

新型城镇化建设不仅要重视“量”的扩大,更要重视“质”的提高,要由重数量的外延式扩张到重品质的内涵式发展

# 新型城镇化的健康发展

辜胜阻 李睿



2012年底召开的中央经济工作会议提出,要围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展。在城镇化高速发展、全国平均城镇化率已超过50%的今天,城镇化发展进入了一个新的阶段。新阶段的城镇化有三个重要特点:一是注重人的城镇化,解决进城农民工市民化;二是注重城镇化质量,强调要坚持“集约、智能、绿色、低碳”八字方针;三是注重大中小城市均衡发展,防范“大城市病”,发展城市群与中小城市,趋利避害,引导城镇化健康发展。

城镇化是经济可持续发展的最大内需

城镇化作为保持中国经济可持续发展的持久动力和最大的潜在内需,对于促进社会经济可持续发展具有重要作用。如果说工业化在某种意义上主要是创造

供给,那么城镇化则主要是创造需求。有研究表明,城镇化每提高1%,可替代出口10万亿元。推进城镇化建设,有利于转变经济发展方式,实现内需拉动的经济转型,促进经济可持续增长。

首先,城镇化有利于引发消费需求,增加居民对基础设施、住宅、耐用消费品、汽车等的消费。据测算,按照现有城镇化速度,未来5年消费需求规模将从2011年的16万亿元提升到2016年的30万亿元左右。未来10年,每年新增城镇人口将达到2000多万人,每年需要商品房至少是6亿平方米以上,再加上配套的商业、政府、社会服务的医院、学校,将为中国经济发展创造巨大的消费潜力。其次,城镇化建设的过程也是带动投资增长、完善基础设施建设的过程。高速发展的城镇化使大量农村人口进入城市,这对基础设施、房地产等行业的投资和建设提出了相应要求。研究显示,未来10年新增城镇人口将达到4亿人左右,以人均10万元的固定资产投资标准计算,能够增加约40万亿元的投资需求。同时,城镇化也是培育创业者和新型农民、实现其安居乐业市民梦的重要手段。城镇化的发展并非简单的人口由农村向城市的转移,而是涉及户籍、社会保障、农民工创业、产业结构调整等各个方面。通过户籍制度改革和社会保障体系的完善推进农民工市民化,有利于保障转移人口的平等权益,促进城乡一体化进程。通过鼓励“农海归”返乡创业,有利于把就业者变成创富者,并以创业带动就业。

推进新型城镇化离不开金融支持

不论农民工是进城置业或是返乡自主创业,还是解决新城镇化过程中的基础设施投资和公共服务支出,均需要大量资金支持。解决“钱从哪儿来”这一问题,一方面是要推进金融改革特别是农村土地金融的改革,完善农村土地金融体系,使农民“沉睡的土地”变成其创业、置业的资本。农村土地金融是一种以土地使用权为抵押进行融资贷款的金融方式。土地既具有生存保障的功能,也具有致富资本的功能,发展农村土地金融有利于盘活土地上的呆滞资本,使农民获得其创业、置业所需的资金,发挥土地作为致富资本的功能。当前,我国农村土地金融发展还不完善,缺乏一定的法律依据,操作层面上难以控制风险。

另一方面,要发展以小额贷款公司和村镇银行为主的草根金融,支持农民工的草根创业和草根经济。草根经济具有小、散、弱、多的特点,缺少抵质押物,几乎没有正规财务报表,难以从银行等一般金融机构获得融资,需要发展拥有专业队伍、独特流程和考核激励机制的草根金融与之相适应。当前我国发展草根金融主要有村镇银行找主发起人困难、存在非农化现象而不能扎根基层、小额贷款公司资金筹集成本过高等问题,使其难以服务好实体经济,也制约了其健康有序发展。

同时,要深化城镇建设投融资体制改革,建立多元化、多渠道的资金供给模式,通过政策引导提高政府、企业、

社会和个人共同参与城市建设的积极性。要构建政府和民间共同投资的新格局,创新投资模式,通过采取招标、让民间资本直接参与、特许经营、建设—经营—转让、建设—拥有一经营—转让等方式构建公共部门与私人企业合作模式,建立和完善公共投资带动民间投资的新机制。要完善多层次金融体系,创新城镇化建设筹资渠道,鼓励有条件的地方发行城镇化建设债券、建立城市发展建设基金,为城镇化建设筹集资金。

### 城镇化健康发展需防五大误区

城镇化的建设,不仅要重视“量”的扩大,更要重视“质”的提高,要由重数量的外延式扩张转向重品质的内涵式发展。在当前城镇化发展进程中,需要趋利避害,防止陷入五大误区。

要防止“有城无市”的过度城镇化,城镇化缺乏产业支撑,避免使新市民变游民、新城变空城的“拉美化陷阱”。当前巴西的城镇化率近90%,然而由于城镇化与产业发展相脱节,导致大量农民涌入城市形成大片贫民窟。里约热内卢贫民窟里居住的人口超过200万人,贫民窟里枪支毒品泛滥,时常缺水断电,存在严重的社会问题和治安隐患。我国在城镇化进程中,也出现了一些盲目追求人口快速城镇化和土地高速非农化,导致城镇化与产业发展脱节的现象。一个典型的例子是鄂尔多斯,耗资50多亿元打造面积达32平方公里的内蒙古康巴什城,目前成了一座无人居住的“鬼城”。这种城镇化与产业发展严重失衡的状况成为影响新型城镇化建设、阻碍城镇化可持续发展的潜在风险。因此,城镇化在发展过程中必须注意与产业发展相协调,实现城镇化与新型工业化、信息化、农业现代化的“四化”同步发展,即城镇化要与工业化相协调,建立在实体经济基础上;城镇化要与农业现代化相协调,加快城乡统筹;城镇化要与信息化相协调,通过建设智慧城市来

提高城镇化质量和获取城镇化红利。

要防止有速度无质量的城镇化,避免地方一哄而上搞“大跃进”,一味追求城镇化的高速度和规模扩张,陷入速度至上陷阱。近年来有地方片面理解城镇化,采取行政手段,征用农地,使得人口快速城镇化、土地高速非农化。这种对待农村城镇化“大干快上”的做法,缺乏冷静思考、科学抉择和合理规划,违背了经济发展规律,很可能欲速则不达。当前我国某些地区为高速推进城镇化,付出了巨大的社会代价。盲目追求高楼、GDP等硬实力,忽视城市文化特色、环境质量等软实力的建设;过度发展农民工权益不完全的“半城镇化”,使农民工难以融入城市之中,边缘化问题严重;人口转移以非家庭式的个体转移为主,形成大量留守儿童、留守老人和留守妇女“三留”人口,影响农民工三代人的幸福。为此,必须推动城镇化发展观念的转变,将生态文明和以人为本的理念和原则融入城镇化的建设过程中,将城市发展从GDP竞争导向向民生竞争导向转变,完善政府绩效考核标准,强化政府公共服务能力。因地制宜改革户籍制度、推进农民工与市民逐步平权、推进城镇安居工程建设,改变过度发展农民工不彻底转移、权益不完全的“半城镇化”的误区。推进产业向中西部转移、加强对农民工的职业教育培训,解决城镇化中人口非家庭式迁移和异地转移的问题,建设智慧城市、幸福城市、和谐城市。

要防止城镇化的“房地产化”,过度依赖土地财政,避免过高地价推高房价,陷入卖地财政陷阱。过高地价是导致房价过高的主要原因。为此,防止城镇化的“房地产化”要标本兼治。一方面要采取多种措施加强房价管控,使房地产“去泡沫化”。逐步构建一个既包括高端、中端、低端商品房,又包括保障房的多层次的住房供应体系,满足不同消费群体的住房需求,以实现住房市场的供需匹配。另一方面,应借鉴国际

经验,探索利用法律、税收、金融等措施调控社会闲置房源,减少空置率,抑制投资性住房需求,加强房价管控,使房价回归合理。研究显示,地方政府对土地财政的依赖程度越高,在其他条件相同的情况下,该地房价指数也越高。因此,防止城镇化的“房地产化”需要从根本上控制地价,使房价回归到合理价位。

要防止地方政府以地生财,消灭村庄,大量农民“被上楼”,陷入掠夺式发展陷阱。农民自身上楼了,其家禽牲畜却无法上楼;“被上楼”农民的生活方式改变了,耕田种地的劳动方式却没有改变。这实际上反映了地方政府以地生财、过度依赖土地红利的问题。随着城镇化进程的不断加深,土地资源日益紧缺,原有以“征地—卖地—收益”为主要环节的粗放式土地经营与使用方式不可持续。虽然从短期看为地方政府带来丰厚收益,但也导致土地价格的攀升推高房价以及大量土地资源的浪费,长期势必会影响城镇化发展的质量和可持续性,造成土地资源的浪费、城市建设的低效率和高房价等问题。因此,在建设城镇化过程中,必须坚持事权与财力相匹配的原则,合理界定中央政府与地方政府的公共服务职责,转变当前地方政府过度依赖土地财政的现状,扩大地方政府发行城镇建设债券试点,研究开征保有环节房地产税等税种,吸引民间资本参与城镇建设,逐步取代城镇建设依赖土地出让金的局面。同时,地方政府要充分尊重农民的意愿,维护农民权益,避免使用简单粗暴的方式推进城镇化。

要防止特大都市“大城市病”,避免重物而轻人的城镇化,陷入高楼林立而居民幸福感下降、环境恶化、特大城市人口过度膨胀、资源粗放开发的陷阱。中国城镇化在高速发展的进程中,涌现出一批超级城市和特大城市,导致交通拥堵、空气污染、用水紧缺等“大城市病”。研究发现,受制于城市管理模式滞后、城市公共服务供给落后于居民消

可以完善城镇化融资机制为突破口,加快推进财政金融体制改革,通过金融资源的合理配置,促使新型城镇化与工业化、农业现代化、信息化同步协调推进

# 完善城镇化融资机制的改革视角

中国人民银行研究局局长 纪志宏



**新**型城镇化要求在提高城市化率的同时提升城镇化质量,从而需要各级政府加大相关投资力度。一些地方政府在预算内资金无法满足建设需求又无法公开举债的情况下,尝试了融资平台贷款等多种变相融资方式,但实践中也反映出隐性债务风险大、来源不稳定、融资安排不够规范、金融资源配置效率不高等问题,还可能引致地方政府追求土地收入最大化倾向。这些问题实质是政府与市场、中央与地方、财政与

金融以及社会资本与政府投资等错综复杂矛盾关系的集中体现。也正因如此,可以完善城镇化融资机制为突破口,加快推进财政金融体制改革,通过金融资源的合理配置,促使新型城镇化与工业化、农业现代化、信息化同步协调推进,有效释放巨大的内需潜力。

城镇化融资需求的巨大缺口需要有效的融资安排

不少研究机构对未来城镇化过程中地方公共投资规模作了预测。一般认为,城镇化率每提升1个百分点,地方政府公共投资需求将增加6个百分点左右。据此推算,仅“十二五”期间城镇化催生的地方政府公共投资规模就将达30万亿元之巨。如此巨大的资金需求,单靠财政积累显然不行。城市市政公用设施建设固定资产投资资金来源结构显示(见图1),2001~2011年,来自中央和地方的财政拨款资金比例虽有缓慢上升,但也不超过三分之一。如果再加上其他基础设施和公共服务投资,这一比例将更低。

一般预算之外的投资支出中,地方政

府最主要的资金来源就是被称为“第二财政”的土地出让收入。2005年,各级政府共出让土地244.8万亩,土地出让总收入5500亿元,纯收益2100亿元,相当于地方本级一般预算收入的15%。到2011年,各级政府土地出让总收入高达3.3万亿元,纯收益超过1万亿元,相当于地方本级一般预算收入的20%左右。政府部门整体收入相对于巨大的城镇化资金需求来说,仍然面临严重短缺,亟需探索多元化的融资渠道,构建可持续的、规范的、稳定的融资机制,既要防范过度融资造成财政金融风险,又要避免融资过少过慢影响城镇化进程。

融资机制的变迁及主要问题

根据《预算法》《担保法》和《贷款通则》有关规定,我国地方政府直接举债的“前门”关闭,在现实的财政压力下,地方政府不得不“创新”融资渠道,通过融资平台贷款等多种方式绕过限制变相举债。现在有不少观点对地方政府融资平台方式提出异议,认为其中蕴含了很大的风险。应该说,地方政府

费升级需要,城镇化水平在50%~70%将是“大城市病”的爆发期。随着2011年全国平均城镇化率首次超过50%,我国进入了“大城市病”的爆发期,其对居民生活和城市发展的不利影响日益显现。“大城市病”的出现不仅影响了城市功能的正常发挥、降低了居民的生活质量,也

反映了中国城镇化发展过程中的不可持续风险。对此,需要对城市建设进行科学的规划布局和组织管理,重视城市的生态文明建设,通过利用“智慧城市”的先进技术和手段,推进城市经济、生活和管理上的全面“智慧”;要在依托大城市发展城市群的同时,做大县城发展农

村城镇化,实现城镇化均衡发展。

作者单位:民建中央;武汉大学。辜胜阻系全国人大常委会委员、民建中央副主席、武汉大学教授

(责任编辑 赵雪芳)