



微报

Micro Report

2014 年第 2 期（总第 2 期，9 月 3 日）

长期、复杂的中国城镇化过程中出现的六大问题

（中央财经领导小组办公室副主任杨伟民）

去年中央城镇化工作会议有一个基本精神，就是对中国的城镇化进程要有耐心，中国的城镇化是伴随很多现代化的过程。农民工要真正实现市民化至少有三步，第一步，就业转移到城镇，这一步是我们过去 30 年城镇化的模式，只进城就业，不进城定居。第二步，通过户籍制度改革让愿意和有能力落户的人取得城市户口，在城市落户，这一步对我国来说才刚刚起步。第三步，推动清除各种制度和政策障碍，使农村迁移人口真正融入城市生活，这一步需要更长时间，特别是实现真正文化上的融合需要一代人。

城镇化是一个长期复杂的过程。中国的城镇化既有世界共同的规律，又有中国特殊的国情。例如农民工市民化问题，经过多年的累积，再加上人口众多、规模巨大，从这个意义上讲，农民工市民化就不再是简单的转移就业的经济问题，而是社会问题，也不是单纯的城乡问题，而是区域问题。再如农民工子女在流入地接受义务教育的问题，主要矛盾在高考制度，而不在于义务教育阶段，如果允许农民工子弟在流入地参加高考意味着降低流入地考生进入优质大学的比例，本地居民的排斥成为解决问题的障碍之一，这表面看来是城镇化问题，实际上是教育问题、区域问题和公共服务均等化问题。十八大提出“努力实践城镇基本公共服务长久发展”，指出了中国城镇化发展要努力的方向，但需要一个长期的过程。

总之，中国的城镇化远比工业化复杂，以下几个问题需要继续深入探讨。

一是落户问题。据调查显示，过去农民工有意愿落户城市但政策不允许，现

在户籍制度改革鼓励农民工落户城市，但却效果不佳。原因是户籍制度改革不能全部解决配套机制问题。例如，农民工落户城市能否获得平等的公租房，能否实现社会保障的无缝衔接，特别是农村承包地、宅基地、集体资产的处理，是收回还是流转，是在本村流转还是跨地流转等诸多问题尚无明晰的政策和界限。

二是布局问题。去年，中央农村工作会议强调，到 2020 年要解决约 1 亿进城常住的农业转移人口在城镇的落户问题，同时也希望更多的农业转移人口落户到中小城市和小城镇。但农业人口转移的趋势是流向大城市，尤其是特大城市，规划的愿望和实际的情况出现了矛盾。因为城镇化是一种经济现象，大城市、特大城市经济发展程度高、就业吸纳能力强、公共服务设施完善，小城镇不具备以上优势，所以经济发展布局和人口分布的要求不完全一致。

三是土地问题。城市的土地供给是有关部门根据行政区域分配的，由于土地具有经济效益，所有地区都会得到一定量的指标，而且各地区规模不会差距过大，宏观来看，中国目前的建设用地包括各地规划的城市新城、新区足够达到中国城镇化的要求。然而人口的流动却是由市场决定的，由此带来了城镇化过程中两方面的失衡，总量的失衡和空间结构的失衡。人口流入地与流出地人地失衡，也是房地产出现问题的原因之一。

四是事权问题。城镇化是一个复杂的过程，中央和地方要有分工，比如教育、医疗、公共租房、社会保障、城市规划、新城新区的批准等问题，究竟是中央事权还是地方事权。如果中央和地方政府财力划分不清，城镇化的资金来源就难以持续保障，由此产生地方政府的债务风险问题。

五是城市病问题。在城镇化刚刚进入 50%的中级阶段，就出现了比较严重的城市病，这是在中国出现的特殊现象。中央提出京津冀协调发展，其中一个出发点就是要解决北京的城市病问题。如何破解中国的城市病还没有确定的结论，例如到底是从控制人入手还是控制功能入手，还存在诸多问题。

六是治理问题。治理城市和治理国家、区域不同，按照十八届三中全会关于推进国家治理体系、治理能力现代化的要求，需要深入研究城市治理结构。中央城镇化工作会议提出了关于城市治理的命题，不能再靠行政命令提高城镇化率，要改变指标治理和考核治理，如何建立科学有效的城市治理结构还有待深入探讨。

（内容由论坛工作人员王雨飞根据演讲实录整理）