

推进智慧城镇化要避免五种偏向

武汉大学教授、全国人大常委会委员、民建中央副主席 辜胜阻 李睿 王敏

健康可持续发展的城镇化必须建立在实体经济的坚实基础上，以产业为支撑，实现城镇化与工业化、农业现代化以及信息化的“四化”协调发展。当前，我们在肯定城镇化的显著成绩以及带来的巨大经济社会效应之时，也要认真审视其发展过程中存在的过度偏向与失衡，努力实现从重数量的外延式扩张向重质量的内涵式发展转变。

世界银行最新研究报告《中国 2030》指出，“促进经济持续、高效增长，城镇化不仅要快，而且要‘智慧’”，该报告明确提出“智慧城镇化（smarturbanization）”的概念。城镇化是中国经济发展最大的潜在内需与持久的增长动力，不仅是引发消费需求、带动投资增长、推动经济服务化的重要途径，而且是培育创业者和新型农民、实现安居乐业市民梦的重要手段。目前，中国城镇化正处于加速发展时期，到 2011 年年末已超过 50%。随着中国城镇化速度的不断加快，城镇化进程中的问题日益凸显，原有的粗放式发展道路已不能适应发展需要。

健康可持续发展的城镇化必须建立在实体经济的坚实基础上，以产业为支撑，实现城镇化与工业化、农业现代化以及信息化的“四化”协调发展。当前，我们在肯定城镇化的显著成绩以及带来的巨大经济社会效应之时，也要认真审视其发展过程中存在的过度偏向与失衡，努力实现从重数量的外延式扩张向重质量的内涵式发展转变。为此：

（一）要深化财税体制改革，构建多层次的住房供应体系，努力改变城市政府过度依赖“土地红利”、过高地价推高房价、城市房地产形成过度泡沫的问题。

由于中央和地方之间财权与事权的不匹配，土地财政成为地方政府增加财政收入、发展地方经济的重要手段。据财政部统计，2011 年地方政府国有土地使用权出让收入超过 3 万亿元，相当于地方政府财政收入的 80% 以上。以“征地—卖地—收益”为主要环节的粗放式土地经营与使用在为地方政府带来丰厚收益的同时，也导致土地价格的攀升推高房价和大量土地资源的浪费。据统计，2010 年全国城市人均建设用地高达 133 平方米，大大超过发达国家人均 82.4 平方米和发展中国家人均 83.3 平方米的水平，加大了城市可持续发展的风险。未来，我们要改变“地价攀升、房价畸高、地产泡沫”的格局，亟须不断深化财税体制改革，完善分税制和转移支付制度，使地方政府的财权与事权相匹配，改变地方政府对土地财政的过度依赖。同时也要逐步构建一个既包括高端、中端、低端商品房，又包括保障房的多层次的住房供应体系，满足不同消费群体的住房需求，以实现住房市场的供需匹配，同时采取多种措施加强房价管控，使房地产“去泡沫化”，让房价回归合理价位。

（二）要实施均衡城镇化发展模式，加强城市规划和组织管理，努力改变城镇化过度依赖超级城市和特大城市的格局，避免人口过度集中于特大城市造成的“大城市病”。

中国城镇化在高速发展的进程中，涌现出一批超级城市和特大城市，人口过度集中于大城市，导致交通拥堵、空气污染、用水紧缺等“大城市病”。据调查，中国百万人以上的 50 座主要城市，居民平均单行上班要花近 40 分钟，而欧洲同等规模城市仅需 27 分钟。另有统计显示，在全国 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”。“大城市病”的出现不仅影响了城市功能的正常发挥、降低了居民的生活质量，也反映了中国城镇化发展过程中的不可持续风险。为此，要采取均衡的城市发展模式，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，改变人口过度集中的局面。同时，要加强城市规划和组织管理，重视利用“智慧城市”的先进技术和手段，推进城市

经济、生活和管理上的全面“智慧”，对“大城市病”进行标本兼治。

(三)要推进产业向中西部转移，加快中西部城镇化进程，努力改变城镇化过程中人口非家庭式迁移和异地转移造成大量“钟摆式”和“候鸟型”人口流动所带来的巨大社会危机。

当前中国存在着由2亿多人组成的农民工群体，他们中的大多数长期远离家庭，又难以融入城市，呈现出一种在城乡间“游离”的状态。他们年轻时孤身在城市中打拼，却仍将家庭生活重心保留在农村。“钟摆式”和“候鸟型”人口流动模式，付出了巨大的社会代价，既影响了农民工三代人的幸福，使留守人员“无所养”、“无所依”，也带来了严重社会隐患，影响了农村地区经济的健康发展。有数据显示，在农村人口中，留守儿童有5000多万人，留守老人有4000多万人，留守妇女有4700多万人，大量的“三留人口”是中国经济社会转型过程中与农民工流动相伴生的一个特殊现象，也是中国工业化和城镇化进程中付出的社会代价。未来，要推动沿海产业向中西部转移，为农民工就近转移提供良好的就业条件。同时，要加强对农民工的职业教育培训，提升农民工就近就业的能力，积极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，减少社会代价。

(四)要推进农民工市民化，通过实现农民工的市民梦、安居梦、创业梦“三大梦想”，努力改变过度依赖“人口红利”和农民工不彻底转移的“半城镇化”造成农民工权益缺失的问题。

在占人口比重超过50%的城镇人口中，2亿多农民工实现了职业转换和地域转移，但还没有实现身份转变。农民工身份的不完全转变使得其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，2011年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%。改变这种不全面的局面要通过农民工市民化，使农民工在城镇化过程中与市民平权，从而实现农民工从“二维转换”到“三维转变”：职业转换、地域转移和身份转变，使中国城镇化进程从“半城镇化”到完全城镇化。要加快教育、医疗、住房、社会保障体系的改革，改善城市农民工子女的上学条件，降低入学门槛，构建适合农民工特点的医疗、住房及社会保障制度，增加农民工对城市的归属感，实现农民工的“市民梦”。要优化创业审批机制、加强创业技能培训、建立创业扶持基金，为农民工提供良好的创业环境，鼓励农民工用创业带动就业。构建农村土地使用权抵押机制，允许农民将农村土地使用权作为财产抵押，从而盘活土地，提供创业资金来源，实现农民工的“创业梦”。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，实现农民工的“安居梦”。

(五)要努力改变城镇化进程中城市政府过度重视GDP、高楼、大广场等“硬实力”的恶性竞争和政绩工程、忽视城市“软实力”和“软环境”建设的倾向。

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”。当前，国内许多城市在发展过程中出现了城市建设重“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”，轻功能效果的问题。城市间GDP恶性竞争扭曲了城市发展的目标，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，导致城市精神模糊，城市特色丧失，出现“千城一面”的状况，也制约了城市综合竞争力的提升。对此，政府要以建立“幸福城市”和“和谐城市”为目标，积极转变“唯GDP至上”的发展理念，将居民幸福指数、城市公共服务水平、城市文化等软实力、软环境指标纳入政绩考核范围，着力提升居民生活幸福感。要坚持因地制宜，立足本地自然基础和人文历史，培育城市文化个性和塑造城市特色。要大力发展文化产业和事业，促进外来居民和本地居民的文化认同，增进城市居民的精神归属。要加强市民思想道德建设，促进思想解放、观念创新，营造和谐的城市氛围，吸引更多优秀人才。