

中国城镇化发展的政策思考

苏庆国¹, 赵爱玲², 曹书森³

(1. 河北工程大学 社会科学部, 河北 邯郸 056038; 2. 永年县供电公司, 河北 永年 057150; 3. 邯郸银行, 河北 邯郸 056002)

[摘要] 改革开放以来, 党的城镇化政策为我国城镇化的建设和发展起到了重要的理论指导作用, 既反映了我国城镇化政策演进的规律, 又引发了对城镇化建设积极思考, 为新时期提高城镇化质量指明了方向。

[关键词] 城镇化; 政策; 思考

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.03.009

[中图分类号] F299.21

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2016)03-030-03

改革开放以来, 中共中央、国务院对我国城镇化建设非常重视, 提出了一系列重要的理论和政策, 内容丰富、思想深刻, 为实践中统筹城乡发展战略提供了新的思路, 对于我们在新的时期推进新型城镇化有着重要的指导作用。

一、完善城镇化政策的意义

党和国家颁布的有关城镇化的系列政策, 是结合我国国情提出的应对策略, 对深入城镇化发展的理论研究及实践, 都具有一定的意义。

第一, 对实地考察我国城镇化政策, 具有一定的理论价值。城镇化是一个自然历史发展进程, 在不同历史阶段, 受不同的政治、经济、文化、社会制度的影响, 城镇化道路也会有所不同。从城镇化水平和质量等因素出发, 只有不断地完善城镇化政策, 才能紧跟时代步伐, 逐步缩小城乡发展差距, 促进城乡经济社会的全面发展。改革开放以来, 城镇化政策的演进, 有利于深化我们对《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》发展目标的理解, 能够根据城镇化实际建设中存在的问题, 不断地完善和丰富城镇化政策, 进一步提高城镇化水平。

第二, 对于推动城乡一体化, 有一定的现实价值。因多种历史原因, 我国在发展过程中形成了严重的城乡二元社会经济结构, 城乡差别很大。中央正是基于这样的国情提出了城乡一体化的发展战略, 城镇化有利于实现城乡一体化。如果不去推进城镇化, 保持农村人口总量不变、城乡经济比例不

变, 二元结构就不可能消除, 所以, 我国要在高度城镇化的基础上实现城乡一体化。完善城镇化政策, 有利于明确城镇化的形成原因以及城镇化政策对于城镇化进程的影响, 进而在加快城镇化进程的过程中, 注重提高城镇化质量, 缩小城乡差距, 协调城乡经济社会的发展。^[1]

第三, 对于解决“三农”问题, 促进社会全面进步, 具有深远的历史意义。我国农村人口过多、农业水土资源紧缺, 在城乡二元体制下, 土地规模经营难以推行, 传统生产方式难以改变, 这是“三农”问题的根源。而城镇化作为人类文明进步的产物, 既能提高生产活动效率, 又能富裕农民、造福人民, 全面提升生活质量。随着城镇化政策的完善, 必将提升城镇经济实力, 进一步增强以工促农、以城带乡能力, 加快农村经济社会发展, 也有利于促进人的全面发展和社会和谐进步。^[2]

二、城镇化政策的演进的规律

回顾中共中央颁布的城镇化政策和与其相关的政策有很多。但不管是党的一号文件, 还是党和国家的城镇化政策, 都有一个共同的特点, 就是立足于中国国情, 解决改革开放过程中出现的问题, 促经济全面发展而制定的。

第一, 始终坚持“发展小城镇”的城镇化政策。小城镇是连接农村和大中城市的直接纽带, 小城镇的发展一直影响着城市化的发展水平。1979年9月在中共中央出台了《关于加快农业发展若干问题的

[投稿日期] 2016-04-15

[基金项目] 河北省“三化”基地2015年度立项课题(编号: SH2015ZD01)

[作者简介] 苏庆国(1972-), 男, 河北永年人, 副教授, 研究方向: 法学。

决定》中明确指出要有计划的发展小城镇建设；1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求加强规划，引导乡镇企业适当集中，充分利用和改造现有小城镇，建设新的小城镇；1998年10月，在《中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定》中首次提出小城镇大战略问题；2000年6月13日，中共中央、国务院发布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》；2002年11月，中共十六大首次提出了大中小城市和小城镇协调发展；2012年12月，中共十八大提出发展新型城镇。2014年中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》指出“有重点地发展小城镇”。发展小城镇一直是我国城镇化政策的一项重要内容。

第二，在推动城镇化中始终关注土地改革政策。城镇化的发展重点在农村，而家庭承包责任制则是土地经营政策的中心环节。1982年至1986年，党中央、国务院连续出台5个一号文件，推进了家庭联产承包责任制这种制度创新，加大了农民对非农业投资的选择；2005年中央一号文件强调认真落实农村土地承包政策，尊重和保障农户拥有承包地和从事农业生产的权利，尊重和保障外出务工农民的土地承包权和经营自主权。承包经营权流转和发展适度规模经营，必须在农户自愿、有偿的前提下依法进行，防止片面追求土地集中；2014年中央一号文件抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作；2015年中央一号文件稳步推进分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。这些土地政策的发展演变，稳定了农村经济发展，为各个阶段推进城市化的政策提供了良好的后勤保障。农村的土地政策为城镇化政策推进提供了间接的人口和物质保障，城市土地政策为城镇化政策提供了工业用地和城市资源。正是土地制度和城镇化政策在演进过程中的不断调整，不断配合，才能有效推动城镇化进程。^[1]

第三，城镇化政策始终关注农业转移人口市民化。2004年中央一号文件指出繁荣小城镇经济，小

城镇建设要同壮大县域经济、发展乡镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力；2007年中央一号文件提出要加强农民转移就业培训和权益保护；2008、2010年中央一号文件提出加强农民工权益保障；2013、2014年中央一号文件都提出要加快推动农业转移人口市民化。只有户籍制度在城镇政策的演进中不断放宽限制，才能保证公民的自由迁徙的权利。积极推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记制度，促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面实行流动人口居住证制度，逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务，保障农民工同工同酬。各地从实际出发制定相关政策，解决好农业转移人口在本地城镇的落户问题。^[4]

三、科学推进城镇化政策实施

城镇化建设是一项系统的工程，离不开与其相配套政策和法律法规。城镇化政策的实施也并不是孤立的，与其相关的政策之间具有相互联系，相互促进的作用，所以在推进城镇化建设过程中应处理好以下几个问题：

第一，正确处理城镇化政策与社会主义新农村建设政策存在的内在关系。2004年至2008年的新世纪5个中央一号文件有一个鲜明主题：缩小城乡差距，促进城乡经济社会一体化发展。通过一系列“多予、少取、放活”的政策措施，建立以工补农、以城带乡的长效机制，逐步解决“三农”问题，扎实推进社会主义新农村建设。中共中央颁布的城镇化政策和新农村建设政策之间是不可分割，相辅相成的。二者的政策措施是一个有机整体，城镇化政策自上而下的影响到新农村建设之中，而新农村建设的相关政策是自下而上的融合到新型城镇化的政策当中。从人口流动方面，农民工是城乡之间人口流动的主要力量，让符合条件的农民工市民化符合推

进城镇化的政策。城镇化政策与新农村建设政策的融合是发展现代农业的必要条件,城镇化政策可以帮助提高农业生产效率,提高农民收入和生活水平。新农村建设政策加快农村富余劳动力转移,为城镇化提供充足的劳动力和足够的物质保障。从公共服务和社会保障上看,城镇化和新农村建设在政策上有着共同的目标和追求,目的都是为打破城乡界限,实现城乡一体化。^[1]

第二,正确处理城镇化政策与信息化、工业化、农业现代化政策协调的关系。

在新农村建设中,中央一号文件多次提出要协调推进工业化、城镇化、信息化和农业现代化,努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。工业革命以来的经济社会发展史表明,一国要成功实现现代化,在工业化发展的同时,必须注重城镇化发展。可见,城镇化是现代化的必由之路。当今中国,城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展,是现代化建设的核心内容,彼此相辅相成。工业化处于主导地位,是发展的动力;农业现代化是重要基础,是发展的根基;信息化具有后发优势,为发展注入新的活力;城镇化是载体和平台,承载工业化和信息化发展空间,带动农业现代化加快发展,发挥着不可替代的融合作用。所以城镇化政策与时俱进符合历史的发展趋势,政策内容方向明确是推进城镇化全面发展,全面建成小康社会的必由之路。

第三,正确处理政府和市场相互作用的关系。目前我国常住人口城镇化率为53.7%,户籍人口城镇化率只有36%左右,不仅远低于发达国家80%的平均水平,也低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平,这主要是我国实行的是政府主导的城镇化推进政策,而广大城乡居民往往只是被动接受城镇化。应该看到,城镇化发展应当尊重基本经济规律、因地制宜,必须更加有效地发挥市场的作用,才能防止为了城镇化而城镇化的现象,防止单纯追求城镇化率指标的现象,城乡居民利益的“被动城镇化”现象。今后,在城镇化建设过程中,要加尊重市场规律,坚持使市场在资源配置中起决定性作用,也要更好发挥政府作用,切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造制度环境的重要职责,使城镇化成为市场主导、自然发展的过程,成为政府引导、科学发展的过程。

参考文献:

- [1]李鸣宇.改革开放后中国共产党城镇化政策演进及理性思考[D].辽宁大学,2014.
- [2]中共中央、国务院.国家新型城镇化规划(2014—2020年)[N].人民日报,2014-3-17(01).
- [3]中共中央 国务院.关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见[N].人民日报,2016-01-28(10).

[责任编辑 陶爱新]

Thoughts on the development of urbanization in China

SU Qing-guo¹, ZHAO Ai-ling², CAO Shu-sen³

(1. Department of Social Science, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. Yongnian County Power Supply Company, Yongnian 057150, China; 3. Handan Bank, Handan 056002, China)

Abstract: since the reform and opening up, the Party's policy of urbanization plays an important guiding role to the construction and development of China's urbanization, which reflects the law of the evolution of China's urbanization policy, arouses positive thinking on the development of urbanization, and points out the direction for improving the quality of urbanization in the new period.

Key words: urbanization; policy; thinking