城镇化对于中国的意义及存在的问题

□田 明

2013年底召开的中央城镇化工作会议对中国城镇化的意义做了十分精辟的论述，该论述指出：“城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。”城镇化是现代化过程的必经阶段，也是推动国家或地区现代化的重要力量。世界上的发达国家都是城镇化水平超过70%的国家，而城镇化水平较低的国家都是发展中国家。对于我国这样人口规模巨大、疆域辽阔且区域差异显著的发展中大国，在推进经济、政治、社会、文化和生态“五位一体”建设的过程中，城镇化是一个关键的着力点。新型城镇化就是一场全方位的改革。

城镇化对于中国的意义

推动产业创新和经济发展方式转变。人口集聚是劳动分工得以深化的重要条件。在传统的小农经济社会，以家庭为单位的生产劳作，内部分工多限于家庭，男耕女织，即使有进一步扩展分工的愿望，人口数量的限制也无法做到。城镇化导致人口规模集聚更加便利了分工的发展，使分工细化。分工的拓展，意味着经济体系的复杂化，行业的多样化，行业多样化是促进经济结构转型和升级的重要途径，也是经济创新的重要表现形式。工业化创造供给，城镇化则主要是创造需求，创造新型需求，拉动新型产业发展，是扩大内需、拉动增长的关键动力。新型行业向来是推动经济发展和结构转型的主导。20世纪后期，美国的信息产业成为引领世界经济潮流的新型产业，至今方兴未艾。目前，全球在新能源产业、生物医药产业、智能机器人、新材料、互联网服务等多个新型产业领域展开激烈的竞争。2012年国务院通过的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》，战略性新兴产业就被寄望成为承担经济转型的重要抓手，这是我国政府在推进经济转型、转变经济增长方式方面做的一次努力。

调整利益格局，理顺社会、政府与市场的关系。城镇化过程是经济社会发展的过程，也是市场经济作用不断推进的过程。随着经济的发展，会出现社会阶层分化和贫富差距的拉大，要求政府承担起对底层民众的保护，缓和社会矛盾，理顺政府、社会与市场的关系，促进社会公平。西方现代意义上的社会保障制度的形成和发展，无不与城镇化相伴。欧洲城镇化初期，人口大量涌入城市，一方面，劳动者失去了传统农业社会中所有的收入保障和生活依托，另一方面，又面临着失业、伤残、老龄而丧失工作能力等多重风险，并且社会财富伴随着资本的积累，集中到少数人手中，家庭保障和宗教慈善保障机构福利和扶助已力不从心，必须由国家立法建立社会的安全网和稳定器。比如，德国于1883年制定颁布了西方也是世界上第一部社会保险法，即《疾病保险法》，这是西方现代社会保障产生的标志。1884年和1889年，又相继制定颁布了《工伤保险法》和《养老、残疾、死亡保险法》，从而产生了当时世界上较为完备的社会保险体系。这一时期正是德国城镇化快速发展、城镇人口超过农村人口的时期。此后，美国、英国和日本无不是在城镇化水平达到50%左右的加速发展期建立和完善起来，并为后来的发展奠定了坚实的社会基础。到20世纪50年代后期，几乎所有西方主要发达国家都基本上完成了有关社会保障制度的社会立法。城镇化引起的社会结构变化是社会保障得以推行的重要原因。

提高群众的参政议政能力，推进政治现代化进程。城市由于人口密集，任何人的行为都可能对他人造成影响。这就要求每个人必须考虑这种影响的后果，约束自己的行为，并要求按照一定规则和秩序行动，由此促进了公民意识的觉醒。阿伦特说生成力量的唯一不可缺少的物质因素是人们生活在一起，只有当人们紧密地生活在一起，行动潜力才会呈现，力量也才属于他们。在城镇化过程中，随着越来越多的人口转移到城市，他们变得更加紧密，交流会更频繁，思想会更丰富，公民社会进程不可扭转，由此调整着社会与政府和市场的关系。一方面，城镇化能够促进公民的自律，提高遵纪守法程度。城市的教育包含了当前社会的一系列规则，如道德规则、法制规则等，使每个人明确自身拥有的权利以及需要承担的责任。经过这种教育，个人成为社会人，有助于培养市民的法律意识，有利于法治社会的建设。另一方面，由于密集型和公共领域的存在，客观上要求众多的利益相关者行动起来，维护自身的利益，这样促进了市民参与政治议程的动力，推动政治程序的开放、公开和透明。因国情的差异，虽然民主的形式和实现民主的机制有所不同，但这个过程不会变。三中全会也提出了政治改革的议程，把政治体制改革与其他改革一起作为“五位一体”的总体改革的一部分，以此推动具有中国特色的民主政治的发展。城镇化为具有中国特色的政治民主的发展和完善提供了舞台，把自下而上和自上而下的改革动力结合起来，促成政治民主深入推进。

优化国土开发的空间秩序，保护和改善生态环境。有人把环境问题归咎于城镇化，这是有失公允的。如果没有城镇化，以目前人类对自然环境的索取力度，环境质量会更差。与分散的工业化相比，进行集中建设，把人口由环境脆弱地区转移出来，是对环境的最好保护。环境脆弱的广大农村地区，尤其是西部地区，通过城镇化把人口转移出来，可有效减轻生态环境的破坏和压力，恢复植被，是从根本上缓解我国生态环境恶化的重要途径。而且，城镇化可以把污染由面上转移到点上，有利于集中治理，降低治理成本。

中国城镇化的成就

30多年的发展，我国城镇化水平已经由1978年的17.9%提高到2013年的53.7%，年均提高1个百分点左右。城镇人口由1.7亿，增加到7.3亿，增加了5.6亿。乡村人口从最高值的8.6亿，下降到2013年的6.3亿，减少了2.3亿。中国历史上城镇人口数量首次超过农村人口数量，正式由农村人口占多数的社会为城镇人口占多数的社会。这在5000年历史上是第一次。虽然中国城镇化存在着诸多极其严重的问题，但也不能否认过去30多年城镇化所带来的进步，这些进步体现在经济、社会、文化及思想观念，乃至政治等各个方面。

打破了城乡壁垒，促进了社会流动。城镇化开启了城乡交流的大门，浩浩荡荡的人口流动大军，彻底改变了城乡社会固化的藩篱。到2013年底获得城镇户籍的乡村永久移民至少2亿；非正式转移的农民工总量2.63亿，其中进城农民工2.33亿。永久移民和进城农民工两者合计至少4.3亿，即目前城镇常住人口中约六成是30多年来由农村通过正式的和非正式的途径转移而来的。虽然非正式移民在融入城市中还面临着诸多的障碍，存在被边缘化的危险，但与留在农村的居民相比，在整个社会中的地位无疑有了很大的提高，而且少数人也成为城市中产阶层乃至上层阶层。城镇化带动的人口城乡迁移把城和乡紧密地联系起来，不仅能够促使广大农村和农民改变观念，而且也推进城市居民观念的转变，比如农村人的勤劳吃苦精神、熟人相助的精神等。

促进了社会制度和社会政策的建立和完善。随着改革开放，原有的社会保障和社会福利制度被打破，逐步建立起一套适应市场经济的社会保障制度。2013年末全国参加城镇职工基本养老保险人数3.22亿人，参加城乡居民基本养老保险人数4.98亿人，两者合计为8.2亿人，占全国总人口的60%，占20岁及以上人口的85%。参加职工基本医疗保险2.74亿人，参加居民基本医疗保险2.99亿人，两者合计5.73亿，占城镇总人口的78.5%。此外，农村的新农村医疗合作几乎覆盖了所有农村人口，几千万城乡低收入家庭也获得了最低生活保障制度的保护。过去城乡二元体制下，农村社会保障近于空白，目前虽然水平很低，但基本上做到了农村全覆盖，是一个重大的成就。

城市现代化水平有了显著提高。过去30多年中，中国城市建设日新月异，城市面貌发生了翻天覆地的变化，城市建成区面积不断扩大，城市的基础设施和城市的装备有了质的飞跃。在此期间，住房条件改善，城市交通、供水、绿化、环境卫生、电信等基础设施体系不断完善，扩大了城镇人口容量，提高了城镇现代化水平。到2011年我国城镇居民住房自有率已经达到80%以上，人均居住面积达到22.5平方米，居民的住房条件得到了明显的改善。

中国城镇化存在的问题

流动人口城市融入程度低，城市出现新二元结构。众所周知，自从中国城镇化进入加速期以来，流动人口无法有效融入城市就成为一个严重而尴尬的社会问题。半城镇化、流动人口边缘化、中国特色的贫民窟等词汇不一而足地呈现出来。2013年虽然我国城镇化水平达到53.7%，但户籍城镇化水平仅为36.7%左右。农业转移人口作为城镇化的主力军，不仅收入低、劳动强度大，且就业极不稳定。作为产业工人重要组成部分的农民工，大范围、高频率的流动使企业很难建立一支稳定的劳动队伍，从而导致劳动力市场上专业化的劳动力队伍难以形成。这不仅造成人力和经济效率的损失，而且，企业员工频繁的更换不利于形成有利于企业和工人的博弈与协商机制，对良性的劳资关系的建立形成障碍。农民工的频繁流动，降低了组织化的可能性，无法形成一个稳定的阶层，使他们对自身社会地位形不成长期的正面预期，对自己未来的定居地没有理想的归属感，对城市缺乏主人翁意识，不利于社会融合和社会互动。由此在城市形成当地居民与流动人口新的二元结构。这对城镇化质量的提高和健康发展构成挑战，并且会随着转移人口规模的扩大而进一步凸显出来。

乡村发展滞后，农村现代化和城乡一体化进展缓慢。高质量的城镇化必然是城镇化与农村现代化相互促进、同步发展的过程，是一体、平等和互惠的关系。然而，随着越来越多的人口涌向城市，农村的“空心化”加剧，农村人口结构发生重大的变化，以留守老人和留守儿童为主，面临着耕地流失，或者即使有土地，也已经无人耕种的问题。与此同时，在城镇建设如火如荼进行的过程中，农村基础设施建设、环境卫生治理、公共服务体系建设等方面的投入严重不足，导致农村与城镇不仅在经济方面，而且在社会、文化、医疗和教育等各个领域的发展差距加大，农村现代化进展缓慢，部分农村日益凋敝。

城镇发展不均衡，大城市膨胀，中小城市滞后，对人口有序转移形成制约。我国城市规模一般都与其行政等级一致，大城市不仅由于其自身历史积累和规模所显示出的发展优势，更由于其行政等级高，通过政府系统支配着更多的资源，在一系列倾向性政策的安排下取得显著的发展，很多特大城市和大城市的发展甚至超出了其承载力。相反，在以政府为主推动城镇建设的过程中，中小城市和小城镇在资源竞争的过程中普遍遇到困难，发展受限。由此，导致我国城镇发展极不均衡，大城市过大，小城市太小。我国城镇化过程中需要转移的人口规模庞大，依靠个别大城市和特大城市不仅不能完成城镇化的任务，而且会引发大量的城市问题和空间发展问题。中小城市和小城镇的优势得不到发挥，会制约不同规模和不同类型城镇功能互补、相互支撑的城市群的形成，导致城镇空间结构混乱和失序。

城镇开发速度超过人口城镇化的速度，土地利用粗放，资源浪费严重。城镇化的核心是人口的城镇化，城镇化的最终目的也是提高和改善人的生活、生产条件，释放个人和整个社会的潜能。城镇化过程中土地的开发过程和速度应该与人口城镇化的过程和速度相协调和匹配，要集约节约利用土地。然而，我国城镇建设用地的增长速度已经远远超过了城镇人口的增长速度，前者将近后者的1.5倍，出现城镇用地粗放、土地闲置、开发时序和用地功能混乱等问题。我国采取层层下拨的方式分配建设用地指标，在这一过程中，争取更多的城市建设用地指标成为各级政府的重要目标，现阶段土地利用指标刚下达，实际建设用地已经超出了下阶段的用地规模，寄希望采取既成事实的方式来争取土地指标，出现土地已经圈起来，但建设规模却很小，甚至土地圈而不用的现象。此外，由于行政级别越高的城市在建设用地指标的争取上处于越有利的地位，一些地区通过全区域调拨的方式把土地指标集中在中心城市利用，甚至通过各种方法把非建成区人口作为建成区来计算争取土地指标，出现一些城市囤积土地，而另一些城市得不到足够的用地指标，资源错配和浪费的现象并存。

交通拥堵、环境质量下降等大城市病呈集中爆发之势。大城市病虽然在西方国家的城市也爆发过，在一些国家至今也仍然存在，但是经过努力，已经有了很大的改善。在我国，由于过多的资源和人口过度集中到大城市，再加上发展速度太快，规划缺乏预见性，城市建设重生产、轻生活，大规模集中建设开发区，远离城市中心就业区建设大型居住区，致使城市内部空间失调，开发建设挤压绿色空间，大城市面临的交通拥堵等城市病问题更为严重。城市的宜居性下降，质量变差。一些特大城市由于人口和用地的爆发式膨胀，水资源利用紧张，不得不采取远距离、跨区域调水的方法解决燃眉之急。不断通过外区域的资源调入来解决本区域的发展，不仅引发区域之间的矛盾，而且通过资源调入只能解决暂时的问题，暂时问题的解决又带来进一步的规模膨胀，蕴藏着极大的风险。

城市文化破坏严重，城市建设不重视历史文化的传承和创新。城市是文明的容器，承载着历史和传统，一座城市就如一本书记录着这座城市的历史信息，像地层一样保存着各个历史阶段的积淀。在我国城镇化过程中，大规模的建设往往伴随着旧城改造和老城拆迁，由于对历史上留存的建筑、遗迹，及形成的城市景观、街区风貌和空间形态缺乏足够的尊重和保护，新建过程中规划、设计和建设又不注重历史文化的创新性传承，致使大量的历史留存毁掉，文化遗迹消失，造成千城一面，缺乏个性，城市的历史感消失。

总之，城镇化有着深远而广泛的影响，会带来经济、社会，乃至政治的巨大变化。但是这些积极的变化和影响并不是免费的午餐，需要一系列制度改革和制度完善加以保驾护航。中国城镇化过程中出现的问题也不能成为反对城镇化的借口。应对之策是主动破解城镇化面临的难题，最大化地释放城镇化的正能量，走新型城镇化道路。城镇化所具有的深化劳动分工、提高劳动生产率的效果需要合理的规制以破除行业垄断、地区垄断和部门垄断，需要破除技术、资金和劳动力自由流动的障碍，发挥市场在资源配置中的决定性作用；城镇化带来的消费需求的扩张，经济发展方式的转变不仅需要破除市场要素自由配置的障碍，而且需要保障劳动者、技术所有者和资本所有者的利益，形成共享的利益格局，促进大众消费能力的提升；城镇化过程中利益格局的调整，需要以人为本，照顾民生，保护中下层群众的生活，弥合社会鸿沟；城镇化带动群众参政议政能力的提升，要求政治改革呼应这种变化，循序渐进开放政治程序，吸纳广大群众进入政治体系中来，尊重公民自我治理的能力；城镇化有利于环境保护和空间优化，更需要强有力的空间规划手段，进行空间治理。

（作者单位：北京师范大学社会发展与公共政策学院）

新型城镇化理论与实践

北大资源

PKU RESOURCES

资源整合型城市运营商

本栏目由北大资源集团独家协办

内外联动唱响航天“好声音”

□杨 鑫

随着社会化媒体的快速崛起和中国文化体制改革的加快推进，互联网与传统、国际与国内等舆论场已彼此打通，中国社会舆论环境也随之发生了深刻变革，各级党政部门和企事业单位面临的舆论环境日益复杂，挑战日趋严峻，各类舆情危机呈高发态势，对网络舆论引导管理能力提出了更高的要求和挑战。

在新媒体时代下，航天一院构建了“形成四大《办法》、打造三支队伍、依托两大平台、构建一套体系”的“四三二一”网络舆情管理格局。此格局让一院及时抢占了舆论阵地，抓住了舆论主导权，有效地引导了网络舆论，让新媒体为我所用，并将传统媒体作为我院舆论宣传的“定音锤”，利用传统媒体与新媒体各自的特点，各尽其用。

建立三支队伍 发出一院“好声音”

建立舆情管理团队。为更规范、更权威、更有组织地开展舆情管理工作，航天一院明确了以领导小组、新闻发言人、专家组、办公室、联络员共同构成的舆情管理工作团队，并于2014年将组建不久的舆论引导团队纳入其中。

2014年5月，特邀中国传媒大学国家互联网信息研究院院长助理、中央互联网信息办公室特约研究员，国内互联网网络舆情管理及社会化媒体传播领域知名专家李未柠老师，在全院范围内组织开展了舆情分析、舆论引导、新媒体应用、政务微博微信管理等方面的专业培训，全面提升了院舆情管理团队网络发言、舆情研判、危机应对等各方面能力。

建立新闻发言人团队。2013年4月，院推荐党委副书记罗晓阳为航天一院新闻发言人，并经集团公司批准。随后，院便形成了以党委副书记罗晓阳为总发言人，院属各单位主管领导及本部各部门主管领导为发言人的新闻发言人团队，并与舆情管理团队、舆论引导团队一起，在协调联动中做到“抱团取暖”，共同维护一院形象。

建立舆论引导团队。习近平总书记在“8·19讲话”中指出，要建设一支强大的“网军”，发展壮大主流舆论。鉴于此，航天一院历时三个月精挑细选了院属22个单位及部门的161位员工，于2014年组建了“航天一院舆论引导团”，对外在互联网新媒体上，对内在局域网强院论坛上引导舆论，从评论的不同角度及时回应突发事件，抢占话语权，为航天精神的传播，为一院改革和发展发出声音、发好声音。

与此同时，选派“航天一院舆论引导团”中优秀代表，经集团公司推荐输送至国资委“中央企业核心网络评论员培训班”进行研修，在学习创作适应网络传播“微内容”的基础上，为国资委网评队伍输送优质网络评论员。

依托两大平台 利用网络媒体凝聚一院力量

以局域网平台为基础，“门户”“论坛”，相得益彰，做强内宣赢得民生。

门户网站，官方发布，树立形象，提升价值。以党的群众路线教育实践活动为例，通过增设门户网站“网页专栏”架起了党员干部与群众沟通的又一座桥梁。通过文字、图片、视频等多种形式及时向全院党员群众传达党中央、上级机关以及院的相关活动精神，同时将院开展党的群众路线教育实践活动的情况搬到全院职工的面前，立体化展示全院万余位党员参与教育实践活动的风采。

强院论坛，网络问政，畅达民意，赢得民生。强院论坛作为航天一院重要的民间舆论阵地，为院领导者把握前进方向，及时将“民意”反映到决策中，起到不可忽视的作用。强院论坛以“献策一院”“衣食住行”“文学园地”“技术交流”为固定版块，并根据重要时点，增设相应主题的临时版块及子版块。例如，在党的群众路线教育实践活动期间，强院论坛增设了“反四风转作风”版块；在一院青年篮球赛期间，增设了“李宁·谁与争锋”版块；随着一院技术发展不断深入，在“技术交流”版块下增设了“航天载荷环境技术交流”“高性能计算技术交流”“物资技术交流”“信息技术交流”及“验证项目”子版块，结合科研生产实际，更好地服务员工、服务科研，对一院的发展起到了不可忽视的作用。

以新媒体平台为突破口，双微联动，做大外宣，打造火箭第一品牌。2012年7月，经认证审批，航天一院在新浪网站正式启用官方微博。通过微博信息发布日常关于我院的重大产品信息、运载火箭发射信息、重大活动事件进行微博直播、图片发布，与网友进行互动，最大程度且低成本地对我院进行了宣传，树立了我院良好的社会形象。官方微博开通一年后，在未经过任何人工干预的情况下，粉丝数已突破6万，远远超过中国航天科工集团公司与中国航天商务网官方微博粉丝数，赢得了粉丝便赢得了社会关注，赢得了社会关注便赢得了品牌价值。

2012年底，微信手机客户端在线人数超过4000万，超越新浪微博稳步上升，成为最大规模的移动互联网应用。院舆情管理办公室专人微信发布一院重大活动信息，为院微信公众账号的注册进行尝试性探索，赢得了上级机关领导的关注。以“‘九天揽月华夏梦圆’航天精神巡讲”为例，二十场巡讲以不同的文字风格进行微信报道，穿插花絮，渗透文化，并配以讲座现场图片，获得了上级领导的高度评价。

构建完整舆情管理体系 做好日常舆情处置

舆情监测立体化，发挥好“监视器”作用。根据一院特点，构建舆情预警监测平台。一是建立监测网络，梳理科研楼VLAN实施记录以及一院各单位地址段，建立涵盖全院、纵横交错的监控网。二是突出监测重点，收集整理强院论坛活跃用户列表，跟踪网上发帖动态、并进行跟帖统计、跟帖详细信息的整理，明确监测，高效防范。三是拓展监测范围，结合一院重大举措，及时获取领导干部、机关在基层的情况反馈。在舆论引导团队的监控下，延伸了舆情监测的触角。

舆情分析系统化，发挥好“过滤器”作用。建立舆情预警信息数据库，将收集的预警信息和分析材料及时收编入库，定期分析研判。

一是综合分析。定期对一院、兄弟单位及上级机关发生的网络舆情事件进行综合分析研究，形成分析报告，同时与院舆情管理工作领导小组密切配合，发现有效信息和线索及时处置，提出改进意见和建议，梳理出包括舆情管理制度、舆情处置速度、网络回应方式等许多值得完善的方面，对院未来应对网络舆情突发事件发挥了重要的借鉴和启示作用。

二是重点动态专题研究。政工部牵头完成了以“重大发射失利”及“院主要领导负面舆论应对”两大经典案例模拟实战，探索了处理重大突发舆情事件“三剑合璧”、通力协作的有效模式。

舆情处置高效化，发挥好“管控器”作用。在强化网络舆情分析研判工作的同时，狠抓舆情处置。采取了“发现—受理—分解—处理—完成—归档”的流程进行了有效应对。充分发挥了院属各单位、本部各部门、版主以及管理员的合力，发挥了内外网络的合力，以快制快，做到了及时发现，迅速受理，确保了负面舆情的及时控制并收获了正能量及正面呼声。

航天一院在以此为格局进行网络舆情管理的过程中，整合了多元思想、引导了主流意识，收获了稳定的发展环境，赢得了群众基础，最大限度形成了企业共识。及时抢占了舆论阵地，抓住了舆论主导权，树立了航天一院良好的形象，在院二次创业、市场化转型中发挥出了重要价值。

（作者单位：中国运载火箭技术研究院）