

加快推进新型城镇化： 对若干重大体制改革问题的 认识与政策建议*

中国金融 40 人论坛课题组

摘 要：我国城镇化潜力巨大，是下一阶段促进经济社会持续发展和深化改革的强大动力与战略选择。推进新型城镇化应重点处理好政府与市场的边界，防止房地产价格上涨过快，切实增加建设用地供给，建立市场化、可持续的融资机制，实现人的城镇化和市民化。为此，建议协调推进一揽子配套改革措施：建设用地按土地当量在全国范围内占补平衡，切实增加土地供给；转变保护主义和自给自足的粮食安全观，合理扩大农业开放；改革财税制度，建立合理的地方政府事权财权体系；对城市政府适度举债建立有效的监督约束机制；充分发挥金融市场的作用；统筹考虑对失地农民的社会保障及公共服务等。

关键词：新型城镇化 土地当量 融资机制 财税改革

中国金融 40 人论坛课题组成员：白重恩、蔡洪滨、黄海洲、李波、马骏、魏加宁、伍戈、徐林、袁力、周诚君、周汉华；执笔人：周诚君，博士，中国人民银行金融研究所研究员（北京 100800）。

一、引 言

党的十八大报告提出：“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。”^① 2012

* 本文系中国金融 40 人论坛重大课题“深化经济体制改革重点领域一揽子方案”子课题“土地制度改革与新型城镇化”的阶段性成果。感谢曹金彪、蔡继明、傅勇、贾康、纪敏、金鹏辉、林赞、彭文生、汪增群、席钰、徐忠以及匿名审稿专家提出的宝贵意见。本文为个人学术观点，不代表供职单位意见。

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》（2012 年 11 月 8 日），北京：人民出版社，

年12月召开的中央经济工作会议也指出,2013年经济工作的主要任务之一是积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量;同时明确城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。^①新型城镇化的“新”就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,改变为以提升城市的文化、公共服务等内涵为中心,真正使城镇成为具有较高品质的宜居之所。城镇化的核心是农村人口转移到城镇,完成农民到市民的转变,而不仅仅是城镇建设。

学者们对传统城市化模式的弊端和新型城镇化的特征做了大量分析研究,分歧不大,但关于如何加快推进新型城镇化则有不同侧重,尚未形成一个逻辑自洽、切实可行的政策方案设计。关于传统城镇化模式的弊端,吴敬琏强调,传统“摊大饼式”的城市化最大的问题是低效率。^②中国社会科学院经济所课题组的研究发现,政府利用“土地财政”扩张了公共基础设施的投资,推动了土地城市化和区域经济增长;但土地的供给特性和跨期分配效应导致了宏观风险增加,房地产价格上升过快,阻碍了人口城市化,去工业化特征明显。^③李强等发现,中国过去城镇化的突出特征是政府主导、大范围规划、整体推动、土地的国家或集体所有、空间上有明显的跳跃性、民间社会尚不具备自发推进城镇化的条件等。^④姚士谋等探讨了传统城镇化中的冒进行为、环境污染、耕地保护等问题。^⑤关于新型城镇化的特征,学者普遍认为,新型城镇化应坚持人口、资源、环境协调发展,城乡协调发展,城镇化和产业协调发展,并强调包容性发展、人的城镇化等。^⑥关于推进新型城镇化的方案设计和政策举措,主要包括:破除“土地财政”,改革户籍制度,改革土地制度,改革政绩考核评价机制,改革财税体制,均等化社会保障等,^⑦也有学者强调

2012年,第20页。

① 详见《人民日报》2012年12月17日,第1版。

② 吴敬琏:《我国城市化面临的效率问题和政策选择》,《新金融》2012年第11期。

③ 中国经济增长前沿课题组:《城市化、财政扩张与经济增长》,《经济研究》2011年第11期。

④ 李强、陈宇琳、刘精明:《中国城镇化“推进模式”研究》,《中国社会科学》2012年第7期。

⑤ 姚士谋等:《中国城镇化需要综合性的科学思维——探索适应中国国情的城镇化方式》,《地理研究》第30卷第11期,2011年。

⑥ 陆铭、高虹、佐藤宏:《城市规模与包容性就业》,《中国社会科学》2012年第10期;胡必亮、叶雨晴:《积极探索新型城镇化道路》,《中国社会科学报》2013年5月24日;张占斌:《新型城镇化的战略意义和改革难题》,《国家行政学院学报》2013年第1期;仇保兴:《新型城镇化:从概念到行动》,《行政管理改革》2012年第11期。

⑦ 华生:《新型城镇化探寻》,《中国青年报》2013年5月22日;吴敬琏:《我国城市化面临的效率问题和政策选择》,《新金融》2012年第11期;李程骅:《科学发展观指导下的新型城镇化战略》,《求是》2012年第14期。

金融支持的重要性。^①

总体看，尽管新型城镇化的起点和目标较为清晰，但关于如何加快推进新型城镇化，不同学者强调不同角度，多数分析没有统筹考虑各方面问题，没有在当前约束条件下，提出一个具有可操作性的、系统的改革方案。如学者大都强调要破除“土地财政”，以及社会保障和公共服务均等化，但没有给出地方政府的融资路径；在论述改革土地制度时，大都没有论述土地改革与抑制房价地价及控制 18 亿亩耕地“红线”的关系，也没有说明如何保障粮食安全。

我们认为，城镇化是未来一段时期可大有作为的领域，将成为下一步我国经济增长、结构转型和社会发展的重大战略选择。做好这项工作，有很多有利条件，也面临一些问题和挑战，只有通过加快改革创新释放潜力，才能实现有动能、可持续的城镇化发展。城镇化问题牵一发而动全身，必须以推进新型城镇化为突破口，跳出就“城镇化”论“城镇化”的思维循环，构建包括土地制度、市场化融资体系建设、房价调控、粮食安全、财税体系、社会保障和公共服务均等化、环境保护等在内的一揽子改革方案，协调推进，才能推动新型城镇化，打造中国经济的升级版。

本文第二部分论述以新型城镇化作为抓手，促进中国社会经济健康发展和深化改革的必要性和可行性；第三部分分析推进新型城镇化战略需重点解决的问题；第四部分研究所需的配套政策措施；最后是全文总结。

二、城镇化是下一阶段真正可有所作为的领域

城镇化发展潜力巨大，是下一阶段促进经济持续健康发展和深化改革的强大动力。加快推进新型城镇化，能有效释放需求，促进服务业发展，提高劳动生产率，带动产业结构升级和经济转型。

城镇化是未来可持续发展的引擎。其一，城镇化是扩大内需的重要途径。这次国际金融危机爆发后，我国经济发展有可能长期面临外需不足问题，城镇化将是扩大内需、促进经济持续健康发展的重要途径。城镇化将推动大量基础设施、公共设施和房地产投资，大量人口的城市化还将产生巨大消费需求，并带动一系列相关产业的发展。^②其二，城镇化有助于加快结构调整。城镇化伴随着服务业的快速发展，这将推动我国经济结构的调整和优化。国际经验表明，城镇化率超过 50% 时，服务业及其就业比重通常会出现明显上升。经合组织（OECD）国家的平均城市化率在

① 宗良、韩如晖：《金融助力新型城镇化进程》，《中国金融》2013 年第 4 期。

② 王国刚：《城镇化：中国经济发展方式转变的重心所在》，《经济研究》2010 年第 12 期；辜胜阻、李华、易善策：《城镇化是扩大内需实现经济可持续发展的引擎》，《中国人口科学》2010 年第 3 期；陈斌开、陆铭、钟宁桦：《户籍制约下的居民消费》，《经济研究（消费金融专辑）》2010 年增刊。

1970年超过50%，此后的30年里，其制造业平均比重由25%降至15%，同期服务业比重超过75%；服务于制造业的生产型服务业发展更为迅速，制造业增加值中来自服务业的比重超过30%；金融等商业服务业就业比重由6%升至15%，占GDP比重由15%上升到26%。^①目前我国城镇化率已超过50%，人均GDP达到中等收入国家水平，但服务业占GDP比重不足45%，如果进一步推进城镇化，服务业有望进入快速增长期。^②其三，城镇化有助于增加就业。关于城镇化的一个担忧是，城市无法创造足够的就业机会吸纳转移劳动力，并会挤压现有城市居民的就业空间。但有研究表明：外来人口进城，既增加劳动力供给，也增加劳动力需求，综合来看，需求增长通常比供给还快，结果就是随着城市的扩张，失业率反而较低。^③其四，城镇化能够提高生产率。劳动生产率提高是推动一国经济持续增长的主要因素。目前我国农业劳动力占比仍高达36%，而农业劳动生产率只有第二、第三产业的28%，^④通过人口转移和农业产业化，规模化经营将不断提高农业劳动生产率水平。^⑤同时，城镇化效率的核心是资源要素流动带来的集聚效应，劳动人口向第二、第三产业转移以及分工进一步深化，将促进制造业、服务业生产率的提高；人口向城市的集中也能促进思想交汇，鼓励创新，提高效率。^⑥

城镇化是进一步深化改革的突破口。城镇化不仅是“建设”，也是“提质”，更是“改革”。推进城镇化，必须从制度设计和体制改革入手，着力解决新型城镇化道路上的一些障碍。如果说过去30年的城镇化是经济发展的自然结果，今后一段时期加快推进城镇化则是主动谋划并实施的战略性举措，这需要克服一些思想认识和体制机制上的障碍，做好顶层设计，深化相关领域的改革创新。当前，社会上对实施新型城镇化战略的争议主要集中在以下几个方面。一是强调城镇化是工业化和市场化发展的结果，认为在地方政府追求GDP增长的现有行为模式下，过多利用行政力量推动城镇化，会进一步放大“大跃进”式的“造城运动”，造成新一轮投资盲目扩张，从而加剧结构失衡，损害经济效率。二是强调“人的城镇化”，批评一些地方政府以城镇化之名，行大规模圈地、搞“土地财政”之实，进一步推高地价、房价，同时继续忽视对农民工、失地农民和相关弱势群体的权利保障，忽视公共服务均等化，导致这些人群与城镇化渐行渐远。三是担心城市化过快、无序扩张，基础设施

① 中投公司：《中国城镇化的未来：国际比较、发展模式和政策建议》，《中投公司简报》2013年第13期。

② Wind数据库。

③ 陆铭、高虹、佐藤宏：《城市规模与包容性就业》，《中国社会科学》2012年第10期。

④ 《专家：农村劳动生产率低拉大城乡收入差距》，2013年2月21日，<http://finance.chinanews.com/cj/2013/02-21/4583023.shtml>。

⑤ 耿海青：《我国城市化水平滞后的原因分析及未来展望》，《地理科学进展》2003年第1期。

⑥ 参见Edward L. Glaeser, *Triumph of the City*, New York: Penguin Press, 2011.

和公共服务供给不足，导致人口拥挤、交通拥堵、环境污染、住房困难等“城市病”日趋严重。^① 四是担心加快城镇化所需土地供给和资金瓶颈难以克服，导致粮食安全和地方财政风险问题凸显。

城镇化过程中的上述问题的确存在，且涉及面较广。但总体看，这些问题很大程度上并不是在当前加快推进城镇化背景下才出现的，其中相当一部分实际上是我国经济社会发展中亟待解决的深层次矛盾。党的十八大提出，要坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。社会各界对进一步深化改革、提高增长质量、加强和改善公共服务提出了新期待，也形成了共识。在此背景下，我们认为，以新型城镇化战略为抓手，加强顶层设计，集中精力、重点解决上述突出矛盾，既是顺利实施新型城镇化战略的迫切要求，也不失为深化各方面改革的一个突破口。为此，有必要下决心在相关领域进行比较彻底的改革，从体制机制的深层次上解决问题，为推进新型城镇化扫清障碍。

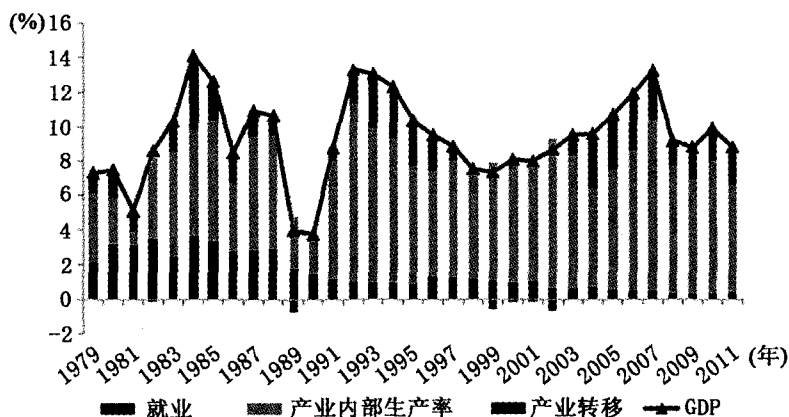


图1 改革开放以来中国GDP增长构成

资料来源：转引自 J. Haltmaier, “Challenges for the Future of Chinese Economic Growth,” The Federal Reserve Board International Finance Discussion Papers, no. 1072, 2013.

加快推进城镇化空间巨大。从城镇化率的国际比较看，目前中国按常住人口统计的城镇化率为52.6%，不仅低于发达国家80%左右的平均水平，也低于与中国发展阶段相近的发展中国家60%左右的平均水平。如果仍然按每年城镇化率水平提高一个百分点左右的速度计算，到2030年中国城镇化率也才达到70%，^② 仍大幅低于发达国家80%的平均水平。可见，中国未来十几年城镇化发展的空间巨大。从城镇

① Edward L. Glaeser, Siqi Zheng, Rui Wang and Matthew E. Kahn, “The Greenness of China: Household Carbon Dioxide Emissions and Urban Development,” *Journal of Economic Geography*, vol.11, no.5, 2011; G. Duranton and D. Puga, “Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies,” NBER Working Paper, no. 9931, 2003.

② 部分学者对中国城镇化进程更加乐观。如万广华：《2030年：中国城镇化率达到80%》，《国际经济评论》2011年第6期。

化与工业化相匹配的角度看,2010年全球平均城市化率为50.9%,工业占GDP的比重为26.1%,全球平均的城市化率/工业化率的比率为1.95,而同期中国这一比率仅为1.09,远低于美国(4.1)、英国(4.09)、法国(4.11)等发达国家,也低于巴西(3.22)、俄罗斯(1.97)、南非(1.38)、印度(1.15)等可比性较强的“金砖”国家。^①

更进一步地,如果着眼于“人的城镇化”和公共服务均等化目标,目前以户籍人口计算的城镇化率仅为38%。^②也就是说,目前52.6%的城镇化人口中还有近15%,即约2.34亿的农村户籍人口虽进入城镇,却不能享受相应的市民待遇,尚未真正成为城市居民。这部分群体中的绝大多数希望能稳定地在城市落户,享受市民所具有的社保、医疗、子女教育等基本公共服务。如果把这2.34亿人口的落户和相应的基本公共服务需求一并纳入考虑,并在一定时间内逐步予以解决,我国城镇化的潜力则更为巨大。

三、推进新型城镇化战略需重点解决的几个问题

加快推进新型城镇化涉及的问题可谓千头万绪,其中一些问题事关全局,把握一些原则、处理好这些重点问题,对于顺利推进新型城镇化至关重要。除了上述广为学者所担忧的一些问题外,过去地方政府主要依赖“地方融资平台+土地财政”的城镇化投融资方式,在土地资源日益稀缺、中央对地方融资平台监管不断加强的背景下,也面临难以为继的困局。一些地方政府热衷于与城镇化相关的固定资产投资和GDP增长,热衷于搞大规模基建、形象工程,对人的城镇化和市民化问题不够重视,也不愿意承担过多的支出责任,往往试图通过一次性征地和拆迁补偿完成对失地农民的安置,导致对失地农民的就业、社会保障和公共服务均等化等方面欠账较多。这不仅引起较多的群体性事件,还使城镇化的实际效果大打折扣。这些问题如果处理不当,大规模推进城镇化很容易导致更广泛的扭曲,最后可能不得不回到传统的、低效率的城镇化老路,新型城镇化就难以取得成功。可以说,这些问题能否得到妥善解决,很大程度上是检验新型城镇化设计方案是否可行的标准。我们认为,通过正确处理政府和市场的关系及其作用,顺势而为,减少扭曲,运用市场化机制增加住房和土地供给,建立市场化的、可持续的融资机制,能够有效解决上述问题,同时也有条件实现人的城镇化和市民化。

① 参见周其仁:《工业化超前、城市化滞后》,2012年4月20日, <http://www.eeo.com.cn/2012/0420/224809.shtml>。

② 户籍人口代表城市居住人口应具有的基本公共服务标准,以此计算的城镇化率可大体反映与公共服务均等化要求相对应的城镇化率。

处理好政府和市场的边界。首先，要充分尊重市场规律，坚持以需求和市场为导向推进城镇化。城镇化有其自身发展规律，一个本质特征是资源要素的集聚和优化配置，因此，充分发挥市场在资源配置中的作用，无疑将提高城镇化的效率。经济理论和国际经验表明，在解决城镇化进程所需的土地供给、融资机制和环境保护等方面，市场及价格机制可发挥积极作用，有利于形成良好的激励约束机制。其次，要规范和约束政府行为，防止政府过度介入城镇化。在城镇化进程中，固然要发挥地方政府在统筹协调、公共服务、体制创新等方面的积极作用，但更要注意防止政府过度干预。从以往教训看，政府大规模投资对民间投资有挤出效应的一面，且融资行为存在预算软约束问题，易导致各种扭曲，投资效率较低。此外，要进一步扩大对内对外开放，减少或取消对民营资本、外资进入部分行业特别是服务业的限制，发挥它们在城镇化中的积极作用，同时在城市规划、基础设施建设、公共服务提供以及城市管理中，充分听取社区居民的意见，构建以房产税和主要面向本地居民的市政债为核心的地方政府融资体系，在一定程度上形成自我投资、自我管理、自我约束的城镇化发展新格局。

防止房地产价格上涨过快。当前，推进城镇化面临的一个突出问题是高地价、高房价。造成房地产价格高企的原因较为复杂，但很大程度上反映了供需矛盾中的市场规律。随着城镇化快速推进，大量人口涌入城市，新增住房需求仍会居高不下，与此同时，城镇化进程还伴生着大量的改善性住房需求，这些都构成了对建设用地与住房的巨大需求。应该看到，我国住房市场化的进程历时不长，在住房价格克服扭曲、回归常态的过程中，住房投资需求的膨胀可能还将持续一段时间。在现有体制下，土地和住房的供给受制于各种约束，远远满足不了需求，客观上形成了比较突出的供需矛盾，成为地价、房价持续走高的重要原因。上述城镇化引致的地价房价上涨机制与周期性的房价上涨不同，具有结构性质，需要采取有效措施应对，而不能期待房价自动进入下降周期。

鉴于投机投资者、房地产企业等在高房价中的助推作用，目前仍有必要维持以控制需求为主的房地产调控政策，包括遏制投机行为等。但房地产投机行为的蔓延，是在住房供不应求矛盾突出的条件下发生的。若从当前中国城镇人均土地面积和中国住房的自有率看，可能已超过发达国家，但这些指标计算时只考虑了城镇户籍人口，而未将外来人口考虑在内，即没有考虑到人的城镇化。外来人口实际上也需要住房，至少需要有房住。中国尚处在快速城镇化进程中，人均收入增加也处在较快通道中，新增人口住房需求及改善性住房需求仍将保持旺盛，不能用时下中国的数据与城镇化已经完成的国家直接相比，静态地认为当前的商品房供给已经足够。

要从根本上缓解供需矛盾，必须建立房地产市场调控的长效机制，相应的房地产政策应更加注重供给端改革，着力扩大土地、住房和融资等方面的有效供给，通

过市场供求力量,努力降低地价和房价。^①当然建设用地规划扩大及房地产价格下降后,仍然需要继续控制投资和投机性购房,但方式可调整,可以更多地通过市场化的激励和约束机制进行调控,形成市场自洽、收敛的自动调节机制,并建立相应的鼓励供给及供给融资的财税、金融、投资、贸易与社会保障政策。经济理论和国际经验表明,基于价格机制、设计科学的房产税,对于抑制房价走高、减少投机投资需求能够起到积极作用,中国应创造条件加大实施力度。为完成房地产政策的上述转变,在土地管理、财税制度和融资方面需有大胆创新。

切实增加建设用地供给。建设用地供给不足是地价、房价高企的重要原因,也是今后一段时期约束新型城镇化的重大现实问题。土地供给不足与现有土地管理制度有关。一方面,城市土地为国家所有,政府通过土地征收和招拍挂制度,垄断“农转非”土地收购及城市土地投放;另一方面,为确保粮食安全须严控 18 亿亩耕地“红线”,严控建设用地供给。^②特别是,在实际操作中,虽然土地部门提供了土地利用中期规划,但城市政府往往采用“挤牙膏”式的供地模式,从可用建设用地中,每次挤出一小块进行招拍卖,以此控制土地推向市场的规模,用“饥饿疗法”获得土地最高溢价,这进一步加剧了建设用地供需矛盾,大大推高了土地价格。作为新形势下的重要发展战略,现有土地利用规划和管理模式需要尽快调整,建立符合新型城镇化要求的土地供给体系。一方面,应考虑提高存量建设用地的利用效率。总体而言,当前我国土地城镇化速度快于人口城镇化速度,这固然与解决过去城镇化过程中的用地历史欠账有关,但很大程度上也与土地集约利用程度不高、尤其是工业用地和公共设施用地容积率偏低有关。我国工业用地容积率仅为 0.3—0.6,而发达国家一般在 1 以上。^③另一方面,在快速推进城镇化过程中,要在不长时期内解决大规模人口的进城问题,仅依靠提高存量建设用地利用率恐怕还是远远不够的,有必要考虑与快速城镇化相配套的新增建设用地供给及其管理模式问题。OECD 等给出的相应建议是:废除农地转用年度额度限制以及国家对农地总量的控制,转而实行由地方政府决定的土地利用总体规划,规划中应考虑降低对大城市周边区域房地产的需求。国内一些学者也

① E. Glaeser, J. Gyourko and R. Saks, “Urban Growth and Housing Supply,” *Journal of Economic Geography*, vol. 6, no. 1, 2006, pp. 71-89.

② 我国建设用地包括四类:工矿仓储用地、商业服务用地、住宅用地,以及基础设施等其他用地。国土资源部数据显示,2008—2012 年我国国有建设用地供应分别为 23.5、36.2、43.2、59.1 和 69 万公顷,其中住宅用地供给分别为 6.2、8.2、11.5、12.7 和 11.1 万公顷。总体看,建设用地供给逐年递增,但建设用地供需缺口依然较大,至 2010 年我国建设总用地仅占全国土地资源的 3%,远低于国际平均水平。特别是,其中的住宅用地供给经常受到房地产调控限制,增加缓慢,2012 年供应量同比下降 16%。(参见国土资源部网站: <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>)

③ 国土资源部网站: http://www.mlr.gov.cn/xwtd/xwpl/201210/t20121030_1152037.htm.

提出了类似的建议，但由于缺乏系统性的配套改革方案，这些建议引起了一些争议。我们赞成这一建议，这也是本文所提改革思路和配套改革方案的重要出发点。采纳并实施这一方案需要在认识上打开思路，大胆超越传统思维框架，为此本文设计了一些配套改革措施，以有助于落实这一方案。总体而言，这一方案和配套措施很有挑战性，实施起来可能也会有较大障碍，需要突破现有的一些体制机制安排，甚至可能引发一些矛盾，但通过财税、金融、农业科技、粮食安全等方面的改革创新及配套措施，尚可予以解决，因而总体上是可行的。

首先面临的问题是，取消农地转用年度额度限制以及国家对农地总量控制后，对保障粮食安全的担忧和对地方政府行为约束的质疑。国际经验和贸易理论表明，开放条件下，现行的粮食安全衡量指标本身是可以商榷的，也有调整的空间，即通过推动农业科技创新和农田整治、土地计量和交易机制创新，以及拓展农业国际贸易与投资，过去所固守的实物形态的 18 亿亩耕地“红线”是可创新调整的，加之一系列的配套改革创新措施，可以做到既确保粮食安全，又能有效扩大土地供给。^①同时，通过财税、金融、社会保障等方面的改革创新及配套措施，还可以对城市政府供地和投融资行为形成有效的激励约束机制，使之更符合市场规律，接受市场约束，提高资源配置效率。^②取消国家对农地实物总量的控制和农地转用年度额度限制后，建设用地规划可有很大改善，土地供给及其预期也会明显提高，可有效缩小土地供需缺口，促进地价下降，从而降低房地产价格。建设用地规划扩大后，耕地实际的市场投放是个逐步的过程，取决于城镇化进展和市场需求。在这个过程中，已纳入规划、未投入建设的农地应当仍然被视为耕地予以管理，继续耕种。

在土地管理上，学界有不少观点认为，应当彻底改革现有的农村土地所有权制度以及“农转非”征用制度，加快推进农村土地确权，使农民作为土地所有者直接与城市政府或土地开发商进行交易，以此体现土地市场价值，并确保农民权益。我

① 有研究发现，在其他条件相同的情况下，相对于农村住宅建设用地而言，城镇化对耕地减少甚至起到一些缓解的作用。此外，不同城镇化模式对耕地的影响也不同。（参见朱莉芬、黄季焜：《城镇化对耕地影响的研究》，《经济研究》2007 年第 2 期）实践中，出现了一些在保持 18 亿亩“红线”条件下的占补平衡做法，主要是通过将部分宅基地等复耕，腾挪出相应的建设用地指标。近年影响较大的一个案例是成渝等地实行的“地票”模式。所谓“地票”，包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地，经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标，以票据的形式通过农村土地交易所在全市范围内公开拍卖。“地票”交易制度的核心是“先造地后用地”，其实际效果是城乡建设用地总量不增加、耕地总量不减少，没有触动耕地“红线”，同时“地票”没有考虑到土地的差异，其交易也限于某一地区。这与本文提出的政策思路有明显差别。

② 中国金融 40 人论坛课题组：《土地制度改革与新型城镇化》，《金融研究》2013 年第 5 期。

们认为,在中国现有制度下把新型城镇化作为一个经济社会发展的战略来实施的过程中,不宜匆忙着手改革现有的农村土地所有权制度,而应更多地着眼于扩大土地供给及相关的配套制度改革。集体土地所有权问题比较复杂,在当前城乡二元问题还比较突出、城镇化建设用地紧张、农村人口规模仍然庞大、“农转非”人口的社会保障和公共服务均等化问题没有得到较好解决之前,匆忙改革现有农村土地所有权制度容易导致一系列问题,阻碍新型城镇化战略的顺利实施。从长期看,基于农业规模经营的农村土地所有权制度改革有其必要性,但考虑到农村土地分散,农民谈判能力较弱,简单地单向改革土地所有制,反而可能造成农民利益受损,使之面临与传统城镇化模式下一样的失地困境。由于失去土地保障,城镇化缓冲机制不复存在,农村劳动力即便在城市就业困难也难再返乡,只能滞留城市尤其是大城市,以致难免出现与拉美、印度等国家类似的大量贫民窟现象。特别是,如果匆忙单向改革土地所有制并允许土地自由交易,由于城郊土地价值较高,溢价也较高,而偏远地区土地价值较低,溢价也较低,这将造成新的贫富差距和社会不公。

建立市场化、可持续的融资机制。除土地供应外,新型城镇化还面临巨大的财务约束。根据世界银行的调查,发展中国家城市基础设施投资占GDP的比例平均为4%,我国“十五”时期是2.9%,如果2010—2020年GDP年均增长8%,基础设施投资占GDP的比例为3%,资金需求就高达20多万亿元。^①如此巨大的资金需求,仅靠财政积累显然不行。大规模基础设施建设和公共服务所需资金从何而来?过去,城镇化建设主要靠政府推动。其中,土地出让金是城市政府收入的重要来源,相对应的融资方式是地方政府融资平台。目前,我国与城镇化建设关系较为密切的融资主要是地方融资平台贷款,存量在9万亿元左右。近两年,城投债增长较快,存量约为8000亿元;财政部代发的地方债每年约为2000亿元,地方政府自己发行306亿元。^②此外,各种形式的金融机构表外理财资金,也有一部分用于城市基础设施建设。

客观上讲,我国城镇化建设中,“土地财政+地方政府融资平台”的运作模式有其一定的必然性,是建设资金需求强烈、地方政府又无举债权情况下的产物。其结果是将本该伴随城镇化过程逐步实现的土地、房地产等财产增值收入,一次性归入当期政府,将本该是地方政府利用财产增值收入发债的正常融资行为,扭曲为不规范的平台贷款。这种机制不仅导致了市场扭曲和资源配置低效,还引致了普遍的地方政府短期行为,也是腐败问题和群体性事件多发的重要诱因。在土地供给收紧、地方政府无地可卖,且拆迁成本不断高涨的情况下,地方政府卖地收益越来越少,

① 世界银行:《世界发展报告1994:为发展提供基础设施》,毛晓威等译,北京:中国财政经济出版社,1994年,第1页。

② 数据来自中国人民银行调查统计司。

融资平台债务风险陡增，“土地财政”难以为继，不可持续。在现实的财政压力下，如果没有合理的融资渠道，即使严格禁止地方政府举债，地方政府也会想办法绕过限制，采取各种方式变相地举债融资，而这种变相举债往往不透明、不规范，存在着较大的风险隐患。为此，应从根本上改变过去政府主导、依靠“土地财政”的城镇化融资模式，而更多地依靠市场机制，建立长效、可持续的城镇化融资机制。

我们认为，应改变过去城市政府事先一次性获得卖地收益的做法，切断“土地财政”利益链条。即政府不再卖地，而是按零地价或低成本（以下简称零地价）供地；先期的土地征收及开发投入，由城市政府事先通过发行市政债等方式筹集，并通过项目建成后产生的税费收益逐年偿还。这些税费收益包括：房产税（房地产税）、公用/基础设施使用者付费、商业繁荣后形成的各种税收增收等。零地价供地并不意味着土地无偿使用，而是将过去一次性收取改为未来长期逐年收取。这样，项目建成后的销售价格不包含地价，从而可使房价大幅下降。为尽快达到降低房地产价格的效果，可对已建成但未出售的房地产项目，退还其已投入的土地购置成本。

同时，持有者购房后每年需按房产市场价格的一定比例缴纳房产税，市场机制会将未来房产税折现，抵扣当前购房价，从而降低现付房价。尽管从总的负担水平看，购房者一生承担的住房总费用可能仍然比较高，但初期购房成本将大大下降。这一模式的合理性还在于，随着人均 GDP 持续增长，购房者未来支付能力会不断提高，其收入和支出的现金流可以相匹配。^① 在新型城镇化顺利发展的条件下，城市建设水平的提高、公共服务的改善以及商业活动的繁荣，可为城市政府带来不断增长的税费收入，提高其偿债能力，从而为政府下一步的城镇化建设及其资金投入提供激励相容、可持续的良性发展机制。此外，还要通过市场机制，鼓励更多的社会资金投入城镇化建设，以解决好城镇化投入产出的期限匹配以及成本收益的风险管理问题。在这方面，金融市场可以发挥有效作用。^②

按照上述思路规范城镇化融资机制，不仅有利于分散银行体系风险，防范政府债务风险转化为系统性金融风险，还有利于倒逼资源能源等基础产品的价格改革，吸引民间资本投资，进一步推进债券市场发展等。从可行性看，我国当前和未来一个时期仍将保持较高的储蓄率，利率市场化等改革也在深入推进，金融市

① 需要总结的是，本文从三个方面阐述了改变供地方式对房价的影响：一是通过改变预期降低房价，预期改变也会降低投机性购房需求；二是土地供给和商品房供给增加，将大大缓解供求矛盾，促使房价下调；三是按零地价供地并开征房产税后，即便购房者一生的购房负担降幅不大，但其首付款大大降低，将有更多人买得起住房。

② 周小川系统阐述了城镇化的市场融资模式。参见周小川：《城镇化及其融资问题》，吴敬琏主编：《比较》第 55 辑，北京：中信出版社，2011 年。

场的发行、交易、登记托管、清算、评级、征信系统等基础设施和相关制度也逐渐成熟,无论是在资金来源还是市场机制方面,都具备支撑市政债大规模发行的基本条件。^①

此外,应积极探索筹集城镇化建设资金的多元化方式。“十二五”规划明确提出,放宽市场准入,支持民间资本进入基础产业、基础设施、市政公益事业、社会事业、金融服务等领域。应当借鉴国际经验,探索多元化方式筹集资金,如采用公私合作、合同外包、授权、资助补贴、政府发起机构、允许私人部门投资和社会志愿生产等模式,并推动地方融资平台的资产证券化,充分动员社会资源参与城镇化建设,提供公共产品和服务。

实现人的城镇化和市民化。农村土地既是农民的生产资料,也具有社会保障功能。现有的农村土地征用制度及土地收益分配格局,不利于保障失地农民的权益,极易引发农民不满,导致群体性事件。新型城镇化首先是人的城镇化,如果农民失去土地后相应的社会保障没有及时跟进,失地农民既丧失了原有土地的社会保障,又无法享受与城市居民同等的社会保障权利,他们在“农转非”后,很难顺利地从过去农民的生产、生活方式,转变为市民的生产、生活方式。这对促进城乡要素流动、引导农业人口转移和激发经济活力,都会产生较大制约,最终将阻碍新型城镇化的进程。

在实现人的城镇化和市民化方面,当前较为普遍的现象是,部分农民进城后,仍然很难摆脱“半城镇化”状况:就业在城市,户籍在农村;主要劳动力在城市,其他家庭成员在农村;主要收入来自城市,积累和消费在农村;日常生活城市,逢年过节回农村。一些论者将这些问题仅仅归咎于现有的土地、户籍等制度的管理安排,但从根本上说,这只是农民和市民在身份、权利上的某种象征。解决问题的关键是保障农民进城后公用服务均等化的利益分享和资源分配,也就是其身份和权益能否真正落实的问题。

为此,需要从中小城镇到大城市循序渐进地取消或降低现有的户籍制度等各种门槛,在初期可加快基于就业的人的城镇化和市民化步伐,在中长期应鼓励地方逐步取消户籍制度及附着在户籍之上的各类地区分割的福利差异。

实现人的城镇化,从根本上说,并不是现有藩篱能不能拆除的问题,而是要解决大规模公共服务均等化所需的大量资金投入的来源和配置问题,只有解决了这个现实问题,才有可能、有条件拆除现有的藩篱,包括户籍、土地制度的管理。

① 在经济减速背景下,未来地方政府的偿债能力可能受到影响。但从国外实践经验看,即便城镇化进程放缓或城市发展趋于成熟,市政债仍可运转。其关键是,这一融资行为必须是市场化的,其本身应具有商业可持续性,否则,发债规模必然缩小,直至与其偿债能力相匹配。

可见，实现人的城镇化和市民化，需要充分核算保障基本公共服务均等化所必需的资源投入，^① 进行比较精细的财务测算，并纳入城镇化资金供给和配置以及相关财税体制改革的大框架中统筹考虑。这意味着，除了在观念上、政策上充分重视人的城镇化和市民化，更重要的是要把人的城镇化和市民化作为一个大的财政问题予以统筹解决。其中，具有直接相关性和现实意义的是，按照“取之于民，用之于民”的理念，改变现有土地征用收益分配格局，部分解决失地农民进城后享受基本公共服务所需的资金投入。应该看到，政府按零地价供地后，农村土地“农转非”后仍会带来较大增值，并在未来若干年不断逐年变现，因此可用于筹集资源，解决人的城镇化问题。为此，要摒弃过去“涨价归公”的传统观念，坚持以人为本、地利共享，着眼于促进农民就业和生活方式的转变，建立合理的土地增值收益共享机制，使土地增值收益主要用于覆盖人的城镇化和市民化所需的各项投入。

四、相关配套改革措施

解决上述新型城镇化中的重点问题，还需在土地配置机制、粮食生产、财税体制、市政债发行、金融市场创新及社会保障制度等方面，设计相关的配套改革措施，发挥必要的支持、保障作用；与此同时，这些配套措施之间需要协同推进，发挥政策合力。

建设用地按土地当量在全国范围内占补平衡。土地当量类似于标准煤的概念，简单地说，就是把各类具有不同粮食生产能力的耕地，基于某一产出标准折算为标准值，用以对不同地域、自然条件和生产能力的土地，进行统一计量、核算、评估和交易。^② 采用这种标准化的统一计量，可以更加科学、准确地推进耕地保护和占补平衡，目的在于促进建设用地供给以及东中西部地区的协调发展。当然，土地当量制度的建立需要发展相应的土地评估体系，确立一套科学、合理的评价与核算标准。这方面虽有挑战，但主要是技术和操作层面的，运用一定技术手段是可以解决的。

应该说，过去若干年坚守 18 亿亩耕地“红线”的政策，在保护耕地、确保粮食安全等方面发挥了重要作用，但严控土地供给、严控市场需求的管理方式也造成土地资源的价格扭曲，既不利于优化土地资源配置，也人为地使人地矛盾突出、城镇

① 国务院发展研究中心课题组估算，一个农民工如果成为市民需要增加的政府支出为 8 万元左右。参见国务院发展研究中心课题组：《农民工市民化的成本测算》，2011 年 5 月 23 日，国务院发展研究中心信息网：<http://www.drcnet.com.cn/eDRCnet.common.web/DocSummary.aspx?docid=2537941&leafid=3079>。

② 关于土地当量问题，可参考周小川：《城镇化及其融资问题》，吴敬琏主编：《比较》第 55 辑。

建设用地供给紧张。实际上,衡量中国粮食安全的尺度,不仅包括耕地面积,还包括耕地的质量和污染情况,同时还要考虑粮食质量(有些产自污染土地上的粮食实际上是无效供给)。废除农地总量控制、引入土地当量概念,并不是完全否定坚守耕地保护“红线”政策,而是把思路进一步发展:坚守相当于 18 亿亩耕地粮食生产能力的土地当量;^① 建设用地占补平衡的政策因而转化为基于土地当量的占补平衡。

由于具有统一的计量标准,土地当量可按全国总体土地利用规划分配到各省区,形成配额,并建立全国统一的配额交易市场,各省区可根据需要购买或出售配额,从而在确保总量不变的前提下实现地区间的调剂,占补平衡可在全国范围内通过市场机制来实现。同时,配额作为稀缺性资源,会在市场上形成均衡价格,并在地区间的交易中实现优化配置。另外,市场还会激励各种有助于增加土地当量、降低配额成本、提高土地利用效率的技术创新和交易创新行为,如加大水利工程、农田整治力度,更加集约地利用土地等;特别是会鼓励农业领域的技术创新和新产品研发,如种子技术、海洋科技等,其效果与农田整治、水利工程等是等价的。这样就可保障总体粮食生产能力的总土地当量不变的前提下,促进用地结构优化和建设用地供给增加。

在努力确保粮食安全基础上,合理扩大农业开放。过去中国一直强调粮食自给率须保持在 95% 以上,近年来随着粮食进口的增加,对粮食安全的担心日益增加,要求保护国内农业的呼声有所抬头。总体看,中国粮食安全是有保障的,在世界和平和开放条件下,粮食安全的自给目标定得太高并不利于发挥比较优势,进而不利于提高土地的生产效率和集约化利用。从国际经验看,粮食自给率维持在 90% 以上通常被认为是安全的,我们认为:扣除大豆进口后的粮食自给率,中国可按国际惯例将其控制在 90% 以上,作为粮食安全底线。^②

开放条件下,对农产品的过度保护不仅对以其为原料的工业发展不利,损害消费者的利益,而且也不利于我国农业在参与国际竞争中发挥比较优势和不断提高农业科技水平,从而阻碍农业生产力的提高。农产品在国际范围内适度竞争有利于促使国内农业部门加快技术创新和产品研发、降低成本、提高质量,切实增强稻米、

① 计入土地当量的土地和耕地概念不存在绝对的对对应关系。实行土地当量标准后,从长期看,会提高土地利用的积极性和集约性,刺激农业技术进步,很多本不是耕地的丘陵、山区、海洋、滩涂甚至沙漠等,改良后只要能够产出粮食都可算入土地当量,加之可适度降低粮食自给率,在实行土地当量后,不必然要求增加更多的既有耕地。

② 2012 年中国粮食自给率为 97.7%。扣除大豆(2012 年大豆进口 5800 万吨)和薯类,按照国际可比的谷物概念,中国在 2008 年及以前基本都处在粮食净出口状态,从 2009 年开始才出现谷物少量进口,到 2012 年,扣除进口的大豆和薯类后,如上显示的粮食自给率仍接近 100%。(http://politics.people.com.cn/n/2013/0203/c1001-20413884.html)

玉米等具有比较优势的农产品竞争力。与此同时，在考虑平衡地缘政治等因素下，要加快实施农业“走出去”战略，鼓励国内企业到南美、非洲等地的其他国家投资农业，实现合作共赢。政府应采取财政、税收、金融等方面的支持政策措施，鼓励各类企业走出国门。政府还须设立必要的应急计划，考虑如果国内发生大的自然灾害或世界范围内发生自然灾害情况下的应对措施。如此，大致可以确保我国粮食安全。^①

改革财税制度，建立合理的地方政府事权财权体系。首先，应着手修改《预算法》，允许城市政府发行市政债。在现有法律框架下，可利用《预算法》的除外条款，试点发行市政债。现行《预算法》规定，如果法律和国务院另有规定，地方政府可以发行债券。因此，可通过国务院或全国人大授权的方式，在总结目前四省市自行发债经验的基础上，进一步扩大市政债发行试点。其次，改造城投债，可明确那些以公用事业为募集资金投向、以使用者付费收入为主要还款来源的城投债就是市政债券，并将收益债券的管理和偿债安排纳入地方政府债务和财政预算，统一管理。同时，可由全国人大授权试点地方政府的平台公司，以特定事权为目的发行市政债，事前明确与该项事权相匹配的专项收费权和财政资金等偿债来源，并设立特别账户实行封闭运行和管理。

市政债市场如要顺利运转，城市政府须有可靠的债务偿还能力。从国际经验看，市政债的还款来源是使用者付费和财产税等专项税收。随着市场创新和技术水平的不断推进，公共设施和使用者付费原则得到越来越广泛的运用，过去很多无法定价、收费的公共设施和服务开始收费，从而可以更好地通过市场化手段弥补其成本支出。在成熟市场，财产税广为使用。美国的财产税通常占州以下地方政府税的80%以上；加拿大的财产税几乎是市级政府税收收入的唯一来源，占财政收入的40%以上，另有40%是以使用者付费为主的非税收入。^②单一制国家的地方税体系尽管相对较弱，但总的趋势也是扩大地方政府的税收权限，特别是财产税、土地税、城市开发税、地方公共设施税等。因此，以房产税为主的财产税是相对适宜的地方主体税种。以城市基础设施改善带来的不动产增值为基本税源，事权也主要由城市政府承担，二者具有较强的一致性，有利于激励其主动改善公共设施和服务。而且财产税按财产存量计征，稳定性受当期GDP流量的直接影响较小，不会对当期GDP增长带来冲击。在具体推进思路上，不动产的财产税征收宜“新老划断”，即配合土地供给和税费制度改革，新供土地和住房以城市为单位，按统一税率原则征

① 黄海洲、周诚君：《新形势下对外开放的战略布局》，中国金融40人论坛：<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=7473>。

② 参见中国人民银行货币政策分析小组：《2012年第四季度货币政策执行报告》，北京：中国金融出版社，2013年，第3—5页。

收,并尽快覆盖到主要城市。同时,对存量工商业用房可采取按评估价值征收房产税和土地使用税,以限制工商业过度用地,挤出部分存量建设用地,提高土地使用效率。此外,考虑到西部地区的特殊性,宜结合公共产品价格改革,创造条件尽快使资源税和财产税成为西部地区的主要地方税。考虑到初期财产税规模可能远不足以偿债,可同时将项目收费或综合开发收益纳入政府特别预算,作为专门偿债来源。

从更深层次考虑,我国应尽快研究建立与新型城镇化建设相适应的地方税收制度体系,启动新一轮分税制改革,重点包括以下方面。第一,更加明确中央和地方的事权划分,在此基础上调整中央与地方政府税收收入划分,使地方政府的财权和事权更为对等。^①第二,赋予地方政府在一定范围内的税收立法权。其前提是:明确地方政府不得对生产和流通环节自主征税,以保证市场统一,不得实行地域歧视政策,以防止地方保护主义。第三,完善地方税收制度,结合新型城镇化的要求,以及城镇化快速发展后带来的土地增值、工商及服务业繁荣,特别考虑适度赋予城市政府一定的税收立法和征管权,建立以财产税、资源税、基础设施和公共服务使用者付费等一揽子综合性地方税收及其征管体系。

对城市政府适度举债,建立有效的监督约束机制。除了建立“市政债—财产税”这一激励相容的机制,为了防范道德风险和过度负债,还需要配套必要的约束机制。一是建立健全地方人大的审议监督机制,推动地方政府编制中长期资本预算,有效解决“新官不理旧账”的问题。二是明确偿债资金来源,严肃预决算制度,将各项预算外收入纳入预算内,合理安排使用者付费、财产税等专项税收和一般财政收入,明确市政债的未来还款保障。三是推动地方政府编制资产负债表,规定政府债务总规模占资产的比例、负债率或偿债率等指标,实行包括预警管理在内的全程控制,控制负债规模。四是强化信息披露,要求发行市政债的地方政府必须达到财政状况的有关透明度要求,在试点过渡期,可规定凡是实施财产税并能够向公众充分披露财务信息的城市政府优先获得发债权。五是完善独立、透明的评级制度,规范评级公司发展,保证市政债价格与不同评级和信用水平相挂钩。六是引入第三方独立评估地方金融生态,强化对地方政府举债行为的约束。中国人民银行在2004年提出金融生态概念,并委托中国社会科学院对城市金融生态进行综合评价,对社会公布。结果显示,地方融资可得性、利率高低与评价打分具有较强的相关性,地方政府也越来越重视这类评价,效果正在逐渐显现。

充分发挥金融市场的作用。通过金融市场,可更好地实现价格发现、风险管理和融资工具创新。例如,为增加土地当量而加大农业科技和农田整治投入,需要大量的资金支持。过去,由于不确定性大、回收周期长,投资者缺乏积极性。但

^① 关于国内外中央与地方财政分权状况的对比分析,有兴趣的读者可向作者索要。

如果投资和交易对象变成土地当量配额，投资者就不必关注其所投资的配额具体对应哪一块土地，而只是通过买入或卖出配额这个金融工具来获得回报，资金筹集和具体的农田及科技投入，则由在一级市场发行配额的专业人士完成。可见，金融市场可以在价格发现、期限匹配、风险管理等方面起到良好的作用，开发出各种基于配额的金融产品及其衍生品，形成以土地当量配额为标的的金融产品及其衍生品市场。这样，就可建立一个服务于农业投入的投融资体系，投资者通过金融市场进行投资、套现或远期交割，间接地实现对土地的投资。同样，在推进城镇化过程中的环境保护领域，也可充分利用金融市场运行机制，建立排污权、碳排放权等交易市场，通过总量控制和配额分配，鼓励多方参加市场交易，实现有效率的节能减排。

市政债的发行、定价和交易必须通过金融市场来进行。金融市场的作用不仅体现在为城镇化建设提供融资服务，而且还有利于形成有效的定价和约束机制，使具有不同评级和信用水平的市政债在市场上呈现不同的价格，从而体现其不同的风险和偿债能力。如果相关信息披露和评级显示，拟发债政府的财务状况太差或负债过高，投资者会提高价格要求、减少投资规模，甚至不购买其所发债券。这样，既有利于帮助投资者判断风险、做出决策，也可以对城市政府的融资行为、融资能力产生约束。尤其是对当地居民，他们既有为改善当地居住环境、提高公共服务质量而投资当地市政债的积极性，也有主动关心本地市政债所筹集的资金使用效率及偿债能力的责任感，因此约束作用会更明显。金融市场作用充分发挥后，还会进一步创新产品，设计更多的融资产品，形成多元化的融资渠道，如资产证券化、房地产信托、融资租赁等，充分动员社会资源参与城镇化建设，同时也可更有效地管理和分散风险。

统筹考虑对失地农民的社会保障及公共服务。当前，我国社会保障制度本身的改革时间紧迫，任务艰巨。在推进新型城镇化过程中，应以推进社会保障制度改革为契机，根据新的土地利用和城镇化规划，把促进“农转非”人口的社会保障、就业和公共服务等纳入社会保障制度改革中，予以整体考虑。这实际上也是社会保障制度改革的应有之义。尤其是在政府不再卖地、按零地价供地的情况下，土地增值不再直接体现为城市政府土地招拍卖的现金收益，而要在未来若干年内以税费方式逐步实现，因此城市政府应在早期即统筹考虑土地和农民“农转非”时相应的各项成本支出，尽早规划并进行财务测算，进而纳入政府预算，确定包括市政债、房产税等诸多收支项目的规模。

失地农民纳入社会保障体制改革的基本原则是，保障失地农民在养老、医疗、失业、最低生活保障等方面与城市居民享受同等待遇。因此，要改变过去一次性货币安置为主的做法，在优先建立基本养老机制并提供医疗、失业等基本保障等方面，建立由地方政府、村集体和个人共同承担的筹资及管理机制。在此基础上，

建立一些符合“农转非”人口群体特征的特殊性制度安排，如重视并保障失地农民的发展性需求，建立专项基金用于对失地农民就业指导、技能培训、社会救助等。

五、结 语

本文设计的新型城镇化整体方案是：用土地当量概念调整传统占补平衡思路——调整粮食安全比例指标和固有实物耕地“红线”——充分扩大建设用地规划及土地供给——政府按零地价或低成本价供地——土地征用及开发投入通过市政债筹资，并由财产税等未来的现金流偿还——土地增值覆盖“农转非”成本及社会保障、综合占补平衡和相关的基础设施、公共服务投入。其中，每一步都需要相关的改革配套措施，以确保实现目标。

在实施上述整体方案时，允许并鼓励地方政府整体推进一揽子改革措施，要把地方政府有积极性的改革与没有积极性的改革结合起来，配套实施，防止地方政府按自身偏好只选其中一项或两项。如地方政府想尝试市政债，可要求其同时推动房地产税、供地方式改革、土地当量占补平衡、失地农民社会保障、环境保护等方面的改革，整体推进，形成合力，促进新型城镇化健康发展。我们认为，通过加强顶层设计，重点突破，协调改革，能够实现国家关于新型城镇化战略的相关目标，并以此助推我国新型工业化、信息化和农业现代化进程。

〔责任编辑：梁 华 责任编审：许建康〕