

# 视点 VIEWPOINT



01

## 中国城市化存在四大结构性失衡，要改革住房制度

杨伟民（全国政协常委、全国政协经济委员会副主任、中央财经委员会办公室原副主任）：工业化高质量发展和城市化高质量发展是推动经济高质量发展的两大任务。城市化高质量发展的含义是城市集聚的经济、人口与资源环境之间实现均衡发展。因为中国城市化存在四大结构性失衡。一是经济与人口失衡，人口向大城市集中，但户籍制度限制其落户。二是财力和人口失衡，经济发展向大城市和特大城市集中，财政体制导致地区和城市之间人力财力差距大。三是土地和人口失衡，其中，城乡之间，人口向城市集中，但农村建设用地没有进入城市，人口城市化的半市场体制和土地城市化的计划体制出现“体制冲突”，农村宅基地闲置和城市居住用地短缺；城市之间，一二三线城市土地配置与人口流动配置不合理，一线城市居住用地少，地价和房价过高，部分三四线城市人口流出，而居住用地增加，住宅空置率高。四是经济人口与资源环境失衡，按行政区的城市化而不是城市群开发，特大城市“摊大饼”，功能过于集中于主城区，公共服务和就业主要集中于主城区，职住失衡，大量人口大量时间用于出行，浪费能源。要树立“空间均衡发展”的理念，即在一定的空间内，实现“经济发展、人的全面发展、可持续发展”这三个发展的均衡，既有财富增加，也能公平分享到所有人，还能保持自然再生。对于推进城市化高质量发展的具体举措，首先要清晰定义城市，以中心城区为政策单元，实施户籍管制、汽车和住房的限购、限行等。二是放宽户籍的管制。三是完善农村建设用地产权制度。完善农村集体建设用地产权制度，集体建设用地和国有建设用地同等条件入市、同权同价。四是改革住房制度。打破住宅用地垄断，增加居住用地供给市场主体；打破住房供给垄断，增加商品房和租赁房供给市场主体；打破单一市场结构，发展住房租赁市场，实现租购同权；改革房地产税；改革住房公积金制度，建立政策性住宅银行。五是高质量的城市化要以城市群为主体形态，实现规划、要素流动、基础设施、生态环境、旅游、能源、大数据等的一体化。六是编制实施空间规划。县级各类规划底图叠加，消除重合斑块，划定“三区三线三网”；以城市群都市圈为单元，分层规划，确定自然层、网络层、各类功能区。

02

## 坚持中国特色新型城镇化之路

吴越（浙江大学中国新型城镇化研究院院长）：新中国成立70年来，中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。特别是党的十八大以来，新型城镇化建设加速推进，我国城镇化正在由速度型向质量型转变，新型城镇化各项工作扎实推进，取得显著成效，城镇化水平和质量稳步提升。新型城镇化不是孤立的城镇化，而是整体的、全局的城镇化，是体系的城镇化，是打破了边界的城市群协同的城市化。我国城镇化发展是人类城市化发展史上最宏大的历史浪潮。城镇化发展不仅让农村人口走出了农村地域限制，其生产力、创造力也得到极大地解放，促进了中国经济产业结构转型升级，为我国的工业化顺利实现和可持续发展提供了最重要的劳动力要素支撑。城市经济相对农村经济更具有规模效应、集约效应，能更高效地利用好经济要素，更有效地促进新知识生产、促进创新发展。70年来的中国城镇化成就，是中国经济未来可持续发展的基础，也是提升中国经济全球竞争力的重要动力。

03

## 如何理解增加中心城市承载力和发挥城市群作用

李铁（中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家）：首先，关于中心城市要承担更多的人口、资源、产业和要素的承载能力，是针对人口流入地区，特别是特大城市和超大城市，以及城市群地区一直以来严格控制外来人口落户的现状而提出的。许多城市为了发展，对外来人口前来就业持欢迎态度，但是却担心给予外来人口同等公共服务会带来财政压力，因此一直采取的是严格落户管理的政策。到目前为止，在所有人口流入地区，包括沿海发达地区的绝大部分中心城市，甚至在发展较快的城市群地区，户籍管理制度改革进展步履维艰。原因就在于这些城市打着“人口资源承载力不足”“财政供养能力不足”等借口，迟迟不愿意推进户籍改革，也不愿意将财力花在为外来人口提供同等公共服务上，哪怕外来人口已占常住总人口比重一半以上或者已数倍于本地人口。其次，是关于如何理解城市群发展。所谓城市群，就是以中心城市为核心，在其周边形成的中小城市和小城镇合理配置的城镇体系。而不是说城市群就只有中心城市，排斥了中小城市和小城镇。再次，提出城市群的概念，重点是要发挥不同规模城市的作用，特别是激发中小城市和特大镇的活力。最后，提出中心城市和城市群，关键在于不再是按照行政等级而是按照市场来配置资源，这是必须要坚定不移贯彻的一个重要原则。现在提出中心城市建设和城市群的发展，就是要摒弃各种新区的盲目发展，重点是如何运用市场的机制，引导要素更多地向城市群集中和中心城市集中，而不是行政的指令性配置。