

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2018.06.002

欢迎按以下格式引用:周加来,周慧.新时代中国城镇化发展的七大转变[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(6):15-21.

Citation Format: ZHOU Jialai, ZHOU Hui. Seven changes in China's urbanization in the New Era[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2018(6): 15-21.

新时代中国城镇化发展的七大转变

周加来,周 慧

(安徽财经大学 经济学院 城市与县域经济研究中心,安徽 蚌埠 233030)

摘要:经历了40年的改革开放,中国经济社会取得了举世瞩目的成就,城镇化发展也快速推进。新时代需要新转变,文章从中国的现实国情和当前经济社会的主要矛盾出发,对城镇化发展面临的七大转变进行阐释。

关键词:城镇化;城市群;城市病;城乡融合

中图分类号:F293;X321

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2018)06-0015-07

改革开放40年,中国经济发展取得举世瞩目的成就,经济实力与国际地位得到大幅提升。GDP产值世界排名从1978年的第10位跃升至2010年的第2位,成为仅次于美国的第二大经济体。与此同时,城镇化也取得了快速发展,无论是从其涉及的经济总量、建设规模和速度,还是从其对经济社会的巨大影响,中国的城镇化无疑是20世纪后半叶以来最波澜壮阔的奇迹之一。城镇化作为贯穿中国经济社会发展始终的关键词之一,是解决当前经济社会主要矛盾的战略选择,是转变经济发展方式的重心^[1],是扩大内需的最大潜力^[2],是推动经济持续健康发展的“火车头”,也是全面建成小康社会和从经济大国向经济强国迈进的“王牌”引擎。在近年的政府工作报告中,关于新型城镇化的论述都占用了大量笔墨,尤其在2014年《国家新型城镇化规划》发布后,对每年发展目标、实施效果和方式都作出了明确说明,一系列配套政策也相继出台,推动城镇化纵深发展战略的贯彻与落实。这表明新型城镇化战略部署已上升到国家战略层面,在未来的经济社会发展中会起到主宰国家经济命脉的作用,成为当前各项经济事业发展的总抓手。新时代,重新认识在新的发展阶段下城镇化的战略意义,明确新型城镇化发展的改革任务,妥善解决城镇化过程中出现的各种难题,努力提高城镇化的质量,促进城镇化和经济社会的健康发展^[3],是中国当前面临的重要课题。

修回日期:2018-06-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“以人为本的中国新型城镇化道路建设研究”(13&ZD025);国家社会科学基金青年项目“新型城镇化对经济效率的提升作用研究”(17CJL042)

作者简介:周加来(1963—),男,安徽太湖人,安徽财经大学副校长,教授,博士研究生导师,主要从事城市与区域经济研究;周慧(1982—),女,安徽淮北人,安徽财经大学经济学院教师,硕士研究生导师,主要从事城市与区域经济理论及应用、新经济地理学研究。

新时代需要新转变。长期以来,政府主导的被动、粗放的城镇化发展模式造成效率低下、土地资源过度消耗、环境污染、交通拥挤、生态破坏、城乡差距拉大等一系列问题,对经济增长的可持续性形成制约。与此同时,公共服务和医疗保障水平低、农民工市民化难、农村建成小康社会难度大等社会问题突出,经济社会面临着新的巨大挑战。习近平总书记在十九大报告中指出,当前中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这是根据中国国情变化作出的科学判断。“美好生活”不仅是人们对城市现代文明的向往,对城市物质文明、精神文明的向往,也是对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面更高的向往;“不平衡”不仅反映在地区之间,更体现在现代城市与落后农村之间的反差;“不充分”突出表现在农村发展不充分,改革开放虽从农村起步,但实际上我们走的是一条城市快速发展的道路,农村发展相对滞后。基于对传统城镇化发展道路的反思,以及新时代城镇化发展的新要求和新任务,笔者认为,中国城镇化发展从目标到要求都面临着诸多迫切需要的转变,具体来说主要包括七个方面的内容。

一、传统落后的农村社会向现代文明的城市社会转变

传统落后的农村社会向现代文明的城市社会转变不是一蹴而就的,不仅需要有一个漫长的量的积累过程,也要求我们在制度设计和路径选择上审时度势主动调整。当前中国社会已经发生了巨大变化,二三产业增加值占GDP比重达到92.1%,人口城镇化率由1978年改革开放之初的17.92%增长到2017年底的58.52%,与世界平均城镇化水平基本持平。与此同时,随着农业剩余人口的非农转移,农业的产业组织和现代化水平大幅提升,广大农村的公共服务水平不断提高。传统的农村社会向现代的城市社会转变既是经济社会发展到一定阶段的必然结果,也是经济社会转型发展、解决新的社会矛盾的客观要求。

世界城镇化规律表明,当城镇化水平达到50%以上的时候,意味着该国或地区进入以现代文明为标志的城市社会。2010年中国城镇化率超过50%,意味着中国从农业大国已经转向城市大国。这一国情的改变彻底颠覆了人们拘泥于农村社会的传统思维模式,走出了一条有中国特色的集中型与分散型相结合、据点式与网络式相结合、大中小城市与小城镇协调发展相结合的多元化城镇化道路。这是一条适合中国国情的发展之路,在这条道路下,大量农村剩余劳动力怀着对城市美好生活的向往向大中小城市和城镇转移,促成了一座座城市、城镇快速崛起,一个个城市群迅速形成。

二、以物为主的城镇化向以人为核心的城镇化转变

物的城镇化是手段,而人的城镇化才是目的。习近平总书记对城镇化建设作出重要指示,指出城镇化建设要以人的城镇化为核心。城镇化要由物向人转变。物的城镇化更多的是物质形态在地理空间上的集中,土地、资金、劳动力等要素不断向城市聚集,乡村土地变为城镇,城市地域面积由小变大,以及与之相伴随的资源消耗不断增加。“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”。在物质条件得到极大改善的情况下,广大人民群众必然对“美好生活”抱有更多更具体的憧憬。人的城镇化代表着城市文明和先进文化的传播和人的生产生活方式转变。城市的发展依靠人,也是为了人,以人为核心是城市建设与发展的本质,是城市物质文明、精神文明和生态文明的生动体现。新时代,在中国特色社会主义的国情下,满足人民对“美好生活”的向往,需要满足广大人民群众在经济、社会、政治、文化、环境等多方面的需求。伴随着改革开放和工业化步伐的推进,人们的物质生活得到了极大丰富,城市经济极大发展,物的城镇化成绩斐然。而长期存在的户籍制度以及城乡分割的社会保障和公共服务制度,导致人的城镇化发展相对落后,大量农村劳动力向城市转移,但市民化程度

却很低。同时,物的城镇化发展模式带来的环境污染、资源浪费、交通拥堵等问题,给人的生存和发展也带来了诸多威胁。

从城市规模看,截至2016年底,中国城市建成区面积达到5.43万平方公里,城市建设用地面积达到5.28万平方公里,城镇人口数量达到7.93亿。按户籍人口统计的城镇化率却显著低于常住人口城镇化率,以2015年为例,中国城镇常住人口达到7.7亿人,城镇化率达到56.1%,但户籍人口城镇化率还不足40%。从城镇化的质量和效率看,大量的农业转移人口在教育、就业、养老、医疗等方面,与城市居民有较大差距,城市相同待遇不相同问题突出。与此同时,农民工融入城市的素质和能力也有待提高,只有具备相应的职业适应能力和健康的生活方式,农民工在城市稳定就业和生活,才能有序实现市民化。“市民”素质被认为是城市发展的“软实力”,市民素质的提高,不仅关系其自身的生存和发展,优质的劳动力也决定了城市的面貌和未来。因此,物的城镇化向人的城镇化发展模式转变既符合个体发展的主观意愿,也满足经济社会转型发展的客观需要。

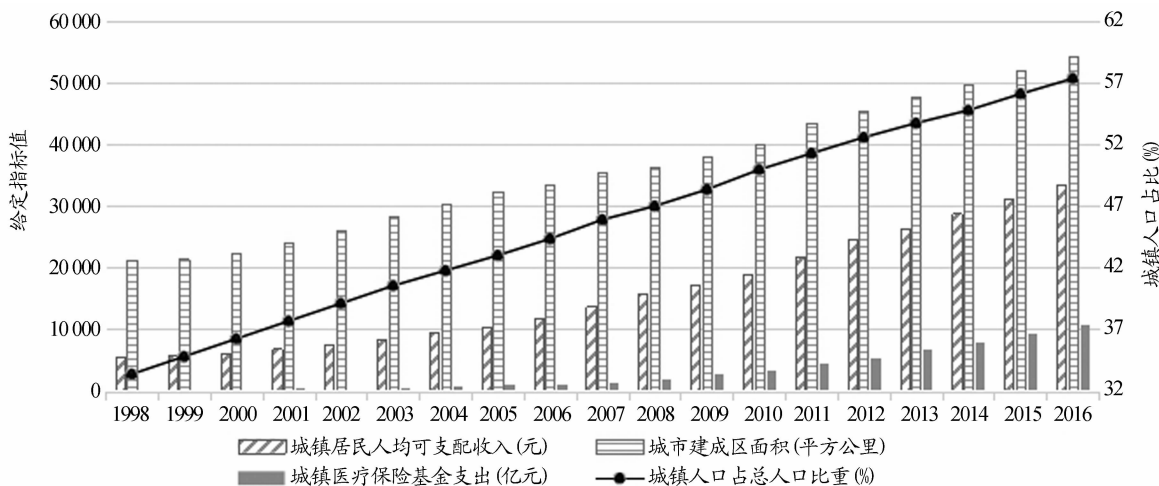


图1 1998—2016年各指标值

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》数据整理后所得

三、城镇化的“量化”发展过程向“同化”发展过程转变

“量化”发展是农村要素不断向城市要素的转化过程,“同化”发展是城市要素不断向农村的传播与扩散。当城镇化水平超过50%的时候,“同化”的传播与扩散速度要快于“量化”的聚集速度。2017年中国城镇化水平已达58.8%,进入中国特色社会主义新时代,城镇化要由注重城市单方面的量化发展,向城市与乡村双向同质化发展的过程转变。过去的几十年,中国城镇化发展是城市波澜壮阔的量化发展过程,城市数量大幅增长,城市规模大幅扩张,农村人口不断向城市聚集。这种重速度和规模、轻效率和质量的发展模式,带来了一系列经济社会问题。学界对城镇化的量化问题研究一直以来都是热点。现阶段城镇化发展应当由以城市为单级量化发展模式,向以城市和乡村两点一线融合发展模式转变。这既是乡村振兴战略的必然选择,也是构建和谐社会的客观要求。

城镇化“同化”发展,一方面要求城市的资金、技术、人才等要素向乡村流动,另一方面还包括城市文明的普及、传播和扩散,进而农村与城市在经济、文化上的差别不断缩小,并最终消失。城镇化不是消灭农村,也不是消灭农民,而是同化农村,缩小城市与农村的差别。中国城镇化“量化”积累已经发展到一定高度,但在现实中,不顾客观规律的现象还比比皆是,有的省份还出台城镇化率考核指标,有的地方政府大量驱赶农民进城,有的地方政府盲目追求城市规模,等等。这种现象表明,

政府忽视城镇化的客观规律,盲目追求“量化”扩张必然带来牺牲环境、浪费资源的恶果。十九大报告以新发展理念为指针,摒弃了城镇化快速发展传统思维,提出了实施乡村振兴战略和区域协调发展战略,突出解决城镇化发展中不平衡不充分发展问题,这也是城镇化“同化”发展的关键所在。城镇化发展也是一个从量变到质变的过程,当量的积累达到一定程度的时候,质变也就产生了,城镇化“同化”过程正是“量化”积累的结果。当前,精准扶贫战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略正是城镇化“同化”发展的重要抓手,这些战略除了让全体人民获得改革开放的重大成果外,更为重要的是让城市文明以更快的速度得到传播与扩散,让美好生活成为广大人民的更高追求。

四、从以行政干预为主向市场取向为主、行政为辅转变

纵观中国城镇化发展的历程,城镇化的快速推进是政府“有形之手”与市场“无形之手”共同作用的结果,而与此同时,存在的突出问题和矛盾也都与这两只手边界不清、功能错配有关。从发达国家的城镇化发展经验看,成功的城镇化既是市场主导自发的过程,也是政府科学引导的过程。既要遵循市场规律,充分发挥市场配置资源的决定性作用,也要在诸如自然资源、公用事业、生态环境等市场失灵的情况下,发挥好政府的调控作用。新时代,中国经济社会发展进入新的阶段,政府与市场之间的关系需要进一步调整和完善,解决好改革开放初期政府过度干预和市场机制发挥不充分的问题。在过去40年的改革开放过程中,城镇化的发展以行政干预为主,从城镇化考核指标设置,到城镇化目标设定,到“被城镇化”的路径选择,都有政府的影子,从城镇化要素的聚集到城镇化政策取向都是政府推动的结果,价格“剪刀差”政策、户籍的二元政策、社会保障的城市优先政策等,都是乡村歧视、城市偏向政策的缩影。这些政策对城市经济的发展、城镇化的快速推进功不可没,但也带来了城乡要素价格的扭曲及城乡社会矛盾的加剧。新时代,城镇化发展要从以行政干预为主向以市场取向为主、行政为辅的模式转变。一方面,要在新时代中国特色社会主义框架下,推进国家治理体系现代化,实现政府职能转变;另一方面,积极完善中国特色社会主义市场经济体制,建立现代化经济体系,坚持公有制主体地位,努力消除市场壁垒,加快要素市场改革。

推进新型城镇化必须厘清政府和市场的边界,处理好政府和市场的关系,坚持以市场为主导,政府作引导。让市场对配置资源起决定性作用,让政府在空间规划、公共服务、公共管理和制度环境构建领域“大显身手”。在物质匮乏时代,各级政府努力发展经济,改善基础设施,以克服日益增长的物质文化需要与经济发展不足之间的矛盾,这符合当时社会发展的要求,也取得了重大成绩。时至今日,随着社会主要矛盾的转化,政府的作用需要让位于市场,努力健全服务型政府职能,着力提高政府的公共服务和公共管理水平。以市场导向为主、行政为辅是城镇化政策的转变。政府应该在城乡要素价格形成上彻底让位于市场,实现城乡统一的要素市场,放开户籍管制,实现城乡自由流动的、以居住地为身份的户籍管理制度,实现城乡统一的社会保障制度,让农村的贫困人口享受到社会保障。市场能够解决的就交由市场,市场解决不了的就发挥政府的引导作用,真正让政府成为服务型政府。在未来的城镇化政策中,政府的作用仍然重要,城市的规划、城市的功能定位、城市的治理、城乡的融合、城乡政策的设计都是政府发挥作用的重点。

五、从大城市集中向城市群和特色小镇转变

“十三五”规划明确提出,以城市综合承载能力为支撑、以体制机制创新为保障,加快以城市群为主体形态的城镇化建设步伐。未来,城市群将成为消化农业转移人口的主要载体,而特色小镇更多地发挥留住农村人口的作用。

目前,传统的省域经济和行政区经济逐步向城市群经济过渡,城市群的集聚效应日益凸显。目前,中国已形成长江三角洲、珠江三角洲、京津冀、中原、长江中游、成渝、哈长、辽中南、山东半岛、海峡西岸、北部湾、关中平原、呼包鄂等国家级城市群(表1)。其中,长三角、京津冀、珠三角三大城市群的GDP规模位列前三位,2015年,三大城市群以5.2%的国土面积集聚了23%的人口,并创造了占比39.4%的GDP,成为带动中国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。同时,东部地区的海峡西岸城市群、山东半岛城市群,中部地区的长江中游城市群、中原城市群,西部地区的成渝城市群、关中城市群、北部湾城市群,东北地区的辽中南城市群等都保持较快发展,对中国城镇化进程起到巨大的推动作用。未来,城市群将成为中国经济布局的增长级。从国际经验看,美国67%的国内生产总值(GDP)集中在大纽约区、大洛杉矶区和五大湖区三大城市群地区。日本的东京、阪神、名古屋三大城市群,集中了全国65%的人口和70%的GDP。

表1 十大城市群人口、面积、GDP(2015)

城市群名称	面积(万平方公里)	人口(万人)	市域GDP(亿元)
长三角	11.01	8 450.70	59 978.93
珠三角	5.50	2 967.02	32 147.00
京津冀	18.25	7 344.55	33 532.56
辽中南	9.69	3 128.68	15 033.36
海峡西岸	5.59	2 623.10	9 892.49
中原	5.68	4 209.25	11 002.38
长江中游	14.05	5 891.89	12 008.48
关中	7.47	2 562.05	5 440.32
成渝	22.38	10 102.84	18 450.14
合计	108.98	52 370.55	222 791.13
占全国比重(%)	11.00	39.24	65.43

资料来源:《中国经济与社会发展统计数据库》

以城市群为主体引领城镇化发展是我们的必然选择,十九大报告指出,以城市群为主体,构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业人口市民化,为今后一段时期中国城镇化发展指明了方向。城市群经济能够在更加广泛的范围内配置资源,在一定程度上代表着一个国家或地区的国际经济地位和竞争力水平,是国家参与全球经济的主要力量。需要指出的是,在中国城市群作为区域协调治理和发展的探索区,一方面需要做好跨行政区的城市群发展格局的顶层设计,另一方面以项目促发展搭建城市群协同发展平台尤为重要。

此外,特色小(城)镇作为城镇体系的重要组成部分,在当前中国深入推进新型城镇化发展和供给侧改革背景下有着不可替代的作用。城镇化由大城市向城市群和特色小镇发展转变的根本在于,推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合,实现要素聚集、产业支撑、服务提升、城乡发展的有机统一。特色小镇不仅是大城市的卫星城镇,也是连结城乡、传播城乡优秀文化的纽带,通过当地的特色产业发展,成为吸纳当地农民就业、增加农民收入、繁荣当地经济与文化的重要基地。在几十年的城镇化浪潮中,许许多多的村庄消失,其中不少独特的传统乡村文化随之消亡。城镇化过程中城市文明的扩散并非要以乡村传统文化消亡为代价,相反,对乡村优秀传统文化的保护与传承是特色小镇建设的重要内容。

六、城市病集中发作向城市病预防与治理转变

“城市病”是城镇化过程中普遍存在的社会现象,一般会经历隐性、显性、发作、治理、康复五个

阶段。与发达国家相对较长的城镇化发展进程,能够更好地消化和治疗城市病不同,中国城镇化发展历程较短,城市病发病期较为集中。伴随着城镇化的快速推进,传统注重规模和速度的城镇化发展路径带来的城市无序扩张、环境污染、交通拥堵、房价高企等“城市病”问题日益突出。当前,中国已经进入城市病集中发作阶段,雾霾、水污染、堵车等现象在中国许多城市都已出现,这表明中国已进入城市病集中爆发期。根据高德地图 2017 年度中国城市拥堵报告,对全国 300 多个城市交通的监测数据显示,2017 年全国 26% 的城市通勤高峰处于拥堵状态,55% 的城市处于缓行状态,只有 19% 的城市不受高峰拥堵的影响。

因此,中国城镇化发展应该从城市病的集中发作阶段向城市病的预防与治理阶段转变。这不仅对政府的城市规划和城市管理水平提出了新的挑战,也对“城市病”问题研究提出了新的任务和要求。一方面,提升城市的承载力是解决城市病的传统途径。以北京为例,数据显示,北京市每增加 1 个人,日交通出行量将增加 2.64 次,尽管近年来北京市公共交通发展较快,但新增交通供给能力依然无法抵消人口增量,交通拥堵问题始终难以解决。另一方面,我们认为以城市群为载体,产业在城市之间合理分工,引导人口随产业转移,带动周边中小城市发展,有效缓解中心城市的城市病问题,形成区域内核心城市与卫星城市功能互补,产业布局合理,由单中心发展模式转变为多中心组团式发展,从而在一定程度上疏解大城市的功能、人口和产业,有效预防和治疗“大城市病”。

新时代要有新理念、新思路,“城市病”是城镇化进程中必须逾越的阶段,是发展病,不是停滞病,它不仅考验城市管理者的治理能力和水平,也对城市管理者的创新能力和水平提出了更高要求。随着信息技术的发展,互联网、大数据、人工智能等新技术革命广泛应用于城市管理、智慧城市、数字城市、智能城市建设等方面,信息技术已经成为我们预防和治理“城市病”的重要技术和手段。

七、城乡统筹向城乡融合转变

传统对城镇化的理解,往往局限于城市的发展。从中国经济社会发展的历史经验和现实国情出发发现,抛开“三农”问题只探讨城市发展的城镇化问题研究是片面的,广大的乡村地区不发展,新型城镇化也无从谈起。城镇化不仅是城市的发展,也是农村的振兴。中国是典型的城乡二元结构国家,有其特殊的历史背景。改革开放以来,中国城乡面貌发生了巨大变化,但城乡二元结构一直以来都是困扰中国经济发展的结构性难题。城乡融合发展是当前解决“三农”问题,全面建设小康社会的重要内容。

数据显示,2016 年中国城乡居民收入倍差仍高达 2.72,城乡居民消费支出倍差也高达 2.27。这种局面不改变,将阻碍全面建成小康社会的目标实现。自 2000 年以来的历次全国党代会报告对城乡问题都作出了工作部署,十六大提出统筹城乡经济社会发展,十七大提出统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设,十八大提出推动城乡发展一体化,十九大则提出实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。从“统筹”到“融合”,反映了当前城乡发展工作的新理念和新要求,是新时期对城乡关系的又一次修正,强调了城乡地位的平等,空间和职能上的互融。一方面,我们要做好城乡融合发展顶层设计,不断完善和健全城乡融合发展的体制机制,实现要素和资源在城乡范围内合理高效配置,努力实现城乡公共服务的均等化和收入的均衡化,形成以城市带乡村、以工业促农业、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系。另一方面,以产业发展为依托,实施乡村振兴战略,带动广大农村地区的发展,最终实现城乡一体化发展的目标。

从发达国家城镇化发展经验看,美国作为城镇化水平较高的国家之一,2011 年,其城镇化率超

过85%,基本实现城乡一体化发展。美国的城镇化没有单一、孤立进行城镇建设,更加注重工业化、产业化、信息化与城镇化的协调的内涵式发展道路。而同期,日本的城镇化率更是达到了91.1%,其发展的主要原因,一是工业化的快速推进为农村剩余劳动力转移提供了较强的产业支撑,当城镇化发展达到饱和阶段后,信息化和服务业取代传统工业成为城镇化发展新的驱动力;二是日本城镇化快速发展也得益于政府相关政策的有效支持,在有力推动城市群均衡优化发展的同时,加大对农业的支持力度,致力于提高农业生产率和农民收入水平,增强了农民离开农村的意愿,富裕的劳动力资源为城市发展提供了更加可靠的保障。

从城乡联系、城乡协调、城乡统筹到城乡融合,再到城乡一体,是城镇化的发展规律。世界城镇化规律表明,当城镇化超过50%以上,城市文明普及率达到70%以上时,城乡关系就由城乡统筹进入城乡融合。十九大报告明确提出中国已经进入城乡融合发展阶段,这不仅是城镇化政策的重大转变,也是中国五千年文明史的重大飞跃,这一转变意味着,政治、经济、文化、社会、生态等都在城乡一盘棋的规划之中,民主、法治、公平、正义、安全、环境等是城乡人民的共同诉求,涉及民生的重大政策,如户籍、就业、医疗、健康、社会保障等都将在城乡融合下发生重大调整。

综上所述,未来一段时期将是中国特色新型城镇化发展的重要时期,着力解决人的城镇化问题,建设以人为核心的城市家园,以城市群为主体形态,有效治理和预防城市病,大力发展特色小镇,积极弘扬优秀传统文化,充分发挥市场对资源的配置作用,完善和提高政府对公共事务的管理能力和服务水平,努力实现城乡融合发展,必将开创新时代新型城镇化发展的新篇章。

参考文献:

- [1] 王国刚.城镇化:中国经济发展方式转变的重心所在[J].经济研究,2010(12):70-81,148.
- [2] 胡鞍钢,鄢一龙,姜佳莹.十三五规划及2030年远景目标的前瞻性思考[J].行政管理改革,2015(2):13-20.
- [3] 张占斌.新型城镇化的战略意义和改革难题[J].国家行政学院学报,2013(1):48-54
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2018.

Seven changes in China's urbanization in the New Era

ZHOU Jialai, ZHOU Hui

(Urban and County Economic Research Center, Anhui University of
Finance and Economics, BengBu 233030, P. R. China)

Abstract: After four decades of open and reform, China has made remarkable achievements in economy and society, and its urbanization is advancing rapidly. The New Era needs new transformation. Starting from China's actual national conditions and the main contradictions in the current economic society, this paper explains the seven changes in the development of urbanization.

Key words: urbanization; urban agglomeration; city disease; urban and rural integration

(责任编辑 傅旭东)