

新常态视野的城镇化模式

许经勇

我国未来城镇化的外部环境和内部条件正在发生深刻的变化。随着国际金融危机以来全球经济再平衡和产业格局再调整,传统的高投入、高消耗、高排放的工业化、城镇化发展模式难以为继;随着我国农业富余劳动力减少和人口老龄化程度的提高、资源环境瓶颈制约的日益加剧,城市内部二元结构矛盾日益凸显,主要依靠劳动力廉价供给、土地等资源粗放消耗、压低公共服务成本推动城镇化快速发展的模式不可持续。我国城镇化发展由速度型向质量型转型的要求日益迫切。从而形成了不同于旧常态下城镇化模式的新常态城镇化模式。

与旧常态的城镇化不同,新常态视野的城镇化是资源环境严重制约下的城镇化,大城市面临更加严峻的资源紧缺、污染严重、交通拥堵等“大城市病”。这就决定了新常态视野的城镇化应当把保护生态环境放在突出的位置。习近平总书记最近指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”

新常态视野城镇化的一项重要制度安排,就是实行最严格的生态环境保护制度,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。首先,必须优化产业结构与布局。从完善生态环境出发,加快产业结构调整,构建以高新技术为主导、先进制造业为支撑,航运物流、会展旅游、金融商务、软件服务等现代服务业为引领的现代产业体系,淘汰高耗能、高污染企业。实施能耗强度和能耗总量“双控”

的节能目标责任制,推动工业、建筑、交通等重点领域的节能。其次,发展循环经济,创建生态工业园和农业工业园。生态工业园是依据循环经济理论而设计建立的一种新型工业园区。它通过物流或能流传递把不同企业连接起来,形成共享资源和互换副产品的产业共生组合,使一家工厂的废弃物成为另一家工厂的原料或能源,模拟自然生态系统的闭路循环。把循环经济运用于农业的主要方式,就是建立农业工业园。它是通



过各个主导产业的相互耦合，合理组织与布局生产，最大限度地利用和发掘资源潜力，节省外来资源（如化肥、农药、除草剂等）的投入，降低农业废弃物（包括牲畜粪便）的输出，最大限度地减少对环境的污染。再次，倡导低碳消费方式。低碳消费方式是指在生活、生产中，消费使用符合低碳标准的产品或服务，以最大限度地降低能耗和污染的一种节约型消费模式。是一种低能耗、低污染、低排放、节约型的可持续消费模式。具体的低碳消费方式有物资循环利用、使用高效节能产品、居住节能建筑（绿色住宅）、废弃物回收处理、绿色交通。

与旧常态人口城镇化模式不同，新常态视野农村人口城

镇化的载体应当重点放在中小城市和建制镇。客观上要求必须强化中小城市和小城镇的产业功能、服务功能和居住功能，把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市。新常态视野的城镇化应形成以县、镇为基础，构建合理的、大中小相结合的城市群格局。我国当前户籍制度改革的基本政策是全面放开小城市和小城镇的户籍限制，鼓励符合条件的农村转移人口到小城市和小城镇落户。但是，由于小城市和小城镇普遍存在着产业集聚程度较低、就业机会较少、公共服务不完善的问题，对农民不具吸引力。目前真正乐意到小城市和小城镇落户的农民不多。反之，大城市和特大城市，不仅产业集聚程度高，就业机会多，而且公共服务水平也高，深受农民的喜爱。但是，大城市和特大城市的落户门槛很高，限制很严。于是，一个奇怪的现象出现了，农民越喜爱、越渴望的城市，越难落户；农民越不喜爱、越不想落户的城市，却越容易落户。要从根本上解决这个问题，有待于大力增强小城市和小城镇的产业集聚功能和基本公共服务功能（包括居住功能）。就业是“民生之本”。要落实“人的城镇化”，首先必须提供稳定的就业，让进城农民工有稳定性的收入。同时，有了发达的产业，才能创造充分就业机会；有了充分就业机会，

进城农民才能乐业，乐业之后才能实现安居。与此同时，有了兴旺发达的产业，才能更好地解决城镇化进城中的“人的城镇化”问题。因为城镇化不仅仅是解决农民身份的转换问题，还要解决农民进城后与市民同等享受优质的教育、医疗、住房、养老以及其他社会保障。而所有这些都依赖于强有力的产业支撑。没有发达产业支撑的城市，就没有充足的地方政府财力，就不可能加大公共财政投入，更谈不上实现基本公共服务均等化。发达的产业支撑和基本公共服务均等化，是相辅相成的，共同构建城镇化健康发展的两个基本条件。

新常态视野的城镇化是把“人的城镇化”放在首位。在以往我国城镇化过程中，相当一部分地区只重视“物的城镇化”，忽视“人的城镇化”，因而把城市化简单等同于城市建设。新常态下的城镇化的核心是“人的城镇化。”要围绕“人的城镇化”这一核心，实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变。而旧常态城镇化则是把重心放在城区的空间扩张，即建设新城上。这种模式的基本特征是“土地城镇化”超越于“人口城镇化”。“土地城镇化”的体制性条件：从现行土地管理体制看，地方政府可以通过行政手段，低价从农民那里获得土地，而后高



价转让给开发商；从现行财政体制上看，地方政府可以获得出让土地的所有出让金，补充预算内财政资金。这种模式有利于增加地方政府的财政收入。与其相联系，这种模式只实现农民向农民工的转变，即“半城镇化”，却无法创造条件实现农民工向市民的转变。因为后者需要地方政府承担繁重的责任和义务，即必须加大公共财政投入，为农业转移人口提供就业、教育、医疗、住房和其他社会保障。由此可见，对于地方政府来说，选择新常态的城镇化模式，较之旧常态的城镇化模式，任务更加艰巨，责任更加重大，难度也更加大。与旧常态的城镇化不同，新常态下的城镇化，户籍制度改革是首要任务。2001年以来，国务院有关户籍制度改革的文件，多次提出地级市以下市区，逐步放开户籍制度，但却迟迟落实不下去。虽然有许多地方也作了一些改革，但更多地停留在取消形式上的户籍歧视，即仅仅在户籍登记上体现城乡统一，而依托在户籍身份上所衍生的一系列差别待遇，其改革进展甚为缓慢。我们认为，深化户籍制度改革的关键，在于赋权、增利，即通过一系列社会经济制度改革，赋予农民工与市民同等的权利，分享同等利益，获得同样的国民待遇，最终改变城乡居民的身份差别。户籍制度改革之所以特别敏感，

就在于它是直接与就业、住房、医疗、教育、养老以及其他社会福利保障相挂钩的。由此可见，户籍制度的背后是城乡居民不同的义务、权利和利益。户籍制度改革是对现有既得利益和权利的重新分配。户籍制度改革改变户口只是“形式”，实现“基本公共服务均等化”才是“内容”。要创造条件让进城农民工享受城市居民在就业、社保、住房、教育、医疗等方面相同待遇，并允许继续保留在农村的宅基地、承包地和林地以及按市场化方式处置后获得收益的权利。只有真正做到地位平等、机会平等和权利平等，才能让更多进城农民工稳定地生活在城市，实现以人为核心的新常态下的城镇化。这种特点的城镇化对农村转移人口才是有吸引力的，才具有可持续性。只有解放农民工（即把农民工转变为市民），才能最终解放市民本身。

就地城镇化是新常态下城镇化的重要特点。旧常态下的城镇化，基本公共服务资源的配置，是按城市的等级来配置，即城市行政级别越高，人均基本公共服务资源配置越多。这是导致农村转移人口集中涌向大城市和特大城市的重要原因。今后随着财税体制改革的深化，公共财政投入与农村转移人口相挂钩，以及财权与事权、事权与支出责任相匹配，这种状况将会逐步改变。与此同时，

随着统筹城乡发展力度的加大，城市基础设施向农村延伸，基本公共服务向农村覆盖，城乡差别的逐步缩小，农村人口向大城市转移的推力和拉力就会减弱，就地城镇化的现象就会凸现出来。根据国家新型城镇化规划的精神，新型城镇化是解决“三农”问题的重要途径，新型城镇化的终极目标，是城乡一体化，全域城镇化。与其相联系，城镇化的体系是以主城区为中心、县城为主体、小城镇为骨干、新型农村社区为基础的全域城镇化。农村社区是新型城镇化的重要组成部分。全面推进新型城镇化，必须重视农村社区建设。首先应当指出，村民委员会改为社区居委会，不是单纯意义上的名称变化，而是需要提升社会治理水平和公共服务创新。“村改居”是城镇化发展到一定阶段的具体表现，也是基础设施和公共服务向农村社区延伸，让农民共享发展成果的必然要求，让农村居民也能享受到和城市居民一样的基本公共服务。我们应当将同步建设农村社区和农村产业园区，作为加快推进新型城镇化的有效途径。走出一条农民生产方式与生活方式同步转变、农村工业化、城镇化、信息化与农业现代化同步提升的道路。实现农民“离土不离乡、就业不离家、进厂不进城、就地市民化”，实现城乡一体化。农村社区是农业人口就地城镇

化的重要载体,产业园区是城镇化的重要支撑。有了可以容纳农民充分就业的高效益园区,农民才有稳定的收入,才能在农村社区安居乐业。这就需要政府发挥主导作用,进行顶层设计。在具体操作过程中,应将产业园区规划与现有产业基础、农村社区规划有机地结合起来。每个产业园区都应当有主导产业,宜农则农、宜工则工、宜商则商。促进生产要素在城乡间合理配置和城乡基本公共服务均等化,以及在这个基础上实现城乡一体化。农村社区建设面临着两个问题,一是村庄布局问题,二是产业布局问题。村庄数量多、规模小是普遍存在的问题。其带来的负面效应是,严重地妨碍了农业现代化和新型城镇化的推进。具体表现在:村庄多而散,村级组织运转成本高,基础设施建设成本高,农村宅基地占用多,土地资源浪费大,农业生产方式落后等等。为了更好地集聚社区人口规模,应当按照“地域相邻、产业相近、人文相亲”的原则,进行行政村村庄合并,合并后的几个村成立一个社区。村庄合并要充分尊重农民的意愿,充分考虑农村的实际情况和农民的生活特点以及产业特点。就全国其他地区已经建立产业园区特点,农业方面的比重较高,如设施农业、生态农业、观光农业、循环农业等;工业型园区大多是当地有资源、市

场有需求的产业,如农副产品加工、地方名特制作等;商贸园区大多数是农副产品贸易与物流,旅游园区大多是地域历史文化旅游和生态农业观光休闲旅游。根据各国的经验,城镇化一般要经历人口向城镇集中、郊区城镇化和逆城镇化。逆城镇化并不是反城镇化,而是城镇化的一种形式,或者说无形城镇化,它与城乡一体化是一致的,即在乡村可以享受到和城市一样的生活品质。

如何在城镇化过程中留住文脉、记住乡愁,是新常态城镇化的重要特征。我国在过去几十年的工业化、城镇化过程中,有一部分村落被消失了。有数据显示,2000年,我国自然村总数为363万个,到了2010年锐减为271万个,仅仅10年内就减少90多万个,平均每天消失80至100个村落。随着传统村落的消失,还有古老的建筑、独特的民俗,以及非物质文化遗产,也随之消失。与有形的文化遗产相比,非物质文化遗产的消失是不可逆的。我国在城镇化过程中,要特别注意保护个性,凸显独特性。只有高楼大厦、车水马龙,而没有城市的个性和文化独特性,不能称之为健康的城镇化。在我国城镇化和美丽乡村建设过程中,要着力培养特色文化村,充分发掘和保护古村落、古民居、古建筑、古树名木和民俗文化等历史文化遗产,优化美

化村庄人居环境。把历史文化底蕴雄厚的传统村落,培育传统文明与现代文明相结合的特色文化村。特别是挖掘传统农耕文化、山水文化、人居文化,把特色文化村打造成为弘扬农村生态文化的重要基地。古村落具有这样一些特征,即在一个地域边界内聚族而居,有家属血缘性和区域地缘性;村落择吉而居、因地制宜、就地取材,融诗情画意于村落园林景观之中;村寨里有创业始祖的传说、遗训族规、家属大事记的庆典和缅怀先祖的祭祀活动等。我们要保护古村落,尤其是保护好“景观村落”。“景观村落”的特点是,有优美的山水环境,有上百年的建村历史,有一定存量的传统建筑和人文景观,村落的布局与自然和谐共融,不仅构筑一个有利于子孙后代和谐生存繁衍的社会空间,而且营造了一个富有诗意和哲思的精神家园;它们在丰富的物质文化遗产中,承载着村落乃至农耕社会在不同历史时期的丰富历史信息。我国目前有123个国家级历史文化名城,但被联合国认定为世界文化遗产名录的只有平遥、丽江等少数城镇。这些城镇被录选的主要原因,是完整地保留了历史文化特色,使其成为海内外游客向往的旅游胜地。■

(作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师)

责任编辑:杨再梅