

辜胜阻,曹冬梅,韩龙艳.“十三五”中国城镇化六大转型与健康发展[J].中国人口·资源与环境,2017,27(4):6-15. [GU Shengzu, CAO Dongmei, HAN Longyan. Transformation and development of urbanization in China during the 13th Five Year Plan period [J]. China population, resources and environment, 2017, 27(4): 6-15.]

“十三五”中国城镇化六大转型与健康发展

辜胜阻 曹冬梅 韩龙艳

(武汉大学战略管理研究院 湖北 武汉 430072)

摘要 新型城镇化是中国最大的潜在内需,是深化供给侧结构性改革的突破口,是引领“十三五”时期经济发展的引擎。本文在对中国城镇化深入分析的基础上,发现当前中国城镇化面临着以人为本不够、城镇化效率不高、绿色发展不够、城镇规模结构不平衡、市场化不足、协调发展不够六大问题。结合“十三五”规划纲要提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,文章认为“十三五”期间城镇化要实现健康发展,需要推动六大转型:①通过采取差别化落户政策和居住证制度并行的市民化二维路径,实现从以地为中心的城镇化转向以人为本的城镇化;②通过土地价格市场化、提升人力资本、避免重复投资和过度投资来提高土地、劳动、资本的使用效率,实现从低效利用要素的城镇化转向高效率和高质量的城镇化;③通过转变经济发展方式和提升城市管理水平,实现从“高耗能、高排放、高污染”的城镇化转向人口、资源、环境可持续发展的绿色城镇化;④通过依托城市群这一平台,实现从规模结构不合理、大中小城市不协调的城镇化转向城市群一体化高效发展、大中小城市协调发展、规模效应和集聚效应充分发挥的城镇化;⑤通过转变政府职能,发挥市场机制在资源配置中的决定性作用,实现从“政府主导”的城镇化转向“市场主导、政府引导”、民间资本作用充分发挥的城镇化;⑥通过推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,实现从城镇化与工业化、信息化、农业现代化发展不协调、产城脱节转向“四化同步”、产城融合的发展方式。

关键词 “十三五规划”;新型城镇化;农民工市民化;绿色发展;大城市群

中图分类号 F291.1 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2017)04-0006-10 doi: 10.12062/cpre.20170317

“十三五”是我国经济转型的关键时期,要培育发展新动能,释放新的需求,创造新的供给。城镇化是我国最大的内需潜力和发展动能所在,推进城镇化能够释放新需求、创造新供给。《国家新型城镇化报告 2015》的统计显示,我国城镇常住人口从 1978 年的 1.7 亿人增加到 2015 年的 7.7 亿人,增长了 6 亿人,城镇化率从 1978 年的 18% 增长至 2015 年的 56.1%,增长了 2 倍多。但在城镇化率快速增长的同时,城镇化也面临一系列挑战,城镇化不平衡、不协调、不可持续的问题突出,亟需推进城镇化转型。城镇化应该如何转型?赵峥^[1]等人提出中国城镇化正在进行全方面、战略性转型,一是城镇化发展内涵,从速度扩张为主向速度稳定与质量提升并重转型,二是城镇化发展模式,从黑色发展为主向黑色发展与绿色发展并重转型,三是城镇化发展动力,从经济驱动为主向经济发展和改革创新并重转型,四是城镇化发展影响,从本土贡献为主向本土贡献与全球融合并重转型。魏后凯^[2]认为,在新时期,我国要推动城镇化由追求数量向追求质量转变、由粗放型向集约型转变、由城乡分割型向融合共享型转变、由

不可持续向可持续发展转变,实现更高质量的健康城镇化目标。从整体上看,我国学术界对城镇化转型缺少全面系统的研究,特别是依据“十三五”发展新理念的系统研究还没有出现。本文区别于同类研究的特色在于,在“十三五”规划发布后,力图依据“十三五”“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念,全面分析当前城镇化存在的问题与挑战,系统总结我国城镇化在“十三五”时期的转型方向与路径选择,并在系统战略思考基础上提出相应的政策建议。

1 “十三五”时期城镇化面临的问题与挑战

改革开放以来,我国城镇化取得了巨大成就,但也面临诸多问题与挑战。国家新型城镇化规划(2014—2020 年)从农业转移人口市民化进程滞后、建设用地粗放低效、城镇空间和规模结构不合理、城市管理水平不高、城乡建设缺乏特色以及体制机制不健全六个方面总结了我国城镇化进程中存在的问题。世界银行和国务院发展研究中心联合发布的《Urban China》从效率(Efficiency)、包

收稿日期:2016-10-10

作者简介:辜胜阻,教授,博导,主要研究方向为经济发展与城镇化。E-mail: npegub@163.com。

基金项目:国家自然科学基金项目“人为核心的新型城镇化路径选择”(批准号:71673207)。

容性(Inclusion)和可持续发展(Sustainability)三方面阐述了我国城镇化的问题和挑战。效率方面的问题主要是指中国城镇化进程中不完整的人口迁移、资金和土地的低效率利用;包容性方面的问题主要指社会不平等加剧、城乡公共服务差异大,且城市公共服务的覆盖面窄等问题;可持续性方面的问题主要是指中国城市发展造成的环境污染、资源紧张等问题^[4]。刘鹤指出,过去30年,中国大约转移了不到3亿农村剩余劳动力,但却占用了将近10亿亩的农田,城镇化代价沉重。城镇化在粮食安全、农民利益、土地制度、户籍制度、社保制度、转移劳动力素质、财税制度、社会稳定等方面都面临很大困难^[5]。吴敬琏指出,中国的旧型城镇化异化为房地产开发,各地争相建设超大规模的城市,这种大拆大建侵犯了百姓利益,造成小城市偏枯,特大城市疯长,同时,土地资源浪费严重,投资效率低下,各级政府债台高筑^[6]。城镇化面临的问题一直是学术界和政界讨论的热点,现有文献对于城镇化面临的问题作了大量的研究和分析,这也为本文的进一步研究提供了有益的借鉴。我们在以往研究成果的基础上,结合新时期新形势下城镇化的发展趋势,全面系统的探讨了“十三五”时期,我国城镇化发展面临的诸多问题,并总结为以下六个方面。

1.1 以人为本不够。“土地城镇化”快于“人口城镇化”,农业转移人口处于“半城镇化”状态,城市内部呈现新二元结构,大城市农民工“过客”心态严重,农业转移人口市民化任重道远

我国土地城镇化率长期保持着高速增长的态势,而与快速土地城镇化相对应的是滞后的人口城镇化进程。近30年的统计数据显示,全国城市建成区面积增长了5.63倍,而城镇常住人口增长了3.12倍,城镇户籍人口只增长了2.56倍(见图1)。农业转移人口市民化进程滞后,呈现“半城镇化”状态。很多农民工“就业在城市,户籍在农村;劳力在城市,家属在农村;收入在城市,积累在农村;生活在城市,根基在农村”。导致这种不完全城镇化的原因是城市基本公共服务与户籍制度挂钩,进城农民工享有的基本公共服务覆盖面窄,难以实现从农民到市民的“身份转变”并真正融入城市。根据2015年《中国统计年鉴》和《2014年全国农民工监测调查报告》,2014年我国农民工养老保险参与率为16.7%,医疗保险为17.6%,失业保险为10.5%,生育保险为7.8%,而同期城镇人口的参与率分别为67.7%、62.4%、33.8%、33.8%,两者差距很大。由于教育和职业技能水平不高,农业转移人口在城市的就业缺乏稳定性。2015年只有36.2%的农民工与雇主或单位签订了劳动合同,比上年下降1.8个百分点^[7]。此外,农民工市民观念薄弱,根深蒂固的农民意识、浓厚的过客

心态和边缘化心理是农民工融入城市最大的观念障碍。农业转移人口的“半城镇化”现象导致留守儿童、留守老人、留守妇女这三类特殊群体大量且长期存在于农村地区,不仅牺牲了农民工家庭三代人的利益,影响家庭和谐,还会引发社会问题,影响社会安定^[8]。

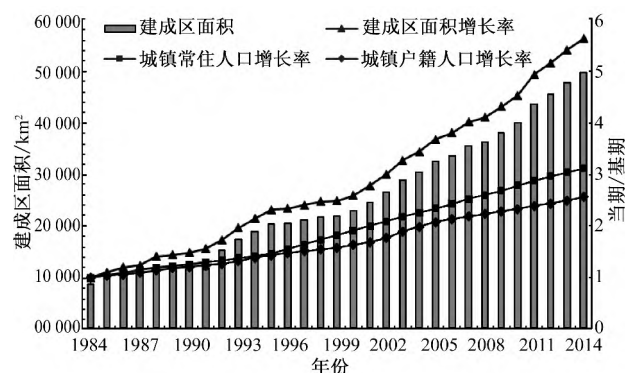


图1 人口城镇化与土地城镇化的速度比较
Fig. 1 Comparison of speed of urban population and land urbanization

注:以1984年为基期(基期数值为1),1985—2014年数值为该年当期与基期的比例。资料来源:历年《中国统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》。

1.2 效率与质量不高。城镇化过度偏重规模速度扩张,要素使用效率低,地方政府过度依赖“土地红利”和“人口红利”的城镇化发展模式不可持续,城镇化投资效率低,城镇化质量有待提高

过去城镇化的高速发展主要依靠土地、资本和劳动要素的驱动,要素使用效率低下,城镇化质量不高,主要表现是:

城市土地使用效率低,城镇化过度依赖“土地财政”的发展模式难以为继。在我国现行的土地资源管理体系当中,地方政府垄断了土地供应。地方政府为了招商引资,城市内部土地分配往往向工业倾斜,且是以协议方式按极低的价格出让^[4]。根据2011—2015年《国土资源公报》的统计数据,全国105个主要监测城市工业用地价格过低,2015年工业用地价格为760元/km²,仅为商业用地价格的11.3%(见图2)。工业用地价格长期被行政手段扭曲和压低,一方面,人为降低了工业企业获取土地的成本,导致企业采取非集约化土地利用方式,盲目扩大土地规模,投资规模小、投入与产出不达标等问题突出,大量工业用地长期闲置,用地效率低下。另一方面,政府降低工业用地价格,相应地抬升了住宅用地和商业用地的价格,推高了房价,推升了楼市。此外,地方政府过度依赖“土地红利”,在土地供应越来越少、拆迁成本越来越高的情况下,“土地财政”难以为继,地方政府债台高筑,导致财政金融体系风险增加。土地出让金是地方财政收入的主要

来源,但 2010 年以后,土地出让金增速放缓甚至为负,占地方财政收入的比重也整体呈下降趋势(见图 3),地方政府财政平衡压力剧增。

我国城镇化进程中,投资主要集中在房地产开发和基础设施领域,过度投资、重复投资的问题严重,资本要素使用效率较低。GDP 是地方政府绩效考核的重要指标,但部分地方政府“唯 GDP 论英雄”,过度依靠投资拉动 GDP 增长,且投资主要集中在房地产开发和基础设施领域。根据历年《国民经济和社会发展统计公报》公布的数据,2015 年,我国房地产开发投资和基础设施投资占固定资产投资总额的 35.1%,近 20 年来房地产开发投资占比均在 15% 以上。同时,地方政府在短期政绩的驱动下,一味大拆大建,重复投资问题严重;一些地方政府脱离城市发展的实际情况,忽视市民实际需求,盲目投资城市基础设施建设,过度投资问题严重。只顾打造面子工程而违背经济规律和客观实际的投资只会导致资金使用效率低下,进一步加剧地方债务危机。

长期依靠廉价劳动力的“人口红利”推进的城镇化模

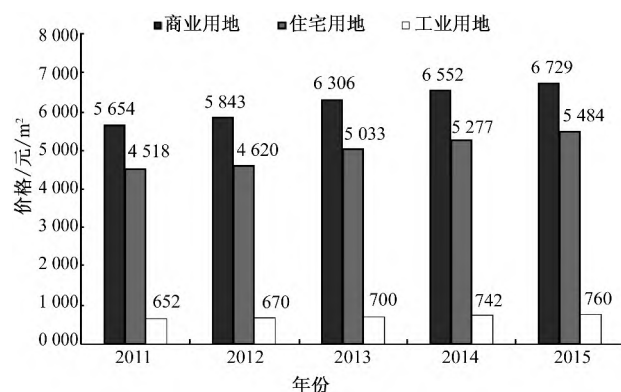


图 2 全国 105 个主要监测城市地价情况(2011—2015)

Fig. 2 Land price of 105 major cities in China

资料来源:《国土资源公报(2011—2015 年)》国家统计局。



图 3 地方政府土地出让金及其占地方财政收入比例的变化情况

Fig. 3 Changes of land transfer of local government and its proportion to local financial revenue

资料来源:整理自财政部网站。

式不可持续。一方面,我国量大价低的“人口红利”逐渐消失。《2015 年农民工观察报告》的统计显示,我国农民工的增幅在不断下降,2012 年、2013 年、2014 年和 2015 年农民工总量增速分别比上年回落 0.5、1.5、0.5 和 0.6 个百分点。而我国劳动力价格在不断提高,2015 年我国农民工的月平均收入已经达 3072 元,5 年来增长 50%,与印度、菲律宾、越南等亚洲发展中国家相比,中国劳动力低成本优势已经消失。另一方面,我国缺乏对农业转移劳动力的人力资本积累和提升,大部分农业转移劳动力在劳动密集型行业就业,生产率水平较低。2015 年,55.1% 农民工在第二产业中从业,其中,从事制造业的农民工比重为 31.1%,从事建筑业的农民工比重为 21.1%^[7]。

1.3 绿色发展不够。由于城镇化进程中粗放的经济展方式,资源的粗放利用,能源结构的不合理严重制约城镇化的绿色发展,城市面临严重的环境污染,城市治理能力的滞后,导致“大城市病”问题日益突出。

我国传统城镇化模式带有明显的“高能耗、高物耗、高污染、高排放”特点,这种非可持续性发展对资源环境造成了极大破坏。当前,我国已成为世界上生态超载最严重的国家之一,大气污染、水质恶化与水资源短缺等问题严重。《2015 年中国环境状况公报》的数据显示,2015 年全国 338 个地级及以上城市仅有 73 个城市环境空气质量达标,超标的城市占 78.4%。自 2013 年以来,全国 74 个监测试点城市的 PM_{2.5} 远远高于国际标准,也未达到国家二级标准,三大区域中京津冀的空气污染最为严重(见图 4)。2015 年,我国地下水水质优良的比例仅为 9.1%;人均水资源占有量仅为世界平均水平的 28%,近 2/3 的城市存在不同程度的缺水问题^[9]。我国城市环境问题日益严峻,究其原因,主要是我国经济发展方式粗放,产业结构偏重,能源结构不适应绿色发展的需要。我国城镇化的发展模式与工业化进程高度相关,经济发展严重依赖重化工业,而工业生产又过度依赖煤炭等化石能源资源消耗。英国石油(BP)发布的《世界能源统计报告》统计显示,我国是世界上能源消费最多且连续 15 年一次能源消费增量最多的国家,主要污染物排放量也居世界第一位。2005—2014 年 10 年间,随着我国工业增加值的不断增长,工业废气排放量、工业废水排放量以及工业固体废物产生量不断增加,工业废气排放量的增长甚至高达 1.58 倍(见表 1),工业化进程带来了严重的环境污染。同时,我国节能环保型产业落后,建筑能耗大。据统计,我国现有建筑 80% 以上都是高耗能的建筑,绿色建材仅占建筑用材的 10% 左右,近几年,我国每年建筑垃圾的排放总量约为 35.5 亿 t,占城市垃圾的比例约为 40%^[10]。此外,我国城市规划建设管理仍处于低水平状态,环保制度难以落实到位,许多城市

饱受着不同程度的环境污染加剧、环境基础设施供给滞后、交通拥堵、污水和垃圾治理水平低、排水系统不畅、环卫条件差、应急缓慢等“城市病”的困扰^[11]。

1.4 规模结构不平衡。城镇体系规模结构不平衡,小城市严重不足,特大城市疯长,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。

我国城镇规模结构体系不平衡,大中小城市发展不协调,小城市量少质低,特大城市疯长。首先,我国城市数量与城市人口数量不相匹配。随着城镇化进程的推进,我国城市人口在增加,但城市数量在减少。美国的城镇化率从20%到70%的时候,城市数量从300多个增加到2700多个,日本城镇化率从30%到70%时,城市数量从160多个

增加到650多个,中国的城镇化率从31%到54.77%的时候,城市数量却从668个减少到656个^[12]。其次,我国大中小城市的数量未呈“正金字塔”分布,规模结构失衡。一方面,大城市的数量和人口比重不断增加,一些中心大城市以“摊大饼”的方式盲目无序推动规模扩张,导致大城市土地规模和人口规模不断扩大,城市发展与资源环境承载能力不相匹配。另一方面,中小城市的数量和人口比重减少,尤其是20万人口以下的小城市严重萎缩。按照城市非农业人口分组,我国1998—2014年间,人口在400万以上的大城市增长了7个,人口增长了252.28%,而人口在50万以下的小城市减少了近百个,尤其是人口在20万以下的小城市减少了133个,人口规模减少了28%(见表2)。可见,当前我国城镇化过度依赖超级城市、特大城市而不是大都市圈,中小城市的规模过小,产业和人口集聚效应低下。此外,我国中小城市发展受限,特大镇设市的通道不畅。2014年,我国城镇建成区人口超过10万的镇有238个、建成区人口超过5万的镇有885个^[13],这些特大镇已经具备了城市的人口规模、经济规模和基本形态,但囿于行政体制束缚不能撤镇设市,仍受限于乡镇管理体制和行政框架,发展活力与增长潜力得不到充分释放。

1.5 市场化不足。城镇化模式多为“政府主导”型,政府在城镇化过程中“越位”和“缺位”并存,行政命令的方式扭曲了资源配置,责任的缺失又导致城镇化缺乏良好的制度环境和公平的市场环境。

城镇化的一个本质特征是资源要素的集聚和优化配置,集聚的推力和拉力都是由市场机制决定的^[14],而非由政府利用行政手段决定。在传统的“政府主导”型的城镇化模式下,政府依靠计划 and 政策手段进行资源配置,单纯的通过自上而下的路径推动城镇化进程。这种行政色彩浓厚而忽视市场价格机制和自由竞争机制的城镇化模式违背了市场经济的一般规律和城镇化的建设规律,政府“错位”问题突出。一方面,政府的权力过大、管得过多,甚至代替作为市场供给主体的企业和作为需求主体的家庭进行资源配置,过多干预和不正当干预扭曲了资源的合理配置。以资本要素为例,一些地方政府成为城镇化的主要投资者,几乎“包揽”了所有的基础设施建设、公用事业建设以及公共服务供给,很大程度上替代或挤占了民间资本。而行政级别划分不仅会造成不同等级城市间资源供需的不平衡,还会导致许多城镇过多依赖行政等级的链条获取资源支持,进一步弱化市场的作用。另一方面,政府的责任担当不到位,没有履行好其作为城镇化战略和政策的制定者、建设过程中的监管者的职能,没有形成政府宏观调控与多元化市场运作相结合的资源配置机制,严重影响城镇化稳定而有序的发展。

表1 中国工业增加值与工业废气排放量、工业废水排放量、工业固体废物产生量(2005—2014)
Tab.1 Industrial added value and industrial waste gas emission, industrial waste water discharged, industrial solid waste generated of China(2005—2014)

年份	工业增加值 /10 ¹¹ 元	工业废气排放量 /10 ¹¹ km ³	工业废水排放量 /10 ⁸ t	工业固体废物 产生量/10 ⁷ t
2005	76.2	269.0	216.0	134.4
2006	90.4	331.0	208.0	151.5
2007	107.4	388.1	220.8	175.6
2008	129.1	403.8	217.4	190.1
2009	134.6	436.0	209.0	203.9
2010	160.0	519.1	211.9	240.9
2011	188.6	674.5	212.9	326.2
2012	199.9	635.5	203.4	332.5
2013	210.7	669.4	492.5	330.9
2014	228	694.2	187	329.3

资料来源:历年《中国统计年鉴》、《中国环境统计年鉴》、《中国统计公报》。

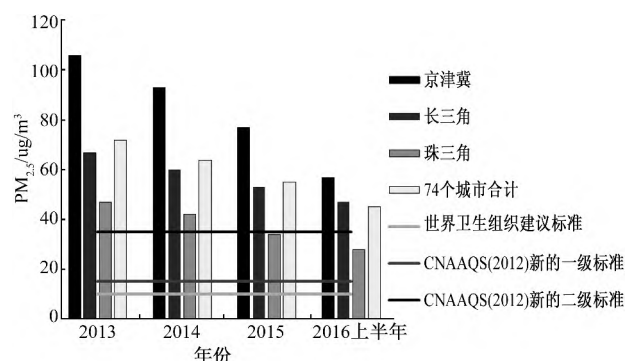


图4 我国74个试点城市,包括3个区域在内的PM_{2.5}监测结果(2013—2016)

Fig.4 Monitoring results of PM_{2.5} among 74 pilot cities and three regions (2013—2016)

资料来源:历年《中国环境状况公报》。

表 2 中国不同规模城市数量和人口比重的变化
Tab. 2 Changes of quantity and population proportion of China's cities with different scales

城市人口规模	1998			2014			1998—2014 年变化			
	城市数量 /个	数量比重 /%	人口比重 /%	城市数量 /个	数量比重 /%	人口比重 /%	城市数量 /个	数量比重 /%	人口比重 /%	人口增长 /%
400 万以上	3	0.45	9.39	10	1.52	19.96	7	1.07	10.57	252.28
200 万—400 万	10	1.51	12.78	17	2.59	13.46	7	1.08	0.68	74.54
100 万—200 万	24	3.62	14.26	42	6.40	16.88	18	2.78	2.62	96.15
50 万—100 万	47	7.09	14.42	103	15.7	19.37	56	8.61	4.95	122.64
20 万—50 万	206	31.07	28.86	244	37.2	21.51	38	6.13	-7.35	23.51
20 万以下	373	56.26	20.29	240	36.59	8.81	-133	-19.67	-11.48	-28.00
合计	663	100	100	656	100	100	-7	0	0	65.72

注: 城市人口规模按非农业人口分组, 人口数为非农业人口。资料来源: 根据 1999 年和 2015 年《中国人口与就业统计年鉴》计算所得。

1.6 协调发展不够。城镇化与工业化、信息化、农业现代化发展不同步, 产业化滞后于城镇化, 一些地方城镇化演变为房地产化, 城镇化的产业支撑能力不足, 出现产城脱节局面

产业发展是城镇化的基础, 产业发展水平决定了城镇化的发展质量, 但我国部分地区的城镇化与产业发展相脱节, 城镇化与工业化、信息化、农业现代化发展不同步。研究表明, 劳动力非农化率与城镇化率之比(NU 值)可以衡量城镇化与工业化的协调发展程度, 如果实际 NU 大于 1.2, 则表明城镇化滞后于工业化。通过对 2000—2014 年我国 NU 值的分析发现, 我国城镇化始终滞后于工业化(见图 5)。地方政府在大力推进城镇化的进程中, 轻视产业对城镇化的支撑作用, 导致城市的产业基础薄弱, 难以解决失地农民的就业安置难题, 部分转变农民身份后的新市民因没有足够的就业岗位而成“游民”。甚至一些地方城镇化异化为房地产化, 房地产“一业独大”, 大量土地资源用于“造城运动”, 一方面, 破坏了当地生态环境, 浪费了耕地资源, 不利于农业现代化发展; 另一方面, 造出的新

城由于生活配套设施不完善、缺乏产业支撑而导致就业承载吸纳力弱等原因, 缺少留住居民的能力和持续发展的动力, 房屋闲置率高, 变为“空城”、“鬼城”^[15], 房地产去库存压力进一步加大。这种有城无产的虚假城镇化严重阻碍了我国城镇化的健康发展。

2 “十三五”城镇化转型的方向与城镇化健康发展

“十三五”时期是推进我国城镇化健康可持续发展的关键时期。我们的研究认为, 要以共享发展理念深化人为核心的城镇化; 城镇化进程要坚持效率优先, 实现经济效益、社会效益和生态环境效益的有机统一; 坚持绿色发展, 推动人口、资源、环境的可持续发展; 以城市群为主平台, 推进大中小城市协调发展, 大力培育新生中小城市; 建立“市场主导、政府引导”的体制机制, 发挥市场在资源配置中的决定作用; 促进产城融合, 实现城镇化与工业化、信息化和农业现代化的同步发展(见图 6)。

2.1 坚持以人为本原则, 从以地为中心的城镇化向以人为核心的城镇化转型, 改变农业转移人口的“过客”心态, 让二亿多进城农民工更好地融入城市

“人”是城镇化的主体和核心。以人为核心的新型城镇化关键是推进农民工完全市民化。“十三五”规划纲要指出, 加快农业转移人口市民化, 要统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。基于当前农业转移人口多维度的需求, 市民化应采取“二维路径”: 一是通过户籍制度改革, 实施差别化落户和积分制政策, 让符合条件的农业转移人口落户城镇^[8]。要积极改造城中村和棚户区, 解决城市内部农民的市民化问题; 要全面放开小城市的落户限制, 鼓励家庭式迁移, 促进农业转移人口就地城镇化; 要逐步放宽中等城市的落户条件, 合理引导转移人口落户大

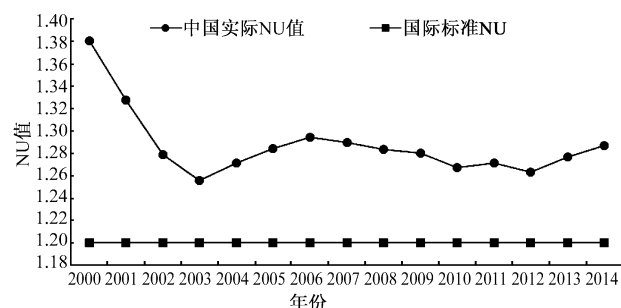


图 5 国际标准 NU 与我国实际 NU 比较(2000—2014)

Fig. 5 Comparison of NU between the international standard value and the actual value in China(2000—2014)

资料来源: 历年《中国统计年鉴》。

中城市的预期和选择;要鼓励超大城市和特大城市设立科学合理的积分入户制度,统筹转移人口落户与控制城市人口规模的关系。2016年10月11日,国务院办公厅印发了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,提出要全面放开重点群体落户限制,调整和完善超大城市、特大城市和大中城市的落户政策,拓宽落户通道,这标志着户籍制度改革开始迈进实质性进展加速阶段。二是通过实施居住证制度,将基本公共服务与常住人口挂钩,解决没有城市户籍的常住人口难以享受城市基本公共服务的问题,有序实现不能或不想落户的农业转移人口市民化。居住证制度是户籍之外的一个新的载体,是人口管理制度的创新,承载着流动人口的权利和福利。通过推进流动人口基本公共卫生计生服务均等化、实行农民工享有城镇职工平等养老待遇制度、将进城落户农民纳入城镇住房保障体系、落实农民工子弟异地接受教育的政策、建立贫困补助基金等方式,满足农业转移人口“病有所医、老有所养、住有所居、学有所教、劳有所得”的民生需求。实现基本公共服务的全覆盖,要通过推进财政转移支付体制改革,加大对农业转移人口市民化的财政支持力度并建立动态调整机制,提高各项基本公共服务的GDP占比。极其重要的是要改变转移支付的分配认定标准,从按户籍人口认定转变为按常住人口认定,不断缩小不同规模城市间及同一城市不同群体间的公共服务差异。要建立健全中央政府、地方政府、企业和个人共同参与的农民工市民化成本分担机制,为农民工市民化提供充足的资金支持。此外,市民化需要完善农民工就业创业服务体系,稳定城镇就业。要夯实中小城市的产业基础,增加农民工的就业机会。要大力推进大众创业、万众创新,不断完善农民工创业扶持体系,简化办事流程,发挥创新创业促就业的倍增效应。

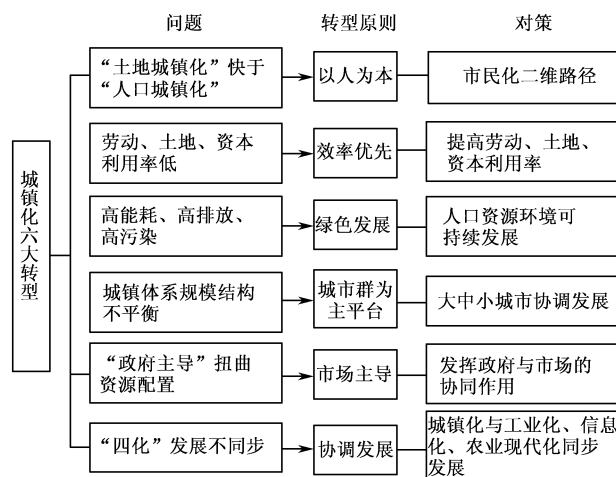


图6 城镇化六大转型方向

Fig. 6 Six transformations of urbanization

2.2 坚持效率优先原则,从低效利用劳动、土地、资本要素的城镇化向高效率和高质量的城镇化转型,改变城镇化过度依赖“土地红利”和廉价劳动力形成的“人口红利”的要素驱动模式

随着时间的推移,低效率的要素驱动型发展模式已经难以对城镇化形成持续的推动力。我国新型城镇化要向高效率的城镇化转变,提高劳动、土地和资本要素的使用效率,促进生产要素在城城之间、城乡之间以及城市内部优化配置,增强城市的要素集聚能力和创新能力,实现城镇化的持续健康发展。要通过一系列土地制度改革,强化城市增量和存量土地的高效利用。应逐渐消除不同土地市场的分割,逐步实现工业和住宅用地、城镇和乡村建设用地一体化。要用市场化的价格机制来引导非“公共利益”土地资源的合理配置。地方政府要做好新增用地项目的审批、管理、监督,对用地项目的合理性进行缜密论证,确保落地项目能够存活并产生良好的经济效益,有效管控新城新区和开发区无序扩张,严格控制新增建设用地。要建立和完善城市低效土地、闲置土地的管理体系,释放存量土地。通过地上地下立体开发和多功能开发,有序推进低效土地的再开发和再利用,提高存量土地的利用效率。深化财税体制改革,建立和完善与事权相匹配的地方财政体制,改变地方政府单纯靠土地收益作为地方政府收入主要来源的现状,减少地方政府对“土地财政”的依赖。要提升农业转移劳动力的人力资本积累以提高劳动生产率。消除劳动力从农村向城市、城市与城市之间转移的制度障碍,促进劳动力要素自由流动;通过职业培训和机构内学习,提升劳动力的人力资本以适应不断升级的产业发展需要,促进劳动者就业与再就业,提高劳动生产率和工资水平。要提高城市资本利用效率,警惕地方政府因一时冲动而盲目投资。重视城市信息化改造、排水系统改造等领域的建设,避免过度投资。强化城市之间、区域之间、国际之间城市建设投资的交流与合作,增强城市建设资源共享,避免重复投资。

2.3 坚持绿色发展原则,从“高耗能、高排放、高污染”的城镇化向人口资源环境可持续发展的城镇化转型,处理好“金山银山”与“绿水青山”的关系,促进人与自然和谐共生,提升城市管理服务水平,实现城镇化发展的永续性

我国城镇化亟需实现向人口资源环境可持续发展的方向转型。“十三五”规划纲要指出,要坚持绿色富国、绿色惠民。绿色发展理念必然要贯穿到城市发展的方方面面。要调整优化产业结构和能源结构,转变经济发展方式,推进城镇化向绿色发展转型。一方面,要改善能源结构,通过技术创新提高现有能源利用效率,降低清洁能源

的开发和使用成本,向资源节约型、环境友好型的生产方式转变。另一方面,要调整产业结构,既要完善促进传统产业绿色化的倒逼机制,建立差别化的产业进入机制,进一步提高“三高”产业和产能过剩行业的环境准入门槛,加快推进传统产业改造升级;又要着力推进绿色产业经济化,推进新型城镇化与新兴产业发展深度融合,在综合考虑资源禀赋、市场环境、科技水平、环境保护、物流条件等因素的基础上,因地制宜的培育、引进和发展节能环保产业和绿色服务业,不断推进绿色科技和服务模式的创新,扩大节能、环保产品和服务供给,进而对其他产业的绿色发展产生巨大的带动作用,实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。在城镇化向绿色发展转型的过程中,极其重要的是要整合资金、人才、市场等要素推进绿色技术创新,实现城镇经济发展从“要素驱动”向“创新驱动”转变,走“集约、智能、绿色、低碳”的新型城镇化之路。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化过程,全面提升城市管理服务水平,构建宜居宜业宜商的环境。要因地制宜的制定和完善城市规划,合理确定城市规模、开发边界、开发强度和保护性空间,并加快修订和制定与环境保护相关的法律法规,建立更加严格的环境保护制度。要加大环境治理力度,制定污染防治行动计划和污染物排放标准体系,加强污水处理、垃圾处理等环境基础设施建设,大力倡导绿色消费和低碳生活方式,推进环保制度和各项计划落实到位。要加强环保监管力度,推进环境信息透明化,对主动节能减排的企业给予税收优惠、财政补贴;对重点耗能、污染企业采取“双罚制”、“按日计罚”;同时,建立健全碳排放权、水权、排污权有偿使用和交易制度,将资源能耗和环境损失“内化”为企业环境成本。要建立环境污染区域协同治理机制,形成联防联控合力,加快健全生态补偿制度,以实现区域发展的协调性和公平性。

2.4 以城市群为主平台,发挥核心城市辐射带动作用,以大带小,大力提升城镇化的集聚效应和规模效应,积极培育与发展中小城市,疏解特大城市人口

世界城镇化发展规律表明,城市群是城镇化发展的高级阶段。以京津冀、长三角、珠三角为例,这三大城市群以不到3%的国土面积,集聚了全国18%的人口,创造了近35%的GDP^[16],集聚经济效益得到了充分展现。“十三五”期间要以城市群为主体形态,“做好”大城市群和“做多”中小城市并重,实现大中小城市协调均衡发展。要加快城市群建设,建立健全城市群发展协调机制,明确城市群的功能定位,推动跨区域之间形成合理的产业分工,实现基础设施、公共服务设施互联互通、共建共享,推进产业同构、无序竞争、地方保护的“一群城市”向城市群一体化高效发展转变。要优化提升东部城市群,扩大东部沿海城

市群的空间外溢效应,通过推动产业的有序转移实现对内陆城市群的带动,进而实现区域共赢;结合资源禀赋和区位优势,在中西部地区培育城市群和都市圈,积极对接“一带一路”战略、西部大开发战略,通过承接产业转移、推进产业转型升级、发展战略性新兴产业等,形成更多支撑区域发展的增长极。要以城市群为发展平台,既要发挥中心城市的规模效应和辐射作用,又要发挥中小城市吸纳就业的社会效应,促进城市群内部大中小城市和小城镇协调发展,加快城市群内经济一体化进程。要充分发展核心城市,提高核心城市国际化水平,通过发挥核心城市的集聚和扩散效应,带动腹地经济发展,加强省际、城际间的互动合作,增强城市群的经济实力;通过推动核心城市向周边城镇延伸产业和服务链,形成带动区域发展的增长节点^[17]。但也要科学划定中心城区开发边界,建立城市发展管理“负面清单”,合理控制超大城市人口规模和土地使用规模。要加快发展中小城市和特色小镇,增强中小城市吸引力,促进就地城镇化。要依托区位、资源、产业基础、贸易、基础设施、人文科技等方面的优势条件,吸引包括专业人才、资金、技术等在内的多种生产要素集聚,致力于打造具有区域性特色的产业集群。抓住产业和劳动力“双转移”重大利好时机,引导中西部地区主动承接东部沿海地区产业转移^[18],加快推进产业转型升级。要推动特大镇有序改市,加快培育新生小城市,尤其要大力培育和发展城市群中有条件、有发展潜力的新生小城市。要坚持产业兴城,夯实基础设施“硬件”和公共服务“软件”基础,完善城市功能。以长三角城市群为例,上海是长三角城市群的核心城市,杭州、宁波、南京、合肥是副省级城市或省会城市,绍兴、金华等是地级市,义乌、昆山等是县级市。为进一步优化长三角城市群空间结构,要培育以横店、店口为代表的一批新生小城市,夯实长三角城市群的基础(见图7)。在城市群以外的地区,要积极发展中小城市,尤其是中西部地区要重点发展县域经济,引导当地人口集聚与产业集聚,促进流动人口就地城镇化。

2.5 坚持市场主导原则,从“政府主导”的城镇化向“市场主导、政府引导”的城镇化模式转型,尊重经济规律和城镇化发展规律,因势利导,发挥市场“无形之手”和政府“有形之手”的“双手”协同作用

新型城镇化要重新塑造政府与市场的关系,厘清政府与市场的职能边界,构建“市场主导、政府引导”的城镇化健康发展体制机制。一方面,要更加尊重经济规律和城镇化发展规律,依靠市场机制的力量推动各种资源要素在区域、行业、部门间自由流动进而实现资源的有效配置和动态平衡。城镇化是市场主体分享外部经济偏好在空间聚集上的显示,是市场主体空间自由选择的过程^[19],因而充

分发挥市场在资源配置中的决定性作用,将有利于提高城镇化率。要规范和约束政府行为,谨防政府“闲不住的手”过度干预把好念歪。鼓励政府在部分领域主动“让位”、“退位”,通过完善公平竞争的体制机制,引导政府投资逐步退出一般性竞争领域,逐步消除基础设施和公用事业等领域设置的各类显性或隐性门槛,最大限度的为民间资本腾出投资空间。同时,要完善政府与民间资本的合作机制,建立和健全新型城镇化 PPP 模式的激励机制和 PPP 项目的定价机制,以有限的财政资金撬动更多的民间资本参与城镇化建设,形成政府与民间投资的“协同效应”。另一方面,要切实转变政府职能,实现由管理型政府向服务型政府转变,推动政府在规划制定、制度设计、公共服务、环境保护、市场监管、社会管理六个方面有所作为,为城镇化营造良好的法律和政策环境,充分发挥市场“无形之手”和政府“有形之手”的“双手”协同作用。政府要成为规划的制定者,避免盲目的城镇化;要成为制度的供给者,以制度创新释放城镇化“红利”;要成为公共服务的提供者,弥补好市场的“空位”;要成为环境的保护者,推进城镇化的绿色转型;要成为市场的监管者,规范市场行为;要成为社会的管理者,调动各方力量参与城镇化。

2.6 坚持协调发展原则,从城镇化与工业化、信息化、农业现代化发展不协调向“四化同步”的方向转变,注重城镇化与产业化协调发展,推动城镇化、信息化、工业化的深度融合

新型城镇化在发展过程中要以新型工业化为主导、信息化为手段、新型城镇化为重点、农业现代化为基础,不断推进“四化”同步发展。要坚持产城融合,合理规划产业结构和产业布局,着力构建现代产业体系。要促进城镇化与工业化相协调,在完善基础设施和公共服务建设的基础上,立足于本地资源优势和特色产业基础,依托产业转型升级和区域产业转移,大力发展实体经济,既要防止城镇化演变为“房地产化”,着力推进特大城市房地产去“泡沫化”,中小城市房地产“去库存”,又要防止城市“空心化”,

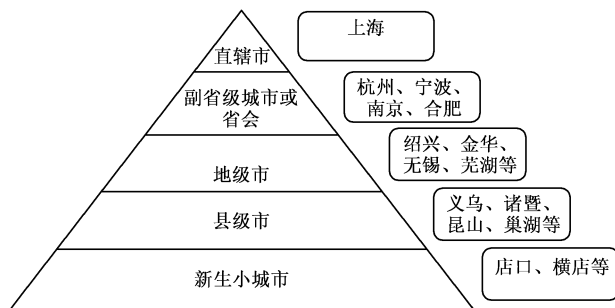


图7 长三角城市群城市等级
Fig.7 Urban hierarchy of Yangtze River Delta urban agglomerations

营造良好的产业生态和服务生态环境,促进产业集聚。在此过程中,要重视发展产业园区,以产业集聚带动人口集聚。要促进城镇化与农业现代化相协调,一方面,要推进工业反哺农业、城市带动农村;另一方面,要以农村土地三权分置改革为契机,放活土地经营权,引导土地向农业产业化龙头企业、农民专业合作社、经营大户、种田能手集中,提高农地利用效率,提升农民务农的劳动生产率,推进农业适度规模经营和农业现代化,促使大量劳动力从农业中释放出来,为城镇化提供更多的农业转移人口。要促进城镇化与信息化相协调,通过建设智慧城市提升城镇化质量,进一步获取城镇化红利。智慧城市是我国城镇化与工业化、信息化的深度融合,是未来我国城镇化的重要方向。要充分运用物联网、云计算、大数据等新一代信息技术,实现城市规划、建设、管理和服务的智慧化,通过建设智慧城市提升城镇化质量,进一步获取城镇化红利。

3 研究结论

“十三五”时期,我国经济面临巨大的下行压力,要深入推进供给侧结构性改革,培育经济增长新动能。城镇化是现代化的必由之路,是工业化的载体、市场化的平台和国际化的舞台,是未来我国经济增长最大的潜在动力。当前,我国城镇化在取得显著成绩的同时,也存在诸多问题,诸如以人为本不够,效率质量不高,绿色发展不够,规模结构不平衡,市场化不足,协调发展不够等。基于当前我国城镇化面临的基本问题,结合“十三五”规划纲要对城镇化发展提出的新要求,本文全面系统的提出了城镇化的六大转型以推进我国城镇化的健康发展:一要以共享发展理念深化“以人为本”的城镇化,通过户籍制度改革、推进基本公共服务全覆盖、健全农民工就业创业服务体系等措施,加快推进农业转移人口市民化,改变“半城镇化”状态;二要坚持效率与质量优先原则,通过土地制度改革强化增量土地与存量土地的高效使用,提升人力资本以提高劳动生产率,避免盲目投资和重复投资提高资本的使用效率,改变城镇化过度依赖“土地红利”和廉价劳动力形成的“人口红利”的要素驱动模式;三要坚持绿色发展原则,调整优化产业结构和能源结构、全面提升城市管理服务水平,改变“高耗能、高排放、高污染”的城镇化,推动人口、资源、环境的可持续发展;四要以城市群为主平台,建立健全城市群发展协调机制,促进各城市群之间的一体化高效发展,发挥中心城市的规模效应和辐射作用,大力发展城市群中的小城市,促进城市群内部大中小城市协调发展,改变规模结构不平衡和小城市发展短板;五要坚持“市场主导、政府引导”原则,切实转变政府职能,用好市场“无形之手”,通过 PPP 机制引导民间资本助力城镇化发展,

改变城镇化进程中政府过多干预局面;六要坚持协调发展原则,注重城镇化与产业化同步发展,防范城镇化演变为房地产化,改变城镇化与工业化、信息化、农业现代化不同步、不协调的局面。

(编辑:刘呈庆)

参考文献(References)

- [1]赵峥,刘涛.着力推进中国城镇化转型[J].中国发展观察,2014(12):40-43. [ZHAO Zheng, LIU Tao. Efforts to promote the transformation of China's urbanization[J]. China development observation, 2014(12):40-43.]
- [2]魏后凯.新时期中国城镇化转型的方向[J].中国发展观察,2014(7):4-7. [WEI Houkai. Directions of China's urbanization in the new period[J]. China development observation, 2014(7):4-7.]
- [3]辜胜阻.实现中国城镇化的五大转型[J].中国人大,2013,11:34-35. [GU Shengzu. Five major transformation of China's Urbanization[J]. The people's congress of China, 2013, 11:34-35.]
- [4]World Bank, Development Research Center of the State Council, People's Republic of China. Urban China: toward efficient, inclusive, and sustainable urbanization [M]. Washington DC: World Bank, 2014:5-25.
- [5]吴敬琏,樊纲,刘鹤,等.中国经济50人看三十年:回顾与分析[M].北京:中国经济出版社,2008:271-272. [WU Jinglian, FAN Gang, LIU He, et al. Review and analysis on China's economy of past three decades[M]. Beijing: China Economic Publishing House, 2008:271-272.]
- [6]吴敬琏.中国新型城镇化为什么有问题?[EB/OL]. 2016-05-19 [2016-10-04]. <http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-05-19/zl-ifxsktvr0951952.shtml>. [WU Jinglian. Why there are some problems in China's urbanization? [EB/OL]. 2016-05-19 [2016-10-04]. <http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-05-19/zl-ifxsktvr0951952.shtml>.]
- [7]国家统计局.2015年农民工监测调查报告[EB/OL]. 2016-04-28 [2016-09-11]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html. [National Bureau of Statistics. Report on monitoring of rural migrants in 2015 [EB/OL]. 2016-04-28 [2016-09-11]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html.]
- [8]辜胜阻,李睿,曹誉波.中国农民工市民化的二维路径选择——以户籍改革为视角[J].中国人口科学,2014(5):2-10,126. [GU Shengzu, LI Rui, CAO Yubo. The dual-path selection for Chinese rural migrants' becoming citizens: in the perspective of Hukou reform[J]. Chinese journal of population science, 2014(5):2-10, 126.]
- [9]环境保护部.2015年全国城市空气质量状况[EB/OL]. 2016-02-16 [2016-10-03]. http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201602/t20160204_329886.htm. [Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. The quality of urban air in China in 2015 [EB/OL]. 2016-02-16 [2016-10-03]. http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201602/t20160204_329886.htm.]
- [10]牛福莲.完善法规政策,推动建筑垃圾资源化[N].中国经济时报,2016-01-04(002) [2016-10-06]. [NIU Fulian. Improve the laws and policies to promote the recycling of construction waste [N]. China Economic Times, 2016-01-04(002) [2016-10-06].]
- [11]辜胜阻,郑超,方浪.城镇化与工业化高速发展条件下的大气污染治理[J].理论学刊,2014(6):42-45,127. [GU Shengzu, ZHENG Chao, FANG Lang. Air pollution control in the context of rapid urbanization and industrialization[J]. Journal of theory, 2014(6):42-45, 127.]
- [12]国家发改委宏观经济研究院课题组.迈向全面建成小康社会的城镇化道路研究[J].经济研究参考,2013(25):3-34. [Research Group of Academy of Macroeconomic Research, NDRC. Research on the urbanization road of completing the building of a moderately prosperous society in all respects [J]. Review of economic research, 2013(25):3-34.]
- [13]国家发展和改革委员会.国家新型城镇化报告2015[M].北京:中国计划出版社,2016:101. [National Development and Reform Commission. Report of new-type urbanization in 2015 [M]. Beijing: China Plan Publishing House, 2016:101.]
- [14]倪鹏飞,董杨.市场决定模式的新型城镇化:一个分析框架[J].改革,2014(6):82-93. [NI Pengfei, DONG Yang, Market-determined new urbanization: an analytical framework [J]. Reform, 2014(6):82-93.]
- [15]辜胜阻,李睿,吕勉.如何避免城镇化被“房地产化”的误区[J].商业时代,2013(14):4-6. [GU Shengzu, LI Rui, LY Mian. How to avoid the misunderstanding of urbanization relying on real estate development [J]. Journal of commercial economics, 2013(14):4-6.]
- [16]国家发展与战略研究院课题组.中国宏观经济分析与预测(2016年第三季度)——全球技术进步放缓下中国经济新动能的构建[R].2016. [Research Group of National Academy of Development and Strategic Research, RUC. Analysis and forecast of China's macro economy (Q3 2016): the construction of China's new economic kinetic energy with the slowdown of global technological progress [R]. 2016.]
- [17]卢伟.我国城市群形成过程中的区域负外部性及内部化对策研究[J].中国软科学,2014(8):90-99. [LU Wei. A study on the internalization of regional negative externalities during the formation process of urban agglomeration in China [J]. China soft science, 2014(8):90-99.]
- [18]辜胜阻,郑超,曹誉波.大力发展中小城市推进均衡城镇化的战略思考[J].人口研究,2014(4):19-26. [GU Shengzu, ZHENG Chao, CAO Yubo. Strategic thinking on developing small and medium-sized cities to balance urbanization [J]. Population research, 2014(4):19-26.]

[19]倪鹏飞. 新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策[J]. 江海学刊, 2013(1): 87 - 94. [NI Pengfei. The basic patterns ,

specific paths and promotion countermeasures of new-type urbanization[J]. Jianghai academic journal , 2013(1) : 87 - 94.]

Transformation and development of urbanization in China during the 13th Five Year Plan period

GU Sheng-zu CAO Dong-mei HAN Long-yan

(Institute of Development Strategy , Wuhan University , Wuhan Hubei 430072 , China)

Abstract Urbanization has great potential for boosting domestic demand and it is also the breakthrough point to deepen supply-side structural reform. Therefore , it is significant for economic growth promotion during the 13th Five Year Plan period. Based on the analysis of Chinese urbanization , this paper finds that there are still many problems in the process of urbanization at present , such as the ignorance of citizens’ welfare , inefficiency , pollution , unbalanced urban structure , inadequate marketization and uncoordinated development. According to the new development ideas of ‘Innovation , Coordination , Green Development , Opening-up and Sharing’ put forward in the 13th Five Year Plan , this paper suggests that systematic transformation should be implemented in China: ①Land-centered urbanization should be transformed to people-oriented urbanization through two-dimensional citizenization path which includes differentiated settlement policies and residence certificate system. ②The urbanization with inefficient utilization of production factors like labor , land , capital should be replaced by high-efficient and high-quality urbanization via the marketization of land price , the improvement of human capital , the prevention of repeated and over investment. ③The urbanization with ‘high energy consumption , high discharge and high pollution’ should be converted into the urbanization with sustainable development of human , resource and environment by transforming economic development pattern and upgrading urban management level. ④The urbanization with irrational structure and uncoordinated development of large , medium-sized and small cities should be transformed to the urbanization with coordinative development of large , medium-sized and small cities. Urban agglomeration should be the main approach to solve the problem of structural unbalance and increase the total number of small and medium-sized cities the total number of small and medium-sized cities. ⑤The ‘government-leading’ urbanization should be changed to the urbanization of ‘marketing-leading and government-adjusting’ by means of transforming government function and stressing the decisive role of market mechanism in the allocation of resources. ⑥The synchronization among urbanization and industrialization , informatization , agricultural modernization is essential to ensure the coordinate and integrated development. It requires the fusing of informatization and industrialization , benign interaction between industrialization and urbanization , inter-coordination of urbanization and agricultural modernization.

Key words the 13th Five Year Plan; new model of urbanization; citizenization of rural migrants; green development; urban agglomeration