

编者按 城镇化是人口持续向城镇集聚的过程,是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。城镇化的进程与经济发展水平密切相关。因此,在制定城镇化发展的相关政策时,需要因地制宜,符合自身发展实际。



本报驻首尔记者 杨明

韩国的“压缩型”城镇化之路

韩国城镇化与韩国经济的腾飞并行,作为韩国产业结构调整的载体,它不仅有效调整了经济发展方向,也创造了和激活了庞大的内需。在短短30年的时间里,韩国基本实现了城镇化进程,相对于欧美国家,韩国的城镇化之路可以用“压缩型”来形容,这不仅体现在时间上,也体现在空间上

聚焦

城镇化发展一波三折

釜山市的发展可以作为韩国城镇化的缩影。釜山从1876年起成为韩国第一个国际性港口,并逐渐成为当时的对外贸易中心,到1936年人口为20万余,随着人口大规模流入,到1955年已超过100万。上世纪60年代开始,韩国经济发展政策吸引了周边从事农业、渔业的劳动力继续大量流入,1972年人口规模达到200万,1979年突破300万,1994年接近400万,釜山一举成为韩国第二大城市和国际性大城市。但随着劳动密集型产业逐步失去竞争力并外迁,1995年以后釜山人口开始下降,目前人口规模为360万左右。

韩国城镇化进程中3个重要的时间点:一是1968年,韩国农村的绝对人口数出现减少;二是1977年,韩国的城市人口数首次超过农村;三是1990年,韩国的城市人口比例已达74.4%,如果加上镇一级人口,城镇人口比例高达82.7%,达到发达国家水平。

根据这3个时间点,可以将韩国的城镇化进程分为3个阶段:一是起步和成长期。1960年一般被视为韩国城镇化进程的起点,因为在这一年韩国政府着手治理因人口大流动带来的社会混乱,并开始布局经济现代化规划。但真正成长,是在1968年至1977年,在这一时期,韩国农业生产引入机械化,使得农业生产力大幅提高,农村产生大量剩余劳动力。同时实施的4次经济开发计划在以首尔为首的20多个地区设立了各种工业园区,成为农村劳动

力到城市就业的重要契机。这期间的城镇化呈现向首都圈和东南海岸集中的态势。

二是加速期,时间段从1977年至1990年。这一时期,韩国的通货膨胀得到有效控制,企业素质大大改善,出口产品竞争能力大大增强,也被称为韩国经济的第二次“起飞”时期。经济的发展,促进了韩国城市化程度的提高。在政府政策的引导下,城镇化开始从大城市向一般城市和新城市分散,首都圈的人口也由城市中心区向郊区分散,特大城市面积进一步膨胀。

三是后城镇化期,时间段从1990年至今。从上世纪90年代开始,韩国城市人口的增速明显放缓,由原有的每年百万左右下滑到45万,乃至2000年后的每年35万。其根源是农村地区人口已呈高龄化,输出能力不足;另外进入信息化时代后,城市人口的就业结构发生巨大变化也是重要原因之一。

经济发展模式决定城镇化布局

韩国高速增长的经济模式必然要求优化资源配置,高度集中的工业布局有利于发挥集聚效应,也要求生产要素向城市高度集中。韩国的大城市、新城市基本集中在交通枢纽(大田、大邱)、沿海港口(釜山、仁川)、首都圈(安山、城南、高阳等)和工业中心区(马山、昌源等)。

针对人口从农村向城市的流动,韩国历届政府始终都强调政府政策的引导,从上世纪60年代的抑制流动政策,到上世纪70年代上半期的分流政策,再到后来的城市容积政策和扩建政策,使得韩国经历了几十年的人口大流动而没有发生大的社会动荡。特别是韩国在上世纪70年代初提出的首都圈卫星城市建设上,在上世纪90年代提出的5大住宅新城建设,极大地缓解了首尔发展的压力。

韩国在经济现代化起步时面临资源和资金的不足,只能选择地理位置和发展条件更优越的地区优先布局,这直接导致了后来城镇化发展的不均衡。韩国政治中的地域主义

决定多位总统都出身于人口较多的庆尚地区,庆尚地区在后来的政府资金投入和基础建设方面也获得了更多的利益。这也是造成韩国城镇化发展不均衡的一个重要原因。目前,韩国四分之一左右的人口集中在首尔,而包括首尔、釜山、大邱、仁川、大田、光州的6大城市,人口占全国总人口的一半以上。

韩国一直经历着深刻的社会变革,人口大流动到上世纪80年代才有所减弱。人口流动造就了社会的平等,从农村进入城市的人群基本都实现了社会经济地位的上升。虽然会经历短暂的困难期,但人们对未来生活的改善充满信心。因此韩国没有出现大规模失业、贫民窟和贫二代等多数国家城镇化过程中出现的负面效应。

城镇化快速发展带来隐忧

交通建设是城市发展的命脉。应该说韩国在交通规划和道路空间利用方面有自己的特点,在城市间高速公路建设方面也投入巨大,基本实现了高速公路一日生活圈化。但由于韩国的城镇化发展主要集中在机动车未普及时期,因此老城区道路狭窄,停车位严重不足,开车出行的最大困扰就是停车难。主干道的最右侧车道经常被临时停放的车辆侵占,造成通行压力增大。密集的人口使得上下班时间市内道路拥堵严重,而在重要节假日人群在城市之间的移动,往往造成高速公路的瘫痪。

此外,城市人口超短期间、超高密度的集中使得土地价格暴涨。地价的暴涨尤其集中地表现在首尔等大城市,房地产泡沫严重。随着韩国城镇化进程的基本完成以及人口老龄化加剧,韩国房地产市场从2007年起开始步入下行通道,交易规模持续缩小,价格不断走低,一些参与房地产投资的普通民众不堪贷款重负,沦为房奴甚至信用不良者,已成为韩国社会一个突出的问题。目前巨额家庭债务和房地产低迷是制约韩国内需市场的最主要原因是。

□ 罗利明

企业该扮演什么角色

未来10年,中国将迎来第三阶段新型城镇化发展。新型城镇化发展模式,将以产业发展、人口就业作为核心推动力,以更有效率、更具包容性为目标,兼顾经济、社会、环境的协调发展。新型城镇化将更多创新,更多采取市场化的方式,让企业成为主体。在这一过程中,通过深度整合社会资源,注重城镇产业经济,特别是二、三产业的扩展和升级,同时关注城乡统筹发展以及城乡生态环境建设,以更可持续的模式推动城镇化。

在新型城镇化建设的大背景下,参与新型城镇化的企业应同政府、居民形成伙伴关系,参与到产业、社会、环境发展,参与到大区域的规划、开发、运营的全过程中去,从传统的开发商逐步成为城市综合运营商。为了适应新的要求,企业应主要扮演好3种角色。

一是新型城镇化的规划创新者。这种规划,包含产业规划、空间规划、制度规划,根据地方政府对区域发展的总体要求,以产业规划为指导,实现空间布局、生态、社会服务、智慧城市综合统筹,实现居住平衡,宜居宜业。

二是新型城镇化的资源整合者。新型城镇化开发建设,需要产业、居住、商业、学习、休闲娱乐等不同功能的合理配比,这就需要对新型城镇化涉及的国内、国际两个市场,企业、政府两种资源,农民、市民两方利益,行业内外两种力量进行深度整合,通过城镇化的平台将不同社会资源引入到开发建设中来。过去这些完全由政府主导的过程,现在需要企业和政府共同去找到这一过程背后的商业契机,打造新模式,以打造一个功能混合的新城镇,并由此带动城镇的产业升级、解决就业问题。

三是新型城镇化金融创新的探索者。与传统的房地产开发不同,企业参与新城镇建设涉及行业多,需要的资金量大。而在国际国内宏观局势正发生深刻变化的今天,传统单一的融资渠道也将越来越不能满足新型城镇化建设的需要。因此,如何有效地运用新型金融工具,盘活社会资源,将是新型城镇化的重要基础。发行基金的方式支持城镇化建设、并展开金融服务的轻资产模式,为公司开辟新的利润增长点,也将成为城市综合运营商面临的重大课题。

未来20年,中国将有3亿人口进入城市,加上解决好过去10多年已进入城市3亿人的老问题,任务艰巨、责任重大,但是也充满了新的机遇。如何能真正提高城镇化质量,为这些新的城市人口创造出更有效率和包容性的城市环境,除了政府主导外,还需要有责任、有抱负的企业的积极参与。

(作者为中投发展有限责任公司总裁)

视 角

新型城镇化须防止产业“空心病”

国家开发银行研究院常务副院长 姜洪

美国底特律从昔日盛极一时的“世界汽车工业之都”,沦为萧条破败、民生凋敝、濒临破产的“空城”。这其中,既有美国传统制造业整体竞争力下降、金融危机爆发等客观因素,也有底特律市政府应对外部环境变化迟钝、中长期发展规划缺失、产业结构调整和转型升级迟滞以及政策失误等主观因素。当前,我国新型城镇化已进入全面发展的关键阶段,深入分析底特律由盛转衰的教训,对于进一步“引以为戒”、总结产业与城市发展的客观规律,促进我国产业结构调整与转型升级、城市协调、可持续发展,具有重要的借鉴意义。

美国底特律的衰落对我国城市可持续发展有以下启示:一是城市发展应注重长远。城市发展应以解决人的发展需求为出发点,注重长远和科学合理,综合考虑产业、人口、资源、地理等因素和内外部环境,统筹兼顾产业、人口、经济社会等各方面的发展需要,不断健全完善教育、医疗、住房、养老、治安等基本公共服务和社会保障体系,创造良好的就业机会和生活条件,提升城市综合

功能和承载能力。当前,我国许多大型甚至特大型城市的长远发展规划目标不清、特色不明,“千篇一律”要打造金融中心、贸易中心、物流中心。这些规划看似与现代化接轨,在本质上却与地方实际脱节。

二是积极推进产业结构转型和优化升级,保持城市多元化的经济基础。“鸡蛋不能全部放在一个篮子里”,产业发展也是一样。新、旧主导产业的更迭转化,是经济结构转型的必然趋势;固守旧有模式,对经济长远发展“百害而无一利”。由于去工业化、老龄化、高失业率、资源枯竭等原因,美国底特律、英国的曼彻斯特和利物浦、德国莱比锡等知名城市相继衰败。一个城市(特别是大型城市)保持长盛不衰的秘诀,不是把命运寄托于个别产业和强势企业,而是在于不断更新升级产业,打造新的经济增长点。从某种程度上说,城市与产业之间关系如“铁打的营盘、流水的兵”。要实现城市的长期、可持续发展,必须不断调整和优化产业结构,实现多产业均衡发展,建立和保持多元化的经济基础。

三是科学管理和运营城市,合理控制债务规模。当前,我国许多城市都将房地产业作为主要支柱产业,地方财政严重依赖土地出让收入,这与底特律高度依赖汽车产业极其相似,风险不容忽视。特别是2008年国际金融危机以来,在多轮经济刺激政策和长期奉行“投资拉动”增长模式的作用下,地方政府债务规模迅速膨胀。审慎管理财政收支,及时整治财政风险,严控财政缺口扩大,是推动经济结构转型的先决条件;另一方面,要实现地方财政的长期健康、可持续发展,重塑城市竞争力,避免经济收缩引发城市衰败,根本办法还是要在产业转型升级上下功夫。因此,在推进新型城镇化过程中,应尽早放弃对“土地财政”的依赖,强化对实体经济的培育,避免城市产业“空心病”。但同时,产业结构调整也应兼顾就业民生,保障城市运行平稳有序。在推动传统产业技术改造、转型升级的基础上,平稳、有序推进新、旧产业转移,大力促进小微企业发展,避免短时间内大量城市人群失业、失去基本生活保障,从而引发严重社会问题。

四是注重集聚智慧,坚持创新驱动,永葆

城市发展活力。人口的增减,是城市兴衰的一个重要指标。城市要实现可持续发展,需要保持适当的人口流动与合理的人口结构,应有大量高、中端人才和智力储备,这是保持城市发展活力的基础。城市应重视科研创新,建立从技术研发、生产到市场应用的完整产业创新体系;保持合理人口结构,推动建立紧缺和高端人才引进计划和职业教育发展,提升劳动人口素质水平,培养熟练掌握新技术的适用性人才;支持中小型创新企业发展,发挥中小企业“就业吸纳器”的重要作用;完善社保、医疗、教育等公共服务体系,避免人口外流。

当前,新型城镇化是我国扩大内需、促进增长的最大潜力,也是推进我国产业结构调整,增强发展的平衡性、协调性和可持续性的重要平台和载体。新型城镇化建设,需要开发性金融在中长期资金供给、引导资源配置等方面发挥独特作用,需要国家开发银行发挥促进城镇化建设的主力银行作用,不断整合资源、创新模式,为新型城镇化建设提供大额、稳定、长期、低成本资金支持。

本版编辑 于建东 李红光

版式设计 邵颖