成京津冀 9000 公里的高速公路网和主要城市 3 小

时公路交通圈，9500 公里的铁路网和主要城市 1 小时城际铁路交通圈，实现首都国际机场 1 亿人次乘客目标和北京新机场一期工程的投入使用。中国工程院院士王梦恕认为，京津冀交通一体化 6 年的投资，每年投资应在 2000 亿元至 2500 亿元之间。在 2015 年至 2017 年这三年是京津冀交通一体化的突破之年，三地的交通投资或超过 14 年的 2300 亿元。

（二）各方的诉求差异

在京津冀协同发展中还应注辨别重政府行为和市场行为的区别及如何互相促进。

一方面要加强政府的引导和调控，因为相对长三角、珠三角，京津冀的经济协同性和关联性程度远低于长三角和珠三角。长三角和珠三角的经济协同效应很大程度上是市场经济下密集的经济行为随着时间的推移自发形成的，但京津冀地区的经济活力（如民营经济占比）和经济密度、经济交互远远不如这两个地区。这就需要政府能够有力的引导才能促进协同发展。

但同时应该注意政府行为的边界，不要在这个过程中扭曲市场，有形的手造就短暂的成功，如强制命令企业搬迁等，短期可能看上去成效显著，但反市场的行为注定无法取得长效。应该创造条件，引导市场，合理地完成协同发展。

四、京津冀城市协同规划的融资模式

京津冀协同发展是本届中央政府意欲大力推行的一个发展战略，协同发展和一体化需要良好的区域软硬件条件，而软硬件条件的搭建离不开配套融资的支持。《京津冀协同发展规划纲要》及三地各自具体协同规划的落地实施，据财政部估算，三地一体化在未来6年内需投入42万亿元ⁱⁱⁱ。前文中讨论了地方债、政策性银行、PPP模式、以及财税改革等在城市化治理中的作用。同样的，在京津冀的协同规划中，也需要这些融资模式来提供京津冀发展的动力。

（一）京津冀协同发展与地方债

对于京津冀来说，未来的地方基础设施建设需要大量的资金。发行地方债也有助于减轻地方基础设施建设对银行贷款的过度依赖，还有助于推动地方财政的规范和透明，是可持续的城市化融资方式之一。

京津冀三地虽然北京的地方债务总额和总债务率偏高，但从过往逾期率来看，北京的偿债能力较强。

表 2: 京津冀地方债务数据

	地方债务总额（亿） ^{iv}	总债务率	2012 年债务逾期率
北京	7,554	99.86%	1.84%
天津	4,834	72.45%	1.46%
河北	7,515	80.62%	10.35%

目前，还没有跨区域的项目-----如一个令京津冀三地共同受惠的环保项目由三地联合发行地方债-----联合发债的先例，但基于现行的地方债发行方法通过创新和合作，依然可以令地方债的发行服务于京津冀协同发展。

以北京为例，其由财政部代发的地方债，根据财政部要求，地方政府债券资金用于保障性安居工程、社会事业、交通基础设施、资源环境等项目。以2015年为例，北京市9月份拟新发67亿政府债券，其中将再安排40亿元用于北京新机场征地拆迁。而北京新机场实际服务的不仅是北京的经济，其建成有助于京津冀的交通一体化。

前文提到京津冀一体化需要加强连接京津冀的轨道交通和公路网络。如《京津冀发展报告（2015）》提出，京津冀区域协同发展交通先行要构建“一小时”交通圈、半小时通勤圈，实现区域公交一卡通、客运服务一票式、货运服务一单制。未来京津冀应重点形成京、津、石之间以及相邻的城市之间“一小时交通圈”、主要城市与周边的卫星城市之间“半小时通勤圈”，提升区域整体交通承载能力。如要达到这种效果，需要三地共同投入轨道和公路网的建设。三地可以以一个经过测算的比例分别发行地方债，注入新成立的京津冀交通投资公司，而交通投资公司通过未来的过路费、车票等收益按比例分配给三地进行债息和本金的偿还。

（二）京津冀协同发展政策性银行

在京津冀协同发展的过程中，需求资金量大、期限长、回报慢，需要充分发挥政策性金融与开发性金融的主导作用。政策性金融与开发性金融一方面可以直接为基础设施建设项目提供投融资服务，另一方面也可以通过制度的安排发挥“启动器”作用，成为撬动民间资本投资的杠杆。目前来看，政策性金融正通过两种渠道助力京津冀协同发展。

1、国家开发银行

截至2015年8月底，国开行在京津冀地区贷款余额1.07万亿元，占全行的12.5%，目前专项建设基金已投资120亿元，重点支持了北京通州副中心建设等重大项目，北京新机场、京津城铁、京沪高速、京港澳高速公路等交通体系建设项目，京津风沙源治理等环保建设项目，主力银行地位和作用进一步显现。

国开行对于京津冀协同发展的支持通过2015年9月国家开发银行在天津召开开发性金融支持京津冀协同发展座谈会上有了比较明确的方向，国开行党委书记、董事长胡怀邦在讲话中表示，要全面贯彻落实《京津冀协同发展规划纲要》精神，发挥开发性金融的优势和作用，共商银政企多方合作支持京津冀协同发展。围绕《京津冀协同发展规划纲要》近期目标，2015-2017年，该行拟安排2.1万亿融资总量，

为京津冀协同发展提供有力的金融支持。

从国开行的角度，服务京津冀协同发展这一重大国家战略，既是国开行肩负的历史使命，也是国开行进一步深化改革，更好服务国家战略的重大机遇。推进京津冀协同发展，需要金融担当重任，通过资金共给和资源的有效配置促进创新驱动和深化改革。作为开发性金融机构，国开行可以发挥优势，配合国家资金、加强金融合作、引领社会资金，为京津冀协同发展提供大额、稳定、长期、可持续的资金支持。

国家开发银行已经与京津冀三省市政府签署了《开发性金融支持京津冀协同发展合作备忘录》，国开行总行及有关分行与有关方面签署了9份开发性金融合作协议，备忘录及专项合作协议。

2、区域性开发银行

2014年底，河北省政府印发《关于加快金融改革发展的实施意见》明确提出，做好京津冀协同发展的金融服务，促进设立京津冀开发银行，重点支持回报期较长的基础设施及其他重大项目。这是京津冀开发银行第一次出现在政府文件当中。

京津冀开发银行的性质应该是政策性银行，其服务对象和服务领域相对固定，产业、重大项目和配套工程是京津冀开发银行未来的主要投资领域。

随着《京津冀协同发展规划纲要》的实施，三地未来需要政策性银行支持的地方会比较多。国家开发银行与京津冀开发银行的定位不同。国家开发银行更多的是面向全国，可能需要承担对外开发功能或者其他更具全局意义的重大发展问题，而京津冀开发银行则更专注于本区域内的产业协调发展问题，两者可能有业务重叠，但并没有冲突。张贵认为，目前的关键问题是协调三地现有的国家开发银行和区域性开发银行（京津冀开发银行）的关系。

3、京津冀协同发展与 PPP

PPP模式作为一种新的融资合作模式，近年来获得包括国家发改委、财政部等部委的大力提倡和地方政府的欢迎，在一些项目的实施上也已经取得了相当的成绩。政府与企业共同努力，通过PPP模式加大基础设施的建设，不仅能就地取材，还可以有效地化解过剩的产能，可以一举两得甚至多得。

今年河北审计预算部门安排PPP专项资金3亿，列入河北省推介项目和示范项目名单的重点项目，同时河北省的PPP项目，不仅服务于河北，还将为京津冀协同发展提供动力和支持。

据有关的测算，京津冀协同发展在未来六年内需要大量的投入，预计在2020年前，京津冀地区及相关产业将迎来平均每年7万亿元的投资机会，那么这些投资主要是投向基础设施的建设，京津冀三地将

快速地着手补齐基础设施的最后一公里。再加上能源、环保、产业流动带来的投资效应，京津冀可能撬动的资本将达到百万亿元，这是一个很大的投入。

如国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长孟春所言，“投融资机制至关重要，有钱才能把事情办好，光靠财政不可能承担如此巨额的投入，需要千方百计地调动社会资本，参与京津冀的协同发展，分享京津冀发展带来的收益，也相应的需要体制机制的创新和民间资本的参与。”所以他认为，京津冀协同发展下，PPP模式的推广应用有很大的机遇，尤其是在交通与环保方面。

从PPP中的Private投资者的角度而言，如此大的投资需求带来了广阔的投资机会，如华赢凯来中国建设企业联合集团董事长白志明在演讲中提到，今年一月份他们发起成立了民营丝路沿线基础设施建设投资基金，对接国家“一带一路”战略，使闲散的资金汇聚起来，发挥出多倍的功效，并发起成立了京津冀协同发展基础设施建设投资基金。

如能完善京津冀PPP项目的协调机制，强化统筹管理，合理设置机制，平衡各方利益，创新PPP模式合作方式，将为京津冀一体化的实施提供更多可能。

第七章 长株潭城市群规划案例

长株潭城市群被列为中国的第四批试验区——“资源节约型和环境友好型社会综合配套改革试验区”，是继上海浦东新区、天津滨海新区和成渝统筹城乡综合配套改革试验区之后，国家从改革发展全局和战略的高度做出的又一重大决策。2008年年底，试验区改革总体方案和城市群区域规划方案经国务院批准，2009年1月，长株潭“两型社会”改革正式迈入新征程。

城市群(Urban Agglomerations)是在特定的区域范围内，各类不同等级规模的城市依托交通网络组成一个相互制约、相互依存的一个相对完整的城市“集合体”。城市群是先进生产力的主要载体，是区域经济增长的主要源泉，可以使资源在更大范围内实现优化配置，且具有强烈的辐射带动作用。

长株潭城市群位于湖南省东北部，包括长沙、株洲、湘潭三市。面积2.8万平方公里，是湖南省经济发展的核心增长极。长沙、株洲、湘潭三市沿湘江呈品字形分布，结构紧凑且备较强的环境承载能力。同时他也是我国京广经济带、泛珠三角经济区、长江经济带的接合部，区位和交通条件优越。拥有国防科技大学、中南大学等59所高校，90多万名专业技术人员，杂交水稻、人类干细胞、复合材料等研究国际领先。三市通过资源整合和产业布局，目前已建成了3个国家级开发区，2个国家产业基地。从2005年开始，每年年初均由湖南省长株潭

经济一体化办公室组织制定年度经济一体化工作目标任务。2014年，长株潭城市群完成地区生产总值11555.9亿元，增长10.5%；三市经济总量占全省比重超过四成。特别是，长株潭三市以占全省1/7的面积、1/3的人口，集聚了全省70%以上的科研机构、70%以上的创新创业平台、60%以上的高新技术企业，创造了全省70%以上的科技成果，实现了全省60%以上的高新技术产业增加值，成为全省创新驱动的重要引擎。在现有的行政体制下通过省级统筹和地方政府进行自发的高效跨区域协同难度很大，本文我们就对长株潭跨区域协调的难度和挑战进行梳理，并试图提出一些建议。

一、现有发展情况与运行机制

（一）长株潭基本基本情况

长株潭城市群是以长（沙）、株（州）、（湘）潭为基础，包括周边市县的“3+5”城市群。长沙、株洲、湘潭三市沿湘江呈“品字”形分布，是“两型社会”建设综合配套改革试验区的核心成员。三市相距不足40公里，既有绿色带隔离，又有高速路网联接，是不可多得的优质城市群资源。

长沙市又称“星城”，湖南省会城市，位于湖南省东部，湘江下游长浏盆地西缘，现辖五区一市四县，总面积1.18万平方公里，人口646.5万。2009年实现地区生产总值3744.8亿，增长14.7%，经济总量在全国省会城市中位居第7位，人均GDP达到56620元，三次产业结构

调整为4.8 : 50.6 : 44.6; 地方财政总收入406亿元, 增长18.7%; 全社会固定资产投资完成2441.8亿元, 增长30.3%; 社会消费品零售总额1517亿元, 增长19.2%; 城镇居民人均可支配收入20238元, 增长13.1%; 农民人均纯收入9432元, 增长17.9%, 其中工资性收入4482元, 农民占人均纯收入的47.5%。

株洲市位于湖南省东部、湘江中游, 是炎黄文化的重要发祥地。现辖五县四区、株洲国家级高新技术产业开发区和“两型”社会建设云龙示范区, 总面积1.13万平方公里, 总人口382.8万。2009年全市GDP达到1020.6亿元, 增长14.2%, 人均GDP达到27474元, 三次产业结构调整为10.5: 54.8: 34.7; 财政总收入100.33亿元, 增长22.21%; 全社会固定资产投资完成567.3亿元, 增长46.1%; 实现社会消费品零售总额364.4亿元, 增长19.6%; 城镇居民人均可支配收入17900元, 农民人均纯收入6525元, 分别增长12.5%、11.8%。

湘潭市地处湘江之滨, 是伟人毛泽东的故乡, 是湖南乃至全国重要的工业城市。现辖湘潭县、湘乡市、韶山市和雨湖、岳塘两个城区, 总面积5015平方公里, 总人口295.26万。2009年全市GDP达到739.38亿元, 增长13.7%, 人均GDP达到26608元, 三次产业结构调整为12.1:52.4:35.5; 财政总收入58.1亿元, 增长19.1%; 社会固定资产投资463.96亿元, 增长52.8%; 城镇居民人均可支配收入16109元, 农民人均纯收入6782元, 分别增长12.1%、11.5%。

区域间实现一体化的障碍，主要在于跨区域产业转移和城市功能疏散的阻力很大。虽然近些年政府试图在此方面有所改革，如引入绿色GDP指标（扣除表现为市场价格的资源成本和不表现为市场价格的环境损失代价后的余额），但因为测算难度高，在实际推行中仍然在摸索阶段。但评价的取向仍然是本区域的发展速度和经济总量，只是尝试引入了增长质量的概念，那么在跨区域协同发展的背景下，一些跨区域合作如产业转移，有可能就会影响（尤其是在短期内影响，长期内可能会有助于该区域的经济指标）该区域的考核指标；而官员从动机上可能会优先考虑任期内的政绩评价效果。

（二）城市群发展情况

长株潭城市群建设的最大的特点是是在起步阶段就制定了城市群总体发展规划和控制性实施详规，成为指导和控制城市群内土地利用、基础建设和产业布局的依据。先后根据城市发展情况和国家经济社会发展要求制定更新了三版《长株潭城市群区域规划》，提出构建以长（沙）、株（州）、（湘）潭为基础，包括周边市县的“3+5”城市群。借助世界银行和国内外一流咨询设计机构，构筑起“长株潭”经济一体化发展的规划体系，共包括13个子规划。目前已经形成了以长株潭城市群区域规划为龙头的全面规划体系，包括省里相关职能部门编制的18个专项规划、17个示范片区的总体规划；最重要的是省人大常委会出台了两个地方性法规对规划提供法律保障，一个是长株潭城

城市群区域规划条例，一个是长株潭城市群生态绿心保护条例。城市群发展都已纳入中央、国务院下发的《关于促进中部地区崛起的若干意见》中。株洲市聘请国内知名设计机构，进行顶层设计，统筹编制了3个总规划、方案和10多个专项规划，2010年2月5日，《湘潭市城市总体规划（2010—2020年）》正式获国务院批复，实现了湘潭规划的历史性突破。

二、长株潭城市群发展的制度创新

国家赋予湖南开展“两型社会”建设试点的历史使命，旨在通过“两型社会”建设试点，转变经济发展方式，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，使长株潭成为全国“两型社会”建设的示范区。长株潭城市群开展“两型社会”建设试点的主题是“两型”，核心任务是“两新”，具体目标是把长株潭打造成湖南经济发展的核心增长极和具有国际品质的现代化生态城市群，引领全省的新型工业化、新型城市化和农业现代化，实现由工业文明向生态文明的转型。

（一）配套改革全面启动

长株潭三个城市最鲜明的特点就是新一轮解放思想和实践科学发展观活动为动力，勇于改革创新、先行先试，重点开展了统筹城乡发展、农村土地制度、金融体制、行政体制等改革和试点工作。长沙市启动了“三网融合”（第三代移动通信网、宽带通信网、下一代互联网）试点；株洲市启动了5个区域统筹城乡发展改革试点，4个省

级和8个市级农村土地综合整治项目，成立了农村土地流转市场，促进土地流转的主体逐渐向大户（企业）集中，农村土地经营集中度达到32%。稳步推进了城乡建设用地增减挂钩，在核心区内减少行政层次，实行扁平化管理的改革；湘潭市九华示范区已经全面实施土地先征后转试点，埠港化工区8.2平方公里严重污染不适宜耕种的基本农田已经转为城市建设用地和生态恢复用地。

（二）与国家部委、省厅局的合作

长株潭城市群获批国家“两型社会”建设试验区批准后，国家相关部委先后出台了一系列支持政策，有力地促进了经济社会快速发展。2008年8月，湖南省政府与国土资源部签署了《关于共同推进湖南省国土资源工作促进长株潭城市群“两型”社会建设合作备忘录》，明确将长株潭两型社会试验区建设纳入全国土地利用总体规划纲要统筹考虑。在长株潭城市群推进土地先征后转、城乡建设用地增减挂钩、污染土地性质转变等重要试点。2009年4月，湖南省与环保部签署了《共同推进长株潭城市群“两型社会”建设合作协议》，将湘江流域综合治理已经纳入国家大江大河治理范畴，支持湘江流域重金属污染治理。2010年2月工信部专门出台了《关于支持长株潭城市群“两型”社会建设加速推进新型工业化进程的意见》，明确提出将在加强技术改造和自主创新等方面给予重点支持。通过省政府与国家部委签订共建协议模式，实现全面对接、全面覆盖，深化了省部、厅市合作

共建内涵。

（三）引导产业合理布局和分工

长、株、潭三市在推进城市群发展中，坚持以城市群的发展引导产业的科学布局 and 合理分工，集群化布局优势产业，促进产业错位发展，实现产业发展的互补共赢，增强城市综合实力和竞争力。2002年，湖南省颁布实施了《长株潭产业一体化规划》，在突出发展先进制造业、高新技术产业和现代服务业的大框架下，重点培育壮大电子信息、工程机械、食品、生物制药业等。进一步明确三个城市产业定位，布局株洲市重点发展交通运输设备制造、有色冶炼、化学原料及化学制品、非金属矿物制品业；湘潭市重点发展黑色冶金、机电及机械制造、化纤纺织、化学原料及精细化工产业；长沙市重点发展高等教育、文化旅游、商业流通、金融保险、信息产业和市场中介等第三产业。

（四）有序承接沿海地区产业转移

近年来，长、株、潭三市坚持把承接沿海地区产业转移作为推进新型工业化的一项重点工作，加快经济结构调整，取得了显著成效。株洲市充分利用国家对东部和中西部地区加工贸易实行差别政策的机遇，依托机电、冶金、加工等支柱产业，大力承接沿海加工贸易产业，引进了中航、中材、中盐、中铁、中铝等10个“国字号”企业，一方面承接了资金、技术、人才，另一方面承接了先进的管理理念和

信息，有力地促进了传统产业改造升级，加快发展方式转变；湘潭市把工业园区作为承接产业转移的主要载体，与美国韦恩郡建立商业合作伙伴关系，承接了底特律汽车工业城，引进了吉利集团、江南众泰等国内知名汽车制造企业，壮大了汽车产业，延长了相关产业链。利用对台人脉资源优势，在九华经济区打造台湾工业园，带动以台商为主体的200多家电子信息等配套企业进驻九华，初步形成电子信息产业集群。

（五）建立强有力的推动机制

为推动城市群的统筹协调发展，湖南省成立了长株潭一体化发展协调领导小组，长、株、潭三市成立了办事机构，实行计划单列，做到了推进工作有机构、有人力。同时，省委、省政府多次召开长株潭经济一体化工作会议，研究部署城市群发展和建设工作，进一步明确发展思路，落实任务分工，并将“两型社会”建设、重点项目建设等纳入年度目标考核，细化考核程序和办法，明责任、压担子，力促“两型社会”建设扎实推进。

对于促进京津冀一体化的企业投资行为、政府行为的激励机制：区域经济一体化是宏观经济问题，目前我国没有中央宏观区域政策规范，区域一体化不可能持续、有效地推进。为此，中央政府要强化对区域一体化，特别是京津冀一体化的支持力度，要用政策手段对区域一体化给予鼓励和支持，比如，对京津冀一体化项目的投资给予工具

性政策倾斜，对跨区域企业给予工具性政策优惠，对跨区域产业给予目标性政策扶持，对跨区域合作开发给予制度性政策肯定，等等。这一切将成为区域一体化的原动力。同时，对积极推进区域一体化部门和领导的政绩评价也应通过量化指标予以认可，以鼓励和推动区域一体化进程。

三、长株潭城市群发展的未来方向

（一）规划

长株潭城市群的发展，要深入调查研究、找准对照系，汲取国际国内城市群发展的经验教训，从顶层设计抓起、从规划的编制和实施做起，将发展战略和规划，落实到基础设施对接、产业互补发展、公共服务融合等方面。目前，长株潭城市群有了总体的指导性规划，主要是“一轴”、“一心”、“一带”和“五区十八片”。“一轴”，即以湘江为长株潭城市群的主轴；“一心”，即“绿心”，是城市的心脏，是生态中心；“一带”，即沿江风光带；“五区十八片”，即两型社会建设的示范区、示范片。要坚持三规融合，长株潭三市的规划要与长株潭城市群规划相衔接，三市之间的规划也要融合。尤其在片区建设上，要学习香港经验，把每个片区用快捷的交通设施连接起来，完善公共设施、住宅、商业、交通等配套设施。

（二）交通

长株潭三市交通一体化具有很好的基础，目前想得清楚、看得明

白、干得有效的工作首先还是交通。主要是两大方面、五个层次。一方面，即域外交通，主要是高速、高铁、机场、水运等，这方面的基础已经非常坚实。另一方面，是域内交通，分为城际铁路、城市干道、城市轨道交通、城市公交等四个层次，按规划力争到2018年基本建成。长株潭城际铁路2015年年底通车，湘潭和株洲市在城市主城区各规划建设一条轨道交通线，并与长株潭城际铁路相连，主要解决城市公共交通三市相连的问题。要提前谋划轨道交通线建成后的经营管理，合理配置省市各级投入的利润预期，并学习香港新市镇建设经验，依托轨道交通的线路、站点加快卫星镇、小市镇建设，科学有效地推进新型城镇化。

（三）产业

要发挥长株潭基础最好、资源最密集、创新最活跃的优势，整合三市的技术、人才、创新平台等资源，在全省率先实现转型创新发展。要围绕第二产业的发展，加快产业升级，提升创新能力，大力发展新兴产业，形成以新兴产业为主、多点支撑的局面。发挥大专院校多、科研力量强的优势，进一步促进产学研结合，加快发展高新技术产业，加速科技成果转化，真正把科研优势转化为现实生产力。大力发展现代服务业，提高服务业在经济总量中的比重。充分利用都市周边地区，加快都市农业发展。按照特色园区都有一批特色企业、特色企业中必有核心企业的思路，在长株潭布局一批“园中园”，优先支持一批核心

企业，建设一批特色园区。

（四）公共服务

交通设施的完善拉近了三市的距离，很多公共设施，包括大学、医院、大型公共文化设施、大型体育场馆等，不仅可以为本市服务，也可以为另外两市服务、为一体化服务。要本着从行政形态上是三个城市、从物理形态上是一个城市群或者说一个大城市的思路，认真研究政策措施，促进三市公共服务设施一体化，将有限的公共资源发挥出尽可能高的效益。如，长沙建了音乐厅、大剧院，株洲和湘潭就可以共用。又如，在长沙建大型足球场，其他市可以建高水平的大型游泳馆等设施。再如医院，很多疑难杂症都会到长沙的大医院来，但湘潭、株洲可以发挥中医或其它专科的作用，而不是都要建全科医院。

四、长株潭城市协同规划的融资模式

（一）PPP

2014年开始，由于长株潭良好的经济发展和城市群建设基础，湖南省发改委和财政厅率先在长沙、株洲、湘潭3市率先开展PPP试点。其中长沙市中低速磁悬浮轨道交通工程（简称“长沙磁浮工程”）和湘潭市九华污水处理厂这两个项目的PPP模式试点材料已通过财政部初审，已经列入全国首批PPP示范项目。

经过一年多的发展，当前长株潭共有约40余个PPP项目，储备项

目总投资1000多个亿，磁浮项目。为进一步推广PPP项目的发展，在配合国家部委的政策的基础上，湖南省里也出台一系列支持政策，其中湖南省财政厅特别出台PPP发展的指导意见以及贴息奖补处理办法。

其中长沙，作为省政府选定的三个PPP模式试点城市，长沙市目前已经成立了专门的PPP中心，建立了PPP项目库，且长沙县在推广PPP项目上大胆探索，在县区召开了PPP项目发布会，吸引了大量社会资本的关注。株洲市财政局2014年出台了PPP具体实施试点工作方案，按照四个阶段有序开展工作。湘潭市人民政府办公室于2015年2月印发了《湘潭市政府与社会资本合作（PPP）工作方案》的通知。

表3：湖南省PPP政策落实和基本运行情况

	相应政策出台	项目储备情况	项目推介情况	项目实施情况
湖南省	已经制定印发，在研究新政策	发改委在建156个，财政厅首批示范项目87个，第二批示范项目52个。	连续三年召开推介会	
长沙市	尚未出台		下属县区开展过两次，吸引大量社会资本	未落地
株洲市	已经印发并在实施中			未落地
湘潭市	已经制定并印发	财政部首批示范项目一个		未落地

（二）政策性银行

2008年，湖南省政府与国家开发银行在长沙签署《长株潭城市群“两型社会”建设合作协议》，国开行将立足金融体制机制创新，以项目建设和制度建设为基本内涵，构建高效的投融资平台，重点支持长株潭城市群“两型社会”建设。2013年开始，国开行已经成为支持湖南新型城镇化建设的主力银行，国开行选择长株潭3+5城市群共8个市本级，以及78个重点县（市、区）作为支持重点，并将更多金融资源向县城和中心镇倾斜。具体而言，推进城市群之间的综合交通网络等基础设施建设，打通阻碍生产力要素流通的瓶颈，助推长株潭城市群进一步发展，彰显湖南经济核心增长极的地位。

（三）地方债

基础设施是经济社会发展的硬环境，同时也是区域经济竞争实力的综合体现！自改革开放以后，特别是进入21世纪以来，长株潭城市基础设施建设有了很大的改善和提高，投资规模不断扩大，预计在未来若干年中，长株潭试验区还将加大对于城市供排水设施污水及垃圾处理设施、市内道路交通、城市电网等城市综合基础设施建设的投资，以适应两型社会建设及新型城市化加速发展的需要。从当前长株潭试验区城市基础设施资金的融资来源来看，主要由财政性资金“信贷资金”企事业单位自筹资金以及少量外资组成，并且无论是财政性资金还是信贷资金，要大量增加对基础设施建设的投入都存在相当大的困

难。从财政性资金来看2007年长株潭地方财政总收入才突破200亿元，财政基本建设支出不足40亿元，远远不能满足基础设施建设的资金需求。根据国际上发行市政债券的经验，市政债券的发行规模一般占当年该地区GDP3%的比例比较合适。长株潭试验区每年通过发行市政债券每年可筹集到近103亿元的资金，这将为今后城市基础设施建设提供重要的资金保证。

ⁱ 《关于京津冀都市圈一体化进程中的制度创新思考》臧学英《城市探讨与研究》2009.03

ⁱⁱ 《京津冀区域合作机制研究_基于政府制度创新视角》李燕

ⁱⁱⁱ 《京津冀协同发展战略下投融资需求及金融创新研究》邵四华

^{iv} 《中国地方政府性债务分析》银河证券孙建波

课题成果汇总

1. 学术论文

- [1] 魏加宁,朱太辉.我国中长期经济风险: 一个新的评估框架[J],金融监管研究,2015(6): 19-33.
- [2] 魏加宁. 我国地方政府债务风险化解对策研究[J].新金融评论.2014 (12) .
- [3] 魏加宁. 我国新增地方政府债务的风险防范对策[J].新金融评论.2014 (13) .
- [4] 唐滔. 地方政府投融资平台问题研究[J]. 中国市场, 2014(7):39-47.

2. 调研报告

- [1] 魏加宁、唐滔、张勋：“十三五”时期我国经济风险评估（之五）—地方政府债务和财政可持续风险，《择要》，2015年10月22日，第126号（总第2519号）。

3. 报告批示

- [1] 魏加宁:有关化解地方政府债务风险政策建议，国务院发展研究中心调研报告，2014年第13号（总2210号），获国务院领导批示。

4. 报纸杂志

- [1] 魏加宁：发展PPP 切勿急功近利，《中国新闻周刊》，2015年总728期，2015年11月3日。
- [2] 魏加宁：改革是化解地方债风险的治本之策，《经济日报》，2015年05月13日。

参与研究单位及学者

国务院发展研究中心，长江商学院，财政部研究室，北京大学，中国社会科学院。
魏加宁，张维宁，陈建国，段磊，唐滔，朱太辉，杨坤，，赵伟欣，陈志敏，易葭苒。