

京津沪渝蓉穗六城市城镇化发展情况及启示

张奉君

(中共北京市通州区委研究室, 北京 101149)

【摘要】在新型城镇化概念基础上,从人口和土地两个维度,土地政策、户籍政策、集体产权和社会保障等四个方面,对京津沪渝蓉穗六城市城镇化发展程度,新型城镇(市)化,城市建设用地的来源并非一条途径,要统筹考虑本地人口和外来人口城市化意愿,推进社会保障的城乡一体化。

【关键词】城镇化;人口;土地;京津沪渝蓉穗

【中图分类号】F320 **【文献标识码】**B **【文章编号】**1671-7252(2014)02-0085-05

党的十八大报告指出“新型城镇化是我国现代化建设的历史任务”。所谓新型城镇化,一般认为,是指坚持以人为本,以新型工业化动力,以统筹兼顾为原则,推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化,全面提升城镇化质量和水平,走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。新型城镇化的“新”就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,改变为以合理布局城镇空间、积极维护农民权利、善待外来人口、促进产业优化升级、建设生态环境友好、民主法治健全、公共服务和社会保障均等化的城镇化。城镇化的关键是集约利用城乡土地,促进农村人口向城镇适度转移,核心则是破除城乡二元结构,推进人口城镇化和土地城镇化的协调并进。

对于推进城镇化,我国各个地区都进行了多年的探索,各地认识不一,做法也不同,但基本都围绕“两个维度”,人口和土地;“四个方面”,

土地政策、户籍政策、集体产权和社会保障等方面展开创新与探索,我们也以“两个维度,四个方面”比较北京、天津、上海、重庆、成都、广州六个城市的城镇化进程。

一、关于土地问题

城市城镇化的最明显表现就是城市土地面积的扩大,2000-2010年,北京、天津、上海、重庆、成都、广州6个城市建成区面积分别增长了175.45%、77.9%、81.6%、230.14%、90.04%、115.08%,重庆市的城市建成区面积扩张最快,涨了2.3倍;北京市居第二,涨了1.75倍。城市建成区面积扩展的基本途径是土地政策创新和集体资产处置政策改革。

(一)土地政策创新对比

天津市的土地政策创新,基本做法是“宅基地换房”,主要内容是:在国家现行政策的框架内,通过对农村宅基地(含建设用地)的整理,以不减少耕地为前提,高标准建设一批新型小

【收稿日期】2013-11-25

【作者简介】张奉君(1967-),男,河南洛阳人,中共北京市通州区委研究室科长,博士。研究方向:市场经济体制。

城镇,农民以其宅基地,按照规定的置换标准无偿换取小城镇的一套住宅,人口迁入小城镇居住,原有宅基地,村委会组织村民复耕,实现占地平衡。这一做法,天津首批的试点镇是华明镇,主要特点:一是土地增减镇村挂钩,二是人口集中城镇,三是宅基地换城镇住房,四是农民获得差额货币补偿或购房,五是二三产业集中在小城镇发展。

上海市的土地政策创新,基本做法是:首先土地确权,确保土地承包经营权证书到户,加快集体土地所有权证、农用地使用权证和宅基地使用权证的确权登记,并开展土地承包权登记试点工作。然后开展土地流转,促进农业适度规模经营发展。探索农村宅基地退出机制,建立耕地占补平衡指标调剂平台,推进城乡建设用地增减挂钩和农村土地整理,稳妥推进农民宅基地置换工作,促进土地向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向小城镇集中。

重庆市的“地票交易”政策,基本做法是:一是发放集体建设用地指标“地票”,把农村宅基地及附属建设用地、乡镇企业用地、农村公共设施及公共事业用地等集体建设用地,经过复垦后,经土地部门严格验收,产生用地指标,发放“地票”。二是建立专门的农村土地交易所,集中从事“地票”交易,经营用地必须通过交易取得。三是建立一系列保护农民住宅、土地权益、利益分配的机制,制定土地交易规章制度。截至2011年上半年,已进行23场“地票”交易,成交103.29亿元。

成都市的“三个集中”政策,主要是“工业向园区集中,农民向城镇集中,土地向规模经营集中”。“工业向园区集中”,通过租用农民集体建设土地或农民以土地入股形式实现。“农民向城镇集中”,通过城乡建设用地挂钩试点,整理村庄,采取“自愿搬迁,统规自建”等模式,将农民集中到城镇。“土地向规模经营集中”,主要是农民承包的农地向“土地股份合作社”、“土地股份公司”、“业主租赁经营”、“家庭适度规模经营”等适度规模经营集中。

广州市的“集体建设用地”入市是在集体建设用地所有权不变的情况下,通过出让、出租、转让、转租、抵押等形式,将集体建设土地使用权以有偿形式转移给兴办实业的企业或建造农村村民住宅,但不得转移开发房地产或住宅。

与上述城市相比,北京市的农村集体土地经营,一直处于探索中,多数是个案探索,像50个重点整治村,32个新型社区试点,大兴区西红门镇镇级统筹的“工业大院改造”,昌平区郑各庄的自主开发等等,除了国家征用集体建设用地适用148号令外,其他关于农村集体土地流转的试点,基本没有制定统一的规范性文件。

比较这六个城市农村土地政策创新,其共性是:一是土地集中,一般都是将农村集体土地向城镇、开发区、企业或农业经营大户集中,以解决土地利用效益问题。二是推进农村集体建设用地流转。一般都是将农村宅基地、公用事业用地、公共建设用地转化为市镇、乡镇或村级集体建设用地,以解决建设用地不足问题。三是政府主导创新,由政府主导土地制度创新,以解决土地收益中的利益分成和分配不均问题。四是解决失地农民的拆迁安置问题,解决拆迁安置问题的力度越来越大,成本也越来越高。其差别是:一是各城市解决土地问题的侧重点不同,有的侧重点集中在土地的高效利用上,有的集中在集体建设用地与国有建设用地的“同地同权”上,有的集中在改变土地收益的分配机制上,有的集中在建设用地的占补平衡上。二是政策创新力度不同。特别在农村集体建设用地的流转上都有一定突破,成都市、重庆市、广东省制定了区域统一的集体土地流转办法。三是农民的土地权益界定不同。重庆市将土地视为农民的社会保障,农民转为城市居民,实行土地换保障政策。成都市将农民土地仅视为经济权益,社会保障与农民的户籍、土地经济权益分离。

(二) 集体资产处置与改革政策对比

当农民土地城市化后,余下的就是集体经济产权的处置问题了。相比城市化各地土地政策不一,对集体经济产权的处置,农业部印发了

《关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》，各地按照农业部的指导意见，都具体制定了适应本地区的农村集体经济组织产权制度改革意见。比较起来，六个城市的农村集体经济组织产权制度改革有以下共性：一是多数是股份制改革。一般分为基本股、集体股和个人股。上海市设置20%集体股，北京设置30%集体股、广州市的改革有的地区取消了集体股。上海市有的村还设置有岗位股，即干部股。二是土地补偿金分配没有体现村集体所有，一般是乡镇、村（含队）按比例分配，乡镇占用村里土地补偿款现象普遍。三是个人股所含权能不同，但基本都包含继承权、收益权。上海市的个人股不得转让和退股。北京市的个人股可以转让，但不得退股。广州市的个人股还包含了资产收益、重大决策和选择管理者的权利，具有比较完整的个人财产权能。

二、关于人口问题

人口问题的解决一般以城市化率来衡量，统计上，城市化率就是城镇人口与总人口的比率。2000-2010年，六大城市的城市化率分别为，上海市89.3%、北京市85.96%、广州市83.78%、天津市79.57%、成都市65.51%、重庆市53%，上海市最高，重庆市最低。同时统计也发现，北京、天津、上海、广州、成都和重庆六大城市的常住人口增长率远比户籍人口增长率高，流动人口增长率更高于常住人口增长率。这说明，流动人口、常住人口中，大量的流动人口没有城市化，农民市民化程度严重滞后于农民进入城市的程度，农民市民化程度也滞后于土地城市化程度。人口进入城市，在我国，主要通过落户城市非农户口来实现，在这方面各个城市的户籍政策控制得都比较严，推行的户籍制度改革力度大小也不一，同时，有关的社会保障制度改革也与户籍制度改革相关，我们分别比较讨论。

（一）户籍制度改革政策对比

天津市外来人口落户天津非农户口的制度，主要是户口迁移，专业技术人员的蓝印户口和

天津本地农民的“宅基地换房”转移政策，相对来说，户口政策比较开放。

上海市外来人口落户上海市主要通过蓝印户口、居住证制度以及“居转户”即居住证转户籍证来实现，外来人口居住证转上海户籍的条件比较严格。

广州市户籍制度逐步放开，并趋向一致：一是逐步取消本区域农业户口和非农户口，统一登记为广州市居民户口，并分区域五年时间内推行一元化户籍管理。二是对广州市农民工和非十城区居民户口实行积分入城市户籍政策。

重庆市户籍制度改革被形象地称为“脱掉三件旧衣服，穿上城市五件新衣服”，指对于农民转为城市居民的，要分时间段放弃（脱掉）农村承包地、宅基地和房屋。转入城镇户口后，纳入城镇保障体系，并在就业、社保、住房、教育、医疗五个方面享有城镇居民待遇。这个政策主要针对重庆主城区、区县城和小城镇农民入户问题。

成都市户籍制度改革力度最大，被称为“中国最彻底的户籍改革方案”，实行“全域成都”统一城乡户籍制度，实现城乡居民自由迁徙。其特点是：一是农民进城不放弃土地承包权和宅基地等产权。二是实现户口统一下的平等的教育、住房和社保等权利。三是实行居住证制度，外来流动人口享有与本地居民同等的劳动就业、医疗卫生、教育等12项权利。

北京市的户籍政策做法：一是本地农民在小城镇有合法固定住所，可办理城镇常住户口。二是实行人才引进落户政策。三是逐步放开子女、老人和夫妻“投靠落户”政策。四是实行被征地农民的“逢征必转”的“农转居”政策。

（二）社会保障政策对比

限于篇幅，仅比较城乡居民医疗保险、养老保险和低保政策。

1. 关于城乡居民医疗保险。北京、上海、天津和重庆等市全部实行城乡居民医疗保险制度全覆盖。北京市的“新农合”实行区县统筹，城镇居民实现制度整合。天津市全部实现城乡居民基本医疗保险的制度整合和市级统筹。上

海市新农合人均筹资水平最高(基于2011年的数据),但基本医疗保险制度城镇整合未进行。重庆市已实现城乡居民合作医疗保险市级统筹,全部统一。成都市城乡居民医疗保险完全统一,按缴费选择档次不同,享受不同待遇标准。

2. 关于居民养老保险。北京市率先实行“新农保”和城镇居民养老保险制度,并率先实现城乡一体化,养老保险金水平较高。天津市推行了城乡一体化的居民养老保险制度,但基础养老金远低于北京市。上海市是四个直辖市中未建立城乡统一的居民养老保险制度的城市,全市也没有统一标准。重庆市于2011年在全市40个区县实现城乡统一的居民养老保险制度全覆盖。成都市实行城乡统一的养老保险制度,城乡居民基本医疗保险缴费标准分设三档:第一档每人每年100元,第二档每人每年200元,第三档每人每年300元。城乡居民可根据自身经济条件和医疗保障需求,在户籍所在地任选一档参保缴费,家庭成员所选缴费标准必须相同,且选定的缴费标准两年内不得变更。

3. 关于城乡居民低保。2011年,北京市城市居民最低生活保障标准是480~500元,13个涉农区县中,海淀、朝阳、丰台三区农民最低生活保障标准是480元,顺义区是384元,其余区县都为300元。天津市城市居民最低生活保障标准是480元,农民是280元。上海市城市居民最低生活保障标准是505元,农民是360元。重庆市城市居民最低生活保障标准是303元,农民是158元。成都市城市居民最低生活保障标准是245元,农民是140元。

三、几点思考

对于新型城镇化,全国各地都在探索,其中天津市的“宅基地换房”,上海市的流动人口管理,成都市的“全域成都”城乡一体化,重庆市的统筹城乡发展,广东省的“城中村”改造,杭州市的社区管理新模式,以及北京市大兴区西红门镇的“土地股份合作公司”,海淀区北坞村的整体搬迁、昌平区郑各庄、丰台区花乡草桥村的自主开发建设、朝阳区何各庄村民宅组织化经

营等等,都是比较成功的新型城镇化模式。对此,结合通州区城镇化进程,我们做了以下思考。

(一) 新型城镇(市)化中城市建设用地的来源并非一条途径

城市的发展和扩充在范围上必然表现为城市土地面积的不断扩大。在我国,实现城市面积的扩大,其途径主要是征地拆迁,将农村集体土地征用为城市国有土地。多年来,各个城市在使用建设用地上基本上采用的是“征地拆迁”这一种方式,但是,这种“征地拆迁”方式的成本却是逐年攀升、代价巨大的,也带来了不少的社会问题。同时,这种单一征用土地的方式也很难满足城市发展对规划建设用地的巨大需求。当前,各个城市都在探索这样一个问题:农村的土地不改变集体土地性质,是否可以直接进入城市,走农村建设用地直接进入城市的道路,以减少农村土地城市化的成本和环节。对这个问题,一些城市已经做了一些有益探索,如成都市的集体建设用地流转、重庆市的“地票”交易、北京市大兴区西红门镇的镇统筹“土地股份合作公司”,都取得了较好的经济和社会效益。因此,在此问题上,寻找其它的土地城市化方式势在必行,而各城市实践推行的集体建设用地流转,乡镇统筹、项目统筹和乡村自主开发而进行的集体建设用地不变性质的集中利用,恰恰为通州区更有效、更合理地为城市副中心建设供地提供了可资借鉴的途径,通州区完全可以在如何更有效地使用集体建设用地上,开展实践探索。

(二) 新型城镇(市)化要统筹考虑本地人口和外来人口城市化意愿

各城市在推进城市化过程中,都遇到了外来人口涌入城市参与城市建设的问题,为解决这一问题,各城市都制定了相应的接纳流动人口的办。像成都市的“全域成都”人口制度、广州市的积分入户制度、上海市的流动人口居住证制度等。北京市至今没有出台相应的办法,但对流动人口的无序涌入极为关注。近几年,通州区的流动人口一直在增长。对于流动人口,首先,要考虑流动人口的来源,对于本地农业

人口，区分本地人城镇化的意愿，对于无意愿进入城市（镇）的，可保持农业户籍不变；对有意进入城市（镇）的，可以借鉴成都、广州等市的做法，先考虑农业和非农业户口的城乡统一，然后分区域、分阶段、分步骤、分档次实施其他保障的城乡统一。其次，对外地流动人口，除了加强管理，采用以房管人、以证管人、以业控人等等诸多“堵”的办法限制流动人口无序涌入外，也可采用“疏”的办法，规定条件，实行暂住证、居住证以及入籍落户分步递进制度，并分不同情况，给以不同社会保障待遇。这样，既体现了暂住城市对流动人口的认同和关爱，又增加了流动人口对城市的归属感和认同感，减轻了流动人口对暂住城市的漠视，相应也就减少了城市对流动人口的管理成本，从而也增加了通州区作为北京城市副中心对人才的吸引力，进而改善流动人口结构，挤出非必需流动人口。

（三）新型城镇（市）化要推进社会保障的城乡一体化

在推进新型城镇化的过程中，各个城市都不同程度地推进了城乡社会保障的城乡一体化。特别是像成都市，作为全国统筹城乡改革实验区，基本完成了城乡居民的社会保障一体化。当前，北京市各个区县的城乡居民社会保障并不统一，多数实行区县统筹的办法，往往造成不必要的地区差别、身份差别，这既影响首善之区的形象，也影响区域经济发展。在统筹城乡社会保障上，作为北京城市副中心的通州区，一直是走在全市前列，下一步能否在实现城乡一体化的社会保障上，继续走在全市前列，这是通州区必须研究的一个课题。

新型城镇化既是一种发展理念，也是一种实践创新，城镇化考验着北京市，也考验着通州建成北京城市副中心的决心和信心，作为北京城市副中心的通州区，完全可以在这一过程中大有作为。

【参考文献】

[1] 郭光磊. 城乡统筹发展的改革思维——北京市农村经济研究中心 2011 年研究报告 [M]. 北京：中国农业出版社，2012.

[2] 郭光磊. 城乡一体化：探索与创新——北京市农村经济研究中心 2012 年研究报告 [M]. 北京：中国农业出版社，2013.

【本刊相关文献链接】

魏惠东，等. 北京市城镇化发展问题研究. 2013,(5):62-67.

尹帅. 城镇化对二元经济结构及城乡收入差距的影响. 2013,(4):75-80.

张文茂. 城乡一体化与农村社会结构转型. 2012,(6):42-44.

钱静. 京郊山区新型城镇化建设问题和对策——以北京市房山区河北镇为例. 2012,(3):52-57.

王修达，王鹏翔. 国内外关于城镇化水平的衡量标准. 2012,(1):43-49.

张德启. 关于加快推进西集镇小城镇建设的对策. 2011,(5):54-57.

韩媛媛，马俊哲，李艳芳. 延庆县部分乡镇规划建设调研. 2011,(1):51-58.

高华. 农村城镇化是实现城乡一体化的重要环节. 2011,(1):3-10.

夏强. 关于推进密云县城镇化问题的研究. 2008,(3):52-56.

姚银燕. 从“千强镇”看中国农村城镇化道路. 2006,(1):42-46.

王允贵，李颖，李专. 推进农村城镇化 促进农民收入快速增长. 2004,(2):47-51.

（责任编辑 宋晓华）