



# 城镇化不能“化”出贫民窟 湖南重点在长株潭城市群

## 省发改委主任胡衡华：农民进城应有序不能扎堆

“中国城镇化面临的问题，基本上都是速度问题。工业可以快速聚集，快速发展，但人和社会不能快速聚集，大规模迁徙，不能像工业化突变的。”

——湖南省发展与改革委员会党组书记、主任 胡衡华

城镇崛起  
湖南榜样

十八大以来，城镇化的话题一直不断升温。特别是“全国两会”期间，我国如何城镇化成为代表们热议的话题。

农民进城目前还面临哪些困难？我们要不要全面放开户籍制度让农民自由进城？中国城镇化如何防止陷入“拉美化”陷阱？湖南新型城镇化怎么走？

3月13日，正在北京参加全国两会的全国人大代表、湖南省发展与改革委员会党组书记、主任胡衡华接受本报专访，就以上热点一一回应。

■特派记者 李国平



湖南的城镇化的重中之重还是发展长株潭这样的城市群，其次重点发展各市州的中心城市，再就是县城，还要兼顾一些中心镇。  
记者 童迪 摄

### 城镇化不能突变

十八大提出“城镇化、工业化、农业化、信息化。”胡衡华说，现状是城镇化落后于工业化，这是事实，这也是必然规律。

“城镇化如果超前工业化，这是没有动力的。因为只有产业才能聚集人，有人，有就业才有动力推进城镇化。”

“城镇化是人在空间上的转移，前提是产业的转移，人及相关的社会从农村转移到城市来。这是城镇化内在的含义。我们讲城镇化而不是城市化，是讲城市与农村良性互动，这是中国特色的城镇化，由我们的国情决定的。”

“中国城镇化面临的问题，基本上都是速度问题。工业可以快速聚集，快速发展，但人和社会不能快速聚集，大规模迁徙，不能像工业化突变的。”

### 暂行农民可逆性进城

“很多人批评我们的城镇化是土地城镇化，不是人的城镇化。我们并非排斥农民进城，只是在工业化快速前进中，我们还没适应。”胡衡华说。

他认为，我们不能因为城镇化与工业化差距这么大就急，那是不行的，因为工业的可压缩性比较大，就是工业效益不好下来了，短时间可以恢复，但人进城了，变成市民后是很难再出去的，所以我们的城镇化只能是“可逆”的城镇化。

“拉美等国家城市化过程中，就是让农民把土地全部卖掉然后进城。进城后生存不下去，在农村已失去生存的基本资料，变成贫民窟。我们不能走南美等国家突进式的城镇

化，不能在城镇化过程中出现大量城市贫民窟。

“我们在城镇化过程中陷入‘拉美化陷阱’就是失败的。”胡衡华说：“那么只能暂时实行可逆性的城镇化，就是农民工可以到城里打工，可以变成市民，没有阻碍，但在这个过程中，土地还是他的，在城里立足了，可以放弃掉农村土地，找不到工作还可以回去，土地还在那里，流动是双向的。”

2008年金融危机引发大萧条，很多农民都可回来，如果他卖掉了土地，他回到哪去？所以只能渐进，千万别急。

### 解决进城制度障碍

“城镇化的关键就是农民放心进城，而不是进城当游民，成贫民。”胡衡华说，这涉及到提高城市的承载能力，及解决进城的制度障碍和成本。

“最大的问题是制度安排，需改革破解其中的一些障碍。”他认为，改革牵涉土地制度、户籍制度等多方面，这些制度不完善，农民的可逆性还是很大。而我们的目标是要缩小这种“可逆性”，就是农民放心地到城里来安居乐业，没必要再回去。现在的问题是有些农民进不来，有些不想进来。

现有制度是农民在农村的那块土地无法变成财富，“这就要加快土地流转等改革。”

还有户籍制度的限制，其实这是表象，根本是我们的社会管理和公共服务跟不上，导致农民自由迁徙目前有一定困难。

所以城镇化实际是解决两个成本的问题，一是自己的财富如何转移，即从农村转移到城市，二是如何提高城市公共服务以满足城镇化需要。

### >>难点

#### 户籍不能一下子放开 农民进城应排队

胡衡华说，工业化可以十几个点、几十个地点突进，但城镇化不行，因此户籍制度是不能一下子完全放开的。农民进城实际上需要排队。

产业发展迅速，农民大量进城是个总趋势，按道理大家都拥有进城，但如果大家都涌进城挤在那个地方，那就会出现就业、教育、卫生等系列社会问题，所以目前农民需要排队有序进城的途径。

现在很多农民已经长期在城市打工，他们没有户口，不能享受一些公共服务，这对他们是不公平的。这个债要慢慢还，城市化进城还是要适度加快。

胡衡华表示，我们的人均资源紧张，城镇不能走欧洲田园式的，要走日本集约式的，主要形态是城市群。

当然，我们不是要发展像北上广那样的超大城市，而是要大力发展500万左右人口的大城市，这样的城市发展效率是最高的。因此，湖南城镇化的重中之重还是发展长株潭这样的城市群，其次重点发展各市州的中心城市，再就是县城，还要兼顾一些中心镇。

### >>连线

#### 我省正形成城市集群发展

省级层面：从长株潭经济一体化到3+5城市群，再到国家规划的环长株潭城市群，层次不断提升，内涵不断丰富。

市级层面：初步形成了常

德津澧融城、衡阳西南云大、郴州郴资桂、永州冷零祁、怀化鹤中洪芷、邵阳东部城市群、娄底娄涟双等一大批区域性城镇集群。

#### 城镇化重点区域划定

按照推进形成主体功能区的要求，我省城镇化重点放在二广高速以东、厦蓉高速以北地区，促进人口和产业向该区域集中。

二广高速以西和厦蓉高速以南，主要是武陵—雪峰山区和南岭山区，是我省重点生态功能区集中地区，资源环境承载能力较差，主体功能是保护青山绿

水，维系生态安全。

根据我省各有侧重的区域发展战略，着力构建“一核五轴四组团”城镇化战略格局。一核，即长株潭城市群极核。五轴，即京港澳、长益常张、潭娄邵怀、常娄邵永、张吉怀等五条交通轴线。四组团，即洞庭湖生态经济区、大湘南、大湘西和湘中四大城市组团。

### >>声音

#### 城镇化不是“消灭村庄” 防止大城市无限扩张

十二届全国人大代表卓新平提出，城镇化应重生态、接地气、亲乡土。他在这次两会上提出了“注重城镇化建设中的生态文明意识”的建议。

卓新平认为，城镇化是中国今后发展的“新引擎”，但在生态环保上强调不够。

“在欧洲出差坐飞机时，俯瞰城市，是从树丛中找楼房；在中国一些大城市，却是从灰蒙蒙的楼房中找绿色。”

他认为，“城镇化”的布局应打破“水泥楼房”等市政先行模式，先从绿化布局起步，“首先要森林城市、绿色乡镇。”

城镇化把重点放在中小城镇，要防止大城市无限扩张和人口集中。

卓新平说，“城镇化不是消灭村庄，而是与相邻村庄形成生态平衡、环保呼应的互动式发展。”在互动中消除城乡差别。

■特派记者 李国平