

# 新型城市化进程中的资源环境问题

牛凤瑞

城市化与城镇化是同一概念，只是背后的政策含义有不同侧重。本讲义使用城市化概念亦有所指。

积极稳妥地推进城市化是我国**低成本地**实现社会主义现代化的必由之路，新型城市化则是我国实现城市化的历史必然，也是扩大内需最大潜力所在和转变发展方式的基础平台。我国经济社会发展受到资源环境越来越强的约束。把两者作为一个问题来分析，具有针对性和复合性。

人多地少的基本国情、社会主义初级阶段、资源禀赋和大国经济特征是认识和把握我国新型城市化进程中资源环境问题的逻辑起点。

## 一、当前我国城市化的若干热点提法评析

何谓积极稳妥地城市化？所谓积极的城市化，就是要提高城市化自觉，不要以各种似是而非的理由抑制城市化进程，一有风吹草动就拿城市化开刀。

所谓稳妥的城市化，就是遵循城市化的客观规律，不要急于求成，奢望在短期内解决城市化的所有问题。

城市化的本质是农村人口向城市聚集，城市的本质是人口和非农产业在空间上的大规模高度聚集。一些时髦的提法或于解决实现问题无补，或极易造成误导，干扰正确的城市化决策。

### 1. 我国城市化总体形势判断

我国的城市化是快了还是慢了？是超前、冒进，还是滞后于经济社会发展的客观要求？不同的总体形势判断决定着城市化政策取向。

## 2. 如何看待城市病

拥挤、污染、占地、公共安全、农民工问题、社会保障问题、高房价问题等等是城市病，但在很大程度上又是取得城市化效益必须支付的成本。

城市化的成本与收益比较：城市有更深度的社会分工、更快的技术进步、更高的要素配置效率，为工业化提供依托，为服务业提供规模化需求。

城市有城市病，农村有农村病；大城市有大城市病，中小城市、小城镇有中小城市和小城镇病。

## 3. 城市化要以人为本

城市是人类文明高度发展的产物，城市化是人类共同的理性行为，为了人们生活得更美好是建设城市的根本目的。城市化当然要以人为本，但关键是如何实现以人为本。

科学发展观是四句话，是一个完整的科学体系。

城市化是社会结构和利益结构大变动时期，不仅要高举人权的旗帜，民生的旗帜，也要讲集体主义，正确处理局部与全局、近期与远期的关系。

## 4. 城市化水平不是越高越好

城市化水平也不是越低越好。一个大多数居住在农村的大国，要实现现代化是不可想象的。基本国情决定了我国必须有一个较高的城市化率。我国城市化水平刚刚达到世界平均水平。大讲城市化水平不是越高越好，对积极稳妥地推进城市化意味着什么？

## 5. 城市化速度不是越快越好

试问：难道城市化速度越慢越好？近十多年来我国城市化率每年上升1个多百分点，有以往多年抑制城市化积累的能量集中释放的原因。以后每年增加0.7-0.8个百分点亦属高速度。在城市化率达60%-70%以后，速度降下来也属正常。

## 6. 城市化由速度向质量转型

十多年来我国城市化速度每年上升1个多百分点，城市化质量总体上在提高，还是在下降？为什么总是把速度与质量对立起来，而看不到两者是辩证的统一？以人为手段减缓城市化速度达到质量提高，还是在城市化快速或正常进程中提高质量，那一种思路更符合中国的国情？

我国的土地的城市化速度快于人口的城市化速度，是阶段性的必然现象。

## 7. 大中小城市协调发展

规律放置四海皆准，是如何遵循问题。战略是达到目的手段，具有阶段性。大中小城市协调发展是目标，在中国正确，在美国也正确。今天正确，明天还正确。

长期的崇小抑大，重点发展小城镇的效果如何评估？一直鼓励发展中小城市，为何赶不上大城市的发展？

大中小城市和小城镇是一个有机的城市规模结构体系，各自发挥着不同的不可相互替代的功能，各有其存在的依据和规律。

## 8. 半城市化（农民工现象）

半城市化不是理想的城市化，必须改变。但半城市化总体上是社会的进步，还是社会的退步？农民工现象对我国现代化建设是利大于弊还是相反？长久的农民工现象对和谐社会构成潜在威胁，农

民工市民化是大势所趋，但一步到位的可能性不大，重要的是需要在改革城乡分割的体制、制度上下功夫。

## 二、何谓新型城市化？

与外国相比，中国城市化有共性，也有其个性

中国新型城市化应包含两个方面内容：一是不同于外国之处，二是不同于传统城市化之处。

### 1. 城乡居民平等共享发展成果的城市化

这是社会主义制度的本质要求，也是和谐社会、现代社会的本质体现。

### 2. 政府主导和市场发挥资源配置基础作用相结合的城市化。

由上而下和由下而上相结合，一方面发挥体制优势，协调各种利益关系，减少城市化社会成本；另一方面发挥市场配置资源的基础作用，减少行政失灵，提高资源配置效率。

### 3. 资源节约和环境友好型的城市化

### 4. 内生动力和外部力量共同推动的城市化

推动城市化的主体是内生动力。但对全国：有外国资本推动；对中西部：有外部区域资本推动，将加快一定时期、一定区域的城市化进程。

### 5. 多元动力推进的城市化

工业化、服务业、非农产业发展均对城市化进程发挥推动作用，但根本的动力是人们对美好生活的追求。

### 6. 就近进城与跨区域进城并存的城市化

这是大国城市化的重要特征。就近进城，较少文化、语言冲突，降低迁移成本；跨区域进城，在全国范围内优化人口空间配置，全国跨区域流动的农民工大约有 7000 万。

就地城市化？农村发展的城市就再不是农村。农村城市化的实质是农村现代化。农村工业化？将支付极高的工业化的分散成本，乡镇企业总体上风光不再的根源在此。

### **7. 集中型的城市化：**

四层含义：一是一个较高的城市化率；二是大城市人口占城市总人口的较高比重；三是若干个不同等级的都市密集区的形成与发展；四是城市空间的紧凑型布局。

### **8. 多样化的城市化**

城市化发展阶段、城市化动力、城市化发展的方式等呈现区域差异性。各区域城市化不可能只有一个模式。

## **三、我国资源环境问题的再认识**

在新型城市化进程中突破资源环境约束，首先要有顶层设计，而顶层设计要有正确的理论思维。

### **1. 我国重化工业阶段可以缩短，但不可逾越**

14 亿人口的大国现代化，物质基础设施建设离不开重化工业提供的物质保障。靠国际贸易满足 14 亿人口现代化建设对重化工业产品需求决无可能。

### **2. 我国资源环境消耗强度要降下来，但消耗总量仍将呈上升趋势**

我国单位 GDP 排放要降下来，但排放总量将持续上升。估计追到 70 亿-80 亿吨标煤左右才可能迎来发展与排放的拐点。

一个企业应否淘汰，不在于其排放和污染的大小，而在于其产品有无市场需求。有市场需求而又无经济性的替代产品，将是此处不生产而彼处生产，即产业的区域（国际）转移。我国制成品的净出口，是国际分工所致，实质上也是为发达国家减排。

### **3. 推进节能减排，是我国应对资源环境问题核心战略**

节能减排、提高能源使用效率是转变发展方式的重要内涵，也是我们一直在追求的目标。即使没有全球气候变化的应对，节能减排也是破解资源环境约束的基础性环节。

### **4. 节能减排的基点是科技进步和发展路径的调整**

高效节能技术装备的研发与推广应用：水电油气热生产的高效设备，高效率的发动机、工作母机、运输设备等。

理顺资源环境价格体系；

保护资源环境成本的补偿机制；

树立和形成节约资源的风尚。

### **5. 加快科技进步关键在于体制改革**

知识产权保护；

科技进步风险投资；

人才队伍建设：人力资本充分发挥作用两个基本条件，一是无生活后顾之忧，二是自由思想的空间。

**6. 减排（减量）、治污（循环资源化、再利用）、建设美丽中国（再造秀美山川）、建设防灾减灾体系是我国应对资源环境问题的四大领域。**

**7. 应对全球气候变化实质上是个国际政治问题，是争得国际话语权问题。**

人类对地球生态的演化，太阳系和宇宙演化的认识仍处于初级阶段，对地球气候变化仍有诸多的未知。把近百年来气候变化主要归结于人类活动，依据并不充分。这是另一种形式的“人定胜天”！

## **四、建设低碳城市**

相近概念还有绿色城市、生态城市、环保城市、田园城市、宜居城市等等。

建设低碳城市是推进新型城市化的基本内涵之一，也是破解新型城市化进程中资源环境约束的主要抓手和平台。

### **1. 城市是建设两型社会的重心**

武汉都市圈和长株潭城市密集区被确定建设两型社会试验区体现了中央的战略考量。11 大都市密集区占全国国土面积的 6%，人口占 30%，GDP 产出占 60%，今后其人口和产业占全国比重还将提高。

### **2. 城市是节能减排的重心**

城市是产业和人居中心，是资源能源消耗的主体，当然也是节能减排的主体。

享受同等生活水平，在城市消费比在农村更节约

### **3. 城市不仅有更高的要素配置效率，而且具有更高的污染治理效率**

集中的消耗必然造成集中的排放，排放超过自然净化能力，必然造成污染。而集中的污染又为集中化治理、规模化治理提供了前提。

### **4. 把握建设低碳城市的五个节点**

#### **①基础在低碳产业建设**

制造业占碳排放总量的 60% 以上，其中化工、冶金、炼焦、非金属矿物制品制造又占制造业排放量的 3/4 以上，我国碳排放 70% 以上来自燃煤，而发电和热力生产又占燃煤的 50% 以上。

#### **②重点在低碳建筑建设**

我国每年建筑施工面积 50 亿 m<sup>2</sup>，占世界的一半以上。包括建筑物建设，运行维护和拆除在内，广义建筑物能耗占社会总能耗的 40%。

### ③重要方面是低碳交通建设

交通占石油消费的 40% 以上

### ④基本目标是低碳生活方式的形成

改变浪费性、奢侈性、炫耀性消费陋习，形成科学、健康、合理的消费风尚。

### ⑤关键在低碳管理体制建设

## 5. 低碳城市发展评价

评价指标选择要有针对性、可得性和经济性。

一级指标	序号	二级指标	单位	说明
低碳产业	1	单位 GDP 排放量	吨/万元	
	2	主要产品排放量	公斤	
低碳建筑	3	低碳建筑比率	%	
	4	节能原材料使用比率	%	
低碳交通	5	节能环保汽车、新能源汽车保有比率	%	
	6	绿色出行比率	%	
低碳生活	7	每万元生活支出能源消耗	公斤	
	8	节能家电普及率	%	
低碳管理	9	人均行政费用支出	元/人	
	10	低碳激励和限制政策完善和执行		

## 五、新型城市化进程中破解资源环境约束方略

西部地区工业化总体上处于初中级阶段，城市化水平较低，推进新型工业化、新型城市化任务更为艰巨。但具有资源相对丰裕，

环境空间较大和后发优势。破解资源环境约束，首先要在更高层次上进行战略把握。

**1. 以积极稳妥地推进新型城市化为基础平台，在更高层次上统筹把握发展与资源环境的关系。**

## **2. 满足合理的城市化用地**

突破土地政策约束，协调征地拆迁中利益关系。

合理的城市化用地是更集约的用地，满足合理的城市化用地不会威胁我国的粮食安全，城市化用地增量与农村居民点用地减量之间存在着后者大于前者的置换关系。

认识土地在当代的四大功能：

土地财政是实现社会再分配的重要杠杆。征地拆迁的核心是城市土地升值收益的合理分配。不仅是直接相关方的利益关系协调问题，而且关系到市民整体和农民整体的利益协调。

## **3. 统筹城乡，实现城乡一体化发展**

我国农村相对不发展的深层根源在于城市的相对不发展。一个大多数人生活在农村的大国现代化是不可想象的。城乡一体化发展不是城乡同步发展。以城带乡的前提是城市的率先发展，城市带动能力的强大。城乡一体化发展政策基点，一是农村居民拥有迁居城市的自主选择权，二是已经进城的农民平等享有市民权力，三是逐步实现城乡公共服务的均等化。为此，一要消除城乡二元的户籍制度，二要改革城乡二元的土地制度。

## **4. 正确处理工业化、城市化、信息化与农业现代化的关系**

农业是国民经济的基础，但农业不具有物质财富的代际积累功能。一个社会从事农业生产的人越多，社会财富积累能力越弱。

工业化为农业现代化提供物质技术装备，城市化为农业现代化提供产品市场和剩余劳动力就业空间。工业化为城市化提供动力，城市化为工业化提供依托。信息化为工业化、城市化、农业现代化提供技术支持，用现代信息技术装备工业化和农业，大大提高工农业生产效率，用现代信息技术装备城市是智能城市，大幅度提升城市功能和城市管理效率。

## 5. 城市的产业选择

城市产业选择不应以一、二、三产业比重孰升孰降为目的，而应以发挥比较优势为取向，是什么更赚钱干什么，而不是克隆国家的产业政策。

## 6. 实施生态移民战略

改变我国多数人土地谋生的格局，是建设美丽中国，再造秀美山川的重要前提。

生态脆弱地区、环境敏感地区的根源在于人多地少的矛盾尖锐。

退耕还林必须与退人结合起来，才是可持续的。

生态移民异地务农有成功的案例，但总体上空间有限。

生态移民与城市化相结合，不仅降低移民社会成本，更可一劳永逸解决问题。

## 7. 我国能源战略选择

“十五”、“十一五”期间我国能源消费年增长率 8.3%，以今后 20 年 GDP 翻两番，能源消耗弹性系数 0.4 计，2030 年前后我国能源消费总量约为 60 亿吨标准煤。

我国能源消费特点：

①消费总量持续增加；

- ②煤炭消耗占比较高；
- ③石油对外依赖度上升；
- ④非石化能源消费占比上升缓慢；
- ⑤能源禀赋不足；
- ⑥增加供给和减少消费受多方制约

我国能源战略选择

- ①节能优先战略
- ②技术替代战略
- ③来源多元化战略（新能源、非石化能源开发）
- ④国际合作战略
- ⑤体制改革推进战略

## 8. 深化改革，构建低交易成本的软硬环境

西部后发地区有外部资本的进入，才会有跨越发展。

资本向高回报地区流动，人才向可发挥才智的区域流动。

构建企业外部交易低成本的基础设施条件和制度环境，才能吸引外部要素进入，整合当地要素，发挥增长潜力，推进新型城市化，突破资源环境约束。

2013年4月25日