

· 公共管理 ·

山东省土地城镇化与人口城镇化协调发展对策研究



□赵庆海¹ 刘合林²

[1. 泰山学院 泰安 271000; 2. 华中科技大学 武汉 430074]

[摘要] 人口城镇化是城镇化发展的终极目标,土地城镇化是推动城镇化发展的主要途径,二者互促共进、有机结合。通过采用城镇用地增长弹性系数,对山东省进行评估,结果表明:2006~2015年间,山东省土地城镇化显著快于人口城镇化,整体上处于失调状态;从区域角度来看,半岛地区、鲁西北、鲁西南土地城镇化超前于人口城镇化,鲁中地区土地城镇化则滞后于人口城镇化,二者失调的状态区域差异特征也非常显著。两者失调主要表现为土地城镇化超前而人口城镇化滞后,产生这一问题的原因在于:城镇化融资的财税激励,城镇化扩张的土地财政依赖,城镇化投资的晋升激励,是土地城镇化快速推进的影响因素;而二元户籍制度的阻碍作用,福利支出责任的抵触情绪,农村家庭和农民个人因素的影响则是人口城镇化相对滞后的关键因素。确保进城农民迁徙自由化;推进农民土地财产权物化;健全市民化资金挂钩机制;提高公共服务化供给水平是促进山东省二者协调发展的对策选择。

[关键词] 土地城镇化; 人口城镇化; 协调发展; 对策; 山东省

[中图分类号] F291.1

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)-1051

Study on Strategies for Coordinating Land-use Urbanization and Population Urbanization in Shandong Province

ZHAO Qing-hai¹ LIU He-lin²

(1. Taishan University Taian 271000 China;

2. Huazhong University of Science and Technology Wuhan 430074 China)

Abstract Population urbanization is the terminal target for the development of urbanization, and land-use urbanization is the main approach for pushing the development of urbanization, which are supposed to be closely associated and combined organically. By calculating the elasticity coefficient of urban land expansion, this paper finds that generally the land-use urbanization in Shandong Province is much faster than the population urbanization during the period from 2006 to 2015; from the regional perspective, the land-use urbanization is much faster than the population urbanization in the peninsular area, northwest, and southwest of Shandong, while in the middle area of Shandong, the situation is opposite. The imbalance is mainly embodied in the high pace of the land-use urbanization and low pace of the population urbanization, and it relies on the following reasons. On one hand, the fiscal incentives of urbanization financing, the dependence on land finance for urbanization and encouragement of urbanization investment are the impact factors for the high pace of land-urbanization. On the other hand, reasons

[收稿日期] 2017-11-27

[基金项目] 山东省社科规划项目(16CSZJ25); 山东省软科学规划项目(2017RKB01289); 青年千人计划基金(D1218006)。

[作者简介] 赵庆海(1972-)男,泰山学院马克思主义学院教授、硕士生导师,泰山学院新型城镇化与特色小镇研究院院长;刘合林(1981-)男,剑桥大学博士、博士后,华中科技大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

for the relatively low pace of population urbanization include that the growth of urban population may put additional burdens on the local fiscal expenditure, and the urban-rural division of household registration systems acts as a barrier for the population urbanization. Furthermore, a considerable amount of rural populations are unwilling to move to urban areas, due to some individual or household level reasons. In order to coordinate population urbanization and land-use urbanization in Shandong Province, it is essential to guarantee the migration freedom of rural population in cities, protect their benefits regarding to land ownership, set up funds to help them adapt to urban lives, and enhance the supply levels of public service.

Key words land-use urbanization; population urbanization; coordinated development; strategies; Shandong Province

目前中国正处于城镇化的快速发展时期,但其内部各子系统并非并驾齐驱,中国发展研究基金会发布的《中国发展报告2010:促进人的发展的中国新型城镇化战略》指出:城市面积的快速扩张,导致土地城镇化明显快于人口城镇化^[1]。长此以往,势必会影响中国城镇化的整体进程,导致城镇化的病态发展,并会导致诸多的社会问题,所以坚持走新型城镇化道路,就必须强调人口与土地城镇化的协调发展。

一、土地城镇化与人口城镇化的辩证关系

城镇化过程本身具有非常高的复杂性,它几乎是整个社会科学所共有的研究对象,不同的学科提出了不同的诠释^[2]:《城市规划基本术语标准》中将城镇化定义为:人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程,主要表现为乡村人口朝向城市人口转化,城市不断发展和完善的过程^[3]。陈春等人将城镇化的内涵概括为人口城镇化、土地城镇化、经济城镇化和社会城镇化4个方面^[4]。其中,城镇化过程的基本形式是土地城镇化和人口城镇化^[5]。李培祥认为人口城镇化指的是农业人口变为非农业人口或人口向城市地区集中的过程^[6]。其实质是人口以及产业向城市的空间集聚,包括生活方式、生活质量、价值以及对事物概念上的转变;邓大才将“人口城镇化”细分为身份城镇化、身体城镇化、生活城镇化三种模式^[7]。吕萍最早提出土地城镇化这一概念。郭付友等认为是指农用地以及农村建设用地转变为城市建设用地的过程,包括城镇建设用地规模的增大以及内部结构的调整,其实质是土地城乡性质属性改变的过程^[8]。中国用地空间的城镇化,一方面是农用地转为城镇建设用地,另一方面是农村建设用地转化为城镇建设的用地。

作为城市化的重要指标,人口城市化和土地城市化互为因果、协调发展。首先,人口城镇化导致经济活动的增强和人口规模的扩大,扩张了城市用地的规模;其次,农地的非农化促进了农民身份的转变及劳动方式向第二、三产业的转移,随着城市经济的繁荣,又吸引了更多的农村人口流向城市,

促进了人口的城市化^[9]。在城镇化发展的初级阶段,城市人口不断增多,对城市建设要求提高,促进土地城镇化进程加快;城镇化发展进入中期后,土地城镇化进程加快,人口城镇化进程进一步提升。随着人口城镇化水平的提高,居民对改善住房条件、居住环境、公共基础设施建设的完善提出了更高的要求,从而又加快推动土地城镇化发展^[10]。由此可见,人口城镇化与土地城镇化通过相互影响、彼此作用、有机结合,使各自水平不断提高^[11]。杨艳昭等认为,中国城市人口增长之间和用地扩张具有较弱的协调性^[12]。蔡继明等认为,地方官员的政绩考核机制、财政体制、城乡二元土地制度是人口城镇化与土地城镇化的不协调的原因^[13];陶然等认为现有的户籍制度及土地制度是相关因素^[14]。曹广忠等认为,征地制度的市场化改革是解决二者矛盾的突破口^[15];范进、赵定涛认为,投资驱动为导向的经济发展战略是导致二者矛盾的深层原因,二元户籍制度和二元土地制度则是直接原因^[16]。

二、山东省土地城镇化与人口城镇化协调性分析

(一) 数据来源

城镇化主要表现为城市面积扩大、城市人口增加、城市环境质量的提升^[17]。因此,城镇化的前提条件是土地的城镇化,而人口的城镇化才是根本目标,但是,近年来我国的城镇化却出现了与此相反的情况,本文以面板数据为依据,从纵向和横向两个方面进行分析。调查数据主要源于《中国统计年鉴》(2006~2015年)和《山东统计年鉴》(2006~2015年)城市人口和城市建设用地面积,考虑到数据统计口径的一致性,本研究选取了2006~2012年时间段的城市人口统计数据,以确保不同时段、不同空间人口——土地城镇化进程研究的合理性。

(二) 研究方法

本文运用城镇用地增长弹性系数,即城镇建设用地增长率与城镇人口增长率之比来表示城镇用地

扩张和人口增长之间的关系^[18]。一般认为城镇用地增长弹性系数维持在1.12比较合理^[19]。

（三）山东省土地城镇化与人口城镇化的协调性分析

近年来，山东省着力于提升城市人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城市稳定就业和生活的常住居民人口有序的实现城镇化作为其最为重要的目标^[20]。2013年8月，经省政府批准，正式发布实施的山东省首部基本公共服务总体规划，也即

《山东省基本公共服务体系建设行动计划（2013～2015年）》中提出，到2020年，总体实现全省基本公共服务均等化^[21]。2013年9月颁布的《关于进一步做好新形势下农民工工作的意见》^[22]，明确指出要全方位开放济南、青岛以外的中小城市户口迁移制约制度，济南、青岛两市也要将高技能农民工和城市急需的优秀农民工转为当地市民，通过以上各种政策的实施，山东省的城镇化建设取得了明显成效。如表1所示。

表 1 山东省各地市2006～2015年建成区面积与城镇人口增长情况统计表

地市	城镇建成区面积（km ² ）			城镇建成区面积增长率（%）	城镇人口（万人）			城镇人口增长率（%）	城镇用地增长弹性系数
年份	2006	2012	2015	2006～2012	2006	2012	2015	2006～2012	2006～2012
全省	2895	3927	4609.3	35.65	4291	5078	5613.87	18.34	1.94
滨州	67	113.2	138.3	68.96	94.01	143.5	210.79	52.64	1.31
德州	44	95.5	148.9	117.05	155.2	177.1	297.04	14.14	8.28
东营	90	111	118.7	23.33	78.16	80.38	138.29	2.84	8.22
菏泽	55	84	99.6	52.73	172.9	206.9	383.58	19.66	2.68
济南	305	363.3	393	19.11	338.61	436.1	484.69	28.8	0.66
济宁	58	124.6	193.8	114.83	215.75	303.3	437.82	40.58	2.83
莱芜	55	81	120	47.27	50.19	64.65	79.53	28.81	1.64
聊城	59	70	98.7	18.64	161.76	198	275.54	22.37	0.83
临沂	116	195.6	213	68.62	202.79	364.2	554.97	79.58	0.86
青岛	227	374.6	566.4	65.02	458.16	486	636.66	6.07	10.72
日照	61	95.8	100.8	57.05	93.12	103.2	157.85	10.85	5.26
泰安	97	114.2	130.7	17.73	157.25	206.6	319.47	31.38	0.57
威海	92	138	192.6	50	117.56	130.3	177.2	10.79	4.63
潍坊	123	156	178	26.83	328.32	460.3	517.63	40.18	0.67
烟台	179	273.2	324	52.63	298.9	325.9	423.31	9.02	5.84
枣庄	105	146	149.3	39.05	122.25	137	207.33	12.07	3.23
淄博	196	237.9	267	21.38	182.81	197.5	312.22	8.02	2.67

注：2006年、2012年城镇人口数字为公安户籍统计数字。资料来源：山东省统计局编，山东统计年鉴（2007～2016），北京：中国统计出版社。

2000～2012年间，山东省城市建成区面积和人口分别增长61.2%和32.4%，人口城镇化速度比土地城镇化慢近50%。常住人口城镇化率比户籍人口城镇化率高10.46个百分点，“半城镇化”现象严重^[23]。山东省提出，推进城镇化过程无需局限于行政等级概念，只要人口规模等达到镇或城市的标准，不管是小城镇还是新型社区，就按照城市和镇来管理。

由表1可以看出，2006～2012年山东省全省城镇建成区面积增长率达到35.65%，城镇人口增长率为18.34%，土地城镇化增长率显著高于人口城镇化增长率；研究期内全省城镇用地增长弹性系数为1.94，表明山东省土地城镇化明显快于人口城镇化，两者呈现显著不协调状态。与此同时，山东省土地城镇化与人口城镇化不协调状态亦表现出明显

区域差异特征，由表2可知，山东省内部四个次级区域间土地城镇化与人口城镇化协调水平显著不同，2006～2012年半岛地区、鲁西北、鲁西南和鲁中地区城镇用地增长弹性系数分别为3.17、2.44、2.35和0.8，可以看出，除鲁中地区外，其余三个区域土地城镇化与人口城镇化的协调性最低，土地城镇化均快于人口城镇化。值得注意的是，鲁中地区土地城镇化在研究期内反而略慢于人口城镇化。此外，土地城镇化与人口城镇化协调状态在市际之间也具有明显差异，研究期内青岛、德州和东营三地城镇用地弹性系数分别为10.72、8.28和8.22，分别是合理值的9.57、7.39和7.34倍，三地土地城镇化显著快于人口城镇化，是全省土地城镇化与人口城镇化失调最为严重的区域；与上述三地市相反，研究期内临沂、聊城、潍坊、济南和泰安五地市在2006～2012

年这一时间段里, 城镇用地增长弹性系数分别为 0.77、0.74、0.60、0.59和0.51倍, 土地城镇化反而 0.86、0.83、0.67、0.66和0.57, 分别是合理值的 慢于了人口城镇化。

表 2 山东省各地区2006~2015年建成区面积与城镇人口增长情况统计表

地区	城镇建成区面积 (km2)			城镇建成区面积 增长率 (%)	城镇人口 (万人)			城镇人口增长率 (%)	城镇用地增长弹性 系数
年份	2006	2012	2015	2006~2012	2006	2012	2015	2006~2012	2006~2012
全省	2895	3927	4609.3	35.65	4291	5078	5613.87	18.34	1.94
半岛地区	772	1148.6	1480.5	48.78	1374.2	1585.9	2050.94	15.41	3.17
鲁中	769	992	1123.7	29.00	931.65	1269	1750.88	36.2121	0.80
鲁西北	170	278.7	385.9	63.94	410.97	518.59	783.37	26.19	2.44
鲁西南	218	354.6	442.7	62.66	510.9	647.21	821.4	26.68	2.35

注: 1、半岛地区: 青岛、烟台、威海、潍坊、日照、东营; 鲁中: 济南、泰安、淄博、莱芜、临沂; 鲁西北: 聊城、德州、滨州; 鲁西南: 菏泽、济宁、枣庄; 2、2006年、2012年城镇人口数字为公安户籍统计数字。资料来源: 山东省统计局编.山东统计年鉴 (2007~2015) [M].北京: 中国统计出版社。

由表3可知, 从时间序列上来看, 2006~2012年山东省城镇建成区面积呈现快速扩大趋势, 增长率则按照“高→低→高→低→高”波动式上升态势, 全省的年平均增长率为5.22%; 人口城镇化方面, 2006~2012年间山东省城镇人口也表现为显著增多趋势, 城镇人口的增长率也呈现出波动式的上升态势, 全省年平均增长率为2.85%, 明显低于城

镇建成区面积增长速率。土地城镇化与人口城镇化方面, 2006~2012年间年均城镇用地增长弹性系数为1.83, 在时间序列上, 2006~2015年间城镇用地增长弹性系数呈现出波动式的下降趋势, 由研究期初的3.15下降至2015年的1.12, 说明土地城镇化快于人口城镇化的趋势在呈现收敛特点, 特别是在2011年以后弹性系数的增速显著降低。

表 3 山东省建成区面积与城镇人口增长情况统计表

年份	城镇建成区面积 (km2)	城镇建成区面积增长率 (%)	城镇人口 (万人)	城镇人口增长率 (%)	城镇用地增长弹性系数
2006	2895.05	—	4291	—	—
2007	3081.91	6.45	4379	2.05	3.15
2008	3261.03	5.81	4483	2.37	2.45
2009	3373.63	3.45	4576	2.07	1.66
2010	3566.15	5.71	4762	4.06	1.40
2011	3751.2	5.19	4910	3.11	1.67
2012	3927	4.69	5078	3.42	1.37
2013	4187.5	6.63	5232	—	—
2014	4400.1	5.08	5385	2.9	1.37
2015	4609.3	4.75	5613.87	4.25	1.12
2006~2012年年均增长率		5.22		2.85	1.83

注: 表中2006~2012年城镇人口数字为公安户籍统计数字。资料来源: 中华人民共和国统计局编.中国统计年鉴 (2007~2015) [M].北京: 中国统计出版社。

三、山东省土地城镇化与人口城镇化协调性的影响因素

城镇化进程作为一个复杂巨系统, 土地城镇化与人口城镇化作为城镇化复杂系统的子系统, 二者相互作用, 交互影响, 共同驱动着城镇化的发展。根据山东省土地城镇化与人口城镇化协调性分析可知, 整体上, 2006~2015年山东省土地城镇化明显快于人口城镇化, 二者处于失调状态。土地城镇化的快速推动与人口城镇化的滞后发展是造成山东省土地城镇化与人口城镇化失调状态的直接驱动因素。

(一) 土地城镇化快速推进的原因

1. 城镇化投资的晋升激励

研究表明, 官员效用函数中的许多项目都直接与预算规模相关, 因此, 官员追求的目标通常不是公共利益, 也不是效率, 而是任期内预算规模的最大化, 而更大规模的预算必然需要更多的投资来支撑, 这在源头上导致官员存在进行大规模公共投资的倾向。山东省城镇建成区面积由2006年的2895.05平方千米增长到2015年的4609.3平方千米, 增长了1.6倍, 建设总投资从2006年的7294.29亿元增长到2015年9950.87亿元, 10年间增长了2657亿元。如此大幅度的增长, 其原因在于, 自20世纪80年代初

以来,中国地方官员的选拔和提升的标准,由过去的纯政治指标演变为经济绩效指标,尤其是地方国民生产总值(GDP)增速和上缴中央的财税收入。由于地方官员晋升与地方经济绩效显著关联,他们热衷于GDP等相关经济指标的排名,使用资源密集型,也即投入大、规模大、难度大的“政绩工程”来发出信号,以得到上级的注意和认可。而各类路、水、管、网、电等市政基础设施项目单体投资巨大,对GDP拉动作用强,是典型的政绩工程。这势必加剧地方政府的土地城镇化投资冲动,以产业园区为代表的大型城建类基础设施建设在各地大规模铺开,导致土地城镇化的大规模扩张^[24]。

2. 城镇化融资的财税激励

地方政府在以产业园区等基础设施项目为载体大搞政绩工程、快速推进城镇化的同时,却不得不面对有限的预算收入。山东省2015年全省财政预算收入5529.33亿元,是2006年财政收入1356.25亿元的4倍,公共财政预算支出由2006年的1833.44亿元增长到2015年的8250.01亿元,增长了4.5倍,支出的增长超过收入的增长,而该年度全省土地购置费总计为828.35亿元,而2006年土地购置费仅为35.69亿元,10年间增长了23倍。我国自1994年分税制改革以来,政府财力日益向中央集中,作为主要税种的增值税75%留在中央,2002年以来又将地方税种中增长较快的所得税改为中央、地方共享。地方财政收入在总财政收入中的比重由1993年的接近80%迅速下降到1994年的45%左右,此后十年间一直在此水平徘徊,但地方财政的支出比重却长期维持在70%左右。财力上收,事权留置,且层层下放,造成地方政府的财权与事权不对称,地方财政入不敷出,地方财政自给率大幅下降,为弥补财权、事权不匹配带来的巨大财政缺口,并满足大规模城镇化投资的需求,地方政府逐步形成了预算内靠城市扩张带来的产业税收效应,预算外靠土地出让和税费收入特别是土地抵押融资收入的“土地财政”模式。面对过于超前并且集中的大规模城镇化投资,举债投资成为地方政府的唯一选择,土地抵押融资至关重要^[24]。

3. 城镇化扩张的土地财政依赖

《土地管理法》第2条规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”,城市作为农村的统治者和管理者,最为有效的办法就是可以迅速地通过行政管辖权来低价征用农村的土地资源,凭借这种不平等的交易方式来获取城市的发展资金,成为推动土地城镇化的

主要动力^[25]。地方政府之所以能够以不同的方式征用出让土地,与现行的二元土地制度有关。从产权的角度,所谓二元土地制度是指城市土地的国家所有以及农村土地的集体所有。这一制度导致了中国土地市场的二元化,形成了两个相互独立的土地市场,即农地市场和非农地市场。农地转化为非农地如城市建设用地,需要由地方政府征为国有土地^[16]。如《中华人民共和国土地管理法》(以下简称土地管理法)第43条规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”。这一规定的实质是,地方政府垄断了城市建设用地使用权的有偿出让市场,导致征地利益分配不均衡^[26]。征地市场与出让市场价格之间存在巨大的级差地租,激励了地方政府非理性地推动土地城镇化,使得政府不断征地、卖地,土地城镇化不断向前推进。总之,政府是公共产品的提供者和管理者,但它并不是“公共利益”的天然代表,是相对独立的利益主体。在土地用途管制下,地方政府通过垄断土地一级市场,利用土地征用的非市场化和土地出让的市场化,通过低价供应工业用地吸引投资,直接对资本形成了补贴;通过建立差异化的土地市场,控制住宅用地的供给,提高住宅用地的价格,获取了高额的预算外收入^[16]。如山东省2006年城镇土地使用税35.97亿元,2015年增长到358.75亿元,增长了近10倍。由此,工业用地的低地价加剧了开发区、新城区和各类工业园区的发展,进一步推动了土地城镇化,而住宅用地的高地价提高了房价,增加了迁移成本,抑制了人口城镇化。

(二) 人口城镇化相对滞后的原因

1. 福利支出责任的抵触情绪

福利支出责任的地方政府主导性导致其对人口城镇化的抵触情绪。地方政府缺乏为农村居民进入城市提供就业以及社会保障的动机,地方政府通过压低人口城镇化速度,可以减少其在保障性住房、社会保障服务等城镇公共福利和公共服务方面的财政支出,进而减轻其相应的财政支出压力。由于加快土地城镇化速度有助于增加地方政府的收益,控制外来人口的城镇化速度既有助于减轻地方政府的公共财政支出压力,又有利于减轻对原有城镇居民公共服务供给能力和水平的负面影响,理所当然地受到地方政府的普遍欢迎^[25]。换言之,地方政府助推土地城镇化的“增收动力”远大于其助推人口城镇化的“增支动力”。

2. 二元户籍制度的阻碍作用

建国初期,为维护城乡的政治社会稳定以及优先发展重工业的战略,我国施行城镇人口与农村人口分别登记的二元户籍制度,依据户口身份来执行科教、卫生、医疗、就业等政策,形成了城乡分割的局面^[27]。户籍制度使得长期工作生活在城市中的农民工面临着双重歧视:就业机会上受到“进入”歧视、工资报酬决定上同工不同酬,多年的户籍改革依然未将其明显消除,严重阻碍人口城镇化的推进。户籍制度导致劳动力市场的城乡分割阻碍了城镇化过程中的人口转移。中国农村迁移劳动力是收入和消费与养老保障相分离的特殊群体,即使在城市获得了就业机会,社会保障的缺失使得农民也难以长期居住,他们在城市和乡村之间流动,人口城镇化进程缓慢^[26]。鉴于人口城镇化相对滞后,近些年来,户籍制度改革正稳步推进,但从本质上来说,城乡隔离的二元户籍制度依然存在,抑制人口城镇化的直接因素尚未完全消除^[16]。

3. 农民个人和家庭因素的影响

根据人口流动的托达罗模型,人口迁移过程是基于人们对城乡预期的收入差异,决定这种差异的因素有城市工资、就业概率、迁移成本以及农村收入等。个人的性别、年龄、教育程度、工作状况被很多的人口学研究者认为是影响迁移的最基本因素;家庭因素、个人的客观状况和心理因素都会对个人和家庭的迁移决策产生影响^[26]。进城农民一般在劳动密集型行业工作,收入难以稳定增长,保障性较弱,生活方式转变缺乏经济保证,在农民的收入没有大幅度增长的情况下,其住房成本、就业成本、教育成本等生活状态等基本开支都按照城市标准来支付,生活成本和社会保障成本大幅上升^[27]。农民无力支付向市民转变所需要付出的成本,无法在城市长期居住,而农村投资回报率的上升,又形成了对迁移劳动力返乡发展的引力,这在一定程度上影响了中国的人口城镇化进程^[25]。另外,大城市对新落户人口的精英化、“知本化”的需求导向与农民工自身素质供给的不协调,也制约着农民工市民化的进程。

四、山东省土地城镇化与人口城镇化协调发展对策

根据山东省土地城镇化与人口城镇化协调性分析结论,并且结合土地城镇化快速推进与人口城镇化滞后发展的解析结论,可以看出,分区域、分阶

段的有效遏制土地城镇化的超前发展,适度引导人口城镇化的有序推进是未来山东省新型城镇化建设的努力方向。

(一) 加快户籍管理制度改革,确保进城农民迁徙自由化

城镇化发展的核心问题是人口的迁移问题,而不允许人口自由迁移的户籍制度,是城镇化的制度障碍。深化户籍制度改革,是推进新型城镇化的重大任务之一^[28]。而户籍制度改革的本质是公民自由迁徙权利的回归。只有逐渐去除赋予在户口上的许多不合理的功能,恢复户口仅作为人口统计的原本面目,使其回归本性,才能保证户籍制度的彻底完成^[29]。加快户籍制度改革,促进农业转移人口市民化,要坚持自愿、分类、有序的原则。切实维护好广大人民群众的合法权益^[30]。加快推进户籍制度改革,当前的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的已进城常住人口实现市民化^[31]。要全方面放开发展城镇和小城市落户条件,有序地放开中等城市落户限制,确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。建立居住证制度是户籍体系革新的一大创新^[32]。2015年的《政府工作报告》明确提出,“对已在城镇就业和居住但尚未落户的外来人口,以居住证为载体提供相应基本公共服务”。实施居住证制度,是在现阶段不同城镇分类落户的条件下逐步放宽对人口迁移限制的一种有益探索,是一项过渡性制度安排。各级政府应根据经济社会发展情况积极创造条件,让更多流动人口能够融入城镇,使他们对居住的城镇更有归属感和认同感。

(二) 深化土地管理制度改革,推进农民土地财产权物化

开发城镇土地资源,要遵循城镇土地的自然规律,对城镇用地的结构进行不断的优化,做好城镇土地利用规划。严格按照城镇建设总体规划和城镇土地利用总体的规划要求,追求城镇土地在开发和利用过程中的社会效益和生态效益及经济效益相互融合的原则,从实际出发,进行城镇土地综合开发,共同打造新旧城区^[33]。加强区域规划体系的指导性作用,杜绝小城镇占地迅速扩张的现象,科学利用总体规划和小城镇建设规划。切实保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权^[34]。加快推进和确保如期完成农村土地承包经营权的确权登记颁证工作,构建农民土地权利保障的基础体系^[35]。在符合广大农民的合法权益前提下,以土地市场实现多元化的经营为目标,改革耕地的转变政策,不断地完善土地利用政策。在城镇建设

的过程中充分地考虑因城镇化入城农民的积极性,对耕地的开发等实行优惠农业税的政策。明确征地范围,建立土地占有者的参与机制。保证土地公有制性质不改变、农民利益不受损、耕地红线不突破、三条底线的前提下,稳步推动农村土地制度建设^[36]。将农民的土地权益逐渐合法,运用法律手段保护合法公平的权益。加快农村集体产权改革步伐,给予进城农民的集体收益分配权以制度保障^[37]。探索农村集体经济运行方式,创新实现机制,积极推进集体资产股份权能改革的进度。

(三) 实施财政转移支付改革,健全市民化资金挂钩机制

增加地方财政自主支配财力。提高土地增值收益,用“直接税”代替“间接税”,以纳税人需求代替户籍导向,改革城镇化获益主体^[38]。理顺事权关系,建立支出责任与事权相对应的规章制度^[31]。因此,实现常住人口财政转移支付制度,实施城镇就业人口基本公共服务的全覆盖,推进基本公共服务向常住人口全覆盖和就业支持,专项转移支付要一步一步按照常住人口的口径计算,真正缓解一些城镇增加的财政支出压力^[39]。扩大收入途径,重视农业财源的建设;发展工业财源的主体性;探索第三产业财源的长时期建设^[40]。未来一段时期,山东省必须优化产业结构,注重典型行业水平的提升,努力开发新型行业,加强部门之间的联系。首先,加大不发达地区的投资,提高服务业的水平。在经济不发达的城镇和农村,增加投资金额,提高经济发展水平,这是一个符合实情的重要措施。其次,要把重点放在支持现代的服务行业上,跨行业打造一批龙头企业,形成规模后再逐步扩展到交叉辐射区域。支持引进外国市场的金融产业,以促进金融操作,专业化地保障市场主体;定期开放市场信息服务,提高电商的地位,利用信息技术来刺激服务业的生产。

(四) 完善行政管理体制改革,提高公共服务化供给水平

加快城镇化的体制创新。首先,建立加快城镇发展的创新体制。加快城镇化的进程;需要运用新体制和新思路,不断地加快城镇化发展进程;其次,全面改革地方GDP考核机制。目前以GDP为指标的考核机制,导致了地方政府的财政支出主要以城市的硬件建设和城镇的空间扩张为主要动力,而人口城镇化的投入则明显缺乏动力^[41]。因此,制定利益分配原则,发挥市场建设力量,革新政府官员

考核机制便显得尤为重要;第三,完善社会保障措施。建立生活保障制度:制定有关的法律法规,完善失地农民最低生活保障制度,对最低生活保障制度给予保障和确认,保证制定的制度有操作性^[42];第四,改善农业转移人口就业条件。充分发挥政府和社会的共同作用,建立就业技术的培训和法律咨询渠道,减少农民工就业存在的障碍^[43]。完善医疗和养老制度:建立新型的医疗合作制度,确定医疗组织的非盈利性质,同时要扩大经费来源,鼓励社区经济和企业的捐助,加强对医疗机构的检查和监督;第五,加强基础设施建设,提高城镇化的质量。通过城镇基础设施的建设,能够改造城镇的区位,补充城镇发展的动力,促进城镇化健康发展^[44];第六,推进经济、教育和文化事业的协同发展。城镇要以市场为主要导向,发展特色的经济,充分地发挥自身优势,同时把握因地制宜的原则,推进经济、教育和文化事业的共同繁荣。通过加强服务,完善基础设施建设等方式,形成一定的规模优势^[45]。

总之,山东省人口城镇化与土地城镇化均衡发展过程中,在经济发展、政策制定、体制障碍、思想解放等方面还存在着一些不尽人意的地方,但随着改革的逐步深入,存在的问题会逐步彻底解决,并在不断创新的基础上,扎实推进山东省人口城镇化与土地城镇化的均衡发展。

参考文献

- [1] 林爱文,樊星. 湖北省人口城镇化与土地城镇化协调发展分析[J]. 地域研究与开发, 2015(6): 14-18.
- [2] 陈凤桂,张虹鸥,吴旗韬,等. 我国人口城镇化与土地城镇化协调发展研究[J]. 人文地理, 2010(5): 53-58.
- [3] 赖渲文. 我国人口城镇化与土地城镇化协调发展研究[J]. 财经界, 2015(9): 361-362.
- [4] 陈春. 健康城镇化发展研究[J]. 国土与自然资源研究, 2008(4): 7-9.
- [5] 吕志强,卿姗姗,邓睿,等. 中国人口城市化与土地城市化协调性分析[J]. 城市问题, 2016(6): 33-38.
- [6] 李培祥. 广东人口城市化与土地城市化关系研究[J]. 安徽农业科学, 2008(29): 12955-12958.
- [7] 邓大才. 新型农村城镇化的发展类型与发展趋势[J]. 中州学刊, 2013(2): 25-30.
- [8] 郭付友,李诚固,陈才,等. 2003年以来东北地区人口城镇化与土地城镇化时空耦合特征[J]. 经济地理, 2015(9): 49-56.
- [9] 王琼,葛堃. 土地城市化与人口城市化协调发展探讨——以贵溪市为例[J]. 知识经济, 2013(13): 74-75.

- [10] 周泽炯. 试论我国农村剩余劳动力转移与小城镇发展[J]. 农业经济问题, 2004(11): 56-59.
- [11] 陈琦月, 刘友兆. 江苏省土地城镇化与人口城镇化耦合协调度评价[J]. 农业科学研究, 2015(2): 71-76.
- [12] 杨艳昭, 封志明, 赵延德. 中国城市土地扩张与人口增长协调性研究[J]. 地理研究, 2013(9): 1668-1678.
- [13] 蔡继明, 熊柴, 高宏. 我国人口城市化与空间城市化非协调发展及成因[J]. 经济学动态, 2013(6): 15-22.
- [14] 陶然, 徐志刚. 城市化、农地制度与迁移人口社会保障[J]. 经济研究, 2005(12): 45-56.
- [15] 陶然, 曹广忠. “空间城镇化” “人口城镇化”的不匹配与政策组合应对[J]. 改革, 2008(10): 83-88.
- [16] 范进, 赵定涛. 土地城镇化与人口城镇化协调性测定及其影响因素[J]. 经济学家, 2012(5): 61-67.
- [17] 诺克斯·保罗, 琳达·迈克卡西. 城市化[M]. 北京: 科学出版社, 2009.
- [18] 扬·盖尔. 交往与空间[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.
- [19] 王宁宁, 陈梦, 严智丹, 等. 新时期苏州人口城镇化与土地城镇化协调关系变化原因探究[J]. 经营管理者, 2015(9): 111-112.
- [20] 任健. 中国特色新型城镇化的哲学维度探析[J]. 中共济南市委党校学报, 2015(2): 39-42.
- [21] 王德波. 山东省基本公共服务均等化问题研究[J]. 齐鲁师范学院学报, 2014(2): 102-106.
- [22] 张海峰, 吕廷川. 山东破题新型城镇化[J]. 走向世界, 2014(1): 52-55.
- [23] 刘奇洪. 当前中国城镇化整体判断[J]. 中国经济报告, 2014(3): 41-44.
- [24] 赵建强. 人口城镇化和土地城镇化的投融资失衡研究[J]. 财经理论与实践, 2014(4): 111-116.
- [25] 石忆邵. 辩证审视土地城镇化与人口城镇化之间的关系[J]. 上海国土资源, 2015(2): 9-13.
- [26] 王雪霁. 我国土地城市化与人口城市化缺口: 现状、原因及对策[J]. 中国物价, 2014(7): 42-45.
- [27] 杨鹏, 高素英, 田亚, 等. 人口城镇化与土地城镇化协调发展实证研究[J]. 山东社会科学, 2015(s1): 233-234.
- [28] 高云才. 新型城镇化绝不是一纸户口的事[J]. 农村·农业·农民, 2014(12): 8-9.
- [29] 张志强, 杨鹏, 张娜, 等. 河北省人口城市化与土地城市化协调发展评价[J]. 河北师范大学学报, 2015(4): 141-145.
- [30] 韩长赋. 正确认识 and 解决当今中国农民问题[J]. 农机科技推广, 2014(2): 4-7.
- [31] 国务院. 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见[J]. 农村工作通讯, 2014(15): 6-8.
- [32] 匡爱明, 顾漫. 户籍制度改革的过去与未来[J]. 人民论坛, 2014(29): 73-75.
- [33] 靳晓芝. 城镇化进程中土地征用和耕地保护研究[D]. 郑州: 河南农业大学, 2012.
- [34] 方辉振, 汪潇. 现阶段保留进城落户农民“三权”的意义与效应[J]. 中共天津市委党校学报, 2015(2): 95-100.
- [35] 胡晓涛. 农村土地承包经营权确权登记面临的困境与对策[J]. 南都学坛, 2014(6): 86-88.
- [36] 贾兴鹏. 农村土地制度改革八大亮点解读[J]. 西部大开发, 2015(1): 94-97.
- [37] 肖圣章. 云和县率先探索扶贫改革试验[J]. 浙江经济, 2014(20): 51-51.
- [38] 王丽艳, 郑丹, 王振坡, 等. 我国人口城镇化与土地城镇化协调发展的区域差异测度[J]. 学习与实践, 2015(4): 12-22.
- [39] 国务院. 国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见[J]. 交通财会, 2015(3): 81-84.
- [40] 崔元丽. 基于低碳减排的山东省产业结构优化研究[J]. 安徽农业科学, 2015(26): 281-282.
- [41] 崔军, 杨琪. 新世纪以来土地财政对城镇化扭曲效应的实证研究[J]. 中国人民大学学报, 2014(1): 55-64.
- [42] 卢长安, 游斌, 郑丹. 论中小城市人口城镇化与土地城镇化协调发展[J]. 中国房地产, 2014(9): 33-40.
- [43] 冯建栋. 提升农民工就业能力研究——以河南省为例[J]. 企业导报, 2011(2): 41-42.
- [44] 吴胜隆. 加快小城镇建设的动力机制探讨[J]. 国土资源, 2006(3): 18-19.
- [45] 宁小莉, 王英楠. 人居环境中城市基础设施建设评价——以包头市为例[J]. 开发研究, 2013(6): 26-29.

编辑 刘波