

中国推进新型城镇化的背景与发展战略思考

宁越敏 杨传开

The background and development strategy of new urbanization in China

Ning Yuemin Yang Chuankai

(The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract As China has entered a period of rapid urbanization, a series of problems are gradually emerging. With the combination effects of international situation and domestic development, the transition of urbanization is becoming more and more important. So, the concept of new urbanization is put forward, and is increasingly becoming the hot topic and focus of attention. The paper reviewed the evolution of urban development policy in China, and then analyzed the international and domestic development background to implement the strategy of new urbanization. Last, the paper put forward the four strategic focus of new urbanization.

Key words new urbanization; social integration; ecological civilization; new industrialization

摘要：随着中国进入快速城市化时期，传统城镇化道路逐渐显露出一系列的弊端，在国际形势与国内发展的推动下，城镇化转型发展成为必然，而新型城镇化的概念也应运而生，并日益成为新时期关注的焦点和热点。本文通过梳理相关文献，回顾了中国城市发展方针的演变，然后从国内外形势变化的角度探讨中国实施新型城镇化战略的背景，最后就实施新型城镇化战略提出若干思路。未来，推进新型城镇化应以新型工业化为基础，加快经济发展，提供城镇化发展新动力；以人为本，促进社会融合建设包容性城市，推进以国民为对象的基本公共服务均等化；推进生态文明，建设美丽中国，实现可持续发展的城镇化；推进体制创新，关注小城镇发展，提升小城镇发展活力。

关键词：新型城镇化；社会融合；生态文明；新型工业化

改革开放 30 多年来，中国经济的快速发展与城镇化进程相辅相成，成为推动中国经济、

作者简介：宁越敏、杨传开，华东师范大学中国现代城市研究中心。

社会、空间转型的重要动因。2011年,中国经济总量居于世界的第二位,人均GDP达到35181元,约合5500美元,而人口城镇化率首次超过50%,达到51.3%,标志着中国进入了以城市社会为主的新阶段。

城镇化是当今世界重要的社会、经济、空间现象,反映了农村变为城镇的一种复杂过程,它包括了人口结构的转型、经济结构的转型、地域空间的转型以及生活方式的转型(许学强、周一星、宁越敏,2009),其中人口转型是核心,经济转型是基础,空间转型是载体,社会转型是根本。当代中国的城镇化是在全球化、工业化、市场化、信息化的背景下形成的。时至今日,国际形势和国内发展的条件出现了新的变化,城镇化的转型成为必然,而新型城镇化概念也因此应运而生。总体而言,未来中国的城镇化将逐步从以提高人口城镇化率为导向向包容性、环境友好的新型城镇化转变,速度将让位于质量,促进人的全面发展将成为新时期城镇化的重点。本文将首先回顾中国城市发展方针的演变,然后从国内外形势变化的角度探讨中国实施新型城镇化战略的背景,最后就实施新型城镇化战略提出若干思路。

1 中国城市发展方针的演变及城镇化战略的提出

长期以来,中国的城市发展方针主要体现为控制大城市规模和发展小城镇上(许学强、周一星、宁越敏,2009)。这种政策一度限制了大城市的发展,明显违背了大城市超前发展规律(胡兆量,1986),也导致中国城镇化历经了复杂曲折的进程。改革开放后,中国城镇化步入正常的轨道,城镇化研究也蓬勃兴起。但在上世纪80年代,大城市的发展仍然受到限制,甚至写入1989年颁布的首部《城市规划法》中,城市发展方针仍然没有摆脱规模调控的思路。1990年后,中国步入改革开放的新时期,在经济全球化的大背景下,政府、企业、个人形成城镇化的三重行为主体,城镇化因此进入了快速发展时期(宁越敏,1998)。

1997年的亚洲金融危机后,为促进经济的持续稳定发展,中央做出推进城镇化的重大决策,并提升到国家发展战略的层面。2000年,中共中央十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出:“随着农业生产力水平的提高和工业化进程的加快,我国推进城镇化条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略。”该文件还指出:“在着重发展小城镇的同时,积极发展中小城市,完善区域性中心城市的功能,发挥大城市的辐射带动作用,提高各类城市的规划、建设和综合管理水平,走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。2002年,《中共十六大报告》进一步提出:“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化

道路”，这是首次提出中国特色的城镇化道路。2007年，《中共十七大报告》提出：“要走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展，以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极”，对特色城镇化作出了更为详细的阐述。总体而言，中央文件对城镇化战略的叙述不断深化，但早期城镇化战略的论述明显带有城市规模调控的痕迹，后期才逐渐淡化城市规模调控。

在人口城镇化率迅速提高的同时，中国城镇化进程也暴露出大量的问题。对此，2011年的《“十二五”规划纲要》提出了城市病的预防和治理。2012年，《中共十八大报告》提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”，正式提出了新型城镇化，强调“四化”的同步发展。2012年12月中央经济工作会议把推进城镇化作为六大任务之一，提出积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。与以往强调中国特色的城镇化道路相比，新型城镇化不再强调大中小城市和小城镇的协调发展，而是把生态文明的理念与城镇化过程相融合，集约、智能、绿色、低碳成为新型城镇化道路的目标，城镇化的内涵更丰富了。

总体来看，改革开放以来，中国的城市发展方针有明显变化，从城市规模控制政策转变为综合性的城镇化战略。就城镇化战略而言，重点从走中国特色的城镇化道路转变为新型城镇化道路，城镇化的内涵不断丰富，以人为本、城乡统筹、绿色低碳已成为新时期新型城镇化的重要内容，并日益成为关注的焦点和热点。

2 推进新型城镇化战略的背景

新世纪以来，中国城镇化战略重点转向新型城镇化表明当前及未来一段时期中国发展的宏观背景发生了变化。这些变化既包括国内外经济形势变化对城镇化产生的新的要求，也与迫切需要解决城镇化进程中产生的诸多社会、环境、生态等问题有关。大致而言，包括以下几个方面：

2.1 中国经济持续平稳增长需要城镇化作为重要动力

经济发展是城镇化的基本动力。改革开放30多年来，中国经济发展取得了举世瞩目的伟大成就。1978-2011年，年均经济增长速度高达9.9%；中国GDP总量世界排名由1978年

的第 10 位跃居到 2011 年的第 2 位, 占世界 GDP 的比重由 1980 年的 1.9% 上升至 2011 年 10.5%。经济的快速增长产生了大量就业机会, 促使农村人口大规模向城镇流动, 这是中国近 30 年快速城镇化的主要原因。人口城镇化率从 1978 年的 17.9% 上升到 2011 年的 51.3%, 年均增长速度超过 1 个百分点, 每年有 1000 多万农民进城。换言之, 中国城镇化年均提高 1 个百分点以上的速度是 GDP 年均递增近 10% 的结果。

但自 2008 年全球金融危机以来, 国内外经济形势发生了重大变化:

一是全球金融危机使中国出口导向型发展战略面临严峻挑战。经济全球化是中国经济快速发展的重要因素, 大量外资与中国低成本劳动力相结合以及中国加入世贸组织使中国成为世界最大的外贸出口国, 出口成为中国经济增长的三驾马车之一。由此产生的带动效应, 使大量农村人口, 特别是中西部的农村人口向沿海城镇转移, 成为中国城镇化的一个重要特征。2008 年, 美国由房地产次贷问题引发金融危机, 并进而演变为全球性的金融危机, 导致发达国家经济持续疲软, 消费不振, 对产品进口需求下降; 另一方面, 越南、印度等国家利用更加低廉的土地资源和劳动成本优势发展劳动密集型产业, 向美欧等发达国家出口劳动密集型产品, 对中国出口产品形成了明显的替代效应。面对外部需求下降和市场替代, 中国传统的依靠投资和出口带动经济增长的模式遇到了极大的挑战(马晓河, 2012)。

二是国内经济增速放缓。在全球经济疲软的背景下, 长期以来国内制造业产能盲目扩张使产能过剩的问题更趋严重, 中国经济增速明显下滑, 学界普遍认为中国正处于从 10% 左右的高速增长阶段过渡至 7—8% 的中速增长阶段(陈彦斌、姚一旻, 2012)。2012 年, 中国 GDP 的增长率是 1991 年以来的第二个最低点, 仅为 7.8%, 预计 2013 年的经济增长率仍将低于 8%。

面对当前国内外经济形势的变化, 中央政府再次提出城镇化战略, 这是基于以下考虑: 在促进经济增长的投资、内需和出口三驾马车中, 受投资过剩、出口疲软的影响, 拉动内需在我国未来经济增长中将扮演更重要的作用, 而城镇化被认为是扩大内需的最大潜力, 既能够扩大投资又能够促进消费(李克强, 2012)。按照诺瑟姆曲线所揭示的城镇化发展规律, 中国城镇化水平在超过 50% 之后仍处于中期加速阶段。虽然根据修正的诺瑟姆曲线(陈彦光, 周一星, 2005), 在城镇化水平超过 50% 之后, 城镇化速度与前期相比将开始减速, 但城镇化质量的提升会产生巨大的需求, 从而使城镇化仍可在中国经济长期平稳增长发展中发挥巨大的作用。

2.2 中国城镇化迫切需要加快社会转型

如前所述,城镇化进程包含人口、经济、空间、社会四个方面的转型。但长期以来,农民进城的同时农民的身份没有变化,致使出现了“流动人口”、“农民工”等称谓。这种现象表明中国城镇化进程中社会转型滞后,很多学者称之为半城镇化。一般认为,当前中国50%左右的人口城镇化率,其中的30%左右是由农民工进城产生的,按城镇户籍人口计算的城镇化率仅为36%左右。

半城镇化现象的出现和我国独有的户籍制度相关。1958年1月颁布的《中华人民共和国户口登记条例》,标志着新中国户籍管理制度的形成(王海光,2011),城乡二元分割社会开始逐步出现。改革开放后,对乡—城人口流动的管制逐步放松,大量农民进入城市务工经商,形成了中国特殊的农民工群体。1982年,我国仅有250万进城农民工,2011年增加到25278万,增加了100倍。但因城乡二元户籍制度的限制,流入城市的农民工因不能获得城市户口,不能享受与城市居民等同的公共服务,面临着社保缺失、子女教育、工资拖欠、劳动条件和居住条件较差等问题。除此之外,农民工的待遇普遍较差。据统计,2011年53.7%的农民工从事劳动强度较大的制造业和建筑业;84.5%的外出农民工每周工作时间超过劳动法规定的44小时;外出农民工月均收入为2049元,其中41.3%的农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴,为此需要将月均收入的16.0%用于月均居住支出;尽管如此,仍有0.8%的外出农民工被雇主或单位拖欠工资^②。

城镇化社会转型的核心就是农民工的市民化,即进城农民享受城市户籍人口的同等待遇。一方面,农民工的市民化是促进社会融合的基础;另一方面,在传统投资模式拉动经济增长边际效应逐渐下降的背景下,促进农民工的市民化可对经济发展产生巨大的需求。农民工的市民化与经济发展互动就是李克强所说的“城镇化是扩大内需的最大潜力”的意义所在。

2.3 中国城镇化的未来需要以可持续发展为指导

随着城镇化的快速推进,在城市让生活更美好的同时,也形成了困扰城市发展、削弱居民幸福感的诸多城市病,主要表现为:人口拥挤、交通拥堵、环境污染、住房困难等(宁越敏,2012;林家彬,王大伟等,2012)。近年来,城市病进入集中爆发期,成为群众多怨、政府关注、媒体瞩目的话题。在住房方面,到2010年底,中国仍有2000多万户城镇低收入和少量中等偏下收入家庭的住房不成套,设施简陋,其中1000多万户居住在棚户区^③,而另一方面是大城市的房价不断上涨。在城市交通方面,由于中国正快速进入汽车社会,私人汽车保有量逐年增加,致使交通拥堵日益严重,导致了巨大的经济损失和环境污染。据估算,

北京市 2008 年交通拥堵导致的时间延误损失和油耗增加损失约占北京市当年 GDP 的 0.5-2.5%，并导致 HC、CO 等大气污染物排放的大量增加（谢旭轩等，2011）。中国的环境问题也十分突出。2011 年，全国 325 个地级及以上城市中，污染物排放超标城市的比例为 11.0%，这还未计算 PM2.5 指标的超标。2011 年，对 200 个城市的地下水水质监测显示，较差和极差水质的监测点比例达到 55.0%；2011 年，监测的 468 个市（县）中，其中 48.5% 的市（县）出现酸雨^④。针对以上问题，“预防和治理城市病”被写入国家“十二五”规划，成为中国新型城镇化需要重点解决的问题之一。

从全球来看，以气候变暖为主要特征的全球气候变化正在给人类敲响警钟，而城镇化被认为是全球变暖最重要的原因之一（迈克·戴维斯，2010）。城市作为社会经济活动的集聚地，对 CO₂ 的排放具有重要贡献，以生产类数据为基础，得出由城市人类活动引起（或人为）的温室气体排放量所占比例在 40% 至 70% 之间；如果是消费类数据为基础，则温室气体的排放量所占比例高达 60% 至 70%^①。目前，中国已成为世界 CO₂ 排放量最多的国家，我国 1990—2007 年的 CO₂ 排放量年均增长率为 5.9%，明显高于其他发达国家。在全球气候变化的压力下，低碳、绿色成为未来中国发展的必然之路，也对中国的城镇化提出了新的要求。

中国的快速城市化还面临着沉重的资源、能源压力。中国是世界上人均水资源最缺乏的国家之一，人均水量仅为世界人均水量的 1/4，并且地域分布和季节分布极不均衡，水资源短缺将成为中国许多城市发展的瓶颈（中国发展报告，2010）。汽车时代的到来大大增加了能源的消耗，而我国的石油和天然气储量分别只有世界平均值的 7.4% 和 6%（仇保兴，2012）。伴随着原油进口量的不断上升，我国石油的对外依存度已达到 60% 的水平。在资源、能源约束和环境保护的压力下，推进生态文明建设，建设美丽中国，走集约绿色的新型城镇化道路显得更加必要。

综上所述，当前国内外形势已发生一系列的变化，城镇化的转型发展已成为必然，提高城镇化质量将成为今后的重点。

3 推进新型城镇化战略的思考

3.1 推进新型工业化，提供城镇化新动力

保持经济的持续平稳发展，可以提供充足的就业岗位，促进农村人口的转移，从而使中国避免部分发展中国家掉入的“中等收入陷阱”。所以，经济发展仍应是推动中国新型城镇化的根本动力。虽然不同区域城镇化水平差异较大，所处的城镇化阶段也各不相同，各地区

新型城镇化的主导因素可能是多元化的,但总体来看,应当以新型工业化、循环经济、智慧城市建设为引领,探索多途径的城镇化道路,全面提升城镇化的可持续发展能力。

党的十六大报告提出要坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少,人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。美国未来学者里夫金认为,全球人均石油占有量已达到峰值,第二次工业革命进入尾声,以互联网技术与可再生能源相融合和以3D打印等智能制造技术为代表的第三次工业革命即将开始(杰里米·里夫金,2012)。面对这种趋势,中国产业亟需转型,工业化的动力机制也因此被重构。

以第三次工业革命为契机,推动工业化的转型,并以此推进新型城镇化的进程。应当紧随第三次工业革命浪潮,注重互联网技术和可再生能源的结合,大力开发太阳能、风能、水能、海洋能、地热、生物质能等可再生能源,大幅度降低矿石能源的消耗量。这不仅可缓解我国能源不断提升的对外依赖度,同时对环境整治也可起到巨大的效果。发展以3D打印为代表的智能制造,以及新一代信息技术、精密制造、新材料、节能环保等产业,既可形成新的产业支撑,也是“中国制造”向“中国智造”的必经之路。循环经济是一种最有效利用资源和保护环境的经济发展模式,其核心是资源的高效利用和循环利用,是对“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统增长模式的根本变革。推进新型工业化应当重视循环经济的发展,提高资源利用效率,改变传统高耗能、高污染的发展道路。

以信息化带动工业化,加快智慧城市建设是推进新型工业化、新型城镇化的重要内容。智慧城市是信息化、工业化和城镇化的深度融合(辜胜阻、王敏,2012),其借助新一代的物联网、云计算等信息技术,将城市中各项基础设施连接成为新一代的智慧化基础设施,从而整合人、商业、运输、通信、水和能源等城市运行的各个核心系统,达到城市运营智能化的目标。智慧城市在科技创新、新兴产业、教育、医疗、食品安全等方面也能发挥重要的作用,从而有助于大大提升城镇化发展质量。

3.2 建设包容性城市,推进国民基本公共服务均等化

城镇化是社会经济发展的必然趋势,是人类社会发展进步的重要标志,但城镇化的根本目的绝不是表现为数字形式的人口城镇化率的不断提高。城镇化的本义,应该是以人为本,体现人类社会的进步,使所有人的社会福祉能够共同提高(王桂新,2012)。因此,当前推进新型城镇化的重点是促进社会融合,要坚持公平正义的原则,让每一个人有均等发展的机会,使所有人都能共享改革开放的成果。

社会融合的目标就是要建设包容性城市 (inclusive city)。联合国人居中心的报告提出的包容性城市包括社会包容 (social inclusion)、政治包容 (political inclusion)、经济包容 (economic inclusion) 和文化包容 (cultural inclusion) 四个维度 (图 1), 四者之间相互关联。社会包容是指不论种族、性别、社会经济地位等, 对于每个人都能够平等的获得生活必需的足够住房和体面的基本服务、社会福利、发展机会以及其他公共产品等; 政治包容是指维护公民的权利和自由, 促进公民的社会和政治参与, 以实现更明智和更民主的决策; 经济包容是指以平等的就业和商业机会促进经济发展, 并促进实施有利于穷人的经济政策; 文化包容促进社会的融合和多样性发展, 重视人民群众的文化权利, 通过促进创造性的艺术表现形式和文化传统活动提高社会各阶层的人力资本^⑤。

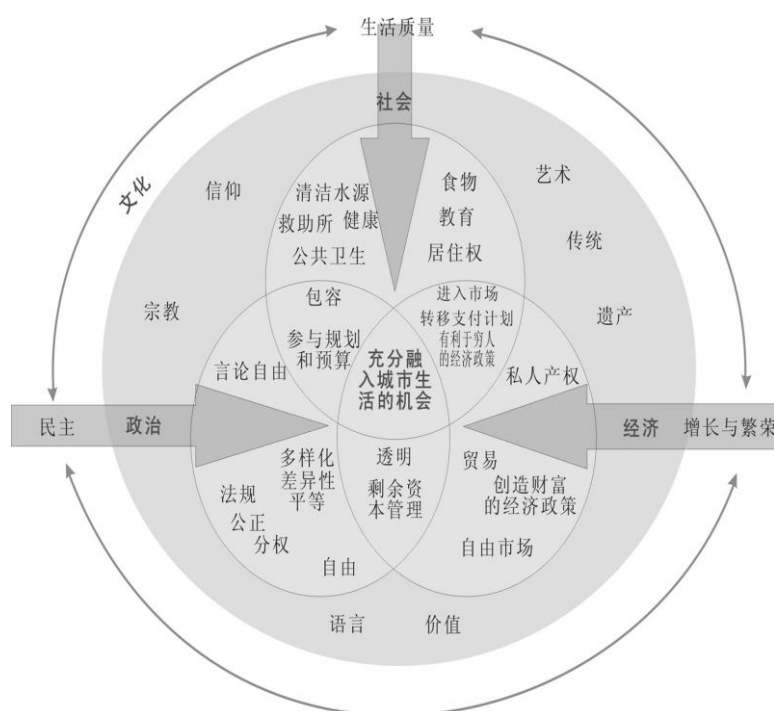


图 1 建设包容性社会的四个维度

资料来源: UN-HABITAT: State of the World's Cities 2010/2011——Bridging The Urban Divide,2012.

促进社会融合, 重点是户籍制度改革。户籍制度导致中国城乡居民的社会差异主要体现在教育权利的不平等、就业机会和待遇的不平等和社会保障方面的不平等(丁金宏等, 2009); 在传统城乡二元结构还未消除的情况下, 伴随着农村劳动力进城就业, 户籍制度又导致在城市中形成了由农民工与城市居民共同构成的城市二元结构 (侯力, 2007)。改革户籍管理制度是保障全体人民公平享受发展成果的重要前提, 要通过改革剥离户籍背后的福利含义, 建立可转移的社会保障, 并逐步推进城乡基本公共服务均等化 (王美艳、蔡昉, 2008)。

当前, 作为户籍制度改革的一项举措, 一些地方开始实行居住证制度, 外来人口符合一

定条件可享受当地市民的同等待遇。但在实际操作中,只有极少量农民工可达到居住证要求的积分,这表明居住证制度不可能从根本上解决农民工的市民化。事实上,半城市化现象从表面看是户籍制度所造成的,但其根源仍在于我国城乡居民基本公共服务供应的差异。因此,推进城乡基本公共服务均等化是比取消户籍制度更为实际的举措。在此,首先要界定基本公共服务的内涵。根据我国的国情,社会服务层面的基本公共服务至少应包括义务教育的提供、一定标准的医疗保障、低收入群体的生活保障等。二是要明确基本公共服务均等化的目标。我国不仅存在显著的城乡差异,也存在显著的区域差异。基本公共服务的均等化要以全体国民为对象,既要考虑城乡统筹,也要考虑区域统筹,要逐步缩小城乡之间、区域之间人民在享受基本公共服务方面的差异。当前,各地在落实基本公共服务均等化政策时面临的一大问题是,我国实施分税制后地方政府事权和税赋不匹配的现象较为严重,不仅经济落后地区的财力难以有效实行基本公共服务的均等化,在人口大量流入地区,要实行辖区内常住人口的基本公共服务均等化也面临极大的压力。为此,需要上下级政府联动推进国民基本公共服务的均等化。具体而言,包括以下两个方面:

一是加强中央政府在基本公共服务均等化方面的统筹能力。自1994年实行分税制后,中央财政收入占全国的比重一直稳定在49—55%之间,支出占比却呈下降的趋势,从2000年的34.7%下降到2011年的15.1%,这表明中央财政收入越来越多地通过各种方式转移到了地方。但既有的转移支付对提高基本公共服务的水平考虑还不够。例如,政府卫生支出占财政支出的比例仍低于国际平均水平,其中,中央财政的支付占比虽提升至2010年的31.76%,但省、市、县三级地方政府的支付仍占三分之二以上。总体上,我国人均的政府卫生支出水平还很低(李玲、陈秋霖,2012)。为此,有必要配合国民收入倍增计划,提升中央财政支出占比,加强中央政府在为农民及农民工提供基本公共服务方面的全国统筹能力。

二是地方政府要加快推进城乡一体化的步伐,统筹解决辖域内的城乡分割问题。成都、重庆等市是率先推进城乡统筹的试点地区,业已取得一定的经验。要加快以城市为单元的城乡统筹试点工作,包括直辖市、地级市和县级市等不同层面。以城市为中心的城乡统筹重点针对当地的户籍人口,对跨地区流动人口的公共服务可由上级政府进行统筹。

农民工市民化是提升城镇化质量的关键,推进以国民为对象的基本公共服务均等化,实际上也实现了农民工的市民化。2012年,我国人均GDP已达6000美元,已进入中等收入国家的行列。根据中央提出的国民收入倍增计划,到2020年我国的国民收入还要翻一番,这意味着人均GDP也要翻一番。就此而言,以2020年为目标,实现国民基本公共服务的均等化有充分的经济基础。

3.3 推进生态文明, 建设美丽中国

城市作为 CO₂ 排放的主要贡献者, 对全球气候变化具有重要影响。为此, 新型城镇化必须强调人与自然的和谐发展, 以生态文明建设为约束条件, 着重发展循环经济和低碳经济, 保证城镇化的可持续发展。生态文明作为继农业文明、工业文明之后的又一社会文明形态, 对中国发展具有重要的指导作用, 新型城镇化的推进要以是否违背生态文明理念作为重要的评判条件。通过发展循环经济促进资源的高效和循环利用, 通过发展低碳经济减少碳排放, 同时逐步开发风能、太阳能等可再生能源。开源与节流并举, 共同促进城市经济繁荣与发展以及美丽中国的建设。为此, 可考虑推行以下措施:

一是要加强环境保护执法制度的建设。改革开放以来, 我国在环境保护方面的立法取得很大进步, 但企业、个人造成的严重环境污染事件仍频繁发生, 说明环境保护执法制度的建设还需要加强。特别是, 需要进一步完善环保部的督政体系建设, 加强垂直管理的力度, 提升督政的效率和权威。

二是节能减排等绿色技术的应用要从单纯鼓励转向鼓励与强制实行并重。例如, 绿色建筑和生态社区的出现体现了城市中循环型社会的发展趋势, 在其全生命周期内, 最大限度地节约资源(节能、节地、节水、节材)、保护环境和减少污染, 为人们提供健康、适用和高效的使用空间。但是, 绿色技术的应用需要增加成本, 单靠市场机制无法普及。目前, 政府对可促进产业发展的绿色技术如风能发电、光伏发电、电动汽车等已采取价格补贴的鼓励政策。另一方面, 政府也需要强制推进绿色技术的应用, 如把节能材料和技术的应用纳入建筑标准和居住区建设规范, 这样才能发挥绿色技术的成效, 从而对环境保护产生积极的效果。

三是采取恰当的消费税政策, 引领居民生活方式转变。国家曾出台购买小排量汽车减免税收, 现行购买电动汽车减免税收的政策即是一例。类似的政策要系统化、长期化。

3.4 推进体制创新, 提升小城镇发展活力

中国是一个人口大国, 快速的城镇化过程, 使我国的城镇人口迅速增加, 2012 年底达到 7.1 亿人, 未来仍还将有两到三亿农民进城转换为城镇居民。如此庞大的城镇人口增长速度与仅有 657 个建制城市相比, 两者显然不相适应^⑥。加快小城镇发展, 对吸纳分担大规模农村人口进城, 缓解大城市病具有积极的补充作用, 所以坚持大中小城市协调发展, 走中国特色的城镇化道路应当是推进新型城镇化的重要内容。

近 20 多年来, 中国的大城市发展很快, 相比之下, 由于城市等级化管理的体制性特征,

小城镇的发展在某种程度上受到上位城市的压抑,财权与事权不匹配的矛盾日益突出。在地级市和县(县级市)层面表现为“市卡县”、“市刮县”、“市县博弈”;在镇的层面,突出的表现为特大型乡镇的镇政府人员编制与其所治理的人口规模不相称、财政不足、基础设施建设滞后、公共服务供给不足。近年来,“扩权强县”、“扩权强镇”的呼声日益加强,“省直管县”、“县辖市”的讨论不断升温,加快体制改革与创新,破解传统管理体制存在的问题,赋予城市平等的发展权^⑥,提升小城镇发展活力,成为推进新型城镇化的重要方面。

提升小城镇发展活力的路径在于加快体制改革与创新。一是对县(县级市)和较大的镇进行扩权,通过权利下放,提高地方政府发展的积极性,以就地城镇化为主要形式,推动自下而上型的城镇化。二是应当加快“省直管县”的步伐,对符合条件的县进行省直管。省直管县不局限于“粮食、油料、棉花和生猪生产大县”,对于经济实力较强的县(市),尽管面临地级市“强县不能弱市”的呼声,也应当结合实际进行试点,逐步推广。例如,浙江省在2003年时就将最初的13个省直管试点县(市)扩展到浙江省的全部县(市)。相反,对于一些较为贫困落后的县实行省直管,却应当要谨慎,实行省直管有益于扩大其发展自主权,但其却未必能够担当重任,自身经济发展能力与自主权的扩大未必成正比。

在镇的层面,应当加快特大型乡镇的改革步伐(汪宇明等,2010)。浙江省在乡镇改革方面走在了全国前沿,并取得了良好成效。2010年,浙江省选择27个中心镇开展小城市培育试点三年行动计划,在保持镇级建制不变、符合法律法规的前提下,赋予这27个试点镇与县级政府基本相同的经济社会管理权限。放权之后,27个试点镇投资实现30%以上的增长,GDP增速高达12%以上,财政收入增长超过18%^⑦。截止2011年底,我国总人口超过10万人的建制镇有865个,其中超过20万人的有96个^⑧,确定一批经济发展实力较好、人口规模较大的镇在全国范围进行扩权试点十分有必要。初期可借鉴浙江的做法选择400-500个中心镇引导其由镇向城转型,发展成为一定规模的小城市,待条件成熟后适时调整县级行政区划。

4 结语

城市是人类伟大的发明与美好的希望,城市的未来将决定人类的未来(爱德华·格莱泽,2011)。中国城市化作为影响人类21世纪进程的大事,对中国乃至世界未来的发展都会产生重大影响。

人们为了生活来到城市,为了更好的生活留在城市,城镇化的本质是使人们生活的更美

好。中国以往城镇化的进程已显露出一系列的弊端,在国内外新形势下,中国新型城镇化战略的提出成为一种必然。作为城镇化过程的更高级阶段,中国新型城镇化理念的已成为新时期社会关注的焦点和热点。

未来,中国城镇化将进入质量提升期,推进新型城镇化应当正确理解其内涵,把握战略重点。首先,要以新型工业化为基础,推动绿色循环经济发展,提供城镇化可持续发展动力,同时要与智慧城市建设相结合,以信息化带动工业化和城镇化;其次要以人为本,逐步解决半城市化问题,促进社会融合,建设包容性城市,推进以国民为对象的基本公共服务均等化;第三,新型城镇化与生态文明建设息息相关,通过加强建设环境保护执法制度、鼓励与强制实行节能减排绿色技术以及采取恰当的消费税政策等实施可持续发展的城镇化战略,实现美丽中国建设;最后,在关注城市群和大城市发展的同时,还要关注小城镇发展,通过体制改革创新,提升小城镇发展活力。

注释

- ① 联合国人类住区规划署:全球人类住区报告 2011——城市与气候变化:政策方向。
- ② 国家统计局:《2011 年我国农民工调查监测报告》, http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm。
- ③ 汪光焘等.中国城市状况报告 2012/2013, 外文出版社, 2012 年
- ④ 环境保护部.中国环境状况公报 2011, 2012 年。
- ⑤ 联合国人类住区规划署报告《State of the World's Cities 2010/2011——Bridging The Urban Divide》。
- ⑥ 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁:城镇化的关键在于城市发展权的平等,《小康》, 2013 年 6 月上,第 47-49 页。
- ⑦ 浙江式培育:小城大市新格局,《小康》, 2013 年 6 月上,第 44-46 页。
- ⑧ 数据来源于《中国建制镇统计年鉴 2012》。

致谢

本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理城市病研究”(11JZD028)阶段性成果。

参考文献

- [1] 爱德华·格莱泽:《城市的胜利》,上海社会科学院出版社,2012 年。
- [2] 陈彦斌,姚一旻:“中国经济增速放缓的原因、挑战与对策”,《中国人民大学学报》,2012 年第 5 期。
- [3] 陈彦光,周一星:“城市化 Logistic 过程的阶段划分及其空间解释——对 Northam 曲线的修正与发展”,《经济地理》,2005 年第 6 期。

- [4] 丁金宏, 严士清, 张玮等: “中国户籍制度改革历程的观察与思考”, 载《中国城市研究》(第二辑), 商务印书馆, 2009年。
- [5] 辜胜阻, 王敏: 智慧城市建设的理论思考与战略选择, 《中国人口·资源与环境》, 2012年第5期。
- [6] 胡际权: 《中国新型城镇化发展道路》, 重庆出版社, 2008年。
- [7] 侯力: “从‘城乡二元结构’到‘城市二元结构’及其影响”, 《人口学刊》, 2007年第2期。
- [8] 胡兆量: “大城市的超前发展及对策”, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》, 1986年第5期。
- [9] 杰里米·里夫金: 《第三次工业革命——新经济模式如何改变世界》, 中信出版社, 2012年。
- [10] 李克强: “在改革开放进程中深入实施扩大内需战略”, 《求是》, 2012年第4期。
- [11] 李玲, 陈秋霖: “理性评估中国医改三年成效”, 《卫生经济研究》, 2012年第5期。
- [12] 林家彬, 王大伟等: 《城市病——中国城市病的制度性根源与对策研究》, 中国发展出版社, 2012年。
- [13] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新: “中国农村空心化的地理学研究及整治实践”, 《地理学报》, 2009年第10期。
- [14] 马晓河: “城镇化是新时期中国经济增长的发动机”, 《国家行政学院学报》, 2012年第4期。
- [15] 迈克·戴维斯, 刘丽丽: “气候变化危机呼唤新型城市化”, 《国外理论动态》, 2010年第11期。
- [16] 宁越敏: “新城市化进程—90年代中国城市化动力机制和特点探讨”, 《地理学报》, 1998年第4期。
- [17] 宁越敏: “中国城市化特点、问题及治理”, 《南京社会科学》, 2012年第10期。
- [18] 仇保兴: “新型城镇化: 从概念到行动”, 《行政管理改革》, 2012年第11期。
- [19] 《人口研究》编辑部: “聚焦‘386199’现象, 关注农村留守家庭”, 《人口研究》, 2004年第4期。
- [20] 汪宇明, 张洁玉, 花露: “快速城市化进程中的中国城乡政区变动趋势分析—以山东、河南、四川为例”, 载《中国城市研究》(第三辑), 商务印书馆, 2010年。
- [21] 王海光: “城乡二元户籍制度的形成”, 《炎黄春秋》, 2011年第12期。
- [22] 王桂新: “我国城市化发展的几点思考”, 《人口研究》, 2012年第2期。
- [23] 王美艳, 蔡昉: “户籍制度改革的历程与展望”, 《广东社会科学》, 2008年第6期。
- [24] 谢旭轩, 张世秋等: “北京市交通拥堵的社会成本分析”, 《中国人口·资源与环境》, 2011年第1期。
- [25] 许学强, 周一星, 宁越敏: 《城市地理学》, 高等教育出版社, 2009年。
- [26] 辛章平, 张银太: “低碳经济与低碳城市”, 《城市发展研究》, 2008年第4期。
- [27] 中国发展研究基金会: 《中国发展报告 2010—促进人的发展的中国新型城市化战略》, 人民出版社, 2010年。