

# 我国城镇化战略调整思路

魏后凯

## 一、当前我国城镇化已经进入减速时期

自建国以来,我国城镇化的推进大体可分为三个阶段:1950—1977年为波浪起伏时期,城镇化率平均每年提高0.25个百分点;1978—1995年为稳步推进时期,城镇化率平均每年提高0.64个百分点;1996—2009年为加速推进时期,城镇化率平均每年提高1.25个百分点。相比较而言,自改革开放以来,我国城镇化推进的速度呈现出逐步加速的趋势。1996—2009年全国城镇化率年均提高幅度是1978—1995年的2.0倍,是改革开放以前的5.0倍。

在“十二五”乃至今后较长一段时期内,我国的城镇化究竟是继续加速还是向减速转变?这是值得深入研究的一个重大战略问题。目前流行的观点认为未来我国的城镇化仍将处于一个加速推进的时期,有的同志甚至提出,未来我国的城镇化将处于一个“高潮期”。得出这种判断其理论依据是,根据城镇化的S型曲线理论,通常认为,30—70%的区间属于城镇化的加速时期。实际上,这是一个理论上的认识误区。我们认为,未来我国城镇化将进入减速时期,城镇化推进的速度会逐渐放慢。

首先,在30—70%的区间,虽然城镇化会呈现出快速推进的趋势,但50%的城镇化率是一个重要的转折点或者拐点。以此为界,可以把城镇化快速推进阶段分为加速和减速两个时期。其中,30—50%的区间为加速时期;50—70%的区间为减速时期。如果在50—70%的区间城镇化

也呈现加速推进的话,那么就不可能顺利转入到70%以后的稳定发展阶段。2009年,我国城镇化率已达到46.59%,预计到2013年将超过50%,届时我国将进入城镇化减速时期。

其次,从发达国家经验看,当城镇化率超过50%以后,城镇化将出现逐渐减速的趋势。例如,美国1880年城镇化率为28.2%,1920年为51.2%,1960年达到69.9%。在加速期(1880—1920年)城镇化率年均增加0.58个百分点,而减速期(1920—1960年)下降到0.47个百分点。日本1947年城镇化率为33.1%,1967年为49.7%,2009年达到66.6%。在加速期(1947—1967年)年均增加0.83个百分点,而减速期(1967—2009年)下降到0.40个百分点,不到加速期的一半。

第三,近年来我国城镇化速度已经出现逐渐放缓的趋势。在“九五”计划时期,我国城镇化率平均每年提高1.44个百分点,“十五”时期平均每年提高1.35个百分点,而“十一五”前4年平均每年提高幅度已下降到0.9个百分点。在东部一些发达地区,近年来城镇化减速的趋势十分明显。如江苏在30—50%的区间(1997—2005年)城镇化率平均每年提高2.6个百分点,而此后的2006—2009年则下降到1.3个百分点。

总之,在今后一段时期内,我国仍将处于城镇化的快速推进时期,但相比较而言,城镇化率每年提高的幅度将会有所减缓。预计今后我国城镇化率年均提高幅度将保持在0.8—1.0个百分点左右,很难再现“九五”

和“十五”时期平均每年提高1.35—1.45个百分点的增幅,继续保持这样的高速扩张态势难度很大。据此估计,到2015年,我国的城镇化水平将达到52%左右;到2030年,将达到65%左右。

应该看到,目前我国各地区发展水平差异较大,还处于不同的城镇化发展阶段。2009年东北地区和东部地区城镇化率已超过55%,分别达到56.9%和56.7%,而中西部地区城镇化水平仍较低,其中中部地区为42.3%,西部地区只有39.4%。因此,未来我国四大区域城镇化将呈现出不同的发展格局,东部和东北地区已进入减速期,而中西部地区仍将处于加速期。

## 二、减速期我国城镇化战略的调整思路

当前,我国的城镇化还是一种典型的不完全城镇化。我国现行统计的城镇人口包括大量在城镇常住的农民工。2010年,我国农民工总量达2.4亿人,其中相当部分常住在城镇。这些常住在城镇的农民工虽然被算是城镇人口,但他们在劳动就业、工资福利、子女教育、社会保障、保障性住房购买等方面仍很难享受城镇居民同等待遇。同时,在全国地级及以上城市市辖区总人口中,农业人口的比重高达40%。如果考虑到市辖区中大量的农业人口和还没有完全融入城市的大量农民工等因素,完全的人口城镇化率至少要降低10个百分点以上。

因此,目前我国46.59%的城镇化率只是统计上的不完全城镇化率。

尽管从统计上看城镇人口比重在快速提升,但城镇居民素质、生活质量、消费行为、思想观念和管理方法却难以跟上,城镇化的质量还较低,与人口城镇化速度远不相适应。可以认为,当前我国城镇化面临的主要矛盾并非是速度不快、水平较低的问题,而是质量不高的问题。在我国城镇化进入减速期后,必须从根本上改变过去那种重速度、轻质量的做法,坚持速度与质量并重,加快完全城镇化的进程,全面提高城镇化质量,把城镇化快速推进与质量提升有机结合起来,促使城镇化从单纯追求速度型向着力提升质量型转变,从不完全城镇化向完全城镇化转变,这是今后一段时期内我国推进城镇化的核心任务。在减速期,应高度关注以下几方面问题:

#### (一) 加快推进农民工市民化进程

尽快解决农民工市民化问题,这是全面提高城镇化质量的关键所在。为此,要按照“多层统筹、区域协调、分类指导、农民主体”的原则,分阶段积极推进进城农民工的市民化进程,逐步让农民工在社会保障、就业和转岗培训、公共服务、保障性住房、子女教育等方面享受市民同等的待遇,实现农民工“有信用、有保障、有岗位、有资产、有组织”的市民化目标。当前,要重点加快农民工信息系统和信用体系建设,实行城乡平等的就业制度,建立城乡普惠的公共服务制度,推动形成城乡统一的社会保障、社会福利和户籍管理制度,尽快将农民工工伤保险、医疗保险、养老保险全部列入强制保险范围,并在住房、子女教育、卫生等领域加大对农民工倾斜的力度,切实降低农民进城落户的门槛和成本,使广大进城农民工能够和谐地融入城市、共享城镇化的利益和成果。

#### (二) 提高大都市区的综合承载能力

大都市区是吸纳新增城镇人口

的主渠道。从世界范围看,1975年超过100万的大都市区人口占世界城镇人口的37.2%,2009年达到50.1%,2025年预计将达到56.6%,届时我国也将达到43.0%。我国大都市区面临的突出问题是,城市建设用地紧张,进城门槛和成本较高,生态环境压力大,承载能力受限,有的已出现膨胀病迹象。为此,要加快郊区化和一体化进程,优化空间结构,促进产业转型和功能提升,提高大都市区综合承载能力。可以考虑放开大都市区郊区(县)、周边中小城市和小城镇的户籍限制,鼓励大都市中心区人口和产业向周边扩散,同时加快都市区内快速交通网络建设,优先发展公共交通尤其是大容量轨道交通,积极推进基础设施、产业布局、环境治理、要素市场、劳动就业和社会保障等一体化,促进进城农民在大都市区郊区(县)和周边城镇居住,并通过快速交通体系到城区上班,或者实现就近就业。

#### (三) 进一步增强小城镇的吸纳能力

小城镇数量多、分布广,吸纳容量大,是今后吸纳农民进城的重要载体。当前小城镇面临的关键问题是,基础设施落后,公共服务水平低,产业支撑乏力,对农民缺乏吸引力,其吸纳能力不足。为此,要切实加强基础设施建设,提高公共服务能力和水平,积极培育特色优势产业,不断扩大就业机会,提高小城镇的人口吸纳能力。可以考虑由中央财政设立国家小城镇建设专项资金,重点支持小城镇基础设施、公共服务设施和安居工程建设,并采取“以奖代投”的办法,对各地小城镇建设实行奖励政策。对小城镇符合国家产业政策和环保要求的新办企业,要实行小额贴息贷款支持。

#### (四) 注重提高城镇土地利用效率

近年来,我国城市建设用地规模迅猛扩张,土地的城镇化远快于人口

的城镇化。同时,城市用地结构不合理,工业用地比例偏高,居住和生态用地比重偏低。一些城市甚至以牺牲居住和生态用地为代价来高速推进工业化,工业用地规模过大、价格偏低、比重过高,利用效率太低。今后,必须坚持以人为本的科学发展理念,把人的需要放在首位,按照生活、生态、生产的优先次序,合理确定城市用地结构和比例,调控城市用地价格,并设置各类城市工业用地比重的最高限度。要逐步增加城市居住和生态用地的比例,严格执行城市工业用地招拍挂制度,不断提高工业用地效率。

#### (五) 重视城镇特色培育和品质提升

缺乏特色,品位不高,重建设、轻管理,这是当前我国城镇发展面临的普遍问题。随着我国城镇化速度的减缓,今后各地在推进城镇化的过程中,应更加注重城镇特色培育和品质提升,切实加强城镇的现代化管理,建设智能化、人性化、生态化的特色城镇,走特色城镇化之路。一是注重培育城镇文化,塑造城镇精神,增强城镇品牌意识,并把城镇文化和精神融入到城镇规划、景观和建筑设计、开发建设之中,彰显城镇的个性和特色,提升城镇品质,改变“千城一面”的局面。二是强化大中小城市和小城镇之间的分工协作,推动大城市提升产业层次和中心功能,逐步向高端化和服务化方向发展,鼓励中小城市和小城镇走“专精特新”的特色专业化道路,构筑一个优势互补、合理分工、错位竞争、互动融合的城镇产业发展格局。三是要高度重视现代化城镇管理工作,把城镇建设和管理有机结合起来,实现从重建设到建管并举、重在管理的转变。■

(魏后凯,中国社科院城市发展与环境研究所副所长、研究员)