

城市化发展应更重质量

张卫 王振卯 岳少华 江苏省社会科学院社会政策研究所

当前我国城市化发展已进入战略推进期,城市社会将在社会生活中占据主导地位,对我国的经济结构产生重大影响。因此,提升城市化质量与水平也成为我国城市化未来一个时期的突出主题。

城市化质量为何不高

一个首要的原因,在于城市消费结构不合理,对产业拉动作用不足。以江苏省为例,国际金融危机以来,扩大消费政策效果明显,内需对经济增长的拉动作用持续增强,2009 年社会消费品零售总额 11484.1 亿元,首次突破万亿元,增长 18.9%。但需要指出的是,江苏内需的增长主要得益于住房和汽车两大需求的高涨,拉动内需的动力过于单一。

第二,房价上涨过快,居民消费福利受损。为应对国际金融危机,2009 年以来,国家采取了一系列的住房优惠政策,但由于对住房保障与住房投资区分不够严格,过于优惠的住房贷款利率、城市土地出让制度不完善,使得部分城市房价持续上涨。高房价损害了居民的消费福利,2009 年江苏城镇居民人均购建房支出增加额占家庭总收入增收的比重为 45.9%,挤占了相当一部分原本用于消费的支出资金,而且不断高涨的房价增加了居民的支出预期,使得人们的支出增长预期远高于收入增长预期,致使居民增加储蓄,对当前的消费起到了一定的抑制作用。

第三,城乡居民收入差距大。城乡居民收入之比是衡量城乡居民收入差距的一个重要指标之一,其数值的变化能直观地表明城乡居民收入差距的变化情况。

第四,农民工享有的待遇较低,市民化进程缓慢。城市化过程中,大量农民工涌入城市,但大量已经实现非农化的农民难以转化为市民。农民工被置于城市“边缘人”地位,其结果造成农村剩余劳动力的非农化与农村人口的城市化呈现为两个分裂的过程。农民工不能像市民一样享受城市公共服务,对于城市化拉动消费、带动内需作用的发挥产生了阻碍。此外,户籍对人口在行政区划上的分割本身也有违城市化的初衷。城市化的核心意义使人口自主地进入现有的各类城市,参与城市劳动力市场竞争。而目前户籍还与公共服务、信贷和住房、社会保险和社会保障、教育和就业培训挂钩,因而限制了跨行政区的劳动人口流动和城市化进程,客观上造成了城市的住宅价格不合理增长。

进一步提升城市化质量

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出,要“完善城市化布局和形态。科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,强化中小城市产业功能,增强小城镇公共服务和居住功能”。“加强城镇化管理。大城市要加强和改进人口管理,中小城市和小城镇要根据实际放宽外来人口落户条件。注重在制度上解决好农民工权益保护问题”。在此,我们提出几点进一步提升城市化质量的对策建议。

第一,加快城市转型,增强城市化推动产业升级拉动内需的功能。要实现经济发展方式的转变,就必须使相应的城市化发展战略实现由数量扩张到质量提升、由速度增长到效益提升的转变,走土地节约、环境良好、布局合理、功能完善和可持续发展的新型城市化道路。要依照《城乡规划法》,科学制定城市规划并强化规划的法律效力。在规划的指导下,逐步改变强调城市化水平和城市规模的思路,改变弃旧城、建新城、大建开发区等大量圈占土地的做法,将城市化的重心转变为提升城市化质量、提高城镇综合承载能力、改善城市人居环境、提高城市经济社会效益等。

第二,完善住房公共政策,缓解城镇居民居住压力。一是,加大保障性住房供给,扩大保障

覆盖范围。二是，抑制投机性购房，规范房地产市场秩序。加大差别化信贷、税收政策执行力度。

第三，优化产业结构，推进城市化与就业协调增长。制造业发展到一定规模和水平后，随着产业结构升级和技术进步加速，吸纳就业的能力开始下降，解决新增劳动力的就业问题将主要依靠第三产业即服务业，服务业是吸纳劳动力的蓄水池。

第四，摆脱户籍制度依附，在全省范围内统筹城乡基本公共服务。实行暂时、过渡性居住证制度，比如上海市政府推出的“上海市居住证”制度，实行办理户籍与颁发“居住证”分开的办法，收到较好的效果。符合相关标准的劳动力，办理居住证，暂不迁移户口，在创办企业、从事科技活动、子女就学和城市公共服务等方面给予一定的优惠政策或市民待遇。促进劳动力资源合理流动、动态注册、相对定居，并逐步过渡到在城市稳定的定居状态，最终实现人口的城市化。

第五，完善征地和土地流转制度，促进失地农民市民化。“十二五”时期，最有效的措施是改革现行的土地征用制度，建立和实行土地征用与经济补偿、社会保障、就业服务同步进行的征地安置制变。保障被征地农民对土地收益的长期享有权，实现无地也有收入、离开土地也有保障的目标。