



国家行政学院专题研讨班系列教材

中国城镇化建设读本

国家行政学院进修部 编



国家行政学院出版社



国家行政学院专题研讨班系列教材

中国城镇化建设读本

国家行政学院进修部 编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化建设读本/国家行政学院进修部编. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5150-0555-3

I. ①中… II. ①国… III. ①城市化—建设—中国—文集 IV. ①F299.21—53

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (2012) 第 294563 号

书 名	中国城镇化建设读本
著 者	国家行政学院进修部 编
责任编辑	吴蔚然
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) (010) 68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
经 销	新华书店
印 刷	北京天宇万达印刷有限公司
版 次	2012 年 11 月北京第 1 版
印 次	2012 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	21
字 数	218 千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0555-3
定 价	56.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

国家行政学院教材编审委员会

主任委员：李建华

副主任委员：何家成 洪 毅 周文彰 杨文明
杨克勤

委 员 （以姓氏笔画为序）：

乔仁毅	刘 峰	许耀桐	张占斌
邵文海	陆林祥	陈 岩	陈炎兵
范 文	胡建森	秦世才	郭晓来
龚维斌	慕海平	薄贵利	

协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择 …… 李克强 (1)

一、城镇化是现代化应有之义和基本之策 …………… (3)

二、城镇化是我国最大内需潜力之所在 …………… (5)

三、城镇化需要不断强化产业支撑 …………… (9)

四、保障粮食安全是城镇化发展的基础…………… (11)

五、推进城镇化需要深入研究

一些重大问题…………… (12)

转变城镇化发展方式 提高城镇化发展质量

走出一条中国特色城镇化道路 …………… 马 凯 (19)

一、我国城镇化发展进入关键阶段…………… (21)

二、中国特色城镇化道路的基本内涵…………… (29)



三、推进中国特色城镇化的重点任务	(34)
我国城镇化进程中的“三农”问题	陈锡文 (45)
一、我国当前农业农村形势及其与城镇化的 关联	(47)
二、城镇化进程中需要特别注重解决好 “三农”问题	(51)
关于城镇化发展规划若干问题的考虑	徐宪平 (83)
一、把握城镇化发展的基本态势	(86)
二、理清城镇化发展的总体思路	(99)
三、明确城镇化发展的战略重点	(102)
四、统筹城镇化发展制度安排	(113)
城镇化中的土地管理问题	胡存智 (117)
一、国土空间优化开发战略下的城镇化 道路选择	(119)
二、城镇化的土地利用空间结构与布局	(132)
三、城镇化进程中的节约集约用地问题	(156)
新型城镇化从概念到行动	仇保兴 (171)
——如何应对我国面临的危机与挑战	

一、从城市优先发展的城镇化转向城乡互补 协调发展的城镇化	(173)
二、从高能耗的城镇化转向低能耗的城镇化	(198)
三、从数量增长型的城镇化转向质量提高型的 城镇化	(209)
四、从高环境冲击型的城镇化转向低环境 冲击型的城镇化	(226)
五、从放任式机动化相结合的城镇化转向 集约式机动化的城镇化	(235)
六、从少数人先富的城镇化转向社会和谐的 城镇化	(243)
 农民工市民化与公共服务制度创新	韩 俊 (249)
一、关于农民工问题的有关背景	(251)
二、关于农民工市民化研究的主要发现	(260)
三、农民工市民化的重大意义、政策目标与 实现路径	(276)
四、以健全公共服务制度为核心，稳步推进 农民工市民化	(280)



华明示范镇与天津城镇化	黄兴国 (291)
一、主要做法	(300)
二、几点体会	(314)
编后语	(327)

协调推进城镇化是 实现现代化的重大战略选择

李克强

- 一、城镇化是现代化应有之义和基本之策
- 二、城镇化是我国最大内需潜力之所在
- 三、城镇化需要不断强化产业支撑
- 四、保障粮食安全是城镇化发展的基础
- 五、推进城镇化需要深入研究一些重大问题

城镇化是中国现代化进程中一个基本问题，是一个大战略、大问题。特别是在国际经济环境发生深刻变化、我国进入中等收入国家行列以及面临经济下行压力的新形势下，我们要按照贯彻落实科学发展观的要求，深入研讨城镇化科学发展的问題，这很有必要，意义重大。

一、城镇化是现代化应有之义和基本之策

研究探索城镇化问题，应放在人类发展的大格局、经济社会发展的大趋势中去思考。现代化是一个由传统社会向现代社会多层面、全方位转变的过程。从一定意义上讲，现代化是由工业革命引发和带来的，现代化的过程是工业化、城镇化的过程。新中国成立之初，就明确提出要实现从农业国向工业国转变的目标。即使在“文化大革命”后期，国民经济几乎到了崩溃边缘，仍然提出到上世纪末要实现农业、工业、国防、科学技术“四个现代化”。改革开放以后，又提出现代化“三步走”战略，明确到本世纪中叶基本实现现代化。现在我们实现现代化的目标更加坚定不移，就是要建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

什么是现代化？什么样的国家是现代化国家？国际上有不同的标准。但无论从联合国的标准看，还是从经合组织的标准

* 本文是中共中央政治局常委、国务院副总理李克强同志 2012 年 9 月 7 日在中央组织部、国家行政学院和国家发展改革委联合举办的省部级领导干部推进城镇化建设专题研讨班学员座谈会上的讲话，略有删改。



看，城镇人口和非农就业比例都是区分发达国家与发展中国家一个很重要、很清晰的界限。我们说我国还属于发展中国家，一个重要因素就是我国城镇化率比较低。而在实现了现代化的发达国家，城市化率基本上在 75%~80% 甚至更高，城镇人口比例和非农就业比例都很高。有人说，拉美一些国家城市化率也很高，有的国家甚至达到 80%，为什么它们不叫发达国家而只能叫发展中国家？这主要是因为它们出现了城市二元结构，解决不好产业和就业问题，出现了大量贫民窟，落入了“中等收入陷阱”。

我国人均国内生产总值已超过 5 000 美元，按照世界银行的划分，已经进入中等收入国家行列。一些人认为，中国也处在应对“中等收入陷阱”问题的阶段。中国的情况确实比较特殊。人类历史上，已经实现现代化的国家有上亿人口、几亿人口的，但像我们这样一个有十几亿人口的大国要实现现代化，没有先例可循，更何况我们要继续以占世界不到 9% 的耕地、养活占世界 20% 左右的人口，这更是人类现代化史上前所未有的。工业化、城镇化是现代化的必然要求和主要标志，尽管工业化、城镇化进程中会面对粮食安全、能源资源支撑、生态环境承载能力等问题和挑战，但这条路是绕不过去的，我们没有别的选择，只能沿着工业化、城镇化和农业现代化“三化”协调发展的道路走下去。

人均收入也是现代化的重要标准。从中等收入国家进入高收入国家，人均收入必须提高到 1 万美元以上。要实现这一目标，必须协调推进工业化、城镇化、农业现代化。工业化处于

主导地位，是发展的动力；农业现代化是重要基础，是发展的根基；城镇化具有不可替代的融合作用，能够一举托两头，有利于促进工农和城乡协调发展，可以有效提高农业劳动生产率和城乡居民收入。我在河南工作时曾测算过，在农村人均1亩2分地上做文章，不可能大幅提高农民收入，也不可能缩小城乡居民收入的差距，即使人均5亩地也难以做到，必须转移农村富余劳动力。同时也要看到，“三化”协调发展，是我们既定的目标，也是一个历史过程，不可能一蹴而就。

我国的基本国情决定了我们正处于并将长期处于社会主义初级阶段，长期处于发展中国家行列，城镇化还有很长的路要走，对这个基本判断要有清醒认识。在推进城镇化过程中，要对城镇化与现代化、城镇化与工业化、城镇化与农业现代化等关系，做深入研究。走中国特色社会主义道路，实现社会主义现代化目标是一个长期探索和实践的过程，也是人类发展史上最有意义、最具挑战的大问题，我们要从中国国情出发，研究探索城镇化的发展战略、发展目标和实现途径。

二、城镇化是我国最大内需潜力之所在

我多次讲过，城镇化是中国最大的内需，很多同志也有同感。2011年，我国城镇化率刚过50%，其中包括了半年以上常住人口。若按城镇户籍人口统计，城镇化率也就在35%左右。这说明我国实际的城镇化率还很低，不仅低于发达国家近80%的平均水平，低于一些与我国发展阶段相近的发展中国家60%



左右的平均水平，也低于世界 52% 的平均水平。有不少同志提出城镇化的核心是人的城镇化，对加快推进农民工市民化要有一个积极的考虑。实际上户籍人口比率提高需要一个过程，真正实现起来是比较艰难的，需要一步一步、扎扎实实地往前走。但反过来看，差距就是潜力。按照现行统计，我国过去 20 年城镇化率年均提高 1.2 个百分点，按此计算，城镇化率再提高 20 个百分点，还需要较长的时期。考虑到户籍人口城镇化率明显低于常住人口城镇化率，城镇化需要的时间会更长。真正的城镇化率应当是户籍人口的城镇化率，最后基本公共服务也应该是公平均等的。这是一个长期过程，也是一个巨大潜力，有着广阔的成长空间。

最近，联合国关于世界城市化展望的最新研究报告预计，中国城镇化从现在到 2030 年还会保持一个较快的速度，届时城镇化率将提高到 65%~70% 左右。国内外许多研究机构和专家学者也有类似的看法。目前我国每年从农村转移到城镇的人口有 1000 多万，相当于欧洲一个中等国家的人口总量，未来较长一段时期我国城镇人口还将增加 3 亿左右，相当于美国的人口总量。中国城镇化的规模和潜力，在世界发展史上是空前的。要看到我国城镇化进程的长期性、战略性、时代性，持续开拓经济社会发展的新空间。

城镇化的过程是农民转为市民的过程，这意味着消费观念的更新和消费结构的升级，意味着巨大消费潜力的释放。目前我国城镇居民人均收入是农村居民人均收入的 3.1 倍左右，人均消费也是农村居民的 3.1 倍左右。如果一个农民真正成为城

市居民，收入和消费至少将扩大到3倍以上。有的同志提到，一些地方有农民不想把户口迁到城里来，也有城里人反而想把户口迁到农村去，愿意选择在农村居住，这种现象国内外都存在，但这没有也不能改变城镇化的大趋势。我在山东淄博考察时，同一位农村妇女交谈，她说现在温饱不愁、衣食无忧，最大的愿望就是过上城里人的生活。我认为这就是城镇化的根本动力所在。比如说，新建的农村社区有没有上下水？这是目前农村和城市一个很大的区别。千万不要小看上下水，当年美国罗斯福实施新政，很重要的一条就是盖房子，而房子好不好，很重要的一条就是有没有抽水马桶。后来有的经济学家就拿抽水马桶来衡量一个家庭是不是中等收入家庭。这可能不完全准确，但也是一个有效的衡量标准。

城镇化过程中农村富余劳动力向城镇转移，还意味着劳动生产率的提高，意味着经济发展质量和效益的提升。与世界各国相比，我国农业土地生产率很高，但劳动生产率较低，主要原因是存在大量农村富余劳动力。当年，我在河南做过调查，种植1亩小麦需要用多少工，1年种两季要用多少工。那时农民1年务农的用工时间不超过2个月，现在14年过去了，随着机械化水平的提高，用工时间会更短。这样看来，农村还有相当多的富余劳动力，或者说农民就业是不充分的。我国之所以保持了30多年持续快速发展，之所以能够成功应对国际金融危机，党的领导、制度优势、政策应对都很重要，但还有一个基本动力和重要基础，就是中国人民的勤劳，投入工作的时间很长。我在辽宁工作时注意到，东北农村有“猫冬”的习惯，后



来慢慢发现城市赚钱的机会很多，务工的收入高，“猫冬”的人就少了，种完地就出门打工，多数人不愿意闲在家里。我国农业劳动力就业还不充分，还有相当大的空间，这也是发展的潜力所在。因此，从需求角度讲，城镇化有利于释放巨大的内需潜力；从供给角度讲，城镇化有利于大幅提高劳动生产率。

释放城镇化带来的内需潜力，就不能抬高城镇化过程中人口转移的门槛。这几年，我们抑制房价过快上涨，大规模推进保障性安居工程建设，既是保障和改善民生的现实需要，也是为了使工业化、城镇化进程不至于受阻。现在保障性安居工程中50%左右的任务是棚户区改造，就是为了避免出现城市二元结构，实际上有的城市已经出现了这类苗头，我们不能任其发展下去，否则就会出现“拉美现象”。对棚户区改造问题，需要高度重视。我们通常讲城乡之间二元结构制约现代化，实际上城市内部二元结构对发展的影响也很大，这在拉美一些国家表现为城市贫民窟。在我国，城市棚户区也具有二元结构性质。一些老企业的职工、已在城市就业的外来人口包括许多农民工，在城里没有基本的居住条件，也就没有基本的发展环境，这制约了工业化、城镇化和现代化进程。对此，应做深入研究、详细测算、科学规划，采取有效措施扎实解决。这是一个长期任务，不可能在三五年内完成，因为城镇化过程中城乡结合部可能还会冒出一些简陋而又集中的房子，还有城中村的问题，都需要不断研究解决。

建设保障性安居工程的目的，除了有利于抑制房价过快上涨外，就是要解决城镇低收入、中等偏下收入住房困难家庭的

基本住房问题，并逐步让农民工进城后有个房子住，面积可以小一点，但得有住的地方。香港公屋和租屋占全部住房的50%，就是为了吸引各种劳动力群体，使城市充满活力。城市是一个综合体，它的有效运转和持续发展，需要各行各业的支撑，需要不同领域不同岗位的劳动者，就像有人形容的，城市不仅要有“拿手术刀”的，也要有“拿剃头刀”的，不仅要有“戴眼镜”的，也要有“戴安全帽”的。特别是我国城市正在快速发展之中，更需要一大批普通劳动者、建设者。我们必须本着以人为本的原则，在城市为这些普通劳动者和建设者提供安居乐业的环境，促进城镇化健康发展。

三、城镇化需要不断强化产业支撑

城镇化与工业化，可以说是一个问题的两个方面，二者相辅相成。城镇化需要产业发展来充实，通过产业发展促进就业和创业，同时城镇化也能为产业发展提供更好的平台。在一些东亚国家和地区，由于很好地协调了城市化、工业化发展，实现了现代化。相反，在拉美一些国家，还有东南亚一些国家，现代化进程出现反复甚至停滞，一个很重要的原因就是在城镇化过程中产业发展没能跟进，企业结构不合理，就业创业问题解决不好，出现了城市贫民窟等社会问题。这正反两方面的情况，值得我们深思。推进城镇化，应当坚持城市发展与产业成长“两手抓”，把城镇化与调整产业结构、培育新兴产业、发展服务业、促进就业创业结合起来。