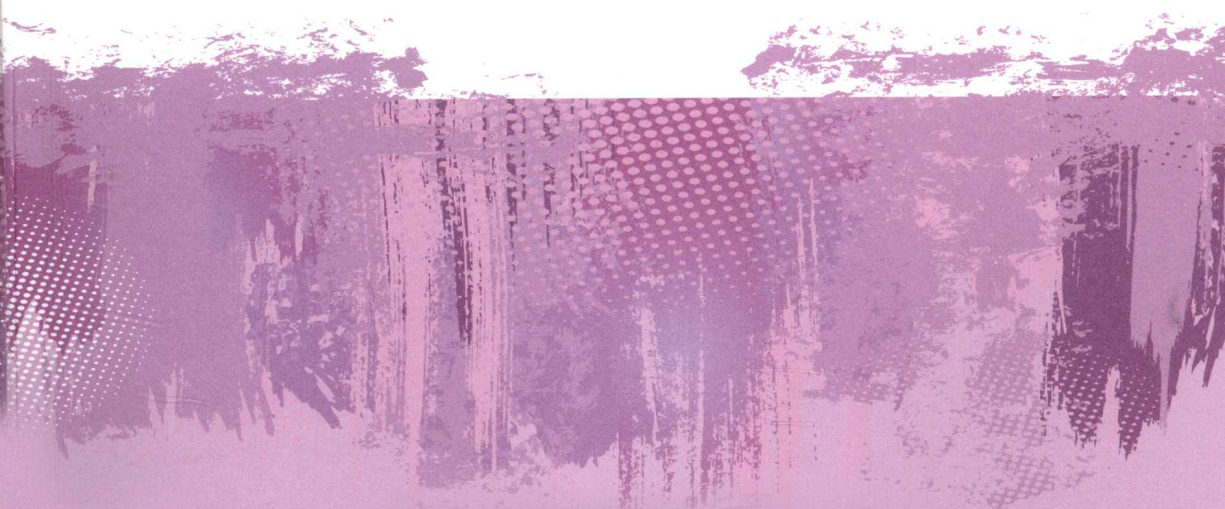


上海发展研究基金会丛书

新型城市化：抉择和路径

上海发展研究基金会 / 报告



格致出版社

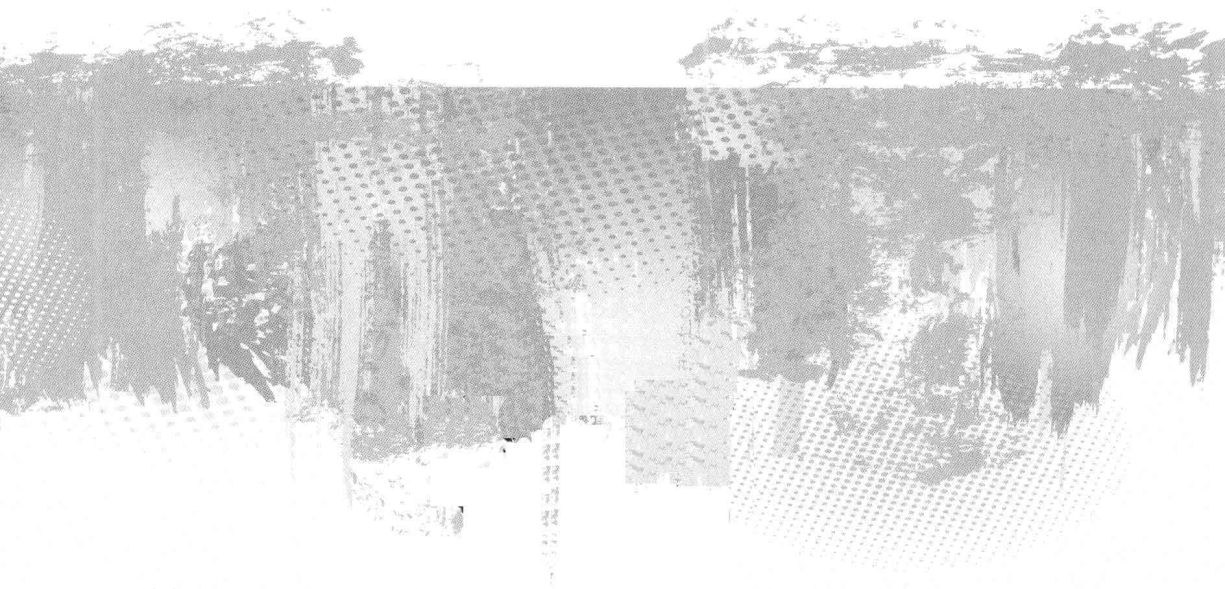


上海人民出版社

上海发展研究基金会丛书

新型城市化：抉择和路径

上海发展研究基金会 / 报告



格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城市化:抉择和路径/上海发展研究基金会报告. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2013

(上海发展研究基金会丛书)

ISBN 978-7-5432-2244-1

I. ①新… II. ①上… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 061593 号

责任编辑 彭琳
美术编辑 路静

上海发展研究基金会丛书
新型城市化:抉择和路径
上海发展研究基金会 报告

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 9.75
插页 2
字数 128,000
版次 2013 年 5 月第 1 版
印次 2013 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2244-1/F·632
定价 32.00 元

■ 前言

我国的城市化在过去三十几年中取得了巨大成就,但也存在着一系列的问题,这些问题越来越紧迫和不容回避,已经到了应该通过全面深入的改革才能有效解决的阶段。为此,上海发展研究基金会设立了中国城市化进程的研究课题,邀请来自全国各地多个研究机构和高校的专家学者研究如何在目前情况下加速中国的城市化进程。

该课题的研究报告分为总报告和九个分报告。总报告对新型城市化进程的意义、难点和对策提出了整体性的看法。各个分报告则围绕城市化的某一个重要问题进行深入剖析,并在最后分别提出具体的政策建议。总报告及各分报告的撰写人分别如下:

总报告题为《新型城市化的经济逻辑和价值内涵》,由上海发展研究基金会乔依德、张朝晖撰写。分报告一题为《中国经济转型和城市化》,由云南财大万广华撰写。分报告二题为《重构城市体系:探讨中国城市规模与空间布局的政策取向》,由复旦大学陆铭撰写。分报告三题为《农民工市民化:新型城市化的方向》,由复旦大学任远撰写。分报告四题为《城乡户籍制度改革的目标和路径》,由中国社科院于建嵘、李人庆撰写。分报告五题为《改革土地制度,推进城市化》,由上海金融与法律研究院傅蔚冈撰写。分报告六题为《土地财政:中国城市化进程中的苦瓜》,由中山大学徐现祥、张莉撰写。分报告七题为《城市化进程中的住房保障体系》,由上海社科院顾建发撰写。分报告八题为《城市化进程中统筹城乡改革的地方实践》,由北京大学李力行撰写。分报告九题为《中央与地方:如何合力推进城市化》,由华中科技大学范子英撰写。

该课题的研究和报告的撰写采取了集中讨论、分头撰写、互相评论的方式进行。基金会就研究的主旨、形式、各分报告的主题与各位专家学者反复沟通、讨论并最后确定。在各份初稿完成后,课题组组织了数次研讨会,对各研究报告进行了严格的检视和热烈的讨论,又在此基础上,由各报告的作者分别进行了多次的修改

完善。其间，课题组与各位专家还以电话和电子邮件的方式，反复探讨及修正，所有参与者皆以严谨负责的态度为中国城市化的良性发展殚精竭虑，投入大量时间和精力直至定稿。

我们希望该课题的研究报告有前瞻性、明晰性和可操作性。前瞻性即不局限于对目前政策分析和评价，更要指出未来如何推进城市化；明晰性指报告建立在学理分析的基础上，这种分析既严谨又简明扼要、通俗晓畅；可操作性乃指所有报告最后要落脚于具有可操作性的政策建议。该研究报告主要面向政府部门的领导，政策制定部门的研究者，以及对公共政策感兴趣的广大公众。

上海发展研究基金会在城市化研究方面已进行了多年。从2009年开始至今，基金会与上海财经大学高等研究院合作，连续四年合办“户籍制度、土地制度和城市化”专题圆桌讨论会。2010年年底，基金会举办了“中国的城市化：目标、路径和政策”国际研讨会，并在此基础上组织编写了《中国的城市化：目标、路径和政策》一书。本课题的研究从上述学术活动中和专家们的讨论里获益良多，并采纳了他们的一些研究成果和观点，在此一并致谢。本课题的研究还得到了上海长江开发促进会的大力资助，在此深表感谢。

中国城市化是个大课题，涉及既广，牵扯亦深。我们的研究不可避免地有疏漏不周之处，希望能得到读者的批评指正，以有益于完善我们的认识，并推动我国城市化的健康发展。

乔依德(上海发展研究基金会)

万广华(云南财经大学、亚洲开发银行)

■ 目 录

总报告	新型城市化:经济逻辑和价值内涵	001
分报告一	中国经济转型和城市化	014
分报告二	重构城市体系:中国城市规模与空间布局的政策取向	028
分报告三	农民工市民化:新型城市化的方向	048
分报告四	城乡户籍制度改革的目标和路径	061
分报告五	改革土地制度,推进城市化	073
分报告六	土地财政:中国城市化进程中的“苦瓜”	088
分报告七	城市化进程中的住房保障体系	104
分报告八	城市化进程中统筹城乡改革的地方实践	122
分报告九	中央与地方:如何合力推进城市化	137

■ 总报告 新型城市化:经济逻辑和价值内涵

中国经济经过三十多年的持续高速发展,现在正面临重大选择:就政策重心和着眼点而言,究竟是通过财政转移把资源从城市转移到农村,从而达到城乡一体化,还是通过工业化、城市化,使部分农村人口迁徙到城市去,自然而然地减少农村人口,从而提高整个社会的劳动生产率、真正解决三农问题?是继续通过低价征地、垄断土地供给得到收益来造城,还是让农民分享城市化过程中的土地增值收益,并且使农业迁移人口市民化,享受与城市居民同样的社会福利?无论从新中国成立 60 多年来的经验教训,还是从世界经济发展的规律来看,选择是明确的:就是要坚决推行以人为本的新型城市化。纵观人类历史,从古到今,从来没有一个国家在农村人口在总人口中的占比处于或多于一半时能真正实现经济现代化,也从来没有一个国家在人口被人为割裂的情况下能真正实现社会和谐。

改革开放三十多年来,我国的城市化率由 1978 年的 17.9% 提高到了 2012 年的 52.6%,城市人口年平均增长约一个百分点。如此快速的城市化正是我国经济持续、高速增长的动力。与此同时,我国的城市化也存在一系列问题,主要表现为城市建成区的扩大快于城市人口的集聚,土地资源未能有效、集约地利用;农民不能分享土地增值的收益,从而扩大了收入差距;农业转移人口不能享有与城市原居民同样的社会福利。所以,以往的“要地不要人”的城市化,既不符合经济逻辑,也不符合社会主义价值观,必须予以改变,必须推行新型城市化。

所谓新型城市化,是市场发挥资源配置的基础作用的城市化;是以农业转移人口的市民化为重点的城市化;是尊重公民权利、追求公平的城市化;是着眼于中国经济转型、追求可持续发展的城市化。概而言之,我们主张的新型城市化不仅有着强大而严密的经济逻辑,而且有着丰富而深刻的价值内涵。

一、加快城市化进程是中国经济转型的着力点

关于城市化进程有一种说法,认为城市化是经济发展的结果而不是原因。当然,城市化确实是经济发展的结果,但也必须指出城市化本身也是推动经济发展的动力。城市化的动态进程就是工业和服务业的聚集吸引人口集聚,人口聚集又再推进工业和服务业的发展,如此循环推动社会生产力达到比以往更高的水平。所以,城市化与经济发展是互为因果的。

在我国,由于市场还未能在配置资源方面真正发挥基础性作用,劳动力流动和土地流转还存在着诸多障碍,城市化不能随着经济的集聚自然而然地形成,必须在土地、户籍、教育制度等方面进行大刀阔斧的改革,着力在政策、制度方面为城市化铺平道路。

我国已进入只有调整经济结构才能促进持续发展的关键时期。从需求结构看,是内需与外需、投资与消费的失衡;从产业结构看,是服务业发展的滞后与部分行业产能过剩的并存。城市化将促进经济结构调整,极大地带动消费及投资需求,有力地促进服务业的发展,从而缩小城乡差距。因此,城市化是中国经济长期增长的重要动力之源。

(一) 城市化蕴含着扩大内需的最大潜力

2010年我国农村居民消费水平为4455元,城镇居民为15900元,城镇居民消费水平是农村居民的3.6倍。按此测算,一个农民转化为市民,消费需求将会增加1万多元。城市化率每年提高1个百分点,可以吸纳1000多万农村人口进城,进而带动1000多亿元的消费需求,而相应增加的投资需求会更多。目前我国农民工总量达2.4亿人,其中外出农民工约1.5亿人,农村还有相当数量的富余劳动力,城市化蕴涵的内需潜力巨大。^①

(二) 发挥市场的基础作用是城市合理布局的正确途径

“发挥市场在资源配置中的基础性作用”是社会的共识,这一原则同样适用于城市布局。过分强调中小城镇发展而忽略大城市的核心带动作用,不符合这一原则。大城市和中小城镇的关系,就像在经济发展过程中结点和分支的关系,中小城

^① 李克强:《在改革开放进程中深入实施扩大内需战略》,《求是》,2012年第4期。

镇的经济活动以大城市为中心,其产业结构在很大程度上是与大城市的产业结构相配套的。随着经济发展水平的提高和产业结构的变化,小城镇对于大城市的依赖性会更强。而且,从消费性服务业的发展来讲,更大的发展空间在东部地区和内陆的区域性大城市。大城市因为经济的集聚效应,能够吸纳更多的农民工,并增加更多的消费需求和投资需求。

(三) 城市化是加快服务业发展的必然要求

服务业的扩张和发展需要人的集聚。没有人的集聚,无论有多么强有力的措施和政策支持,服务业都是无法发展的。国外的大量研究表明,一国的经济腾飞一段时间后,服务业总是不断向城市集聚。如果我国的城市规模大幅提高,服务业在GDP中的份额也必定大幅度上升。中国的城市化落后于工业化和经济发展水平是产业结构失衡的根本原因,只有加速城市化才能从根本上促进服务业发展,进而使经济结构更为合理。而且,由于服务业的就业弹性比制造业大,大力推进城市化以带动服务业发展,还可大大减轻就业压力。

(四) 城市化有助于解决收入不均等问题

从宏观和全国的层面上讲,可以通过缩小城乡差异和缩小地区差异来缓解收入不均等问题。研究表明,不断攀升的城乡差异是全国总体收入不均等最为重要的组成成分,因此,大幅度缩小城乡差异可以在相当程度上解决我国的收入不均等问题。所以,至少从政策的优先顺序、可行性及其时效性等方面出发,缩小城乡差异都是至关重要的。根据国际经验,城市化最终能够有助于实现城乡收入的趋同。这是因为,第一,城市化意味着农村剩余劳动力转移到生产率更高的城市部门,使劳动力边际收益几乎为零的农民移民后能够获得可观的收入;第二,随着农村剩余劳动力的减少,农业规模经营和农业产业现代化就有了可能,留在农村的居民的人均占有资源量会相应增加,其收入也会提高,这必然使城乡收入差距逐渐缩小。

缩小城乡差异的途径,在相当一段时间内有两种选择:一是通过二次分配,将城市“蛋糕”的一小块切下来给农村,这样做的效果有限,直到今天,城乡差异仍在扩大。所以寄希望通过二次分配,由少数不很富裕的城市人口补助多数更不富裕的农村人口来解决“三农”或城乡差异问题,缺乏现实性和可持续性。另一选择就是帮助农村人进城安居乐业,让他们与城里人分享城市的产出。这显然需要真正意义上的城市化而不只是农民进城。只有当城市化达到一定程度后,经济水平提高了,同时城市人口大大超过农村人口,在这个时候,通过二次分配进一步降低缩

小城乡差异的可能性才会大大提高。

二、农业转移人口市民化是实现实质性城市化的关键

农业转移人口市民化,在狭义上是指使农业转移人口取得城市户籍以实现其平等公民权;在广义上是指让农业转移人口在政治、社会、经济、文化等各方面真正融入城市。由于许多地方采取“要地不要人”的策略,使得一些地方的城市化主要为土地城市化,而非人口城市化。现有的城镇人口统计中,农民工及家属占整体的27.5%,^①他们中的大部分没有成为真正的城镇居民。农业转移人口市民化是我国进一步城市化的方向和关键。

(一) 户籍制度改革的目的是实现社会福利的均等化

城乡户籍制度是目前在我国广受批评的一种具有福利身份区隔和带歧视性的制度。推进户籍制度改革,需要切实以外来农民工这一主体为重点,科学而渐进地降低大城市外来常住人口的落户标准,放宽条件,让更多农民工从农村户籍变为城市户籍。另一方面,应逐步减少由农村户籍和城市户籍不同所带来的公共服务的差异。因而,在某种程度上说,户籍改革的真正内涵不在于改变户籍,而在于社会福利的均等化,在于医疗、养老、教育、住房、低保等公共服务和福利保障的均等化。户籍制度改革的方向是减少户籍造成的公共服务差异,改革的重点和难点是大城市的户籍制度改革。这不仅涉及各种利益的博弈,还关乎迁徙自由权等一系列基本权利的问题;既关乎个体和地方发展,更关乎整个中国能否实现未来的稳定和可持续发展。

户籍制度改革需要坚实的制度基础,为深化和全面推行跨地区或全国性的户籍制度改革,主要应在以下几个方面开展各项改革:

第一,进一步完善城乡社会保障制度体系,注重城乡社会保障特别是低保的制度衔接。

第二,给予农民完整的土地使用权,保障农民合法的财产权利和权益,包括土地的继承抵押和转让的权利,促进农村土地市场的建设和土地使用权的流转。

第三,着力优先解决农民工二代的市民化问题,予以他们在教育、医疗、就业、

^① 彭科峰:《农民工须变成真正城市人》,《中国科学报》,2012年11月6日。

住房等方面的一系列同等待遇政策。

第四,修改和完善相关政策法律,改变以往城市基本公共服务以户籍人口为配置依据,而代之以常住人口为配置依据。中央政府有关部门应根据各地吸收农民工入籍的数量按比例增加财政转移支付。

(二) 农民工市民化需要中央与地方在职责上合作分工

中央与地方需要在社会保障和公共服务上进行职责的合作分工,形成合力,以破解农民工市民化的各种难题。

目前,公共服务供给模式的地方化不利于农民工的市民化。首先,社保体系地方化使得外来人口难以完全享受当地居民的社会保障。其次,目前很多城市的教育仅仅面向城市户籍人口,这使农民工子女无法享受平等的教育。

因此,推进农民工市民化不仅是地方政府的责任,更是一个需要中央和地方各级政府合力解决的问题。需重新界定不同层级政府的职责,对那些仅由地方政府承担但无法很好完成的事项,中央政府有关部门应更多地参与。首先,在义务教育、医疗、养老和公共卫生上,中央政府应承担更多责任。其次,对于一些公共服务的补助,要针对个人,而不是补给地方政府,以实施真正意义上的跨地区流动。再次,对于一些特殊的公共服务,可以建立全国垂直的管理机构,以解决目前各地出现的制度不衔接的问题。主要建议如下:

第一,中央有关部门要更多地负责社会保障,并将管理权限上收。首先,要在全国建立统一的医疗体系、医保政策、医药目录和报销政策,从根本上解决跨地区的难题,有必要逐步规划建立全国统一的信息网络和结算中心。其次,社会养老保险管理权限也要上收,由中央政府统一管理,以达到公共服务的均等化。中央财政要负担一部分社会养老保险支出。有必要逐步从目前的现收现付转为部分积累制。

第二,中央有关部门要更多地负责教育经费的投入。高等教育方面,要逐步取消入学考试与户籍挂钩的制度,建立全国统一的高考制度,全国统一命题,统一考试,统一打分。各大学可自主录取,但不能以地域、户籍作为录取的依据。地方政府出资的大学可以对本地区学生和外地学生采取差别收费。义务教育方面,可以实行教育券制度,向学龄儿童发放教育券。这种教育券不可以直接兑换成现金。学校通过提供教育,获得学生的教育券后,可向中央财政换取资金。教育券的好处在于,如果这些人口流动到其他地区,接受地可以获得相应的教育券,进而激励人口

流入地为这些流动人口提供教育。

第三,建立细化到个人的社会养老保险制度。针对目前的跨地区转移这一难题,可在缴纳制度上实行名义账户制,不管是单位缴纳的统筹基金还是个人账户,全部都计入个人的名义账户。一旦劳动力流动后,其名义账户下的个人账户资金可直接随人转移,同时两地在每年年末对名义账户下的统筹资金进行结算,那些当年劳动力净流入地区的统筹资金则相应增长,反之亦然。

第四,建立垂直的公共服务管理机构。针对与流动人口密切相关的公共服务,需要建立垂直的管理机构。在这方面可借鉴国税局的管理经验,从中央到地方每一级政府都建立一个相应的公共服务管理机构,这种机构的职责是负责本地区人口迁出和外地人口迁入所对应的公共服务。第一步可尝试将社会养老保险纳入管理范围,所有企事业单位和员工缴纳的社会养老保险资金不再进入当地的管理机构,而是直接纳入垂直机构管理。该机构可建立类似国库的统筹账户,在使用规则方面实施收支两条线,所有的社会养老保险收入都直接进入该统筹账户,而所有的支出都有明细的规则。该规则虽然总体上受制于收入增长,但应该在相对较长的一段时间内保持固定。

(三) 合适的住房是农业转移人口市民化的重要条件

当前农民工进入城市,所面临的最大问题除了就业就是住房。农民工住房之困表现为三个方面:(1)收入低,无力买房;(2)在很多地方被排除在住房保障之外;(3)由于不允许简易住房的存在而加大了居住成本。我们建议采取以下措施,改善农民工住房条件:

第一,大城市的公共租赁住房向农民工开放。廉租房和经济适用房在满足本地常住居民的前提下,也可提供给居住满一定年限的农民工。

第二,建设农民工公共住房。政府和租房的农民工持有共有产权,农民工先期可以租房,按能力逐步购回全部产权。

第三,建立农民工住房公积金。有条件的城市和单位将农民工纳入住房公积金体系,允许住房公积金用于农民工购买或租赁自住住房。

第四,建立产城融合的农民工住宅小区。在开发区和产业园区周边建立相应配套的生活园区,实现产城融合。

第五,建设农民工宿舍。城市政府可通过土地、税收等政策鼓励用工量大的企业在符合规划的前提下,为农民工建集体宿舍。

第六,城中村改造必须考虑农民工的住房。加强对城乡结合部和城中村农民工聚居地区的规划、建设和管理,提高公共基础设施保障能力。

第七,允许在农村集体建设用地上建造给农民工使用的住房。北京与上海已经获得国土部的试点批准,在集体土地上建设保障房。应尽快总结试点经验,扩大适用范围,使这类住房可以直接租售给个人。

(四) 通过综合性措施促进农民工真正融入城市

要使农民工真正融入城市,从长远来说,要从三方面着手。

首先,要增强农民工自身发展的能力。教育和人力资本投资是影响农民工市民化的关键变量。应将更多的教育机会向农民工开放,例如增强农民工在城市继续教育的机会,扩大社区教育对农民工的接纳,特别是在农民工集聚的社区,包括制造业企业集聚的地区,应增强对农民工的各类职业教育和培训的计划。

其次,要实施以促进融合为导向的公共政策。要通过一定的手段加强当地社区对农民工的包容和接纳,鼓励他们参与社区事务并与当地居民建立平等互信关系。要注意避免形成大规模的农民工群居且与本地人完全分隔的情况——这样既容易形成城市的隐患地区,又不利于农民工融入城市。此外,也要多借鉴国外通过各类社会组织帮助移民融入社会的有益经验。

第三,要增强农民工的社会资本建设,促进农民工生活方式市民化。农民工通常具有两种社会资本:一种是农民工原来就有的,如老乡关系,亲缘关系。建立在这种关系上的社会网络,有可能作为一个中介组织帮助农民工更好地进入城市,应当予以鼓励。另一种更值得强调的是农民工在当地所形成的社会资本,包括参与本地社会的活动和组织,和本地人形成的朋友关系和社会网络,以及农民工和本地居民的相互交往和相互信任,这些都有利于农民工融入城市。

(五) 成都、重庆、广东的地方实践

成都、重庆改革实践的共同特点是直接针对城市化的核心问题——农民工市民化,通过打通城乡土地市场来促进城市发展并带动农村现代化,同时以基本公共服务均等化来推进户籍制度改革,以破除城乡要素流动的体制障碍。

成都先后对户籍政策进行了数次较大规模的调整。其中包括:2003年,取消入户指标限制,以条件准入制代替“入城指标”;2004年,取消“农业户口”和“非农业户口”性质划分,统一登记为“居民户口”;2006年,实现本市农民租住统一规划修建的房屋(如商品房)可入户;2008年,实现本市农民租住私人住房可入户;2010年,以

“统一户籍”替代了“农业户口转为非农业户口”；2012年，实行一元化户籍登记管理，在居民户口簿职业栏不再添加“农业劳动者”，而是按照实际从事的职业进行登记。改革重点是为促进生产要素在城乡之间自由流动打下基础，政府通过减少对市场的干预而逐渐回归提供公共服务的角色。

重庆于2010年启动户籍改革。在具体操作上，首先对已在城镇有稳定就业的农民工及其家属、农村籍大中专学生以及已被征地但未转户的农民转户。重庆经过测算，要实现300万人转户，为他们提供就业、养老、医疗、教育、住房等社会福利的开支大约1240亿元，人均4.1万。其中，超过一半的成本，将由农民工所在企业承担（为职工缴纳的养老金、公积金、医疗保险等），而政府提供公共服务和福利的部分，为便于筹资，设计为与土地改革结合开展。具体而言，将转户农民自愿退出的宅基地，经由整理变成地票，为城市补充建设用地指标，换得的资金则用于补偿农民工进城以及农村建设。重庆随后又出台文件，表示“不强制农民退出土地”。

成都、重庆两地的户籍改革，主要是对辖区内城乡居民统一户口登记或是允许自由转户，都避开了外来人口的问题。

广东作为农民工的主要输入地，尝试采取了“积分入户”的方式进行户籍改革。规定原则上农民工积分满60分可以申请入户，同时又赋予地方自主权，可以根据当年入户计划和农民工积分排名情况调整具体分值。各地则将入户条件细化为学历、技能、参保情况等多项指标，并赋予相应的分值。但由于计分标准主要参照农民工对当地的贡献和价值，客观上起到排斥低技能、低端就业、低收入农民工的作用，且在落户上限制较多，实际落户的并不多。

地方实践在取得一定成效的同时，也凸显了地方独自进行户籍改革的难处。人口流入地面临提供公共服务的财政压力，而人口流出地同样也面临资源配置失当的隐忧。为此，中央有必要承担起跨区域的公共服务和社会保障的责任，并探索逐步放权以提高地方政府的积极性。

三、城乡土地制度改革是解决城市化诸多问题的主攻点

推行实质性城市化的最大阻力，除了户籍制度以外，就是土地制度的制约。政府对土地的垄断以及低价征用农地的做法，既导致各种征地纠纷，增加了社会的不稳定因素，又导致城市人口密度低、土地大量浪费、地方政府过度依赖土地财政，这

种状况是不可持续的。城乡土地制度改革的方向:一是要建立城乡统一的竞争性的土地市场,提高土地资源配置的效率和公平性;二是要改革土地财政,使地方政府获得可持续的财源、履行适当的职能。

(一) 建立城乡统一的、竞争性的土地要素市场

根据目前《土地管理法》的规定,农民所有的土地只有经过政府的征收变为国有土地之后才可以成为城市建设用地,农民集体所有的土地无法直接成为城市建设用地,城市化的过程在某种程度上可视为一个政府不断征地的过程。地方政府通过“低买高卖”带来的土地批租价差,获得了土地增值收益的绝大份额,而被拆迁、征用土地的农民只得到了土地增值收益中的很小份额,过低的补偿费也引发了政府的过度征地,导致土地资源的浪费,并造成社会的不稳定。

中共十八大报告要求“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。对于土地资源的配置,也应由市场发挥基础性作用。

首先,应该改革城市建设用地的供应模式,将政府垄断一级市场供应的模式改为可以由农地所有者直接向城市建设用地的需求者供应的模式。这样做的好处是既保障了农民的权益,增加了农民的收益,也减少了交易成本,因为减少了政府征收这一环节,就节约了很多基于征收而产生的行政成本。同时,这种建设用地的供应模式也有利于集约用地,因为随着用地成本的提高,土地使用者的用地冲动就会受到合理的限制。应允许集体建设用地直接入市,这既改善了城乡收入分配,又为缩小征地规模提供了现实路径。实质上等于开始了土地流转的双轨制改革,以当年粮食收购的双轨制改革为例,最终走的是放开计划、实现与市场并轨的道路。同样,土地市场的双轨制,最终也应该逐渐向市场体制靠拢,逐步缩小征地范围,将征地严格限定在公益性用途上。

其次,为了协调耕地和建设用地的矛盾,必须改变以往基于“数量”为基准的计划控制,建立一个以“价格”配置为基础、同时辅以数量控制的土地交易市场。发挥价格机制的作用,绝大多数土地的用途都应该由市场来决定其归属,这样做有助于实现土地资源的优质配置,从而实现耕地和建设用地的均衡发展。目前中国土地的用途管制制度,常常不是基于“用途”的管制,而是基于“身份”的限制:集体所有的土地只能农用于自用,而不能作为建设用地对外出让。但是,这样基于身份的管制并没有达到保护土地资源的作用,突破限制的各种做法层出不穷,管制并不能够真正保护土地,反而大大剥夺了农民从土地中分享城市化的红利。一个合理的

土地用途管制制度应当是不分土地的所有者,而是视土地的真正用途——基于环境保护等因素而进行的管制。而且这种土地用途管制制度应当被限制在很小的范围内,否则就无法建立起一个统一的土地市场。

针对建立城乡统一的、竞争性的土地要素市场,我们提出以下的政策建议。

第一,加快进行农村土地确权,并将农户对土地的使用权逐渐发展为有保障的转让权,放松对农村土地抵押、融资的限制,从而使农民拥有较完整的土地财产权利。

第二,允许集体土地用于城市建设。

第三,明确规定集体所有土地转为国家所有必须严格基于公共利益的理由,经过土地征收程序,并按当时当地正常的市场价格予以公正补偿。

第四,解决小产权房问题。修改《土地管理法》和《物权法》,赋予集体土地在符合城规和区划的前提下完整地设定和处分建设用地使用权的权利,允许集体土地的建设用地使用权自主进入市场,若非损害公共利益,则不应限制。城规和区划必须基于土地机会成本的变化而作出科学调整。给予“小产权房”合法地位,对其中违背城镇规划侵占公共设施用地的加以拆建改造,在城镇范围内建房的补交城市维护建设税,对占用耕地的补交耕地使用税,出让转让集体土地房地产的补交契税,并补交与国有土地同样的土地增值税(但不需补交出让金,因出让金应归农民集体所得而非上交国家),农民出租、转让房屋需缴纳个人所得税。小产权房在交齐应交税金后,准予登记,发给土地使用证和房产证,将其纳入城乡统一的房地产市场。

第五,修改《土地管理法》和《物权法》,允许农村宅基地使用权人自主处分其它基地的使用权并取得相应收益。

(二) 改革土地财政,重塑地方财政

土地财政指一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出。根据国土资源部公布的数据,2009年全国土地出让成交总价款约1.59万亿元,相当于同期地方财政本级收入的48.8%;2010年则相当于同期地方财政本级收入的66.5%。^①土地财政是2002年后出现的一种全国性的现象,是中国财政体制改革和

^① 陈莹莹:《多地土地出让收入料缩水 专家称土地财政待转型》,《中国证券报》,2012年2月13日。

土地市场改革进程中的阶段性产物,是解决地方政府财权与事权不匹配的事实选择。1994年分税制改革后,地方财政出现了缺口。为解决地方财政缺口问题,中央通过修订《土地管理法》赋予地方政府垄断农用地转为建设用地和建设用地出让的权力,地方政府则通过市场抬高土地出让的价格、通过行政办法压低农转非的土地补偿,从而尽可能地使土地批租收益最大化,土地财政随之产生。土地财政在过去支撑了高速发展的市政建设,也支持了部分社会福利开支,对推动中国城市化发展有一定贡献。但土地财政导致了“要地不要人”的城市化,引发了大量的社会矛盾,是不可持续的。

改革土地财政、重塑地方财政可从以下几方面着手:

第一,重新界定中央与地方的财权与事权。通过深化财政体制改革,匹配地方政府的财权与事权。重新调整中央与地方的财税比例关系,界定收支权责范围。

第二,探索土地财政的替代方式。通过土地增值税和房产税弥补政府在土地出让金上的损失。将土地增值税的适用范围扩展到集体土地,设计合理的税率,扩大政府在农村土地使用权的出让、转让和租赁收益上的税源。纳税对象既包括严格限定征地范围后集体非建设用地所得收入,也包括集体建设用地流转收益(含宅基地)。

第三,允许地方发行债券。允许地方政府开征市政建设税,专款专用,留在地方作保养和改善城市的基础设施之用。在全国允许地级市直接发债,在东部沿海地区允许县级市直接发债。通过市场化的机制,由评级机构对需要发债的地方政府的资产负债状况、信用级别进行评价,建立起比较完整、透明的地方债务风险管理体系。

第四,采用PPP(public-private partnership,公共私人合伙制)的方式建设管理公用事业。PPP是指政府与民营机构(在广义上,包括私营企业、国营公司或特定专业领域的企业财团)签订长期合作协议,授权民营机构代替政府建设、运营或管理基础设施(如道路、桥梁、电厂、水厂等)或其他公共服务设施并向公众提供公共服务。政府或起监管的作用,或提供支持和担保,从而充分利用民间的力量,而不必都由政府直接运营。

四、社会主义价值观是实现新型城市化的基础

城市化的进程不可避免地会涉及中央政府与地方政府、政府与老百姓,城市原