# 中国城镇化发展的风险

来源：网络 作者：浅语风铃 更新时间：2024-01-14

*一、中国城镇化发展的一个最大风险就是城乡矛盾的内化 中国走向现代化，有一个绝对绕不过去的问题，就是通过现代经济和城镇化的发展，改变城乡二元化结构，消灭城乡差别。但是现实生活告诉我们，在经济高速发展和城市繁荣的过程中，也可能出现另一种情况，...*

一、中国城镇化发展的一个最大风险就是城乡矛盾的内化

中国走向现代化，有一个绝对绕不过去的问题，就是通过现代经济和城镇化的发展，改变城乡二元化结构，消灭城乡差别。但是现实生活告诉我们，在经济高速发展和城市繁荣的过程中，也可能出现另一种情况，城乡二元化和城乡矛盾并没有真正得到真正解决，而是转化为城市化和城镇化发展的内部矛盾，我把它叫做城乡矛盾的内化。拉美和东亚一些国家，已有这样的典型案例。

202\_年我在研究中国农村就业转移问题时就发现，中国城镇化发展也出现了城乡矛盾内化的某些迹象。1996年到202\_年，正是国内城市化快速扩张和大量占用农民耕地的高潮时期，耕地面积从19.51亿亩急剧减少到18.51亿亩，7年中减少了1亿亩耕地，平均每年减少1429万亩，7年耕地面积下降水平为 5.125%，成为改革开放以来耕地面积下降最快的时期，但正是在这个时间段（19962003），农业部门的就业比例却始终保持在49%―50%的水平，变动差率在10.9之间，几乎可以小到不计。

当时我的感觉是，这样发展下去不得了。城市化把大量农村土地拿走了，代价仅仅是不成比例地接受少量城市户籍市民，继续留在农村就业的人群比仍然相对较高，出现了两个极不对称，即城市化占用耕地的增长和农村就业转移增长的比例极不对称，城市规模扩张和城市吸纳稳定居民的比例极不对称。后来，又有人提出了土地城市化大大快于人口城市化的问题。以1980年到202\_年为例，城市区域面积从5000平方公里上升为4.6万平方公里，面积增加了9.2倍，城镇化率为49.95%，同期城镇常住人口从1.9140万增加到6.7113亿，增加了3.5倍，其中户籍人口只有4.5792亿人，人口城市化率只有43.15%，有2.1321亿人没有成为市民。

两个极不对称继续发展，也可以在一个不太长的时间里让中国城市化率达到很高水平（比如75%―80%）；让农业产值和农民人口比例大大减少，从而在形式上消灭城乡二元结构和城乡差别。但是，一切问题都不会得到真正解决。城乡二元化结构和城乡差别的矛盾，将会转化为城市体系内部的种种矛盾，例如城市人群贫富分化加大加剧的矛盾，城市户籍市民和大量非户籍就业人群的利益矛盾，政府管理差别和社会公平公正的矛盾，大城市人口过度拥挤和超越资源环境承载能力的矛盾，等等。

由此，在中国城镇化的历史任务基本结束之后，经济社会发展可能面临一种非常纠结的状况。那时，城市土地无论在商用、住宅还是工业用地方面的进一步扩张，都会继续创造巨大产值，城市建设与城市繁荣会发展到一个新水平，中国经济总量肯定上一个大台阶。与此同时，大量失地农民只有少部分真正融入市民社会，大部分成为不稳定的城市最低收入人群，以及仍有相当比例的农村就业者。这时，如果我们执政党还要继续坚持公正公平和共同富裕的发展方针，在已经没有大量土地资源和公有制土地红利使用殆尽的情况下，斡旋余地将十分有限，成本和难度会非常之大。由于城镇化过程中对土地资源及其收益的不平等分配，失地农民损失巨大，城乡矛盾内化的社会矛盾一定会更加复杂、更加深刻、更加尖锐中国的社会经济发展状况，很可能就是另外一种样子了。

根据我个人的观察，国内已经出现的城乡矛盾内化现象，一直没有得到比较明显的改变，在某种程度上还有扩大的迹象。

二、新一轮国内城市化的发展趋势同农民市民化逆向而动

目前有一种很通行的观点，认为未来城镇化发展可以产生40万亿元的投入拉动，成为进一步推动经济的强大杠杆。这种分析是有道理的。但我认为如果真有40万亿元的话，怎么投入才是最重要的问题，因为不同的投入投入领域、投入结构、投入方向，会给城镇化的发展带来完全不同的结果。

最近，中国社会科学院发布的《中国城市发展报告202\_》，从农民市民化的角度，提出了一种对未来城镇化投入问题的思路。这个报告不是抽象计算40万亿元的宏观经济账，比如未来 30%左右的城市化率可以创造多少土地收入、新增消费、税收总量、融资规模，最终能够增加多少GDP总量等等，而是测算在社会保障和公共服务的配套上，需要为农民市民化投入的成本。该报告提出国内农民市民化的平均成本为10万元，进入中等城市的农民家庭配套成本50万元，大城市将超过100万元，总计未来20年大约需要投入40万亿50万亿。

按照我的理解，为农民市民化进行社会保障和公共服务配套的城镇化发展，实际上提出了一种具有明确指向性的城镇化发展方式，即能够充分容纳和实现农民市民化的城镇化发展方式。这是一种非常有意义的分析方式。从理论合理性的意义上估算，未来20年农民市民化的数额相当巨大，首先需要把现有无城市户籍的 2亿多农民工转为市民，之后按照合理的农业就业人口比例，还应把近2亿人转入城镇就业、生活，这样粗算下来就有近4亿农民需要转为城市市民。

要实现和容纳这4亿人的农民市民化，让这4亿人在城市和城镇中宜居、宜业、宜养，就必须在城市化和城镇化发展的整体架构中，有能够让他们充分就业的行业领域，有大量适合他们货币购买力的住房，有足以容纳他们子弟充分接受教育的学校，有能够满足为他们服务的医疗和其他基础设施等等，还要有一个适应他们收入水平的城市生活成本门槛。很显然，要满足这些要求，已经不是搞几项工程和几个投入预算就能解决的问题了，而是涉及中国未来城市化和城镇化发展的大方向、大趋势。

目前，中国的城市化、城镇化发展正进入新的发展阶段，这个阶段表现出来的种种情况，我认为非常不适合农民市民化的转变，更不要说数量如此庞大的农民市民化的转变了。

美国学者诺色姆曾提出城市化进程一般可以分为三个阶段，城市化率低于 30%为初始阶段，30%后是加速阶段，70%即达到成熟阶段。城市化三阶段理论是否对中国适用，尚待验证，但他把城市化发展进行阶段性分析的方法，很值得借鉴。根据我们的观察，改革开放后的国内城镇化发展，大致可分为两个阶段。第一阶段主要以城市外延规模扩张为特征，在城市土地扩张带动下，推动大规模城市改造、大规模住房和大规模基础设施建设，目前大多数城市已进入该阶段尾声。第二个阶段，许多城市开始选择向高端化发展，在高端基础实施、高端产业行业和高端投资领域，进行全面规划、全面动员、全面投入。

应当看到，中国出现城市高端化发展态势，既有发展阶段提升需求的客观背景，也有政府行政偏好的驱动。后者的作用非常强势、非常有效，在缺乏必要约束时还常常导致城市高端化发展走向极端，甚至扭曲。例如许多城市的住房和住宅社区建设越来越高档化、贵族化，城市公共设施越来越追求气派、豪华，动辄就是国际一流。城建豪华之风的典型案例就是争建摩天大楼。据统计，202\_年中国摩天大楼有1000多座，正在准备建设的也有1000多座，远超美国的436座和阿联酋的50座。在国内经济发展排名很靠后的贵阳市，也要规划建设17座摩天大楼；几乎没有知名度的广西某市，正在雄心勃勃地规划建设全国第一的亚洲国际金融中心，高度为528米。初步计算，5年后全国新建摩天大楼可能超过1000座，以每座50亿元计算，投资总额将超过数5万亿元。

这样的所谓城市高端化发展，可能不是个别案例而是比较普遍的现象，不是少数行政官员追求的目标而是大多数政府在新一轮城市化发展中争相攀比、追求的东西。如此下去，前文所讲的农民市民化的城镇化发展，就只有理论概念和模式的意义了。更值得研究的是，现在国内许多城市都在推行以产业高端发展进行人口调控，办法是以业控人，立足把大量低端产业及其就业人群淘汰出去。这种做法，简直就是公开向农民市民化挑战了。

三、现有大、中、小城市的发展环境都不是农民市民化的归宿

长期以来，理论界普遍认为农民工转变为城市市民的最大障碍是城乡户籍制度，提出只要放开严格的户籍管理就能改变现状。我历来不认同这个观点，至少在北京、上海、广州一类大城市，这个观点与事实不符。实际情况是，在这样的大城市里实现农民市民化，最大、最重要的障碍并不是户籍，而是生活成本的高昂和社会保障的短缺。下面仅以两个典型事例说明问题。

第一，从住房问题看。从202\_―202\_年，国内商品住宅销售价格（元∕平方米）增长92.83%，平均每年价格增长11.60%，大致8年翻一番，其中北京、上海等大城市的房价年增水平高于16%，大致6年翻一番。在中央政府的严格调控下，情况有所改善，但是从202\_年11月开始，房价水平又大幅反弹，许多大中城市已接近两位数字。据有关部门调查，农民工在城镇的住房，52%为用人单位提供的集体宿舍，47%为租住城中村、城乡结合部或城近郊区的农民住房，自购住房的比重不足1%。缴纳住房公积金的农民工比重不足3%。202\_年农民工月租房成本平均为421元，占月平均工资的1/4。现在中央政府正在大力实施保障房建设工程，3200万套保障房以四口之家计算可容纳近1.2亿人，但这个保障房工程基本上没有农民市民化的份额，更不要说可能有上亿人的规模了。

第二，从社会保障问题看。最近 8年来城市企业退休基本养老金水平连续提高，202\_年已从月人均700多元提高到1700元，年收入达到 20400元，这就为全面参加社会保障项目提供了基本条件。相比之下，据有关部门统计，全国农民工202\_年底参加城镇养老保险的比重仅为16.4%，参加城镇医疗保险的仅为18.6%，参加工伤保险的仅为 27%，参加失业保险的仅为9.4%。如此低的参保水平，主要受制于低收入水平的制约。以武汉市为例，一个农民工如参加城镇各项社会保险，用人企业每月需为其缴纳516元，农民工本人每月缴纳166元（占其本人月工资的12%），合计为每月682元，每年为8184元。在平均月收入只有1383元的条件下，农民工怎么会有全面参保的积极性呢。

很显然，大城市决不是数亿中国农民工的归宿。在高昂的居民生活成本面前，即使给农民工一个户口本，绝大多数人也很难在大城市找到自己长久的安身立命之处。怎么办呢？要实现农民市民化的转变，剩下的选择就只有一个中小城市，特别是生活成本较低的小城市。这是我一直看好的数亿中国农民工的最终归宿。

但是，深入调查研究就会发现，这个看似合乎逻辑的选择路径，实际上也并不一定走得通。

近几年来国内中小城市的发展，也出现了向高端化发展的倾向。据国内一家研究机构统计，全国有 600多个城市正在雄心勃勃地计划走向世界，在200多个地级市中，有180多个正在全面规划建设国际大都市，约占全部地级市的 90%左右。这种城镇化发展方向的选择，显然并没有大量容纳农民工的考量。

在小城镇就业也并不容易，无产业则无就业，现在各类产业都主要聚集在大城市和大城市群周围，大多数小城镇的产业聚集程度，远远不能满足农民市民化的就业要求。说到小城镇的基础设施建设，问题就更大，目前我国还有 20%的小城镇无集中供水，86%的小城镇无污水处理设施，小城镇的人均市政公用设施投入仅为城市的 20%。再看小城镇的基本公共服务，无论是公共教育、公共医疗卫生还是公共文化设施，都远远无法同大中城市相比。在这样的发展状况下，无法设想国内的小城镇能够承当起农民市民化的历史任务。

建议下一步城镇化的发展节奏可以考虑放慢一些。不要急于在未来1520年时间里，把中国最后20%30%左右的城镇化空间填平。城市化和城镇化发展是一个非常复杂的大系统，涉及产业布局结构、公共产品布局结构、大中小城镇布局结构和国家基础设施布局结构等综合统筹。如果城镇化土地扩张速度过快、规模过大，系统配套长期严重滞后，在土地城镇化率达到75%80%之后，就很可能出现各种城镇化的扭曲现象，那个时候再进行全面调整，成本会非常之高，难度会非常之大。建议中央决策机构的顶层设计，不但要统筹全局、系统谋划，还要特别注意突出重点、把握节奏，不能简单制定时间表之类的东西，更要警惕政府主导的运动式、强制式城镇化。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！