

[시진핑시대] 城镇化的核心是防止阶层分化固化

时间：2013-10-29

中国当前最大的问题是出口导向型经济发展遇到阻碍。发达国家对中国需求下降，一些发展中国家还从供给环节替代中国。另外，成本上升、人民币升值导致中国的出口产业利润空间在向零趋近，这样导致的结果就是产能过剩。在这种情况下，加快城镇化是最好的选择。同工业化相比，城镇化创造需求，工业化创造供给。

我国城镇化面临的三个矛盾

城镇化可以从投资和消费两大方面产生大量需求，这为下一步经济增长提供了空间。

目前我国城镇化面临3个矛盾：第一个矛盾，城镇化长期滞后于工业化。这是国内内需不足的根本原因，导致我国的城市化水平与经济发展水平不匹配。根据国际经验，城市化率达不到70%以上很难迈入高收入国家行列。对扩大内需而言，城镇化起到举足轻重的作用，所以必须让大规模的农业人口市民化，才能有效地拉动国内需求，否则，中国的需求结构永远是投资拉动。城镇化不但可以扩大内需，同时还能培养壮大中产阶层创造制度条件。像中国这样的中上等收入国家，中产阶层人口却只占总人口百分之二十几，比重太低，远不足以进入高收入国家行列。

第二个矛盾，城镇化与农民工市民化不协调。中国当前城市化水平是52.6%，即使是这样的水平还有两个部分是虚化的：一是城市郊区被市民化。20世纪90年代中期以来，我们通过城市大规模扩张，把城市郊区农民全部变成市民，把土地收归国有。但是郊区的农民并没有完全城镇化，他们的户籍可能是城镇，但是他们的消费结构、生活方式仍然是农民。二是大量的农民工被城市化。他们人进入城市，被统计为城镇常住人口，但由于二元体制障碍，并没有真正过上城市生活，其社会地位和生活方式依然是农民。如果将这两块减掉以后，中国的城市化人口不到40%。中国要从不足40%的城镇化水平上升达到70%以上水平，路途还很遥远。

第三个矛盾，现有城市管理制度不利于城镇化的推进。中国的城镇化按照行政级别而言是一种纵向行政层级管理体制，有直辖市、有省会城市、地级市、县级市、乡镇级镇。这种层级管理带来一个什么结果呢？就是以大管小。结果是城市级别越大掌握的公共权力越大、公共资源越多，由此导致越大的城市发展越好、机会越多、公共服务能力越强，这样带来的结果是我们用行政力量发展城镇化。城市发展到一定程度的时候人口快速集聚，就会过于膨胀，不得已大城市只好又用行政管理办法来限制人口进城，所以积重难返。因此，想用市场力量来引导人口进城的方法就进入了死胡同。另外，这种行政体制下，城市之间存在着严重的行政分割，大城市吸取好的要素，对中小城市形成一种虹吸效应。谁都想抢好资源和好产业，都不想干那些出力不讨好的事，最后城市之间是互相孤立的，竞争多、联盟少。

新型城镇化的关键是调整发展战略

什么叫新型城镇化？传统的城镇化是重物轻人、城乡分割，高污染、高排放，粗放型的城镇化。新型城镇化应该是4句话，一是以人为本，把人放在第一位；二是理性发展，不是狂热非理性的；三是城乡一体，就是城镇化的成果能及时辐射、渗透到农村，带动农村发展；四是绿色低碳集约型，包括4点：资源集约、空间集约、产业集约、人口集约。现在中国的城镇化都没有做到这一点。

新时期中国城镇化的战略思路应该是：首先，要协调工业化和城镇化的关系，不能让公共

资源和公共权力过多地向工业化偏斜，应该协调两者的关系。就目前来说，应该调集更多的公共资源和公共权力向城镇发展，用于城镇化，实现工业化与城镇化双轮驱动、同步发展。其次，要在制度上推进农民自由迁徙，实现以人为本的城镇化。要通过体制改革，从制度上“漂白”农民。经济发展到现阶段，我们不应再在制度上歧视农民，从户籍和社会保障等方面设置门槛阻碍农民进城，让城里人的公共福利持续高于农民——看病、养老、就业、就学、住房等公共福利都比农民好。进城农民应有权依法享有自愿变为市民的权利，有权享受与原有市民一样的公共服务，需要从社会进步角度思考这个问题。

新型城镇化的核心是推进改革

以城镇行政体制改革为核心，加快推进体制改革：一是减少行政层次；二是优化城镇区划；三是调整大中小城市的权责关系；四是创新城市群治理模式。

以城乡二元制度改革为核心。一是户籍制度改革。总体思路应该是城乡户籍制度一元化，城乡在户籍上最终是没有区别的。但是要注意，要采取渐进式、分层化推进。二是推动土地改革市场化。要按照市场化交易，不是简单将土地国有化。目前的征地制度实际上是利用政府的公共权力将农民的土地强制变为国有土地，给农民的补偿价比较低。下一步应赋予农村集体土地与国有土地同等的权利，允许农民的土地依法进入市场，按市场法则进行交易。而不应该被强制低价搞国有化，这种国有化是一种掠夺或者剥夺农民的方式，对推进新型城镇化是不利的。

推进城乡基础设施建设一体化，路、水、电、气、网在大中小城镇和农村间应达到统一的标准。

要建立覆盖城乡的均等化公共服务体系。党的十八大提出要努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，但现在谁也不愿意覆盖所有常住人口，因为每覆盖一个外来人口，省会城市大概要花费10万元以上，特别是副省级城市，一般要在15万元左右，这还不算一些硬件设施。因此，必须建立一个中央与地方的分担机制。

要启动“城市群共同体”的公共资源配置工程，北京跟周边的9个城市，上海跟周边的15个城市，珠三角周边的几个城市在公共资源配置上应该是一体化的，要联盟发展，无缝衔接。

要加强中小城市和小城镇的政策自治体系。过去我们太偏爱大城市，下一步能不能给中小城镇一些偏爱，在公共资源、公共权力上向他们多一些倾斜。

在城镇化推进中要严防掠地建城，投资扩张。现在很多地方一听说要大力发展城镇化，就开始占地、搞广场、建大楼。这绝不是新型城镇化所倡导的，应围绕常住人口进行公共资源配置，以人为目标而不是借助城市化大搞投资建设，大肆掠夺农民的土地。

在现有的体制下，谁都在侵蚀传统体制下的残余红利，传统体制的红利会很快“吃完”，但是传统体制下积累的矛盾，比如说农民工户籍、农民工社会保障、农民工住房、农民工培训及子女教育等农民工生存发展权问题谁也不愿意解决。各级地方政府都在侵蚀既有制度红利的背景，是因为中央没有一个很好的科学顶层设计。比如说下一步能不能在社会保障方面搞一个中央和地方的分担机制，给户籍制度改革列个时间表，对大中小城市间财力、事权关系改革策划一个行动方案等。当前中国已经到了加快改革的转折点，30多年的改革红利已经基本被掏空。当前推进城镇化的核心是防止城乡居民阶层分化、固化，从制度上打通城乡人群阶层流动通道，推进城乡二元结构一元化，为中国迈向高收入国家创造制度条件。（中国经济导报，国家发展改革委员会宏观经济研究院，马晓河）

