

# Promoting New Urbanization: Instead of Building a Nest and Attracting Phoenixes, it is Better to Swallow the Mud

Rongjun Gan Runfa Li

Department of Business, Guangzhou College of Technology and Business, Guangzhou, Guangdong, 510850, China

## Abstract

At present, some local governments have put forward the goal of their own urbanization rate. Some places demolish and merge villages and engage in “city building movement”, some places carry out large-scale demolition and construction and engage in “real estate”. What’s more, some cities rely too much on land finance, unilaterally understand or even misinterpret urbanization, and blindly emphasize quantity and speed while ignoring quality in the process of rapid urbanization. Some cities even expropriate agricultural land by administrative means, resulting in rapid land conversion, leading to the phenomenon of false urbanization in some cities. In order to avoid excessive urbanization and enter the “Latin American Trap”, this paper puts forward some suggestions to avoid the misunderstanding of urbanization on the basis of discussing the harm of excessive pursuit of high urbanization rate.

## Keywords

urbanization; misunderstanding; real estate; city building movement; land finance

## 推进新型城镇化：与其筑巢引凤，不如燕至衔泥

甘荣俊 李润发

广州工商学院商学院，中国·广东广州 510850

## 摘要

当前，一些地方政府纷纷提出自身城镇化率的目标，有的地方拆并村庄，搞“造城运动”，有的地方大拆大建，搞“房地产化”，更有甚者有些城市过度依赖土地财政，片面理解甚至曲解城镇化，在其快速发展的城镇化进程中，一味地强调数量和速度而忽视质量。一些城市甚至通过行政手段违规征用农地，导致土地快速非农化，导致一些城市出现了虚假城市化的现象。为了避免出现过度城镇化，走入“拉美陷阱”，论文在探讨过度追求高城镇化率危害的基础上，提出避免走入城镇化误区的建议。

## 关键词

城镇化；误区；房地产；造城运动；土地财政

## 1 引言

当前学界和政界流行一种观点，认为城镇化的推进需要“筑巢引凤”，以此改变城镇面貌，集聚产业人气，扩大内需，提升城市综合实力。为此一些地方政府纷纷提出自身城镇化率的目标，有的地方拆并村庄，搞“造城运动”；有的地方大拆大建，搞“房地产化”，片面理解甚至曲解城镇化，在其快速发展的城镇化进程中，一味地强调数量和速度而忽视质量，导致一些城市出现了虚假城市化的现象。因此，推进城镇化不妨换一种思路和视角，即根本地从过去的那种只重数量和重速度的“筑巢引凤”发展模式转变为重质量的内生性增长模式——“燕至衔泥”。

## 2 问题的提出

城镇化是中国未来经济发展最大的引擎和支持中国经

济持续增长的动力。这对于房地产来说本身也是重要的发展机遇。当前，在中国社会中绝对贫困问题已经得到了解决，但是在安居问题上还存在很大的空间。特别是随着城镇化的推进，越来越多的农村人口进入城镇工作和生活，形成了对城镇住房的大规模需求。据2020年第七次人口普查统计结果显示，当前全国城镇人口约为9.02亿人，占总人口比重为63.89%，与2010年相比增加了2.36亿，人口比重上升了14.21%。当前中国的城镇化率已经超过60%，基本达到世界城镇化率的平均水平，但是与发达国家80%的城镇化率相比还存在很大的差距。据预算，预计“十四五”期间全国每年新增城市人口约1000万至1100万，户籍人口城镇化率上升的速度可能比常住人口城镇化率更快一些，每年需要商品房将达到3.3亿平方米以上。城镇化的发展不仅会带来城镇增量人口的住房需求，而且还会带来各种基础设施配套的投资和建设。这种集中爆发的需求仍将促进中国房地产的进一步发展。虽然城镇化发展将为房地产带来重要的历史机遇，但是城镇化本身是目的和结果，而不

【作者简介】甘荣俊（1982-），男，中国湖南临湘人，硕士，讲师、经济师，从事城镇化、区域经济研究。

是原因和抓手，不能将城镇化视为房地产行业发展的“救命稻草”，更不能为了城镇化而城镇化。

### 3 城镇化的误区与危害

当前学界和政界流行一种观点，认为城镇化的推进需要“筑巢引凤”，以此改变城镇面貌，集聚产业人气，扩大内需，提升城市综合实力。这种观点实际上将目的与抓手弄混淆了，很多地方认为找到了新的经济增长点，将房地产作为支柱产业，以拉动经济增长，很多微观经济行为主体认为城镇化作为发展房地产的手段，推进城镇化意味着房地产大发展的机会来了，由此在实践中产生了一系列的偏差。

在中央提出“新型城镇化”战略目标之后，中国31个省、市、自治区的政府工作报告均将城镇化作为自己的工作重心。北京、上海等城市明确修改城市总体规划，引导城镇化健康发展，陕西、黑龙江、云南、广西、福建等省份则提出将制定实施新型城镇化规划。各地纷纷提出自身城镇化率的目标，有的地方拆并村庄，搞“造城运动”；有的地方大拆大建，搞“房地产化”；甚至有不少城市过度依赖土地财政，片面理解甚至曲解城镇化，在其快速发展的城镇化进程中，一味地强调数量和速度而忽视质量。一些城市甚至通过行政手段违规征用农地，导致土地快速非农化，导致一些城市出现了虚假城市化的现象。为了防止出现“有城无市”的过度城镇化，避免使新市民变游民、新城变空城的“拉美陷阱”。这些发展举措无疑将对我国城镇化的健康可持续发展产生极大的危害，也不利于经济的转型与社会的稳定。

首先，在功能主义规划的盛行的影响下，各地掀起了拆并村庄，搞“造城运动”的高潮。这一方面使得对城镇原有的历史人文构成破坏，使城镇生活变得机械、单一、死板和不便，同时破坏了生活丰富、自然、浓郁及其特有的文化气息；另一方面，有些地方为了造城不惜违法违规，在土地征用、补偿发放等环节钻政策的空子，不仅损害百姓利益，引来冲突不断，还留下了一栋栋缺乏产业链的支撑、空置率高的“空城”。

其次，地方政府过度依赖卖地，有可能会陷入“土地财政”陷阱，加速其债务风险的累积，这种“杀鸡取卵”式的发展模式难以为继。当前，中国正处于城镇化加速发展的新阶段，各种公共基础设施建设都需要投入大量财力。在地方政府财力和城镇建设严重不匹配的情况下，不断攀升的地价将使得地方政府陷入“土地财政”陷阱<sup>[1]</sup>。这种粗放型土地经营方式在为地方政府带来丰厚收益的同时，也削弱了地方政府转变发展方式的动机，使得地方政府的债台不断高筑，地方融资平台积累了巨大的风险。

再次，高地价也进一步推高了房价，加大了居民的住房成本，不利于农村人口融入城镇，对农村人口城镇化产生了负效应。高房价带来的购房难、租房贵的问题使得农村人口进入城市生活的梦想破灭，由于缺乏对城市的归属感，他

们在多年后仍可能回归农村，这也就背离了国家“新型城镇化”战略设想的初衷。此外，高房价也使得买不起房而又租不到廉租房的群体人均可支配收入大大减少，面临着极大的生存困境。

最后，随着城镇化的推进，可用于开发的土地资源日益减少，土地供需矛盾日渐突出。这种城镇化发展模式带来了资源的浪费和环境的破坏，导致资源在城市空间的配置不合理，城镇的运营效率变得极为低下，也不利于城市化质量和可持续度的提升。

### 4 转变城镇化模式的建议

由于中国人口多、建筑用地稀少和人地关系不协调这种独特的国情，所以不可能像美国等西方国家那样仅靠大中城市就能实现庞大的农村人口完成向城市转移的目标，因此，中国城镇化需要坚持多元形态，走一条适合中国国情的各类城市协调发展的新型城镇化道路<sup>[2]</sup>。具体有如下建议。

#### 4.1 新型城镇化应该转变发展理念，应偏重于结构合理

城镇化是一个系统工程，既要实现农民向城市居民身份上的转变，又要实现从分散的、单一的农业生产生活方式向集中、多元的城市生产生活方式转变。但是长期以来，各地却存在着各种片面的认识，认为城镇化的推进需要“筑巢引凤”，认为“只要加快房地产开发与建设就能推进城镇化，进而带动经济增长”。这一观念过分地夸大了房地产建设对于经济的拉动作用，而直接导致各地盲目地追求城镇化率。其实，土地不过是承担自然、产出、人力、社会资本运作的载体，城镇化需要这个载体而已，但是前提条件是其规模应该根据满足人的需求和资本积聚的程度，而不是反过来先扩大载体规模再集聚资本、填充人力，变成人为地造城、迁人<sup>[3]</sup>。因此，中国新型城镇化的建设要实现从重“数量增长和规模扩张”向重“质量提高、效益提升和功能完善”转变，就应从偏重于物的“城镇化”特别是地的城镇化向重视人的城镇化转变；从城镇市民—农民工的基本公共服务二元结构向居民待遇一体化转变；从粗放式高物耗、高地耗的城镇化发展方式向集约型低碳、绿色的城镇化发展方式转变；从单纯“做大”城市规模和提高增长速度向“做好”城市群、“做多”中小城市转变；从城镇化、工业化、信息化和农业现代化“四化”不协调向“四化”同步发展转变。

#### 4.2 新型城镇化应该进行分类指导与控制，切忌一刀切

由于中国地区差异较大，尤其是东部、中部、西部地区经济发展水平及其发展阶段各不同，这也决定着各地城镇化发展目标和模式不尽相同。通过对不同地区、处于不同发展阶段的城镇化和不同级别的城市进行分类指导，将各个不同城市的城镇化与工业化、信息化、农业现代化协调发展，精准施策，不能一刀切，急于求成，否则会拔苗助长，适得其反。例如，在土地的供给上可以适度增加一、二线城市的土地供

给,严格控制三、四线城市供给规模;适当增加一、二线城市住宅土地供给,控制工业土地供给。

#### 4.3 转变传统的土地与房地产控制模式

通过转变计划经济体制下形成的推动式土地与房地产控制模式,将土地的供给市场化,通过市场的需求拉动楼市的发展。传统的生产系统一般为推进式生产,这种生产中每个环节都是根据统一的生产计划,尽可能地组织生产以完成任务,不管最后需求端是否需要,常常造成产品的积压。而需求拉动式生产中,需求端将需求的各种信息反馈到供给端,达到按时按量地将所需产品提供给最终的客户。需求拉动式生产方式是一种以精益生产为思想的先进管理方式。它以准时化生产为核心,最终实现逐步消除无效生产,降低生产成本和库存成本,及时有效地满足不断变化的市场个性化需求。

#### 4.4 新型城镇化需要从体制机制上根本改变城乡二元结构

城乡二元结构是中国经济和社会发展中存在的一个严重障碍。在二元结构下,城市和乡村之间存在着较高的户籍壁垒以及在城乡户籍壁垒基础上的其他问题,如土地市场的分割问题。因此,在新的形势下,城镇化的发展需要推进城乡融合发展。在这一过程中,一是要强化缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标,积极发挥政府的作用,健全城乡融合发展体制机制和政策体系,推进资源要素在城乡间的自由流动和合理配置,要把推进新型城镇化与乡村振兴结合起来,实施差异化的政策措施,提升新型城镇化质量,全面深化户籍制度及配套制度改革。二是要逐步放开放宽除个别特大城市外的其他城市落户限制,改革户口登记制度,完善城市住房、教育、医疗、养老等配套政策体系,推进农民工群体尽快落户城镇<sup>[4]</sup>。

#### 4.5 新型城镇化需要优化城镇化空间布局

随着人口与产业向优势发展区域的集中,产生了城市群与中心城市。近年来,随着中国城市群的飞速发展,作为核心的都市圈不断得到优化与升级。城镇化空间格局直接关系到新型城镇化的水平的提升。各地应该按照统筹规划、因

地制宜的原则,发挥其自身的比较优势,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局,实现区域高质量发展。发挥城市群的引领作用,提高其综合承载和资源优化配置能力,优化城市群内部空间结构,不断增强城市群对农业转移人口的吸引力和承载力。只有不断优化完善城镇化的空间布局,增强城镇的内生吸引力,自然能够实现“燕至衔泥”。

#### 4.6 多措并举严格管控房价,构建多层次住房保障体系

目前,中国房地产市场是一种典型的“买方市场”,涉及开发商、地方政府、银行、投资者和刚需者等多个利益相关方,而刚需者通常处于谈判的劣势地位。为此,政府需要借鉴国际经验,利用法制、财政、税收、金融等多种工具来对房地产市场进行调控,抑制投机性需求,减少住房空置,加强对房价的管控,使房价回归到一个政策的水平,防止泡沫化在各地蔓延<sup>[5]</sup>。同时需要完善多层次的住房供给体系,满足不同人群对城市住房的多元化需求,在保障刚需者利益的同时,严格控制投机性需求。

### 5 结语

当前正处于中国城镇化发展的关键时期,一方面,应该尊重人类社会发展和城镇化发展的客观规律,推进中国城镇化转型发展;另一方面,立足中国的国情,转变“筑巢引凤”的城镇化发展观念,走出一条中国特色的城镇化发展道路。

#### 参考文献

- [1] 杜晓,李媛.土地财政成地方政府债务最大法律风险[N].法制日报,2011-09-13.
- [2] 王丽.走出新型城镇化的误区[J].开封教育学院学报,2015(8):284-285.
- [3] 田雪原.以改革创新推动城镇化转型升级[N].人民日报,2013-07-17(7).
- [4] 辜胜阻,李洪斌.完善租房市场构建多层次住房体系[J].理论学刊,2013(1):38-40.
- [5] 辜胜阻,李睿,吕勉.如何避免城镇化被“房地产化”的误区[J].商业时代,2013(14):4-6.