

郑荐



中央城镇化工作会议12月12日至13日在北京举行,习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽出席会议。习近平在会上发表重要讲话,分析城镇化发展形势,明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。李克强在讲话中论述了当前城镇化工作的着力点,提出了推进城镇化的具体部署,并作了总结讲话。

会议要求,确定城镇化目标必须实事求是、切实可行,不能靠行政命令层层加码、级级考核,不要急于求成、拔苗助长。会议指出,新型城镇化要找准着力点,有序推进农村转移人口市民化,深入实施城镇棚户区改造,注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策,加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。会议还讨论了《国家新型城镇化规划》,有关部门将根据会议讨论情况作出修改。综合新华社、《京华时报》等

中央城镇化工作会议举行 提出推进城镇化具体部署

以人为核心推进城镇化

要让居民望得见山 记得住乡愁

■四大要求

城镇化以人为本

以人为本 推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。

优化布局 根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局,把城市群作为主体形态,

促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。

坚持生态文明 着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,尽可能减少对自然的干扰和损害,节约集约利用土地、水、能源等资源。

传承文化 发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

■六大任务

四类城市实行差别化落户政策

1 推进农业转移人口市民化 主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要发展各具特色的城市产业体系,强化城市间专业化分工协作,增强

中小城市产业承接能力。全面放开建制镇和小城市落户限制,有序开放中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序。

耕地红线一定要守住

2 提高城镇建设用地利用效率 要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。耕地红线一定要守住,红线包括数量,也包括质量。按照促进生产空间集约高

效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求,形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地,适当增加生活用地特别是居住用地,切实保护耕地、园地、菜地等农业空间,划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

逐步建立地方主体税种

3 建立多元可持续发展的资金保障机制 要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂

钩机制。建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

均衡中西部东北地区

4 优化城镇化布局 and 形态 全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排,提出了“两横三纵”的城市化战略格局,要一张蓝图绘到底。要在中西部和东北有条件的地区,依靠市场力量和国家规划引

导,逐步发展形成若干城市群,成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。科学设置开发强度,尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定,把城市放在大自然中,把绿水青山保留给城市居民。

望山见水记得住乡愁

5 提高城镇建设水平。城市建设水平是城市生命力所在 城镇建设,要实事求是确定城市定位,科学规划和务实行动,避免走弯路;要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁;要融入现代元素,更

要保护和弘扬优秀传统文化,延续城市历史文脉;要融入让群众生活更舒适的理念,体现在每一个细节中。要加强建筑质量管理建设。在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

首对管理干部提要求

6 加强对城镇化的管理 要制定实施好国家新型城镇化规划,加强重大政策统筹协调,各地区要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。培养一批专家型的城市管理干部,用科学态

度、先进理念、专业知识建设和管理城市。建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性。

■解读

以人为本 人的城镇化可推动创新

如果说新型城镇化的核心是“人的城镇化”,过去很大程度上依赖“土地红利”的中国经济增长模式也将发生根本变化。分析人士认为,“人的城镇化”通过人的聚集,实现知识的聚集,从而推动创新和提高生产率。

中国社科院人口与劳动

经济研究所所长蔡昉说,国际经验教训表明,在人口红利消失之后,迅速实现经济发展方式从投入依赖型向生产率提高型转变,核心是加快创新步伐,提高全要素生产率。而城市化产生的创意集聚效应和资源集约使用等优势,无疑是全要素生产率

提高的重要源泉。

中欧国际工商学院经济学与金融学教授许小年认为,城镇与农村的区别在于聚集程度,在人口密集的城镇中,可以产生多种效应,包括规模经济效应、社会分工效应、节省交易成本、技术溢出效应、启发和激发创新等。

户籍破冰 农民市民化废身份等级

在城镇化问题上,一个基本的共识是:一个存在户籍界限,并且在户籍下面又衍生出五花八门不平等福利待遇的城镇化,不是真正的城镇化。

统计数据显示,去年我国城镇化率刚超过50%,实际户籍人口城镇化还只有35%左右。中国新型城镇化

本质上不是一个经济问题,而是一个改革问题,通过推动包括户籍在内的一系列配套改革,实现农民的真正市民化。城镇化要解决的,不仅仅是农民进入城市,成为市民,更是打破这种身份的严格界限,废除身份等级,使中国社会从一个传统社会进入现代社会。

中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉认为,没有城市户籍、未能均等地获得相应基本公共服务的农民工,已经是城镇就业的主体。作为劳动力供给主体的农民工,尚未能够充分享受基本公共服务,一旦撤离劳动力市场,必然给中国经济整体带来风险,甚至诱发社会风险。

土地利用 调用地结构盘活闲置地

浙江大学公共政策研究院研究员杨遵杰表示,目前城镇建设用地中,5%是闲置的,40%是低效利用的,存量土地利用效率不高。城镇化不一定要靠摊大饼,不需利用新增建设用地发展城镇化。盘活存量完全足够城镇化发展用地。在这样的情况

下,如果还占用耕地,就是一种犯罪。

杨遵杰说,已经是建设用地的土地,从结构空间上去调整提高利用率,这是全世界共同的观点。过去,很多地方过多地将土地用于工业,低效招商引资,做形象工程做得太多。

杨遵杰称,盘活城镇建设用地中低效的存量用地,关键是增值的收益如何在政府和原来的使用者间分配。以前政府只给固定补偿,导致原有使用者抵触,该换一种思路疏导,让原来的使用者主动参与盘活的过程。

城市布局 打造城市群解人口压力

经济学者马光远表示,中国城镇化路径选择,一定要摒弃乌托邦的幻想,搞小城镇,而应围绕大城市中心打造城市群,形成10个全国性的,20个区域性的真正的城市群,使得这些城市群可以容纳65%以上的人口,70%的GDP规模。

马光远说,人为发展小城市只会造成土地浪费,人

为控制大城市也很愚蠢,只有城市群才有缓解大城市压力的功能。大城市聚集了资源、产业、就业,不围绕大城市打造城市群,却希望进城农民到没有产业、没有资源、没有就业的小城市去,这是缘木求鱼。人为控制大城市规模,事实证明,根本就是失败的。

特大城市、大城市的人

口、环境压力无法控制,只能疏散。马光远介绍,日本围绕大城市形成城市群后,大城市、特大城市的人口不仅没有剧增,反而保持基本稳定,甚至中心城人口还有减少,周围的城市承接了人口和产业,真正形成了“城市一体化”。上海周边的长三角基本已经形成了这种格局。

资金保障 地方主税种有多重方案

针对会议中提出的要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种。中国社科院财经战略研究院税收研究室主任张斌分析,目前有几种选择方案,可以择一作为新的地方主体税种。现在企业所得税大体是按中央60%、地方40%分配。2012年企业所得税实现收入19653.56亿元,同比增长17.2%,企业所

得税收入占税收总收入的比重为19.5%。如果将企业所得税全部或大部分划归地方,自然可以成为新的地方主体税种。

根据三中全会决定明确提出要“加快房产税立法并适时推进改革”的要求,可以对房产税、城镇土地使用税、土地增值税和耕地占用税四大相关税种共同改革,

统一为新的房地产税。不过,这些应建立在先立法的基础上,明确房地产税对住宅征的税率和范围,使其能承担起作为新的地方主体税种的责任。

另外,现在也有观点认为可将作为100%中央税的消费税和车辆购置税,全部改为地方税,这也是一种值得研讨的选择方案。