

## 坚持“市场主导、政府引导”的城镇化模式 要充分激发民间资本的投资活力

专题负责人 辜胜阻 专题组成员 刘传江 江赛 赵晓非 张雪峰 陈向宇  
许谨 熊贵立 李洪斌 曹誉波 方浪 胡柏林

一、城镇化是新一轮经济发展的重要引擎，它涉及到“人、业、钱、地、房”五大要素。新型城镇化只有围绕这五大要素的协调、互动发展深化改革，才能坚持正确的方向。

“人”是城镇化的主体和核心。“人”的城镇化要解决“人往哪儿去”和转移人口“如何市民化”两个问题。市民化=稳定就业+基本公共服务+安居及生活方式城镇化。户籍制度改革要采取“因城而异，因群而异”的分类指导原则，优先将拥有稳定劳动关系并长期生活在城市的“沉淀型”转移人口转为城镇居民。

“业”就是城镇化要有产业支撑、市民化要有稳定就业。产业支撑及转移人口稳定就业是城镇化的重要基础。要强化城镇化的产业支撑，促进产城融合，通过推动产业发展来提高城镇吸纳就业能力，实现城镇化与工业化、信息化的融合。

“钱”是城镇化的重要保障。“钱从哪儿来”的问题涉及到财税改革和金融改革，解决这一问题要建立多元化的改革成本分担机制和市场化的投融资机制。

“地”是指土地的集约使用和推进新一轮的土地改革。在土地改革中使农民利益最大化是城镇化过程中必须处理好的重大问题。要让转移人口能够不放弃承包权，用好抵押权，能够用土地换股权，实现使用权的有序流转。

“房”是进城人口住有所居的关键。解决住房问题则要建立覆盖不同收入群体的多元化城镇住房供给体系，使进城人口实现安居梦想。

二、城镇化过程中解决“人往哪儿去”问题，应该“两条腿”走路：一方面要大力发展城市群，发挥大城市的规模效应和辐射作用，以大带小，把周边的中小城市和小城镇纳入块状的城市圈内；另一方面要依托县城和县域中心镇发展中小城市，进一步提升其人口聚集功能，在有条件的地方将农村社区建成城镇化的末端，鼓励更多的人就地城镇化，实现城镇化的均衡发展。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。绝对的“大城市论”、“中等城市论”、“小城市论”者所主张的发展某一类城市的观点都有失偏颇、不符合中国的实际。中国城镇化发展过程中要实现依托大城市推进城市化与主要依托县城推进农村城镇化并重；发展以大都市圈为特征的“网络发展式”城镇化与以县城为依托发展中小城市的“据点发展式”城镇化同步；城镇化要走适当集中之路，避免“村村点火、户户冒烟”小城镇过度发展的“农村病”和大城市人口盲目膨胀的“大城市病”；东部和中西部地区要在产业梯次转移的基础上推进农村剩余劳动力的有序合理流动，中西部要做好承接东部产业和劳动力回流的“双转移”工作，实现城镇化的均衡发展。

三、坚持“市场主导、政府引导”的城镇化发展新模式，必须激活民间资本。

民间资本与市场经济存在着天然联系。民间资本的特征是投资产权的高度人格化和清晰性，其投资主体自主经营、自负盈亏、自我约束，能够主动、敏感地接受市场机制的调节，也最善于根据价格信号做出自主决策，优化资源配置。相对于政府投资和国有企业，民间投资和私营企业存在更强的盈利动机，一旦引导得当，会在客观上加速相关投资建设进程和提高投资效率，同时

也能够大大缓解因政府投入能力有限制约城镇化发展的“瓶颈”约束。当然，民间资本不可避免地具有随机性和盲目性，这就需要政府合理引导。民间资本是掌握在民营企业以及股份制企业中属于私人股份和其他形式的非公有资本，主要形式有经营性资本和投资性资本。经营性资本是民间法人组织和个人投资于实业的资本，这部分投资用于生产和经营能带来直接收益；投资性资本主要通过非直接经营的方式获得回报。城镇化带动人流、物流、钱流、信息流、能源流的高速流动，会带来巨大的投资需求。面对投资需求，应实行“市场主导、政府引导”的城镇化发展新模式，着力扩大民间投资，充分发挥民间资本在新型城镇化发展中的作用。

（一）城镇化能够拉动巨大的能源和基础设施建设需求。能源及基础设施建设单靠政府投入，会因缺口过大而滞缓城镇化进程，也会加大政府债务风险。要完善公共私营合作制（PPP），引导民间资本积极参与能源和城市基础设施建设，形成政府与民间力量共同投资城镇化的机制。

（二）城镇化将引发服务业大发展。要利用当前服务业快速发展的战略机遇，鼓励民间资本发展服务业特别是现代服务业，激活多种市场主体在服务业中更加高效地配置资源，更加活跃地展开竞争，改变服务业在产业结构中的“短板”局面。

（三）以人为核心的城镇化需要加快公共服务体制的改革。要引入民间资本和社会力量加快公共服务发展，解决城镇化进程中公共服务供给严重不足的问题，有效推进公共服务向城镇常住人口全覆盖，以公共服务促进城镇化，加快转移人口市民化进程。

（四）数以亿计的人口城镇化浪潮将引发巨大的住房需求。要引导民间资本在扩大全社会住房和商业地产供给的过程中，参与保障房建设、棚户区改造，化解由政府主导保障房建设所面临的巨大资金缺口，促进房地产业的健康发展。

（五）城镇化“集约、智能、绿色、低碳”发展将为民间资本提供巨大市场空间。要鼓励民间资本积极参与智慧城市建设和城市绿色发展，实现城镇化与信息化的深度融合，发挥市场机制在治理城市污染中的作用，提高城镇化环境质量。

（六）城市产业升级需要民营科技企业发挥助推作用。要引导民间资本和科技人才向创新企业集聚，营造“创业+创新”共生共荣的环境，发挥人才在创新驱动战略中“第一资源”的作用，使更多企业家懂科技，更多科技专家懂市场，鼓励民间资本和民营科技企业为推进产业升级和制造业的高端化作贡献。

（七）城镇化与农业现代化同步发展有助于农业规模经营和农业产业升级。要利用当前农村土地流转和农业规模经营的机遇，鼓励民间资本发展专业大户和家庭农场等农业经营主体，积极参与土地流转和农业产业化。

（八）农村城镇化和新型社区开发是实现农民就地城镇化和城乡一体化的重要途径。多元经营、城乡兼顾的龙头型民营企业担当就近就地城镇化的市场驱动主体，形成产业兴、人口聚、小城镇成型的良性互动，实现农民、企业和地方政府的多赢局面。

（九）城镇化必须有坚实的产业支撑，市民化必须建立在稳定就业的基础上。要鼓励民间资本大力发展面向创业的中小银行和互联网金融等新型金融业态，构建有利于创业和实体经济发展的多层次金融体系，支持农业转移人口的创业，以创业带动就业。