



12月28日，李铁在齐鲁大讲坛上演讲。本报记者 左庆 摄

齐鲁晚报 年度奉献
识局
你我的今日与明日
[乡愁]
B08 2013年12月30日 星期一
编辑：任鹏 美编：金红 组版：庆芳

城镇化的发展，带来的是农民大量进城。但城市和农民都还没有做好准备，因此，有人用“回不去的故乡，进不去的城”来描述城镇化的现状。我国的城镇化处于怎样的阶段？面临怎样的问题？应该如何解决？12月28日，本报记者专访了做客齐鲁大讲坛的国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁，对我国的城镇化现状进行了分析解读。

李铁：
山东应在调整产业结构上下功夫

谈到山东城镇化发展水平，李铁认为，山东城镇化基本跟全国水平相当。山东的产业结构还是二产为主、三产为辅，农业地位比较低。山东是经济发展中上等水平，但服务业发展不起。

他告诉本报记者，首先山东工业发展比较快，带动作用强。工业发展过快，城镇化水平不高，这与农业人口过多有直接原因。第二，山东基础设施配置比较好，城际间各种道路配置比较好。此外，山东这一年，在城市基础设施建设上大量投入，城市面貌发生比较大的变化。

下一步要重点在“雪中送炭”上下功夫，在调整产业结构上下功夫，在调整城市发展路径上下功夫，在降低城市发展成本上下功夫。

本报记者 陈玮

专访国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁 **公平稳定 是城镇化必要条件**

本报记者 陈玮

城镇化是扩大内需的最大潜力

齐鲁晚报：中央城镇化工作会议公报提出，城镇化是一个自然历史过程，要使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的过程，您如何理解“顺势而为、水到渠成”？

李铁：城市是自然发展的过程，不是主观人为意志改造的过程。顺势就是要重视城市发展规律，尊重城市自然发展过程，不要人为地强硬改变它，尊重城市空间传统布局。顺经济发展的态势，顺城市空间分布的态势，顺自然景观态势，城市才能走良性可持续发展道路。

可持续发展就要尊重市场规律、尊重城市发展规律。所以有一条，不能渴望官员在一个任期内让城市发生翻天覆地的变化。如果发生了这种变化，一定是违背了城市的发展规律，付出的代价要后面多少任来承担。

齐鲁晚报：有研究认为，到2015年中国城镇化率将达到58%，您觉得目前中国城镇化发展处于哪个阶段？面临哪些形势？

李铁：目前，中国城镇化水平已接近世界平均水平，谈城镇化其实是一件事：农民怎么进城，为什么国家把城镇化提高到战略高度？我们每年有2080万人进城，相当于一个国家的人口。在国外几百年才能完成的城镇化进程，我们要在几十年内面对、解决。

齐鲁晚报：您曾表示城镇化的核心问题是农民进城，应该如何理解？这次中央城镇化工作会议公报释放出怎样的有利信号？

李铁：农村人口进城刺激消费，2亿多农民进城了，他们可以在城里租房、买房，还会带来相应的家庭装修、家具等，这也刺激了内需，又带来基础设施投资、交通资源的配置等。所以，李克强总理讲城镇化是扩大内需的最大潜力。

农民进城还要注意社会的和谐稳定。这么多农民在城市，享受不到基本公共服务，他们的问题怎么解决？这些人在现在的压力大，未来他们一旦对社会不满，产生的群体性事件将大大增加。保持社会稳定是必须解决的一系列问题。

中央城镇化工作会议核心问题就两条：一是怎么解决以人为本，要解决农民进城，怎么样满足他们的基本需求。这就需要进行户籍管理制度改革。第二是城镇化发展的路径。是继续走粗放型的发展模式，还是走可持续的、生态的城镇化发展模式，这确实需要反思，特别是政府决策者。

二元结构越大，改革阻力就越大

齐鲁晚报：有学者曾提出，我们走得太快了，以至于连灵魂都丢掉了。目前您

认为中国城镇化的问题有哪些？会带来哪些隐患？

李铁：首先，根据统计，中国城镇化率是52.6%，但实际按户籍人口统计的城镇化率才35.3%。这就意味着我们城镇化质量并不高。有将近1/3甚至更多的人没有享受到城市的基本公共服务，这是中国城镇化的大问题。户籍制度是法律规定、宪法规定，这个政策怎么破解？需要中央来打破现行户籍制度的障碍，这个政策恐怕要进行改革。

第二个问题是土地城镇化快于人口城镇化。从北京到全国各个城市，十几年发生了翻天覆地的变化。可是我们感觉到，每个城市生活不方便，城镇空间扩张的粗放式发展模式会带来大问题。

第三，城市的公共资源并没有解决所有居民生活相关的问题。比如解决就业问题、生活便利问题、基础社保问题等等。

齐鲁晚报：为什么会出现这些问题？

李铁：首先，我们对城市发展规律的认识不够。城市发展是个长期过程，是综合性功能不断完善提升的过程，城市发展是不同层次人口向城镇聚集的过程，很多城市制定落户政策的时候条件极为苛刻，只允许硕士研究生、博士研究生、高级职称、劳模落户，可这个城市如果没有中低收入人口，没有低端产业，这个城市还能不能生存？所以，在制定策略的时候，得考虑城市是不同人口的组合，不能想象一个空间是纯粹净化的。

其次，参照系水平过高，提高了城市发展成本。面对几亿农民的进城需求，要解决基本的公共服务。在城镇化的过程中，一方面要学习欧美发达国家的经验，一方面又要避免巴西、墨西哥城市的贫民窟现象。进城农民不是富人，他的收入只够租房，而我们没有考虑他们，把他们排斥在外，结果就是城市水平越高，我们的二元结构越大，改革的阻力就越大。

建城市，不要把农村搞没了

齐鲁晚报：中央城镇化工作会议公报提出，要让居民看得见山，望得见水，记得住乡愁。乡愁有怎样具体的含义，如何让居民记得住乡愁？

李铁：“乡愁”是包含多种含义的。建城市的时候，不要把农村搞没了，不要把农村的村庄集中搬迁。村庄有村庄的文化、村庄的特点，所以在尊重农民自愿上楼的基础上，进一步探索村庄的模式。

农民不迁移，愿不愿意享受城镇化发展，要尊重他们的意愿。这次城镇化工作会议，中央也提出不再大规模拆迁、搬迁。

在城市发展过程中，更合理的模式是不要把城市像摊大饼一样摊出去，在城市过渡地带，绿化带不一定都是森林，

农村村庄的保留，也代表一种绿化的形态。村落式的发展也有它的发展前景，最重要的是，它与农村有天然的联系，有非常大的潜力。

齐鲁晚报：有数据统计，每天有80个村庄因为城镇化而消失，有人说村落的传统文化正在消亡。城镇化是否必然带来村庄的消失？

李铁：推进城镇化，农村人口减少，村庄肯定会减少，这个规律是永远不可回避的，但农村文化的消失倒是不见得。城镇化率到了70%以后，农村还有5亿农民，还是建国初总人口的数量，这个不是太担心的问题。

齐鲁晚报：保护村庄文化传统，就地城镇化是不是一个好的做法？需要怎样的条件才能实施就地城镇化？

李铁：就地城镇化要鼓励农民返乡创业，鼓励在当地中小城市因地制宜加大招商引资力度，创造特色的产业城镇发展模式，鼓励农民更多转向本地就业。村庄也要保留，在保留文化传统、保留文化特色、保护产业传统上，有很多内容。就地城镇化是针对大量人口流动状况中鼓励的一种新模式，但它不是一元的，我们还有很多新的探索。

社保不应是户籍改革的前置条件

齐鲁晚报：在解决进城农民户籍改革问题上，您提出要实行差别化落户政策，应该如何实施？

李铁：城市发展是不一样的，有的城市外来人口多，有的城市外来人口少。外来人口多的城市，突出的问题就是解决的人太多，城市压力大。这要在整个户籍改革力度上有所考量。比如，大城市外来人口设置年限要设置得长一些，对于外来人口少的，设置年限可以短一点，有些地方甚至可以不设置。

我认为，年限的限制应该在就业年限或者居住年限上，而不应该有其他的限制。比如现在很多地方推出就业岗位的限制，有的还实行人的教育素质的限制，这个我觉得就有点误区。这边在进行户籍改革，那边还要增加现有居民的福利政策，这样的改革就会越来越好。

齐鲁晚报：有些地方推行以社保缴纳年限作为落户标准，这就将一些外来个体户排除在外，这些个体户如何解决落户难题？

李铁：社保不能作为前提条件，将来无论对城镇居民还是进城居民，都要统一布置强制性缴纳。现在中国有一亿多灵活就业人口，这些灵活就业人口就有个体户，没地方交社保。

还有些地方政府为了招商引资，为了留住企业家，不去强制地方企业缴纳社保。这样的话，压力就放在农民身上，农民户改很难实现。我一直反对把社保作为户籍改革的前置条件。