

总报告

中国：推进高效、包容、
可持续的城镇化

前言

在过去的 35 年里，中国经历了创纪录的增长，成功使 5 亿人口脱贫。改革开放引发了经济增长和快速经济转型，让人们从农业部门流向效率更高的部门。城镇化以充足的劳动力、低价的土地和良好的基础设施为经济高速发展创造了有利的环境。地方政府注重招商引资、创造就业，对经济转型也起到了重要作用。尽管城镇化发展速度很快，但中国却成功避免了许多国家城镇化进程中的一些常见城市病，最为引人注目的是避免大规模的城市贫困、失业和贫民窟。1978 年，中国只有不到 20% 的城镇人口，目前城镇化率则已超过 50%。不过，这一城镇化率偏低，与中国的人均收入水平不相匹配。到 2030 年，根据人均收入的增长趋势，中国的城镇化率预计将达到 70% 左右，大约有 10 亿人生活在城市里。如何管理下一波城镇化，是中国成功实现发展目标升级的重要决定因素。

目前，中国是一个上中等收入国家，具有成为高收入国家的良好条件。中国领导人认识到，要成为高收入国家，必须建立新的增长方式，应更加注重协调发展，更多依靠提高生产率和创新能力，更加公平地分配经济增长的成果，更加强调环境的可持续性。这些目标已经很好地体现在“十二五”规划中。城镇化将发挥重要的作用：如果管理得当，城市地区可以提供有效的要素市场，并通过释放集聚效应继续推动经济转型和生产率提高，促进创新和新观念的涌现，通过不断增长的中等收入群体扩大内需，为服务业发展提供空间，节约能源、土地和自然资源。这样的高效、包容、可持续的城镇化将服务于中国的发展目标。

高效的城镇化将最优地使用中国的生产资源——人口、土地和资本。在同样的劳动投入、土地利用和资本积累条件下，高效率或高生产率可以实现更快的增长，增加中国人民的福利。改革将通过消除阻碍中国生产资源优化配置的因素来提高效率。

包容的城镇化为人们提供分享城镇化成果的均等机会——即在生产力最高的地方获得就业就会，积累财富和储蓄，以及在全国范围获得同质的公共服务。应通过改革促进农业转移人口融入城市，为他们提供与城市居民同等的社会服务，确保农村地区获得同质同量的公共服务，促进包容性。

可持续的城镇化是与中国的环境（土地，空气和水资源）和自然资源条件相适应的城镇化，能够提供和中国人民愿望相称的城市生活质量。改善城市环境、平衡用地用水矛盾和最节约使用自然资源的改革将有助于实现可持续的城镇化。

总报告接下来的部分将分析中国如何使得城镇化更加高效、包容和可持续。第一章分析中国城镇化取得的成就和实现高效、包容和可持续城镇化面临的挑战。第二章提出全面的改革议程。“一、改革战略”展示 2030 年中国城镇化的愿景和实现这一愿景需要的改革议程，同时描述在改革情境下 2030 年的城镇化格局。“二、改革中国的土地制度”至“六、保障粮食安全”提出改革关键领域的具体政策建议。最后，提出改革的时机和次序。本报告辅之以七个分报告：城镇化和经济增长，空间设计和城市规划，包容性城镇化，土地制度，粮食安全，绿色城镇化以及城镇化融资，在这几个领域提供了深入的分析，并进一步阐述了政策建议。

第一章

成就与挑战



一、中国城镇化取得的成就

中国过去 35 年城镇化发展迅速，城镇人口占总人口的比例从 1978 年不到 20% 升至 2012 年的 52%，城镇人口增长 5 亿多。虽然中国城镇人口增长的绝对数量史无前例，但从世界范围来看（见图 1），中国的城镇化速度也并非没有先例。事实上，在相同发展阶段上，中国的城镇化速度慢于日本和韩国，但快于美国 and 英国。尽管如此，但考虑到目前的人均收入，中国城镇化率仍低于应有水平。更重要的是，中国的城镇化发展还不完整，约有 2.6 亿外来务工人员没有城市户籍，难以享受城市公共服务和社会保障。

过去十年，中国城镇人口增加了 1 亿，城镇人口年均增长率接近 4%，是总人口增长率的 5 倍。城镇新增人口当中，约 40% 是由于城镇区域扩张导致城镇边缘地区的农业人口被纳

入城镇人口统计，还有约 40% 是来自进城务工的农村人口^①。尽管政府的政策鼓励农村人口到中小城市就业，但实际上特大城市的人口增长更为迅速（见专栏 1）。

高速的城镇化推动了中国过去 35 年来前所未有的经济转型，国内生产总值大幅提高，5 亿多人脱贫，许多人投身中国大规模的城乡人口流动大潮，从农村涌向城市，从农业转向工业和服务业。中国过去 35 年的 GDP 平均增速接近 10%，城镇地区的廉价土地、充足的外来劳动力以及良好的基础设施为这一高速增长提供了支撑。中国逐渐融入全球经济，不断壮大的全球经济需求拉动了中国经济增长，制造业和基础设施的投资重塑了中国的经济地理。

中国成功的一大推动因素是 1980 年开始实施的决策权下放。这鼓励了地方进行改革试验，促进了城市间的资源竞争，并通过以经济

^① 2000 ~ 2010 年，城镇人口自然增长、农民工以及城区扩张带来的农业人口市民化占城镇人口增长的比例分别为 15%、43% 和 42%。

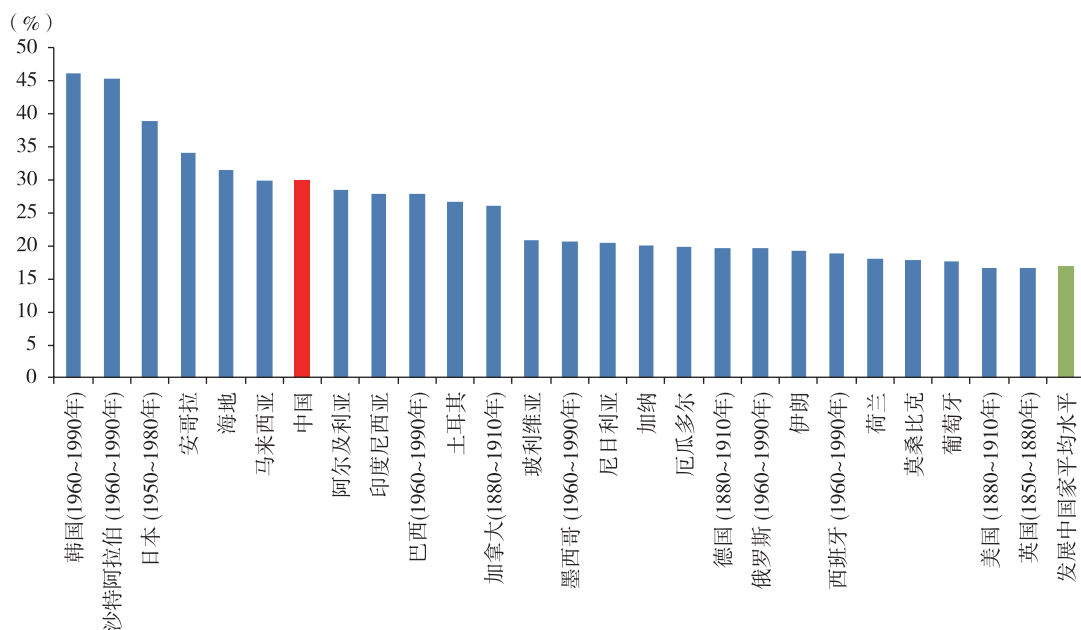


图1 国际视角下中国的高速城镇化进程
(城镇人口占总人口增长比, 1978 ~ 2012年)

资料来源：世界银行工作人员根据世界发展指数与《19世纪发达国家城镇化要素：描述与计量经济分析》（保罗·贝洛赫加里·格尔，《城市研究》1986年第23期，第285~305页）计算所得。需要指出的是，由于各国对城镇的定义有所不同，本数据所基于的城镇化率并不完全具有可比性。

专栏 1

中国 60 年来的城镇化道路

中国自 1949 年以来的城镇化道路并不平坦。最早的城镇化与重工业的高速发展以及东北和中西部工业城市群的出现重合在一起。1949 ~ 1957 年，城镇人口占全国总人口的比例从 10% 升至 15%。1958 ~ 1960 年，城镇人口比例升至 19%，但许多小城镇的人口因土地集体化和禁止农产品自由交易的政策而减少。1958 年出台的户籍政策将人口分为城市人口和农村人口。城镇人口占总人口比例在 1960 ~ 1965 年间降至 16%，20 世纪 70 年代一直保持在这个水平。

1978 年后，随着市场的开放与改革的实施，中国从空间结构转变中获得了巨大的经济效益。早期是农村改革，最突出的便是 20 世纪 70 年代末推行的家庭承包责任制，它提高了农业效率，释放了农村富余劳动力，为 80 年代涌现的乡镇企业提供了劳动力。“离土不离乡”成为官方政策。1984 年之后，中国的经济体制改革从农村转向城市，促进了小城镇的繁荣和沿海城市的快速发展。到 1992 年，城镇人口占总人口比例升至 27%。

1992 年，邓小平“南巡”进一步加快了向市场经济的转变。粮票制度的废除进一步加快了人口向城市的迁移，确立了城市在市场经济中的中心地位。2001 年提出的第十个五年计划指出，中国将通过多种途径发展城镇化，统筹城市与小城镇协调发展。虽然国家鼓励中小型城市的发展，但东部地区大型城市群的发展仍最为迅速。中西部地区的城市在 2000 年西部大开发战略开始实施后也加快了发展的脚步。

发展为主要内容的政绩考核提高了地方官员发展经济的积极性。在此过程中，劳动力向生产率快速提高的制造业和服务业转移，制造业和服务业的劳动力占比从改革前不到 30% 提高到现今 60% 以上。劳动力向生产率迅速提高的制造业和服务业转移，对中国 GDP 增长的贡献率接近 20%。资本和劳动力向效率更高的非国有经济部门的流动进一步提升了中国经济的生产率。

中国城市大都未出现其他国家高速城镇化过程中时常遇到的一些社会问题，如大范围的城镇失业和贫困等。许多国家都在发展过程中实现了城镇化，但一些国家实现的是经济增长有限的城镇化，导致失业率居高不下、贫民窟蔓延、交通拥堵、环境恶化等问题。中国避免了这些问题，一方面是因为控制了人口向城市的流动，但更重要的是实现了收入和就业的快速增长。流动性强的外来劳动力如果暂时失业，他们或返回农村，或寻找别的工作，使城镇失业率得以控制。

中国正在开始新一轮城镇化，这一次的情形与过去 30 年有很大不同。在接下来的经济发展阶段，有效利用资源比单纯的资源动员更加重要。未来，服务业相较工业对经济增长的作用会更大，国内需求增长很可能超过国外需求。大规模的基础设施投资，使中国城市的规模变得更大，与世界其他地区的联系更加紧密，城市之间的联系也在加深。这将有助于集聚效应和专业化成为未来经济增长的推动力，促使城市管理政策改进，为经济持续增长打下坚实基础。

二、效率

过去 30 年间的高速城镇化促使中国出现史无前例的经济转型。然而，中国现行发展模式对资本、劳动力和土地的低效利用正失去动力。这种低效源自劳动力流动所受到的行政性限制以及导致地方政府过于依赖投资和土地出让的激励政策。中国的城镇化要想更加高效，就必须提高生产要素的利用效率，同时更好发挥城市的集聚效应和专业化潜力。这将加速城镇化进程，提高其对经济增长的贡献率，间接促进消费。

1. 城镇化与集聚效应

城镇化通常与更高的收入和生产水平相联系。国际经验显示，合理的城镇化进程能够成为生产率提高和经济增长的重要推动力，因为城镇区域可以发挥积极的集聚效应，使劳动力市场更大、更高效，还能降低交易成本，促进知识的传播。集聚效应同样可以出现在专业化程度较高、并与大都市区建立交通连接的中小城市。不过，如果缺乏良好的公共政策，这种集聚效应就可能轻易被污染、交通拥堵、高涨的生活成本等拥挤成本所抵销。

在经合组织国家中，城镇人口密度较高的地区人均 GDP 水平通常高于全国平均水平；此外，城市的规模每扩大一倍，全要素生产率将提高 3.5% ~ 8%。最近一项调查发现（亚洲开发银行，2012；罗森塔尔、斯特兰奇，2003；布莱克、亨德森，1999；卢卡斯，1993），这种现象并不仅限于经合组织国家，事实上，集聚

效应同样存在于发展中国家。据估计，中国城市的规模每扩大一倍，其生产率将提高 10%。

随着中国经济的高速增长和人口的快速流动，城镇经济体系通过更高的生产活动集中度提高了效率，市场力量也已开始“优化”中国城市的规模，以获得更高的经济效率。此外，根据美国、日本和韩国的发展经验，中国大城市将从目前集聚工业为主转向以集聚服务业为主，未来，创新和服务经济的集聚程度比昔日工业集聚程度更高。事实上，服务业的集聚已经在中国各大城市出现。2000 ~ 2010 年间，金融、保险和房地产服务在大都市的增长速度比其他地区高出近两个百分点。不过可贸易服务业的集中度仍远低于全球水平。

中国城镇化的一大特点是高速增长以及经济活动向与国际市场联系紧密的大城市集中。人口在 250 万（或以上）城市的出口占到中国城市总出口的 95%。2010 年，北京、广州、上海、深圳、天津五个城市的经济总量已达到 1 万亿美元，几乎赶上了整个韩国的经济总量。这些城市的收入增长也很迅速。2000 ~ 2010 年间，深圳市人均地区生产总值从 3.5 万元增至 8.2 万元人民币，上海从 3.2 万元增至 6.6 万元。大城市的不断繁荣吸引了大量农村人口流入。2000 ~ 2005 年间，外地人口流入使北京的人口年增长率提升至 6.6%，上海则达到了 9.1%。但中国的经济集中化程度仍大大落后于美国。美国最大的十个大都市区约占到全国 GDP 总量的 38%，中国则只有 19%。

关于集聚效应的政策含义，国际上的研究

并不刻意强调某类城市在实现集聚效应上具有特殊性。事实上，最优的政策似应保持“空间中立性”^①。政府应当为城市间的竞争创造一个公平环境，支持企业和个人在其生产率最高的地方落户。集聚经济的存在并不意味着对城市越大越好（格莱泽、吉阿，2013），由于集中也会带来不利影响，所以必须权衡利弊。

由于中国经济日益向服务业转型，集聚效应对中国而言将变得更加重要。在中国一些较富裕的城市，服务业占 GDP 的比重将更大。与工业相比，集聚效应对服务业的作用更重要。在英国，金融保险业的集中程度比制造业的高 35 倍（信息和通信业比制造业高 7 倍）（坎波斯，2012）。地理上的接近性同样会促进其他专业服务的发展，比如法律、软件、数据处理、广告及管理咨询等。城市人口密集使得雇员、企业家、金融家之间能够频繁会面，从而促进创新和提升生产率（布莱克·亨德森，1999；卢卡斯，1993；罗森塔尔、斯特兰奇，2003）。

随着服务业向城市集中，工业将分散化，从少数几个大城市流向更多的小城市。例如，1972 ~ 2000 年间，随着美国大城市的服务业从业者增多，工业都迁至 20 ~ 70 公里外的郊区（德斯美特、法肯姆普斯，2006）。推动工业分散化的力量之一是对交通基础设施的投入，由此降低了流通成本。与此类似，20 世纪 80 年代初，韩国向交通和通信基础设施进行大规模投资后，以前集中在三个最大城市的工业分散至多个较小的城市和内陆地区（世界银行，2013a）。

^① 《世界发展报告 2009》。

2. 低效的资本利用

近年来，中国的经济增长越来越依赖于资本积累，尤其是在全球金融危机后，中国采取了投资拉动经济的政策措施。中国的投资目前占 GDP 的 45% 以上，在总需求当中所占的比重接近一半，对经济增长的贡献在过去十年当

中达到 80%。与此同时，在不同部门和不同所有制企业之间的要素配置改善带来的增长红利显著减少。此外，剔除掉要素配置改善效应后，生产率提高对经济增长的贡献从 1991 ~ 2000 年占 GDP 的 2.5% 降至 2001 ~ 2010 年的 0.3%（见图 2）。

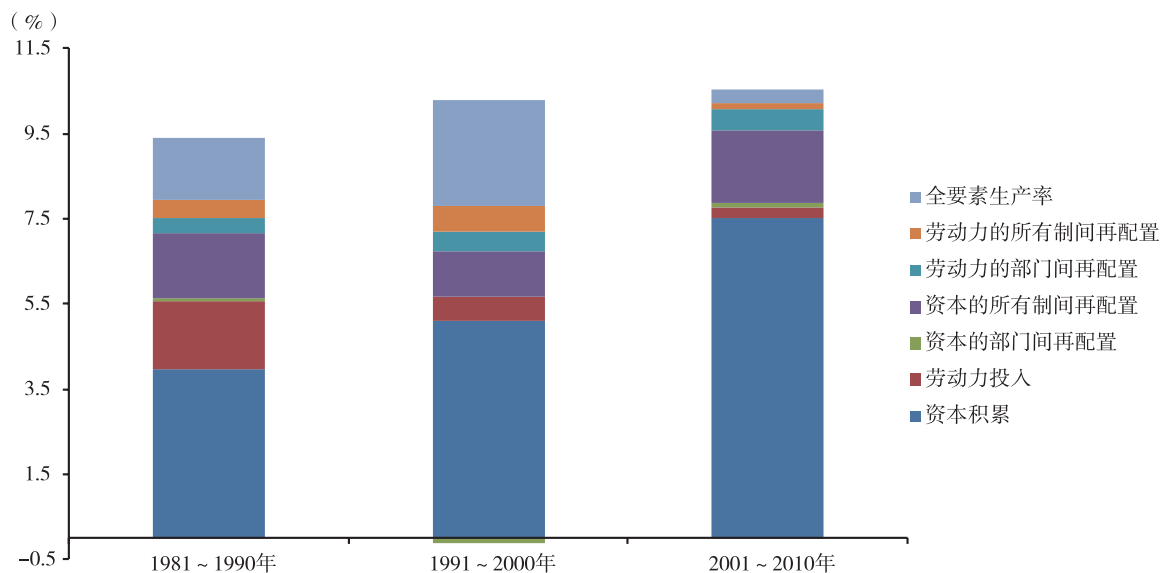


图 2 劳动力重新配置所带来的生产率增长效应释放殆尽 (1981 ~ 2010 年间对中国经济增长的贡献率)

资料来源：基于戴维·布尔曼和阿尔特·克拉伊的研究。

日本、韩国、新加坡、中国台湾等亚洲其他高速发展的经济体都曾长期依赖高投资来实现高收入。中国的人均资本量仍远低于发达国家，所以仍要进行资本累积。但随着资本—劳动比的上升，持续的资本累积对经济增长的贡献会越来越低。中国占 GDP 45% 的投资率同样过高。此外，中国积累资本的效率也在降低。受全球金融危机影响，中国的增量资本产出率 (ICOR) ——衡量投资与增量产出的指标——

从 1991 ~ 2011 年的 3.6 升至 2009 ~ 2011 年的 4.7。这仍远高于韩国、中国台湾和日本高速增长时期的水平（见表 1），但与全球金融危机后的几个大的新型经济体大致相当。金融危机期间，多数经济体的投资效率都出现下滑。如果中国在 2000 ~ 2012 年的投资产出率水平（以 ICOR 衡量）保持不变，那么 2012 年就能在投资节省 20% 的情况下实现同样水平的经济增长。

表 1 资本收益逐渐下降：中国与日本、韩国、中国台湾地区的比较

	固定资本形成总额 (占 GDP 比重, %)	年均 GDP 增长 (%)	增量资本产出率
中国 (1991 ~ 2011 年)	36.7	10.4	3.6
中国 (2009 ~ 2011 年)	45.4	9.6	4.7
中国 (2012 年)	46.1	7.8	5.4
日本 (1961 ~ 1970 年)	32.6	10.2	3.2
韩国 (1981 ~ 1990 年)	29.6	9.2	3.2
中国台湾 (1981 ~ 1990 年)	21.9	8.0	2.7

资料来源：基于 CEIC 全球数据库的城镇化研究小组。

城市层面的投资效率同样出现下滑。尽管大城市的资本回报高于小城市，但中国各种规模城市的 ICOR 都在持续攀高。根据国际经验，ICOR 保持在 3 左右时资本利用是高效的，这意味着城市需要将资本形成保持在 GDP 的 30% 左右以实现 10% 的经济增长。中国城市的实际资本存量是这一水平的两倍^①。整体来看，小城市的资本利用率最低，而且这种状况还在不断加剧。各类型城市的 ICOR 在 1995 ~ 2001 年间介于 2 ~ 3 之间，2009 ~ 2011 年则达到了 4 以上，同时，人口低于 50 万的城市 ICOR 平均在 5.5 以上。这种低效是显而易见的，例如，在一些城市，由政府牵头开发的“新城”变成了与市场需求脱节而出现浪费的“空城”，在另外一些城市，有限的地方财力难以支撑过度的基础设施投资。

城市层面的资本过度利用主要有两方面的原因。其一，急切渴望吸引投资的地方政府提供了各种各样的补贴，如廉价土地、公共设施

补贴以及税费减免。其二，中国的金融业为有渠道的借贷者提供了廉价信贷，原因之一是存款利率受到了管制，近几年还有一个原因是经济刺激计划导致了信贷的迅速扩张。

地方政府债务已成为主要问题之一。为吸引投资和就业，地方政府大举投资基础设施建设。尽管《预算法》对地方政府融资有着严格的限制，但地方政府还是利用城市开发和基础设施公司 (UDICs)、政府融资平台公司 (LGFVs) 等工具为基础设施建设融资。根据国家审计署 2013 年审计报告，到 2013 年 6 月为止，地方政府的直接负债已高达 10.89 万亿元人民币，地方政府担保达 2.67 万亿元，其他地方政府或有债务达 4.34 万亿元。如果只考虑显性债务，那么到 2012 年底，中国政府的总体债务规模占到 GDP 的 36.74%，与经合组织国家相比，这个数字还是处在一个较合理的水平。如果将全部或有债务也包含在内，债务占 GDP 比重将达到 53.5%，与国际水平相比依然是适度的。

^① 通常，投资数量以“固定资本形成”来衡量。在中国，这个口径的数据仅在国家层面才能得到。在市一级层面，中国发布的是“固定资产投资”，其中包括对既有资产的投资，也包括土地。当资产价格增长速度超过资本品价格时，ICOR 就会被推高。因此，市一级层面的 ICOR 无法与国家层面的水平或别国的水平相比。

考虑到中国政府拥有相当可观的资产，如国有企业，这一负债水平更是适度的。虽然存量债务规模在可掌控的范围之内，但2010～2013年间地方政府债务年均20%左右的增长率，则成了一个主要问题，有些地方可能已过度负债。除了可能给金融系统带来的风险，鉴于债务的不规范以及地方政府是否会支持其融资工具的不确定性，地方政府借债采取的不透明做法还很可能提高借债成本。土地作为政府融资平台公司的抵押品发挥了重要作用，因此将地方财政状况与土地价格和房地产市场的发展联系在了一起。

3. 不完整的人口迁移

尽管中国的城镇化发展和人口迁移令人印象深刻，但从收入水平来看，其城镇化水平并未达到预期。而且，尽管中国仍有38%的劳动力在从事农业生产，但迅速上涨的农民工工资以及民工荒表明，由农村流向城市的人口比以前有所减少，满足不了经济发展的需要。根据国际经验，当劳动力能够在城市间和行业间自由流动以选择更好的工作机会时，各地的工资和生产率会趋向一致。中国地级市2010年的数据显示，生产率和实际工资方面的差异仍然存在，而且在中等城市最为突出，这意味着劳动力流动仍未达到最优水平。

农民工日益成为劳动力的重要组成部分，他们的受教育程度在提高，年龄在变大，越来越渴望在工作的城市定居^①。2012年，农民工

占到城市劳动力总量的1/3。中国2/3的农民工生活在东部省份，其中的2/3是省内迁移。城市之间迁移越来越重要，1990年城市间迁移人口占总迁移人口的比例接近14%，但到2010年已超过22%。农民工绝大多数为男性，平均而言，他们比普通的农村劳动力受教育程度更高。农民工的工资迅速上涨，而且他们与从事相似工作的城市劳动者之间的工资差距在逐渐缩小。他们在一个城市停留的时间平均为7到9年。只有20%的农民工举家迁移，但超过50%的人希望全家在城市定居。

虽然人口迁移的减缓有着人口学等方面的原因，但主要还是体制原因：户籍制度及与之相关的城市公共服务、农村土地所有权制度、社会保障不可携带以及为低收入群体提供的住房不足。从经济角度看，这些体制障碍相当于对人口迁移征收重税。根据目前农业与城市工业、服务业的生产率差距，每有1%的人从农村迁到城市，就能使GDP提高1.2%^②。以目前的机械化程度衡量，农村剩余劳动力估计有1.05亿^③，随着中国农业现代化的加速，这一数字还可能增加。如果中国的人口迁移速度能达到韩国当年的水平，则中国的经济规模将比实际水平高出近25%（霍特、库恩勒，2007；夸恩，2007；奈特、李、宋，2006）。

4. 低效的土地利用

中国的城镇化对土地の利用缺乏效率。农业用地转为工业用地时效率尤其低，因为这很

① 本段内容主要来自中国国家统计局2012年12月的农民工调查。

② 国务院发展研究中心背景研究：城镇化与经济增长，附录。

③ 国务院发展研究中心背景研究：城镇化与经济增长，169页。

大程度上是由行政力量而非市场需求推动。地方政府推动城市扩张的动力很强，却没有多少动力来开发未充分利用的城市存量土地。农村土地征用后，以商业和住宅用地出让可以带来大量地方财政收入。相比之下，由于城市居民和企业拥有房地产的财产权，所以征用城市土地成本过高且过程烦琐。此外，国家保护农田不被改作他用的规定产生了一个预料之外的后果，即由于可以征用的土地很多离市中心较远，导致城市周边开发出现了碎片化的现象。

城市土地扩张的速度远远超过了人口增速。据估计（蔡、亨德森，2013），过去十年中国城市的人口密度下降幅度超过25%。2000年，中国城镇土地约为9.9万平方公里（约为中国国土面积的1%），到2010年已增至12.7万平方公里，年均增速为2.5%。城市人口密度下降的趋势并不只在中国出现。受郊区城镇化、流动性增强和城镇空间需求不断上涨的影响，经合组织的许多成员国在过去50年里都出现了类似趋势，如今这些国家都在努力扭转这一趋势。这么做的理由很充分：聚集效应在人口密度大的城市更明显；为集中程度更高的人口提供服务和基础设施有利于降低成本；对支持农业生产和保持环境可持续性至关重要的土地将得到保护。

在中国城市内部，土地分配往往向工业倾斜。不同于商业和住宅用地，工业用地很少进行拍卖，而是以协议方式按极低的价格出让，平均只有商业地价的10%左右。尽管城市拥有大量土地，但留给住宅开发和服务业的土地却很有限且价格高昂，从而导致房价攀升和服务

业发展不足。

当前的城市土地管理助长了城市低效开发。对城市中心地带容积率的严格限制同样促使城市通过扩展空间来满足新的需求。而且，规划控制的单元是“超大街区”而非小型地块，任何有关土地用途或容积率的改变都以原规划单元来申请，除了一些极个别情况，很少会被批准。虽然中国法律允许开发商将土地使用权转让、抵押或租赁给个人和组织，但土地再分割且出售的行为是不允许的，而这在世界上许多国家都是常见的做法。

在农村，土地也未得到有效利用。中国的农村土地仍比较细碎，如今户均0.6公顷的土地规模也低于改革之初的水平。此外，超过60%的地块不足0.1公顷^①。虽然2003年的《农村土地承包法》规定可以进行农地转租，且近年来农地流转一直在增加，但土地集中经营依然进展缓慢，原因之一是农地产权保护制度仍残缺。根据国际经验，对土地所有权强有力的保护可显著增加农业投资，通过机械化提高农业生产率并扩大农村土地规模。例如，中国台湾地区于20世纪50年代实行“耕者有其田”的土地改革后的10年间，水稻年产量增长了60%，农业收入增加了150%。在越南，1993年通过的法律承认了土地的继承、转让、出售、租赁和抵押权，并将土地使用权期限从20年延长至50年，农业生产效率和公平性都得到了提高。改革后的5年里，土地租赁市场参与率翻了两番，土地交易量增加了7倍。这些改革显著提高了农业生产率，帮助越南从水稻净进口国成为世界第二大水稻出口国（戴宁

^① 黄季焜、王晓兵、仇焕广：“现代化与全球化背景下的中国农民”，中国科学院农业政策研究中心，2012。

格、金，2013)。同样的情况也出现在美国——1900年以来美国的农场数量减少了63%，但单个农场平均面积提高了67%——在转型最迅速的时期（1950～1990年），农业生产率的增长甚至超过了制造业。

在存量城市土地上进一步推进城镇化仍有很大空间。过去十年间，北京、上海等城市的人口密度已经开始再次提高，北京中心城区的人口密度提高了50%。中国仍有进一步提高城市密度的空间：如果达到首尔的人口

密度，那么广州还可在现有土地上多容纳420万人口，深圳还可以多容纳530万人口（见图3）。中国目前即便是一些大城市仍将超过25%的城市土地用于发展工业，这与首尔7%和香港5%的水平形成鲜明对比。随着中国越来越富裕，将工业用地转为商业和住宅用地可成为城市土地的重要来源，同时也可成为地方政府新的收入来源。此外，城市郊区的开发以及现有城市区域的再开发所带来的容积率提高有助于提高人口密度，而无需进一步扩展城市

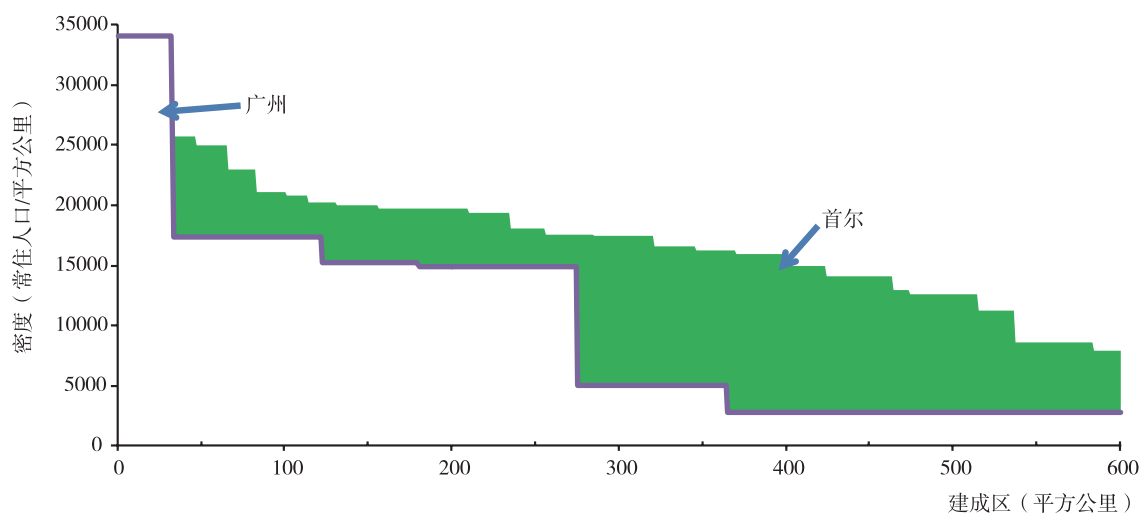


图3 广州和首尔人口密度比较

注：绿色区域代表广州人口密度最大的600平方公里土地可再容纳人数的潜力。如果达到首尔的人口密度，广州还可再容纳420万人。

资料来源：萨拉特，2013。

土地。

土地定价将在城市密度提升过程中发挥重要作用。对中国的35个最大的城市来说，城市土地价格的高速增长与人口密度加速提高之间具有相关性，也就是说，低地价会导致城市扩张。从近几年沿海一些城市的情况看，由于

土地开发强度已经很高，如深圳、广州的这一指标达到40%以上，靠征收农地供应城市用地的做法也难以继续，这些城市已主动进行制度创新，鼓励更主要使用城市存量土地，减少了城市的扩张，并促进了土地的有效利用。按照这样的路线，在国家层面推进存量用地的改革

将使全国范围内的土地利用状况得到改善。

土地出让收入近年来也出现了波动，甚至有年份严重下降（见图4）。扣除土地整理和征地补偿后的土地出让净收益并不高，已从2010年占GDP的4.2%跌至2012年的1.2%。征地补偿，包括土地征收补偿、安置和拆迁成

本的上升，是收入下滑的原因之一。征地补偿从2008年占GDP的不到0.5%升至2012年的2.6%，占土地出让收入的比重从15%上升到约50%。此外，近几年要求土地出让收入的一定比例用于农业基础设施建设、水利工程、义务教育、保障房资金的规定，也稀释了土地出让

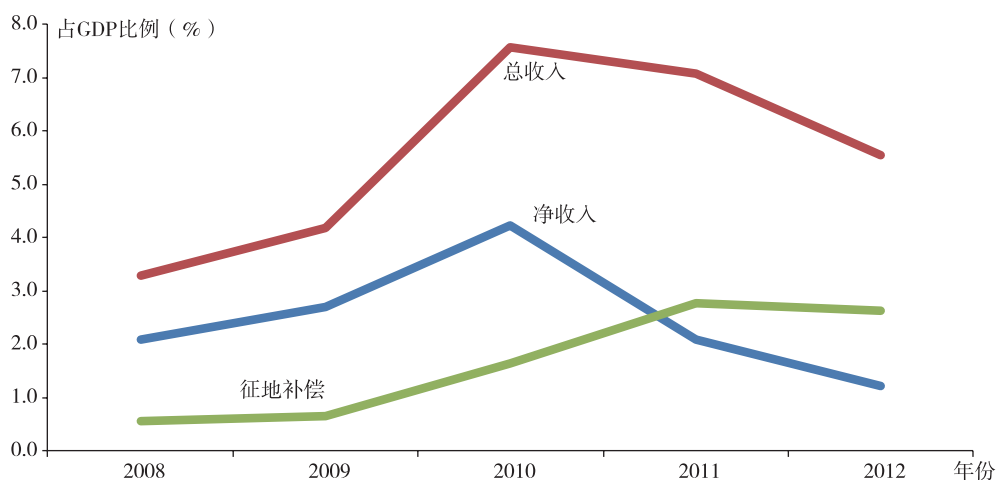


图4 土地出让总收入和净收入比较

资料来源：财政部数据（年度预算报告）、《中国土地资源统计年报》，CIEC数据，世界银行和国务院发展研究中心工作人员估算。

收入用于城市建设的集中度。

总体而言，中国的城镇化通过劳动力从农村到城市的再配置大大提高了生产效率，聚集效应也提升了中国城市的生产率。与此同时，中国的发展可能会更有效地利用资本、劳动力和土地。改革的主要方向应该是减少人口流动障碍，弱化地方政府将农村土地转为城市土地的冲动，实施金融改革以更好地规范地方政府和投资者行为。

5. 城镇化与内需

城镇化能帮助实现需求再平衡吗？这是中

国面临的一个主要问题。中国正在寻求更加平衡的需求模式，包括从外需向内需、从投资向消费的转变。现行模式曾经十分有效，但很可能不是一种可持续的增长模式。国际环境已经改变：劳动力成本不断上升，不再能依赖出口来推动需求增长。虽然中国的消费需求增长从国际标准来看较快，但仍落后于中国的经济增速。消费支出占GDP的比重在35%左右，但由于劳动者份额不断下滑和家庭储蓄日益增加，消费支出比重已经呈现下滑趋势（见图5）。

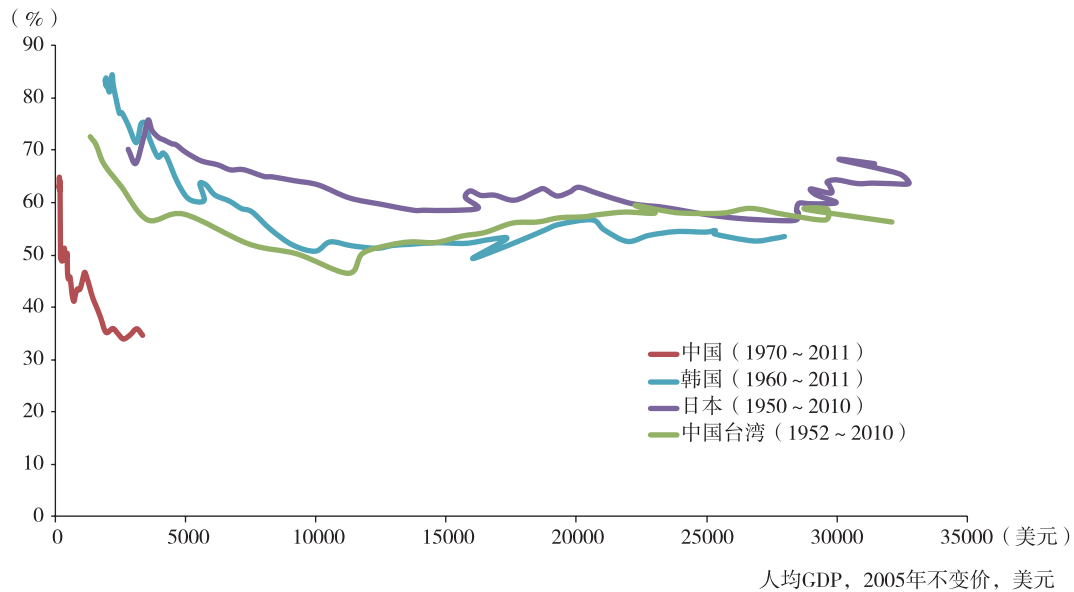


图 5 东亚经济体的消费占 GDP 比重与人均 GDP 水平的关系

资料来源：世界发展指数及课题组计算。

消费占 GDP 比重低有几方面的原因。首先，统计可能低估了消费占 GDP 的比重。特别是住房服务的比重可能被低估了，因为估算租金取决于房屋价值，而城镇房屋的价值在高速增长。此外，其他服务的消费同样可能被低估了，因为过去十年中服务业发展迅速。其次，近几十年来，劳动报酬占 GDP 的比重显著下降，2000 ~ 2009 年间下降了 7 个百分点。造成这种现象的部分原因是劳动力从农业向工业和服务业的转移。农业部门的劳动报酬占附加值比例约在 90%，而工业和服务业只有其一半水平^①。随着更多的人离开农业，他们的收入有所增加，但劳动报酬占 GDP 比重下降。第三，2000 ~ 2009 年间消费占 GDP 比重的下降，有 4 个百分点可以由家庭储蓄率的提高来解释。

虽然储蓄率的提高与城镇化有关，但驱动力是收入增长：因为随着收入增加，人们的储蓄倾向也随之提高，而迁至城市的人收入高于农村劳动力。

消费占经济比重低体现在中国服务业的规模中。以国际标准看，中国的服务业仍相对欠发达，其 2011 年占 GDP 比重为 47.8%，尽管与中国台湾、韩国和日本在城镇化率为 50% 左右的时候大致持平（见图 6）。

城镇化能间接推动消费增长。过去 30 年来，中国的消费一直迅速增长，年均增速达到 8%，但仍落后于中国的经济增速，消费在 GDP 中的比重也出现下滑。导致这一趋势的原因很可能是家庭收入占 GDP 比重的下滑，从 1990 年的 68.5% 下降至 2011 年的 60.4%。同时，工资收

^① 课题组计算。劳动力所占的高比例在一定程度上反映出农业机械化的不足（见图 4），但也有可能是农业土地补偿较低所致。

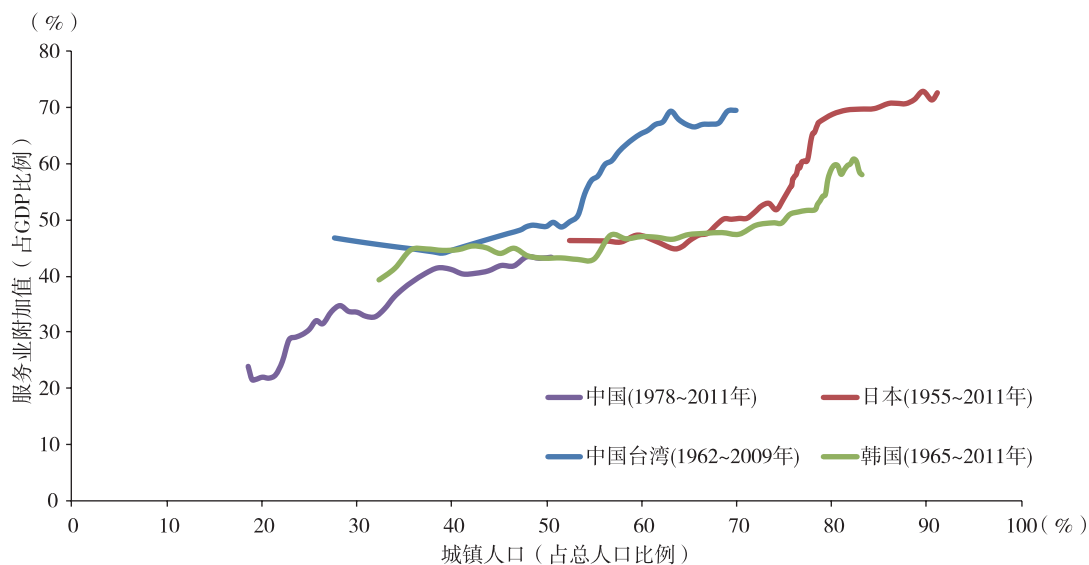


图6 东亚经济体的服务业和城镇化发展

资料来源：亚洲开发银行：《亚洲发展展望 2012（更新）：服务业与亚洲的经济增长》。

人在经济中的比重甚至出现了更严重的下滑，到 2011 年跌至 47%，成为导致消费占 GDP 比重下滑的最主要原因。工资收入比重下滑的一个原因是有很多农业劳动力转移到高附加值的资本密集型工业，另一个原因是充足的剩余劳动力使工资上涨压力一直比较低。

因为服务业劳动者份额高于制造业，生产活动从制造业向服务业的转变，很可能提高工资在经济中的比重。此外，持续的城镇化很可能在未来十年耗尽剩余劳动力，从而加速工资上涨，进而拉动消费。近年来，不仅拥有技术的劳动力实际工资上涨明显，而且主要由农民工构成的低技能劳动力工资也在持续增加。通过消除人口流动障碍促进城镇化加速发展，有望使工资增速超过 GDP 增速。到那时，消费在中国经济中的比重很可能会上升。在那些曾经

历过高速发展的经济体中（如日本、韩国、中国台湾），消费占经济总量的比重在人均收入达到 1 万到 1.5 万美元^①时止跌回升。如果中国在今后十年内能继续保持相对高的经济增速的话，其人均收入将达到这一水平。

虽然农民工本人在城市的消费占其收入比远低于城市居民，但农民工及其在农村家庭的整体消费率与同等收入水平的城市户籍居民家庭相当。因此，使农民工享受与户籍居民同等的权利并不会直接增加国民经济总消费。储蓄率随收入提高而迅速增加，最富有的 10% 的人，其储蓄率超过 60%，而最贫穷的 10% 的人几乎没有任何储蓄。消费占收入比重的下滑一定程度上反映了收入分配差距的拉大。这意味着，使包括农民工在内的低收入群体获益的更具包容性的增长，将提高消费在 GDP 中的比重。与

^① 按国际可比价格衡量。

不断增加的收入相比，农民工用于消费的比重可能仍然较小，因此在全国层面上消费占 GDP 的比重仍不大可能上升。

随着中国城市的迅速扩张，城市的投资需求也很旺盛。过去十年中的基础设施投资已达到 GDP 的 10%，城市建设投资在 2008 ~ 2012 年间达到顶峰，占到 GDP 的 3.5%。过去 30 年中，每增加一名城市居民所需的城市建设支出显著增加，从 1980 年的 294 元/人增至 2007 年的 6.4 万元/人，推动因素之一是不断攀升的土地和劳动力成本^①。房地产投资是城市需求的重要支撑，其占 GDP 的比重从 2004 年的 9% 增至 2011 年的 16%。毫无疑问，基础设施领域如此高速的发展是不可持续的，未来会有所缓和，原因有三：其一，正向服务业转型的城市将变得更加高效、密度更高，对基础设施的额外投资需求将减少；其二，大多数必需的基础设施都已建立起来，新增设施所需的额外投资将低于以往；其三，基础设施维护在地方政府预算中所占的比重越来越高，这将制约额外的资本投入。

虽然住房需求很可能继续保持旺盛，但城市房地产投资已经保持在占 GDP 16% 的高位，十年前的水平仅为 9%。近年来，房地产投资由信贷的高速增长推动，这种信贷增长不具有可持续性。此外，空置房存量一直在增加。与此同时，尽管政府每年将 GDP 的 2% 用于保障性住房投资，低收入保障房仍然供不应求。因此，虽然房地产市场投资构成可能改变，但未来几年其增速不大可能超过 GDP 增速。

三、包容性

有超过 2.6 亿人从农村地区转移到了城镇地区，这是中国一项令人瞩目的转型。这些人抓住城市化的机遇，离开了农田，在城市里找到了更具生产力、收入更高的工作。在这个过程中，中国保持了高水平的工资增长、更高的生产率增长，贫困人口也以前所未有的规模减少。但与此同时，由于农村土地以低于市场的价格征用、外来人口不能完全融入城市，中国城乡和区域差距加大，社会矛盾日益凸显。劳动力流动的障碍依然存在，这主要是由于社保以及其他福利不可携带：农民工往往不得不把家人留在农村，而农村很难享受到高质量的教育、医疗等服务。为了解决这些社会问题，使城市化更具包容性，中国需要对户籍制度、公共财政、服务提供、劳动力市场体制等方面的社会政策加以改革。

1. 不平等加剧，社会矛盾增加

随着城市化的快速发展，收入和财富分配不平等持续扩大。根据官方数据，中国的基尼系数为 0.47，而非官方的估计值则更高。尽管这一数值与国际标准（见图 7）比较并不显得格外高，但不平等在过去 30 年间快速上升，与其他东亚经济体和经合组织国家相比是高的。城镇地区内部、农村地区内部的收入不平等一直在加剧，城乡之间的收入差距与 1978 年中国改革开放之初相比也没有改善。城市里农民工与本地居民之间的不平等依然存在。虽然农

^① 中国发展研究基金会：《中国的城镇化战略》，由中国发展研究基金会协调、国家发展和改革委员会及中国社科院共同撰写的一份 2010 年中国发展报告。

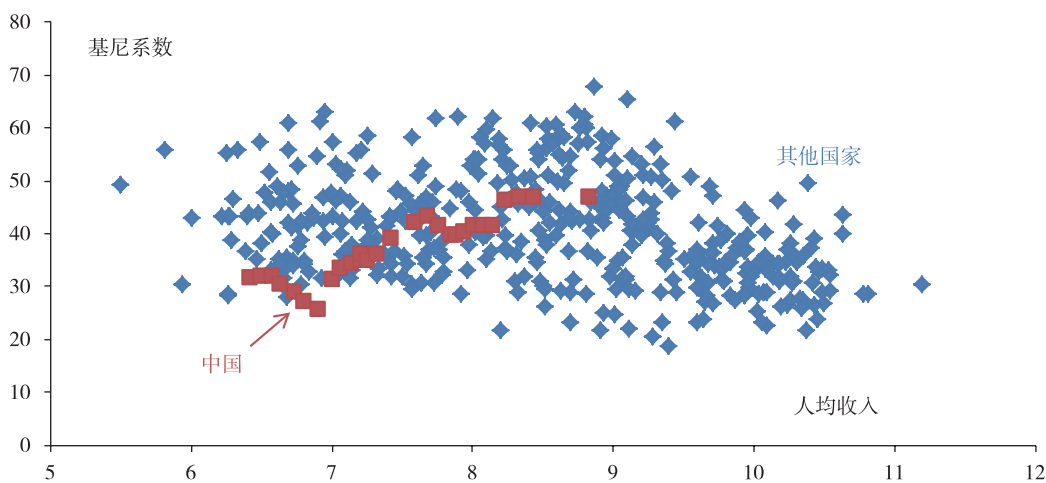


图7 中国日益加剧的不平等

注：基尼系数和人均 GDP，2005 年不变价国际美元。

资料来源：世界银行根据世界发展指数和中国国家统计局的数据计算得出。

民工工资一直在提高，与从事同类工作的城市居民的工资差距也在缩小，但农民工往往缺乏技能和受教育背景，难以获得更高工资的工作。资本收入的不平等也在加剧，城市居民之间的财富不平等——主要是房产差异导致的——同样与日俱增。资产集中程度比收入集中程度高，这种现象在其他国家很常见。在中国，资产集中程度非常高：全国最高收入 10% 的家庭所拥有的资产约占全国家庭资产的 85%，而他们的收入占全国家庭总收入的 57%^①。在国际比较中，中国的财富不平等程度几乎是最高^②。对于城市中等收入家庭，大部分资产是由房产构成的。

人口流动的障碍从一定程度上解释了地区之间、城乡之间工资差距持续存在的原因，也显示了劳动力使用无效率。国际经验表明，人

口流动性增加能缩小地区之间、城乡之间的不平等。以美国为例，人口流动几乎消除了城乡间和地区间的工资差距：人口从农村流向城市，使农业工资收入逐渐接近非农工资收入，对较为贫困的农业州的效果尤其明显（凯瑟里、科尔曼，2001）；当城市化率从 28% 提高到 74%，北部与南部劳动收入比从 2.4 下降到 1.1，地区间工资水平趋同。韩国的经验也表明，城乡人口自由流动使不平等缩小。韩国经过 30 年改革，到 1994 年城乡工资差距已经完全消失，这表明劳动者已经转移到了最佳就业地点（奈特·李、宋，2006）。在中国，不同省份之间的工资差距在持续增加，但尽管如此，省际流动的活跃性仍不如各州之间工资差距低得多的美国^③。

① 数据来自 2012 年中国家庭财务状况调查，中国西南财经大学和得克萨斯 A&M 联合进行。

② 詹姆斯·戴维斯、Susanna Sandström、Anthony Shorrocks 和爱德华·沃尔夫：“对全球家庭财富水平和分布的测算”，世界发展经济学研究所研究报告，2007/77。需要指出的是，中国调查的数据与这篇报告的数据不一定有可比性。

③ 中国省际移民占移民总数的比重从 2000 年的 25% 增至 2010 年的 32%，而美国在 1947 ~ 2012 年间的州际移民增长近 50%。

城市和农村社会矛盾加剧。把 2.6 亿人吸纳到城镇的过程并非一帆风顺，由于城市人口迅速增加，本地城镇户籍居民感到公共服务资源被挤占，并且感到服务质量下降。同时，被征地农民尤其是在城乡结合部的农民认为补偿标准低而感到不满，这是中国社会不稳定的主要因素之一。1990 ~ 2010 年间，地方政府征用的农村土地的成本比市场价值约低 2 万亿元（余，2010）。假设这些未实现补偿的回报率与整体经济增长率相当，那么农民的家庭财富现在能超过 5 万亿元，这将大大降低资产的不平等，并通过财富效应扩大消费。

2005 ~ 2012 年间，劳动争议数量几乎翻倍，其中大部分涉及农民工。劳动争议的三个最常见原因是工资和赔偿、社会保险和合同终止^①。劳动争议成为一个更复杂、更难及时解决的问题，并且可能对公共舆论和社会稳定产生影响^②。

中国的劳动争议处理制度解决的是“权利”争议而不是“利益”争议。权利争议是关于法律或合同条款，而利益争议是在利益方面产生的分歧（如薪酬、劳动条件和劳动组织等），并不涉及违反最低法定标准或合同规定的问题。随着劳动力市场的发展，中国劳动者自我保护意识越来越强，利益争议数量日益增多，而调节利益争议的制度存在真空，在一定程度上解释了为什么劳动者的群体活动，例如罢工和抗议，在近年来呈上升势头。尽管一些

抗议活动显然是针对违法行为的（例如欠薪），但更多的争议是由于工人们希望将与雇主之间的分歧和矛盾摆上桌面，而利益争议是劳动关系正常组成部分。

需求增加导致对城市公共服务资源的竞争更加激烈，使得户籍人口和外来居民之间的关系变得紧张（刘，2008；王，2010）^③。因此，将户籍人口享有的公共服务质量保持在可接受的水平上就显得至关重要。同时，城市在提供公共服务方面具有规模经济和规模报酬递增的天然“技术优势”。城市化也为服务提供商的聚集提供了更多的机会，从而为消费者提供了更多的选择性。

2. 户籍制度的演进

20 世纪 80 年代初以来，随着经济社会转型的演进，中国逐步推进户籍制度改革。户籍制度对人口流动的限制作用已经基本上消失了。2006 年，国务院发布了一份具有里程碑意义的文件，对农民工的待遇问题提供了全面的政策框架，明确了他们有权享有公共服务。这份文件明确地将农民工纳入公共服务体系，目的是帮助农民工更好地融入城市。自那以后，按照中央政府的部署要求，各地积极探索推进户籍制度改革。

一些省份开始尝试实施居住证制度改革，同时提供与居住证挂钩的配套公共服务。一些大城市和省份，例如上海、深圳、重庆、成都、

① 参见加拉格尔 M. 为主旨报告所写的背景论文“社会团结、城市化和劳动力冲突”。

② 《劳务纠纷数据分析报告》，2010。

③ 刘林萍：“城市居民眼中的农民工：一项广州居民调查”，《互动与态度》，2008。王嘉顺：“区域差异背景下的城市居民对外来人口迁入的态度研究——基于 2005 年全国综合社会调查数据”，2010 年。

浙江、广东和江苏，都实施了居住证制度——但有些设立了更为严格的限制。2011年，国务院宣布实施户籍管理制度改革，并按不同城市级别分类推进，要求各地采取措施改善城市暂住人口的登记，逐步实施居住证制度，以此作为加快推进城乡一体化改革的重要组成部分^①。

对于来自省市之外的流动人口来说，大城市的改革是最不完整的，而这些大城市恰恰是劳动回报最高、农民工最集中的地方。另一方面，在中小城市，公共服务和社会保障不如大城市完善，这也是那些试图吸引农民工到中小城市的政策不太见成效的原因之一。大城市的改革一般把重点放在挑选城市自身所需要的特定外来人口方面，并且致力于吸引高技术、较为富裕的群体，从而大大降低了改革对劳动市场的影响，也降低了其在促进平等方面的效果^②。对外来人口的限制仍然以各种各样的形式存在，例如设置技术、投资或收入门槛，或者设定落户指标限制。

在通过户籍制度改革促进流动性的同时，应注意到城市公共服务供给存在着容量约束。面对外来人口规模持续增长，目前城市公共服务供给不足已经非常明显。如果提高公共服务的可及性，外来人口将更多地举家迁移，将使得人口流入城市速度加快，公共服务需求将进一步增加。政府所关心的，一方面是额外的服务需求大幅增加，将导致现有城镇居民享有的服务质量下降，这会加剧社会矛盾；另一方面，人口流入可能不是为了获得劳动力市场的机

会，而是为了享有城市公共服务。中国城乡之间的公共服务的数量和质量存在巨大差异。从国际经验来看，没有太多证据表明发达国家存在这种“福利移民”，但是那些国家的公共服务质量差异也不像中国这么大。中国自身的证据显示，即使像成都这样的大城市，放宽对享有公共服务权利的限制，也没有导致过多外来人口为了这些福利而涌入。但即使是在发达国家，地方也会对享有福利的资格进行界定（见专栏2）。

从某种程度上来说，户籍改革面临财政约束。原则上来说，钱应该跟着人走——例如，如果一户人家从农村迁往某城镇，支持他们在农村所享受的服务的资金就应该转移到这个城镇。随着时间的推移，财政体制和公共服务提供系统可以进行调整，满足城市地区增加的需求。将某些公共服务上收中央统一管理——特别是社会保障制度——有助于解决部分问题，但短期内仍然需要对城市地区进行临时财政补贴，以便在财政体系调整结束前迅速提高对外来人口的服务供应能力（专题报告六）。外来人口的加速涌入和人力资本积累所带来的好处，会令这些投入物有所值。

3. 城市公共服务供给

21世纪之初，中央政府要求地方政府把农民工子女纳入当地义务教育体系中，主要由地方公立学校接收他们就读。这代表着官方在农民工子女权利方面政策的巨大变化。这一政

^① 2011年3月，国务院起草了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》。全文于2012年3月发布。

^② 张、李和李、陶：“取得中国城市户籍的障碍”，《环境与规划A辑》，2012，44：2883～2900；张、李：“中国经济人口流动和城市居民身份：积分系统的作用”，《人口发展评论》2012，38(3)：503～533。上述作品同时援引了世界银行《2030年的中国》报告的内容。

专栏 2

欧盟、美国、苏联和日本的居住权

在欧盟内部，一国公民在另一个欧盟成员国的超过 3 个月的“居住权”取决于他的就业状况。工作者和自我雇佣者可以无条件居留，但必须提供充分的文件证明自己的就业状况，例如就业证明等。如果是学生或“经济不活跃”者（如失业、退休等），要拥有“居住权”则需要证明自己拥有健全的医疗保险，以及“充足的资源”，不会成为所在欧盟国家社会救助系统的负担。除了这两个条件之外，学生还必须以学习或职业培训为主要目的，在一所学校就读。“永久居留权”要求在所在欧盟国家至少持续合法居住 5 年，一旦取得则无须再符合上述条件。但特定职业或技能的人在这方面会受到优待，在某些条件下无须住满 5 年即可获得永久居留权。一个人可能由于连续两年以上不在该国出现而失去永久居留权，但也有一些原因是可以获得豁免的。

在美国，一系列权利的享有——包括获取教育和医疗等公共服务的权利，以及获得公共救助的资格——都要求具有州居住权。大致而言，有两种类型的居住要求：（1）“真诚居住要求”，即要求一个人在申请享受某种仅限于居民享有的服务时是实际居民；（2）“等待期要求”，即要求一个人除了证明自己是该州实际居民之外，还必须在此居留满特定期限。然而，各州根据居住情况对基本权利进行限制的做法并不是没有受到法律上挑战。从 20 世纪 60 年代开始，最高法院就废除了一些州对个人申请福利、公共住房和医疗服务施加居住要求（特别是等待期要求）的做法，但允许各州有权对上公共学校等权利施加这种限制。居住情况根据目的不同，裁定也不同，而且各州往往有差异。

在苏联，为了经济、执法和其他目的（例如就业、社会福利、住房和公共事业费、税收、征兵、医疗保障等），政府实施居民证制度。外来人口要得到大城市居所必需的居民证，特别是莫斯科居民证，是极其困难的。苏联解体后，俄罗斯公民不再受制于居民证制度了，但对苏联加盟共和国（中亚、乌克兰等）数以百万计的移民来说，获取公共服务仍然是个难题。有些苏联加盟共和国，例如白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦等，选择保留居民证制度，或者至少采用这种制度的较为宽松的版本。这证明了居留权利改革所面临的极为复杂的挑战。

在日本^①，有两种不同的管理居民信息的登记制度：（1）基本居民登记；（2）家庭登记。基本居民登记基本包含的是登记者现住址、基本社会人口信息（姓名、住址、出生日期、性别、户主、国籍/地区信息、居住状态等），以及与社会福利和保险相关的信息，其中包括国家医疗保险、75 岁以上老人医疗保险、长期医保保险、国家养老金计划、子女津贴和粮食配给。相比之下，

^① 这部分内容基于网络检索，其中的信息来自：<http://www.accessj.com/2012/05/resident-registry-family-registry-and.html>；http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zairyu_shousai01e.html；http://www.shigakokuho.or.jp/kokuho_sys/kokuho_en.pdf；http://www.japanpi.com/jp_investigations/fyi/family-registr.html；Japan Pension Service available at <http://www.nenkin.go.jp/n/www/english/detail.jsp?id=5>；http://en.wikipedia.org/wiki/Basic_Resident_Registers_Network#cite_note-4。

家庭登记是对一个家庭（非个人）历史所作的正式记录^①。与基本居民登记不同，在验证信息时通常不需要家庭登记信息，享受政府服务也不需要。它与其他一些受中国古代政府制度影响的东亚国家（包括中国、越南和朝鲜）的登记制度类似。基本居民登记是市政当局颁发基本居民登记卡的基础，日本法律要求每一位公民都要向地方当局报告当前住址（及其变化^②），以便将这些信息用于税收、人口普查等其他各种目的。更重要的是，享受各种社会服务也需要进行基本居民登记，包括在地方学校为子女注册、开始/更新国家医疗保险资格。它基本上是作为一种居住证明，在开设银行账户或申请政府许可等情况下需要，在正式登记姓名印签（可用作一个人的正式签名）时也需要。自2002年起，基本居民登记信息可通过“基本居民登记网”进行电子查阅。该网站由东京一家受政府支持的信息技术提供商运营（地方政府系统发展中心）。如今，日本1700多个地方政府都在使用“Jukinet”电子登记系统，这极大地帮助它们简化了迁入/迁出流程，居民获得了居住登记卡，而且无须在各种行政程序中另附居民记录信息的复件。这还帮助居民获得了“电子证明”，在网上进行电子申请时使用它来证明自己的身份。从2008年12月起，这还使得养老金领取者无须每年 come 来证明自己的福利资格^③，基本居民登记网系统可直接受日本养老金服务局管理。

策的实施得到了中央和地方政府双方的财政支持。然而，农民工子女到城市公立学校就读仍然面临各种困难。例如，在广东，农民工子女约有50%没有在公立学校上学，而且很多孩子进的是打工子弟学校，这些学校的教育设施较差，课程设置粗放、资金紧张、教师素质不高。把农民工子女挡在主流教育系统之外的障碍包括：城市学校的接纳能力有限，城市教育资源按户籍人口数量配置，这些学校只有在满足了城市户籍儿童入学需求之后才能接收农民工子

女；入学所需各种证明材料造成较高的办理成本和法律和法规上的障碍；额外费用较高；政策规定学生必须返回户籍所在地参加中高考。

城市地区的教育本身也存在质量差距，这在当地不同阶层家庭的儿童身上得到明显体现。质量较高的“重点”学校和普通学校的升学率差距、平均一个班的学生人数以及学生转学率无不反映了这一点。一个家庭要把孩子送入城市精英学校，其能动用哪些社会关系和交得起多少“择校费”变得越来越重要，这可能令现

① 日本法律要求所有日本家庭都要向地方当局报告出生、父亲身份、领养及其终结、死亡、结婚与离婚的信息，由此汇编的记录涵盖日本各辖区居民。对婚姻状况、领养状况及父亲身份来说，只有当它们被录入家庭登记中时才具有法律效力。任何信息发生变化都要经官方户籍员批准。家庭登记自动发挥了出生证明、死亡证明、结婚登记、人口普查以及日本公民权证明的作用。

② 所有日本居民要先获得迁出地的迁出通知/证明，再向迁入地市政当局提交迁入通知/证明。这有利于提供便利的公共服务，包括国家医疗保险、子女津贴，并能防止重复征收税款和保险费。

③ 日本养老金服务部门要求养老金领取者每年在出生月份都要报告个人情况，以证明其具备相关资格，可继续领取养老金，如不报告，养老金就会暂停发放。

有的社会不公进一步加剧。在北京和上海这样的城市，重点小学和初中往往实施入学考试。

政府关于城镇医疗保险项目的政策是所有人都可以加入的，但雇主往往不愿意为农民工投保，因为这会增加雇主的支出。大部分农民工加入的是新农保。然而这些人在城市医疗机构就医时很难享受农村医保的即时结报，参保人需要先在城市医疗机构垫付医疗费用，然后趁节假日回到投保地向农村医保项目申请报销（孟等人，2012）。但很少有人有耐心为拿到报销款等好几个月。

降低就医门槛的政策需要与控制就医费用的措施相配合——这不仅有利于农民工，也造福所有城市居民。从2007～2010年，医疗开支的实际年均增长率约为15%，而GDP的年增幅约为8%。随着政府扩大医保覆盖面并向医疗系统拨款以降低就医门槛和患者看病费用，医疗部门在政府公共开支中占据的份额也呈增加趋势。

养老金覆盖范围在过去5年来显著扩大，但如何将农民工、自谋职业者和非正规部门就业者纳入养老保障体系仍然是个挑战。要实现养老保险的异地转移、保障适度和财政可持续性，必须推进系统化改革。2009年底从农村地区开始，2011年7月在城市启动，中国在全国范围内推出了在自愿基础上的城乡居民养老保险制度，采取个人账户养老金和基础养老金相结合的方式。这种制度名为“城镇居民社会养老保险和农村居民社会养老保险”，是通过公共财政补贴来鼓励居民参加的创新举措。虽然农民工不能享有当地城镇居民的养老保险，但他们可以在自己的户籍所在地缴纳城镇或

农村居民养老保险，从而使农民工有了养老保障。从政策框架和财政补贴政策的角度来说，城镇/农村居民养老保险制度之间实现了很好的协调，并且预计这两种制度在今后将很快并轨。

2012年，已参加城镇职工养老保险的人数为2.298亿，截至2012年底，农村养老保险的参加人数为4.6亿人。参加城镇职工养老保险的农民工人数从2006年的1420万人增加到2012年的4560万人（覆盖率从农民工的10.8%增至27.8%），但覆盖率仍然不及城镇职工参保率的一半。农民工参加城镇职工养老保险的比例低是多种因素造成的，包括2011年的《社会保险法》和2009年的《劳动合同法》的执行力度不够——这两部法律要求雇主对城镇户籍和非本地城镇户籍的雇员平等对待；高税率和参保费率接近经合组织平均值（如果把住房公积金计算在内甚至超过平均值）；国务院2009年关于建立养老保险转移接续制度的决定没有得到有效执行。

1997年中国实行城市低保制度作为国企改革配套制度的配套制度，为下岗工人及其家庭提供收入保障；之后，低保制度演变为中国社会安全网的支柱。低保是无须个人或单位缴费的现金发放项目，旨在保障低保家庭最低标准的基本生活需要。农村低保制度在2007年实施。到2012年，城市和农村低保分别惠及2344万人和5345万人，分别占城市人口的3%和农村人口的8.3%。除低保制度之外还有其他一系列援助项目，例如学费减免、医疗保险补助、公共事业部门向贫困和低收入家庭提供临时现金和实物救助等。2012年，共有2080万城市居民

和 5970 万农村居民接受过这种补贴。农村五保户供养和城市“三无”救济制度分别向农村和城镇地区“无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力”的人群提供现金和实物救助。中国的多数社会救助项目仅面向本地户籍的家庭——无论在城镇还是乡村，因此非本地户籍的外来从业者和他们的家人不能享有城市救助。

4. 住房供给

按照国际标准，中国城市户籍家庭的自有住房率非常高。城市中约 84% 的家庭住在自己所有的房子里，这主要是由于在 20 世纪 90 年代，政策允许单位住房的居住者以极低的价格买下其所住的房屋（Man、郑、任，2011）。相比之下，农民工在城市拥有自己住房的比例仅为 10%。目前人们拥有品质住房的最大障碍，是经济承受能力，而不是居留权。从 1999 年 ~ 2010 年，城市地区的房价翻了一倍，而在北京和上海这样的大城市，房价涨了 5 倍以上，这令很多人买不起住房（Man、郑、任，2011）。研究显示，在广州、上海这样的大城市，本地居民和外来人口购房并无太大政策差别（李，2012；黄、江，2009）^①，意味着户籍因素对买房的影响低于收入因素。

正规和非正规房屋租赁市场为住房提供了重要来源；随着人口流动性的增加，租住市

场的重要性在提高。在正式设立的政府住房项目之外，大量低价房以集体住房（例如雇主提供的员工宿舍）、“城中村”私人出租房的形式供应给个人。在上海，只有 5.5% 的农民工家庭买得起商品房，约 80% 是租房住^②，其余则主要住在雇主提供的宿舍里。“小产权房”的非正规住房市场发展迅速，尽管这种房屋不受法律保护并违反政府政策。城中村为农民工提供了承受得起的住房，也为村集体的成员——其中很多是失地农民——创造了重要的收入来源。与此同时，由于城中村没有列入城市总体规划之内，市政府没有动力把城市基础设施和公共服务延伸到这些地区。

通过政府保险和支持来扩大抵押贷款和住房租赁市场，有助于提高住房自有率。中国整体抵押贷款规模一直迅速增长——消费贷款在人民币借贷总量中的占比在 1999 年为 1.5%，到 2013 年 6 月提高到 13.3%（PBOC，2013）。但贫困家庭——特别是农民工家庭——难以获得贷款。私人和公共金融机构可以帮助更多的中国人买得起住房。在美国，联邦住宅管理局的建立为战后住宅市场的繁荣创造了条件，拥有住房的家庭从 1940 年的 44% 增加到 1960 年的 62%。

5. 农村地区的服务供给

在中国，城镇地区比农村地区的居民更容易享有服务，服务质量也更好。尽管城镇地区

^① “北京转型时期的住房不平等”，《城市和区域研究国际刊》，33 (4): 936 ~ 956；Logan, J.R., Fang, Y 和 Zhang, Z: “中国城市住房改革的寒冬”，《住房研究》2010, 25(1): 101 ~ 117；陈：“后改革时代中国住宅过度拥挤的流行病：上海案例（2000 ~ 2010）”，会议报告，2013。

^② <http://www.labour-daily.cn/web/NewLabourElectronic/newpdf/PdfNews.aspx?Calendar=2011-9-24>。

也需要采取行动，但仍有必要向那些留在农村地区的人继续提供高质量的服务，否则农村居民将为了拥有更好的服务（而不是寻求更好的经济机会）而涌入城市^①。

公共服务的需求、资源、目标和社会价值在中国各地普遍存在差异。一座城市的所有居民应该得到平等服务，但不同城市和农村地区的居民可以配置不同的服务，政府必须完善现有政策，处理这些问题。例如，在农村教育问题上，根据人口分布趋势和农村人口向城市流动的现象，教育部在1999年启动大规模学校合并政策（刘等人，2010）。根据该政策，地方政府撤并了偏远的小学校，集中精力改善较大的中心学校的教学和设施。由于农村学生的上下学耗时变长，寄宿制学校已成为提供教育服务的重要力量。目前，农村学校的工作重点在于强化合格教师的聘用与留任。在农村医疗方面，重点是初级医疗系统，但其在机构和财政安排上是碎片化的，需要进一步整合。这一系统包括计划生育部门、母婴健康计划、初级和二级乡镇医疗中心、乡村医生、公共卫生机构等，但相互间缺乏协调配合。初级医疗的资金来源也各式各样，包括垂直发放的专项预算、医疗保险、中央和地方预算、患者缴费等。协调好上述各方面、提高医疗服务人员素质以及强化医疗服务的激励措施是初级医疗系统改革的关键，而居民在必要情况下接受二级和三级医院的治疗时，应有可携带的医疗保险政策对其提供帮助。

四、可持续性

中国在经济和社会方面所取得的进展是以环境的严重退化和资源消耗的增加为代价的。当前城镇化的路径效率不高，原因在于污染的直接和间接经济成本在上升，而这些成本往往不反映在市场交易中。譬如，与更加密集的城市相比，城市蔓延导致交通方面的能源消耗更大，以及能源和供水基础设施的成本更高。目前这种发展趋势也不具有社会包容性，原因在于尽管污染和资源紧缺影响了全体民众，但低收入者通常是受影响最严重、最不能应付这种情况的群体。也有人担心，不断增加的城市人口对水和土地的需求越来越大，这可能会削弱中国的粮食安全基础，造成主要产品的进口居高不下，进而将推动全球价格的上涨。

中国的环境状况具有全球重要性。目前，中国是全球最大的温室气体排放国，而且在2010年前的十年，温室气体排放的增长出现加速态势（见表2）。这主要是因为国民经济能耗强度的下降有所放缓：1980~2000年期间，能源密集度下降显著，达到6%，而到2000~2010年期间，下降速度放缓到2%。目前，中国占全球化石燃料燃烧所产生二氧化碳排放的比重愈来愈高。据估计，上海、北京、天津的人均排放水平与欧洲大城市、某些北美城市不相上下（Sugar et al, 2012）。

^① 拉尔、蒂明斯和余(2009)在巴西考察了流动人口决定是否迁移时，薪金水平和公共服务的差异哪个因素影响更大。他们的发现表明，收入水平不同，人们的偏好也不同：对相对富裕的人群，基本公共服务如何并非他们决定是否迁移的重要因素，但对相对贫困者来说，能否获取基本公共服务则影响很大。拉尔、Somik V.、C.蒂明斯和S.Yu：“连接落后与先进地区：劳动力流动的作用”，《布鲁金斯-沃顿城市问题论文集》，2009，151~174。

表 2 中国的碳排放及增长的推动因素（年平均变化，%）

	1980 ~ 2000 年	2001 ~ 2010 年
碳排放	4.8	10.1
GDP 增长率	10.1	10.8
单位 GDP 能耗	-5.9	-2.1
单位能源消耗的碳排放	1.2	1.5

资料来源：市场发展指标（World Development Indicators）。

在最近几十年里，中国已经投入大量的资金在基础设施方面，以支持环境管理，并且在减少污染和提高国民经济的能源效率方面取得了长足的进步。然而，快速的经济增长超过了中国对现有和新的污染源的控制能力，需要做的事情还很多。此外，还迫切需要为今后的城镇化做好准备，使之比过去更加可持续。中国城市未来的发展情况——无论是作为紧凑密集的城市或巨大蔓延的都市——将决定它们的碳排放规模，以及对污染的风险暴露。现在作出的决定将影响今后几十年中国的城市以及城镇居民的生活质量。随着中国进入上中等收入及高收入国家的行列，中国民众对清洁环境和宜居城市的需求和期待将与日俱增，因此迫切需要采取积极的行动。要实现这些目标，中国应该将环境的可持续性作为一项与经济效率和社会包容性同等重要的政策目标。

在未来城镇化进程中，提升环境可持续政策的地位和有效性，要求中国的绿色治理与其绿色发展目标相匹配。中国已经建立了一套全面的环保法律和监管体系，但这些并没有带来所预期环境质量的改善，原因在于在执行环境政策和完善相关配套部门的改革方面一直缺乏有效的激励。此外，需要在污染造成影响的范围内应对和解决可持续性问题的，这对于空气污

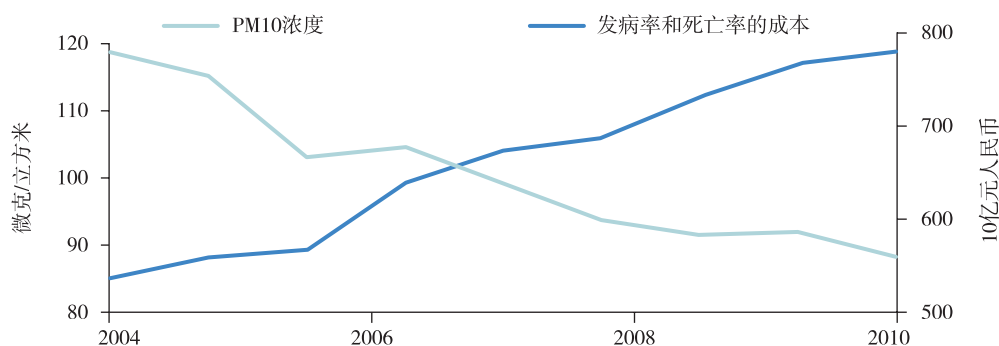
染等很多问题而言，意味着要跨越传统的行政界限，寻找区域性的解决方案。

1. 中国城市污染的代价

中国在为下一波城镇化做准备时，解决环境和资源限制将变得越来越迫切，原因在于中国的污染大部分集中在城市，并且随着城市人口的增长，越来越多的中国人将遭受污染对其健康和福祉的影响。由此所带来的经济和社会成本已经非常严重，并且还在不断增加。

中国空气污染造成的健康成本非常高。尽管从 2001 年到 2010 年，年平均 PM10 的浓度下降了 25%（见图 8）。但因城镇化使更多的城市人口处于空气污染中，由此形成的健康损害带来了很高的经济成本，估计每年在 1000 亿美元至 3000 多亿美元之间。

能源生产是中国城市空气污染的主要来源，因为中国发展高度依赖煤炭，过去十年煤炭占能源供应总量的 70% 左右。城市承载了依赖煤炭的产业，这些产业在中国经济结构中占了很大部分。煤炭使用大体上保持稳定，在一些城市甚至还有所增加。在此期间，虽然各方共同努力来控制颗粒物（PM）和硫氧化物（SO₂）的排放，但总排放量依然巨大。最近几十年温室气体的排放量也在上升。



PM10=城市平均人口加权；成本=2000年不变价

图8 中国城市的颗粒物污染和估算的健康影响（2003 ~ 2011年）

注：空气污染随时间的推移逐渐下降，但空气污染的成本有所上升。

资料来源：基于《中国环境年鉴》的中国人民大学3E数据库，以及世界银行的估算。

水污染的主要污染源包括：不断增长的牲畜和家禽养殖及大量使用化肥农药造成的农业面源污染、生活污水和工业点源污染。水污染使得中国的消化道癌症发病率上升。环境保护部的报告显示，2012年在198个城市中有57%的城市的地下水“较差”或“极差”，而全国有超过30%的主要河流受到了“污染”或“严重污染”，造成不宜饮用或直接与人体接触（MEP，2013）。市政和工业固体废弃物从2003年的大约12亿吨增加到2010年的26亿吨。

2. 城镇化加剧中国资源的紧张

1978年以来，中国的能源使用总量增长了6倍，推动经济增加了18倍，城市人口增加了一倍多（Wang et al., 2012）。此外，能源使用的增长速度前所未有且超出预料。到2005年，中国的能耗水平就已达达到6年前所预计的2020年的水平^①。尽管采取了一些重大的措施，但总的碳排放还在继续上升。尽管能源领域的补

贴已有所减少，对居民消费的交叉补贴继续抑制最终能源使用效率的提升。虽然这些趋势令人担忧，但也出现了一些积极的信号。中国的经济变得更有能源效率，能源强度每年平均下降了4.7个百分点。

中国人口占世界人口的20%，但淡水资源却只占不到7%，因而水资源短缺和水资源的质量是中国城市可持续发展中的一个重大问题。全国范围内，每年城市用水需求和供给之间的差距是60亿立方米。每年有420个城市供水不足，其中110个城市正面临着严重的水资源短缺（OECD，2009）。这一问题在华北最为迫切，据报道那里有2/3的城市面临水资源短缺的问题。水污染加剧了水资源的短缺，强化了对水资源的争夺。对此，人们的反应是增加供给——挖更深的井、建水库或分水设施，由此造成的河流径流量的减少引发了一系列生态问题，但这些仅仅是在需求不断增长的情况下采取的权宜之计。城市自来水和污水

^① Development Research Council (DRC) of the State Council and Energy Research Institute (ERI) study。

处理的收费低削弱了对于需求方节约用水的激励，限制了服务提供的财政可持续性。只有约44%的城市自来水公司有正的净利润，只有10%的表现突出的自来水公司有10%以上的净利润率^①。

中国的城镇化已经消耗了大量的土地资源，原因在于城市边界持续的外移和城市辖区的扩张，这主要是通过征收周边的农村土地并

将其纳入市区实现的。2001 ~ 2011年间，中国被认定为城市建设用地的土地数量增加了17600平方公里，到2011年城市建设用地总面积达到41805平方公里，在过去十年中增加了58%（见图9）。通过征用农村土地，满足了大约90%的城市建设用地需求，而只有10%是通过未开发城市建设用地的现有存量来供应的。

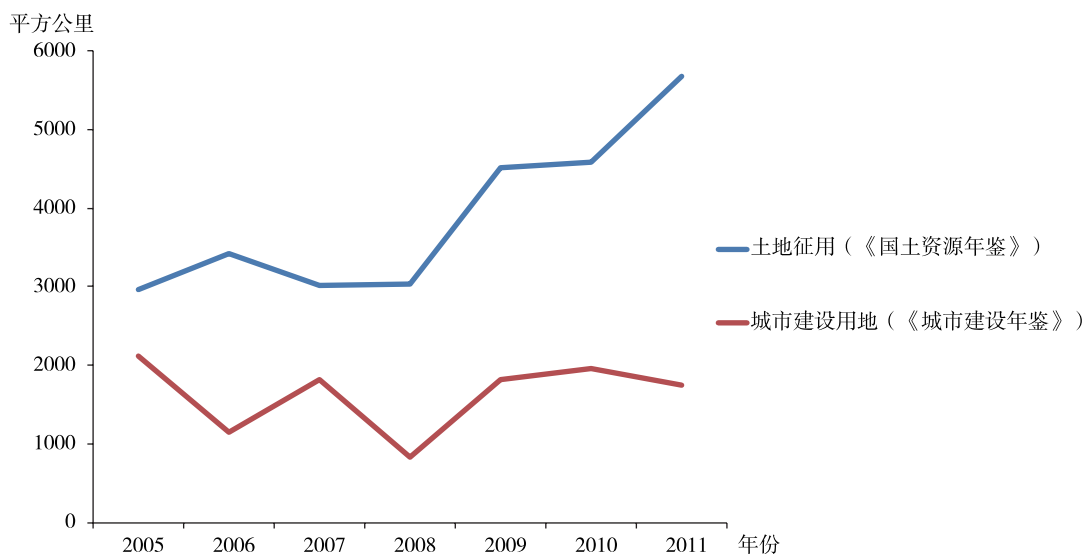


图9 土地征用快于城镇土地开发

资料来源：《国土资源部年鉴》(MLRYB)和《城市建设年鉴》(UCYB)。

此外，如果只考虑城市建设用地情况，这不能完全反映城镇化对土地资源的影响，原因在于农村土地征用和转化为城镇国有土地的总量要多得多。2005 ~ 2011年间，共有27200平方公里的农村土地被征用，并转为国家所有。也就是说，2008年之前每年大约有3000平方公里的土地被征用。而且，从2008年起，每年农村土地征用陡增到4460平方公里。许多

新城区土地从农民手上征用过来时支付的赔偿水平很低，通常不超过转换之后土地市场价格的15% ~ 20%。农村土地用途转换对中国的粮食安全具有潜在的重要影响（见专栏3）。城乡土地用途转换带来的结果是，耕地面积已下降到接近18亿亩（1.2亿公顷）的“红线”，这被认为是确保粮食安全所需的最低限度。如果未来十年城镇化进程继续按目前的趋势发展，

^① 2011年，世界银行完成了对699家公用事业单位在2004 ~ 2009年经营情况的分析（未发表）。

那将还需要 34000 平方公里——大约相当于荷兰的国土面积。如果这些土地需要来自于耕地的话，那么最终的结果将是耕地面积下降至低于“红线”的水平。减缓耕地的用途转换是必要的：城市应该是变得越来越密集而不是越来越大，而且从提高效率的角度来看，高密度也是可取的。此外，农村建设用地还很多，而且随着人口加速流向城市，这将可以成为城市新增土地的主要来源。

边缘地区快速低密度扩张的城市蔓延现象，导致交通拥堵和污染加剧。此外，这还会增加资源的消耗和碳排放，其原因有三：通勤时间加长和私人用车增多，导致城市交通的油耗增加；人均居住面积增加，导致更高的人均能耗用于家庭取暖、制冷和能源消费；与密集的城市中心相比，其基础设施密度较低，减弱了规模经济效应，提高了基础设施服务的建设、运营和维护的成本（见图 10）。

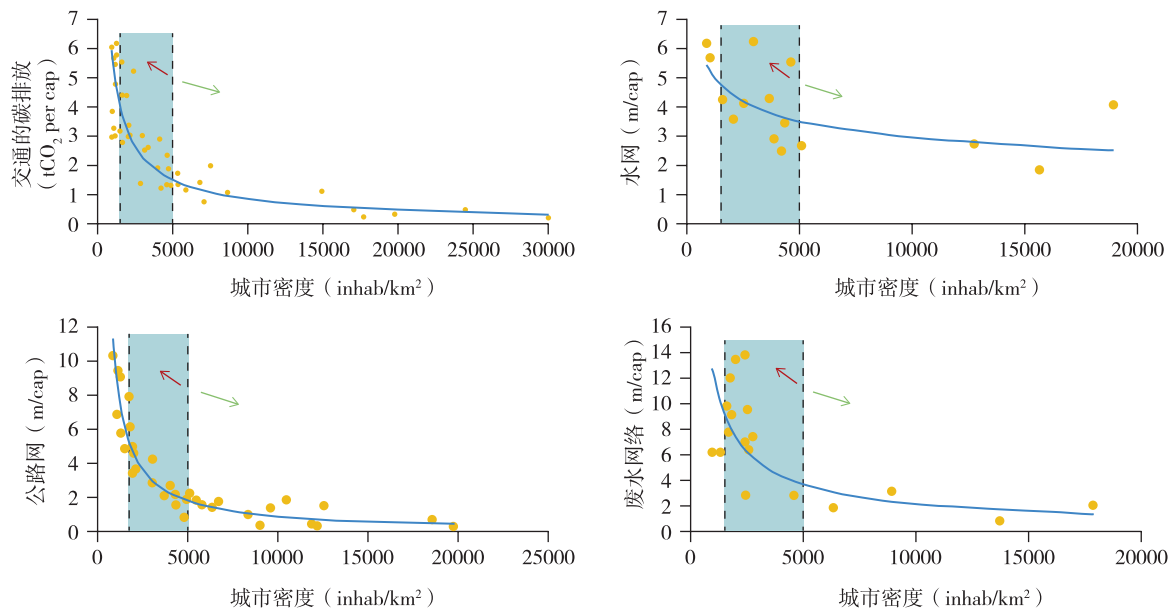


图 10 密集化可以提高效率，降低碳排放和基础设施成本

注：“照现有情况发展”的情景对应的是红色箭头，在此情景下，中国的城市将会出现汽车依赖问题、人均交通能耗高以及人均基础设施成本升高等。一个雄心勃勃的密集化政策将可以扭转这一趋势。

资料来源：Salat and Bourdic 2013, Müller and others 2013。

3. 中国城市可持续性的全球背景

所有工业国家都经历过一个城市过度污染的阶段。1952 年 12 月伦敦的“烟雾”事件在短短 4 天内可能造成了超过 1 万人死亡。洛杉矶上空的烟雾水平与 70 年代相比下降了 70%，高臭氧气象报告天数从 184 天降至接近于零。

东京发起的清洁空气运动主要围绕着富士山的能见度：20 世纪 60 年代时富士山一年只有 20 天可见，而如今已超过 130 天。在这些城市，过去几十年来，人们实施了一揽子监管措施使局面得到了控制。

鉴于其人口、经济、结构和发展速度，中

专栏 3

养活中国的城市人口

中国的城镇化对粮食安全有两个方面的重要影响：国内生产的粮食总量以及弱势个人和家庭获得粮食的机会。城市家庭的粮食完全依赖于购买，低收入家庭相当大的一部分收入用于粮食开销，容易受到主粮产量和价格上涨的影响。

实现主要粮食的国内自给一直是中国的优先战略政策之一，而且通过此项政策，中国对全球粮食市场的依赖到目前为止都比较有限。中国的农业部门运转良好，已经从相对较低的价值转移到高附加值的农业产品，这在很大程度上与中国本身的资源禀赋和比较优势是一致的。自2003年以来，粮食单产持续增加，但单产增速却在减慢。2012年，粮食总产量达到创纪录的5.9亿吨。人均粮食产量达到425公斤，超出了400公斤的粮食安全线。

随着城镇化进程的推进，特别是当劳动力密集型粮食生产的比较优势减弱的情况下，中国很可能会越来越依赖于农产品（尤其是土地密集型农产品）的进口。国际范围内的比较分析显示，就粮食进口占总消费量比重的变化而言，各国之间差异很大。大多数低收入国家的自给率一直保持在接近100%的水平（将水稻、小麦、玉米和大豆一起考虑的情况下），收入较高的东亚经济体尽管实施了保护主义政策，但自给率已经大幅下降（见图1，图2）。

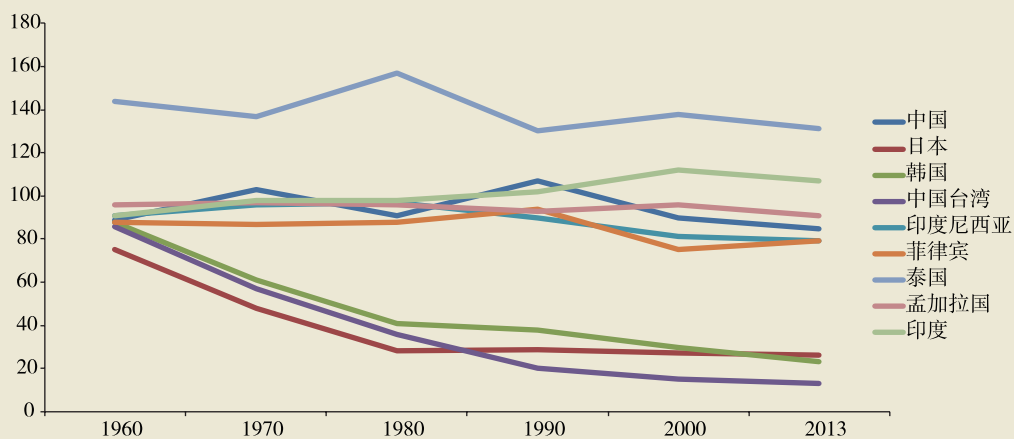


图1 亚洲经济体的粮食自给率

注：粮食自给率为水稻、小麦、玉米和大豆的总和。

资料来源：美国农业部。

中国正在发生的结构变化，包括劳动力从农业向工资率更高的非农部门转移的人口转型、饮食和消费模式的变化、环境供给约束（土地、水）的出现、农村要素市场的改造、食物供应链、市场及流通系统的改变，以及农业技术和农场规模的变化，等等，将影响中国的食物生产和供应。中国的粮食生产受到水资源短缺以及耕地数量的限制（后者的影响相对较轻），劳动力短缺的约束正日渐凸显。

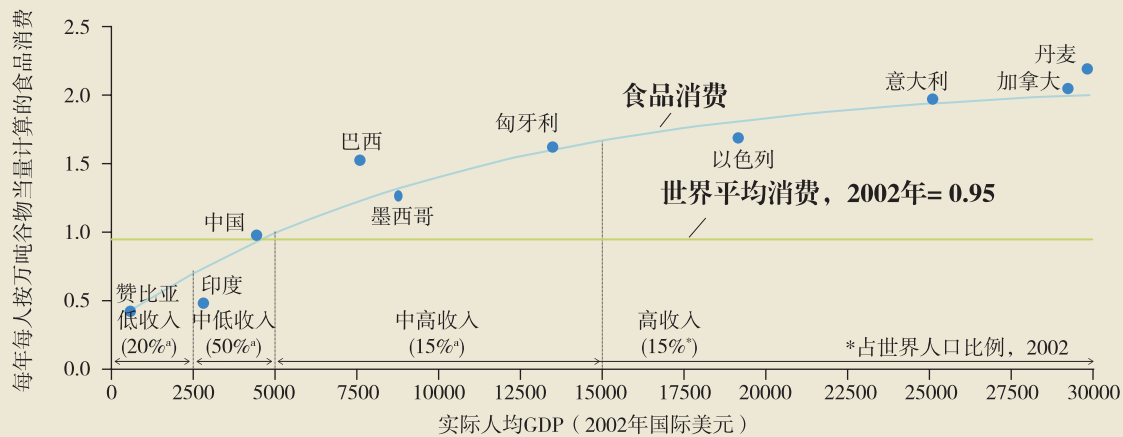


图2 按谷物当量计算的食品消费和收入

未来随着中国城镇化程度的加深，对食品的整体需求很可能会增加，原因在于随着收入的增长，对水果、蔬菜和动物产品等成本较高的食物的需求，会比对米、面等主食的需求增加得更迅速。相比于主食，这些商品需要更高水平的中间投入和要素投入，特别在饲料转化效率低下的情况下畜产品更是如此。如果将所有食物用粮食转化率（考虑粮食转化为畜产品的效率）换算为一个统一的粮食当量，那么实际收入和粮食需求之间的关系如图2所示。

中国的食品消费按谷物当量来算目前超出世界平均水平约20%。更重要的是，随着中国步入上中等收入国家之列，它的食品需求有可能会出现大幅增长。

国的环境问题所涉的范围比其他国家更大。但作为发展较晚的国家，中国也具有其优势。它可以获益于其他地方的经验和技術，比其他发展较早的国家更快地减少污染。几十年来，北美和欧洲进行了很多有关空气污染的来源、影响和控制方案的研究，而这些成果可以在中国运用得更快、更经济。一些技术和管理手段已经取得了一些明显的成效，中国也开发出了可以和面临类似挑战的国家共同分享的解决方案。

中国的绿色城镇化进程符合全球利益。中国现在是世界上最大的二氧化碳(CO₂)排放国。就历史累积排放量而言，北美和欧洲仍超过中国，但根据国际能源机构(International Energy

Agency)的数据，中国能源使用带来的人均二氧化碳排放量目前仍在上升，并可能在2015年达到欧盟的平均水平。

与其他地方的经验不同，中国相当大一部分的污染起初是来自于发达国家淘汰的污染工业的搬迁。据估算，出口产品所消耗的能源占中国能源使用的约1/3，其造成的空气污染也是同样的比例(Weber et al, 2008)。今后，通过转向更加依赖服务和消费的经济增长模式，出口所导致的这部分污染将会减少。另一方面，在中国国内，沿海地区和内陆地区也出现了类似的产业和污染的转移(Feng et al, 2013)。

4. 环境监管和治理

认识到资源消耗和污染已成为进一步发展的巨大障碍后，中国领导层已经制定了宏伟目标来控制这个问题。但这一套全面的环保目标、法律和监管规则并没有带来预期的环境质量的改善，原因在于大多数环境政策的制定偏重于狭义的技术和工程解决方案，而不是体制和经济上的解决方法。中国环境问题的主要根源是制度性的，而不是技术性的。

可以通过强化问责制和激励架构来解决中国环境管理方面所固有的问题。第一步是需要建立执行力强的监管体系。目前中国环保法规的执行往往比较薄弱，原因在于地方干部执行政策和完善配套部门改革方面的激励不足。即使执行了法规，这种执行往往缺乏弹性，造成不必要的成本。尽管环境管理方面的政府支出水平与 OECD 国家相近并不断提高，但这方面支出占 GDP 的比重应在现有基础上提高 0.5 个百分点（World Bank, 2012）。

除了强化执行，中国还需要确保能源、水及其他资源的定价能够反映其供给成本。此外，价格应该包括资源的生产和使用对健康、生态体系及气候造成的间接成本。

提高城市可持续性需要采取多行业，而且在许多情况下是跨辖区的做法（目前采用这种做法的还不多）。向清洁行业的经济结构转型将在较长时期内发挥作用。“绿化”部门的政策需要改善中央和地方的各个部门之间决策的统筹协调。要在城市层面进行更全面的规划，以支持部门的改革。例如，城市的蔓延提高了公共服务的成本，造成了能源浪费，这其实可以通过能够重塑城市形态的城市综合土地使用、运输和能源规划来避免。

在较大的城市群中，空气和水的质量管理战略必须在区域范围内进行，要将所有相关的污染源考虑在内，并确定符合成本效益的区域性减排计划。建立区域机构需要一定的时间，但可以从建立类似海河流域“联席会议”的跨辖区机制入手。中国已开始使用这种机制，而且也建立了达成跨辖区解决方案所需的信任。

公民参与的渠道，包括非政府组织和法律体系，都还不充分，这一定程度上是因为获得环境管理部门的绩效以及企业污染的信息受到限制。如果不对问责机制和激励架构加以强化，那么中国就难以将其部门改革同绿色目标统一起来。

第二章

改革议程



一、改革战略

1. 一揽子改革方案

中国领导人倡导建立一个新的城镇化模式，这种新的模式能支持相对较高且更有效的增长，能使城镇化的好处比过去得到更广泛的分享，能具有环境可持续性，同时能保障中国的粮食安全。

实现这种新的城镇化模式，需要围绕土地、户籍、财政系统和地方政府的激励机制这四个优先领域，制定出一个全面的改革方案，并得到社会政策和服务提供、城市规划和环境管理改革的支持。在所有这些领域中，中国已经取得了长足的进步，并在地方一级进行许多可加以推广的试点。中国也可以借鉴其他正在快速城镇化或过去快速实现城镇化的国家的经验，比如 19 世纪的英国和美国，以及较为晚近的韩国、日本和德国的经验。

土地政策决定了城市的密度和空间效率，进而又提升了环境可持续性和宜居性。农民在多大程度上可以分享土地增值所带来的财富，

以及城乡居民收入和财富差距的缩小，都由土地政策决定。要更有效地利用土地，需要加强农民的产权，提高征地补偿，建立将农村土地转化为城市用地的新机制，通过更好的规划和区划，更灵活地使用现有的城市土地，以及由市场价格来引导城市土地的配置。

要更好的利用劳动力，需要进行户籍改革，消除劳动力流动的障碍——劳动力从农村向城市以及在城市之间的流动。要使人们流向生产率最高的而不是公共服务较好的地区，就应该让他们觉得无论在哪儿都能获得类似的公共服务，同时保留他们所积累获得社会保障的权利。为了实现这一目标，当前的户籍制度要演变成居住证制度，逐渐统一享有公共服务的规则。随着时间的推移，城市和农村地区都至少能为任何居民提供最低标准的公共服务，不论他们的原籍在哪里。

财政制度应该进行改革，以适应土地和户籍制度将要出现的变化。在最近十年，土地一直是政府收入的巨大来源——平均而言，土地出让总收入占 GDP 的 5.5% 左右，扣除征地补

偿及土地整理费用后的土地出让净收入占 GDP 的 2.5%。更有效率的城镇化进程将需要政府集中力量更好地管理现有的城市土地，而不是征收新的城市土地。可以预计，城乡土地用途转换所得的收入将会减少。与此同时，由于地方政府要为流动人口提供公共服务，因而城市财政的支出需求将会增加。因此，财政改革必须在纪律约束下，提供资源来支持城市更加有效的增长。

强化地方的税收基础和使地方政府举债更加规范且受到更加严格的监管，是非常重要的。使各级政府的财政支出责任分配合理化，特别是将社会保障的事权上收到中央，将减轻地方财政预算的支出责任，并增强劳动力的流动性。随着时间的推移，政府间财政体系要能确保城乡各级政府都可以提供中央政府所要求的、国家能负担得起的最低标准的服务。地方政府的举债如果得到适当的监管和监测，应该能更好地使资本项目的支付与基础设施资产的使用寿命相匹配。应减少使用地方投资公司等非正式融资渠道。

土地、户籍和财政改革要以地方政府决策者激励机制的转变作为支撑。中国政府根据国家的发展目标对地方官员进行绩效考核，考核内容已经包含了卫生、文化、教育和环境等生活质量指标，以及计划生育和社会稳定等重要的政治目标，但考核的重点一直是更容易衡量的 GDP 增长。调整这些评价标准，使之与新型城镇化的社会和环境目标更加匹配，对新模式的成功是非常必要的。此外，如果中国的民众更多地参与到城镇化进程中，将强化对地方政府的问责，确保各项政策更好地适应地方的需求，最大限度地缓解社会矛盾。中国的一些地区有

相对成熟的公众参与制度，可以考虑在城镇化进程中扩大这种参与方式。

改革的主要好处将是经济增长质量的提高。本报告所建议的改革措施，尤其是土地改革、户籍改革、财政体系改革以及改变地方政府吸引投资的激励机制，将使得土地、资本和劳动力的配置更加以市场为基础。这将进而改变经济活动在中国各个城市之间的分布。加速工业活动向土地和劳动力价格更低的二线城市转移，将强化这些城市的经济基础，有利于带动中小城市的发展。同时，这种工业活动转移也将减轻大城市的人口流入压力，大城市可以在高价值服务和创新方面越来越专业，吸纳更高技能的劳动力而不是低技能的工业劳动力。

土地制度改革将提高城乡土地使用效率，增加农村居民从土地用途转换中获得的补偿，从而优化收入和财富分配结构。土地制度改革也有可能形成密度更高的城市，降低城市能源消耗强度，减少汽车使用，增强环境可持续性。集约型城镇化所节约的土地可以为环境及农业生产留下更多的土地空间。

户籍制度改革及公共服务配套改革将增强劳动力的流动性，提高他们的生产率和工资水平。这与土地制度改革一道，将加速农业现代化，增加农民收入，缩小城乡收入差距。在全国范围内提供均等化的公共服务，将为全体国民创造更加公平的机会。让流动人口获得更好的住房金融服务，使其能在城市中置产并获得资产性收益，不断缩小财富差距。

财政体制改革将产生更多的收入，为全国最低水平的公共服务包提供资金，降低对土地融资的依赖，防范地方政府不受约束的举债行为所带来的金融风险。财政和金融改革还将进

进一步规范地方政府圈占土地的行为，从而避免出现更多空城和闲置的产业园区等粗放式的开发现象。

2. 2030 年中国新型城镇化的愿景

中国下一阶段城镇化的初始条件和 30 年前相比有很大的不同。中国现在是一个上中等收入国家，是世界上最大的制造国和出口国，正处于发展的转型阶段，对增长而言，资源的有效利用将比简单地调动资源更为重要。现在中国的城市规模远远大于 30 年前，中国最大的城市可以和世界上的大城市群，如纽约、东京、首尔和伦敦相媲美。由于过去 20 年里进行的大规模的基础设施投资以及以 2001 年加入 WTO 为标志的长时期开放，使得现在的城市与世界其他地区以及国内其他城市的联

系更加紧密。这为实现高效的城镇化奠定了坚实的基础，使集聚效应和专业化可以促进生产率的提高和经济增长。

由于推行这种新的城镇化模式，中国的城市将面貌一新。中国将继续快速的城镇化，在改革的情景下，城镇化率到 2030 年接近 70%，使中国的城镇化率与基于其收入水平作出的预期相一致。这意味着中国城镇化的速度在未来 20 年将放缓，即使在实施改革后，因为农民工家庭纷纷在城市地区团聚，城市人口可能会经历一个初始的高涨。此外，未来 20 年居民收入的增长很可能会放缓（见表 3），但在改革情景下，居民收入水平会更高，而且更加平衡。改革情景下经济增长加速的主要驱动力，将是城乡和城城之间更高的人口流动率，以及更高效的城市所带来的生产率提升。

表 3

中国城镇化的情景

	2010 年	2030 年的基准情景	2030 年的改革情景
城镇化率 (%)	52	..	69
农业劳动力的比例 (%)	38	17.1	11.6
GDP (万亿美元, 2013 年现价)	8.5 (2013)		24.5
GDP (此前 5 年的年平均增长率)	8.3	4.9	5.2
全要素生产率 (此前 5 年的年平均增长率)	2.2	2.1	2.5
消费占 GDP 的比重 (%)	46.5	62.0	66.5
投资占 GDP 的比重 (%)	48.8	35.5	31
第二产业占 GDP 的比重 (%)	48.8	37.2	33.7
第三产业 (服务业) 占 GDP 的比重 (%)	38.7		53.6
城乡收入比	3.8	3.3	2.6
单位 GDP 能耗 (吨标准煤当量 /10000 元人民币)	1.41	0.73	0.64
单位 GDP 的二氧化碳排放 (吨二氧化碳 /10000 元人民币)	3.32	1.68	1.39

注：产业结构是基于投入 - 产出表，因此该结构与《中国统计年鉴》中的略有不同。

其中，全要素生产率包括劳动力和资本在不同行业及所有制形式上的重新配置所带来的生产率的提升。

资料来源：根据 DRC CGE 模型进行的模拟。

随着中国劳动力市场的吃紧，消费的增长很可能快于投资，原因在于随着工资的增长超过了生产率的增长，国民经济中的劳动者份额会上升。这种日益增长的需求包括来自不断扩大的中等收入阶层的消费需求，中等收入阶层是人均日薪为 10 ~ 100 美元的群体。目前，中等收入阶层占中国总人口的近 25%，占城市人口的比重则超过 40%，但与收入水平相似的其他国家比较，中国中等收入阶层的比重还是偏低^①。农村劳动力的短缺，将推动土地集中和新生产技术的迅速传播，提高劳动生产率，使得农村地区的工资比城市地区上涨更快，缩小城乡收入差距。随着收入水平的提高，到 2030 年服务业将占 GDP 一半以上，超越制造业，成为经济增长的主要动力。城市地区将为日益多样化的服务供给提供需求空间，对服务的需求增加以及相对价格上升（服务业生产率的提高可能会落后于制造业），经济中服务业的份额将增加。

在改革的情景下，到 2030 年中国的城市面貌将更加多样化，原因在于城镇化进程将不会是整齐划一的，而且会反映出各个城市的比较优势。在中国最发达的城市，服务业（而非工业）将在经济增长中发挥更大的作用，因为城市是更加成熟、附加值更高的服务业发展沃土。城市群中，北京、上海、广州等大城市近年来增长迅速，成为通往国际市场的门户，而且这种趋势还可能通过改革进一步增强。这些聚集效应将带来城市的多样性，鼓励人们在大学和商业区中相互学习，并把人们同世界其他地区连接起来。

城市群尤其是在沿海地区城市群中的二级

城市，将越来越多地吸引土地密集型制造业，并给生产商带来专业化效益，而且由于邻近具有大型市场和通往国际市场的大城市，交通成本也因此较低。中国内陆的大城市目前大部分都处在主要发展集群以外，但它们拥有可作为经济发展基础的人力资本和便利设施。更加便利的国际市场通道和更低的货物运输成本，有助于这些城市与沿海城市竞争。内陆中小城市和乡镇将通过完善交通和教育基础设施，发挥企业和农场的规模经济，它们应将重点放在提供公共服务和为人们创造外出的机会上。

这种新的城市面貌会呈现出何种具体形态是无法准确预测的，但如果国际经验具有一定启发意义的话，那么中国的沿海大城市人口增速将快于中国城市的平均水平，而小城市的人口比例有可能会下降。主要城市群中任何规模的城市都会变得繁荣，与这些城市群紧密联系的地区也将分享繁荣。尤其是沿着中国主要交通走廊分布的城市，可以得天独厚地利用专业化提升效率。根据国际经验以及中国自己过去的经验可知，公共政策如果与由个人和企业的自主选择来推动城市增长的规律背道而驰，则必将失败，即便这些政策得以推行，也是以牺牲效率和收入增长为代价的。

3. 中国有能力实现新型城镇化

中国有能力实现更有效、包容和可持续的城镇化。本研究进行的模拟分析表明，城镇化总成本占 GDP 的比重会逐步下降^②。在 2013 ~ 2030 年间，所有城市公共服务、基

① 基于收入而言。

② 关于模型与模拟分析的细节，参见《专题报告六：为城镇化融资》。

基础设施和保障性住房的年均成本约占 GDP 的 6.1%。由于农业转移人口的融入和政府大规模的保障性住房计划，初期（2013 ~ 2017 年）城镇化成本一度会达到占 GDP 7.3% 的峰值。根据过去的经验，近 3/4 的成本由政府通过基础设施开发公司和融资平台公司支付。根据模型的模拟分析，政府能承担得起这些成本，因为来自不动产税的额外收入以及其他收入来源总体上足以覆盖这些成本，而且不增加政府债务占 GDP 的比重。这些模拟分析假设，给农业转移人口按城市标准提供基础设施和社会服务的成本是新增的，也就是说，农业转移人口所在

农村地区的同类支出占 GDP 的比重不会下降。

在改革的情景下，城市密度更高，对基础设施投资需求更少，尤其是在道路方面。对城市的住宅和现有城市土地增值征收不动产税，以及对存量土地的资产经营，完全可以弥补土地用途转换减少的收入。对财政体制进行重大改革，改变地方政府的激励机制，调整地方税收基础和政府间财政体制，并规范地方政府举债行为。改革情景假设，在土地政策和地方政府举债方面进行改革，并保留一部分土地收入和地方举债。如果完全没有土地收入和地方举债，那么财政空间不足以覆盖城镇化的支出（见表 4）。

表 4 城镇化的成本和财政空间：基准情景和改革情景（占 GDP 的比重）

	基准情景				改革情景			
	2008 ~ 2012 年	2013 ~ 2017 年	2018 ~ 2030 年	2013 ~ 2030 年	2008 ~ 2012 年	2013 ~ 2017 年	2018 ~ 2030 年	2013 ~ 2030 年
城镇化成本（投资和运营维护支出）	8.6	7.3	5.6	6.1	8.5	6.8	4.9	5.4
基础设施投资	3.5	2.7	2.5	2.5	3.4	2.1	1.7	1.8
道路	1.9	1.4	1.2	1.3	1.8	0.9	0.7	0.7
地铁	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6
排水	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
污水处理	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
园林绿化	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1
垃圾处理	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
供水	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
供热	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
社会服务	5.1	4.6	3.1	3.6	5.1	4.8	3.2	3.6
保障性住房	2.0	1.4	0.5	0.7	2.0	1.4	0.5	0.7
教育（含劳动力成本）	3.1	3.2	2.6	2.8	3.1	3.3	2.7	2.8
公共卫生	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
中央和地方政府								
财政空间	33.3	31.8	30.4	30.8	33.3	29.8	29.9	29.9
财政收入	25.0	26.5	25.9	26.0	25.0	26.7	26.7	26.7
净借款额	8.3	5.3	4.5	4.7	8.3	3.1	3.3	3.2
总支出	31.9	31.1	29.6	30.0	31.8	30.5	28.3	28.9
经常性支出	23.6	23.6	23.3	23.4	23.6	23.6	23.2	23.3
资本支出	6.0	4.7	3.4	3.8	5.9	4.3	3.0	3.4
利息	2.3	2.9	2.9	2.9	2.3	2.6	2.1	2.2

资料来源：世界银行、国务院发展研究中心、财政部为本研究所作的预测。

二、改革中国的土地制度

1. 改革的背景

土地是中国城镇化挑战的核心，是改革的重中之重。进行土地制度改革，可以提高城市的效率和密度，遏制城市蔓延，减少城镇化对环境的影响。增强农村土地产权，进一步明确集体所有权安排，也能增加农民在土地交易中获得的利益，从而使城镇化进程更具包容性。改善城市土地的使用，将减少对土地转用的需求，并为城市开辟新的收入来源。改革需要根据透明和自愿的市场交易和税收，为城镇化提供长期的土地和融资供应。土地改革应与户籍制度、社会服务和财政改革密切配合。

尽管长久以来农村土地集体所有和城市土地国有的二元权属制度保持不变，但中国土地权利框架的现代化程度在过去几十年里大大提高。虽然城市和农村土地的产权都得到了强化，但由于国家、农村集体和个人的土地所有权和产权不明晰，使得城镇化进程尤其是农村土地被地方政府垄断转用过程中，利益相关者之间如何互动，并不明确，农村居民仍然处于严重的劣势地位。就城市而言，政府过强配置土地、分区过大和土地行政分级管理的做法，导致土地利用率低，而且以住房和商业用地不足为代价满足工业用地需求。

改革应该以推进城乡土地管理的现代化为目标。要实现这一目标，需要优先考虑以下几个方面：农村土地权利的明晰、确权和登记；引入土地征用和城乡建设用地用途转换的新制度安排；研究并制定改善土地价值收益共享的新机制；将城乡土地利用规划、土地分配和“城中村”再开发整合起来；使城市规划和土地管

理现代化。

2013年11月召开的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议的決定，为土地改革提供了一个整体性框架。该框架内容包括培育统一的城乡建设用地市场，明确和加强农民土地财产权利，构建未来农业现代化的经营制度，并为自然资源管理做出了新的体制安排。改革框架提供了一个巩固以往成就、完善现有城乡土地法律、促进土地制度现代化的机会，以便为更高效、更具包容性的经济增长和城镇化提供支持。

在实施更加市场化的改革措施时，政府除了要强化规划、用途管制和权属管理的责任外，还应密切监督土地领域改革的试点工作，以确保农村土地产权得到充分尊重，交易中的腐败现象得到遏制。另外，进行听证并保持公开和透明，也可防止滥用职权的现象发生。

2. 强化产权

延长农村土地使用权的期限，使自动续期合法化。由于土地在农业和非农用途方面存在非自愿交易、农地强制性征收泛化和第二轮30年承包期到期后农户承包经营权是否可以延长等问题，农民的土地使用权仍然存在明显的不确定性。《物权法》规定，农地承包经营权到期之后可以延长，但是，有关农地权利延长的规定相比于城镇住宅用地的相关规定，则要薄弱得多（城镇用地的规定是允许到期后自动续期）。不仅如此，目前法律关于农地权利的程度与国有土地的权利强度相比，要弱得多。对于城乡土地权利赋权及其期限的差别性对待，与完善农村土地权利的方向不一致。

十七届三中全会（2008年）指出，农村土

地承包关系保持稳定并“长久不变”。十八届三中全会（2013年）重申并确认了强化农民土地产权的政策方向。需要通过修订《土地管理法》、《物权法》和《农村土地承包法》，在法律上对“长久不变”加以界定并予以明确。同样重要的是，要在法律上明确土地承包权的权能，包括占有、使用、收益、转让、抵押和遗赠等。最后需要重申的是，必须明确禁止任何一级政府和集体组织在承包期内对农民承包地进行重新分配和调整。

农民的土地产权需要通过签署书面租约、建立土地权属登记和土地交易记录体系等方式，以更好地确权。这些措施能切实保证土地使用权及承包权，解决土地纠纷，并能在发生土地征收时确定受影响的人员。此外，可靠、完整的土地记录将为保障土地使用权、实施土地利用规划、进行土地分配与流转、征收土地相关税收以及监测土地市场发展奠定基础。经过多年的局部试点工作后，2013年的中央1号文件要求在全国进行农民土地的确权、登记和颁证的试点工作。

随着时间的推移与发展，遵循统一的规则、标准和程序的土地登记制度应建立起来。随着土地登记制度的建立，需要制定一套统一且适用所有土地类型的土地分类标准。应参照国际通行做法，统一不同类型土地的权益及产权登记，改变目前由不同行政部门按职责分散管理的状况。此外，还应考虑转变现行的将各户拥有土地统一登记在一个证上的做法，建立一套单独登记各个地块的体系，理由是单个地块的登记颁证制度将使各个地块的流转更加简便，从而简化并促进土地流转。法律改革还应明确要求在未来的土地登记工作中将夫妻双方

一并举名，从而进一步改善土地权利保障中的性别平等状况。

集体所有制改革应与土地产权改革相辅相成。随着1978年土地承包责任制的实施以及后续政策变化对农户土地权益的不断强化，集体所有权已在“去集体化”进程中变得日益模糊。对集体所有权的普遍误解在于将其视作集体组织的所有权。《物权法》旨在将农民土地承包经营权明确为物权，但同时又授权行政村、自然村或村民小组等集体单位代表集体成员行使所有权。在现实中，集体组织仍然保留对承包土地的发包权，在土地征收中往往也行使更大的支配权和处置权，并负责集体资产的日常工作（尤其是非土地资产），由此带来的收益往往由集体组织控制，集体成员一般获益甚少。

法律改革应明确指出，所有集体资产均属于集体经济组织的成员。集体组织无权享有集体土地和集体资产所产生的财产权益。如果集体财产转换成股份，该股份应分配给所有成员。改革应进一步寻求减少集体组织对集体资产运营的行政干预，并增强集体经济组织收益分配的透明度。

法律还需进一步明确集体成员身份的含义以及获取或终止集体成员身份的条件。由于法律对个人成为集体成员的条件未做出明确规定，目前集体成员资格的认定仍由集体组织自由裁量。一种可用来决定集体成员资格和保护集体成员权益的方式是，设定一个截止期限，于该期限后迁入的农村居民将不具有成为集体成员和集体资产所有人的资格。此种安排可防止人口变化条件下集体资产被稀释。与集体资产相关的成员权利也应得到进一步的明确。集

体资产权利包括占有、使用、收益、转让、有偿退出、抵押担保及遗赠、继承等权利。集体成员要永久退出该集体时，可以将集体资产股份进行转让（出售）。这一改革尤其应当澄清与集体资产股份继承相关的问题。目前一些地方的试点中的做法是，出嫁的女子及其所生子女不能继承股份，因而持股家庭成员死亡后无法获得股息。随着持股家庭成员死亡或将其户籍迁出该集体，这一问题可能会变得越来越重要。最终，其股份也被收回集体，而不是由家庭成员继承。

3. 改革农村土地征收制度

对于地方政府征收农村土地，需要有明确的法律限制。明确界定政府行使土地征收权时的“公共利益”，实质是要决定如何平衡各方面合理却又相互冲突的政策目标以及不同利益相关者的权益。农村土地征收制度改革应当遵循已于2011年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》的做法，该条例通过列举所有可预见的各类公共利益项，对“公共利益”予以了明确。以处理城镇土地征收时的方式来明确农村土地征收中的公共利益，有助于消除现行损害农民土地权益的法律二元性及两者的一致。针对城市和农村土地的征收，修订后的《土地管理法》应该对“公共利益”做出明确界定。

用于公共设施建设和社会事业的土地，仍然需要通过征收渠道获取，但必须对其进行限制，以确保这类土地占地规模比过去明显降低，并明确以这类名义征收的土地不得用于经营性使用。还应进行配套改革，对地方政府的绩效考核激励机制进行调整，干部政绩不与经济增长挂钩。同时，对政府征收土地的经济激励予

以制约，比如规定土地转用后的出让收入不得用于当期投资，那么就能降低现任市长进行过量土地征收与转让的激励。

增加对农村土地转为商业用途的补偿。将农村土地转为商业（非公共利益）用途，相关补偿应当与该土地的商业价值相符，并应从中扣除地方政府将该土地用于非农业用途要支付的成本。在现行制度下，补偿金额上限为土地平均年农业产值的30倍，这一最高补偿上限通常也不足以维持失地农民生计。因此，农村土地征收制度改革应遵循《国有土地上房屋征收与补偿条例》中规定的原则（和已在部分省份实行的规则）。

法律中应体现保护农民在土地征收过程中的诉讼权利。中国的诉讼法对与农村土地征收相关的规定不完善。中央有关提高农民诉讼权利的政策和《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定，为制定与诉讼权利相关条款提供了指导，应当写入法律的诉讼权利包括知情权、参与权、申诉权。明确规定在土地征收中举行听证会，有助于增加交易的透明度和减少权力滥用的可能性。

政府可以考虑借鉴台湾地区的经验。台湾地区为促进城市发展，需要对纳入规划区的农村土地进行重划，在保障市政用地和财务平衡的同时，允许开发商和农村土地所有者直接进行土地交易。此类交易必须服从城市总体规划，还包括透明、公开的协商环节。这一做法既有效地限制了过度开发，同时也赢得了从土地用途转换中享受大幅增值的农民的支持（见专栏4）。台湾地区的模式提供了一种可行的方法，既平衡了城市周边地区集体和农民的利益，又满足了城市公共基础设施建设资金需求。修改土地

征收法律时，可以考虑给被征收土地的农民留用一定比例用地用于发展非农产业。

与“专题报告六为城镇化融资”所提出的征收年度不动产税的改革建议相呼应，可以考虑对进入城市土地市场的集体建设用地征收资

本收益税，从而使此类土地作为商业用途进入城市土地市场时，地方政府可以从中获取一部分收入。对新增建设用地征收不动产税的工作应逐步进行，并应根据土地登记、评估和记录入档在内的税务管理体制的改革与发展情况而定。

专栏 4

台湾地区的一般性征收和区段征收

1953年《耕者有其田法》颁布，规定地方当局强制性从地主手中购买土地再转售给佃户，从而废除了台湾地区的租佃制度。截至1956年，业主经营的农地总面积占总面积的比重从1948年的不到50%增加到超过85%。在土地改革之后，政府均采取措施保障土地的私人所有权，包括法律保障，通过大规模的宣传活动提高农民的法律和政策意识，地方当局领导展开年度调查以密切监督土地改革方案的实施情况。在随后的城镇化过程中，当局采取措施控制用于城市建设的土地使用，鼓励农民寻求非农化发展。

一般性征收和区段征收：台湾地区采用列举的方式来界定需要征收私人土地的各种情形。“一般性征收”是指出于公共利益而进行的征收；“区段征收”是指出于以下目的征收私人农地并将其转为非农用途：（1）开发新城区；（2）改造旧城区；（3）城区规划中将农地转为建设用地或将工业区转为住宅区和商业区；（4）开发非城镇土地；（5）促进农村发展，改善农村公共设施和公共健康水平；（6）符合相关法律规定的其他用途。一般性征收和区段征收都遵守不同的诉讼法及赔偿法。

对于“一般性征收”，补偿标准依据出于税收目标而估算的农村土地价值来计算。在台湾地区，地方土地管理部门每年都会发布对全台湾农村土地的估算值。最近，这一现值标准已被市场价值标准所取代，该市场价值标准根据最新的可比较的农地市场交易确定。其过程相对简单，包括：公开听证会；公开公布征收决定，为期30天；书面通知土地所有者；在对补偿产生争议时，应在30天内向地方土地管理部门报告登记；就地方决议向地价审查委员会提起上诉；向法院提起行政诉讼。

与一般性征收不同，“区段征收”表示在事实上允许地方当局征收私有财产用于商业用途，土地所有者有权获取更高的补偿，而且其诉讼权利也将得到更好的保障。土地所有者可要求根据土地农业用途产出的市场价值进行货币补偿，或者收回已征收土地面积的40%~50%作为“抵配地”。这种“抵配地”是指已被转为高价值城市建设用地的农地。土地所有者也可以选择一个赔偿计划，其中一部分补偿以现金支付，一部分以“抵配地”的形式支付。

从程序上来说，在进行“区段征收”前，地方当局需要通过谈判从土地所有者手中购买土地。如果谈判失败，地方当局可采取区段征收。在征收前，地方当局必须举行公开听证会，解

释对受影响的土地所有者所采取的赔偿方式。如果土地所有者选择以“抵配地”的形式获取赔偿，那么这些所有者可优先在指定建设区域中选择“抵配地”。土地所有者也有机会就确切的赔偿比例（在40%~50%之间）进行谈判。

区段征收中的基础设施融资。地方当局必须预留一部分征地用于建设公共设施，如学校、道路和公用事业设施等。虽然法律对于此类公共设施所占的土地比例并无要求，但通常会有40%~50%的土地用作公共用途。扣除比例为40%~50%的“抵配地”和40%~50%的公共用地外，地方当局会将剩余的10%~20%的征地出售给开发商。为了防止不合理的城市化行为，法律规定以销售“区段征收”中征得土地的方式进行开发时，必须实现开发预算平衡，并禁止使用地方财政收入支持此类开发，因而地方当局需要依靠10%~20%的征地销售收入来为该区段内所有公共设施建设提供资金。区段征收完成时，所征得的土地首先被转变并登记为国有土地。“抵配地”挑选完成后，此类“抵配地”将会被重新登记为私有土地。出售给开发商的剩余建设用地也将被登记为开发商所有的土地。最后，仅用于公共设施建设的土地才是国有土地。

资料来源：国务院发展研究中心及世界银行研究人员的研究。

4. 发展农村建设用地市场

目前，土地用途转换主要由地方政府主导，需要建立健全土地转换方式。市场化的土地转换有许多优点，最为明显的是可以更有效地配置资源和减少社会紧张关系。在政府严格的规划和用途管制下，这种方法可以避免出现不必要的土地转用，因为只有当私营开发商认为转用是一项有利可图的事业，农村集体也认为交易可使他们获益时，土地转用才会发生，而且土地购买和开发的时间及价格都视市场情况而定。此外，社会的紧张关系以及被征地农民与当地政府的冲突也将会大大减少，原因在于政府不是交易的当事人，价格由市场决定。市场价格也很可能会高于政府主导土地转用时通常提供的补偿水平。

在符合规划和用途管制前提下，应允许农民集体将土地用于非农业工商业活动。然而，在现行法律下，集体建设用地不得出租给非集

体单位用于商业或工业开发。此外，农村宅基地权利也受到一些限制，农民只有占有权和使用权，没有收益权，而且具有很强的集体成员身份性。为了保证今后城镇化的用地空间，促进城市与农村一体化发展，以及将现行的政府主导的土地征收和转用制度转变为更有效率的以市场为导向的土地配置制度，城乡土地市场的发展和深化以及城乡建设用地市场一体化是至关重要的。现实中，大量集体建设用地已在“法外”进入城市土地市场，特别是在中国东部沿海地区和大城市。人们越来越认识到，应允许农村集体建设用地直接进入城市土地市场。包括广东、重庆、成都、安徽、浙江、江苏在内的许多省市都在试行新的措施，允许租赁、流转和抵押集体建设用地。然而，由于现行法律禁止，集体建设用地不能正式地进入城市土地市场，相关措施还停留在试点层面。在总结各地试点工作的基础上，可以考虑修订《土

地管理法》和《物权法》，明确集体建设用地与国有建设用地具有平等进入市场的权利；在此基础上，制定集体建设用地进入城市土地市场的实施条例，明确规定可被纳入城市建设用地市场的农村土地类型、进入方式、利益分配机制；对已经进入城市土地市场的存量集体建设用地，进行分类处理，纳入城市总体规划并依法进行管理。

强化并明确宅基地的相关权利。农村宅基地是中国农村土地权利体系中非常独特的一个类别。现有法律规定，宅基地只有集体组织成员才能获得，实行一户一宅，且农村宅基地的转让和租赁没有获得准许。但在现实中，许多地区的农民宅基地存在大量租赁和转让的情况。因此，宅基地制度改革面临的抉择是，如何使法律和现实更好地契合。完善农村宅基地产权制度对于促进城乡生产要素流动以及实现城乡建设用地市场统一十分重要。

法律赋予农民宅基地用益物权，但对宅基地的赋权仅限于“占有权”和“使用权”，没有“收益权”，改革应考虑将宅基地用益物权的赋权与一般用益物权同步，即延伸到包括收益权。同时，鉴于人口城镇化加快尤其是农民市民化后，宅基地的成员身份性和不可交易性不利于土地有效利用和农民无法实现宅基地财产价值，建议选择不同类型地区进行宅基地制度改革试点，探索宅基地有偿获得与使用、宅基地交易与流转，打破宅基地成员和村社边界，基本取向是逐步实现以财产权赋权交换福利分配权。当然，在这类试点中土地使用管制必须加强。另外，由于农民住房和宅基地的抵押、担保和转让是实现农民宅基地财产权的重要内

容，建议选择若干地区试点，探索农民住房和宅基地使用权抵押、担保、转让。待条件成熟，适时推进宅基地抵押、担保和转让。这一做法也有利于农民住房财产权与城市住宅产权相一致，目前这两者权利的不平等，是造成城乡居民收入鸿沟的重要原因。

5. 城市周边区域土地制度的创新

将“城中村”整合到正式的城市发展进程中，会增加可用于城市发展的土地供应。整合还将提供改善低收入家庭居住条件的机遇；由于能够以更充分的土地权利来参与城市发展，此类整合还将使城市周边地区的集体组织和农村居民从城镇化过程中获得经济上的好处。如上所述，必须对《土地管理法》和其他法律进行修订，同时应颁布实施办法对“城中村”改造进行指导，使城市周边地区的农村集体组织能够合法利用集体建设用地，或将其与开发商入股、联营，以便在城市总体规划框架内进行城市商业和住宅建设。通过合理功能分区，在保留集体建设用地所有权情况下，地方政府可为上述区域集体土地建保障性住房提供奖励，同时也可避免政府征地模式下高昂的安置和拆迁补偿成本。

6. 完善城市土地的使用

用一种更加动态性的城市规划体系代替当前这种基于各种标准的城市规划体系，对于中国而言将是十分有益的。这将有助于推动土地的高效利用，改善规划与融资之间的协调。根据国际上成功的经验，这一规划体系将综合以下方面：战略和长期的经济规划；部门规划与

融资的协调；开发活动对交通、环境、公共服务等关键城市系统的影响；增强公共和私人参与；绩效监测。

城市的土地使用应该更加以市场为基础。目前，在供地中偏向于工业用地以及为吸引工业投资而给予工业用地补贴的做法，使中国的结构调整难度加大，对服务业发展造成障碍，导致住房价格居高不下。此外，以公益目的划拨给各单位的土地占据了大量城市区域，且利用率低下。政府可制定措施允许此类土地的一部分进入市场，并明确土地转换用途以后的增值收益分配比例。对需求敏感的城市土地进行功能分区，以及通过拍卖来配置土地使用权，将使很多城市的工业用地量下降，并增加商业和住房用地。随着土地市场化配置后带来的价格上升，土地密集型工业企业将向二线城市和农村地区转移，重新开发的工业用地可以分区作为混合用途。随着工业用地的第一个40年租约到期，各地方政府有机会回收利用率低下的工业用地。经过重新分区和整理，可对这些土地进行竞争性拍卖，既可以保证产业升级企业的用地需求，又可以将工业用途调整为住宅和服务业用途。

城市土地市场改革还应包括提高土地二级市场交易的透明度。在城市地区，政府垄断了土地一级市场，而后续交易的市场（即二级市场）发展水平低下且缺乏透明度。地方政府都缺乏监测土地二级市场交易的手段，且当土地转用于更高价值的用途时，政府往往无法从相关土地交易中取得收益或获取价值。所以，应规定所有二级市场上交易和再开发的土地都应在当地土地行政主管部门进行登记，更加

完善的登记制度可使地方政府从交易中收取费用，并从城市土地升值中获益。

灵活的城市分区有助于鼓励更高效的城市开发，降低将农地转为城市用地的需要（世界银行，2008）。容积率是衡量建筑密度的一个指标，最好以单个建筑地块来衡量，而不是在大型街区的层面衡量；可以制订更简洁的审批程序，以便现有地块可以根据市场需求和开发重点来提高密度，提高现有建成区密度的激励，减少城市边缘的开发（见专栏5）；还可以改革规划体系，允许开发商将大型街区加以分割，向第三方出售单个地块，而对每个地块都有具体的容积率和分区规定。一旦土地价格上涨，这类改革就会推动土地交易大量出现，对提高现有城区的建筑密度非常有效。

新的土地开发中应当鼓励较小地块的开发和混合用途开发。中国的城市应从大型街区模式转向小地块模式，同时改善小地块的连通性。发达国家的街区通常不超过150米×150米，而且有多个地块，相比而言，中国城市的街区往往要大出几倍（见专栏6）。缩小街区的规模，有助于建立更有活力的城市土地市场，有利于小型开发商参与竞争；而且小地块对促进社区融合、发挥集聚经济效应、推动内填式开发也至关重要。

优化土地利用和提高密度，需要在建筑物、社区和大都市区几个层面进行。在建筑物和街区层面，采用传统的中等高度（5~7层楼）、边长100米的街区模式，能够最大限度地提高密度，其毛容积率（包括基础设施在内）是“公园里一座摩天楼”、边长400米的超大街区的3倍。在社区层面，可以通过密集的道路来贯穿

专栏 5 首尔通过调整城市规划法规和利用市场手段成为一个全球化城市

首尔的人口超过 1000 万，在占全国面积的 1% 的土地上生产着全国 1/4 的 GDP，是韩国与全球经济的联系枢纽。首尔大都市区（SMA）包括 29 个市（包括首尔和仁川）和 4 个县，在全国经济中居主导地位——在这片占全国面积 12% 的土地上生活着全国的一半人口，生产全国一半的 GDP。

但在过去 70 年里，围绕如何管理首尔大都市区有过不少争议。有些人担心它的迅速发展会导致区域不平衡，认为需要通过严格法规来约束其发展；另一些人则主张采用自由市场的手段来鼓励它进一步发展，使这个国家最强盛的经济基地保持繁荣。

历史证明，即使是最严厉的遏制首尔发展的法规也敌不过当地和全球的市场力量。其采取过的量化措施，包括限制某些地区开发的法规，对超过建筑参数的建筑进行罚款，限制工业用地，限制大都市区内的工业产出，禁止某些类型的活动，超过 100 万平方米的土地开发项目需经中央政府审批等。在 70 年代还曾采用“绿带”战略来遏制首尔的发展，同时对全国各地其他 14 个城市的开发予以扶持。


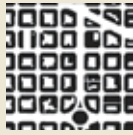



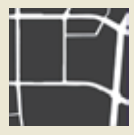
这些控制措施都没有成功。投资商和市场迅速推出一轮轮的新项目，包括居住小区、大都市区高速公路、新建城镇和一个新的国际枢纽机场——完全不顾政府限制其增长的目标。而且，这些限制措施损害了效率：大区内有 20 万工厂没有登记注册，助长了不受管理的城市发展，且城市的生长呈现碎片化，加剧了拥堵和环境退化。

随着韩国力求把首尔打造为 21 世纪的全球化城市，政府放松了对新的大学、企业、工业地产和住宅地块选址的量化限制，而是采用价格工具，对新的商业建筑征收开发费。韩国通过放开监管和利用市场工具来调控城市管理，使首尔成为全球化城市的愿景更有可能成为现实。

资料来源：城镇化研究团队。

专栏 6 中国城市发展中连通性及小区块布局的缺失

下图展示了欧洲、日本和中国一些城市的街区大小及其对连通性的影响，它显示中国近年的城市开发中连通性极为缺乏，交叉路口之间的平均距离上升。

						
	都灵	巴塞罗那	巴黎	东京银座	上海浦东	北京城北
每平方公里交叉路口数量（个）	152	103	133	211	17	14
交叉路口之间的距离（米）	80	130	150	43	280	400

城市社区，同时建有密布的公园和便利设施，以此满足高密度人口的需要。在大都市区层面，规划人员需要找出哪些地方可以通过填入式开发使城市更紧凑，降低城市区域的碎片化。规划人员还可以将提高密度的开发活动集中在主要交通线路的沿线地带，避免出现断层区和城市边缘的扩张，从而提高大都市区的开发效率（见专栏7）。

实行不动产税，有助于优化土地利用。专题报告六提出，在财政改革中可以引入不动产税，使地方政府的财政收入与支出更好地对应起来。实行不动产税的另外一个好处是，它可以鼓励对空地和未充分利用土地的开发，增加土地交易。一些国家的城市采用差别税率的不动产税，用低税率来改善老旧建筑的资本投资，而对那些在城市增长区持有未开发土地坐等增值的投机行为课以重税，这样就推动了填入式开发和重新开发。美国宾西法尼亚州一些社区

的经验显示，差别税率是刺激中心城区复苏的一个有效工具。这种税制在悉尼、中国香港、匹兹堡和丹麦、芬兰等地都有采用。



7. 将土地利用规划与住房、基础设施和融资问题统筹考虑

土地利用规划必须与基础设施建设统筹考虑，不仅要满足当前的需求，还要考虑未来的需求。提高城市密度可以推动经济发展，但这也需要进行额外的基础设施投资，以确保高密度带来的益处不被拥堵成本、环境成本或其他成本所抵消。中国面临独一无二的历史机遇，采用公交导向发展（Transit-Oriented Development, TOD）模式，并沿城市主要交通走廊最大程度地完善和强化土地利用。到2015年，城市轨道交通网络将达到3000公里，到2020年将超过6000公里，累计投资将超过4万亿元人民币。到2020年，高铁和快速铁路网络

专栏 7

比较上海不同区域的城市密度

浦东常被人们认为是高密度城市开发的一个范本。下面的两个图比较了位于黄浦江两岸的浦东和浦西这两个区的情况。浦东虽然建筑高度更高，但由于需要庞大的基础设施（高速公路、停车场），再加上大型建筑所需的缩进距离很大，其建筑毛密度低于浦西。浦东的建筑覆盖率只有14%，建筑毛密度只有1.2。

800米 × 800米的区域		
建筑类型	低层建筑	塔楼
建筑覆盖率	53%	14%
建筑毛密度	1.9	1.2

也会将人口超过 50 万的所有主要城市连通起来。

可将开发活动集中于城市交通走廊沿线地带。随着公共交通的改善，对某些公交走廊可允许更高的开发密度，允许地方政府将走廊地带以外增长缓慢地区的土地转用指标用于走廊地带。为推动交通节点附近的协调开发，市政规划分区的改变程序可以有所简化，允许公交站点周围和特定的道路、地块周围有更高的容积率、人口密度和建筑高度（见专栏 8）。土地利用法规可以鼓励住宅、商业和某些产业（媒体和娱乐）的综合用途开发，鼓励将商业建筑转变为住宅——尤其是在主要道路和公交站点附近。政府可以给开发商提供更高的容积率来建设廉租房，将房价控制在可管理、低收入家庭可负担的范围内。应该采取新的土地价值捕

获机制，以支持必需的交通及其他城市基础设施的建设和运营。

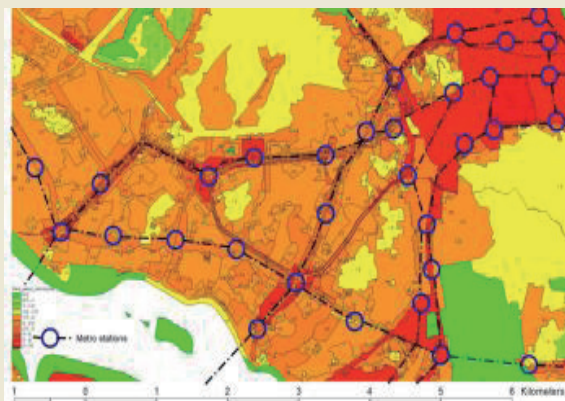
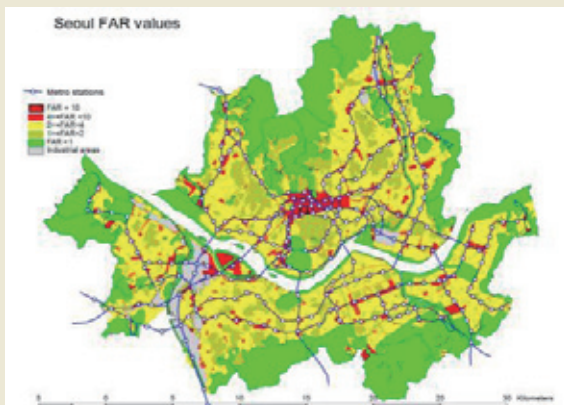
可对现有的城市地区进行改造，提供可负担的住房，减少低密度开发和城市扩张。国际经验表明，郊区的开发虽然可以带来经济效益，但通常在 5 ~ 7 年达到峰值后就开始减退。城市核心地区的改造由于涉及更为复杂的土木建设，不仅要对公共空间加以升级，还要改善目前所需的服务，因此需要更高的前期成本。但一旦恢复了这些地区的活力，这些核心地区就可以在较长时间内吸引更多的投资，具有自我延续发展的能力。

可提供恰当的激励，来确保以可负担的价格建设所需的住房。城市分区政策，可以要求开发商或给予其激励，在新的大型住宅开发 / 混

专栏 8 首尔的空间策略：区别化政策，地铁站附近实行高密度

首尔的空间结构非常紧凑（城市扩张受到周围山脉和北面国界的制约），呈多中心模式：有一个大型的中央商务区（CBD），同时还有很多重要的次中心。网格化的地铁系统将各个次中心与 CBD 连接起来。首尔的容积率与地铁站位置和主要街道的分布密切相关。

- (1) CBD 某些地段的容积率为 10，CBD 其余地段和次中心为 8；
- (2) 居住区为 0.5 ~ 4；
- (3) 地铁主要站点周围的容积率高于其他地段。



合用途开发项目中，建设面向包括低收入群体在内的住房。经合组织国家中，低收入住房占住房存量的比例通常为 10% ~ 20%。可以允许开发商和房地产业主提高建筑密度，使用额外的容积率来提供低收入家庭住房和可负担住房。此外，政府还可以提供专门补贴用于可负担住房的建设。一些国家成功地使用了“包容性城市分区”或“激励分区”的做法，如美国佛吉尼亚州的费尔法克斯县批准了对维也纳地铁站附近重新分区、大幅提高建筑密度的计划，同时要求开发商所建房屋中至少 5% 是可负担住房。政府手中闲置、废弃和未充分开发的土地可被用来建设可负担住房，包括公共建筑周围的停车场、规划为高密度区域里的低密度建筑、铁路、机场和规模过大的道路附近区域等政府所有的土地。将现有的老旧建筑进行改造，达到起码的安全标准，这样也可以为低收入人群提供合理的、可负担的住房。

在城市开发过程中整合“城中村”的土地，可以增加低收入住房的供给。随着今后农村土地产权的明晰，城郊地区的农村集体经济组织可能会面临新的机遇，即在城市总体规划的框架内开发或出租集体建设用地，将其用于商业及住宅开发。目前这种以试点为基础的方式，将使得失去农业收入的农村集体及其成员从城市土地开发中获得收入。

三、改革户籍、社会服务和劳动力市场制度

中国的城镇化面临两个不平等问题：本地户籍人口和流动人口之间的“新二元体制”以及城乡差距的“旧二元体制”。通过对户籍制

度进行改革来减少人口流动方面的障碍，中国可以建立一个具有包容性和富有效率的劳动力市场，从而有助于实现更高效的城镇化，并解决新旧二元体制问题。更多的人口流动将可以更快地减少农村的剩余劳动力，从而缩小城乡差距。让流动人口更好地融入城镇地区，使他们获得更好的工作，也有购买房产的更多机会，并从资本利得中受益。此外，为城市地区的流动人口和本地户籍人口提供平等的社会服务，并随着时间的推移逐渐扩大到农村地区，将有助于建立一个更具包容性的社会。

要实现城市地区基本公共服务的均等化，需要改革户籍制度。为所有劳动者及其家属在其居住地区提供社会保障，将可以深化人力资本，改善劳动力的健康状况。这有助于改善代际收入流动，减少未来的不平等现象，缓解社会紧张关系。

在全国范围内建立以居住地为基础的社会福利制度，需要在国家层面制定出统一的方法。财政体系应该提供资金，支持在全国提供基本公共服务包，同时鼓励地方政府在基本服务包的基础上为其所有居民增加新的社会服务，强化对地方政府提供服务的问责。这一系列基本社会福利，可能会带来显著的财政压力，但在卫生、教育、社会保护和保障性住房等部门的改革，以及在服务提供问责制方面的整体改革，可以控制成本和提高效率。

1. 改革户籍

要形成一个能够公平享有统一标准的公共服务的、具有流动性和灵活性的劳动力队伍，就需要将户籍制度从基于原籍的体系转变为基于居住的体系。户籍体系和居住登记体系可以

并行,就像日本的做法一样(见第一章专栏2)。居住登记者可以获得诸如教育、医疗、福利和保障性住房等地方性的服务,而户籍则可以保留以获得土地收益等权益。随着土地改革和养老金改革的推进,今后可以调整附着于户籍的权利。2011年3月,国务院要求逐步建立居住证体系,并要求相关部门采取措施完善对城市暂住人口的登记。同时,国务院发布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》。全国统一的居住证体系将基于居住地而非原籍,使社会服务享有与户籍脱钩。

以居住地为基础的社会制度须遵守的原则和框架应由中央政府来确定。制定地方政府应该遵循的指导原则,包括地方政府给予特定地点的居民以居住权以及获得居住证后所取得的一系列权益的体系。从中短期来看,建立统一的居住资格判别标准(比如居住或社保缴费的年限)并不容易,但中央政府应给地方政府设定需要遵循的最低准则,并在扩大服务获得权方面对其提出时间表要求。

地方政府应明确赋权的次序和时间表。许多地方已经采用不同的方法、设置不同的条件,推进本地化的居住证制度,其中既有小城市实施的比较宽松的制度,也有上海和广东所实施的严格的积分制度。在初期,要让新居民在获得居住证后就立即享受与当地居民完全一致的社会福利是不切实际的,但对于享有最基本的居民权利,所设定的要求应该非常容易达到。各个城市应该设法减少当前社会经济地位较高的人所享有的特权。随着时间的推移,基本公共服务的范围和内容应在国家的指导下逐步标准化,获得地方居留许可所需满足的条件和要求也会趋于一致。这需要得到更全面的改革的

支持,如财政和税收制度改革、公共服务的均等化和城乡一体化改革等。

按照国家标准开发出信息技术平台,可以促进居住制度的实施,这对跨辖区的人口数据交换也尤其重要。这样的平台可提供财政资金分配、监测和评估所需的量化信息。

有必要提供额外的财政资源,调整中央和地方政府的税收责任。有必要通过对农村地区获取的省级资源重新分配,对城市给予补贴,以支付为移民提供服务所增加的成本。由于这种重新分配很可能需要随着时间的推移逐步完成,因而通过给各城市发放过渡性补贴,鼓励它们提供社会服务,将有助于加快外来人口的融合。从中期来看,需要对财政收入和支出制度进行改革,从而为在全国提供国家最低标准的社会服务提供财政支持,但该标准应与政府的财政能力相适应,而且需要分阶段进行。随着辖区居民需求的提高,地方政府可以提高公共服务标准,私营部门也可以通过提供高端的医疗服务、私立第三支柱养老金和私立学校等途径,来缓解政府的财政支出压力。

2. 获得服务的权利扩大到在城市居住的流动人口

目前,中国城镇居民获得的社会服务包括:免费九年义务教育;基本公共医疗服务;正规部门的工作人员以及居民的社会保障(医疗和养老金);社会救助项目;城市地区的保障性住房[第十二个五年计划(2011~2015年)]。要在现有服务提供模式下将这些服务扩大到流动人口,将需要投入新的资源,约为每年GDP的1.5%左右。

关于农民工子女享受义务教育的政策,目

前已经是以居住地为基础的，农民工子女就读于公立和民办学校。可以通过以下方式实现均等化：继续推进农民工子女就读于公立学校，对就读于民办学校的农民工子女，发放公共补贴。这样每年的支出占 GDP 的 0.45% 左右。

要使城市中的流动人口平等地获得医疗服务，需要改善他们获得公共卫生项目和基本医疗服务的机会，扩大城镇医疗保险计划。流动人口在居住地的基本医疗服务可由其在户籍所在地参与的新农合服务转化而来。这样，每年的总支出占 GDP 的 0.1% ~ 0.3% 左右，具体取决于其居住城市的保险计划。

根据其户籍类型，农民工可以纳入到城镇职工养老保险体系或新居民养老保险体系。这样每年的总支出占 GDP 的 0.3% ~ 0.5% 左右。

在获得居住权并符合条件的情况下，农民工及其家属应享有社会救助（低保）。目前，70% 以上的城市和农村低保总支出由中央政府承担，这种情况为改善农民工获得城市低保和其他社会救助方案提供了财政基础。假设农民工获得低保的比例和城市户籍居民一样，那么支持这些新增人口所需的成本每年占 GDP 的 0.04% 左右。

实施鼓励低收入住房租赁市场的政策，将有助于城市外来人口获得低廉的住房。房产自有从财政上说是不可行的，从经济上说也是不可取的，这是因为劳动力市场的高效率，需要租房者具有较大的流动性。研究表明，住房租赁规模小的经济体面临较高的迁移成本和劳动力刚性。采用基于收入调查并对需求方发放补贴的方法，可以解决最低收入家庭的住房需求。这样每年的总支出占 GDP 的 0.1% ~ 0.4% 左右，具体取决于获得补贴的资格条件。

3. 在全国实现基本公共服务均等化

相比于农村，在城市地区更容易获得公共服务，而且服务质量也更高。在认识到改进农村地区公共服务的重要性后，中央政府需要建立每个人都应该获得的基本公共服务的最低标准，财政体系为各地区达到这一标准提供相应的资金保障。这些服务最低标准的出台也会弱化福利移民的激励。与基本的服务相配套，还应该针对各种（国家或省级）服务的绩效（如基础教育的毕业率和测试成绩）制定明确标准，但也可以规定每名学生的公共开支、每所学校合格教师的比例及其他投入。财政体系需要进行审慎的调整，以便能为实现这些最低标准提供支持。这也需要根据各地方的财政收入潜力和实现最低公共服务标准的支出需求，建立一个财政均等化体系。要落实最低标准的公共服务，有三个渠道可以利用：政府体系、基于公民的渠道以及基于选择的渠道。

财政资源应该“钱随人走”。财政体系应当与新的居住证体系进行高度匹配——一旦人口流向新的地方，人口登记就应当反映到财政资金分配所使用的人口统计当中。这将降低城市对向外来人口提供服务的抵触：除了税基的扩大之外，这些城市还将从中央政府获得更多的转移支付，以利于其提供一揽子的基本公共服务。除了基本公共服务之外，各省份、城市或乡镇也可以提高其辖区内的提供标准，但多出的资金应由它们承担。提高标准的原因可能是因为这些城市更富裕，因为其居民要求获得不同的或更好的服务并愿意为此支付更高的税收，或者因为这些城市希望吸引新的居民。各地的试点将会揭示出最佳的实践，特别是在户籍制度改革使迁移变得更加容易之后。各个城

市需要在满足其居民需求和当地经济的需要之间寻求合理的平衡。

完善城市医疗卫生服务系统，将有助于应对预期的需求增加。要做到这一点，可以通过以下方法：改善基本医疗卫生服务，加强医疗卫生服务提供者之间的协调；整合和确保医疗保险的可携带性，让人们选择最好的治疗方法；加强健康促进宣传和城市环境中的疾病预防；实施有效的成本控制和质量改进措施。服务提供者的支付方式改革是一种有效的成本控制措施，也是这项改革的一个重要组成部分，应当用按人头付费、按病种付费等多种方式来代替当前主导的按服务付费方式，前者在国际上被证明能很好地控制住院治疗的成本。

有必要缩小基础教育质量上的差距、扩大高中和学前教育的覆盖面。进行财政改革，将有利于针对各级教育设定最低标准，并确保将中央财政转移到为农村贫困地区和弱势儿童提供平等教育机会和提高教育质量上。建立鼓励竞争和允许开办高水平民办教育机构的需求方机制，满足部分家长的选择性要求。需要对教师的激励机制进行调整，从而提高教学质量，加强学校管理，以满足农民工子女和家长这一更大群体在公立学校就读的需求。

需进行养老金改革，以促进劳动力的流动、缩小养老金待遇方面的差距和应对人口老龄化。从短期来看，可以通过国家的指导来推动养老金权益和待遇在各项目、各地之间的转移。从长远来看，城镇职工养老保险可以通过引入名义账户制的设计进行改革，同时制定融资策略来解决养老保险制度改革之外的遗留费用问题。这些改革将降低现有的高缴费率，为雇主和雇员提供更强的缴费激励，实现规划的替代

率目标。

签订劳动合同的农民工参加改革后的城镇职工养老保险，以降低农村居民养老保险所需的政府补贴。为了分阶段的进行改革，可以首先在省级集中进行，然后再扩大到全国，由集中了全国数据的综合性全国数据管理系统提供支持。最后，逐步对退休年龄及指数化调整办法进行改革，以确保养老金的充足和养老金制度的长期可持续性。

改革低保和其他社会救助方案，需要实现跨地域的整合和标准化，需要与贫困县的扶贫干预手段以及其他社会福利计划进行协调。目前，全国各地确定低保门槛的方法和低保水平各不相同，反映出了中国高度分权的政策执行情况。大部分的上中等收入国家都采用一个统一的公式来决定获得国家福利的资格，同时也保持一定的灵活性，包括进行区域性的生活成本调整。中国可以逐步采取更系统的方法来确定低保资格的门槛，统筹范围可以从县（市）到地区，从地区到省市，最终到全国。

服务提供成熟度提升以及宏大的均等化目标，都需要改善对结果、成本收益比以及透明度的问责。鉴于中国在完善对提高服务质量的问责方面所面临的巨大挑战，需要从以下三个大的渠道取得进展：政府、公众以及基于选择或市场的渠道。与大多数国家相比，中国在社会方面历来较少依赖基于公民和基于选择/市场的问责渠道。就政府本身而言，对于完善问责有很大潜力的机制也使用得很不够。政府体系可以通过预算转移同地方政府的绩效挂钩，推动服务提供方绩效的提升。人力资源管理及薪酬体系，以及基于便利的管理措施，也可以成为更加以绩效为基础的渠道。对服务提供方

的监管、认证和授权体系是越来越重要的工具，有望成为中国现代化和多元化社会服务提供体系中的一个核心要素。要完善以公民为基础的问责渠道，可以向公众提供更多的关于服务成本和绩效的信息（在这个方面，中国已经启动了一些提高具体项目透明度的措施，譬如公布低保的名单），还可以利用信息手段形成民众对服务提供绩效的监督和反馈。公民进一步参与的渠道是，更为直接地将其纳入管理和监督机构。以选择和市场为基础完善问责的渠道，将需要在适当的时候更多地依靠需方对服务的融资，以及更多的对社会服务的公共采购。

4. 完善劳动力市场制度

通过在职培训和学习，机构内实现劳动力的人力资本升级，有助于提高地域、职业和部门间的流动性，并推动实现集聚效应。促进更加模块化和基于能力的职业技术教育与培训（TVET）体系，改革高等教育体系，把重点放在提高高等教育与劳动力市场的相关性上，这些举措都会带来可观的效益。此外，加强技术和学术教育之间的协调，让学生可以在这两种系统之间流动，无论在哪一边获得成绩，都能得到应得的学分。

完善劳动力市场制度，使之促进高效劳动力市场交易，平衡工资和生产率的增长，调解劳资纠纷，将有助于促进流动性。将最低工资标准的基本功能定位从最低收入保障，调整成为集体谈判的手段（这种做法在 OECD 国家也更为常见），将是这方面改革的重要举措。此外，尽管根据国际标准，对于大多数人口而言所得税很低，但税收和社会缴费的总负担比绝大多数经合组织国家要高，而且比东亚地区类似经

济体高出很多。对养老保险制度的参数进行改革，延长领取养老金的年龄，在养老保险体系之外解决遗留费用问题，可以有助于降低养老保险的缴费，同时将负担转向更为宽基的收入来源。最后，随着劳动合同法的颁布实施，中国的就业保护程度已经高于 OECD 国家的平均保护水平。劳动合同法实施的中长期影响，应当加以密切的监测，这样可以根据需要予以完善和修订。

四、改革城市融资

1. 改革背景

城市融资改革是实现高效、包容、可持续城镇化的基础，需要开展财政和金融改革，以适应政府职能的不断转变，并为地方政府提供恰当激励，使其行为与国家总体目标一致。中国需要消除城镇居民和外来转移人口之间公共服务水平的不均等，还要提供能服务于今后 20 年即将进入城市的 3 亿新增转移人口的基础设施和社会服务，所以财政体系需要逐渐做到在全国提供统一的最低公共服务水平。通过改革，中国的城镇化将更加有效，城镇化带来的财政收益以及增收渠道的拓宽将足以满足不断上升的支出需要，弥补今后土地出让收入的下降。

改革需要解决深层次的问题，而不只是填补公共服务和基础设施支出的资金缺口。城镇化进程暴露了中国财政和金融体系的一些弱点，这些弱点降低了中国的经济增长效率，削弱了增长的包容性。具体问题包括：过度依赖土地融资，对地方政府债务缺乏监管，不合理的财税优惠政策影响市场统一和公平竞争，地方政府的支出决策缺乏约束。

适应政府职能转变将是城市融资改革的核心。改革后的体系，应当把政府作为平等、高效的公共服务提供者，与其他部门的投资和生产功能更清楚地地区分开。财政体系要使人 and 企业的流动基于他们在哪里生产力最高，而非哪里的地方政府提供最好的税收待遇或土地优惠。公共财政需要促进农民工及其家庭真正融入城镇。今后，土地出让收入会逐渐减少，需要开辟新的地方财源来弥补，筹资方式要对各类经济活动保持中性。为提供基础设施投资，可允许地方政府在恰当监管的前提下举债。金融部门需要高效配置资本，以满足地方政府基础设施建设的融资需求，同时要 对地方政府施加金融纪律，避免对金融部门的扰乱。最后，可以提高私营部门在融资、基础设施建设和其他公共服务方面的作用。

需要对整个体系进行全面综合的改革，而不是采取零打碎敲的方式。在当前的城镇化融资体系下，很难把税收制度、税收征管、政府间财政关系、土地财政、城市基础设施融资与地方债务管理的改革分开，因此需要考虑一揽子改革方案中各项内容的相互配合以及对经济的综合影响。有些改革事项可在非常短的时间内完成，如对某些支出责任进行重新划分；而另外一些改革则需要逐步推开——先在省会城市开展，然后推向其他城市；还有一些改革需要更长的时间来实施。这样，这里提出的全面改革方案就可以在一段时间里逐渐推出。

2. 改革政府收入来源

财政体系是一个重要的激励机制——应当对税基和转移支付制度进行改革，为地方政府提供必要的资源和激励，使它们能够并愿意向

所有居民提供公共服务，同时积极为城市发展和增长提供良好条件，而不是直接扮演土地开发商和城市扩张者的角色。要控制地方政府招商引资的激励，以便抑制低效的税收竞争以及对没有生命力的企业的支持。在这方面，改革税收结构和税收分享体系非常重要，但政府对企业其他支持方式的法规也很重要——包括廉价供应土地、公用事业补贴和税收减免等。可采取的一个改革步骤是要求地方政府公布其对企业的支持，将这项信息作为年度预算的附件。智利、印度和韩国等都发布“税式支出”年度报告，反映这类支持。欧盟对成员国政府对企业提供何种支持有具体规定，允许的支持只限于那些符合欧盟总体目标的领域，如地区发展和研发活动等（见专栏9）。

地方政府拥有稳固的税基对提高效率和加强问责是非常重要的。单一制国家中，地方政府的支出往往高于其收入，在一定程度上这是因为增值税等税项由中央一级征管，这意味着中央要向地方提供资金才能满足其支出需要。更好的体系是确保地方支出中有相当一部分来自地方政府控制的地方税收，这样的体系可以给地方政府施加财政纪律：由于地方的税收与当地领导人的联系更直接，可以加强当地居民对领导人的问责。而且，对那些受益于本地公共服务的人征税，可以使地方政府更好地协调公共支出的收益和成本。最后，地方政府最好能拥有一个稳定税基，因为与中央政府相比，地方的融资能力较为有限，而且它们也没有中央政府那种调控宏观经济的职能。

对房产征收不动产税将为地方政府提供一个稳定的收入来源，而且征税对象也与公共服务的受益者一致。在不少发展中国家和发达国

专栏 9

欧盟关于投资激励的法规

政府为企业的投资和扩张提供资金支持仍是世界上大部分地区的常见作法。北美和亚洲很多地方的经济发展机构都向潜在投资者提供颇具吸引力的激励措施，但欧盟国家有所不同：欧盟各国提供此类激励的能力受到欧盟委员会所订规则的制约。欧盟国家可以使用的税收激励很少，因为欧盟委员会认为“政府财政援助”是有害的，因此在大多数情况下禁止使用。《欧盟运行条约》(TFEU)第107条作出了对政府援助的规定，确立了以下基本原则：各国政府不可以向私人机构提供损害自由竞争的帮助或补贴，不过有权就针对自然灾害或地区发展的项目批准例外安排。采取“国家援助”清单中的措施是非法的，除非它符合豁免条件或向欧盟进行了通报。《欧盟运行条约》第107(1)条将“国家援助”定义为成员国所进行的以下类型的资源转移：给一个或一个以上的企业带来了选择性优势；有可能在相关市场上扭曲贸易；影响成员国之间的贸易。国家提供符合所有上述条件的财政支持是非法的，除非获得了欧盟委员会的豁免。欧盟对研发和地区援助等具体领域制订了专门的国家援助法规。在全球金融危机后，欧盟出台了针对金融机构的国家援助临时法规。欧盟法规适用于范围很广的支持手段，包括：赠款；低息贷款或利息返还；政府担保；购买股份或以其他优惠条件提供资本；税收、社会保障和其他强制收费的减免；以优惠价格供应土地、货物或服务。

欧盟竞争政策司确定可提供的激励水平上限，即“最高援助强度”。对地区援助，这类上限是根据各地区的平均GDP决定的，这意味着欧洲较不富裕的地区可以有较高上限，而那些富裕地区上限往往是零，即完全不允许提供任何激励。在人均收入不到欧盟平均水平75%的地区允许实行补贴，这些地区的补贴可以达到援助强度的30%；人均收入不到欧盟平均水平45%的地区允许提供的补贴可以达到援助强度的50%。上限的规定也因企业规模和项目规模的大小而不同。这种上限以占项目资本支出或项目头两年新增就业的工资支出的百分比来表述。对研发活动来说，允许的援助强度依据企业研发活动类别所涉及的市场失灵的规模而定。对基础研究限额是100%，对产业研究是50%，对实验性开发是25%。

资料来源：欧盟委员会，竞争总司，国家援助，2013年10月18日取自http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html，及《选址杂志》2013年1月号，2013年10月6日取自<http://www.siteselection.com/ssinternational/2013/jan/europe.cfm>。

家，不动产税都是地方政府的主要税种。在中国，征收不动产税可以实现两个重要目标：它接近于一种对城市公共服务的收费，又是对房地产财富的征税。不动产税永远不会受到选民欢迎，但从一定意义上说这正是这类税项的原理：如果地方政府想多花钱，那它就必须有充

分理由，向纳税人说明花钱的必要性。实行了不动产税，辖区内土地升值，会使地方政府收入增加，这是对地方领导人良好管理的一种回报。此外，不动产税还可以鼓励房地产的所有者对其加以最好的利用，比如将公寓出租，或是对未使用或未充分利用的土地进行开发，从

而促进对存量住房和城市土地的更好利用。中国应当力图使不动产税成为地方政府收入的一个重要组成部分。但即便如此，不动产税也不可能完全取代当前的土地出让收入。目前，中国正在积极稳妥地推进房产税立法，不断完善地方税体系，以培育地方主体税种，届时房产税收入占 GDP 的比重会不断增加，并有望超过 1%，当然这还需要加强税收征管能力才能逐渐达到。此外，不动产税的开征还需要一些过渡性的安排，如提供 2 ~ 3 年的过渡期，使人们有时间对自己持有的房产调整，之后再征收不动产税。不动产税应有广泛的税基，以达到它在增加税收收入和调节激励机制这两个方面的目标。目前，在上海和重庆的试点针对的范围太窄，无法发挥大的作用，全国性的不动产税制度应当有更宏伟的目标。

地方收入的其他来源也有很大潜力。上海等城市已经开始拍卖汽车牌照，将汽车保有量限制在可持续的水平。今后可以提高车辆登记费和燃油税，同时对公共交通做出特殊安排，限制这些税费对公交价格的影响。在那些就业和消费集中的城市，可征收地方一级的所得税和销售税。

将公共交通、垃圾收集、供水、污水处理、电力、天然气等城市服务的价格提高到能完全回收成本的水平，有助于增强服务的可持续性和增加收入。国际上，对具有私人产品属性的政府服务实行收费是非常普遍的，在高收入国家，这些收费往往能覆盖所有服务成本，包括运营和维护成本以及折旧和合理利润。可以对燃料、电、水征收特种税，来反映它们的环境影响。对贫困人员维持基本生活所需要的服务，以较低价格收费，这样可以实现政府在收入分

配方面的目标。对公共交通进行覆盖成本的定价在国际上很少能做到，但在非公共交通成本随着各种税费上涨而上升的情况下，中国可以逐步提高公交价格。

地方政府还有一些其他收入来源。经合组织国家的环境税平均占政府总收入的 6%（土耳其高达 15%），占 GDP 的近 2%（丹麦超过 4%）。拥堵收费也可以带来一些收入。新加坡 1998 年实行了“电子道路收费计划”后，车流量下降了 15%，每年收费超过 5000 万美元。2008 年伦敦的拥堵收费系统收取的费用达到 4.35 亿美元，差不多是伦敦交通局全部收入的 9%。

中国可以进一步改善税收结构，以实现政府调整经济结构的目标。一个重要步骤就是，用增值税代替服务业的营业税，这方面的改革已经启动。这有助于鼓励服务业的发展，因为采用了增值税后，服务使用者就可以将服务业的增值税从自己的增值税中抵扣。这样做，也可以鼓励企业将服务外包给专业的服务企业，因为实行了增值税后由企业内部提供服务将不再有任何税收方面的优势。另一方面，营业税是地方政府的一个重要收入来源，由于“营改增”损失的收入必须通过其他方法来弥补：或是增加不动产税等地方税收，或是提高地方在中央与地方的税收分享中的比例，或是通过转移支付系统。此外，还要推动消费税改革，调整征收范围，新增应税税目，研究将高耗能、高污染产品及部分高档消费品和部分高税率的营业税应税劳务纳入征税范围；完善现有税目征收范围；在征管可控的前提下，将征收环节尽量后移至批发或零售环节；与调整征收范围、征收环节统筹考虑，优化税率结构。

3. 改革分税制

进一步明确各级政府的职能划分，将有助于提高效率，因为减少职能重叠可以降低成本，减少不必要的协调工作。更广泛地说，要确保各级政府有提供服务所需的资源，首先必须明确划分支出责任。在中国，目前由地方政府负责的某些职能最好由中央政府来承担，其中最主要的一项就是养老保障。由中央来负责养老保障，有助于提高劳动力的流动性，制定全国性标准，解决与风险分担相关的一些重要问题。

需要大力改进分税制，消除那些导致地方政府出于财政收入考虑而扶持低效企业的激励。中央与地方分享的主要税种（增值税、企业所得税和个人所得税）是根据征税地点来与地方分享的。这种安排从两个方面扭曲了资源配置：首先，它鼓励地方政府保留那些本应迁到其他地方的企业；其次，它对大城市特别有利，因为公司总部往往在大城市，而总部所在地通常就是公司纳税地点。不同省份之间的收入分享可以逐渐转为一个公式化体系，在这个体系里，中央对地方的转移支付将根据对各地需求的客观衡量来分配，而不是根据税收征缴地点。可以先从增值税的分享办法改起，从当前只按增值税征缴地点分享，转为兼顾消费地点的体系。实行增值税共享的国家通常采纳以下两种办法之一：或是中央与地方政府增值税分享的规则并不加以明确；或是按照某种客观依据如人口（德国）或消费（日本）来分享。在中国，那些高收入省份因此损失的收入将由其他地方税收的增加来弥补。假以时日，可以对所有共享税采用统一的分享比例。

即使在强化了地方政府的收入之后，它们的自有收入加上分享收入与其支出责任之间仍有缺口，需要通过转移支付来弥补。转移支付体系应当鼓励地方政府执行国家的优先事项。中国当前的转移支付体系正变得越来越有效：转移支付规模迅速增大，而且越来越多地被分配给贫困省份，用于国家的优先事项。但另一方面，由于对地方政府的专项拨款有 200 多种，造成这个体系十分复杂，管理成本很高，同时也不利于地方政府的问责和治理。与专项转移支付相比，以促进地方财力均等化、确保基本公共服务的一般性转移支付不到转移支付总量的一半。而且，目前的转移支付体系也不能对不断变化的形势及时做出反应，尤其是不能对人口流动及时作出反应，因此中央政府已经开始向地方政府追加拨款，用于向农民工提供服务。近期内，中国可以考虑将多种专项转移支付整合为种类有限的整体拨款，将这些整体拨款与中央的总体目标联系起来，并建立相应的绩效指标和考核体系。

在中期，中国可以按照一种基于财力和支出需要的公式来分配财政资源。很多经合组织国家都使用这种制度，如澳大利亚就有一套精细的确定支出需要的体系。这种方法能满足中国在全国提供基础公共服务的目标，支出需要将依照最低服务标准来确定。而当前的税收分享安排和转移支付制度转为一种公式化拨款制度，将对每个地方政府得到的资金产生很大影响。因此，这项改革应当逐步推进，并与地方政府培育新的征税能力相配合。比如，可以根据支出需求和收入能力等客观因素给地方政府设定它们各自的“份额目标”，但实施起来要逐渐到位，刚开始时以地方政府在拨款中的现

有份额作为起点。

需要对省级以下财政制度进行改革，确保资源得到恰当使用。只调整中央与省级政府的财政关系，无法确保地方政府有足够的预算资源推进城镇化。实际上，解决省内财政资源的不平衡可能比解决省际之间的不平衡意义更大。省以下各级政府收入分享安排在不同省份的差别很大，中央政府对此没有强制性要求——这个特点常见于联邦制国家，在单一制国家很少见。

4. 改革土地财政

对城镇存量土地进行开发是获得财政收入的一种新办法。由于住宅和商业用地短缺，将工业用地转为住宅或商业用途可以带来更多收入。对那些因基础设施建设而增值的房地产，可以征收“改良税”(Betterment Tax)。除土地租赁之外，拍卖城镇土地的开发权也可以增加收入，加快城市改造。最后，通过设计良好的土地增值税，从地方政府不直接介入的土地交易中获取增值收益（见专栏 10）。

专栏 10

获取土地价值的政策和工具

获取土地价值，使政府可以分享一部分公交设施沿线的土地升值，并使用这些资金来补贴公交系统。获取价值的一个前提是公交系统必须产生足够的价值。中国在获取土地增值方面很成功，但当前面临的关键挑战是建立起必要规则，使人们可以分享开发的成果和风险。这种规则应当在经济上合理，具有激励兼容性，并且为公众所接受。美国、欧洲和亚洲各国采取了各种价值捕获工具和财务机制（Miller and Hale, 2011）。其中最为普遍和有效的包括以下几种。

特别评估区：对那些从新建公交设施或原有公交设施的升级中受益的房地产，征收新的特别税费（如美国波特兰有轨电车一期工程的 17%，西雅图南湖联盟有轨电车资本成本的 50%，华盛顿市纽约街地铁站建设成本的 28%）。这需要对现有的地方税费进行调整，创建新的收入来源。

租税增额融资：将特定区域内未来税收的增加用于偿还建设项目产生的债务，该建设项目理论上来说会带来房地产的升值（主要用于美国城市）。

以公共交通为导向的开发或联合开发：由于公共交通设施对开发项目的最终价值发挥着关键作用，获取与公交站点附近房地产开发相关的盈利，使公交部门的营运比率可以超过 100%（如香港铁路有限公司）。香港铁路有限公司的做法被称为“铁路+地产”模式。与此类似，联合开发就是房地产开发项目中包含了多方协调，开发公交线路附近的地块——通常是公共土地（如新加坡土地交通局和新加坡地铁、旧金山湾区的“湾区快速交通系统”以及伦敦交通局的快速地铁项目）。

对开发商的收费或开发影响费：用收费来分担在特定地区扩大或扩展公共服务的成本。如在佛罗里达，佛罗里达州政府实施了一个“公交导向协议”体系。对开发商的收费或开发影响费专用于在被开发的区域建设所需的公交设施。

需要确立相关的监管法规，确保土地融资为推进城镇化持续发挥作用，同时确保更好地管理相关的财政风险。首要任务是对地方土地所有权、土地销售、公私合作项目中的土地入股、不同类型的地方机构之间的土地交易以及卖地收入建立统一的报告要求。其次，公共财政的“黄金法则”应当被用于地方土地融资，即土地资产的销售收入应当只用于投资。第三，对用土地担保的举债行为加以监管，确定以土地担保贷款的最低抵押率或贷款率，并制订土地估价原则。第四，应当禁止将富余土地转让给其他政府部门或企业、私人开发商或公私合作关系项目，除非转让合同完全公开。

5. 加强公共财务管理

改善财务管理，增强透明度。实行“中期预算制度”，有助于进行多年期的资金安排，将投资项目的维护和运营成本纳入支出预测，从而改善资本支出，使城市发展规划的制订和实施在财政上更为合理。对地方财政账户进行独立审计，定期公布关键财政数据，披露隐性负债和担保，并将预算外债务纳入预算内，这些都助于提高财政透明度。此外，地方政府建立“首席财务官”（CFO）制度，可以把地方政府的财务职责集中在一起，明确财务管理的职权，改变地方政府举债过程中缺乏协调、各自为政的现状。首席财务官最好是来自财政部门或其上级主管部门。首席财务官办公室将与预算制定机构、财政部门、投资管理部门（发改委）和其他政府部门进行协调，共同确定举债战略和计划。发债方案与预算方案将提交本

地人民代表大会批准并向公众公开。中央政府需要在确保各地遵守地方举债的法规方面发挥重要作用。

6. 推动公私合作关系的发展

中国已经制订了向私营部门采购服务的政策框架，这是向私营企业开放公共服务行业的一个积极信号，但还需要进一步改善向私营部门提供公共服务的政策和激励。中国在利用私人投资建设城市基础设施、提供公共服务方面还有很大的发展空间，应当制订必要的政策和法律框架，以充分发挥公私合作关系（Public-Private Partnership, PPP）的作用。自1990年以来，中国共有1000多个基础设施（如交通、水务、能源）方面的PPP项目，总价值1660亿美元^①；但同期巴西和印度在基础设施领域的私人投资大大高于中国，分别为3250亿美元和2730亿美元。为简化项目审批制度，促进地方政府的审慎决策，可以在中央层面统一PPP法规，对各个部门和地区的审批程序以及如何解决合同纠纷提供统一指导。政府应当制订鼓励私营部门参与的政策和激励措施，还要建立引导和监管PPP的体系。有效法规、监管和争端解决体系所提供的法律保障，将有助于鼓励私营部门的参与。

中国可以将PPP合同的内容拓宽，既包括资本融资，也包括服务提供，这可以通过把对资产建设的投资与资产的长期（如20年）运营维护捆绑在一起来实现。大多数关于城镇基础设施建设和服务提供的公私合作关系，在合同期间将有赖于地方政府的付费。在这种情况

^① “私营部门参与基础设施投资”（PPI）数据库。

下，应当允许地方政府做出多年财务承诺。地方政府未来向 PPP 提供的款项，不超过预期的经常性财政收入，以保持财政的可持续性。

扩大 PPP，将会增加政府的或有债务，因此需要进行谨慎的风险评估，设计恰当的风险共担安排。PPP 法规应当确保项目负责官员有恰当的激励、信息和能力，来充分考虑或有债务的成本和风险。PPP 合同安排应当明确风险共担安排。可以在地方层面建立具有运营能力的专门的 PPP 机构，由其独立管理因 PPP 项目产生的财政风险。地方政府可以引入新的运营模式和竞争机制，以推动项目的公开、透明和效率。基础设施部门要放开竞争，就要在财务成本披露、预算补贴以及服务数量和质量方面对公用事业机构进行改革。

中国已制定并发布了政府向社会力量购买服务的政策框架，这是一个积极的信号。今后应加大推进力度，逐步完善政策体系和激励机制，通过购买服务方式鼓励、支持和引导社会力量参与到公共服务提供之中。

7. 改善债务融资政策框架

稳定而可持续的债务融资对中国城镇化的继续发展十分关键，因为债务融资是将偿债与资产的生命周期匹配起来的有效手段。不过，地方政府债务过去曾在其他国家引发宏观经济危机，如阿根廷、巴西和俄罗斯。因此，允许地方政府举债，就必须有一个严格的监管框架，通过监管框架和金融市场来共同约束地方举债，确保债务的可持续性。中国的资本市场仍在发育过程中，因此一方面要建立管理地方政府举债的法规框架，同时要推动建立竞争性、多元化的地方政府信贷市场。

中国应当对地方政府举债确立财务规则和债务上限，以便对系统性债务违约风险进行事前管理。很多国家允许地方政府以一般预算收入或专项收入作担保来举债（后者即为收益债券），发债主体或是地方政府，或是某个专门机构。“黄金法则”是很多国家奉行的一个基本规则，即举债必须用于长期的公共资本投资。对单个城市以及所有地方政府的总体债务规模，都要设立上限。要根据公共部门（中央和地方政府）的财政能力，设立债务规模上限。对提供基本公共服务的机构，也要设置部门性债务限额，确保不超出其偿债能力。此外，地方政府要进入资本市场，由信用评级机构对它们进行严格的信用评估，这是前提条件。为进行信用评估，地方政府需要满足很多条件，其中之一就是要完整披露经过独立审计的政府财务报告，这有助于强化市场在财政监督方面的作用。

只有建立起地方政府无力偿债问题的处理框架，才能使中央对地方政府“不施救”的承诺具有可信度，才能明确过度举债的地方政府的债务重组规则。好的政策框架应当能够减少地方政府的道德风险，防止“免费搭车”，促使所有地方政府追求可持续的财政政策，减少短视行为，降低不可持续的财政政策对未来几代人的影响。当前进行公共基础设施项目融资和建设的地方政府融资平台公司可转变为专门目的机构（Special Purpose Vehicle, SPV），而纯粹的融资平台公司则可以在地方政府能够正式而公开地进入资本市场后解散。专门目的机构应当剥离它们的商业活动，专注于提供基础公共服务，同时要通过改革变得更透明，财务上更强健。它们将遵循国际上关于公司治理和

金融审计与报告的良好做法。专门目的机构与政府预算之间的财务关系应当向公众披露。由于前者的债务构成了地方政府的或有债务，因此需要建立对这类机构举债目的、程序和限额的法规。虽说全部地方政府债务占 GDP 的 25% ~ 30% 不算过度负债，但不少地方和地方政府融资平台公司现在已经面临很大的偿债压力，可能需要制定清晰的规则，进行债务重组。

拓宽竞争性、多元化的基础设施融资渠道，可以降低融资成本。除土地收入以外，中国的基础设施融资主要依靠商业银行和政策性银行——这种情况的弊端是商业银行的负债和资产期限可能存在错配。在短期，商业银行和政策银行将继续向地方政府和具有财务存续能力的公用事业专门目的机构提供大量融资。在中期，发展地方政府债券是可行的，也是必要的。需要对不同融资渠道的监管框架和制度框架加以整合，以建立公平的竞争环境。这样可以抑制影子银行的发展，改善地方政府债务融资的质量，支持健康的金融创新，还可以保证透明度，确保市场定价，保护各种金融工具的投资者权益。所有这些方面，都有助于推动债务市场的长期发展，加强金融体系的稳定，为城市基础设施建设提供高效、稳定的长期融资渠道。

要建立地方债券市场，就需要一套协调统一的证券法规。适用于地方债券发行和交易的证券法规和制度框架，如关于信用评级机构、经纪交易商、承销商和审计机构的法规，与适用于主权债券和公司债券的法规与制度框架相似。中国需要对政府债券市场建立可靠的收益曲线，统一公共部门的会计准则，改善财政透明度。中国已经对发行地方政府债券进行了尝试：由中央政府代理地方政府发行地方政府债

券，已有 6 个省市开展了自行发债试点。要随着各省市获得信用评级、展示其偿债能力、建立发行和管理债务的技术能力的提升，尽可能地允许更多地方政府直接进入地方政府债券市场。财政部代发地方政府债券的做法可逐步退出，或者对其进行大幅改革，按与地方政府直接发债相同的标准（如偿债能力、透明度、信用评级、无隐形担保等），代发债券。

应当对银行向地方政府的贷款加以监管，强化地方政府的预算纪律和财政透明度。通常，商业银行贷款要遵守一般审慎规则，如果对地方政府应用这些规则，将会限制地方政府的贷款机会。这些规则包括：风险敞口限额，规定银行向单个客户的贷款额度；集中度限额，规定银行对某一类客户（如地方政府）的贷款额度；内部人贷款限制，规定银行对股东的贷款额度。中国已经有这方面的法规，但需要确保它们得到切实实施。除上述规则以外，很多国家还采用了一些创新措施来加强金融纪律。例如，巴西等国家在发生了大范围的地方政府债务违约后，禁止地方政府拥有金融机构。在中国，地方政府直接拥有的银行股份有限，但可以通过人事任命权对银行产生很大影响。可以考虑改革这种制度，以确保银行向地方政府贷款的决策独立性。在墨西哥，大额长期融资要经过竞争性的借款人筛选程序和贷款评级，虽然这些要求不是强制性的，但如果银行向未经评级的地方政府贷款，就需要达到更高的资本充足率。

需要对影子银行进行监管，限制低门槛资金流向地方政府。近年来，地方政府融资平台公司越来越多地依靠影子银行的理财产品和信托基金贷款提供的资金。这些融资平台公司使

地方政府可以获得预算外融资，但它们作为灵活融资工具的优点，不足以弥补透明度差、可能增加地方或有负债、给投资者和管理影子银行业务的银行增加风险等缺陷。为规范影子银行业务，所有的资产管理产品都应遵循同样的基本监管准则，包括银监会、证监会和保监会在内的政府有关部门应当协调对各种集合投资产品的监管政策。需要制订一个改革影子银行法律和监管框架的计划，包括在短期内对相关法规进行修改，长期则要对主要法律加以修订。向理财产品、信托基金或其他集合投资计划的投资，不应受到隐性担保的保护。

应当加强政策性银行在提供长期融资方面的作用，弥补长期融资市场的供给短缺。政策性银行可以在合法合规的范围内，在支持资本市场长期工具的使用方面发挥积极作用，可采取的做法有：发行有助于支持固定收益市场发展的创新金融工具；为地方政府债券提供担保；适度购买新发地方政府债券，以做市商的角色根据其他投资者的需求进行债券的买卖。

五、推动更绿色的城镇化

1. 改革背景

一个城市要具有可持续性，就要将环境目标放在与经济增长和社会发展目标同等重要的地位，各种部门的政策也要与这些战略目标相符。更具可持续性的城市也是更高效的城市，将环境受损成本纳入经济决策可以带来更好的发展结果。而且，随着中国经济日益繁荣，民众将越来越多地要求有一个清洁、健康的生活环境；而对外国投资者来说，宜居性将成为选择投资地点的关键因素。要想提高城市密度、

使城市更高效、充分发挥集聚效应，管理环境压力是十分重要的。可持续性高的城市也是更公平的城市，因为环境污染的成本主要是由不富裕人口所承担的。

实现绿色城镇化最重要的任务是加强绿色治理，即形成一套能够进行有效环境管理的制度、激励和工具。而且，由于空气污染、水污染等环境问题是跨越行政边界的，因此需要采取跨辖区的管理手段。在部门政策中应用绿色治理原则将有助于推动建设高效率、低排放城市所需的改革，包括一些难度较大的改革。在土地、财政和社会政策改革的配合下，需要对城市基础设施领域进行改革，包括城市规划、交通、能源、建筑、污水处理和固体垃圾等诸多领域。这些改革既包括那些容易被忽视的领域（如改善垃圾填埋管理），也包括极为重要的领域（如将能源结构从主要依赖煤炭转为更多使用天然气和清洁能源）。

2. 加强绿色治理

要把环境目标提高到与经济增长和社会发展目标同等重要的地位，就需要给地方政府官员提供更强的激励。就像过去几年已将降低能耗作为严格的政绩考核标准一样，对其他环境指标也应赋予更高权重，确立硬性指标。由于不同城市情况差别很大，使用的指标应当符合当地情况——在重工业城市把重点放在减少污染上，而在已经比较“绿色”的城市则强调综合生活质量的提升。把这些指标纳入地方官员的考核体系将有助于环境目标的实现。此外，延长地方官员任期也可以鼓励他们从更为长远的视角管理城市，因为绿色发展的结果需要较长时间才能体现出来。

需要赋予环境执法部门更多权力，提升它们的人力资源。中国的环境管理机构往往人员不足，而且相对于负责经济发展的地方政府来说缺乏权威性。为改善环境执法，中国可以考虑由环保部负责全国性法律法规的执行，并加强对地方环保局的领导监督。在与其他部委、地方政府、国有企业和私营企业打交道时，各个级别的环境管理机构都要有更大的权威和独立性。为避免出现利益冲突，环保部门的资金应当来自一般预算，与污染收费和罚款脱钩。

当前的环境政策注重使用法规手段和行政指标，但将来可更多采用市场化手段，明确自然资源和环境服务的成本——即使它们是由政府一般收入来支付。要把相关资源和服务的价格提高到回收成本的水平，这在供水、卫生设施和废弃物管理领域最为迫切。对能源部门的补贴（主要对居民消费者有利）导致效率低下，因此可以减少这类补贴，避免福利向非贫困人口渗漏；同时代之以对贫困人口的针对性补助，保护他们不受能源价格上涨的影响（Ruggeri-Laderchi, et. al., 2013）。可以逐渐提高与私家车使用相关的各种价格，以覆盖包括气候变化影响在内的社会成本。选择何种碳定价政策工具（碳税或“总量控制与交易”制度）将会对已经建立的能效和可再生能源政策框架产生影响。为保证政策的协调性，需要对能源政策进行有力协调。归根结底，政府要向投资者、生产者和消费者发出一个可信的信号，即提高污染及自然资源不当使用的价格是政府一项长期、稳定的政策。

拓宽公众参与环境事务的渠道可以使受到

环境问题影响的市民帮助政府监督环境政策的实施，为环境政策的制订提出意见。虽然各国环境执法机构的资源都非常有限，但他们大多可以获得公众的帮助，特别是环境非政府组织的帮助；他们不仅在环境监测和环境影响评估方面提供帮助，而且也推动环境政策的制订。环境部门还应使用投诉机制和法律程序来追究污染者的责任。在中国进一步开展环境公益诉讼——包括允许第三方诉讼——是向这个方向努力的一个有效步骤。通过加强其他环境争端解决机制（如由专业小组或法庭裁决），并采取措施避免无谓诉讼，就可以避免环境争端对司法系统造成过重负担。为便于公民参与环境事务管理，可以扩大环境信息公开。污染企业有责任准确报告排放的有害物质，就像美国的“有毒物质排放名录”或欧盟的“污染物排名登记系统”。

要在城市规划的各个阶段考虑能源因素，以优化能源利用。应当尝试进行对城市能源需求和供应来源的系统性分析以及社区层面的分析，而不是只注重建筑物能效或部门能效的改善，这样可以建立有利于加强协调、降低能效投资成本的更好的管理机制，也便于推出鼓励低成本清洁能源解决方案的政策。一些这方面的规划工具，如能源地图、低碳城市边际减排成本分析等，可被用来帮助城市政府在实践中运用低碳原则，甚至可在社区层面应用。

3. 跨越行政边界的绿色管理

空气质量管理正在取得进展，但要改善空气污染最严重的地区的状况，需要采取地区性的解决方案。空气污染管理目前仍由各地地方

政府负责，跨界协调机制不健全。设计和实施缓解空气污染的政策，更适于通过像“南加州空气质量区”或欧洲类似机构的区域性协调机构来开展。这类机构应当被赋予实权（或是赋予监管权力，或是允许它们通过法院系统来执法），而这要求省政府或中央政府发挥领导作用。此外，中国的公共部门和学术机构有进行空气质量管理最先进的技术能力，这些能力不仅要用于政策分析，还要用于开展全面的环境影响评估和成本—收益分析，而这是当前很多减污项目中所缺乏的。开展大规模试点，如在京津冀地区进行试点，可以为制订空气管理制度和技术手段提供经验。

需要加强水质管理，解决城市和农村用水需求的矛盾，这在缺水的北方地区尤为重要。中国已经开展了一些区域性试点项目，使用先进的用水监测手段，来开展小流域层面的水权和污染限额管理，取得了很好效果。可以通过加强小流域管理机构的权力来对这些试点作出进一步完善。首先可以复制流域层面的“联席会议”机制，这一机制成功地协调了地方层面环境与水资源管理综合规划的制订。小流域管理机构可以进一步推广生态付费制度——上游的农民或工业用户采取措施保持良好水质，下游的用户要向他们交费。还可以开展水权交易试点。水权交易在美国西部和以色列等缺水地区已经得到了成功实施。不管是生态付费还是水权交易，都需要对资金交付进行跨行政区域的协调，并进行恰当的财务控制和监督。

4. 部门政策的“绿色化”

（1）提供具有可持续性的城市交通

虽然中国的车辆日趋现代化，对交通部门也进行了大量投资，但该部门对空气污染和城市拥堵的贡献仍在继续上升，需要对此加以遏制。当前有两个重点目标：一是改善交通流量需求管理，控制私家车的增长；二是推动人们转向公共交通和非机动车出行方式。最重要的一点是要向驾车者收取使用私家车的全部成本，包括环境成本和社会成本。这方面的措施包括道路定价或拥堵收费、车辆登记费和停车费（如对污染车辆收取更高费用）。燃油成本（现在高于美国但低于欧盟）可以逐渐上调。

收费所得可以投入到更高效、便利的公交系统建设，促使人们用公交代替私家车。可能仍然需要对公共交通进行补贴，但因为发展公交有助于避免对公众健康的损害，降低拥堵成本，所以进行补贴是合理的^①。城市土地利用规划和分区应当鼓励公交导向的开发和非机动车出行方式（步行和骑车）。在中国现有和正在形成的大都市区，交通和空气污染一样，需要在区域层面进行管理。世界范围来看，成立大都市区一级的公共交通机构，解决协调方面存在的问题，是很普遍的做法。

需要针对污染最严重的黄标车（未达“国 I”的汽油车和未达“国 III”的柴油车）采取减排措施。占汽车保有量 13.4% 的黄标车，排放了 81.9% 的颗粒物、58.2% 的氮氧化物（NO_x）、56.8% 的碳氢化合物（HC）和 52.5% 的一氧化碳（CO）。利用市场机制加快淘汰黄标车，可

^① 不需要补贴的公交系统几乎没有，但当前中国对公交的补贴水平太高，在通过各种税费使私家车使用成本上升的同时，可以降低对公交的补贴。

以采取继续开展汽车以旧换新工作，拓展节能环保汽车补贴范围，研究出台机动车排污费和道路桥梁、高速公路差别化收费政策，对消费者购买、生产企业生产更高排放标准的机动车进行补贴，对运营企业更新黄标车采取“以奖代补”等措施鼓励淘汰黄标车。

（2）更清洁的能源

从全球来看，没有哪个现代城市像中国城市这样严重依赖煤炭来满足能源需求，因此减少煤炭使用是中国城市能源战略的核心。虽然从长期来说，调整经济结构，转向能耗低、附加值高、服务业导向的产业会有所帮助。但从近期和中期来说，降低能源需求是一项优先工作，而扩大经济上合算的本地清洁能源的生产、从城市以外调入更清洁的能源，也是能源战略的重要内容。随着天然气的生产和进口持续扩大，用更清洁的天然气代替煤炭是一个可行的办法。加强天然气上游开发的竞争，通过在天然气市场引入第三方准入、继续进行价格改革，引入现代化的监管制度，扩大对运输管道、天然气配送和仓储的投资等措施，将可以加快向清洁能源的转换。鉴于当前天然气供应比较有限，应将其优先用于居民生活、采暖和商业部门，在这些部门能取得最大的环境效益和经济效益。到2030年，这三种用途所需的天然气总量接近2000亿立方米，可以全面覆盖居民住宅，并使燃气供暖占有所有集中供暖系统的比例提高到60%。相比之下，2011年全国天然气消耗量为1300亿立方米。由于发电和大型能源用户将在更长时间内依赖煤炭，所以还需要严格实施排放控制标准，并努力提高能效。

在更长远的未来，中国的城市需要更多依靠可再生能源。这类能源的供给将来自城市以

外的大规模生产，这就需要消除对商业可再生能源生产企业在定价和进入电网等方面的各种限制。假以时日，通过建立高效的监管机制、计量机制和投资于可再生能源分布式发电以及天然气传输，可以推动可再生能源及天然气的使用。依赖煤炭的集中供暖是中国冬季空气污染的重要因素，迫切需要对此加以关注。除了转为采用燃气供暖以外，当前这种按片区收取供暖费的模式也需要改革，因为这种模式与中国的节能政策相悖。应当开展供暖定价和收费改革，按实际消费量收费。这需要制订全国性法规，采用特许权经营等政策工具，这将促成所有北方省份在这方面的改进。现在中国的建筑翻新改造项目越来越多，可以借这类项目开展小区供暖改革，即规定在改造完成后的某个期限内必须实行按供暖消费量收费。对能效较好的建筑，可考虑在整栋建筑层面实施计量收费。

（3）平衡使用市场手段与行政命令，降低工业能耗

迄今为止，改善工业能效的努力基本上是很成功的，但如果不能平衡使用行政手段与市场化手段，就很难再取得新的进展。随着对重工业产品需求增长放缓，企业会越来越意识到能效投资有助于降低成本，因此能效投资对它们的吸引力会有所上升。提高资源税，在“十三五”规划中制订碳定价战略，有助于鼓励企业从自身利益出发，抓住提高能效的机会。由此带来的财政收入可用于为能效项目提供稳定的多年期融资。节能减排协议制度取得了很好的成效，可以继续实施下去，但更有效的作法是企业不仅可以自己实现减排，也可以与其他企业的节能指标交易实现减排目标。可

以培养具备能效审计、新固定资产和新项目的能效评估资质的第三方技术服务商，使之成为能效服务产业的一个组成部分，提供更好的融资服务和客户化商业模式，包括与企业实行能源服务绩效合同。城市的能效政策和能效项目必须持续推动创新，通过知识交流、地方专业协会、宣传活动和市场开发来鼓励能效服务的孵化。

（4）能效更高、更清洁的建筑

公共部门应当通过改善现有公共建筑的能效，为提高建筑能效发挥示范带头作用。为公共部门机构购买节能绩效合同可以推动节能绿色建筑和产品的市场发育，逐步降低绿色建筑和产品的成本。对建筑能效进行监测、评级并公布相关信息可以成为一种有效的激励工具。住宅和商业建筑的能效目标应当符合“低能耗建筑”标准。设立带有时限的目标可以明确建立对能效改善的期待，鼓励市场创新，指导建筑能效标准的修改。要成功实现绿色建筑目标，除了要实行更严格的最低标准外，还需要努力提高整个建筑业供应链上从建筑设计到建筑材料到施工各环节的相关能力。最后，为了减少有害建筑材料的使用，需要改善监督，确保相关标准的实施，同时还要有恰当的环保标识体系——比如可参考德国的“蓝天使”体系。

（5）将供水管理与污染管理相结合

水质差或缺水的城市要容纳更多的居民和企业，降低对水的需求、改善水务部门的财务状况是两项重要任务。与其他国家相比，中国

的水价及污水处理费过低（见图 11）。将水价提高到成本回收的水平并全面实行用水计量可以鼓励节水，并为水资源管理和污水管理可持续地提供资金。还需要改革水务部门的治理，如将排污和污水处理相结合，尝试在较大城市成立“水务管理委员会”，通过特许权等安排将相邻小城市的水务系统加以整合等，这样有助于实现规模经济。提高水质和污水排放标准固然非常重要，但实行统一标准会导致基础设施规模过大，增加合规成本，财力较弱的城市难以达到。根据近期一项对 655 个水厂和地方政府的研究所作的估算，有 85% 的水处理厂规模过大——它们每天的实际供水量不到生产能力的 50%^①。

（6）做好固体废物管理

由于垃圾收费不能充分回收成本，阻碍了固体废物收集、回收和处理系统的扩大和改善。今后每年全国需要在固体废物管理上投入 2000 亿元人民币，而根据对未来固体废物的预测，到 2030 年则需投入 4000 亿元以上。但垃圾服务收费只占实际成本的约 10%，这对一个边际运营成本很高的部门来说是一个重要问题。应当在今后 5 ~ 10 年里逐步消除对这个部门的（部分）补贴，同时引入恰当的付费机制（可与其他公用事业一道收费），从而鼓励减少废物，增加回收利用，并使整个废物管理体系运行得更有效、更高效。中国的废物回收利用非常普遍，但多是非正规的。将废物回收正规化可以为废物管理提供资金，但也会威胁那些以捡垃圾为生的低收入者的生计，因此需要认真

^① 世界银行，“水务和卫生部门国家设计标准研究和更新——中国”。

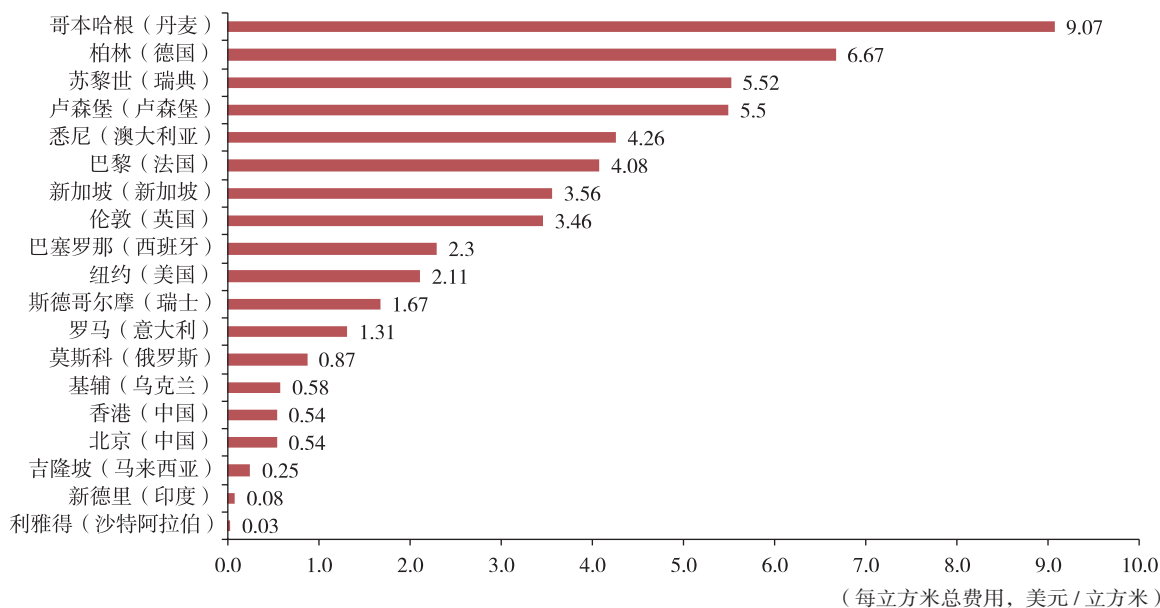


图 11 水费和污水处理费

资料来源：全球水市场情报，2011。

考量。通过部门性改革建立了好的基础原则之后，可以引入“生产者责任延伸计划”（product stewardship programs），使生产厂商对产品整个生命周期产生的废物负责，包括包装材料和最终弃置处理在内。像在其他国家一样，这可以先从自愿式计划做起，逐渐形成公共部门与私营企业的合作。

需要将废物管理设施纳入土地利用规划，更多地用环境影响评估和许可制度作为监管工具。例如，在填埋场选址和设计过程中需要考虑污染物的水文影响（但这往往缺乏有关数据）。还需要改善垃圾焚烧炉粉尘的检测和处理，对不卫生的填埋场进行治理，降低其长期环境危害，使土地恢复其生产用途。小城市和城镇自己经营废物管理设施可能面临更大挑战，可以考虑与邻近地区合作，发挥规模经济效应，共同建立高效的填埋场或焚化场等废物

管理设施。

（7）加强化学品管理

通过立法对化学物质及其制品、物品的生产、储存、运输、销售、使用和进出口，实施申报、危害鉴别和环境风险评估，识别有害有毒化学物质，并采取危害标识、减少使用、限制淘汰、绿色提袋、过程控制、风险管理、污染控制等措施，加强化学物品风险管理，减少有毒有害化学物质向环境的排放。

六、保障粮食安全

城镇化既是影响粮食安全的重要因素，也是促进农业现代化的重要动力。改革开放以来，中国在城镇化快速发展过程中较好地保障了粮食安全，但也付出了巨大的成本。随着农村人口向城镇转移和城镇居民收入增长，中国粮食

需求将持续增长。作为一个拥有 13 亿多人口的大国，中国应坚持立足国内，保障粮食供给。然而，随着资源环境约束的增强，中国不可能也没必要在所有粮食品种上都强调自给，而是要适度调整粮食安全目标和战略，确保谷物基本自给，非谷物更多地依靠国际市场，同时更加关注粮食质量和农业可持续发展，更加重视低收入群体的食物保障。

中国应树立高效、开放、可持续的新粮食安全观。在资源环境可承载的范围内来挖掘粮食生产潜力，提高粮食生产效率和流通效率，让世界对中国粮食进出口有一个清晰而稳定的预期。与此相适应，中国应设立更具弹性的粮食自给率目标，把重点放在谷物特别是口粮方面。

1. 增强国内粮食生产能力

中国应把提高农业生产率作为增强国内粮食综合生产能力的重点。从国际比较来看，中国劳动生产率和土地产出率都有很大提升潜力。但发挥这一潜力的基础是农业规模经济，不仅要扩大土地经营规模，实现内部规模经济；还要重视农户间的联合与合作，发展社会化服务，实现外部规模经济。

中国推进土地规模经营，要注意适度 and 有序，实现劳动生产率和土地产出率的同步增长。政府的主要作用，一方面是完善农业转移人口市民化政策，促使农民的永久性转移，为规模经营创造条件；另一方面是完善农村土地产权制度，发育农村土地市场，引导耕地向种粮大户、家庭农场、专业合作社等新型生产主体集中。

中国提高农业生产效率，需要持续推进农

业技术进步和改善粮食基本生产条件。推进农业技术进步的重点是增加农业 R&D 公共支出、集成推广先进增产技术、推广粮食全程机械化、提升农业生产者的人力资本水平、促进现代生物技术在农业中的应用和加快培育作物新品种。改善粮食基本生产条件的重点是中低产田改造和农田水利建设。

2. 提高粮食生产可持续发展能力

中国应改变不计环境成本追求粮食增产的做法，切实保护农业生态环境。在粮食主产区开展重金属污染普查，摸清底数，通过环境风险评估确定重点治理区域，对重点区域进行功能区划分，根据污染程度确定治理方式，调整作物的种植结构。中国需要制定科学严谨的重金属污染土地的种植标准。对污染严重、确实需要退出粮食耕作的地区，需要建立合理的生态补偿机制，保证农民的就业和收入不受影响。应巩固已有的退耕还林的成果，防止出现毁林复耕，同时还应扩大退耕还林规模，将范围拓宽至坡耕地和严重沙化耕地。实施土地质量保护专项补贴制度，对自愿休耕、调整结构或限制化肥农药使用的农民，给予补贴。

3. 提升利用国际市场和海外资源能力

中国加入 WTO 后的事实表明，渐进和可预期的进口增长能实现双赢。例如，中国大豆进口的增加，带动了美洲的大豆生产，推动了全球大豆生产和贸易，同时也满足了中国的市场需求，节约了土地和水资源。

为保障国内供给，中国应把适度进口作为国家粮食安全战略的有机组成部分。加强与粮食主产国的合作，与这些国家签订中长期的粮

食贸易协议，建立稳定的、多元的进口渠道。

中国还应发挥自身在农业生产水平上的优势，加大对周边国家、南美、非洲的农业开发援助和投资。要以农业技术转移、加工、储运、贸易等环节为重点，注意在当地履行社会责任。这种投资，尽管短期内很难将产品返销国内，但能增加东道国的粮食生产能力，改善全球粮食安全形势，进而改善中国粮食安全的外部环境。

4. 改革粮食价格形成机制

中国现行粮食价格形成机制在一定程度上导致了市场扭曲，并使政府背负了沉重的财政负担，应该改革。但这种改革应该是渐进的。正常情况下，允许粮食市场价格自由波动，通过低收入群体的食品补贴机制来保障其粮食供给。只有在出现重大自然灾害等外部冲击的情况下，才启动应急管理，动用国家储备进行干预。完善食品价格上涨与社会救助、保障标准的联动机制。

以目标价格为替代，推进粮食生产价格改革。价格支持仍然是各国粮食安全政策的基础，只不过由政府直接入市收购改变为按目标价格（基准价格）进行差价补贴，这样可以较好地分离价格形成和政府补贴，既能达到补偿农民收益的效果，又能减小对市场的扭曲。很多国家在由价格支持向直接补贴政策过渡时，均采用这一政策。中国应该在试点基础上，加快实施以价格和补贴分离为特征的目标价格制度。

5. 提高粮食补贴政策的效率

为稳定农民预期，中国现有的粮食补贴政策不宜取消，补贴水平还要不断提高，以弥补

生产成本上涨对农民种粮收益的侵蚀。同时，中国农业补贴水平离WTO规定的上限还有一定距离，也有增长空间。但也要适应中国粮食安全的新目标，对补贴政策进行改革。在补贴方式上，应将补贴与粮食作物产量挂钩。将增量补贴向粮食主产区、种粮大户倾斜，保障真正种粮农民的收益。中国还可以设立与生态环境挂钩的专项补贴，引导农民自愿休耕土地或减少化肥农药的使用。

6. 改革粮食储备和流通体系

中国应合理划分战略储备和调节储备（Buffer Stock）的关系。战略储备主要是应对全局性的粮食供求失衡，储备规模不宜过大。调节储备主要是应对季节性波动和区域性粮食供求失衡。调节储备应向主销区倾斜，特别是城市群地区，并提高成品粮的比例。要强化地方政府在粮食储备方面的作用。中国还可通过鼓励粮食加工和流通企业、民营企业参与粮食流通。

中国应建设现代化的粮食物流骨干网络，沿跨省粮食物流主要通道，在主产区、集散地、交通枢纽、中心城市，以整合现有粮食物流资源为主，建设一批骨干粮食物流节点，实现骨干粮食物流节点与主要铁路水路公路运输的良好衔接。推动仓储服务的专业化和市场化，发展专业的第三方仓储服务。

七、改革的时机、次序和风险

本报告提出了中国城镇化综合战略的发展方向，目的是引导中国在复杂的城镇化进程中，更好改善中国人民的生活质量。有效使用资源和城镇化收益最大化是一个主要考量。同时，

应努力使城镇化具有可持续性，因为环境约束和自然资源短缺会威胁人与自然的平衡。实现公平公正和包容性发展，将所有人的利益考虑在内，对建设和谐社会至关重要。但是，效率、包容和可持续这三个问题不能各自孤立地处理，它们是密切联系的。本研究提出的改革议程本质上是综合全面的。但任何政府设计、提出和实施改革的能力都是有限的，一方面受到政府自身能力和时间的制约，另一方面也要考虑到社会和经济能接受、适应什么样的改革和变化。鉴于这些制约，政府部门需要确定优先目标，并认真考虑如何确定改革顺序和时间表。

1. 时机和次序

土地、财政和金融体系改革是我们提出的城镇化战略的重点，实施这些改革是重要而迫切的任务。它们不仅支持着城镇化进程，而且也是国务院发展研究中心与世界银行共同编写、2013年春出版的《2030年的中国》报告中提出的总体改革战略的重要内容。该战略倡导从政府向市场的决定性转变，也是中国经济增长从重数量转为重质量的基石。

解决土地市场扭曲的土地改革，特别是城市边缘地区的土地改革是改革的良好起点，可为其他改革打下基础。这方面改革将使城市边缘的土地得到竞争性使用，遏制不可持续的城市蔓延，保护农民土地权利，减少因此产生的社会矛盾。在政府加强对农民土地财产权保护的同时，严格控制农地转为城市用地的年度指标，因为大多数城市短期内存量土地挖潜的空间很大。土地改革也是改革城市规划体系的基础，应整合土地利用、住宅和基础设施规划，形成一个以建设宜居城市为目标的综合性空间

发展战略。

当前中国的城市靠以城市边缘地区为主的土地用途转换和出让收入来支持很大一部分政府支出，土地市场的改革将使它们失去这种机会。因此需要开展深刻的财政改革，用新的收入来源来强化城市的资产负债表：或是通过直接的地方税费，或是由中央进行转移支付。同样迫切的是政府需要重视各种形式的地方政府性债务。首先要评估当前的形势是否需要采取行动。如果有债务不可持续的情况，就需要采取措施解决。正式允许地方政府举债要等到完整的监管框架出台以后才能实现，最好是在加强了地方政府的收入来源之后再实施。为促进转移人口融入城市而提供临时财政补贴，有助于加快居住证制度的实施，这一决策可以尽早出台，现在已经具有了实施补贴所需的财政资源。

本报告建议的其他领域的系统性改革应尽快提出一个实施改革的综合性计划，使城镇化改革更有可信度。加强可持续性的改革议程尤其是如此。中国已有良好的环境法规，最重要的任务是加强那些有助于实现环境友好型城市发展的制度、激励和工具。要加强环境执法，就要加强环保部门的权力和人力资源。同时要采用市场化手段，明确反映自然资源成本和环境污染成本。应当立即对这些基础政策问题加以考虑，但它们的具体实施需要有所侧重和长期坚持。

2. 风险

有人担心对个人住房征收不动产税会引起房价下降，进而打击银行业和地方财政。这种风险看来是有限的：首先，提议的不动产税是房产价值的1%，这与当前房地产每年升值8%

(大城市往往是两位数增长)相比,是非常低的。第二,即使房地产价格受到影响,银行也不至于受到冲击,这是因为对贷款按揭比率是有规定的,这给银行提供了充分保护。宣布将实行不动产税可能会导致住房供给上升,尤其是当前作为投资持有的二套房可能会被出售,而这正是政策意欲达到的效果。

还有一种担心是关于不动产税的可负担性。中国的房产价格与人们当前的收入相比是非常高的,对那些靠固定收入生活的人(如养老金领取者)来说尤其如此。即使是很低的税率,不动产税也可能占部分房产所有者收入的很高比例。从效率的角度来说,那些负担不起不动产税的人应当卖掉现在的住房,搬到城市里较便宜的地段,把房子腾给那些负担得起的人。但这从社会角度来说是不可接受的。其他国家在处理这个问题时,对低收入者实行免税或某种形式的住家房产免税。但如果把免税额度定得太高,不动产税收入就会大为减少。处理这个问题还可以考虑先采用低税率、然后逐步提高的做法,这是因为实行了不动产税以后,城市的工资很可能会相应调整,人们也可以调整自己的居住安排,比如将部分公寓用以出租以获得收入。那些有一套以上公寓、用于投资目的的人在实行不动产税后更可能将房产出售,这样有助于改善房地产市场,因此是一个很好的结果。使用不动产税的替代方案——如只在房产买卖时按房产价值或升值部分征税——也可以解决不动产税的可负担性问题,但这样会扭曲房地产市场,而且会使税收失去作为对房产使用者享受城市服务而收费的基本功能。

允许农村建设用地直接出售供开发,可能

存在过快、无序开发的风险。一般来说,通过城市分区限制可以防止这种情况。但地方政府可能急于扩张城市,所以积极地对农村土地进行重新分区。强化农民的土地权利应当可以阻止这种现象——因为征地的价格会提高。但比较谨慎的做法是在制订全国性政策前扩大试点。

有些人担心加强农村土地持有者的权利会妨碍城镇化进程,因为土地用途转换的成本将变得太高。这种情况不会出现。城市边界的扩张可能会放缓,但不能把这与城镇化放缓混为一谈。因为正如本研究所指出的,城镇化完全可以通过在现有土地上提高密度和改造开发来推进。而且,只要土地用途转换能够产生足够高的增值收益,地方政府仍然可以将农地转为城市用地。

最后,有一种风险是随着户籍改革,人们会涌向福利和公共服务最好的地方,而不是根据他们在哪里生产率最高来决定居住地点。但中国各地过去的经验并不支持这种说法——可能除了最大的几座城市之外。国际上来说,关于“福利移民”的证据很少。但在国内,人们确实想搬到提供更好公共服务(如教育)的城市。这意味着在户籍改革的过渡时期,对大城市的居住要求可能需要比其他地方更严格——但要有明确的逐步取消限制的时间表。在中期,应尽快取消对人口流动的不合理限制,要调整税收结构,对那些从城市的福利和服务中受益的人征税——如不动产税,这样会得到最优结果。

3. 改革的协调机构和治理要求

综合的城镇化战略需要多方面互动,包括中央与地方的协调以及不同部委机构之间的协调。要使城镇化顺利发展,就需要在各个层面

采取“整体政府”方式。在中央一级，不同部委之间难以协调是众所周知的问题，各部往往在相互孤立的状态下独自制订本部门的部门战略。从更广泛的改革议程来看，应当将城镇化相关的改革纳入已成立的中央全面深化改革领导小组重要议程，并由该小组负责协调在国家层面的有关改革政策的出台和试点。

中国将继续依靠行政分权结构来实施改革，但需要重新平衡中央与地方政府的职能，中央应当对全国性政策承担更大责任——如基本社会保障政策。为了促使地方政府的行为改变，中央在确定了总体改革方向后，需要更好地使用指导地方政府行动的两个工具——一是财政制度，二是以国家发展目标为导向的地方官员政绩考核制度。

在当前的人事制度下，地方政府为了实现GDP增长目标，再加上它们有可观的技术能力和来自土地收入的充裕资金，往往就直接扮演城镇化的执行者的角色，利用公共基础设施建设作为提高短期GDP增长和创造就业的途径。将来，为推动高效、包容、可持续的发展，各级政府都需要转变职能，让市场发挥更大作用。这并不意味着政府角色的削弱，而是说政府要扮演不同于以往的角色：政府将不再是城镇化进程的主要实施者，而是要为城镇化创造良好条件。通过财政制度改革，同时通过更平衡的政绩考

核指标和延长官员任期来推动包容性和可持续性，就可以使地方政府将注意力从建设基础设施转向用新的地方政策和措施来解决像空气污染这类更复杂和困难的问题。地方政府也可以在开发监管方面发挥更积极的作用，包括确保地方和区域性环境目标和社会发展目标的实现。

中国省和地方行政结构较为稳定，这一方面是个优势，因为它有利于鼓励地方的创新和主动性；但同时也是个弱点，因为省、市之间的激烈竞争阻止了有效的区域合作。在交通干线建设这类领域，通过由中央政府发挥主导作用克服了地方上的协调困难，但在其他领域，如水资源和空气污染管理，缺乏区域规划与合作导致了负面影响急剧上升。要管理大都市区，实现集聚效应和管理好外部性，就必须有跨越省界、市界的区域性解决方案。

最后，公众对城镇化进程的更多参与有助于加强对地方政府的问责，确保政府的政策能及时回应当地的需要。在某些领域，中国有相对成熟的公众参与制度，如地方选举、环境影响评价的协商过程以及长期存在的投诉制度等。但在很多情况下，由于人们无法获得相关信息，公众参与的作用就大打折扣。尤其是在环境领域需要加强污染信息的披露和透明度，从而使公众可以更有效、更有建设性地参与相关事务的管理。