

● 相关文献

- ◆ 城市现代化理论的特征及指标...
- ◆ 城市化进程受阻?
- ◆ 全国小城镇综合发展指数测评...
- ◆ 西部地区城市(镇)化的对策
- ◆ 中国城市布局与人口高密度社...

您现在的位置: 首页>>研究文献>> 未来15年中国城市化发展的战略重点

## 未来15年中国城市化发展的战略重点

出处: 新浪房产

在“第二届中国人居环境高峰论坛”上,北京国际城市发展研究院院长、中共中央党校国情国策研究中心研究员连玉明畅谈了快速城市化下我国人居环境面临的严峻挑战,并提出“十一五”期间城市化发展的三大战略重点:坚持大城市优先发展的战略,以大城市的发展带动中小城市和小城市,以城市带动农村的发展;坚持社会事业发展优先于经济发展的战略,社会保障优先,文化教育优先;坚持政府优先改革的战略。另外,他认为,判断一个城市是否宜居,最重要的不是看这个城市修建了多少高楼大厦,多少广场,而是要看城市能不能创造更强大的经济实力;城市能不能为老百姓提供更高的生活质量;城市能不能为老百姓提供更多的就业机会和发展的机遇。

城市问题现在已经越来越成为我们关注的热点、焦点和难点问题,从主体来看城市化的核心是什么?实际上城市化的本质是一个从农民向市民转变的过程,它的核心实际上是人的问题。从人居环境建设这个标题来看,人居环境建设的核心还是人居住环境的建设,核心的问题还是一个人的问题。所以我想城市发展的核心问题,如果用一句话来讲的话,那么就是人的问题。

再反过来讲,我们今天的论坛是一个人居环境的高峰论坛,人的生存问题,发展问题离不开环境的问题,当然这里面有一个大环境的问题,也有一个小环境的问题。我想人居环境建设可能是一个小环境,而城市化的发展可能是一个大环境。所以研究城市化和人居环境建设的问题,我想首要的应该研究环境问题。

今天我就想从大环境的建设谈一谈当前我们如何正确的认识和判断当前的形势。这是我们研究城市化和人居环境建设的一个前提和基础。我们对于环境的判断,从十六大到十六届四中全会大概是两个方面的判断。第一个方面叫做未来的20年是我们国家战略机遇期这么一个判断,而四中全会对于我们形势和环境的判断,认为在这个战略机遇期内,同时也是关键时期的重要关口的这么一个判断。什么是关键时期?为什么又要说是重要关口,我想今天围绕这个问题,我想用三组数据做一点个人的解读。

第一组数据,我想谈一谈人口的规模。大家知道,4月23号在上海召开了一个会议,叫“人口与可持续发展国际研讨会”。在这个研讨会上,人口与计划生育委员会的主任公布了一组关于我国人口现状的数据。把这一组数据概括起来,我们认为,在未来20年到30年内,中国将先后迎来五大人口高峰,面临五组压力。

第一个高峰是人口总量增长的高峰,到2003年底,我国的人口是12亿9600万,这是一个大数。按照现行的计划生育政策,人口总量在本世纪30年代的中期将达到高峰,大概要达到14亿6000万,未来20年内,中国每年净增人口一千万左右,所以这种低增长率和高增长量并存,是我国人口的一个基本现实。

在这个高增长量的中间,有一个特别重要的问题,应该引起我们的关注,这个问题就是人口结构。大家知道无论我们是12亿9600万,还是将来人口高峰值,我们国家人口结构大概是由少数的富人和多数的穷人构成的。从人口的社会分层理论来看,这叫做两极化的社会,所以贫富悬殊,两极分化是我国人口结构的基本特征。大家知道2002年的时候,我们国家经济系数已经达到了0.46,而且这个经济系数仍然在以每年0.1的百分点在继续上升,远远超过了联合国0.3—0.4这个标准。这

样一个人口结构意味着什么呢？这个两极化的人口结构的直接后果就是对于社会的稳定带来巨大的压力。

大家知道，从社会的结构来讲，具有一个庞大的中间的阶层，国外叫中产阶级，只有当中产阶级的数量很大，这个时候的社会结构才是最稳定的。但是我们国家的现实中产阶级数量比较小，并没有成为社会的主体，但是现在究竟说我们国家有多少中等收入阶层，说法也不太一样，标准也不太一样。比如说国外的媒体认为我们国家中产阶级的数量大概是两到三个亿，我们国家的学者认为在三个亿左右。最近有一个学者说未来五年内，中国将有两亿人要进入到中产阶级的消费群。即使是有两亿，按照我们现有的人口来计算，大概这个数也不会超过总人口的15%，而发达国家的中等收入阶层应该在80%左右。

相反的是，在我们现有的12亿9600万人口中间，我们的弱势群体比例很大。比如目前我们有残疾人六千万，病人六千万，最低贫困人口两千六百万，还有失地的，又没有生活保障的农民，大概统计是在五千万到八千万，再加上现在的下岗失业人员大概有三千万，还有失业的这个数量，我估计现在这样一个弱势群体的数量，大概加起来在三个亿左右。这个人群是社会最底层，是我们所占有的弱势群体，所以因此，两极化社会给我们带来了巨大的社会的不稳定的压力。这是我讲的第一个高峰，人口结构的不合理，带来了社会稳定的压力。

第二是劳动力的高峰期，到2020年，中国在15—64劳动力将达到9.4个亿，占到总人口的65%，这65%的劳动力为未来中国的就业带来了巨大的压力。

第三是老年人口的高峰，老年人将从现在的7%要上升到11.8%，预计在高峰的时候，65岁高峰的比例，占到总人口的23%，如果按照2020年14.6亿人口计算，23%就是3.3个亿，所以这3.3个亿，占到五分之一人口的老年人，无疑为社会保障带来了巨大的压力。

第四是流动人口的高峰，2000年从农村流入城市的大概是1.1个亿，在2020年以前，城市化率的速度不会低于1%，此外小城市向大城市的流动，城市之间的流动，为城市的管理，城市的就业，城市的社会保障，以至城市的公共安全都带来了巨大的压力。

第五个方面，也是我们应该特别关注的一点，艾滋病衍生、蔓延以及爆发的来临，2003年国家发布的艾滋病病毒的感染者是84万人，其中艾滋病人是8万人。正处于艾滋病高危人群向普通人群大面积扩散的一个临界点上，如果现在我们不能够采取非常有效的措施，到2010年，国家的预计，大概我们艾滋病病毒的感染者要达到1000万，这1000万人为我国公共卫生事业带来了巨大的压力。所以我讲从人口规模的角度讲，这五个高峰带来了五种压力，使中国目前面临着大环境里面的最基本的国情，这是第一组数据。

第二组数据，我想谈一谈城市化率。2003年底，我们国家的城市化率是40.53%，非农人口占到总人口的比例。如果按照2003年，我国是12亿8000万人口来计算，这40.53%就意味着目前我们的城市人口大概是5.2个亿，我们农村人口是7.6个亿。在过去的15年间，城市化率从1990年的18.9%，增加到了2003年的40.53%，在不到15年的时间内，城市化率增长了21.63%，平均增长率每年是1.55%。在未来的15年内，如果按照城市化率每年不低于1%来增长的话，到2020年，我们国家的城市化率大概要达到55—60%。这个55—60%按照2020年我国14亿6000万人口来计算，大概我们的城市人口是8—9个亿。这8—9个亿是个什么概念呢？就是意味着在未来的15年内，还将有3—4个亿的农民从农村迁移到城市，这3—4个亿的农民迁移到城市，就相当于要制造，相当于现在30—40个广州这样一千万人口的大城市。如果我们现在国家的小城镇是一万九千个，这一万九千个小城镇，假如每个小城镇消化一万人，大概能消化我们的城市人口2—3个亿的话，我们剩下6个亿的城市人口大概需要200个能容纳三百万以上人口的大城市，或者是有300个能容纳两百万以上人口的大城市。而我们国家现在的大城市，就是说在目前660个城市中人口在一百万以上的城市只有37个。

谈这个城市化率我要说明什么呢？

第一，面对这个城市，首先面对的是人口的过剩和城市短缺之间的矛盾，大城市的短缺是目前

制约城市化的最主要矛盾。

第二，我们讲城市化率高不等于你的城市化水平高，我们现在在追求城市化率，这个城市化率高了，是不是你的城市化水平就高呢？并不是这样，城市化的本质应该是通过城市化的过程实现农民向市民的转型，在这样一个转型中，第一要给农民土地使用和处分的自主权。刚才联合国的同志讲，现在要开展土地权的革命，就是要给农民使用和处分土地的自由权，让农民来决定，而不是政府来决定。第二，要打开城门，政府应当打开城门，让城里的人和城外的人享有平等的、自由的迁徙权、就业权、社会保障权、教育权。

第三，在城市化的过程中，怎么衡量一个城市好和不好，不是看你的城市化率有多高，而是要看你这个城市能不能实现城市自身的价值，也就是城市价值的最大化。我们一般用三个方面判断：

第一要看你这个城市能不能创造更强大的经济实力，包括人均GDP、人均的财政收入、人均居民的收入。我讲的是人均，而不是总量，由总量来判断城市的经济实力是不公平的，也是不科学的。人均GDP反应的是你这个城市产业实力，而人均的财政收入反应的是你这个政府的实力，而人均居民收入反应的是城市居民消费水平，把消费实力加上你的政府实力，再加上你的产业实力，这才是政府的经济实力，这才是第一个标准。

第二个标准，要看你这个城市能不能为老百姓提供到更高的生活质量，不是看你大楼修了多少，广场修了多大，而是看你这个城市使老百姓的生活质量提高了多少。比如说你的衣、食、住、行、生、老、病、死，生看教育，病看医疗公共卫生体系，老看社会保障，这些是衡量城市发展是一个一个好城市的标准。

第三，我认为也是最重要的，也是最首要的标准，就是看这个城市能不能为老百姓提供更多的就业机会和发展的机遇。这三个标准应该成为判断一个城市化过程中是一个好的城市，还是一个差的城市的的基本分界线。所以城市化率是一个现象，城市化的过程应该准许他的最基本的规律。中国的城市在发展过程中，我们概括主要是两个问题，第一叫盲人摸象，逮住一条腿说这就是大象，这就是战略，摸着一个耳朵，说这就是城市战略，没有从真正战略的角度看中国的城市问题。中国的城市问题是一个战略问题，绝对不是一个技术问题，如果用技术问题来解决中国的战略问题，必然就会盲人摸象，这是一个误区。第二个问题是拔苗助长，城市化有一个最基本的规律，但是我们现在在大部分的城市化过程就是政府行为，是政府在推动，所以这个问题也是大城市化很重要的障碍。北京的交通为什么拥堵，大家讲了很多的技术问题，实际上北京交通拥堵的本质就是政府，是政府的利益集团在博弈过程中的一个必然结果。

第三组数据，人均GDP超过一千美元以后，我们面临的是什么，在十六届四中全会里面，胡总书记反复强调人均GDP超过一千美元以后的关键时期，我们应该怎么办？所以现在在2003年，我国的人均GDP已经突破了1100美元，标志着我国已经走出了低收入国家正在进入中等收入国家的行列。但是在人均GDP超过1000美元一直到2020年实现全面小康达到人均GDP3000美元的这个阶段，我国将面临的是什么？我们把它概括起来叫做“三个变化，两种前途”。

第一个变化，人均GDP达到1000美元以后，它的经济结构发生了重大变化，第三产业将会快速的发展。但是第三产业的发展，同时为我国的人口资源、环境，它的压力也在加重。

第二，消费结构发生了重大变化，过去我们的消费结构主要是以吃穿为需求的，而在未来，在人均GDP达到1000美元以后，可能我们住行的需求要替代吃穿的需求，成为我们主要的一个消费结构。所以我们讲人居环境的建设是符合人均1000美元以后大的趋势的，是有大的空间的。

第三，社会结构发生了重大变化。人均1000美元以后，在这个期间很可能是分配不公，利益分化，收入差距逐步扩大，多种社会矛盾脱现的这么一个时期。所以这三种变化很可能引起两种前途。第一种前途就是如果我们把各种各样的矛盾处理得好，就会进入到一个黄金的发展期，顺利实现全面建设小康的目标。比如像韩国，1977年，人均GDP突破1000美元以后，他们随后就进入了全速的发展期。到1995年，在不到20年的时间内实现了人均10000美元的飞跃。但是如果在这个期

间，我们的社会矛盾处理得不好，可能就要出现另外一种前途，叫矛盾的脱现期。学者把这种矛盾的脱现期叫做拉美化，拉美现象。到底什么是拉美化，拉美现象，它主要讲三个方面的特征。

第一个方面的特征，它叫特权政治和利益集团控制和国家的资源和绝大多数的财富。所以我们国家拉美化的现象讲的是大部分的财富和资源是被利益集团和特权政府控制的，这是第一个特点。第二个特征，中产阶级发展不起来，这是个什么概念呢？发展不起来就标志着这个中产阶级长期在15—20%这个人口比例中徘徊。第三个特征，多数人不能进入现代化，贫富分化，社会的竞争，矛盾的激化，经济社会出现了严重的失衡，甚至引起社会动荡和倒退。简单地讲，拉美现象是一种有增长但是没有发展的困境，是一个少数人能过上幸福生活的现象，是少数人能够现代化的现象。如果我们搞不好，可能就进入这么一个矛盾的脱现期。

这个调查并不能够反应当前中国城乡差距的真实情况，为什么呢？在这个调查中，还没有包括城市居民可支配收入中，并没有涵盖城市居民实际所享有的各种福利和补贴。比如在城市，我们城市人享有公费医疗但是农村的农民没有。比如在城市，我们城市的中小学基本上是财政拨款，而农村的学校基本上都是地方的资金。再比如城市有养老保险，失业保险，最低生活保障，农民这些都没有。如果把这些因素都考虑进去，我们估计现在城乡的收入差距恐怕要达到五到六倍。

在1954年的时候，美国有一个经济学家，他在美国的经济年会上提出了一个倒U形的理论，这个理论他认为，收入差距和人均GDP之间是有相关性的。当经济发展到初期，收入的分配会随着经济的发展逐步的扩大，扩大到一定程度就会进入一个相对稳定的时期，经过这个稳定时期到经济充分发展，市场经济充分完善的时候，这种市场经济的差距，会随GDP的增长逐步的减小，当中产阶级发展起来以后，这种差距会逐渐减效。从而就形成了一条倒U形的曲线，根据美国经济学家这一个倒U形理论的假说，他说当人均GDP达到1000美元，城市化率达到30—40%的时候，收入分配的差距正处于倒U形曲线的临界点上，这个拐点上。这个拐点就说明，要不然你就通过这么一个拐点使收入逐步的趋于平衡，使收入差距逐步缩小，要不然的话，那个收入差距就会逐步的拉大，完全形成两极分化的社会。

如果拿这个理论和中国的现实对照的话，我们的城市化率是40.3%，我们的GDP刚刚突破了一千美元，这个理论和我们国家的现实一比较，正处于现在的拐点上。通过上述的三组数据，对关键时期的重要关口的这个判断做这么一个概括基本的分析，但是关键时期怎么办？重要关口最重要的又是什么？我想关键时期应该抓关键，关键就在城市化。重要关口最重要的时期应该做出重要的战略选择，这个战略选择我把它概括起来，叫做在今后“十一五”期间，乃至今后15年内，城市化发展的战略重点。

概括起来叫做三个优先的战略，第一个优先，推进中国的城市化要坚持大城市优先发展的战略。关于中国城市化的道路一直存在争论，有的人说小城镇带动城市的发展，有人说成是带动小城镇的发展，一直到十六大决议里面做了一个报告，我们要坚持大中城市协调发展。中国的城市化道路，我主张八个字“抓大带小，以城带乡”，优先发展大城市，以大城市的发展带动中小城市和小城市，然后以城市带动农村的发展。

现在的问题是大家对于优先发展大城市有很多疑问，比如说大城市发展究竟是成本大还是收益大。你发展大城市的成本大呀，城市是什么呀？城市的本质实际上是公共资源集聚的产物，对公共资源而言，持有的人越多效率就越高，回报率就越高。大家都承认上海是目前最有效率的城市，因为上海用最小的空间养活了最多的人。换一句话说，人口密度越大的城市，他的公共资源的使用频率和使用效率就会越高，目前上海的人口密度已经每平方公里超过了一万人，如果我们把这个标准作为城市化完成以后最高的标准的话，假设每平方公里五千人，为上海的一半，2050年，我国城市化率假设是70%，那个时候我们国家将有4亿人，按照每平方公里五千人的密度来计算，只需要20万平方公里，即使是人口密度再减去一半，也只需要四十万平方公里。另外根据专家的测算，按照城市建城区面积来统计，我国两百万以上人口的大城市，和二十万人口的小城市，和不足万人的小城镇做了一个比较，人均占地面积是1:2:3.1，小城镇占地面积比大城镇要多两倍，而小城镇的占地面积比大城市要多三倍，可见，大城市的发展是可以节约用地的，是节约型的。

第二个疑问大家说，大城市究竟有多大？什么叫做大城市，多大是大城市，是不是这个城市越大越好，根据专家的测算，大城市规模在10万人到1000万人的时候，这个城市的规模收益会随着城市规模的扩大而增加。当城市规模小于十万人，或者是大于一千万的时候，城市的规模收益会不断的降低。只有当城市的规模在一百万到四百万人口规模的时候，这个时候的城市规模收益是最好的。

我们讲发展大城市，要发展一百万到四百万人口的大城市，这里面就提出一个问题。大城市要带来城市病比如说交通拥堵，生态环境的恶化等等怎么办？大家想想，在城乡差距不断扩大的这么一个背景下，我想城市病和农村病相比哪个更要命，所以大城市的发展，这是我主张的一个理由。但是实现大城市的发展，怎么去实现？我讲三句话，我概括起来叫三个中：第一，中部崛起，现在我们讲东北的发展，中部的的发展，西部的开发，真正的问题在中部，如果中部不能发展，中国的城市化问题很难。第二，中等城市要扩容，发展大城市不是把上海和北京再搞大，不是摊大饼，所以说我们要从不断的摊大饼要学会蒸馒头，从单中心转向多中心的发展。第三，中产阶级的数量不断扩大，只有中产阶级的数量扩大了，他的消费才能上去，城市才有活力，人居环境的建设，他的基础才能够奠定，我觉得这是一个战略，坚持大城市优先发展的战略。

第二个战略，推进中国的城市化，必须坚持社会事业发展优先于经济发展的战略，我们在十一五规划过程中提出了四大理念，第一个理念就是社会事业发展优于经济发展，科学发展的本质就是以人为本，就是经济社会协调发展，经济社会怎么就协调了？所以我们想，如果能让经济和社会协调发展，最关键的一点，就是要制定社会发展必须优先于经济发展的战略，使经济的增长变成全面发展。这个全面发展就得就业优先，社会保障优先，文化教育优先，通过三个优先的战略来实现城乡的统筹。

第三，推进中国的城市化，必须坚持政府优先改革的战略，所以在“十一五”期间，政府改革是中心环节。在改革26年之后，在改革取得了辉煌成就的背后还隐藏着大量的矛盾和问题，这些矛盾和问题的根源都和政府改革有着直接或者是间接的联系。现在改革改到今天，越来越难了，难在什么地方？第一，老百姓对改革的信心降低了，不是像原来那样有热情了，不像原来那样支持你的改革了。为什么？五、六十年代，大家的信心就是要实现共产主义，到了八十年代，七、八十年代开始叫改革黄金梦，推动改革得到即得利益，改革20多年了，改革的既得利益者是谁？所以大家对改革的信心在降低。

第二个问题，改革的阻力也越来越大，经济改革，社会改革，一直到政府改革，阻力越来越大，这个阻力在哪儿？因为政府改革改到今天，政府改革就是政府自己造一根绳子，造一个凳子，把自己杀掉，谈何容易呀。但是不改革不行，不改革就没有出路，但是改革又越来越难，进入了攻坚战阶段，这就是中国城市化所面临的困境，也是我们必须正视和解决的最重要的问题，请问中国的城市化，城市化率应该超过了30%，人均GDP超过了一千美元，这意味着中国的城市化正在进入青春期，就像一个正在成熟的少女一样，她在迸发出活力的同时，不免还会有一些骚动，我们需要冷静下来，把我们的目光更多的关注在我们生活的城市上，因为关心城市就是关心我们的未来，谢谢大家！

关闭