

走健康城镇化之路

文 / 肖金成 安树伟

中央城镇化工作会议明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则以及今后一个时期我国推进城镇化的六大任务,即推进农业转移人口市民化、提高城镇建设用地利用效率、建立多元可持续的资金保障机制、优化城镇化布局和形态、提高城镇建设水平加强对城镇化的管理。我们要以这六大任务为抓手,在稳定城镇化速度的同时,全面提高城镇化质量,走健康城镇化之路。

推进农业转移人口市民化

2012年,我国城镇人口已经达到7.12亿人,城镇化水平为52.6%,但户籍人口城镇化率只有35.3%,二者相差17.3个百分点。以北京市为例,2012年北京市常住人口已经达到2069.0万人,但是户籍人口只有1297.5万人,即北京有37.3%的人是没有北京户籍的外地人。2012年我国人户分离人口有2.79亿人,占总人口的比重为20.6%。这些人户分离的人口多数居住在城市,但由于工作地与户籍地的不统一,给他们就业和生活带来了许多不便。农民工子女无法平等地享受教育、公共卫生和基本医疗服务;农民工未纳入就业地城镇住房保障体系,权益得不到有效保障;造就了一些边缘化的人口群体,构成了一定的社会风险。

我国“大跃进”时期形成的二元户籍制度,原因在于农业大幅度减产造成的商品粮短缺和经济衰退造成的就业困难,在户籍制度上开始严格管理和限制人口流动,以便克服粮食约束、保障城市居民就

业、维护作为传统积累模式核心的统购统销政策。户籍制度的建立标志着城乡隔绝的正式形成。从目前形势看,促使二元户籍制度形成的因素已完全消除。但是,很长一段时间国家户籍制度的改革,也仅仅是逐步放开在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇的落户限制,没有进一步放宽中等城市户口迁移政策,完善落实大城市现行户口迁移政策。这与人民群众的期望相差甚远。因此,中央城镇化工作会议提出,要“解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力”,实现农业转移人口市民化。最近,公安部已经明确,到2020年要基本形成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件,以经常居住地登记户口为基本形式,城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。

中央城镇化工作会议要求:“要以人为本,推进以人为核心的城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。”城镇化的最终目的是要为人的全面发展创造条件,因此,城镇化必须以人为本,推进以人为核心的城镇化。其首要任务是农业转移人口市民化。所谓农业转移人口就是俗称的农民工。改革开放以来,一批批农民脱离了农业,离开了农村,进入工厂、城市,形成了庞大的群体,他们不仅为中国的工业化作出了贡献,也为城镇化作出了贡献。但时至今日,虽然在统计数据上农民工大部分已属于城市常住人口的一部分,但身份问题没有解决,家属没有进城,未能享受城市居民

平等的待遇,所以,农民工问题受到社会各界的广泛关注。

农民工市民化就是让已进城的农民工不管是在大中城市,还是小城市、小城镇都能享受与城市居民同等的福利待遇、同等的社会保障、同等的权利与义务,不再是城市的“边缘人”。在社会保障制度方面,应建立农民工完善的和城市居民基本相同的社会保障和流动人口社会保障的可转移问题。应加快在农民工输入和输出大省之间进行养老保险关系转移的对接试点工作。应尽快研究社会保障全国统筹问题,以使农民工群体全面建立社会保障制度尽快成为现实。在农民工的子女教育问题方面,儿童教育当然应是输入地政府的责任,不应该有任何的歧视。在住房方面,应采取多种渠道增加农民工住房的有效供给。制订解决外来务工人员住房的长期政策,参照城市住房公积金制度,制订并实行外来务工人员住房公积金制度,对建立公积金账户的外来务工人员允许其以公积金购房和支付房租;建设一批小户型的公租房和廉租房,向包括外来人口在内的无力购房的低收入群体出租。

提高城镇建设用地利用效率

我国国土空间虽然很大,有960万平方公里的陆地国土,但适宜人居住和发展的空间并不大,约60%的土地为山地和高原,适宜工业和城市建设及耕作的土地仅有180多万平方公里。我国中度以上生态脆弱区域占全国国土面积的一半以上,脆弱的生态环境,使大规模高强度的工业发展和城市建设只能在有限的空间展开。工业化、城镇化需要占用土地,如果不加控制,粗放利用,我国保障粮食安全的耕地面积就很难保证。很长一段时间,一些地区粗放利用土地的现象十分严重。在城市建设上,追求低容积率,影响了城市对产业的承载能力和对人口的吸纳能力。工业发展没有投资强度标准和单位面积产出标准。大量耕地被占用,出现了很多“空心村”。

在城镇化过程中,本应在城市建设用地增加的同时减少农村居住用地,由于社会保障和户籍没有解决,进城农民仍然保留了农村的居住用地,造成了“双重占地”。全国耕地面积从1996年的19.51亿亩减少到18.26亿亩,人均耕地由1.59亩减少到1.37亩,已逼近我国保障粮食安全的“红线”。

今后十几年是我国工业化城镇化快速推进的重要时期,也是空间结构调整的重要时期。我们既要满足人口增加、人民生活改善、经济发展、基础设施建设对土地的巨大需求,又要为保障粮食安全而保护耕地,还要保障生态环境,因此,必须调整发展思路,确立集约发展的理念。

1990至2012年,我国城市建成区面积由12856平方千米增加到45566平方千米,平均每年增加5.92%;同期城镇人口由3.02亿人增加到7.12亿人,平均每年增加3.98%。建成区面积增长速度是城镇人口增长速度的1.49倍。产生这一现象的原因,一是由于中央与地方财权与事权的不对称,导致地方政府以卖地为收入的“土地财政”,个别地方卖地收入占到了财政总收入比重的1/3;二是一些地方打着“加快城镇化进程”的旗号,盲目拉大城市(镇)框架,滥占耕地,不断扩大城市面积;三是部分地区在经营城市的理念下,大肆追求土地增值的收益,进一步助长了多占耕地和不合理拆迁的行为。如果按照这种思路继续推进城镇化,失地农民的数量还会大量增加,农村人口人均占有耕地的数量将进一步减少,土地粗放利用的问题还会进一步加剧。

因此,中央城镇化工作会议提出,“要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。”在空间上必须从“生产、生活和生态”上做全面部署,转变生产方式,全面促进资源节约,推动资源利用方式根本转变,提高利用效率和效益。首先,需要确立集约发展的理念,推进产业集聚,提高土地集约节约利用水平。在许多中小城市,存在严重浪费土地的现象,城市规划并未根据实际需求,

盲目贪大。如在一个人口不到百万的县域内,规划近百平方公里的产业区和城市建设区。城市建设既松散粗放,又追求奢华洋化,既浪费了土地,又浪费了资金。生态空间是以提供生态产品和生态服务为主要功能的区域,在保障区域生态安全中发挥重要作用,是经济社会可持续发展的基础。人们占用的空间越多,给自然和动物保留的空间就越少。为了实现可持续发展,除人们为了生产和生活必不可少的空间之外,要尽可能多地保留更多的生态空间,这是人们在经受多次大自然的报复之后形成的新理念。

优化城镇化布局和形态

中央城镇化工作会议提出:“要优化布局,根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局,把城市群作为主体形态,促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。”城市群是中国未来经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区,在全国生产力布局中起着战略支撑点的作用。所谓城市群是在特定的区域范围内云集相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,以一个或几个特大城市为核心,依托便捷的交通条件,城市之间的内在联系不断加强,共同构成一个相对完整的城市“集合体”。在城市群范围内,原来的区域性中心城市和另外的城市形成了互补关系,大城市的功能不断升级,给小城市和小城镇带来了机遇。小城市和小城镇在城市群范围内,区位优势在弱化,而成本优势在强化。长三角、珠三角城市群有很多小城镇能够集聚那么多产业,和位于城市群之中有非常密切的关系。

通过发展不同规模的城市群来加快城镇化的速度,将对消除城乡二元结构、实现经济社会协调发展起到重要作用。因此,中央城镇化工作会议提出,在空间布局上构建“两横三纵”的城市化战略格局,即以亚欧大陆桥通道、沿长江通道为横轴,以沿海、(北)京哈(尔滨)-(北)京广(州)、包(头)昆(明)通道

为纵轴,以主要的城市群为主要支撑。对不同的城市群,要实行有区别的城镇化发展政策。对于地理空间形态和经济空间形态成熟的城市群,如京津冀、长三角和珠三角三大城市群,应调整产业结构,优化空间布局,构建合理的城镇体系。对于新兴的城市群,要加强和培育核心城市。此外,还应在资源环境承载能力较强、能源和其他矿产资源比较丰富,具有一定的集聚经济和人口条件等的中西部和东北有条件的地区,依靠市场力量和国家规划引导,逐步发展形成若干规模较大的中心城市。

提高城镇建设水平

中央城镇化工作会议指出,“城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设,要实事求是确定城市定位,科学规划和务实行动,避免走弯路;要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁;要融入现代元素,更要保护和弘扬传统优秀文化,延续城市历史文脉;要融入让群众生活更舒适的理念,体现在每一个细节中。”

提高城镇建设水平,城市建设要考虑历史传承。我国城市大多有着悠久的历史 and 璀璨的文化,有着独特的历史文化风貌和景观特色。但从目前来看,城市建设和更新改造大多缺乏对城市历史文脉的尊重,缺乏对城市历史文化内涵、地方特色以及地方风情的深入研究。不注重传统街区、传统风貌的保护与继承,许多历史文化古迹和风貌在城市建设和更新中被破坏甚至被完全摧毁,而新的建筑又毫无地方特色和风貌,或造成“千城一面”的局面,或被一些低级和缺少内涵的元素所替代。如宽马路(或者景观大道)、大广场、大树进城、亮化工程、标志性建筑等“形象工程”大量出笼,对中国城市的健康持续发展危害很大,不仅浪费了宝贵的资金和土地,妨碍了城市健康协调发展,而且积累社会矛盾,消解地方文化和城市特色。一些标志性建筑完全是从天而降,与当地的历史文化、传统习俗、(下转第57页)

港和河北省几个临近港口进行整合、功能定位、职能分配,共同将天津市打造成中国北方的“马六甲”。借助中央给予天津市的金融改革试点的政策和机会,将天津市发展成为中国资金输往海外和外国资金进入中国的中转站,成为中国的“华尔街”。

实现三层次发展战略。首先要增强核心城市竞争力,充分发挥其扩散效应。都市圈或经济圈形成过程中的普遍功能特征是:首先由中心城市产生集聚效应,然后由集聚效应发挥扩散效应,集聚带来扩散,而扩散则进一步增强集聚能力。第一层的发展应该是加强核心城市的集聚能效。一方面加强政策、资源、信息、人才的支持力度,促进优势产业的发展;另一方面要避免大都市问题的出现,提倡住宅郊区化,合理控制流动人口,加强节能减排力度。其次,发挥城市群能级效应,构建“金字塔”型城镇体

系。第二层的发展应该是发挥核心城市的扩散能效。由核心城市优质的资源,带动都市圈内其他城市的发展。都市圈的一个基本特征就是具有层次性的城镇规模分布,合理的城镇规模体系应呈“金字塔”型,由塔尖到基座依次为中心城市、次中心城市、中等城市和小城市。城镇等级体系是实现都市圈内资源配置和城市间功能互补合作的重要条件。首都经济圈面临着次中心城市空缺,中等城市过少,小城市过多等问题。第三,立足京津冀,发展环渤海。第三层的发展应该是发挥都市圈的整体扩散效应,提出“泛京津冀都市圈”的概念,将首都经济圈的腹地延伸到整个“三北”地区。

(作者:北京联合大学商务学院党委副书记)

责任编辑:蔡庆悦

(上接第51页)自然环境、城市空间模式全无关系。在西方往往只是书本、杂志或者展览会上出现的畸形建筑,现在在一些城市矗立起来,随着这建筑史上短暂的一页被翻过去之后,它们将成为时代的“伤疤”,记录下永远的伤痛。

随着经济的发展,城市总是要发展的。但对历史文化名城,特别是历史地段、风貌协调区、文物保护单位及其附近地区来说,最迫切的不是改造,更重要的是加强保护和精心整治,即要妥善处理好保护与更新的关系。这是公认的历史文化名城保护的国际经验。要注意保护城市的个性,保护城市个性不仅要保护那些代表地域特色的古文物和古建筑,还应当包括保护地方民俗、地域文化和地方精神。要着眼于本地区商业、文化、居住、旅游活动的复苏和发展,采取保护修缮、协调开发、开发重建等多种保护更新方法。妥善解决中心城区功能性的变化的同时,仍应考虑保护旧城区文化遗产及其格局,包括对新建筑体量及高度的控制。当务之急,是建立健全

相关的法律法规和政策,保障城市建设和更新中的公众参与,使公众参与成为城市建设和更新体系中一个必不可少的环节。

提高城镇建设水平,生活空间要宜居,城市要建得更像城市,农村要建得更像农村。城市要以城市综合体建设为重点,住宅与商业地产并重,着力打造高品质生态居所。农村要建设得更像农村,田园小径、青堂瓦舍、鸡叫蛙鸣、小溪藕塘,才是真正的田园风光。在城镇化过程中,大量农民离村进厂进城,等他们或他们的子女再回到农村的时候,发现农村面目全非了,农村也变成城市了。所以,中央城镇化工作会议才有针对性地提出:“在促进城乡一体化发展中,要注意保留村庄原始风貌,慎砍树、不填湖、少拆房,尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。”

(作者:肖金成,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长;安树伟,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授)

责任编辑:杜梅萍