

关于中国新型城镇化发展的元思考

陈 贇

(安徽马鞍山发改委,安徽马鞍山 243000)

摘要:党和国家把新型城镇化作为一个新的发展战略。推进新型城镇化必须充分考虑中国的人口、国土、经济和粮食状况以及公平正义的理念。该文建议一要遵循城镇化发展的基本规律,可持续的推进;二要促进公共服务均等化,让农村更美好;三要推行产城一体化模式,节约利用资源。

关键词:新型城镇化;基点;争论;可持续;美好乡村;节约

中图分类号:F299.22 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2013)58-0080-05

1 中国新型城镇化的基点

党和国家把新型城镇化作为一个新的发展战略,这是未来五到十年,甚至是更长一段时间我们国家发展的主旋律。因此,推进新型城镇化,绝不能折腾,不要海市蜃楼,需要脚踏实地,充分考虑、研究我们的资源现状。

1.1 中国的人口

根据最新测算的世界各国人口数据,截至2012年12月31日,世界总人口为70.9亿,其中中国人口为13.56亿,占世界人口构成比为19.13%,而美国只有3.17亿,日本1.26亿,德国8190万。也就是说,即或是美国、日本、德国城镇化率达到100%,合计起来也就只有5亿多的人口,而中国新型城镇化率达到80%,就意味着有10亿多的人口由城市来承载。

1.2 中国的国土

中国国土面积960万平方公里,居世界第3位,但沙漠荒漠、戈壁占国土总面积的12%以上,改造、利用的难度很大,对中国农业生产至关重要的耕地,所占的比重仅10%多些。地理学家胡焕庸在20世纪三十年代提出了“胡焕庸线”,由东北至西南,从黑龙江黑河到云南腾冲作一直线,就是中国的人口地理分界线,东南半壁占国土面积的42.9%,人口占94.4%,西北半壁占57.1%,而人口仅占5.6%。也就是说,中国10亿多人口生活在400万平方公里

土地上。

1.3 中国的经济

新型城镇化不仅仅是让农民进城,住在楼房里,或者户籍变成城市户口,更重要的是人的城镇化,包括医疗、教育、养老等,而这些属于消费性支出,需要经济实力做支撑。从总量看,2012年中国国内生产总值(GDP)为51.9万亿元,在2010年中国已超过日本成为世界第二大经济体,但美国的GDP总量约为中国的2.5倍。从人均来看,2011年,中国人均GDP位居世界第87,低于世界平均水平(63位),2012年中国人均GDP达到6100美元,但仍低于2011年世界平均水平10035美元。全国社保基金理事会党组书记戴相龙说:“目前,全国城镇职工基本养老金为2.3万亿元,其中社保基金总额约9000亿元,补充养老金为5000亿元。”中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告2012》显示:在32个统筹单位中(31个省份加上新疆兵团),2011年收支缺口高于2010年,达766.5亿元。2012年中国的城镇化率52.6%,户籍城镇人口占35%,城市1.6亿农民工国家没有提供养老,因此,如果中国新型城镇化率达到70%、80%时,养老金缺口又是多大呢?

1.4 中国的粮食

民以食为天,对中国这样一个13亿多人的发展中大国,粮食安全一直是“天字第一号”的大问题。中国耕地面积排世界第4,仅次于美国、俄罗斯和印度,但人均耕地面积排在126位以后,人均耕地仅1.4亩,还不到世界人均耕地面积的一半儿,加拿大的人均耕地是中国的18倍,印度是中国的1.2倍。目前中国已经有664个市县的人均耕地在联合国确

定的人均耕地 0.8 亩的警戒线以下。据来自卫星遥感图像的数据统计,从 1990 年到 2000 年,中国城市的建成区面积从 1.22 万平方公里增长到 2.18 万平方公里,增长 78.3%;到 2010 年,这个数字达到 4.05 万平方公里,又增长 85.5%,且这 10 年间所扩张的面积中 68.7% 来自耕地。2012 年,中国粮食总产量 5.89 亿吨,在粮食“九连增”的基础上,耕地、水等多种资源要素已经绷得很紧,继续扩大粮食面积的空间十分有限,稳定增产的压力越来越大。上世纪 90 年代中期以来,中国粮食平均自给率达 100.5%。近几年有所下降,2009 年、2010 年、2011 年和 2012 年也分别达 99.6%、99.1%、99.2% 和 97.7%。与此同时,谷物及大豆等粮食进口量也突破 7 700 万吨,创历史新高,按当年口径计算,粮食进口量已占总产量的 13%,占总消费量的 12.7% 左右,呈现趋升态势。联合国粮农组织预测,2012/2013 年度全球谷物产需缺口约 640 亿斤,反映全球粮食供求状况的库存消费比从 2002/2003 年度的 25% 下降到了 2012/2013 年度的 20.5%,接近 18% 的粮食安全警戒线。中国大国效应明显,买什么什么贵,卖什么什么贱。粮食作为经济发展、国家自立的物质基础,对一个大国来讲,决不能依赖进口。

1.5 社会的公平

公平正义是社会发展的基石,是我们党和国家发展的重要保障。《论语·季氏》中有“不患寡而患不均。”公平有起点公平、过程公平和结果公平。对于一个社会来说,希望起点公平确是苛求,由于起点的不公平往往不是人为的因素,如人的智力水平有差异,出生区域有好坏(有人出生在土地肥沃、繁荣富庶区域,也有许多人出生在大山深处),家庭背景有优劣(有人就是官二代、富二代)等。梦求结果的公平也是不科学的,不同的人的人生过程中付出是不一样的,结果就应该是不同的,种瓜就得瓜,种豆的人就应该得豆。人应该有恻隐之心,但对于体智健全的人进行施舍不是一个社会应倡导的理念,恻隐之心只能给予天灾人祸的受害者。社会公平必须体现在过程公平,政府提供的是公平的游戏规则,让奋斗的人能够实现梦想,让奋斗的人生活更幸福。社会福利的分配应该采取帕累托改进(Pareto improvement),是指一种变化,在没有使任何人境况变坏的情况下,使得至少一个人变得更好。

2 当前新型城镇化几个焦点问题的辨析

2.1 空间布局

不少研究者提出,我们的新型城镇化是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。曾传闻,由国家发改委牵头,财政部、国土资源部、住建部等十多个部委参与编制的《全国促进城镇化健康发展规划(2011-2020年)》(以下简称《规划》)将于今年全国两会前后对外颁布。该规划将涉及全国 20 多个城市群、180 多个地级以上城市和 1 万多个城镇的建设。中国还有多少土地可用于城市建设?据中国科学院研究表明,中国适宜居住的国土面积约为陆地国土的 19%,大致是 182 万平方公里;《全国主体功能区规划》提出,适合大规模、高强度工业化城镇化开发的陆地国土面积为 180 万平方公里左右。若用建设用地占比来衡量国土开发程度,中国东部各省的国土开发程度已经超过或接近 15%,高于荷兰、德国、韩国、英国等国家;深圳、广州、苏州、上海、天津、北京等城市以及珠三角、长三角和京津冀地区已经超过或接近 25%,高于英格兰地区、日本三大都市圈、德国斯图加特地区。过高的建设用地比例,使得资源、环境的瓶颈制约与经济社会发展的矛盾更加尖锐,在城镇化快速推进和挤压下,中国 655 个城市中,近 400 个城市缺水,约 200 个城市严重缺水,约有三分之一城市联结城镇的交通,在进出城时出现高峰时段的拥堵。

2.2 盘活农村资源

有人提出,中国房产制度改革促进中国经济发展了十年,未来中国经济发展的动力则是农村产权制度的改革。农村资源有三个方面,一是房子,二是宅基地,三是承包地。关于房子,许多人提出,通过改革让农村的房子也能上市流通,农村房子就值钱。我认为,价格的核心不是产权而是供求。大量的农民转移到了城市,造成对农村房子需求的急剧下降,农村房子的价格怎么会上升?大量偏远地区,自然条件不好的地区农村的房子有多少人会去购买?关于宅基地,首先宅基地数量有限,其次对于大量中西部地区农村的宅基地就是荒丘,无法变成耕地,第三,一块土地值不值钱与所处的位置有关,在市区的一亩地与偏远农村一亩地价格是相差甚远。关于承包地,许多地方政府官员和专家提出流转,让农民对农村断了线,在城市扎下根。这涉及三个群体利益

的比较问题,一是转移到城市的农民工,二是通过读书毕业后在城市打拼的人,三是仍然在农村的“三八六一九九部队”。进城农民工通过城镇化一方面享受到城镇化的好处(如住房、医疗、养老等),另一方面还享受土地流转每年的红利;“三八六一九九部队”既不能享受城镇化的福利,还要在农村辛苦劳动挣钱;进城的农村出来的大学生,已经失去了农村承包地的福利,还只能通过自己的奋斗获得城市基本保障。这种制度安排违背公平正义的理念。

2.3 城镇化资金来源

地方政府城镇化资金来源主要靠卖地和融资平台发债。城市卖地收入还能持续多久?易居房地产研究院刘卫卫指出,土地出让收入在地方财政收入中所占比重,从2001年的19.7%上升至2012年的42.1%,几乎占据了地方财政收入一半的来源。万得数据显示,2010年到2012年,国有土地使用权出让收入为29398亿元、33477亿元、28886亿元,占同年政府财政收入的比重分别为35%、32%、25%,占同期GDP的比重分别为7%、7%、6%。在2013年各地的财政预算中,地方政府本级收入,加上税收返还和转移支付,合计11.5万亿左右,国有土地收入预算为3.3万亿元。根据审计署报告,2012年底,4个省、17个省会城市承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额7746.97亿元,占这些地区债务余额的54.64%,比2010年增长1183.97亿元,占比提高3.61个百分点。但上述地区2012年土地出让收入,比2010年减少135.08亿元,降低2.83%,扣除成本性支出和按国家规定提取的各项收入后,可支配土地出让收入减少179.56亿元,降低8.82%。这些地区2012年以土地出让收入为偿债来源的债务,需偿还本息2315.73亿元,为当年可支配土地出让收入的1.25倍,也就是说,上述省市已经“资不抵债”。银监会的数据显示,截至2012年9月末,地方政府融资平台余额仍高达9.25亿元,同时,2012-2014年三年内有35%的平台贷款要集中到期,地方政府平台仍处于偿债高峰期。

3 关于中国新型城镇化发展的几点建议

固然,我们可以从多个角度来描述中国新型城镇化的特征,但从本质来讲,新型城镇化核心在人的城镇化,让农民过上城市人一样的生活。因此,我们的农民是否城镇化了,不是看农民是否进城了,关键

是看农民享受没享受到城市的生活。有些人在城市,没有住房,没有养老保障,享受不到网络等方面的现代文明,过着没有尊严的生活等,应该不算是城镇化的,正如我们城市的大量农民工。同理,有些人既或是农村户口,住在农村,但这些农村有良好的医院、教育、电信、宽带、自来水、天然气等通达,他们与城市人又有多少区别呢?从某种意义上说,他们比城市人更幸福,有着清新的自然空气,有着美丽的田园风光,正如大城市郊区的农村和中国东南部发达地区农村。城市让生活更美好,农村让生活更幸福。我们新型城镇化重点应放在基本公共服务均等化方面。

3.1 遵循城镇化的基本规律,可持续的推进

城镇化是经济社会发展的必然趋势,是工业化、现代化的重要标志。工业化与城镇化是相互关联的,缺乏工业化的城镇化不可能实现可持续发展,工业化的发展有赖于城镇聚集效应的发挥。1957年,美国经济学家钱纳里(H. Chenery)对于世界各国的人均国内生产总值和城市化水平进行统计分析,发现两者之间存在正相关关系,即人均国内生产总值越高,城市化水平也就越高。例如在城市化加速时期,工业化与城市化的相关系数极高。1841~1931年间英国为0.985,1866~1946年间法国为0.970,整个发达国家为0.997。工业化率与城市化率曲线几乎是两条平行上升的曲线。一般来说,在城镇化初期和中期阶段,工业化是城镇化的主要动力,工业化与城镇化进程往往呈现明显的正相关关系;但到了城镇化的后期阶段,第三产业成为城镇化的主要动力,它对城镇化水平提高的贡献份额将大于第一产业。美国的城镇化大概分为三个阶段:第一阶段即发生阶段(1830-1880年),城市人口比重由1830年的8.8%上升到1880年的26.4%;第二阶段即加速阶段(1880-1950年),美国的工业化推进城市化加速,并向纵深推进,1950年美国的城市化率达到64%;第三阶段即成熟阶段(1950年以后),1950年以后,制造业的衰落,第三产业的发展导致经济活动和人口持续向城市扩散,目前美国城镇化率高达85%,是世界上城镇化水平最高的国家之一,基本达到城乡一体化,农村城镇化。也就是说美国这样发达国家城镇化率从50%提高到80%用了到80年左右的时间。因此,当前中国许多地方政府推进新型城镇化定目标到2030年实现城镇化80%,是不是

科学呢?

3.2 促进公共服务的均等化,让农村更美好

我们需要农村,需要农民,除了极个别特别不适宜人居住的地区外,应保留适度的农村人口,因为中国13亿多的人口,只有960万平方公里的土地,并且胡焕庸线以西还占57%。一方面我们耕地资源有限,粮食安全受到威胁,但另一方面却出现土地抛荒。四川省农业厅2008年对全省10个市、20个县、40个乡镇、77个村的33232个农户承包的103906亩耕地进行调查统计显示,截止2008年4月底,抛荒耕地总面积达5541亩,占调查耕地面积的5.3%。2008年4月22~23日,湖南耒阳市政府和市农业局组织专门力量对全市35个乡镇办事处各选择一个靠近公路可能会出现大的抛荒粮食生产进度慢的村进行了调查,被调查的35个村中,水田抛荒面积占13.3%,水稻双改单面积占43.7%,双季稻面积仅占43%。土地抛荒的原因很多,但最重要的原因是农村土地承包制度,囿于“土地承包三十年不变”。我党制订“土地承包三十年不变”政策是上个世纪90年代,那时承包地是农民的命根子,党和国家就是给农民一个“定心丸”。但从本质上说,土地是集体所有,农民没有土地的所有权;另外,对当前许许多多的农民工来讲,土地收入已经到了忽略不计的程度。但这种土地承包制度对仍然在农村劳动的人来说,却很难协调去耕种。对于广大平原地区,可以通过土地流转给大户,但对于山地来讲,是很难流转进行机械化耕种。山地约占全国土地面积的33%,高原约占26%,盆地约占19%,平原约占12%,丘陵约占10%。只有改革现有土地制度,进城放弃土地,返回再分配承包土地,土地承包动态化,这样就可以让在农村劳动的人,他们人均耕地面积提高,从而带来收入提高。

我们要完善农村基础设施,建设美好乡村,农村让生活更幸福。我们在铁路、高速公路、国道等重大基础设施规划时,充分考虑人口分布特征,今后一段时期适度向农村倾斜政策,让农民出行更方便。我们的医院、学校、电信、有线电视、宽带、自来水、天然气等加快向农村延伸。有时在想,70、80年代中国那么穷,但农村却通有广播、电话,设有卫生室、商店,建有学校,甚至有些村还有高中,城乡差距较小;而中国目前已经是世界第二大经济体,却农村越来越边缘化,许许多多的农村没有了卫生室,没有了学

校,不通有线电视,不通宽带,城乡差距越来越大,许多自然村落正在消失。根本原因就是发展资源集中到城市了,从而带来这么多的城市病,交通拥堵,医院人满为患,学区房价格飞涨,呼吸不到新鲜空气,喝不到干净水,吃不到放心菜。这种城市生活算幸福吗?这就是我们追求的吗?!向农村发展,保持适度农村人口,应是中国新型城镇化的发展路径。

3.3 推行产城一体化发展模式,节约利用资源

对于人们进城来说,居住是一个难题,高高的房价让人望而却步;但更担忧的,不是房价,而是靠什么生存下来,实现可持续发展。中国1998年提出“小城镇,大战略”,2002年党的十六大国家基本确立了“大中小城市及小城镇协调发展”的政策方针。但经过十几年发展,许多小城镇并没有发展起来,笔者在一些小城镇看到,马路两边的门面房都是大门紧锁,街上行人寥寥无几。中国社科院在《城乡一体化蓝皮书》里称,部分打工者进城遗留下来的乡村企业土地闲置率高达55%以上,许多地区存在大量的“空心镇、空心村”。这其中最重要的原因就在于许多小城镇没有产业的支撑,农民无法就业。就业是民生之本。产业发展到哪里,城镇化才有可能发展到哪里。在城镇初期和中期阶段,工业化是城镇化的主要动力。

中国城市资源利用的提升空间仍然较大,要切实节约利用资源。1990至2010年,中国城市建成区面积增加近2.5万平方公里。除正常城镇用地外,出现过于追求城市形象建设,大广场、宽马路、大办公楼,超占、浪费大量土地;多注重城市规模扩张,而忽视了城市吸纳人口的功能,土地城镇化速度远快于人口城镇化,两者之比大大高于1:1.23的正常水平。韩国国土面积9.9万平方公里,与江苏、浙江面积相当,但国土经济密度是江苏的2.8倍、浙江的4倍。从中心城市的工业产值看:杭州2002年为每平方公里2.73亿元,日本横滨1980年为每平方公里42.91亿元,美国纽约1988年为每平方公里52.37亿元。从工业用地投入产出效率看,北京2003年每公顷工业用地创造的增加值为317.3万元、从业人员数为20人左右,分别相当于东京历年平均水平的5.4%和11.8%。全国现有城乡建设用地2400万公顷(合3.6亿亩,约为每年新增用地600万亩的60倍)。截至2012年8月31日,全国共有闲置土地1.27万宗,95万亩,而用地紧张的东

部地区分别占 49.3% 和 42.6%, 其中, 闲置 2 年以上的占 57.3%。

最后, 还要提出的是, 中国地域辽阔、情况复杂, 城镇化发展不平衡, 新型城镇化推进应该是多元化的, 各地应根据自然地理、产业结构、文化特色等因地制宜地推进。

参考文献

- [1] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革, 2012, (11).
- [2] 方焯, 陈锡文. 三农问题攸关城镇化的成败[N]. 经济参考报, 2013-05-13.

- [3] 郑之杰. 新型城镇化是经济转型的重要战略[J]. 中国金融, 2013, (10).
- [4] 胡存智. 城镇化中的土地管理问题[J]. 行政管理改革, 2012, (11).
- [5] 陈赟. 农村改革的喜与忧[J]. 改革内参·综合, 2012, (6).
- [6] 陈洪玲, 韩晓楠. 我国城镇化进程中农村土地产权制度问题与对策研究[J]. 中国农村研究, 2011, (12).
- [7] 新玉言. 国外城镇化比较研究与经验启示-大视野[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013.
- [8] 周述杰. 借鉴国外城镇化经验加快小城镇建设的对策思考[J]. 广西社会主义学院学, 2011, (6).

On the Development of China's New-style Urbanization

Chen Yun

(Ma'anshan Development and Reform Commission of Anhui Province, Ma'anshan Anhui Province 243000, China)

Abstract: It is a new national developmental strategy to promote the new-style urbanization, during the process of which the situation of the population, territorial resources, economy and food security as well as the concept of fairness and justice must be taken into consideration. The author of this paper also raises the relevant suggestions such as the sustainable development, equal public services and the integration of industries and cities.

Key words: new-style urbanization; basis; debate; sustainable development; fine countries; frugal