

新型城镇化热点话题细致解读
社会主义新农村建设重要参考

问道 新型城镇化

WENDAO XINXING CHENGZHENHUA

李振中 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

问道 新型城镇化

WENDAO XINXING CHENGZHENHUA

李振中 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

问道新型城镇化/李振中著. —北京:北京师范大学出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-303-19089-8

I. ①问… II. ①李… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121308 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印刷:大厂回族自治县正兴印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:787 mm×1092 mm 1/16

印张:15.75

字数:160 千字

版次:2015 年 8 月第 1 版

印次:2015 年 8 月第 1 次印刷

定价:36.00 元

策划编辑:祁传华

责任编辑:王 强 郭 瑜

美术编辑:焦 丽

装帧设计:焦 丽

责任校对:陈 民

责任印制:陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58808284

感 谢

北京市政协

对本课题的大力支持和协助

感 谢

民进北京市委员会

对本课题的大力支持和协助

序 一

李振中先生的著作《问道新型城镇化》出版在即，他邀请我为本书作序。出于对农业现代化与农村发展的关注，振中也是武汉大学的博士研究生，我欣然应允。

农业、农村、农民问题一直是关乎我国稳定发展与现代化建设的“重中之重”的问题。从2004年到2015年，中央一号文件连续十二年锁定“三农”，这体现了中央对“三农”问题的高度重视。我国农村人口众多、农业水土资源紧缺，土地规模经营推行困难，传统生产方式难以改变，这是“三农”问题的根源。在城乡二元体制下，中国城乡发展极不平衡，不论是经济社会、产业结构，还是城乡的两类居民身份背后法律权益的兑现程度、实现水平等都有着巨大的差异。务农重本，国之大纲。为“三农”问题找出妥善的解决方案，关乎整个国家的长远发展，关系到中国能否真正实现民族复兴。

我一直认为城镇化是解决“三农”问题的重要途径。城镇化有利于节约利用土地，为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移，农

民人均资源占有量相应增加，可以促进农业生产规模化和机械化，提高农业现代化水平和农民生活水平。城镇经济实力提升，会进一步增强以工促农、以城带乡能力，加快农村经济社会发展。这些年，我国的城镇化进程在取得重大成就的同时，也确实为解决“三农”问题提供了有力支持：我国正经历着人类历史上最大规模的城镇化进程，城镇化的快速推进，创造了更多的非农就业机会，有两亿多的农民从耕地上解放出来，转到第二产业、第三产业中就业。2014年农民人均纯收入达到9892元，而且工资性收入已经超过了家庭经营纯收入。这也就是说，农民收入中的半壁江山已经来自于非农产业。这是非常了不起的事情。

当前我国城镇化发展面临着全球经济增长放缓、经济下行压力增大和经济结构转型升级的压力，面临着一系列严峻的风险和挑战。但推进城镇化是发展的必然趋势，未来只能顺应规律不断前行，没有可退缩的空间。党的十八大明确提出，要坚持走中国特色新型城镇化的道路，全面提高城镇化质量，这两句话含义是深刻的。新型城镇化不是要“化掉农村”，而是要加快城乡一体化进程，破除城乡二元结构，扭转城乡发展不合理局面，推进城乡规划、产业发展、市场建设、基础设施、公共服务、管理体制的改革，促进城乡要素平等交换和公共资源的均衡配置，让广大农民更平等地参与到现代化进程中来，共同分享现代化成果。

世界各国国情不同，城镇化的道路往往各具特点，当代中国城镇化的发展背景和面临的问题困难，远比西方发达国家城镇化高潮时期以及大多数发展中国家复杂。为此，振中在深入调研北京市新型城镇化进程的基础上，结合自己多年的“三农”工作经验体会，并集纳了国内外众多专家学者的思考，形成了《问道新型城镇化》一书：全书不仅深入研究了城镇化道路的历史沿革、国内外发展现状，更

是以专题的形式系统研究了城镇化进程中的人口、基础设施建设、环境资源、土地、住房、就业、社会保障、医疗保险、教育等问题，这些问题无一不是当前城镇化建设中的热点和难点。单就其中任何一点，对其进行深入研究都需要耗费极大的精力，并克服重重困难。而振中却以超凡的热情和精力将这些问题一一进行了深入的研究，全景式地展现了问题的现状，深入系统地分析了问题的成因。更难能可贵的是，振中还一一提出了相应的解决对策和建议，使得本书具有较大的实践意义和参考价值。振中从本科考入中国农业大学之初就与中国的三农问题结下了不解之缘，在武汉大学攻读新闻与传播博士期间，把农业和新闻传播有机结合起来，至今的二十多年里，振中也一直从事着三农宣传与研究的工作实践。正是这种心系国家、心系人民的情怀和几十年如一日的执着，才让他在这砥砺前行路上，不断为我们带来优秀的研究成果。

路漫漫其修远兮，推进新型城镇化的最终目的是为了农民的福祉，它撬动的是生产关系的同步再调整，是触及整个社会结构的深刻变革。当代中国的城镇化建设举世瞩目，任重道远。未来还会有新的城镇化发展问题涌现，需要不停地观察、思考、研究与解决。“振中”意在振兴中华，我相信李振中先生一定会以一腔拳拳爱国深情，继续深化、拓展自己的研究，为中国的城乡发展奉献自己的才干与智慧。且扬帆，乘风破浪，振中华！

韩 进

武汉大学党委书记

2015年3月

序 二

今年两会前夕，李振中先生送来了他的新作《问道新型城镇化》的书稿，将我的思绪引到了当前中国面临的城镇化问题上来。

城镇化是非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的必由之路。当前，我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，正处在经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处在城镇化深入发展的关键时期。中国共产党第十八届三中全会明确提出，要完善城镇化健康发展体制机制，坚持走中国特色新型城镇化道路。这是党中央立足国情，顺应发展规律，面向未来做出的一项重大战略决策，为新的时代条件下我国的城镇化发展指明了前进的方向。积极稳妥、扎实有序地推进城镇化，推动经济社会持续健康快速发展，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，都具有重大现实意义和深远历史影响。

回顾改革开放三十多年，我国的城镇化发展取得了举世公认的成就，完成了西方发达国家经历上百年才走过的路程。到2013年，我国城镇人口达到7.3亿人，城镇化率达到53.7%，中国已经告别了以乡村型社会为主体的时代，进入以城市型社会为主体的新时代。城镇化的快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，改变了亿万农民的命运，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平的全面提升。与此同时，在城镇化快速发展的过程中，也存在一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题。只有深刻认识城镇化对经济社会发展的重大意义，牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势、新特点，妥善应对城镇化面临的困难与挑战，才能真正把中国特色的新型城镇化道路走新、走实、走好。

面对城镇化过程中的问题和挑战，许多专家学者在不断思考和探索着解决之道，振中就是其中有代表性的一位。2011年加入中国民主促进会的振中是一位上进心和责任感很强的年轻人，有干劲，有热情，有社会责任感，对党派工作非常投入。虽然入会时间不算长，但振中却做了不少工作。在民进工作上勇于探索、开拓创新，将个人对民进的政治信仰和追求转化为服务社会的实际行动。他充分发挥自己的专业特长和实践积累，关注教育文化、热心公益捐赠、积极帮贫助困，利用各种媒体宣传报道民进，提升民进社会服务水平、扩大民进社会影响：在每年两会期间，他都联系多家媒体尤其是中央电视台不同频道和栏目的记者，采访报道民进中央两会参政议政成果，北京市委会的宣传事宜也是主动承担了很多；在社会服务、捐贫助困、公益奉献方面，振中做出了突出贡献；在参政议政上，振中尽职尽责，表现出色。连续多年提交了很多政策建议或社

情民意，并有多篇信息得到北京市委、市政府有关领导批示，被北京市委、市政府、市政协、市委统战部等采用。2014年承担的民进北京市委重点调研课题“新型城镇化建设中农民财产性增收研究”，并被评为北京市民主党派参政议政优秀调研成果二等奖，推荐为北京市政协十二届第三次会议书面发言材料。本书就是振中在北京市政协和民进北京市委有关新型城镇化建设调研课题的基础上完成的。

振中送过我一本他撰写的《赢者有道》。从《赢者有道》到今日的《问道新型城镇化》，在我眼中，振中是一个时刻在思考着、探索着的人。参加工作二十多年来，他一直从事“三农”研究与宣传。看完《问道新型城镇化》书稿后，我感受到全书字里行间渗透着“开拓创新、以人为本”的思想，这也高度契合了李克强总理在推进新型城镇化建设试点工作座谈会上关于“新型城镇化贵在突出‘新’字、核心在写好‘人’字”的重要指示，也体现了2014年发布的《国家新型城镇化规划》中提出的“要紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，以城市群为主体形态，以综合承载能力为支撑，以体制机制创新为保障，使城镇真正成为人们的安居之处、乐业之地”的指导思想。我国的城镇化是一场在中国现代化发展史和人类进步史上都具有重大影响的伟大实践，亟须广泛深入的理论探讨和科学的理论指导。我认为振中这一本《问道新型城镇化》不仅意义重大，而且正逢其时。该书从实践的角度分析了新型城镇化建设过程中的一系列重要问题，深入探讨了上述问题存在的原因，特别是探寻了这些问题的解决思路 and 对策。这是一部具有创新性与系统性的城镇化研究著作，是一部源自实践、具有可操作性的新型城镇化发展作品。相信本书面世后，必将唤起更多有识之士关注城镇化问题，有助于推进新型城镇化过程中各种问题的解决，助

力我国新型城镇化发展。

最后衷心祝愿也相信振中在今后的工作中，能够一如既往重学习、勤实践、乐调查、勇钻研，积极参政议政，为民进北京市委、为国家、为社会做出更大贡献。

庞丽娟

全国人大常委

民进中央常委

民进北京市委主委

2015年3月

目录

MULU

第一章 概 论

- 一、新型城镇化研究的背景与意义 / 1
- 二、国内外关于城镇化及新型城镇化的研究 / 6

第二章 中国城镇化建设的历史与现状

- 一、城镇化与新型城镇化 / 12
- 二、全球城镇化进程与基本规律 / 16
- 三、中国城镇化整体发展进程与现状 / 17
- 四、中国未来城镇化趋势 / 26

第三章 新型城镇化背景下人口问题

- 一、解决人口问题的意义 / 29
- 二、城镇化进程中的人口问题 / 31
- 三、新型城镇化进程中的人口问题解决途径 / 41

第四章 新型城镇化进程中基础设施建设

- 一、农村基础设施建设现状 / 55

二、农村基础设施建设过程中存在的问题 / 58

三、农村基础设施建设发展对策 / 63

四、农村基础设施建设目标 / 67

第五章 新型城镇化建设中环境资源问题

一、城镇化进程的加快对资源环境的影响 / 71

二、城镇化进程中资源环境问题的成因 / 78

三、城镇化进程中如何应对资源环境问题 / 81

第六章 新型城镇化建设的土地问题

一、新型城镇化进程中土地的现状 / 90

二、新型城镇化进程中带来的土地问题 / 92

三、解决新型城镇化进程中土地问题的对策 / 109

第七章 新型城镇化进程中农民再就业问题

一、我国农村城镇化与就业现状 / 127

二、新型城镇化中就业问题 / 131

三、解决农民就业问题的必要性 / 133

四、解决失地农民有效再就业的可行性建议 / 136

第八章 新型城镇化进程中农民财产性收入

一、农民财产性收入现状 / 144

二、农民财产性收入增长存在的问题 / 147

三、增加农民财产性收入的对策和途径 / 153

第九章 新型城镇化进程中的社会保障问题

一、农村人口的社会保障 / 167

二、流动人口的社会保障 / 173

三、企事业单位人员的社会保障 / 178

四、军人的社会保障 / 183

第十章 新型城镇化进程中的医疗保险问题

一、城镇职工的医疗保险 / 190

二、城镇居民的医疗保险 / 193

三、农村居民的医疗保险 / 198

第十一章 新型城镇化建设过程中农村教育问题探究

一、新型城镇化发展过程中农村教育现状 / 208

二、农村教育滞后不前的原因 / 212

三、新型城镇化背景下农村教育发展的思考和建议 / 214

参考文献 / 223

后 记 / 231

第一章 概 论

一、新型城镇化研究的背景与意义

（一）新型城镇化道路是具有中国特色的历史产物

当前是世界城镇化飞速发展的时代，是城镇化进程快速推进的时代。城镇化作为当今世界重要的社会经济现象之一，数十年来一直是政界、学界、商界以及其他社会各界关注的热点。

城镇化是一个长期且复杂的过程，这一进程对一个国家的政治、经济、社会、文化等各方面的改变具有重大意义与作用。中国特色城镇化的推进与中国独特的社会经济背景以及由此而形成的特殊的城乡关系等方面有着密切联系。尤其对于中国这样一个人口基数大、城镇化水平低、适宜城镇发展的资源匮乏、区域差异明显的发展中国家来说，城镇化引发的变革尤为宏大，产生的影响更为深远。

第一，人口基数大，但城镇化水平较低。中国是世界上人口最多的发展中国家。中国的人口不仅数量大，而且增长速度快。根据国家统计局公布的第六次全国人口普查数据显示，2011年全国人口

总数为 13.7 亿。与此同时，中国的人口分布极不平衡，全国大多数人口聚居在占全国总面积 43% 的东南部，乡村人口所占比例较高，城市化水平较低。据调查显示，2011 年，美国人口总数为 3.1 亿、英国人口总数为 0.6 亿。通过数据可以看出，中国人口总数是美国的 4.4 倍，是英国的 22.8 倍。这意味着当中国城镇化率提高 1% 时，所转移的人口数量可以使美国城镇化率提高 4.4%，使英国城镇化率提高 22.8%。从这些数据不难发现，相比较美国、英国等国家，中国的城镇化进程面临着巨大的人口转移压力。

第二，资源丰富，但适宜城镇发展的土地资源较为匮乏。中国拥有 960 万平方公里的广阔国土，但适宜城镇发展的土地资源较为匮乏，直接表现为耕地面积的减少。国土资源部的数据显示，截至 2013 年年底我国耕地保有量为 20.27 亿亩，2013 年全国因建设占用、毁灭、生态退耕、农业结构调整等原因耕地面积减少 35.47 万公顷。第二次全国土地调查的耕地质量等别成果显示，全国耕地平均质量总体偏低。优等地面积为 385.24 万公顷，占全国耕地评定总面积的 2.9%；高等地面积为 3 586.22 万公顷，占全国耕地评定总面积的 26.5%；中等地面积为 7 149.32 万公顷，占全国耕地评定总面积的 52.9%；低等地面积为 2 386.47 万公顷，占全国耕地评定总面积的 17.7%。耕地面积的减少，制约了城镇化的可持续发展。

中国各地区在自然地理、经济和区域文化上存在明显差异。随着改革开放，我国东部沿海地区率先发展起来，较西部地区经济发展水平高，城镇化率较高。而我国西部地区，则因有一半以上的土地（西部地区土地面积为 545 万平方千米，占全国土地面积的

56.77%)为不适宜人类居住的高原、丘陵、沙漠及戈壁等,使得东、西部地区在经济发展上面产生了明显的差异。调查显示,西部地区耕地面积仅占全国耕地面积的 23.7%,宜农耕地面积占本区域面积的比例只有 7.3%,远低于东部地区的 41.78%。西部地区多是丘陵地带,耕作条件差,现代化机械使用有限,农业生产主要依赖传统的人力劳动。城市规划专家、中国工程院院士邹德慈说过:我们的城镇化不能脱离国情,中国是农业大国,中国特色的城镇化,就是要立足这个国情。我国的人口规模、资源分布、区域差异等背景条件决定了中国的城镇化道路必须从基本国情出发,走出具有中国特色的新型城镇化之路。

(二)新型城镇化道路是我国全面深化改革的重要部署

党的十八大报告提出大力推进新型城镇化建设,要全面建设小康社会,坚持科学发展,即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化互相协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的“新四化”目标。在全国两会期间也明确提出新型城镇化是我国当前整体现代化建设的一项历史任务。

党的十八届三中全会从深化体制改革、优化资源配置、健全城乡发展一体化机制、生态文明建设等体制机制方面提出了一系列更好、更快推动城镇化发展的基本要求。

习近平总书记在十八届三中全会上指出:要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义、深化社会体制改革,推进基本公