

# 中国城镇化政策推进取得前所未有突破

访中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家李铁

本报记者 吴静 卢志坤

9月25日,龙港市正式成立,这是全国首个“镇改市”,也是我国行政区划改革创新的重大突破,为国家新型城镇化改革提供新方

## 城镇化改革缘起

尽管这个指导意见只是在国务院有关部门层面,但给高层留下了深刻印象,直接影响到多部门的政策后来转化为中央和国务院的文件出台。

1992年,李铁在国家体改委农村司工作,有一次参加了国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会,原中央农研室的老领导杜润生先生发言,提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义,这让李铁感受颇深。

当年年底,在国家体改委农村司提出1993年度研究课题重点时,李铁提出了6个议题,包括小城镇和城镇化的问题,城乡商品流通和土地问题,农村税费改革,县级综合改革等。“当时马凯是国家体改委副主任(2013年3月至2018年3月任国务院副总理),他认为小城镇发展和改革事关未来的城镇化大战略,这个事情可以重点做。就在这个课题上画了圈,此后就决定了我后半生的命运。”

“当时马凯副主任就意识到,在农产品价格上再怎么弄(农民)也不太可能富起来,只有让农民从土地上脱离出来,进入城市,才有可能解决农村的发展问题,所以他提出‘只有减少农民,才能富裕农民’,这是一个非常重要的政策判断。”

这个论断在当时也得到了实践的验证。“我们当初在农村司工作,下乡一调查就会发现,那些搞乡镇企业的地方都富了,没搞工业的地方都穷,所以说,当时小城镇改革的思路,是从研究农民问题得出来的结论,只有让农民从土地中解脱出来,搞乡镇企业,促进小城镇发展,让农民进入小城镇来逐步实现城镇化,才能从根本上解决农村的发展问题。”

1993年~1995年,在马凯的直

## 户籍管理制度改革探路

在上世纪90年代,因为对农产品短缺和轻工业产品短缺以及公共服务资源供给能力的担忧,所以没有人去碰户改这个禁区。

从政策、思想层面达成共识,到具体实践的落实,又是一段漫长的路程,这其中最难啃的骨头当属户籍管理制度改革。

“你们年轻,可能不知道户改有多难,因为(上世纪)50年代以后,有城市户口的‘吃皇粮’,没有户口的就是吃农民自留地的粮食。就等于说有城市户口,就可以保你在城里有一份工作。我们城市的福利是通过户口给的,教育、医疗等各项公共服务资源跟城镇户口绑定,商品粮的供给和票证的供给也都是只满足城镇户籍居民。在上世纪90年代,因为对农产品短缺和轻工业产品短缺以及公共服务资源供给能力的担忧,所以没有人去碰户改这个禁区。”李铁直言。

当时,城镇化的提法还是禁忌,户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种对国家治理现实的担忧;已经形成的城乡福利上的二元差距,更是各级政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。

改革的突破口在哪里?李铁他们想到的是,小城镇和农村有天然的联系,而且它们的土地性质都属于集体。农村和小城镇在公共服务差距和基础设施建设等方面没有太大的差别,所以在那些地方进行改革的突破比较容易。

当时李铁他们研究问题的思路是,大城市户口解决不了,农村、小城镇的总可以解决。比如当年浙江温州的龙港,就自己搞了一个自理口粮的地方粮票的户口,在当时已经取得了很大的突破。后来在全国的小城镇,这种不能流通的城镇户口(即蓝印户口),比较流行。

同样是在1998年,国务院机构改革,国家体改委和国务院特

法。从1984年建镇起,龙港实现了从小渔村、农民城、产业城到新兴城市的历史性跨越。

这对于中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家李铁等身处其中的人而言,意义更是重

接领导下,李铁及当时国家体改委农村司的同事开始了小城镇和城镇化的研究。马凯亲自带队到各部委征求意见,1995年5月,协调国务院11个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》,这是第一个从全方位改革政策入手,以小城镇作为突破口,全面实行综合改革试点的指导意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等各方面。

事实上,这个指导意见奠定了李铁及其同事之后进一步从小城镇出发来研究城镇化的政策基础和实践基础。“所谓政策基础,就是思路;实践基础,其实当时已经在这方面取得了一些效果,比如在全国选了很多小城镇试点,小城镇都是当时农村特别富的镇,有的镇十几万人,农民自发地聚集起来从事非农产业,形成很大的规模,现在我们叫特小镇,比如像现在广州、浙江的特小镇,都是那个时候一点一点发展起来的。特别是最近刚刚被国务院批准的浙江温州龙港镇实施撤镇设市,实际上就是我们推进小城镇综合改革试点之后,努力了二十多年的成果。”

尽管这个指导意见只是在国务院有关部门层面,但给高层留下了深刻印象,直接影响到多部门的政策后来转化为中央和国务院的文件出台。

大。龙港的撤镇设市,正是当时所推进的小城镇综合改革试点之后,各界努力了二十多年的成果。

新中国成立70年来,我国常住人口城镇化率从1949年时的10.64%提高到2018年末的59.58%。尤其是

近二十多年来,城镇化率快速攀升。

自1992年从事城镇化研究工作开始,李铁参与并见证了多个关于城镇化政策的起草和出台,也奠定了此后多年关于城镇化的研究领域和方向。



中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家李铁

上世纪90年代的两件事情,直接推动了城镇化的进展。一个是亚洲金融危机,另一个是1998年的长江洪水。受亚洲金融危机影响,启动内需成为当时的首要大事,城镇化进入了很多人决策系统。长

江洪水之后的“移民建镇”,扭转了很多人对城镇化的态度。

高层思想的转变,很快就在国家战略中得到了体现。在1998年11月份召开的十五届三中全会上,开始提出“小城镇,大战略”。

## 从小城镇到城市

土地财政、地方政府的债务问题、城市建设基础设施的供给问题、房地产发展的模式导向等,这都是后来出现的。

2003年,因再次的机构改革,原国务院体改办被撤销,小城镇改革发展中心被并入了国家发改委,城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。

在这一阶段,要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。李铁及其研究团队也开始做出相应转型,站在城市的决策角度考虑问题。

2009年,李铁及其团队把小城镇改革发展中心的研究重点转向大城市,单位的名称也改为“城市和小城镇改革发展中心”。

“表面上看,直到现在都还是那些问题,只不过解决矛盾的难度加大了。比如说土地问题,从十六大的2002年到现在,17年过去了,土地财政又变成了一个新的问题。土地财政、地方政府的债务问题、城市建设基础设施的供给问题、房地产发展的模式导向等,这都是后来出现的。”

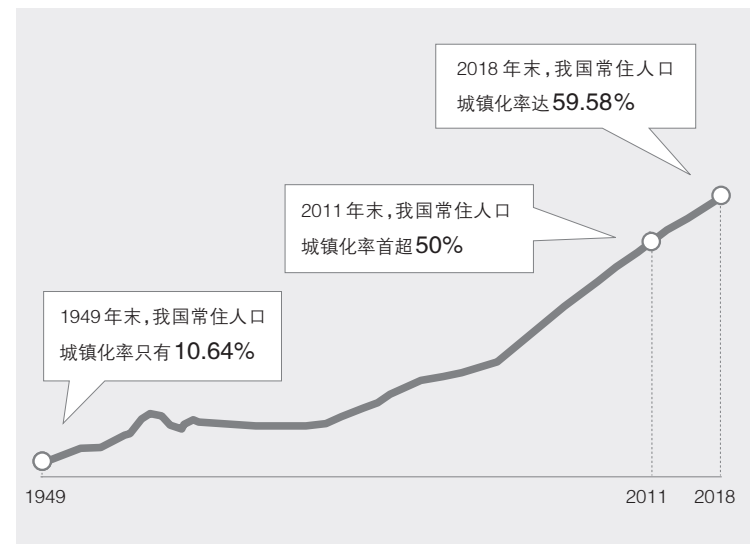
这一切也导致了李铁团队研究的内容发生了变化。“新的问题不再是农民进城的问题,而是当我们给城市投入了大量的财力、

大量的要素和公共服务建设时,这个城市的成本在加大,它的户口含金量发生了根本性的改变。过去的户口不值钱,现在就很值钱,城市越大,等级越高,那你的户口含金量就越大,所以户改的难度就越大。”

今年4月8日,国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,要求继续加大户籍制度改革力度。具体包括三方面:城区常住人口100万~300万的Ⅱ型大城市要全面取消落户限制;城区常住人口300万~500万的Ⅰ型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制;超大特大城市要调整完善积分落户政策,大幅增加落户规模、精简积分项目,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

这是户籍制度改革上的又一次突破。李铁认为:“户籍管理制度改革的核心点是人口流入地区。人口的落户牵涉到这些外来的农业转移人口落户之后原有的公共服务资源要平摊,这是最难的问题。”

## 新中国成立后我国常住人口城镇化率



数据来源:Wind

## 城镇化核心是解决人的问题

对于各级地方政府而言,城镇化就是城市建设。钱是花在了看得见的形象工程上,而非花在人身身上。

谈及什么才是比较理想的城镇化,李铁的回答言简意赅——核心是对人的建设。因为人口从农村转移到城市,中间必定要经历一个过渡阶段,过去这个过渡主体主要集中在小城镇,但是现在已经没有空间去过渡了。

“这些年因为有了土地财政以后,我们的城市建设越来越漂亮,花园一样的城市,与之相应的,包容性也越来越重要了。如果你的人口结构出现了问题,你想象中的城市和现实中的城市会出现巨大反差。”

一个现实的问题摆在眼前。“我们现在有2亿多的农民工,还有7000多万的城镇间流动人口,他们住在什么地方合适?未来根据城镇化的增长,还要有上亿的人口进入城镇,他们能够在哪里就业、定居和落户?”

“把人往外撵的话,直接会影响到城市的生存,毕竟城市的产业离不开这些人。而从另一方面看,如果我们不推进城镇化,未来的需求会断档,毕竟城镇化是通过农民进城,增加城镇人口,增加消费和投资需求。”李铁总结道。

在李铁看来,城镇化重点是解决人的问题,但是对有些地方而言,城镇化就是城市建设。钱是花在了看得见的形象工程上,而非花在人身身上。许多地方政府把城镇化问题交给了住建部门,而住建部门的功能就是搞城市建设。因此人的问题、农民工的问题、外来人口的问题始终没有解决。

但改革也非一蹴而就。“我国在1949年以前,城市很差很破;从1949年以后,我们建设了一批城

市。改革开放之后,我们释放了农村发展的巨大潜力,在城市对棚户区进行改造,花了很多年才建设成今天这样。”李铁解释道,“但是我们现在有些地区还是强调物的建设。通过土地财政创造的收入、劳动力的剩余来强化对物的投入之后,反而造成了城市发展人与建设之间巨大的鸿沟。”

至于化解之道,在李铁看来,这里面牵涉到城市内部利益结构调整,传统户籍居民和新增居民之间的矛盾化解问题。比如,如果在大城市这些空间解决不了,是不是能给更多的中小城镇一定的权力和发展空间,让他们来解决人口流入问题。

“其实有很多可以利用的手段,比如撤镇设市。这次浙江温州龙港的撤镇设市,就是城镇化政策一次重大突破。”

对于城镇化的未来,李铁表示,对城镇化的作用还是要充分认识,因为十九大和今年的两会已经提出,要提升质量。同时也应加快改革的步伐,政策也要聚焦,对准几个关键问题:户籍、土地和特大镇设市等。

“从目前的政策推进进展上看,各方面都已经取得了前所未有的突破,关键在落实。要充分认识到城镇化对于推动中国经济增长,拉动内需的作用。只有让大量已经进城就业的外来农村人口在城镇定居和落户,内需的发展才会提升。比如农民进城一定要买房,一定要消费,一定会把长期的投资兴趣从农村转向城市,这既能推动实体经济的发展,又可带动公共基础设施和公共服务的完善。”

## 城镇化水平不断提升 城市发展阔步前进



区办合并为国务院经济体制改革办公室,原来的16个司局缩编成6个司局。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究,李铁放弃了留在机关内工作的机会。同年6月,经中编办批准,以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心,并直接参与起草了2000年第六次全国人口普查后,我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口,我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。当时全国有一千多万的农村人口进

理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开,农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件,就可以办理落户手续,而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。

根据中央有关文件精神,2000年第五次人口普查后,我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口,我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。当时全国有一千多万的农村人口进

入各类小城镇和县城落户,那是最大的一次转移。

到2002年,党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容,其中把“繁荣农村经济,加快城镇化进城”写到一起,凸显城镇化对于“三农”问题的重要性。李铁及其同事的城镇化研究,也从小城镇开始深入到进城的农民工,小城镇改革发展中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。

2000年左右,李铁他们起草完《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》之后,紧接着就按照温家宝副总理指示,起草关于农民工的文件。当时农村城镇化有两类问题,第一类是小城镇发展,就是怎样进镇、怎样落户的问题;第二类就是进城农民工怎么办。因为农民工收入的30%~40%是来源于打工收入,但是他们的打工收入受到了各种歧视,强制遣返问题、工资拖欠问题、农民工子女教育问题以及各项滥收费等问题得不到解决。

“其实并不是像很多人想象的,出了一件事,文件就能出台。因为所有的关于农民工的问题你都要弄清楚,要在全国的农民工流入地区和流出地区的城市、小城镇和农村进行广泛和深入的调研,然后还要研究出解决问题的政策和办法,还要经过国务院有关部门的讨论、协调。”

2002年,根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排,由小城镇改革发展中心组织起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民工进城务工就业管理和服务工作的通知》。在为此所做的研究报告中,提出农民工是产业工人的主体,农民工地位就此发生了根本性变化。