

# 我国城镇化的现状与未来

国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长 马晓河

国内外发展环境正在发生转折性变化，中国必须寻找新的增长源泉。今后一个时期，加快推进城镇化便是一个最好选择。同工业化相比，城镇化从基础设施建设、公共服务体系构建和消费市场扩张等方面都能带来巨大需求，可以也应该成为我国经济发展的动力所在。

为城镇人口。如果仅仅扣掉进城务工人员人口数，我国的城镇化率就会大幅下降。实际上，这两类人口被统计为城镇人口并没有带来真正的需求增长，因为我国城镇的基础设施和公共服务体系建设是很少考虑农民工进城因素的，同时进城农民工的消费结构也无大的变化。仅以消费为例，2011年城乡居民人均消费分别为15160.9元、5221元，两者相差近一万元。如果通过体制改革，能将进城农民工30%转化为市民，将会带来5000多亿元的消费增加额，这还不包括农民转市民带来的公共投资需求的增加。

很显然，与经济发展阶段相比较，我国的城镇化不是超前了，而是大大地落后了。今后，要想扩大内需，就必须加快推进城镇化。如果能够较好地协调工业化与城镇化的关系，把城镇化落后于经济发展水平的这一课及时补上，我国将会通过投资、消费以及产业结构升级释放出巨大的内需增长潜力。

## 推进新型城镇化建设

释放城镇化的内需潜力，让城镇化成为未来我国经济增长的新动力，须加快体制改革，进一步清除阻碍我国城镇化的制度障碍和不合理的政策安排，推进新型城镇化建设。

第一，协调工业化与城镇化的关系，将城镇发展放在优先的位置。基于我国出现的产能过剩矛盾，今后一个时期，各级地方政府应将更多的资源特别是公共资源用于

城镇发展方面，以增强城镇承载和集聚人口的能力。同时，应采取新的激励政策，引导和支持社会资本向城镇基础设施、公共服务投资。因此，应改革干部考核机制，鼓励各级政府围绕农民转市民、人口流动、加强基础设施建设、公共服务体系构建等方面工作，积极健康地推进城镇化。

第二，通过培育和发展能辐射全国性的重点城市群体系，加快推进城镇化进程。我国人多地少，用于推进城镇化的土地资源极为稀缺，这种国情就要求我们必须以集约化的方式推进城镇化，实现城镇绿色、低碳、集约发展。当前和今后一段时间内，我国已到了以培育和发展城市群推进城镇化的阶段。从现在起，应以大城市为依托，以中等城市为重点，在全国初步形成若干个辐射带动作用强的城市群，完善基础设施建设和公共服务体系，打破区域壁垒和行政割据，促进人流、物流、资金流和信息流等无障碍高效流动，形成区域内和区域外相衔接的一体化市场。在培育和发展城市群的同时，也要加快建设区域性中心城市。应把距离城市群较远、无法受到城市群辐射带动作用的地级城市以及腹地较大、人口较多的县级市培育和发展成区域中心城市，强化这些城市的功能建设，健全公共服务体系，科学建设产业园区，不断增强这些城市的人口吸纳能力和产业集聚能力。另外，还要科学协调大中小城市之间的关系，对于无法与城市群或区域性中心城市形成关联发展的小城镇，各级政府要给予特殊扶持政策，给予他们更多的发展

权力，给他们配置更多的公共资源，支持这些小城镇像大城市一样发展，一样对外来人口有吸引力。

第三，改革城乡二元体制，从限制农民进城转向鼓励支持农民进城。从长期目标看，我国要实现城镇化深度推进，就必须彻底改革城乡二元体制，使城乡公共服务均等化。具体思路是建立全国统一、开放的人口管理机制，构建有利于人口迁徙的可转移接续的社会保障体系，促进农民工身份转换。

第四，转变城镇发展模式，促进城镇发展在集聚人口方面的效应最大化。首先要从“以大管小”转向以大带小。今后，要通过改革不断弱化城市行政级别，将公共资源和公共权力均衡用于不同规模的城镇发展方面，特别在资源配置、行政许可、财税政策等方面，要考虑和照顾中小城市(镇)的发展需要。其中，大城市要打破行政壁垒，按照区域一体化和发展城市群的思路，将基础设施和公共服务不断向周边中小城市(镇)延伸，形成以大带小的效应；中小城市(镇)要在基础设施建设、公共服务体系构建、产业布局等方面，积极与大城市实现对接，在区域空间上与大城市形成梯级功能结构，为人口迁徙和产业转移创造条件。

此外，为了提高农民转化为市民的能力，还应积极推进土地制度的市场化改革。应改革土地征占用办法，进一步规范各级政府土地交易中的行为，严格界定公益性和非公益性用地界限，并使不同类型的土地交易都按市场规则进行。

## 热点思考

核心阅读：能源是经济社会发展的重要物质基础。随着经济社会不断发展，人口数量不断增加和人民生活水平的持续提高，未来一个时期对能源资源的需求也将持续增加。要切实增强可持续发展的能力，就要在加快推进能源生产方式变革的同时，积极推动能源利用方式变革，提高能源资源利用效率。

# 提高能源利用效率 须多策并举

胡善良

改革开放使我国经济增长世界瞩目，但以大量消耗能源资源和环境污染为代价的粗放发展模式也带来产业结构不合理、区域发展不协调、自主创新能力不足、过度依赖国外市场等一系列问题。特别是由于能源消耗持续上升与能源消费低效率问题并存，能源在一定程度上已成为制约我国经济进一步发展的“瓶颈”。能源是经济社会发展的重要物质基础，当前和今后一个时期，在加快推进能源生产方式变革的同时，要积极推动能源利用方式变革，正确处理保障能源安全供应与强化能源供给约束、促进经济发展与合理控制能源消费的关系，坚持走新型工业化和低碳城镇化道路，合理有效控制能源消费总量，推动经济结构优化调整和产业转型升级，从而实现能源与经济社会的协调可持续发展。

第一，产业结构的优化调整是提高能源利用效率的基本途径。目前我国产业结构呈现出“二三一”的模式，第二产业集中了大部分能源消费，单位能耗较高。发展整体耗能相对较低的第三产业，对于缓解我国当前能源与环境制约具有重要作用。“十二五”时期是我国工业化加速推进的时期，各地区在经济发展过程中要通过改造、整顿高耗能行业，大力推行循环经济及新能源的利用，从而提高能源消费效率，促进产业结构与能源消费的良性互动与协调一致。

第二，合理的城镇化发展模式是提高能源利用效率的重要支撑。这些年来，我国城镇化快速发展，城市人口不断膨胀，但与此同时也带来了城镇能源供应不足、能源浪费严重、能源消费结构不合理等一系列问题。可以说，目前居民生活的节能降耗已成为提高城市能源消费效率的重点之一。合理的城市规模并非越大越好，而应结合城市的资源与环境承载力，寻求适合区域发展特色的城镇化道路，引导人口和经济向适宜开发的区域集聚，加快推进主体功能区建设，采用集约节约型、复合型、功能型的城镇化发展模式，控制能源消费总量，提高城镇能源消费质量，有效解决城镇化发展中的能源瓶颈问题。

第三，自主创新与技术进步是提高能源利用效率的关键所在。虽然我国制造业规模不断扩大，但所谓的“世界工厂”却处于全球价值链的低端，技术水平不高以及“两头在外、大进大出”的发展模式消耗了大量宝贵的不可再生能源。国际经验表明，自主创新与技术进步作为实现节能降耗以及可持续发展目标的前提条件，是提高能源利用效率的关键所在。它通过新产品的出现、生产工艺的改进、行业结构的内部调整、发展循环经济等，挖掘生产过程中的节能潜力，改变能源消费模式，调整能源消费结构，降低能源消费总量，提高能源利用效率。未来我们要通过转变经济发展方式，开展体制机制与技术革新，切实走新型工业化道路，从而缓解各地区资源使用日趋紧张、环境污染日益严重的局面。具体措施包括，加大能源科技投入，鼓励节能技术研发应用；通过税收减免、折旧资产摊销、融资支持等办法鼓励企业引进高效节能设备、新能源设备等，实施节能技术更新与改造；在引进和消化先进技术的同时，提高自主创新能力，发展高附加值、低能耗的高新技术产业，尽快缩小主要耗能产品和终端用能设备与国际耗能水平的差距，等等。

第四，发展低碳经济是提高能源利用效率的有效手段。低碳经济是为了应对能源、环境和气候变化的挑战，以低能耗、低污染、低排放为特征的经济模式。各区域要最大程度地有效利用该地区的能源资源禀赋，通过技术进步和提高能源消费效率等手段，包括节约能源、提高能效、发展可再生能源等，着力提高能源利用效率，发展低碳经济。

第五，促进区域经济协调发展也是提高能源利用效率的题中应有之义。考虑到区域内资源的承载能力，只有在全国范围内优化配置能源资源，关注和重视各区域经济和技术的均衡协调发展，才能促进地区能源消费公平，实现区域能源的可持续发展。

与此同时，提高能源利用效率，还需要建立健全相应的政策环境和营造良好的社会氛围，比如，进一步完善能源资源、产品价格和税费政策，充分运用合同能源管理、配额市场交易、节能自愿协议等市场机制，促进能源利用方式变革，形成合理控制能源消费的长效机制；再如，加强舆论引导和宣传教育，培育全社会节约用能的消费意识，研究实行差别化用能政策，引导各类群体形成理性、节俭、低碳的用能模式，从而在全社会形成良好的提高能源利用效率的氛围。

总之，建设科学合理的能源资源利用体系，提高能源资源利用效率，任重而道远，要抓的工作很多，从当前和今后一个时期的发展情况看，惟有加快转变经济发展方式，推动产业结构优化升级，促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，才能真正实现这一目标，促进能源与经济社会协调可持续发展。

(作者单位：湖南大学经济与贸易学院)

本版编辑 欧阳优  
邮 箱 jrbj@china.com

## 前沿探索

### 城镇化存在“虚高”成分

改革开放以来，我国对城镇化的重视程度不断提高，对限制城镇化发展的体制和政策进行了改革和调整，城镇化水平也有了明显提高，但与此同时，优先支持工业化的体制格局并没有发生根本性变化，城镇化滞后于工业化一直存在于经济发展过程中。到2012年，用人均国民收入水平衡量，我国经济发展已经处于中上等收入国家水平，但用城镇化率衡量，我国城镇人口占全社会人口比重只有52.6%，还处于中等收入国家水平，很显然，我国的城镇化已经明显滞后于工业化。

即使是这样的城镇化水平，我国城镇人口占总人口的比重仍然存在很大的“虚高”成分。一是农村地区“被城镇化”。上世纪90年代我国许多地、县改为市后，将大量周边农村划为市区，同时大中城市为了实现城市空间扩张，也将大量郊区县归并为市区，但这些被划归为市区的农村，有相当一部分并没有实现城镇化，这里的基础设施和公共服务依然是农村水平，农民的生活消费方式也没有发生实质转变。二是农村人口“被市民化”。按照国家统计局统计口径，2012年我国城镇人口71182万人，但实际上享受城镇化制度安排的人口要远远低于该数据。因为，在现有体制下，我国26261万农民工中，有16336万人在城镇打工，由于户籍限制，他们既无法真正享受城镇化成果，又被统计

## 理论在线

科技进步与创新是经济发展方式转变的核心和根本动力，也是经济发展方式转变的决定性因素。当前，我们正处在建设创新型国家的关键时期，如何借鉴国际经验，加快科技创新，是一个值得我们深入思考的重大问题。纵观美、日等传统工业强国和后发赶超国家的发展史，通过科技创新战略，加快经济发展方式转变和经济转型的成功案例很多，虽然这些国家的国情和科技发展水平存在着种种差异，但其在科技创新方面的成功经验和实践值得我们学习和借鉴。

一是政府高度重视，注重发挥科技政策的引导作用。在过去50年里，发达国家依靠科技创新，大力开发新产品、新服务与制造业系统，经济增长有很大一部分来源于创新及产业化发展。因此这些国家越来越重视依靠科技创新来推进产业结构调整和经济发展的转变。比如，美国政府高度重视科技创新，一直将科技创新视为国家经济未来发展的关键。在促进美国经济发展方式转变的各种因素中，以信息技术革命为主导的技术创新处于首位。在科技政策方面，政府出资支持大量的科研活动，制定了以“信息高速公路”计划为代表的科技发展规划，对技术创新活动给予正确的引导。再如，韩国政府早在20世纪80年代就提出了“科技立

## 学术经纬

凤凰古城收费风波提醒我们，在未来深化改革、完善市场经济体制的进程中，无论哪级政府都不能把自己这只“看得见的手”，随意插入到微观经济活动之中；无论何种所有制的企业都不应破坏市场公平原则，利用政府之手去垄断市场和公共资源，以满足自己的短期利益。

# 借鉴国际经验 加快科技创新

河南省中国特色社会主义理论体系研究中心

国”口号，进入21世纪，为应对日益激烈的国际科技竞争格局，韩国政府又提出“第二次科技立国”战略。2011年初，韩国知识经济部公布了2020年产业技术创新战略思路，提出要实现对“快速跟踪”战略到“领跑者”战略的转变。可以说，韩国能在落后条件下迅速实现经济发展方式转变与韩国政府重视科技创新、适时制定和调整科技政策、加强政策引导是密不可分的。

二是注重产学研合作，加快科技成果转化。在政府的引导下，将企业和高校、科研机构联合起来，实现产学研合作是科技创新的必由之路。比如，美国政府非常重视科技成果在经济上的应用，支持国家实验室、大学、科研院所与企业合作，促进科技成果转化。其产学研合作计划强调以项目、资金为纽带，促进若干大学机构与企业、科研院所组成新的研究实体，通过扶持、培育形成坚实的研发能力，在竞争环境下进入良性循环，进而走上独立自主的发展道路。再如，日本政府通过建立补助金制度、完善相关法

律等配套措施，扶持各地的专门技术学校以及中小企业大学的设立，加强了对企业专业人才的培养，实现了大学与企业之间的联动。此外，还通过设立相应的中介机构来促进大学科研成果向民营企业转移和研究成果转化产业化。

三是注重完善科技立法。国外推进经济转型和发展方式转变的科技政策体系表明，为了更有效地支持科技发展和技术创新，必须制定支撑系统的法律法规。比如，日本为了加快国家科技创新方面的进步，早在1995年就制定了关于科技发展的纲领性法规《科学技术基本法》，明确了国家科技创新发展的宏观导向，为科技创新提供了一个良好的外部法律制度环境。

四是注重科技创新人才队伍建设。科技进步与科技创新需要各种类型的高素质创新人才，人力资源已经成为决定在未来国家竞争中能否取胜的关键因素，因而许多国家都在积极实施教育优先投资战略，加大对创新人才的培养与引进力度。美国非常重视科

技创新的人才队伍建设，一方面依靠多层次的教育大量培养本国具有较强创新精神和基础研究能力的科技型人才，另一方面采取多种措施吸引国外优秀人才来美国发展，为美国经济发展方式的转变提供了强有力的智力支持。日本长期以来也十分重视对高科技、高素质人才的培养，并逐步建立起了良性的人才培养、交流和充满竞争的研究环境。比如，进一步促进高等职业教育的实质性发展，并推进高层次远程教育、倡导终身学习；建立企业人才成长评价制度，提升职工的知识水平和训练水平，等等。

总之，美、日等传统工业强国和一些亚洲新兴工业国家的科技政策对我们的启示是多方面的。作为发展中国家，我们在促进科技创新过程中还有诸多不适应加快经济发展方式转变的环节，这就需要我们在充分借鉴国际经验的基础上，结合我国国情，努力走出一条具有中国特色的科技创新推进经济发展方式转变之路。

(执笔人：秦健)

# 公共资源理应共享

金言

最近，关于凤凰古城收费引发的指责之声言犹在耳，十二届全国人大常委会第二次会议审议的旅游法草案，对控制景区门票价格上涨作出法律规定。对此，不仅有人大代表进一步表示，景区的设立需要法律规范，还有来自政府部门的人士在随后的新闻发布会上回应说，自然文化、珍贵遗产，应该是全体中国人民，甚至是全世界人民都应该享受的，不应该以有钱没钱来划线……联想到此前凤凰县政府和有关公司的说法，对于这个一切皆因“钱”而惹出的非，究竟应当怎样看，风波过后依然值得进一步梳理一番。

前不久，凤凰古城收费风波骤起，凤凰古城文化旅游投资股份有限公司负责人作了一番莫名其妙的表态，先是“此地无银三百两”地表示收费不是他的公司发起的，继而又说“错就错在从一开始没有收费”。此言背后的潜台词，看似针对外地游客，而实质上是把当地居民世代而居的凤凰古城，当作自己花钱即可买到的生财资源。这种想法，不仅谬误，而且十分可怕。

一个拥有悠久历史的小小“边城”，因为她的风景、人文魅力吸引外面的人慕名而至，给当地百姓带来商机，原本是件极好的事。然而，当收费主角和利益关联方站出来

对小城内外普通民众的指责进行理由苍白的辩护之时，越来越多的人开始意识到，凤凰古城收费风潮早已超出小城旅游是否应当收费的利益之争。小城收费的反对者是当地商户和外来的游客，分散的个体形成了如此一致的反对之声，在严厉地告诫当地政府和利益攸关的凤凰古城文化旅游投资股份有限公司：这绝不是“游客过惯了免费的好日子”，而是捍卫市场公平的强大民意；是对收费和利益攸关方以权力介入资源垄断错误行为的强烈反对和坚决抵制。

一座拥有深厚历史人文积淀的小城，开发成为人们趋之若鹜的旅游景点，使地处深山峡谷的少数民族边民有了改善民生的难得机遇，这恰恰体现了社会主义市场经济的强大魅力。当经营机构以投资为名与公权力媾和试图强占和垄断公共资源时，社会主义市场经济公平、公正的秩序就遭到了破坏，自己也随之站到阻挠完善社会主义市场经济体制的对立面上去了。进一步看，凤凰古城虽小，但发生在古城中的收费事件却触及了一个大问题：在现实生活中，我们究竟应当怎样打破种种阻碍改革深化的既得利益，不断健全和完善社会主义市场经济体制？其实，在这个大问题上，答案是十分明确的：关键在于把握政府和市场的边界，更加

尊重市场规律，更好发挥政府作用，是市场的归宿，是政府的归宿。

凤凰古城收费风波提醒我们，在未来深化改革、完善市场经济体制的进程中，无论哪级政府都不能把自己这只“看得见的手”，随意插入到微观经济活动之中，而要切实做好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面工作；无论何种所有制的企业都不应破坏市场公平原则，利用政府之手去垄断市场和公共资源，以满足自己的短期利益。因为，在社会主义市场经济中，企业是市场竞争的主体而非市场垄断的主体；政府则是维护市场竞争公平、公正的监管者和裁判员，绝不能成为参与微观经济活动的运动员，更不是站到与民争利的对立面。更好地发挥政府作用，关键是政府要把自己该做的事情做好，并自觉地界定好政府职能的有效边界，切实解决好某些领域存在的政府错位、越位和缺位现象。尤其要清醒地认识到，当前我们已进入转方式的关键期、发展的转型期和改革的深水区，各级政府更应切实承担起营造良好环境、提供公共服务、维护社会公平的职责，抓紧清理束缚生产力发展的障碍、取消不合理的政策和制度规定，决不能以权力介入的方式垄断公共资源，为市场经济制造“天敌”。