



战略·规划·政策： 山东省新型城镇化规划研究

南京大学区域规划研究中心 ■ 主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

国家自然科学基金(项目批准号:51478216,51478217)资助成果
中央高校基本科研业务费专项基金资助成果

战略·规划·政策

山东省新型城镇化规划研究

南京大学区域规划研究中心 主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2016

内容提要

新型城镇化规划已经成为转型期中国最为重要的规划类型之一。本书源自山东省住房和城乡建设厅委托的“山东省城镇化发展战略研究”项目。本书以南京大学的综合研究成果为基础,充分整合多家研究机构的研究成果,同时紧密结合《山东省新型城镇化规划(2014—2020年)》报告,全面探索省域新型城镇化规划的编制框架、内容与方法。基于对省域城镇化规划价值与形式的认知,从经济、社会、空间、支撑、制度等多个角度系统研究城镇化规划的核心内容和务实政策。

本书可供从事城乡规划、区域经济与规划的政府部门与科研机构使用,也可供相关大专院校师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

战略·规划·政策:山东省新型城镇化规划研究/
南京大学区域规划研究中心主编. — 南京:东南大学出版社,2016.3

ISBN 978-7-5641-6267-2

I. ①战… II. ①南… III. ①城市化—研究—山东省
IV. ①F299.275.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 314430 号

书 名:战略·规划·政策:山东省新型城镇化规划研究

主 编:南京大学区域规划研究中心

责任编辑:孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:李 倩

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

排 版:南京新洲印刷有限公司制版中心

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:17.25 字数:440千

版 次:2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-6267-2

定 价:49.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话或传真:025-83791830)

编委会

主 编 南京大学区域规划研究中心

执行主编 罗震东 耿磊

编委会成员 (按姓氏笔画为序)

于涛 尹海伟 申明锐

朱查松 何鹤鸣 廖茂羽

致谢

山东省新型城镇化规划研究是山东省住房和城乡建设厅发起、组织并大力支持的研究成果,旨在为《山东省新型城镇化规划(2014—2020年)》的编制提供科学支撑。研究工作由三个部分组成:第一部分,通过全国招标遴选出北京大学城市与环境学院与国家发展和改革委员会宏观经济研究院联合团队、中国社会科学院城市发展与环境研究所、南京大学区域规划研究中心三个研究团队,同步进行城镇化发展战略研究;第二部分,邀请山东省内的多家科研机构,包括山东社会科学院人口学研究所、山东师范大学、山东财经大学、山东建筑大学、山东省行政管理科学研究所、山东省教育科学研究所、山东省建设发展研究院、山东省城乡规划设计研究院等,开展新型城镇化的相关专题研究;第三部分,南京大学区域规划研究中心在“3+N”研究成果的基础上进行系统的整合研究。本书的内容虽然以最终的整合成果为基础,但无疑是大家集体智慧的结晶。在此衷心感谢山东省住房和城乡建设厅的精心组织和大力支持,衷心感谢所有参与这项工作的研究团队,大家的智慧和付出是本书得以形成的重要支撑。

研究成果的形成阶段,得到了中国科学院陆大道院士、住房和城乡建设部村镇建设司原司长李兵弟教授、复旦大学王桂新教授、同济大学陈秉钊教授、华东师范大学宁越敏教授、国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心乔润令副主任、中国科学院樊杰研究员、中共山东省委政策研究室杨占辉副主任、山东省人民政府研究室聂炳华副主任、山东省城乡规划设计研究院柴宝贵院长等专家的悉心指导,他们所提出的非常宝贵的修改意见和建议大大提升了研究成果的质量和价值,我们在此表示衷心的感谢!

南京大学建筑与城市规划学院的崔功豪教授、张京祥教授、翟国方教授对整个研究以及书稿编撰自始至终的指导和鼓励,是本书得以出版的主要动力,我们在此表示最诚挚的感谢!东南大学出版社的徐步政先生、孙惠玉编辑为本书的出版做了大量的工作,在此一并表示衷心的感谢!

前言

中国的城镇化水平在日益迫切的经济、社会转型压力中实现了 50% 的历史性跨越,一个新阶段已经开启。转变传统城镇化的既有路径,构建更加高效、包容、可持续的新型城镇化道路已经成为必然选择。中共十八大报告强调了城镇化对于“新四化”建设的重要作用。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,进一步明确了实现中国特色新型城镇化的若干路径,提出“推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进,优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力”等要求。2014 年 3 月《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(以下简称《规划》)正式发布,清晰地指出快速城镇化进程中的突出矛盾和问题,系统地阐述了推进新型城镇化的重大意义、指导思想、目标原则以及实现路径,成为新时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性和基础性规划。作为国家战略,新型城镇化工作需要从地方逐级落实,省级单元(包括自治区、直辖市)作为衔接中央与地方的重要层级,是落实新型城镇化工作的关键载体。中国地域辽阔、区域差异巨大,各省级单元的基本情况和诉求各不相同,新型城镇化工作如果不能紧密地结合各省级单元的特点,将无法真正找到制度设计与政策落实的着力点。

在中央—地方分权的行政体系中,省级政府始终是最为重要的一环,一直以来在城乡发展中发挥着十分重要的作用。尤其是随着国家宏观调控手段的不断强化,省级政府在协调区域发展、支撑区域战略层面的重要作用日益凸显。虽然新型城镇化的具体实施以及与市场对接的主战场在市、县层级,但省级政府在城镇化战略落实过程中的重要意义和必要性已经不言而喻。以省为基本单元探讨符合自身特色的城镇化发展道路已经成为地方层面推进新型城镇化的首要环节。《规划》发布后,全国上下积极响应,云南、福建、河南、江苏、山东、广东等省率先制定并发布了省域新型城镇化规划,在省级规划的指导下,广州、南京、武汉、青岛等城市纷纷开始推进新型城镇化工作的深化和落实。相对于实践领域的积极进展,学术界关于省域新型城镇化规划——中国区域规划实践的一种新类型——的价值认识并不充分,对于这一规划类型编制方法的研究也比较缺乏。当前关于新型城镇化的研究主要集中于两个方面:其一是论述新型城镇化的内涵、目标以及与城乡规划的关系等(仇保兴,2010;单卓然等,2013;李迎成等,2013;赵佩佩等,2014),其二是探讨新型城镇化战略思维对城市群规划、市县总体规划、近郊区规划、小城镇规划、农村社区规划等具体规划类型的影响(吴之凌等,2013;陈怀录等,2013;胡冬冬等,2013;崔博,2013;高相铎等,2014;曹蓉,2014;吴芳芳,2014;胡毅,2014),而对于省域新型城镇化规划本身的研究尚未展开。基于此,本书试图结合山东省的实践,从中国省域

空间的特征及其在新型城镇化规划体系中的地位视角解析省域新型城镇化规划的价值,进而阐述省域新型城镇化规划的构成形式与主要内容,为省域新型城镇化规划的实践发展提供理论和技术参考。

自元代以来,中国省级行政单元的相对稳定性使得省域空间逐步发展成为文化、经济、社会综合统一的完整地域,在自然地理、文化传统、经济社会发展和政府治理等方面具有完整的“准国家”特征。一方面,作为中国最高一级的地方行政单元,省建制历经元、明、清、民国,一直沿袭至今,在国家治理格局中发挥着不可替代的作用。省级行政单元的权力设置、区划边界长期保持相对稳定性,除个别形成相对较晚的省份外,大部分省份的名称和空间范围基本延续。另一方面,中国的省域空间范围普遍较大,多数省级行政区的面积为10万—30万 km^2 ,与欧洲的大多数国家面积相当;其中最大的省级行政单元(新疆维吾尔自治区)的面积达166万 km^2 ,超过世界上大多数国家的面积。由于省域空间的面积较大、范围稳定、行政职能明显,因而在长期的历史进程中基本遵循着自身的比较优势发展演进,形成了相对独立完整的功能体系和省域内外分异的联系网络。这种空间的相对完整性与发展路径的稳定性、延续性,塑造了省级单元在发展基础和阶段上的显著差异性,进而塑造了多元的城镇化特征。无论是洋务运动开始的工业化浪潮,还是新中国成立以及改革开放后的发展轨迹,基本都可以观察到,各省级单元的发展绩效与其拥有的资源、人力、区位、产业等特征密切相关,发展条件的巨大差异在一定程度上决定了城镇化路径的迥然不同,典型如广东、江苏等发达省份依靠外来人口的聚集推动城镇化,河南、江西、四川、安徽等相对欠发达的中西部省份则依靠劳务输出形成异地城镇化,而以山东为代表的农村人口众多、县域经济发达的省份则依靠农村劳动力的省内转移来推动就地城镇化。因此,新型城镇化道路的探索以及新型城镇化规划的编制,不能脱离对于省级单元发展基础与特征的差异性认识,必须客观审视发展的既有路径,根据自身的发展诉求,充分发挥禀赋优势,寻找务实路径。

在中央—省—市—县—乡镇的五级行政体系中,省级政府是直接承接中央管理权限与责任的最高一级地方政府,是推动宏观调控向下落实的关键层级。经过改革开放以来的分权化改革和行政层级体系的调整,目前省级政府已经成为职能最为健全、管控能力最为完整且强大的地方行政主体。众所周知,城镇化的问题不同于一般的发展问题,它的整体性、复杂性和战略性决定了必须要有一个强有力的发展主体来统筹地方发展的思路、保障公共物品的供给、制定因地制宜的发展政策。显然,中央政府基本不具备直接指导地方城镇化实施的可能,而基层地方政府由于缺乏超越地域的统筹协调能力且存在发展路径的依赖性,在推进新型城镇化的过程中无法扮演枢纽角色。只有省级政府,作为区域性宏观调控者和地方政府间关系的协调者,能够在(对上)贯彻国家发展意图和(对下)协调地方发展两方面承担不可替代的枢纽作用。省级政府在国家行政体系中的角色地位决定了省域新型城镇化规划需要在国家新型城镇化战略体系中承担上下衔接的作用,以保证国家新型城镇化战略能够自上而下地、积极稳妥地推进。一方面,省域新型城镇化规划作为国家新型城镇化战略的深化与落实,必须贯彻《规划》的核心理念,在中央

已经明确的原则和方向的指导下深化重点内容,在中央倡导的政策创新、体制改革等领域积极试验、总结。另一方面,省域新型城镇化规划需要对市、县的城镇化发展提出原则和要求,从而形成明确的发展引导和有效的行为约束。尤其需要发挥省级政府协调基层地方政府间关系的重要作用,干预市、县级政府的企业化倾向,扭转其对土地、资金等城镇化要素的扭曲利用,促使市、县级政府在贯彻落实中央城镇化战略的同时充分发挥市场的决定性作用。

省域新型城镇化规划的特殊性基本决定了规划的主要内容,总体体现在两个方面:其一,整体延续、呼应国家新型城镇化的发展要求,承接《规划》的基本脉络与重点内容;其二,结合省域各自独特的发展基础、条件和诉求,在与新型城镇化相关的特定领域进行重点突破、适度创新。《规划》在内容组织和体系构成上具有三个方面的特征,这些特征同时也是省域新型城镇化规划需要承接、深化的基本内容。其一,以人为核心构建规划的内容体系。人的充分发展才是发展的真正目的,在新型城镇化进程中无论是空间资源的配置还是建设资金的使用,都必须满足人的核心需求。《规划》充分体现了“以人为本”,不仅将“转移人口市民化”作为首要问题置于空间、产业等内容之前,并将人的发展渗透在规划内容之中,如在产业层面更加关注就业与“人”的需求匹配的内容,并在目标体系设置上突出“人”这一要素的重要作用,充分体现了以“人”为核心重塑产业、空间、设施、政策等的战略意图。其二,以行政体系搭建全面的改革框架。《规划》针对现有问题强调改善提升的整体思路;立足于中国当前的行政管理体系,提出了未来推进城镇化的政策体系骨架,即“新型城镇化”不止在“新”,更重在“型”(类型);依托条块划分的方式,在总体目标的基础上,将近期工作分解为各相关部门和领域便于落实的具体要求,从而极大程度地降低了新型城镇化战略落实的结构性风险,同时也为地方政府进一步明确新型城镇化的思路、编制新型城镇化规划提供了方向指引和框架约束。其三,以原则引导实现自上而下的推进。《规划》一方面给省、市各级政府提供了相对完整的、具有延续性的总体改革框架,避免地方政府在没有体系约束和激励的情况下盲目实践;另一方面通过原则性的规划内容和组织方式保证地方具有一定的灵活性,体现事权与发展管控之间的匹配关系和自上而下匹配事权的原则,而这也将成为各级新型城镇化规划秉承的重要思路。

《规划》关注的核心问题主要有五个:市民化主导的人口发展、城市群主导的空间发展、交通产业公共服务主导的支撑体系、城乡统筹主导的农业农村发展以及制度创新主导的政策配套。五个核心问题分别对应《规划》中“有序推进农业转移人口市民化”、“优化城镇化布局 and 形态”、“提高城市可持续发展能力”、“推动城乡发展一体化”与“改革完善城镇化发展体制机制”五个篇章。五个方面的问题既是新型城镇化规划的基本框架,也是省域新型城镇化规划必须深入解答、落实的重点内容。

如果将整体延续、呼应国家新型城镇化的发展要求,承接《规划》的基本脉络与重点内容视为省域新型城镇化规划的“规定动作”,那么结合省域各自独特的发展基础、条件和诉求在特定领域进行重点突破、适度创新则是省域新型城镇化规划的“发挥动作”。从

目前各省广泛开展的研究与实践可以看到,“规定动作”全部得到深化、落实,“发挥动作”则充分体现了各省的特色和现实诉求。在规划文本的体例与形式上,各地实践与《规划》高度一致,文本内容基本是在五个方面内容的基础上调整优先顺序、增加创新内容。通过分析目前已经发布的具有代表性的省份的规划文本,可以非常清晰地看到当前省域新型城镇化规划的特征。这些特征在一定程度上也为下一阶段或下一层次新型城镇化规划的研究与实践提供了重要的信息和参考。

省域新型城镇化规划作为一种新兴的区域规划类型,它的产生和发展与中国城镇化的阶段特征以及国家城镇化战略的转型密不可分,同时也充分体现出省级政府在推进新型城镇化进程中的主体地位和重要作用。作为具有“准国家”特征的行政单元,省级单元的稳定性和差异性与省级政府的承上启下地位,决定了省域新型城镇化规划的构成形式与主要内容。在构成形式方面,省域新型城镇化规划兼具目标清晰的战略规划、内容集成的综合规划和务实创新的政策规划的复合特征。在主要内容方面,省域新型城镇化规划一方面要整体呼应、深化、细化国家新型城镇化的发展要求与重点内容,另一方面要充分结合省域独特的发展基础、条件和诉求进行重点突破和创新。

省域新型城镇化规划作为特定政治、经济、社会背景下的产物,必然具有鲜明的时代特征,而且在未来的发展中必然还将受到宏观环境条件变化的影响,存在动态调整的过程。这种时代性和动态性其实就是主流规划实践的发展特征(张京祥等,2013)。作为一部研究省域新型城镇化规划的著作,本书的最大意义是对一个新领域进行了初步尝试,不仅重视其服务于当前的实践,同时希望开启一扇研究新时期规划转型的窗户。因此真诚地求教于各位方家,并期望日后在规划界同仁们的共同努力之下,该领域的研究能够不断得以发展。由于水平、资料、时间所限,本书中的许多内容难以尽善尽美,必然存在疏漏与不当之处,恳请广大读者不吝赐教。

罗震东 耿 磊

2015年早春于南京大学

目录

致谢

前言

第一篇 省域新型城镇化规划:趋势与价值

- 1 国家新型城镇化的趋势与特征 /2
 - 1.1 国家推进新型城镇化战略的背景 /2
 - 1.2 国家推进新型城镇化的原则与目标 /9
 - 1.3 国家新型城镇化规划的脉络与重点 /14
- 2 省域新型城镇化规划的价值与形式 /19
 - 2.1 省域空间发展的特殊性 /19
 - 2.2 省在新型城镇化体系中的独特地位 /20
 - 2.3 省域新型城镇化规划的构成形式 /21
- 3 山东省新型城镇化规划的意义与价值 /23
 - 3.1 山东省在国家城镇发展中的历史地位 /23
 - 3.2 山东省推进新型城镇化的重要意义 /28
 - 3.3 山东省新型城镇化规划的价值与责任 /29

第二篇 省域城镇化基础:特征与困境

- 4 省域城镇化的基本现状 /36
 - 4.1 发展阶段与基础 /36
 - 4.2 人口分布与迁移 /39
 - 4.3 经济发展与产业 /45
 - 4.4 城乡格局与体系 /50
 - 4.5 发展特色与投入 /58
- 5 省域城镇化的现实困境 /63
 - 5.1 总体水平增长放缓 /63
 - 5.2 支撑动力逐步弱化 /69

- 5.3 资源环境约束趋紧 /75
- 5.4 载体建设仍需强化 /76
- 5.5 政策配套有待完善 /81

第三篇 省域城镇化战略:理念、目标与体系

- 6 城镇化规划的理念与目标 /86
 - 6.1 基本原则与理念 /86
 - 6.2 发展愿景与目标 /88
 - 6.3 指标体系的构建 /89
- 7 城镇化规划的战略体系 /94
 - 7.1 空间发展战略 /94
 - 7.2 经济发展战略 /97
 - 7.3 社会发展战略 /98
 - 7.4 生态发展战略 /99
 - 7.5 文化发展战略 /100

第四篇 省域城镇化载体:城市群与都市区

- 8 都市区与城市群的基本形态 /102
 - 8.1 省域都市区化的态势分析 /102
 - 8.2 省域城市群格局演化的政策基础 /111
 - 8.3 基于流分析的省域城镇空间结构 /117
- 9 省域城镇化格局的多重情景 /127
 - 9.1 情景方案一 /127
 - 9.2 情景方案二 /133
 - 9.3 情景方案三 /137
 - 9.4 情景方案四(推荐方案) /140
- 10 省域城镇化的多元载体建设 /145
 - 10.1 差异化多元载体体系构建 /145
 - 10.2 县域本地城镇化与分类引导 /148
 - 10.3 小城镇健康发展与价值重塑 /152
 - 10.4 农村新型社区与新农村建设 /156

第五篇 省域城镇化重点:核心任务与方向

- 11 人口城镇化与市民化 /162
 - 11.1 人口转移与市民化 /162
 - 11.2 城中村和棚户区的人口市民化 /165
- 12 就业导向与产城融合 /168
 - 12.1 城镇化就业增长规模的确定 /168
 - 12.2 城镇化产业支撑体系 /170
 - 12.3 城镇化产业组织模式 /176
 - 12.4 产城融合发展与创新驱动 /178
- 13 承载力分析与生态文明建设 /180
 - 13.1 城镇化承载力与生态敏感性分析 /180
 - 13.2 生态环境支撑与保护措施 /187
- 14 基础设施和公共服务 /192
 - 14.1 城乡一体的综合交通运输网络 /192
 - 14.2 城乡统筹的基础设施建设体系 /201
 - 14.3 城乡均等的基本公共服务体系 /205
- 15 城乡文化建设与历史传承 /215
 - 15.1 省域文化特色与内核 /215
 - 15.2 制约新型城镇化的文化障碍 /218
 - 15.3 城乡文化建设与历史传承战略 /221

第六篇 省域城镇化政策:制度改革与创新

- 16 人口管理制度改革 /226
 - 16.1 加速完善户籍制度 /226
 - 16.2 深入落实居住证制度 /229
 - 16.3 逐步建立人口信息管理制度 /230
- 17 土地管理制度调整 /231
 - 17.1 落实最严格的耕地保护制度 /231
 - 17.2 建立城镇用地合理调控机制 /231
 - 17.3 加快推进农村土地管理制度改革 /234

18	资金保障机制建设	/239
18.1	完善财政转移支付制度	/239
18.2	深化财税体制改革	/240
18.3	健全多元化投融资机制	/241
19	住房保障制度完善	/243
19.1	健全住房供应体系	/243
19.2	健全保障性住房制度	/244
20	行政管理体系重塑	/247
20.1	实现区域层面的协调发展	/247
20.2	完善中心城市与县(市)行政区划关系	/247
20.3	优化乡镇行政管理体系	/249
21	社区治理模式创新	/252
21.1	提升城市综合治理水平	/252
21.2	完善城乡治理支撑机制	/253
	参考文献	/254
	图片来源	/258
	表格来源	/261

第一篇

省域新型城镇化规划

趋势与价值

-
- 1 国家新型城镇化的趋势与特征
 - 2 省域新型城镇化规划的价值与形式
 - 3 山东省新型城镇化规划的意义与价值

1 国家新型城镇化的趋势与特征

在过去的 30 多年里,中国的城镇化有力地支撑了经济的高速增长和持续转型,使得包括 2.6 亿名农民工在内的农村人口从农业部门进入更具生产效率的非农部门^①。在这一城镇化的进程中,5 亿人口摆脱了贫困,经济连续 30 年保持年均 10% 的史无前例的增长。中国的城市以充足的劳动力、廉价的土地、良好的基础设施和地区竞争力创造了高度有利于增长的环境。不断成长的城市相互之间及其与全球的连接日趋紧密。中国的经济与城市的发展成效举世瞩目、振奋人心。

城镇化高速增长的背后是现有发展模式边际效益的迅速递减,以及随之显现的大量负面效应。于是,蓬勃兴起的城镇化浪潮迅速成为媒体与民众热议的话题和关注的焦点。在这样的背景下,转变城镇化的既有路径,构建更加高效、包容、可持续的城镇化道路,已经不仅是“居安思危”的前瞻举措,而且是切实摆在面前的当务之急。因此,要想在纷繁复杂的关于城镇化成败对错的讨论中去寻找到新型城镇化发展的脉络,就不得不从当前中国所处的内外环境入手,回到新旧城镇化转变的现实过程中去。

1.1 国家推进新型城镇化战略的背景

1.1.1 新改革、新四化与中国崛起

1978 年至今,经济发展水平的快速提升使得中国在经历了两个世纪灾难性的衰退之后,重新成为世界最大的经济体之一。在 30 多年的时间里,中国经济以年均近 10% 的速度增长,5 亿人口摆脱贫困,贫困率从 65% 以上降至 10% 以下^②,成为世界第二大经济体,具备了愈发重要的国家影响力和较高的国际地位。毋庸置疑,当今中国已经进入大国崛起的黄金时期(图 1-1 至图 1-4)。纵观历史,大国崛起的过程从来不是一帆风顺,逐步提高的国际地位不仅代表着中国需要承担更多的国际压力和风险,同时更要求中国直面自身发展的若干困难(图 1-5 至图 1-8),而这一切都需要经历新的、更为深刻的改革才能真正实现。

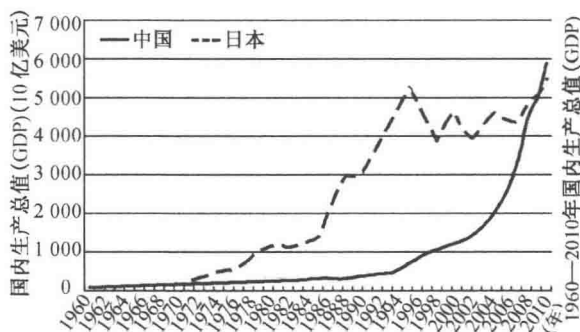


图 1-1 中国与日本的经济规模增长对比

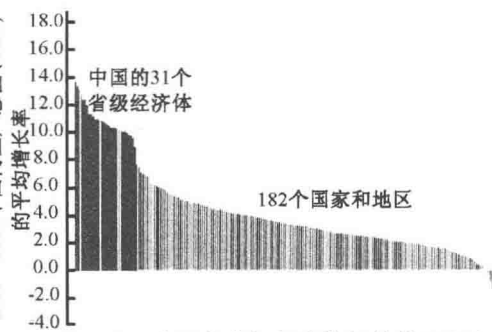


图 1-2 中国各省级经济体与其他国家和地区的经济增速对比

① 引自 2014 年国务院发展研究中心与世界银行发布的《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》。

② 引自 2012 年 2 月 27 日国务院发展研究中心和世界银行联合发布的“2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会”报告。

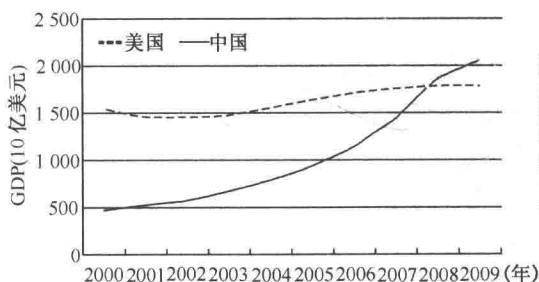


图 1-3 中国与美国的制造业增加值对比

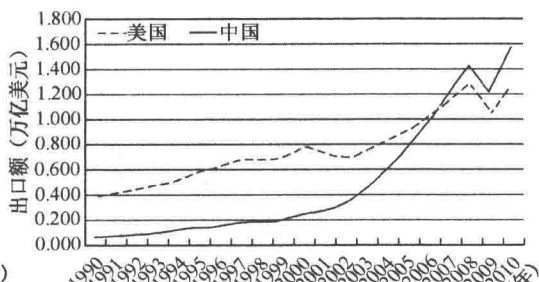


图 1-4 中国与美国的出口额增长对比

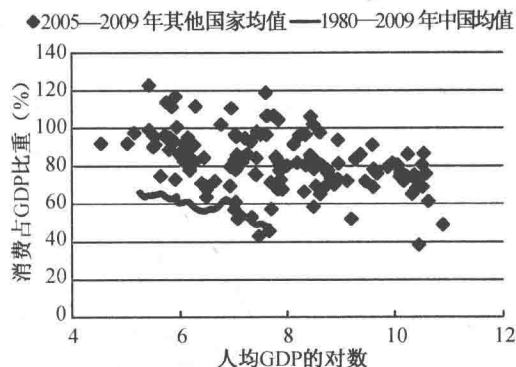


图 1-5 各国消费增长与人均产出关系对比

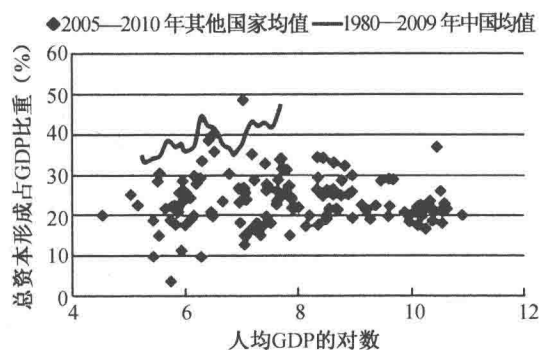


图 1-6 各国资本投入与人均产出关系对比

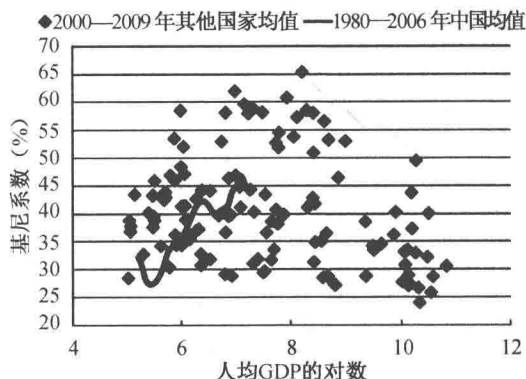


图 1-7 各国收入差距与人均产出关系对比

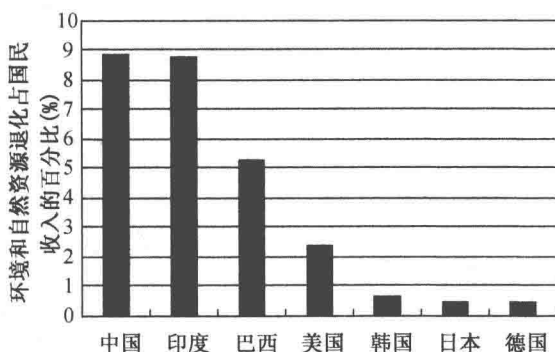


图 1-8 各国环境退化成本占国民收入的比重对比

在未来的10年里，世界经济将经历一个高通胀、低利率的时期，发达国家难以频繁地出台经济刺激政策，持续的国际经济危机的影响不仅不会消弭，还将对中国未来经济发展道路的选择产生潜移默化的影响。在今后很长一段时期内，中国面临的国际经济环境并不乐观，甚至“将处于改革开放以来最复杂的国际环境中”。如果说改革开放初期，多点启动、地方互相竞争的局面给中国经济带来了极大的活力（马歇尔·梅耶，2011），造就了东部沿海省份在产业发展和城镇化上的异军突起，让少数省份借助乡镇企业的发展和外资力量的注入“先富起来”，并激活了东中西区域差异化联动发展的链条。那么金融危机后随着外部动力的逐渐减弱，新改革将真正成为一场改变中国发展特征的深刻变革。

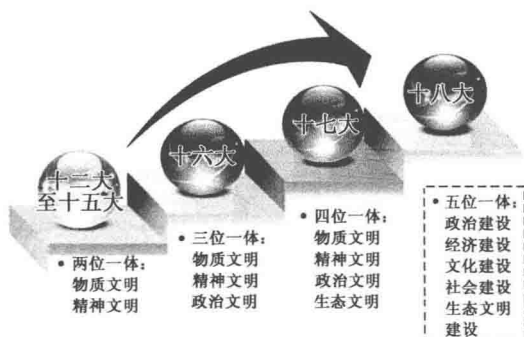


图 1-9 中国发展理念与模式的新阶段

与第一轮改革较为注重依托外部发展资源不同,新改革将更加强调内生发展,强调通过解除规制、创新发展来打破既有的路径依赖,充分激发国内的发展潜力,形成国内统一的市场供应体系,从而构建更为开放灵活的发展体制。面对新改革,中国将更加强调“四化联动”、“五位一体”等新型发展理念。由于长期以来高速度、高消耗、高环境压力的发展观不断固化,加之大量相关的配套体制均以此为基础进行建构,导致中国当前发展面临着越来越大的体制和机制的双重束缚。基于对当前发展弊端的清醒认识,中共中央在十七大上明确提出建设生态文明,在十八大上又进一步提出建设“美丽中国”的战略目标,提出“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”的“五位一体”实施路径,这不仅标志着国家建设生态文明的理论体系和路径渐趋完善,更明确了转型的基本方向,显示了中央推动体制、机制调整的决心。实现“五位一体”对于经历了几千年农耕文明,又在几十年的时间内迅速推进了工业化的“乡土中国”而言,需要充分挖掘既有发展路径的正面价值,通过信息化构建工业提升、农业现代化与城市可持续发展之间的互动关系(图 1-9)。“四化联动”将是中国面对大国崛起的机遇与挑战、果断实施转型发展的必由之路。而城镇化作为“四化联动”的引领力量,是当前中国发展的核心语汇,是真正实现发展转变的推动引擎。

1.1.2 推进城镇化:中国特色的大国崛起之路

新型城镇化是“四化之首”。进入 21 世纪以来,许多外国学者都把“中国的城镇化”与“美国的高科技”并列为影响人类发展进程的两大关键因素。2001 年,美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)指出,21 世纪对于中国有三大挑战,居于首位的就是城镇化^①。无疑中国的城镇化进程将是一场改变传统的特色现代化进程,同时更被赋予特定背景下拉动内需、扩大消费、破解民生问题的战略价值。具体而言,有如下四个方面的深刻意义:

(1) 塑造良好国际形象

中国新型城镇化的推进,将在极大程度上展现出发展中大国推进最广大人口城镇化、解决最广大群众福祉问题的决心和能力,是中国更多地承担世界发展责任的重要表现,也是对当前中国和平崛起、和平发展的最有力支撑。中国的成功转型将为中国与世界创造更多双赢的机遇,也标志着中国将在自然与环境保护、参与国家贸易的程度、稳定

^① 引自 2001 年诺贝尔经济学奖获得者之一的斯蒂格利茨在北京大学的演讲内容。