



# 土地制度改革与 新型城镇化\*

课题类型： 中国金融四十人论坛内部重大课题

执笔人： 中国金融四十人论坛课题组

2013年05月

---

\* 此为“中国金融四十人论坛（CF40）内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》”之子课题《土地制度改革与新型城镇化》（征求意见稿）。课题组成员包括：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（按姓氏音序排列）。课题组感谢曹金彪、蔡继明、贾康、金鹏辉、彭文生、席钰、林赞等专家提供的宝贵意见。文中观点仅代表笔者个人学术观点，并不必然代表供职单位意见。



## 摘要

2012年12月召开的中央经济工作会议提出了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。目前，我国新型城镇化面临的一个重要问题是高房价，而政府过分依赖卖地收入，在一定程度上推高了房价，阻碍了城镇化的进一步推进。

现有土地制度方面的制肘，导致土地使用效率低下，农村土地闲置状况比较严重，农地质量下降，建设用地供应不足，土地财政问题突出，大量征地与被征地主体之间的利益平衡越来越困难。新型城镇化形势下需要加快土地制度改革，改革目标是提高土地利用效率，促进房价合理回归，保障我国粮食安全，解决城镇化融资问题。

对此，我们提出以下建议：

一是大幅扩大城镇建设用地规划。改变严守耕地红线的思路，从保证实物耕地总量红线转向保证以产量加权的土地当量红线，实现全国范围内的土地占补平衡。建立土地“当量”制度，包括土地“当量”评估、交易和投融资体系是一种具体的实现方式。

二是改革建设用地供地方式。在当前建设用地供给模式下，政府直接参与征地、卖地，一方面导致土地价格高企，



房地产价格上涨；另一方面政府财政过度依赖土地收入，政府行为被土地“绑架”。本报告提出三个改变供地方式的方案，一是改革土地招标投标拍卖制度为零地价或低成本价供地；二是地方政府的卖地收入归中央；三是政府退出征地过程，实现建设用地供给的市场化。初期可以考虑允许不同地区选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

**三是允许地方政府发行市政债。**在城市政府财政能力有限的情况下，政府购置和开发土地的支出可以通过发行市政债筹集，其偿付能力即土地开发项目未来所带来的现金流。从长远看，应尽快修订《预算法》，允许地方政府发行市政债。

**四是征收房地产税。**从国际经验看，市政债的还款来源是使用者付费和房产税等专项税收，以房产税为主的房产税是相对适宜的地方主体税种。在房地产税具体设计上，可采取新老划断方式，也可对存量、增量房产统一征收房产税，可以允许不同地区选择不同方案进行试点。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。

**五是提高农地和城市建设用地使用效率。**鼓励耕地承包经营权的流转，发展农业科技和农业金融产品，加大水利工程等农田整治力度，更加集约利用农业土地，推动农业现代



化，提高农地产出。通过转变政府观念、提高管理高密度人口能力、改善城市基础设施和房屋建设技术水平等提高建设用地容积率。同时，推动盘活城镇低效用地和农村闲置建设用地。

**六是转变粮食自给观。**当前我国粮食安全是有保障的，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。可将扣除大豆进口后的粮食进口量与国内粮食总产量的比例控制在 10%以下作为确保我国粮食安全的底线。在此基础上，扩大农业国际贸易与投资。

**七是加强环境保护。**可考虑拿出城镇化收益的一部分用于环境保护。一是加快排污权、碳排放权等交易市场建设。二是积极发展绿色资本市场，建立改善环境的投融资体系。三是逐步开征环境保护税。

**八是保障失地农民利益。**改变现有土地征用收益分配格局，使土地增值充分反哺失地农民和土地综合占补平衡。在推进新型城镇化过程中，应充分考虑社会保障制度配套安排的重要性，把促进“农转非”人口的社会保障、就业和公共服务均等化等问题纳入社会保障制度改革中予以整体考虑。

上述措施要相互配套，允许和鼓励地方选择配套改革，而不能只选其中一项或两项，把地方政府有积极性的改革与地方政府没有积极性的改革结合起来，配套推进。例如，如果地方政府想尝试市政债，就可要求其同时推动房地产税、



供地方式改革、土地当量、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，推动实现土地制度改革的目标，促进新型城镇化健康发展。

我们应充分吸取国际经验，实现有动能、可持续的新型城镇化发展，尊重特大型城市和功能型城市的自身发展规律，对城镇化不搞一刀切。城镇化的最终目标应该是实现资源配置的高效，使更多的人享受到城市生活的便利。



## 目 录

一、引言.....	7
二、土地制度改革是新型城镇化的关键内容之一.....	8
(一) 我国土地制度特点.....	8
(二) 现行土地管理方式引发的问题.....	10
(三) 城镇化面临的土地需求.....	12
(四) 各国土地制度的管理经验.....	13
(五) 我国土地制度改革的目标.....	14
三、土地制度改革具体建议及配套措施.....	15
(一) 大幅扩大城镇建设用地规划.....	15
(二) 改变供地方式.....	17
(三) 允许地方政府发行市政债.....	20
(四) 征收房地产税.....	22
(五) 提高农地和城市建设用地使用效率.....	25
(六) 转变粮食自给观.....	26
(七) 加强环境保护.....	28
(八) 保障失地农民利益.....	28





## 一、引言

城镇化是人口向城镇集中的过程，这个过程表现为两种外在形式：一是城镇数目的增多，二是各城市内人口规模不断扩大。城镇化伴随农业活动的比重逐渐下降、非农业活动的比重逐步上升，以及人口从农村向城市逐渐转移这一结构性变动。城镇化也包括既有城市经济社会的进一步社会化、现代化和集约化。城镇化的每一步都凝聚了人的智慧和劳动，城市的形成、扩张和形态塑造，人的活动始终贯穿其中。另一方面，城市从它开始形成的那一刻起，就对人进行了重新塑造，深刻地改变人类社会的组织方式、生产方式和生活方式。

2012年12月召开的中央经济工作会议提出了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。所谓新型城镇化，是指坚持以人为本，以新型工业化作为动力，以统筹兼顾为原则，推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化，全面提升城镇化质量和水平，走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。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，真正使我们的城镇成为具有较高品质的适宜人居之所。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，而不是仅仅建高楼、建广场。农村人口如果转移不出来，不仅农业的规模效益出不来，扩大内需无法实现，还可能导致社会矛盾的激化。

目前，我国新型城镇化面临的一个重要问题是高房价，而政府过分依赖卖地收入，在一定程度上推高了房价，严重阻碍了城镇化的进一步推进。同时，现有土地管理体制下，土地使用效率下降，土地供应不足，不但难以保障城镇化的土地需求，而且可能影响到粮食安全。同时，现阶段对新型城镇化还存在几个认识上的“误区”：一是城市功能追求“大而全”或者“小而全”，二是认为我国现有特大城市应该限制人口规模，三是认为基础设施的大规模建设就是城市化，四是政府使用行政手段主导城市化<sup>①</sup>。

## 二、土地制度改革是新型城镇化的关键内容之一

### （一）我国土地制度特点

我国土地实行社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。与其他多数国家不同，我国土地制度的基本特征是一种城乡分割的土地制度，城市市区土地属于国家所

<sup>①</sup> 李波，“城市化”的几个误区，中国人民银行货币政策二司工作论文，2010年。





有，农村和城市郊区的土地除法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。在这种城乡分割的土地所有制基础上，城市国有土地和农村集体土地的产权性质和产权的附属权益，也就是所谓的权能也不一样。

同时，目前我国实行的是建设用地总量控制。任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有建设用地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

此外，我国有比较严格的土地管理制度。当前土地管理制度是高度计划的，其目的是确保粮食安全，所以我国有最严格的耕地保护制度，即通过计划手段保护18亿亩耕地红线。在建设用地供给方式上也采取计划管理，即通过土地征收制度，政府从农村直接征收土地，而征收土地后，实行土地出让招拍挂制度。

2010年，我国土地资源构成情况如下图所示。

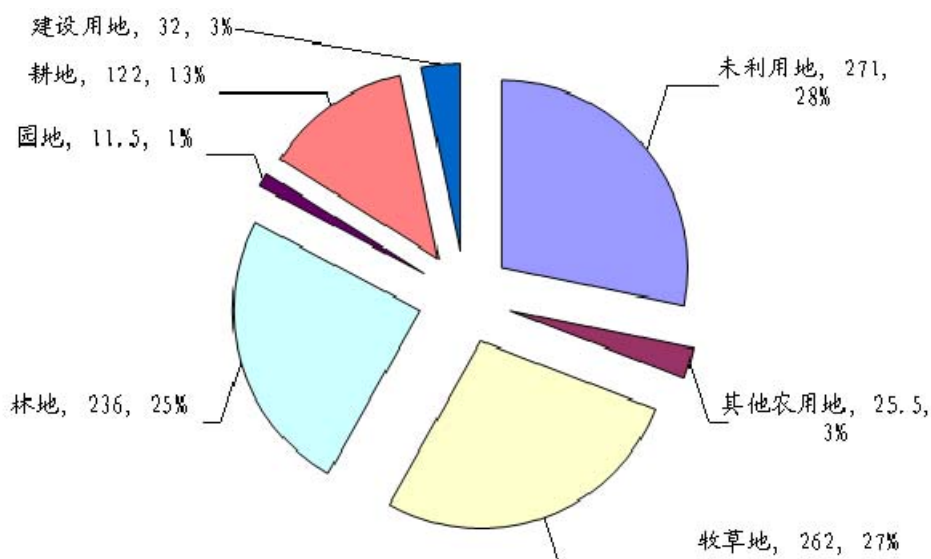


图1 全国土地资源构成（万平方公里）

## （二）现行土地管理方式引发的问题

首先是城镇建设用地使用效率下降。伴随着城市化的过程，土地的使用应更集约，但是中国没有表现出这种明显的态势，而且土地使用粗放程度不断恶化。从2000年到2010年，全国人均城镇工矿用地从130平米提高到142平米，城市建成区人口密度下降，从每平方公里7700人下降到7000人<sup>①</sup>。

第二，农村土地闲置状况比较严重。因为农村人口大量进城，再加上农业收益很低，很多耕地存在荒废现象。我们估算，现在进城务工农民数量为2.3- 2.6亿人，农村人口在减少，但农村建设用地的数量却反而增加，因此导致大量农村居民点的闲置用地。估计目前闲置规模达到185-285万公

<sup>①</sup> 相关部门及笔者测算数据。



顷，相当于现有城镇用地的四分之一到三分之一。

**第三，农地质量下降，影响粮食安全。**坚守18亿亩耕地红线的政策只是对耕地总量的控制，缺乏对耕地质量的保护。目前，我国18.26亿亩耕地中，中低产田13亿亩<sup>①</sup>。70%的耕地由于农田使用过量化肥、农药、工业污水排放等原因已受到污染，影响了我国粮食安全。另一方面，过去十年城市化占用耕地多达242万公顷，而且都是质量比较好的土地。

**第四，土地财政问题突出。**大量的城市有一半到三分之二的城市建设资金都是来自于土地出让收入。审计署的调查显示，2010年底政府性债务大概有40%左右是要靠土地收益来偿还的。2010年到2012年，国有土地使用权出让收入为29398亿元、33477亿元、28886亿元，占同年政府财政收入的比重分别为35%、32%、25%，占同期GDP的比重分别为7%、7%、6%<sup>②</sup>（图1）。另一方面，由于拆迁成本的上升，以及土地出让收入的减少，地方政府土地出让金净收入正逐步下降。2012年土地出让金占地方财政收入的比重降至27%，其中净收入占比为5.9%，加上土地相关税收收入，2012年政府土地相关净收入占财政总收入的21%，比2010年31.7%的峰值明显下降，土地财政难以持续<sup>③</sup>。

<sup>①</sup> 农业部测算数据。转引自赵永平，财政部：2020年再建4亿亩高标准农田，2013年3月8日。

<sup>②</sup> 数据来源于WIND。

<sup>③</sup> 姜超等，土地财政已难持续，2013年。

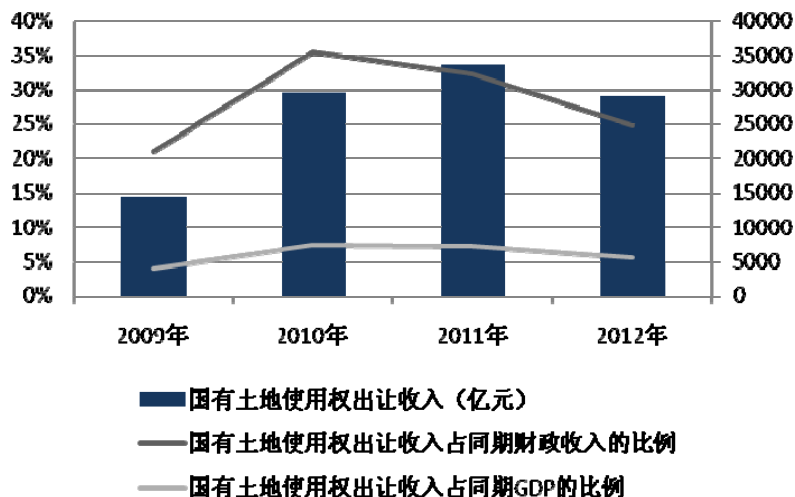


图2 国有土地使用权出让收入及占同期财政收入、GDP的比例<sup>①</sup>

第五，大量征地与被征地主体之间的利益平衡越来越困难，由于补偿或者安置问题导致的群体性事件逐渐突出。现行的农村土地制度已经越来越不适应城乡要素流动的需要，进城农民的农村承包地和宅基地的流转存在很大困难。

### （三）城镇化面临的土地需求

到 2020 年，中国城市化率应该在 60%左右，城镇人口大约为 8.5 亿，比 2012 年底城镇人口净增加 1.4 亿人。目前我国城镇工矿用地规模已突破 10 万平方公里，如果按人均 100 平米为新增城镇人口提供工矿用地，城镇工矿用地总量将突破 11 万平方公里，该数据大大突破了国土资源部土地利用总体规划中 2020 年城镇工矿用地达到 10.65 万平方公里的控制目标。为了适应这种城镇化对城镇建设用地的需求，必须寻找土地制度改革的新思路。

<sup>①</sup> 数据来源于 WIND。



#### （四）各国土地制度的管理经验

在传统发达国家，美国土地私人所有占 51%，联邦及州政府所有的土地占 47%，印第安人保留地占 2%<sup>①</sup>。政府可以向民间征购土地，但须经规划许可且出于公众利益，并进行地价评估并给予合理补偿。在法律许可的范围内，土地可以自由买卖、出租和抵押。英国绝大部分土地为私人或法人所有，政府和公共部门所有的土地仅占很小的一部分。政府可因公共利益征地，并给予合理补偿。土地权利受法律保护且可以自由交易，但土地所有者并不能随意对土地进行开发，任何土地所有人或其他人如欲变更土地用途，必须申请规划许可。

人多地少的市场经济体中，日本私有土地占 65%，国家和公共团体所有土地占 35%<sup>②</sup>。政府因公共事业需要可以征地，并给予所有者合理补偿。台湾土地制度框架下，农民出售的只能是农地，不能用作非农使用。土地转变用途必须严格按照土地规划执行，农地转非农用地时，需有一半的土地“充公”，农转非增值收益分配有严格的规范，涨价归公，全民享有。

小型开放经济体中，香港和新加坡是两个典型，其最大特点就是人多地少。香港回归前，部分土地归英国所有，部分属于英国租用的中国土地；回归后，土地所有权属于国家，由香港政府负责管理、使用、出租。香港实行土地批租制度，

<sup>①</sup> 归秀娥，美国农地保护政策对我国的启示，2008年。

<sup>②</sup> 余志刚，日本农地流转制度及对我国的启示，2010年。





把土地使用权通过公开拍卖售卖给使用者，批租价格为地价（土地使用权价格）加年租金。香港房地产市场特点是房价较高，居民住房条件比较紧张。新加坡土地中80%属于国有和公有，20%为私有<sup>①</sup>。政府征用土地有规范的流程，并对所有者提供合理补偿。政府土地通过拍卖招标、直接出售等方式出让给使用者，一般使用年限为99年。新加坡规定，出售国有土地使用权的收入不得超过政府总收入的5%，该收入作为政府储备金，每一届政府仅能动用其任内积累之储备金。总体而言，新加坡土地和房地产制度较为成功。

### （五）我国土地制度改革的目标

为解决土地制度引发的一系列问题，支持新型城镇化发展，改革我国现行土地制度势在必行。土地制度改革的具体目标，一是提高土地利用效率，包括改善农业用地质量，提高城市建设用地使用效率；二是促进房价合理回归，过高的房价已成为影响城市国际竞争力，引发社会矛盾的主要因素；三是确保我国粮食安全，以粮食进口比例控制在10%以内作为安全底线；四是解决城镇化融资问题，减少政府对土地收入的依赖，把城镇化建设未来的收益适度“平移”到目前来使用，形成市政建设、公共服务水平提高和土地增值收入增加相互促进、良性循环的正向激励机制。根据上述目标，我们提出以下具体建议及配套措施。

<sup>①</sup> 李猛，新加坡、香港土地政策之鉴，2013年。



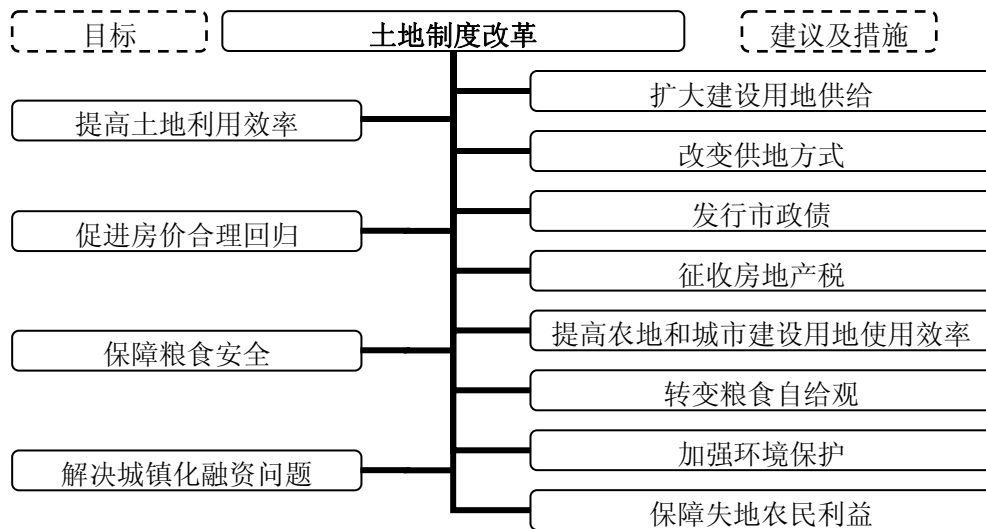


图 3 土地制度改革的目标和措施

### 三、土地制度改革具体建议及配套措施

#### (一) 大幅扩大城镇建设用地规划

首先需改变严守耕地红线的思路。在过去若干年内，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造成土地资源的价格扭曲，既不利于优化土地资源配臵，而且还导致人地矛盾突出，城镇建设用地供给紧张。衡量中国粮食安全，不能只用耕地面积来衡量，还要看耕地的质量和污染情况，以及在污染土地上生长出来的粮食质量。当前和今后一段时期，通过推动农业科技创新和农田整治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 亿亩耕地红线是可突破的，城镇建设用地规划可有很大突破。美国、日本建成城市用地分别占国土面积的 3.1% 和



4.2%，而我国仅为 0.33%，其中居住面积占比仅为 0.11%。我们城市居住用地至少有 10 倍以上扩张空间。城镇建设用地供给增加，可有效减小土地供需缺口，降低土地价格，从而对降低房地产价格起到明显效果。城镇建设用地规划扩大后，耕地投放市场是个逐步的过程，取决于城镇化进展和市场需求。

其次，应实现全国范围内的土地占补平衡。按市场原则建立土地计价交易的统一市场，在全国范围内实现占补平衡，通过市场机制来优化配置。建立土地“当量”制度，包括土地“当量”评估、交易和投融资体系是一种具体的实现方式。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。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，促进建设用地供给。

以土地“当量”作为土地计量、核算的标准后，不同地区的耕地和建设用地就有了统一的计量标准，这样就可以在全国范围内建立土地“当量”交易市场，同时可以改变严守耕地红线的思路，从保证实物耕地总量红线转向保证以产量加权的土地当量红线。土地“当量”交易机制的基本框架为：一是确定计划年份各年净减少的农用地“当量”，将这一“当量”分配给各省级行政区；二是“当量”配额进行一级市场



交易，完成初始定价；三是建立“当量”配额的二级市场交易机制。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。配额作为稀缺性资源，就会在市场上形成均衡价格，并在地区间的交易中实现最优配置。市场会为这种交易、定价提供良好的机制。

当然，还要大力发展与土地“当量”市场相对应的土地评估体系，确立一套科学、合理的评价与核算标准，这也是市场交易和金融市场创新的基础。同时，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行为。过去，由于不确定性大、回收周期长，私人部门很少有积极性投资于农业科技和农田整治，但如果投入产出通过土地“当量”配额及其交易价格来衡量，投资者就可以以此来融资或直接卖出配额获得回报。这个过程也需要充分发挥金融市场的特长，形成以土地“当量”配额为标的的金融产品及其衍生品市场。

## （二）改变供地方式

在当前建设用地供给模式下，政府直接参与征地、卖地，一方面导致土地价格高企，房地产价格上涨；另一方面政府财政过度依赖土地收入，政府行为被土地“绑架”。我们提出以下三个改变供地方式的方案，并进行了利弊分析，其共同目标是减少地方政府对土地财政的依赖，发挥市场资源配



置作用。初期可以考虑允许不同地区选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

方案一是改革土地招投标拍卖制度为零地价或低成本价供地。用地规划调整后，由政府承担土地购置、开发成本，并向土地使用者（开发商等）按零地价或接近零地价的低成本价格提供建设用地。项目建成后，销售价格不得包含土地价格或仅能包含低成本土地价格。这样，购房者购房时支付的房价不含地价或仅含低成本地价，但持有后每年需按房产市场价格的一定比例缴纳房产税。市场机制会将未来购房者缴纳的房产税折现，抵扣现在应付的购房价，从而可大大降低现付房价。这样，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，但其购房时所需承担的首付和按揭将大大下降，只要人均 GDP 持续增长，其未来支付能力也会不断提高。政府则通过未来逐年征收房产税和其他相关税费补偿最初的土地购置及开发成本，而且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政府带来不断增长的税费收入，这就为今后政府的城镇化建设及其资金投入提供了可持续发展机制。因此，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。

此方案将政府事先一次性获得卖地收益转变为先垫付土地购置及开发成本，并用未来的税费收益现金流覆盖。此举可有效降低土地价格，从而降低房价，但在土地供给过程



中容易产生寻租行为，也需要进一步研究如何实现土地资源的有效分配。

2008, 全国 35 个大中城市房地产开发成本构成如下表所示。假设住宅用地成本（包括征地成本）占土地价格 75%，成本地价降低土地价格 25%，可降低房价 7.5% - 12.5%。

表 1 全国 35 个大中城市房地产开发成本构成

房地产土地和利税成本构成	占总支出比例 (%)	占销售收入比例 (%)
土地成本	30.36	23.16
房产税	0.05	0.14
土地使用税	0.12	0.08
契税	1.59	1.12
印花税	0.25	0.17
营业及附加税	7.6	5.37
企业所得税	5.36	4.21
土地增值税	4.09	3.22
总税收	19.06	14.21
土地成本和总税收	49.42	37.36

方案二是地方政府的卖地收入归中央。除征地成本外，地方政府所得的卖地收入上缴中央政府，以避免地方政府过度依赖卖地收入。在具体操作上可采取逐步过渡的方式，初期按一定比例上缴，分成比例也可以考虑城市类型差别。用中央分成的土地出让金建立城市土地平衡基金，基金用于鼓励城市发展保障房以及多层次房屋市场。

此方案对现行征地制度变动较小，但土地价格不一定能够下降，而且会增加中央政府和地方政府之间的协调成本。地方政府事权和财权不匹配的问题会加剧，中央政府和地方政府之间信息的不对称也可能会影响政策效果。





方案三是政府退出征地过程，实现建设用地供给的市场化。除基础设施建设、公共设施等用地由政府直接参与征地外，政府不再参与土地征收、出让过程，这也是其他国家和地区土地制度的一般安排。政府的职能在于做好供地规划，实际土地的供应和价格决定过程由用地主体与土地所有者（主要是村集体）直接谈判。通过减少政府干预，一方面可以实现土地资源的市场化配置，有利于提高土地利用效率，发现土地真实价格；另一方面也有利于减少政府对卖地收入的依赖，完善财税体制改革。

此方案的优势在于土地市场化改革一步到位，理顺土地供应和价格决定机制。但需对现行土地管理制度做较大调整，也依赖于农村集体决策机制的完善。

表 2 三种方案利弊比较

方案	利	弊
方案一	有效降低土地价格和房价	不通过市场化方式如何实现资源有效分配 寻租 土地流转二级市场如何发展
方案二	对现行征地制度变动较小	土地价格不一定能够下降 增加中央政府和地方政府之间的协调成本
方案三	土地资源实现市场化配置	土地价格能否下降有待实践检验 依赖于农村集体决策机制的完善 社会矛盾可能激化 需对现行土地管理制度做较大调整

### （三）允许地方政府发行市政债

不管采取上述何种方案，改革后，政府不能再依靠“卖地”，而且还可能要事先垫付土地购置和开发成本，这可有效减少地方政府着眼于“卖地”的短期行为和腐败问题。当





然，这也会限制地方政府增加土地供给的积极性，因此需要设计相应的激励机制，鼓励土地供给及供给融资，为地方政府先期征地和开发投入提供市场化的资金保障，相应的财税制度改革和金融市场创新可提供充分的支持，并形成有效的激励约束机制。

在城市政府无从获得卖地收入且财政能力有限的情况下，政府购置和开发土地的支出可以通过发行市政债筹集，其偿付能力即土地开发项目未来所带来的现金流，包括可稳定征收的房产税、公共设施及服务的使用者付费、商业繁荣后带来的各种税收增收等。如果发行市政债暂时在法律上有障碍，可通过变通的方法设计相关的产品，如项目型地方政府债券等方式来实现。事实上，当前部分城投债就是基于这个原理。从长远看，应尽快修订《预算法》，允许地方政府发行市政债。近年来，我国债券市场健康快速发展，也具备了引入市政债的条件。同时还进行了财政部代地方政府发债、上海等地方政府自行发债等探索，一些城投债在某种程度上也已与市政债比较接近。

在此过程中，金融市场可更好地实现价格发现、风险管理和工具创新功能。市政债的发行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市政府融资提供服务，而且还有利于形成有效的约束机制。通过金融市场的约束机制，可以使不同城市所发的债在市场上呈现不同的价格，从而表明这些不同城市的市政债具有不同的评级和信用



水平，也体现其不同的风险和偿还能力。如果相关信息披露和评级显示拟发债政府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。此外，金融市场充分发挥作用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（REITs）、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。

#### （四）征收房地产税

要使市政债发得出去，地方政府须有可靠的债务偿还能力。从理论上说，市政债主要用于城镇建设，其还款也应主要依靠地方税费收入。从国际经验看，市政债的还款来源是使用者付费和房产税等专项税收。最近几十年来，随着市场创新和技术水平的不断推进，公共设施和服务的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可以收费，从而可以更好地通过市场化手段弥补其成本支出。除更多地推广使用者付费外，应尽快改革地方税制度。从税源和事权的一致性，以及尽可能减少对



已有税种税基冲击等方面考虑，以房产税为主的财产税是相对适宜的地方主体税种，而且财产税按财产存量计征，稳定性上受当期 GDP 流量的直接影响较小，也不会对当期 GDP 增长带来冲击。

在房地产税具体设计思路上，有两个方案。一是新老划断，只对新购房产征税。此方案法律风险较低，实施阻力较小，但可能引发对利益既得者保护的质疑，也可能导致市场分割。二是对存量、增量房产统一征收房产税。存量房屋有可能大量进入二级市场交易，扩大供给，有利于降房价，有利于防止市场分割，但征收存量房产的房产税可能面临阻力，因为购买这些房屋时房价中已包括 70 年产权的土地使用费。对于上述两种方案，初期可考虑允许不同地方选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

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：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；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；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。

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。主要包括：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、房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，可规定凡是实施房产税并能够向公众充分披露财务信息的城市政府可优先获得发债权，作为激励措施。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约束。人民银行在 2004 年提出金融生态概念，并委托社科院对城市金融生态进行综合评价并对社会公布，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。





## （五）提高农地和城市建设用地使用效率

鼓励耕地承包经营权的流转，逐步在有条件的地方实现农业规模经营。大力发展海洋技术、生物技术等在内的农业科技，加大水利工程等农田整治力度，更加集约利用农业土地。加大农业科技和农田整治投入力度，推动农业现代化，可有效提高农业产出。现代农业已经越来越多地从过去的劳动密集向技术密集和资本密集转变，这意味着需要大量的投资支持，需要发展农业金融产品。

现有《建设用地容积率管理办法》规定，以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据规划，提出容积率等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。我国一线城市容积率估计为 1.76，相比其他发达城市的容积率偏低<sup>①</sup>，城市承载能力有限。提高容积率应从以下几方面着手：一是需要政府部门改变城市规划的理念，避免将城市低容积率等同于可持续发展，等同于更好地实现城市建设与居民福利。二是政府需要提高管理高密度人口经验，尊重人口向大城市集中的自然规律，通过改革户籍制度、完善社保等方式放松对人口流动的管理。三是应提高城市基础设施和房屋建设的技术水平，确保建筑质量安全以及在消防等方面的应急处理能力。

<sup>①</sup> 白宏炜、张宇，土地并不稀缺——中国建设用地供给潜力分析，2010年。



年份	全国	一线城市	二线城市	三线城市	四线城市
2010	1.36	1.76	1.53	1.27	1.17
2015	1.38	2.09	1.77	1.35	1.18
2020	1.40	2.19	1.85	1.4	1.19
2025	1.41	2.26	1.9	1.41	1.2
2030	1.42	2.36	1.99	1.43	1.21
2035	1.46	2.44	2.03	1.45	1.27
2040	1.54	2.48	2.17	1.52	1.32
2045	1.58	2.52	2.19	1.55	1.33
2050	1.61	2.54	2.2	1.59	1.34

图 4 全国及各级城市新建商品住房平均容积率及预测

为了提高土地利用效率，可推动盘活城镇低效用地和农村闲置建设用地，例如城乡建设用地的增减挂钩、城市低效用地的再开发、工矿废弃用地的复垦等。应鼓励地方政府在不减少耕地的情况下进行探索。

#### （六）转变粮食自给观

过去我国一直强调粮食自给率须保持在 95%以上，近年来随着我国粮食进口的增加，对粮食安全的担心也日益增多。总体看，当前我国粮食安全是有保障的。上世纪 90 年代中期以来，我国粮食平均自给率达 100.5%。近几年有所下降，2009 年、2010 年、2011 年和 2012 年也分别达 99.6%、99.1%、99.2%和 97.7%<sup>①</sup>。主要是因为我国把大豆纳入粮食中统计，近几年我国大豆进口较多，2010 年以来每年进口量都在 5000 万吨以上，2012 年进口量达 5800 多万吨。

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。同时，考虑到大豆主要作为食用植物油原料和蛋

<sup>①</sup> 李亚新，如何看待中国粮食自给率，2013 年。





白饲料来源，按国际惯例通常作为油料作物不纳入粮食统计，可将扣除大豆进口后的粮食进口量与国内粮食总产量的比例控制在 10% 以下作为确保我国粮食安全的底线。在此基础上，扩大农业国际贸易与投资，一方面适度扩大粮食进口，另一方面鼓励国内农业投资“走出去”，这将有利于缓解国内耕地、水资源紧张压力。同时，还要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。

中国已深度融入世界经济，并成为名副其实的“世界工厂”，但农业领域的对外开放不足，保护主义盛行。对农产品的过度保护不仅对以其为原料的工业发展不利，会损害消费者的利益，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。这方面国际国内的经验教训很多，南美洲的种植业迅速兴起就是对外开放的结果；韩国对本国农业保护力度大，导致国内食品价格畸高，吃猪肉都成为奢侈消费。我国在加入 WTO 之后想方设法保护国产大豆，但最终不仅未能保护得住，也导致国产大豆在国际竞争中全面落败，2012 年我国大豆自给率已降至 18%。与工业领域相类似，农业生产也应注重发挥比较优势，参与全球分工，通过自由贸易获得双赢和多赢结果。对于一些国内种植没有比较优势的农作物（如棉花），可以更多地从具有相对比较优势的国家进口，从而使我国的耕地尽可能多地用来生产稻米、玉米等具有比较优势



的农产品，这样贸易双方都是受益者。同时，积极扩大农业“走出去”，鼓励国内农业企业到南美、非洲等其他国家投资农业，在帮助对方发展农业和粮食生产的基础上，实现合作共赢。上述做法，一方面提高了国内单位耕地的产出率，另一方面也相当于进口了耕地和水资源量。

### （七）加强环境保护

在城镇化过程中要加强环境保护，可以考虑拿出城镇化收益的一部分用于环境保护。一是加快排污权、碳排放权等交易市场建设，在规范设计和加强市场监管的基础上，通过总量控制和配额分配鼓励多方参与市场交易，实现有效率的节能减排。二是积极发展绿色资本市场，在合理定价和测算回报的基础上，建立改善环境的投融资体系。进一步加强资本市场的环保监督作用，充分发挥金融创新在优化环境配置中的作用。三是逐步开征环境保护税，替代原有的各项环保收费，同时完善对严重污染环境行为的法律责任追究机制。

### （八）保障失地农民利益

改变现有土地征用收益分配格局，使土地增值充分反哺失地农民和土地综合占补平衡。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，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，会导致失地农民既丧失了原来拥有土地所具有的社会保障，又无法享受与城市居民同等的社会保障权利，使得失地农民“农转非”后很难顺利地过去农民的生活、生产方式和行为转化为市民的生活、生产方式和行为。这对促进城乡要素流动、引导农业人口转移和激发农村经济活力都会产生较大制约，最终会阻碍城镇化进程。

改革后，土地增值主要体现为未来的现金流贴现与政府征用土地投入的价差，而不直接体现为政府和开发商当前获得的土地溢价。尽管如此，仍然要承认农村土地“农转非”后会带来较大增值，并在未来若干年不断逐年变现。因此，地方政府应尽早结合城镇化规划将失地农民社会保障问题纳入资金安排机制予以统筹考虑。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土地“农转非”征用及开发成本、土地占补平衡投入、促进农民“农转非”后的就业、社会保障和公共服务所需要的投入。

当前我国社会保障制度本身改革任务较为紧迫，在推进新型城镇化过程中，应充分考虑社会保障制度配套安排的重要性，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、就业和公共服务均等化等问题纳入社会保障制度改革中予以整体考虑。把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、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。

上述措施要相互配套，允许和鼓励地方选择配套改革，而不能只选其中一项或两项，把地方政府有积极性的改革与地方政府没有积极性的改革结合起来，配套推进。例如，如果地方政府想尝试市政债，就可要求其同时推动房地产税、供地方式改革、土地当量、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，推动实现土地制度改革的目标，促进新型城镇化健康发展。

综上所述，土地制度的改革及相应配套措施的完善是新型城镇化建设的核心内容之一，土地作为关键要素，能否通过市场实现有效配置直接关系到城镇化的成功与否。只有从根源上提高土地使用效率，扩大建设用地供给，减少政府对土地收入的依赖，才能解决当前城镇化过程中出现的房价高企、社会矛盾凸显、“土地”城镇化而非“人口”城镇化等问题。我们应充分吸取国际经验，实现有动能、可持续的新



型城镇化发展，尊重特大型城市和功能型城市的自身发展规律，对城镇化不搞一刀切，最终实现资源配置的高效，使更多的人享受到城市生活的便利，并促进中国经济的可持续健康发展。