



绿色城镇化

中国绿色城镇化之路

上海实践系列丛书

GREEN RBANIZATION IN SHANGHAI

# 城镇化路径

主编 王克忠



YZLI0890169090



同济大学出版社  
TONGJI UNIVERSITY PRESS

# 城镇化路径

主 编 王克忠



YZLI0890169090

# 中国绿色城镇化之路

## 上海实践系列丛书

### 编 委 会

特邀顾问：陈锡文 施芝鸿 冯国勤 刘伦贤 朱晓明

顾问(以姓氏笔画为序)：

王 战 邓伟志 孙 雷 张载养 施南昌  
逢树春 袁以星

编委会主任：伍 江 肖 林 姜燮富

执行主编：潘培坤 吴振兴 顾吾浩 彭震伟 齐 峰  
张 浩

编委(按姓氏笔画为序)：

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王克忠 | 王世民 | 伍 江 | 孙仲彝 | 齐 峰 |
| 肖 林 | 李金生 | 吴振兴 | 吴根法 | 沈永泉 |
| 沈冠军 | 沈露莹 | 张 浩 | 张应魁 | 张根舟 |
| 金精良 | 周志成 | 周泽红 | 侯 丽 | 姜燮富 |
| 徐林伯 | 顾吾浩 | 凌 岩 | 龚介民 | 韩红根 |
| 彭震伟 | 潘培坤 |     |     |     |

编 务：刘 刚 乔炳根 张建君 王国民

中国特色城镇化道路是二十一世纪人类发展史上重要事件，将我们的现实、理论和愿景台历给社会，包括国际社会，十分有价值，让人们了解国情，让世界了解中国。

——寄语“中国绿色城镇化”丛书出版

汪光焘

汪光焘 全国人大环境与资源委员会主任

坚持走中国特  
色城镇化道路  
提升城镇化发  
展质量和水平

冯国勤



冯国勤 上海市政协主席

積極穩妥推進  
城鎮化建設



壬辰年  
劉倫賢



刘伦贤

原上海市人大常委会副主任、  
南京军区、济南军区副司令、中将

## 总序一

# 推进城镇化可持续性发展

中共中央农村工作领导小组副组长

陈锡文

按现有的统计口径,1978—2011年,我国城镇化率从17.91%提高到51.27%,平均每年提高1个百分点以上。从这个指标来看,目前我国城镇人口的数量已经超过了乡村人口。这一历史性变化,意味着我国在向现代化迈进过程中树立了一个新的里程碑。下一步的城镇化该怎么走,怎么走得更好,确实是当前需要研究的大问题。

## 1 城镇化方式迫切需要转变

现在我国城镇化这么快的速度,这么高的水平,能不能持续?如果能持续,那么中国将会出现一个非常大的飞跃。如果不能持续,那也可能会陷入一种非常大的危机。从目前来看,中国的城镇化方式迫切需要转变。

第一,质量不高。中国的城镇化能这么快,除了一些客观历史因素之外,与低成本有很大关系。这主要体现在以下几个方面:土地成本低;劳动力成本低;基础设施不完善;社会保障体系有残缺;公共服务水平低等等。应该说,这都是欠账。如果按照内在规律推进,到目前这个水平后,城镇化速度会逐步减慢。

第二,集约性不够。与发达国家和地区相比,我国城镇地域单位面积的产出水平不高。深圳是我国工业化、城镇化水平相当高的城市,但平均每平方公里的GDP仅为4亿元,而中国香港是14亿元,新加坡是18亿元,差距非常之大。这说明,即使我国不再扩大现有城镇的面积,通过提高集约化程度,经济增长也还有非常大的潜力。

第三,资源环境承载能力减弱。我国平原面积占国土面积的比例低,人均淡水资源少,推进城镇化,必须考虑资源环境的承载能力。按照现在的规划要求,城镇每平方公里应该居住1万人。上海现在常住人口已经超过2300万人,瞬间流动人也有几百万人,人口总量接近3000万。照此推算,上海建设用地要突破3000平方公里。扣除几个岛屿,上海在陆地上的总面积仅为5000多平方公里。如果开发强度超过3000平方公里,除去水面面积后,还会有多少未开发的陆地面积?这对当地的生态环境会带来什么样的影响?



北京也是如此,虽然比上海多一万平方公里,但多出来的面积都是山地,人口规模仅比上海略少一点,压力也非常之大。

第四,整体布局不合理。由于资金、项目向沿海发达地区高度集中,中西部地区的人口就不断流向这些地区。在东南沿海发达地区的很多地方,人口、产业等规模等已经超过了当地资源环境的承载能力。要高屋建瓴,摆脱只以一地一城、一市一镇的局限胸怀,要用全局眼光和战略思维统筹考虑我国的城镇化问题,做好城镇化的长远发展规划,优化城镇化的空间格局。

## 2 切实促进人口的城镇化

城镇化率已经超过了51%,但这是按常住人口数量进行统计的,其中至少有1/3的人属外来人口,虽然在城镇就业,但是并没有享受到城镇居民的待遇,这也是我国城镇化留下巨大欠账的原因。他们要真正融入城镇,还有相当长的路要走,政府还有大量工作要做。欠账就得还,但真要去解决这个问题,又谈何容易!

目前确实还无法全部解决农民工在城镇落户问题,现在很多地方在这个问题上进退两难。很多国家处于我国这一发展阶段时,为人们给出了选择机会并制定了过渡性制度。曼谷大概也有300万以上的农民工。曼谷市政委员会介绍,这部分人有的是来城里赚钱的,赚了钱就回家盖房子,还有一部分人就想成为曼谷人。有两件事我们现在必须要做:一是对已经进来的人,城市政府得努力解决市民化待遇问题,因为对他们以前欠账太多了,要给他们选择的机会;二是努力加快推进城乡社会保障、公共服务均等化。只有城乡社会保障、公共服务真正均等了,人们才能对进入城市当市民还是留在农村当农民之间做出合理的判断和选择。

现在对城市发展水平、对干部政绩的考核都过于偏重在GDP和财政收入等方面,必须在体制上进行大刀阔斧的改革。尤其是必须在征地制度、社会管理、公共服务、户籍制度方面推进扎扎实实的改革,否则,城镇化很难走上符合国情、符合经济社会发展规律的道路。

## 3 处理好城镇化与“三农”的关系

农业的发展、农村社会的稳定是城镇化的基础。在快速的城镇化过程中,一定要避免农村凋敝、农业衰败和农民被边缘化。这几年农业的发展形势非常好,2011年粮食产量达到了57120万吨,除了极少数品种外,绝大多数农产品都增产。但即使在这样一个极其难得的好年成之下,粮食、食用植物油、棉花、食糖、猪肉和乳制品等重要农产品仍需要进口。2011年我国净进口粮食6102.8万吨,其中超过八成是大豆,我国大豆的自给率



已不足四分之一;进口食用植物油 656.8 万吨,加上以进口大豆压榨的豆油,我国食用植物油的自给率已降至 40%。这表明,我国农业的发展速度赶不上国家经济发展的需要,赶不上城乡居民需求日益增长需要的矛盾已经开始显现。

在市场的作用下,各种生产要素往利润高的地方流动,这不可避免。在这种情况下怎么保证农业不衰退,怎么正确处理好城乡关系,是一个非常尖锐的命题。城乡二元结构,不仅使得农业农村发展滞后,也制约了整个经济社会的发展和进步。党的十六大的召开,标志着我国进入了全面建设小康社会的发展阶段,也意味着我国整个经济社会发展出现了一个重大转折。党的十六大报告首次提出,要以统筹城乡经济社会发展的思路来解决好“三农”问题。为什么要统筹城乡,就是因为农业发展滞后,城乡经济社会发展结构失衡。要全面建设小康社会,就必须用更多的资源去支持农业农村,否则总有一天,我们连吃饭都会成问题。统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,繁荣农村经济,增加农民收入,是我国全面建设小康社会的重大历史任务。

新中国成立以来的 60 多年中,中国的城镇化已经出现过三次大的波折。第一次出现在三年困难时期,导致大量城里人返回到农村去找饭吃。第二次是“文化大革命”期间的知识青年上山下乡,前后有 1400 万城里人下到农村。第三次是 2008 年底国际金融危机爆发期间,大量沿海企业接不到订单,很多工厂关停,2000 多万农民工找不到合适的工作而不得不返回农村。

历史的教训必须吸取。如果毫无节制地向农民索取,堆砌一种对他们的长远生计并不能提供切实保障的城镇化,以后城镇出现困难的时候,农民就很难来帮助你,因为连他们自己的生产和生活都很难维持。所以在快速城镇化过程中,一定不能忘记必须切实解决好三农问题。

2012 年 7 月

## 总序二

## 中国特色上海特点的城镇化道路

中共中央政策研究室副主任 彩虹

经过上海一些理论工作者、专家学者和广大实际工作者历时近二年的辛勤努力,《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书终于问世了。作为一名曾经的上海市上山下乡知青和上海农村工作者,作为一名党的政策研究工作者,我谨对本书的出版面世感到由衷的喜悦,表示诚挚的祝贺!

《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书具有开创性意义。全书以上海城镇化实践为主要研究和诠释对象,用通俗易懂的语言、实例和数据,从理论和实践的结合上,向广大读者生动介绍了上海解放以来特别是党的十一届三中全会以来,是如何遵循城市发展规律和农业现代化规律,稳步推动城镇化进程的,初步探索了上海城镇化的成功原因。全书还立足上海、面向全国,向人们展示了:新中国成立以来,包括上海在内的中国特色城镇化道路是怎么走出来的,目前中国特色城镇化处于什么样的发展阶段和水平,未来上海乃至全国城镇化的发展趋向如何等重大问题。书中还汇总了与城镇化发展相关的法规和政策,具有较强的理论性、学术性、史料性和启示性,对未来的城镇化实践具有借鉴和启迪意义,很值得广大农村工作者以及一切关注中国“三农”发展和城镇化进程的国内外读者一读。

城镇化是实现国家现代化的题中应有之义。放眼当今世界,凡是已实现现代化的国家,大都是城镇化率很高、农业现代化也达到相当水平的工业化国家。因此,推进一个国家现代化的过程,必然也是同步推进工业化、城镇化的过程。我们国家同样如此。截至2011年底,全国城镇化率已超过50%,上海城镇化率已接近90%,上海的城镇化率不仅高于全国城镇化率均值,也高于世界发达国家城镇化率近80%的水平。这是一个了不起的历史性成就。上海在城镇化方面取得的骄人业绩主要表现在:农业比重大幅下降;农业人口大量转移;农业基础地位不断加强,农业综合生产能力不断提高;农民纯收入不断增加,城乡收入差距不断缩小;新农村建设和取得显著成效,农村基础设施明显改观;初步建立起城镇化网络体系和基本框架,基本形成了有利于城镇发展的重大基础设施体系,

基本形成了与城镇发展相适应的产业格局,基本形成了与城镇体系相配套的公共设施和  
社会服务体系,城乡关系、城乡面貌发生历史性变化,城市综合实力显著增强。

上海的城镇化发展轨迹大体是这样的:上个世纪80年代,上海郊区乡镇企业的勃兴  
加速了城镇化发展进程。早在1986年,上海就在全中国率先提出城乡一体发展目标,并重  
点开展了洪庙、小昆山等36个试点小城镇建设。到1990年,城镇化率就从1978年的  
58.7%提高到67.4%。1992年以后,在浦东开发开放的辐射下,上海郊区全面推进工业  
向园区集中、农业向规模经营集中、农民向城镇集中的“三个集中”,还确定了中心城区—  
新城—新市镇—集镇—中心村的五级层次、梯度结构的城镇化规划体系,并大力度推进  
了包括松江新城、安亭镇、罗店镇、朱家角镇等在内的“一城九镇”建设。到2005年,“一  
城九镇”建设已初具规模,成为上海城镇化的重要标志,城镇化率从1990年的67.4%提  
高到2005年的84.5%。2006年以来,遵照中央关于建设社会主义新农村的决定和工业  
化、城镇化与农业现代化“三化”同步协调推进的要求,上海又在中心城市辐射、带动和支  
持下,特别是在举办世博会的带动下,依托高速公路、轨道交通等现代交通网络,实施了  
七个新城建设规划和十二个试点镇建设,从此,上海城镇化便进入以工促农、以城带乡、  
城乡互动、共促共进的新阶段。

上海在加快城镇化进程中,坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,坚持一切  
从本地实际出发、不搞一刀切,从而使上海的城镇化发展呈现出中国特色、上海特征、城  
郊型特点。这就是:城市拓展与城镇发展双向演进、经济社会发展与政府规划引导共同  
推进、郊区自身发展与中心城区辐射带动互促共进,即“三进”特点;城镇化发展依靠城市  
大发展大建设推动、依托全市产业调整带动、依托大型居住区建设拉动、依托各试点区建  
设与城镇化联动,即“四动”路径。

上海的城镇化实践为我们提供了四个方面的宝贵启迪。

一是同步推进工业化是加快实现城镇化的强大动力。工业化是城镇化的经济内涵,  
城镇化则是工业化的空间载体;城镇化需要工业化带动,也会给工业化提供支撑。党的  
十一届三中全会以后,上海郊区的经济功能逐步从以农业生产为主转向以工业生产为  
主。1984年,上海提出“城乡通开”的思路,鼓励城市工业向郊区扩散产品,发展工农联  
营企业。1986年,上海明确提出从城乡一体化出发规划和发展城乡工业,上海郊区也相  
应提出把郊区建成既是新型城镇又是进步乡村的城乡结合的新区域。

二是产业和人口集聚是加快实现城镇化的必备条件。与一些地方在推进城镇化过  
程中,只注重规模扩张而忽视产业集聚、城镇产业服务功能和人口吸纳能力明显不足的

情况不同,上海在城镇化过程中通过“三个集中”,把城市建设重心转向郊区,在郊区加快形成以产业化农业和现代化工业为主体的功能区域。到上个世纪末,上海郊区工业总产值已占到全市60%以上、经济总量已占全市1/3。经过新世纪以来十多年的持续努力,目前上海新城和大型居住区建设已进入全面推进阶段。

三是基础设施、公共服务一体化是加快实现城镇化的重要基础。城镇化是长期的历史任务、复杂的系统工程,如果城乡差距和城市内部的二元结构问题处理不好,就会迟滞工业化进程。上海在加快推进城镇化过程中,高度重视从基础设施和公共服务的城乡一体化抓起。上个世纪90年代,上海基础设施建设就已呈现向郊区倾斜的趋势,到90年代末,郊区集镇建成区面积达到370平方公里,初步形成郊区与市区、郊区内部交通网络的一体化空间格局。进入21世纪,特别是2010年上海世博会胜利闭幕后,上海城市建设重心进一步转移到郊区。2010年上海城镇人口为2055.51万人,占全市总人口89.3%,呈现人口城市化和郊区化并进的发展态势。

四是维护失地农民利益是加快实现城镇化的关键所在。世界各国推进城市化的正反两方面经验表明,城市化一方面有助于改变农村经济社会面貌,另一方面也使大量农民失去土地和家园,如果处置不当,大量进城农民就会沦为城市贫民,贫民窟现象就会拖累城市化和现代化进程。上海在城镇化过程中十分重视失地农民的就业、安置和社会保障。他们通过建立城乡一体化的就业制度、政府购买服务岗位、农民就业技能培训等措施,解决了失地农民就业问题。他们还通过农村集体经济产权制度改革,通过资产量化,使农民变股东,失地农民可以带股带资进城,这不仅解决了失地农民的后顾之忧,而且使农民在城镇化过程中成为有“薪金、股金、租金、保障金”的“四金农民”,保障了城镇化顺利推进。

“十二五”时期,我国将继续积极稳妥推进城镇化,稳步推进农业转移人口转为城镇居民,增强城镇综合承载能力,并通过优化城市化布局和形态,加强城镇化管理,不断提升城镇化质量和水平。从全局角度看,我国下一轮城镇化发展,特别是在农业人口继续转移过程中,需要慎重把握好以下六个方面的问题:

一是要确保粮食安全。粮食安全关乎国家安全。稳定地解决全国十几亿人口的吃饭问题,是治国安邦的头等大事,也是推进城镇化的基本物质保障。在城镇化进程中,要进一步落实中央各项惠农富农强农政策,继续加强农业基础,调动农民种粮积极性,调动广大科技人员科技兴农积极性,调动各级政府重粮抓粮积极性,切实保障粮食安全,夯实“三农”这个城镇化、现代化建设的根基。

二是要确保土地安全。土地是我国经济和社会发展的第一生产要素,也是农民赖以生存的命根子。在推进城镇化过程中,要进一步消除土地安全的隐患。要以确保土地资源安全为目标,以我国现有的土地资源为前提,统筹兼顾、综合施策,严守土地红线,严格保护耕地,真正实现工业化、城镇化、农业现代化同步发展、协调发展、可持续发展。

三是要确保资源安全。城镇化进程的快速推进,农村富余劳动力的规模化转移,都要综合考虑资源承载能力问题。在未来二三十年里,如果我国城镇化率的提高保持目前水平,每年还将有1000多万人口转移到城镇。因此,要以资源承载能力为底线,统筹规划非农人口转移力度、速度和方位。要积极挖掘现有中小城市潜力,优先发展区位优势明显、资源环境承载能力较强的重点城市。有重点地发展小城镇,把有条件的东部地区中心镇、中西部地区县城和重要边境口岸逐步发展成为中小城市。坚持就近就地安置和转移农村富余劳动力,做到以人为本、节地节能、生态环保、安全实用。

四是要确保农民权益。亿万农民是我国工业化、城镇化的主体,而不能变成被“城镇化”的客体和自身利益被任意侵害的弱势群体。这就必须把维护农民权益放在加快推进城镇化的突出位置。城镇化和土地非农化过程中产生的增值收益,应当作为农民土地财产权的一项重要权益维护好、落实好、实现好。要逐步建立和完善农民进城的“托底”机制和进退自主的选择机制,通过提供服务、创造条件,让已经进城的农民能安顿、安心、安居,使他们居有定所、老有保障,即使返乡也能有房住、有地种。要通过改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,并从制度层面解决好农民进了城却落不了户、就了业却安不了家的窘况,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖,破解城乡二元结构和城市内部新的二元结构等难题。

五是要确保农村安定。我国作为一个人口大国和农业大国,即使在实现现代化以后也会有大量人口居住在农村。因此,必须以全局眼光研究思考在快速城镇化过程中,如何避免农民被边缘化、农村被空心化的问题,以及现在和将来农村谁在种田,如何种好田,新农村如何建设,有文化、懂技术、会经营的新型农民如何培养的问题,等等。这些问题都关系到我国农村长期繁荣稳定和社会安定,必须在加快推进城镇化过程中进行战略谋划和战术安排,形成城镇化和新农村建设互促共进机制。

六是要确保社会稳定。城镇化是一项系统的社会工程。正如胡锦涛总书记2010年12月27日在中国2010年上海世界博览会总结表彰大会上的讲话中所指出的那样:“要认真吸收和运用上海世博会所展示的世界城市建设和管理的先进理念,坚持走中国特色城镇化道路,遵循城市发展规律,深入探索城市居住、生活、工作新模式,提高城市文明程

度和管理水平,着力统筹城乡一体化发展。”因此,在城镇化进程中,要以维护社会和谐稳定为目标,通过各种途径,使亿万农民工尽快融入城镇。特大城市要合理控制人口规模;大中城市要加强和改进人口管理,继续发挥吸纳外来人口的重要作用;中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件。继续鼓励各地探索相关政策和办法,合理确定农业转移人口市民化规模。同时,多渠道、多形式改善农民工居住条件,采取多种方式将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。

我国的城镇化同工业化一样正在快速推进中。预计到2050年,也就是我国基本实现现代化的时候,中国的城镇化率可能达到70%以上。城镇化的快速推进,必将给中国的社会结构和人们的居住方式、职业结构、消费行为、价值观念等带来深刻变化,并对中国的未来产生深远影响。从国际经验看,发达国家也并没有走单一的城市化道路,它们走的是城市与城镇共同发展之路。我们要坚定不移走大中小城市和小城镇协调发展的中国特色城镇化道路。这条道路符合中国国情,也符合上海市情和上海郊区区情,能更好地解决城乡居民生活、就业、居住、社保等问题。这套丛书就是探索具有上海特色的城镇化之路理论和实践的结晶,它既具有依托大城市实现城镇化的地方特色,又是中国特色城镇化道路的一个生动缩影。

中国特色城镇化是一个值得共同探讨的命题。希望本丛书的出版问世能引起读者的深入思考和研究,以进一步建立和完善中国特色城镇化的理论学科和政策宝库,共同推动我国城镇化健康、可持续发展。由于这套丛书的内容浩繁,编写时间又短,书中关于城镇化的一些观点、见解虽然是面向全国,但也主要是立足上海的。因此,这些观点和见解既有待于各地理论工作者、专家学者和实际工作者的进一步交流切磋,也有待于实践的进一步检验,使之在理论和实践上进一步成熟和完善。

2012年10月

## 总序三

## 上海要进一步推进深度城镇化

著名社会学家

邓伟志

像上海这样的国际大都市还有城镇化的任务吗?《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书的作者们响亮地回答:有!试问:国际大都市的城镇化同别处的“乡村变城市”的城镇化能一样吗?《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书的作者们明确指出:虽有共同点,但是不应当也不可能完全一样。

《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书共五册:这就是《城镇化路径》、《城镇化历程》、《城镇化案例》、《城镇化探索》、《城镇化政策法律指南》。五册书从五个角度,研究城镇化的五个侧面。既有理论,又有实践,还有法律依据;既有高屋建瓴的宏观,又有案例分析的微观,还有介乎二者之间的中观;既有世界眼光,又有中国头脑,还有上海步伐。这五册书,可以说是在全面观察了上海城镇化的“东西南北中”以后抓住了城镇化问题的“牛鼻子”。这“牛鼻子”就是上海要进一步实现“深度城镇化”。

城镇化的“化”是分层次的,有高度、低度之分。居住人口、工业产值是一个指标,让城镇人真正全面享有“城市权”又是一个指标。住在一个城市里的人在教育、卫生、社保等生活方面应当是平等的。总不能在计算城镇化水平时把人家算在里面,可是在看病、读书等方面把人家当“另类”。做不到这一条,那只能是“浅层”城镇化,或者说是“表层”城镇化,或者说是“低度”城镇化。

在全体城镇人都享有了同等“城市权”时,是不是就是“高度城镇化”了呢?未必!那还有个市民素质问题,有个“农民市民化”的问题。城镇与乡村是两种不同的生活方式。存在决定意识。生活在不同生活方式里的人会有相对不同的理念。不同的理念又会反过来引领、强化不同的生活方式。因此,“农民市民化”是个漫长的过程。《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书第一辑为我们加快“农民市民化”的进程提供了生动的范例和先进的理念。《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书第一辑是变“农民市民化”的漫长过程为不太漫长的加速器。

“农民市民化”很容易被人理解为农民要向市民学习,新市民要向老市民学习,这无



疑是必要的,也是首要的。可是,这无论如何也只是一个方面;另一方面,就是老市民要向新市民,即进城务工的农民学习。农民勤劳勇敢,农民朴实敦厚。学习应当是相互的,也只有相互学习才能相互帮助,相互促进,才能是手拉手、肩并肩共同向前的。“农耕文化”是文化,“农耕文化”同游牧文化相比是先进文化。“农耕文化”在今天有不适用于城市的成分,“农耕文化”也有值得城乡共同继承的成分。城镇化是大趋势。我们要为我国国家城镇化的比重过半而欢呼;但是,也要看到城市有“城市病”。自觉地治愈城市病,是城镇化健康发展的不可缺少的重要环节。新老市民彼此取长补短就是防治城市病的良方。

《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书在阐述城镇化这一重大课题时,既倡导“城”,也重视“镇”。这是耐人寻味的。“镇”是“村”与“城”的“中间”,是“村”向“城”的过渡。“镇”是“城”与“村”的桥梁和纽带。“镇”集“城”与“村”的优点于一身,从而又有着自己独有的特色。放眼世界,不论城市化程度多么高的国家,都保存大量的宜人宜居的美丽小镇。上海有很多历史悠久的古镇,它们既是珍贵的历史文化遗产,也是现代化的先行者;它们既是国际大都市的组成部分,也是国际大都市的卫星。它们还是共和国政权的基础,镇有人民代表大会这一根本制度的保证,这是镇与城市社区的不尽相同之处。

《中国绿色城镇化之路·上海实践》系列丛书是由一批城乡工作经验丰富的老同志和在城镇化研究方面造诣很深的老专家执笔撰写的,他们努力把上海深度城镇化的经验上升到了理论高度。相信他们的研究成果一定会成为进一步推动上海,乃至推动国家城镇化进程的基础教材,成为新老市民的必读。

2012年8月4日写于天纵书洞

# 前言

王克忠

城镇化(亦即城市化,下同)是人类社会发展到一定时期即机器大生产时期的必然产物。机器大工业客观上要求生产要素包括劳动力和其他生产要素的集聚。恩格斯指出,“每一个新工厂都含有工厂城市萌芽”,这样,“村镇就变成小城市,而小城市又变成大城市”。18世纪60年代,英国工业革命揭开了城镇化的序幕,到1850年英国城市人口占全部人口的比重已超过50%,又过100年即第二次世界大战后的1950年,英国城市人口比重已达80.6%,成为高度城市化的国家。在这个时期许多发达资本主义国家也先后进入城镇化快速发展时期,到1989年,城市人口占全国总人口的比重为美国75%、英国89%、法国74%、德国86%、日本77%、加拿大77%、荷兰89%。同期,许多发展中国家也加快了城镇化步伐,有些进入了城镇化快速发展时期。

中国的城镇化经历了艰难曲折的发展过程。新中国建立以后,为了打破帝国主义国家的封锁、包围、禁运,实行了优先发展重工业的战略方针,控制城市特别是大城市的发展,一定程度上影响了城镇化的进程。改革开放以来,随着国内外形势的变化和政策的调整,控制城市特别是大城市发展的方针开始松动,1996年的《“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出“逐步形成大、中、小城市和小城镇规模适度,布局 and 结构合理的城镇体系”,城镇化速度加快了并于1997年进入了快速发展时期。2001年国务院“十五”计划第一次提出:“走符合我国国情,大、中、小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路。”党的“十七大”继续肯定了这条中国特色城镇化道路。胡锦涛在“十七大”报告中指出:“走中国特色城镇化道路,按照城乡统筹、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则、促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极。”这里明确肯定了中国特色城镇化的多样化道路、中国特色城镇化必须遵循的五项原则以及“重点”和“依托”,还特别提出了发展“城市群”的问题。这就是说经过长期实践的探索和理论上的总结、再认识,我们