



四川蓝皮书

BLUE BOOK OF SICHUAN

四川城镇化 发展报告 (2015)

主编/侯水平 范秋美

副主编/郭晓鸣 陈智 张鸣鸣

ANNUAL REPORT ON URBANIZATION DEVELOPMENT
OF SICHUAN (2015)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

四川蓝皮书

BLUE BOOK OF
SICHUAN



四川城镇化发展报告 (2015)

ANNUAL REPORT ON URBANIZATION
DEVELOPMENT OF SICHUAN (2015)

主 编 / 侯水平 范秋美

副主编 / 郭晓鸣 陈 智 张鸣鸣



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

四川城镇化发展报告. 2015/侯水平, 范秋美主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 4

(四川蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-7247-8

I. ①四… II. ①侯… ②范… III. ①城市化—研究报告—
四川省—2015 IV. ①F299.277.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 052948 号

四川蓝皮书

四川城镇化发展报告 (2015)

主 编 / 侯水平 范秋美

副 主 编 / 郭晓鸣 陈 智 张鸣鸣

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高振华

责任编辑 / 郑庆寰 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.5 字 数: 331 千字

版 次 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7247-8

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B-2015-427

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《四川城镇化发展报告（2015）》

编 委 会

主 编 侯水平 范秋美

副主编 郭晓鸣 陈 智 张鸣鸣

撰稿人（以文序排列）

吴振明	卢庆芳	陈红霞	陈 智	魏 翰
刘志东	康 兰	杨 璠	曾旭晖	游翠萍
施 霞	何胜莉	鲁 译	辜仲江	盛 毅
池瑞瑞	何建兴	高 杰	王 瑗	戴旭宏
王 娟	桑晚晴	张鸣鸣	邹执寰	

主编简介

侯水平 现任四川省社会科学院院长，研究员，中共四川省委、四川省人民政府决策咨询委员会副主任，四川省政协社会法制委员会副主任，四川省法学会副会长。省学术技术带头人、享受国务院特殊津贴专家。

主要从事经济法、民商法等研究，著（译）有：《物权法教程》《物权法争点详析》《证券法律责任》《证券交易法概论》《日本公司法研究》《汶川大地震灾后恢复重建相关重大问题研究》等。

范秋美 四川省统计局党组书记、局长，中国注册会计师、税务师，四川大学、西南财经大学、成都信息工程学院客座教授。长期从事经济管理、财政税收等工作，曾在国家税务总局、省财政厅、省地税局、遂宁市委市政府、南充市蓬安县政府、成都市地税局等多层级多部门担任领导职务。

获省部级表彰的重要研究成果有：《四川全面建成小康社会系列研究报告》《税收会计五十年回眸》《市场经济体制下的税收管理》《借鉴国际经验发展落后地区》《从地方税收看成都与重庆的经济发展》《四川省财政体制改革跟踪研究》《打造成渝后花园，建设川中旅游胜地》等。

摘要

作为当前和今后一段时期的重大战略之一，党的十八届三中全会明确提出坚持走中国特色新型城镇化道路，就四川而言，新型城镇化肩负着我国东中西部地区协调发展、区域均衡的重要任务，是承接产业转移、优化我国人口空间布局的重要支撑，具有尤其特殊的价值。

四川省城镇化率从 2006 年的 34.3% 提升至 2013 年的 44.9%，年均提高 1.5 个百分点，但从总体来说四川省城镇化进程滞后于全国的状况未得到根本扭转。2006 年城镇化率四川省与全国的差距为 10.04 个百分点，到 2013 年仍然存在 8.83 个百分点的差距。四川城镇化进程滞后于全国和东中部地区，与西部部分省市也有一定差距，但“十二五”时期呈现加速发展态势，与全国的差距在缩小。在六大城镇化发展指标中，人口指标对城镇化的贡献率在降低，近十年来经济保持高速增长成为四川省城镇化进程加速的决定性因素。预计 2015 年城镇化率将达到 47% 左右。

从内部看，区域发展不平衡的矛盾突出，成都市一枝独大，城镇化率达到 68.4%，最低的甘孜藏族自治州城镇化率仅为 24.4%，二者相差 44 个百分点。民族地区、革命老区和贫困山区城镇化率仅为 30% 左右，发展较慢和环境脆弱等问题突出。

农民工转移市民化是四川省推进新型城镇化发展过程中存在的特殊问题。农业转移人口市民化压力加大，2013 年四川省外出农民工规模持续扩大，达到 2455 万人，其中省内转移占五成以上。当前四川省农民工发展呈现省内务工和举家外出规模持续扩大、城市务工稳定性强、劳务收入稳定增长但保障水平偏低、新生代农民工成为中坚力量等特征，以改善农民工住房条件为主要目的的“农民工住房保障行动”取得了较好的社会效益和经济效益。

就城镇发展质量而言，作为长江经济带新型城镇化建设的重要领域和



薄弱环节，四川省致力于推动城市群发展、统筹城乡制度建设以及深化重点镇管理体制改革，同时强调民族地区的城镇化发展。但近十年来，四川的土地城镇化年均增长速度快于人口城镇化增长速度，持续推进土地制度等相关改革，是扩大城镇人口规模的同时提高土地利用效率的关键所在。

四川城镇化发展进入新阶段

本书编委会

作为“理性人”的农业劳动力转化为非农就业者、发展决策者将农村地域转化为非农业地域，其根源都在于，相对于传统农业部门，非农部门的要素效率更高。对于四川这样一个发展中的地区来说，城镇化不是简单的人口集聚，而是一个通过合理配置资源，使劳动生产率、土地利用效率持续提升的过程。

1980年6月，四川人“敢为天下先”，摘掉了人民公社的牌子。30多年来，四川与全国一道取得了举世瞩目的发展成就，2013年末四川人均地区生产总值达到32454元，其中非农产业增加值占87.0%，城镇常住人口占比达到44.9%，城市建成区面积达到2058平方公里，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到22367.6元和7895.3元。伴随着工业化进程提速和全球化加速融合，四川不再是一个单纯地向发达地区输送生产要素和资源的西南腹地省份，而是加速融入全国乃至世界经济社会发展的大格局中。与此同时，我国进入经济发展新常态，呈现显著的阶段性特征，具有九个方面的趋势性变化。^①在这样一个翻天覆地的变化中，四川城镇化发展进入了一个新阶段，既有几十年量变积累产生的质变，也有外部形势变化对四川省产生的多重影响，客观描述发展形势，准确研判未来走势，提出更有针对性和前瞻性的宏观发展政策是我们的重要任务。

^① 2014年12月9~11日在北京召开的中央经济工作会议指出，经济发展新常态具有九个方面的趋势性变化：消费需求从模仿型排浪式向个性化、多样化转变；基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现；出口的低成本优势发生转化同时高水平引进、大规模走出去同步发生；新兴产业、服务业、小微企业作用更加凸显，生产小型化、智能化、专业化将成为产业组织新特征；创新成为驱动发展新引擎；市场竞争逐步转向质量型、差异化为主的竞争；环境城镇能力已经达到或接近上限；隐性风险逐步显性化，化解以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险将持续一段时间；资源配置模式和宏观调控方式上要加大发挥市场机制作用。



省内就业农民工规模超过省外

改革开放以来,四川省紧紧抓住劳动力比较优势,向全国特别是东部沿海地区组织输出了大量劳动力,在为全国经济增长做出巨大贡献的同时,也提升了本地劳动力非农就业能力,同时为人口的非农转移提供了充实的资本、能力的积累以及心理准备。“十二五”期间,省内务工的农民工规模快速扩大,2012年省内务工农民工数量为1292万人,这是1992年以来首次超过赴省外务工人员数量,2013年延续了这一现象。

新生代农民工已经登上历史舞台,成为经济建设和社会发展的主力军,与老一代农民工不同,新生代农民工具有典型的非农就业特征,受教育程度和劳动技能水平普遍较高,对城市的认同度高,融入城市意愿强烈。经过数年的调整和完善,四川省城乡统一的劳动力就业市场基本建成,新生代农民工普遍能够较好较快地适应就业市场,但完全融入城市生活还有一定差距。这部分群体的规模庞大且在“十三五”期间有进一步扩大的态势,如何使其尽快适应城市生活并居住稳定,以积极的心理参与城市建设,成为城市可持续发展关键的社会力量,是一个紧迫的、重大的、系统性的课题。

“中等收入”发展阶段人口规模化集聚 和由城到乡的流动同时发生

“十二五”期间,四川省人均地区生产总值超过4000美元,进入国际公认的“中等收入”发展阶段,总体上从满足基本需求提高到满足更高层次需求,由此带来城镇化发展的三个重要变化。一是城镇发展由规模型向规模与质量并重型转变,主要表现在对城市基础设施、公共服务、社会管理、公共空间、环境质量、人文建设等方面的需求呈现爆发式的增长;二是更加注重提高要素利用效率,单一城市建设向城市群之间协同发展转变,要素向城市单向流动转为城乡之间互联互通;三是社会结构多元化和产业分工精细化引致居民需求异质化和选择主动化,进而影响经济集聚方式、规模和速度。

2013年底,四川省常住人口为8107万人,城镇化率为44.9%,与全国平

均水平还有较大差距，与四川省提出的全面建成小康社会的目标也有不小距离，若要达到目标则意味着城镇人口将保持较大规模机械增长。与此同时，四川省城镇化发展出现重要变化，加上不断深化的农村各个领域的改革，“十二五”期间城镇人口向乡村流动的规模和速度都有所提高。除在特大中心城市成都出现了部分城市先富居民在周边乡村购置物业的现象外，更加值得关注的是，四川省平原、丘陵地区的农业大户中出现了一批城镇经营者。问卷调查发现，约有 1/4 的家庭农场主来自于城镇，大学生、城镇投资者与返乡农民工和本地大户将成为未来农业生产的主力军。

总体上看，四川省已经进入“中等收入”发展阶段，兴奋之余也面临“中等收入陷阱”的挑战。2013 年四川省全面启动实施多点多极支撑发展战略、大力实施创新驱动发展战略、推进现代农业和促进服务业发展等一系列重大举措，并已初见成效。但必须清醒地认识到，建立在经济集聚基础上的人口集聚的城镇化路径才具有持续健康发展的可能性，当前人口多、底子薄、发展不完善、发展水平不高依然是基本省情，同时经济下行压力与长期结构性矛盾累积相叠加，加上经济增长的空间布局极不平衡，使得如何消化规模化人口集聚不是单纯的公共财政支出问题，更不是简单的城市建设问题，实质上是如何提高要素利用效率、充分发挥比较优势的重大问题。当前出现的城镇人口“进村务农”恰恰体现了城镇化的本质要求，通过先进生产力“下乡”形成新的要素组合，缩小城市和农村两大经济体之间的劳动生产效率差距，为城镇发展转型提供物质保证。

大抱团、小搞活，任重而道远

破解规模化人口集聚问题，着眼于发挥比较优势，提高劳动生产率，为未来人口集聚培育不竭动力的城镇化发展战略，是一条“以不变应万变”之路。就四川实际出发，城镇发展的着力点应在于“大城市抱团、小城镇搞活”。“胡焕庸线”从四川穿境而过，近十年来线两边的城镇化规模和速度对比更加显著。从规模上看，2013 年末“胡焕庸线”东西两侧城镇常住人口分别为 3624 万人和 61 万人，城镇化率分别为 45.9% 和 29.7%，东侧以 0.4%（2058 平方公里）的建成区面积承载了全省约 45% 的人口。从发展速度看，2005 年



东西两侧城镇常住人口分别为 2821 万人和 40 万人，城镇化率分别为 33.3% 和 22.6%，九年间年均增加的城镇人口数分别约为 89 万人和 2 万人，城镇化率年均增长 1.4 个百分点和 0.79 个百分点。2013 年 12 月四川省省委经济工作暨城镇化工作会议提出新型城镇化发展路径，其中引人关注的问题之一是对城镇空间布局和体系建设的宏观部署。以“胡焕庸线”为基准，着重发展东侧的“四大城市群”，让大城市“抱团”以产生经济、信息、要素的多重集聚效应，选择基础条件好、发展潜力大、区位优势明显的小城镇开展“百镇建设试点行动”，以发展县域经济、就地就近吸纳农业转移人口。

“大抱团、小搞活”从关注城市自身建设转向关注城市体系和城乡协调发展，核心在于改变过去以土地、人口等要素为重点的城市管理方式，转为更加关注有利于提升效益、降低成本、激发活力的系统性城市管理安排。其主要任务就是要有效推动大城市之间“抱团”和重点小城镇“转型”。

第一，从大城市发展表现来看，除成都外，四川省大城市功能雷同、结构单一，普遍对次中心城市、县城、集镇和周边农村的带动力不强，城市之间更多的是基于要素需要的竞争关系而非比较优势下的协作关系。其中固然有城市间交通网络不完善的影响，更深层次的原因在于城市的发展思维。在资源要素趋紧和市场需求质量化的发展阶段，在“大而全、全而大”的理念指导下城市“单枪匹马打天下”的成功概率越来越低，这已经成为普遍共识，由此产生了城市群的建设思路，这是传统的“一根筷子不如一捆筷子”的思路。问题是，城市“抱团”本身不是目的，其核心在于通过创新要素组合提升配置效率，提高劳动生产率，城市“抱团”不是冰天雪地的“取暖”，而是为全局的、长远发展的“桃园结义”。四川省大城市的资源要素禀赋存在较大差异，发展阶段和目标不同，“一捆筷子”若要结实、若要长久，必然是要素禀赋基础上理性决策的结果。鉴于此，我们必须摒弃单纯以地缘捆绑来实现群聚的传统做法，而应通过强化顶层设计和加强信息交流，充分发挥市场的作用，实现城市整体效率的提升。

第二，从重点小城镇发展表现看，客观地说，大多数的重点小城镇已经在现有制度框架下发挥了最大的能动性。2013 年起，四川省开展“百镇建设试点行动”，截至 2015 年 1 月，全部 300 个重点镇均已确定，并在规划、资金、土地指标等方面给予一定扶持。四川省现有 1800 余个镇，无论从城镇个数、

占有的资源数还是承载的人口规模，在全国都处于前列，从“三个一亿人”的国家目标和四川省发展现实来看，镇被寄予了“城市”的期望。因此，搞活重点小城镇不是“强镇扩权”，也不是“扩权强镇”，而是将重点镇转型为小城市，使之真真正正具有城市功能。其关键在于，有条件的镇从根本上改变镇管村的传统体制，形成有利于密集人口和公共空间管理的体制机制，在投融资、公共服务、管理和执法等方面深化改革创新。

统筹城乡试验成果有待全面开花

改革开放以来的城镇化发展事实上是一种要素主义城镇化，确切地说是城市保护倾向的城镇化，农村为城市发展提供了大量的低成本生产要素，且一度认为这种供给是源源不绝的，这成为改革开放前三十年城镇规模快速扩张和城市建设高速发展的重要原因。城市和乡村两个经济体之间的不对等交换在蛋糕迅速做大的同时也产生了大量的水分，经济效益偏低、发展动力趋弱、社会矛盾凸显等使城镇发展的风险与日俱增。在这一背景下，成都市于2003年开始统筹城乡改革探索，2007年正式获批国家统筹城乡改革试验区，将城乡协调发展的相关配套改革向纵深推进。尽管改革并不完美，但成都以快速发展的十年对统筹城乡做了最好的注释。2013年末，成都总人口为1187.99万，其中市区人口为564.94万，分别比2003年增加143.68万人和112.37万人；人均地区生产总值为7.67万元，是2003年的4倍，三次产业增加值结构从2003年的8.2:45.9:45.9优化为3.9:45.9:50.2；地方财政收入达到2809.82亿元，是2003年的13倍；城市居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为29968元和12985元，是2003年的3倍和3.6倍，城乡居民收入比从2003年的2.64:1优化为2013年的2.31:1。近几年，成都市连续入选“中国最具投资吸引力城市”，被《福布斯》杂志评为未来10年全球发展最快城市第一名，被《财富》杂志列入15个全球最佳新兴商务城市；成都的国际影响力越来越大，2014年先后举办财富全球论坛、世界华商大会、西博会等都充分体现了成都对全球的吸引力，落户成都的世界500强企业数已超过了一半，在中西部地区居第一位；市民的城市认同感持续提升，2014年荣获全国“最具幸福感城市”和“最具文化软实力城市”两项大奖。



2007年3月开始的全球金融危机至今已逾7年，目前无全面复苏的迹象，我国也结束了长达数年的经济高速增长进入“新常态”，但成都在此期间依旧保持了发展活力，而且展现了更大的发展潜力和机会。其根源在于城市发展过程中紧紧抓住劳动生产率这一核心，通过盘活要素而非经济体之间的恶性竞争，使资源禀赋始终是区域发展比较优势的决定因素，同时通过改革红利发挥竞争优势。

尽管改革之路还很漫长，也存在一些不确定性，但是在一定的发展阶段，成都已经摸着石头蹚过了河。当前，四川省城镇化发展面临诸多矛盾，新旧矛盾叠加还有进一步激化的风险，让统筹城乡的种子全面开花是四川省城镇化发展在新常态、新要求中胜出的重要考量。

天府新区上升为国家战略

2014年10月14日《国务院关于同意设立四川天府新区的批复》发布，天府新区正式获批成为国家级新区。天府新区是由多个单一功能区组合在一起的复合功能区，涉及经济、社会、文化、生态等多重功能以及成都、眉山、资阳等多个行政区。作为国家战略的重要载体，在已经确定了重庆两江新区、贵州贵安新区的情况下，天府新区获批更加清楚地表明了国家调整区域经济发展格局的积极态度，表明了国家将新型城镇化的重心落于中西部地区的决心，做好天府新区这篇大文章，不仅是四川省持续发展的动力，更是关系全局的大战略。

我们期待未来几年天府新区作为新兴增长极，在经济的空间集聚、城市新区和产业园区协同、产业结构和产业体系优化、区域资源配置、高端产业创新等方面实现快速发展；更期待着天府新区能在管理机构设置、职权分配、机构协调度等管理体制方面有创新和突破，更快地调整好自身结构以适应发展新格局。

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 四川省城镇化发展测度和前景展望
..... “四川省城镇化发展测度和前景展望” 课题组 / 001

Ⅱ II 农业转移人口市民化篇

- Ⅱ.2 四川省农民工总体状况 四川省统计局 / 045
- Ⅱ.3 四川省农民工住房保障调查
..... “四川省农民工住房保障调查” 课题组 / 069
- Ⅱ.4 文化资本视角下四川省农民工城市融入状况
..... 游翠萍 施 霞 何胜莉 / 118

Ⅱ III 城镇发展质量篇

- Ⅱ.5 四川省四大城市群经济实力报告 四川省统计局 / 132
- Ⅱ.6 四川省两化互动、统筹城乡发展状况 鲁 译 / 154
- Ⅱ.7 四川省“百镇建设试点行动” 调研报告
..... 辜仲江 盛 毅 池瑞瑞 / 168



- B.8 四川省民族地区城镇化概况 何建兴 / 187
- B.9 四川省土地城镇化与人口城镇化协调发展报告 高 杰 / 201

B IV 案例篇

- B.10 成都市新型城镇化过程中涉农社区公共服务和社会管理状况
..... “成都市村级公共服务和社会管理改革评估”课题组 / 220
- B.11 四川省城郊宜居型旅游小城镇建设 王 媛 / 243
- B.12 四川省新型城镇化进程中农业转移人口市民化公共成本研究
——以南充市顺庆区为例 戴旭宏 王 娟 桑晚晴 / 256
- B.13 自流井区舒坪镇农民集中居住区就业福利状况研究 张鸣鸣 / 266

B V 附 录

- B.14 四川省城镇化发展大事记 / 285
- Abstract / 301
- Contents / 303

总 报 告



General Report

B.1

四川省城镇化发展测度和前景展望

“四川省城镇化发展测度和前景展望”课题组*

摘 要: “十一五”以来,四川省城镇化发展成就显著,城镇化率从34.3%提升至44.9%,城镇人口达到3640万人。从人口规模、产业支撑、基础设施、公共服务、资源环境和协调发展六个方面,选取了35项具体指标构建四川省城镇化发展水平的综合评价体系,并对四川省2004~2013年的城镇化发展水平及2013年各市(州)的城镇发展水平进行综合评价分析。结果表明,四川省综合城镇化水平持续走高,经济增长成为主要特征。但同时全省各市(州)城镇化进程发展总体上还相对滞后,这其中既有基础性的原因如工业化水平低下、城市基础设施薄弱,也有产业结构模式、人口基数、消费习俗差异的因素。未来四川

* 课题总负责人:侯水平、范秋美;执笔人:吴振明、卢庆芳、陈红霞、张鸣鸣;课题组成员:郭晓鸣、陈智、魏翰、周江、卢阳春、刘志东、康兰、杨璠、曾旭晖、何建兴、游翠萍、池瑞瑞、高杰、周俊、王瑗、邹执寰等。



城镇化发展有利条件与困难并存,预测未来四川省城镇化的发展速度与质量以及城市可持续发展水平都将会提升,但资源环境压力依然巨大,各区域城镇化水平仍将不平衡。

关键词: 发展状况 水平测度 前景展望 四川

一 四川省城镇化发展现状特征

(一) 四川省城镇化发展成就

1. 城镇化率快速提升,城镇人口加速集聚

2006~2013年,四川省城镇化率从34.30%提升至44.90%,年均提高1.51个百分点,而同期全国城镇化率年均提高1.34个百分点。四川省农村人口向城镇流动呈现加速态势,2013年全省城镇人口达到3640.04万人,比2006年增加838.08万人(见图1)。

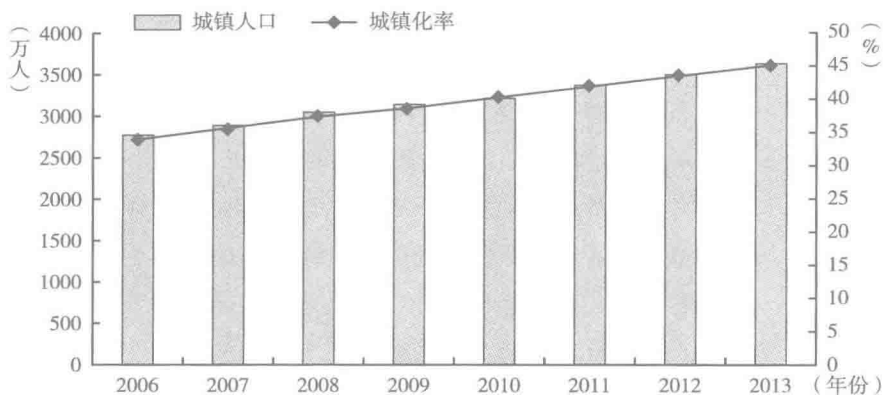


图1 2006~2013年四川省城镇人口与城镇化率

2. 城镇规模显著扩大,城市群日益成为人口和经济的主要载体

从城镇规模等级来看,2006年全省市辖区人口最多的成都市,人口达到