

以城市化为主导推进 浙江城乡一体化发展的战略思考

郭占恒

提 要：浙江“十二五”发展应突出城市化的引领带动作用，走以城市带农村、以城市化提升工业化、以增加市民减少农民为主导的“增城减乡”的城乡一体化发展路子。为此，要顺应未来发展环境、发展条件和发展趋势的变化，以城市群为主形态加快推进城市化，以信息化为粘合剂加快推进城乡一体化，以综合治理“城市病”为重点全面改善城市人居环境，以创新户籍制度和土地制度为重点深化城乡配套改革。

关键词：城市化主导城乡一体化战略思路

作 者：郭占恒，男，1954年生，中共浙江省委政策研究室副主任、研究员。（杭州 310025）

进入新世纪以来，中国把统筹城乡、推进城乡一体化作为解决“三农”问题、全面建设小康社会的重大战略举措。浙江等沿海省市率先实践，重庆、成都等积极开展城乡统筹综合配套改革试验区建设，着力在城乡空间布局、基础设施、产业发展、就业社保、社会事业、生态环境等方面实施一体化发展，取得明显成效。

但是，城乡均衡施政、均衡用力、均衡发展难以从根本上解决“三农”问题，甚至可能还会把问题拖延或固化。因此，“十二五”及今后二三十年，积极探寻统筹城乡、推进城乡一体化发展的新思路和新模式就显得十分紧迫和重要。就浙江而言，应站在较高的历史新起点上，顺应城市化快速发展的大趋势，实施以城市化为主导的城乡一体化发展的非均衡战略，即突出城市化的引领带动作用，走以城市带农村、以城市化提升工业化、以增加市民减少农民为主导的“增城减乡”的城乡一体化发展路子。

一、以城市化为主导推进城乡一体化是浙江发展的大势所趋和战略取向

城市是人类群居生活的高级形式，是人类走向成熟和文明的标志。城市化是人口、产业和高端生产要素不断向城市集聚的过程。上海世博会的主题是“城市：让生活更美好”。2009年，中国城市化率达到46.6%，浙江城市化率为57.9%，正处于城市化由30%到70%快速发展的中间阶段，是农村人口、产业、资源要素等快速向城市集聚的阶段，也是城乡由分割向融合和一体化发展的阶段。^①树立以城市化为主导推进城乡一体化的理念和思路，对浙江“十二五”及今年的发展，具有十分重要的战略意义。

（一）城市化是浙江解决“三农”问题的根本出路

中国以及浙江的“三农”问题，从根本上说是导源于农村人口过多和土地等农业资源过少。这“一多一少”与美欧等国家

^① 中国城市化率根据2010年3月29日国家发改委公布的数据显示。浙江城市化率见赵洪祝2010年5月15日“信息化与城市发展”主题论坛致辞。

农村人口少而土地等农业资源丰富的“一少一多”形成反差。更加强烈的反差是，美欧等国家的工业化与城市化是同步的，即通过工业化使大量的农村人口转移到城市，而留在农村的少量农民拥有更多的土地等农业资源，可以有效进行工业化生产和社会化服务，所以农民收入可达到中产阶级的水平，城乡问题基本解决。而中国及浙江由于长期实行城乡分割的体制政策，人为打断了城市化的自然演进，使城市化严重滞后于工业化，造成我们在人均 GDP3000 美元的时候，大致比世界平均城市化率的 55% 低 10 个百分点，比日本和韩国的 75% 低 30 个百分点，比美欧等国的 80% 以上低 35 个百分点。这样，就导致了城乡发展的差距不仅没有伴随工业化进程缩小，反而有所扩大。

2009 年全国城乡居民收入差距达到 3.33:1，大大超过改革开放初期 1980 年 2.5:1 的水平，浙江城乡差距虽说比全国小，2009 年也达到 2.46:1。^①实际上，如果城市居民收入中加上各种福利和农民收入中减去各种劳务成本，真实城乡差距可能是目前的 3 倍以上。因此，要根本改变中国发展“城市像欧洲、农村像非洲”的状况，就要更多发展像欧洲的城市而不是像非洲的农村，即充分借鉴先行工业化国家的经验，不是简单地加大农村投入和鼓励农民离土不离乡，而是顺应工业化、城市化的发展规律，加快推进城市化进程，通过有效减少农民，使少量的农民拥有相对多的土地等农业资源，实现由农业小生产向工业化大生产转换，才能繁荣农村和富裕农民，进而从根本上解决城乡差距和“三农”问题。

（二）城市化是浙江发展的重要潜力和动力

当前，浙江经济总体上还处在以建设为主的发展阶段，无论是投资还是消费，由城市化带来的城市规模扩张的建设和城市居民消费的增长，都是扩大内需的主要动力源。这几年，随着城市化进程的加快，浙江城市建设和消费占全社会的比重提高很快。从投资看，浙江城镇以上投资占全社会固定资产投资总额的比重，1990 年为 51%，2000 年上升到 68.3%，2005 年上升到 71.8%，2009 年在全社会 10742 亿元的固定资产投资总额中，城镇以上投资 7453.94 亿元，占 69.39%。^②

从消费看，2009 年在全社会 8622 亿元的消费品零售总额中，城市消费 5771 亿元，占 66.93%。当然，浙江的内需市场是以全国为着眼点的。如果从全国看，城市投资和消费的比重更高一些，拉动经济发展的空间、潜力和动力也更大一些。2009 年，在全国 224846 亿元全社会固定资产投资总额中，城镇投资 194139 亿元，占 86.34%，农村投资只占 13.66%；在 125343 亿元社会消费品零售总额中，城市消费 85133 亿元，占 67.9%，农村只占 32.1%。^③另有资料表明：2003-2007 年，中国城市人口约增加 1 亿，而同期城市投资超过了 50 万亿元。目前国内城市人口约占 1/3，但消费份额却超过 2/3。如城市人口上升至 2/3，则消费品生产有望增加 1 倍。^④

由此可以说，“工业化创造供给，城市化创造需求”，如果没有城市化的发展，中国及浙江的内需市场是难以扩大和繁荣起来的，产能过剩的问题以及出口顺差过大的问题等，也都难以根治。由于农村的消费收入、消费观念、消费环境、消费条件等与城市完全不同，因此在政策选择上，与其鼓励家电下乡，不如鼓励农民进城。如果未来 10 年中国的城市人口比重能上升到 2/3，年均 20 万亿元以上的投资规模就可以维持 20 年，年均社会消费额就可以从目前的 10 余万亿元增加到 20 万亿元。届时，则无论国际市场怎样风云变幻，中国经济也可岿然不动，并且由此可以拉动浙江经济走向由内需主导的长期持续平稳较快发展的轨道。

（三）城市化是浙江加快转变经济发展方式的突破口

长期以来，浙江走的是一条与世界工业化进程完全不同的农业工业化道路，工业化的主体是农民，工业化的主战场是农村，村村点火、户户冒烟，其结果是在创造经济发展奇迹的同时，也付出“高投资、高消耗、高污染、低效益”的代价。特别是“轻、

^① 根据 2009 年《中国统计公报》和《浙江统计公报》相关数据计算。

^② 张苗根：《浙江城市化 30 年》，浙江人民出版社，2009 年。

^③ 根据 2009 年《中国统计公报》和《浙江统计公报》相关数据计算。

^④ 王建：《用城市化创造中国经济增长新动力》，见中国宏观经济信息网。

小、民、加”的特色优势，由于缺乏城市化的整合提升，越来越显现出“小、低、散、弱”的先天不足。^①再加上进入新世纪以来不断遇到资源性、结构性、素质性和体制性等矛盾问题困扰的“成长烦恼”，使得浙江转变经济发展方式比全国形势更加紧迫、任务更加艰巨。如何加快转变经济发展方式，有很多办法可以选择，但加快推进城市化，无疑是最重要的突破口和着力点。这是因为，“工业化是发动机，城市化是工业化的提升器”，要提升工业化必须要加快推进城市化。

目前，浙江发展虽说已进入工业化后期阶段，但城市化还处在中期阶段，这种发展不对称，必然成为浙江提升工业化水平、加快产业结构调整的一大瓶颈，而这只有通过加快推进城市化才能打破。再者，从最直观的角度看，商贸物流、科技教育、金融保险、信息资讯、文化创意、休闲服务等第三产业是依托城市尤其是大城市发展起来的，没有发达的城市化就不会有发达的服务业。浙江要加快发展服务业，努力形成三二一的产业结构，必然需要城市化的大发展大提高。

同时，众多理论和实践证明：城市化能有效促进人才、科技、教育、资讯等高端要素集聚，为产业结构调整和优化升级提供平台和支撑；能有效促进水电气、交通道路、医疗卫生、文化设施等的共建共享，提高人民的生活质量；能有效促进土地、资金、淡水等资源的节约集约利用和集中治理各类污染，建设资源节约型和环境友好型社会。因此，浙江加快转变经济发展方式应从城市化破题，积极探索以城市化提升工业化和发展壮大服务业的新模式。

（四）城市化是浙江增创区域竞争优势的制高点

中国经济的快速发展是靠区域经济非均衡发展推动的，而且率先崛起的是城市这个点而不是农村这个面。过去中央先后实施的经济特区、浦东开放开发、西部大开发、东北振兴、中部崛起等政策，实际上受益最大的是这些地区城市的发展，并由此带动周边地区的发展。所以，城市历来是区域经济发展的制高点。大家熟知的世界 5 大城市群和每年花样繁多的世界城市、中国城市排名，都验证了一个事实，即区域经济竞争力取决于大城市的发展和城市竞争力的提升。美国之所以强大是因为世界 5 大城市群中美国占 2 个、全球城市竞争力最新排名前 10 强中美国占 2 个，其他发达国家则占了前 10 强的绝大多数。从浙江实践看，一方面，浙江区域经济的快速发展得益于城市甚至是农民办城市如龙港农民城的发展，1978 年浙江设市城市只有 3 个、建制镇 167 个，途经几次调整，到 2009 年分别发展为 33 个和 750 个，成为区域经济发展的高地，杭州、宁波、温州 3 大城市更是全省经济发展的领头羊。^②

另一方面，浙江的城市还不够大也不够强，尤其是这些年，由于更多地重视县域经济和小城镇的发展，大城市发展缓慢，城市竞争力出现弱化趋势。如在 2009 年 4 月中国社会科学院发布的 5 城市竞争力蓝皮书 6 中，浙江没有 1 个城市进入前 10 强，11 个设区市有 7 个名次有所下降，最多下降了 9 位。这应该引起我们的重视。从发展规律和发展趋势看，未来区域经济的竞争很大程度上是中心城市的竞争。因此，加快推进城市化，有重点有选择地培育和发展区域中心城市，积极抢占区域经济的制高点，应是浙江发展的战略选择。

二、以城市化为主导推进城乡一体化要在高起点上研究解决新问题

实施以城市化为主导的城乡一体化战略，浙江有着较好的基础、条件和优势。改革开放 30 年多来，经过几届省委、省政府和全省上下的努力，浙江城市化走上快车道，并由此带动了人口、产业和资源要素的集聚发展，带动了城乡居民收入水平的快速提高，带动了城乡面貌的焕然一新。

其主要经验和做法：一是率先实施城市化战略，不断完善城镇体系规划，制定《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》，30 年来城市化率由低于全国 4 个百分点到高出全国近 12 个百分点，平均每年提高 1.5 个百分点，约有 2300 多万农民转化为市民。二是率先拆除城乡樊篱，积极探索打破城乡分割的户籍制度，制定出台《浙江省流动人口居住登记条例》，努力破除阻碍城

^①郭占恒：《以“重、大、国、高”优化提升“轻、小、民、加”》，《浙江社会科学》2009 年第 6 期。

^②张苗根：《浙江城市化 30 年》，浙江人民出版社，2009 年。

市化进程的体制和政策障碍。三是率先推动以产业集聚带动人口集聚，发展块状经济和特色工业园区，引导农村工业向城镇集聚，提高工业集中度，增强城市功能和集聚辐射能力。四是率先实施“千村示范万村整治”、“千万农民饮用水”、“千万农村劳动力素质培训”，以及交通道路、广播电视“村村通”等工程，促进城市基础设施向农村延伸，公共服务向农村覆盖、城市文明向农村辐射。五是率先提出新型城市化理念，坚持以人为本，走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路。^①

当然，站在较高的历史起点审视浙江的发展，不难看出，浙江城市化及城乡一体化发展早于全国，但遇到的矛盾和问题也早于全国。当其他一些省份学习借鉴浙江经验和做法的时候，浙江则面临一些新的矛盾和问题亟待研究解决。

（一）强县弱市问题

一直来，浙江实行“省管县”的财政体制，自1992年始已先后进行四轮“强县扩权改革，2008年底又实以城市化为主导推进浙江城乡一体化发展的战略思考强县和强县扩权”为主题的新一轮改革，把部分经济社会管理权限扩大到所有县市。从实践看，浙江“省管县”的财政体制，充分激活了县域经济发展的动力和活力，促进了城乡统筹和一体化发展，支撑了经济大省的建设。但这也带来一个问题，就是区域中心城市发展缓慢，甚至出现中心城区经济实力小于县市的“小马拉大车”现象，这又成为浙江经济大而不强的一个原因。

2009年，绍兴县生产总值608.26亿元、财政总收入75.73亿元，而绍兴市区分别仅为382.46亿元和69.16亿元；义乌市生产总值493.33亿元、财政总收入69.16亿元，而金华市区分别仅为322.32亿元和47.24亿元。还有一些中心城区经济总量与县市相比也显得过小，如嘉兴市区总产值458.51亿元，财政总收入77.9亿元，而海宁分别为348.95亿元和43.96亿元，台州市区与温岭市也是类似现象。^②

这样就形成一个明显反差：浙江县域经济在全国是强的，百强县曾占全国的近1/3，而中心城市在全国是比较弱的。在长三角16城市中，除上海外，浙江有7个城市，江苏有8个城市。2009年，浙江7个城市的GDP总量、财政总收入、投资总额分别只有江苏8城市的62%、57%和53%。如果就单个城市平均规模比较，这3个指标浙江也只有江苏的71%、65%和61%。从全国范围来看，中国社会科学院公布的52008年中国城市群竞争力排名6中，浙东城市群在全国30个城市群中，综合竞争力排18位，成长竞争力排26位。由此可见，在长三角南北两翼中，浙江城市发展相对较弱；在全国城市群发展中，浙江也相对滞后。

（二）农民进城难与离乡难双重障碍问题

由于长期实行城乡分割的二元体制以及“工业化超前，城市化滞后”的发展模式，大量农村人口尤其是农民工未能及时在城市落户，失去了许多低成本发展城市化的机会。今天，当浙江大力倡导和鼓励农民进城落户时，发现不仅附加在市民身份上的各种利益有了发展和固化，而且附加在农民身份上的各种利益也有了发展和增值，形成农民进城难与离乡难的双重障碍。

一方面，农民进城门槛越来越高，没有能力在城市落户。现在农民进城的户口迁移政策，大多与学历、投资、住房、职业等挂钩，城市的教育、医疗、社保等个人缴费比较高，子女入托入园入学不要说交赞助费，即使不交其高昂的费用也吃不消。再加上目前居高不下的房价，即使“敞开城门”农民也难以落户生根。

另一方面，农民的承包地、宅基地以及集体财产分红等不断升值，不愿意进城落户。近年来，随着国家各种支农惠农政策的加大和农村经济的迅速发展，农村户口背后的利益链条越来越长，而城市户口背后的利益链条越来越短，导致城市拉力不足

^①郭占恒：《城市化：一石激起千层浪——浙江城乡一体化发展的新探索》，《浙江现象与浙江学术》，光明日报出版社，2008年。

^②中国城市化率根据2010年3月29日国家发改委公布的数据显示。浙江城市化率见赵洪祝2010年5月15日“信息化与城市发展”主题论坛致辞。

而农村推力不够。据有关调查，目前浙江办理“农转非”数量逐年下降，由2004年的57.7万迅速下降到2009年的18.9万，降幅达66.96%，其中去年因土地征用“被农转非”的就占了54.6%。在流动人口中“离乡不离土”也越来越多，2009年省内流动人口306.2万，真正离乡又迁户口的只有30.7万，比以前大为减少。^①不仅如此，现在要求“非转农”的群体也越来越多，甚至成为一个社会问题。此外，各级城市吸纳农民进城落户的积极性也不高，主要是担心农民大量涌入城市，会迅速增加教育、医疗、社保，以及水、电、气、交通、环保、管理等公共支出，加重财政负担重。

（三）城市管理权限与责任不匹配问题

中国的城市管理权限不完全是按人口和经济社会发展需要设置的，而是按行政级别设置的。有人把城市概括为7个行政级别，即准国级，包括香港、澳门2个特别行政区；正部级，包括北京、上海、天津、重庆4大直辖市；副部级，包括14个副省级城市；准副省级，包括除上外的所有省会城市和国务院批准的唐山市、大同市、包头市、鞍山市、抚顺市、吉林市、齐齐哈尔市、无锡市、淮南市、洛阳市等10个“较大的市”；正厅级，一般地级市；副厅级，省直管县级市；正处级，一般县级市。不同的城市级别有着不同的机构设置、人员编制和管理权限。浙江经济社会发达，对外开放程度高，经济活力又主要在县域和乡镇，小城市和小城镇发展很快，许多城镇的外来人口早已超过了本地人口，有的按人口规模已超过小城市、中等城市甚至大城市的标准，但由于行政级别的限制，导致行政管理权限与实际管理内容“权责”不匹配。

比如，义乌市目前本地户籍人口73万，外来人口125.8万，常住外商1.3万，总人口已突破200万，而且集聚了47个少数民族，经济发展和社会管理工作十分复杂和繁重，但作为县级市，许多权限要靠省市下放甚至争取中央授权。再比如，温州的乐清市柳市镇、瑞安市塘下镇、永嘉县瓯北镇、平阳县鳌江镇、苍南县龙港镇等经济比较发达，工业经济总量超过数百亿，常住人口20多万，有的相当于内地的好几个县，但由于没有土地规划权，没有执法权等，“责大权小”的问题成为制约当地经济发展和社会管理的瓶颈，严重影响城市化的健康发展。

（四）“城市病”问题

“城市病”是城市化进程中因城市缺乏科学规划、建设质量不高、社会管理不善而导致的失衡和无序现象。“城市病”不是某个国家所特有的，各国“城市病”的症状也各不相同。过去，我们曾片面地认为只有资本主义国家才有诸如“贫民窟”、交通拥堵、城市污染等“城市病”，现在看来这是一种需要及早预防和治理的普遍现象。

浙江尽管在城市化进程中高度重视了城市的规划、建设和管理，但城市化进程的速度、城市扩张的规模、建设项目铺的摊子、外来人口的涌入等，不断超出我们的规划想象和管理能力，不可避免地也患上了“城市病”。

一是交通拥堵严重。浙江经济发达，私家车增长十分迅猛，不仅大城市，即使一些中小城市甚至住宅小区也是车满为患，堵车成为常态甚至成为一个社会问题。

二是环境污染严重。由于建筑工地多，机动车多，垃圾生成多，合成洗涤剂使用多等，使城市的烟尘、灰尘、尾气等集聚城市上空，形成“热岛”效应，有些城市甚至难以找到垃圾堆放处和有效处理办法，各种光污染、噪音污染、电磁波污染也严重影响人们的身心健康。

三是灾害隐患严重。一般城市地下建有给水、污水、雨水、通讯、供电、供热、供气等七种管线，受承建单位不同和建设条件限制，往往不能同时规划、同步施工、统一管理，甚至重地面轻地下，使得城市道路经常“开膛破肚”，“马路拉链”随处可见，水、气泄漏和“水淹城市”等时有发生，抵御自然灾害的能力十分脆弱。

^①根据2009年浙江统计快报。

四是“城中村”问题严重。许多城市在城乡结合部或城市新区，由于土地权属和使用混乱，农民建造了大量违章建筑，或自住或廉价出租，吸引了大量人员复杂的流动人口，这里往往生活服务、环境卫生、交通运输等市政配套设施缺乏，“脏、乱、差”严重，安全隐患多，社会治安问题突出。

此外，还有城市生活成本高，就业压力大，公园绿地少，人与人之间缺少亲情接触等，也易带来城市人的心理健康问题。当然，“城市病”与贫穷落后的“农村病”相比，属于发展中的问题，只有通过加快城市化才能解决。

三、以城市化为主导推进城乡一体化发展的思路和路径选择

今后一个时期，中国及浙江发展的最大趋势和动力是城市化。正如美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨所说，中国的城市化和以美国为首的新技术革命是影响 21 世纪人类发展的两大关键性因素。这很有道理。新技术革命将为人类可持续发展提供源源不断的技术支撑，而中国 7 亿多农村人口的城市化将为人类可持续发展提供源源不断的劳动力和市场需求。

面向未来城市化加快发展的趋势，浙江应站在较高的历史起点上，顺应城市化发展带来的一些重大趋势性变化，坚持以城市化为主导，正确把握和处理“城”与“乡”的关系，积极探索以城带乡、城乡联动、城乡一体化发展的新路子。

（一）顺应长三角城市群快速崛起的趋势，以城市群为主形态加快推进城市化

近年来，大量研究成果表明，中国已到了形成世界级城市群的时候了，而且最被看好的是长三角城市群。浙江城市群是长三角城市群的重要组成部分，但过去由于多方面的原因发展相对滞后，成为长三角城市群中比较塌陷的地区。要改变这一“北强南弱”的局面，可以考虑的思路是“抓两头带中间”。

一方面，积极发展中心城市，引导城市组团化发展，把杭州、宁波、温州都市圈和浙中城市群建设成为带动全省率先发展、转型发展的战略区域，着力提升都市圈的区域极核，扩大区域规模，增强经济实力，提升综合服务功能。尤其是省会城市杭州，要充分发挥作为全省经济、政治、文化中心的优势，以打造超级大城市、综合实力进入全国 10 强为目标，加快人口、产业、企业以及科技、教育、文化、金融等高端要素的集聚，使之成为全省乃至长三角城市群中的重要龙头，改变浙江城市群中“群龙无首”或“龙头弱龙尾长”的状况。

另一方面，实施中心镇培育工程，加大中心镇建设力度，加快培育发展一批现代化小城市，使中心镇成为城市化进程的重要节点，不断提升中心镇在统筹城乡发展中的地位和作用。应把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为重点，放宽中小城市和城镇户籍限制，吸纳有条件的农民工特别是新生代农民工转为城镇居民。同时，以设区市和经济强县市为基础，加快培育区域中心城市，扩大城市规模，提升城市功能，增强对周边地区经济的带动作用。

（二）顺应新型工业化、新型城市化和新农村建设联动发展的趋势，以信息化为粘合剂加快推进城乡一体化

工业化、城市化是迈向现代化的两个轮子，也是解决“三农”问题的两条路径。跳出“三农”发展“三农”，就是要用工业化的理念发展农业，用城市化的理念发展农村，最终使农民市民化。在这一进程中，由于人类已进入信息化时代，城乡尤其是城市基础地理、基础设以城市化为主导推进浙江城乡一体化发展的战略思考功能的数字化、网络化、智能化和可视化的深入发展，将成为城乡联动和一体化发展的粘合剂。顺应这一趋势，浙江城乡发展的路径必将出现新的变化。

从城市看，以农村工业化特征的县域经济加快向城市经济转型，三次产业的边界越来越模糊，产业融合度越来越高，三二一的产业结构加快形成，具有要素投入智力密集性、信息技术广泛运用性、产出高增值性和服务强辐射性等特点的城市新兴

经济形态迅速成长，先进制造业、高技术产业、都市农业，以及文化创意、总部楼宇、网络服务、会展中心、金融保险、空港物流、美容保健等新兴产业将成为城市经济的主体。

从农村看，农村城市化趋向越来越凸显，如推行“三个集中”，即工业企业向规划区集中、农业用地向规模经营集中、农民居住向新型社区集中；实行“三个置换”，即集体资产所有权分配权置换社区股份合作社股权，土地承包经营权置换社保，宅基地使用权置换城镇住房或货币；开展“三个合作”，即组建农村社区股份合作、土地股份合作、农民专业生产合作等，再加上完善村庄布局规划，深入实施村庄整治，加快城乡交通一体化发展，促进农民居住向中心村和农村新社区集聚等，农村中城市化的元素越来越多。

（三）顺应城市居民生活品质不断提高的趋势，以综合治理“城市病”为重点全面改善城市人居环境

经过 30 多年改革开放和经济社会快速发展，2009 年浙江人均 GDP 达到 6490 美元，全省 11 个市人均 GDP 在 6000 美元以上的有 5 个，其中杭州 9292 美元，宁波 8653 美元^①。按照世界银行分类标准，分别达到中高收入和高收入国家水平。随着居民收入水平的提高，人民的消费需求已从生存需要转变到发展需要和享受需要，进而对城市生活品质、城市人居环境的要求越来越高。由此，浙江城市化应以提高城市居民生活品质为目标、以综合治理“城市病”为重点，全面改善城市人居环境。主要思路和举措：

一是以发展公共交通为重点治理城市交通拥堵。建议取消轿车进入家庭的刺激政策，转而加大城市公共交通建设力度和乘公共交通补贴力度，城区之间建高速轻轨，城市之间建高速铁路和高速公路，公交站、轻轨站、高铁站、空港站等有机衔接，形成立体交通网络，使之有效减少私家车的使用频率。同时，促进城区就业结构转换，鼓励居民在居住地就业或在就业地居住，减少城市人口的“钟摆式”活动。

二是以节能减排为重点治理城市污染。进一步调整城市产业结构，大力发展资源消耗少、环境污染少的新兴城市经济形态，有效控制废气、废水、固体垃圾排放并提高处理能力，广泛应用节地、节能、节水、节材的技术和设计，提高城市建筑水、电等的自我循环能力。

三是以建设“森林城市”为重点治理城市“热岛效应”。实施城市增绿扩绿工程，合理规划绿地布局，充分利用城市现有的山林、水体、地形、地貌、植物等自然资源，多种适宜本地生长的香樟、桂花等优良树木，不种费水费工的外来花草，使所有的城市空地绿树成荫，形成“森林城市”气候，改善城市生态环境。

四是以规划建设管理为重点治理“城中村”。“城中村”既是城市问题，也是农村问题，是城市与乡村如何实现协调发展的问題。解决“城中村”问题需要政府从统筹城乡发展和保护原村民利益出发，加强对城市建设节奏和时序的调控，协调好村民利益和城市发展总体利益的关系，从治理“脏、乱、差”入手，将“城中村”统一纳入城市规划建设管理体系，并建立起防止产生新的“城中村”的有效机制。

（四）顺应城乡利益统筹兼顾的趋势，以创新户籍制度和土地制度为重点深化城乡配套改革

加快城市化是一场深刻的经济社会变革，关系到城乡居民切身利益的重大调整，是牵一发动全身的系统工程，需要双向用力：既要降低城市准入门槛，增强城市的吸引力和拉动力，又要鼓励农民离土离乡，增强农村的向外推力，形成进城人口离乡又离土、进城又喜城的政策导向机制和社会环境。在深化户籍制度改革方面，关键是取消附加在户籍上的各种福利，实行公共服务同城同地同待遇。

^①人均 GDP 按常住人口计算，见 2010 年 2 月 21 日新华网报道。

主要思路有：打破城乡二元户籍制度，实行按居住地登记的制度，从户籍上取消农民市民的身份。在就业上取消城市优质岗位对外地人口的限制，本地人、外地人公平竞争，逐步提高最低工资标准，缩小最低工资与城市职工平均水平的差距。切实稳定房价，建设一批适合农民工居住的廉租房，并将符合条件的进城农民逐步纳入城市居民住房保障体系。加快城乡社会保障并轨尤其是便于异地有序流转衔接，解决好进城子女入学、就医、失业和养老保险等社会公共服务和社会福利，取消各种名目的赞助费，让进城农民子女与城市居民一样享受城市义务教育。

在深化土地制度改革方面，应积极尝试建立城乡建设用地增减挂钩机制，在严格实行占补平衡的前提下，为城市扩容创造条件。农民进城需要住房和社保这两项基本保障，所以政府应以进城农民交出宅基地和承包地为条件，为他们提供这两项基本保障，这种“二换二”的模式将把大规模城市化和农村的“新土改”有机联系起来。总结推广嘉兴、杭州等地“以宅基地换住房、以承包地换社保”的做法，关键是利益补偿，要让农民在“两分两换”过程中有利可图，甘心情愿地进城落户、安居乐业。除此，还有两项改革对浙江推进城市化也至关重要。

一是实行强县与强市并举战略。顺应县域经济向城市经济转型的趋势，在继续实行强县扩权政策的同时，更多探索强市发展的政策，如通过统筹市域规划，适时调整行政区划，打破按行政区划收取过路费、过桥费、资讯费等规定，增强城市对周边地区的集聚和辐射能力。

二是按照“权责一致”的要求调整城市管理权限。现行的县市和乡镇扩权尚属“恩赐性”政策，既缺乏法律依据，也容易在执行中被有关部门打折。建议国家或省里抓紧研究按城市发展需要赋予经济社会管理权限的政策，比如打破市、镇的行政级别限制，规定多少人口和经济总量可县改市、县改区或镇改市，可配多少部门和警力，多少车辆可设年检站，多少进出口额可设海关，多少外国人可设外国人管理机构，多大经济规模可设银行机构和拥有一定的规划、项目审批权等，真正还权于市，还权于镇，使管理权限与管理责任一致起来。

参考文献：

①张苗根：《浙江城市化 30 年》，浙江人民出版社，2009 年。

②郭占恒：《城市化：一石激起千层浪——浙江城乡一体化发展的新探索》，《浙江现象与浙江学术》，光明日报出版社，2008 年。

③浙江省发展和改革委员会编：《城市化：统筹城乡新发展》，浙江大学出版社，2004 年。

④金逸民、张军主编：《中国小城镇发展战略研究》，中国农业科学技术出版社，2003 年。

责任编辑：毛伟