



◎ 中国人民大学经济学院教授 陶然

人口和空间是城市化的两个主要方面，但目前中国空间城市化的速度远快于人口城市化，出现了不协调的局面。从人口方面来看，现有发展模式损害了为数众多的农村打工者和被征地农民的利益；从空间方面来看，主要是土地利用结构失衡，一方面，廉价的制造业用地导致各类工业开发区用地不集约，浪费了宝贵的耕地资源；各城市经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”，土地和空间利用效率较低。另一方面，虽然城市发展占用了大量土地资源，但这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上，对中国农村人口城市化构成了主要约束。

目前我国几乎所有的生活消费品都已市场化，随着就业市场化和非国有企业成为城市就业的主要创造者，就业也逐渐与城市户口脱钩。城市户口与就业的逐渐脱钩，也就意味着户口与就业相关的社会保险（即“五险一金”）脱钩。如果劳动者就业单位为其雇员买了这些社会保险，则不管该雇员是否有本地城市户口，都可以享受这些保险。

从这个意义上讲，当前阶段某地城市户口主要意味着那些由该地城市政府所提供的、与城市户口相关的、具有排他性的三项公共服务：以城市最低生活保障为主的社会救助服务，以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排，以及迁移人口子女在城市公立学校平等就学的机会。在推进新型城市化过程中，政府应该把征地、户籍、财政三方面的制度改革统筹起来通盘考虑，并通过制定配套性的改革方案来从整体上推进。

## 钱从哪儿来？



◎ 国务院发展研究中心农村经济研究部副部长 刘守英

一些地方在城市建设时，没有从长远的角度考虑问题，不顾自身财力，不顾土地、水等资源的承载力，已经造成很多问题，我国665个城市中，有将近400个城市缺水，其中大约有200个城市严重缺水；由于缺乏产业支撑，一些地方出现“睡城”现象，每天早晚高峰，有数十万人在同一时间往返十几、几十公里上下班，造成严重的交通堵塞。

更有甚者，一些城市以“加速城镇化进程”为幌子，以建设工业园区为名，以获取土地出让收入及相关税费为目的，大搞扩城、造城运动，粗放式占用大量土地，其危害比单宗违法用地事件更为恶劣。一些外表光鲜亮丽的大城市是以牺牲农民利益和靠行政手段突击造成的，甚至不惜以牺牲部分社会成员利益、增大社会不平等程度为代价。

土地出让收入，以及房地产相关税

费收入是资金的主要来源。为了加快城市建设和基础设施建设，地方政府对土地出让收入的依赖越来越高，土地出让收入占地方政府财政的比重已从2001年的9.1%提高到2009年的30.8%，以土地为抵押获取的贷款债务规模更是大幅度增长。

走“土地依赖路径”的城镇化之路充满风险。这种建设城市的方式要继续下去必须具备两个条件。其一，房屋价格持续上涨，从而为土地价格的上升提供保障；其二，不断扩大用地规模，并能低价征收土地，从银行持续获得融资。当前，一些大城市的高房价已超过了居民的承受能力，而再过几年，我国城市房屋整体上能达到供需平衡，土地很难像现在这样能稳定地给城市建设提供资金；而大量低成本征地拆迁，造成了不少社会矛盾，很多农民既无法融入城市生活，又回归不到原来的农村。

◎ 中国社科院财经战略研究院财政研究室副主任 汪德华

“土地财政”加“地方融资平台”的融资机制，是地方政府经营城市的“魔法杖”。这种融资机制是“成就”与“争议”的结合体，它既给城镇建设飞速发展提供了强

大的资金支持，也使得以房价高企为代表的社会问题越来越难以承受。其不合理之处主要体现在两点：首先，借助这一融资机制，地方政府的城市建设资金近乎在财政体外循环，正常的预算以及财政管理程序无法发挥作用，进而导



致城市建设行为缺乏必要的公共约束，部分资金的浪费、腐败以及好大喜工的市政建设难以避免。其次，这一融资机制也不公平。土地出让收入是地方融资平台运转的基础。从

现实看，房价中包含的土地出让收入越来越高，收入较低人群受资金约束购房时间推迟，意味着其购房时承担的绝对和相对税负都越来越重；收入较高人群较早买房意味着税负较轻。更严重的是，高收入人群甚至可能通过投机性或

投资性购买房产获取额外收益，使得问题更加恶化。

当前中国需要的，应是推广房产税抑制土地财政，同时尽快启动市政债，多管齐下为城市建设融资。

具体说来，以保有环节房产税抑制住房投机、投资需求，在市场机制作用之下，这将制约土地财政的增长，从而实现从土地财政到房产税的部分转换。为弥补城市建设资金的不足，首先要对市政建设项目进行分类，能够自行平衡资金的则以项目公司方式走信贷，政府不再承担资金责任。其次，可以学习发达国家，允许市级政府单独发行，省级政府与县级政府捆绑发行市政债，依赖公开证券市场为缺少现金回报的城市建设项目融资，同时以市政债资金替换现有需要地方政府承担的融资平台债务，化解风险。

首先，采用市政债为城市建设融资符合经济学原理，也符合中国国情。其次，“土地财政”加“地方融资平台”融资方式，其运转基础是市政建设项目能带来显性回报，如地铁带来的周边地价上升，进而不断上涨的土地纯收益能用于偿还债务等。最后，现有“地方融资平台”具有项目打包贷款、财政资金偿还等类似于市政债的性质，两者的差别在于市政债利用了公开资本市场，地方融资平台仅是单个银行与政府之间的交易。但对于政府融资来说，公开市场恰是非常重要的外部制约。在公开市场融资，需要地方政府增加预算透明度，对于建设项目有良好的规划，对于未来的偿还计划有清晰的说明。



主持人语：

2000年至2010年，全国城镇建成区面积扩张了60%多，远高于城镇人口的增长速度。低成本城镇化道路存在不可持续因素。走“土地依赖”的城镇化之路充满风险；城市低密度盛行带来土地利用粗放、交通拥堵、环境污染、产能过剩等问题。不可否认，随着经济社会的快速发展，拓展城市发展空间理所当然。

从根本上讲，城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张，更重要的是在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变。如此，我们的城镇化规划如何搞？城镇化后人们如何生活等问题怎么解决？是要认真研究的问题。



## 规划如何搞？

◎ 中国人民大学公共管理学院教授 叶剑平

规划不当是城市病产生的重要原因。一是考虑硬件建设多，考虑公共服务体系建设少，注重单个项目产生的短期经济效益，轻民生规划，造成商业项目林立，公园、绿地等公共空间缺乏；二是重地面建筑设施布局，轻地下基础设施规划，以至于一下大暴雨，就会发生“到城市里看海”的现象；三是合理规划的过程，就是一个公共选择的过程，从目的到手段，整个过程都要体现出社会公众的意愿，但在有的地方，规划就是为长官意志服务，换一任领导改一次规划；四是规划要有强烈的民本意识，新开发项目上马时，必须确保足够容量的道路、给水、排水和学校等设施，以此作为取得开工许可的条件。遗憾的是，不少大型小区建成了，却缺少菜市场、幼儿园和学校等，生活极不方便。从世界上来看，失败的城市化有一个共同特点，那就是盲目扩大城市规划，在城市边缘形成对比鲜明的贫富差别，经济发展失衡，社会生活失序。更为重要的是要实现工业化与城镇化的良性互动，城镇化应建立在坚实的产业基础之上，不能搞“空城计”。

要彻底扭转重物不重人的情况，必须加快政府职能转变。特别是在当前稳增长的大背景下，要警惕片面追求基础设施建设、做大GDP，占用有限的生产要素，延缓经济发展方式转变的进程。经济发展的主体力量在市场，企业和老百姓才是创造财富的主体，政府应通过构建公平的社会秩序和发展环境，给所有人提供公平的公共服务和发展的机会，让居民最大限度地、低成本地参与到经济发展过程之中，并分享其成果，让城镇化与经济发展脉搏相呼应，与人民生活改善相联系。