

香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2011-50

2011 年 10 月 10 日

中國城市化面臨的困境與抉擇

蔡金水

一、中國城市化當前面臨的新形勢新問題

近年來，中國城市化進程是舉世矚目的大事。得過諾貝爾經濟學獎的美國教授斯蒂格利茨說過：21 世紀人類最大的兩件事情，一是高科技帶來的產業革命，另一個就是中國的城市化。實現十幾億人口的城市化，讓十幾億人徹底轉變生產生活方式，不但是中國的大事，也是世界的大事。但是由於產生了不少問題，社會各界評價不一，引起了很大爭議，成為當前最熱點話題。大量農村精壯人口一齊湧進了大城市，全國流動人口高達 2.21 億人，一些特大城市的“城市病”日益凸顯；一些偏遠中小城鎮日趨衰落；廣大農村一貧如洗，城鄉、地域、貧富差距兩極分化；農村“空洞化”及土地使用權不能交易、抵押和繼承，導致大量土地拋荒一錢不值，農村宅基地大量閒置、浪

費；中國城市化速度與質量嚴重不平衡，甚至引發一些人提出要不要繼續城市化、城市化進程應該放緩、甚至“逆城市化”的主張。如何依照可持續發展理論，積極穩妥地推進城市化進程，是 21 世紀中國必須面對的一個重大課題。2011 年 5 月公佈的第六次全國人口普查公報和“7 月 11 日世界人口日”、“6.25 全國土地日”媒體發佈的一些資料有很多出人意料的數據，給中國經濟發展和中國城市化進程又帶來了很多變數，更引起了社會各界的廣泛關注。

第一、我國城市化的水平大大快於原來的估計。進入 21 世紀以來，中國城市化進程明顯加快，第六次全國人口普查公報顯示：截至 2010 年 11 月 1 日，我國居住在城鎮的人口已經佔總人口的 49.68%，達到 6.66 億人，比十年前上昇了 13.46 個百分點。說明十年內有接近兩億人湧入了城市定居。比起 1978 年的城市化水平 17.92%、城鎮人口只有 1.72 億人，30 年就增加了三倍。現在，2011 年我國城市化水平則已超過 50%，中國提前幾年達到了城鎮人口超過農村人口的轉折點，進入到高速城市化階段。歐洲二戰後城市化率就是 50%，但短短 50 年後，就達到了 90% 多。因此預計中國 2050 年城市化水平將超過 75%，最遲本世紀末 2100 年也將達到 90%。不論是年淨增量還是城鎮人口總量，中國都已經長期處於世界第一的位置。中國城鎮人口總量已經是美國人口總數的兩倍，比歐盟 27 國人口總規模還要高出四分之一。但是，中國城市化進程很不均衡，農業人口進城主要是湧向東部一線特大城市，造成北上廣深等一線城市人口爆炸性增長，遠遠突破了原來總體規劃確定的人口規模，並帶來了房價飛漲、交通擁堵、資源緊張、環境惡化、城市貧富兩極分化、社會矛盾多發等一系列大城市病。我國已進入了城市病集中爆發期，GDP 與居民幸福感背道而馳。以北京為例，原來的總體規劃是到 2020 年時人口總量達到 1800 萬，而現在提前十年總量就超過了二千萬。對比 1978 年的 871.5 萬人，北京 30 年間人口就增長了 2.25 倍。而據國務院發展研究中心主任李偉最近發表的講話，加上散居未登記的和短期來京

探親、旅遊、就醫、途經和居住不滿半年的流動人口一千萬，北京實際人口已達三千多萬人。因此，現在北京、上海等大城市，已經出現了不堪重負的局面，人口政策開始由松轉緊，嚴格控制人口過快增長、提高進城門檻，但又引發了應不應該限制全國人民到北京、上海來的遷徙權的鉅大爭議。

但是，與此相反，中小城市特別是偏遠地區的小城鎮、小縣城則仍在衰落，遠沒有達到預期的城市化目標。與十年前相比，很多小城鎮人口不但沒有增加，而且在不斷減少。縣域經濟、鄉鎮經濟除珠三角、長三角等發達地區和有資源可賣的地區外普遍衰落，與我們原來制訂的“優先發展小城鎮和中小城市，嚴格控制大城市發展規模，實現大中小城市均衡發展”的方針大相徑庭。因此，有人說，中國的城市化已經走入了迷途和困境。2011年8月全國工商聯召開的一個峰會，主題就是“轉型困境中的城市化進程”，探討中國式城市化還要不要繼續？如果要，是打破已經形成的利益格局，選擇一種全新的模式，還是在此基礎上進行改良？資源稀缺要求高質量的城市化進程，但在民生訴求壓力下，是否需要在質量和普惠之間達成某種妥協？說明這個問題已經引起全社會的關注。

第二、中國人口總量沒有原來想像的那麼多。第六次全國人口普查公報顯示：我國人口總量從2000年的12.7億，增加到了現在的13.4億人。在過去的十年間，中國年均人口增長0.57%，比20世紀90年代年均1.07%的增長率，少了一半。原來根據計生委的預測，中國將在2050~2060年間達到人口總數的頂峰15~16億人，現在來看，這個峰值將有可能在2030年左右提前到來，峰值不會超過14億人。7月11日是世界人口日，聯合國發表最新報告，預測全球人口將在2011年8月達到70億人，21世紀末突破一百億。而按照目前的生育率，中國人口則趨於下降，預測數據顯示，中國人口2030年左右將達到14億峰值，2100年將從目前的13.4億降至十億以下。我國也認同了這一預測。而有的專家則預測幾年後2018年或者2019

年，我國人口數量就將達到最高頂峰，出現拐點，全國人口數量，將由長期的正增長，走向長期快速的負增長。2018 年甚至會更提前到 2016 年，就可能是中國人口頂峰年份，中國大陸總人口最高峰值將在 13.7~13.75 億人，無論如何不會超過 13.85 億人。遠不是當年預測的 15~16 億人。到 2100 年將從目前的 13.4 億降至九億。也就是說，中國城鎮人口總量不會超過九億人，而不是原來預計的高達十二、三億人，比 1990 年各城市制訂的總體規劃的城鎮人口總規模之和 20 億人就差的更多了。中國各城市的總體規劃需要全面修訂。

另外，老齡化的問題比想像中的嚴重。普查顯示，60 歲以上的人口佔比達到了 13.3%。而剛剛進入老齡化社會的 2000 年，這個比例只有 10.3%。而 20 世紀 50 年代人口高出生期出生的人口又將進入 60 歲以上老年期。這次普查還發現，14 歲以下的人口所佔的比例由 2000 年的 23%，下降到了現在的 16.6%。在短短十年之內，下降了 6.4 個百分點。這說明，青少年人口正在加速減少。死亡人數超過新出生人數，人口負增長的時間將大大提前。原來預計 2015 年出現的勞動力人口總數峰值，可能提前到 2013 年。也就是說未來兩年，中國處於 15~65 歲之間的勞動力人口的總數將穩定在九億。之後，在 2020 年左右加速減少，從 2004 年開始的民工荒將不斷加劇。中國的高考人數近年也出現了大幅下降。從歷史最高的 2008 年的 1050 萬開始，以每年 50 萬人的速度在下降。現在，高等學校的錄取率已經從 1998 年的 34%，飆升到現在的 69%。全國已經有八個省市的錄取率超過了 80%，黑龍江甚至達到了 90%。各地盲目建設的大批規模鉅大的大學城將大量閒置，招不到生源。這些數據顯示，我國總人口和勞動力人口下降期、下降的速度都會超過以前的預測，中國迅速膨脹的老齡人口，和持續減少的勞動力人口恐怕會產生破壞性危機，更糟糕的是，我國目前的養老保障體系本身還存在著諸多問題。在宏觀上，中國的人口變化，將對整個經濟發展模式、城市建設、人民生活、資源佔用，帶來鉅大的影響，原來預想的城市化規模已經達不到了，相

應的很多發展規劃也都需要全面修訂。

第三、2011年“6.25全國土地日”前夕，國土資源部、住房城鄉建設部和一些媒體也發佈了一些觸目驚心的有關報道：

1、中新網2011年5月19日電：從國土部網站獲悉，5月18日，在國土資源部召開的嚴格規範土地管理視頻會議上，國土資源部部長徐紹史強調：我國當前土地國情可以概括為兩點，一是資源極度稀缺，二是利用嚴重浪費。一方面是“極稀缺”，另一方面是“大浪費”，目前我國土地利用正面臨這一悖論。根據建設部門專家的數據，1991~2000年全國城市建設用地，每年平均增加150多萬畝，2001年在三百萬畝以上，2002年上昇到五百萬畝左右。沿海各省市2010年的土地指標在2001年已經用完。

根據國土資源部的數據顯示，在1997~2000年期間，平均每年建設佔用耕地為270多萬畝；而在2001~2005年期間，該數量增加至328萬畝。在過去十年間，我國各類建設濫佔耕地呈現愈演愈烈之勢，冒進式城鎮化導致城鎮建設用地盲目擴張和無序蔓延，過度侵佔了大量的優質耕地。國土資源部在2010年全國“土地日”之際提供的材料表明，目前我國城鎮發展戰略與城鎮資源環境容量不相協調。在很多地區，脫離實際的大規劃不僅加速了土地佔用，而且造成建設用地低效利用。統計顯示，全國城市人均建設用地高達133平方米，大大超過發達國家人均82.4平方米和發展中國家人均83.3平方米的水平。已經超過大多數人均耕地資源比我國多幾倍乃至十多倍的歐美發達國家的水平，但中國不可能按照這個標準進行城鎮化。由於城鎮土地利用結構的不合理，這個高指標並沒有給大部分市民帶來生活空間的普遍明顯改善。東京人均用地才只有78.7平方米，香港特別行政區人均建設用地才35平方米，但在這樣的標準下，它們依然保持了很高的生活質量和居住環境水平，是世界上最具有競爭力的城市。由於建設用地缺乏明確的邊界控制，我國城市建設蠶食耕地現象日趨嚴

重。動輒數十平方公里甚至上百平方公里的徵地，導致大量耕地被侵佔和閒置浪費。與此同時，我國農村人均建設用地 214 平方米更是大大高於世界平均水平。南方地區農村居住點分散，北方地區“空心村”多，土地浪費現象十分突出。

目前，我國人均擁有耕地面積排在世界 190 多個國家和地區的 110 位以後。最近十年，全國新增建設用地佔用耕地 3418.9 萬畝。按現有人口增長和佔用耕地速度計算，十年或 20 年以後，我國人均耕地會減少四分之三。現在，中國 18 億畝的耕地紅線即將突破，而中國需要 28 億畝耕地才能勉強養活 13 億人口。中財辦副主任陳錫文最近表示，我們每年需要生產一萬億斤糧食，這是保障國家糧食安全的底線，按照目前畝產 660 斤的單產水平，需要大約 16 億畝耕地。另外需要 7.5 億畝要去生產蔬菜、水果、油料等農副產品。事實上現在 18 億畝耕地已經遠遠不夠了。因為耕地緊缺，我們每年需要進口大量農產品：2008 年進口 3800 萬噸大豆相當於 2.5 億畝耕地，進口 813 萬噸油脂相當於二億畝，進口的棉花相當於五千萬畝……這樣簡單一算，我們需要 28 億畝耕地才能勉強養活 13 億老百姓。在全球變暖、全國大旱、糧價飛漲的今天，我們還能抵禦迫在眉睫的糧食危機嗎？

2、2010 年 12 月 29 日，住房城鄉建設部部長姜偉新在北京舉行的全國住房城鄉建設工作會議上表示，近年來，隨著中國經濟的飛速發展，中國的城市建設也出現了前所未有的熱潮，一項調查數據顯示：中國的城鎮建築面積在五年內翻了一番，增長速度超過了世界銀行在 20 世紀 90 年代中期預言的中國建築總量十年翻一番的速度。房屋的增長速度遠高於城市人口的增長速度，人均建築面積也以極快的速度增長。截至 2009 年底，中國城鎮人均住宅建築面積約 30 平方米。超過了國民收入人均一萬美元以上中等發達國家居民的居住水平。

中國現在每年城鎮新建建築 20 億平米，今後這個速度將維持下去，到 2020 年，還將建造二百億平米城鎮建築，那時中國城鎮將擁

有建築面積 450 億平米，人均將達到 54 平米 / 人；與亞洲幾個發達國家和地區相比，中國目前城鎮人均建築面積都已經不低。即使每年由於農村移民造成增加 1500 萬城市人口的增量，每年也只要再竣工 5~6 億平米新建築，就可以維持城鎮人均建築面積不低於亞洲發達國家水平。如果每年竣工十億平米新建築，則到 2025 年，中國城鎮人均建築面積就可以達到西歐水平，如果每年竣工 20 億平米，則到 2030 年，中國城鎮人均面積就將超過美國目前的水平。然而，中國的土地，資源，能源與環境條件能夠容許我們在人均建築面積這一點上達到西歐或者美國水平嗎？高人均建築面積一定要付出高額的能源代價、高額的環境代價和高額的維護成本，而並不一定意味著高工作效率高健康居住水平。因此，這種高付出而低回報的方式決不是中國現代化建設應該走的道路。從 1998 年到 2005 年，七年間中國城鎮佔地面積就增加了一半。目前東部部分沿海城市已經出現土地供給量緊缺，無地可建的現象。城市建設必定伴隨著新建建築和配套的道路、綠地等，如果綜合的容積率按 0.7 計算，則一百億平米的新建建築將佔用土地 0.214 億畝（1.4 萬平方公里），若新建二百億平米建築如果全部佔用耕地，就將使中國耕地減少 2.4%。

3、香港《文匯報》2011 年 5 月 18 日發表文章〈雜草淹沒農村，千里良田荒了〉：

“城市擴大了，鄉村卻荒蕪了。”一個多月來，記者走訪廣東、湖南、湖北、河南四省近十個縣市，發現旱地拋荒五成左右，水田拋荒一兩成不等。比這更嚴重的是雙季稻改種單季稻的大面積隱性拋荒。南方水稻主產區統計公報顯示，包括建設、拋荒等因素，各省播種面積數年內下降數百萬畝，拋荒面積三千萬畝以上。全國拋荒面積又是多少？

記者最近在河南省部分“空心村”採訪時看到，許多房屋常年無人居住，牆皮脫落、房門朽爛，屋頂垮塌。一些群眾形容：“外面像

個村，進村不是村，老屋沒人住，荒地雜草生。”

農村建房無疑使農民的居住條件得到一定改善，但由於缺乏科學引導，村莊沒有規劃，建房無序、濫佔亂建問題嚴重；有的群眾盲目攀比，爭風水、搶地邊，院子越圈越大，佔地越來越多，個別農戶甚至大到一畝多地，造成嚴重浪費。與此同時，一些村莊由於人口大量外流，也導致不少農村建設用地閒置浪費。“空心村”到處都是。中國社科院農村所研究員黨國英等專家在湖北、山西、廣東、河南、寧夏等地的 30 多個行政村進行了調查，他們以大範圍村莊調查數據為基礎進行估算表明，我國村莊空置面積超過一億畝（近七萬平方公里），相當於全國耕地總量的 18 分之一。如果按一平方公里能住一萬人計算，這些村莊空置土地能住六、七億人！

4、2011 年 4 月 20 日天涯經濟論壇發表的文章〈中國房屋、道路、土地嚴重過剩，不需要任何理論和數據，一看便知〉：

（1）從農村到城市，到處都是長期荒廢的空置房。

（2）到處道路都長滿了雜草，道路兩旁堆滿雜物，久沒人修，建了新路丟舊路，道路上車輛稀少。

（3）農村土地丟荒或種一種作物，半死不活；城市土地雜草叢生或塵土飛揚，或破舊廠房不見人影，或陳年圈地長期不用，到處可見。各位網友請你們就地看一看你那地方，是否都是這樣子？

中國農業銀行何志成認為，中國目前不是房子太少，而是太多。對這一點的認識非常重要。今年以來的房地產市場數據證明：中國各地的在建和已完工商品房太多了，很多城市住房的空置率也太高了。僅僅沒有變現的房地產存量就有 60 億平方米左右，相當於每一個城市居民九平方米，每一個家庭 27 平方米，還有保有量中的空置房，大約有 35 億平方米。如果房價的拐點變為急跌，這些房子都會被一下子逼向市場，造成只有大幅度降價才能賣掉的情況。

2011 年 5 月 25 日牛刀發表了一篇微博〈2011 年中國 660 個城市空置住宅將超過一億套〉，他說：2011 年中國 660 個城市空置住宅

將超過一億套，可供三億人居住。各地保障型住宅因存在管理上的問題，至少有六百萬套無法出租或出售。新動工的保障型住宅繼續湧向市場。土地資源大量浪費。

2011年7月29日南方報網發表作者陳俊嶺文章〈黑金城市民間借貸催生泡沫，鄂爾多斯人均十套房〉指出：在山西、內蒙古等地，資源型城市的背後有著越來越多的億萬富豪，衆多民間資金湧入房地產，導致的泡沫風險更是不可小視。按照鄂爾多斯目前房地產開發速度，再過幾年當地人將至少擁有人均十套以上的房子。

2011年7月28日《人民日報》發表作者于猛的文章〈全國房產商囤地近18萬畝，若建成可供八百萬人住〉，指出：土地閒置與土地投機如影隨形，市場體系不健全和政府行為不規範是土地投機的兩個主要方面。從近年來暴露出的案件來看，在遴選供地對象時，有的地方不是憑市場經濟和優選的原則，而是憑關係、交情，甚至權錢交易，導致一些不具備開發資質的企業囤積、倒賣土地。目前全國房產商囤地近18萬畝，若建成可供八百萬人住。

2011年5月25日《證券日報》發表作者謝靜的文章〈十家上市房企上榜國土部監測名單〉：根據2010年年報進行粗略統計後，發現僅受監測的十家上市房企持有的土地儲備建築面積至少為3.5億平方米！以70~140平米的戶型計算，折合商品住宅250~500萬套左右，相當於全國商品住宅近一年的銷量。按每套能住三人計算可供750~1500萬人住，可供他們各自開發七、八年，甚至超過十年，還有的房企持有的土地儲備夠它一百年的開發量。

近年來，隨著國內樓市快速昇溫，建設用地價格一路飆昇，各地“地王”頻現印證了這一點。但一些開發商為追求更高利潤，採取拖延工期、分批開發等多種手段，人為放慢項目開發進度，囤積、炒賣土地行為時有發生。日前曝光的泛海建設集團股份有限公司在北京繁華地帶購置的四塊土地閒置六年，期間五次調整建設規劃，據估算六

年間開發商僅靠坐收土地和房地產自然昇值的利潤就超過二百億元，囤地暴利令人觸目驚心。

5、2011年5月19日《21世紀經濟報道》發表文章〈房地產“鬼城”再調查：復活最長或需上百年〉：

60平方公里的松江新城、260平方公里的京津新城、155平方公里的康巴什新城……這些都是迄今為止國內知名的“鬼城”。嚴格意義來說，上海的新江灣城也是一個微型的“鬼城”。調控日益嚴厲的背景下，曾經遍佈全國許多地區空城化狀況嚴重的房地產新城（又稱“鬼城”），作為中國房地產泡沫的“終極產物”，如今又是何種境遇？

這些鬼城的真正復活還有很長的路要走，如果各地政府部門新城開發終極目標不改變，“鬼城”復活將是一廂情願。更有甚者，按照常規速度測算，國內個別“鬼城”要達到規劃人口導入目標，所需時間可能是一百年。而一百年後，這些房子還能存在嗎？

6、2011年5月26日新華房產〈屢禁不止的違法用地，香河模式冰山一角，囂張圈地無視黃牌〉：

在現行的中國土地管理模式之下，相關法律法規並不少見，但形勢嚴峻：土地違法仍量大面廣。為何土地違法依然居高不下，且地方政府往往成為違法的主體？

對於最近披露的萬科香河項目涉及的違規徵地問題，這並不是經由媒體曝光並得到處罰的第一例違規徵地現象。近年來，我國各地違法用地一直屢禁不止，逐年擴大。國土資源部部長徐紹史介紹，“十一五”以來，全國各省市每年上報的建設用地需求在1200萬畝以上，每年土地利用計劃下達的新增建設用地指標只有六百萬畝左右，缺口達50%以上。“十二五”時期，隨著工業化、城鎮化加快推進，建設用地供求矛盾還將進一步加大。這個矛盾怎麼解決？許多地方仍然是老辦法：未批先佔、少批多佔、以租代徵……2010年，中國發現違法用地案件就有5.3萬件，涉及土地面積41.8萬畝，其中立案查處

違法用地案件 2.8 萬件。一邊從農民手中強制低價拿地，一邊在建設中大肆揮霍用地。我們去看一看，那些林林總總的新城區、遍地開花的工業園，是怎樣的氣派；還有為數不少的高爾夫球場、方圓數里的大學校園，是多麼的壯闊。這就是我們解決矛盾的辦法嗎？官方披露數據顯示，中國農村每年發生數萬起群體性事件，接近 50% 都與土地徵佔有關。最近發生的撫州連環爆炸事件又是徵地拆遷引起的。照此下去，還談什麼建設和諧社會？

7、2011 年 2 月 17 日中國經濟網〈中國地耗怪象：GDP 增長對土地佔用量達日本八倍〉：

說起國情，我們總會想到一個詞：人多地少。確實如此。截至 2010 年底，我國耕地總數不足 18.26 億畝，已接近 18 億畝的紅線。人均耕地不足 0.1 公頃，不到世界平均水平的二分之一、發達國家的四分之一，只有美國的六分之一、阿根廷的九分之一、加拿大的 14 分之一。我國可以利用的土地資源並不豐富。然而，一邊是極度緊缺，一邊卻是揮霍浪費。大馬路、寬廣場、豪華辦公樓、閒置工業園……這一切的一切，真的是我們可以承受的嗎？真的是發展所必需的嗎？為此，半月談記者分赴江西、重慶、河南、廣西、北京等地採訪調研，所見所聞讓人揪心。土地粗放使用的方式仍在延續，而建設用地的缺口卻越來越大。土地，正在成爲與能源一樣制約可持續發展的主要因素。……

近年來，我國城市化、工業化取得很大進展，但也必須清醒地看到，在這一進程中，許多地方粗放用地、揮霍用地的狀況仍在延續，亟待引起相關部門重視。

疾速膨脹的城市空間

四年前，中部地區一個鄉鎮爲推進城鎮化建設，借新農村建設之名，大肆擴張。記者當時在現場看到，該鎮新區的規劃圖分爲居住區、工業區和集貿金融區，規劃總面積達 1025 畝，其中未批先佔良田七百多畝。

前不久記者回訪發現，整個新區冷冷清清，當年圈佔的部分農田上建起了樓房，除了步行街兩側的店面開門經營外，其餘街道的店面都關著門，新區的寬大菜市場內只有少量農戶在擺攤，大片農田被平整閒置，雜草叢生。原來規劃的工業區和集貿金融區因招商未果都已停頓。

盲目發展的衝動並未止息。中部地區一個國家重點扶貧開發縣在2010年年中確定的城市發展思路中，以“超常規的氣魄和膽識”作出了超常規的戰略部署：“城鎮化率要以每年5~6個百分點的速度提昇”，“到2011年，城區、工業園區面積分別拓展二倍，使城市框架達到32平方公里”。

一個總人口才21萬的貧困縣，縣城新區框架卻要擴張至32平方公里，在人氣沒有聚集的情況下，快速拉開城市框架，一個可以預見的結果必然是，大量土地被浪費閒置。

過去，我們一直在致力於降低單位GDP的能耗，那麼從現在開始，我們也必須重視經濟增長的地耗了。

“10年以前，北京大學一位教授研究的成果，按當時每單位工業用地所產生的工業增加值計算，北京大概只相當於東京的20分之一。”“從1980年到2005年，在我國經濟快速發展、城市化急劇擴張的時期，經濟每增長1%，會佔用農地30萬畝左右。與日本的快速發展時期相比較，我國GDP每增長1%，對土地的佔用量差不多是日本的八倍。”這個數據是中國社科院農村所研究員黨國英告訴記者的。

“2008年全國城鎮工礦建設用地達1.231億畝，人均高於世界平均水平，大大高於其他東亞國家和地區的水平。工業用地開發強度明顯偏低，容積率一般只有0.3~0.6。”“農村居民點用地達24798萬畝，把統計公佈的7.13億農村人口和1.5億進城務工人口加在一起，人均農村居民點用地也達到214平方米，遠超150平方米的國標上限。”以上數據是國土資源部部長徐紹史在前不久發表的署名文章〈落實節約優先戰略，加強資源節約和管理〉中提到的。

經濟發展是有代價的，天下沒有免費的午餐，對世界、亞洲包括日本經濟做出鉅大貢獻的代價，就是中國資源和環境的鉅大災難性破壞。百分之八十的江河湖泊斷流枯竭，三分之二的草原沙化，絕大部分森林消失，近乎百分之百的土壤板結。據日本海關統計，十多年來，每年中國出口日本的筷子，就要砍伐二百多萬棵樹，十年中國出口日本的方便筷子總計約 2243 億雙，中國林業專家計算，為生產這些筷子而毀滅的山林面積佔中國的國土面積的 20% 以上。在資源消失的同時，生存環境面臨著越來越大的威脅。中國三分之一的國土已被酸雨污染，主要水系的五分之二已成為劣五類水，三億多農村人口喝不到安全的水，四億多城市居民呼吸著嚴重污染的空氣，1500 萬人因此得上支氣管炎和呼吸道癌症，世界銀行報告列舉的世界污染最嚴重的 20 個城市中，中國佔了 16 個。全國 668 座城市三分之二被垃圾包圍，這些垃圾不但擴大著農田佔用面積，更加威脅著基本生存環境，在自己的垃圾因不能處理而越積越多的情況下，卻還在大肆進口西方發達國家的垃圾，中國已成為西方發達國家傾倒垃圾的垃圾場，美國對華出口三大物品之一就是垃圾，並且是美國對華出口增長最快的物品，南方一些垃圾進口地區的動物已經完全滅絕，植物嚴重變異，人的健康狀況日益惡化，一些地區甚至多年沒有一個體檢合格的應徵入伍者。即便單純算眼前的經濟賬，其損失也是相當驚人的，僅 2003 年中國環境污染和生態破壞造成的經濟損失，就佔當年 GDP 的 15%，我們在為世界經濟增長貢獻 15% 的同時，卻是我們自己每年扣除 15% 經濟損失。用綠色 GDP 指標衡量，我們的很多地方這些年經濟都是零增長甚至負增長，所以很多省市政府官員都非常害怕公佈他們的綠色 GDP 指標，堅決抵制。

8、2011 年 6 月 5 日人民網《瞭望》文章〈北京又要修規劃——地方政府靠修編規劃做大人口規模換取用地指標〉：

“歐洲一些國家的城市規劃幾十年甚至幾百年不變”，“而國內的城市往往是一屆領導一個規劃，城市規劃跟著開發走，絲毫不見規

劃的法律嚴肅性和戰略前瞻性。”

而在規劃部門看來，對城市總體規劃十年一大修，五年一小修，仍是“一項常規工作”。北京市規劃委員會有關負責人說：“總體規劃到 2020 年實現的兩大最主要指標人口總量和人均 GDP 已經突破，所以這次將是一次大修編。”北京市規劃委員會披露的信息稱，第六次全國人口普查結果顯示，北京市常住人口為 1961.2 萬人，提前十年突破了總體規劃提出的 2020 年常住人口總量控制在 1800 萬人的目標；總體規劃提出的 2020 年人均 GDP 突破一萬美元的目標，2009 年已經達到。

過去 30 年間，十年重修一次總體規劃，不是北京獨有之現象，它乃是中國城市化的“特色”，並相伴中央與地方的博弈。地不夠用了，賣完了，地方政府就會通過總體規劃修編，從中央政府嚴格控制的“地根”裡，獲取新的建設用地指標。

根據國務院建設行政管理部門頒佈的《城市用地分類與規劃建設用地標準》，規劃人口與用地指標有著對應關係，規劃人口越多，用地指標越多。於是，做大人口規模成為地方政府修編規劃時傾力而為之事。

1990 年代總體規劃修編中，還出現這等怪事：至規劃期限 2010 年，各城市人口規模相加，竟達 20 億人。

“合理預測城市人口規模和城市化水平，是控制城市建設用地規模，保證城市規劃對城市發展發揮有效調控作用的一個關鍵性前提，可對城市人口規模和城市化水平還缺乏規範的預測方法。”2005 年 3 月，國家發展和改革委員會在一份調研報告中指出，有的城市總體規劃，並不考慮預測方法的適用性，選取的目的性很強，有的甚至是先確定人口規模多大，再採取可用的方法進行推導；預測中採用的數據來源不規範，規範人口規模和城市化水平預測的相關法律法規也存在空白。

……

這些觸目驚心的現實確實讓我們感到震驚。但是我們為什麼會出現這種狀況呢？

當我們的 GDP 被稱為“帶血的 GDP”，當全國因為徵地拆遷每年引發十幾萬起群體事件，不少被徵地拆遷的居民、農民甚至以死相拼，自焚、爆炸連續發生的時候，為什麼地方政府官員還要不顧中央的三令五申，不擇手段、不顧一切的違規佔地、強行徵地拆遷、使勁賣地？而徵用的土地卻又大量閒置浪費，根本沒有有效利用，只是成為好大喜功的地方政府官員炫耀政績，謀取利益的手段。為了確保糧食安全，守住 18 億畝耕地紅線，我國已實行了世界上最嚴格的土地政策，然而效果很不理想。“現在來看，保護耕地只有中央及相關部委有積極性，地方政府甚至農民都沒有積極性。”中國社科院農村所研究員黨國英說，“這表明我國土地制度在設計上存在問題。這肯定是我們的制度出現了問題”。其根本原因就是我們的土地制度不合理，讓地方政府、開發商等利益集團有鉅大利益可圖，利之所趨，當然就會不顧一切，甚至無惡不作。

人口普查結果出乎意料之外，而盲目徵地建設仍在不顧一切的進行，大量房屋空置，大量土地荒蕪，少數一線城市人口爆炸，突破指標，大多數城市規劃荒唐，大而無當，根本實現不了，大量浪費土地，這些說明，我們的城市化確實陷入了迷途，應該認真反思了。

二、“前三十年反城市化，後三十年偽城市化”， 反思中國城市化的艱難歷程和存在問題

改革開放以來，中國城市化進程明顯加快，據新華社消息，聯合國 2011 年 3 月 25 日發佈的一份報告說，近十幾年，中國的城市化進程極為迅速，目前全球超過 50 萬人口的城市中，有四分之一都在中國。截至 2010 年末，中國形成建制城市 657 座，比 1978 年的 193 座

增加了 464 座。其中地級及以上城市由 1978 年的 111 個增加到了 287 個。常住人口百萬以上特大城市 118 座，五百萬人口以上超大城市 39 座，還有更多城市正在加入這個行列。中國正經歷著城市化的重要轉型。中國已有 69 個城市進入世界五百強城市之列。現在中國城市化率已達到 50%，將進入城市化水平快速增長階段，取得的成績有目共睹。但是另一方面，城市化質量不高，問題很多，也不容置疑。回顧過去幾十年中國城市化的歷程，道路曲折，有很多教訓應該吸取。

從 1949 年建國到 1978 年“三中全會”以前，中國大陸的城市化相當緩慢，在 1950~1980 年的 30 年中，全世界城市人口的比重由 28.4% 上昇到 41.3%，其中發展中國家由 16.2% 上昇到 30.5%，但是中國大陸僅由 11.2% 上昇到 19.4%。這 30 年間，中國的城市化道路走得非常艱難，某種意義上來說，被一些專家稱為是處在一種“反城市化”的狀態。例如：對農村與城市在戶口的管理上實行二元分割的社會結構模式，嚴格限制農民向城市流動，甚至出現過大規模地把城市的人口向農村轉移的現象，特別是文化大革命時期幾千萬城市知識青年上山下鄉和把大批城市幹部居民遣送農村，這些做法在客觀上使中國的城市化進程長期處於停滯、緩慢，有時甚至是“反城市化”的倒退的狀態。

1982 年中共中央、國務院明確提出了“允許農民進城”。再加上我國開始逐步實行市場經濟體制，推進中國的城市化發展不僅在理論上，而且在實踐上被當作國家未來發展的戰略方針得以全面的重視和實施，中國的城市化進程才真正開始加快。但是，我國城鎮化速度與質量嚴重不協調。由於體制和政策不完善，當前中國城市發展尚存在諸多問題，如城市土地擴張與人口增長不匹配，城鄉與區域發展嚴重不平衡，收入差距擴大與居住分異加劇，各種城市社會問題日益凸顯，城市空間無序增長現象嚴重，大城市膨脹問題亟待解決等。尤其是政府的指導思想仍然是停留在限制農民向城市流動，實行城鄉二元化分割的社會結構，用戶籍限制、社保藩籬阻止進入城市打工的農民真正

融入城市，成為新市民，大量的農村流動人口並沒有能夠充分享受到城市發展帶來的成果。進城的農村流動人口實現了地域轉移和職業轉換，但並沒有實現身份轉變，處於“半城鎮化”的尷尬境地。城市對其“取而不予”，大量農村流動人口被排斥在流入地的公共服務體系之外，享受不到市民所有的養老保障、子女教育、醫療衛生、計劃生育、社會救助等公共服務；企業對其“用而不養”，大量流動人口在勞保、工資、社保、福利、培訓以及勞動力市場信息服務等方面受到歧視和虧待。這種社會地位和權益實現的不平等使得農村流動人口難以融入城市社會，成為我國流動人口服務管理中亟待解決的重要問題。

由國務院參事、中國科學院可持續發展戰略研究組組長、首席科學家牛文元教授擔綱主編，歷時一年完成的《中國新型城市化報告2011》2011年6月23日在北京發佈。報告稱中國城市化進程面臨五大挑戰，指出中國新型城市化建設所面臨問題主要是：

— 城市財富積累速率與民生幸福要求的不同步。此前中國城市發展，比較關注經濟成長、看輕社會建設和民生改善，出現“一條腿長一條腿短”。改革開放以來，中國經濟發展一直高位增長，但居民收入和消費的增長比值基本上低於GDP增速。在城市財富迅速積累的前提下，居民富裕程度未有同步的提昇。

— 城市規模快速擴張與要素集約水平的不匹配。雖然中國進入城市快速發展時期，但城市建設卻非常低效粗放。當前，資源環境瓶頸效應日益強烈，中國城市的快速發展迫切需要邁向內涵式、集約化發展軌道。城市信息化水平是綜合實力和國際競爭力的基本標誌，目前，中國城市的信息化水平只是發達國家的8~10%左右，離現代化的要求尚有遙遠的路程。

— 城市規模的適度控制與流動人口的過分集聚的不協調。現階段，中國面臨著由於大、中、小城市發展不均而導致大城市人口急劇膨脹、中小城市人口增長乏力現象，促進大、中、小城市協調發展，提供基本生存性福利的均等化，是政府的必然選擇。

— 城市物質文明建設與生態文明建設的不同調。中國城市的生態環境（大氣環境、水環境、固體廢棄物環境、社區環境和居室環境）目前仍然處於局部改善、整體惡化的狀態。

— 城市化高速發展與現代城市管理水平的不適應。包括初級產業用工荒與高端人才求職難並存、公共交通工具的增長小於城市建設的擴張、土地的城市化水平快於人口的城市化、基本公共服務大小城市分佈不均衡等。

由於受到傳統體制和戶籍制度改革滯後的影響，中國城市化發展仍然嚴重滯後於工業化發展和經濟發展水平。中國城市化水平尚低於世界平均水平，國民收入跟中國水平差不多的馬來西亞和菲律賓，其城市化率都在 60% 以上，日本、韓國則超過 70%。在中國現在所處的發展階段下，城市化率偏低將成為制約經濟發展、影響社會穩定與實現現代化目標的“鉅大瓶頸”，成為限制我國在經濟全球化中保持競爭優勢的“鉅大瓶頸”，也將成為我國提高國家綜合實力和知識經濟時代新一輪財富集聚中的“鉅大瓶頸”。

全國政協委員、清華大學政治經濟學研究中心主任蔡繼明 2011 年 3 月 5 日在全國政協十一屆四次會議舉行的首場記者會上指出，由於大量的農村流動人口並沒有能夠充分享受到城市發展帶來的成果成為新市民，他們雖然被統計為城鎮常住人口，但戶口仍在農村，實際身份仍是農民；另外，由於中國城市發展極不平衡，大量小城鎮與農村邊界不清，實際生活方式和生活水平與農民相差無幾，中國有 1.9 萬多個小城鎮居民雖然也被統計為城鎮人口，但與發達地區的一線大城市相比，差距懸殊，實際上也屬於“半城鎮化”人口。如果扣除居住在小城鎮的 1.5 億人和進城務工半年以上的約 1.5 億農民工，中國的真正的城鎮人口恐怕要減少近一半，真實城市化水平恐怕只有 35% 左右。因此一些學者稱：中國近 30 年的城市化實際上很大程度上是“偽城市化”。

根據第六次全國人口普查結果，十年間，我國流動人口從 1.2

億增至 2.21 億。全國多數大城市新增人口的主要來源都是外來人口，北上廣深外來人口都超過常住人口的三分之一。但是這些人絕大多數仍然是農村戶口，既已經回不去農村，又成不了市民，享受不到城市居民合理的社保待遇，成為飄在城市的二等公民。特別是農二代、農三代，在城裡長大，生活了幾十年，已經與農村格格不入，而且已經被統計為城市常住人口，他們在農村的土地荒蕪了，房子朽壞了，但是他們沒有城市戶口，沒有社保，買不起城裡昂貴的房子，而當大城市人口出現爆炸性增長時，又要千方百計把他們擠走。他們的家在哪裡？前途在哪裡？這將成為一個影響中國社會穩定、和諧發展的重要威脅。

因此，我們必須對我國城市化走過的道路認真進行反思，走出“偽城市化”狀態。中國應重視提高城鎮化的運行質量，要把就業、文化和醫療改革配套結合，使城鎮化的成果惠及農民工。應著力解決已進城務工半年以上、有穩定勞動關係的農民及其家屬，加快腳步轉變為城市居民；在城鎮化進程中，除了要依託大城市，還要著力可吸納更多勞動力和就業的中小城市的發展，從而減輕大城市負擔。

但是，當前，對於下一步中國城市化道路如何走？如何正確處理大城市人口迅速增長問題？如何解決進城農民工的社保問題？仍然存在鉅大爭議和分歧。

一些城市為了減輕財政負擔和維護城市戶籍人口的利益，不願意承擔外來農民工的養老、子女教育、醫療衛生等社保待遇，造成很大社會矛盾。人口高速增長的一線特大城市又開始嚴格控制人口增長、提高進城門檻、驅趕外來人口。例如北京，近日北京人口政策由松轉緊，2011 年北京給非京生源畢業生留京指標名額比 2010 年下降了三分之一。與此相關，整個北京市對於外地戶口進京的戶籍指標也有大幅縮減。北京開始清理地下室出租屋、群租房、城中村，幾百萬住在地下室、群租房、城中村的低收入人群面臨大搬家甚至黯然離開；一

些區縣推動的低端產業退出行動也早已展開，正在整合清理小門店、小企業，減少低端就業崗位對流動人口的需求，推廣“以證管人”、“以房管人”、“以業控人”，從產業規劃層面來降低低端產業比重，從而達到緩解人口壓力的目的。這一系列政策客觀上造成了低端產業從業人員和北漂的大學畢業生被迫逃離北京，媒體報道超百萬人將被擠出北京。一線特大城市的限制政策迫使很多人不得不逃離北上廣深。但是由於他（她）們的家鄉、二三線城市和縣鎮並沒有那麼多對接高學歷人才的崗位和機會，北上廣深等一線城市依舊壟斷著相關產業設計、金融與高層管理資源。大學畢業生群體回到家鄉後，只能與一直留鄉發展的同齡人競爭“存量機會”，如報考公務員、事業單位職員，或合同制機關、國企雇員，或壟斷企業職員等。既然是對存量資源的競爭，“拼爹”、拼關係就不可避免。內地許多地方隨著經濟發展，“拼爹”、拼關係之風反而越來越盛，這反映出體制改革和社會進步的滯後。逃離北上廣深的大學生沒想到不同環境所給予他們的空間一次比一次小，感慨小城市人際關係更複雜，更要靠拼爹，在經歷了家鄉等二三線城市的事業挫折特別是“拼爹失敗”後，又被迫逃回北上廣深。而耐人尋味的是，對於這部分回鄉人群的到來與離開，內地許多地方的政府部門並沒有表達歡迎、爭取、挽留態度，反倒認為他們增加了當地的就業壓力，使很多大學生白領感到看不到前途和出路，形成了新的社會矛盾。

中國現在 13.4 億人，按居住地和身份劃分，大致是非農戶籍並住在城鎮的人口佔三分之一，進城的農民工和離土不離鄉的農民工及其家屬佔三分之一，住在農村務農的農民佔三分之一。但從產生社會矛盾和問題的原因及其當事人分析，三分之二的矛盾產生在上述第二個三分之一的人群裡。2008 年公安機關立案的刑事案件 488.5 萬起，其中盜竊、詐騙、搶劫三項侵財案佔 80.85%。據相關部門統計，這些侵財案件，70%以上發生在城市和城鄉結合部，這些案件中抓獲的犯

罪人，70%以上是外地人，在這些抓獲的犯罪外地人中70%以上是農民工。再有，這些被盜竊、被詐騙、被搶劫的受害人，70%以上也是農民工。從這四個70%以上的事實可以看到當今中國，有很大部分的社會矛盾和問題，產生於不合理的城鄉體制、不合理的戶籍體制和不合理的農民工體制。在各現代化國家工業化、城市化過程中，都有大批農民進城，成為工人，成為市民，他們的經濟、社會地位都是提高的，他們並不是產生社會矛盾的主要群體。所以，從維護社會穩定有序，促進社會更加和諧，也要加快城市化的步伐。改革目前的戶口體制，改革農民工體制，使農民工脫帽成為工人，使農民成為市民，這既是加快城市化的需要，也是從源頭上化解社會矛盾治本的重大措施。

對於中國城市化道路的選擇，國內始終存在鉅大爭議，已經爭論了幾十年。開始提出的是嚴格控制大城市發展，要大力發展小城鎮和鄉鎮企業，讓農民離土不離鄉，就地城鎮化，全國曾建立了幾千萬個鄉鎮集體企業，現在則大都已經銷聲匿跡，實踐證明走不通。後來又轉變為優先發展中小城市，大中小城市均衡發展，但是，也成了一廂情願的美好想像，很多中小城市特別是貧困落後地區的小城鎮卻始終增長乏力、日趨衰落，除了少數沿海發達地區，全國縣域、鄉鎮經濟普遍落後，大量人口流向沿海大城市，形成二億多流動人口。嚴格控制大城市發展卻成了大城市率先發展，用行政手段阻擋外來人口歷來是失敗的。過去60年，北京曾先後十次確定嚴格控制人口規模，先後決定不能突破八百萬、一千萬、1020萬、1250萬、1800萬等目標，在有嚴格戶口、檔案、糧食副食關係控制的條件下，結果哪次都沒有控制住：可見發展規律是不能違背的。現在出現沿海大城市人口過快增長的情況，又使一些人感到恐慌，提出要回到嚴格控制大城市發展，優先發展中小城市，實現大中小城市均衡發展的道路上來。但是，他們的理想恐怕還是脫離實際，難以奏效。

三、新形勢下中國城市化道路面臨的抉擇

要尊重城市發展的客觀規律，近期仍然要優先發展大城市，然後帶動周圍中小城市共同發展，形成城市群、城市帶。而且，大城市並不永遠是吸鐵石，潮起還會潮落，短視的控制政策會給一些大城市帶來危害性後果和永久性衰落。

不庸置疑，應該加速不同地區間城市發展的平衡和地區內城鄉之間共同富裕。但如何實現區域之間城市發展的平衡，並最終達到克服社會的二元結構，實現國家整體的共同富裕，是長期任務。我們並不能夠在一兩年內就改變貧困落後地區人群嚮往大城市，千方百計湧向大城市的趨勢，然而也不能改變將來大城市發展到一定階段，必定還會擴散、衰落的趨勢。所以，只看一時，短視的控制政策會給一些大城市帶來危害性後果和永久性衰落，是得不償失的。

人口規模是一個城市經濟發展包括食品、資源供應、住房建設等的基本依據，不搞清這一點，任何政策制度都會失去基礎。世界大城市發展一般都經過兩個階段，一個是聚集階段，另一個是擴散階段。大城市在一個國家城市化發展初期，由於佔有很多優勢，特別是就業崗位多，收入水平高，對貧困地區的農民肯定具有鉅大的吸引力。而貧困地區的農民到附近鄉鎮、縣城就業雖然離家近，生活方便，但是掙錢難、生活水平提高不了多少。但到北京、上海等大城市去卻一下子大開眼界、大長見識，收入增長的最快，生活水平改善的最快，工作技能、閱歷提高的最快，當然要都往大城市跑。而對整個國家來說，大城市容積率高，承載能力大，生產效率高，也最節約土地。發展大城市具有比較明顯的規模經濟效應，經濟發展更快。大城市拿出一平方公里土地，可以安置一兩萬人口定居，同時在農村就可以騰出幾平方公里宅基地，留下幾萬畝耕地使當地農民致富，算全國大賬，是局部的人口密集可以帶來全國土地的節約和整體生態環境的改善，更加有利於節約用地，是非常合算的。根據統計資料，現在人口超過一百

萬的城市集中度，中國比世界平均低五個百分點，比中等收入國家低 11 個百分點，比高收入國家低 21 個百分點，比美國低 28 個百分點，比日本低 26 個百分點，比德國低 30 個百分點。中國大城市的規模明顯低於世界水平，尤其低於發達國家的水平，導致了像上海、北京這樣全國最大的城市，所產出的國民財富比重遠遠低於世界其他大城市的水平，如東京的 GDP 佔日本全國的 18.6%，倫敦的 GDP 佔英國全國的 17%，漢城的 GDP 佔韓國全國的 26%，而北京、上海的 GDP 佔全國的比重分別只有 2.5% 和 4.6%。北京、上海所佔人口比重和上述城市相比要小得多，這說明，中國的城市表現出城市結構規模大，但城市的人口規模與經濟規模都偏小的不協調現象。所以要尊重城市發展的客觀規律，要立足於中國實際，近期仍然要優先發展大城市，然後帶動周圍中小城市共同發展，形成城市群、城市帶。北京等一線大城市不應該千方百計去限制、阻擋外來人口，而是要順應時代潮流，想辦法更好的適應，更好地去接納外來人口。應該努力提高北京等一線大城市的土地利用效率和承載能力，要用城市群的新規劃思路重新規劃城市，以適應城市發展的新形勢。新的規劃既要考慮能夠容納更多的人口（如北京可能要考慮能容納三千萬以上人口），又要能夠避免產生一些“大城市病”，要用城市群的最新規劃思路重新規劃一個由幾百個小城市星羅棋佈組成的大北京、大上海。現在國際上一些著名的大都市，像巴黎、洛杉磯、悉尼等等其實都是由很多一兩萬到十幾萬人的小城市星羅棋佈組成的，這些小城市，既在大都市圈裡，又沒有大都市的喧嘩擁堵，生活更舒適，環境更優美，居民更願意居住。北京也應該把 180 多個鄉鎮以及一些地理位置合適、條件較好的大村莊規劃成為星羅棋佈、均衡發展的小城市群，真正實現城鄉一體化。

外來移民大量湧入，人口大量增加，環境惡化，交通擁堵，住房緊張，這些是全世界城市起步階段普遍的社會特徵；人口數量雖然很大，但是增速下降，市區人口向郊區流動，城鄉開始融合，工作、

生活出現通勤模式，這些是世界城市騰飛階段的特徵。現在，北京等一線大城市都已經經歷了起步階段，已處於騰飛階段。那麼，我們現在是留住還是驅趕那些外來人口，就成為北京等一線大城市今後城市發展正面臨的一個重大抉擇，只顧一時減輕人口壓力，可能後患無窮。

現在，關於北京人口增長有幾個驚人的預言：

預言一

仍舊按照現在北京人口自然增長的趨勢，到 2020 年北京常住人口將達到 2500 萬人，2030 年將達到三千萬人，2050 年將回落到兩千萬人，2100 年將回落到一千萬人。¹

如果嚴格控制人口增長、提高進京門檻，到 2020 年北京常住人口同樣將達到 2500 萬人，2030 年將達到 2800 萬人，2050 年將回落到 1500 萬人，2100 年將回落到 500~800 萬人。22 世紀人口繼續減少，北京將衰落為中小城市。

為什麼呢？現在，北京正在調整產業結構，推動低端產業退出，發展高端產業，吸引高端人口。而一旦北京人口開始外流，所謂高端人口有錢人卻是最靠不住的，因為他們有錢、有能力跑得最快。現在全國的富人都在往北上廣深擠，北京的富人佔全國的十分之一，今後可能還要增多。但是最富的千萬以上富翁則 60% 以上準備移民國外，27% 已經移民了。² 倒是普通老百姓重土難遷，住在北京就希望世世

¹ “中科院最新發佈的《中國科學發展報告 2010》提出‘人口零增長’時間節點，上海實現‘人口零增長’的時間最早，為 2015 年；北京和天津隨後，將於 2018 年實現。”（蔡文清：〈2018 年北京人口零增長〉，《北京日報》2010 年 7 月 29 日）

² 據香港《文匯報》報道，招行及貝恩公司聯合發佈的中國私人財富報告顯示，2011 年內地富人將增至 59 萬人，他們的個人可投資資產規模將達 18 萬億元，擁有的財富約佔全國的四分之一。調查發現，他們熱衷投資境外市場及投資移民境外，在調查中，近 60% 接受調查的內地富人，都已完成投資移民或有投資移民考慮，這一行為在越富有的人群（如個人可投資資產在一億元以上）中，表現尤其明顯，約 27% 的人已經完成了投資移民。此外，《新京報》報訊，招商銀行發佈《2011 中國私人財富報告》顯示，

代代扎根生活。因此，當北京嚴格限制低端人口增長、提高進京門檻時，富人很高興，更多的湧向北京。但是有錢人需要為他們服務的第三產業人口更多，所以開始並不能降低北京人口增長速度，但是有錢人老齡化更嚴重，生育率更低，北京人口開始減少時，他們卻跑得更快，造成北京衰落速度更快。

預言二

北京人口不加限制、繼續高速增長，並且採取措施努力使外來人口融入北京，享受市民待遇，成為新市民，到 2020 年常住人口將超過三千萬人，2030 年將達到 3500 萬人，加上流動人口甚至將超過四千萬人，水資源、能源、食品供應全面緊張，都已超過北京自身供應極限，於是，中央和北京市不得不在渤海邊建設大規模海水淡化工程，並上馬大西線，每年引來幾百億噸水，徹底解決北京的水資源問題，包括徹底改造北京北面高懸一千多米的蒙古高原上的沙漠，解除北京的環境危機。同時大力發展太陽能、風能、氫能、地熱、生物能等新能源，每棟建築物都要敷設太陽能電池板，所有垃圾糞便、枯枝落葉都要用來發電，並與各省各地建立經濟合作，在全國全世界投資建立能源基地、農產品副食基地等，由北京成立相關企業直接管理，達到能夠保證北京 4000~5000 萬人的生活需要。因此，當 2030 年以後人口回落時，北京的水資源、能源、食品供應就更富富有餘了。所以到 2100 年後北京仍能長期保持兩千萬左右人口，充滿活力，在全國城市中仍名列前幾名。

按照世界各國城市化發展規律，開始都是大城市有集聚效應，吸引力最大，人口急劇增加；但隨著環境惡化，交通擁堵，房價飛漲，生活成本高昂，而其他中等城市已發展起來，人口又向中等城市轉

中國有 50 萬人投資資產超過千萬。千萬富翁投資國內房地產的熱情下降，投資移民意願強烈，該報告受訪者的億萬富翁中，約 27% 已經完成了投資移民。報告顯示，在中國 50 萬的千萬富翁中，北京市的千萬富翁為 4.4 萬人（〈中國 27% 億萬富翁已完成投資移民〉，生意場網站 2011 年 4 月 21 日，<http://31.toocle.com/detail--5744351.html>）。

移；而城市化率達到 80~90% 以上的歐美發達國家居民則更願意遷往幾萬、十幾萬人的小城市，因為那裡環境更好，生活成本更低。因此，對北京等一線大城市今後的發展，我們應該有更長遠的眼光、更廣闊的思路，創新城市發展，首先要在人口這一最基本的問題上改變思路創新，才能保證他們的長遠發展和持久活力。克服短期人口暴漲帶來的一些弊病和困難，讓外來人口、農民工能夠真正融入大城市，成為新市民，不但對外來人口是德政，對於大城市的長遠發展、保持活力，也有重要意義。而這一點，需要老百姓和政府官員、各界人士、人大代表、政協委員都能達成共識，恐怕要做大量研究和宣傳工作。

四、呼籲第三次土地革命

第六次人口普查結果已經大大改變了中國城鎮人口預期和對建設用地的需求，我們實際上已不需要那麼多建設用地和那麼大的城市規模，因此應該全面修改全國城市建設規劃，停止大規模徵地，充分利用好已徵存量土地，積極贖買收購農村閒置土地，建立新型現代化農業，以保持國民經濟的良性發展

由於計劃生育成效顯著，中國的人口壓力比原來設想的要小。城市化進程比原來設想的要快，會提前結束。2011 年 4 月 16 日，中國社會科學院發佈的 2010 年《宏觀經濟藍皮書》指出，由於舊城改造接近尾聲，過去那種大拆大建式的城市化開始降溫。全國城市化速度將在 2013 年開始放緩，與全國相比較，北京城鎮化高潮可以說已經過去了。

與此相對應的是，人口規模減少也將大大縮小中國對建設用地的需求。在過去十年間，我國各類建設濫佔耕地呈現愈演愈烈之勢，冒進式城鎮化導致城鎮建設用地盲目擴張和無序蔓延，過度侵佔了大量的優質耕地。現在，我國城市建設用地和農村建設用地共有 34 萬多平方公里，根據世界各國城市人均用地標準，按平均一平方公里居住

一萬人的合理水平，能夠容納 34 億多人，若按我國住宅區每公頃建房 1~2 萬平方米，人均住房建築面積 30~35 平方米，300~600 人 / 公頃的標準容積率，容納的人就更多了，但實際上我們 34 萬多平方公里土地上只住了 13 億人，可見土地浪費很大。目前我國城市人均用地 133 平方米，已經超過人均建設用地 120 平方米的規劃標準最高限。第六次人口普查結果我國城鎮人口還只有 6.66 億人。原來設想我國城鎮人口將於 2025 年達到 9.26 億，到 2030 年突破十億，最多達到 12~13 億人，即比現在還要增加一倍多。而根據“十二五規劃”，確定到 2015 年我國城鎮化再增長 4%，即由過去的年增一個多百分點，降至年增 0.8%，目前 2011 年中國城市化率為 50%，按照“十二五”規劃制定的五年提高四個百分點的進程，城市化率若要達到 75% 以上，需要 30 年到 2050 年左右才能實現。屆時預計我國人口已降至 12 億多，到 2050 年城鎮人口才能達到九億。以後全國總人口不斷減少，到 2100 年降至 9~10 億人，即使城鎮人口達到 90%，最多也超不過九億人，所以，2050 年以後，我國城鎮人口將穩定在九億人左右，進入 22 世紀後還要減少。因此如果嚴格控制徵地，大大提高土地使用效率，要求一平方公里土地規劃居住人口不能低於一萬人，大城市人口稠密區不低於 1.5 萬人，那麼現有城鎮用地就不需要再增加多少。而我國農村人口將逐步減少，到 2100 年要降至一億左右，農村居住用地只需要一兩萬平方公里土地就夠了，農村現在的 27 萬平方公里居住用地就應該能騰退出來 25 萬平方公里，不但不需要再新佔農田，而且可以復墾增加大量耕地。地方政府現在所謂的由於城市化進程，還要有五、六億農村人口進入城市，所以還必須大量徵地擴大城市規模的理由也就不存在了。當然，這些只是理論上的數字，在當前地方政府依靠土地財政，瘋狂擴大佔地的情況下，不可能實現。治亂世需用重典，中央必須敢於用霹靂手段，才能遏止當前土地問題出現的亂象，實現控地目標，走出困境。

當前，對我國土地制度不合理，土地資源極稀缺卻大浪費，全國上下都已經看得很清楚，媒體不斷披露，專家不斷呼籲，中央不斷出臺新政策，國土資源部又是督察、又是問責，要求必須徹底打破土地利用“極稀缺大浪費”格局，提高土地利用效率，已經成為全社會的共識，不需要再進行什麼爭議和研究論證，需要的就是行動。然而，令人感到諷刺的是我國已實行了世界上最嚴格的土地政策，現在卻是世界上土地浪費最嚴重的國家。因此我們現在需要的是必須動真格的，拿出實際行動來，而不是再像過去那樣，最嚴格的土地政策只停留在紙面上和口頭上。途徑只有一個，就是徹底斬斷地方政府與土地的利益聯繫，讓他們不再能用地謀利，以地昇官發財。我們要反思，1990年以前為什麼沒有這種現象？我們有必要吸取過去的經驗教訓。而這樣做，不是有沒有辦法、能不能的問題，只是中央肯不肯下定決心、幹不幹的問題。

現在我們需要做的就是：

- 1、必須全面重新修訂全國各城市的總體規劃和土地利用規劃，大幅度提高土地承載能力和使用效率，把各地徵而不用、閒置荒廢的土地全部充分利用起來。要根據第六次人口普查結果，實事求是的合理確定每個城市的人口發展目標和城市規模，不是像過去那樣每次修改規劃都要擴大城市規模，而是實事求是，大部分城市需要大幅度縮小城市規模，很多城市原來好大喜功、野心勃勃的發展規劃設想可能要大大縮減。由於過去地方政府靠修編規劃做大人口規模換取用地指標，1990年代各地總體規劃修編中，至規劃期限2010年，各城市人口規模相加，竟達20億人，遠遠脫離實際，至少需要砍掉一半。中央應該規定，新的城市的總體規劃每平方公里土地居住人口至少不得低於一萬人，大城市還要更多。如北京已經決定北京總體規劃2013年重編，常住人口規模將由原來控制在1800萬人提高到2500~3000萬人，土地承載能力肯定要大大提高。而很多中小城市則要實事求是

的縮減規模，不能動輒就是城市規模擴大幾倍，人口增長幾十萬、幾百萬，實際上根本吸引不來那麼多人，甚至原有人口還要外流。

近期我國應該適應形勢，還要優先發展大城市。算全國大賬，是局部的人口密集可以帶來全國土地的節約和整體生態環境的改善，更加有利於節約用地，是非常合算的。所以現在大城市不應該千方百計去限制、阻擋外來人口，而是要順應時代潮流，想辦法更好的適應，更好地去接納外來人口。等到全國經濟隨著西部大開發、中部崛起、東北振興，都發展的更均衡了，大城市生活成本高昂、人口飽和，才會進入擴散階段，人口向其它城市分流。

2、要將土地收入由原來是地方政府自行支配的預算外收入納入預算內國稅，由中央統一掌握，全國合理調配，不再是哪個地方賣地最多，收入就最多。而且逐步把原來一次收取70年土地出讓金改為年稅制，每年繳納土地使用稅。同時改革稅制，讓地方事權與財政收入匹配。這樣地方政府與土地的利益聯繫就會被割斷，從根本上遏止地方政府擴張佔地的衝動。

同時通過正在進行的修改《土地管理法》，全面改革土地使用制度。要進一步保護農民集體土地所有權，地方政府不能隨便徵用農民土地。必須佔用的，誰用誰和農民直接談，必須按照市場價格給足農民補償價格，同時合理解決農民住房和就業問題，地價直接付給農民，保證農民生活有保障，生活水平不降低，而且地方政府無權截留農民的土地收入。

3、前些年，我們的城市化不僅沒有消除城鄉二元結構，而且在某些地方出現了城市二元結構和農村二元結構，反而擴大了城鄉差別，被稱為“偽城市化”。因此必須儘快改革戶籍制度、社保醫保教育制度，取消戶口藩籬，讓2.2億農民工能夠真正融入城市，成為平等的新城市居民。不能再像過去那樣漂在城市，既不是城市居民，享受不到平等市民待遇，又回不去農村，有田不能種，有房不能住，還造成土地房屋大量閒置荒廢，成為浪費土地的重要根源。對已經離開

農村長期生活在城市、不想再回農村的農民工，對它們在農村的土地房屋，可以學習臺灣的做法，進行贖買，由當地政府或用地單位按照不低於市場價格的合理價格收購，使他們有一筆能夠在城市安居樂業的資本。這筆錢為了防止農民一次性花光，以後落入生活無著的境地，可以拿出一部分為農民交足到退休的社保醫保基金，使他們老有所養、病有所醫，剩下的一部分發給農民，作為他們在城市租房買房、基本生活費用，另一部分每月發放，大體相當於最低生活保障金，使農民不會流離失所，陷入絕境，成為不穩定因素。贖買的土地則可以復墾或合理安排，解決地方政府的用地需求。只有進入城市的農民都能扎下根來，和農村的土地徹底脫鉤，真正融入城市，我們的城市化才算成功。

4、城鎮居民拆遷在新《拆遷條例》出臺以後，要儘量不再大拆大建。不是絕大多數居民一致同意拆遷的地方不能進行強遷。拆遷要給被拆遷戶合理安置，並且要先安置後拆遷。使拆遷不再成為社會不安定的導火索。

5、為了更好的解決居民住房問題，同時提高土地使用效率，節約土地，我們應該建立更好的住房保障制度。最理想的住房制度應該是覆蓋全體居民，“高端有市場、中端有保證，低端能保障”。居民住得起，政府負擔得起。富人要買一些豪宅、高檔住宅，但是受資源限制，必須嚴格控制，高價出售、高額徵稅，甚至售價越高越好，比例不能超過 10%。而絕大多數普通老百姓的住房要納入住房保障體系，要學習新加坡的經驗，達到 80% 以上家庭都能享受到適合自己收入水平的不同標準的保障住房：最低收入住廉租房的居民，政府肯定要根據他們的收入水平適當給與補貼，但比例也就佔 5~10%；佔 30~50% 的中低收入的家庭應該能享受經濟適用房、公租房，政府不收地價，減免稅費，達到能夠保本不虧即可；中等收入家庭則應該能享受限價房或標準較高的公租房，政府也不收地價，減免稅費，價格低於商品房，居民能承受，政府也略有微利。總之，完善的基本住房

制度應該是保障性住房體系和商品房體系相結合，建立以租為主的保障性住房體系。租賃房佔到 60% 以上，讓買不起房的新工作、新結婚的年輕人，農民工，外來人口都能很快找到適合自己居住的房屋，讓他們安居樂業。也能更好地適應今後城市人口不斷流動，不斷增長或回落的現實情況。

總之，創新城市土地產權制度，提高土地利用效率，建設資源節約型社會，是我們唯一可走的現代化之路。國務院前年曾下發《關於促進節約集約用地的通知》，要求充分利用現有建設用地，大力提高建設土地利用效率，嚴格執行閒置土地處置政策，減少城市盲目擴張用地，嚴格保護耕地，必須堅決落實。而控制建設規模，應該是資源節約型社會的主要標誌。當城市建築規模已經滿足社會發展、經濟活動和人民生活的最基本需求後，繼續盲目以增加城市建設規模作為 GDP 增長的主要渠道，而不及時實現生產結構的轉型，將是浪費土地、浪費資源、浪費能源，完全不符合可持續發展理念的危險之路。應立即停止超大面積豪宅的建設，把新建住宅的戶均面積控制在 90 平方米以內。控制我國每年新開工的民用建築規模，從目前的超過十億平方米，在五年內逐漸減少到六億平方米 / 年。

《中國新聞週刊》前不久發表文章〈中國土地改革正在“臨界點”〉說：“我們知道，中國革命成功的起點是土改，讓廣大農民獲得土地，從而天下歸心；中國改革成功的起點則是分田到戶，對人民公社運動撥亂反正，把土地的部分產權歸還給農民。而現在，我們顯然是已經到了啟動第三次土地革命（“現代土地產權制度”）的時候了。”社會正在呼籲第三次土地革命。我們正面臨著艱難抉擇，但是我們必須走出這一步。

總之，中國的城市化走到今天，成績顯著，問題很多，需要我們認真總結反思，慎重抉擇，才能走出困境，健康發展。

參考資料

1. 中華人民共和國國家統計局：〈2010年第六次全國人口普查主要數據公報〉，2011年4月28日；〈北京2010年第六次全國人口普查主要數據公報〉，千龍網2011年5月5日（<http://www.qianlong.com>）。

2. 李偉：〈對當前經濟社會發展中若干問題的看法〉，《中國經濟時報》2011年4月29日。

3. 〈控制人口過快增長，進京門檻將提高〉，《京華時報》2011年5月6日；〈北京人社局：今年畢業生留京指標或比去年至少減三分之一〉，人民網2011年5月16日。

4. 〈北京開始清理地下室出租屋，百萬鼠族面臨大搬家〉，《華夏時報》2011年4月22日（<http://www.sina.com.cn>）；〈北京人口壓力加劇，各區縣主動清理低端產業〉，《中國經營報》2011年3月5日。

5. 〈北京外地人逾三成，政策收緊百萬人或將被擠出〉，《新京報》2011年5月6日。

6. 〈2020年北京常住人口預計達2500萬〉，《新京報》2010年7月17日。

7. 〈政協委員蔡繼明稱北京人口設限不是好辦法〉，《燕趙都市報》2011年3月4日（<http://news.sina.com.cn/c/2011-03-04/141022053052.shtml>）。

8. 陸學藝：〈建設社會主義新城市應成為“十二五”規劃的戰略重點〉，《江蘇社會科學》2010年第6期（<http://www.sociology2010.cass.cn/news/150502.htm>）。

9. 〈《2011年宏觀經濟藍皮書》近日發佈〉，中國社會科學院網訊4月16日。

10. 〈聯合國稱世紀末全球人口突破一百億，中國降至十億〉，中新網5月5日。

11. 練衛爭：〈中國人口達到最高峰值13.75億人，計劃生育政策應作重大調整〉，天涯社區2011年4月28日（<http://www.tianya.cn/publicforum/content/develop/1/605521.shtml>）。