

反思当前城镇化发展中的五种偏向

辜胜阻 杨 威

【摘要】城镇化是关系中国经济发展转型的重大战略问题。文章认为未来中国城镇化可持续发展须坚持城镇化与工业化、农业现代化及信息化的“四化协调”原则,分析了中国城镇化过程中的五大偏向问题,提出实现中国城镇化可持续发展需要实施均衡城镇化发展模式、解决城市政府对土地财政的过度依赖问题、鼓励农民工家庭式迁移和就近转移、推进农民工与市民的平权、改变各城市在 GDP 上的恶性竞争局面。

【关键词】城镇化 可持续发展 城镇化偏向

【作者】辜胜阻 武汉大学战略管理研究院院长、教授;杨 威 武汉大学经济与管理学院,博士研究生。

城镇化是关系中国经济发展转型的重大战略问题。国家“十二五”规划明确提出,“要积极稳妥推进城镇化”,“坚持走中国特色城镇化道路,科学制定城镇化发展规划,促进城镇化健康发展”。2011年,中国城镇化率达到51.27%,实现了中国社会结构的历史性转变。相比国外城镇化进程,中国30年城镇化进程较为迅速。然而,当我们在为中国城镇化“跨越式”发展而高兴的同时,也在担心中国城镇化发展是否可持续?

健康可持续发展的城镇化必须建立在产业支撑和实体经济的坚实基础上,实现城镇化与工业化、农业现代化和信息化的“四化”协调发展。首先,城镇化要与工业化、与制造业由大向强转变相协调,城镇化要建立在以制造业为基础的实体经济基础上,防止“产业空心化”。要防止脱离实体经济、没有产业支撑的拉美式城镇化陷阱,大力优化城镇实业经营环境,发展服务业尤其是高端生产性服务业,推进制造业转型升级,巩固城镇化的实体经济基础。其次,城镇化要与农业现代化相协调,加快城乡统筹,通过现代化释放更多劳动力,促进城乡互动协调发展。国家“十二五”规划明确提出,“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,是‘十二五’时期的一项重大任务”。未来城镇化发展要以城乡统筹为导向,通过工业反哺农业、城市支持农村,缩小城乡差距,推进农业现代化,促进城乡互动协调发展(辜胜阻等,2009)。第三,城镇化要与信息化相协调,在城镇化进程中通过建设智慧城市来提高城镇化质量和获取城镇化发展红利。世界银行在《2030年的中国》报告中认为,“智慧城镇化”是中国未来城镇化发展的重要方向。实践表明,发展智慧城市,是提高城镇化质量、推进内涵型城镇化建设的重要举措。如据世界银行测算,一座百万人

口智慧城市的建设,在投入不变的前提下实施全方位的智慧化管理,将使城市的发展红利增加 3 倍(张伟,2011)。

一、当前城镇化进程和城市发展中的“五大偏向”

改革开放以来,中国城镇化快速发展,但是也需要反思在城镇化过程中的过度依赖土地财政、人口过度集中于大城市、过多的非家庭式城乡人口迁移、过高的半城镇化和城市间恶性的 GDP 硬实力竞争等多种偏向。

(一)城市政府过度依赖“土地红利”,“土地财政”使过高地价推高房价,城市房地产形成高度“泡沫”态势

“分税制”改革后,受限于地方政府财权与事权的不匹配,土地出让金成为地方政府推进城镇化建设的重要资金来源,但也造成城市政府的“土地财政依赖症”(见表 1)。一方面,土地财政推高了房价,加剧了房地产的“泡沫化”,过度透支了居民消费能力,北京、上海、广州等特大城市阻碍了人才进入,制约了城镇化长期发展。如实证研究发现,地方政府对土地财政的依赖程度越高,在其他条件相同的情况下,该城市的房价指数也越高,即政府对房价的上涨可能存在较为显著的推动作用(张双长、李稻葵,2010)。另一方面,也形成了城市“征地—卖地—收益”的粗放式土地经营模式,造成了土地资源的极大浪费。如有统计显示:2000~2009 年,城市建成区面积、建设用地面积分别增长了 69.8%、75.1%,但城镇常住人口仅增加了 28.7%(周慧兰、曹理达,2011),使城镇化发展面临着不可持续的风险。

表 1 2001~2010 年全国土地出让金数据汇总

	年 份									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
土地出让金(亿元)	1296	2417	5421	6412	5884	7677	13000	9600	16000	27000
地方财政收(亿元)	7803	8515	9850	11893	15101	18304	23573	28650	32581	35383
占地方财政收入比例(%)	16.6	28.4	55.0	53.9	39.0	41.9	55.2	33.5	63.4	76.6

资料来源:张燕君等(2012):《土地制度与“土地财政”对房价上涨的影响及平抑对策》,《理论导刊》,第 2 期。

(二)城镇化过度依赖超级城市、特大城市而不是大都市圈,人口过度集中于特大城市造成“大城市病”的集中爆发

中国城镇化在高速发展的进程中,人口过度集中于超级城市和特大城市,如农民工总量的 65.4%集中在东部地区,其中外出农民工的 64.7%集中在地级市以上城市(国家统计局,2012),导致城镇发展规模并不均衡。一方面给大城市带来了交通堵塞、环境污染、资源紧张、城市贫富两极分化等“大城市病”的困扰;另一方面也导致中小城镇的规模过小,缺乏集聚效应。如占国土面积超过 70%的西部地区城市比重却不到 30%,城镇化水平只有 38.3%,中西部地区中小城市

发展非常不足(见表2)。城市的资源环境承载力是有限的,城市的发展规模超出了原有的组织管理能力和资源环境承载力时,就必然降低城市居民生活质量,影响城市功能正常运行和可持续发展。如有统计显示,全国667个城市,约有2/3的城市交通在高峰时段出现拥堵,2/3的城市被“垃圾围城”(陈文胜、王文强,2011)。有研究发现,受制于城市管理模式滞后、城市公共服务供给落后于居民消费升级需要,城镇化水平在50%~70%之间将是“城市病”的爆发期(张忠华、刘飞,2012),为此国家“十二五”规划纲要明确提出要“预防和治理‘城市病’”。

表2 中国分地区城镇化水平及人口流动现状

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						
城市个数	263	40.2	226	34.5	166	25.3
特大城市	54	44.3	38	31.1	30	24.6
大城市	40	33.9	47	39.8	31	26.3
中等城市	72	47.7	38	25.2	41	27.1
小城市	97	36.7	103	39.1	64	24.2
十大城市群分布	6		3		1	
城镇化率(%)	56.2		43.0		38.3	
人口流动						
输出地农民工占全国比重(%)	42.7		31.4		25.9	
外出农民工(%)	31.6		36.6		31.8	
本地农民工(%)	61.4		22.7		15.9	
输入地农民工就业地域分布(%)	65.4		17.6		16.7	

资料来源:城镇发展的数据来自辜胜阻等,2010;人口流动的数据来自国家统计局(2012):《2011年农民工监测调查报告》,国家统计局网站。

(三) 过度依赖人口非家庭式迁移和异地转移,大量“钟摆式”和“候鸟型”人口流动造成“留守儿童、留守老人、留守妇女”的巨大社会代价

目前,中国两亿多农民工中,已婚者占73.4%,其中外出农民工已婚者达58.2%,但近80%农民工是单纯劳动力转移而非家庭迁移(国家统计局,2012),家庭生活重心保留在农村,并且多在假期和农忙期间返乡,预期自己年老、生病、失业时仍将返回农村,从而呈现显著的“钟摆式”和“候鸟型”流动模式。这种单纯的劳动力异地流动带来了沉重的社会代价:首先,牺牲了“三代人”的幸福。据统计,在农村人口中,约有5000万留守儿童,4000万留守老人和4700万留守妇女(刘杰,2011),农民工自身缺乏家庭幸福感,留守长辈的劳动和精神负担加重,留守儿童的教育、心理、安全等问题突出。其次,带来了严重社会隐患。在农村壮年劳动力转移之后,农村空心化问题日益突出,社会治安状况堪忧,而务农重任落在妇女和老人身上,又进一步制约农业现代化的发展。

(四) 过度依赖“人口红利”和农民工不彻底转移的“半城镇化”发展模式,造成农民工权益缺失

中国当前的“半城镇化”突出表现为农民工既不能完全从农村和农业中退出,也不能完全融入城市,身份得不到确认,只是简单实现了职业转换和地域转移。这导致城市对农民工是“只用一时,不管终生”,“经济上接纳,社会上拒绝”,难以享受到与城镇居民平等的公共服务和社会权益。调查显示,目前外出农民工参加养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别仅为 13.9%、23.6%、16.7%、8.0%和 5.6%(见图)。同时,企业对农民工是“取而不予,用而不养”,与城市劳动者相比面临“同工不同酬,同工不同时,同工不同权”的不公平待遇,农民工多从事脏、累、苦、险性质工作,员工待遇差。如当前 41.3%的农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴,这些农民工每人月均居住支出 335 元,占其月均收入的 16.0%(国家统计局,2012)。

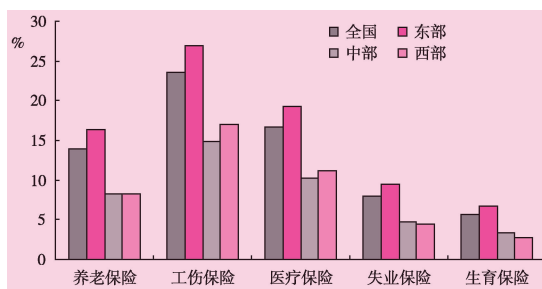


图 2011 年外出农民工在不同地区务工参加社会保障的比例

资料来源:国家统计局(2012):《2011 年中国农民工调查监测报告》,国家统计局网站。

(五) 在城镇化进程和城市竞争过程中,过度重视 GDP 等硬实力和高楼广场等硬环境,忽视软实力和软环境,城市间形成 GDP 恶性竞争局面

如果说 GDP 规模、高楼大厦,道路交通是城市的“硬实力”或“硬环境”,那么城市精神文化、居民道德修养和城市社会服务等就是城市的“软实力”或“软环境”。对于城市发展而言,软实力具有双重功能,对内它担负着维持城市可持续发展的重任,对外它是增强城市竞争力的核心要素(金周英,2008)。没有“软实力”或者“软实力”不好的城市,和计算机的裸机一样是没有活力的。但是,当前中国城镇化发展过程中,偏重于进行 GDP 规模、高楼大厦、道路广场等“硬实力”竞争,而忽视了“软实力”和“软环境”建设:重 GDP 规模,轻民生幸福;重“大拆大建”、“推倒重来”,轻传统保护;重“贪大求洋”、“攀高比新”,轻人文关怀;重“形象工程”,轻功能效果。古希腊哲学家亚里士多德曾说,人们为了活着而聚集到城市,为了生活得更加美好而居留于城市。城市间 GDP 恶性竞争扭曲了城市发展的目的,忽略了改善民生、让居民生活更美好的本质。竞争导向的扭曲,一方面导致城市记忆的消失、千城面貌趋同,“南方北方一个样,大城小城一个样,城里城外一个样”,缺乏居民文化认同感和对外的文化吸引力,城市精神衰落;另一方面也导致许多市政设施使用率低,建设资金浪费。据统计,全国的城市和建制镇中,约 1/5 存在铺张浪费的“形象广场”(冯华,2006)。

二、改变城镇化失衡实现可持续发展的战略思考

改变城镇化失衡,推动中国城镇化可持续发展,需要着力避免当前城镇化过程中的多

重偏向,让中国城镇化健康发展。

(一)要深化财税体制的改革,改变城市政府对土地财政的过度依赖,形成多层次的住房供应体系,使房地产“去泡沫化”,让房价回归合理价位

土地财政是不可持续的,依靠土地财政推动城镇化建设也非长久之计。要坚持事权与财权相匹配的原则,合理界定中央政府与地方政府的公共服务职责。探讨扩大地方政府发行城镇建设债券试点,研究开征保有环节房地产税等税种,吸引民间资本参与城镇建设,逐步取代城镇建设依赖土地出让金的局面。要积极推行“扁平化”的财政体制改革,改变地方政府“土地财政依赖症”。未来应该继续在省以下启动和推动“省直管县”财政管理体制和“乡财县管”财政管理方式的改革。要构建城镇多层次的住房供应体系,逐步挤压房地产“泡沫”。就像车市一样,有低档、中档、高档,满足不同人群的需要,房地产市场也需要构建一个包括高端、中端和低端商品房,保障房的多层次的住房供应体系。要借鉴国际经验,探索利用法律、税收、金融等措施调控社会闲置房源,减少空置率,抑制投资性住房需求,加强房价管控,使房价回归合理。

(二)要采取均衡城镇化发展模式,大都市与中小城市协调共进,对“大城市病”进行标本兼治

引导农村剩余劳动力有序流动、合理分布,有助于提升城镇化整体效益、减少“大城市病”。要实施均衡城镇化战略,在以大城市为依托发挥大都市圈规模效应和集聚效应的同时,重视在都市圈以外地区发展中小城市和县城,推进农村城镇化(辜胜阻等,2010)。依托县城发展一批中小城市、推进据点式城镇化:在100万人口以上的大县把城关镇发展为30万~50万人的中等城市;在50万~100万人的中等县以城关镇为依托建立20万~30万人的中小城市;在50万以下人口的小县则要拓展县城。在都市圈发展中,要培育战略性新兴产业和现代服务业,加强城市间产业分工协作,发挥市场配置资源的基础性作用,大力提升都市圈的规模效应和集聚效应。要通过利用“智慧城市”先进技术和手段,加强城市规划和组织管理,治理“大城市病”,提高城市的组织管理效率。合理进行空间规划和交通规划,发展公共交通等,来解决交通拥堵问题;加强污染治理和生态建设等,克服大城市环境污染。

(三)要推进劳动力输出省份的农民工的回归,让更多的农村剩余劳动力进行家庭式迁移和就近转移,减少过高异地流动带来的沉重社会代价

研究发现,东部和中西部地区就业在就业机会、工资待遇等方面的比较收益差距较大影响了农民工转移的地域选择(辜胜阻,2011)。为此,要推进产业向中西部转移,为农民工就业创造良好条件。中西部城镇要完善承接产业转移的激励政策,健全基础设施、建立承接产业转移园区、完善产业配套服务能力、优化政府投资服务,大力吸引国外及东部地区企业进入。加强对农民工的职业教育培训,提升农民工就地转移的能力。加强对农民工职业技能教育的资金、人力支持,使用财税政策吸引企业参与农民工职业教育培训,改革农民工职业技能教学内容,创新教育模式,强化有助于农民工本地就业的就业技能的培训。鼓励农民工家庭式迁移,减少大规模异地流动的社会代价。

(四)要推进农民工市民化,构建适合农民工特点的医疗、住房及社会保障制度,实现农民工的市民梦、安居梦、创业梦“三大梦想”

实现城镇化健康发展的一个重要内容就是要让进城农民能够在城市“安得下来”,保障农民工合法权益。为此,要改革户籍制度,推进公共服务均等化,实现农民工的“市民梦”。因地制宜,对不同规模城镇户籍制度改革实行不同的政策,像北京、上海这样的大城市不可能完全放开,但在中等城市,应该积极放开户籍,小城市更是可以完全放开。要分类指导,帮助新生代农民工及老一代农民工的“精英群体”率先实现“市民化”。循序渐进,先构建适合农民工特点的教育、医疗、住房、社会保障体系,改善城市农民工子女的就学条件,再逐步实现市民和农民工的基本公共服务一体化。先让农民工落户,从身份上市民化,再通过教育宣传等提高农民工对城市的文化认同,实现心理上的市民化。要扶持返乡农民工创业,盘活土地资本支持农民工创业,实现农民工的“创业梦”。要通过设立创业园区,优化返乡创业审批机制,强化创业技能培训,建立创业专项扶持基金,减免创业税费等措施,扶持农民工创业。要探索农村土地使用权的财产抵押机制,盘活土地资本,提供创业资金来源。要推进城镇安居工程建设,实现农民工的“安居梦”。要逐步将农民工纳入城镇保障性住房的覆盖范围,构建“政府—企业雇主—农民工个人”三者相结合的多渠道保障房资金筹措机制,探讨农民工的农村住房或宅基地与城镇住房置换,使用财税政策鼓励企业建立农民工的标准员工宿舍。

(五)要重视城市“软实力”和“软环境”的建设,改变各城市在 GDP 上的恶性竞争局面,提升城市居民的幸福指数,增强城市特色和综合竞争力

当前各城市之间的竞争,已经从比 GDP、比区位、比资源向比文化、比环境、比服务转变,一句话就是“软实力”的竞争。文化是国家软力量主要来源之一(Joseph, 1990),而文化资源、传播力度、社会和谐则是影响城市软实力的直接因素(陶建杰, 2010)。从偏科学规划的“功能城市”发展理念向偏人文关怀的“文化城市”理念转变,已成为优化居民生活的“软环境”,促进城市可持续发展的国际共识。如伦敦将文化视为城市的“心搏”,新加坡明确提出“文艺复兴城市”,首尔把以文化为中心的市政方针放在首位,确立 2015 年建成“文化城市”的愿景(吴忠, 2010)。为此,中国城镇化建设要以建立“幸福城市”和“和谐城市”为目标,着力提升居民生活幸福感。将城市发展从 GDP 竞争导向向民生竞争导向转变,完善政府绩效考核标准,将居民幸福指数、城市公共服务水平等指标纳入考核,着力增强居民对城市的归属感和幸福感。重视以政府服务而非“形象工程”来提升城市美誉度。政府需要从“管理型政府”向“服务型政府”转变,强化政府公共服务能力。加强对城市传统文化的保护和创新。要保护城市传统文化及物质载体,挖掘并创新具有城市个性的优势文化,大力发展城市文化创意产业。

三、研究结论

城镇化是实现中国经济可持续发展的引擎。可持续发展的理念要求中国城镇化必须

坚持“四化协调”原则:城镇化要与工业化相协调,建立在实体经济基础上:农业要稳,制造业要强,服务业要大,防止“产业空心化”;城镇化要与农业现代化相协调,加快城乡统筹;城镇化要与信息化相协调,通过建设智慧城市来提高城镇化质量和获取城镇化发展红利。改革开放以来,中国城镇化在取得显著成绩的同时也存在多重偏向和失衡,未来必须反思这些城镇化偏向,克服城镇化失衡,推动智慧城镇化,实现城镇化的可持续发展。为此,要通过深化财税体制的改革、构建城市财权与事权相匹配的城市财政体制,改变城市政府过度依赖“土地红利”,高地价推高房价的偏向。要通过采取均衡城镇化发展模式、加强城市建设规划与管理来缓解人口过度集中于大城市造成“大城市病”的偏向。通过推进产业向中西部转移、加强对农民工的职业教育培训来解决城镇化过度依赖人口非家庭式迁移和异地转移,造成巨大社会代价的偏向。通过改革户籍制度、推进农民工与市民逐步平权、推进城镇安居工程建设来解决城镇化过度依赖农民工不彻底转移的“半城镇化”和过度依赖“人口红利”的偏向。要通过改善政府公共服务、提高城市“软实力”营造“软环境”、提升居民生活幸福指数来解决城镇化建设过度重视“硬实力”和“硬环境”及GDP恶性竞争的偏向。

参考文献:

1. 陈文胜、王文强(2011):《规划不合理致城市交通拥堵》,《中国社会科学报》,12月8日。
2. 冯华(2006):《奢华成风跟风模仿片面追高城市建设病该治了》,《人民日报》,8月7日。
3. 国家统计局(2012):《2011年农民工监测调查报告》,国家统计局网站,4月27日。
4. 辜胜阻等(2009):《中国特色城镇化道路研究》,《中国人口·资源与环境》,第1期。
5. 辜胜阻等(2010):《均衡城镇化:大都市与中小城市协调共进》,《人口研究》,第5期。
6. 辜胜阻、李华(2011):《以“用工荒”为契机推动经济转型升级》,《中国人口科学》,第4期。
7. 金周英(2008):《从国家软实力到企业软实力》,《中国软科学》,第8期。
8. 刘杰(2011):《调查称中国每年近三千万亩耕地因农村人进城撂荒》,央视《新闻1+1》,9月13日。
9. 陶建杰(2010):《中国城市软实力评价及实证研究》,《同济大学学报(社会科学版)》,第4期。
10. 吴忠(2011):《提升城市文化软实力的意义与路径选择》,《学术界》,第5期。
11. 周慧兰、曹理达(2011):《农村产业结构调整战略》,《21世纪经济报道》,9月17日。
12. 张双长、李稻葵(2010):《“二次房改”的财政基础分析——基于土地财政与房地产价格关系的视角》,《财政研究》,第7期。
13. 张伟(2011):《破解“城市病”智慧城市渐行渐近》,《中国高新技术产业导报》,8月8日。
14. 张忠华、刘飞(2012):《当前中国城市病问题及其治理》,《发展研究》,第2期。
15. Joseph S. Nye Jr(1990), The Changing Nature of World Power. *Political Science Quarterly*. Vol.105(2).

(责任编辑:朱 犁)