

把握雄安新区规划定位 探索金融支持体系创新

李志辉,王 近,田伟杰

(南开大学,天津 300071)

摘 要 雄安新区建设旨在疏解北京非首都功能,将在京津冀协同发展中发挥引领作用,在探索区域经济发展模式和全面深化改革路径中发挥试验和示范作用。雄安新区在未来建设中的关键点是保持对人才的吸引力,注重生态环境的保护 and 处理好政府与市场的关系。要创新融资模式,引入社会资本支持新区公共服务设施建设,发展绿色金融,重视金融科技运用,完善金融服务体系,创新体制机制,为雄安新区建设提供全方位的金融支持。

关 键 词 雄安新区;公共服务设施;绿色金融;金融科技

中图分类号:F127.9

文献标识码:A

文章编号:2096-2517(2017)04-0003-07

Grasp the Planning Orientation of the Xiong'an New District, Explore the Innovation of Financial Supporting System

Li Zhihui, Wang Jin, Tian Weijie

(Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The construction of Xiong'an New District aims to ease the function of Beijing's non-capital. The new area will play a leading role in the coordinated development among Beijing, Tianjin and Hebei, and develop the test and demonstration role in exploring the model of regional economic development and deepening the reform path comprehensively. There are three key points in the future construction of the Xiong'an New District. The first is to keep the attraction to the talents. The second is to pay attention to the protection of the ecological environment. The last is to handle the relationship between the government and the market commendably. To provide all-round financial support for the construction of the new area, we should innovate the financing model, introduce social capital to support the construction of the public service facilities, develop green finance, attach importance to the use of financial technology, perfect the system of financial service, and innovate the system and mechanism and so on.

Key words: Xiong'an New District; the public service facilities; green finance; financial technology

收稿日期:2017-06-21

作者简介:李志辉,男,山东莱阳人,南开大学经济学院财金研究所所长,南开大学中国市场质量研究中心主任,中国特色社会主义经济建设协同创新中心教授,博士生导师,研究方向为商业银行经营管理、风险管理与金融监管;王近,男,河北邢台人,南开大学经济学院财金研究所,研究方向为金融周期、资本市场质量;田伟杰,男,河南许昌人,南开大学经济学院财金研究所,研究方向为资本市场质量。

2017年4月,国家决定设立雄安新区。雄安新区自设立以来,一直是社会各界关注的焦点。作为继深圳特区、上海浦东新区之后又一具有全国意义的新区,雄安新区的规划建设具有深远的历史意义,是千年大计、国家大事。金融是现代经济的核心,肩负着服务实体经济的重大责任,应在理解和把握雄安新区规划定位的基础上,探索金融支持体系创新,为雄安新区建设与发展注入活力。

一、雄安新区规划建设的历史意义

(一)雄安新区建设旨在疏解北京非首都功能,将在京津冀协同发展中发挥引领作用

在以发展大城市为重点的集中型城镇化道路中,通过人口、资本等要素资源的集聚实现了城市的快速发展^[1]。但是,要素资源向大城市的过度集聚往往会带来一系列经济社会问题,比如人口膨胀、交通拥堵、空气污染、水资源短缺等,导致严重的“大城市病”现象^[2]。国际上“大城市病”的治理经验(见表1)表明,建设与发展城市群、疏解中心城市功能是解决“大城市病”的有效方式^[3-4]。

目前,北京由于聚集了过多的人口和功能,各类要素资源日趋紧张,迫切需要非首都功能的疏解和转移。在这样的背景下,促进京津冀协同发展,建设各地区功能互补的京津冀城市群,将有助于缓解北京承担过多功能的压力^[5]。京津冀协同发展在不同阶段具有不同目标。首先,在初期阶段,截至2017年,有序疏解北京非首都功能取得明显进展,交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破。其次,在中期阶段,截至2020年,北京“大城市病”等突出问题得到缓解,区域一体化交通网络基本形成,生态环境质量得到有效改善,产业联动发展取得重大进展,公共服务共建共享取得积极成效,协同发展机制有效运转,区域内发展差距趋于缩小。最后,在远期发展阶段,截至2030年,首都核心功能更加优化,京津冀区域一体化格局基本形成,区域经济结构更加合理,生态环境质量总体良好,公共服务水平趋于均衡。

法国经济学家佩鲁于1950年首次提出经济增长极理论,该理论认为国家或地区的经济增长往往是不平衡的,通常是从一些“增长中心”向外扩散,呈现出少数地区辐射带动整个区域经济发展的

表1 国际上“大城市病”发生时期、形成原因与治理经验^[4]

城市	发生时期	形成原因	治理经验
东京	20世纪60~70年代	20世纪50~70年代,产业发展带动了东京经济的高速增长,东京人口也由600万急速膨胀至1100万。人口过度集聚导致土地价格上涨、物价水平提升、环境恶化等现象陆续发生(目前3800万人口,世界第一大城市)	1. 建设城市副中心和新城,疏解中心城区功能,构建包含中心区、副中心、周边新城、邻县中心在内的城市群; 2. 推进产业结构由劳动密集型向资本、技术密集型调整,并促进产业迁移过程中的人口流动; 3. 完善东京都市圈内各城市间公共交通设施建设等。
伦敦	20世纪50年代前后	伦敦人口在几十年时间内由400万增加至800万,人口的急速膨胀给城市住房、公共设施供给、生态环境带来了巨大压力	1. 规划并引导“伦敦-伯明翰-利物浦-曼彻斯特”城市群发展; 2. 完善公共交通体系,缓解交通拥堵现象等。
纽约	20世纪初期	人口达到600万人以上,并有大量工厂集中于市区,人口拥挤、交通拥堵、空气污染等问题突出(目前800多万人口)	1. 推进城郊化进程,承接纽约市区居住功能; 2. 完善公共交通体系,缓解交通拥堵现象等。

格局。我国成功运用经济增长极理论的范例如表2所示。目前,京津冀地区存在严重的区域发展不平衡问题,突出表现在河北与北京、天津的发展差距上(2016年人均可支配收入北京为52530元、天津为34074元、河北省为28249元^①)。为了避免区域发展不平衡对协同发展产生阻碍作用,河北省需要培育具有发展活力的经济增长极,将其作为京津冀协同发展的抓手^[6-7]。雄安新区有望成为河北省

表2 成功运用经济增长极理论的范例

设立时间	经济增长极	区域
1980年8月	深圳经济特区	珠三角
1992年10月	上海浦东新区	长三角
2006年5月	天津滨海新区	京津冀

①北京、天津为2016年全体居民人均可支配收入,河北省暂无此数据,为2016年城镇居民人均可支配收入。数据来自国家统计局。

未来经济增长的动力之一,在京津冀协同发展中发挥引领作用。

(二)建设雄安新区在探索区域经济发展模式和全面深化改革路径中发挥着试验和示范作用

从长远战略角度看,建设雄安新区在探索区域经济发展模式和全面深化改革路径中发挥着试验和示范作用,这是“千年大计、国家大事”深刻内涵的核心体现。

一方面,中国在快速城镇化的过程中,涌现出一批特大城市。这些城市在管理模式、公共服务供给等方面难以适应城镇居民需求的变化,将逐步进入“大城市病”的爆发期。雄安新区的规划建设不仅能够优化京津冀区域发展格局,完善京津冀地区城市群形态,而且有利于探索出一条成熟的、可供借鉴的人口经济密集地区优化开发的新模式,以解决当前城市发展模式下普遍存在的“大城市病”现象,并丰富和深化对城市发展规律的认识。

另一方面,我国经济发展进入新常态表明,高度依赖制造业、房地产业的传统经济增长方式不可持续,还容易带来严重的资源环境问题。在此背景下,加快转变经济发展方式、培育经济增长新动力成为当务之急。雄安新区成为全面深化改革的试验窗口,是新常态下探索经济可持续发展模式的重要抓手。

二、雄安新区未来建设中的几个关键点

(一)保持对人才的吸引力是关系新区发展成败与否的关键

人是生产要素中最宝贵的资源。深圳、浦东的发展经验表明,国内外人才的涌进对新区的快速发展不可或缺。随着非首都功能逐步迁往雄安新区,应确保迁移机构、单位、企业的人才具有参与新区建设的意愿。同时,为增强新区的创新活力和发展能力,需要有针对性地培育和发展高端高新产业。对这些科技创新型企业人才,雄安新区也应具备足够的吸引力。公共服务水平高的地区才更具吸引力。因而,雄安新区要想成为各类要素尤其是人才的“反磁力中心”,其基本公共服务能力不能低于北京、天津的水平。另外,目前大型和特大城市普遍存在高房价现象,在一定程度上阻碍了人才的流入,解决高端人才住房问题也应成为雄安新区提升吸引力

的着力点。

(二)环境友好是雄安新区发展模式的重要标志

快速的城镇化建设在促进经济增长、改善人民生活的同时,也给城市资源、环境带来了巨大的压力。据统计,中国经济增长导致的资源损耗、环境污染和生态退化等资源环境成本已经高达GDP的12.3%。规划建设雄安新区的任务之一是打造优美生态环境,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。这意味着建设雄安新区不能以牺牲环境为代价,而是在新区建设过程中,探索出一条经济发展与生态环境和谐共生的发展道路。

(三)处理好政府和市场的关系是雄安新区保持发展活力的基础

深圳经济特区毗邻充满市场活力的香港,上海浦东新区位于中国最具市场活力的长三角地区。与之不同,雄安新区所处区域行政权力色彩相对突出。在新区建设过程中,如何确保市场活力的主导作用成为必须面临的挑战^[8]。同时,雄安新区的科学规划也离不开政府的统筹安排,政府“看得见的手”在新区顶层设计中发挥的作用不容忽视。在新区规划建设过程中,政府与市场如何有机结合,充分发挥各自优势,关系到新区持续发展活力。

三、探索金融体系创新,支持雄安新区发展

(一)支持新区公共服务设施建设,推进新区与北京、天津基本公共服务均等化

只有以完善的公共服务设施为基础,雄安新区才有足够的吸引力聚集各方面资源,尤其是国内外高端人才,才能成为“反磁力中心”。公共服务设施包含基础设施、公用事业和公共服务三个部分,基础设施包括市内道路、公交线路、交通干道设施、地下地面各类管道、桥梁、隧道等;城市公用事业主要涉及自来水、电力、煤气、热力的生产、分配和供应等;公共服务包含养老、住房保障、义务教育、公共卫生、基本医疗保障等多个方面。目前新区开发程度较低,城市建设基础较差,完善基础设施和公用事业将是前期建设中的重点。

近年来我国财政收入增速放缓趋势明显(见图1),而随着老龄化社会进程的加快,财政支出将呈

现刚性增长。在这样的形势下,通过大量财政投入来建设雄安新区无疑会受到较大制约。创新融资模式,引入社会资本参与新区公共服务设施建设,将是金融体系支持新区建设的重点。

PPP模式支持雄安新区建设具有较强的可行性。首先,原有城镇化建设中主要依靠财政、土地的投融资体制已经暴露出一些弊端,不再适用于雄安新区的规划建设。而PPP模式通过引入社会资本,能够有效地缓解城镇化中融资需求的压力^[9]。与此同时,该模式也能发挥社会资本方在项目建设、运营等阶段的专业优势,从而以更低的成本提供更优质的公共服务。

其次,近年来,随着财政部和发改委推广PPP模式的力度不断加大,PPP项目数呈稳步增长趋势,项目落地率也逐步提升(见图2、图3)。这些有益探索形成了大量的经验,有利于雄安新区结合规划定位,探索符合自身发展路径的PPP运作模式。

最后,“资产荒”背景下社会资本有参与雄安新区建设的内在动力。在经济新常态下,实体经济的回报率逐步下行,高收益率资产越来越少,投资风险逐步加大。“资产荒”导致民间资本中存在大量的闲置资金。雄安新区建设创造出大量的投资机会,为这些闲置资金提供了新的投资方向;同时,新区的快速发展能够保证所投资资产的保值增值,社会资本也可以从中获得合理的投资回报。

目前,在我国推进PPP模式过程中,仍存在一些制约因素。由于政府难以正确认识PPP合作模式下政府与社会资本方的合作关系,难以适应由“经营者”向“监督者”角色的转变,很可能产生职能

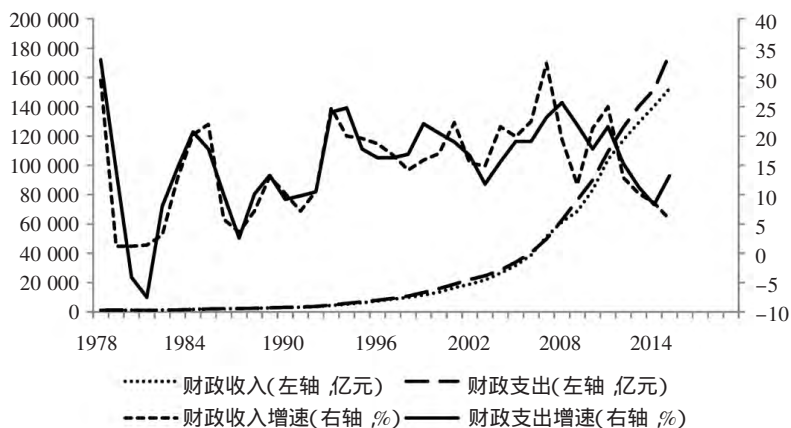


图1 我国财政收入支出状况(1978~2015年)

数据来源:Wind 资讯金融数据库。

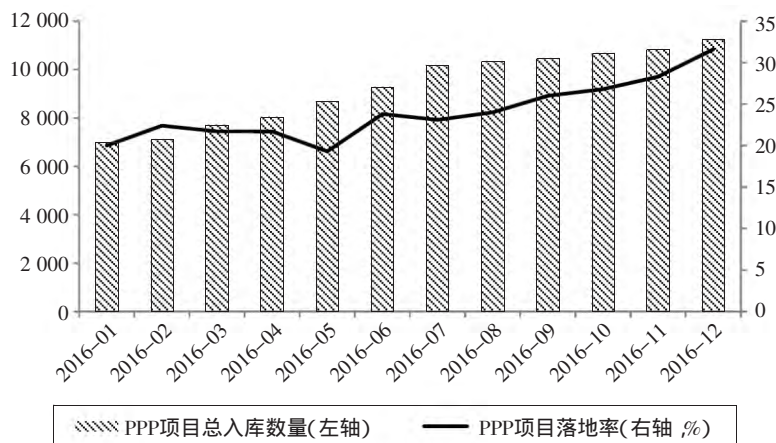


图2 2016年我国PPP项目数及落地率变化情况

数据来源:Wind 资讯金融数据库。

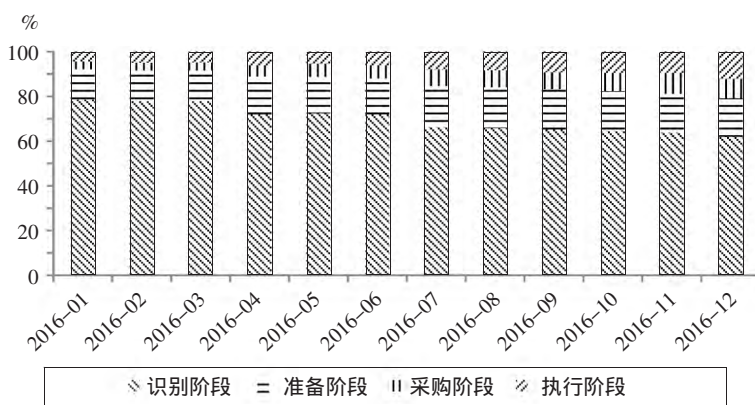


图3 2016年各阶段PPP项目数占比

数据来源:Wind 资讯金融数据库。

错位与越位问题。这不仅会导致社会资本的项目建设运营主导权因政府过度干预而被削弱,而且意味着在项目采购期社会资本难以确保自身拥有平等的协商与议价能力。这些因素大大降低了社会资本

参与 PPP 项目的意愿。因此,为确保 PPP 模式支持雄安新区建设取得良好的成效,有必要在法律法规层面厘清政府与市场的边界,通过法律约束改变社会资本在合作关系中相对弱势的现状,以保障社会资本方拥有与所承担义务相对称的权利,获得与所承担风险相匹配的收益。

(二)发展绿色金融,确保雄安新区生态环境治理顺利推进

首先,作为河北省最大的淡水湖,白洋淀在雄安新区规划中处于核心位置。白洋淀生态环境治理和保护规划是雄安新区“1+N”规划体系的组成部分,体现出修复保护白洋淀生态区对雄安新区实现可持续发展的重要性。

目前,白洋淀水质问题突出,尽管已由 2014 年前后的重度污染缓解为中度污染。根据《白洋淀环境综合整治与生态修复规划(2015-2020)》和《河北省白洋淀和衡水湖综合整治专项行动方案》,到 2019 年白洋淀区除南刘庄点位水质达到地表水类标准外,其他区域水质达到地表水类标准,但当前淀区水质标准距离类标准还有较大差距(见表 3)。白洋淀水污染治理的核心是消灭黑臭水体及修复水生态。从源头来看,区域内农村生活污水的治理也是不容忽视的方面。

其次,空气、水资源的污染具有负外部性,这决

表 3 白洋淀水质状况

时间	水质类别	污染状态
2013 年 6 月	-劣 类之间	水质良好
2013 年 12 月	-劣 类之间	水质良好
2014 年 6 月	劣 类	重度污染
2014 年 12 月	劣 类	重度污染
2015 年 6 月	劣 类	重度污染
2015 年 12 月	类	中度污染
2016 年 6 月	类	中度污染
2016 年 12 月	类	中度污染

资料来源:河北省环保厅。

定了雄安新区的生态环境治理需要京津冀整个区域环境治理工作的统筹推进。根本上看,京津冀环境问题源于区域的产业结构和能源结构^[10]。根据京津冀地区各行业生产总值占地区 GDP 的比重可以看出(见图 4),除北京外,天津与河北第二产业尤其是工业占比很高。传统工业企业由于生产技术落后,生产设备和生产工艺的污染物排放、单位资源消耗较高^[11-12]。以煤炭为主的能源消费结构也是京津冀环境污染的重要原因。据统计,京津冀地区年煤炭消费量占一次能源消费的比重超过 88%,高于全国平均水平约 20 个百分点。

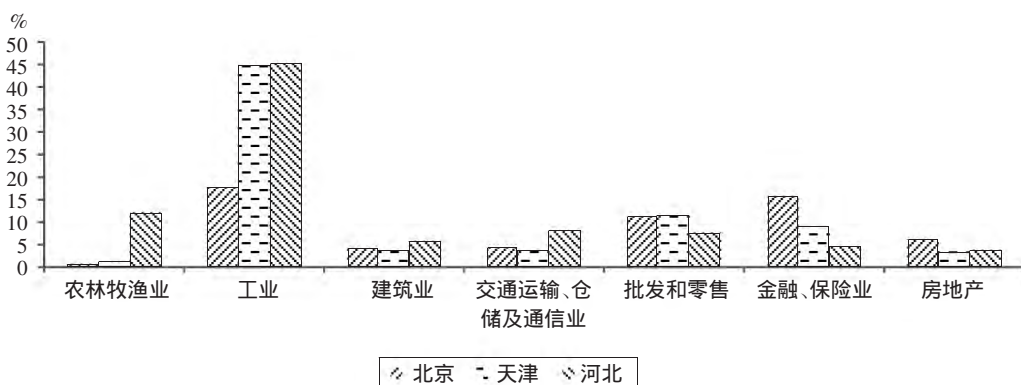


图 4 2014 年京津冀各行业生产总值占 GDP 比重

绿色金融是金融部门促进节能减排的一系列政策、制度安排及实践,能够引导资金从高污染、高能耗的产业流向有利于生态保护及环境污染治理的产业,在保护生态环境及环境治理方面具有显著作用。我国主要的绿色金融产品如表 4 所示^[13]。

一方面,对于白洋淀黑臭水体治理及水生态修

复工程,涉及众多河流整治及生态修复项目,推行绿色信贷、绿色债券,设立绿色产业基金等方式,有助于拓宽项目的融资渠道。

另一方面,对于京津冀能源结构及产业结构调整,绿色金融也能够提供一定支持。第一,为降低煤炭能源的消费比例,需要清洁能源的研发、配套设

表4 我国主要绿色金融产品

绿色金融工具	内涵	相关政策	发展状况
绿色信贷	投向绿色项目、支持环境改善的贷款	《绿色信贷指引》《绿色信贷统计制度》《绿色信贷考核评价体系》以及银行自身的绿色信贷政策。	截至2015年末,我国绿色信贷余额达到7.01万亿元,比上年增长16.4%,绿色信贷余额占我国全部信贷余额的比重在10%左右。
绿色债券	募集资金专项支持绿色产业项目的债券	2015年12月,中国人民银行发布公告,在银行间债券市场推出绿色金融债券,中国金融学会绿色金融专业委员会发布《绿色债券支持项目目录》,旨在为发行人提供绿色项目界定标准。	2016年第一季度,我国绿色债券发行量达到500亿元左右,占全球同期发行量的比重约为50%。
绿色产业基金	将资产总值的60%以上投资于绿色环保领域的基金	2016年8月31日七部委联合印发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》,提出了支持和鼓励绿色投融资的一系列激励措施,包括设立国家绿色发展基金等措施支持绿色金融发展。	2015年3月,绿色丝绸之路股权投资基金在北京正式启动,基金首期募资300亿元。截至2015年10月,基金管理机构设立的以环保为主题的基金约有32只,其中指数型基金15只、主动管理型基金17只。
绿色保险	主要是指环境污染责任保险,即以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的的保险产品	2014年4月修订实施的《中华人民共和国环境保护法》明确提出鼓励投保环境污染责任保险,2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出要在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。	2007年至2015年第三季度,全国已有近30个省(区、市)开展环境污染责任保险试点,投保环境污染责任保险的企业累计超过4.5万家次。

数据来源:国家统计局。

备的采购与维护,这需要绿色信贷、绿色产业基金、绿色债券的支持;第二,产业结构升级是解决京津冀环境污染的根本途径,在此过程中所涉及的企业生产技术升级、落后产能淘汰等政策,也需要绿色金融的支持。以节能减排技术改造项目为例,这类项目通常具有融资规模大、抵押物少、技术门槛较高等特征,金融机构应创新信贷产品,解决这类轻资产型企业的融资担保难题^[14]。

(三)重视金融科技运用,提升金融服务效率

根据金融稳定理事会的定义,金融科技是指技术带来的金融创新,通过创造新的业务模式、应用、流程或产品,从而对金融市场、金融机构或金融服务的提供方式造成重大影响^[15]。

金融科技的发展带来了巨大的影响:首先,我国大中型金融机构已基本完成金融电子化进程,区域性小型农村金融机构的电子信息化进程也在逐步推进。受此影响,传统网点柜员逐步减少,银行的

网络交易数量快速增长。据统计,2016年银行业金融机构离柜交易达1777.14亿笔,同比增长63.68%;离柜交易金额达到1522.54万亿元,行业平均离柜率达到84.31%。

其次,传统金融业务也逐步由线下向线上转移,实现整个业务流程的再造及渠道的拓展。以商业银行为例,银行服务渠道正从单纯依靠线下,向线上线下融合发展转变。在线下,通过网点智能化改造,不断增强面对面的服务体验,为线上应用的宣传和推广提供导向作用;在线上,凭借多元化的产品体系,提供更便捷的金融服务,拓展了线下的销售渠道。

最后,大数据、云计算、人工智能、区块链等新兴技术正逐步应用于征信、资产管理、支付、清算、信贷、风险管理等行业,代表了金融科技的最新发展。基于大数据、云计算技术,征信行业得以利用海量数据对借款人的信用状况进行评估;基于人工智

能技术,机器人可以通过深度学习为投资者提供智能投顾服务;基于区块链技术,去中心化的信任机制使得支付结算更加安全高效^[16]。

金融科技降低了金融服务的边际成本,提升了金融体系的运行效率。因此,在金融支持雄安新区发展的过程中,应重视金融科技的广泛运用。

(四)完善金融服务体系,为雄安新区建设提供全方位金融支持

首先,从融资规模来看,尽管雄安新区总体规划尚未出台,但新区未来的功能定位决定了项目建设数量之多,所需资金规模之巨大,客观上需要各种类型金融机构积极参与到新区建设中,以保障新区创新发展中的融资需求。

其次,从融资主体的风险特征来看,不同类型融资主体表现出差异化的风险特征,需要具备不同风险承担能力的金融机构提供融资支持。比如,基础设施项目在经营期能够产生较为稳定的现金流,风险水平较低;而多数科技创新型企业缺乏稳定的现金流,可供抵押的实物资产也不多,风险水平较高。

因此,为了更好地为雄安新区建设提供金融支持,需要完善金融服务体系。第一,商业银行在提供传统信贷支持以外,还应发挥自身综合化经营优势,开展投资银行、金融租赁、产业基金、资产管理等一揽子金融服务;第二,注重发挥资本市场在资源配置中的作用,支持符合条件的企业通过发行票据、债券、股票等方式进行融资;第三,发挥开发性金融机构在项目规划布局、提供中长期资金等方面的优势,支持雄安新区起步建设;第四,根据深圳、浦东的发展经验,有必要建立一系列雄安品牌金融机构,作为雄安新区金融体系的有益补充。

(五)创新体制机制,为金融支持新区建设提供有力保障

第一,完善政府投资管理体制,充分发挥政府投资在雄安新区建设中的引导作用与放大效应。对

雄安新区生态环境保护和修复、重大科技进步、社会公益服务等非经营性项目,应建立政府投资范围评估机制,不断优化投资方向,提升投资效率;对需要持续支持的经营性项目,政府应通过资本金注入设立各项雄安新区建设发展基金,并采取投资补助、贷款贴息等方式吸引各类社会资本参与其中,放大政府资金促进新区建设发展的效果。

第二,探索新区投融资体制改革与创新,建立长期稳定的资金投入机制。雄安新区既承载了教育、医疗等非首都功能,又是高端高新产业发展的平台,需要在预期回报、投资期限、风险承担能力等方面呈现多元化特征的资本。建立和完善长期稳定的资金投入机制,能够为吸引各类社会资本参与新区建设提供保障。

参考文献:

- [1] 天亮. 发展资本市场促进新型城镇化[J]. 中国金融, 2013(16).
- [2] 肖金成, 马燕坤. 京津冀协同与大城市病治理[J]. 中国金融, 2016(2).
- [3] 辜胜阻, 李睿. 新型城镇化的健康发展[J]. 中国金融, 2013(4).
- [4] 王大伟, 文辉, 林家彬. 应对城市病的国际经验与启示[J]. 中国发展观察, 2012(7).
- [5] 陈建华. 京津冀一体化与金融合作[J]. 中国金融, 2014(3).
- [6] 陈建华. 雄安新区建设中的金融[J]. 中国金融, 2017(10).
- [7] 陈建华. 金融支持京津冀协同发展路径[J]. 中国金融, 2016(2).
- [8] 郭琪, 周玉龙. “雄安新区与京津冀协同发展: 理论及政策”高端论坛会议综述[J]. 经济动态, 2017(5).
- [9] 安国俊. 推动雄安新区金融创新[J]. 中国金融, 2017(8).
- [10] 陈建华. 金融协同与京津冀产业升级[J]. 中国金融, 2015(17).
- [11] 谢专, 张佳梁, 张晓波. 京津冀的产业结构现状、变迁与空间资本流动——来自工商注册数据的证据[J]. 人口与发展, 2015(5).
- [12] 王海涛, 徐刚, 恽晓方. 区域经济一体化视阈下京津冀产业结构分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2013, 15(4).
- [13] 马骏. 中国绿色金融展望[J]. 中国金融, 2016(16).
- [14] 周月秋. 京津冀一体化中的绿色金融[J]. 中国金融, 2015(16).
- [15] 吴晓光, 王振. 金融科技转型的着力点[J]. 中国金融, 2017(5).
- [16] 张越. 金融科技的未来[J]. 中国金融, 2017(5).

(责任编辑: 龙会芳; 校对: 卢艳茹)