

## 黄奇帆：努力实现新型城镇化的三大目标



黄奇帆，重庆市市长

习近平总书记强调指出，新型城镇化的核心是以人为本，关键是提升发展质量，要努力实现包容性增长、绿色的增长。增长、绿色、包容，是新型城镇化的关键词，也是三大目标。只有通过科学规划、系统管理和改革创新才能达成。

### 把握科学规划的基本体系

**科学规划建设城市群。**城市群是人口大国城镇化的主要空间载体。考察国内外主要城市群或大都市连绵带，一般有四个基本特征：一是城镇化水平较高，城镇化率在70%以上；二是大中小城市规模协调，相邻等级城市人口比例大多在1:5以内，最高不超过1:10；三是以交通为重点的基础设施网络完善，各城市之间交通便捷、通讯畅通；四是城市功能布局合理、分工明确，产业优势互补。

**合理布局城市功能集聚区。**在布局上应结合城市地形地貌和人文特

色，按照“大联通、小分布”原则，实行“多中心、组团式”策略。每个组团内部，都配建完善的城市功能设施，但要分类布局、相对集聚、互相配套；各个相对独立的组团之间，依靠自然山水体系和城市绿化带合理分隔，并通过城市快速路、轨道交通等互联互通。

**规划完善综合交通网络。**一是承载区域枢纽功能的大交通，包括铁路、机场、港口通道等，这是城镇群提升辐射带动能力的基础要件。二是居民日常出行功能的城市内部交通，要通过城市道路、地铁轨道及公交站场建设，确保城市平均车速达到30公里每小时，高峰时段不低于15公里每小时。三是承载各种交通方式衔接过渡的换乘枢纽。这些交通基础设施，影响城市的运行效率和区域地位，对助推城镇化极其重要。

**精心做好五种规划。**一是城乡总体规划，这是全局性、综合性、战略性的规划，一经确定，要管一二十年甚至更长时间。二是控制性详规，涉及建设区块的土地使用性质、开发强度和道路、管线、建筑等布局结构，是城市建设的路线图。三是重点区块的形态规划，应高低结合、疏密有致，尤其要注意保护天际线、楼际线、水际线，彰显城市轮廓之美。四是地标性建筑设计，包括色彩搭配、建筑风格，应与周边协调统一、和谐有序。五是各类专业规划，包括“七通一平”基础设施、

安全设施等，应相互匹配、结构完善。

**城市管理者要心中有“数”。**领导干部应掌握一些宏观的、战略性的城市规划数据，在决策时体现出经济学逻辑。比如建成区面积，国际惯例是，城市人均占用100平方米左右，100万人口的城市，建成区面积大体就是100平方公里，低了就会拥挤，高了就是浪费。住房建设方面，发达国家人均住房面积一般在30~40平方米。我国人多地少，人均30平方米比较合理。这样算来，1000万人口的城市建3亿平方米住房就可以了，再多就可能出现泡沫。商业设施方面，每2万元的商业零售额可配置1平方米的商铺，每2万元GDP可配置1平方米写字楼。垃圾、污水设施方面，每人每天约产生1公斤垃圾，综合用水0.3吨并产生0.25吨污水，相关基础设施应按此配建。总之，规划是控制总量的学问，要求总量平衡、动态调整，只有明了这些参数，规划时才能收放有度。

### 转动好投融资这个杠杆

**推行PPP模式的关键在于建立利益共享、风险共担的机制。**一是靠市场价格可以实现平衡的，就放手去做。比如高速公路收费定价较合理，企业都抢着干。二是靠现有价格平衡不了，但通过调整可以平衡的，应适



时启动价格改革。比如水价调整后,自来水厂就能搞PPP融资。三是考虑到公共服务性质和民生保障需要难以调价的,要靠政府采购、明确财政补贴额度,为PPP创造条件。四是可以资源优化配置平衡的,比如香港地铁票价7港元一张,本身难以平衡,但他们通过加盖1000多万平方米物业,就实现了平衡。五是存在暴利的领域,比如土地一级开发会大幅提高地价,要搞PPP,就必须设定开发商利润上限,避免国有资产流失和利益输送。总之,只有公共服务定价机制改革到位了,PPP融资模式等配套改革才能快速跟进。

**规范并加强土地管理,管好用好土地出让金。**随着城镇化的快速推进,土地会有较大幅度的增值。但这些增值收益,是城市规划、征地动迁、“七通一平”、市场供求等多种因素形成的,不能让开发商独享,必须通过政府土地储备和开发管理,拿来弥补城市基础设施和公共设施的投入。一般而言,城市基础设施、公共设施70%~80%的建设资金,可以由此实现平衡。当然,如果地方政府过度依赖“土地财政”,唯利是图“炒地皮”,也会破坏投资环境,增加工商企业运行成本,是不可持续的短视行为,需要加以约束和调整。

**发挥好投融资平台的作用。**地方政府投融资平台关键是把握五个方面:一是合理控制平台数量和规模。原则上,500亿~1000亿元的投资,就需要一个专业平台来管理。规模太小,没有规模经济;太大,管理不易到位。二是规范资本金注入来源,包括国债投入、城市规费、储备土地、存量资产、政府相关财政投入等。三是平台运营要抓好“三个平衡”,即资产与负债平衡,资产负债率要控制在

50%~60%;现金流平衡,每年承担的基础设施投资和贷款本息,与各种投入的现金流要平衡;投入与产出、投入与资金来源要平衡,不管是完全市场化还是靠政府补贴,都要算好账。四是风险防范方面坚持“三个不”:政府财政不担保,投融资平台靠自身实力去市场融资;平台之间互不担保,避免债务连锁反应;各类投资集团专项资金不能交叉使用,中央和市里专项资金必须专款专用。五是平台公司完成使命后要谋求转型发展。近十年,重庆“八大投”承建了大量公路水利、环境、桥梁隧道和地铁轨道工程,累计投资6000多亿元。其中,国债、各类专项资金等平衡掉一部分,通过土地管理和开发平衡了2000多亿元,截至2013年年底债务不到3000亿元。目前,“八大投”还有20万亩国有储备土地,还能通过污水处理、自来水供应和高速公路收费等平衡债务,整体信用良好。

### 管好用足城市土地资源

加强土地管理,应把握五条原则:一是坚持深度规划后出让,开发地块尽量做到控制性详规、形态规划、专业规划全覆盖,这能使土地出让价格提高30%,最多可达一倍以上。二是坚持生地变熟地后出让。由政府土地储备机构负责动拆迁,土地整治好后再出让,不仅能保障依法拆迁、公平补偿,确保各方利益,还能大幅提高土地资产价值。三是坚持招拍挂出让。四是坚持依法收回闲置土地。对久划不拆、久拆不完、久拆不建、久建不完的“四久”工程土地,必须依法收回,挽回不必要的经济损失。五是坚持土地储备制度。建立土地资源“一个渠道进水、一个池

子蓄水、一个龙头放水”的良性机制,可以为经济社会发展提供有力的用地保障,也能防止公共资源增值收益流失。

具体到土地储备环节,也有五条原则:一是步到位储备,细水长流使用。土地储备是有技巧的,必须在城市起飞阶段一次性完成,然后细水长流。重庆2002年一次性储备了主城40多万亩土地,之后20年内每年只开发5%,即2万亩左右。二是储备权集中,储备收益各级政府共享。相对集中储备权,有利于土地整体开发利用,但土地储备不应改变公共财政收入分配比例,收益应在各级政府间合理分配。目前重庆市区两级分配比例为50:50。三是储备地使用兼顾公益事业和商业开发,大体对半开。重庆已用的约20万亩储备地中,近10万亩用于公租房、大学城、铁路、机场等公共服务和公益事业,搞房地产开发的9万多亩,收益用于整个20万亩的征地动迁及一些基础设施建设。四是做好两个循环。第一个循环,即土地储备手续办完后,成为有价资产,通过银行抵押融资,搞征地动迁和“七通一平”,生地变熟地;第二个循环,是“七通一平”后,及时完善规划并分批招拍挂出让,回笼资金用于清偿贷款,抵扣一级开发的成本后,增值部分纳入财政预算,用于滚动开发或其他片区建设。两个循环正常滚动,不会诱发泡沫和债务危机。五是严格设置风险“隔离墙”,即做到“大对应、小对口”。大对应,就是做到土地收入与城建资金需求长期总体平衡;小对口,就是当期单个地块开发与一捆重大基础设施项目时间对应、资金平衡,“一个萝卜一个坑”,确保微观平衡、风险可控,以免形成糊涂账。



## 打好房地产调控组合拳

一是实施供需调控。房地产价格受供求规律影响,调控中既要按照人均 30 平方米的住房标准控制开发总量,也要按房地产年投资占全社会固定资产投资 25% 左右的比例调节流量,确保供需基本平衡。二是实施地价调控。原则上,要把楼面地价控制在当期房价的 1/3 左右。如果地价过快上涨,就要调整供地力度和节奏,避免地价抬高房价。三是实施税收调控,关键是增加持有环节成本。近年来,重庆在中央支持下开展房产税试点,收到了调节房价、减少空关、改善房产结构、完善地方税体系等四重功效。2010-2013 年全国房价上涨 50%,重庆仅涨了 20%,高档住宅成交面积占比也由试点前的 9.2% 降到了 2.8%。四是实施按揭调控,就是在零首付与零按揭之间选择一个合理比例。零首付,容易造成泡沫,诱发危机;零按揭则会窒息市场。重庆这几年的做法是,针对不同住房需求,首套房首付三成,二套房首付六成,三套及以上零按揭,实践证明是合理的。五是实施双轨调控。不管房地产怎么调控,总有 20%~30% 的低收入群体买不起房,必须由政府托底保障。其中,通过危旧房、棚户区改造安置,能覆盖 10% 左右的城市人口;建设公租房,覆盖面大体是 20% 左右。这些工作做好了,人民群众“住有所居”就更有保障,房地产市场也会健康平稳。

在公租房推进过程中,我认为要把握好五点:一是明确保障对象,主要针对进城农民工、新生代大中专毕业生和城市原住民中的住房困难家庭。二是优化规划布局。公租房项目

要与城市大型聚居区的商业楼盘有机“混建”,共享基础设施和公共设施,避免贫富隔离,促进社会和谐共融。三是坚持“三个同步”,做到公租房竣工、基础设施配套和社会管理机构服务到位基本同步,确保群众安居。四是堵住两个“黑洞”。承租户不得转租当“二房东”,不能利用低房租去赚高房租;租满一定期限后可购买有限产权,今后想转让,要么卖给公租房管理机构,要么按共有产权的商品房出售,从制度上防止无休止修建和利益输送的“黑洞”。五是强化投融资平衡,可通过出售配套商业设施的一部分公租房偿还贷款本金,形成良性循环。

## 推进以人为本的城镇化

户籍制度改革是推进以人为本的城镇化的牛鼻子,必须抓紧抓好。推进户籍制度改革,应注意把握五项原则。一是明确对象。以在城镇稳定就业并有固定住所的农民工为主。二是保障到位。农民工转户后,就业、养老、医疗、教育、住房“五件衣服”一步到位,享受城市居民同等待遇。三是农村权益自主处置。农民工转户之初,在城市立足未稳,从保护其权益出发,应尊重其意愿,允许其保留农村的承包地、宅基地和林地,并在制度设计上提供保留、流转、退出等多种选择。四是合理分布。通过科学设置落户条件,引导转户居民在大城市、区县城和小城镇按 4:3:3 的比例梯次分布,既避免人口过度向大城市集中,也防止小城镇就业和社会管理不堪重负。五是建立政府、企业、社会长周期共担成本机制。农民工转户人均成本 10 万多元,我国 2 亿多农民工转户需近 30 万亿元资金,看似难

以承受。实际上,改革成本并非由政府独担,企业补足社保缺口要占 40%,转户居民会自担 30%,需要政府配套的基础设施和公共设施投入仅占 30%。同时,农民转户及相应的成本支出并非一次性完成,而是一个长周期的过程,分摊到每年的成本完全可以承受。

2010 年重庆启动农民工户籍制度改革以来,累计转户 380 多万人,并未增加城市负担,反而成了独特的竞争力。近年来,重庆每年一季度进出口往往猛增 70%~80%,之后增速回调到 30%~40%。调查才发现,沿海农民工有个“九三现象”,即每年只工作 9 个月,春节前后 3 个月返乡。沿海企业年底只得停工,节后工人往往又流失一半,对生产力是很大的破坏。重庆 380 多万农民工转户后,春节七天假、节后照常上班。沿海企业为了保订单、降成本,春节前后纷纷把订单拿到重庆,其中一半订单最终留了下来。这是户籍制度改革带来的红利,也成了重庆改善投资环境的撒手锏。

新型城镇化是一个复杂的系统工程。要实现“增长、绿色、包容”三大目标,除了上述五个关键环节外,还需要加快构建城乡一体化发展机制、开放型经济体制和生态文明制度等,这些都是深水区的改革,都是难啃的硬骨头。改革需要壮士断腕的勇气和决心,更需要善做善成的智慧和理路。我们要深入学习习近平总书记关于新型城镇化系列重要论述,认真贯彻《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》,坚持问题导向,强化改革思维,健全体制机制,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦夯基出力。建