

# 新型城镇化四大问题

——专访国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成

Four Issues of New Urbanization

文/本刊记者 史可

## 钱从哪里来?

**《新理财》:**据相关部门估算,到2020年前中国需要至少50万亿元的新投资用于城镇化建设。如此大量的资金之“渴”应该如何满足呢?

**肖金成:**以人为核心的新型城镇化是农民从农村走出来进入城市务工经商,农村人口逐步减少,城市和城镇人口不断增加的过程。城市人口增加必然会带来住房需求、基础设施需求、工作岗位需求、社会保障需求。

首先分析解决住房需求所需资金问题。单从静态来看,未来20年,将有3亿人进入城市,假如按人均20平方米,需要建设住房60亿平方米,假如每平方米所需资金3000元,共需资金18万亿元,每年需资金不到1万亿元,这并不会给政府、给社会、给城乡居民带来很大的压力。

其次,我们分析基础设施所需资金。有学者计算过,增加一个进城务工经商的农民需相应增加10万元的基础设施投资。3亿人需投资30万亿元,每年需投资1.5万亿。分摊到600座城市,每个城市每年投资25亿。如果分摊到2万个城镇,每个城镇每年的投入7500万元。从数字上来看,好像压力比较大,但仔细分析一下,进入城市的农民工,可以和原来的城市居民共建共享城市基础设施,其边际投资是递减的,并不是增加一个城市居民,就需要增加等额投资。

第三,我们分析社会保障所需资金。农民进城务工经商,离开了家乡,离开了



国家发改委国土开发与地区经济研究所所长肖金成

土地,不能再用承包地作为保障或保险。所以,从离开农村进入城市的第一天起,就应该为其建立比较完善的保障体系,养老保障、失业保障、医疗保障、最低生活保障等。没有为其建立比较完善的保障体系,是政府最大的失误。事实上,建立比较完善的社会保障体系尽管数额极大,由于是农民工自己为自己保障,即在工作期间缴纳社会保险,退休时领取,并不会给政府造成太大的资金压力。

事实上,我国的城镇化率从改革开放初期不到20%到2013年超过50%,并没有给各级政府造成更大的压力,各级政府的财政实力反而更加雄厚。

## 人往哪里去?

**《新理财》:**城镇化过程不是简单的人到城里去,在您看来人口应该如何合理转移呢?

**肖金成:**一直以来关于城镇化过程中的人口如何流动的问题,学界争议都比较大。过去,“到小城镇去”在学界中的

呼声最高。因为小城镇的生活成本低,离农村最近。如果到离自己家附近的城镇就业,似乎是最优选择。于是从上世纪80年代,有人提出“离土不离乡,进厂不进城”。到上世纪90年代,学界又提出“小城镇,大战略”。但绝大多数小城镇不通火车,不通高速公路,基础设施比较薄弱,不具有发展大工业的条件。同时,小城镇人口少,服务业链条很短,也不具有发展大商业和大物流的条件。

中等城市具有吸纳人口、扩大规模的巨大潜力,无疑是承接大量进城农民的主要载体,但我们发现,中等城市的数量少,由于土地指标的限制,规模扩张非常困难,产业发展既不具有小城镇成本低,也不具有大城市服务功能健全的优势,创造的就业岗位并不多。

大城市是改革开放以来发展最快的,所以吸纳进城农民最多。大城市也是户籍制度控制最严格的,上世纪80年代初期,我国的城镇建设方针的首要一条就是严格控制大城市的发展。但是,大城

市因为具有区位优势、基础设施健全、产业配套能力比较完善、服务链条比较容易延伸,所以越控制,发展却越快。

我认为,城镇化是一个市场化过程,吸引农民工进城有两大产业,一是工业,二是服务业。这两大产业创造了大量的就业岗位,不断吸引农民工到城里来。不管是大城市,还是小城市,抑或是小城镇,哪里有就业岗位,他们就会到哪里去,他们也应该到那里去。由于我国的城镇化水平严重滞后于工业化水平,在未来的十至二十年,城镇化水平的快速提高是不可避免的,所以,无论是大城市重点论还是小城镇重点论都有所偏颇,比较合理的选择是大中小城市和小城镇协调发展,积极稳妥地推进城镇化。

**《新理财》:**您一直在倡导城市群的概念,城市群在城镇化的建设中将起到怎样的作用?

**肖金成:**所谓城市群,即在一个特定地域内,分布有若干规模不等、类型各异的城市,其中有一到几个特大城市,依托便利的交通条件,城市间的经济联系越来越密切,成为一个功能互补的具有一体化趋势的城市综合体。

“十二五”规划中也提出:走有中国特色的城镇化道路,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群。根据我们的研究,城市群将是城镇化的主要载体。

在城市群范围内,原来单独的城市和另外的城市形成了互补关系,大城市的功能不断升级,给小城市和小城镇带来了机遇。小城市和小城镇在城市群范围内,区位优势在弱化,而成本优势在强化。另外,在城市群里大中小城市和小城镇有了功能分工,所以能够协调发展,而

且基础设施能够共享共用。

根据我们的研究,中国已经形成了包括长三角城市群在内的十大城市群,这十大城市群的面积约占全国国土面积的11%,承载1/3以上的人口,GDP占全国的比重将近2/3。从这些数据,可以得出两个结论:一是城市群将是中国经济的重要支柱,十大城市群就是中国经济的十大支柱;二是区域之间的差距还很大。城市群内占全国三分之一的人口享有三分之二的GDP,另外三分之二的人口却只有三分之一的GDP,这就是区域差距的直接表现。解决这个问题,就是城市群之外的人口向城市群内转移。假如,十大城市群的人口占全国人口的60%以上,我国的区域差距就会明显缩小。

### 耕地怎么保?

**《新理财》:**过去的城镇化建设往往呈现出土地的城镇化远远快于人的城镇化的现象,未来中国的土地政策应该做出怎样的调整以适应新型城镇化建设?

**肖金成:**过去我们的城市建设对于土地集约利用并不十分重视,都在将土地作为招商引资的手段,对于土地的利用比较粗放,浪费现象十分严重,在未来的城镇化建设过程中土要十分重视对土地的集约利用。要知道城镇化过程中带来城市人口的增加,但是并不是人增加多少土地面积就要相应地增加多少,毕竟在城市中生活的人群可以共享公共资源和基础设施。所以百万人口以上的城市每平方公里可以承载1万以上的人口,500万人口以上的城市,每平方公里可以承载2万人,比如香港,一平方公里将近3万人。

那么,如何进行土地的集约利用呢?我认为,第一要对于土地进行合理的规划,可以通过推行土地占用税的方式有效

利用闲置土地。第二按照级差地租调整土地价格,增加用地的成本,土地成本的上升会减少对于土地的占用。

从另一方面来看,城市人口增加仅仅通过集约利用土地是不够的,随着城市规模的不断扩大,对于耕地的占用将不可避免。目前的共识是为了粮食安全的考虑,严守18亿亩耕地红线。那么随着城镇化的推进,是否意味着18亿亩耕地红线会突破呢?我认为耕地可以不减少,但这要建立在城市建设用地的增加以及与之相伴的农村建设用地减少的基础之上。因为从目前来看,新生代农民工不太可能回到农村,这样他们会逐步放弃宅基地,我们要把这些农民工放弃的宅基地恢复为耕地,当然这也取决于政策上是否允许宅基地自由转让,如果可以自由转让那么恢复为耕地就比较困难。

### 城市怎么建?

**《新理财》:**在今年初的全国两会上,新一届政府再次强调“京津冀协同发展”,在您看来,京津冀如何实现一体化发展?

**肖金成:**京津冀一体化建设涉及到三大问题,第一是产业结构调整。对于北京来说,就是要将工业、低端服务业、物流业等向外转移。第二是一定不再“摊大饼”,要“蒸窝头”,即要发展城市群。对于北京来说,无论如何不能再见缝插针,因为这无疑于继续摊大饼,北京的“大城市病”就不能有效缓解。同理,北京到底需要什么样的副中心,我认为在地域上一定不能太近,要选择远一些的已经具有一定发展规模的城市,例如石家庄、秦皇岛。这样城市和城市之间就像是锅里的窝头,彼此之间都有一定的距离,有大面积的农田、森林、绿地和湿地。📍