

第七届·江苏九三论坛



科技创新与 促进江苏新型城镇化建设

九三学社江苏省委员会 编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

第七届江苏九三论坛

科技创新与促进江苏新型城镇化建设

九三学社江苏省委员会 编

东南大学出版社

·南京·

图书在版编目(CIP)数据

科技创新与促进江苏新型城镇化建设/九三学社江苏省委员会编. —南京:东南大学出版社, 2014. 6

(江苏九三论坛)

ISBN 978-7-5641-4937-6

I. ①科… II. ①九… III. ①城市化—建设—研究—江苏省 IV. ①F299.275.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 094971 号

科技创新与促进江苏新型城镇化建设

出版发行	东南大学出版社		
社 址	南京市四牌楼 2 号	邮编	210096
出版人	江建中		
网 址	http://www.seupress.com		
电子邮箱	press@seupress.com		
经 销	全国各地新华书店		
印 刷	江苏兴化印刷有限公司		
开 本	700mm×1000mm 1/16		
印 张	21		
字 数	435 千		
版 次	2014 年 6 月第 1 版		
印 次	2014 年 6 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-4937-6		
定 价	48.00 元		

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

前 言

2013年12月召开的中央城镇化工作会议,对推进城镇化做出具体部署,并指出,城镇化是人类社会发展的客观趋势,是现代化的必由之路。推进城镇化是解决我国农业、农村、农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手,对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。今年4月初,在江苏省新型城镇化和城乡发展一体化工作会议上,中共江苏省委、省人民政府,就认真贯彻落实中央城镇化工作会议部署要求,结合江苏城镇化发展的实际,提出一揽子举措,并强调指出要积极探索具有中国特色、符合江苏实际的新型城镇化和城乡发展一体化路子。九三学社的成员构成、组织特点,决定了与“三农”有着深厚的渊源,在新型城镇化和城乡发展一体化进程中必有新的作为。为此,九三学社江苏省委决定2014年举办以“科技创新与促进江苏新型城镇化建设”为主题的第七届“江苏九三论坛”。

本次论坛共收到论文80余篇,我们从中挑选了60余篇,编辑了40余万字的《科技创新与促进江苏新型城镇化建设》论文集。文集内容涵盖:推进农业转移人口市民化;规划引导城镇产业集聚发展;增加城镇就业机会;提高城镇建设用地使用效率;建立多元资金保障体制;优化城镇化布局和形态;提高城镇建设水平;加强对城镇化的管理等诸多方面。

第七届“江苏九三论坛”是一次集全社智慧对江苏新型城镇化建设的集中对话,所收论文都具有极高的参政议政价值。我们将对所收集的论文进一步加工转化为建言献策的材料,使其为我省新型城镇化和城乡发展一体化贡献智慧和力量。

由于能力和水平所限,在文集的编辑过程中出现的错误和不当之处,敬请提出宝贵意见。同时,在编辑中也有一些论文由于篇幅所限未能编入,深表歉意,并对所有向本次论坛投稿的同志表示衷心感谢。

编 者

2014年4月

目 录

论以人为本的新型城镇化模式·····	金太军(001)
新型城镇化建设发展方式的思考·····	樊银辉(007)
论土地资源承载力约束下的新型城镇化建设·····	曹炳汝(011)
浅谈新型城镇化·····	丁 浩(016)
关于新型城镇化进程中的若干问题与对策·····	于力革(021)
城镇化转型期的相关问题及对策研究·····	陈丽康(027)
城镇化建设必须防止走入误区·····	朱 明 邓 立(035)
城镇化建设应彰显地方特色·····	徐 洁(041)
持续分权:新型城镇化驱动机制	
——兼论传统城镇化危机的体制根源·····	李广斌 王 勇(044)
关于旧城改造的几点思考·····	葛红英(053)
江苏实现新型城镇化的途径探析·····	俞 申(058)
建设森林生态城市促进城乡一体化·····	王 敏(061)
信息城镇化的现状和对策·····	王 卿(066)
关于城镇化进程中和谐社会建设问题的思考·····	柴秀梅(070)
建设健康城市 推进新型城镇化可持续发展·····	谢剑峰(074)
发挥高校优势 推进新型城镇化建设	
·····	汤国辉 罗忆宁 李 青 汤辰雨(080)
加快户籍制度改革,促进江苏新型城镇化建设 ·····	韩 君(086)
以产业结构调整为重点,推进新型城镇化建设 ·····	钱伯安(091)
以现代服务业推动城镇化建设·····	虞伟林(094)
提升城镇化质量 助力幸福江苏建设·····	陈 凯(099)

苏北地区新型城镇化建设中的若干问题与思考·····	张洪让(104)
将生态文明理念融入江苏新型城镇化建设的思考·····	闵毅梅(109)
运用法治方式推进江苏新型城镇化建设·····	杨 敏(114)
江苏新型城镇化的战略布局、路径选择与现实举措·····	丁俊荣(119)
优化城镇化布局,建设人与自然和谐共存的新型城镇·····	金 叶(125)
新型城镇化背景下的江苏城乡规划建设与管理初探·····	傅晓琴(130)
论江苏省城镇空间布局形态及发展策略·····	朱雪梅(134)
浅析以科技创新推动新型城镇化发展·····	龚 震(139)
以科技创新引领江苏新型城镇化健康发展·····	吴永新(144)
关于科技创新驱动新型城镇化的几点思考·····	陈 纓(150)
关于科技创新在苏北经济欠发达地区城镇化过程中的几点思考·····	冯 伟(152)
新型城镇化建设中完善科技公共服务平台的思考	
——以江苏常州市武进区为例·····	石小平 金宏平(157)
自主创新提升制造软实力·····	姜 楠(164)
浅论基层人才管理体系创新与江苏新型城镇化建设·····	朱建华(169)
信息产业结构调整视域下的高职专业建设	
——以江苏省为例·····	刘铭铭 张 玲(173)
加强农业转移劳动力职业培训 提升城镇就业正能量·····	马丽华(178)
新时期城镇化建设进程中加强新型农民培养的路径探析·····	陈 晨(182)
建筑业农民工技能培训的相关问题分析·····	蒋凤昌(187)
城镇化进程中农村妇女创业致富的对策探讨·····	章 泳(193)
有序推进农业转移人口市民化的思考及建议·····	张 睿(198)
融合乡村持续发展目标的就地市民化战略研究·····	侯爱敏 姜 彬(203)
新型城镇化背景下的江苏农民工市民化问题探讨·····	朱菊萍(208)
居村农民市民化路径浅析·····	曾志洪(214)
推进农业转移人口市民化的制度创新·····	朱育红(219)
江苏新型城镇化建设重在解决农村剩余劳动力有效转移·····	张立莹(223)

江苏新型城镇化中的农村生态文明建设

.....	马宏卫 蒯建华 顾 苑 顾晓春(228)
借助城乡公共服务一体化建设,有序推进城镇化进程	薛 颖(234)
用科学发展观指导城乡一体化改革发展	
——以张家港市为例	徐企南(237)
以新型城镇化引领县域医疗卫生城乡一体化	
——以昆山为例	贵智强(243)
产业集群视野下的新型城镇化建设研究	
——以常州市为例	卢小龙(248)
城镇化中地区性房地产企业发展的新思路	刘晓昕(254)
发展分布式低风速风力电源,服务江苏新型城镇化建设	朱富云(259)
城镇化背景下生态文明建设的思考和对策建议	魏善涛(263)
浅论新型城镇化背景下的我省畜牧业发展策略	沙文锋 朱 娟(268)
关于南京市新型城镇化和城乡统筹发展成效与建议	盛 俭 苟新平(274)
扬州市城镇化发展中的科技困境	王 玮(280)
苏州城镇化质量提升研究	黄明华(284)
镇江市提升被征地农民创业就业和保障水平对策	周晓峰(294)
苏州农业转移人口市民化的路径探析	桑 前 徐 春(299)
构建徐州城乡统筹协调发展新格局的对策和路径研究	杨建政(305)
“一带一路”战略背景下的连云港机遇与应对	徐建华(308)
太仓市港区新型城镇化建设的思考	杨成德(313)
小议农村城镇化建设中的固废管理	严镐飞(317)
重金属污染土壤的修复与补偿标准建议	
.....	孙 波 卞永荣 李德成 王 辉(325)

论以人为本的新型城镇化模式

金太军

(苏州大学政治与公共管理学院院长、长江学者特聘教授)

摘要:以城镇化为主体战略的中国现代化进程极速带来资源要素的空间重配,虽实现了经济的跨越式增长和城市规模的外显式扩张,但传统性与现代性的冲突日益在政治、经济和社会多领域呈现弥散态势,集中表现为文化失范与价值冲突、权利贫困与阶层分化、进取冲动与阶层固化以及管理失序与体制失场。应重塑以人为本的城镇化模式,具体包括:推进先进文化建设,提高社区归属感与社会认同度;深化城乡互融机制,塑造基于人的公共服务覆盖体系;构建新型产城关系,增强城镇化主体的动力与活力;重塑危机预防与应急关系,建构社会风险预警体系。

关键词:城镇化模式;以人为本;社会和谐

一、概述

以城镇化为主体战略的中国现代化进程极速带来资源要素的空间重配,虽实现了经济的跨越式增长和城市规模的外显式扩张,但传统性与现代性的冲突日益在政治、经济和社会多领域呈现弥散态势,涉及阶层结构、利益结构、城乡结构、人口组成结构、社会组织架构、人与自然关系以及社会规范与价值理念等方面的转型与重构,这个过程也总是会不可避免地带来一系列的矛盾和冲突,甚至陷入“市场引导失灵”与“政府调控失序”的两难困境:一方面,改革开放的持续深入带来了区域经济的超常规增长,却未能形成独立、完整的市场经济体制,城镇化进程中市场机制对于资源要素调动规模与流动方向的作用模糊,往往诱发要素的“逆向流动”而导致资源浪费与荒芜;同时,市场逻辑的无边界蔓延也造成了社会关系与利益结构的内生解构与自由重塑,这种缺乏约束的自由力量使资源要素更多地流向社会强势群体,这种不断放大的“马太效应”进一步凸显出社会阶层、群体间的力量对比。

另一方面,我国传统的城镇化模式是政府主导下的以人口城镇化和土地非农化的量化指标为主要标准、以物质资本与社会政策大量投入的粗放型驱动为发展方式、过度重视结果而严重忽视过程与后期维护的城镇化模式。政府的“调控逻辑”更多地表现为一种“主导逻辑”,政府取代市场成为调节资源要素的引导性力量,城镇化更多地表现为一种以政绩为导向的“造城运动”。同时,与政府过度干涉相对的是政府的无效干预,或在关键领域的干预不足,集中体现为城镇化后期阶段

基本公共服务投入、权利保障、生活体恤等方面的真空状态。

我国传统城镇化模式的双重逻辑失灵,以及所造成的一系列问题与困境,其根源在于对“以人为本”宗旨的偏离:既体现为跳脱民众内在需求与外在诉求的政府相关政策议程设计,又表现在忽略市场运作逻辑与社会发展规律的传统城镇化模式所诱发的社会风险的生发与集聚。这从根本上压缩了社会张力的弹性空间,引发社会心理风险并缩短了人的心理机制放大为社会风险的运作距离;以人口城镇化为核心内容的新型城镇化模式是化解社会风险生成、集聚与爆发的因应之道,也是实现与维持社会和谐稳定的治本之策。

二、传统城镇化模式下社会风险的生成

我国城镇化的推进具有时空交叠态、地域交叉性的典型特征,处于多重结构转型与多元利益并存的时代场景中,传统城镇化模式对于人本化核心的偏离,从根本上压缩了社会张力的弹性空间,缩短了人的心理机制放大为社会风险的运作距离。故而,对于传统城镇化模式下社会风险的生成分析,离不开对人的社会心理运作机制的关注。社会心理是社会结构系统诸要素中最敏感的综合感应器和“温度计”,对社会生活的任何轻微波澜都会自发地、直接地、迅速地做出反应,并对社会稳定与社会发展产生重要影响。应该看到,社会风险作为人的心理运作机制的社会化投射,其必然既内生于外部客观因素,又内生于内部主观心理机制,包括外部客观因素刺激产生主观感受和主观感受在心理机制的作用下完成对社会稳定的影响两个方面;映射于我国传统城镇化模式的实践机制,则具体化为文化失范与价值冲突、阶层分化与权力贫困以及进取冲动与阶层固化的整体过程。

1. 文化失范与价值冲突

一方面,社会结构对社会的有机整合,离不开文化对人之行为的形塑和固化。文化既为人的行动提供了资源和手段,同时也会成为其条件和限制,人类社会发展规律表明,一个文化碎片化的社会难以实现对社会的整合。城镇化农民的社会身份与生活环境的双重转换,打破了其价值体系相对稳定、静态的自运作系统,一致的心理认同感的崩解为多样价值观的渗入并存留下了空间,“价值虚空、无所适从”的状态反映出主流价值的合理性丧失以及主导性文化模式的整体性、根本性失范,动荡与转变的“硬着陆”下极易迸发不和谐因素并产生“涟漪效应”;另一方面,长期稳定聚居状态下,社会成员之间逐渐形成了较为固定的社会认同与社区归属并不断得到强化,成为农村社会资本的最主要表现形式。然而,城镇化从根本上瓦解了这种维系社会秩序的社会资本形式,邻里异质性与人口流动性使社会呈现为“陌生人社会”形态,社会认同与社区归属的真空状态加重了个体的孤独感和离群感,价值目标与情感依托的缺失状态下增加了破坏性、敌对性等恶性心理状态滋生的可能性。

2. 权利贫困与阶层分化

以户籍制度为代表的分层体系从资源配置、权利保障等各方面将农村与城市

隔离为完全不同的两个自运作系统,这在整合农村资源、发展城市经济取得了突出成就,但在城镇化推进的深化过程中却凸显出其作为制约力量的种种弊端,例如社会地位与身份符号的错位、社会角色与权利配给的错配等。追随和顺从城镇化政策引导的城镇化农民,虽然拥有市民身份并生活在城市中,但并不享受市民的一切权利,不仅在就业的社会福利待遇方面与传统市民有相当大的差距,而且在住房、医疗、劳动保险、就业稳定性、孩子入托上学等一系列城市服务方面,都遇到更多的困境。这种阶层分化与权利贫困对社会风险的诱发机制往往藉由相对剥夺感的产生而发生。相对剥夺感反映了人们通过与参照群体的比较而产生的一种自身利益被其他群体剥夺的内心感受,普遍的非均衡格局则会共生化为一种群体心理状态,并在长期积聚下转化为对社会现实普遍的不满情绪。这种情绪一旦转化为行为,就可能成为破坏社会秩序的强大力量。

3. 进取冲动与阶层固化

尽管传统城镇化模式带有明显的自上而下的强制性特征与行政任务的指令性色彩,但其作为推动社会进步发展的举措,迎合了众多非城市人群的“进取冲动”:一方面是从农村进入城市的地域转移,另一方面则是由农村人变为城市人的社会身份变迁。城镇化为他们提供了这样的一个契机:他们在城市中拥有了安身立命之所而产生更多的归属感与存在感,同时这也使他们不用再像从前那样不得不舍弃家庭;他们周围有更多的同伴与支持者鼓励着他们的渴望和追求,也更有可能接触到更多的社会资源与机会;他们拥有同城市人一样的市民身份,这赋予他们表达同等利益诉求的权利。然而,阶层分化体系的经年运作已具有深厚的传统观念和惯习基础,同时也不断为既有获利群体所强化,阶层固化往往排斥甚至否定任何试图改变现状的进取冲动,从而形塑了一种抵触社会阶层流动的自运作系统。在农民工阶段,“候鸟式迁移”模式给予了进城农民回避阶层固化强势力量的空间,然而城镇化过程却切断了其候鸟式的往返机会,且新生代城镇化农民有更明确的目标和更清晰的人生设计,对公平有更深刻的认识和更强烈的追求,故而其进取冲动与固化的阶层结构之间存在更为激烈的矛盾与冲突。

4. 管理失序与体制失场

人的心理运作机制演变为社会风险因素,包括外部客观因素刺激产生主观感受和主观感受在心理机制的作用下完成对客观社会运作系统的影响两个方面。传统城镇化发展模式对于人本化核心的偏离,从根本上导致了社会心理风险的产生;而社会心理风险作为社会运行的隐性因素,其演变为社会危机与公共事件的阻断机制的缺失与不足,则凸显出政府管理的种种问题。

在城镇化的实践机制上,传统城镇化模式缺乏系统协调的整体性推进机制,既割裂了城镇化与现代化的内在关系,又扭曲了城镇化与工业化的内在关联。一方面,城镇化的主体是人的城镇化,人的城镇化的根本目标则是实现人的现代化,实现人的生活水平、生产方式与内在幸福感的综合提升。然而,传统的城镇化模式虽

然实现人的标签符号的城镇化,但却未能真正享有均等的城市基础设施与公共服务;人失去了赖以生存的土地与村舍,却产生了更多的不公平感与“相对剥夺感”。标签符号的城镇化不代表社会身份的城镇化,也不代表生活方式的城镇化,更不代表思想与观念的城镇化。另一方面,割裂了城镇化与工业化的内在关系。工业化提供了推动城镇化进程的内生动力,而城镇化则以外部需求与资源供给而推动工业化的持续性发展;城镇化与工业化具有相辅相成、互相促进的协调同步关系。然而,当前我国城镇化与工业化发展存在严重的不均衡现象:工业化的发展并没有带来城镇化的快速推进,城镇化建设亦未以推动工业化的快速发展为导向;一些工业发达地区仍只能从乡村、外地招募劳动力,而一些城镇化发达地区虽实现了人从乡村到城镇的“迁转俱进”,却只能在集中安置小区赋闲。

另外,城镇化社区发展模式僵化、社区治理不足,则凸显出社会风险阻断机制的失场。城镇化进程促生了大批新建成社区,这是实现城镇化人口“迁转俱进”的唯一平台,也是消解社会风险因素、维护社会和谐稳定的关键区域。该类社区构成主体异质性高,存在居民政治参与缺位、社区居委会成为政府行政力量下渗通道而出现“内卷化”趋向以及社区管理人员能力水平不高、管理方式落后、管理经费短缺等问题,使之成为风险社会的矛盾集聚高地。而在维稳实践中,由于城镇化后期维护不足,重堵轻疏的社区管理方式成为地方政府避重就轻的自利性选择,对社会空间过度挤压,从而放大社会风险的潜在因素。

三、新型城镇化模式下社会和谐的实现

李克强总理指出:“我们强调的新型城镇化,是以人为核心的城镇化。”社会变迁最终落脚是人的变迁,社会变迁的平稳有序性取决于人的变迁的平稳有序性。因此,化解社会变迁过程中的矛盾和冲突,实现社会变迁的平稳有序性,要基于以人为本的核心内涵,保持城镇化和人的全面发展的相互统一,系统调整传统城镇化发展战略,重塑新型城镇化过程中的人本化模式。

1. 推进先进文化建设,提高城市归属感与社会认同感

无论是社会有机整合的必然趋势,还是社会结构调整的内在需求,文化建设对于社会发展将发挥越来越显著的积极作用,这不仅体现在价值选择与思维模式上,更直接影响着人们的行为选择与生活方式。投射于人的城镇化进程中,则表现为城市归属感与社会认同感两个方面。城市归属感为居民提供了一种除家庭之外的感情寄托的场所,有助于消除城镇化农民的孤独感和离群感,使其将个人价值目标与城市建设目标实现结合统一,从而减少城市社会管理的不确定;而社会认同感作为社会团结与社会整合的思想与心理基础,体现了居民对于社会建设与社会治理的心理认可与价值依赖,成为保持社会稳定的整合机制。推进先进文化建设,核心是树立主流文化的主导地位,强化社会主义核心价值观体系的基础性引领作用,同时不断丰富文化形式与内容,提升社会主流文化在各个阶层的凝聚力和认同度。具

体来说,一方面要以民族文化、传统文化与历史文化的杂糅增强主流文化的文化底蕴,以民族自豪感与历史责任感统一社会思想、凝聚社会共识;另一方面要充分借鉴和吸收现代化文化因素与形式,增强民众对社会文化建设的兴趣感与认同度。同时,应以社区文化建设为载体,充分挖掘社区单元内的先进文化因素,以文化内容、文化形式与文化种类的创新塑造文化的引领作用,并以评比先进、树立典型等形式塑造城镇化农民的城市归属感和社会认同感。

2. 深化城乡互融机制,塑造基于人的公共服务覆盖体系

农业供给工业、农村支持城市,是工业化发展的必经阶段和必要过程;而工业反哺农业、城市支持农村,则是城镇化进程的关键实践路径。这是经由发达国家实践证明了一般规律,也是经济发展与社会进步的必然要求。实现城乡发展一体化,优化资源要素配置、实现全域共生共赢,关键在于破除城乡二元分层结构——这一横亘于城乡之间的体制障碍与传统认知。这是继国有企业体制改革之后另一项带有根本性质的经济体制改革,将成为中国发展史上产生深远影响的重大举措。落实在具体实施层面,宏观上应在上层建筑上摒弃传统的治国理政的思维和理念,以现代化的治理思想置换管控理念,通过系统地宏观制度建构与政策设计,实现一体化规划和统筹发展,进一步释放以市场化、法治化和民主化为主的改革红利;微观上要切实探究以人为本的城镇化核心内容的实践机制,充分保证农民与农村的权利,尤其关注户籍制度消除过程中转户农民的权益维护,同时要改变基础设施与公共服务以区域划分覆盖范围的传统做法,完善基于人口密度与聚居形态的延伸与辐射机制。

3. 构建新型产城关系,增强城镇化主体的动力与活力

传统的城镇化过多地强调了工业化发展与城镇化推进之间的互动关系,却忽视了以人为本、人民利益最大化的根本内核。因此深化产城互动关系,应以提高城镇化农民收入水平、维护传统市民既有利益、促进城乡居民共享政策红利,丰富产城关系内核,以此为出发点构建人本化互动共赢长效机制。在实践机制上,一是要完善市场经济体制,充分释放中小企业与微型企业的发展活力,提高市场对于劳动力资源的配置和吸纳能力;二是要努力发展乡镇特色经济,促进城乡经济发展互助互利,缩小城乡收入水平差异,增强城镇化内生拉动力量;三是要积极发展社区企业,参考企业的经营模式,以社区为法人主体和管理主体,通过企业盈利部分实现企业持续发展、社区有序治理和社会爱心公益的多赢局面,丰富城镇化农民的收入来源与方式,提高城镇化社区经济发展与城市生活活力。

4. 重塑危机预防与应急关系,建构社会风险预警体系

当前我国业已形成的以“一案三制”(即应急预案和应急体制、机制与法制)为基础的应急管理体系,在有效预防、应对、控制与妥善处置突发性公共事件的过程中起到了基础性作用。然而从整体应急管理体制建构的特征上看,普遍存在“重应急,轻预防”现象。城镇化其核心是人的城镇化,城镇化所触及的社会利益结构、阶

层结构、城乡结构等都将引发人的社会心理的波动甚至异化,这是诱发社会风险的根源所在。故而,以应急为主的社会应急管理体系只会在社会风险的应对上“疲于奔命”,难以从根本消解社会风险。因此,应建立针对社会心理风险的识别、评估、处理与备案体系,定期广泛深入开展边缘社区居民“摸排”工作,掌握居民思想动向,建立居民风险管理档案,实现对心理风险的分级、分类管理;要定期召开包括社区论坛版主、讨论群主、楼栋组长、居民代表等的利益代表会议,了解居民最新思想动态,倾听民众各类利益诉求;要编制社区社会心理风险应急预案体系,建构应急管理信息互通与共享平台,实现对社会心理风险的系统化、信息化管理。

参考文献

- [1] 倪咸林. 社会复合主体:城市公共治理的结构创新. 南京师范大学学报,2013(2):30-37.
- [2] 李培林. 另一只看不见的手:社会结构转型. 北京:社会科学文献出版社,2005:290.
- [3] 白南生,何宇鹏. 回乡,还是外出?——安徽四川二省农村外出劳动力回流研究. 社会学研究,2002(3).
- [4] 李克强总理等会见采访两会的中外记者并回答提问. 人民日报,2013-3-17.
- [5] 郑杭生. 农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题. 甘肃社会科学,2005(4):4-8.

新型城镇化建设发展方式的思考

樊银辉

(徐州矿务集团有限公司 技术中心)

摘要:城镇化是人类社会发展的客观趋势,是现代化的必由之路。在当前经济增长过度依赖基础设施建设、部分行业产能过剩、外部经济环境长期低迷、经济的可持续增长缺乏新的动力和方向的情况下,新型城镇化成为中国扩大内需的最大潜力之所在,也是进一步深化经济体制改革的重要抓手。文章概述了城镇化的涵义,分析了新型城镇化建设面临的主要问题及面对的主要挑战,在此基础上提出了比较中肯的应对策略。

关键词:新型城镇化;发展方式;问题;应对策略

一、概述

现阶段,“新型城镇化”已成为整个社会的一个热点话题,引起了广泛关注。在当前经济增长过度依赖基础设施建设、部分行业产能过剩、外部经济环境长期低迷、经济的可持续增长缺乏新的动力和方向的情况下,新型城镇化成为中国扩大内需的最大潜力之所在,也是进一步深化经济体制改革的重要抓手。

城镇化是人类社会发展的客观趋势,是现代化的必由之路。从中共中央七常委出席的“中央农村工作会议”再到“2014 中央一号文件”中的城乡统筹,城镇化已经成为我国发展社会经济的重点之一。目前全国平均城镇化水平为 53.73%。个别地区由于城镇化建设起步晚,基础差,受地理区位、自然环境、历史文化、经济发展等因素的综合影响,城镇化水平偏低,城市数量少,城镇发展布局不平衡,城镇特色不够突出,基础设施比较薄弱,工业化水平远远落后于城镇化建设的要求。而发展城镇化首先要考虑的是工业化水平和产业集聚能力,2014 年的中央一号文件中的“城乡统筹”内容、土地经营权抵押、创新农村金融服务、农业基础设施建设、鼓励工商资本下乡等等,都在为新型城镇化的发展提供产业支撑。

“城镇化的关键在‘人’,人留得下来,融得进去,才是真正的城镇化。”推进新型城镇化建设,不单单是看到“物”,更须注重“人”;不单单是一种“量”的扩张,更需追求“质”的提升。这就需要坚持以人为本,实现以人为核心的城镇化,把为人服务作为城镇建设的出发点和落脚点,从人的需求和发展角度出发推进城镇化建设,这样才能够进一步激活和释放新型城镇化政策红利。

谁能在创新型城镇化建设中先人一步,谁就能在新一轮城市竞争发展中抢占

先机。建设创新型城镇,关键是加快城乡科技自主创新。然而,当前我国部分地区城乡科学技术水平相对较低,自主创新能力不足,影响了新型城镇化的质量。必须加速科学技术发展,为新型城镇化寻求新的增长点,为提高新型城镇化的速度和质量探求有效途径。

二、城镇化的涵义

城镇化是指农村人口转化为城镇人口的过程。反映城镇化水平高低的一个重要指标为城镇化率,即一个地区常住于城镇的人口占该地区总人口的比例。城镇化是人口持续向城镇集聚的过程,是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。当前,世界城镇化水平已超过 50%,有一半以上的人口居住在城市。

城镇化包括土地的城镇化和人口的城镇化。当前我国城镇化所取得的巨大成就,与大规模的城市周边及农村土地城镇化建设密切相关,由于这一阶段城镇化工作的重点主要集中在新兴城镇区域的基础设施建设上,比较依赖财政支出和资源投入,相对忽略了发展的质量和效益。在当前形势下,主要服务于经济增长的传统城镇化模式已难以为继,下一步应以人口的城镇化为重点,推动加强农业人口非农化、非农人口市民化,把以人为本作为新型城镇化战略的核心。

新型城镇化的核心是“人”,而城镇化的主体并不是简单的拆乡并镇,更不是简单的农民上楼。城镇化是要农民共享富裕机会,实现真正的城乡平等,从均等化一词我们能够看到,国家要打造的城镇化是从农民本身出发,通过配套的公共基础设施建设与农民专业技能整体素质培训,来进一步推动乡镇产业的高收益发展,最终实现农民的收入与生活支出之间的平衡。所以新型城镇化也是我国建成小康社会的必经过程。

三、新型城镇化建设面临的主要问题

(一) 发展程度和质量不高,压力巨大

2010 年,中国广义的城市化率达到了 47.5%,但部分省份只有 40%左右,部分市县平均城镇化率只有 30%左右,最低的县城镇化率还不到 20%。而同时城乡二元结构也在阻碍着城乡融合,城乡户籍二元制度及依附在身份制度之上,造成许多流入城镇的农村人口很难成为城镇居民,面临就业和社会保障的不平等,难以享受平等的城镇居民待遇,也就无法真正在城镇安居乐业。一些地方依托小城镇建设农民集中居住区,但随之而来的户籍问题、社会保障问题依然成为阻碍农民真正融入城镇的重要障碍。

(二) 产业基础薄弱,支撑后劲不足,这在小城镇建设方面表现较为突出

(1) 工业基础薄弱,工业化尚未充分展开,乡镇工业不发达,无法创造足够的二、三产业就业岗位,吸引农村人口向小城镇转移。

(2) 农业产业化基础仍较差,特别是农产品加工业发展较慢,产业延伸不足,

城镇化动力和支撑不够,也影响了小城镇发展。产业基础薄弱也同时导致了各地在城镇发展规划布局上缺乏长远眼光,配套设施不齐全。

(三) 资源环境和政策制约,考验重重

(1) 城镇化资金投入有限,城镇化实力不足,无法有力支持小城镇建设。

(2) 资源短缺日益明显,城镇化与耕地的矛盾日益突出,导致城镇建设用地指标严重不足,远远不能满足城镇化发展要求。

(3) 国家优惠政策支持不足。中央对我国沿海、西部、东北相继实行了政策支持,使这些地区受益匪浅。尽管国家有中部崛起的战略,但中部地区所获得的国家优惠政策支持仍然不足。

四、新型城镇化面对的主要挑战

(一) 户籍制度约束和城乡二元结构

改革开放以来,我国的城市建设面积显著扩大,但土地的城市化并不意味着真正实现了城镇化。当前我国大约有 2.6 亿农民工,虽然他们在城市中工作和生活,但却无法享受诸多公共服务,例如,很多地方的城市公共服务,尤其是子女教育、公共医疗、社会保障、就业等民生重点领域都以城镇户口为准入条件。现阶段,我国的户籍制度所形成的藩篱,已经使得新进入城镇的居民无法很好地融入城市生活,这种“候鸟式”的生活状态,既降低了民众生活的幸福感,也不利于维持社会稳定。

(二) 城市病和城镇环境污染

由于特大城市通常汇集了各种资源,拥有很强的集聚人口的作用,如果城市建设和管理跟不上人口快速集聚而产生的巨大需求,导致城市基础设施的供给滞后于城市人口的增长,就会引发一系列问题。诸如交通拥堵、住房紧缺、排水和垃圾处理设施不足等问题,会严重影响城市居民的生活质量。而经济迅速发展带来的环境污染,则使很多城市丧失了宜居性。本应该让人们的生活变得更加便捷和美好的城市,却因城市病和环境污染问题,日益丧失其本初的意义。

(三) 地方投资冲动和过度建设

传统城镇化建设能够吸引大量投资,拉动地方 GDP 的增长,造成各地园区热、新区热、规划区热等持续不减。面对即将启动的新一轮城镇化,在现有土地制度、财税制度改革没有取得重大进展的情况下,各级地方政府容易重蹈覆辙,大搞“造城运动”,其结果很可能造成短时间内的投资和财政收入上去了,但以就业、收入、福利为内容的民生工程却没有得到相应的改善,从长远发展来看会产生巨大的负面效应。

五、新型城镇化建设应对策略

(一) 坚持以人为本,深入推进新型城镇化建设

新型城镇化建设必须始终坚持以人为本这个核心理念,以新型工业化为动力,以统筹兼顾为原则,推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化,全面

提升城镇化质量和水平。

（二）改革现有户籍制度，统筹城市公共服务

改革当前的户籍制度，剥离附加在户籍上的福利待遇。只有充分发挥城市的人口聚集作用，接纳农业和其他非农转移人口在当地居住落户，享有与当地居民同等的福利待遇和社会保障，才能创造有利条件促进劳动力要素的充分流动，保证新型的城镇化是人的城镇化，逐步消除城乡居民的公共服务差异，保障新市民在医疗、教育、社会保障和住房等基本公民待遇的公平性。

（三）合理规划城镇布局，注重生态宜居城市建设

要从宏观层面构建科学合理的城市格局，充分发挥大中小城市和小城镇的互补作用，合理确定城市群中各个节点的建设规模、功能定位、保障体系，做到与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。另外，要注重发展资源集约和生态环境友好的产业项目，打造生态宜居空间，走绿色、低碳城镇化之路，实现人与资源环境的协调发展，将城市打造成为人民安居乐业之所在。

（四）要有经济载体，要做农业产业型城镇化

城镇化不仅仅是解决了人口聚集的问题，更重要的是为了让生产变得更加便捷，更有效率。过去高度发达的中国传统农业造就农民生活状态的高度集中，这也就促成了地区农耕文化的不断演变，这也是中国农耕文化的来源所在。文化是与生产生活紧密集合在一起的，片面推进城镇化却不重视文化的传承和农业产业的发展，这并不是真正意义上的以人为本的城镇化。农业产业型城镇化，就是以小城镇和小城镇为载体的聚集方式，以现代农业为核心的产业发展方式，农业生产行为与生活行为以及文化行为形成有机衔接。现代农业是城镇化的经济基础，城镇化的上层建筑是生活和文化。

（五）城镇化建设要有工业化支撑

中小城镇没有工业化的有力支撑，经济不能得到良性的可持续发展，城市贫民窟带来的社会问题无法根治。因此，中心城镇以工业化支撑是历史的必然，避免了拉美国家曾经出现的问题，他们很早就搞城市化了，大量的人口进城没有就业的机会，城市的服务业也容纳不了那么多人，因此出现了贫民窟，出现了高失业的现象。

（六）开展生态科技创新，建设生态型城镇

城镇化建设必须要考虑生态科技创新，把城镇化建设和生态文明建设紧密结合起来，在改造原有村镇生产生活方式的过程中尽量减少对生态环境的影响，建设生态型城镇，促进城镇和生态的和谐发展。新型城镇化重在生态科技创新，在城镇规划上，要重视土地、水等资源的稀缺性和不可再生性，实现资源的优化配置，提高资源的利用效率。在科学发展观指引下，城镇生态文明建设要做好统筹规划，包括产业选择与规划、资源与环境规划等多个方面。同时开展资源与环境监测与研究，围绕新型城镇化规划，实施生态科技创新行动，实现产城一体化，资源环境集约型的可持续发展。