

城镇化要改变五大滞后状况

简新华/文

中国城镇化现在面临的主要问题是城镇化质量方面存在的缺陷。提高城镇化质量是中国城镇化健康发展的关键,所以必须以质量为中心进一步推进城镇化。中国城镇化在质量方面现在面临的主要问题是:人口城镇化滞后于人口非农化;人口城镇化滞后于土地城镇化;城镇化滞后于工业化和经济发展;农业现代化滞后于工业化和城镇化;城镇建设滞后于人口城镇化。因此,提高城镇化质量、推进城镇化健康发展的主要任务,应该是逐步消除这五个方面的滞后状况。

人口城镇化滞后于人口非农化主要表现为“半城镇化”现象,这是目前中国城镇化质量方面存在的突出问题。完全意义上的城镇化应该是农民在城镇就业并且同时成为市民。所谓“半城镇化”是指农民已经进城务工经商,实现了非农化,但是身份还是农民,没有实现市民化,还不是市民,不能享有与城镇居民同等的权利和福利保障待遇,这就是中国农民工现在的状态,表明农民城镇化滞后于农民非农化,使得农民工问题特别突出。2012 年 52.6%的城镇化率是不完全的、有“水分”的,其中包含部分“半城镇化”的人口。如果只计算城镇户籍

人口,中国现在的城镇化率只有不到 40%。虽然改革开放初期城镇化严重滞后的状况有了非常大的改观,但是依然没有根本改变滞后状况,还必须重点促进农民工特别是新生代农民工的市民化,消除“半城镇化”现象。

人口城镇化滞后于土地城镇化,主要表现为农民城镇化滞后于农地城镇化。农民城镇化是指农民到非农产业就业并成为市民,农地城镇化则是指农业用地转变为工商业和城镇用地,这是工业化和城镇化的必然趋势,工业化和城镇化的过程也就是“农民和农地城镇化”的过程。二者必须适度同步协调发展,否则,不是占用农地过多,导致土地资源的浪费和大量无地、无业、无社会保障的“三无农民”的出现,严重影响粮食安全和社会稳定,就是农民进城过多,造成“过度城市化”,产生严重的“城市病”和“农村病”,形成大面积的“贫民窟”,导致农村衰败凋敝。因此,必须正确处理“农民和农地城镇化”的相互关系,实现二者的协调合理。这一点对人多地少、人均耕地大大低于世界平均水平、人地矛盾十分尖锐、农民数量巨大、“三农”问题突出的中国,更是显得特别重要。改革开放 30 多年来,中国的城市建成区面积扩大了 4 倍,但城镇人口只增加了 1.6 倍。据有关研究,

中国现在有数以千万计的“三无农民”。由此可见,农地城镇化的增长速度要比农民城镇化的提高速度快得多。

工业化是城镇化的发动机,城镇化是工业化的促进器,二者必须协调发展、同步推进。如果城镇化超前,会造成“过度城市化”,产生严重的“城市病”和“农村病”;假若城镇化滞后,则会延缓工业化的进程。2011 年,中国按照国内生产总值比重计算的工业化率是 46.8%,非农化率是 89.9%,按照就业人员比重计算的工业化率是 29.5%,非农化率是 65.2%;按照包括进城农民工在内计算的城镇化率是 51.27%,按照城镇户籍人口计算的城镇化率只有 35%左右。这表明,中国现在的城镇化水平总体上仍然落后于工业化和经济发展水平,依然需要积极稳妥推进城镇化。

农业现代化与工业化和城镇化也必须同步协调推进,只有同时实现这“三化”,中国现代化的历史任务才能真正完成。如果没有工业化和城镇化的发展,农村剩余劳动力就没有出路,经济技术条件就会严重落后,农业现代化则不可能实现。农业现代化滞后,会使得工业发展缺乏市场和条件,工业化和城镇化对劳动力和土地的需求不能得到有效满足,从而拖工业化和城镇化的后腿;还可能出现大量贫苦农民盲目涌

进城市,形成“过度城市化”,带来严重的“城市病”和“农村病”。2011 年,中国综合农业机械化率是 54.8%,农业劳动力比重依然高达 34.8%左右,城镇居民收入是农村居民的 3.126 倍。因此,需要加快农业现代化的步伐。

尽管改革开放以来中国的城镇建设有了突飞猛进的发展,大小城市都发生了翻天覆地的变化,还出现了许多新兴城镇,但是与发达国家的城市发展状况相比,尤其是相对于中国城市人口快速增长、人口流动日趋频繁、经济发展和收入水平提高引起的需求扩大和变化而言,城镇建设仍然滞后。房价居高不下,还有超过 1 亿人居住在“棚户区”和危旧房之中。不少城市的交通、排水、垃圾处理等基础设施建设赶不上城镇发展和人民群众不断提高的要求;交通拥挤堵塞,“京城”成了

中国城镇化在质量方面现在面临的主要问题是:人口城镇化滞后于人口非农化;人口城镇化滞后于土地城镇化;城镇化滞后于工业化和经济发展;农业现代化滞后于工业化和城镇化;城镇建设滞后于人口城镇化。因此,提高城镇化质量、推进城镇化健康发展的主要任务,应该是逐步消除这五个方面的滞后状况。

摘要

“堵城”;城镇暴雨成灾的现象此起彼伏,甚至在网上出现了“到武汉去看海”、“到北京去看海”的调侃照片;环境污染严重,汽车及其尾气排放激增,大城市空气质量普遍较差,多数日子看不到蓝天白云,接连出现大范围的雾霾天气;城市污水成为江河湖泊的主要污染源,垃圾围城的现象也不少见。所以,提高城镇化质量,必须转变城镇发展方式,严格城镇规划,加强城镇建设,提高城镇管理水平。

中国经济经过三十多年的高速发展,正面临着一个重大选择:究竟是通过将资源向农村倾斜来解决所谓的“三农”问题;还是通过工业化、信息化使一部分农村人口能自然迁徙到城市当中,结果提高全社会的劳动生产率,从而使得城市反哺农村、工业反哺农业更为可能?这是一个不可回避、值得讨论的问题。如果对最近关于城市化问题的讨论进行梳理的话,可以概况为“一个共识、两个误区、三个分歧”。

摘要

乔依德/文

最近一段时间,在各种媒体上,城市化或城镇化是出现频率最高的话题。直接的原因是,十八大以后,新任国务院总理李克强在多次讲话中对城市化的重要性提到了比以往更高的高度(其实,他的观点过去也一直如此)。许多人出于对政策重点转移的预期而热衷于探讨这个问题。但更深层次的原因是,中国经济经过三十多年的高速发展,正面临着一个重大选择:究竟是通过将资源向农村倾斜来解决所谓的“三农”问题;还是通过工业化、信息化使一部分农村人口能自然迁徙到城市当中,结果提高全社会的劳动生产率,从而使得城市反哺农村、工业反哺农业更为可能?这是一个不可回避、值得讨论的问题。如果对最近关于城市化问题的讨论进行梳理的话,可以概况为“一个共识、两个误区、三个分歧”。下面就分别加以阐述。

“一个共识”

大家在讨论中初步形成了一个共识,那就是进一步的城市化必须以人为本,必须以农业转移人口市民化作为城市化的重点。这一点,至少在表面上或口头上,无人有异议,尽管对如何落实这一共识未必看法一致。

“两个误区”

我认为在对城市化的理解上存在着两个认识误区。第一个误区是认为城市化就是圈地造城。一些地方政府一听说要搞城市化,就跃跃欲试,想继续走圈地造城的老路,即通过低价征地、高价出售的途径推进城市基础设施。这种“要地不要人”的城市化,导致中国土地城市化的速度远远高于人口城市化速度,也造成土地资源的低效使用,与经济转型背道而驰,因而是不可持续的。这种错误倾向的抬头引起了社会舆论的警惕。

与此同时,从另外一个方面也出现了认识误区,认为城市化是经济发展的结果,是自然而然发生的,因而没有必要强调城市化的重要性。我认为这种想法同样是不正确的,理由有三:

第一,城市化确实是工业化或经济发展的结果,但同时,城市化本身也是推动经济发展的动力。城市化带来人的集聚、消费的集聚,而这些集聚不但扩大了经济规模,更促进了分工和交流,由此又迸发出新的创造力,推动经济的进一步发展,然后又吸引新的集聚,如此循环会推动社会生产力达到比以往更高的水平。所以,城市化与经济发展是互为因果的。

第二,在当前中国的制度环境下,城市化,特别是新型城市化,不是仅靠自然演化就能够完成的。目前,我国的户籍和土地制度都

新型城市化:共识、误区和分歧

是城乡二元分割的,城乡居民的社会保障水平不同,城乡土地的产权保障程度也不同,我们只有着力在政策、制度方面破除各种障碍,新型城市化才能得以实现。

第三,几年前,新农村建设也同样是一个热点,不过现在似乎被遗忘了。为什么?因为历史经验告诉我们,没有一个国家在农村人口在总人口中的占比处于或多于一半时能真正实现经济现代化。只有减少农民,才能富裕农民,才能最终解决“三农”问题,所以,现在强调城市化的重要性,是带有战略性和方向性的。

“三个分歧”

分歧之一:关于城市的规模和布局,究竟是像很多人所说的发展中小城镇,限制大城市,还是让市场发挥作用,由就业机会来带动人口集聚,由市场来决定城市的规模和布局?

十八大报告指出要“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”,这也是社会的共识。劳动力的迁徙、流动是资源配置的重要部分,因此劳动力的流动就应该主要由市场决定。至于不少人说的大城市出现的问题,如拥挤、污染、犯罪等,中小城市同样存在,未必仅存在于大城市中。

因而,关键在于规划和管理。城市规模增大,公共基础设施的人均成本反而低了,这就是规模经济的作用。另外,城市的规模也不会无限制扩大,到了一定的程度,城市越大,企业的成本会增大,个人的生活成本也会增大,最终城市会在集聚效应和拥挤效应达到平衡时自然地停止扩张。国外在管理大城市方面既有失败的例子也不乏成功的典范,值得我们研究借鉴。

分歧之二:关于城市化进程中产生的土地增值收益,是继续让政府独享,还是让农民分享?

应该看到,目前的土地制度,客观上为多

年来城市的高速发展提供了基础。但在这个过程中也产生了相当严重的副作用。一是地方政府过度依赖土地财政,而土地是有限的、不可再生的,所以这是不可持续的;二是征地的盲目和廉价,使珍贵的土地资源不能得到充分利用;而更为人诟病的是,农民不能分享土地的增值收益,导致了大量的群体性事件,影响了社会的和谐稳定。因此,必须让农民分享土地的收益。目前在农民如何分享上有分歧。一种思路是主张将现行征地补偿标准提高数倍。但土地价值是因人、因时、因地而不断变化的,以任何一个固定的倍数标准确定补偿数额,都是主观武断的。

土地补偿数额的合理确定,不在于臆断一个倍数,而在于找到一个动态的价值发现和评估机制,这一机制就是土地市场,土地补偿应该参照土地在市场上的交易价格确定。而更重要的,是要结合土地制度的改革,通过集体土地入市,使农民的集体土地能够与国有土地同地同价,使得农民集体和农民个人,通过明确土地权益获得应用的收益。至于由此引起的地方政府的财政收入减少,可以通过压缩政府规模、减少政府开支、征收土地增值税和房产税、重新调节中央与地方的事权财权,以及允许地方政府发行地方债等方式予以解决。

分歧之三:关于农民工的安居和迁徙,究竟是让农民像候鸟一样的迁徙,年轻时到城市打工,年老时回到家乡农村,还是让他们有选择的自由,可以选择定居于城市,享有与城市居民平等的社会福利? 2008 年底由于全球金融危机的爆发造成国内很多工厂开工不足,几千万农民工不得不回到农村。对此有些专家称赞不已,认为正因为他们回去后可以务农为生,不至于闲荡在城市造成社会不稳定,甚至认为这是中国特色社会主义特色之一。这种说法是不能接受的。在目前情况下,这仅是无奈之举。但从根本上说,农民工在城市打工,为什么他们失业,不能像城市居民那样得到最低保障?而且,农民工不能定居于城市,

造成大量留守儿童与父母分离,得不到应有的关爱和教育,对家庭造成很大的伤害,给社会留下很大的隐患。

所以,农业迁移人口必须要享受平等的社会福利。现在有人计算农民工市民化的成本,计算政府需要新增多少财政支出,且不说是否能算得清,单是这种只看支出而不看农民工对社会贡献的做法,难道是公正合理的吗?农民工市民化,也将有助于扩大内需,促进社会消费,但更加重要的是,这是实现人的平等权利所必需的。我们不能只有功利计算,更要从“自由、平等、公正、法治”的社会主义价值观出发看待这个问题。今年的政府工作报告提出,要加快推进户籍制度改革,“有序推进农业转移人口市民化,逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口,为人民自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境”。公安部已表示,将实施居住证制度,让长期在城市工作并连续居住、参加社会保险的流动人口公平有序地落户。这是正确而又切实可行的举措。

农民工入城市户籍后,他们在农村的承包地、宅基地和住房怎么办?对此有很多不同的说法,有人主张应将入籍与放弃农村土地挂钩。我的看法则是不应强制规定,应让农民自己选择。如果他们觉得在城里工作、生活仍不安定,想保留农村的一切,应该允许;如果他们觉得可以长期在城里工作、生活下去,需要资金使自己在城里定居,则应允许他们流转、出租、出售自己的财产。写到这里,我不由想起上世纪八九十年代的出国大潮中,曾遇到这样一个问题:是否要规定留学生必须回国。小平同志发话了:来去自由。结果呢,现在留学生出国、回国出现稳定的状态:有的学完马上回国,有的则在外国工作、定居,有的则两边跑,这种结果利国利民,有什么不好。同样,我们在农民工市民化过程中,也应采取这样的态度,“杞人忧天”是没有必要的。要知道,基于法治的个人自由选择正是社会公平、公正的必要前提。

