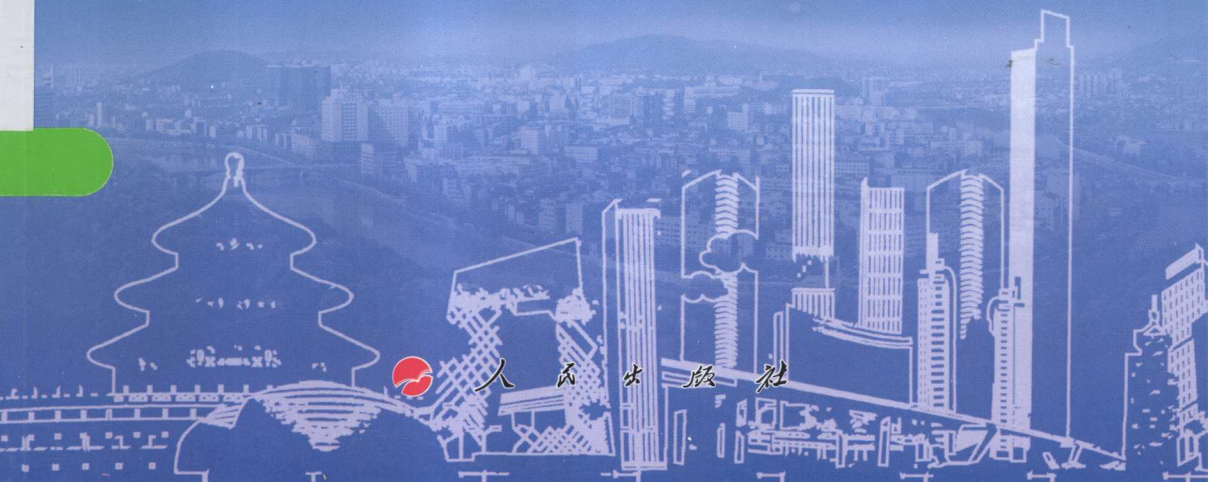


亚洲开发银行东亚局和国家发展改革委规划司技术援助项目
TA7533-PRC

中国

城镇化战略 选择政策研究

中国城市和小城镇改革发展中心课题组



亚洲开发银行东亚局和国家发展改革委规划司技术援助项目
TA7533-PRC.

013027428

F299.21
90

中国

城镇化战略 选择政策研究

北京市和小城镇改革发展中心课题组



北航

C1635307

人民出版社

F299.21
90

责任编辑:忽晓萌

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化战略选择政策研究/中国城市和小城镇改革发展中心

课题组 著. -北京:人民出版社,2013.3

ISBN 978-7-01-011604-4

I. ①中… II. ①中… III. ①城市化-发展战略-研究-中国

IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 312145 号

中国城镇化战略选择政策研究

ZHONGGUO CHENGZHENHUA ZHANLÜE XUANZE ZHENGCE YANJIU

中国城市和小城镇改革发展中心课题组 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.5

字数:230 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011604-4 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《中国城镇化战略选择政策研究》

课题组专家名单

主持人:

李 铁 中国城市和小城镇改革发展中心 主任、研究员

专家:(按专题顺序排列)

李京文	中国工程院	院士
	中国社会科学院	学部委员
袁崇法	中国城市和小城镇改革发展中心	研究员
刘治彦	中国社科院城市发展与环境研究所	研究员
	城市经济研究室	主任
毛其智	清华大学建筑学院	副院长、教授
何增荣	中国交通运输协会	副秘书长、研究员
	北京华协交通咨询公司	总经理
刘 毅	清华大学环境科学与工程系	副教授
邱爱军	中国城市和小城镇改革发展中心	副主任
吴海洋	国土资源部土地整理中心	主任
乔润令	中国城市和小城镇改革发展中心	副主任
窦 红	中国城市和小城镇改革发展中心	研究员
陶 然	中国人民大学经济学院	教授

前 言

城镇化是世界发展的必然规律,中国的城镇化更是令世人瞩目。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾预言:“21 世纪对全人类影响最深的两件大事件,一个是美国的高科技产业,另一个是中国的城市化。”中国的城镇化不仅对于扩大国内需求,调整经济结构,逐步解决中国“三农”问题,统筹城乡发展,促进社会和谐稳定,具有重大的现实意义,而且也将对世界经济产生重要的影响。

2011 年城镇化率达到了 51.27%,在如此大规模的人口基数下高速度的城镇化,世界上没有任何先例可循。中国用三十年的时间,完成了西方发达国家经历上百年时间才走过的进程,为走出一条中国特色的城镇化道路进行了探索实践。

然而,与此同时,我们不得不承认,中国的城镇化并不都是一片欣欣向荣,环境事件频发、资源的耗竭、贫富差距的扩大、社会矛盾激化等问题都在困扰着中国。因此,及时总结中国城镇化发展的历史、经验和教训,对探索中国城镇化发展规律,正确引导城镇发展导向,制定有关政策,具有重要的现实意义。

为配合“十二五”规划的编制,在国家发展改革委规划司和亚洲开发银行东亚局的支持下,中国城市和小城镇改革发展中心组织开展了《中国城镇化战略选择政策研究》课题。围绕着城镇化存在的问题,课题组开展了《中国城镇化战略选择政策研究》以及《中国城

镇化进程的路径与格局研究》、《中国城镇空间布局 and 结构比较研究》、《中国城镇化战略的环境挑战与对策》、《中国城镇化战略的区域交通发展专项研究》、《中国城镇化进程中的关键性体制机制研究》等五个专题研究。

城镇化的加速发展,无论是对人口、空间、基础设施、公共服务还是环境,都提出了严峻的挑战。课题组研究发现,中国城镇化还存在着诸如“城镇化质量不高,大量农民工和城镇间流动人口无法享受与本地城镇户籍居民同等的公共服务”;“城乡建设用地利用粗放”;“城市间存在较大公共服务差距,目前按行政等级来确定的支持大中小城市和小城镇发展的政策,已经严重落后于城镇化发展的现实”;“农民工权益保护问题突出”;“当前城市发展模式存在着盲目追求‘国际化大都市’、对‘生态城市’、‘花园城市’的理解片面”等弊病。

课题组认为,产生上述问题的原因是多方面的,比如:户籍管理制度改革进展缓慢;土地利用制度改革滞后;等级化城镇行政管理体制下公共资源过度向行政等级高的城市集中;现行财政体制与城镇化发展不相适应;城市发展导向存在偏差,机制不完善;城市经济增长方式过度依赖于廉价劳动力等,但其中最为关键的,一是长期累积的城乡二元结构形成了固化的利益格局,二是城镇公共服务等级化和区域化的格局使得城镇化发展面临的新的矛盾不断增多,使改革的任务日益艰巨。

课题组还对中国城镇化发展趋势作出了基本判断,并从积极稳妥推进户籍制度改革、推进城镇行政管理体制改革、加快土地制度改革、加快农民工市民化进程、完善其他相关配套改革等层面提出了促进中国城镇化健康发展的基本政策措施。

课题组还要感谢国家发展改革委副主任徐宪平、亚洲开发银行副行长斯蒂芬·格罗夫、中央财经领导小组办公室副主任杨伟民、人

口与劳动经济研究所所长蔡昉、国家发展改革委宏观经济研究院副院长王一鸣、国土资源部规划司副司长刘国洪、国务院发展研究中心农村经济研究部副部长刘守英、同济大学城市规划系教授唐子来、国家人口和计划生育委员会发展规划与信息司副司长许长旺、住房和城乡建设部城乡规划司副司长张勤、新加坡市区重建局原局长刘太格、麦肯锡全球执行董事、城市中国计划联席主席 Jonathan Woetzel 等专家对研究报告提出的宝贵意见,对于完善课题研究成果有着积极的意义。

最后,这个报告仅代表课题组和专家的意见,不代表国家发展改革委和亚洲开发银行的意见。

中国城市和小城镇改革发展中心课题组

2012 年 9 月

目 录

主报告 中国城镇化战略选择政策研究	1
一、中国城镇化发展历程和现状	2
二、中国城镇化发展中存在的问题和原因	4
三、中国城镇化已经进入转型发展新阶段	8
四、推进城镇化健康发展的政策措施	10
专题报告 1 中国城镇化进程的路径与格局研究	17
一、中国及主要区域人口城镇化进程预测	17
二、中国城镇化成本—收益分析与发展路径选择	32
三、中国城镇化格局演变趋势	39
专题报告 2-1 中国城镇空间布局 and 结构比较研究	45
一、中国人口地理布局 and 城镇化发展的现状	45
二、中国城镇化空间布局的矛盾与挑战	57
三、中国城镇化发展趋势与空间布局结构	61
四、中国城镇空间布局结构的应对策略	69
五、案例研究	71
专题报告 2-2 中国城镇化战略的环境挑战与对策	107
一、人口城镇化引发的资源环境问题	107

二、不同类型人口城镇化的资源环境影响	137
三、案例城市研究	177
四、中国环境政策特点及评价	203
五、未来中国城镇化面临的资源环境挑战	212
六、积极发展中小城市对于保护资源环境具有深远 意义	216
七、中国城镇化的环境对策及建议	224
专题报告 2-3 中国城镇化战略的区域交通发展专项研究	232
一、研究背景及目的	232
二、城镇化过程中交通发展现状分析	233
三、未来城镇化发展中交通发展要点及对策	248
四、工作重点建议	261
五、案例分析	261
专题报告 3 中国城镇化进程中的关键性体制机制研究	283
一、改革开放以来推动城镇化的制度变革	283
二、中国城镇化进程面临的体制机制挑战	295
三、促进城镇化健康发展的体制机制改革建议	308

主 报 告

中国城镇化战略选择政策研究

推进城镇化对于中国扩大国内需求,调整经济结构,实现经济平稳较快发展;对于逐步解决中国“三农”问题,统筹城乡发展,促进社会和谐稳定,具有重大的现实意义。当前中国城镇化率已经超过 50%,在如此大规模的人口基数下的高速度的城镇化,世界上没有任何先例可循。因此,及时总结中国城镇化发展的历史和经验,对探索中国城镇化发展规律,正确引导城镇发展导向,制定有关政策,具有重要的现实意义。

本研究对城镇化内涵的界定是:城镇化的核心是促进农村人口向城镇转移,实现城镇基础设施和公共服务向农村的覆盖,优化城镇化空间布局。

本报告分为四个部分:第一部分回顾中国城镇化发展历程,描述城镇化发展现状;第二部分提出中国城镇化发展中的问题,剖析存在这些问题的深层次原因;第三部分对中国城镇化发展趋势作出基本判断;第四部分提出促进中国城镇化健康发展的基本政策措施。

一、中国城镇化发展历程和现状

(一) 经过改革开放三十多年的快速发展,城镇化已经接近世界平均水平

2010年,中国城镇人口达到66978万人,城镇化率达到49.95%。1975—2010年,中国城镇化率与世界平均水平的差距由19.9个百分点缩小至不足1个百分点。

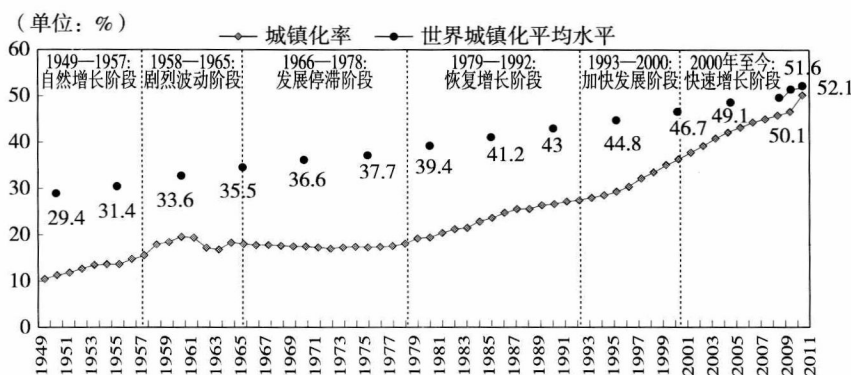


图1 中国城镇化发展历程

(二) 进城农民工是中国城镇化的主体

1. 农民进城分别推动了流入地和流出地城镇化水平的提高。2010年,北京、上海、天津、广东和浙江的外来农民工对城镇化率的贡献率分别为35.9%、39%、24.2%、18.4%、12.8%。内地各省农民工离乡减少了农村人口,也提高了城镇化水平,重庆、安徽、四川和河南农民工外出对城镇化的贡献率分别为6.7%、5.5%、4.3%和4%。

2.解决农民工问题是城镇化发展的主要问题。2010 年中国农民工总量达 2.42 亿,其中举家迁徙的农民工为 3071 万。大量的农民工长期处于流动中,使中国城镇化呈现不稳定状态。解决农民工的问题是促进城镇化健康发展的主要问题。

(三)城镇人口在各级城镇的分布

1.城镇人口主要集中在设市城市。根据城市统计年鉴和农民工监测报告数据测算,2010 年中国直辖市吸纳城镇人口比重为 9.4%;省会城市吸纳城镇人口的比重为 14.5%;地级市吸纳城镇人口的比重为 30.5%;县级市吸纳城镇人口的比重为 16.1%;建制镇吸纳城镇人口的比重为 29.5%。

2.中国城市规模增大,数量增加。中国城市设立跟国际上大多数国家的标准有较大区别,表面上的城市数量不多,但是伴随着城镇化的快速发展,中国城市规模在不断扩大,实际上的城市数量在增加。2010 年中国城市数量达到 657 个,比 1978 年增加了 464 个,小城镇数量为 19410 个,比 1978 年增加了 17227 个。城市规模在不断扩大,2010 年中国城市市辖区总人口 400 万以上的城市达到了 14 个,有 5 个人口 1000 万以上的城市,而镇区人口超过 5 万人的建制镇达 740 个。

(四)东部地区吸纳了接近一半的全国城镇人口

2010 年底,东部地区的城镇人口所占比重为 44.98%;中部地区的城镇人口所占比重为 22.49%;西部地区的城镇人口所占比重为 22.15%;东北地区的城镇人口所占比重为 9.38%。

表 1 2010 年城镇人口在各地区的分布

	城镇人口(万人)	常住总人口(万人)	城镇化率(%)
东部地区	30293.7	50645.75	59.8
中部地区	15822.36	36208.76	43.7
西部地区	14915.35	36056.29	41.4
东北地区	6318.08	10954.6	57.7

资料来源:根据各省人口普查公报计算整理。

二、中国城镇化发展中存在的问题和原因

在过去三十年时间内,中国完成了西方发达国家经历上百年时间才走过的进程,为走出一条中国特色的城镇化道路进行了探索实践,但是也存在一些不容忽视的问题。

(一)存在的主要问题

1.城镇化质量不高。一是城镇常住人口中包含大量农民工。2010 年中国按照常住人口统计的城镇化率为 49.95%,而非农业户籍人口占总人口的比重仅为 34.17%,二者之间相差 15.78 个百分点。城镇人口中包含了约 2.1 亿农业户籍人口。二是城镇间流动人口问题日益突出。据统计局数据推算,2010 年中国城镇间流动人口总量接近 7000 万,他们大多文化水平较高,在农村没有土地和住房,有网络话语权。三是大量农民工和城镇间流动人口无法享受与本地城镇户籍居民同等的公共服务,使他们长期处于一种不稳定状态,不利于社会和谐稳定。

2.城乡建设用地利用粗放。2000—2010 年,全国城镇建成区面积扩张了 64.45%,远高于城镇人口 45.9%的增长速度,城

镇建成区用地扩张速度要快于其吸纳人口的速度。城镇建设用土地利用效率不高,目前城市人均建设用地 133 平方米,超过国家规定 80—120 平方米的标准。然而在农村人口大量减少的同时,中国农村建设用地总量不减反增。2000—2010 年,中国农村人口减少了 1.37 亿,但村庄用地却从 2.17 亿亩上升为 2.21 亿亩。

3. 中小城市和小城镇发展机会不均等。主要表现为:一是行政等级高的城市建设用地扩张更快。2000—2010 年,中国地级以上城市市辖区的建成区面积增长了 95.8%,而同期中国县级以下城镇建成区面积仅增长了 50.9%。二是城市间存在较大公共服务差距。2010 年地级以上城市市辖区人均教育支出、人均床位数和人均医生数分别是县和县级市的 1.97、2.6 和 2.8 倍。三是特大镇发展自主权不高。2010 年千强镇镇区平均人口已经达到 7.6 万人,这些事实上的中小城市普遍存在城市管理职能不足,机构设置和人员编制不适应实际需要等问题。四是原城市规模划分标准已经被废止。一些中小城市和小城镇实际人口规模已经达到了原大中城市标准。而目前按行政等级来确定的支持大中小城市和小城镇发展的政策,已经严重落后于城镇化发展的现实。2010 年我国 100 万人口以上的城市已经达到 125 个,5 万人以上的小城镇有 740 个。

4. 农民工权益保护问题突出。一是外出农民工参加社会保险比例总体较低,截至 2010 年底,农民工参加养老、工伤、医疗、失业和生育保险的比例分别为 9.5%、24.1%、14.3%、4.9% 和 2.9%。二是城市对外来农民工的住房保障缺少实质性的政策措施,农民工集聚区缺乏政府的基础设施和公共服务投入。三是在城市的农民工子女仍然面临入读公办学校难等障碍,高中

以后阶段的教育和升学问题亟待解决。四是缺少职业病防护服务,近年来职业病发病人中 80%是农民工。五是城乡平等的就业制度仍未真正形成,农民工劳动签约率低,2010 年与雇主或单位签订劳动合同的占 42%。

5.当前城市发展模式存在弊端。一是盲目追求“国际化大都市”,严重超越现实国情;二是对“生态城市”、“花园城市”的理解只注重表面建设,搞大广场、宽马路、大公园等各种景观工程,浪费资源;三是热衷新城建设和高档地产开发,忽视老城区和外来人口集聚区等中低收入人口集中居住区的改造;四是城市发展“嫌贫爱富”,城市基础设施建设针对户籍人口和富人的需求,不仅拉大了城乡差距,并抬高了农民进城落户门槛。

(二)原因分析

产生上述问题的原因是多方面的,但其中最为关键的,一是长期累积的城乡二元结构形成了固化的利益格局,二是城镇公共服务等级化和区域化的格局使得城镇化发展面临的新的矛盾不断增多,使改革的任务日益艰巨。

1.户籍管理制度改革进展缓慢。与户籍相关的教育、医疗、社保、保障性住房等公共服务,是以行政区划为单位提供的。由于担心大规模外来人口在当地落户会摊薄当地城镇居民所享受的社会福利,一些地方政府既不愿意本地农民进城落户,更不愿意接纳外来人口进入本地落户,在城乡间、城镇间、区域间形成了固化的利益格局。因此,户籍管理制度改革不仅涉及城乡关系,而且涉及不同城镇、不同区域利益关系的调整,加大了改革的难度。

2.土地利用制度改革滞后。一是政府“低补偿征收、高价格出让”,严重侵犯了农民的土地和财产权益。二是拿地成本过低

助长了城镇建设用地的粗放性扩张。三是在 GDP 导向的政绩考核压力下,地方政府压低工业用地价格,工业用地强度普遍偏低,容积率一般只有 0.3 至 0.6。四是农村宅基地配置缺乏有效退出机制,福利化倾向严重,财产权不明晰,导致农村一户多宅、宅基地闲置、建新不拆旧的现象普遍存在。

3.等级化城镇行政管理体制下公共资源过度向行政等级高的城市集中。中国现行的城镇管理体制是按行政等级划分的,并且城镇间普遍存在上下级行政隶属关系。行政等级越高的城市掌控的用地指标、年度投资等资源的分配能力越强,因此公共资源投入过度偏向于行政等级高的城市。2010 年中国地级以上城市市辖区地方预算内财政收入占全国地方财政收入的 28.8%,而支出占到 35.1%,市辖区人均财政支出是县和县级市人均财政支出的 2.54 倍。按土地利用总体规划,河南省到 2020 年用地 96%为县级以上及省级产业集聚区用地,小城镇用地指标只占 4%。

4.现行财政体制与城镇化发展不相适应。主要表现为:一是经济高速增长,大量招商引资,吸引了大量非农就业人口,但是由于地方财政留成比例过低,造成对外来人口公共服务能力严重不足。二是财政转移支付制度以户籍人口为依据,发达地区吸纳了大量的外来流动人口,在促进这些人口的公共服务方面并没有得到中央财力的相应支持,致使吸纳外来人口较多的城镇政府缺乏户籍制度改革的积极性。

5.城市发展导向存在偏差,机制不完善。一是对城市发展规律认识不足,因中国城镇化发展速度过快,大多数城市管理者对管理和经营城市尚无经验可循,盲目照抄照搬发达国家城市发展的表面现象。二是一些城市政府在政绩观影响下,过多注

重视视觉工程,寄希望于短期内使城市发生根本变化,而忽视了城市发展既是长期建设过程,也是制度完善过程。三是一次性土地出让收益的机制在客观上支撑了政府的短期行为。四是政府权力过于集中,基础设施的市场化发育不足,公众参与和监督机制不健全。

6.城市经济增长方式过度依赖于廉价劳动力。一是一些地方政府崇尚 GDP,通过降低企业成本,鼓励招商引资,对企业逃避社保、侵犯农民工合法权益等行为监管严重不足。二是地方政府在公共服务上,往往重户籍人口锦上添花,轻外来人口雪中送炭,以此来减少对外来人口的公共服务,从而降低城市的发展成本。

三、中国城镇化已经进入转型发展新阶段

(一)城镇化发展速度将逐渐放缓

经济高速增长曾经是推动中国城镇化快速发展的主要动力。当前中国发展面临着国际竞争压力日益加大,国际金融危机的负面影响尚未消除,碳排放、气候变化等国际制约因素的约束增强,以及国际国内资源环境问题的制约增多。特别是国内劳动力和土地成本上升等各种矛盾影响着中国未来宏观经济不可能继续维持高速度增长,也直接影响到中国城镇化速度将会逐步放缓。预计到 2020 年,如果宏观经济增长速度达 6 到 8 个百分点,城镇化的速度将会维持在 0.7 个百分点。

(二)城镇化仍将是带动经济增长的重要引擎,重点是提高城镇化质量

城镇化释放出巨大的投资和消费潜力主要通过两个方面来