

法治建设与国家治理现代化研究

总主编 谢桂山

Fazhi Jianshe yu
Guojia Zhili Xiandaihua Yanjiu

新型城镇化与 财税改革法律问题研究

张瑞峰 辛艺 郑文丽 著

山东大学出版社

法治建设与国家治理现代化研究

总主编 谢桂山

新型城镇化与财税改革法律问题研究

张瑞峰 辛艺 郑文丽 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与财税改革法律问题研究/张瑞峰,辛艺,郑文丽著. — 济南:
山东大学出版社,2016. 11

(法治建设与国家治理现代化研究/谢桂山总主编)

ISBN 978-7-5607-5652-3

I. ①新… II. ①张… ②辛… ③郑… III. ①城市化—关系—财税—
财政改革—财政法—研究—中国 ②财税—关系—财政改革—税法—研究—
中国 IV. ①D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 265367 号

责任编辑 陈佳意

封面设计 牛 钧

出版发行 山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销 山东省新华书店

印 刷 泰安金彩印务有限公司

规 格 720 毫米×1000 毫米 1/16

11.25 印张 185 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价 25.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换



前 言

改革开放以来,党和政府一直将城镇化作为持续性发展战略加以推进。但传统城镇化在取得重大成就的同时,也带来一系列政治及社会问题。党的十八大明确提出,坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。十八届三中全会进一步提出,要坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。十八届四中全会又着眼国家治理体系和治理能力现代化,推出全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略部署。将新型城镇化置于依法治国、实现国家治理现代化这一时代背景中,探讨新型城镇化治理模式的转变及相关的财税体制机制问题,对于推动新型城镇化的健康发展具有重要意义。这正是写作本书的重要缘由。

本书是“法治建设与国家治理现代化研究”的一本,侧重于对新型城镇化中的财税改革法律问题进行论述和研究。主要从历史、现实、未来发展的角度,回顾我国城镇化的演变和新中国财税制度建立健全的历程,总结新中国成立以来我国城镇化发展中财税制度建设的经验与教训,分析当代中国城镇化建设中财税体制改革取得的成就以及面临的问题与挑战,并为推进新型城镇化中财税法治的建设提供建议。

本书共分为十章。第一章与第二章主要概述了我国新型城镇化的

发展演变及其与财税制度的相互关系和作用；第三章简要介绍了我国财税制度的建立与发展脉络，以及历次财税改革的主要内容；第四章至第九章主要就新型城镇化过程中涉及的各项主要财税制度展开具体论述，内容涉及税收制度、财政管理制度、预算与财政监督管理、公共服务体系建设、金融体系建设等；第十章重点探讨新型城镇化进程中财税法治建设面临的困难与挑战，寻找财税法治化的建设路径。本书的写作分工如下：张瑞峰：第二章、第四至七章、第十章；辛艺：第一章和第三章；郑文丽：第八章和第九章。

在写作过程中，编著者力求文字精练、论述通达，既注重财税基本理论的介绍，也通过引入数据、图表等增强读者对我国财税现行运转情况的感性认识；既回顾了我国城镇化发展和财税体制改革的历史进程，也展现了新型城镇化建设和新一轮财税体制改革的最新进展，以使读者对新型城镇化与我国财税制度有更加全面、深入的了解。但由于水平和篇幅所限，本书的编写更多地局限于对学者们已有研究成果的吸纳与介绍、对实践中存在的各种问题和困难的简单梳理以及可能并不成熟的建言献策，未能触及更深层次的矛盾揭示与学术探讨。另外，本书在编写过程中难免存在疏漏与不妥之处，恳请读者批评指正。

在本书的出版过程中，山东大学出版社给予了大力支持，在此表示衷心的感谢。

作 者

2016年6月28日

目 录

第一章 新型城镇化中财税制度的地位与作用	/1
第一节 新型城镇化的演变与财税支持	/2
第二节 推进新型城镇化与财税体制的作用	/8
第三节 推进新型城镇化是法治化的进程	/10
第四节 新型城镇化对财税体制提出新挑战	/12
第二章 新型城镇化与财税体制改革	/17
第一节 财税是国家治理的基础和重要支柱	/17
第二节 新一轮财税体制改革的目标与任务	/23
第三节 新型城镇化进程中财税体制改革的框架	/26
第三章 我国城镇化的演变和财税法律制度的发展	/30
第一节 改革开放前财税法律制度的建立和发展	/31
第二节 改革开放后城镇化发展与税收法律制度变革	/38
第三节 改革开放后城镇化发展与财政法律制度变革	/43
第四章 完善税收法律制度 推进新型城镇化发展	/52
第一节 新型城镇化与税收体制改革	/52
第二节 城镇化发展与地方税体系演变	/58
第三节 地方税体系的现状及存在的问题	/64
第四节 深化地方税体系改革 促进新型城镇化发展	/68
第五章 深化财政管理体制改革 推进新型城镇化发展	/74
第一节 中央与地方之间财政关系演变	/74
第二节 新型城镇化对财政管理体制提出更高要求	/80

第三节	规范中央与地方财政关系的法治化路径	/84
第四节	“省直管县”财政体制改革	/87
第六章	实现基本公共服务均等化 推进新型城镇化发展	/93
第一节	实现基本公共服务均等化是新型城镇化的重要内涵	/93
第二节	城乡二元财税体制对新型城镇化的阻碍和影响	/99
第三节	改革财税体制 努力实现基本公共服务均等化	/105
第七章	创新财政支农政策 推动新型城镇化发展	/109
第一节	我国财政支农政策的演变与发展	/110
第二节	我国财政支农政策的框架体系	/114
第三节	我国财政支农政策制定及执行中存在的问题	/116
第四节	创新支农财政政策体系 推进城镇产业化发展	/119
第八章	完善预算管理制度 推进新型城镇化发展	/125
第一节	新型城镇化建设必须完善预算管理制度	/125
第二节	新型城镇化建设中预算管理制度的发展和新要求	/126
第三节	预算管理制度不完善阻碍新型城镇化的发展	/129
第四节	突出预算保障重点 完善财政预算制度体系	/132
第九章	健全金融法治体系 推进新型城镇化发展	/139
第一节	新型城镇化中金融法治功能	/139
第二节	以“市民化”为核心的城镇化金融支持的域外经验	/144
第三节	新型城镇化中金融法治现状和存在的问题	/146
第四节	新型城镇化金融法治的完善对策	/149
第十章	完善财税法治建设 推进新型城镇化发展	/155
第一节	以法治思维指导财税体制改革 推进新型城镇化	/155
第二节	建立完善现代财税制度 推进新型城镇化	/159
第三节	构建多层次财税法律体系 推进新型城镇化	/161
结 语		/168
参考文献		/170

新型城镇化中财税制度的地位与作用

从 1998 年党的十五届三中全会提出“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的战略”，到 2000 年制定“十五”规划纲要，国家首次把“积极稳妥地推进城镇化”作为国家重点发展战略。可以看出，自 20 世纪 90 年代以来，党和政府一直将城镇化作为持续性发展战略加以推进。提出城镇化全面转型则是在 2012 年。李克强总理在省部级领导干部推进城镇化建设研讨班讲话时指出，城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张，而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现乡到城的转变。党的十八大明确提出，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。十八届三中全会进一步明确，要坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，并提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，将财税纳入了国家治理的体系框架之中。2013 年 12 月，中央城镇化工作会议作出决定，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量。十八届四中全会又着眼于国家治理体系和治理能力现代化，推出全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略部署。由此可见，将新型城镇化置于依法治国、实现国家治理现代化这一时代背景中，探讨新型城镇化治理模式的转变及相关的财税体制机制问题，对于推动新型城镇化的健康发展具有重要意义。

第一节 新型城镇化的演变与财税支持

一、新型城镇化是对传统城镇化的全面转型

2014年3月发布的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出:“随着我国农业富余劳动力减少和人口老龄化程度提高,主要依靠劳动力廉价供给推动城镇化快速发展的模式不可持续;随着资源环境瓶颈制约日益加剧,主要依靠土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展的模式不可持续;随着户籍人口与外来人口公共服务差距造成的城市内部二元结构矛盾日益凸显,主要依靠非均等化基本公共服务压低成本推动城镇化快速发展的模式不可持续。工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展不同步,导致农业根基不稳、城乡区域差距过大、产业结构不合理等突出问题。我国城镇化发展由速度型向质量型转型势在必行。”规划中提到的几个“不可持续”揭示了我国30多年来快速推进城镇化进程中出现的重大问题,也显现出城镇化阶段性发展的特征。

改革开放以来,我国的城镇化发展可以划分为三个阶段。

(一)1979~1995年——平稳发展阶段

这一时期,中央确立的城镇化发展目标是控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市。1980年,国务院批转《全国城市规划工作会议纪要》;1990年,我国颁布实施《城市规划法》,从政策和法律上限制大量农村人口涌入城市,抑制城市的过度膨胀,以防止加大经济体制改革的难度。在这一阶段,改革开放带来了经济体制的变革,开放搞活、市场流通以及户籍管理放宽等政策恢复了城市与农村之间的联系纽带,促成了劳动密集型的乡镇企业崛起和城市制造业的发展,使其成为吸纳农村富余劳动力的主要力量,由此创造出“离土不离乡,进厂不进城”的农村工业化模式,推动了我国城镇化的稳步发展。根据国家统计局统计,1979~1995年,我国城市数量由213个增加到637个,建制镇的数量由2361个增加到17532个,城镇人口占总人口的比重由18.96%平稳缓慢地增长至29.04%。^①

^① 参见丁任重、李标:《改革以来我国城镇化进程中的“缺口”与弥补》,载《经济学动态》2013年第4期。

(二)1996~2011 年——快速发展阶段

在这一阶段,我国进入全面建立社会主义市场经济体制时期。民营经济快速发展,吸纳了大量农村剩余劳动力。同时,我国逐渐破除了劳动力流动的阻碍,城市相对较高的收入、更加方便的基础设施和公共服务以及逐渐放宽的户籍制度和其他各项服务,吸引大批农民向城市迁移,成为推动城镇发展的重要力量,由此开启了“离土又离乡,进厂又进城”的城镇化模式,促进了我国城镇化的快速发展。国家统计局数据显示,1996~2011 年,我国城市数量由 663 个下降至 653 个;城镇数量则由 18171 个增至 19683 个;城镇人口由 37304 万人攀升至 69079 万人,年均增长 4.5 个百分点,远远高于总人口 0.64% 的年均增速;在此期间,城镇化率由 30.48% 上升至 51.27%,年均提高 1.4 个百分点。但是,进入城镇的大量人口并没有成为真正的城市人口。国家统计局调查数据显示,截至 2013 年,我国城镇人口为 7.31 亿,城镇化率达到 53.73%;但若按城镇户籍人口统计,城镇化率只在 35.7% 左右。^① 显然,多年的城镇化发展并未很好地完成农业转移人口向城镇人口的落户迁移。

城镇化应当是伴随工业化的一个自然过程,在这个过程中,原来主要从事农业活动的劳动者转移到城镇就业,并在建设城镇的同时,自然地融入城镇的生产生活方式中,享受城镇化的公共服务。但因为我国城乡二元结构和户籍管理等制度因素,农业转移人口在城镇生活多年依然还是“农民工”,享受不到与城市人口相同的教育、医疗、养老等基本社会保障待遇。多数地方政府都把重点放在做大城镇规划、投资基础设施建设、兴建工业园区等上面。这样的城镇化以低成本推动了经济的高速增长,但从长远来看,却难以持续发展。

由此可见,本阶段快速推进城镇化的过程确实带来很多问题,比较突出并急需加以解决的有以下几个方面:一是土地问题。政府征用农地转为建设用地,并从中获取城镇发展资金,这种土地制度为城镇化的发展发挥了重要的作用,但也带来了一系列问题,主要表现为建设用地粗放利用,农民权益容易受到侵害。而城镇盲目扩张,土地城镇化明显超过人口城镇化等。二是户籍管理制度问题。我国长期实行城乡二元社会管理体制,户籍管理制度成为阻碍人口从农村向城市流动的制度性屏障,造成实际城镇化水平偏低。三是产业政策约束

^① 参见丁任重、李标:《改革以来我国城镇化进程中的“缺口”与弥补》,载《经济学动态》2013 年第 4 期。

过多。市场准入存在较多限制,一些领域产业政策失衡,直接影响市场公平竞争以及产业的发育、发展、创新与效率提升。四是投融资体制尚未健全。我国城镇化融资渠道一直比较单一,规范化、稳定性的投融资机制仍处于探索阶段,许多城市建设资金主要靠土地出让金收入,或者过度依赖融资平台进行城镇建设融资,风险极大。五是基本公共服务长期失衡。20世纪90年代以后,我国大力推进公共财政体系建设且成效显著。但由于基础薄弱,基本公共服务的规模和质量仍难以适应城镇化发展的要求。尤其是长期存在的城乡二元格局,导致一些统筹城乡的公共政策难以执行到位,如教育、医疗卫生、社会保障、劳动就业、保障性住房等五大民生问题仍然不同程度地与户籍挂钩,影响城镇化的协调、稳定、健康发展。

学者辜胜阻对此种现象作了精辟的总结:过去30年,我国城镇化的高速发展主要得益于廉价的土地、劳动力等要素的贡献。该模式在很长一段时期内虽然受到我国的生产力水平低下(特别是工业发展程度较低)、土地资源紧张、人力资金短缺等客观条件约束,却仍然能够闯出一条快速城镇化的道路,对我国经济发展产生积极的影响。但经过多年的发展,这一模式的弊病也日益暴露了出来:当前这种过度依赖廉价‘土地红利’和廉价‘人口红利’的‘要素驱动’城镇化发展模式已经难以为继。过度依赖‘土地红利’不仅容易导致城市资源配置效率低下,而且会对城镇化过程中的居民生活和城镇化可持续发展等多方面产生负面影响;过度依赖廉价劳动力所带来的‘人口红利’也由于人口结构的变化不具有可持续性。^①

(三)2012年之后——全面转型阶段。

针对传统城镇化发展模式已经难以为继的局面,党的十八大报告明确提出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”^②十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中进一步提出,“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化”^③,明确突出了城镇化的核

① 参见辜胜阻、刘江日:《城镇化要从“要素驱动”走向“创新驱动”》,载《人口研究》2012年第6期。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,载2012年11月18日《人民日报》。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载2013年11月16日《人民日报》。

心是人的城镇化。李克强总理也强调新型城镇化以人为核心,要“坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路,遵循发展规律,积极稳妥推进,着力提升质量”^①。这些论述标志着我国新型城镇化的正式转型。转型后的新型城镇化以城乡统筹、节约集约、生态宜居、和谐发展基本特征,以人的城镇化为核心。

由此可见,新型城镇化的“新”就是要以提升城市的文化和公共服务等内涵为中心,改变以政府大量投资、土地垄断经营、片面注重追求城市规模扩大为特征的传统发展模式,将以人为本和可持续发展的理念贯穿始终,全面提升城镇化质量和水平。

2013年12月,中央城镇化工作会议在北京举行。习近平总书记在会上强调,粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路不能再走了,也走不通了。会议指出,要以人为本,推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。会议同时提出了推进新型城镇化发展的财税改革思路:要建立多元可持续的资金保障机制;要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;要在完善法律法规和健全地方政府性债务管理制度基础上,建立健全地方债券发行管理制度;要推进政策性金融机构改革,当前要发挥好现有政策性金融机构在城镇化中的重要作用,同时研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构等。^②

二、新型城镇化涉及深层次的矛盾与变革

有学者指出,中国已有的城镇化模式是一整套观念、制度和利益格局安排下的产物。土地、户籍、财政等相关制度的调整,无一不是牵一发而动全身的改革。因此,要推动传统城镇化模式的真正转变,就需要深入分析到底应该选择哪个环节进行突破、相关的改革次序如何确定、不同的改革领域措施之间如何协调推进等。而且在打破已有利益格局的同时,必须要有相应的制度安排,使

^① 《李克强在十二届全国人大二次会议上作的政府工作报告(摘要)》,载2014年3月6日《光明日报》。

^② 参见“2013中央城镇化工作会议”专题,新华网(<http://www.12371.cn/special/2013czhgzhzy>),发布日期为2013年12月13日,访问日期为2015年10月5日。

一个更为合理公平、有效率且能够自我持续的利益机制得以逐渐新生。^①

可以看到,促进城镇化的全面转型,各项改革措施都将不同程度地触及政府、市场、社会与公民等各主体之间以及中央与地方之间各种关系的深刻调整。一是国家与个人之间的关系调整。现代国家的产生与合法性来自人民与国家之间的契约,国家的权力来自人民的授权,国家则必须保障人民的基本权利。因此,由国家来承担基本公共服务,保障人民的平等权利,才能健康推进城镇化。二是中央与地方之间的关系调整。分税制改革初步确定了中央和省级政府的财权与事权划分,省级以下没有涉及。在实际运行中则出现财权层层上移、事权逐级下放的现象,致使中央与地方之间财力与事权不匹配的问题累积到非常严重的程度。打破原有城镇化模式下“事权共担”的模糊局面,必须明确中央和地方各级政府在推进城镇化过程中的责权关系。三是政府与市场之间的关系调整。传统城镇化主要由政府主导,各项重大事务基本上都由政府来发起和推动,市场作用难以有效发挥。必须妥善处理政府与市场的关系,实现市场对资源的有效配置和政府对市场进行合理干预之间的平衡。

三、新型城镇化是全方位的结构性变革

新型城镇化是全面转型的过程,也是一场深刻的社会变革,这场变革涉及政治、经济、文化、社会、生态等多个领域。正如学者宋健坤所说,中国的城镇化建设,其承载的含义远远超越经济领域,绝非仅限于满足社会需求的生产力范畴,已经全面触摸到整个社会的结构性变革,它撬动具有进步意义的生产关系的同步再调整,是推动中国走向第三次社会变革的历史性跨越。^②

新型城镇化是全方位的结构性变革,其制度变革将涉及医疗、教育、养老等一系列经济资源配置制度和其他经济体制,可以说几乎没有现存的可完全沿用而无须改善的制度与政策。我们需要改革户籍制度、人口管理制度,要改革住房、医疗、养老及教育等社会保障制度,要通过改革金融体制、土地管理制度、中央和地方财力与事权的划分制度以及各要素价格机制以优化资源配置,要改革政府行政管理体制,要重新修改和制定一系列有关优化城市空间布局的政策制度,等等。

^① 参见宣晓伟:《中国城镇化从老路迈向新路发展》,国研网(<http://znzg.xynu.edu.cn/Html/?14592.html>),发布日期为2013年5月13日,访问日期为2015年10月5日。

^② 参见宋健坤:《中国城镇化的历史使命》,载《经济导刊》2012年第3期。

财税制度的变革是其中最为重要的组成部分。一来,推进以人为核心的城镇化必然要求改革财税体制,更好地协调民生与发展的关系。新型城镇化的实质是农业转移人口的市民化,这是一个长期的过程,只能逐步推进,平稳过渡,防止城镇化过程中存在的不确定性引发公共风险。“对于农民来说,尽管2.6亿农民在城里工作和生活,但没有安全感和安定感。对于国家来说,容易产生新的城镇内部的二元化,导致扩大内需受阻、宏观经济效率难以提升等问题。财政改革是化解这些公共风险的宏观条件。”^①二来,实现以人为核心的城镇化必然加大各级政府的责任,尤其是政府的财政责任,因此必须对事权、财权和财力重新组合,明确中央和地方各级政府的职责划分。从财税制度看,过去划分收支以户籍人口为依据,现在要重新界定,以适应人口流动的现实需求;基本公共服务均等化也要重新定义,不能再如过去那样按照静态的地域和空间搞建设;转移支付也要调整为按常住人口为依据;等等。所有这些变化都将会给财税体制改革带来严峻的挑战。

四、城镇化的全面转型与财税支持

与传统城镇化相比,新型城镇化的核心就是有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。因此,新型城镇化在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面均作出了全方位的调整和转变:户籍管理由过去制约外来人口融入城镇向积极稳妥地实现农业转移人口市民化转变,建设理念由过分注重城镇的扩张和经营向注重民生转变,城镇的建设和发展由粗放方式向集约化转变,城镇公共服务由只面向户籍人口向覆盖全部常住人口转变,等等。通过这些转变最终实现人的平等发展。在这样的转变过程中,财税制度具有至关重要的地位和作用。新型城镇化过程中的财税体制改革,也成为适应国家治理现代化要求、促进政府职能转变、建立现代财政制度和推动城镇化健康发展的一次体制机制变革。

财税体制对推进新型城镇化发展的支持促进作用,更多地体现在农业转移人口的市民化、土地的有效开发利用、产业的发展与转型、保护环境与资源等方面。

一是可以更好地推进农业转移人口的市民化进程,促进公共服务均等化。如改革税收制度,稳定税负,可以为地方经济发展和人民生活改善提供雄厚的

^① 刘尚希:《不确定性:财政改革面临的挑战》,载《财政研究》2015年第12期。

财力支持;健全公共财政制度,加快社保、医疗等公共服务的城乡统筹,可以切实解决公共服务均等化问题。

二是可以改变地方政府对土地财政的过度依赖,完善土地出让收支管理制度,优化土地的开发利用,抑制城镇化的粗放发展。对土地的开发利用,需要进行科学长远的规划布局,在扩大城镇规模的同时,还要依据规划做好城镇基础设施建设。完善的财税制度可以健全土地出让收支管理制度,改变地方政府对土地财政过度依赖的状况,抑制土地城镇化的粗放发展。

三是能够更有效地支持产业结构的调整和优化,推进以高新产业为主导的新型工业化,实现工业化和城镇化的良性互动。调整财税体制机制,可以有效推进产业的特色化发展,引导地区间产业分工与协作,推进城镇化的健康发展。

四是可以有效保护资源与环境,实现城镇化的可持续发展。良好的财税制度,可以更多地着眼于加强城镇自然环境和人文环境的保护,充分发挥财税政策的促进作用,创造宜居环境,促进绿色发展。

第二节 推进新型城镇化与财税体制的作用

一、新型城镇化以产业现代化为支撑,需要财税政策的扶持和引导

党的十八大报告指出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”^①因此,新型城镇化必须以产业现代化为支撑,才能健康发展。一者,新型城镇化的发展要以农业现代化为基础。农业现代化的实现可以为新型城镇化提供充足的粮食和工业原料、大量的富余劳动力和广阔的市场,反过来,城镇化的健康推进又能更好地促进现代农业发展。二者,城镇化要以工业化 as 支撑。推进新型城镇化与工业化的发展是相辅相成、相互促进的良性互动关系,当城镇化发展到一定的水平时,决定城镇化发展的是城镇本身集聚资本、劳动力等生产要素的能力,而非资源拥有量或城镇规模的大小。产业的发展是新型城镇化发展的原动力,工业集群与城市群的有机结合是新型城镇化的发展趋势。而产业现

^① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,载 2012 年 11 月 18 日《人民日报》。

代化的健康发展需要财税政策的扶持和引导,财税制度对于新型工业化发展有着极为重要的作用。

二、新型城镇化以人的城镇化为核心,需要财力支持与财税政策促进

良性运转的财税制度可以为以人为本的新型城镇化提供基础和支撑。城镇化是人口、资本、技术、产业、资源不断向城镇集聚的过程,这一集聚过程也必然是基础设施和公共服务设施在城镇规模化发展的过程。农业转移人口市民化的过程非常复杂,需要多项制度的配套改革和雄厚财力的支持,意味着相应的教育、社会保障、医疗、住房等基本公共服务需求要得到保障。否则,转变中的不确定因素极有可能演变为宏观上的公共风险。首先,农业转移人口从整体看收入增长较为缓慢,很容易产生新的城镇内部的二元化。其次,可能导致扩大内需受阻。再次,可能导致宏观经济效率难以提升。最后,劳动力流动性过大,阻碍其自身素质的提升。此外,农业转移人口与当地居民的融合也需要漫长的时间,融合过程中不可避免会发生社会冲突,带来社会管理领域的公共风险。而推进财税体制改革是降低和防范公共风险必要的和基本的手段,雄厚的财力支撑和财税政策的促进与支持是实现人的城镇化不可或缺的基础与保障。

三、新型城镇化以可持续发展为发展方向,要求财税体制的相应变革

我国人口众多,资源环境瓶颈约束越来越严重,而且能源资源利用效率低,城镇化继续走高消耗、高排放的老路势必难以为继。以可持续发展作为新型城镇化建设的发展方向,要求在城镇建设中必须把保护和改善生态环境、治理环境污染、提高环境质量放在首位。保护环境资源,促进相关产业的发展,财税制度大有可为。首先,税收在推进生态文明建设中具有重要的引导和扶持作用。如完善促进环境保护和资源合理利用的税收制度,形成促进生态文明建设的绿色税收体系等。其次,可以促进和改善资源的有效利用。如改革和完善矿产资源有偿使用的相关财税制度,扩大资源税征收范围,将水资源、森林资源等纳入征税范围,同时将现有的某些资源性收费并入资源税。最后,可以有效促进新兴产业的发展,加快产业转型,形成可持续发展。如相应降低流转税和企业所得税的税率,逐步减少流转税和企业所得税税收,削弱城镇发展中低水平扩张的经济动因等。

第三节 推进新型城镇化是法治化的进程

党的十八届四中全会着眼于国家治理体系和治理能力现代化,作出了全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略部署,中国由此走上了制度创新与法治建设双轮驱动的全面深化改革之路。对于新型城镇化建设来说,这无疑是历史性的重大战略机遇。推进新型城镇化需要调整政府、市场、社会与公民之间的利益关系,不仅要进行制度创新,积极引导社会资源的合理配置,更需要推进法治建设,平等地保障各主体的权益,最终实现城乡均衡协调发展。

法治是一个国家走向文明的标志,也是改革成功与否的关键。只有在法治的轨道上推进改革,以法治的思维和方式治理国家,改革的各项目标和现代化国家治理模式才能实现。习近平总书记提出,凡属重大改革都要于法有据,强调把法治作为治国理政的基本方式,为我国经济社会发展指引了方向。将新型城镇化置于依法治国、实现国家治理现代化的时代背景中,探讨新型城镇化治理模式的转变,推动法治化发展,才是新型城镇化的正确发展道路。

转变城镇化治理模式,就是改变传统城镇化的运作机制、运作过程、运作方式,推进法治化进程。改革开放 30 多年来,城镇化建设取得很大成就,但不可否认的是,传统的城镇化治理模式已经无法有效适应市场经济深入发展和多样化的社会现实。依赖政治与行政的力量,通过颁布政策文件,采用运动方式来推进城镇化的方式,已经带来一系列经济和社会问题。如片面追求规模扩大而忽视人的发展需求,基础设施发展滞后,环境污染严重,规划建设缺乏特色、千城一面,等等。甚至一些地方政府缺乏法治思维和法治观念,习惯于大拆大建、强征强拆,导致与民众冲突不断,严重影响了社会稳定。因此,必须探索适合我国国情的、多维框架下的政府、市场、社会 and 公民多中心治理模式,实现城镇化治理方式从运动式向法治化的战略转变。

一、治理主体由政府主导的单一模式向多中心治理模式转变

我国传统城镇化采取的是自上而下的政府主导运行模式,从城镇的设置、选址、规划、建设,到土地使用的审批、土地功能的改变、改造拆迁等,都离不开政府的控制和主导。目前,政府完全主导城镇化发展的模式已经暴露出越来越多的弊端。缺乏限制的权力运行及单一的主体控制,必然难以兼顾城镇化发展