

XV 大视野

GUOWAI CHENGZHENHUA
BIJIAOYANJIU YU JINGYANQISHI

国外城镇化

比较研究与经验启示

新玉言 主编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨

国家行政学院出版社

01302/367

XV 大视野

F299.1
23

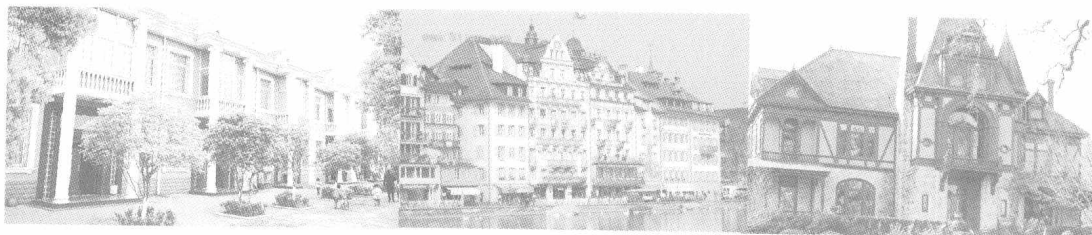
GUOWAI CHENGZHENHUA
BIJIAOYANJIU YU JINGYANQISHI



国外城镇化

比较研究与经验启示

新玉言 主编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨



北航 C1635251

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外城镇化·比较研究与经验启示 / 新玉言著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2013. 2

ISBN 978-7-5150-0704-5

I. ①国… II. ①新… III. ①城市化 - 对比研究 - 世界

IV. ①F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 036571 号

书 名 国外城镇化——比较研究与经验启示

作 者 新玉言

责任编辑 侯书生

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68929009 68928761

网 址 <http://cbs.nas.gov.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京科信印刷有限公司

版 次 2013 年 2 月第 1 版

印 次 2013 年 2 月第 1 次印刷

开 本 16 开

印 张 17

书 号 ISBN 978-7-5150-0704-5

定 价 39.80 元

前 言

推进新型城镇化，在我国经济社会发展全局中具有重要意义，是树立和落实科学发展观的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，也是实现全面小康目标的必然要求。按照科学发展观五个统筹的要求，在进入工业化中期阶段的基础上继续积极推进工业化进程，消除城乡二元结构带来的矛盾，实现以城带乡、以工促农，关键就在于大力推进城镇化进程；加快城镇化建设，让更多的农民实现身份、职业和观念的全新转换，能够缩小社会成员在财富分配、发展机会、享受公共服务等方面的差距，增强社会认同感，促进社会和谐；加快城镇化建设，把大量的农村人口变为城市居民，既可以转变旧有的生产生活方式，提高收入水平，扩大现代城市文明惠及面，也可以使留在农村的人口提高资源占有水平，实现规模化和集约化经营，提高劳动生产率，改善生活质量，实现共同富裕。

本书把握时代的脉搏，利用自身前沿理论的优势，针对当前“新型城镇化”的新热点，策划编写了“新时期的新型城镇化”系列丛书。这套丛书由四部单册组成，系统地论述和解答了城镇化过程中面临的种种问题，并通过大量的案例与资料分析，为践行城镇化建设的各级主管部门、企事业单位的工作者提供理论依据与工作指导，以及城镇化研究人员提供丰富的理论与案例素材。

城镇化是经济社会发展的客观规律所决定的，人为地提高或阻挡是不可能的。过度城市化或滞后城市化都不利于国家和地区的总

体发展。作为领导者，关键是要保持清醒的头脑，发挥好政府职能和市场机制的协同作用，推进城镇化健康有序发展，顺利度过城镇化快速发展阶段。我国的城镇化建设走过了一条曲折的道路，留下了很多宝贵的经验与深刻的教训。我国的城镇化以及城镇化进程，未来发展的机制、道路、模式等都是十分复杂的，也是一个庞大的系统工程，如何合理有序地推进我国的城市化进程，成为摆在国人面前的一大课题。我们要借鉴国内外的成功经验和失败教训，为今后的城镇化找到一条合理的发展道路。

本系列丛书在编写过程中，得到国务院研究中心发展战略和区域经济研究部部长侯永志同志的热心指导，并为丛书撰写总序，特此深表谢意！

由于编写时间仓促，以及掌握资料所限，书中难免出现错误或者纰漏，敬请广大读者批评指正。

新玉言

2013年2月于北京

总 序

城市是政治、经济、文化发展的中心。城市的诞生是人类文明形成的重要标志，一部城市发展史也是人类文明史。正如美国著名城市学家乔尔·科特金在其《全球城市史》的前言中所写道的：“人类最伟大的成就始终是她所缔造的城市。城市代表了我們作为一个物种具有想象力的恢弘巨作，证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力”。城市的发展过去是，将来仍然是人类文明进步的方向和动力。

尽管最早的城市可以追溯到1万年前的中东，但是现代意义上的城市发展还在工业革命之后。18世纪工业革命的兴起推动城市获得了前所未有的发展。工业革命伴随着科技的快速进步，进而使得大规模工业化生产成为可能。而城市作为人口的聚集地，恰好契合了这种生产方式的变革；而这种生产方式的变革也进一步推动了人口的聚集和城市的发展。也正是因为如此，真正意义上的“工业化城市”起源于工业革命的发源地——英国。其后美国、德国与法国等工业强国的城市化都在工业化的推动下取得了长足的发展。这不仅是富足的标志，而且是文明的象征。

工业革命前的城市只不过是少数人的聚集之所，当今时代，城市已逐渐成为多数人生活的地方；从1800年至今，世界人口增长了6倍，然而世界城市人口增长了近60倍，城市化已经成为世界各国尤其是发展中国家发展过程中一个重要的趋势。即便如此，2010年全球城市化率才刚刚超过50%，也就意味仍然还有接近一半的人口生活在城市之外。从全球来看，未来城市化仍然有广阔空间，尤其

是在发展中国家。

作为全球最大的发展中国家，中国的城市化进程并非一帆风顺。整体上可以分为4个阶段：第一阶段(1949年~1957年)是城市化起步和快速发展时期。随着国民经济的恢复，成千上万的农村劳动人口进入城市，投身于新中国的城市经济发展和城市建设当中，城市人口剧增。城市数量由1949年的120个增长到1957年的176个，城镇化率提高了5个百分点左右。第二阶段(1958年~1978年)是城市化的不稳定发展时期，受农业劳动生产率低、重化工业优先发展战略的影响，城市发展基本徘徊不前。第三阶段(1979年~1999年)是城市化平稳发展时期。改革开放以后，随着农业劳动生产率的提高和城市就业岗位的增长，城市化加快了发展步伐。城市化率由1979年城市化率的18.96%稳步提升到1999年的34.78%，年平均提高0.79个百分点。第四阶段(2000年至今)是城市化加快发展的时期。进入21世纪以后，随着农业劳动生产率的进一步提高和城市创造就业能力的增强，城镇化步伐进一步加快。特别是近10年，城镇化率平均每年以1.35个百分点的速度快速提高。从城市规模来看，在过去20多年里，中国的城市化速度确实令人惊奇。在当今全球人口最多的30多个城市中，中国有4个城市名列其中，它们分别是上海、北京、广州和深圳。尽管如此，与发达国家以及处于同等发展水平的国家相比，中国的城市化无论从数量还是从质量上看，都存在很大的差距，2011年中国的城市化率比发达国家低30个百分点左右，比上中等收入国家平均水平低10个百分点左右。目前，中国的城镇化发展主要存在以下几个问题：

第一，存在大量“半城市化”人口。根据统计数据，2011年中国的城镇化率已经达到51.27%。然而统计数据中的城镇人口为常住人口，如果按照完全享受城市公共服务的户籍人口计算，中国目前城镇化率不到40%。超过10%的人口属于农业转移人口，这部分人口并没有享受到和普通市民同样的城市公共服务，只能是“半城市化”人口。

第二，土地城镇化快于人口城镇化。中国城镇化过程土地利用

效率较低，突出的表现就是土地城镇化速度明显快于人口城镇化速度。1980年，我国城市建成区的总规模大约5000平方公里，到2010年城市建成区的总规模已经扩大到4.6万平方公里，城市建成区总规模扩大了8.2倍。但是按照现有的统计口径，1980年城镇人口是1亿9千多万人，2010年，是6亿7千多万人，城市人口只增加了2.5倍左右。

第三，无论是城镇在国土空间上的布局还是城镇特别是大城市内部的功能布局，都有不合理之处。一些适合城市群、城市带发展的地区尚没有形成城市群、城市带；一些城市的商业区、办公区和公共服务设施过于集中，致使交通拥堵问题难以解决。

当然中国城镇化还存在许多其他问题，如城市生态环境状况不能令人满意、城市“二元结构”开始出现等。这些问题说明，未来中国不仅要继续提高城镇化的水平，而且要不断提高城镇化的质量。纵观世界城市化的发展历程，俯察我国城镇化的现实，从现在起到2030年，我国将有3~5亿农村人口成为“城里人”。我国城镇化的规模之大、影响之广是人类社会前所未有的，是一项艰巨的历史任务，只有社会各届共同努力方可完成。

党的十八大报告中提出了城镇化发展的新理念：推动城镇化与工业化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步发展。随后的中央经济工作会议更是强调走低碳新型城镇化道路，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。这些为未来的城镇化既指明了方向，也提出了要求。同时也为研究城镇化的学者们提出了新的课题，包括什么是新型城镇化、如何推进新型城镇化等。研究新型城镇化，就是要总结国内外推进城镇化的经验教训，根据新的国际、国内条件，探索新时期中国城镇化发展的战略和政策。

基于此，丛书的作者们策划编写了“新时期的新型城镇化”系列丛书。这套丛书由4部单册组成，主要从理论和国际经验出发，提出了我国新型城镇化的总体思路 and 战略构想，并结合中国城镇化发

展的现状，探讨了我国新型城镇化的规划、模式和路径。

《新型城镇化理论发展与前景透视》阐述了城市(镇)化基本概念及特征，介绍了中国发展新型城镇化的理论纲要，分析了城镇化与经济、空间等方面的内在关系，立足我国国情，明确了我国新型城镇化的总体思路，并对我们未来城镇化的基本趋势及战略构想进行了展望。

《国外城镇化比较研究与经验启示》揭示各国城镇化过程既有共同的规律，也存在由于文化、历史、经济、社会等方面差异而形成的特点。本册还对不同国家的城镇化过程进行了比较，总结了各国在城镇化发展过程中的经验和教训，并给出了对中国未来推进城镇化过程的启示。

《新型城镇化格局规划与资源配置》从国家层面开始逐级深入，剖析了我国城镇化战略布局的方向，并对我国现有土地、水、能源等基础资源开发利用状况和变化趋势进行了缜密分析。

《新型城镇化模式分析与实践路径》回顾和总结了具有中国特色的城镇化发展历程和经验。从区域视角，总结了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等典型地区城镇化的策略及模式。另外，还以云南省实现特色城镇化为例，探讨了西部地区新型城镇化战略实施中区域协调发展的内在规律，从实践层面分析了多元化的城镇化路径及发展前景，为探索中国新型城镇化道路提供了实践性支撑。

对未来的城市化而言，比建造摩天大厦更为重要的是培养人们对城市的情感，增强人们对城市的归属感，而研究和思考城市化正是在积累这种情感。我相信，本套丛书的出版将使更多的人关注城市化，不仅有助于提高城镇城市化的水平和质量，而且有助于为人们找到新的精神家园和心灵归宿。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

侯永志

目 录

CONTENTS

第一章	世界城市化的发展	1
一、	世界城市化发展的历程	1
(一)	城市化进程大体划分	1
(二)	世界城市化差异化进程	4
二、	全球城市化的特征和趋势	9
(一)	世界城市化发展的特征	9
(二)	世界城市化的基本趋势	11
三、	世界城市化典型模式与动力	14
(一)	世界城市化典型模式	14
(二)	世界城市化发展动力	18
四、	世界发达国家城市化的速度和峰值	20
第二章	发达国家城市化道路概述	22
一、	一些发达国家的城市化历程	22
(一)	发达国家城市化综述	22
(二)	英国的城市化进程	27
(三)	法国的城市化进程	32
(四)	德国的城市化进程	34



(五) 美国的城市化进程·····	38
(六) 日本的城市化进程·····	42
二、主要发达国家的城市化道路·····	50
(一) 工业化与城市化同步发展·····	50
(二) 多样化的城市规模与空间布局·····	54
(三) 城乡差别从扩大到逐渐缩小·····	61
(四) 城市发展从最初放开到政府干预·····	65
三、对主要发达国家城市化发展的比较总结·····	68
(一) 城市化是经济社会发展的动力·····	69
(二) 城市规模结构和空间布局没有固定的模式·····	69
(三) 城市化是一个动态演进的发展过程·····	70
(四) 城市化以市场机制为主，以政府调控为辅·····	70

第三章 发展中国家城镇化道路概述····· 72

一、一些发展中国家的城市化历程·····	73
(一) 发展中国家城市化综述·····	73
(二) 巴西的城市化进程·····	75
(三) 墨西哥的城市化进程·····	77
(四) 印度的城市化进程·····	80
(五) 韩国的城市化进程·····	83
二、发展中国家的城市化道路·····	86
(一) 工业化与城市化非同步发展·····	87
(二) 城市人口过度集中的空间布局·····	93
(三) 城乡非对称发展及收入分配差距过大·····	96
(四) 政策导向失当与市场体系不全并存·····	105
三、对发展中国家城市化进程的比较总结·····	109
(一) 农业的发展是健康城市化的重要基础·····	110
(二) 工业化和经济发展是健康城市化的根本动力·····	110



(三)规范的市场和有效的政策是健康城市化的基本保障 … 111

(四)社会协调发展是健康城市化的基本要求 …………… 113

第四章 国外城乡统筹的实践与启示 …………… 114

一、部分发达国家城乡建设实践 …………… 114

 (一)美国的经验 …………… 114

 (二)法国的措施 …………… 115

 (三)日本的实践 …………… 116

 (四)英国的做法 …………… 119

 (五)德国、挪威的举措 …………… 120

二、部分发展中国家城乡建设实践 …………… 120

 (一)印度的做法 …………… 120

 (二)韩国的经验 …………… 121

 (三)巴西的实践 …………… 123

三、比较国外城乡发展方式对中国的启示 …………… 124

 (一)政府主导是城乡统筹推进城市化进程的关键 …………… 124

 (二)解决“三农”问题是城乡统筹推进城市化的基础 …………… 125

 (三)走大中小城市与小城市协调发展的道路 …………… 126

 (四)吸纳公众参与决策,尊重民众意愿 …………… 127

 (五)重视法律和税收的规范和调节作用 …………… 128

 (六)推动多元化的社会组织发育 …………… 128

 (七)大力发展各级各类职业教育,实行城乡一体的
 就业体系 …………… 129

四、国外城乡一体化内在规律 …………… 129

第五章 国外典型地区空间开发成功案例 …………… 132

一、兰斯塔德大都市区的空间开发经验与借鉴 …………… 132

 (一)兰斯塔德(荷兰)简介 …………… 132



(二) 兰斯塔德都市区的空间开发经验与借鉴	133
二、密西西比河流域综合开发的经验与借鉴	135
(一) 密西西比河(美国)概况	135
(二) 密西西比河流域开发的经验及借鉴	135
三、莱茵河流域综合建设的经验与借鉴	138
(一) 莱茵河流域简介	138
(二) 莱茵河流域的资源开发	138
(三) 莱茵河流域的发展经验与借鉴	139
第六章 国外小城镇建设借鉴	141
一、国外小城镇发展的模式	142
(一) 发达国家的城乡协调发展型	142
(二) 发展中国家的乡村综合开发型	145
二、部分发达国家小城镇规划	148
(一) 规划概况	148
(二) 规划特点	149
三、部分发达国家小城镇建设道路	150
(一) 英国小城镇建设	151
(二) 美国小城镇建设	157
(三) 德国小城镇建设	162
(四) 日本小城镇建设	164
(五) 澳大利亚的小城镇建设	167
四、部分发达国家小城镇建设特点	169
(一) 以规划为龙头, 注重规划管理	169
(二) 引入市场机制, 不断完善投资环境	171
(三) 重视人居环境建设, 创建宜居小城镇	174



第七章	国外生态、低碳城市建设借鉴	176
一、生态城市的理念提出		176
二、国外生态城市建设实践案例		177
(一)“生态城市”的样板——伯克利		177
(二)巴西生态之都——库里蒂巴		178
(三)“影子规划”中的阿德莱德		180
(四)“绿图”里的怀塔克尔		182
(五)“明日之城”马尔默		185
(六)“零排放”的北九州		190
(七)“花园城市”新加坡		193
三、当今世界生态城市发展趋势		195
(一)发展紧凑型城市		195
(二)以公共交通为导向开发		195
(三)生态网络化得到重视		196
(四)引入了社区驱动开发模式		196
(五)大量采用绿色技术		196
四、国外低碳城市实践模式		197
(一)关于低碳城市的定义		197
(二)建设低碳城市的几种模式		198
(三)国外生态、低碳城市实践给予的启示		218
第八章	国外城镇化经验教训综合启示	221
一、国外城镇化过程中成功经验总结		221
(一)制定并实施完善的公共干预政策		221
(二)形成合理城镇体系		223
(三)主导产业是城市发展的基础		227
(四)城市治理的法制化和透明化		228



二、国外城镇化过程中主要教训综合案例	229
(一)自然资源与环境代价惨重	230
(二)社会环境危机重重	230
(三)人群互动关系问题丛生	232
三、国外城镇化对中国新型城镇化发展的启示	242
(一)城市发展不能以牺牲乡村为代价 (“新四化”同步推进)	243
(二)走多元化城镇发展道路、形成多极多层次的 城镇体系至关重要	246
(三)积极培育城市主导产业	248
(四)制定系统、稳定、可持续的城市发展政策	250
(五)政府的适度引导必不可少	254



第一章

世界城市化的发展

一、世界城市化发展的历程

(一) 城市化进程大体划分

从城市的起源、发展动力和推进规模的角度，可以将人类城市化进程大体上分为三大发展阶段：一是工业革命前建立在传统农业基础上的人类城市化发展阶段，二是工业革命后建立在早期工业化基础上的世界局部城市化发展阶段，三是二战后建立在现代工业化基础上的世界全球城市化阶段。

1. 工业革命前人类城市化发展阶段

这是指工业革命前建立在传统农业基础上的人类城市化发展阶段，从城市的起源(或人类文明的起源)到18世纪中叶工业革命兴起。从最一般的意义上讲，城市是人类文明诞生的标志之一，人类城市化进程几乎与人类文明史一样悠久。众所周知，人类是群居动物，人类的群居体被统称为人类聚落，城市就起源于原始的人类聚落。如果纯粹从经济角度来分析，早期人类聚落主要是农村聚落，由于农业人口承载能力低下，农村聚落规模都很小。随着农业效率逐步提高，农业剩余产品增多，再加上手工业和商业兴起，这些人类活动的人口承载能力较大，因此人类聚落随之不断扩大，当规模大到一定的程度，城市就开始形成了(目前这仍然是城市形成的模式之一)。



当然，由于工业革命之前，建立在传统农业基础上的传统手工业和商业难以支撑较大规模的城市人口，因此在这个漫长的人类发展历史时期，人类的城市化进程十分缓慢。如果从 5500 年前世界四大古代文明，也就是城市文明，相继诞生开始算起，到 18 世纪中叶工业革命兴起，在这 5250 多年的历史长河中，人类城市化水平仅增长了 3 个百分点，即从零增加到 1750 年的 3% 左右，世界城市人口估计只有 250 万人。期间又经历了城市起源及扩散阶段、中世纪商业城市发展阶段和文艺复兴工业革命酝酿阶段，产生了古埃及都城、两河流域古城、印度古城邦、中国古都，还有中美洲的玛雅古城；出现了 40 万人口的雅典古城、100 万人口的罗马古城、100 万人口的西安古城和 70 万人口的北京元明都城等人类农业文明时期的最具代表性的城市。

2. 世界局部城市化发展阶段

这是指工业革命后建立在早期工业化基础上的世界局部城市化发展阶段，从 18 世纪中叶到二次大战结束。工业革命开启了工业化推进人类城市化的历程。相对于农业生产而言，机械化大工业生产具有手段先进、土地占用少、周期短、效率高、产量大以及产品丰富等一系列特点，这些特点归根到底，就是使得工业生产具有巨大人口承载能力，能使人类城市聚落发展得更大，空间分布得更广，让更多的人得以在城市中生活和工作，从而真正开启了人类城市化不断发展的进程。

由于工业化对社会制度、人口素质以及技术知识水平要求的门槛比较高，早期由工业化推进的城市化进程主要发生在西欧和北美等世界的局部地区。这个时期世界城市化进程虽然比工业革命以前快得多，但是城市化原发和早期国家不可避免地在探索城市化正确道路过程中付出了不少的代价、走了不少的弯路、也有过了不少的教训，再加上当时世界城市化毕竟只是发生在很小的局部地区，而且起点也不高，因此，这一时期世界城市化进程速度还不是太快。据统计，从 1750—1950 年的 200 年间，世界城市化水平仅提高了 26