

从疫情反思社会治理——坚持 以人为核心的城镇化不动摇

■ 尹稚



尹稚
清华大学建筑学院教授
清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长

2019年的冬天似乎格外漫长，空前的疫情蔓延暴露了当下中国社会治理走向现代化过程中的诸多问题，而外部经济、政治、军事环境正在发生的“百年未有”之大变局更增添了人们心中的焦虑，使得2020年的春天变得异常的阴冷沉重。有了一种春至花开无心赏的情绪。太多的疑问留在当下，中国城镇化的下一程方向会改变吗？对这样一个流动性巨大的社会，新型城镇化如何解决空间、人口以及各种生态生产生活要素的安排。在庞大的要素流动过程中如何管控风险？其中有对宏观大势走向的担忧，有对城镇化规律的反思，也有对十分具体的技术问题的关切，要在短期内给上述林林总总的疑问有个“确切”的回答是不可能完成的任务，在此只奉上我和研究团队的一些思考供参照。

**中国城镇化的
大势不会动摇**

中国的城镇化进程为世人所关注由来已久，对于一个人口高峰

值可达14亿人口的大国而言，按联合国推测，我们在2050年时，城镇化率会突破70%，涉及近10亿人口的命运变迁。这也意味着从2000年起的50年中，中国还有近5亿人要实现人的城镇化，比美国总人口还多。

在经济学家眼里，这无疑是一个令人兴奋的数据，意味着巨大的市场，巨额的财富创造与分配，也会对一系列产业提供巨大的拉动机遇。所以千禧年来临之际，有人把美国的高新技术发展和中国的城镇化进程并称为21世纪全球经济增长的最大机遇就不足为奇了。这样一个进程是不会被任何黑天鹅或灰犀牛阻断的，各种不确定性所能影响的也仅仅是这个进程的时间轴而已。

从全球城市化历史来看，不存在所谓的一蹴而就、一劳永逸的所谓推动之说。以英国工业革命为先导的第一次城市化浪潮席卷欧洲。其主导发达国家的进程历经70年基本进入成熟期，在欧洲中等发达国家的进程至今快200年了，它的人的城镇化尚未进入尾声；二战后美国进入城

市化加速发展阶段，也花了40年左右才达到成熟期的状态，但我1999年自驾车环美考察时，同样发现这个最发达的大国有着地域发展的不平衡，其制度深层的不平等和不均衡也是无处不在的。也许在不少人眼里，推动城镇化等同于推动基建，等同于推动土地开发的城市化，并认为中国所具备的“基建狂魔”的能力，定然可以弯道超车，大大缩短这一进程，这确实是对城镇化进程的大误解。中国政府之所以用到“推动”城镇化进程这一说法，是因为在我们的发展历史中，采用过大量固化城乡二元结构，利用制度化的城乡差别为工业化和初期城镇化积累资本的政策，建立过城乡壁垒，现在到了“拆墙”的阶段，“解铃还需系铃人”。

**以人的城镇化为
核心的城镇化内
涵必将深化**

党的十八大提出“新型城镇化”概念就是以此为核心的。这在随后发布的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》

中被深化落实，这个规划的出台现在看对中国的城镇化进程仍是个具有里程碑意义的文件。清华大学李强教授当年对人的城镇化解读可以概括为四个方向的进程：①生产方式的转变；②生活方式的转变；③现代文明素质的形成；④公平公正的社会权益的达成。

中国的城镇化进程远远落后于其自身的工业化进程，在很长一段时间内大量已经完成生产方式转变，从事非农产业的人口是没有正常成为城市居民的渠道的，所以我们创造了一个词叫“农民工”。从各种统计看其高峰时达到2.8亿，这可是纯适龄劳动力的总量。如加上每个劳动力背

后的家庭，则更是涉及到4~5亿人口家庭生活的不稳定和非正常化。所以我们有了“春运”，有了“留守儿童”，有了“半城镇化”等等独有的词汇。今年是首版国家新型城镇化规划收官之年，官方统计数据目前还没出来，但从2019年的数据看，问题有所缓解，但远未解决，仍有1.8亿左右的人口，因生产方式变化已常驻（注意不是住！）城市，但无法享受正常的市民待遇。什么叫正常的市民待遇？这就涉及生活方式的转变，也是国家规划中重点关注的农业转移人口的市民化问题。市民化在当下只有两个途径：取得户籍或者取得接近户籍待遇的“居住证”，这样才可以享受城市现代化的交通、基础设施条件、高品质的文化娱乐，医疗卫生、教育及体育休闲等各种公共服务。中国当下的发展阶段距离消除地域差异，建立统一的国民待遇标准还差得较远。户籍及作为过渡措施的“居住证”制度仍然是与具体的、有差别化的地域福利挂钩的。在国家规划实施六年后，虽然中国已进入高流动性社会，地域福利的藩篱有所打破，但所谓的“属地化管理”仍是政府提供公共服务的核心理念。差异化和地域歧视在抗疫过程中还在频频发酵，再次成为显性的社会矛盾热点。

而现代文明素质的形成更是一个任重道远的课题。这是一个随着生产和生活方式的转变而形成现代文明的行为、规范、意识和理念的过程，表现为教育素质、守法素质、公共卫生素质、公共活动素质的全面提升。城市生活状态下人口的高密度会产生比低密度乡村生活更高频次的行为冲突，也就需要市民具有更高的公共意识和公民素质，所以所谓的“国民素质”提升是以城市为先导开始的，并贯穿城市化全过程，最终完成城乡一体的普遍提升。这既是一个国民教育的软过程，也依赖于在人类发展活动中的大量硬件投入。



新型城镇化

医疗、教育、公共卫生一直是这类投入的重点领域，这次疫情所暴露出的中国发展模式的最大短板也就集中于此。

我们讲以人民为中心的新型城镇化道路，就要清醒认识到人类活动系统对资源和资本利用的需求是什么，依托基本公共服务体系而进行的人类自身的发展与素质提升活动是最大的可持续发展理念。十九大之后，中央提出的幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶的“七所”理念是个明确的目标。而在疫情中被炒热的“新基建”理念也应是围绕此展开的。这个问题不解决，全体人民的获得感就无从提升，城镇化中以人为核心的高质量也无从达成。

人的城镇化的最终目标是，城乡居民拥有平

等的经济权利，社会权利、政治权利和发展权利，建立起一套以社会保障和公共服务为核心的，实现权利公平、机会公平、规则公平的制度、体制和机制。这样一个完整的城镇化进程理念，显然在我们高速城镇化的前一程中是被逐步认知的，每一次矛盾的集中暴露和问题的集中爆发都会推进这样的认知更深刻、更全面化。

这次人民抗疫战争如能在事中和事后得到有效的反思，无疑也会更好地丰富以人为核心的城镇化理念，推动一系列全新的实践。这个核心理念会在城镇化下一程中被进一步强化，更加不动摇，而“新基建”动能的释放也将更紧密地围绕着这个中心展开，在GDP增长中带来更多共建共享中的幸福感和获得感。✎