

人到哪去·钱从哪来·地怎么管

——中央城镇化工作会议回应社会三大关切

新华社北京 12 月 14 日电（记者张晓松、杜宇、江国成）经过多年快速发展，当前，我国城镇化进程正站在一个新的历史起点上。展望未来，亿万农业转移人口如何尽快实现市民化？财政资金能否满足城市建设的大量需求？城市扩张会不会过分侵占耕地，危及粮食安全？

日前举行的中央城镇化工作会议传递出一系列重要信息，对这些社会普遍关切的问题给予了充分回应。

农业转移人口市民化将优先解决存量

目前，我国已实现 52% 的常住人口城镇化率，但只实现了 35% 的户籍人口城镇化率，17 个百分点之差使 2 亿多名农民工难以享受到城镇基本社会公共服务，他们的收入、就业、住房、社保、子女就学等都成了难题。

“农业转移人口市民化问题肯定要解决，但要有进度、有顺序，不可能一蹴而就，也不能搞‘一刀切’。”中国国际经济交流中心信息部部长徐洪才说。

那么，谁先谁后呢？中央城镇化工作会议提出，要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。

“有能力在城镇稳定就业和生活，说明这部分人是城镇经济社会发展所需要的，为城镇经济社会发展做出了贡献，应首先解决这部分人中有能力、有意愿的落户城镇。”中国社科院副研究员陈飞说。

陈飞认为，农村人口的城市化将是一个长期的历史过程。由于历史欠账和财力所限，城镇化应坚持量力而行和尽力而为的原则，首先解决存量问题，随着制度的完善和财力的增加，再逐步转向以市场无形之手解决增量问题。

城镇化将成民间资金新的投资渠道

加快推进城镇化需要大量资金。据国家开发银行预计，未来三年我国城镇化投融资资金需求量将达 25 万亿元。

“政府财力是有限的。”徐洪才指出，如果光靠财政资金来支撑城镇化进程的话，等于逼着政府盲目举债、寅吃卯粮，不仅不可持续，还蕴含巨大风险。

那么，钱从哪里来呢？中央城镇化工作会议提出，要建立多元可持续的资金保障机制。

国务院发展研究中心宏观经济部研究员张立群指出，中央城镇化工作会议提出了一整套解决方案：建立地方主体税种和债券发行管理制度，可以充实地方财力；建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，可以有效调动地方积极性；放宽市场准入，可以鼓励社会资本参与城镇化建设……

“目前，大量民间资金找不到投资渠道。只要政府能够提供公平竞争机会，创造良好市场环境，一定能发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，带动社会各个层面的力量共同推进城镇化。”张立群说。

城镇建设用地将以盘活存量为主

人多地少是我国的基本国情。随着城镇化推进，我国平均每年减少耕地 600 多万亩，日益逼近 18 亿亩的耕地红线。

“我国过去 30 多年的城镇化进程是对土地相对粗放的利用。但面对粮食安全这个大问题，我们的城镇化不可能永远无节制占用耕地。”陈飞说。

那么，城镇建设用地从哪来呢？中央城镇化工作会议提出，要严控增量，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。同时强调，耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。

徐洪才认为，中央的态度十分明确，耕地的红线是不能触碰的，腾挪的空间要通过土地集约化来实现，在总量控制的前提下，着力提高城镇建设用地利用效率。换句话说，未来城镇化的过程，一定是土地集约化的过程。