

任玉岭

建言城市化

RENYULING JIANYAN CHENGSHIHUA



一、城镇化需从认识上端正方向，切中时弊，立足解决实际问题。

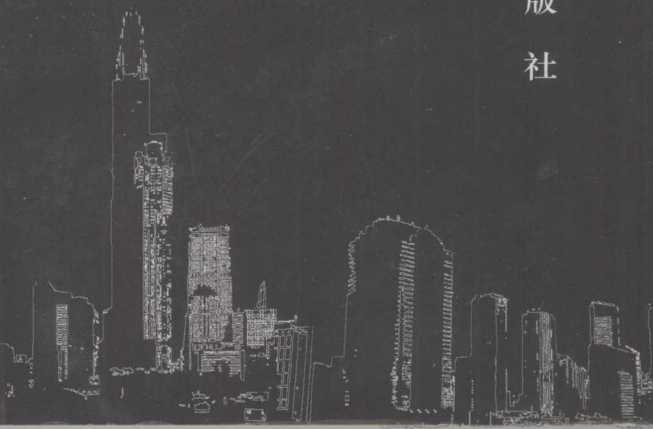
二、城镇化必须以减少和分流农民为宗旨，将农民市民化作为城镇化的指标和目的。

.....

任玉岭
著

红旗

出版社



013067875

F299.21
117

任玉岭

建言城市化

REN YULING JIAN YAN CHENG SHI HUA

任玉岭
著



红旗出版社

F299.21

117



图书在版编目 (CIP) 数据

任玉岭建言城市化 / 任玉岭著. —北京: 红旗出版社, 2013. 8

ISBN 978 -7 -5051 -2269 -7

I. ①任… II. ①任… III. ①城市化 - 研究 - 中国

IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 185595 号

书 名 任玉岭建言城市化

著 者 任玉岭

出 品 人 高海浩

责任编辑 赵智熙

总 监 制 徐永新

封面设计 盛世华光

出版发行 红旗出版社

地 址 北京市沙滩北街 2 号

邮政编码 100727

编 辑 部 010 -64071348

E -mail hongqi1608@126.com

发 行 部 010 -64024637

印 刷 北京画中画印刷有限公司

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数 400 千字

印 张 22

版 次 2013 年 9 月北京第 1 版

2013 年 9 月北京第 1 次印刷

ISBN 978 -7 -5051 -2269 -7

定 价 48.00 元

欢迎品牌畅销图书项目合作 联系电话 010 -84026619

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 本社发行部负责调换。



北航

C1673926

推进城镇化必须解决好的六个问题

(代序)

(2013年2月)

一、城镇化需从认识上端正方向，切中时弊，立足解决实际问题

必须看到，对城镇化的认识，决定着城镇化的命运。当今在大力推进城镇化之时，最重要的是需在为什么推进城镇化和怎样推进城镇化方面找准位置，端正方向，达成共识。

过去直至今天，对城镇化的认识偏颇，不仅延缓了我国城镇化的发展，而且给今天城镇化的实质性推进带来了“门槛高过”、“难度更大”的阻力。影响城镇化推进的错误认识，具体地讲有以下一些：一是“国外的大城市都在向外围发展小城镇，因此中国不能发展大城市，只能发展小城镇”；二是“城镇化绝非人的城镇化，城市化不是农民变市民”；三是“对农民实行‘两栖类’的做法，进可攻，退可守”；四是“中国应着重发展三大城市群，有三大城市群足够了”；五是“农民工并不愿进入城市，因此，没有必要让农民在城市落户”；六是用统计方法的修改推进城镇化，出现了一年增长一个百分点。以上这六种认识和做法，不仅曾一度误导着我们的认识，而且也在左右着我们的行动。

例如，“两栖理论”关于“农民在农村有地，又可漂在城市做工，进可攻，退可守，是保证社会稳定的最佳选择”的说法，不仅误了广大农民，也误了我们国家，不仅延缓了城市化，也阻碍了经济发展。“两栖”的结果是，一方面造成城市门槛越来越高，城乡差距越来越大，农民工愈来愈望城兴叹。如果十年前就重视农民工入城问题，就不会像今天这样让亿万农民无法承受。另一方面造成了几千万的儿童留守农村，几千万农民工夫妻不能团聚，农村

空巢老人越来越多，社会压力越来越大。

“两栖”的做法还造成农民工把艰难赚到的一点钱，不得不投资农村和小镇去建房，既削弱了内需，也造成很多小城镇的住房闲置和无用。

又如，20世纪90年代初，有关文件就规定“中国不能发展大城市”，这种做法，实际也是违反了经济发展规律的。发达国家的城市发展是经历了由分散到集中再走向分散的几个阶段的，大城市周边的小城镇群，实际是大城市发展的结果和产物。再说只有发展大城市，才能发展第三产业，增加就业岗位，才能聚集信息与文化，强化创新环境，增强发展动力。而不重视大城市发展的观点，造成我们很多500万以上甚至上千万人的地级市，中心城市至今还到不了30万或50万，使这些地方失去了经济发展的“火车头”，这既制约了那些地方的经济发展和百姓就业，而且也抑制了我国真正的城市化的快速推进。

迄今，我们的城市化水平远远落后于工业化程度，并造成城乡差距拉大，诸多社会问题加剧，不能不说与以上几种错误的认识直接相关。

因此，要确保城镇化的顺利推进，首先需要排除这些错误认识的干扰，要切中城镇化时弊，明确城镇化的概念，端正城镇化的方向，把城镇化作为一种使命和责任，立足于解决好包括“三农”滞后问题、内需不振问题、收入差距过大问题、社会管理不顺问题等，用好城镇化机遇，落实好城镇化战略。

二、城镇化必须以减少和分流农民为宗旨，将农民市民化作为城镇化的指标和目的

中国作为一个农业大国，农业人口众多，人均耕地甚少，这是“三农”问题突出的源头所在，也是农民劳动生产率过低和农民收入微薄的根本原因。要解决中国的“三农”问题，就必须通过城镇化道路，分流和减少农民，以此提高农业劳动者对土地的占有数量和提高城乡两方面的劳动生产效率。

城市既是经济发展的产物，同时也是经济发展的火车头。城市因为聚集了文化、经济、商品、信息、科技、金融和交通等，它不仅为人们创造财富提供了市场和方便，也为人们提供了分工效益和规模效益。正如恩格斯所说“伦敦因为聚集了250万人，使这250万人的力量增加了100倍”。这就是说，

只有绝大部人集中到城市里进行劳动时，总的劳动生产率才能达到一个高水平。

不仅如此，城市的发展，人口的聚集，还为“人人为我，我为人人”的诸多服务行业、第三产业拓展了发展空间。事实证明，越大的城市，第三产业越发达，服务业就业岗位就越多。纽约有70%以上的就业岗位属于第三产业。国内北京、上海三产所占比重高达60%左右，在国内数一数二，也是因为它们有着千万人口的聚集所致。

远在上世纪末，部分发达国家从事农业的人口占总人口的比例就已降到10%以下，美国2.44%，德国2.89%，英国1.9%，法国3.89%，加拿大2.83%，荷兰3.7%，澳大利亚4.83%，以色列3.08%，日本4.78%，意大利6.16%，新加坡0.2%，韩国当时是最高的，农业人口占10.5%，但现在韩国从事农业人口也已降到5%以下。我们作为农业人口众多的大国，没必要也不可能完全做到发达国家的水平，但是，不大量分流和减少农村人口，我们的现代化是难以实现的。

因此，受既得利益者的驱使，一些拒绝农民入城的观点是错误的，还有说“农村劳动力遇到恐慌”的说法也是异曲同工所使然。为了壮大我国三产比重，创造更多就业岗位，提高劳动生产率，解决好“三农”问题，就必须坚决做到城镇化，以分流和减少农民为宗旨，把农民变市民作为城镇化的指标和目的。

三、城镇化必须从中国实际出发，重视顶层设计，搞好城市布阵

改革开放以来，为了用好紧缺资源，促进沿海地区先富起来，我们重点推进了东部城镇化的发展。当初虽然对东部投入比较有限，但由于那时间土地和金融条件的无限宽松，再加上东部城市发展期间属于卖方市场，促成了作为城市化内在动力的工业产业迅速崛起。尤其在推行市场经济机制之后，东部便成了万商云集之所。而后来中西部要发展之时，不仅遇到了投资瓶颈、政策瓶颈、土地瓶颈，而且完全进入了买方市场，工业发展的艰难造成了城市发展的缓慢。2000年5月中国有662个城市，广东、山东和江苏分别拥有52个、48个和41个，这三个省当时各自拥有百万人以上城市位居全国前三名，均超过人口第一大省河南的2倍多。同时这三个省人均GDP也位居中国

前三名，而且人均 GDP 也是河南省的 2 倍多。由此可见，城镇化特别是大城市对经济社会发展的带动作用是不能低估的。

因此，在推动区域经济统筹发展之时，一定要从中国实际出发，重视城市的顶层设计，搞好城市布阵。根据本人的研究，在做顶层设计时，一是需要否定前面提到的一些关于城市化的错误认识，使城市化的推进与我国国情和区域发展相适应。二是城镇化过程中，哪里发展大中城市，哪里发展小型城镇，这一定要因地制宜，区别对待。像北京、上海等特大城市周围应重点发展小城镇。我在美国洛杉矶和加拿大蒙特利尔调查过，这两个城市周围都有 70 多个小城市。在中国特大城市周围大力发展城镇是有充分条件的，也是十分必要的。而像河南那样人口十分密集而且近亿人口的农业大省，在今后 15 年左右的一段时间内应重点发展城市，而不是小镇，需有一批城市人口过百万的大城市在中原崛起。三是顶层设计中，城市的发展一定要考虑人口基数，要按人口设城。现在很多人口过 500 万，甚至过 1000 万人的地级市，城市人口还没达到 50 万，这是急需引起注意的和应该重点支持的。在整个顶层设计中，还要重视县城的发展，原则上一县应设一市，只有这样，城镇化才能真正加速。四是城市化的顶层设计，一定要有基础设施和项目投资紧跟上，城市的发展是需要基础设施特别是交通设施的。另外城市化与工业化是并肩而行的，对进入顶层设计的城市布局，一定要安排项目支撑，特别是国有企业的投资一定要支持城市化的顶层设计，为城市化服务，与城市化结合。

四、城镇化一定要让副省级以上城市接纳外来人口，使农民工在城市安居

中国城镇化的推进，关键是要解决副省级以上特大城市接纳外来人口问题。据资料披露，像上海、北京这样的城市外来人口均在 500 万~700 万左右，其中绝对多数是家在农村的大学毕业生和各行各业的农民工。这些由农村走出的大学毕业生和农民工，几十年来，不仅为这些大城市的发展作出了巨大贡献，而且已经长期生活在这些城市之中。例如我家一个安徽小保姆，80 年代初，18 岁就进北京了，后来结了婚，孩子都已经 20 多岁了，仍然没资格进北京户口。

北京改革开放初期，三环路两侧还都是玉米地，而今已“摊大饼”发展到五环之外和跨入六环两侧地区，马路、高楼、商场、学校、别墅、会所、公园、假山、人工湖、高尔夫场地占去了多少农田，但就是不接收外来的农村人口。从报道中知道北京也进了一些人，如最近在北京买下40多套房产的龚爱爱，人不在北京，却可在北京上户口，又能两次进行转户口，不知类似这样的情况该有多少？此中进户口的“难”与“易”，看来完全是人为的。

由于副省级城市不接纳农民工和农村入城的大学生，导致了中国城市水平不是统计局给出的52%，而实际仅有35%。更可怕的是，在做教育的统计时发现，义务教育阶段的学生中80%是农民的子女。也就是说，在我们这个国家15岁以下的人口中，80%是农民，这意味着我们的城市化在农民变市民方面不仅没有推进，而且是明显倒退了。15岁以下的人口中80%是农民，我们该如何去应对？！

副省级城市不接纳农民工的理由是城市太大了，城市太拥挤，其实这只是一种借口。这亿万农民工已经工作和居住在这些副省级城市中，把这些农民工转为市民并不会给城市带来大拥挤。再说，中国大城市的容积率要比很多国际大城市低得多。日本、韩国城市容积率是2，我国台湾1.2，香港1.6，大陆仅为0.5，上海被认为是最拥挤的，现在容积率才0.8，比日本、韩国少1倍还要多。《文摘周报》不久前报道，日本东京的面积只有上海的1/3，而东京人口是上海的2/3。

由此可见，副省级以上城市不接纳农民工和外来人口是没有理由的。城市的交通拥挤不从管理上去努力，将其作为不接纳农民工的挡箭牌，这是很不应该的。至于少数人，想通过控制人口，拿户籍作为谋私利的手段，专为少数人进行权钱交易，那就更不应该了。

为此，要推进城镇化，要解决农民变市民的问题，就一定要请副省级以上城市带头接纳农民工，而且要放开户籍管理。同是在共和国的蓝天下，应该凭身份证行遍天下，共和国对每一个公民和劳动者应一视同仁，应该在公共服务走向公平化的今天，以身份证刷卡制作为户籍管理手段，并以此同国际接轨。

五、城乡统筹发展一定要以城市为基础，并重视其全域性和产业拉动

城乡统筹对农村面积广大、农村人口众多的中国发展是十分重要的。但是如果在一些地方不着力推进城市的发展，而一味地强调城乡统筹，就达不到以工补农、以城带乡的作用，城乡统筹也就成了无源之水、无本之木。

首先，对于城市发育较好、规模较大、实力较强的地方，其城乡统筹应重点发展周边的小城镇，十分注意产业布局和投资调控，防止大量睡城的出现。对于城市化极为薄弱，农业人口相对集中的地区，应在中央政府和省级政府的大力扶植下，促其地方大城市的建设和发展，否则城乡统筹只会沦为一句空话。

其次，城乡统筹一定要重视“全域性”，科学发展观是强调发展成果共享的。那种只重视建设统筹样板、搞试点，不惜用大量财政投入，大搞锦上添花，把样板搞得好上加好，而到广大地区统筹发展时，无任何财政支持的做法是不可取的，也是无法搞好城乡统筹的。为此必须改变长期形成的只重视示范工程、政绩工程，热衷锦上添花的惯性行为。

第三，城乡统筹，一定要把农民对幸福生活的向往，作为新农村建设的奋斗目标。既要重视建设美丽乡村，又要重视农民增收和提高农民的生活质量。尤其要把粮食生产区道路差、基础设施差、公共服务差以及资本少、信息少、致富门路少的“三多三少”突出问题作为新农村建设应予突破的重点。要坚决改变那种重外表形象多、重生活质量少；重农户单干多，重集体合作少；重经济发展多，重社会发展少；重锦上添花多，重雪中送炭少的“四多四少”的老路子。

第四，要重视农业产业化和非农产业发展。凡是城乡统筹搞得好的地方，多是产业拉动力度较大的地方。因此，推动城乡统筹，一定要重视农业产业化和非农产业发展。一是农业产业化的推进，要按照企业的管理经营模式，推进农业产业的规模化、市场化、科学化、机械化。要使农业生产通过集约化的管理，及先进技术、先进装备的武装，提高劳动生产率和个人收益。二是非农产业发展，要狠抓农产品的加工和运输，这项工作做好了，可以为农村增加3~10倍的收入，有利于农民就业和增收，为了使农产品加工等非农

产业发展，一些大的县一定要多设几个工业聚集区。三是要大力发展农村服务业，包括物流业、旅游业，都应引起重视。为了确保非农产业的发展，除了搞好城乡统筹规划，给非农产业留出空间外，还需要有税收政策的扶植、财政金融的支持，尤其是土地的使用要向欠发达地区网开一面。

第五，要建立农民入股的公司制合作组织。为促进农村与市场对接，形成城乡一体的市场运行秩序，建立城乡一体的市场信息网络，就必须搭建农村的市场平台，完善维护农村运行的载体，这就是农民入股的公司制合作组织。

公司制经济组织是当代市场经济管理的重大创造，也是现代经营的最好模式，公司制经济组织不仅在工业领域得到了普及、推广，而且也在各国的农业领域得到了广泛应用。农民入股的公司制合作组织，不仅可以把市场经济体制引进农村，实现“三农”与市场对接，而且利于开展种、养、加与产、供、销的一条龙，能够把农产品加工、运输、营销的效益留给农民，使农民增收。

因此，城镇化要重视在农村建设农民入股的公司制合作组织，改变现在一家一户的小农经营模式，不宜也不应该把广大农民都赶出田地，使农产品加工、销售、经营的效益都被外来的企业拿走和占有。为了使农民入股的公司制组织在农村兴起，一是需要在农村建立一村一品式的支柱产业；二是放宽农产品加工公司的注册条件；三是金融与科技的投入要支持农民入股的合作企业；四是要由政府出面，专门为农村建立这样的合作组织培养领军人物及管理人才；五是公司需实行董事会管理、总经理负责制，让农民参加监管，企业红利按股分红。

六、城镇化推进中，一定要狠抓相关制度的改革，把改革作为城镇化顺利推进的引擎和抓手

要解决好城镇化进程中的诸多矛盾，求得城镇化顺利推进，必须要进行多种涉及全局的制度改革，只有紧抓改革这个抓手，我们的城镇化才不会走偏，城镇化的目的才能实现。

第一，要下决心改革户籍制度。户籍制度是二元社会的形成和收入差距拉大以及“三农”问题解决难的总根子。户籍制度的长期存在，造成我国农业总人口达到世界农业总人口的34%，成为世界农业人口最多的国家。户籍

制度之所以改动困难，一是认识上的原因，怕在城市出现贫民窟，怕影响社会稳定；二是户籍担负的功能过多，如儿童入托、子女上学、购买房屋、摇号车辆、就业工作、享受社保、办理出国等均与户口挂钩；三是办户籍走后门，买户口、卖户口频频发生，这不仅为执管户籍部门带来了寻租机会，也为这些部门带来了既得利益。根据最近曝出的情况看，这最后一个原因，可能给户籍改革带来的阻力是最大的。因此，改革户籍，一定要首先反对腐败，要改革户籍担负的多项功能，要在公共服务均等化的要求下，使入园、上学、买房、就业、社保等与户籍脱钩。要用现代发达的信息技术，通过身份证刷卡，对流动人口进行管理。

第二，要改革土地使用办法和地方政府财政开支对土地出让的过分依赖。出让土地促财政增收是90年代末开始的，从长远看，20年后这条路子也会被切断。因此，我们没必要让地方政府财政开支依赖土地，十分需要对土地使用办法进行大刀阔斧的改革。要用按年度交纳较高的非农土地占有税取代土地拍卖，以遏制土地买卖和顺利解决居民住房的土地需求及住房价格。这个问题一旦解决，我们的住房用地就会迎刃而解，住房价格就能够回归合理。由此，入城的门槛定会降低，社会才能和谐，百姓才能安居乐业。再说，土地交易的黑幕和土地费用的使用混乱，是腐败多发的根源之根源，只有改革好土地管理，才能倡导勤俭，才能更好地反腐倡廉。

第三，要改革基础设施建设的管理。一是要改革基础设施的配置，要防止基础设施配置中的关系和后门，使基础设施配置与城市化相适应。二是要解决基础设施建设中的腐败问题，基础设施是腐败易发多发的平台，此中黑洞之深、问题之大、对国家财产造成损失之多，是常人难以想象的。有几个省交通厅长连续多任“前腐”后继，是有力的佐证。2012年北海市修了很短的一段机场路，花了1000万元，不久这条路就烂掉了。市委书记看到后要求查找原因，结果发现层层转包、层层回扣之后，真正用于修路的钱已经十分有限了。为此，一位副秘书长还得到了60万元的好处费，可想此中问题的严重了。当然这绝非仅有的，我们一些国家项目、重大工程，此中的黑洞之深，如把调查结果讲出来，都让人难以置信。

第四，要改革干部待遇终身制和一些不合理的照顾与安排。新中国成立后，为了安置戎马一生的开国元勋们的晚年生活，实行了对高级干部终身制的优厚待遇，这完全是必要的、正确的。但是时至今日实行了退休制度之后，

我们的干部待遇终身制和无限制的做法，不仅给国家财政、给地方接待增加了繁重负担，而且也造成了很不好的社会风气。我们的很多地级市，甚至县级市的某些宾馆里都设有总统套间，上百平方米、几百平方米大小不一，干蒸、桑拿、冲浪浴、淋浴样样皆有，按摩间、读书间、写字间、棋牌间样样俱全。很多人夏天北上，冬天南下，有时一个城市就聚贤好几十，弄得地方应接不暇。

再就是，我们的首都、各省的首府，都成了各级干部退休后的聚集地。例如北京，各省委书记退下进北京，很多将军退下进北京，如此的局面，北京怎能不臃肿，北京的房价怎能不高企。美国卡特总统退休后住在1个4000人的小镇上，我们为什么就不能在当地退休呢？为了推动区域统筹发展，我们必须围绕干部待遇终身制和无限制进行改革。这个问题如能推进，大城市的过度拥挤就会改善，包括医疗资源都能够在全国各地得到提升。

第五，要改革城市的资源配置与管理。我们的一些城市过分拥挤，首先与行政资源等过度集中有关系。要推进城市的均衡发展，就一定要改革行政资源、教育资源、医疗资源、文化资源的配置模式和传统习惯。德国是一个高度均衡发展的国家，其中一个重要的原因就是重视把多种社会资源向各城市均衡配置，就连某些部级单位和中央电视台都设在首都之外。我们还要学习德国的做法。特别是在信息技术高度发达、远程传输极为方便的情况下，应有意识地把学校、机关、部委、媒体、医院、研究院等，向各城市分散，这样既有利于资源的均衡配置和区域的统筹发展，又有利于改变我们某些城市独大的难堪局面。

第六，要改革城市的级别，减少城市层级。我们在美国、加拿大考察时，他们城市协会告诉我们，几万人的小城市和千万人的大城市级别是一样的。包括蒙特利尔、洛杉矶各自身边的70多个城市都是同等的。而我们的城市分出了三六九等，直辖市、副省级市、地级市、副地级市、县级市，如此多的级别不只是给管理带来了混乱和麻烦，更糟糕的是，很多级别低的城市，因权力所限发展困难。要大力推进城市化，就必须重视城市级别的改革，对县级市更多放权。借助改革的抓手，把我国的城市化推向一个新水平，新阶段，使其为全面建成小康作出新贡献。

（原载《中国经济时报》）



任玉岭近照



任玉岭在全国政协大会发言

代序/推进城镇化必须解决好的六个问题	001
城市化与国家发展	001
我国城市化需因地制宜	018
城市化：应走出观念误区	021
大力发展小城镇是城郊经济崛起的必然走向	024
大力推进城市化 加速西部大开发	030
城市是统筹区域经济的重要选择	037
我国城市化严重滞后的状况及其形成原因的深入探析	042
现代化建设必须突破包括城市化在内的四个问题	049
中国经济的新动力将寄望于大力推进城市化	050
——在云浮转变发展方式、建设人居环境研讨会上的发言	060
“三农”与城市化：现代化战略必须突破的一个问题的两方面	064
大力推进城市化是最终解决我国农村和农业问题的必由之路	077
关于发展城市农业的思维与管见	081
发展县域经济应着重抓好八项工作和处理好八大关系	091
大力推进农业产业化 促进县域经济迈上新台阶	099
改革财政金融的配置结构 促进城乡与区域两个统筹	105
大力建设农民入股的公司制合作组织 确保城镇化有效推进	111
加快城乡统筹进程的五点建议	117
产业带动是新农村建设的重要条件	124
关于搞好统筹城乡发展的认识与思考	127
重视文化多元 搞好村镇建设	137

节约土地,需要三个高度重视和五个必须做好	142
城市化需要大力推进户籍制度改革	148
推动“候鸟安居工程”	152
关注入城农民工,还有很多事情要做	153
用科学发展观统领节约型城市的建设和发展	157
关于北海城建工作建议五十条	172
城市垃圾处理呼唤观念转变和科学运作	178
关注“普通人”建设和谐新海淀	184
中国城市化进程中的投资热土	193
富镇强县的几点思考和建议	198
信息化已成为我国城市现代化的牵引机和推进器	213
社会管理创新 重在依靠群众	217
十八大后的经济走势与房地产发展	223
房地产发展一定要与共富目标相结合	230
着力扩大内需一定要缩小四大差距	235
缩小收入差距,需重视制度的改革和创新	241
关于立足战略层面解决收入悬殊的几点建议	246

附录 媒体就城市化相关问题专访任玉岭 / 259

中国网专访

任玉岭委员:为中国城市化献策建言	260
------------------------	-----

《中华经济时报》专访

增加农民收入:合作经济是必然,城镇化进程是关键	
——访全国政协常委、国务院参事任玉岭	266

《人民政协报》、《中国青年报》、《中青在线》、新浪网

专家任玉岭:城市应创造廉价房子让农民工居住	269
-----------------------------	-----

《中国地产市场》专访

住房是最大的民生问题	
——访全国政协常委、国务院参事任玉岭	281

人民网专访

国务院参事:控制房价和保经济增长不矛盾	288
---------------------------	-----

《中国房地产报》专访

任玉岭：端正房地产发展方向乃当务之急 292

《中国地产总裁》专访

限购很需要 不能走形式

——访国务院参事、著名经济学家任玉岭 299

《城市住宅》专访

“住有所居”是中国共产党执政为民的具体体现

——专访全国政协常委、国务院参事任玉岭 308

《中国经济周刊》专访

让北京“购房落户”是“饮鸩止渴” 322

人民网专访

走好共富道路 促进和谐发展

——人民网专访国务院参事任玉岭 326