

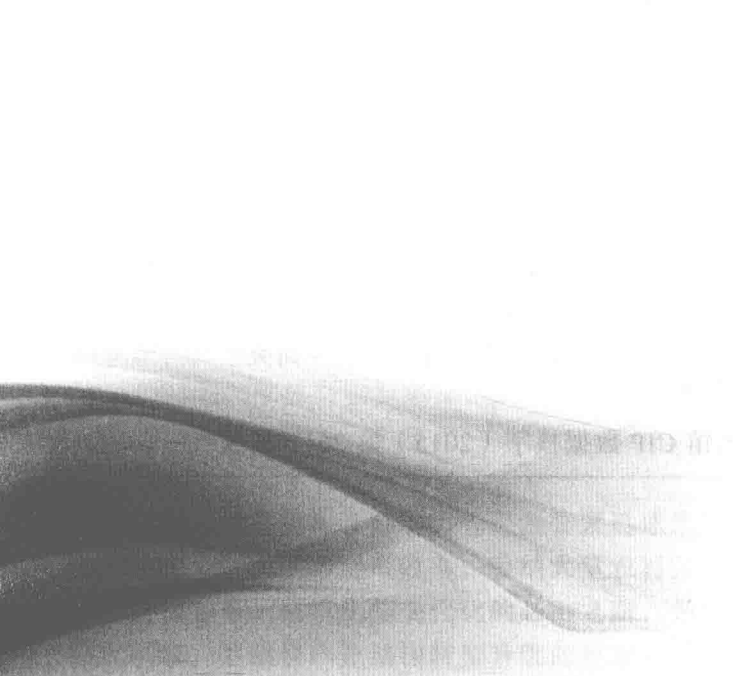
城乡

一体化视角下
新型城镇化改革研究

陈学明 王喜梅 主编



西南交通大学出版社



城

乡

一体化视角下

新型城镇化改革研究

陈学明 王喜梅 主编

西南交通大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城乡一体化视角下新型城镇化改革研究 / 陈学明,
王喜梅主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2015.11
ISBN 978-7-5643-4377-4

I. ①城… II. ①陈… ②王… 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 261769 号

城乡一体化视角下新型城镇化改革研究

Chengxiang Yitihua Shijiao xia Xinxing ChengZhenghua Gaige Yanjiu

陈学明 王喜梅 主编

责 任 编 辑	罗爱林
特 邀 编 辑	罗 旋
封 面 设 计	米迦设计工作室
出 版 发 行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区交大路 146 号)
发 行 部 电 话	028-87600564 028-87600533
邮 政 编 码	610031
网 址	http://www.xnjdcbs.com
印 刷	成都中铁二局永经堂印务有限责任公司
成 品 尺 寸	170 mm × 230 mm
印 张	13.5
字 数	228 千
版 次	2015 年 11 月第 1 版
印 次	2015 年 11 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-4377-4
定 价	42.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前言

城镇化促进资本、劳动力等资源要素迅速集聚，推动产业结构调整与技术创新，极大提高生产效率，吸纳大量农村劳动力转移就业，带来经济社会结构变革。城镇化是现代化的必由之路，是保持经济持续健康发展的强大引擎，是加快产业结构转型升级的重要抓手，是解决农村农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是促进社会全面进步的必然要求。这也意味着在新经济常态下，城镇化依然是重要推进点。

然而，当前城镇化发展模式也暴露出诸多问题，一些地方借推进城镇化之名，大搞基础设施建设和房地产开发投资，盲目提高城镇化率，简单地将城镇化看作经济发展手段，忽视为外来人口提供基本公共服务，出现了“有城无业，有城无市，有城无人”的情况。出现这些情况的原因在于中国的城镇化进程中没有厘清政府与市场的关系。城镇化是专业化分工和要素集聚的结果，在中国则更多地依赖地方政府行政力量快速推进。地方政府利用行政权力推进城镇建设和开发，推动经济发展。城市决策在很大程度上取决于自上而下的行政命令和控制，缺少来自市场和社会的内生动力，忽视了市场的主体性，以致可持续发展能力较低，农业转移人口市民化进程缓慢，区域间城市相互分割，公共服务供给不足。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，中国要推动城乡协调发展，推进以人为核心的新型城镇化。人口城镇化是发展转型的最大红利，而推进人口城镇化的转型与改革，关键在打破城乡二元制度结构，建立城乡一体化的体制机制。因此，新型城镇化强调以人为本，有序推进农业转移人口市民化；强调四化同步，深入推动新型城镇化与新型工业化、信息化和农业现代化同步发展；强调优化布局，就是要以城市群为主体形态，促进大中小城市和小城镇协调发展；强调生态文明，就是要着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展；强调文化传承，彰显城市的特色和个性；强调制度改革，形成有利于城镇化健康发展的体

制机制。可以说，新型城镇化的核心内容是体制改革、以人为本，促进农民工进城和城市发展方式的转变。

基于此，2014年出台的《国家新型城镇化规划》的要义在于促进城镇化的体制变革、结构调整、发展方式转变。这是今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性的规划，也是中央颁布实施的第一个城镇化规划。规划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这条主线，有序推进农业转移人口市民化，优化城镇化布局和形态，提高城市可持续发展能力，推动城乡发展一体化四大任务，统筹推进人口管理、土地管理、资金保障、城镇住房、生态环境保护等制度改革，完善城镇化发展体制机制五项改革。

改革是推进新型城镇化的最大动力，更有力度的改革才能使新型城镇化的推进得到保障。“十三五”期间，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。要坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式。政府要努力实现“十三五”规划建议提出的城乡协调发展，更多地运用市场机制合理配置资源，通过改革户籍、土地、财税等制度，打破行政壁垒，促进劳动力、土地等资源要素的自由流动，释放市场机制的巨大活力，提高资源配置效率。这些改革牵一发而动全身，抓住了这些改革既对城镇化有推动作用， also 对中国整体改革有决定意义。

“十三五”期间，城镇化的突破将从点到面的改革突围。由于城镇化既具有良好的突破性，又具有极强的带动全局的能力，因此成为改革突破口的可行选择。目前，在《国家新型城镇化规划》的指导下，各项试点和改革正在有序推进。如新型城镇化综合试点、中小城市综合改革试点、建制镇试点、新型城市建设试点、规划改革试点。同时，落实推进“三个1亿人”（促进约1亿农业转移人口落户城镇、改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化）的城镇化实施方案。

新型城镇化是一项系统工程，涉及地方政府、城市居民、流动人口以及农村留驻人口等主体的复杂利益博弈。破解中国城镇化进程中存在的问题需要一个系统性的改革框架。本书从城乡一体化的视角来研究新型城镇化的系列改革，以改革创新思路，以重点突破、协同推进的方法，统筹推进人、地、钱等重点领域和关键环节的改革，逐步破除城乡二元结构。在理论创新方面，从城乡发展一体化的理论基础入手，厘清城乡一体化与新型城镇化互动发展、全面深化改革与新型城镇化等关系。在分析方法上，

采用比较分析法，分析了发达国家和发展中国家的城镇化历程、道路、启示，并反思中国的城镇化。在具体的改革措施中，比较了各地推进改革的做法，从而厘清下一步改革的思路。从分析视角看，以城乡发展一体化来统一各项改革的最终目的。在内容安排上，对于目前试点地区重点推进的建立农业转移人口市民化成本分担机制、建立多元化可持续的城镇化投融资机制、改革完善农村宅基地制度、建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式、综合推进体制机制改革创新五大改革，既总结了顶层设计的思路，也分析了各地的实践探索，对于城镇化的健康持续发展具有重要的现实意义。同时，针对已有的实践对下一步改革提出了针对性的建议，具有指导意义。

中国的城镇化已进入以提升质量为主的转型发展新阶段，面对与城镇化相伴随的土地财政、地方债务膨胀、公共服务不足等问题，迫切需要通过改革来释放城镇化的发展潜力，为新型城镇化注入活力和动力。本书结合最新的《国家新型城镇化规划》和新《预算法》等政策法规，介绍相应的城镇化改革措施；从城乡一体化的角度对新型城镇化改革做一个全面的机制设计，提出新型城镇化改革的首要任务是农业转移人口市民化，核心是土地制度改革，关键是投融资与财税体制改革，重要保障是政府治理改革；既不失理论的严谨性，又具有较强的实践指导性。

编者

2015年10月

目 录

第一篇 城乡一体化视角下新型城镇化改革的总体框架·····	1
第一章 理论基础·····	1
第二章 新型城镇化的总体理念、动力结构和空间格局·····	16
第三章 全面深化改革是加快新型城镇化的强大动力·····	31
第二篇 城镇化的国际经验与启示·····	39
第四章 发达国家的城镇化进程·····	39
第五章 发展中国家的城镇化进程·····	63
第六章 国际视野下的城镇化比较研究及对我国城镇化实践的启示·····	77
第七章 当前我国城镇化面临的问题、挑战和调整方向·····	82
第三篇 城乡一体化视角下新型城镇化改革的首要任务	
——农业转移人口市民化·····	87
第八章 夯实城镇产业基础·····	87
第九章 公共服务体制改革·····	96
第十章 稳步推进户籍制度改革·····	113
第四篇 城乡一体化视角下新型城镇化改革的核心	
——土地制度改革·····	124
第十一章 土地制度改革的难点问题·····	124
第十二章 土地制度改革的顶层设计与实践探索·····	130

第五篇 城乡一体化视角下新型城镇化改革的关键	
——投融资与财税体制改革	139
第十三章 新《预算法》背景下的城镇化融资机制设计	139
第十四章 地方政府融资平台的风险评估与转型发展	147
第十五章 PPP 模式在创新新型城镇化融资机制中的探索	158
第十六章 深化财税体制改革	165
第六篇 城乡一体化视角下新型城镇化改革的重要保障	
——政府治理改革	179
第十七章 提高城市规划建设水平	179
第十八章 优化城市空间结构和管理格局	189
第十九章 加强和创新城市社会治理	196
参考文献	204
后 记	208

第一篇

城乡一体化视角下新型城镇化改革的总体框架

新型城镇化是我国新时期的一项基本国策，是经济新常态下促进我国经济增长和社会经济结构转型的重要支撑，更是实现中华民族伟大复兴的一个路径选择。我国的新型城镇化建设已经有了一定的工作基础，并且也取得了一定的成果，但是还是存在着一些问题和挑战，只有通过改革来释放发展潜力，才能从根本上促进我国新型城镇化的可持续发展。新型城镇化是一项综合性的发展战略，也是解决我国传统城镇化模式集聚问题的突破口。新型城镇化改革是一项复杂的系统工程，主要包括公共服务体制、土地产权制度、户籍制度、市场化融资体系构建、社会保障制度、财政税收制度和环境保护等一系列发展与改革方案，只有通过这一系列改革的协同推进，才能真正实现我国的新型城镇化战略，也只有这样，才可以让我们避免陷入“中等收入陷阱”，实现经济的转型升级。

第一章 理论基础

一、城乡一体化的基本内涵

目前，针对城乡一体化的研究很多，但是还没有达成关于其基本内涵的共识。现阶段，学者从经济学、生态学和社会学等不同角度对城乡一体化的相关问题进行较为深入的研究，也在各自学科内形成了自己界定的城乡一体化的内涵。社会学认为，城乡一体化就是实现城乡的融合，主要包括文化的融合、制度的融合和经济的融合。经济学学者研究认为，城乡一体化更多的是打破城乡的二元经济结构，实现生产要素的自由流动和优化

配置,从而提高社会生产力的提高,以此来促进经济发展。因此,学术界之所以没有就城乡一体化的含义达成共识,更多的是因为大家研究的出发点和视角有所不同,但是这也从侧面说明了城乡一体化问题的复杂性。

通过对相关理论研究的成果进行分析和总结,我们可以得出下述基本结论:一是城乡一体化发展的目标与核心是要实现城乡共同发展,消除城乡经济发展水平的巨大差异,从而实现我国经济由二元社会向一元经济形态进行过渡。具体来说,就是在城乡一体化的发展过程中,既要大力发展农村经济,转变农村落后风貌,也要深化城市的经济改革,进一步促进城市的繁荣稳定;既要注意工业对推动经济增长的重要作用,也要进一步加强农业在国民经济中的基础地位。只有这样才可以真正地实现城市与乡村融合、工业与农业良性互相发展,达到城乡一体化发展的目的。二是城乡一体化发展的重点是要全面协调,主要是指不仅仅要注意统筹城乡的物质文明,也要重视城乡之间的精神文明、生态文明和政治文明建设,要给予城乡居民同等的发展机会,同等的财产性权利,协调城乡居民的利益,实现城乡生产要素的科学配置,缩小城乡居民在收入、生活环境和社会保障等方面的差距,缩小地区与行业内部的差异,从而使城市 and 乡村的社会经济得到全面、均衡和可持续发展。

我国是传统的农业大国,人口主要分布在广大农村地区,计划经济时期遗留的二元经济体制对我国现在的经济发展产生了巨大的负面影响。虽然改革开放以来,我国的经济发展水平和人民收入水平不断提高,但是城乡的收入差距却越拉越大,社会贫富悬殊问题严重。可以说,城乡经济的分化和农村的落后,已经严重制约了我国全面建设小康社会的这一发展目标的实现。可以这么说,我国的城市化和“三农”问题从产生之日起,就是相互影响、相互交融的,这也是中国城镇化问题的独特性。所以,我们在实施城乡一体化发展战略时,要充分立足于我国的国情,突出我国的特色,要把它作为社会主义发展的一个重要部分。在城乡一体化发展的过程中,我们千万不要忽视、放慢城市化,更不能否定城市化,阻碍城市经济的发展,而是要在城市化进程中更加重视“三农”问题,形成一种以工促农、以城带乡的新型城乡关系。通过城乡统筹来打破农村发展思想的束缚和城乡的分割体制,通过发展新农村和完善农村相关制度改革,来促进城镇化快速、健康的发展,形成城乡互补、共同发展的战略格局,从而最终实现城乡一体化的发展战略。

现阶段,已有的关于城乡一体化内涵界定的研究多存在于经济学、生

态学和社会学等领域中，分别从经济发展、生态环境以及城乡关系等视角展开。近年来，又有部分学者从制度和城市化的角度给出了新的解释（罗雅励、李同升，2005；陈晓红、李城固，2010）。他们认为：推进城乡一体化首先要对我国现行的制度安排进行调整，制度安排是城乡一体化的前提和保障；城市化是实现城乡一体化的基本路径，城乡一体化是城市化发展的指导理念；城乡一体化所要实现的是打破二元经济结构和完成城乡融合，这种融合不仅仅指经济、文化、社会和生态环境的融合，也是城乡经济体制和发展制度的融合；城乡一体化是生产力发展到一定阶段的必然产物，具有一种动态的阶段性特征。

二、城乡一体化的理论基础

（一）马克思和恩格斯的城乡关系理论

马克思和恩格斯针对城乡对立问题，运用阶级分析的方法进行了系统性的研究。他们主要研究了城乡对立的原因及其可能的解决方式。

1. 城乡对立理论

马克思和恩格斯认为，随着国家体制的建立、社会文明的演进和工业化革命的出现，城市和农村的对立关系开始慢慢出现并不断得到加强。但是，城乡之间的矛盾在奴隶社会和封建社会并没有产生多大的社会负面影响，它的加剧主要出现在资本主义工业化之后，城市和工业对乡村和农业的剥削不断加强，由此城乡之间的矛盾逐渐成为社会的一对主要矛盾。城市的不断发展壮大促使工农业的分离，加剧了城乡的分化与对立。对城乡对立的根源，马克思指出，城乡对立是个人屈从于分工、屈从于他被迫从事的某种活动的集中反映，而且这种对立只有在私有制的条件下才能存在。根据这一理论，无论资本主义国家如何加大对农业的扶持力度，也无法改变农民相对低下的社会地位。

2. 农业基础理论

城市和农村的对立不仅导致了农村的落后和农民的贫困，还成为阻碍农业发展的主要原因。马克思在《资本论》中对农业基础理论进行了系统的研究。他认为，农业劳动是产生一切剩余劳动的基础，生产和获得食物

是一切劳动最初的目的；人类的一切生产活动都以农业生产为基础，农业生产的食物不仅要维持农民自身的生存与发展，还要为进行工业生产的工人提供必要的食物消费；农业是一切社会分工的基础，农业的发展也是其他经济部门独立的前提条件。

3. 城市中心理论

马克思运用唯物辩证法的思想主张应该一分为二地来看待城市的发展对社会经济产生的影响。他认为，城市的发展是一柄“双刃剑”，一方面加剧了城乡收入差距的分化，另一方面也促进了社会经济发展水平的提高和生产力的发展。此外，他进一步强调，城市是人类社会发展到一定阶段的必然产物，作为政治、经济和文化的中心，可以很好地实现经济的规模效应。通过观察世界各国的发展经验，我们发现，城市对经济发展和社会进步所产生的影响远远大于农村，城市是推动人类历史演进的主要力量。

4. 城乡融合理论

“城乡融合”的思想最早是由恩格斯提出来的，他认为随着社会的发展，城市和乡村必然会逐步融合。马克思认为，城乡会在不断地斗争中逐步走向统一，城市和农村的分工和差异会逐渐消失，城乡之间会形成一种新型的、相互交融的社会发展关系。城市 and 农村的对立，“只是工农业发展水平还不够高的表现”。城乡之间的对立关系是长期存在的，实现两者间的融合需要经历一个较长时期的经济社会发展历程。同时，他们还从私有制废除、工农有机结合等角度对实现城乡融合的有关路径进行了有益的探索。

（二）发展经济学理论

发展经济学是 20 世纪逐渐兴起的主要研究发展中国家如何发展经济、实现经济由不发达向发达过渡的一门应用型和综合性的学科。它把城乡关系作为主要研究对象，通过分析发展中国家存在的城乡二元经济体制来发现问题，并从农村劳动力转移、资本积累和技术进步等方面形成了自己的理论基础。

发展经济学中最重要的四大理论，即刘易斯的“二元经济结构”理论、费景汉的“农业区位”理论、拉尼斯的“中心—外围”理论和托达罗“地理上的二元经济结构”理论等。这些理论虽然没有直接研究城乡统筹问题，

但是其研究的有关城乡发展问题的相关成果可以为我国城乡统筹战略提供一定的参考。例如：刘易斯的二元经济结构理论的核心就是研究农村剩余劳动力向城市的转移，但是其忽视了农业在经济发展中的重要性。拉尼斯和费景汉在对刘易斯模型进行改进的基础上，进一步分析了城乡经济交融过程中劳动力资源的配置过程，并且认为农业在二元经济结构中起着重要的作用。托达罗认为，发展农村经济、提高农民的收入水平是解决城市化进程中城市和农村出现的各种问题的根本途径。

总的来看，发展经济学理论对我国统筹城乡发展产生了如下启示：一是城市化的进程汇总，必然伴随着农村劳动力的转移。在城镇化进程的初期，由于城市和农村的收入水平存在着巨大的差异，加上农村中存在着大量的剩余劳动力，为了追求更高的工资和更好的生活水平，会有大量农村人口向城市转移。但是随着农村剩余劳动力的不断转移，农村的耕地面积增加，规模化的生产带来劳动效率的提高，进而会提高农民的收入水平。随着农村的不断发展，城乡收益的不断趋同，最终将会实现城乡一体化。二是实现城乡统筹的根本是加大对农业的投入。城镇化进程中的农村劳动力的转移更多的是因为预期的城乡收入差距的存在。只要预期收入差距和城乡生活环境差异无法消除，人口从农村向城市流动的过程就无法停止，并最终造成农村的空心化和城市的“城市病”问题。这反过来又会阻碍城市和农村的发展。只有政府不断加大对农村的投入，提高农村的收入水平和生活条件，实现农村剩余劳动力的就近安置，只有这样才能真正解决城乡二元经济结构。

（三）分工组织理论

亚当·斯密在《国富论》中提出了著名的分工理论。他指出，劳动分工可以提高工人的生产效率，也有助于促进专业化生产的发明和机器的出现，它是社会财富迅速增加的重要源泉。具体来看，行业内可以对不同的工序进行分工合作；行业间的企业也可以通过对一个产业的上下游或者研发、销售、生产和服务的分工，来实现规模经济和范围经济。由此可见，劳动分工有助于生产效率的提高和规模经济的产生，也为后期城乡分工理论和规模经济理论提供了理论基础。

和亚当·斯密不同，马克思站在更加宏观的角度，运用阶级分析的方法来研究分工问题。他认为，城市各项生产要素集中更适合以工业为主的

集中生产形式，而农村的生产资源和市场相对来说较为分散，更适合以分散经营为主的农业生产组织形式。这种产业划分也就决定了城市和乡村的定位不同，农村主要就是发展农业，为工业的发展提供劳动力等生产要素和广阔的市场，而城市主要就是依靠工业来促进经济的发展。马克思的分工组织理论，不仅为城乡分工提供了理论基础，也为城乡的融合，进而实现城乡一体化提供了理论支撑，这对我国新时期统筹城乡的发展具有重要的指导意义。

（四）制度变迁理论

制度变迁是指由效率低的旧制度向效率高的新制度转变的过程。制度变迁理论主要从制度变迁的主体、动力、方式和效率评价等几个方面来进行研究。从制度变迁理论中，我们可以获得如下启示：首先，制度变迁的主要动力是经济主体对其自身利益的追求，从而要求改变现有制度来实现个人利益的最大化。新的制度往往是不同的利益主体进行利益重新分配后而形成的一种均衡状态。其次，新制度的建立需要以旧制度为基础。这就告诫我们在进行相关制度变迁时，需要考虑我们已有的制度状况，在现有制度的基础上建立新的改进机制，以此提高制度对资源配置的效率。最后，制度的变迁主要是依靠政府来完成的，城市是制度变迁的行为和决策主体。无论是西方发达国家还是亚洲已经发展起来的如日韩等高收入水平国家，其二元经济结构问题的产生和消除都是从制度的角度出发得以解决的，而在解决过程中对政府的管理水平和发展理念都有很高的要求。这些方面对于我国来说愈加明显。

三、新型城镇化与城乡一体化

“新型城镇化”与“城乡一体化”是在我国基本国情条件上逐渐形成和发展起来的关于统筹城乡发展的最新理论成果，也是实现我国现代化建设的重要指导理念。两者之间既存在联系又存在区别，既相互促进又相互影响，所以正确区分两者的内容、理顺两者的关系，对利用它们来对我国的发展实践进行指导具有重大的现实意义。1978年以来，随着经济发展水平和工业化水平的不断提高，我国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城市化进程。但是，随着城市化发展水平的不断提高，我国传统的粗放型

城市化发展模式带来了诸如环境污染、资源耗费巨大等一系列问题，其模式已经无法延续下去，更不能继续为我国的发展提供有益的指导。这就要求我们必须探索与新型工业化道路相适应的新型城镇化发展理论。党的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》提出，要“健全城乡发展一体化体制机制”。现阶段，我国的社会经济发展进入新常态，城镇化的发展环境发生了巨大的变化，这为我国城镇化的发展带来机遇的同时，也带来了巨大的挑战。这就必然要求我们探索新型城镇化与城乡一体化的新道路、新模式，并以此来对我国经济的发展转型进行理论指导。

（一）新型城镇化的由来和内涵

1. 新型城镇化的由来

我国政府提出新型城镇化的概念是在城乡一体化概念出现后提出的。1983年7月在广州市召开的城郊经济研讨会中第一次明确地提出了城乡一体化发展方针，这也是作为城乡关系处理经验总结的城乡一体化概念第一次出现。2002年和2007年党的十六大和十七大分别提出了“统筹城乡经济社会发展”和“形成城乡经济社会一体化发展新格局”的发展理念，第一次把城乡一体化提到了国家的层面，党的十八大又进一步指出“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”，这就把城乡一体化这一发展理念提到了一个新的理论和战略高度。

城市化的概念最初是从国外引进的，而城镇化一词是我国学者在借鉴国外经验、结合我国国情提炼出来的。新型城镇化一词又是在城镇化概念的基础上形成的。城镇化和新型城镇化都是由中国本土创造的新词汇。在新中国成立后至改革开放前的30年里，我国实行较为保守的城市化政策，严格控制农村人口向城市流动。1978年以后，我国开始逐步调整城市发展政策，最早确立的城市发展方针就是“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。进入20世纪80年代以后，我国政府在吸取相关学者研究成果的基础上，开始把我国城市化的重心转移到依靠乡镇企业的小城镇战略上来，形成一种以经济发展为目标、以地方政府为主导、主要依靠出口导向型工业的发展，以大规模物质资本投入为特征、以土地的工业化与城镇化开发利用为内容的城镇化发展模式，并以此来代替我国传统的城市化战略，形成了具有我国特色的城镇化发展战略。

到2014年为止,我国的城镇化率达到了54.67%,城镇人口达到7.6亿,共有近700个各种类型的城市,也有20000余个小城镇,并且已经初步形成了大、中、小型城市和农村地区小城镇的多层次城镇化发展体系。但是2000年以后,这种城镇化体系已经不能很好地实现我国城镇化的快速、健康发展,因为这样的城镇化发展模式已经不能适应我国新常态下的基本国情。这样的模式也带来了诸如土地的城镇化快于人口的城镇化、资源消耗大、生态环境破坏严重、城市发展失衡、农村空心化、城乡分化进一步加剧等一系列社会经济发展问题。这就是我国研究并推行新型城镇化战略的原因所在。

新型城镇化的概念出现于官方正式文件是在2012年年底。2012年12月中央经济工作会议在北京召开,会议提出,2013年经济工作的六项主要任务之一就是积极稳妥推进新型城镇化,着力提高城镇化质量。会议公报不仅使用了新型城镇化的概念,而且明确指出了新型城镇化的内涵,从而使新型城镇化概念成为一个具有中国特色社会主义的概念。公报指出:“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量。城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在,要围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展。要构建科学合理的城市格局,大中小城市和小城镇、城市群要科学布局,与区域经济发展和产业布局紧密衔接,与资源环境承载能力相适应。要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。”^①从此以后,新型城镇化成为我们党和政府正式文件中经常出现的一个新概念。

为了进一步阐述新型城镇化的“新”所在和“特”所在,党和国家领导人在不同场合也多次对这一概念的独特内容进行了说明。如习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上指出,“持续进行的新型城镇化,将为数以亿计的中国人从农村走向城市、走向更高水平的生活创造新空间”。李克强也在多种场合对新型城镇化问题做了大量论述。如在回答新华社记者问题时,李克强强调,“新型城镇化是以人为核心的城镇化,必须和农业现代化相辅相成”。在全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上,李克强强调:“要深入贯彻落实科学发展观,加快资源型城市可持续发展,推动独立工矿区转型,加大棚户区改造力度,‘三位一体’推进,着

^① 2012年中央经济工作会议公报[EB/OL]. 新华网, 2012-12-16.

力破解城市内部二元结构难题，带动内需扩大和就业增加，走可持续的新型城镇化道路。”可见，从“城市化”到“城镇化”，又到中国特色的“新型城镇化”，不仅显示出提升城镇化的地位和作用，更显出新型城镇化的概念和发展方略的独特内涵，这一认识提升过程正好折射出中国城镇化发展理论和实践的不断变化和深入。

2. 新型城镇化的内涵

城镇化与现代化相互促进、共同发展，现代化是城镇化的目标，城镇化是现代化的实现路径。根据我国《城市规划基本术语标准》，城镇化是指：人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化，以及城镇不断发展和完善的过程。城镇化又称城市化、都市化。新型城镇化不仅仅是人口和土地的城镇化，更是观念、文化和生活方式的城镇化。通过观察国内外的发展经验，我们可以发现城镇化除了促进经济的发展和社会的进步之外，也产生了一系列的问题和矛盾。例如：农村人口转移到城市去了以后，无法享受到城市的公共服务，导致城市交通拥堵、环境污染和形成贫民窟等一系列“城市病”；会使城乡收入差距不断拉大，城市内部的阶级也会不断分化，从而不利于社会的稳定繁荣等。这些“城市病”非常难以解决，发达资本主义由于现代化进程较早，在花费了巨大的时间和金钱之后才慢慢解决了这些问题。而对于发展中国家来说，由于工业化和现代化起步较晚，我们没有时间和金钱来解决这些问题，这就要求我们必须改变原有的充满缺陷的城镇化道路。

1978年以来，我国城镇化进程加快，2014年城镇化率达到了54.77%，年均增长率达到了2.3个百分点；新增加城镇人口和农民工数量分别为5亿和2.6亿人。随着城市规模的不断扩大，城市中的各种问题也越来越凸显，主要体现在以下几个方面：一是城乡二元结构，特别是二元户籍制度的存在，阻碍了城乡劳动力的自由流动；二是农民工没法融入城市，城市也无法妥善解决其养老、医疗和子女入学等问题；三是社会基础设施存在严重的不足，加剧了城市交通和住房的压力；四是城市环境污染的加剧和卫生质量的下降。存在的这些问题不仅会对广大农民工产生影响，也会影响全体城市居民的生存与发展。

我国之所以提出新型城镇化建设，就是为了规避发达国家曾经遇到的问题，从我国的国情出发来解决现存的矛盾和问题，从而探索出具有中国特色的新型城镇化道路。其内涵是：坚持以人为本，城乡统筹发展；引导