



中国城镇化是一场深刻的社会变革

采访 | 白丽

受访人 | 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任 李铁

我国城镇化质量不高，主要在于我们的城市政府将大量的精力用于城市建设，而对人的城镇化关注不够。

城镇化发展的核心是人的城镇化，也就是要解决农村人口的转移。但是很多人误以为中央提出城镇化就是要上项目，搞拆迁，赶农民进城，其实大错特错。推进城镇化就是改革不合理的户籍、土地以及行政管理体制，取消限制城乡要素市场化流动的障碍，赋予已经进城就业和定居的农民工平等的享受城镇居民公共服务水平的权利。

问：无论在规模和速度上，中国城镇化发展都令世界瞩目。您对推动中国城镇化的健康发展和所面临的挑战如何看待？

答：2012年底，中国城镇化率达到52.6%，已经有7亿人口生活在城镇。到2020年，城镇人口预计将接近8亿，城镇化对中国和世界来说都是一个巨大机遇。8亿人口将是一个巨大的市场，不仅仅是消费市场，也是投资市场。因为他们需要购买住房，购买制成品。而且中国各地发展阶段不同、地域差别，也导致了需求的不同。十八大报告已经明确提出“城镇化是现代化建设的历史任

务，是扩大国内需求的战略重点”。通过改善2.6亿农民工和可能加入到城镇化进程的数亿农民的公共服务，激发他们的消费潜力，可以带动国内的消费需求和投资需求，进而确保国民经济的稳步增长。所以，我相信在未来5-10年，中央政府将会出台一系列相关政策，解决城镇化和城市发展过程中面临的问题。

我国城镇化质量不高，主要在于我们的城市政府将大量的精力用于城市建设，而对人的城镇化关注不够。我国城镇人口中包括了2亿多农民工和7000万城镇间流动人口，他们并没有享受和当地城镇居民同等的公共服务水平，要解决这些问题就涉及到户籍制度、土地

制度、行政管理体制等诸多方面的改革内容。可以说中国城镇化是一场深刻的社会变革。

我们也要清醒地认识到新型城镇化拉动内需，启动消费，将成为新的国民经济增长引擎，但并非只涉及房地产行业。新型城镇化核心问题就是城镇化健康发展，从数量型的扩张转到质量型的发展；第二是科学合理的布局 and 规划，使大中小城市更合理吸纳人口，而不至于使得某一类城镇人口暴涨。此外，新型城镇化还包括逐步稳固城镇化进程以及可持续城镇化发展道路。

还需要强调的是，未来中国必走可持续、绿色、低碳的城镇化发展道路。

为此，中国需要告别以短期行为促进城镇发展的时代，通过改革来促进城镇治理和规划的完善，实现城镇发展方式的转型。

问：您认为应该如何更好地使农民转为市民？如何解决城市新移民的公共服务问题？

答：城镇化发展的核心是人的城镇化，也就是要解决农村人口的转移。但是很多人误以为中央提出城镇化就是要上项目，搞拆迁，赶农民进城，其实大错特错。推进城镇化就是改革不合理的户籍、土地以及行政管理体制，取消限制城乡要素市场化流动的障碍，赋予已经进城就业和定居的农民工平等的享受城镇居民公共服务水平的权利。

在户籍制度改革方面，2011年的国务院有关文件已经明确地提出了，户籍管理制度改革是中央事权。面对各地各城市的阻力，面对城市居民的反应，面对如此艰难的利益结构调整，仅仅靠温和的方式是远远不够的。因此当前推进城镇化的改革必须要在中央大政方针基本明确的前提下，通过强制的办法来推进，否则在地方利益的软阻力下，很可能会功亏一篑。我们研究认为当前户籍制度改革的重点和突破口在于已经在城镇长期定居就

业、举家迁徙的外来人口，这些人口应该一次性放开解决。同时要逐步取消与户籍相挂钩的各项公共福利。

在公共服务方面，城市公共服务要逐渐向外来人口平等开放。同时也要承认我国城镇化发展相对落后的现实，要降低各城市盲目追求政绩效果的发展预期。这里既涉及到公共服务水准制定标准过高的问题，也涉及到基础设施建设贪大求洋的问题。也就是说，要降低城市的门槛，给外来人口提供与他们收入、教育水平相适应的生存空间。政府既要加强公共服务，又要防止大包大揽，把一些可能由市场提供的服务内容交给社会。例如很多政府担心保障性住房的问题，其实绝大部分农民工在城镇就业，居住问题基本上已经被社会承担了。

问：2012年5月，李克强副总理与欧盟主席巴罗佐在布鲁塞尔签订了《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》。请您谈谈中欧城镇化合作的出发点有哪些？您期望在《伙伴关系》框架下开展哪些领域的具体合作？

答：中国和欧盟城镇化方面的合作是互利共赢的合作。《中欧城镇化共同宣言》向国际社会释放了一个信号，中国城镇化发展将从战略层面落实到实操层面，同时也在昭示，中国城镇化问题

的解决一定要与国际接轨。中国需要学习欧洲的先进经验，以“互利、共赢”创造中欧城镇化战略合作的未来。

《共同宣言》涉及的内容十分广泛，从公共服务体系、基础设施建设投融资体制以及城市治理等，是全方位的合作。对中国来讲，这是一次全面的学习过程。欧洲城镇在文化历史的传承、规划体系的完备、管理和经营城市的理念科学等方面，有很多值得我们学习的经验。也就意味着中国要告别以短期行为促进城镇发展的时代，通过改革来促进城镇治理和规划的完善，实现城镇发展方式的转型。

借鉴欧洲城市发展经验，中国需放弃很多传统的城市管理理念，从加强公共服务入手，改革城市治理结构，更多引用市场化机制来促进中国城镇发展。改善民生，加强公共服务，转换发展机制，实现城镇发展模式转型，实际上是要在全面学习借鉴欧洲经验的同时，通过改革根除我国城镇发展过程中的弊病，这应该是中欧城镇化战略合作对中国的意义所在。

问：您在一次研讨会上曾指出，中国很多城市学习欧洲的城市发展往往流于表面，您认为如何才能真正地学好和借鉴欧洲经验？

在公共服务方面，城市公共服务要逐渐向外来人口平等开放。同时也要承认我国城镇化发展相对落后的现实，要降低各城市盲目追求政绩效果的发展预期。

答：这么多年来，我们有无数的政府代表团、市长、官员到欧洲来学习，但是学习到的都是表面的东西，比如说，把巴黎的草坪移到中国，但是许多缺水的地方还是建草坪。我们把大量的表面的大楼、广场移到中国，甚至并没有学习到实质的管理内容。现在我们中国地上建筑现代化水平已经非常高，但是地下基础设施建设方面还很滞后；我们道路建设发展迅速，但是道路管理方面还很不科学，道路与城市功能结合还很弱。这些都说明我们在城市管理、对人的公共服务等方面还有许多要学习的地方。

在这一轮的中欧城镇化合作中，要将合作建立在务实的基础上，真正地理解欧洲发展的精髓。

第一类合作在城市治理方面，这个思路和观念是非常重要的。欧洲每个城市都是平等的，而中国城市存在严重的等级化问题，大型城市比中小型城市拥有更多的资源。在制度、规划思想、城市管理等方面的学习需要我们站在一个顶层设计和宏观改革基础上去学习，并且在学习之后有大量的政策跟进调整，才有可能产生实质性的效果。

第二类合作是关于欧洲的一些理念。我们也试图探讨，比如通过会议、培训、互访、交流、专家讲座等等形式来

加强中欧之间的合作和交流，使实质性的、更有助于中国城市化进步的科学技术、行政管理的内容更好地介绍到中国，甚至包括大量的投资引入到中国。另外，还可建立城市和城市间点对点合作。比如说瑞典的马尔默（Malmö），西班牙的艾尔维利亚（Elviria），还有哈马比（Hammarby）一系列的欧洲城市和中国城市形成对比。

看到欧洲的经验后，我们在提出合作的前景时应该明确自己现在应该做什么、能做什么、怎么做——这点比实际开展更多的合作内容更重要。

问：您1月底参加了2013冬季达沃斯世界经济论坛。期间，您与世界经济论坛相关负责人就共同主办“第五届中国城镇化高层国际论坛”磋商相关合作事宜。请问这次高层国际论坛将重点关注哪些具体问题？将邀请哪些领域的嘉宾？是否也可视它为中欧城镇化合作与对话的一次契机？

答：2012年，城市和小城镇改革发展中心与世界经济论坛“都市发展的未来”签署了长期的战略合作协议。合作最重要的内容之一就是，今年3月30日-31日在上海联合举办“中国城镇化

高层国际论坛”。双方将邀请国际专家、中国顶尖专家、学者参会。共同发掘城镇化过程中存在的问题和解决问题的方法。不仅仅在中国推广经验，也将中国的经验推广到全世界。

这次论坛将围绕中国城镇化发展中的一些关键问题进行讨论，比如提升城镇化发展质量、财税体制、农民工市民化、城市投融资、绿色低碳城市、智慧城市、城市交通等。本次论坛将邀请中国城镇化发展的政策制定者、国内顶尖学者、地方政府管理者和企业家共同讨论中国城镇化发展问题，同时还将邀请国际知名学者、国际机构代表、跨国公司企业家，倾听他们对中国城镇化发展问题的看法。

欧盟相关代表也将参与到本次论坛中，他们会带来一些欧洲城镇化发展的经验，这对中国城镇化发展将非常有借鉴意义；而来自欧盟的一些企业家希望通过本次论坛，寻找中欧城镇化合作的商机。中国企业家也可以通过与欧盟政府管理者和企业家的对话，推动中国企业加强与欧盟的合作，让中国的企业更好的走向世界。本次论坛的召开将为中欧城镇化合作搭建一个对话平台，通过这种方式进一步推动和深化中欧合作。□