

[解读]

把准城镇化发展的“命门”



新型城镇化与改革关系甚深。新型城镇化说到底就是农民的市民化,在这一过程中,涉及户籍、土地、财政、教育、医疗、保险等多方面的重要的制度变革。正是在这个意义上,有论者指出,新型城镇化本身即是改革。近日公布的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》(下称《规划》)对这些改革均作出正面回应。

这是中央颁布实施的首个城镇化规划,引发广泛关注。新型城镇化,新在哪里?以人为本的城镇化将从哪些方面落实?

●新型城镇化,新在哪里?

改革开放三十多年以来,我国的城镇化发展取得了显著成就,但不少矛盾和问题也日益凸显。当原本质量不高、粗放扩张的城镇化发展方式遭遇“瓶颈”,新型城镇化发展方式理当应运而生。新型城镇化该如何推进?对此,国家发改委副主任徐宪平认为,《规划》强调的以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承、制度改革等6方面,将是未来城镇化实施的重点。

据了解,去年我国有城镇人口7.3亿人,其中包含2亿多农民工及其家属,而这些已成为我国产业工人主体的农民工却未能享受和城镇居民同等的待遇。“《规划》强调以人为本,有序推进农业转移人口市民化,提出要统筹推进户籍制度改革与基本公共服务均等化,通过实施差别化的落户政策,把有能力、有意愿、长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民;通过实施居住证制度,使在城镇就业居住但未落户的城镇常住人口能享受相应的城镇基本公共服务。”徐宪平表示,“《规划》还首次提出常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率两个指标,这是最大的不同,也是最大的进步。”

长期以来,我国城市发展不平衡,京津冀、长三角、珠三角3大城市群以2.8%的国土面积集聚18%的人口,创造了36%的国内生产总值,经济的迅猛发展掩盖不了这些城市面临的日益严峻的生态环境压力和国际竞争压力,而与此对应的则是中西部地区资源环境承载能力较强、经济却并不发达的尴尬现状。“《规划》强调优化布局,就是要以城市群为主体形态,促进大中小城市和小城镇协调发展,提出要在中西部资源环境承载能力较强的地区,培育发展若干新的城市群,引领国土空间的均衡发展。”徐宪平说。

在城镇化发展过程中,处理好城市建设和自然环境的关系,处理好文化传承和个性彰显的矛盾,需要大智慧。徐宪平指出,《规划》强调生态文明,推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营管理模式,尽可能地减少对自然的干扰,降低对环境的损害,“文化方面,《规划》要求根据不同城市的自然历史文化的禀赋,体现差异性,倡导多样性,防止千城一面。一方面注重在旧城改造中保护文化遗产,另一方面则注重在新城新区建设中注入传统文化元素,这都是新的看点”。

徐宪平认为,这就要推进人、地、钱等重点领域和关键环节的改革,逐步破除城乡二元结构及城市内部的二元结构。通过改革来释放城镇化的发展潜力,为新型城镇化注入活力和动力。

●会不会出现新一轮“圈地运动”?

此前,我国出现的不少“空城”“鬼城”和城镇化发展背景下轰轰烈烈的“圈地运动”不无关系,而此次新型城镇化建设,如何避免新一轮的“圈地运动”?

国土资源部副部长王世元表示,将始终坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。“保护耕地是城镇化发展的基础和前提,我们会严格控制建设用地的发展规模,确实需要发展的,要按照串联式、组团式、卫星城市的布局来发

展,这样既有利于保护优质耕地,也能够起到生态保护的功能。下一步还要逐步减少新增建设用地计划指标,重点控制东部地区,尤其是京津冀、长三角、珠三角3个城市群的新增建设用地规模。”王世元说,“节约集约用地是推进城镇化转型发展的关键和核心任务,在挖掘存量用地上,重点是城镇村低效用地再开发,提高土地利用强度,完善各类用地标准,建立存量建设用地的退出机制。此外,还要规范土地整治和城乡建设用地增减挂钩的平台,来提高农村土地利用的效率。”

在制度层面,王世元表示,国土资源部将慎重稳妥推进农村土地制度改革,同时深化城市土地使用制度改革。坚持农村土地集体所有、坚守耕地保护红线、维护农民权益,在符合规划和用途管制的前提下,允许集体经营性建设用地入市,同时要在完善征地制度、宅基地使用制度等方面提出改革的政策措施。

●落户北上广有没有希望?

城镇化发展牵扯到进城,牵扯到落户,公安部副部长黄明在发布会上表示户籍改革政策与《规划》是配套的,与新型城镇化的目标也是一致的。

《规划》中提出要严格控制500万以上特大城市的人口规模,这是否意味着现在许多离开家乡长期在北上广打工的普通劳动者就没有了落户的希望?对此,黄明认为严格控制500万以上特大城市的人口规模是由我国国情决定的,他以几个大城市的流动人口数据做了说明。“从2000年到2012年这12年间,北京市的流动人口增加了517万,每年增长43万;上海每年增长53万;广州每年增长43万;深圳每年增长56万。这些城市的资源环境压力太大,确实需要减负。”黄明同时表示,特大城市严格控制人口规模,要按照公开、公平、有序的原则,通过积分制的办法,阶梯式的通道落户,合理调控落户规模和节奏。

“不能说流动人口落户北上广就没有希望了。希望还是有的,但这个希望不会像其他大城市,尤其不会像中小城市那么大。”黄明明确表示,“如果要尽快实现自己的城市梦,中小城市比较现实。如果坚持选择特大城市,既要积极创造条件,还要保持良好的心态和足够的耐心。”

●高房价会不会阻碍城镇化发展?

《规划》提出,要对落户农民实现住房保障的全覆盖,但大城市的高房价如何保障新市民的住房问题?会否成为阻碍城镇化发展的因素?

“一些先富起来的农民可能不用考虑住房的问题,但对于多数要进到大城市的农民来说,房价都是过不去的门槛。”住建部副部长齐骥表示,《规划》提出市场配置资源和政府保障相结合,以市场为主,来推动形成总量基本平衡。第一个总量基本平衡,是指供求关系平衡。第二个是结构基本合理,这个结构既有商品房的供应,也有保障性住房建设。对于一些既不属于保障对象但又确实买不起商品房的群体,提出建设供应政策性商品住房,也就是说要发展共有产权住房,即在一定时期内实行政府和购房者共有产权,通过这样的模式,来解决买不起商品房又不符合住房保

障条件的“夹心层”的问题。第三是房价与消费能力相适应。

“总体而言,我们要保证市场平稳,要保证房价与消费者的支付能力相平衡,当然这其中地区之间可能会有很大差距。”齐骥说。

●农民工的权利如何落实?

我国现有农民工2.69亿人,他们为我国的城镇化进程作出了重要贡献,《规划》提出以人的城镇化为核心,那么农民工这一群体在就业和公共服务方面的权利如何落实?

人社部副部长杨志明用“十有”阐述了农民工权利保障的目标,即进城有工作,上岗有培训,劳动有合同,报酬有保障,参保有办法,维权有渠道,住宿有改善,生活有文化,子女有教育,发展有目标。“要通过政府、企业、农民工共同努力,实现两个基本转变,一是使大多数农民工成长为现代产业技术工人,二是使有条件、有意愿的农民工转为新市民。”

杨志明还表示,要让农民工学到技术、拿到证书,找到工作、增加收入,从根本上逐步解决多年来基层的农民工缺少技能形成的就业招工“两难”的局部性矛盾,为新型城镇化提供人力资源开发的有力支撑。

而涉及农民工享受基本公共服务方面的问题,杨志明用一个比喻来表现决心和信心:“要像钉钉子一样将享受基本公共服务的各项任务一锤一锤敲到实处,哪怕是爬坡过坎,也要攻坚克难,使更多的农民工通过提高技能增加收入,使更多的农民工享受基本公共服务。”

●资金问题怎样解决?

从《规划》的实施层面看,资金保障是推进城镇化的重要条件。在推进新型城镇化的过程中,资金的问题怎样解决?财政部副部长刘昆在发布会上表示,创新是解决资金问题的方式,要加快财税体制和投融资机制的改革,创新金融服务,放开市场准入,逐步建立多元化可持续的资金保障机制。

“在推动农业转移人口市民化方面,目前财政部已经完善了均衡性转移支付办法,在测算各地区标准财政支出时适当考虑外来人口的因素,以解决流动人口带来的迁入迁出地公共服务保障规模不相匹配的问题。下一步将落实好建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制的要求,进一步完善财政转移支付制度,推动城镇社会保障、医疗卫生、教育、文化等基本公共服务均等化和全覆盖。”刘昆说。

而在保障城镇化建设资金方面,刘昆表示将从三方面着手完善:一是加大地方政府债券支持城镇化建设的力度,探索一般债券与专项债券相结合的地方政府举债融资办法。二是推广使用政府与社会资本合作的模式,也就是PPP模式,政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式,事先明确收益成本机制,吸引社会资本参与城镇基础设施建设。三是进一步加强地方政府融资平台公司的管理,规范地方政府举债行为,厘清企业与政府的关系,正确引导市场预期,防范和化解财政金融风险。

陈晨

城镇如何留住“三个一亿人”

今后一个时期,着重解决好现有“三个1亿人”问题,促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。——摘自《政府工作报告》

一问 户口怎么解决?

问:农民工市民化,落户政策应做何考量?

李铁(国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任):农民工市民化,必然涉及户籍管理制度改革。我认为,落户政策应考虑城市人口规模、外来人口比重。外来人口占比重高的,即使是小城镇,也无法全部放开。

问:落户准入标准应该怎么设置呢?

李铁:现在广东、江苏、上海等地都在实行居住证制度,但是标准太严、门槛太高,解决不了多少人的落户问题。我建议将就业设置为落户的前置条件,有岗位就代表这个城市需要你,也代表你给城市做了贡献。当然,根据城市的不同,落户所需的年限也该有差别。

问:地方如何进行户籍政策改革?

岳普煜(山西省临汾市市长):我们的改革方向就是适度放宽城镇落户条件,促进农村人口有序转移。同时,努力使转入进城的农民在养老、就医等方面与城市居民享受同等权利、同等待遇。

李铁:推进农民工市民化,中央应该有强制性的约束和规定,不然地方落实会有难度。同时,也要建立成本分担机制。

二问 旧城如何改造?

问:改造棚户区和城中村,住建部可有时间表?进展和效果怎样?

倪虹(住房和城乡建设部新闻发言人):截至2013年底,全国已改造各类棚户区1580万户。2014年将继续大规模推进各类棚户区改造,全年计划改造470万户以上,预计完成投资将超过1万亿元。目前,住房城乡建设部已与各地签订了目标责任书,各市县正在按计划落实建设项目。

问:地方棚改进行到哪个阶段了,资金如何保障?

张正红(成都市城乡建设委员会主任):成都市最大的棚改工程是“北部城区老旧城市形态和生产力布局改造工程”,新启动棚户区和老旧房屋改造项目93个,涉及居民48593户、已签约住户24219户,已拆除建筑面积约475万平方米。

以市城投集团作为投融资主体参与“北改”工程,切实增强该区域发展的投资、融资能力;充分发挥大单位、大企业的作用,推进改造工作;强力招商引资,破解项目资金难题;以棚户区改造为载体包浆项目进一步争取银行融资。

三问 就业能否就近?

问:1亿人在中西部就近城镇化,国家规划应该如何发挥作用?

李铁:近2.5亿农民工中,1.5亿左右在本乡镇就业。本乡镇就业的1.5亿人,主要是在中西部的城镇,应该鼓励他们直接在当地落户。政府也要加大投入,改善这些小城镇的基础设施、公共服务。外出打工的1亿农民工,如果在大城市就业不稳定的话,也要鼓励他们回乡创业。

问:新市民的就业问题能解决吗,新的岗位从哪儿来?

张正红:能。城镇化不是简单地扩大城镇规模,是以产业发展带动的,产业发展就会增加就业机会。新的岗位主要来自城镇的二、三产业,解决当地农民就近就地转移到城镇从事非农产业。

岳普煜:我们要优化就业创业环境,以创新引领创业,以创业带动就业。具体来讲,就是以市场引导、政府促进、创业带动“三驾马车”全面拉动就业。陆娅楠