

# 用五大理念引领新型城镇化建设

张占斌

(国家行政学院, 北京 100089)

**【摘要】**“十三五”时期推进以人为核心的新型城镇化建设, 加快提高户籍人口城镇化率, 要用创新、协调、绿色、开放、共享五大理念引领, 这是破解发展难题、厚植发展优势、培育发展新动力的关键。要认真解决制约加快提高户籍人口城镇化率的难点问题, 引导约1亿人在中西部地区就近城镇化, 从需求和供给两端为全面建成小康社会提供发展动力。

**【关键词】** 五大理念; 户籍人口; 新型城镇化; 就近城镇化

**【中图分类号】** F291.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-9314(2016)01-0013-06

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。党的十八届五中全会提出, 实现“十三五”时期发展目标, 必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这五大理念, 是当代中国新版的马克思主义政治经济学, 覆盖经济社会各个方面, 当然也要覆盖新型城镇化建设。

## 一、用五大理念引领新型城镇化建设的现实针对性

城镇化既是经济结构转型升级的过程, 也是社会结构转型升级的过程。推进城镇化建设, 促进我国经

济社会结构从传统农业社会向现代工业社会、乡村社会向城市社会转型, 是艰巨的历史性任务。改革开放30多年来, 我国城镇化发展取得了举世瞩目的成就, 常住人口城镇化率从1978年的17.9%提高到2014年的54.7% (国家统计局数据)。这种变化意味着人们的生活方式、生产方式以及价值观念等都随之发生深刻变化, 也意味着“城市中国”登上了历史舞台, 与“乡土中国”共同演绎着城乡经济社会的重大历史性变化, 述说着13亿人发生的激动人心的故事。

但总的来看, 我国城镇化水平还不高。2013年我国户籍城镇化率只有35.9% (国家公安部数据), 远低于50%的世界平均水平, 也低于48.5%的中等

**【收稿日期】** 2016-01-10

**【基金项目】** 国家社会科学基金重点项目“城镇化与省直管县改革研究”; 国家行政学院重大科研项目“提高城镇化质量和效益研究”

**【作者简介】** 张占斌, 国家行政学院经济学教研部主任, 教授, 博士生导师。

收入国家平均水平。根据《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》预测,户籍人口城镇化率必须每年提高1.3个百分点,转户1600多万人,才能实现2020年户籍人口城镇化率45%左右的规划目标。目前来看,差距较大。同时,我国城镇化的质量也不高,城乡“双二元结构”矛盾突出。用五大理念引领新型城镇化建设,是关系到我国现代化发展事业的重大战略,具有特殊的现实针对性。

第一,坚持创新发展,使城镇化释放出创造需求和供给的巨大潜力。创新是引领发展的第一动力。城镇化正如硬币的两面,既创造需求又创造供给。但是,由于创新没有到位,制约城镇化健康发展的难点问题很多。从世界范围看,大国经济发展必须保持需求与供给的协调统一。在过去较长时间,我国很大程度依靠外需拉动,但近些年来传统的出口导向型经济增长模式已难以为继。我国经济能否避免像有的国家那样陷入低速增长,甚至出现停滞或衰退,很大程度上需要依靠内生增长的有力支撑。城镇化既能扩大消费需求,也能扩大投资需求。从长远看,我国还有大量农民没有城镇化,这是我国发展的突出难题,但也正是我国发展空间和潜力所在。从当前看,我国内需没有得到应有的扩大,根源于城镇化发展滞后。为什么城镇化滞后?在供给侧也存在很大的问题,一系列推进城镇化的方针战略,与之配套的具有指导性的规划体系和有效的实施机制还没有完全形成。一些地方随意调整规划,在规划实施中各自为政。关键领域和重要环节,如户籍制度、土地制度、就业制度、财税制度、投融资制度、社会保障制度等方面改革滞后,经济政策和社会政策创新不足,重大的理论研究和公共政策落后于实践,制约了公共资源在城乡的优化配置和生产要素在城乡之间的合理流动,影响了城镇化的健康有序发展。加大供给侧结构性改革,对于城镇化建设意义深远。

第二,坚持协调发展,让城镇化成为推动区域和城乡发展的关键抓手。城镇化是人口和经济在区域空间合理集聚的过程。目前我国城镇化建设存在着不协调因素。从区域发展不协调来看,一个重要表现就在于中西部地区城镇化水平相对滞后。从城乡发展不协调来看,一些地方缺乏城乡统一规划,城乡发展“一头重、一头轻”,工业反哺农业,城市

支持农村,难以落地。有的地方甚至出现农民“被上楼”现象。从城市内部发展不协调来看,城市建设“重面子轻里子”、“重地上轻地下”、“重硬件轻软件”、“重短期轻长期”等问题突出。坚持协调发展,坚持协调发展,要落实中央城市工作会议精神,统筹空间、规模、产业三大结构,统筹规划、建设、管理三大环节,统筹改革、科技、文化三大动力,统筹生产、生活、生态三大布局,统筹政府、社会、市民三大主体,优化城镇空间布局,引导劳动力等生产要素在区域间和城乡间合理流动,使人口分布与经济布局更加协调,缩小区域、城乡以及城市内部的差距。

第三,坚持绿色发展,是城镇化推动资源节约和环境友好的重要途径。城镇化从本质上讲也是一个提高经济效率、减少资源消耗和污染排放的过程。我国城镇化建设面临的一个最大瓶颈是资源和环境制约,一些城市发展超出了资源环境承载能力,人口、土地、资源、环境的矛盾日益突出。世界城镇化规律表明,城镇化过程存在着生态效应。当一个国家经济发展水平较低的时候,环境污染的程度较轻,但是随着人均收入的增加,环境污染由低趋高,环境恶化程度随经济的增长而加剧;当经济发展达到一定水平后,到达某个临界点或称“拐点”以后,随着人均收入的进一步增加,环境污染又由高趋低,其环境污染的程度逐渐减缓,环境质量逐渐得到改善。坚持绿色发展,能够提高能源、原材料使用效率,有利于生态环境保护,把美丽中国真正铺到大地上。当前我国总体上正处在城镇化发展中期阶段,客观上已进入污染排放应当下降的时期。我们要下更大的决心坚持绿色发展,加强节能减排工作,加大生态环境保护力度,建设生态城市、田园城市、海绵城市,推进“两型社会”健康发展。

第四,坚持开放发展,是城镇化顺应全球化发展参与国际竞争的时代要求。我国已经成为全球性的经济大国,正向经济强国迈进,要高度重视城镇化对于全面提升我国国际竞争力的重要作用。当前,国际竞争一个显著特点是城市间竞争越来越激烈,一个大国没有几个居于全球产业分工高端的城市,没有在全球化发展中具有综合竞争力的城市群,这个国家就很难形成强大的竞争力。根据近年来世界银行“世界城市

化发展展望报告”等分析,未来城市人口将越来越集中在大城市和城市群。据统计,我国环渤海、长三角、珠三角占国土面积不足4%,人口比重却达到18%,创造了40%的GDP,这三大城市群在很大程度上代表了我国的国际竞争力水平。我国推进城镇化,就要顺应全球化发展需要,适应以大城市和城市群参与全球资源配置和市场竞争的发展趋势,统筹利用国际国内两种资源、两个市场,培育像纽约、伦敦、巴黎、东京那样的大城市和城市群,不断壮大我国整体的竞争实力,在现有的国际分工和全球化竞争格局中赢得主动。

第五,坚持共享发展,是城镇化健康发展的必由之路。世界城镇化经验表明,能否让城乡人民共享发展成果是城镇化健康发展的关键。一些发展中国家没有处理好这些关系,导致了农业衰败和凋敝,城市出现严重“贫民窟”现象。这些年来,许多从农村升学、参军、经商、务工进入城镇的人口,在城镇有稳定工作、持续缴纳社保和税费、购买了住房、并在城市生活,却被小小的户口本挡在了公共服务之外。坚持走共享的城镇化道路,就要在城镇化建设中牢固树立改善民生的质量意识,把重大民生工程摆在优先序列,全面推进就业、医疗卫生、社会保障、教育、文化等领域的改善民生行动计划,逐步扩大基本民生保障的覆盖面,推进基本公共服务均等化。要提高不同规模和类型城镇的综合承载能力,加强公共交通、水电气供应等市政基础设施和公共服务设施建设,推动智慧城镇建设,完善城镇应急管理和治安防控体系,提高城镇综合管理水平。要重点改进和完善保障性安居工程,加快廉租房、棚户区改造等住房建设管理,解决好低收入群众住房困难问题。要不断缩小收入差距,度过反映收入差距与经济发展关系变化的“库兹涅茨拐点”,跨越人们普遍关注的“中等收入陷阱”。

## 二、加快破除制约户籍人口城镇化率提高的难点问题

习近平总书记在党的十八届五中全会上明确提出,加快提高户籍人口城镇化率。中央城市工作会议将促进常住人口有序实现市民化作为城镇化的首要任

务。未来五年,加快提高户籍人口城镇化率是全面建成小康社会必须补齐的短板。实现1亿人在城镇落户意义十分重大。从供给侧来看,我国面临劳动年龄人口总量减少的压力,“刘易斯拐点”已经出现并越发严重,提高户籍人口城镇化率对于稳定劳动力供给和工资成本、培育现代产业工人队伍具有重要意义。从需求侧来看,城市人口的消费能力是农村人口的三倍,提高户籍人口城镇化率,对于扩大消费需求、稳定房地产市场、扩大城镇基础设施和公共服务设施投资具有重要意义。把这件事情办好,既有利于稳定经济增长,也有利于促进社会公平正义与和谐稳定,是全面小康社会惠及更多人口的内在要求。我理解,要重点解决以下几个难题:

一是推进城镇化与工业化、信息化、农业现代化协同发展,增强城镇产业对人口的吸纳能力。城镇化发展的好不好,关键要有产业做支撑,特别是要有比较优势的特色产业就更有发展后劲。有了产业支撑的城镇化,就会有人气,就会人丁兴旺,就会出现产城人的融合。但是,一些地方,城镇化与工业化、信息化、农业现代化没有实现协同发展,产业集聚带动社会分工深化细化不够,一些地方盲目跑马圈地,搞了一些有名无实的“开发区”、“工业园区”、“城市新区”,片面发展房地产,库存严重,甚至出现“空城”、“鬼城”,成为经济和社会风险隐患。城市吸纳就业的能力很低,城市留不住人,城市如何才能繁荣?因此,加快提高户籍人口城镇化率,必须要坚持走新型工业化道路,以信息化带动工业化发展,着力提高信息产业支撑融合发展的能力,用信息化的生产方式改造传统产业,用信息化的组织方式发展新兴产业,用互联网+提高工业化和城镇化发展的信息化水平。加快农业现代化步伐,积极推进农业产业化和适度规模经营,更好发挥农业对城镇化的基础性作用。

二是大力发展现代服务业,引领城镇转型升级以增强就业和服务能力。国际经验表明,城镇化早中期主要靠工业拉动,中期之后服务业将取代工业成为城市的主导产业,城市发展的趋势是城市的核心区以服务业为主导,城市的工业向郊区和外围中小城市扩散。西方先进国家城镇化率达到60%以上,服务业的比重是工业的2-3倍,而我国东部地区的城镇化率

已经接近60%，进入了服务业加快发展的阶段。城市功能是否完善，取决于城市服务业发展的好坏。城市资源利用的效率粗放还是集约，意味着是否给服务业发展留下充分的空间。城市的发展既是现代服务业与信息产业高度聚集的过程，也是传统的服务业为城市的中低收入人口提供服务的过程。城市服务业是最大的就业容纳器，铺天盖地，可以相互创造需求，在城镇化中可以发挥其他产业难以替代的支撑作用。在城镇化发展中要采取有效措施，为服务业发展创造有利环境，扩大服务业规模，提高服务业水平。既要发展生活性服务业，又要发展生产性服务业；既要发展低端服务业，又要发展高端服务业，着力扶持中小型服务企业发展。

三是加快形成农业转移人口市民化成本分担机制，积极接纳新市民。实现1亿人在城镇落户，是党中央作出的重大决策，推进农民转移人口市民化，让农民工及其家属转化为城镇居民，均等享受社会保障、医疗卫生、子女教育、城镇住房保障体系等基本公共服务，需要抓紧研究建立农民工市民化成本分担机制，强化各级政府责任，充分调动社会力量，尽可能缩短农民工市民化的过程。除承载特殊功能的个别特大城市之外，都应该以积极的状态接纳新市民。要有序放宽大中城市的落户条件，逐步建立城乡一体、以居住地为依据的人口登记制度。推进户籍人口的城镇化，这是城镇化的本质所在，也是新型所在。

四是深化体制机制改革，为人口城镇化提供坚强制度性保障。推进城镇化发展，需要加大供给侧的制度性改革。包括户籍制度、土地政策、住房政策、公共服务、财税体制、投融资体制、行政体制和行政区划等改革，是一个复杂的系统工程，既要全面推进，又要重点突破。当前，涉及城镇化的体制改革，大体可分为两大类：一是中央已有明确要求，思路也已清晰，如就业、保障房、基本公共服务等，各地各部门要坚决贯彻执行中央决定，克服困难，狠抓落实；二是方向和目标很清楚，有些地方已有试点，具体方案还需探索的，如户籍制度、土地制度等，现在就是要努力找到“过河的船”，找到切实可行的操作办法。在推动改革和体制创新的过程中，能不能真正贯彻新的发展理念，能不能真正以人为本、关注民生，很大程度上，就看我们能不能真正从制度上破除城乡二元

体制障碍。

### 三、就近城镇化为全面建成 小康社会提供新动力

由于大城市、特大城市和超大城市的高生活成本、高落户门槛，以及普遍存在的“城市病”和巨大人口压力，大多数农业转移人口难以落户这些城市，最大可能是通过就近城镇化落户中小城市和小城镇，以此减轻大城市、特大城市和超大城市的承载压力，并促进大中小城市和小城镇协调发展，而这很可能是一条符合我国国情的、有中国特色的新型城镇化发展之路。

当前，我国就近城镇化发展面临诸多困境，主要存在产业支撑不足、资金严重短缺、政策不完善、规划不合理等问题。

一是产业发展滞后，支撑能力不足。首先，政府主导产业发展，特色不鲜明。许多地方推动产业发展主要靠政府招商引资，靠吸引东部地区的产业转移，一窝蜂地上重化工业、制造业，缺少区域产业分工和错位发展，产业结构严重雷同，当前经济下行压力大，产能过剩暴露出来，加剧了全国范围的结构调整难和产业升级难。其次，片面理解“产业支撑”的含义，忽视社会建设和公共服务事业发展。一些地方片面突出工业，忽视现代农业和服务业，教育、医疗卫生事业发展缓慢，导致中小城市和小城镇城市服务功能不足，缺乏吸引和稳定人口集聚的能力。

二是融资渠道不畅，资金严重短缺。就近城镇化，钱从哪里来？“土地财政”能够获取建设资金，对地方政府有吸引力，但容易形成严重的“土地依赖症”，难以持续。当前经济下行压力大，财税收入缩水，土地不像以前那么好卖了。多头撒胡椒面式的财政转移支付更是杯水车薪，无法从根源上解决资金短缺。近年来地方政府负债规模过大的风险也逐渐暴露，处置不当极易引发债务链条危机。建设资金短缺已经成为就近就地城镇化的重要制约因素。就市场主体企业来讲，近些年普遍反映融资难、融资贵问题突出，中小企业融资更是困难重重。农业发展银行、农业银行和邮储银行因其网点分布少、针对农民的产品

服务少,服务农民力度不够,涉农金融服务缺位比较严重。

三是改革不到位,配套政策不完善。就近城镇化是复杂的系统工程,由于户籍、土地、财税、审批、规划、社保、金融、教育、医疗、行政、区划等体制机制改革不到位,导致政策不配套,制约了就近城镇化的展开。比如,由于农村土地制度改革滞后,农村土地要素没有盘活,农民缺少金融资本武装,农村土地流转和农业适度规模经营进展迟缓。比如,地方投融资有些问题还未纳入国家统一规划和制度安排,直接融资渠道有限,政策性和商业性金融界限混淆,中小金融机构生长困难。再比如,中央对推动农业转移人口市民化非常重视,但各方如何分担市民化成本?特别是中央政府与地方政府之间、输出地政府和输入地政府之间,至今也没有形成有效的分担机制。

四是规划混乱不合理,形式主义严重。具体来说,一是多头规划,统筹不够。总体规划、分区规划和专项规划统筹衔接不够,没有做到多规合一。二是规划宗旨、目标不清晰,一些地方政府盲目模仿发达地区的做法,思路不清、方向不明,难以形成分工明确、布局合理的产业体系、城镇体系和空间布局。三是群众参与度低,对群众的诉求回应不够,存在着以权代规和换一任领导就换一套规划的问题,规划实施刚性不足。四是规划缺乏鲜明的个性特色,缺乏与时俱进的创新,千城一面,针对性差,可操作性不强。

就近城镇化面临的困难,不是单单哪个中小城市或小城镇的问题,具有普遍性。究其原因,主要有以下三点。

一是发展理念存在误区,片面迷信大城市。我国城市行政等级与资源分配呈正相关性,优质资源过度集中在大城市、特大城市和超大城市,“虹吸”效应导致城镇化“极化”现象严重,大城市、特大城市和超大城市越来越大,而中小城市、小城镇难以获得应有的经济资源和公共资源,发展缓慢。这种事实上存在的迷信大城市,片面推崇大城市,忽视中小城市、小城镇的问题,导致我国人口等要素短时间、大规模向大城市、特大城市和超大城市集聚,超出了城市的承载能力,隐患严重。

二是发展思路不清晰,片面发展房地产。一些地方将城镇化发展片面地理解为房地产化,认为城镇化建设就是基础设施建设加房地产开发,忽视“新增城镇人口如何安居乐业”,“在城镇人口不断增加的同时,如何完善城镇基础设施和基本公共服务”等民生问题。片面地理解为城镇规模的不断扩张,过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设,加剧了土地粗放利用,催生地产泡沫,出现了“鬼城”“空城”现象。农民离开乡村到城镇就业生活,不能享有与城镇居民同等的权利和福利保障,不能真正融入城镇社会,旧的城乡二元被移到城市里,“半城镇化”现象突出。

三是发展政策有缺陷,资源集聚不够。过去有多年西部大开发和中部崛起战略实施,但总的来看中西部地区资源集聚不够,一方面各种要素资源源源不断流向东部地区;另一方面国家宏观政策引导资源向中西部回流的强度不够。国家向中小城市、小城镇基础设施建设的投入仍然不足,截至2014年底,我国仍有近20%镇没有集中供水,近80%镇没有污水处理设施。国家重大项目向中小城市、小城镇的布局十分有限,教育资源、医疗资源向小城市、小城镇流动的措施不给力。公共服务水平低,制约了中西部中小城市、小城镇的发展。

那么,如何才能稳妥推进就近城镇化呢?要把握两个关键点:一是既要走出片面迷信大城市、特大城市、超大城市的误区,同时也不能转而片面迷信中小城市、小城镇,特别是小城镇不能遍地开花,避免要素过于分散,导致土地等资源的浪费。二是把县城建设作为就近城镇化的重要平台和主要抓手,增强对人口就近城镇化的吸纳能力。

第一,重视产业支撑,加快推动产城人融合。鼓励支持中小城市和小城镇培育壮大特色产业和新兴产业,比如通过“互联网+”来推动劳动密集型产业的发展,发展现代物流产业,发展旅游休闲和健康养老产业等。建立产业梯度转移激励机制,积极引导鼓励东部产业向中西部小城市和小城镇梯度转移,健全承接大中城市工业企业的激励机制,提供土地、财政、税收、金融、技术、人才等全方位的支持政策。比如,组建中西部产业发展基金。把特色产业与重点镇建设结合起来,培育有特色产业

支撑的工业强镇、商贸重镇、旅游古镇和卫星城镇。加快推进交通、水利、能源、市政等基础设施建设,增强发展后劲。

第二,拓宽投融资渠道,建立规范透明的城市建设投融资机制。允许和扩大地方政府发行市政债券,建立健全地方债券发行管理制度和评级制度,拓宽城市建设投融资渠道。加快建立城市基础设施、住宅政策性金融机构,为城市基础设施和保障性安居工程建设提供融资服务。完善PPP模式,拓宽社会资本投入领域和多元投入机制。加大财政支持力度,在小城镇产生的城镇建设配套费、土地出让金、排污费等,建议省市县留成部分全部或大部返还给小城镇。加大各级金融机构对中小城市和小城镇的信贷支持力度,改制后的农村商业银行坚守农村金融阵地,大力实施普惠金融。

第三,深化体制改革,完善配套政策。就近就地城镇化是一系列公共政策的集合。把简政放权落地落实,赋予地方更多自主权,调动地方干部积极性。改革土地制度,完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点,积极探索土地增值收益分配机制和进城农民的土地退出机制。深化城镇住房制度改革,加大保障性住房货币化安置力度,建立覆盖不同收入群体的城镇住房多元化供应体系。探索建立农业转移人口市民化成本分担机制,逐步提高中央财政在义务教育、基本养老、基本医疗等基本公共服务支出中的比重。构建有利于人口迁徙的可转移接续的社会保障体系,把更多进城务工人员随迁子女纳入城镇教育、加强农民工职业技能培训。实现城乡居民在劳动就业、基础教育、公共卫生、社会养老等方面的公平对接。

第四,转变发展理念,优化规划布局。就近城镇化面临国家实施“一带一路”战略的重大机遇,要

把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向,加强产业和公共服务资源布局引导。鼓励引导产业项目在资源环境承载力强、发展潜力大的中小城市和县城布局。加强市政基础设施和公共服务设施建设,教育医疗等公共资源配置要向中小城市和县城倾斜,引导高等学校和职业院校在中小城市布局、优质教育和医疗机构在中小城市设立分支机构。对具备行政区划调整条件的县可有序改市,把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市。要搞好规划布局,把就近城镇化纳入经济社会发展规划之中。

### [参 考 文 献]

- [1] 中共中央. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [2] 习近平. 在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选) [J]. 求是, 2016, (1).
- [3] 习近平. 在中央城镇化会议上的讲话 [A]. 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编 [C]. 北京: 中央文献出版社, 2014. 589-607.
- [4] 李克强. 凝聚共识、形成合力, 推动城镇化更稳更好发展 [A]. 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编 [C]. 北京: 中央文献出版社, 2014. 608-6022.
- [5] 马凯. 转变城镇化发展方式, 提高城镇化发展质量, 走出一条中国特色城镇化道路 [J]. 国家行政学院学报, 2012, (5).
- [6] 中央城市工作会议在北京举行, 习近平李克强作重要讲话 [EB/OL]. 新华网, 2015-12-22.
- [7] 张占斌. 新型城镇化的战略意义和改革难题 [J]. 国家行政学院学报, 2013, (1).
- [8] 张占斌. 经济中高速增长阶段新型城镇化建设 [J]. 国家行政学院学报, 2014, (1).
- [9] 张占斌. 解析新型城镇化 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2014.
- [10] 张占斌. 李克强总理城镇化思路解析 [J]. 人民论坛, 2013, (7).

责任编辑 杨海洋