



新型城镇化 新在哪里？

文/片 本报深度记者 寇润涛

一位永城市民在人民广场喷泉旁散步，永城镇化的目标是让进城农民有生活保障。

以提高农民 生活质量为主题

在河南永城这个县级市，当地政府从2009年就开始探讨新型城镇化发展之路。四年时间一晃而过，永城官方向齐鲁晚报记者回答何谓新型城镇化时，说得很直接：“就是不能像过去把农民赶上楼就不管了，得让农民有生活保障。”

2011年，时任河南省委书记的卢展工提出：“走一条以新型城镇化为引领的‘三化’协调发展之路”。

在河南财经政法大学经济研究中心主任郭军发看来，河南的新型城镇化和过去相比，新在把城镇化的发展与解决三农问题、解决统筹城乡发展问题联系起来。

河南省社科院院长喻新安则将“新老”比较具象化，他说，传统城镇化将城镇化简单等同于城市的规划、建设和管理，丢掉了农村人口城市化的本意，“兴城不兴业，城市规模平面扩张，功能却未能得到有效提升。”

早在2004年8月，中国人民大学农业与农村发展学院教授郑风田曾到大连市甘井子区对城市化进行了实地调研。他得出的结论是：“农转居问题是城市化过程诸多问题中矛盾最突出、最难处理的问题之一。”

郑风田认为，城市管理体制如果没有完全到位，原来的农村集体仍要承担社区管理和公共福利事业方面的支出，这既与现行的城市管理体制不相符，也没有从本质上体现村民变市民。

“由于现行的社保和医保政策主要是针对城市居民，对农民的保障仅限于‘新农合’。如何解决好村民转变为社区居民后社保和医保的资金来源是一大问题。”郑风田说。

郑风田九年前调研的问题，在最早提出新型城镇化的河南逐渐凸显。

河南省社科院课题组所做的《推进新型城镇化的实践与探索：2011—2012河南新型城镇化发展形势分析》中提到，河南城镇化滞后于工业化进程的一个重要原因是社会事业发展滞后，加快推进城镇化进程，根本在于实现农民市民化，要解决好其就业、安居、子女就学、社会保障等关键问题。

河南省社科院一位不愿



“城镇化进程中存在许多伪城镇化，空间的城市化并没有相应产生人口的城市化。”5月2日，在成都举行的一场论坛上，清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明准备的演讲涉及了目前几乎红透中国的词语——新型城镇化。

国家发改委副主任徐宪平此前表示，城镇化第一是要有序推进农业转移人口的市民化，逐步解决现有2亿多和每年新增1000多万农民工的半市民化问题。

根据新一届中央政府要求，由发改委牵头、多部委着手编制《城镇化发展规划纲要(2012—2020)》。在吸聚眼球的全国城镇化工作会议召开之前，各类官方或民间组织的新型城镇化论坛纷纷上演，专家们各抒己见，为即将出炉的新型城镇化规划指路。

专家们不谋而合地指向新城化首要的命题是：“新城化，新在哪里？”

透露姓名的研究人员告诉齐鲁晚报记者，目前从河南省的情况来看，农民工融入城市总体状况仍不容乐观，至今尚未能在社会保障、公共服务等方面得到与城市居民同等的待遇，甚至在工作上同工不同酬，在城市处于边缘地位，通常作为廉价劳动力在城市就业，而不是享有平等权利的公民，由此形成了“不完全城市化”或者“半城市化”状况。

“新型城镇化，是以提高农民生活质量为主题的。”郑风田说，首先要弥补历史的欠账，对居住、就业、教育、医疗卫生、养老、低收入群体补贴和失业救济等公共服务，政府均需追加投入，在制度上也要让农民真正转变身份。

出发点和落脚点 不是房地产

2011年，中国社会科学院发布当年《城乡一体化蓝皮书》就曾指出，当前我国城镇化进程处于快速发展时期，但存在城镇化质量不高、城镇化目标过高的问题。由于劳动就业和社会保障滞后，农民因进城后生活水平下降而要求将户口迁回农村，出现“反城镇化或拒城镇化”现象。

今年3月份，在一场“关于中国城镇化之路”的讨论中，国家发改委中国城市和小城镇中心研究员易鹏说：“不能搞投资大跃进，不能造新城，不能再像以前土地的城镇化率远远高于人口的城镇化率。”

“城镇化”就像一场博弈：一方是凭借强大资本实力“觊觎”廉价土地已久的“利益阶层”；另一方则是想通过“土地换身份”来实现城市梦的农民。

新型城镇化概念开始受到楼市热捧，业内普遍认为，新型城镇化将给房地产行业发展带来新机遇。以中信地产、招商地产为代表的央企同样高度关注城镇化战略。三、四线城市市场都被重点推荐，并进入房企视野。

号称“中国近20年来扩张最快的城市”永城当地的房地产火爆一时，财富开始在房地产间流转。在新城，一片一片的高层商品房正在建设，房价已由2009年的每平方米不足2000元涨至现在的4000多元。

刚“农转居”的侯岭村居民侯国玉最近一直犯愁，他说：“指着还没租出去的店面房和儿子每月1800多块钱的工资生活，为儿子买婚房比较

难……”

然而，楼盘的销售人员却几乎口风一致，“现在均价是每平方米4000多元，将来可能还要涨……”听到这样的话，老侯之前那种当上“城里人”的优越感突然消失了。

“我们这代人搬迁，从农民变成了城里人，政府又给补偿，生活确实改善了。”老侯说，“但是，我们的下一代也成了城里人，没有了宅基地，家里一共就存着拆迁补偿款那些钱，享受城镇保障却又遭遇房价高涨，年轻人咋办？买不起房，这和大城市一样吗？”

3月9日，在一场“布局新型城镇化”的沙龙上，国家信息中心战略规划处处长高辉澄清说：“中国新型城镇化出发点和落脚点皆不是房地产，甚至可以说80%以上与房地产无关，房地产只是其中一个利益相关方。”

中国房地产研究会副会长胡志刚认为，过去的城市化是侵占土地的一轮狂欢，是房地产的一场华筵。在房地产泡沫的助推下，城市化成了少数人的“蛋糕”，富人通过房地产一夜暴富，而绝大多数人则被高房价远远抛在后面。被征地农民更是失去了他们赖以生存的土地，面临“失地”、“失业”的双重困境。

2000年至2010年，全国城市建设用地扩张了83%，但同期包括农民工在内的城市人口只增长45%。由于速度过快、过急、过猛，超过工业化和经济发展水平，形成“过度城市化”、“病态城市化”。

不单纯地追求 城镇化率

“未来城镇化过程中会存在巨大的资金缺口，地方政府在资金方面的压力将继续加大。”国务院发展研究中心金融研究所所长张承惠认为，一方面原因是政府的收入弹性下降，另一方面原因是人口的储蓄率下降。

河南省社科院课题组2011年至2012年所做的一份研究报告中的一些数据印证了张承惠的观点。

据该课题组研究，近年来城镇人口每增加一个，至少需要10万元的城镇固定资产投资，包括城镇基础设施、公共服务设施和房地产开发等。按此计算，2015年河南实现48%的城镇化目标，每年需要1700亿元的城市建设投资，这还不算上教育、医疗、社保等方面的投入。

河南经济发展水平不高，2010年，河南人均GDP全国排名第20位；地方财政一般公共预算收入1381亿元，排全国第9位；人均财政收入1469元，全国倒数第3位。地方财力明显不足。

地区经济发展的不平衡带来了新型城镇化推进速度和质量的差异。该课题组实地调研后发现，豫西、豫北等经济发展水平较好的地区，财力较为充裕，有能力投资基础设施和公共服务设施，撬动社会资金进入城镇化领域。发展基础薄弱的地区，正是新型城镇化推进需要提速和提质的重点地区，需要大量公共建设资金，没有资金的保障，新型城镇化难以推进。钱的问题是制约新型城镇化进程加快发展的首要因素。

在国务院相关部门的调查中，2011年，全国进城的农民工住房有52%是依靠用人单位提供的集体住所。有47%的是租住在城中村、近城郊区、城乡结合部的农民住房。在城镇拥有自有住房的农民工只有0.7%，缴纳住房公积金的不到3%。

有着近30年在农业领域研究和工作的中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文，在谈论新型城镇化时特别突出了资金缺口这个问题。

“数据显示，这是安不了家的。”陈锡文说，“各地都在呼吁，要让农民跟市民一样，有稳定的就业、住所、收入来源，要享受当地市民的同等待遇，让他们购房住房。现在你知道这缺口有多大了吧？”

那么，进了城镇的农民工，社会保障状态怎么样？2011年，农民工加入城镇养老保险的比例是16.4%，加入城镇医疗保险的是18.6%，加入工伤保险的高一点是27%，加入失业保险的9.4%。

“扯平了算，不到20%，也就是说有80%的缺口。那是多少钱呢？”陈锡文粗略地算了这笔账：一个农民工如果按照当地市政府的规定，五险全交，那么每个月农民工自己要交的各项社会保险166元，用人单位要给他交的是516元。两者合计起来，一个月就是682块钱，一年就是8184块钱，“就算一亿六千万进城农民工，我算了一下，一年10500亿，要交够15年，他才可以养老。”

“没有什么捷径可走，不要去单纯地追求城镇化率。”陈锡文认为，“一定要警惕，不要把过去的所谓GDP崇拜，转过来又变成了城镇化崇拜，那样会吃苦头的。”