

小康社会的新型城镇化

The New-type Urbanization of a Well-off Society

沈迟

SHEN Chi

摘 要 城镇化的特征取决于经济发展水平、结构和分布的特征。伴随着经济发展、城镇化进程产生的问题不能靠城镇化的倒退去回避或解决，而是要靠坚定不移地推进城镇化去解决。新型城镇化试点取得了不少经验，但仍然有难题。制定政策要尊重规律，与经济发展相匹配，顺势而为，走好城镇化的下一程。

关键词 新型城镇化，小康社会，试点，改革

Abstract The characteristics of urbanization depend on the level, structure and distribution of economic development. Some consequences accompanied with economic development and urbanization process can't be avoided and can't be resolved by the regression of urbanization but by practicing urbanization unswervingly. Piloting new-type urbanization has gained a lot of experience, but still, in faced some difficulties. Policy-making should respect rules, match the economic development, and take advantage of opportunities to step into the next stage well.

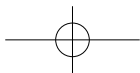
Keywords new-type urbanization, a moderately prosperous society, pilot, reform

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201701006
- 文章编号: 2096-3025 (2017) 06-0046-05

作者信息

沈迟，国家发展和改革委员会城市与小城镇改革发展中心总规划师

如果说新型城镇化从政策和方向的角度与前期相比是强调了一个“人的城镇化”的话，从与经济发展特征相匹配的角度看则是迈向小康社会的城镇化。城镇化是一个国家在工业化、信息化过程中必然伴随的过程，是现代化的必由之路。城镇化的根本特征取决于自然资源禀赋和经济发展特征，一个国家自然资源禀赋的变化是很小的（除非小国家发现了大矿藏），因此城镇化的特征变化更取决于其经济发展水平、结构和分布的特征。而国家采取的城镇化政策，在一定程度上可以影响城镇化特征和经济特征的匹配程度，进而影响城镇化的健康发展。



1 新型城镇化是迈向小康社会的必然选择

1.1 我国城镇化的特征

改革开放 30 余年，尤其是上世纪 90 年代以来，我国的城镇化发展因为起点低、速度快，与经济发展一样，基本上还是走了一条粗放发展的道路。

1978—2013 年，城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.3 亿人，城镇化率从 17.9% 提升到 53.7%，城市数量从 193 个增加到 658 个，建制镇数量从 2173 个增加到 20113 个。

1996—2012 年，全国建设用地年均增加 724 万亩，其中城镇建设用地年均增加 357 万亩。

2000—2011 年，城镇建成区面积增长 76.4%，远高于城镇人口 50.5% 的增长幅度；农村人口减少 1.33 亿人，农村居民点用地却增加了 3045 万亩，年均增加 276.8 万亩。

京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以 2.8% 的国土面积集聚了 18% 的人口，创造了 36% 的国内生产总值。

这期间，一些“方针政策”虽然延续多年，却没有起到作用。如“严格控制大城市，合理发展中小城市，积极发展小城镇”的 22 字方针。但是随着城镇化的高速发展，大城市无论在城市人口增长，还是在经济发展中所占的比重都不断增加，并且以特大城市为核心形成的城市群成为了城镇化的主体形态。

与这项政策相矛盾的是我国新增设市的工作于 1997 年起几乎戛然而止，除了后来的新疆生产建设兵团以外。

经济因素始终对城市发展起着决定性的作用。20 世纪 90 年代初，随着沿海开发开放和农村改革的先行，沿海城市和乡镇企业得到了快速发展，低成本的加工业开启了中国对外出口的航程。在乡镇企业几乎占据中国经济半壁江山的背景下，沿海发达地区的小城镇经历了空前绝后的黄金发展时期。而当地农民“离土不离乡，进厂不进城”的特征，正是由于当时农民可以在集体土地上发展集体经济（主要是乡村集体企业）和当时改革提出的“从农村包围城市”的政策耦合的结果。

进入 21 世纪，重化工、房地产带动的城市化使特大城市优势愈加明显。《土地法》的实施，遏制了乡镇企业在本乡本土发展的优势。产业更趋于向大城市地区集聚，城镇化的主战场也转移到大城市、城市群了。

工业化过程中，经济、技术、政策法规以及管理等综合派生的问题和由于城市治理能力不足而导致的问题伴随着城镇化一起来到，各类矛盾凸显。在传统粗放发展路径难以为继的背景下，随着经济发展方式的转型，走新型的城镇化发展道路具有特别重大的意义。

1.2 新型城镇化的重大意义

纵观人类的发展历史，也可以归结为是城镇化发展的历史，尤其是当人类进入到近现代以后。不少发达国家在与工业化、现代化同步发展的城镇化进程中，也出现过类似今天中国面临的环境和社会等问题。但解决这些问题，不是靠城镇化的倒退，而是靠坚定不移地推进城镇化而实现的。《国家新型城镇化规划》总结了六条城镇化的重要意义：

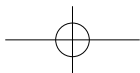
- (1) 城镇化是现代化的必由之路。
- (2) 城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎。
- (3) 城镇化是加快产业结构转型升级的重要抓手。
- (4) 城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径。
- (5) 城镇化是推动区域协调发展的有力支撑。
- (6) 城镇化是促进社会全面进步的必然要求。

当然，城镇化的下一程要符合建设小康社会的要求，要以人为本的城镇化，要资源节约、环境友好的城镇化，要传承历史、彰显特色的城镇化。实现这些目标，重点需要完成户籍制度、投融资体制机制、农村土地制度改革和行政管理体制创新四大任务。

2 新型城镇化的五大重点任务

2.1 户籍改革的关键是把选择权交给“新市民”

国务院关于进一步推进户籍制度的改革意见提出户籍改



革的基本原则是：坚持积极稳妥、规范有序；坚持因地制宜、区别对待；坚持以人为本、尊重群众意愿；坚持统筹配套、提供基本保障。提出的发展目标是：到 2020 年，基本建立与全面建成小康社会相适应，有效支持社会管理和公共服务，依法保障公民权利，以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

户籍改革中西部地区进展较大。总体看，农民工输出省的市县以下落户已经基本放开，大城市“户改”门槛也已经大大降低。居住证制度已经在大部分农民工输入城市实施，在一些试点城镇外来人口数量甚至高于当地城镇居民。城与乡、本地人与外地人之间的户籍障碍基本消除。主要做法如下：

(1) 降低落户门槛，扩大落户通道。

(2) 以“居住证”或“积分”为载体，逐步给未落户外来人口提供相应的公共服务。

(3) 积极解决外来务工人员需求迫切的住房、教育和社保等问题。

(4) 制定配套政策，保障农业转移人口落户城镇后在农村的各项权益不受损。

在东部地区，办理居住证和实行积分落户管理，改善了对外来务工人员就业人员的公共服务条件。但是在不少地方，“户改”的门槛设置还是比较高，不少特大城市积分落户涉及的条件还是十分苛刻，而进城务工人员对户籍进城的期望也不高。当然也有像福建晋江等地，这方面政策就比较好，够条件的外地户籍农民工入户的户数持续稳定增加。加大户籍制度改革的力度，并不仅仅是给城市带来责任和负担，其红利也是可观的：一是有助于延长 45 岁以上农民工在城市的工作年限，大大提高了人力资源的利用效率；二是农民工落户城市后更踏实，有助于促进农民工提高自身技能；三是大量农业转移人口进城，带来人口规模效应，降低城市基础设施投资的平均成本；四是外来人口增加后，倒逼城市公共服务的市场化多元供给，在竞争机制下，会产生更优质的服务供给，例如东莞、樟树、仙桃等地大量存在的民办学校，其中部分教学质量较高的也吸引了本地学生就学；五是尤其可以

改善特大城市户籍人口老龄化问题。

实际上，做好农民三权的确权和财产、权益转让机制的设计，以及城市接纳外地户籍人口应给予的建设用地指标、公共服务转移支付以及其他基础设施建设等方面的财政分担机制的设计，是解决农民工进城后顾之忧和接纳农民工的城市所面临的主要困境的关键。而推进居住证制度，特别是当居住证的“含金量”和户籍基本一致时，是否完成户籍迁移已经不是最重要的了，最重要的是把户籍迁移的选择权交给这些进城务工人员以及户籍在其他城市的“新市民”。

2.2 建立多元可持续的城镇化投融资机制

目前在新型城镇化建设中，主要的融资方式有三种：

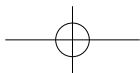
(1) 利用金融机构进行融资。例如与国开、农发行进行合作，还有一些试点利用建设银行、农业银行、光大银行等商业银行进行融资，拓宽了低成本、长期融资渠道。江苏、天津蓟县、广西柳州、重庆主城区等地增加了政策性金融机构贷款及债券在政府融资中的比例。

(2) 推行 PPP 模式，推动民间资本进入城镇化建设领域。国家制定政策支撑 PPP 模式，地方也有多种模式吸引社会资本参与城镇化建设。如云南大理的 BOT 方式、重庆 PPP 模式的改革都起到了明显效果。

(3) 建立城镇建设基金。有不少城市建立了城市建设基金、城市发展基金或城镇化基金。通过拓宽融资渠道，积极利用政策性金融贷款，促进以产业发展为导向的政府投融资机制改革，变财政补贴为股权投资，降低了融资成本，提高了政府融资能力，化解了地方存量债务，提高了资金使用效率。

2.3 农村土地制度改革

国土资源部在农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等方面已经进行了前期研究，统一部署并开展了试点工作，但受限于封闭运行、单项试点和国土部独立操作。除了上述三项改革之外，试点普遍开展了农村土地确



权工作,同时一些试点城镇近些年也在增减挂钩、三旧改造、闲置低效用地再开发等方面做了大量的工作,取得了一些好的经验。

(1) 在农村土地确权的基础上,对以农村“三权”为核心的各类权益进行固化和确权,消除农民担心进城失地的顾虑。如辽宁省海城市提出农民进城“离根不离权”,消除农民担心进城后失去权益的顾虑。

(2) 搭建有吸引力的公共流转平台,促进土地资产的交易变现,促进土地使用权的流转。

(3) 适度放大农村宅基地的财产功能。重庆的“地票”制度,有效推动了宅基地的有偿退出。还有一部分试点在允许农房、宅基地、农地经营权、建设用地指标等进行抵押方面进行了探索,促进银农对接,放大土地金融功能。在兼顾保障性功能的前提下,放大农村宅基地财产权能,引导农民投资经营性资产获取长期稳定收益。

(4) 激活社会资本参与存量建设用地挖潜,盘活城镇存量用地,存量用地改造促进了产业升级。

2.4 行政管理创新和降低行政成本

在新型城镇化改革过程中,各地在简政放权、简化行政审批等方面开展了一些工作,中西部地区的一些试点还在乡镇合并、扩权强镇等方面进行探索。东部地区试点在特大镇设市上有所考虑,但是基本也是基层有积极性,上级政府对此并不积极,反而在县改市和市(县)改区方面的积极性偏高。一些地方以多规合一、智慧城市建设为契机,进行行政审批制度的改革创新,提高行政管理效能,取得了不少经验。

2.5 引导部分有能力的外出务工人员返乡创业

中国城镇化建设的任务还很重,不可能完全靠东部地区、城市群或者大城市完成城镇化的任务,中西部地区、中小城镇也要发挥应有的作用,尤其在就地城镇化的进程中。对此,中部一些地方在扶持农民工返乡创业方面取得了良好的效果。例如湖北省仙桃市毛嘴镇通过以下三种措

施鼓励农民工回乡创业:一是充分考虑农民工的存量知识、技能、资本特点,低成本承接其创业;二是以满足企业和农民工的实际需求为突破口,以集聚人气为核心促进产城融合;三是积极利用新生代农民工的电商知识,提供适应技术需求的精准培训,推动农民工和传统制造企业的知识更新。

毛嘴镇的做法已经取得了初步效果:一是农民工利用现有技能创业、就业,就地城镇化已初具规模;二是引导农民工知识、技能更新,为产业转型做好准备;三是激发了社会资本活力,为农民企业家提供了投资通道。

3 当前存在的主要问题

3.1 经济增长速度下滑对城镇化的影响

城镇化与经济发展是相辅相成的,经济发展降速必然带来城镇化的降速。面对要求速度、更重视质量的城镇化发展新要求显然是一个严峻挑战。

3.2 传统的思维定式决定了发展方式

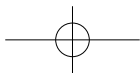
多数地方对GDP的追求、发展房地产和土地财政、过度的新城新区发展的惯性思维方式还难以改变,粗放的发展模式还在延续。排斥外来人口的做法在一些地区依然没有得到改善。

3.3 行政主导痕迹明显

一些地方还不适应以市场的力量作为决定性因素推进新型城镇化,仍习惯于以行政干预为主要手段。例如靠撤县设区、统一改农村户籍为城市户籍等方式改变统计范围从而提高城镇化指标,靠新设超出实际可能的新城新区来刺激房地产发展等。

4 城镇化的新趋势

(1) 增长速度,即从高速增长向中高速增长换挡。城镇化率增长速度的预期值也会换挡。



(2) 结构调整, 即从结构失衡到优化后再平衡。城镇化进程中城镇人口的分布变化趋势也会有所改变。传统的人口输出大省已经出现了人口回流的现象。

(3) 供给侧结构性改革, 开辟新的发展路径。劳动力和资本进一步向创新空间集聚。

(4) 供给端的人口红利正在被老龄化趋势取代。从2011年开始, 中国的人口结构已经迎来拐点, 劳动力人口比例开始下降, 老龄人口占比加速上升。未来10年, 随着计划生育的冲击加速显现, 人口红利将加速衰退。

(5) 稳定下来的进城务工人员户籍化的双向意愿: 流入方为沿海和中西部大城市, 流出方为人口相对密集的农村地区。在房价、公共服务、居住证制度以及传统观念的共同作用下, 许多城市户籍的红利已经不突出, 进城务工人员保留原籍和转入所在地户籍两种意愿并存。

(6) 宏观上保持政策定力, 消化前期刺激政策, 从总

量宽松、粗放刺激转向总量稳定、结构优化。微观上要因地制宜, 改进、完善城市治理手段, 以改革和创新助推新型城镇化建设。

(7) 未来城市发展, 东部沿海地区和长江经济带“T”字形空间将引领转型升级, 长三角、京津冀和珠三角三大城市群仍然是中国城镇化的引擎。

(8) 丝绸之路经济带的建设, 更多地促进了中西部地区交通节点增多, 成为城市发展的动力。将出现人口流出地区区域人口减少而大城市人口增加的现象。

(9) 5%左右的小城镇将在改革创新放权的促进下得到较快的发展。其余小城镇将更多地起到城市公共服务向农村地区延伸的纽带作用。

(10) 智慧城市建设作为新时期的基础设施, 将在下一轮城市竞争中起到关键性作用。政府、企业因此提高了效率, 降低了成本, 居民因此生活得更加舒适方便。URP