



“新时代的城镇化与高质量发展” 学术研讨会

国家金融与发展实验室

2018 年 10 月 12 日

“新时代的城镇化与高质量发展” 学术研讨会

史育龙

国家发改委城市和小城镇
改革发展中心主任

史育龙：

谢谢李院长，也谢谢张晓晶主任提供一个非常好的学习机会。前面听了李院长的主旨报告，还有两位所长的精彩演讲，收获很大。我想跟大家就“面向高质量发展的城镇化”这一主题谈几点不成熟的看法，和大家交流分享。

第一，中国城镇化的成就与进展。当代中国正在经历的如此大规模的城镇化在全球发展进程中非常引人注目。单从速度来看，还不能说我们是特别快速的城镇化。日本、韩国历史上的快速城镇化时期年均增速要高于中国，韩国在 1965-1990 年的 25 年间，城镇化率由 32.4% 猛增到 73.8%，年均速度超过 1.6 个百分点。进入新世纪以后，我国的城镇化速度大体能够保持每年增长 1.2—1.4 个百分点。对于我国这么庞大的人口规模来说，还是非常了不起的。

现在我国城镇化的速度和水平已经超出了此前很多的预测。关于城镇化第一次进入到中国政府的文件，我印象当中应该是 1991 年通过的《“八五”规划纲要》，提到“要有计划地推进我国城市化进程，并使之同国民经济协调发展”。后来 1999 年的中央经济工作会议强调发展小城镇；正式进入到文件的时候是到了 2001 年，2001 年通过的“十五”计划第一次编制了城镇化专项规划，而且专项规划里头写了“要不失时机的推进城市

化”，这是在中央的正式文件中第一次出现这样的表述。也正是从那时候开始，我国的城镇化又明显比 20 世纪 80 年代、90 年代上了更大的台阶。

2002 年，党的十六大报告提出了中国特色城镇化道路，后来又在此基础上提出了新型城镇化道路。2014 年发布的《国家新型城镇化规划》，从六个方面总结了城镇化的意义。第一，城镇化是现代化的必由之路。第二，城镇化是经济持续健康发展的强大引擎。第三，城镇化是产业结构转型升级的重要抓手。第四，城镇化是解决三农问题的重要途径。第五，城镇化是协调发展的有力支撑。第六，城镇化是社会全面进步的必然要求。这六个定位，我个人认为比较客观、准确地提出了城市化在中国现代化进程中的作用和地位。

这些年来，以实施新型城镇化规划为主线，局部试点和全面推进相结合，在农民工市民化、土地制度改革、城镇化投融资机制等方面做了大量的工作。总体来讲，我国这些年的城镇化率、城镇化发展水平速度、城镇人口的规模增长速度都还是比较好的。

在这个过程中，围绕着农业转移人口市民化，出现了两种方式。一是落户，就是刚刚说的 1 亿非本地户籍的人口在城市落户；二是对于没有落户的常住人口，建立了居住证制度。持有居住证可以享受 9 项公共服务、6 项便利，第一次申请给 1 年，第二次申请给 3 年，1 年和 3 年有差别，第二次申请 3 年在 1 年的基础上可以增加一些新的权利。

此外，《国家新型城镇化规划》确定了以城市群为主体形态推进新型城镇化。过去，我们一直都是从小城镇、大战略的角度来理解费孝通老先生的思想，今天听了黄所长的介绍，我觉得费老当时想的大中小这种星罗棋布聚集在一起，其实也是城市群思想的萌芽。

为了实施好《国家新型城镇化规划》，国家又开展了三批试点，包括 2 个省、246 个市（镇），同时叠加了农村土地制度改革的三项试点。现在对于宅基地制度改革的探索，我觉得是这三块地改革中的焦点，也是最难的一部分。因为宅基地强调的是所有权、资格权和使用权，资格权实际上就是把宅基地限定在一个集体经济组织的范围之内，只有本集体经济组织的成员才有资格享有宅基地。

这三种权利与承包地的所有权、承包权和经营权是不一样的。

在 2017 年下半年的时候，国家发改委已经组织对这些试点进行评估和总结，从各地实践中总结的成果已经通过发改委微信公众号等方式进行了宣传推广。

第二，高质量发展对城镇化的新要求。进入高质量发展时代以后，城镇化的发展也要走高质量发展的路子。我国城镇化的发展路径从传统的、一般意义上的城镇化，发展到中国特色的城镇化道路，然后发展到新型城镇化道路。我前几年曾经尝试对新型城镇化的核心内涵做了总结，提出把人本、和谐、集约、互动作为其核心内涵。

强调人本，是因为我们在相当一个时期对城镇化问题的理解都是见物不见人，把修路、修桥、盖楼、修广场等物质形态的建设作为城镇化，反倒把真正意义上的城镇化，即通过城镇化对人的生活方式产生的改变忽略掉了。因此，城镇化是以人为本、以人为中心的社会发展过程。人的生活，在城市中生活的人的感受，才应当是城镇化政策关注的重点。和谐，就是强调城镇化过程中不同群体之间、不同地域板块之间，以及人与自然之间的关系。互动，则是强调城和乡作为两类异质空间之间的相互作用，在此基础上形成良性互动。当然，解决这些问题，离不开技术创新。通过接受新理念、采用新技术解决问题，如现在强调的智慧城市、生态城市、低碳城市等新型城市。

一般认为，中国城镇化的质量问题，主要表现为还有 2 亿多已经进城、已经被统计为城市人口的这些人不能平等享有城市的基本公共服务，不能享有市民待遇。在高质量发展的视野下，这只是一个基础。除了城镇化本身的高质量，城镇化也要具有促进高质量发展的引领带动能力。

这就要求，城镇化要在优化人口空间分布的基础上，通过基础设施建设和要素配置，引导城乡产业结构的转型升级，促进区域协调发展，这里面涉及空间结构重塑和生产要素、创新要素的空间集聚扩散等。伴随城镇化进程的这些变化，能够带来显著的规模经济效益，以及社会分工效应和技术创新效应。只有这样，才能带动和促进城乡经济社会的发展进步，更好满足城乡居民的需要，更好支撑人的全面发展。

第三，高质量发展下中国城镇化发展的趋势。近年来，我国城镇化速度已经有下降的势头。这其中有几个方面的原因，既有我国现在人口结构变化的原因，也有我国进入新常态以后经济增长速度由高速转向了中高速阶段带来的因素，还有这些年来随着中西部地区和沿海地区在基础设施等物质条件方面所产生的差距逐渐缩小出现了一些农民工回乡创业的情况，所以整个速度是比前些年有一个小幅度的下降。

总体上来看，我国城镇化的速度动力依然存在。无论是从城乡的非农产业和农业的劳动生产率差距，城乡收入差距以及公共服务差距来看，动力都是依然存在的。这些也恰好体现了城镇化是经济持续健康发展的强大引擎，是产业结构转型升级的重要抓手。通过城镇化使更多的人能够顺利进入他们所期待的生活和发展空间，城乡空间也会更具效率。

第四，提出几点思考。前面李院长和两位所长都提到了我国在城市化认识上出现的变化，为什么会有这样的变化？

文献检索发现，城市化这个概念在中国学术界引入的很晚。新中国成立以后，最早的一篇文献是 1979 年南京大学地理系的吴友仁先生在《城市规划》里面写过的文章。这篇文章写到，“在我们实现四个现代化的过程中，必然要加快实现城市化。但是，我国实现的是社会主义的城市化，既与资本主义城市化有本质的区别，也与其他社会主义国家的城市化不同。”在 40 年前改革开放刚刚起步时，明确提出“必然要加快实现城市化”，是非常有前瞻性的。

到了 1982 年，当时对于城市化问题在学术界引起了争论，1982 年的时候有一篇文章提出，“城市化是不以人的意志为转移的”，这实际上是对吴友仁先生的观点进一步延续，几个月之后有专家对此提出商榷，“我们国内也有不少同志持这种观点，他们断言我国将继续走城市化的道路，把农村经济的综合发展看作是城市化道路，我们认为这种观点是值得商榷的”，这篇文章认为城市化未必适合中国的发展方向，城市化不一定具有普遍性。1982 年底，当时在南京召开了第一次中国城镇化道路的讨论会，在这个会上就有人明确提出来，城市化是资本主义发展的伴生现象，它不仅与我国社会主义制度相抵触，也是与马克思

主义的城乡学说根本对立的。30 多年前曾经有的这种认识，现在很难听到，但也不能说完全没有。

此外，我觉得新型城镇化有几个在实践层面上比较重要的问题。

第一个，户籍制度改革的方向。

关于中国城镇化背景下的户籍制度改革，在实践层面上大约是在 2002 年、2003 年的时候，就是“十五”计划第一次提出城市化专项规划以后开始的。很多城市，比如郑州、石家庄等，都一度放开过户口，但后来很快就停止，原因是公共服务跟不上。再往后，就是户籍制度改革中的供需不匹配问题一直解决不好。有进城意愿的人更多的是进到比较基层的中小城市、县城和小城镇，但这些想进城的人的需求又是从上往下的，这就是供需之间的不匹配。

在落户需求强烈的特大城市短时间内难以充分满足需求的情况下，居住证制度应运而生。目前户籍和居住证制度并行，进一步加大了落户的难度。

第二个问题，关于小城镇、乡村振兴和城乡融合发展的问題。

关于小城镇发展的起源，我印象当中是 20 世纪 80 年代费老的那篇经典著作。到了 1999 年，中央文件讲“小城镇是促进农村经济社会发展的一个大战略”，这个提法我觉得是精准的，但是后来媒体抓了两头，把中间给摘了，于是就简化成了“小城镇，大战略”，脱离了农村经济社会这个适用范围，成为全社会意义上的大战略，意思完全变了。

第三个问题，关于城镇空间格局。

这涉及城市群主体形态，国家已经规划了“19+2”的城市群空间。城市群是什么？城市群是每个城市充分发展，形成以中心城市为核心和外围的一些半城半乡区域的高度密切联系以后，又由中心城市都市区与相邻中小城市共同形成的一种空间形态。这意味着城市群的发展，是以城市群范围内的每一个城市，特别是中心城市的充分发展为前提的。于是我们就看到长三角、珠三角城市群的主体形态非常清晰，而在天山北坡、宁夏沿黄地区、兰州—西宁等经济社会发展水平和人口密度都较低的西部内陆，城市群很难形成。原因在于这些地区的中心城市自身也没有得到充分发展，现在谋划城市群，其实是超越发展阶段

了。

第四个，城镇行政管理体制的问题。

在我们推进新型城镇化的过程中，现在看来很难解决的一个问题，就是中国城市对行政因素过度依赖。现在很多城市要么通过撤县（市）设区等方式，千方百计地把规模做大，要么想办法提高城市的行政级别。

由于行政级别意味着对资源和要素的配置能力，除了把城市层级分为直辖市、副省级、设区的城市、县级市、建制镇以外，有一些省会城市和设区的市主要领导高配，这使得城市行政层级体系更加复杂。

对于行政的高度依赖性，另外一点表现为城市调整行政区划。实践中很多城市就是这样，而且我们也观察到，调整行政区划是见效最快的一种方式，在实践中也有成效。比如说安徽把巢湖地区分解以后，合肥很受益，相关各方也都满意，起到了促进发展的效果。这种方式也许真的是适合中国国情、适合当前发展阶段，同时促进中心城市发展壮大的一個有效方式，在理论和实践层面对这个问题的研究，还值得进一步深入下去。

就跟大家汇报这几点，请大家批评。谢谢！