

新型城镇化若干问题的探讨

华兴顺

(中共安徽省委党校, 合肥 230022)

摘要:通过追溯新型城镇化概念的由来,明确提出新型城镇化三个方面的涵义;结合新型城镇化的目标要求,提出了新型城镇化一个较为简洁的评价体系;分析了新型城镇化面临的主要困难,提出推进新型城镇化过程中加强监督、分类实施绩效考核等建议。

关键词:新型城镇化;评价体系;新型度

中图分类号:F061.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2014)10-0058-04

1 新型城镇化的提出及其涵义

从1978年到2012年,城镇人口从1.7亿人增加到7.3亿人,城镇化率从17.9%提升到53.7%。从表面上看,中国城镇化建设已经达到世界平均水平,但其背后却潜藏着诸多矛盾,不可持续性日益凸显。

2002年,党的十六大报告首次写进了城镇化的内容,“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。”从报告的解读中,我们已经能够看出中国特色的城镇化道路有着丰富内涵。“我们的国情迫使我们走一条健康的、可持续发展的城镇化道路,“必须走一条城市与生态,城市与农村,城镇化与新型工业化协调发展的路子。”^[1]其后有一些学者对具有中国特色的城镇化建设冠之名为新型城镇化道路。如徐建华,《一条新型城镇化之路——南山经验解读》;卢科,《集约式城镇化——开创有中国特色的新型城镇化新模式》。在实践层面上,2007年浙江省绍兴市主动顺应新型城镇化的发展趋势,提出了“经济发达、城乡统筹、社会和谐”的新型城镇建设目标,并启动了首批五个镇的新型城镇建设试点。^[2]从2004年到2011年有关新型城镇化的理论研究和探讨不断地出现在报刊上。直到2012年,新型城镇化开始在全社会引起广泛的关注和讨论,新型城镇化的理论研究和实践探索如火如荼。2013年中央经济工作会议第一次正式提出新型城镇化,“要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城

镇化道路。”2013年12月中央召开了城镇化工作会议,2014年3月17日正式公布了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》。

有关新型城镇化的涵义不同的专家学者有不同的解释。较早描述新型城镇化内涵的胡际权认为,“所谓新型城镇化,是体现以人为本、全面协调可持续发展的科学理念,以发展集约型经济与构建和谐社会为目标,以市场机制为主导,大中小城市规模适度、布局合理、结构协调、网络体系完善,与新型工业化、信息化和农业现代化互动,产业支撑力强,就业机会充分,生态环境优美,城乡一体的城镇化道路”^[3]。这一定义给出了对新型城镇化道路的一系列要求。相当多的学者从我国城镇化过程中存在的“土地城镇化”和农民工等问题出发,提出新型城镇化应该是“人的城镇化”、“以人为本”的城镇化^[4]。这种提法主要体现了新型城镇化的根本目的。厉以宁教授曾提出,中国的城镇化道路等于老城区+工业新区+农村的新社区,这“三区合一”是中国独特的城镇化模式^[5]。可以说这是我国国情决定的城镇化的一种特殊建设方式。吴季松提出新型城镇化包括三个理念:人文理念——以人为本、生态理念——生态承载力、经济理念——提高生产效率^[6]。从三个不同的方面较为充分地阐述了新型城镇化的内涵。

城镇化是社会转型的过程,是人类社会发展 to 一定阶段居住在农村的人口不断进入城镇居住、生活、工作的一个过程。在这个过程中,人口、经济要素迅速向城镇集聚,城镇文明逐步取代农村文明。我们提

收稿日期:2014-07-29

基金项目:国家社会科学基金项目(13BJY120)

作者简介:华兴顺(1964—),男,安徽舒城人,中共安徽省委党校,教授,经济学硕士,研究方向:区域经济和农村经济。

出的新型城镇化是在我国经济社会发展处于特定的历史阶段,针对发达国家城镇化和我国过去城镇化存在的主要问题而提出的新的城镇化目标要求和新途径。新型城镇化内涵至少应该包括以下三个方面:

一是“以人为核心”的城镇化。“我们强调的新型城镇化,是以人为核心的城镇化”。^[7]发达国家和一些发展中国家几乎在城镇化过程中都曾经出现过大量的“贫民窟”和“城市病”,城镇人口中贫富两极分化现象相当严重。由于我国的城镇化是在严格的城乡分离的户籍制度下,以牺牲大量的“农民工”权益为代价进行的,虽然“贫民窟”少一些,但家庭分离的生活方式却是对人的极不尊重,婚姻、子女教育等问题普遍存在而严重。这两种传统的城镇化都没有“以人为本”。新型城镇化必须要避免发达国家出现过的种种“城市病”,还要高度重视“农民工”入城居住和社会保障、子女教育等问题,也可以说,新型城镇化的首要目标是要让更多的人举家入住城镇,让城镇“新居民”与原城镇居民享受同等的待遇。与此同时,“以人为核心”的城镇化目标还应该包括城镇居民拥有宜居的环境、便捷的出行、良好的人际关系和较高的文化素养。

二是可持续发展的城镇化。由于体制机制存在着问题,我国过去的城镇化是不可持续的。在城镇发展和建设上,政府只能依赖于低价征地获取土地出让金作为城市建设资金,即“土地财政”。这必然导致短缺的土地资源使用上存在着巨大浪费,各种开发区和“新城区”随处可见,城市面积一扩再扩。很多城市不注重资源、环境的承载力,“焚林而田、竭泽而渔”,鲜有对未来的长远规划。由于我国的城镇行政级别不等,区域发展差距大,高级别城市拥有高度集中的权力和资源,发达地区拥有更多的财富,导致特大城市、大城市和发达地区城镇盲目发展。人们对大城市和发达地区的“发展机会”和福利待遇期望值很高,就自然而然地更愿意向特大城市、大城市和发达地区蜂拥集聚。与之相比,小城市和小城镇很难吸引住更多的人特别是年轻人,从而形成了我国城镇体系结构上的畸形。新型城镇化必然要求我们要进行科学的城市规划,形成合理的城镇体系,走集约、智能、绿色、低碳发展的道路。

三是产业协调、城乡和谐的城镇化。世界城市化历史表明,现代的城市化最初是由工业化推动的,随着城市化率提高,城市化和工业化相互带动、相互制约,共同形成了经济发展的物质基础和推动力;城市化与现代服务业相互依存、相互促进,共同形成了经济社会发展水平的重要标志;城市化与农业现代化相

互依托、相互支持,共同形成了二元社会结构转变、统筹城乡发展的手段和途径。因此,新型城镇化必须要有新型工业化、农业现代化来支撑。2008年的国际金融危机,暴露了我国经济发展中存在的经济增长过度依赖出口、投资,经济发展方式亟待转变,产业结构亟需调整,城乡关系不和谐等问题。由于户籍制度,我国的“农民工”不能顺利实现向城市居民转移,不仅阻碍了中国工业化质量的提升,对转变发展方式、提高消费质量带来不利影响,同时也影响了农业的规模化、产业化、现代化。农业现代化进程迟缓使得我国农副产品价格主导的物价上涨压力始终不能解除。因此,新型城镇化是我国实现经济发展方式根本转变的必然要求,也是未来二十年经济发展的主要动力,也必须是能够实现产业协调发展、城乡和谐相拥的城镇化。

2 新型城镇化的评价体系

新型城镇化要有一个评价体系。马怀礼认为,现有“人口指标法”是一个衡量一国(或地区)城镇化水平的数量性的简单易行的方法,不能恰当地评价中国城镇化发展质量的变化。他提出了一个“人本城镇化率”的指标^[8]。这一指标加大了工业化率对城镇化率的影响,考虑了城乡居民收入差异、城乡公共品供给差异、农民工返乡率的因素,有一定的合理性,但其参数的选取主观性大。田静,为了体现新型城镇化“经济高效、功能完善、环境友好、资源节约、城乡统筹、社会和谐、管理有序”的内涵目标,建立了由3大系统、8项子目标、45个指标构成新型城镇化评价指标体系。这一指标体系“有助于用量化的方法对新型城镇化的程度、速度、质量、协调性等进行全面系统的监测和评估”^[9],但指标过于细微复杂化,有些指标反映的内容重复,以至于更难以客观形象地反映新型城镇化本质。曾志伟等,从环境、经济、社会三个层面构建了新型城镇化“新型度”评价的指标体系,其二级指标共有43个,该指标体系“为新型城镇化的新型度评价提供了量化研究的新视域”^[10]。其研究方法有一定的借鉴意义。

根据新型城镇化的内涵,宜采用“新型度”来衡量新型城镇化水平。“新型度”我们可以设置以人口城镇化、可持续性、城乡产业协调性三个方面为主要内容,选用农民工转化为城镇居民的速度、城镇人口就业机会、城镇公共产品供给能力、城镇人口出行便捷程度、土地利用集约化程度、城镇环境保护能力、城镇生态建设情况、服务业发展程度、现代农业发展水平、城乡居民收入差距等十个指标来进行综合性评价。

1) 农民工转化为城镇居民的速度,可用城镇户籍(非农)人口/城镇常住人口来反映;

2) 城镇人口就业机会,在目前缺乏有效数据的情况下仅选用城镇人口就业率即 $1 - \text{城镇人口登记失业率}$ 来衡量;

3) 城镇公共产品供给能力,用(城市用水普及率+城市燃气普及率)/2 来反映;

4) 城镇人口出行便捷程度,用城镇人均拥有道路面积来反映,根据国际经验和我国的国情,标准值设为 $25\text{M}^2/\text{人}$,因而此项指标为城镇人均道路面积与 25 的比值。

5) 土地利用的集约化,用地区城镇人口增长率/

(本年征用土地面积/城市建成区土地面积)来反映,最大值设置为 100%;

6) 城镇环境保护能力,用城市生活垃圾无害化处理率来反映;

7) 城镇生态建设情况,用建成区绿化覆盖率指标来反映;

8) 服务业发展程度,用(区域第三产业增加值比重+城镇单位第三产业就业比重)/2 来衡量;

9) 现代农业发展水平,用农业劳动生产率/全员劳动生产率来反映;

10) 城乡居民收入差距,用农村居民人均纯收入/城镇居民可支配收入来表示。

表 1 2002—2012 年全国新型城镇化各项指标值

%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
X_1	70.3	64.8	66.4	66.7	65.6	63.4	65.4	63.9	61.3	60.5	56.6
X_2	96.0	95.7	95.8	95.9	95.8	96.0	95.8	95.7	95.9	95.9	95.9
X_3	72.6	81.5	85.2	86.6	82.9	90.6	92.2	93.8	94.4	94.7	95.2
X_4	31.6	37.2	41.2	43.6	44.0	45.6	48.8	51.2	52.8	55.2	57.6
X_5	40.3	76.0	68.7	78.4	88.9	100.0	78.9	85.6	93.2	74.4	49.5
X_6	54.2	50.8	52.1	52.2	51.7	62.0	66.8	71.4	77.9	79.7	84.8
X_7	29.5	30.7	31.2	31.7	32.5	35.3	37.4	38.2	38.2	39.2	39.6
X_8	45.5	47.6	47.5	46.6	46.3	46.4	47.3	41.4	42.1	47.0	47.4
X_9	30.8	29.7	32.4	28.1	27.5	27.6	28.6	26.8	27.5	28.9	30.0
X_{10}	32.1	30.9	31.2	30.0	30.5	30.0	30.2	30.0	31.0	32.0	32.2

数据主要来源:《中国统计年鉴》(2002—2013 年)。

在评价指标体系中,不同年份指标值波动越大的指标,也是越难以达到的指标。这样的指标被认为更能反映被评价不同区域新型城镇化的差距。因此,我们采用能够凸出差异化的变异系数法来确定综合评价中各项指标的权重。

根据 2002—2012 年全国 $X_1 - X_{10}$ 各项指标,采

用变异系数法确定各项指标权重,得到新型城镇化的新型度:

$$X = 0.0546X_1 + 0.0012X_2 + 0.0864X_3 + 0.1768X_4 + 0.1918X_5 + 0.2264X_6 + 0.1279X_7 + 0.0458X_8 + 0.0602X_9 + 0.0287X_{10}$$

由此计算,可得:

表 2 2002—2012 年我国新型城镇化综合评价结果

%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
X	44.44	52.13	52.37	54.54	56.20	61.85	60.07	62.60	65.81	63.50	63.01

3 新型城镇化面临的挑战和实现途径

新型城镇化面临的首要任务是解决农民工进城的问题。据国家统计局《2013 年全国农民工监测调查报告》,2013 年全国农民工总量 26 894 万人。其中,外出农民工 16 610 万人。在外出农民工中,住户外出农民工 13 085 万人,举家外出农民工 3 525 万人。大量的农民工成为市民最大的困难来自城镇有限的吸纳能力。城镇的基础设施、公共服务和社区管

理短期内都不能满足大量的农民工市民化的迫切需求。产业发展对吸纳农民工进城十分重要。从目前情况来看,除少数规模较大的城镇,能够依托专业市场带动区域经济的发展外,大部分的小城镇没有自己的主导产业,进城的农民大多依靠做小生意来挣钱养家,这是新型城镇化的难点所在。

其次是土地问题。就我国的国情来说,人均耕地仅 1.5 亩,而且大部分耕地十分贫瘠,土地资源严重

短缺。21世纪初,我国的城镇建设热衷于大规模、造新城,土地使用效率低下,大量土地被浪费的现象普遍存在。由于老城区改造成本高、难度大,政府对“土地财政”的依赖等原因,导致了城镇建设、产业发展等在很多地方政府那里都表现为土地供应紧张。节约土地资源,挖掘存量建设用地潜力,这是我们不得不做出的选择。

第三是城镇化与农业现代化脱节的问题。城镇化离不开高效、发达的现代农业。从目前来看,我国农业发展存在着诸多问题,城镇化对农业现代化的制约作用很大。我国城镇经济是规模经济、集聚经济、现代经济,而农村经济却是小农经济、分散经济、传统经济。工业化、城镇化过程中过分掠夺农业资源,大量的人力、财力集中于城市,形成了现代农业后继无人、农村日益凋敝的状况。加速传统农业与现代工业和现代服务业的融合是推进新型城镇化的重要内容,也是新型城镇化的保障。

第四是面临着区域发展不平衡和城镇布局不合理的问题。发达地区、大城市占有着国家绝大部分资源,市民享受着较高的社会福利。欠发达地区、小城镇和广大农村的公共产品短缺,市场发育不良,不能足够吸引农村居民在当地发展、生活。财政制度、金融体制不合理、不完善,不断加剧区域、城乡发展的不平衡性。城镇布局不合理、人口分布与环境不协调形成了我国城镇化特有的难题。

推进新型城镇化必须要解决好以上问题。要解决这些问题依赖于制度的改革与创新,依赖于发展方式与发展思维的转变。因此,推进新型城镇化可以从以下四个方面着手:

一是科学制定城镇体系规划,引导人口合理流动。要发挥规划的引领作用,首先要求规划具有科学性。规划要考虑到自然、人文、社会、历史、环境和人的发展多方面的要求,合理空间布局,保持大、中、小城市和小城镇、中心村的协调性。要确保规划的权威性、增强约束性。规划应具有法律效应,政府及其部门无权修改。加强对违反规划情况的检查,加大惩戒力度。统筹城乡发展,增强城镇功能,提高小城市、中心镇的吸引力,引导人口向中、小城市和中心镇集聚。转变城镇发展模式,坚持工业化、城镇化、农业现代化同步发展,通过产业多元化、农业高收益实现农民工自然而有序的市民化。

二是推进财政税收制度改革,提高城镇建设和管理水平。要建立新型城镇化的投融资体制,提高城市基础设施建设水平,改善城市资源和生态环境,拓展

和有效利用城市发展空间。建立财政转移支付同农业人口市民化挂钩机制,增加地方政府推进新型城镇化的动力。科技创新是新型城镇化发展的重要承载力,要运用财税政策增强科技创新能力,加大“智慧城市”建设投入,广泛应用物联网、云计算、下一代互联网等新技术,推广绿色节能与绿色建筑技术,提升城市管理和公共服务水平。

三是建立城乡平等的社会保障制度。近年来,城乡一体化进程加快,但城乡居民的差距仍十分明显。城乡有别的社会保障和福利制度是形成城市户籍供应不足、农村凋敝的根本原因。我国农业现代化与发达国家相比,发展的程度还远远不够。其最主要的原因是,我国城镇化并没有让进城的农民工从土地上解放出来,没有把农业的社会化服务纳入视野,没能把农村人才留在当地乡镇。高度发达的市场化管理和社会化服务是实现农业现代化的重要保障,也是重要标志之一。现阶段我国农业发展仍十分孤立,与现代工业、现代服务业以及与整个社会的发展相脱节,对各种社会资源的利用率较低。人才培养、使用与农业需求相脱节,针对农产品市场需求与销售方面的信息、金融、法律、宣传等社会服务很少,农业技术人员严重短缺。必须建立农村土地承包权的退出补偿机制,逐步削弱承包地对农民身份的羁绊。必须通过建立城乡平等的社会保障制度,吸引优秀人才从事农业,留在农村。国家对资源的分配要更加公平,财政要向基层倾斜,社会福利要体现“托底”而不能使贫富矛盾加剧。

四是分类实施新型城镇化的绩效考核。推进新型城镇化必须统筹协调好城镇化和产业发展、城镇化和农业现代化、异地城镇化和就地城镇化以及城镇化与人的发展等四大关系。既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要发挥政府这只有形的手在提供公共产品、建设优良环境、保障社会公平等方面的作用。要根据不同类型的区域、不同发展阶段,结合各地实际情况,参照新型城镇化目标,制定评价体系,实施新型城镇化的绩效考核。通过考核,强化责任意识,形成激励和约束机制,有效推进新型城镇化进程。

参考文献

- [1] 仇保兴. 中国特色的城镇化道路“特”在何处[J]. 小城镇建设, 2002(12):5.
- [2] 中共绍兴县委党校课题组. 新型城镇化:发展动力、制约因素及其思路对策[J]. 资料通讯, 2007(6):29.

(下转第 78 页)

综上所述:当破坏方所破坏的道路序号为:1、2、4、5、7、9,即所破坏的路线为:4→5、4→3、11→10、20→19、20→21、45→17时,可以使对方总费用增加25%,且最终物流公司需要花费的总费用为:

$$Z_2 = Z_1 + \Delta Z = 9197118 + 2380660 = 11577778$$

元

此时,破坏方所破坏道路最少,花费的成本和代价也最低。

3 总结

以上各模型在建模过程中通过相应的软件检验,具有一定的合理性,对于49个城市中作为供应点城市 and 道路破坏后的最佳路径,运用软件进行计算使得

结果更加准确。将模型结果与实际相结合,对道路破坏问题的研究可以深入到其他领域,如定期检查维护、加强监管等。

参考文献

- [1] 网上资源. A 题:供应链网络的建立与道路破坏问题[EB/OL]. <http://www.doc88.com/p-2804734667331.html>.
- [2] 吴晓红. 关于最短路径问题的一种有效算法[J]. 系统工程与电子技术,1992,22(11):94-97.
- [3] 杨桂元,黄己立. 数学建模[M]. 合肥:中国科学技术大学出版社,2008.
- [4] 李柏年,吴礼斌. Matlab 数据分析法[M]. 北京:机械工业出版社,2012:20-25.

Based on the Establishment of the Supply Chain Network and Quantitative Evaluation Model of Road Damage

GU Ling-yu, WANG Qiang

(School of Finance, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract: For 49 as outlets in the city urban problems and analysis, and the best path of roads damaged, with the minimum total cost and the supplier does not become a breakthrough point, through the branch and bound, comparative method, respectively, established a 0-1 integer linear programming model, the incremental cost priority model. Using Matlab, Lingo11 software it is concluded that the eight best supply the city and make each other a 25% increase in total cost when 6 road.

Key words: supply chain network; Floyd algorithm; 0-1 integer linear programming model; comparison method; Matlab

(上接第 61 页)

- [3] 胡际权. 中国新型城镇化发展研究[D]. 重庆:西南农业大学,2005.
- [4] 迟福林. 推进规模人口城镇化向人口城镇化转型[C]//中国(海南)改革发展研究院. 人的城镇化. 北京:中国经济出版社,2013,4-5.
- [5] 厉以宁. 走符合中国国情的城镇化道路[C]//厉以宁. 中国道路与新城化. 北京:商务印书馆,2012.
- [6] 吴季松. 新型城镇化的顶层设计、路线图和时间表[M]. 北京:北京航空航天大学出版社,2013:6-13.
- [7] 李克强. 新型城镇化以人为核心[EB/OL]. (2013-03-17). 人民网.
- [8] 马怀礼,华小全,李颖. “人本城镇化率”指标的构建[C]//王振中. 中国城镇化道路. 北京:社会科学文献出版社,2012:340-348.
- [9] 田静. 新型城镇化评价指标体系构建[J]. 四川建筑,2012(4):47-49.
- [10] 曾志伟,汤放华,易纯,等. 新型城镇化新型度评价研究[J]. 城市发展研究,2012(3):中彩页 1-4.

Several Issues of the New Urbanization

HUA Xing-shun

(Anhui Party School, Hefei 230022, China)

Abstract: By tracing the origin of the concept of new urbanization, clearly put forward the meaning of new type of three aspects of urbanization; Combined with the aim of new urbanization, and puts forward the new urbanization a more concise evaluation system; Analyzes the main difficulties, facing the new urbanization is put forward to promote the new supervision in the process of urbanization, classification, implementation of performance appraisal.

Key words: new urbanization; evaluation system; the degree of new urbanization