



“努力让广大农民群众过上更好的日子”、“让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”……在刚刚结束的中央农村工作会议和此前的中央城镇化工作会议上,这样具有人文关怀的表述不绝于耳。它意味着,新型城镇化将进一步强调以人为核心的发展路径——

城镇化

本报
社长

中央城镇化工作会议提出,建立多元可持续发展的资金保障机制,为破解城镇化建设资金难题指明了方向。

钱从哪里来?这是城镇化进程中必须解决的一大课题。城镇化既是扩大内需的重要抓手,也是资金投入的重要渠道。具体的数据虽有待进一步考量,但城镇化需要庞大的资金投入则是确定无疑的,已成为必须跨越的一道现实“门槛”。

从城镇化实践看,相关建设庞大的资金投入主要体现为“硬件”投入和“软件”投入。“硬件”方面,包括水电路气、住房学校医院公园等公共生产生活设施和空间;“软件”方面,包括居民就业就医上学、低养老保障等社会保障投入。这两大块,包含了居民从衣食住行到生老病死的基本配套与保障,任何一样都不可或缺,任何一样都需要真金白银的投入。

现实中,一些地方城镇化面临的困难恰恰是投入不足,甚至无钱投入。“硬件”投入方面,“白手起家”的现象比较普遍。有的地方自身财力不够,政府只能拿出很少资金做“红杠”,有的甚至拿不出钱投入基础设施建设,只能举债融资,现在有些县市债务包袱过重,原因就在于此;有的地方通过对开发商许诺,让开发商出资修路建城,再给予开发商土地优惠或者帮开发商卖房“投桃报李”,赶农民进城上楼的现象多是在这种状况下发生的。“软件”投入方面,一些地方留下的欠账和“漏洞”更大。在稍大点的城市,上学难、就医难、社保难成为不少“新居民”的心病;在扩建、新建的城镇,不少“新居民”除了担忧各种社会保障能否到位外,还须为就业犯愁。

上述现象及问题的肇因,固然与那些地方片面理解城镇化,单纯追求GDP,脱离实际、仓促上马、盲目上马有关,而另一方面,也与城镇化投融资体制机制不清晰、不顺畅、不完善有关。城镇化将释放巨大的内需潜力,对产业布局和提升、消费扩围和升级、社保投入和增加等都将带来直接影响,但城镇化毕竟需要巨大的物力财力投入和保障,“没资金,再好的功能也发挥不了”。

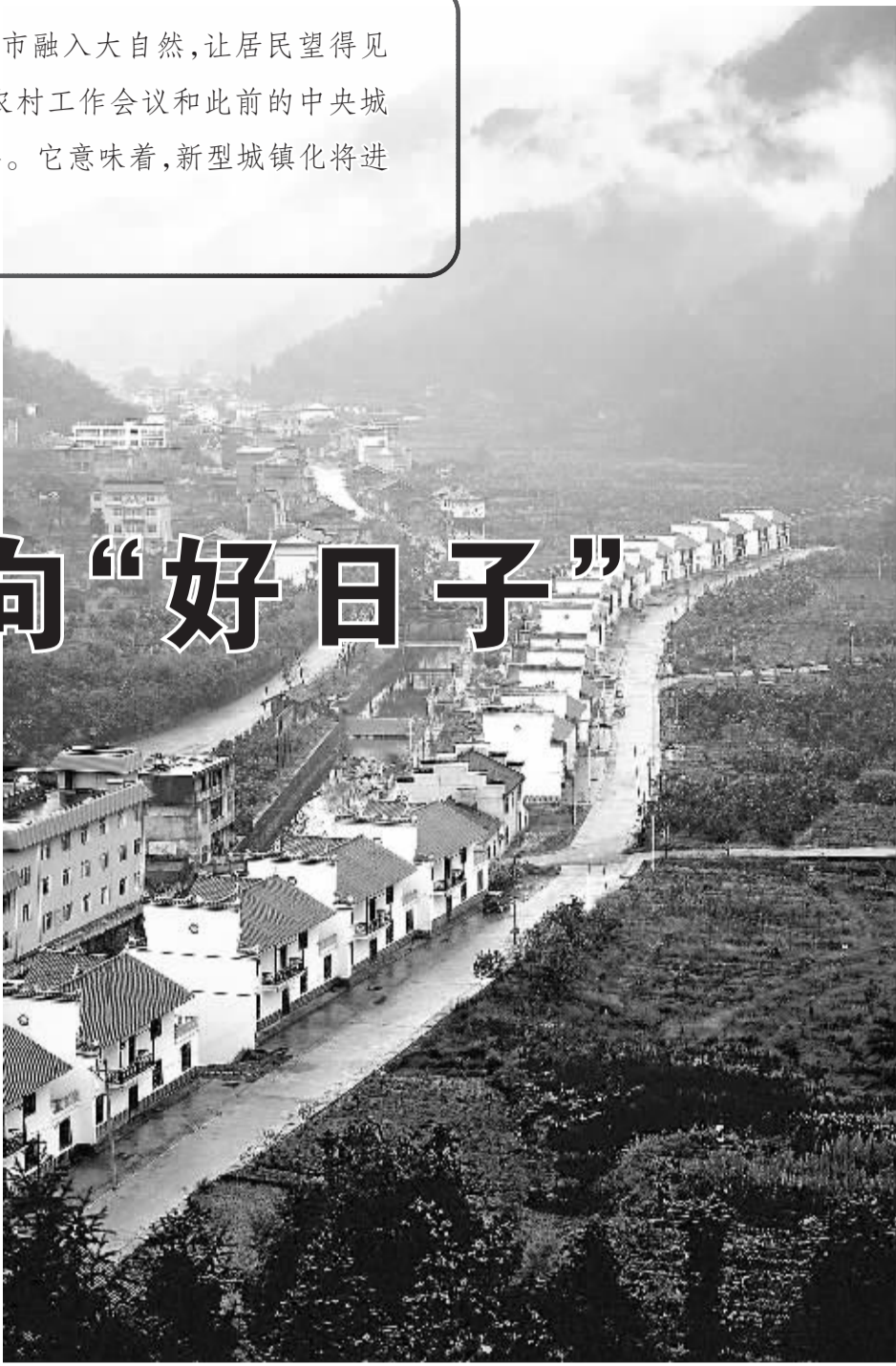
按照中央城镇化工作会议精神,城镇化要走出一条新路,建立多元可持续发展的资金保障机制。准确理解这一要求,将从根本上化解城镇化投资难题。在城镇化进程中,建立多元可持续发展的资金保障机制,涉及方方面面,但在实践中需要重点把握以下几点,一是确立政府投入重点和投入来源;二是建立社会化多元融资渠道与体系;三是理顺社保投入的分担机制。

对政府而言,除了科学编制发展规划,还要着力建好基础设施。政府是基础设施建设的主要投入者,要按中央要求完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,“使地方有钱干这个事”,全国社会保障基金理事会党组书记戴相龙说。只有地方明确了哪些是政府该投资的,并且有了投资机制保障,才有利于城镇化健康推进,才可以避免这些年出现的“土地城镇化”、廉价卖地征地等问题。

渠道融资多元化方面,重点在于放宽市场准入,鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。过去,城镇化资金来源主要靠政府,而地方政府财力有限,导致“移民城镇”要负担“新居民”的各种保障费用,而“新居民”此前可能已在外地交过保险,即便保费能随同转入,在年限长短和收入高低等方面也可能与本地存在较大差异。此外,由财政负担的教育经费等方面也都存在分割问题,导致“移入城镇”负担加重。解决这类问题,需要建立统一的全覆盖保障网络,制订政府、企业和个人的合理分担机制。同时,还要形成财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,鼓励有条件的地方吸纳更多的农村转化为市民,使城镇化真正做到顺势而为、水到渠成。

社会保障方面,农民进城的一大成本,是教育、医疗、养老等各种保障投入。现在各地都建立了相应的社会保障体系,但自筹为主,各自为政,导致“移民城镇”要负担“新居民”的各种保障费用,而“新居民”此前可能已在外地交过保险,即便保费能随同转入,在年限长短和收入高低等方面也可能与本地存在较大差异。此外,由财政负担的教育经费等方面也都存在分割问题,导致“移入城镇”负担加重。解决这类问题,需要建立统一的全覆盖保障网络,制订政府、企业和个人的合理分担机制。同时,还要形成财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,鼓励有条件的地方吸纳更多的农村转化为市民,使城镇化真正做到顺势而为、水到渠成。

正是基于对“城镇化是一个自然历史过程”的充分认识,中央城镇化工作会议特别强调,“推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实,方向要明,步子要稳,措施要实。”由此看来,推动城镇化更稳更好发展,才是城镇化发展的应有之义。



图为湖北省宣恩县板辽村谭家坝农民小区。当地在推进新型城镇化的过程中,针对农民进城购房、就业、上学难等问题,探索出山区农民“就地城镇化”模式,一座“袖珍小城”土家山村拔地而起。

2500多万农民工在城市和农村间流动,这种流动虽对我国经济社会发展起到了重大的推动作用,同时也给社会、城市及农民工家庭带来巨大压力。

就地就近中小城市城镇化的路子应该提升到优先的地位,这样可以使农民就地就近得到就业机会,利用空余的时间又可以回去照顾农田。这种做法可以缓解大城市的压力,也有利于推进城乡发展一体化新格局的形成。

在接受记者采访时,清华大学建筑学院教授顾朝林给出了推进新型城镇化具体建议:一方面建立具有地域特色的城镇化政策区。对于不同阶段的城镇化地区实施不同的政策,科学规划,合理布局。另一方面建立可持续发展的国家城市体系。在中国集中培育30个城市群,既包括全球层面竞争的城市群,也包括成长型城市群和欠发达地区在内的培育型城市群。其中,后两个城市群将成为农民就地实现城镇化的重点区域。当然,在政策制定过程中,也要充分尊重农民异地城镇化的选择。

“县域经济”与“配套服务”共行

没有产业作为依靠,新型城镇化就是无源之水、无本之木,下一阶段必须建立产业政策与城镇化政策联动机制。同时,服务必须跟进,这样才能真正聚起“人气”

在对李长江的1小时采访中,记者清晰体会到了他的纠结:习惯了大城市的节奏,不知道还能不能适应家乡的生活;那里的市场环境还能不能接受他赖以谋生的工作。如果

不能,他只能到家乡附近的纸箱厂去打工。李长江的纠结反映的是城镇化进程中普遍问题。多年来,大多数中小城镇的发展远远滞后于大城市,而中小城镇城镇化也远远滞后于大城市的城镇化。

“中小城市和小城镇的城镇化建设,必须产业先行。”辜胜阻建议,以特色城镇小产业为依托,建设一批特色小镇。形成良好的生态环境,扩大就业,增加居民的收入。国家则做好大中小城市和城镇协调发展规划,优化布局,引导产业从大中城市和中小城市向小城镇、小城市转移,形成企业发展的龙头,带动小城镇的经济发展。

“没有产业作为依靠,中国的新型城镇化就是无源之水、无本之木。没有产业的转移去的人就没有就业,这是难以持续的。”尹成杰表示,下一阶段必须建立产业政策与城镇化政策联动机制,大力发展县域经济。利用一些地方的经济特色,产品优势,发展特色经济,做大小城市、小城镇的产业,这是推进新型城镇化的必然选择。产业是以中小城镇为重点推进新型城镇化的基础,但如果要真正聚起“人气”,让农民工从大城市回到小城镇实现就地城镇化,还需要现代服务业的跟进。在这方面,中小城镇的“欠债”更多。

“新型城镇化要着力发展多层次、广覆盖的现代服务业,推动城乡消费观念更新和消费结构升级。城乡个私企业、家庭农场、农村合作经济组织、民营企业,能够在现代服务业中抢占商机,把这一块市场做大做强。此外,农民和普通市民个人谋求自主就业创业,或者以城镇社区和现有农村供销合作社、专业合作社、资金互助社等为依托,发展自助型、互助型社会经济组织,构建城镇居民自我管理、自我服务的基层自治平台,将是新型城镇化助推经济结构调整和市民社会成长的一个良机。”尹成林说。

新型城镇化+农业现代化——

“双腿”并进奔向“好日子”

本报记者 朱磊

23日至24日举行的中央农村工作会议指出,要积极稳妥扎实推进城镇化,到2020年,要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化,推动新型城镇化要与农业现代化相辅相成,突出特色推进新农村建设,努力让广大农民群众过上更好的日子。

不久前举行的中央城镇化工作会议也提出,“让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。

怎样才能让新型城镇化的发展真正惠及群众,让群众过得上好日子?

“无形之手”与“有形之手”配合

新型城镇化体制方面要构建市场主导、政府引导的发展模式。到底是听市场的还是听市长的,现在有定论了

今年,河北省南皮县叶三拨村的村民沙永亮作出了一个重大决定:用自己所有的积蓄并贷款30万元,在沧州市区买下了一所80平方米的房子。他的愿望是希望正在市里上职业学校的儿子将来能够在城市工作、安家,过上好日子。

“近些年,村里已经形成了不成文的规定。小伙子找对象,必须要在城市里有套房子,否则免谈。”沙永亮说的这种现象并非叶三拨村的个案,北方的很多农村都存在类似的现象。

“农民‘进城’的强烈愿望,会促使市场这只‘无形的手’,自然而然推进城镇化的进程。”全国人大财经委员会副主任委员、民建中央副主席辜胜阻表示,“新型城镇化体制方面要构建市场主导、政府引导的发展模式。有形之手、无形之手必须两两配合,两条腿走路。”

根据世界银行预测,未来20年中国城镇化率会从52%上升到70%,期间会带来无限的商机。人流、物流、钱流、信息流、能源流高速增长,人、业、钱、地、房五大要素流加快流转,吃、穿、住、用、行五大方面需求大大提高。但在专家学者看来,这也是新型城镇化进程中需要解决的最难、最核心的问题。

“到底是听市场的还是听市长的,现在应该有定论了。”中国农业经济学会会长、农业部原常务副部长尹成杰表示,政府不应作新型城镇化的主导,发展的主导力量应该是市场。推进新型城镇化,应尊重客观规律,让市场在城镇化资源配置中发挥决定性作用。让市场决定商品、服务和要素价格,让市场主体平等竞争、自主决策。

随着中央城镇化工作会议精神的贯彻落实,在未来新型城镇化的过程中,将会有更多的企业、更多类型的资本参与进来。市场的力量将会主动与地方政府合作,通过市场手段提供城镇化的系统推进方案,建立起资源整合的市场化平台。

期间政府既不能越位,也不能缺位,如中

央城镇化工作会议提出要严格控制特大城市的人口规模,就不能由市场决定,只能依靠政府来引导。此外,十八届三中全会提出,要完善城镇化健康发展的体制机制。“健康”两个字对政府引导推进城镇化进程提出了更高的要求。要完善城镇化的健康发展机制,政府必须作好规划制定、制度设计、公共服务(特别是对农民工的公共服务)、环境保护、市场监管、社会管理等六个方面的工作。

“城市群”和“中小城镇”并重

一方面,要依托大城市发展城市群,让大型城市群起到新型城镇化的带动作用;另一方面,要加大中小城镇建设力度,发挥其就地城镇化主战场的作

在北京朝阳区香河园街道,来自四川省内江市的李长江经营着一家铝合金门窗店面。他来到北京已经11年了,最近却动了回老家的念头。一个原因是北京的生活成本越来越高,租房租店面的成本提升;另外一个原因是他的孩子明年就要高考了,按照规定必须回原籍报名。

在我国,像李长江这样的流动人口大约有2.3亿人,大多集中在大城市。他们虽然已经在城市生活多年,却依然保持了农民的身份,没有享受到城市人口所能享受的大量优质公共服务。

“中国城镇化路径抉择是背井离乡,还是就地拥抱希望?是选择就地城镇化,还是进行异地转移?我认为应该是‘两条腿走路’,就地转移为主,异地转移为辅。”辜胜阻表示,新型城镇化不是单纯把大城市做大,也不是单纯发展中小城镇。一方面靠依托大城市发展城市群,让大型城市群起到新型城镇化的带动作用。一方面是靠发展“五线城市”,让其成为农民就地城镇化的主战场。

辜胜阻所看好的“五线城市”,指的就是中小城镇。如广东的虎门,目前依然是东莞下辖的一个镇,但是高峰期虎门人口达到100万。本地人口10万,外来人口90万,这本身就是“五线城市”的雏形。从长期趋势来看,这样的“五线城市”将向农业人口最大限度“敞开胸怀”,更多的像虎门这样的小城镇会快速变为城市,当地的农民可以选择在将来的“虎门市”就地变为市民。

中央城镇化工作会议明确提出,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。从“全面放开”到“有序放开”,再到“严格控制”,彰显了新型城镇化的发展方向。

“解读会议精神,就是要求走出一条在中小城镇就地就近新型城镇化的路子。”尹成杰说,现在全国每天有300个自然村消失,这样的城镇化是“记不住乡愁”的。

城镇化,是过程不是结果

陈学慧

城镇化是一个“过程”,意味着城镇化不能靠政府行政命令,农民进不进城,农民自己说了算。城镇化可以随着经济发展自然实现。为此,各级政府不能把提高统计意义上的城镇化率作为硬任务,不能靠行政命令层层加码、逐级考核,一哄而上。

城镇化是一个“过程”,意味着城镇化是没有终点的。人的流动是动态的,人的需求也会随条件的变化而改变。城市的目的是为了让生活更美好,是为了顺应人民的需求与愿望,因而城市的发展也是动态的。这从国外一些城镇的发展可见一斑。比如,德国、日本的一些地方,城市化已经相当成熟,但还是在不断用绿色、智能等时代元素来丰

富城市的发展,进行城市的更新再造,以提高城市活力,保持城市的魅力和竞争力。

认识到“城镇化是一个自然历史过程”,并不意味着放任自流,政府无所作为。相反,为了让“想过好日子”的人们“能过好日子”,就需要政府创造安居乐业、共享城市文明的环境。走新型城镇化的路子,政府的责任不是减轻,而是更重了。

正是基于对“城镇化是一个自然历史过程”的充分认识,中央城镇化工作会议特别强调,“推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实,方向要明,步子要稳,措施要实。”由此看来,推动城镇化更稳更好发展,才是城镇化发展的应有之义。



古希腊哲学家亚里士多德曾经说过:“人们来到城市,是为了生活。人们居住在城市,是为了生活得更好。”改革开放30多年的实践证明,德日美等国城市化发展的经验表明,城镇化是自然历史过程和社会经济发展过程。一方面,城镇化是现代化的必由之路,是经济发展的过程。城镇化不仅能扩大内需,创造和创新供给,还有助于缩小区域差距和贫富差距;另一方面,城镇化也是城市的发展过程。“罗马不是一天建成的”说的就是这个理。是人与城市的不断交融,才促进了城市的进步和功能的完善。

日前召开的中央城镇化工作会议,是改革开放以来中央召开的第一次城镇化工