编辑 孙丽朝 美编 李烝 责校 杨志强 电话:84285566-3292 bbtzbs@163.com

城镇化“完成时”的中国什么样

北京商报记者 王晔君 刘玉飞/文 李烝/制图

多次被本届政府称为“未来几十年最大的发展潜力”的城镇化之路终于有了一个明晰的方案。在改革开放以来中央召开的首次城镇化工作会议上,政府就如何推动城镇化沿着正确的方向发展做出战略安排。在这一战略安排下,我国的城镇化建设将如何进行?城镇化蓝图轰轰烈烈完成时的中国又将呈现出什么样的景象?

2012年 我国城镇化率为**52.6%**

2000年 我国城镇化率为**36.2%**

■ 什么样

城镇化关乎三农问题的解决,也涉及区域协调发展,更是扩大内需、产业升级的关键因素。在城镇化蓝图轰轰烈烈完成时,这些问题是否能够解决?

全景:布局“两横三纵” 大小城市协调发展

蓝图:在城镇化建设展开若干年后,我国形成了以陆桥通道、沿长江通道为横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为纵轴的“两横三纵”发展格局,20多个重点开发的城市群在“两横三纵”的坐标轴上聚集,而城市群又发挥着带动和辐射作用,大城市的发展带动起中小城市的发展。

解读:“在‘两横三纵’发展格局下,交通沿线的城市圈建设逐步完善,东部地区的传统产业往西部转移,在产业转移和发展过程中,城市圈慢慢形成,而城市圈又发挥着带动和辐射作用,大城市的发展带动起中小城市的发展。”这是中国社科院区域经济研究专家徐逢贤对于未来我国“两横三纵”城镇化战略的构想。

会议提出了“两横三纵”的城镇化战略格局,要一张蓝图干到底。并强调,我国已经形成京津冀、长三角、珠三角三大城市群,同时要在中西部和东北有条件的地区,依靠市场力量和国家规划引导,逐步发展形成若干城市群,成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极,推动国土空间均衡开发。

全国政协经济委员会副主任委员、中国国际经济交流中心常务副理事长郑新立表示,除了三大城市群外,在中西部的广大地区,以省会城市为中心,与邻近的地级市用城际高铁联系起来,可能形成区域性的城市群。以郑州为中心的重要城市群,包括洛阳、开封、许昌等,已构成半小时经济生活圈;长株潭城市群是湖南经济中心,已经形成工程装备、机车车辆、动漫文化等支柱产业;以成都为中心包括德阳、绵阳、乐山等城市在内的城市群,科技资源雄厚、制造能力强、农业发达。

徐逢贤认为,从目前城镇化进展来看,东部沿海地区基本已经实现城镇化,而中部地区已经形成了数个城市经济圈,预计2020年基本也能够实现城镇化,而西部由于经济发展水平相对较低,城镇化进程较慢,预计2025年有望实现城镇化。

生态:新城镇化走人与自然协调发展道路

蓝图:推窗可见青山绿水,出门能在花园散步,路面干净、花坛馨香,漂亮的楼房掩映在绿色之中,令人陶醉。城市有历史记忆、地域特色、民族特点,没有污染的空气、频繁的堵车,社区里面幼儿园、卫生室、购物超市、健身广场等功能完善。

解读:我国的城镇化进程不仅蕴涵着巨大的发展潜力,也面临着人口、空间、生态环境等优化布局、实现可持续发展的艰巨任务。会议明确,大力提高城镇土地利用效率、城镇建成区人口密度;切实提高能源利用效率,降低能源消耗和二氧化碳排放强度;高度重视生态安全,扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重,增强水源涵养能力和环境容量;不断改善环境质量,减少主要污染物排放总量,控制开发强度,增强抵御和减缓自然灾害能力,提高历史文物保护水平。

国家行政学院决策咨询部研究员丁元竹表示,中国在水资源、土地资源、生态资源、人口资源方面的集中度不重合,因此,加强城镇化合理布局,避免人口过度集中导致的生态危机,可以让中国走上人与自然协调、可持续的城镇化发展道路。

此外,会议还提出,要坚持生态文明,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,尽可能减少对自然的干扰和损害,节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化,发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

专家认为,把美丽乡村建设当做一项阶段性的工作任务,重整治、轻管理,还需要建立和健全长效管理机制。建议注重规划导向、产业支撑、生态保护、文化传承、管理创新、政策引导,通过市场化手段拓宽资金渠道,吸引社会资金、金融资本参与建设。

人口:2030年中国70%人口将聚集在城市群

蓝图:城镇化进程的推进中,我国人口分布呈现出全新格局:相较于现在人口密集拥挤在北上广等一线城市,2030年时70%的人口都分布在全国各大城市群中,在代表性城市群京津冀中,北京的百万人口外溢到保定、廊坊等地。在全国,1/3左右的省会城市人口增加到200万-500万,户籍制度藩篱的破除令人口自由流动,大中小城市人口分布趋于均衡化。

解读:“目前最需要解决的问题是已经身处城市却未能享受城市化待遇的2亿农民”,中国社会科学院学部委员汝信认为,中国新型城镇化本质上要解决的不仅仅是农民进入城市成为市民,更为重要的是打破身份等级,通过推动户籍在内的系列改革实现真正的农民市民化,“而这样一个过程大概需要20-30年”。

中国社科院当代城乡发展规划院副院长刘萼认为,随着城镇化进程的推进,中国人口分布将呈现新的格局,到2020年将会有1/3左右的省会城市人口增长到200万-500万左右,如长沙、成都等省会城市将会增长到400万-600万之间,沈阳到2020年人口会达到500万以上。“到2030年664个小城市人口都将会增长到50万左右,届时中国人口除了聚集在北上广特大城市外,30万-50万人口的城市将会聚集最多人口。”刘萼说道,届时将会有70%的人口聚集在城市群中,另外30%的人口分布在相对孤立的大城市。

新市民生活:公共服务、就业均等化

蓝图:城镇化若干年后,户籍制度的破冰令全国户籍人口没有了“农业户口”和“非农业户口”性质之分——统一登记为“居民户口”制度,人口自由流动到城市中,在医院里享受同样医保报销,在学校里没有借读生,就业时档案不用返回原籍,农民身处城市,切实享受城市服务带来的便利化。

解读:会议指出,推进农业转移人口市民化,主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序。

在汝信看来,农民的市民化待遇首先指未来农民在医疗、养老、教育等公共服务方面与市民均等化,其次就是就业要均等化。

“目前各城市农民市民化进度不一样,像陕北等依靠煤矿支柱性产业发展起来的城市,在公共服务方面也发展比较好”,汝信认为,这样的城市3-5年就可以实现市民化待遇。但是有些依靠中央财政补贴的城市由于需要转型到依靠自我发展,农民市民化要到2020年才能实现。

■ 怎么干

我国城镇化进程正站在一个新的历史起点上。在未来的城镇化过程中,财政资金能否满足城市建设的大量需求?城市扩张会不会过分侵占耕地,危及粮食安全?城镇化改革又需要哪些相关的配套改革落实到位?

土地:以盘活存量为主

人多地少是中国的基本国情。随着城镇化推进,中国平均每年减少耕地600多万亩,日益逼近18亿亩的耕地红线。

会议提出,提高城镇建设用地利用效率。耕地红线一定要守住,红线包括数量,也包括质量。城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区,要以盘活存量为主,不能再无节制扩大建设用地,不是每个城镇都要长成巨人。

“城镇化应该是一个有序的过程,通过经济发展、人口自由流动来实现,是一种市场自由配置资源的体现,因此过程中要防止一些地区打着城镇化的旗号摊大饼,大肆圈地,同时要提高土地转让价格,保障农民受益。”北京工商大学产业经济研究所所长陈及说。

资金:建立地方主体税种、吸引民资

据国家开发银行预计,未来三年我国城镇化投融资资金需求量将达25万亿元。分析人士认为,如果仅依靠财政资金来支撑城镇化,不仅不可持续,还蕴涵巨大风险。会议提出,要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。在完善法律法规和健全地方政府性债务管理制度基础上,建立健全地方债券发行管理制度。

中国国际交流中心常务副理事长郑新立认为,未来20年我国的城市化率每年将提高一个百分点左右,城市化将创造巨大的投资和消费需求。据测算,每增加一个城市人口,需要增加的基础设施投资即达10万元。每年增加100万城市人口,需要增加的城市基础设施投资达1000亿元。加上一个农村人口转变为城市人口,其商品性消费将增加3倍以上。

配套:医疗、财税等改革成关键

业内认为,稳妥推进新型城镇化需要土地、公共服务、投融资、户籍、财税一系列配套改革。会议强调,要积极稳妥推进新型城镇化,着力提高城镇化质量。城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在。

新型城镇化是一个涉及土地制度改革、公共服务体制改革、城市投融资体制改革、户籍制度和人口管理制度改革、房地产管理改革、财税体制改革等多种改革的系统工程。学者认为,新型城镇化释放巨量需求的关键仍在于经济和社会体制的改革创新,户籍制度、土地制度、财税制度改革以及农民工市民化、社会经济与环境可持续发展等问题的解决,是目前中国打造城镇经济发展模式面临的主要挑战。

风险:城镇化需防范盲目造城运动

虽然中央多次强调新型城镇化要以“人的城镇化”为核心,但不少地方仍旧陷入“重物轻人”的误区,城镇化“大跃进”中暴露出诸多问题。

会议明确,推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发,遵循规律,因势利导,使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。

民生证券研究院副院长、首席宏观研究员管清友认为,过去提起城镇化,大家想起的就是建房子、建桥,而这次强调城镇化是自然历史过程,实际否定了人为造城、大拆大建的思路。他表示,城镇化会议和中央经济工作会议召开,经过一年讨论,最终提出“城镇化是自然历史过程”非常不容易。