



Public Finance and Urbanization

公共财政与城市化

林双林 刘怡 钱立 主编



中国财政经济出版社

公共财政与城市化

林双林 刘怡 钱立 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政与城市化/林双林, 刘怡, 钱立主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3121 - 1

I. ①公… II. ①林…②刘…③钱… III. ①城市化 - 研究 - 中国②公共财政 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 21②F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 188222 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 25 印张 413 000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3121 - 1/F · 2644

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言



林双林 刘怡 钱立

城市化是 21 世纪中国最伟大的历史变迁。1950 年，中国的城市人口占总人口比率约为 10%，1960 年达到 20%，1978 年仅为 18%。改革开放极大地促进了中国的经济增长，也加速了中国城市化发展，2010 年中国城市人口占总人口比率为已达 50%。据世界银行预测，2050 年，中国的城市化率将达到 73%，意味着今后的几十年，中国将基本实现城市化。城市化意味着城市数量迅速增加，人口和经济活动迅速向城市集聚，经济高速发展，城市地域大幅拓展并出现城市群；产业结构升级，第一产业就业比重持续下降，第二、第三产业就业比重相继上升；教育、医疗、基础设施等资源可以发挥规模效应，人们的生活水平和质量得到进一步提高。然而，城市化也伴随着诸多的社会和经济问题。例如，城市交通堵塞、环境污染、工业和生活用水紧张、教育和医疗资源短缺、住房拥挤、贫民区出现和犯罪增加等等。因此，公共财政领域的专家、学者们，有义务对这些问题深入研究和探讨，并根据中国的特点，吸取外国城市化的经验和教训，提出具体有效的政策建议。

在城市化快速发展、许多理论和实际问题亟待解决的形势下，北京大学中国公共财政研究中心于 2010 年 10 月 16 日到 17 日举办了“城市化进程中的公共财政”国际研讨会，探寻如何发挥公共财政积极功能，引导及推进城市化的发展。我国经济学界泰斗、全国政协常委、全国政协财经委员会副

主任、北京大学光华管理学院名誉院长厉以宁教授，大阪大学前副校长、财团法人关西社会经济研究所所长、日本著名公共财政专家本间正明教授，新加坡国立大学东亚研究所研究所长、东亚经济问题著名专家、新加坡政府重要政策顾问黄朝翰教授在大会上作了主题演讲。十多位著名专家学者和官员参加了圆桌论坛，发表了对公共财政改革和城市化发展的看法，四十多位专家学者在会上宣读了他们的论文。会议深入探讨了中国城市化发展存在的问题、公共财政在城市化进程中的作用，分析了外国城市化的经验教训，联系实际，提出了改革公共财政改革、促进城市化进程的政策建议。现将会议主题演讲和优秀论文汇集成册，以飨读者。本论文集共分六篇。

第一篇 顺应时代潮流 促进城市化建设

城市化率是一个国家现代化程度的重要的标志之一。但是中国目前的城镇化率很低且增加缓慢。中国在“十二五”期间应如何推进城镇化呢？北京大学厉以宁教授在题为《改变二元经济状况 保持中国经济长期增长》的演讲中，对这一问题给予了解答。他提出解决中国城镇化的问题，主要是扩大内需，要给农民发产权证，首先就是房产证。另外，推动双向的城乡一体化和建立公用事业投资基金能解决农业发展和筹资问题，使中国的城镇化将走上一个健康发展的轨道。

城市化一直是经济与社会发展的重要组成部分。近年来，全世界掀起了城市激增的新浪潮，特别是在发展中国家，全球超过 90% 的城市增长来自于发展中国家。城市化将成为全世界未来最重要的趋势。新加坡国立大学东亚研究所顾问黄朝翰教授的演讲《变化世界中的城市化与发展》，对城市化的原因、城市增长的经济学原理、城市化过程中政府角色的改变、中国城市化进程的内涵等问题提出了独特的见解。

人们一般把中国城市化的障碍归为限制人口自由迁徙的户口制度。在题为《改革公共财政 促进城市化发展》的演讲中，林双林教授认为，限制人口自由迁徙的确是改革开放前 20 年中国城市化停滞不前的原因。然而，目前除了制度上的因素外，经济上的因素也严重阻碍着城市化的进程。这些因素包括：城市基础设施不足；教育资源短缺；公共医疗条件差、设备不足、医护人员短缺；社会保障制度不健全、不可持续；城市环境污染，自然资源短缺；城市住房短缺；地方政府财政困难。他分析了如何通过公共财政改革来促进城市化发展，并提出相应的政策建议。

当今中国城市化过程中出现的人口集中、城市膨胀、交通污染等问题和1985年前后的日本经济环境非常相似，日本的经验和教训将会给予中国有益的借鉴。日本关西经济研究所本间正明所长、北京大学中国教育财政研究所丁颖博士和日本关西经济研究所户泉巧研究员的文章《第二次世界大战后日本经济发展及城市化进程中经济政策及其特征》，围绕日本政府如何处理城市化进程中所出现的社会经济问题，着重通过产业政策、财政政策和国土政策互动分析，从宏观经济和财政可持续的角度评价了日本主要经济政策的成败，并总结了改革的经验和教训以供中国借鉴。

第二篇 城市新移民、住房和社会保障

城市化是所有由农业社会转向工业社会的国家都不可避免地要经历的过程，中国目前正处于这一过程。随着大规模农村人口向城市转移，农民工这一特殊群体的保障问题成为政府必须关注的焦点问题。对外经济贸易大学韩琪在题为《城市化进程中农民工住房制度与公共财政》一文中，围绕农民工住房保障问题，对中国农民工住房的形式、公共财政在农民工住房制度方面的作为和借鉴等问题进行了分析和探讨。

中国即将进入城市化的加速时期，切实解决农民工保障问题对加速城市化进程具有促进作用。广东商学院于海峰和崔迪的文章《城市化进程中农民工保障问题研究》，从农民工的就业、受教育程度、政治参与程度和参加社会保险的比例分析了当前农民工的生存和保障现状，从社会保障制度及其配套设施层面探讨了导致农民工保障缺失的原因，并提出完善社会保障制度的相关政策建议。

农民工群体的分化随着中国城市化进程的加快日益凸显，教育、经验和培训等人力资本要素对新生代农民工和第一代农民工工资收入的影响有何差异？北京大学经济学院财政系何健的《农民工代际分化及其工资决定因素的差异分析：人力资本视角》得出的结论是：较于第一代农民工，教育对新生代农民工提高工资的重要性降低，经验和自费培训对新生代农民工工资收入的影响更为显著。

基于特定的历史、经济、社会、文化、政策背景，中国城市化过程中出现了很多特殊的地域现象。天津社会科学院城市经济研究所陈柳钦在《城市化进程中的“城中村”问题探索》一文中，以“城中村”这一非完全城市化的产物为视角，提出“城中村”严重制约我国城市化的健康发展、要

推进我国城市化的健康发展、就必须实现“城中村”的城市化的结论。

20 世纪 90 年代末期，中国开始了一场声势浩大的养老保险制度改革，此次大规模的改革具体效果如何，对企业员工、企业利润和地方政府的影响几何？香港大学经济与金融学院黎志刚、吴明琴在《中国养老保险制度改革影响的实证研究——以 10 万个制造商为例》一文中，应用计量经济学模型对此进行了实证研究。同时，他指出养老保险制度改革并没有有效地实现政府的初衷，必须对其进行反思。

中国的户口体系对城乡之间的迁移构成了强有力的约束，这种约束是否对中国经济的发展存在一定的阻碍作用呢？巴黎经济学院、法国现代中国研究中心（CEFC）托马斯·凡笛斯（Thomas Vendryes）的文章《迁移约束与发展：中国的户口与资本积累》驳斥了这一观点，并指出与户口相关的迁移约束很可能是中国储蓄率极高和经济高速发展的一个原因。

第三篇 城市基础设施建设及融资

中国的交通环境日益拥堵，对市民的日常生活产生了一定的负面影响。如何解决交通拥堵问题成为人们最为关心的问题之一。澳大利亚拉伯筹大学哈瑞·克拉克（Harry Clarke）的文章《北京城市交通拥堵困境的出路》，以经济学中的外部性概念和成本收益分析为视角，提出收取交通拥堵费是解决交通拥堵环境的出路的观点。

关于农村基础设施供给问题的研究已有不少，武汉大学经济与管理学院刘成奎从城市偏好这一新的视角对此问题进行了研究。他的文章《城市化过程中的农村基础设施供给研究——城市偏好视角》围绕城市偏好与激励机制、与信息媒介、与农村基础设施供给等问题进行了论述。

发行地方债券是地方政府融资的重要渠道之一。在债券发行过程中，各利益主体之间的相互关联性如何？地方政府债券发行制度的绩效和评价怎样？中国地方政府债券发行制度又将向怎样的方向改革？西安交通大学经济与金融学院财政系邓晓兰和谢平在《基于 SSP 范式的中国地方政府债券发行制度研究》一文中对上述问题进行了探讨。

应急管理体系的资金保障已成为我国政府财政部门面临的一项现实而紧迫的任务。西南财经大学冯俏彬在文章《我国应急管理体系的资金保障：现状与改进思路》中，详细分析了我国现行应急管理的资金情况以及存在的突出问题，并在借鉴相关国际经验的基础上，提出建立财政、银行、保

险、捐赠四类资金相互协调、支持配合的应急资金保障体系的建议。

以往关于公共支出绩效评价的讨论主要集中于促进政府提高管理效率、充分发挥公共资源效能等方面。吉林省审计研究所赵南华和中国吉林森林工业集团有限责任公司石卓以及金小虎《当前政府支出绩效考核问题解析》一文特色之处在于，将有效推进分配均衡、社会公平和经济发展作为政府支出绩效考评的前提。该文指出，当前应当引起重视的政府支出绩效考核问题，应包括公众关心的政府支出问题和需要完善的保障制度、绩效标准、绩效评价工作体系等具体问题，但要从根本上解决问题，还需要正确确定政府支出绩效考核改革途径，制定正确的政府支出绩效考核目标及要求。

第四篇 财税改革与城市化

改革开放以来，我国服务业发展迅速，但仍存在 GDP 占比较低、从业人员比重增幅不大等问题。如何通过财税政策影响企业和个人的行为从而促进产业结构的调整？首都经济贸易大学赵书博在《财税政策与产业结构调整——促进我国服务业发展的税收政策研究》一文中分析了我国现行财税政策的不足，介绍了国外流转税和所得税的成功经验并提出完善我国税收政策的建议。

1994 年分税制改革后形成的财政体制只对税收划分作出规定，而缺少对国有资源、国有土地等划分的规定，不利于政府间财政关系的规范化，也无助于政府应对债务风险的挑战。中国社会科学院汤林闽和杨志勇在《重构政府间财政关系之研究——中国政府资产负债表刍议》中总结国内外研究情况，构建了中国政府资产负债表框架，侧重讨论资产方项目，为研究中央和地方的财权和财力划分问题提供了初步的基础。

任何国家的政治体制和财政体制总是相互交织和相互影响的。这种交织状态以权力的纵向配置为核心。中央编译局比较政治与经济研究中心刘承礼的文章《政治集权与财政分权：再论当代中国的中央与地方关系》以政治集权与财政分权为基本维度，从“委托—代理”、“威权—民主”、“控制—自治”、“博弈—合作”四种视角分析了当代中国的中央与地方关系。

近年来，提高个人所得税免征额的呼声日益高涨。从个人所得税再分配与公平的角度来看，应该提高免征额吗？厦门大学陈工和洪礼阳在文章《应该调高免征额吗？——免征额的提高对我国个人所得税公平功能的影响探析》中，应用城镇居民分阶层收入数据，对中国个人所得税免征额调整

的结果及其影响进行模拟计算,结论是提高免征额并会削弱中国个人所得税的累进性和收入再分配效应,增加社会福利水平的效果十分微弱。

公共财政经济学中最有意义的问题之一是确定哪一级政府最适合于处理哪一项公共事务。湖北省财政厅傅光明在《论政府事权确立的逻辑思路》中分析了确立政府事权的原因、国外确立政府事权的经验和中国政府事权的现状等问题,并对中国政府事权的划分提出了精简政府级次、合理确立中央、省、县市三级政府事权、建构省以下财政支出责任划分的基本框架等政策建议。

由于分税制改革后地方事权和财权不匹配,中央财政转移支付是弥补地方财政缺口的重要来源。政治因素明显地影响财政转移支付分配去向。武汉大学卢洪友、卢盛峰、陈思霞在《官员任职经历、制度环境与财政转移支付有效性——基于中国地级市经验数据的实证研究》的实证研究中发现,在其他条件相同的情况下,拥有关系资本的辖区能够得到更多的财政转移支付补助;这种效应在制度环境较差地区表现更强;同时有关系资本的辖区获得的财政转移支付与实际财力缺口不存在显著关系。

第五篇 居民收入与财政收入

中国财政收入增速在分税制改革后一直高于 GDP 增速,其背后的原因引起国内外学者的极大关注。南开大学邹洋在《城乡投资与居民可支配收入变化对财政收入增长的影响分析》一文中利用面板数据模型分析城乡投资和居民人均可支配收入对财政收入增长的影响。研究发现,农村居民人均纯收入变化对财政收入增长带来比较显著的影响,而城镇固定资产投资额变化对财政收入增长的影响相对较小,具有重要的政策含义。

税收制度除了具有筹集财政收入的功能外,还具有收入再分配的功能。那么,中国税收制度的收入再分配作用如何,直接税和间接税的作用又分别如何呢?厦门大学童锦治、周竺竺和李星在《中国城镇居民税收收入再分配效应的结构性障碍》中,采用曲线拟合法对此问题进行了实证研究。他们发现中国税收体系在城镇地区的收入再分配效应基本表现为微弱的逆向调节作用,其中直接税的收入再分配效应为正,间接税的收入再分配效应为负,但直接税的正向调节作用被间接税的逆向作用所抵消,最终使得总效应表现为微弱的逆向调节。

近年来,中国城镇居民收入差距呈现不断扩大的趋势。中南财经政法大

学赵颖和胡瑶的《城乡居民收入的收敛性分析》通过线性约束随机模型的构建探索了城乡居民收入分配的方差性质。研究结论是：城镇居民的可支配收入在方差意义上小于农村居民纯收入，意味着城镇收入的波动性小于农村，也意味着城镇居民的收入较农村居民有更强的安全系数。城乡收入差距的扩大更多的是源于农村收入的乏力增长。

腐败对经济发展和社会稳定等都产生严重的负面影响。中国互联网的迅速发展对能否对官员腐败产生实质性的影响？复旦大学袁从帅、何立新和潘春阳在《网络监督、电子政府与官员腐败——来自中国 2004—2008 年省级面板数据的实证研究》一文中利用固定效应模型从网络监督和电子政府两个角度对此问题进行研究。他们发现，论坛/BBS、博客网民等，可以提高腐败官员被揭发的概率，并且对官员产生威慑力量从而抑制腐败发生。而电子政府在信息公开、在线办事、公众参与等方面的综合发展也可以降低腐败发生率。

第六篇 热点问题讨论

地方财政问题是当前城市化进程以及财政改革进程中最严重的问题，也是政府下一阶段急需解决的一个难题。北京大学经济学院平新乔教授探讨了土地财政存在剥夺农民的问题，并提出让农民分享更多的利益可能是更好的选择等观点。世界银行高级经济学家王燕博士探讨了民营企业融资兴建城市基础设施的问题。她认为税收方面应更多地依赖直接税，例如征收新的房产税。同时她提出在健全的法律框架下可以按 PPP 的公私合营模式来建设基础设施。辽宁省财政科学研究所所长王振宇强调了地方财政问题的严重性，并从中央地方关系、激励机制以及中央要信任地方政府等方面进行了分析。中国社会科学院财政与贸易研究所财政研究室主任杨志勇以财政融资为切入点，谈了体制改革、财力财权问题，为在财政体系内如何整合资源、提高效率提供了思路。北京大学经济学院王志伟教授从外部性和公共品受益范围的视角，谈了公共品供给问题。

城市化下的农民工问题是我国已存在多年的问题，随着我国城市化进程的加快，这一问题成为当前的社会热点，学术界对此的看法和观点颇多。中山大学岭南学院财政系主任林江教授提出，解决农民工问题必须综合治理，单单依靠地方政府的力量是不够的，民间慈善团体应该发挥一些积极作用。北京大学光华管理学院朱善利教授认为，农民工受到的歧视待遇、子女教育问题以及其衍生的伪城市化等问题亟待政府正视和解决。财政部财政科学研

究所吕旺实主任围绕土地和农民的关系、如何消化从工业化城市化中脱离出来的农民、刘易斯拐点以及社会保障体系等方面对农民工问题进行了分析。湖南省财政厅陈祥东处长提出，妥善解决农民工问题必须进行财政体制改革，加强地方政府的财力等观点。北京大学经济学院肖国亮教授从历史的角度对农民工问题进行了探讨，他认为解决农民工问题应借鉴外国经验，征收土地税和房产税为地方政府融资。北京大学经济学院财政学系袁诚副教授谈到，农民工问题的产生除了财力不足的原因外，还涉及农民工身份的转换途径。几位嘉宾还就户籍制度、最低收入保障制度、土地使用权和所有权的分离以及全国性的社会保障等问题进行了探讨。

本次研讨会的召开和本书的编辑得到许多单位和个人的积极支持和帮助。我们衷心感谢北京大学的厉以宁教授，日本关西社会经济研究所本间正明教授，新加坡大学东亚研究所黄朝翰教授等为大会作主题讲演。我们十分感谢参加圆桌论坛的各位专家学者，他们包括财政部财政科学研究所吕旺实主任，世界银行高级经济学家王燕，北京大学光华管理学院朱善利教授，北京大学经济学院肖国亮教授，北京大学经济学院平新乔教授，北京大学经济学院王志伟教授，辽宁省财政科研所所长王振宇，中国社会科学院财政与贸易研究所财政研究室主任杨志勇，中山大学岭南学院财政系主任林江教授，湖南省财政厅的陈祥东处长，北京大学经济学院财政学系袁诚教授和许云霄教授。我们衷心感谢各位专家学者宣讲他们高质量的论文。

北京大学和北京大学经济学院的领导对本次研讨会十分重视。北京大学副校长海闻教授不辞辛劳，远道赶来为研讨会致开幕词，积极参与讨论，为大会做总结性发言，敬业精神令人钦佩。北京大学经济学院副院长章政教授在大会上发表热情洋溢的讲话，使大家深受鼓舞，我们十分感谢。北京大学经济学院财政学系的老师和同学们为会务工作做出了巨大贡献，我们对他们感谢不尽。

北京大学经济学院财政系袁诚副教授、徐云霄副教授、蒋云赞副教授、陈景祺老师参与了论文的编辑评审工作，为论文集编写做出了重要贡献，我们在此深表谢意。我们十分感谢北京大学公共财政研究中心主任助理白婷老师对会议的组织工作所做出的辛勤努力和对本书编辑工作的有力协助，以及中国财政经济出版社的刘五书主任对本书编辑出版的宝贵支持。

目 录



第一篇 顺应时代潮流 促进城市化建设

- 改变城乡二元经济状况 保持中国经济长期增长 厉以宁 (3)
- 改革公共财政 促进城市化发展 林双林 (8)
- 变化世界中的城市化与发展 黄朝翰 (23)
- 第二次世界大战后日本经济发展及城市化进程中经济政策
及其特征 本间正明 丁 颖 户泉巧 (29)

第二篇 城市新移民、住房和社会保障

- 城市化过程中农民工的住房制度与公共财政 韩 琪 (61)
- 城市化进程中农民工保障问题研究 于海峰 崔 迪 (74)
- 农民工代际分化及其工资决定因素的差异分析：人力资本视角
——基于北京市农民工调查的实证研究 何 健 (83)
- 城市化进程中的“城中村”问题探索 陈柳钦 (100)
- 中国养老保险制度改革影响的实证研究
——以 10 万个制造商为例 黎志刚 吴明琴 (112)
- 迁移约束与发展：中国的户口与资本积累 托马斯·凡笛斯 (135)

第三篇 城市基础设施建设及融资

- 北京城市交通拥挤困境的出路 哈瑞·克拉克 (165)

城市化过程中的农村基础设施供给研究

——城市偏好视角 刘成奎 (174)

基于 SSP 范式的中国地方政府债券发行制度研究

..... 邓晓兰 谢 平 (185)

我国应急管理体系的资金保障：现状与改进思路 冯俏彬 (196)

当前政府支出绩效考核问题解析 赵南华 石 卓 金小虎 (208)

第四篇 财税改革与城市化

财税政策与产业结构调整

——促进我国服务业发展的税收政策研究 赵书博 (221)

重构政府间财政关系之研究

——中国政府资产负债表当议 汤林闯 杨志勇 (230)

政治集权与财政分权：再论当代中国的中央与地方关系

..... 刘承礼 (245)

应该调高免征额吗？

——免征额的提高对我国个人所得税公平功能的影响探析

..... 陈 工 洪礼阳 (258)

论政府事权确立的逻辑思路 傅光明 (270)

官员任职经历、制度环境与财政转移支付有效性

——基于中国地级市经验数据的实证研究

..... 卢洪友 卢盛峰 陈思霞 (280)

第五篇 居民收入与财政收入

城乡投资与居民可支配收入变化对财政收入增长的影响分析

..... 邹 洋 (305)

中国城镇居民税收收入再分配效应的结构性障碍

..... 童锦治 周竺竺 李 星 (315)

城乡居民收入的收敛性分析 赵 颖 胡 瑶 (332)

网络监督、电子政府与官员腐败

——来自中国 2004—2008 年省级面板数据的实证研究

..... 袁从帅 何立新 潘春阳 (345)

第六篇 热点问题讨论

圆桌对话一：城市化中的地方财政	(365)
圆桌对话二：城市化下的农民工问题	(374)

第一篇

顺应时代潮流 促进城市化建设

改变城乡二元经济状况 保持中国经济长期增长

厉以宁*

城镇化率是一个国家现代化程度的重要的标志之一。然而至今为止，中国的城镇化率太低了。据国家统计局的资料：1949 年中华人民共和国成立的时候，城镇化率大概是 20%，也就是说，有 80% 的人是农村人口。经过了 60 年，2009 年的资料公布的中国城镇化率是 46%。那就是说，从 20% 开始 60 年之后，才增加了 26 个百分点。有的经济学家就指出，这个数字可能还不准确，因为它是把半年以上的城市常住人口包括在内，而其中有一部分，或者说相当一部分人是农村户口。所以到现在为止，我们城镇化过程要加快，“十二五”规划中就大概包含了怎样推进城镇化的内容。

我们现在认为，中国的经济主要是扩大内需。因为以前我们的经济增长属于投资带动为主导的类型，在一定程度上也属于出口依赖型，多因为内需没有如理想那样扩大。扩大内需的办法很多，比如：给城市的工人提高最低工资标准，给农民直接补贴，国家提高对农民所生产的粮食、棉花等作物收购价格，都是有效的，但不是关键。关键在哪里？关键在于给农民发产权证，这是最要紧的。比如说房产，为什么农民没有房产证呢？比如说，城里土地是国有的，无论是祖传的房子、新购的房子还是把祖传的房子拆掉再重建的房子都有产权证。可是农民呢？农民土地是集体所有的，没有产权证，祖传的房子没有，农民后来自盖的房子也没有。所以这种情况引起农民的不满：土地国有的房屋有房产证，为什么我们集体所有的房屋就没有产权证

* 厉以宁，北京大学教授，光华管理学院名誉院长，全国政协常委、全国政协经济委员会副主任。