

大力发展中小城市推进均衡 城镇化的战略思考^{*}

辜胜阻 郑超 曹誉波

【内容摘要】发展更多中小城市,提升中小城市的竞争力和吸引力是我国均衡城镇化战略的重要组成部分。文章旨在讨论发展中小城市的战略意义与对策,认为发展中小城市能有效破解“半城镇化”难题,推进转移人口市民化,有助于实现农民工的就地城镇化与我国区域间协调发展。当前发展中小城市,实现农民工市民化,既要把中小城市建立在坚实的产业基础上,完善创业扶持体系和职业培训体系,提升中小城市对转移人口的吸引力,实现就地城镇化;又要创新公共私营合作机制,解决中小城市在公共服务和基础设施建设中的资金瓶颈问题,并构建多渠道的房屋供给体系,实现落户中小城市居民的“安居梦”。

【关键词】新型城镇化;均衡城镇化;中小城市;人口市民化

【作者简介】辜胜阻,武汉大学教授,全国人大常委会委员、财经委员会副主任委员;郑超,武汉大学经济与管理学院硕士研究生;曹誉波,武汉大学经济与管理学院博士研究生。湖北 武汉:430072

Strategic Thinking on Developing Small and Medium-sized Cities to Balance Urbanization

Gu Shengzu Zheng Chao Cao Yubo

Abstract: Small and medium-sized cities have played important roles in China's new urbanization strategies. Small and medium-sized cities can not only help large cities avert over-concentration of population, but also avoid excessively decentralized rural industrialization in small towns. To develop small and medium-sized cities, characteristic industries and vocational education are required so that people can get employed in the cities and become residents easily. City infrastructure and public services are necessary for urban residents. Public-Private Partnership (PPP) may solve the problems of fund shortage that the local government is facing during the construction. Besides, supply system of accommodations should be modernized to help the rural-urban migration's dream of being settled down come true.

Keywords: New Urbanization Strategies, Balanced Urbanization, Small and Medium-sized Cities, Residentialization

Authors: Gu Shengzu is Professor, Wuhan University, and Member of Standing Committee of the National People's Congress; Zheng Chao is Master Student, and Cao Yubo is PhD Student, Economics and Management School, Wuhan University. Email: npcgub@163.com

* 本文为中央高校基本科研业务费转向资金资助项目(编号:2013105010203)的阶段性成果。

城镇化是现代化的必由之路,当前大力推进新型城镇化对我国经济平稳增长,产业结构转型升级,区域协调发展具有重要意义。我国城镇化的科学路径应是怎样?是应重点发展中小城市和小城镇,还是重点推进大城市发展?十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。绝对的“大城市论”、“中等城市论”、“小城市论”者所主张的发展某一类城市的观点都有失偏颇,不符合我国的实际。我国城镇化应走适当集中的均衡发展道路,坚持“两条腿”走路:一方面要大力发展城市群,利用大城市的集聚效应和扩散效应,将周围中小城市融入城市群发展体系内,形成合理分工、协调发展的现代化城市群;另一方面要依托县城和县域中心镇发展中小城市,充分利用现有的产业基础和城镇基础设施吸引人口集聚,并将具有一定发展基础和潜力的农村社区建设成为城镇化的末端,鼓励更多的人就地城镇化,实现城镇化的均衡发展。既要防止人口过度分散于小城镇,又要避免人口过度集中于大城市。20世纪80年代曾涌现出一大批乡镇企业,农民由农田走向工厂,诸多城镇呈现出“村村点火、户户冒烟”的辉煌景象。但依托乡镇企业的工业化发展道路过度依赖粗放的生产模式,浪费了大量自然资源,引发了“工业乡土化、农业副业化、离农人口‘两栖化’、农村生态环境恶化”等“农村病”(辜胜阻等,1999)。当前,我国小城镇的发展依然呈现出数量多、规模小、人气弱以及发展效率低等特征。据统计,我国现有1.9万多个建制镇,平均人口约7000人,很多镇甚至不足5000人(李克强,2012)。研究表明,城市人口需要达到一定规模,经济运行才是有效率的,低于25万人城市的发展是低效率的(牛文元,2003)。因此,人口过度分散的小城镇不利于经济社会的发展。随着我国改革开放的不断推进,城市就业机会多,体现出较强的人口集聚效应,发展迅速,且大城市数量的增加幅度要远远大于中小城市。数据显示:1998~2008年,我国地级及以上城市中,100万人以上的大城市由81座增长到122座,增长了50.6%;100万人以下的中小城市则由142座增长到165座,增幅仅为16.2%(王小鲁,2010)。北京、上海、深圳、天津4座特大城市“十一五”期间人口分别增长了600多万、530多万、430多万和300多万(冯奎,2012)。而城市人口承载能力是有限的,特大城市人口过度膨胀,就会产生严重的“大城市病”,尤其是近些年来,大城市空气污染日益严重,破十面“霾伏”,保呼吸安全已成为重大民生期待。统计资料表明,2013年北京市全年重度污染以上的天数占全年天数的15.9%,全市年均PM_{2.5}浓度超过国标1.56倍。

中小城市不仅是我国均衡城镇化的重要组成部分,同时对推进新型城镇化进程具有重大战略意义。李克强总理在2014年《政府工作报告》中提出的城镇化路径应是“3+X”路径而非媒体解读的“三个1亿人”。3=“进城落户1亿人,棚户区改造和城中村改造惠及1亿人,中西部就地城镇化1亿人”;X=对不能落户的常住人口实行居住证制度,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。在中西部地区实现就地城镇化需要有一批功能完善、有发展潜力的中小城市作为载体,实现转移人口进城落户也需要从中小城市进行破题,层层深入稳步推进。但是在我国城镇化进程中,中小城市对转移人口吸引力小,不能适应我国城镇化发展的需要,成为制约我国城镇化健康可持续发展的重要因素之一。最新颁布的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》也明确指出:把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向,加强产业和公共服务资源布局引导,提升质量,增加数量。本文探讨了推进中小城市发展对我国城镇化进程的重要战略意义,并以此提出发展中小城市促进转移人口市民化的对策。

1 中小城市在城镇化战略中的重要意义

中小城市是我国合理的城镇化层级体系中的重要组成部分,且能够避免人口过度集中大城市或过度分散小城镇带来的种种弊端。在中西部地区大力发展中小城市,是实现就地就近城镇化的重要保证,能有效避免异地转移模式带来的沉重代价。市民化最重要的是改变城镇基本公共服务市民和农民工的二元结构,推进基本公共服务从广度和深度上向城镇常住人口全覆盖。而中小城市在解决人口市民化问题上具有自身独有的优势,需要大力推广。

1.1 发展中小城市 特别是在中西部地区依托县城发展中小城市,有利于实现转移人口的就地城镇化,促进区域间协调发展,避免“钟摆式”、“候鸟型”人口流动带来的巨大社会代价

“候鸟型”和“钟摆式”的大规模人口流动是我国城镇化的独特方式。这种不稳定的人口流动源于农村剩余劳动力的非家庭式迁移和异地转移(辜胜阻等,2012)。2012年,我国举家外出的农民工仅有3375万人,占外出农民工总数的20.7%(国家统计局,2013)。农民工的“候鸟式流动”而不是“家庭化迁徙”,使得农民工的家庭生活重心仍然在农村,由此带来“三留人口”的膨胀和“空心村”数量的增加。在农民工及其家人为这种非家庭式迁移和异地转移付出沉重代价的同时,这种城镇化方式也不利于区域间经济的平衡发展。劳动力属于经济发展的重要投入要素,中西部地区长期输出劳动力,使得这些地区发展缺乏充足的智力支持,造成区域间经济发展差距显著。统计资料显示,我国绝大部分外出农民工来自中西部地区(见表1)。然而,产业从东部地区向中西部地区转移和劳动力从东部沿海向内陆省份回归的“双转移”已成为我国区域经济发展的重要趋势。区域间产业转移为农民工返乡就业提供了条件,在经历了“离土又离乡”的异地转移之后,农民工的回流趋势日益显现。但是,中西部地区承接产业与劳动力“双转移”需要有一批功能完善的城市作为产业发展与劳动力生活的聚集地,一直以来中西部地区城镇化发展水平要落后于东部地区,无论在城市数量上还是在发展水平上都落后于东部地区(见表1)。在当前发展条件下,在中西部地区依托县城大力发展中小城市,使农民工实现就地城镇化,既能避免过去不合理劳动力转移模式所带来的沉重社会代价,又是缩小我国区域间发展差距,促进东中西部协调发展的重大战略选择。

表1 我国分地区城镇化水平及人口流动现状

Table 1 Urbanization and Population Migration among Regions in China

地区	东部		中部		西部		
	数量	比重(%)	数量	比重(%)	数量	比重(%)	
国土面积(万平方公里)	105.2	10.9	167	17.4	686.7	71.6	
城镇 发展	城市总数(个)	263	40.2	226	34.5	166	25.3
	特大城市(个)	54	44.3	38	31.1	30	24.6
	大城市(个)	40	33.9	47	39.8	31	26.3
	中等城市(个)	72	47.7	38	25.2	41	27.1
	小城市(个)	97	36.7	103	39.1	64	24.2
	十大城市群分布(个)	6		3		1	
城镇化率(%)	62.2		48.5		44.8		
人口 流动	各地区农民工占 全国比重(输出地,%)	42.6		31.4		26.0	
	外出农民工(%)	31.5		36.7		31.8	
	本地农民工(%)	60.8		22.9		16.3	
地域分布(输入地,%)	64.7		17.9		17.1		

注:①对东、中、西部的划分根据国发(2000)33号文件,不包括港澳台,国土面积的分地区数据相加不等于全国总计的指标,在计算东、中、西部地区占全国的比重时,分母为31个省(区、市)相加的合计数;②十大城市群包括:长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群。

资料来源:国家统计局.中国统计年鉴(2009).中国统计出版社,2009;住房和城乡建设部计划财务与外事司.中国城市建设统计年鉴(2008).中国计划出版社,2009;国家统计局农村司.2012年农民工监测调查报告.http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/27/content_2411923.htm 2013-05-27

1.2 发展中小城市创造条件让转移人口落户中小城市,有利于转移人口更好地享受城市优质的公共服务与城市文明,避免“半城镇化”

2013年我国城镇化率为53.7%,但户籍人口城镇化率只有36%左右,两个指标存在着17个百分点的差距,症结就是“半城镇化”问题。具体表现为大量的农民工实现了地域转移和职业转换,但身份和地位没有转变,在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面未能享受与城镇居民均等的基本公共服务。这一现象不仅让农民工无法真正融入城市,而且被逐渐“边缘化”,既不利于破解城市内部二元结构问题,提升转移人口生活质量和城市面貌,也不利于促进城镇化质量的提高和发展的可持续性。解决“半城镇化”问题,推进农民工市民化的关键是保障农民工享有平等的基本公共服务,落户中小城市对此有重要作用,能有效降低市民化成本,让转移人口更易融入城市。有研究表明,农民工市民化的人均成本约为10万元,但不同城市、不同地区、不同群体之间的市民化成本存在差异。以住房为例,2002~2012年,一线城市商品房平均售价涨幅超过300%,房价收入比高达15倍(王炜,2012),房租支出占很多来京工作者收入的50%以上。大城市高房价增大了农民工生活压力,成为阻碍农民工融入城市的重要制约因素。而中小城市房价相对特大城市要低,市民化难度也要远低于大城市。而且,现实情况表明,农民工也乐于落户到有一定发展基础的中小城市。统计表明,农民工希望落户到地级市、县级市、县城或小城镇的比例占农民工总数的31.7%(见表2)。对河北省进行调研发现,河北省有63%的农民工把社区城市作为落户首选城市,41%的农民工选择在本市落户,反映了这类城市功能比较健全,生活比较方便,生活成本相对较低,与落户农民工的乡土观念、生活体验比较契合。

表2 分年龄阶段农民工定居意愿交叉情况

Table 2 Willingness of Settlement Location among Migrant Workers by Age Group

年龄组	定居量	如果能够选择,你觉得希望定居在什么地方?								合计
		直辖市	省会或副省级城市	地级市	县级市	县城或小城镇	农村	只要是哪里都行	在哪里务工就呆在哪里	
16~25岁	人数(人)	307	203	158	151	311	118	128	455	1831
	年龄中的比例(%)	16.80	11.10	8.60	8.20	17.00	6.40	7.00	24.80	100
26~30岁	人数(人)	173	89	84	107	184	115	90	353	1195
	年龄中的比例(%)	14.50	7.40	7	9	15.40	9.60	7.50	29.50	100
31~40岁	人数(人)	113	66	51	85	171	99	87	297	969
	年龄中的比例(%)	11.70	6.80	5.30	8.80	17.60	10.20	9.00	30.70	100
41~50岁	人数(人)	47	37	13	27	55	43	40	114	376
	年龄中的比例(%)	12.50	9.80	3.50	7.20	14.60	11.40	10.60	30.30	100
50岁以上	人数(人)	12	6	1	2	6	16	7	18	68
	年龄中的比例(%)	17.60	8.80	1.50	2.90	8.80	23.50	10.30	26.50	100
合计	人数(人)	652	401	307	372	727	391	352	1237	4439
	年龄中的比例(%)	14.70	9.00	6.90	8.40	16.40	8.80	7.90	27.90	100

资料来源:国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化进程的总体态势与战略取向. 改革, 2011;5:19

2 大力推进中小城市发展的对策建议

发展中小城市,推进农业转移人口市民化,要增强中小城市的吸引力,促进无法扎根于大城市的农民工“回流”,实现就地城镇化和市民化。应完善中小城市产业发展基础,提高产业集聚程度以实现人口的聚集;遵循市民化=稳定就业+公共服务+安居及生活方式、观念改变的市民化路径,完善创业扶持政策与职业培训体系,提升中小城市对有技能有工作经验的“农海归”的吸纳能力,扶持“农海

归”以创业带动就业。要使常住在中小城市的农业转移人口实现市民化,避免不完全转移的“半城镇化”。通过制度创新,推广PPP模式提升中小城市基础设施建设的投融资能力,实行居住证制度推进基本公共服务常住人口全覆盖;建立多元的房屋供给体系,实现中小城市常住人口安居梦。

2.1 充分利用自身禀赋与产业人口“双转移”契机,通过产业专业化、集聚化发展,形成区域性特色产业集群,实现产业与劳动力在中小城市集聚,促进转移人口就地市民化

中小城市的产业发展首先不能盲目追求“大而全”的产业体系,而应在特色发展上多做文章,发展地方特色优势产业。其次,还应抓住产业与人口“双转移”的有利机遇,产业转移是市场经济规律作用下优化区域产业分工格局的必然要求,劳动力回流是要素市场价格变化形势下农民工的理性选择,是劳动力流动的一个重大转折。推进以产业和劳动力向中西部转移和回流为主要内容的“双转移”,不仅有利于优化产业空间布局,而且有利于推进均衡的人口市民化。

中小城市应围绕自身特点,充分发挥其在区位、资源、产业基础等方面的优势条件,发展区域性的特色产业集群。城镇之间要形成平衡的城镇体系,不同大小的城市之间要构建大对小的辐射和小对大的支持的良好互动格局,在功能、区位、规范等方面实现共存与互补。要打造中小城市区域“增长极”,立足自身优势产业,通过税收、金融、土地使用等有利政策引导企业在县域内实现集聚,打造农业特色小镇、现代工业重镇、商业大镇、边贸强镇、旅游名镇等,同时大力发展行业协会、商会等中间组织,发挥其在企业间沟通及调节的优势,避免企业间的恶性竞争。各地区要通过“桥梁产业”连接本地农村与临近城镇,放大其前向产业关联效应、后向产业关联效应、空间集聚效应、空间扩散效应,并能够在地方政府的配合支持下,统筹谋划,项目化推进,突破欠发达农村地区“农业产业化发育不良→农民工外流→农村空心化→城乡二元结构扩大化→农民持续外出打工→农业产业化不发达→农村城镇化步履维艰”的低水平发展陷阱。

中小城市自身要注重承接产业转移的平台建设,支持和鼓励龙头型民营企业发展,加快农民工市民化进程,促进转移人口就地城镇化。在承接产业转移的过程中,应大力发展多种形式的工业园区使其成为承接产业转移的主要载体,支撑转入产业的集聚发展,提升产业关联度,促进产业集中布局。积极引导企业向园区集中转移,鼓励原产业链的整体迁移,支持重点企业与协同关联企业共同转移,形成园区发展的规模效应,提升其辐射带动能力。要优化企业生存环境,完善园内要素流动的网络支撑,完善各类信息服务平台建设。要创新园内行政管理体制,提高产业转移入驻效率,构建资源共享和利益共享的发展格局。可借鉴湖南“大汉模式”的经验,充分发挥民营企业在城镇化推进过程中的作用,从县域战略定位、规划设计、市政建设、土地整理、住房建设、商业运营、旅游整体营销的链条式综合开发运营,实现自下而上市场化取向的城镇化。

2.2 不断完善中小城市创业扶持体系与就业培训体系,为“农海归”返乡创业带动就业提供金融支持,使转移人口拥有稳定就业,能更好地融入城市

“农海归”是指过去在沿海及大都市打工而现在返回家乡中小城市创业就业的农民工群体。“农海归”经过外出打工实践,拥有了创业所必需的技术、资本及技能,具有极强的创业热情。这为“农海归”创业创造了有利条件,是以创业带动就业最终实现转移人口稳定就业的重要途径。

首先,要建立完善的创业扶持政策体系,为“农海归”以及本地有创业意识的农民提供良好环境。政府要为“农海归”创业提供多重政策支持,要放宽登记条件,针对农民工创业的特点,应适当降低创业“门槛”。要按照“法无禁止即可为”的原则,放宽创业市场准入,鼓励农民工展开多种形式的创业活动。要加大对“农海归”创办企业的减税免税、财政补贴、政府采购力度,通过多重财税扶持手段,使农民工创业成本最小化。

其次,要构建农民工的就业培训体系,提升转移人口劳动技能。当前我国农民工中普遍存在着文

化水平低、缺乏一技之长的现象,严重制约了其顺利就业和创业。调查显示,只有初中文化程度的农民工占农民工总数的60.5%,接受过农业或非农业职业技能培训的人口比例只有31.8%。构建完善的职业培训体系对提升农民工就业能力至关重要。要积极整合现有教育资源,丰富农民工职业培训方式。开展企业与教育机构的深度合作。要加大政府对农民工培训的财政支出,同时企业也要承担相应的培训支出,建立多元的培训成本分担机制。立足农民工自身发展与企业需要,培训内容要与实际应用紧密衔接,同时注意提高农民工的综合素质。

再次,要鼓励社会资本大力发展服务“农海归”创业的中小银行和其它草根金融。融资问题是我国转移人口创业的最大难题,主要原因在于缺乏专门支持草根创业对应的草根金融机构。要大力发展城市民营中小银行,借鉴美国社区银行和国内浙江泰隆银行的发展经验,发挥其人缘地缘优势,建立与创业者长期信任的合作关系。探索和发展类似互联网金融的新型金融,发挥其在扶持创业融资方面成本低、效率高的优势。大力发展天使投资,引导社会资本支持创业创新。发展多层次信用担保体系,建立健全中小企业信用担保风险补偿机制和激励机制,逐步扩大中小企业再担保资金规模。

2.3 完善公共私营合作制(PPP)发展中小城市基础设施,推进基本公共服务常住人口全覆盖,促进农业转移人口在中小城市实现市民化,避免“半城镇化”问题

农业转移人口的市民化不能仅凭“一纸户籍”。如果没有公共服务,即使实现落户也不是真正意义上的市民化。中小城市需要通过居住证这一载体,提供与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务,解决暂不具备落户条件或者不愿意落户的非户籍常住人口的基本公共服务保障问题。推进基本公共服务从广度和深度两个层面向城镇常住人口全覆盖的过程中,尤其要加强对转移人口“学有所教、病有所医、住有所居、老有所养”等基本公共服务和产品供给。中小城市地方政府要逐步提高转移人口市民化投入在财政支出中的比例,同时发挥社会资本在城镇化公共服务上的积极作用,通过政府购买公共服务的方式,提高公共服务的供给效率和覆盖面。

要激发社会资本参与城市基础设施建设的活力。实践证明较为理想的模式是公共私营合作制,即PPP(Public-Private Partnership)。国际经验表明,无论是单一的政府投资还是私人投资,基础设施的建设都无法达到预期的经济和社会效益,PPP模式逐渐被采用并得到推广。城镇化过程中的基础设施建设要进一步向社会资本开放,使政府财政资金和社会资本共同参与形成合力。对不同阶段、不同类型和不同强度的基础设施建设投资,应采取不同形式的PPP模式,并多渠道保证投资回报率。可考虑优先选择收益比较稳定、投资规模比较大、长期合同关系比较清楚、技术发展比较成熟的项目进行试点,如污水处理、市政供水、保障房建设、垃圾处理等,并运用PPP模式对现有项目进行升级改造,最大限度地提升中小城市基础设施供给水平。同时,要利用新型金融工具融资,将资金来源延伸至证券市场。在促进社会资本参与城镇化建设时,要注意充分利用土地的资本化红利,调动农民手中“沉睡的资本”。位于浙江温州的龙港镇,由原有仅6000人的5个小渔村,逐步发展为50万人口的小城市,实现了城市发展的“三级跳”,由一小渔村逐步发展成为了“中国第一座农民城”、产业城和小城市培育试点镇。其动力在于率先实行土地有偿使用、发展民营经济等制度改革,解决城市建设的资金问题和产业基础,成为我国不完全依赖于政府投资、依靠农民自身力量建设城镇的典型。

2.4 建立覆盖不同收入群体的多元化住房供给体系,增加中小套型商品房的供应,鼓励开发“共有产权住房”、加大保障性安居工程建设力度,让落户中小城市的居民实现安居梦想

居住权是我国公民享有的基本权利。保障中小城市居民的住房需求,需要构建“高端靠市场、中端靠调节、低端靠保障”的多层次住房保障供给体系。一要扩大中低端市场的房屋供给,增加中小套型商品房的供应,降低自住型改善型住房售价,鼓励企业投资开发“共有产权住房”、“限价房”,满足中小城市中买不起普通商品房又不至于“夹心层”的住房需求。二要多渠道扩容保障房建设资金,切实解决保障

房建设中资金短缺、效率低下问题。三要加大对城镇棚户区 and 城中村改造的政策支持力度,汇集政府、企业和个人的力量解决城市内部居住方式的二元结构问题,不仅能改善城市面貌,而且能提高土地和商品房的供给。四要完善住房租赁市场建设,规范租房市场发展,逐步建立起能与购房市场相互补充的完善的租房市场,对低收入人群进行租房补贴,改善其住房质量,满足其住房需求。

3 研究结论

我国城镇化道路应是可持续均衡发展的城镇化道路,应该坚持“两条腿”走路。一方面,要大力发展城市群,发挥特大城市“以大带小”的辐射作用,避免特大城市人口过度膨胀;另一方面,要依托县城和县域中心镇发展中小城市,提升中小城市对转移人口的吸引力。依托县城和县域中心镇发展中小城市可以有效降低城镇化发展成本,提高城镇化发展效率。引导农民工在中小城市落户,享受平等的公共服务,有利于稳步推进农民工的市民化,促进进城人口实现从农业到非农业的职业转换、从农村到城镇的地域转移以及从农民到市民身份转换的“三维转换”。县城是中国农村行政、生产、流通、交通、服务中心,它们是城市之“尾”,但却是农村城镇之“首”。依托我国县城已有的良好产业基础和城镇基础设施,不仅可以解决农民工市民化过程中的适应性问题,而且能大大降低因“候鸟式”流动的社会代价。中小城市住房等生活成本相对较低,生活节奏、生活方式、风俗习惯等与农村地区更加接近,农民工也愿意选择落户到与原居住地距离相近的中小城市。把县城建设成有吸引力的中小城市,既有利于避免过分分散的城镇化造成的土地浪费、污染难以治理的“农村病”,也能避免过度发展大城市造成的“城市病”。

提升中小城市吸引力是我国均衡城镇化的重大战略选择。发展中小城市是我国均衡城镇化必不可少的战略支点,对于推进我国新型城镇化健康可持续发展具有重要现实意义。当前,我国中小城市虽然数量众多,但由于中小城市产业基础较弱,职业发展机会相对较少,且受政府财力所限,城市基础设施和基本公共服务以及住房保障体系等方面与大城市存在明显差距,农业转移人口市民化水平较低,中小城市对转移人口的吸引力较弱,未能发挥其在城镇化进程中应有的作用。因此,提高中小城市对转移人口的吸引力是充分发挥中小城市在推进我国新型城镇化健康发展的关键。首先,稳定的就业是市民化的基础,中小城市产业发展需要依托自身优势,形成具有区域影响力的特色产业集群。政府要因势利导顺势而为创造有利条件,促进中小城市承接产业及劳动力“双转移”,以产业集聚带动人口聚集。其次,支持有一定人力、物质及社会资本积累的“农海归”返乡创业带动就业是解决转移人口就业的重要途径,要创造有利创业的政策环境和金融服务体系支持农海归创业,广泛开展农民工亟需的职业培训活动,提高其融入城市的能力。第三,解决中小城市政府资金瓶颈问题,要创新公私营合作机制(PPP),在政府与私人部门之间形成良好合作关系,支持、鼓励、吸引社会资本进入中小城市公共服务提供与基础设施建设,让转移人口平等享受子女教育、医疗、养老、技能培训等基本公共服务,利用社会资本的投入提升中小城市城镇化发展速度和发展质量。第四,鼓励社会资本参与中小城市保障性住房建设,让转移人口在中小城市实现住有所居。

健康可持续发展的城镇化关键在路径选择。要让几亿农业转移人口在城镇市民化,可采取多种不同的形式:一是让进城转移农业人口改变户籍、落户城镇的市民化形式;二是不改变户籍、持有居住证享有城镇基本公共服务的城镇常住人口市民化形式;三是就地就近城镇化的市民化形式;四是在城乡结合部城中村改造过程中,让村民变市民的市民化形式。推进转移人口市民化,实施新型城镇化,要处理好“人、业、钱、地、房”五大要素的关系。“人”是城镇化的核心。市民化=稳定就业+基本公共服务+安居及生活方式城镇化。“业”就是城镇化要有产业支撑、市民化要有稳定就业。产业支撑及转移人口稳定就业是城镇化的重要基础。要强化城镇化的产业支撑,促进产城融合,通过推动产业发展来提高城镇吸纳就业能力,实现城镇化与工业化、信息化的深度融合。“钱”是城镇化的重要保

障。“钱从哪儿来”的问题涉及到财税改革和金融改革,解决这一问题要建立多元化的改革成本分担机制和市场化的投融资机制。“地”是指土地的集约使用和推进新一轮的土地改革。在土地改革中使农民利益最大化是城镇化过程中必须处理好的重大问题。要让转移人口能够保留弃承包权,用好抵押权,能够用土地换股权,实现使用权的有序流转。“房”是进城人口住有所居的关键。解决住房问题则要建立覆盖不同收入群体的多元化城镇住房供给体系,使进城人口实现安居梦想。

参考文献/References:

- 1 辜胜阻,成德宁.农村城镇化的战略意义与战略选择.中国人口科学,1999;3:32
Gu Shengzu and Cheng Dening. 1999. The Strategic Significance and Choice of Rural Urbanization. Chinese Journal of Population Science 3: 32.
- 2 李克强.协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择.行政管理改革,2012;12:9
Li Keqiang. 2012. Coordinating the Promotion of Urbanization is a Strategic Way to Accomplish China's Modernization. Administration Reform 12:9.
- 3 牛文元.中国城市发展报告(2001-2002).西苑出版社,2003:194
Niu Wen yuan. 2003. The Report of Development of China's Cities. Xiyuan Publishing House: 194.
- 4 王小鲁.中国城市化路径与城市规模的经济分析.经济研究,2010;10:22
Wang Xiaolu. 2010. Urbanization Path and City Scale in China: An Economic Analysis. Economic Research Journal 10: 22.
- 5 冯奎.多元复合型县域城镇化战略研究.经济纵横,2012;5:9-10
Feng Kui. 2012. Strategic Research of Multivariate Composite Rural Urbanization. Economic Review 5: 9-10.
- 6 王伟.一线城市房价收入比高达15倍,民众难承受.时代风采,2012;4:19-22
Wang Wei. 2012. The Housing Price is 15 times Higher than the Income in First-tier Cities, Which is Unaffordable for the Residents. Modern Elegance 4: 19-22.
- 7 辜胜阻,刘江日.城镇化要从“要素投入”走向“创新驱动”.人口研究,2012;6:6-7
Gu Shengzu and Liu Jiangri. 2012. Urbanization Transition in China: From A Factor-driven to An Innovation-driven Approach. Population Research 6: 6-7.
- 8 国家统计局.2012年中国农民工调查监测报告.国家统计局网站,2013-05-27, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html
The National Bureau of Statistics of China. 2013. A Monitoring Survey Report of Rural Migrant Workers 2012. The National Bureau of Statistics of China Website. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html

(责任编辑:石玲 收稿时间:2014-03)