

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2020年第3期(总第52期)

2020年5月25日

主办

中国(河南)创新发展研究院

河南新经济研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

第六届中原创新发展论坛发言摘要(下)

●本期导读

2020年5月19日下午,第六届中原创新发展论坛在黄河科技学院信息大楼第一报告厅成功举办。论坛主题为“抗疫背景下河南经济的复苏与发展”。此次论坛由黄河科技学院、中国(河南)创新发展研究院、河南新经济研究院、郑州大都市区研究中心联合主办,采取线上直播与线下同步的方式进行,除了大会现场,还通过“腾讯课堂”在网上直播。中国区域经济学会副会长、中国(河南)创新发展研究院院长喻新安教授主持论坛,河南省社科院研究员杜明军、武文超,河南省委党校教授田文富及中国(河南)创新发展研究院于善甫等9位专家先后作大会发言。

喻新安教授在发言中介绍了此次论坛召开的背景和意义,并重点阐述了如何正确理解“六稳”和“六保”的内涵和意义。他指出,受到新冠肺炎疫情影响,我国经济呈现出经济增长不稳、经济主体陷入危机、金融风险加大、内外经济失衡的现状,从“六稳”到“六保”,是形势发展的需要,稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作,是中国经济稳中求进的基本要求;保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转,是坚持问题导向和底线思维的必然要求。扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务,关系经济发展和社会稳定大局。希望通过这次论坛,解读中央的一些精神,加深对一些问题的理解,对实现“六保”的目标,做出我们的贡献。

现将有关专家的发言呈现于后,以飨读者。

构建后疫情时代黄河流域生态保护一体化的绿色经济带·····	田文富	2
地方政府性债务风险的防控和化解·····	武文超	4
新冠肺炎疫情对我省农业的影响及应对·····	豆晓利	15
数字普惠金融的创新与监管·····	张冰	23
河南省房地产市场的发展现状和趋势·····	魏征	30

构建后疫情时代黄河流域生态保护 一体化的绿色经济带

中共河南省委党校教授 田文富

突如其来的新冠疫情，再一次告诉我们“坚持人与自然的和谐共生”这一基本方略的重要性和必要性，坚定探索“以生态优先、绿色发展”为导向的高质量发展新路子。黄河流域生态保护和高质量发展的国家重大战略的确立，就是正确处理生态环境保护与经济、社会和文化高质量发展的全维度融合关系，以高水平生态保护推动流域经济、社会和文化高质量发展。在全国抗疫取得胜利并基本处于稳定之后，2020年4月20日和5月11日，总书记分别对黄河流域陕西和山西两省进行了全方位调研，释放了抗疫胜利后全面重启政治、经济、社会、文化和生态文明建设的强烈信号，再次强调了协同推进生态保护和经济转型发展的重要性，指出“把秦岭生态环境保护和修复工作摆上重要位置”，“坚持山水林田湖草一体化保护和修复，把加强流域生态环境保护与推进能源革命、推行绿色生产生活方式、推动经济转型发展统筹起来”，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感。

河南作为黄河流域生态保护和高质量发展战略的重要区域，生态环境形态最为多样复杂，也是控水调沙、滩区搬迁治理和防洪安全的关键地区，努力探索一条基于生态保护一体化基础上绿色高质量发展之路，协同推进生态保护与高质量发展，这既是贯彻习近平重要讲话精神、扎实实施国家战略的政治要求，也是助力中原城市群和郑汴洛都市圈、推动可持续发展的现实需要。

首先，要树牢“绿水青山就是金山银山”的发展理念，加快绿色制度创新，统筹各类生态资源的供给配置方式。一是提高政府生态空间一体化管控水平和生态环境协同化治理能力。在国家《黄河流域生态保护和高质量发展纲要》出台前，以整体思维梳理整合生态环境保护、水资源开发利用、林地与耕地保护、土地利用、产业发展、综合交通、文化生态旅游资源等各类规划，划定黄河流域“三区”（城镇空间、农业空间、生态空间）和“三线”（生态保护红线、永久

基本农田红线、城镇开发边界)界限,明确沿黄八地市生态空间布局、生态功能定位和生态保护目标,为编制“十四五”时期统一的空间规划做好充分调研和论证。二是构建以市场为基础的主体清晰、对象明确、标准规范、形式多元的动态科学的生态补偿机制。按照“谁污染谁治理”“谁受益谁补偿”的原则,制定以省级补偿为主导、市级补偿为补充、争取中央财政给予专项支持的横向跨域生态补偿办法,统筹财政转移支付、专项投入、资源税费等各类补偿资金,加大对三门峡、洛阳、济源、焦作和新乡等重点生态功能区的生态补偿,鼓励受益地区与生态保护地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、园区建设、技术指导、人才培育等补偿方式建立利益协调机制,调动上中游生态产品服务供给方的积极性;开展流域水权交易、碳汇交易、排污权交易等区域试点,探索综合性补偿办法。深化资源环境特别是电价水价的综合改革,发挥价格杠杆作用,沿黄八市要加快节水型城市建设。当前,最为紧迫的是以国家四部委《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》发布为契机,以县(区)为生态单元,按照“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的原则,以流域水生态环境质量持续改善和水资源节约集约利用为核心,建立生态补偿标准核算体系,完善目标考核体系、改进补偿资金分配办法,规范补偿资金使用,建立具有示范意义的县际流域横向生态补偿模式。

其次,加快实施产业绿色化和生态产业化的双向循环,实现沿黄生态保护和经济高质量发展的良性互动。产业绿色化、生态产业化是构建沿黄绿色经济带的基本内核,也是绿色高质量发展模式的必然选择。立足后疫情时代,应构建沿黄绿色经济带大时空范围及跨区域情况下产业生态链特征、中间废弃物管理、产业生态政策共同推进的产业生态化,在新基建、新技术、新材料、新装备、新产品、新业态上不断取得突破。以新基建(数字经济)为例,据不完全测算,未来十年以大数据、云计算、人工智能、区块链、物联网、5G的基站等市场规模高达数十万亿元,将成为推动社会经济转型和城市智能化建设的重要动力,已经成为产业绿色化的新动能和新的经济增长点,对于绿色生产方式和生活方式形成具有不可估量的潜在价值。沿黄地区的郑州、洛阳和新乡等,产业基础较好,高新技术企业众多,享有国家自主创新示范区和自贸区等政策红利,具有优先发展生物医药、环保产业和新基建、新技术新材料、新装备的优势和条件,要率先建成绿色经济带示范区,打造全省产业绿色化的标杆。对于三门峡、

济源和焦作、开封等能源化工、资源矿产企业密集区域，在落实“三线一单”约束的同时，完善环保税制和技术创新政策激励，对降低排污浓度的企业给予减免税优惠，促使环境外部成本内生，倒逼高污染、高耗能产业转型升级，同步推动新老基建共同发力，推动经济结构调整和发展方式转变；在合理规划的前提下，开拓化工新材料、专用化学品等高端市场。二是打响沿黄“山水”、黄河文化和优质农产品品牌，实现文农旅的有机融合。充分利用市场在资源配置中的基础作用，把黄河流域生态产品、文化资源和优质农产品品牌价值转化为金山银山，打造沿黄八地市生态和经济、社会、文化共建共享的区域协同联动合作平台。在西部山区生态资源较为集中区域，协同黄河三门峡、小浪底、桃花峪、花园口等节点，联动洛阳、郑州、开封、焦作古都文化和“两拳”“两山”文化，加快沿黄绿色经济带全域旅游建设，统筹城乡发展，推进城镇、景区、乡村“三线联动”，资源、服务、效益“三质同享”，促进乡村旅游与生态农业、林业、康养等产业融合发展。持续加强“黄河鲤鱼”“新郑大枣”“河阴软籽石榴”“铁棍山药”“原阳大米”等传统优质农产品区域品牌建设，加快实施生态产业化发展，促进乡村振兴。当前，最主要的是及时有效解决企业恢复生产经营面临的各种实际困难和问题，进一步简政放权，培育新兴市场主体，在“六稳”“六保”的基础上，重点深化改革国企国资、财税金融、营商环境、民营经济、扩大内需、城乡融合等领域，坚定推动产业绿色化和生态产业化的绿色发展定力，到“十四五”中后期，最终形成经济效益、生态效益和社会效益彰显的黄河流域生态保护和高质量发展战略的绿色经济示范带。

地方政府性债务风险的防控和化解

河南省社科院经济研究所博士 武文超

一、地方政府性债务风险的发展

（一）政府债务和政府性债务

要明确地方政府性债务风险，必须先明确政府债务和政府性债务是不同概念。政府债务是政府作为主体发行的债务，由于1995年版的《预算法》、

1995年版的《担保法》和1996年《贷款通则》的出台，政府不能以财政为担保从金融机构贷款，因此，政府债务主要以国债、政府债券的形式出现。而政府性债务的范围比较宽泛，除了政府本身的债务以外，还包括了“政府隐性债务”，主要是由政府相关事业单位、投融资平台和国有企业产生的债务。

严格来讲，两者是不同的概念，政府对于政府债务有偿还责任，对隐性债务并没有偿还责任。但从实际上来讲，过去若干年内（尤其是2010到2014年），政府性债务的融资过程中，大多都包括了政府的违规担保、变相承诺等形式的担保，而募集的资金多用于地方政府的重大项目建设（城市开发、道路、学校、医院等），而且多数投融资平台公司实际上就是财政局的下属机构。因此，政府性债务实际上跟地方政府存在很深的关系。2013年国家审计署对全国政府性债务的审计报告，将政府性债务分为三类：政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务、政府可能承担一定救助责任的债务（后两者称为政府或有债务）。而政府性债务风险，主要来自于政府或有债务。

（二）投融资平台和政府性债务的发展历程

地方政府性债务风险问题主要从2010年以后开始累积，风险点主要在于地方投融资平台的大规模扩张。但是，投融资平台最早出现于1986年前后，当时上海市要利用土地运作为城市发展获取资金、招商引资，上海市组织干部考察团到香港学习了经验，开始了土地批租。深圳也在1987年就组建了投融资平台。运作方式主要是，通过土地出让获取资金，将资金注入投融资平台管理，再通过贷款撬动杠杆，获取更多的资金。然后，将获得的资金用于城市公共设施建设、传统项目的技术改造、第三产业的发展，推动城市经济实现跨越式发展。

1995年前后，我国实施了分税制改革，成为后来学术界认为的地方政府性债务风险出现的根本性原因。分税制改革的出现，一部分税收上缴中央政府，一部分留到地方，从全国的层面来讲，更有利于集中力量办大事。而且，1995年版的《预算法》、1995年版的《担保法》和1996年《贷款通则》的出台，限制了地方政府作为主体融资，那么地方政府如果要搞大规模的基建，一般就只能通过成立投融资平台公司来融资。

在分税制之初，这种改革并没有出现较大的不适应。1995年前后，我国城镇化的步伐开始加快，随之而来的就是城市建设中需要建设大量的公共基

基础设施，例如住宅、医院、学校、商场等，还有供水、供电、燃气、城市交通、环卫等城市配套设施。根据刘勇在2000年估计，我国城镇化率每提高1个百分点，需要1400亿的城市基础设施建设投资^①。当中的逻辑认为，我国每新增一个城镇人口，需要相关基础设施投资1万元左右。迟福林在2013年认为，我国农民工市民化人均需要10万元的固定资产投资^②。从统计数据中可以发现，2013年新增城镇人口数量大约为1930万人，那么需要新增城市基础设施投资规模为1.93万亿左右。从财政收入来看，2000年我国地方财政收入总额为6406亿元，而2013年我国地方财政收入规模为6.9万亿元，通过简单计算不难发现，城市基础设施建设需要的资金量占地方财政收入的比例很高。

与之相伴随的是，2000年以后，中央和地方的财政收支开始分化。中央和地方的财政收入基本保持在接近的水平，但是支出方面，地方财政支出增长速度大大超过了中央财政支出的水平。所以说，某种意义上讲，在发展的过程中，地方政府的支出责任增长较快，分税制后的收入分成模式逐渐不再适应，中央和地方的财政收入和事权不匹配。地方政府收入不足以应付大规模基建的需求，因此，也产生了成立投融资平台来融资的需求。

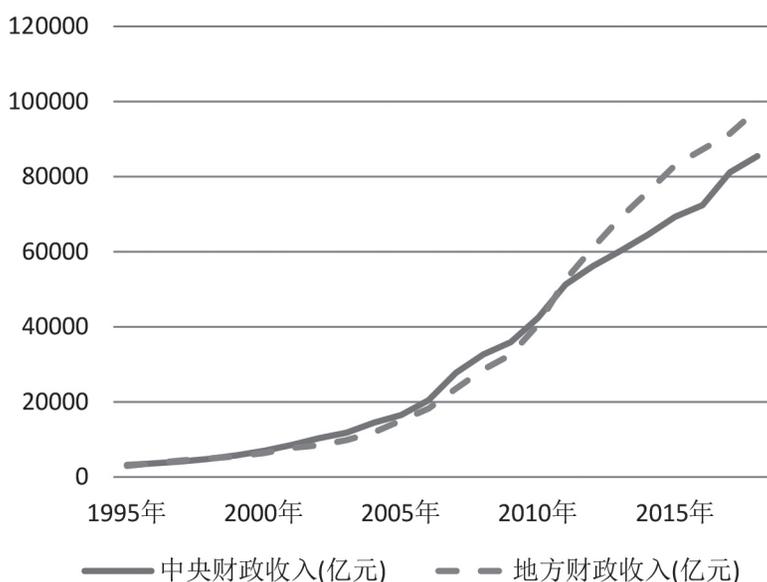


图1 1995—2018年中央和地方财政收入变化情况

① 刘勇. 加快城市化进程钱从哪儿来. 经济日报, 2000年9月12日。

② 迟福林. 用三年时间使有条件的农民工市民化. 21世纪经济报道, 2013年3月6日。

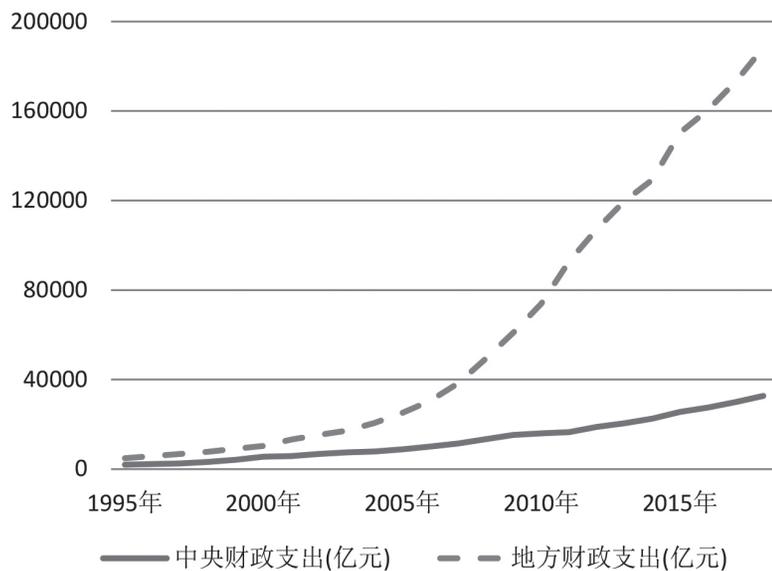


图2 1995—2018年中央和地方财政支出变化情况

数据来源：国家统计局网站. <http://data.stats.gov.cn/>

相对而言，投融资平台和地方隐性债务发展较快主要是2008年金融危机以后，中央为了提振经济，出台文件鼓励地方建设投融资平台。在此之前，可以说，投融资平台模式进行土地运作，是一个比较成功的发展模式，全国很多省级政府在2000年左右就成立了投融资平台。但是，2009年中央出台鼓励文件以后，全国范围内大量的地级、县级政府也开始组建投融资平台，同时，各种违规担保、违规融资情况开始大量出现。其中，干部可能存在一些心理，就是“银行也是国家的，政府也是国家的，而且政府建设也是为了国家发展”，同时，党政一把手任期也都是2~3年，抓紧出政绩的心理比较迫切，加上国家政策支持，可能会觉得，出点小问题也不是干部个人的问题。所以，2010年前后，投融资平台无论是公司数量还是债务规模都出现了很快的增长，2012年，我国各级政府性投融资平台数量已经超过1万家。正因为发展太快，而且是野蛮化发展，中央从2010年底，就开始遏制各种违规融资的苗头。

2014年是地方政府性债务和投融资平台问题发展的另一个标志性节点。随后，2014年9月，国务院下发《关于加强地方政府性债务管理的意见》^①，要求“剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务”。43

^① 国务院. 关于加强地方政府性债务管理的意见(国发[2014]43号). 2014年9月。

号文成为投融资平台发展的转折点，以此为标志，投融资平台进入了转型发展的新阶段，将逐渐向独立经营的国有企业转型。同年，国家还修改了《预算法》，加强全面财政预算制度，同时限定，政府债务只能通过省级政府举借，举借限额每年要通过国务院的核定。

二、地方政府性债务风险的现状

（一）债务规模方面

政府性债务分为两个类型，一个是政府债务，另一个是政府性债务。

1. 政府债务

政府债务方面，也就是明面的债务，财政部每年都会公布。

2018年底，我国地方政府债务余额18.39万亿元，债务率为76.6%，低于国际货币基金组织确定的债务率控制标准（90%~150%）。2018年底，中央政府债务余额为14.96万亿元，中央和地方债务形成的全国政府债务率为37.04%，远低于国际通用的60%警戒线。

2019年年底，地方债21.31万亿元，如果以债务率，地方政府债务的余额除以其综合财力，约为82.9%，低于国际通行标准。中央政府债务在2019年年底的规模为16.8万亿元，中央政府加上地方政府债务，合计起来与GDP比较，政府债务率38.5%，低于国际上尤其是欧盟提出的60%的警戒线。

可以说，政府债务没有多少风险。风险主要在于隐性债务，也就是政府或有债务这一部分。

2. 政府性债务

政府隐性债务方面，公开数字就是，国家审计署在2011年、2012年和2013年进行的三次政府性债务审计中公开的报告。最后一次是2013年年底公布的，也就是中央开始整顿投融资平台之前。

从地方政府性债务的总体规模来看，根据审计结果显示^①，截至2013年6月底，我国地方政府性三类债务合计为17.89万亿元，相对于2010年底

^① 政府负有偿还责任的债务是指需由财政资金偿还的债务，属政府债务；政府负有担保责任的债务是指由政府提供担保，当某个被担保人无力偿还时，政府需承担连带责任的债务；政府可能承担一定救助责任的债务是指政府不负有法律偿还责任，但当债务人出现偿债困难时，政府可能需给予一定救助的债务。后两类债务均应由债务人以自身收入偿还，正常情况下无需政府承担偿债责任，属政府或有债务。其中，地方政府可能承担一定救助责任的债务主要是地方政府通过融资平台公司、经费补贴的事业单位、公益性事业等实体为公益性项目举借。

和2012年底分别增长66.93%、12.62%。其中,地方政府负有偿还责任的债务10.89万亿元,相对于2010年底和2012年底分别增长62.21%、13.06%;负有担保责任的债务2.67万亿元,相对于2010年底和2012年底分别增长14.06%、7.17%;可能承担一定救助责任的债务4.34万亿元,相对于2010年底和2012年底分别增长159.91%、15.09%。从地方政府性债务的总体来看,从2010年到2013年6月,债务总体规模上涨比较快,其中,政府可能承担一定救助责任的债务增长最快,涨幅达到了159.91%。从中可以看到,地方政府性投融资平台融资的规模在此期间呈现了快速增长的趋势。

从举借债务的地方政府层级来看,2013年6月底,我国省、市、县、乡四级地方政府的三类债务规模合计分别为5.19万亿元、7.29万亿元、5.04万亿元和0.36万亿元,分别占地方政府性债务总量的29.03%、40.75%、28.18%和2.04%。其中,省、市、县三级地方政府的三类债务规模相对于2010年底分别增长了61.75%、56.34%和77.34%,增速均超过了50%,其中县级债务增速最快。

从地方政府性债务的资金投向来看,举债资金主要用于基础设施和公共服务项目建设。其中,用于市政建设、土地收储、交通运输设施建设、保障性住房、科教文卫、农林水利建设、生态建设和环境保护的三类债务分别为5.80万亿、1.88万亿、4.09万亿、1.09万亿、0.97万亿、0.54万亿和0.45万亿,分别占地方政府性债务总规模的34.64%、11.22%、24.43%、6.54%、5.81%、3.24%、2.71%。

从风险判断来看,2012年底,全国政府性负有偿还责任的债务率达到105.66%,根据审计报告中的表述,由于政府或有债务的举债主体有相应的经营收入作为偿债来源,将两类债务分别按照一定比例折算后^①,总债务率为113.41%,仍处于国际货币基金组织确定的债务率控制标准(90%~150%)范围之内。从负债率^②来看,2012年底,全国政府负有偿还责任的负债率为36.74%,将政府或有债务进行折算后,三类债务的总负债率为39.43%,低于国际常用的负债率控制标准60%。

^① 投融资平台的经营性业务、土地储备、经营性基础设施项目等有收入来源,审计报告中指出,根据财政实际偿还的最高比率,把政府负有担保责任的债务、政府可能承担一定救助责任的债务分别按照19.13%和14.64%折算。

^② 负债率为债务余额和GDP之比。

但是，从当时的审计报告中已经看出一些问题：

一是，已经有地区出现债务问题。2012年底，3个省级政府、99个市级政府、195个县级政府、3465个乡镇政府负有偿还责任的债务率超过100%。偿债能力弱的地方政府通过“借新还旧”应对偿债压力，借新还旧率超过20%的数量达到2个省级政府、31个市级政府、29个县级政府。

二是，地方政府性债务偿还过程中对土地出让收入依赖较高。

三是，高速公路、大学和医院项目的偿债压力比较大。

四是，部分地方政府、融资平台违规融资和违规使用债务资金。

在2013年全国政府性债务审计以后，国家已经要求政府与投融资平台剥离，从政策层面上来讲，旧债务消化掉就好，而新增债务将和地方政府无关。因此，国家不再公布地方政府性债务数据。之后的数据，一般都是来自于学术界和金融机构的估算，以及一些新闻报道。

相对官方的渠道，是国际货币基金组织与中国政府的第四条磋商。2019年7月31日，双方的磋商报告显示，2016年，中国增扩概念的债务率已经达到62%，预测的2017年和2018年数据为67.3%和72.7%，已经略微高于国际上60%的警戒线。通过他们的债务率反推，2016年，中国隐性债务规模是19万亿左右。因为双方的磋商有我国政府参与，因此相对也属于官方渠道。

金融机构和学术界也有相关的估算，但是相对而言就比较粗略。根据太平洋证券的魏涛的测算，2017年，我国地方政府债务总额约为59.27万亿元，减去财政部公布的显性债务余额16.47万亿元，得到地方隐性债务余额约为42.8万亿元。他们的测算方法是，通过基建投资总额减去预算内基建投资资金、中央下拨的基建投资资金、土地出让收入、基建投资收入等指标，得到地方政府的债务数量。

2017年底，国际清算银行的数据显示，我国政府债务余额38.8万亿元，扣除政府债务，中间相差的大约9万亿元是国际清算银行认为的地方隐性债务。中国社科院的张晓晶等认为，2017年我国地方政府融资平台债务约为30万亿^①；清华大学的白重恩教授在2018年1月26日召开的《中国：政府投融资发展报告(2017)》发布会中提到，“2017年6月底，发行过城投债的企业的债

^① 张晓晶，常欣，刘磊. 结构性去杠杆：进程、逻辑与前景——中国去杠杆2017年度报告. 经济学动态. 2018年第5期。

务余额是 47 万亿左右”。

按照这些测算，政府性债务风险已经成为需要重点关注的风险点，但是，政府投融资平台的债务往往用于项目建设，并且形成了资产，有一部分是公益性项目，还有一部分是能够变现或者盈利的项目。因此，从全国范围内来看，债务总量仍然在能够控制的范围，但是，不少的县级、市级政府的融资平台已经出现了债务违约情况。

（二）政策层面

2015 年 3 月 15 日，李克强总理曾表示^①：“地方政府性债务 70% 以上是投资性的，是有收益的，而且我们也正在规范债务平台，堵后门、开正门。”

1. 堵后门方面

2014 年对投融资平台的整顿以及《预算法》的修改，已经将政府债务和政府或有债务分开，同时剥离了政府和投融资平台的直接关系，在文件实施以后，投融资平台新增债务属于市场行为，跟政府无关。而且政府只能通过省级发行债券举债，所以说，从政策角度来讲，地方政府性债务风险已经堵住。

2017 年，财政部等六部委印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》^②，清理和整顿了仍然存在的违规担保、违规注资、地方政府举债、利用 PPP 变相举债等行为，强化对于相关要求的落实和追责。2018 年 8 月，中共中央和国务院又下发了《地方隐性债务问责办法》，强化了对于违规举债形成地方隐性债务行为的问责机制。

从 2015 到 2019 年，国家审计署、财政部等单位陆续披露了北京、黑龙江、山西、甘肃、浙江等十余个省份的上百起违规担保的现象以及相关问责结果，通过问责机制落实 2014 年“43 号文件”以及相关文件的要求。

2. 开正门方面

开正门方面包括：债务展期，大力推广 PPP，鼓励资产证券化，以及出台地方政府债务应急方案等。

3. 体制改革

体制改革层面，包括了预算法修改、国地税合并、中央和地方财政事权

^① 新华社. 在十二届全国人大三次会议记者会上李克强总理答中外记者问（新闻稿）. 2015 年 3 月 15 日。

^② 财政部，发展改革委，司法部，人民银行，银监会，证监会. 关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知（财预[2017]50 号）. 2017 年 5 月。

划分改革，还有金融市场上，整合国有金融企业，提高监管穿透性，破解银行、证券、保险、信托等跨行业监管的问题。

可以说，从中央改革的层面来讲，从政策体制方面，已经为地方政府性债务问题提供了很全面、很宏观的顶层设计。

三、地方政府性债务风险的成因

（一）地方财政收支不匹配

一方面是，城镇化快速发展，改革40多年，7亿左右的城市新增人口产生了海量投资需求；另一方面是分税制改革以后，地方政府财政收入与支出存在不匹配。

（二）干部对土地运作的理解存在问题

上海市、深圳市、重庆市，都通过土地运作、投融资平台实现了快速发展，“经营城市”的经验中形成了成功的模式（重庆就是典型）。而且，就现在而言，投融资平台仍是国资的重要力量，对于国有资产保值增值、地方政府的经济调控、促进转型升级、推进基础设施和公共服务建设等方面，有着重要的作用。美籍华裔历史学家黄宗智认为，重庆模式是社会主义市场经济的独有特点。

但是，通过土地运作，需要最终落实到产业发展、人口集聚上来，只有如此，才能实现良性发展的正反馈。大量县级政府出问题，就是只注重项目建设出政绩，无力推动产业发展和税收上涨。

（三）干部考核任用的“政绩观”问题

一方面是项目制，通过项目建设考察干部政绩；另一方面是，地方党政一把手通常只干2~3年，“新官不管旧账”等思维。

（四）政府和金融机构的双向羊群效应

政府认为，“银行敢贷，我就敢要”；银行认为，“反正都是国家的”。双方都认为最终是国家兜底，对于风险无所顾忌。

（五）投融资平台政企不分

投融资平台说是公司，实际上还是地方政府的附属，经营方面不在意风险管控，更在意领导交代的项目怎么落实。

（六）金融机构专业化不够

最突出就是信用评级机构，城投公司基本都是“A+”评级以上。一个典型

的例子，2011 年 4 月出现过银行贷款违约，并且资产负债率超过 70% 的云南省公路开发投资有限公司，在 2012 年发行“12 滇公路投债”的过程中，大公国际给予了“AA+”的高评级。可以说，信用评级机构一方面是为了赚钱，另一方面也是为政府降低融资成本，为国家城镇化服务，但是大家都不管风险了。

四、近年来地方政府财政新问题的原因

（一）政策偶尔出现反复

比如，中央对于地方隐性债务管控力度很大，但是一旦出现经济增长乏力，又鼓励“有条件”“转型过”的融资平台进行债券融资。例如，2018 年，各级政府都在想办法稳投资，那必然联想到融资。所以，融资平台融资情况上，经常有反复。

例如，2019 年下半年，郑州市几个区还有县级市，跟郑州银行签订了战略合作协议，通过融资平台融资，融资规模都是三年、五年内融资几十亿、上百亿。这里面有个问题，就是融资平台模式本身没问题，就看能不能带动人口集聚、产业发展。对于郑州这边来讲，很难说是不是问题，比如郑东新区就没问题，不缺钱，前几年土地运作还能赚钱，但是上街区就发不下来工资。

（二）政策落实和协同之间存在问题

例如，中央和地方财政事权划分，从 2013 年十八届三中全会就提，到 2018 年才逐步出台中央层面的不同领域具体改革方案，落实还得下一步。

例如，中央搞扶贫、搞环保，这些属于公益性支出，增加财政支出，同时还或多或少会影响经济发展，尤其是环保。管控企业就容易减少税收。

例如减税降费，本来是好事，但是需要对应资源税、房产税的落实，否则旧税源减少，新税源没跟上，政府财政就扛不住。政策没协调好。幸好是个税落实了。

例如疫情造成经济短暂停滞，税收跟不上，同时政府还得多支出，比如疫情防控、复产复工、减税降费等

（三）干部考核任用机制没有真正改变

干部想出政绩还是要搞项目，那他缺钱，就只能挖空心思去融资。

（四）存量问题一直没有真正解决

一个数字，就是投融资平台名单中的公司数量。

2012年银监会的12号文件，完善了投融资平台的名单制管理，投融资平台名单退出条件确定为5个方面，其中硬性条件主要有资产负债率在70%以下；自有现金流偿还债务本息比例达到100%；存量债务已经按规定处理；无违约记录。

投融资平台只有退出，才能在发债方面得到监管机构（证监会、发改委）的审批。截至2018年6月，银保监会的投融资平台名单累积退出2629家，但是名单上仍有9000多家未退出。

五、地方政府性债务风险带来的危害

投融资平台模式在我国城镇化发展、产业转型升级方面有很多成功经验，而且该模式也存在一些独特的优势。但是，2010年以后，全国范围内投融资平台的野蛮发展，也带来了政府性债务风险。风险主要在于：

第一，债务率上升，影响宏观经济调控的政策空间。

第二，因为融资的问题，地方政府性债务风险与金融市场风险交织，一旦爆发，双方互相影响，形成负反馈，容易出现系统性风险。

第三，如果地方政府债务最终清算，对于单个地区来讲，会造成发展生态的破坏，比如资金情况、政府信用、项目停滞等，耽误地方若干年的发展。

六、地方政府性债务的防控和化解

单纯从政策设计的层面来讲，政府性债务防控已经不是问题。问题是政策需要落实，需要保持连续性、协同性，以及存量债务的化解。

从现实角度来讲，主要还是开源节流。主要从如下几个方面提出建议：

一是，抓紧落实房产税和资源税。2019年开始落实个人所得税，已经是对地方税收的一个缓解。从利益分配的角度来讲，房价这么多年的上涨，是旧城市人沾光，新城市人和农村人吃亏，那么，房产税就是一种利益平衡，让旧城市人为财政做贡献。

二是，国资拓展新的收入点。卖地收入不是赚钱，本质上还是为了城市发展融资，可以说是取之于城镇化、用之于城镇化。现在为了缓解债务风险，需要真正增加新收入点，但是，现代化市场经济不鼓励“国进民退”。那么，可以提高国企分红比例，政府适当从医院盈利中分红，保障房建设和棚改全

部由国资主导等等。既不与民争利，又能合理增加收入。

三是，整合投融资平台。无论是房产税、个税，还是国企、医院的分红，实际上很难解决县级政府的问题。因此，可以由省级主导或监督，对县级融资平台再进行一次清查，按照银监会过去的名单标准，不符合转型标准的一律撤销，或者让地市级政府主导，进行整合。以后，就剥夺他们自己融资搞项目的权利。地市级政府财力和发展基础较好，相对来讲，运作空间就比较大。

四是，提升国有资本进行资本运作的水平。2018 年，政府和公司债券违约曾经造成金融市场波动，上海、广东的国资参股、收购了不少上市公司。洛阳的中航锂电还被厦门的国资收购。河南国资也收购了一些上市公司。未来，还需要从更加宏观的层面上，提升国资的运营能力，而不是只懂得听领导安排。比如，雏鹰农牧，2018 年债务问题爆发，2019 年退市，但是 2018 年冬天中国猪肉价格起飞，如果当时能够救助，政府完全可以帮助企业脱困，同时从资本市场获利。这中间存在雏鹰农牧老板的问题，也有政府资本运作能力的问题。另一方面，完善国资运作的逆周期机制，就是经济出现问题时，国资抄底，扩大投资，经济发展好的时候，国资退出，实现盈利。

五是，疫情过后，提升财政和国资投资的效率。疫情过后，复工复产、转型升级方面，都需要有一些动作，同时，例如我省，近年来有鲲鹏等重大项目，那么，在投资过程中，需要更加注重对于税收、财政、就业等方面的影响，甚至需要从企业角度考虑项目的盈利前景，而不是只重视“大”和“新”，否则容易重蹈覆辙。

新冠肺炎疫情对我省农业的影响及应对

中国（河南）创新发展研究院农业农村部副部长、副教授 豆晓利

自新冠肺炎疫情爆发至今，可以说，疫情对很多行业都造成了巨大冲击，当然也包括农业领域。对于河南省来说，扛着粮食安全的重任，因此更加需要科学评估疫情对农业领域带来的影响，需要从这些影响中深刻反思，从而更加明确现代农业未来发展的方向。

一、疫情期间农业产业链各环节均受到不同的影响

农业包含种植、养殖、加工、零售等多个产业链环节，通过对农业从业者的访谈发现，疫情期间，农业产业链各环节均受到影响，但是，由于不同产业链的生产销售特点不同，受到的影响也各有轻重。

粮食种植并未受到显著影响。笔者访谈了河南省滑县某粮食种植大户，这里称他为H先生。H先生从2012年开始从事大规模粮食种植，承包了1000亩耕地，主要种植小麦、玉米等粮食作物。他说，疫情对粮食种植的影响不大。在问到物流配送几乎中断，粮食种植需要的化肥等原材料怎么解决时，他说，由于自己已经从事粮食种植近十年了，可以说是老用户了，所以供货商都会把化肥等原材料送过来。另外，由于疫情最严重的阶段并不需要雇佣大量农业工人，所以人员短缺问题也没有对粮食种植产生明显影响。现在随着复工慢慢恢复，员工也更加不是问题了。

果蔬类种植受到较为明显的影响。具体原因有几个方面：第一，疫情期间，人们对水果蔬菜的需求骤降。春节期间本来是消费高峰期，但是，由于疫情的影响，人们隔离在家，没有了往年的往来应酬，所有的餐饮店停止营业，因此，无论是终端消费还是供应商需求层面，果蔬类需求都普遍减少。我有一个同事，本来定的年夜饭，到那天了考虑再三，到底去不去吃呢？最后决定打包回来。据说，过年的时候，很多大酒店在街上摆摊卖早餐或者卖菜。

第二，蔬菜水果由于产品的时令性，需要及时运输配送，但是，受疫情影响，物流配送几乎中断，导致一些农户种植的水果蔬菜因为没人收购只能烂在地里。据报道，有一个水果种植大户种了70亩百香果，已经开始大量成熟，但是果子没人摘，也没有卖的地方，就这样落在地下，烂掉了。

笔者发现，疫情对不同种植户的具体影响是因人而异的。笔者访谈了位于郑开大道上中牟县某草莓种植园园主，这里暂且称他为Y先生。据Y先生介绍，自己从2006年开始种草莓，已经14年了，从2016年开始尝试绿色无公害种植，之前都是传统的无机种植方式，即主要靠打农药施化肥。谈到今年疫情的影响，他说，当然会有影响，销售、收入等都受到影响，但是对于自己来说影响不大。一是因为种草莓多年，积累了很多老客户，尤其是开始绿色无公害种植之后，30元/斤的草莓，因为绿色无公害而受到客户欢迎，

他形容为正所谓“穷人有病，富人无病”；二是因为主要采用线上销售、团购的模式，虽然线下不能卖，但是受到的影响不大，过年期间仍然有十几万元的收入。但是，那些刚开始种植草莓的人就会受到较大的影响。

家禽养殖业受到的影响较为严重。笔者访谈了河南省滑县一养殖户，他主要是养鸭，这里称他为 D 先生。据 D 先生介绍，由于年前养成的鸭已经顺利出栏，所以很庆幸没有遭受损失。但是，同行中很多养殖户损失惨重。例如，有一个养殖户养了 13000 只幼鸭，因为物流配送的问题，饲料不能及时运过来，8000 只幼鸭被饿死，最后实在没有办法，把剩下的 5000 只幼鸭放到麦田任其自生自灭，损失达二十多万元。也有的养殖户，由于没人收购，养成的鸭子卖不掉，损失惨重。鸭苗厂也遭受严重损失，一只鸭苗的成本大约 1.8 元，平时贵时能卖到 9 元 / 只，但是，疫情时期 3 毛钱都没人要，结果鸭苗厂普遍遭受了严重的损失。可以看出，疫情对家禽养殖的影响是最为严重的，但是，随着疫情逐渐得到控制，整体上来说，对家禽以外的畜牧业影响不大。

二、新冠肺炎疫情对未来河南省现代农业发展的启示

分析新冠肺炎疫情对农业领域的影响，其中有农业生产遭受的影响，也有农民增收受到的影响。作者在影响分析的过程中感受到，一方面，对突如其来的疫情深感无力，每个人都毫无准备。另一方面，如果人们能从这些影响和损失中得到一些启发，总结出一些经验，让今后现代农业发展的方向更加清晰和明确，在某种程度上也算是弥补一点此次疫情的损失。

1. 人们对“食”的消费需求必将升级

此次新冠肺炎疫情的爆发，源自一只本不该被食用的蝙蝠。在隔离在家的日子里，人们普遍对饮食健康进行了前所未有的反思。例如，是不是该肆无忌惮地食用一些“野味”？是不是应该为了追求瓜果长得好看打过量的激素？是不是应该为了追求速度养 30 天长成的家禽？是不是应该为了一味追求口感添加过量的添加剂？假如这些反思不是一时兴起，那么，可以预见，未来人们对健康食品的需求必将升级，包括有机食品、绿色食品、原生态食品等等。Y 先生的草莓种植园刚好印证了人们消费需求的转变。他自从开始种植绿色无公害草莓之后，草莓明显更受欢迎了，收入也明显提高了。不仅仅是此次疫情的发生，当今社会人们普遍由于生活和工作压力不断增大而面临的

亚健康的问题，也让人们对生活方式不断反思，对“食”的健康进行反思。

消费需求的升级，还表现在新消费模式的需求。特别要提的是，“宅”文化衍生出新的消费模式。“宅”已经成为当今社会的一种文化符号，尤其是对于80、90、00后消费群体。当然，这个春节让中国差不多每一个人都尝到了“宅”的滋味，这么长宅在家的时间，也能让我们判断到底谁是真宅谁是假宅。为什么喜欢宅在家里，家里所有的东西都是最熟悉的，都是能掌控的，所以宅在家里能带给人们最大的安全感和掌控感，当然还有舒适感。但是，即便宅在家里，大多数人都必须通过手机、电脑等互联网产品与外界建立连接，希望日常生活需求能够以最便捷、高效的方式得到满足。因此，“宅”文化催生了外卖、网络购物、网络影视小说等各种新的行业 and 新的产品。对于农产品来说，也需要相应的新的供销模式与之相适应。

消费需求升级的背后是以收入水平的提高为前提的。中国于2012年已经步入中等收入国家行列。2019年，中国人均GDP达到10276美元，首次突破1万美元大关，与高收入国家差距日益缩小。2019年，河南省GDP首次突破5万亿，也成为全国第五个突破5万亿的省份。众所周知，建业集团的董事长胡葆森有着浓厚的河南情节，他曾经说过，“明日河南之于中国，必同于今日中国之于世界”。无论是从文化底蕴，还是从人口结构，还是从发展速度和势头等方面，某种程度上河南最能代表中国。河南省目前的整体收入水平已经可以支撑人们消费需求的升级。相关数据显示，目前中国中产阶级已经有4亿人，占总人口的28%，而“质量高、可信赖、高效便捷”的消费理念已经成为中产阶级的消费共识，这些消费需求的变化应该被看见。

2. 消费需求变化倒逼农业供给侧改革

农业主要涉及衣食住行消费中的“食”，人们消费需求的新变化和新特点迫切需要农业供给侧改革。从生产环节来看，无论是粮食果蔬类种植，还是家禽家畜类养殖，目前种植养殖户主要仍然是追求生长速度、追求样子好看、追求产量的阶段，也有一些种植养殖户在尝试绿色有机环保无公害的种植养殖，但是总体来说，占整个农业产业链的比重极低，除了一些特色农产品之外，“米、面、粮、油、肉”等基本食材的差异度极小。从销售环节来看，农贸市场仍然是农产品销售的主要终端，虽然近年来各地政府已经对农贸市场进行了多次改造升级，但是仍然存在诸多安全隐患，这次疫情的源头也是指

向武汉华南海鲜市场。另外，超市终端的销售虽然相对卫生，但是仍然以“好看不好吃”的采购为主。“好看”指追求农产品的外形好看，可是，这个好看背后是过量的农药使用，过量的激素。“不好吃”并不是指味道不好吃，而是吃了不健康，很多蔬菜水果吃起来口感很好，但是使用了太多添加剂。因此，无论是生产端还是销售端，农业供给侧都没有与现阶段以 4 亿的中产阶级为主体的消费群体的新需求变化相匹配。

3. 农产品消费者和供给者之间存在严重的信息不对称

观察发现，农产品领域消费者和供给者之间的信息不对称是极为严重的。一般来说，一件衣服的品质怎样，通过款式和材质是能够看得出来的；一部电影的品质怎样，观看之后马上也能够给出评分；一辆汽车的品质怎样，通过感受发动机、座椅舒适度等也能够给出大致的判断。但是，唯独农产品跟普通的商品不太一样，看起来一样都是白白的面粉，加工的时候添加了多少添加剂是看不出来的，加工所用的小麦品质如何也看不出来，是否掺杂有碎石头甚至是其他东西也看不出来，这就是信息不对称，这背后影响的是健康。

据草莓种植园园主 Y 先生介绍，绿色无公害产品的种植成本要比传统种植高很多。例如，关于病虫害防治，传统种植只需要买一包十几块钱的农药打上去就不会有虫子了，但是他种的草莓是以虫治虫，把捕食螨这种虫子撒到草莓园防止草莓生虫，这样下来成本是 3000 ~ 5000 元。还例如，关于施肥，传统种植就是施化肥，Y 先生使用大豆施肥。又例如，Y 先生为了提升草莓口感，使用一种中草药当叶面肥，这种中草药含有二十多种中药成分，人都能直接食用，非常安全，但是成本很高。总之，施肥、防虫、口感提升等几项成本加起来就非常高了。但是，消费者很多并不知道绿色无公害种植与传统种植的成本差别，对两者的无公害差别认知也不清楚。

三、建议

此次疫情带给我们的启示，面对突如其来的灾难，面对消费需求潜移默化的变化与升级，唯有创新，才有可能在瞬息万变的市场变化中生存下来，对于任何行业都是如此，对于现代农业来说一样如此。因此，创新创业是助推河南省现代农业高质量发展的最有力动力，体现于生产端、销售端、流通端、人才端各个环节。

1.销售端：发展农产品电商探索多元化销售模式

农产品电商，顾名思义就是在互联网开放的网络环境下，农产品买卖双方基于互联网进行相关的商业活动。传统农产品流通过程要经历生产、批发、零售、终端等多个环节，容易造成流通成本过高、信息不畅通等问题，农产品电商模式则可以改进这些问题。

此次疫情更是进一步提出了农产品电商发展这一课题。疫情期间，物流配送环节普遍中断或受到严重影响，人们隔离在家，无法像往常一样线下采购，虽然线上采购也受到影响，但是相比较而言影响要小一些。线下销售受阻时，需要转为线上销售模式。当然，疫情是暂时的，农产品电商却是长久的发展方向，这背后是基于人们消费方式的变化。疫情过后，需要根据人们需求的变化、消费方式的变化，探索新的零售模式畅通农产品的销售环节。

在精准扶贫背景下，河南省对农产品电商是极为重视的，出台了多项政策扶持农产品电商发展。例如，2019年9月，河南省出台了《关于加快推进2019年全省贫困村电商帮扶工作的通知》，提出2019年新选定3000个贫困村开展电商帮扶，打通农业上下游，促进农产品流通，助力贫困群众信息创业、脱贫增收。

但是，目前来看，农产品电商的发展情况并不尽如人意，口号喊得很高，但是实际作用有限。主要原因在于：第一，农产品同质化严重，没有好产品卖。这背后是与小家小户的经营模式有关。农产品不像其他商品，很难有标准化的生产流程，这意味着质量把控是很难的，也意味着以次充好也相对容易，同样，好的产品卖上好的价钱也很不容易。因此，小家小户的农民是没有什么大的激励去生产优质的农产品的，即便这样做了，能增加的收益非常有限，还不如外出打工的收益高。所以，需要走规模化经营的道路解决这个难题，这与前面关于生产端的问题分析是相互呼应的。第二，有好产品卖，但是卖不出去。基于精准扶贫背景下发展的农产品电商，多数是小家小户的单打独斗，没有能力打造电商品牌，而没有品牌的农产品，很难取得消费者的信任。第三，快递成本较高。很多农产品产地处于偏远的农村，快递成本可能都会超过单位农产品的价格，这就意味着卖一般的农产品是不现实的，只能卖高附加值的农产品才能承受这些快递成本。

因此，农产品电商是未来现代农业的发展方向，但是需要关注和解决以

上几个问题。

此外，还需要注意到，电商场景是随着技术手段的变化在不断发生变化的，从淘宝店，到微商，到短视频，一直在演变。前面提到，由于农产品自身的特殊性，消费者和供给者之间有严重的信息不对称，假如农户已经有了好的产品，如何让消费者知道，选择消费者最容易接受的宣传和推广平台也极为重要。尤其是有机绿色农产品的销售，跟传统的农产品销售模式并不一样。例如，传统超市比较注重产品好看，但是好吃不好吃或者是否绿色无公害，超市采购并不是很看重。但是有机绿色农产品往往是好吃不一定好看，这与传统超市的采购需求不一致，就意味着必须要借助新的销售平台探索新的销售模式。例如，前面提到的草莓种植园主 Y 先生，他这几年都在尝试微信团购模式等，让他在疫情期间免于受到较大的经济重创。又例如，河南省南阳市镇平县副县长王洪涛，他从 2017 年起尝试为村民及农副产品代言，在网络平台直播卖货，已经成为名副其实的网红，被称为“网红县长”，效果最好的一次，他直播刚开始半个小时，就收到近 3000 个预订黄桃的订单。镇平县的脱贫，电商起到很大作用。

2. 生产端：实现差异化、规模化、标准化生产模式

之所以先讲销售再讲生产，是因为农产品生产应该根据消费需求的变化及时做出调整。笔者认为，农业生产端应该做出如下调整：

第一，从同质化到差异化转变。记得在经济学课堂上，介绍不同的市场结构，其中，讲到完全竞争市场结构时，最经常举的例子是，农产品市场，因为农产品市场的产品差异度是最小的，很长的时间里，这是一个事实，但不是个好的事实，这也是农产品电子商务难以发展的原因，因为大家卖的东西都一样。一样是面粉，2 元钱一斤有人要，5 元钱一斤有人要，10 元钱一斤还会有人要，既然有差异化的需求，就应该对应有差异化的供给。笔者有一个朋友就特别注重饮食健康，日常去超市基本都买不到她所需要的健康食材，只能去网上采购，即便这样，也不是什么时候都能买到想要的健康级别。所以，目前的事实是，很多的消费者往往是没有选择的，他们吃不到高品质的食材。

第二，从非标准化到标准化转变。什么样的产品才是优质产品？有一位经济学家讲到，所谓“优质”，不仅仅指的是产品的材质、功能、安全性，还有两个更重要的标准，一是稳定性，即某一种产品的质量要稳定在某一个水平，同一个消费者今天买到的产品跟昨天买到的产品，不同的消费者买到的产品，

品质差距越小越好。二是性价比相当。简单来说，就是一分钱一分货，对于消费者而言是值得的。要达到这两个“优质”的标准，就要求整个生产环节要有严格的质量管控，要有标准的生产体系，并且消费者是能够知晓的。

第三，从小家小户到规模化转变。前面所讲的差异化、标准化的实现，需要以规模化经营为前提。包产到户的小家小户的生产方式下，平均一个家庭只有3~5亩耕地，一年只有5000元左右的收入，关注的生存，很难再去要求他们投资做精品农产品。因此，只能走规模化经营的道路。河南省也在如何实现农产品规模化经营进行了相应布局。例如，2019年9月，河南省人民政府办公厅印发了《关于深入推进农业供给侧结构性改革大力发展优势特色农业的意见》，提出要建成一批规模化优势特色农林产品生产基地，推进农业供给侧结构性改革，不断提高农业质量效益和竞争力。

3.流通端：建立农产品安全追溯体系

此次疫情提升了消费者对饮食安全健康的诉求。根据笔者平日的消费体验，日常所购买的瓜果蔬菜，产自哪里？食用安全标准是不是达标？流通过程经过了什么渠道？有没有安全责任人？等等，这些都是无从查证的。这也是今后现代农业发展需要切切实实解决的问题，通过建立农产品安全追溯体系，做好农产品安全把控环节。

4.人才端：形成城乡人才互通的流动机制

为解决河南省现代农业发展的人才问题，鼓励外出务工人员返乡创业，是近年来河南省极为重视的工作。2019年，河南新增农民工返乡创业22.83万人，带动就业117.49万人。这个数据是对这项工作充分的肯定。不可否认，根据笔者的调研，有一些外出务工人员对自己的家乡有着深深的情节，刚好又有足够的经验和实力创业。但是，也需要认识到，对于大部分从小生长在农村的人来说，走出贫穷的农村，去城市里闯出一片天地，在城市里安家，才是他们的梦想。他们的梦想应该被鼓励，作为政府也应该想办法解决他们在城市安家的诸多户籍、住房、教育、医疗等难题。同时，也应该看到，也有一部分从小在城里生活的人有着田园生活的情节，如果条件允许的话，他们也愿意到乡村开创一番事业。作为政府，应该让他们看到乡村创业的一系列政策红利。因此，来自哪里不重要，作为政府，重要的是让他们看到未来现代农业发展的蓬勃希望，给他们提供施展才华的条件和机遇。

数字普惠金融的创新与监管

中国（河南）创新发展研究院研究员 张 冰

当前，大数据、云计算、区块链、人工智能等技术在普惠金融领域的应用加速深化，推动金融行业提升效率、降低成本、不断创新，形成了全新的业态、机构和产品，普惠金融发展的数字化程度大大提高。2016 年 G20 峰会上首次提出了数字普惠金融（Digital Inclusive Finance）的概念。数字普惠金融是在成本可控、模式可持续的前提下，通过数字金融服务促进普惠金融。数字普惠金融创新是以技术为基础的创新发展，运用金融科技优化或创新金融产品、金融服务、经营模式和业务流程，金融科技是数字普惠金融创新的核心基础。数字普惠金融创新提高了金融效率和金融普惠性，同时也改变了金融业的风险特征，给金融监管带来了新的挑战。全球主要经济体均加强了针对金融创新的监管，构建新型的监管框架。金融创新的监管举措包括创新办公室、监管沙盒和监管科技，这些类型的举措鼓励金融创新，从而改善金融市场、加强金融稳定性、推动金融服务的普惠化、促进金融包容性和保护消费者。

一、数字普惠金融创新的特征、风险和监管框架

1. 数字普惠金融创新的特征与风险

数字普惠金融利用新技术、新手段来创新金融产品和服务，允许市场主体充分发挥主观能动性，提高金融效率、降低业务成本，最大化地发挥金融服务的支撑作用。数字普惠金融创新呈现出如下几大特征及优势：一是覆盖区域更广泛。数字普惠金融依托于大数据、云计算、区块链、人工智能等金融科技底层技术，大大减少传统金融服务对物理营业性网点和分支机构的依赖性，突破了金融机构布局的地域限制，从而更大程度上为用户提供跨空间、无差别的金融产品与服务，实现数字普惠金融向偏远地区推进。二是服务成本更低廉。数字普惠金融利用信息技术，改善了金融基础设施，改变金融模式，降低了获取用户的成本、风险甄别的成本、信息处理成本、经营成本，提高效率。

三是服务对象更普遍。数字普惠金融不仅有普惠金融在服务对象大众化上的目标，也有相应的落实技术作为支撑和保障。数字普惠金融提高了金融服务的可得性，提升了风控能力和促进竞争，拓展了金融服务的深度。

数字普惠金融是未来普惠金融的主流形态，数字普惠金融创新成为金融市场发展的重要动力，最大化地发挥金融科技的支撑作用，同时数字普惠金融的本质仍然是金融，风险仍然是其固有属性，而且这种风险因为数字技术而更易于扩散。一是技术失灵风险，数字普惠金融依托于大数据、云计算、区块链、人工智能等金融科技底层技术，尚不够成熟，在针对高频交易和海量数据等的特定场景下，一旦触发风险会造成连锁反应，引发风险急剧扩散。二是数据安全风险。数据是数字普惠金融创新的基础设施，数据安全的防护漏洞和信息系统缺陷等问题会导致数据滥用和不可预期的损失。三是数字化风控的精确性。使用大数据分析对风险进行微观细分可能会导致金融排斥。数字化风控的一个关键争论，就是数据与违约在统计上的相关性，并不代表二者的因果关系，数据分析结果与真实场景的有偏差。图1从付款、贷款、储蓄和保险四个主要普惠金融领域的角度来分析、概述了这些数字普惠金融的业务模式和产品所涉及的新技术的应用、优势、风险与挑战。

	新商业模式/ 金融新产品	新技术的应用	优势	风险与挑战
付款	手机付款/P2P 付款	互联网、云计算、区块链	快捷、安全、降低成本， 减少贫困	代理机构欺诈风险， 缺乏互操作性
	数字支付和汇 款	互联网、云计算、区块链	降低成本、增加透明度、 不可篡改，保护隐私、便 捷和节省时间	数据安全风险高， 个人信息泄露风险较高
贷款	信用风险评估	互联网、大数据、云计 算、人工智能、机器学 习、区块链	提高贷款覆盖面	造成性别偏见和收入不 平等， 数据分析结果的偏差
	替代性贷款/ P2P贷款	互联网、大数据、云计 算、人工智能、机器学 习、数字支付和汇、征信 评估	提高贷款覆盖面，扩大无 银行账户群体的可得性， 提高放款速度和效率	贷款成本高， 过度借贷的风险较高
储蓄 与保 险	数字储蓄	互联网、大数据云计算、 人工智能、机器学习	降低成本、增加流动性和 透明度，减少存款失窃风 险	金融交易远程化和自助 化较高，对客户金融素 养要求较高
	数字保险	互联网、大数据、云计 算、人工智能、机器学 习、区块链、物联网	降低成本、增加流动性和 透明度，投保方便和理赔 快捷	金融交易远程化和自助 化较高，对客户金融素 养要求较高

图1 数字普惠金融创新业务和产品的优势和风险

2. 数字普惠金融创新的监管目标框架

近年来金融科技不断深化，数字普惠金融改变了传统金融机构与金融消费者的双边关系，形成了银行和非银行金融机构、科技公司、政府监管部门等的多边机构服务生态。传统的金融监管规则已经不能满足数字普惠金融发展的客观要求，固有的监管规则与数字普惠金融创新的“去中心化”的特征不匹配。既有的分业监管框架导致非银行金融机构和科技公司游离于监管体系之外，从而形成监管盲区。数字普惠金融利用新技术、新手段来创新金融产品和服务，允许市场主体充分发挥主观能动性，提高金融效率、降低业务成本，最大化地发挥金融服务的支撑作用，但金融监管机构传统上厌恶风险，需要平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险，创新监管理念。如图 2 所阐述，普惠金融创新监管的 I-SIP 框架（CGAP）考虑到数字普惠金融创新和监管目标相结合，将促进普惠金融发展（Financial Inclusion），确保金融稳定（Financial Stability），构建金融诚信体系（Financial Integrity）和保护消费者（Customer Protection）。

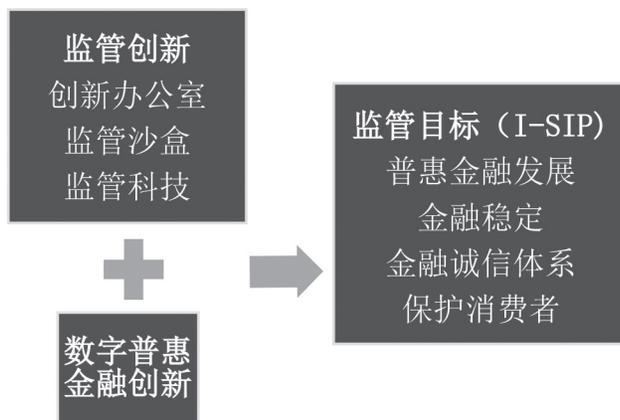


图2 数字普惠金融创新监管I-SIP目标框架

二、创新办公室促进数字普惠金融创新的实践与经验教训

全球三十多个国家和地区，包括美、英、新加坡等推出了创新办公室作为监管创新流程的第一步。创新办公室的关键目标是推动监管机构与创新主体间的互动以及在推动创新方面互相学习促进。这种互动帮助监管机构发现创新过程中出现的新问题并制定相对应的政策，同时帮助创新主体理解监管的条例和未来金融科技相关的监管方向。创新办公室的名称、形式和功能多

样，但是都会与提供创新产品和服务的金融服务主体进行互动并提供清晰的监管与服务。相对于其他创新监管计划，创新办公室易于组建，运作成本较低，监管机构可以从小处着手，培训创新主体关于监管环境方面的知识，比如，解释其计划中推出的与创新相关的重大监管政策和提供牌照。

1. 创新办公室直接推动数字普惠金融的创新和发展

目前大约33个创新办公室中有3个明确促进数字普惠金融创新，如印度尼西亚的OJK Infinity，巴林中央银行通过其FinTech Unit鼓励数字普惠金融创新。英国金融局FCA的创新办公室帮助普惠金融的供应主体和其他代理机构了解适用于他们的监管框架。英国创新办公室帮助采用替代信用评分方法的公司，快速确定其服务是否是受监管。其他国家的创新办公室也通过不同的方式推动数字普惠金融创新发展。

2. 创新办公室间接推动数字普惠金融的创新和发展

创新办公室支持数字普惠金融创新监管推动因素的发展，从而间接推动数字普惠金融的创新和发展。一是降低创新者和消费者的成本。创新办公室是创新者和监管者之间的关键连接点，双方的互动有助于创新者快速、轻松地理解监管框架，从而降低进入壁垒和创新的障碍，并减少监管不确定性。成本降低意味着最终消费者的价格更低和获得更好的金融服务。二是强化消费者保护。创新办公室通过早期参与新产品、服务和业务模式的设计，使他们能够就消费者保护要求向创新者提供建议，从而促进合规创新，确保充分的消费者保护。三是更好的指导政策制定。创新办公室帮助甄别创新金融服务的风险及其对监管政策的影响，风险包括监管漏洞、监管套利和监管不清晰。这样，创新办公室就有助于改善政策环境，从而大大有利于数字普惠金融创新的发展。四是改善数字普惠金融创新产品和服务的市场自由竞争环境。

3. 创新办公室的经验教训

创新办公室促进监管机构参与金融业服务创新，通过与监管机构的沟通，数字普惠金融创新主体更好地了解监管框架如何适用于其业务，这让创新主体有更多的自由和灵活性开展创新。创新办公室促进金融创新方面的国际监管知识交流。鉴于数字普惠金融服务的跨国界本质，创新办公室受益于针对数字普惠金融创新监管计划的协同和交流，促进信息和知识共享，从其他区域监管机构发起的创新监管举措中吸取灵感和教训，并着重开展区域和国际

合作，比如监管政策的跨境试验。创新办公室与监管生态系统融合，及时发现创新的监管障碍并加强监管。

创新办公室能发挥多大的作用取决于创新办公室的监管资源。鉴于创新办公室的主要职能是明晰监管框架，工作人员必须对数字普惠金融创新和金融监管充分的了解，否则创新办公室的效用比较有限，无法提供有用的建议和支持。创新办公室另一个关键推动因素是行政领导和相关机构支持，为创新办公室的运行提供充分的资源。比如，巴林中央银行给予创新办公室向行长或直接负责人汇报的权力，减少中间环节。创新办公室与其他部门的有效协同也是其成功运作的的关键因素之一。

三、监管沙盒促进数字普惠金融创新的实践与经验教训

监管沙盒被广泛采用为一项金融创新的监管举措。监管沙盒为金融创新提供安全快捷的测试环境，允许创新主体与客户一起测试新的金融服务、产品或业务模式，但须遵守相应的保障措施和监督。目前全球有 50 多个国家和地区已经有了监管沙盒或计划近期推出监管沙盒，包括 2020 年中国在北京、上海、杭州等城市成立的监管沙盒试点，以推动稳健的金融科技创新。

监管沙盒有多种形式，主要包括产品测试沙盒和政策测试沙盒。产品测试沙盒使用沙盒程序作为安全区，使创新主体能够在正式许可或注册之前对新金融产品进行现场测试。创新主体获得有关其产品、服务或业务模式的反馈，评估消费者的接受程度，并按照监管机构的反馈优化产品功能后推向市场。政策测试沙盒则是使用沙盒流程来评估有可能阻碍有益新技术或业务模式的法规或政策，以决定金融科技创新的商业模式是否需要修改现有监管规则或法规。政策测试沙盒的主要功能是调整、撤销或支持传统的监管规则或法规。鉴于金融创新产品和服务的跨国别特性，跨地区监管沙盒促进跨境监管协调，通过共享测试项目以及减少监管套利的可能性，使普惠金融创新主体能够在区域或全球基础上更迅速地扩展。

1. 监管沙盒直接推动数字普惠金融的创新和发展

一些地区的监管沙盒直接推出支持数字普惠金融创新的项目，专门致力于测试数字普惠创新解决方案，以促进普惠金融的发展。巴林、马来西亚和塞拉利昂银行已经推出了普惠金融相关的沙盒，其他地区处于不同普惠金融

沙盒规划阶段。马来西亚国家银行的普惠金融沙盒的目标为“推动形成稳健普惠金融系统”。塞拉利昂银行的普惠金融沙盒则以“通过改善金融产品和服务的质量，拓展普惠金融产品和服务的可得性”。巴林中央银行近期成立了普惠金融沙盒，其重点是推动有效竞争，采用新技术来提高普惠金融质量和改善客户体验。

2. 监管沙盒间接推动数字普惠金融的创新和发展

在推动数字普惠金融创新的同时，监管沙盒有助于形成有利于数字普惠金融创新的生态环境。有一些地区开始探索普惠金融主题沙盒，重点关注数字普惠金融生态发展所需要的新兴技术，包括电子识别客户（eKYC）、QR码和小型企业融资。大约有十几家监管机构已经使用或正在计划使用监管沙盒，来识别取消阻碍数字普惠金融创新发展的监管规则或监管政策引起的潜在摩擦。图3阐明了监管机构、数字普惠金融创新主体和消费者受益于监管沙盒的机制。

	监管机构	数字普惠金融创新主体	消费者
监管沙盒优势	<ul style="list-style-type: none"> • 通过学习与测试指导长期政策制定 • 支持创新 • 推动市场参与者之间的沟通和互动 • 优化监管政策 	<ul style="list-style-type: none"> • 通过简化授权流程缩短产品和服务进入市场的时间 • 减少监管不确定性 • 收集有关监管要求和风险的反馈 • 更容易获得资金的支持 	<ul style="list-style-type: none"> • 促进推出更安全的新产品和服务进入市场 • 增加获得金融产品和服务的机会

图3 监管沙盒促进数字普惠金融创新

3. 监管沙盒的经验教训

目前量化监管沙盒对数字普惠金融创新的影响还太早，大部分国家的监管沙盒仍然处于试点摸索阶段，尚未形成一套可复制的成熟机制和监管创新模式。由于监管机构不同，设计和运营成本存在着较大差异，沙盒测试环节的审核评估期限过长，大部分监管机构大大低估了开发和运营监管沙盒所需要的资源。过长的审批和评估测试期限，增加了初创公司的成本，甚至延误了创新时机。由于测试时间过长，实践中一些金融科技初创公司难以获得银行服务，导致部分小微企业难以在测试阶段获得资金，不利于沙盒测试计划的顺利展开。

监管协调至关重要，尤其是在多个监管机构并存的地区，金融科技的创新往往属于不同监管机构的监管。比如香港的金融管理局、证券期货委员会

以及保险监管局，都有独立的监管沙盒，这使得跨领域的产品测试很困难。这三个不同的监管沙盒协同监管，为金融科技创新产品提供了一个单独的进入点，在三个沙盒中测试的公司数量现在显著增加。退出机制和过渡机制有待完善。对于沙盒测试完毕后的退出和过渡机制，各国监管沙盒没有或者仅有少量规定，包括沙盒测试失败后的计划、测试成功的产品服务如何推广、测试结束后消费者告知与警示等系统明确的过渡机制等，均有待完善。

四、监管科技促进数字普惠金融创新的实践与经验教训

在推动数字普惠金融创新的过程中，监管科技日益成为监管机构重点考虑的工具。监管科技指采用创新技术更高效地解决监管和合规要求，为监管和合规提供解决方案，包括大数据分析和数据可视化技术；区块链技术不可更改的分布式账本技术；人工智能，包括任何自然语言和语义分析理解的深度学习。监管科技通过改进数据处理、客户身份识别、压力测试、市场行为监控和法律法规跟踪等环节，能够提升监管机构的监管能力和降低金融机构的合规成本。

1. 监管科技推动数字普惠金融的创新和发展

监管科技侧重于监管机构监督创新主体和强化合规，以确保创新的金融服务合规的交付，从而促进数字普惠金融的创新。监管机构在数据收集和分析工作中作用显著，和创新主体之间共享信息，该系统收集数据以评估风险，并通过生成报告控制和支持监管流程。监管科技帮助监管机构改善监管金融服务平台，提供实时数据分析，提出最需解决监控机构的方案，节省监管资源。监管机构可以使用监管科技更直接的与消费者互动，不受偏远地区消费者的地域限制，以确保消费者的权益得到保护，优化数字普惠金融的监管。虽然监管者采用监管科技仍处于早期阶段，但取得了一些有效的成果，如由盖茨基金会、Omidyar 网络和美国国际开发署（USAID）于 2016 年建立的监管机构加速器（R2A）。R2A 是通过技术帮助新兴和发展中经济体的监管机构提高有效性的一个成功模式，它与两个监管机构合作——菲律宾的 BSP 和墨西哥的 CNBV，促进数字普惠金融创新。

2. 监管科技的经验教训

数字普惠金融创新受金融科技的技术驱动，监管科技的重要性日益提高。

然而，与创新办公室和监管沙盒相比，监管机构实施监管科技来支持数字普惠金融创新的成果，需要较长时间才能呈现出来，监管机构需要相关部门的协同支持。识别正确的问题是开发解决方案的必要先决条件，监管机构必须仔细界定数字普惠金融创新所面临的问题，找到问题的根源，利用技术资源来解决问题。鉴于监管科技的特性，需要建立技能互补的多学科团队来解决问题，因此，构建有多学科背景的监管科技团队尤为重要。同时，鼓励公众的参与有助于发展出潜在的解决方案，引入新的视角和技能，监管机构与数字普惠金融创新主体互动，有助于发现那些通过标准流程无法发现的数字普惠金融创新的解决方案。

河南省房地产市场的发展现状和趋势

中国(河南)创新发展研究院 魏 征

一、河南省房地产行业的发展现状

我国自1998年实行住房改革，这一年是房地产行业的巨大转折点，在此后将近20年时间里，房地产行业进入了快速发展时期，伴随着经济社会的发展，河南省的住房平均销售价格由1998年的977.08元/m²增长到2019年的6311元/m²，全省GDP从1998年的4308.24亿元增长到2019年的54259.20亿元，人均年可支配收入从1998年的4219元增加到2019年的23902.68元，我们国家M2层次的货币供应量从1998年的104498.5亿元增长到2019年的198.65万亿元，同时全省的城镇化率从1998年的18.74%提高至2019年的53.21%，按照可比数据计算，在过去的20年时间里，房价上涨了6.46倍，GDP增涨了12.59倍，人均可支配收入增加了5.67倍，M2层次货币供应量增加了19倍，城镇化率增加了2.84倍。通过对比可以看出，房价的上涨幅度和人均年可支配收入的上涨幅度基本是同步的，受货币供应量的影响房价的预期，房价上涨幅度略高于收入增长的幅度，这得益于1998年以后我国深入扩大改革开放，尤其是加入WTO以后，我国融入全球经济一体化，发展速度明显加快，人们的收入水平得到大幅度的提高，伴随着经济社会的发展，房价上涨是必然的结果。

表1 2016—2019年河南省房地产开发投资和GDP数据一览表

年份	GDP (亿元)	GDP 增速	房地产开发投资额 (亿元)	房地产开发投资额增速	住宅房地产开发投资额 (亿元)	全省固定资产投资额 (亿元)	房地产开发投资额占GDP比重	房地产开发投资额占全省固定资产的投资额比重	住宅房地产开发投资额占房地产开发投资额比重
2016	40160.01	8.10%	6179.13	28.20%	4558.07	39753.93	15.39%	15.54%	73.77%
2017	44988.16	7.80%	7090.25	14.70%	5330.8	43890.36	15.76%	16.15%	75.18%
2018	48055.86	7.60%	7015.47	-1.10%	5357.62	47445.48	14.60%	14.79%	76.37%
2019	54259.2	7.00%	7464.59	6.40%	6055.37	51263.61	13.76%	14.56%	81.12%

数据来源：河南省统计局

由表 1 可以看出 2019 年 1—12 月份，河南全省房地产开发投资 7464.59 亿元，比上年增长 6.4%。其中，房地产开发投资占全省 GDP 的 13.76%，占全省固定资产投资额的 14.56%，住宅房地产投资 6055.37 亿，住宅投资占房地产开发投资的比重为 81.12%。

表2 2019年河南省18个地级市房地产投资情况一览表

省辖市	总量 (亿元)	总量排位	增长百分比	占全省总量比重
全省	7464.59	-	6.40%	-
郑州	3349.86	1	2.80%	44.88%
许昌	396.8	2	30.90%	5.32%
信阳	390.21	3	-7.90%	5.23%
驻马店	380.29	4	9.80%	5.09%
洛阳	366.49	5	17%	4.91%
商丘	334.32	6	-1.70%	4.48%
新乡	331.42	7	-3.50%	4.44%
开封	310.77	8	29%	4.16%
周口	293.96	9	23.60%	3.94%
濮阳	240.63	10	24.10%	3.22%
南阳	236.41	11	7.40%	3.17%
安阳	173.48	12	6.50%	2.32%
三门峡	152.24	13	13.30%	2.04%
平顶山	146.75	14	-10.60%	1.97%
漯河	146.13	15	20.60%	1.96%
焦作	105.4	16	-0.30%	1.41%
鹤壁	93.66	17	4.10%	1.25%
济源	15.76	18	-1.10%	0.21%

数据来源：河南省楼市网

表2所示，在全省18个地市中，郑州市房地产开发投资以3349.86亿元占据整个河南省房地产开发投资44.88%的份额，位居第一名；许昌、信阳分别以396.8亿元、390.21亿元位于第二名、第三名；据河南楼市网数据研究中心统计，除前三名外，驻马店、洛阳、商丘、新乡、开封，2019年房地产开发投资也顺利突破300亿大关，在18个地市中，济源市以15.76亿元垫底，同比下降1.1个百分点。

表3 2019年河南省18地市房地产开发投资增速排行榜

省辖市	总量(亿元)	总量排位	增长百分比	增速排位
许昌	396.8	2	30.90%	1
开封	310.77	8	29.0%	2
濮阳	240.63	10	24.10%	3
周口	293.96	9	23.60%	4
漯河	146.13	15	20.60%	5
洛阳	366.49	5	17%	6
三门峡	152.24	13	13.30%	7
驻马店	380.29	4	9.80%	8
南阳	236.41	11	7.40%	9
安阳	173.48	12	6.50%	10
鹤壁	93.66	17	4.10%	11
郑州	3349.86	1	2.80%	12
焦作	105.4	16	-0.30%	13
济源	15.76	18	-1.10%	14
商丘	334.32	6	-1.70%	15
新乡	331.42	7	-3.50%	16
信阳	390.21	3	-7.90%	17
平顶山	146.75	14	-10.60%	18

数据来源：河南省楼市网

据河南楼市网数据研究中心统计，如表3所示，许昌市以30.9%的房地产开发投资增速领跑其他地市，开封、濮阳分别以29.0%、24.10%的增速位居第二、三名；2019年河南省有6个地市房地产开发投资同比出现下滑，其中平顶山市下滑最为严重，同比下滑10.6%。

郑州市作为河南省会，其房地产市场的发展在全省具有代表性意义，通过对郑州市房地产市场的分析可以窥见河南省房地产发展的全貌。1998年以后房地产行业发展迅速，各路资金大举进入郑州，2004年郑州市开始城中村拆迁，大大改善了郑州市的城市形象，2008年北京奥运会后，中国房价完成了中国经济景气周期中的精彩表演，在国内房价不断上涨的态势下，郑州的房价也不断突破记录。大量资金涌入房地产市场，郑州市的房价持续上涨。

郑东新区逐渐形成，加上中原经济区的发展规划公布，郑州快速发展的节奏再一次提速。但是随即受到美国次贷危机的影响，中央政府及时出台了经济刺激措施，房价经历了短暂的调整重新进入上行轨道。

进入 2013 年下半年，中国经济高速发展后进入一个下行周期，信贷资源紧张、担保链断裂等情况，使房地产市场火热的苗头遇冷，房地产业迎来了前所未有的寒冬。房地产进入“中场休息”时期，“互联网+”“新常态”“白银时代”成为房地产大佬及企业经常提及和考虑的关键词，由于中央政策的冷落，各大开发商似乎也很茫然，房地产崩溃论不时见于各种媒体新闻。

然后经历了 2014 年和 2015 年房地产业发展的萎靡时期，这两年时间房价出现了一定的松动，郑州市的房价也出现了小幅下跌，然而到了 2016 年，中央又推出了为房地产业背书的政策，推出了降低首付比例，降低契税税率，扩大公积金适用范围等一列去库存的政策，然而并没有出现我们想象的薄利多销的景象，而代之以量价齐升的现实出现在面前，到了八九月份郑州市在各种利好的加持下，各路炒房人马齐聚郑州，房子一天一个价，有钱抢不到房子的现象时有发生。而此后，郑州市政府出台了所谓的“930 新政”，限购政策再次被提出来，而且在实施的过程中不断加码。

从 2016 年“930 新政”以后，房地产行业一直在不温不火的发展，中央及各省市层面不断加码调控力度，在过去的 2019 年全国各地出台的调控措施超过 600 项，除节假日外每天都有超过 2 项调控政策出台，并且央行、银保监会通过窗口指导不断收紧房地产企业的融资渠道，这就造成中国经济做出巨大贡献的房地产企业在夹缝中生存。

表 4 2016—2019 年郑州市房地产开发投资及销售情况

年份	房地产开发投资额 (亿元)	房地产开发投资增速	新开工面积 (万平方米)	竣工面积 (万平方米)	实际销售面积 (万平方米)	销售金额 (亿元)	待售面积 (万平方米)
2016	2778.9	38.90%	5287.2	1455.2	2859.2	2333.9	349
2017	3358.8	20.90%	5449.6	1537.1	3097.8	2673.8	457
2018	3258.04	-3.00%	4363.5	1946.1	3712.1	3134	570.7
2019	3349.26	2.80%	4669.3	2107.4	3593.3	3403.6	616.7

数据来源：郑州市统计局，郑州市住房和城乡建设局

由表 4 可以看出，郑州市 2016 年的房地产投资增速高达 38.9%，这得益于 2016 年中央层面提出的去库存政策，房企对房地产市场的未来表示乐观，

但从2016年的“930新政”出台以来，郑州市的房地产开发投资的增速是在不断下降的，2017年的投资增速相比2016年接近腰斩，在此之后房地产调控政策不断加码，房地产投资增速不断下滑并且在2018年首次降为负值，2019年转正但也是处于历史低位。同时根据这四年的数据可以得出郑州市房地产的去化周期超过20个月，并且呈现增加趋势，这主要是2016年以来房地产调控政策过严，而同时2016年和2017年房地产投资增速过大又遇到前所未有的针对房地产行业的严厉调控造成的库存过多。

表5 郑州市2016—2019年GDP、人口增速及人均可支配收入变动数据

年份	GDP (亿元)	GDP增速	总人口增速	人均可支配收入增速	房地产开发投资额占GDP比重
2016	7994.2	8.40%	1.60%	6.80%	34.76%
2017	9130.2	8.20%	6.60%	9.00%	36.79%
2018	10143.3	8.10%	3.40%	8.30%	32.12%
2019	11589.7	6.50%	2.10%	8.60%	28.90%

数据来源：郑州市统计局，郑州市住房和城乡建设局

从表5结合表4可以看出，最近四年郑州市GDP增速呈现逐渐下降趋势，这有全国层面的大环境的影响因素，同时对房地产的依赖程度较大，房地产投资增速的下滑带动GDP增速下行。同时根据时间序列模型分析可以得出，郑州市的GDP和人口净增加量对郑州市房价的贡献率在不断上升，随着时间延续，影响效果在增加；房地产业与经济发展水平密切，经济发展对房地产业的发展具有引导作用，地方经济发展得好，能为房地产业发展提供基础，而反过来，房地产业的健康有序发展也能促进地方经济的更快更好发展。首先，从经济角度来看，一是GDP越大，城市经济体量越大，城市未来发展空间也越大；二是人均GDP和城镇居民人均可支配收入越高，居民越富裕，拥有更高的购买力，可享受更高水平的物质生活。其次，居民对房地产的需求不外乎是居住（或改善性居住）和投资这两大需求，拉动这两大需求的，从人口的角度看，一是与人口规模有关，二是与人口增速有关。常住人口和城镇人口规模是存量指标，既决定劳动供给又影响消费需求，是关乎经济发展的关键因素。常住人口和城镇人口增速反映了一个城市对外来人口的吸引力，城市基础设施越完善，开放和包容性越强，对人才的吸引力越大。一个城市有更多的人口和人口流入，这个城市的经济就会发展得更好，房地产市场就会更

加繁荣。郑州市房地产开发投资完成额、商品房销售量、M2 层次货币供应量、对郑州市房价的贡献程度随着时间的波动有升有降，其中影响最大的是 M2 层次货币供应量。中央银行的货币政策对房地产行业的影响相当大，货币宽松会引起通货膨胀，物价上涨成为必然，房子也不例外。

2020 年新年伊始，爆发了百年一遇的新冠肺炎疫情，一月份由于春节假期，大多数行业只有半个月的工作时间，整个二月份全国几乎处于停摆状态，三月份疫情得到控制后，虽然可以复工，但是受限于疫情防控的持续，大多数行业基本处于半停工的状态，各行各业损失惨重，房地产业也不例外。

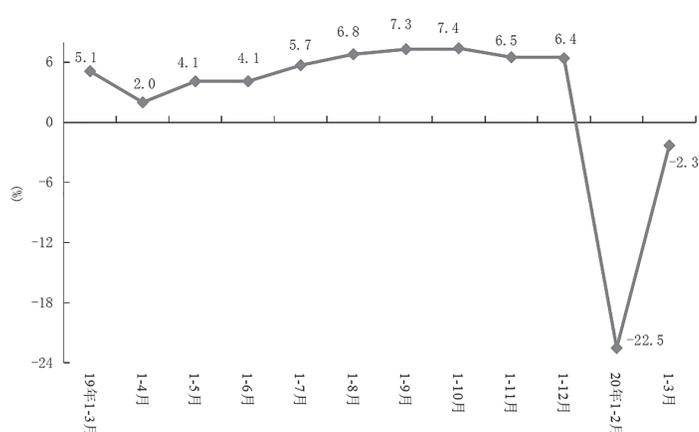
表 6 2020 年 1—3 月河南房地产投资及销售情况

表 1 2020 年 1—3 月份全省房地产开发和销售情况

指标	绝对量	同比增长 (%)
房地产开发投资 (亿元)	1168.86	-2.3
其中:住宅	948.79	-0.8
办公楼	29.55	-13.8
商业营业用房	103.28	-3.6
房屋施工面积 (万平方米)	46235.48	3.7
其中:住宅	35214.29	4.6
办公楼	1563.74	4.5
商业营业用房	4648.16	-9.2
房屋新开工面积 (万平方米)	2040.35	-35.6
其中:住宅	1660.19	-34.7
办公楼	19.83	-67.1
商业营业用房	189.98	-35.4
房屋竣工面积 (万平方米)	684.91	-35.3
其中:住宅	541.25	-37.6
办公楼	17.69	49.1
商业营业用房	86.81	-26.9
土地购置面积 (万平方米)	97.76	-18.2
土地成交价款 (亿元)	46.09	-17.7
商品房销售面积 (万平方米)	1645.95	-24.6
其中:住宅	1510.91	-23.2
办公楼	14.03	-71.4
商业营业用房	93.56	-30.8
商品房销售额 (亿元)	1022.80	-26.2
其中:住宅	923.05	-23.7
办公楼	12.70	-75.5
商业营业用房	70.93	-33.8
商品房待售面积 (万平方米)	2592.53	1.1
其中:住宅	1785.75	1.5
办公楼	128.73	8.8
商业营业用房	476.83	-1.8
房地产开发企业到位资金 (亿元)	1355.91	-6.5
其中:国内贷款	167.11	12.3
利用外资		
自筹资金	787.96	-2.6
定金及预收款	236.16	-18.9
个人按揭贷款	150.86	-6.6

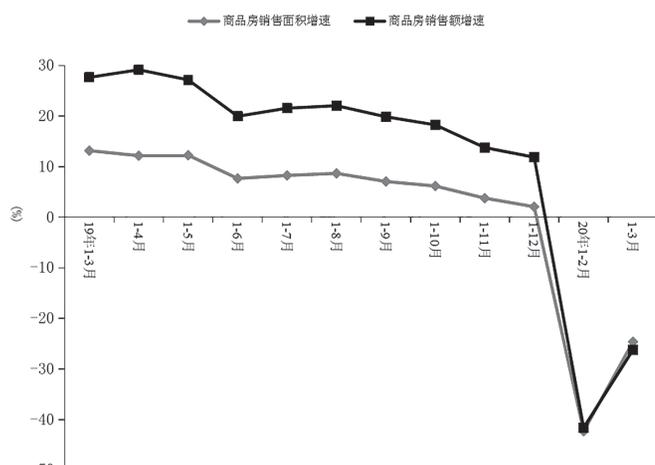
数据来源:河南省房地产协会

全省房地产开发投资增速



2020年1—3月份，全省房地产开发投资1168.86亿元，同比下降2.3%，降幅比1—2月份收窄20.2个百分点。其中，住宅投资948.79亿元，下降0.8%，降幅收窄17.2个百分点，住宅投资占房地产开发投资的比重为81.2%。同期，房地产开发企业房屋施工面积46235.6万平方米，同比增长3.7%，增速比1—2月份回落0.9个百分点。其中，住宅施工面积35214.6万平方米，增长4.6%。房屋新开工面积2040.35万平方米，下降35.6%，降幅14.7个百分点。其中，住宅新开工面积1660.19万平方米，下降34.7%。房屋竣工面积684.91万平方米，下降35.3%，降幅收窄2.0个百分点。其中住宅竣工面积541.25万平方米，下降37.6%。

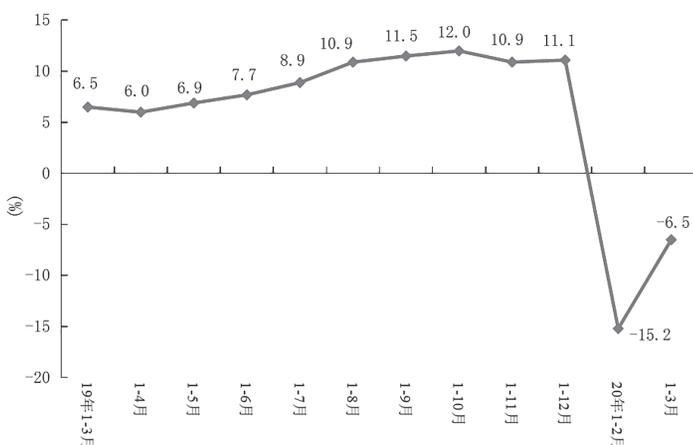
全省商品房销售面积与销售额增速



2020年1—3月份，商品房销售面积1645.95万平方米，同比下降24.6%，降幅比1—2月份收窄17.7个百分点。其中，住宅销售面积下降23.2%，办公楼销售面积下降71.4%，商业营业用房销售面积下降30.8%。商品房销售额

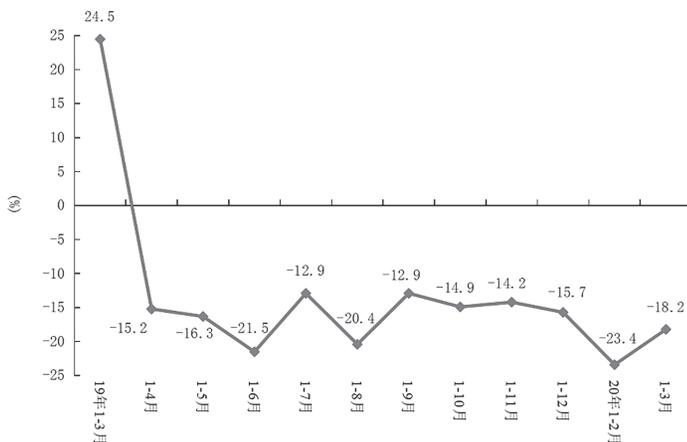
1022.80 亿元，下降 26.2%，降幅比 1—2 月份收窄 15.4 个百分点。其中，住宅销售额下降 23.7%，办公楼销售额下降 75.5%，商业用房销售额下降 33.8%。预计 2020 年 1—4 月河南省商品房销售额预计 1463 亿元，同比 2019 年 1—4 月份(1990 亿元)下滑 26.5%。截止三月份末，商品房待售面积 2592.53 万平方米，比 2 月末增加 127.60 万平方米。其中，住宅待售面积增加 97.65 万平方米，办公楼待售面积增加 13.28 万平方米，商业营业用房待售面积增加 20.31 万平方米。

全省房地产开发企业本年到位资金增速



2020 年 1—3 月份，房地产开发企业实际到位资金 1355.91 亿元，同比下降 6.5，降幅比 1—2 月份收窄 8.7 个百分点。其中，国内贷款 167.11 亿元，增长 12.3%；自筹资金 787.96 亿元，下降 2.6%；定金及预收款 236.16 亿元，下降 18.9%；个人按揭贷款 150.86 亿元，下降 6.6%。

全省房地产开发企业土地购置面积增速



2020 年 1—3 月份，房地产开发企业土地购置面积 97.76 万平方米，同比

下降 18.2%，降幅比 1—2 月份收窄 5.2 个百分点；土地成交价款 46.09 亿元，下降 17.7%，降幅收窄 27.4 个百分点。

全省范围内房地产开发投资占 GDP 比重为 15%，郑州市 GDP 对于房地产投资的依赖度高达 30% 左右，房地产行业作为国民经济的支柱产业，其产业链能够带动上下游五六十个行业的发展，这些行业总产值占到全部 GDP 的 40% 左右，即使在现在的美国和德国等发达资本主义国家，房地产及其相关链条产业的产值也占到 GDP 的 18% 左右。房地产之所以对国民经济如此重要的原因是：一是因为房地产的经济带动能力和就业吸纳能力，其他行业无可比拟。房地产业关联度高、带动力强，辐射的上下游产业链极其庞大，建筑、建材、化工、轻工、电器、家装设计、社会服务等产业依附房地产而生，甚至房地产广告一度成为媒体的主要收入来源。房地产业也容纳了大量的就业，从工程师到工地工人、从上层设计到基层销售员，房地产业既收 985、211 的天之骄子，也接纳初高中学历甚至大字不识的底层劳动人民，其他行业很难做到如此大规模、大跨度的就业吸纳；二是中国城镇化尚未完成。城镇化关系中国整体产业的优化改革，是中国走向发达富裕的必经之路。农村分散式的居住方式阻碍了国家现代化的发展，一个是零零碎碎的土地不利于规模化、集约化的现代农业发展，低效的散户种植浪费了大量农耕土地和劳动力。而反观农业现代化作业的东北三省，农业产值占全国五分之一。另一个是农村人口集中到城镇后，国家可以集中搭建基础建设如医疗、教育，而教育的提升可以使劳动力素质可以匹配到产业升级后的现代工业当中。2019 年河南省城镇化率达到 53.21%，低于全国的 60.60%，经济学家预测 2050 年中国城镇化可以达到 77%，与发达国家 80% 以上的城镇化率相比，中国还有至少三十年的路要走，河南省要经历的时间更久。而这三十年城镇化中，房地产业扮演中举足轻重的角色；三是大部分城市仍要依赖土地财政完成原始积累。我国经济发展水平严重不均衡，南方沿海城市经济发展水平较高，而其他大部分城市产业非常少，大都是通过“以地生财”来完成或正在完成原始积累；卖地既是一本万利，又是一竿子买卖，因此土地财政的滥用广受诟病。土地财政是以政府信用为背书销售未来的城市公共服务，本质是融资而不是公益，每一个想享受城市便利公共服务的人，都隐性为便利买了单；政府收取的地价和税费占据一套房子房价的 60%，这也是房价居高不下最主要的原因。

房地产行业对中国经济的发展非常重要，目前在新冠肺炎疫情的影响下，在其他产业受疫情影响较大的情况下，如果房地产行业不能健康发展，开发商融资渠道受限，谨慎拿地，地方政府的财政收入会受到很大影响，保基层运转会显得非常困难，同时房地产行业的下滑势必会拖累 GDP 的增速，严重影响全面建成小康社会的目标。

二、河南省房地产行业发展的趋势

1. **人口向郑州大都市圈集中会带来大量的住房需求。**全世界的城市化进程表明人口都是往大城市集中，大城市有优秀的教育资源、便捷的交通设施、完善的医疗服务体系、大量的高薪就业岗位。其一，通过这次疫情可以看出，大城市采取的各种防控措施相对较人性化，对正常的生活干扰较少，不像一些小地方一封了之，同时大城市先进的医疗卫生条件患者的治愈率较高，这些优秀的公共资源吸引着人们涌向大城市。其二，我省的人口规模已告别高速增长的数量红利时期，但是作为人口大省，人口基数较大，人口素质提升和城镇化迁徙等结构变化，带来新一轮的人口质量红利，河南省最优秀的几所大学都集中在郑州大都市圈，每年大量的毕业生选择留在当地发展，这些留下来的年轻人需要成家立业，存在着大量的住房需求，截止 2019 年末，郑州市常住人口 1035.2 万人，距离 1500 万人口的目标还有相当大的距离。

2. **房地产企业寡头化。**在上一轮发展周期中，部分中小企业扩张过于激进，暴露出管理落后、产品乏力、布局单一等问题。市场下行时，这些问题给企业运营带来的影响将进一步加剧，再叠加很可能延续的销售遇冷、融资收紧、成本高企等情况，以及持续袭来的债务压力，某些企业的境遇可想而知；放眼未来，破产企业数量或继续增加。由于最近几年严厉的住房调控措施，各个房企的生存压力都很大，此时考验房地产企业的风险应对能力、融资能力、经营管理能力等，风险管控不佳的大量的中小房企会被淘汰出局，上演“大鱼吃小鱼”的场景，大规模的优秀房企会胜出。

3. **房地产长效调控机制的建立。**在过去的将近 20 年时间里，货币增加的速度远超过人们收入的增长速度，为了自己的资产增值保值，在投资渠道缺乏的情况下，人们热衷于买房，通过持有房产能实现自己的资产增值保值，而同时在经济不发达地区，由于产业匮乏，各地的经济发展对房地产的依赖

性比较大，地方政府的财政收入主要依赖于土地出让金，而中央政府又不愿意看到房价上涨过快，积累大量的金融风险，所以对房地产调控政策时紧时松，不能保证房地产行业的平稳健康发展，房地产行业的平稳健康发展关系经济发展的持久稳定，过热或过冷都会影响经济社会的健康发展，而各个城市的发展状况又不相同，应该全面落实因城施策，而不能不顾各地的实际发展状况，采取一刀切的政策，这对于经济的影响相当大。

4. 建立符合河南省情的房地产发展模式。居者有其屋，是未来我国房地产发展的终极目标。分类供应，租购并举，多渠道住房保障体系日趋完善，不同群体根据自身条件和需求选择住房，将有利于建立完善的住房结构体系和平抑房价过快上扬。河南地少人多，资源相对贫乏，产业较为单一，如何在发展经济的同时，减少对房地产行业的依赖，提高城镇化率，促进经济的高质量发展，这就面临着巨大的人口、资源和经济结构调整的压力，这就要求河南省政府在制定房地产行业的宏观调控政策时要尊重经济规律，通过颁布相关政策，采取有关手段，保持房地产行业的平稳健康发展。



扫码关注微信公众号

主编：喻新安 本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导。

赠阅：各省辖市、直管县（市）、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业。

地址：郑州市紫荆山南路666号黄河科技学院图书馆三楼 邮编：450000

电话（传真）：0371-68787369

电子邮箱：zhcfyjy@126.com