

梁永福 刘 洋 韦文求 / 著

# 新型城镇化建设 与专业镇产业发展研究

XINXING CHENGZHENHUA JIANSHE  
YU ZHUANYEZHEN CHANYE FAZHAN YANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

梁永福 刘 洋 韦文求 / 著

# 新型城镇化建设 与专业镇产业发展研究

XINXING CHENGZHENHUA JIANSHE  
YU ZHUANYEZHEN CHANYE FAZHAN YANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化建设与专业镇产业发展研究/梁永福, 刘洋,  
韦文求著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7229 - 4

I. ①新… II. ①梁…②刘…③韦… III. ①城市化 - 研究 -  
中国②城镇经济 - 产业发展 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 201849 号

责任编辑: 杜 鹏 赵泽蓬

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

## 新型城镇化建设与专业镇产业发展研究

梁永福 刘 洋 韦文求/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 17 印张 320000 字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7229 - 4 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

# 前 言

新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化，与传统城镇化不同，新型城镇化建设与区域经济发展和产业布局紧密衔接，充分考虑了资源环境承载能力，是新常态下推动大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展的重要方向。而专业镇作为产业集群的重要代表，在区域经济稳增长、促就业方面作出了巨大的贡献，已成为了实施创新驱动战略和产业转型升级的重要载体。如何促使新型城镇化建设专业镇发展相互促进，充分发挥专业镇产业集聚优势对新型城镇化建设的推动作用，始终是学术界与实务界研究的重点议题。

本书首先从新型城镇化的内涵与发展路径出发，分析了新型城镇化建设的产业发展需求，在回顾专业镇有关理论和国内外发展概况的基础上，研究了广东省专业镇对区域产业发展的作用。其次以广东省为例分析了新型城镇化背景下专业镇产业转型升级的问题，给出了新型城镇化建设的实现路径，并利用固定效应模型实证检验了专业镇产业结构对城镇化建设的影响。最后，基于佛山和江门两市的实践经验深入探讨了新型城镇化建设进程中的创新型城市建设问题，并从区域创新系统的角度给出了广东省专业镇科技创新服务体系建设的政策建议。

总体而言，本书进行了大量艰苦、深入、细致的研究，采用文献研究、案例分析与实证检验等定性与定量方法，系统地分析了新型城镇化建设专业镇产业发展的互动关系，并在创新型城市与科技创新服务体系建设方面进行了延伸研究，对于新型城镇化和产业集群理论及其应用研究具有一定的创新性。

本书在写作过程中得到了广东省科技厅和暨南大学产业经济研究院产业组织与规制研究所的大力支持，特别要感谢叶超贤、李杰、林雄、陈林所提供的宝贵建议，以及付利、刘娇、王玉婷和周嘉裕所做的基础性工作。广东省生产力促进中心的梁永福撰写第1、2、3、4和6章，刘洋与韦文求参与撰写第5章。此外，本书获广东省科技计划项目“新型城镇化背景下的专业镇产业发展模式及其路径优化研究”（2014A080804009）资助，在此表示感谢。由于作者水平有限，书中难免存在疏漏与不足，恳请广大读者批评指正。

梁永福

2016年7月于广东省生产力促进中心

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第 1 章 新型城镇化建设的产业发展需求 .....    | 1  |
| 1.1 新型城镇化的内涵 .....            | 1  |
| 1.1.1 传统城镇化的概念及意义 .....       | 1  |
| 1.1.2 新型城镇化的概念与目标内容 .....     | 7  |
| 1.1.3 新型城镇化的规划策略 .....        | 13 |
| 1.2 新型城镇化可持续发展路径 .....        | 19 |
| 1.2.1 新型城镇化的路径选择 .....        | 19 |
| 1.2.2 新型城镇化建设的阶段性产业需求 .....   | 22 |
| 1.3 国内外城镇化建设概况 .....          | 27 |
| 1.3.1 发达国家城镇化发展模式 .....       | 27 |
| 1.3.2 中国城镇化发展情况 .....         | 31 |
| 1.3.3 广东省新型城镇化建设概况及存在问题 ..... | 37 |
| 1.4 广东省新型城镇化建设的产业发展需求 .....   | 44 |
| 本章小结 .....                    | 46 |
| 第 2 章 专业镇的产业发展功能 .....        | 49 |
| 2.1 专业镇的内涵与外延 .....           | 49 |
| 2.1.1 专业镇的概念 .....            | 49 |
| 2.1.2 专业镇与产业集群 .....          | 51 |
| 2.2 产业集群促进产业发展研究回顾 .....      | 52 |
| 2.2.1 传统的产业集群理论 .....         | 52 |
| 2.2.2 产业集群促进区域产业发展的文献回顾 ..... | 54 |
| 2.3 国外专业镇发展 .....             | 57 |
| 2.3.1 国外产业集群发展情况 .....        | 58 |
| 2.3.2 国外专业镇的区域产业发展特征和模式 ..... | 61 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 2.4 国内专业镇发展概况 .....            | 66 |
| 2.4.1 国内专业镇发展过程 .....          | 66 |
| 2.4.2 国内专业镇发展概况 .....          | 67 |
| 2.4.3 国内专业镇的区域产业发展特征和模式 .....  | 72 |
| 2.5 广东省专业镇对区域产业发展的作用 .....     | 77 |
| 2.5.1 广东省专业镇产业发展状况 .....       | 77 |
| 2.5.2 广东省专业镇发展的成就与不足 .....     | 85 |
| 2.5.3 广东省专业镇对区域产业转型升级的影响 ..... | 87 |
| 2.5.4 专业镇转型升级——以江门市为例 .....    | 89 |
| 2.5.5 广东省专业镇对区域产业结构影响分析 .....  | 93 |
| 2.6 政策建议 .....                 | 94 |
| 本章小结 .....                     | 98 |

### 第3章 新型城镇化与专业镇的互动发展..... 99

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 3.1 城镇化与专业镇产业互动关系研究回顾 .....      | 99  |
| 3.1.1 新型城镇化与专业镇发展之间的相互作用机理 ..... | 99  |
| 3.1.2 新型城镇化对专业镇发展的推动作用 .....     | 103 |
| 3.1.3 专业镇产业对城镇化的促进作用 .....       | 104 |
| 3.2 新型城镇化背景下的专业镇产业转型与升级 .....    | 108 |
| 3.2.1 调整产业结构 .....               | 109 |
| 3.2.2 优化产业布局 .....               | 112 |
| 3.2.3 加强生态环境保护 .....             | 116 |
| 3.2.4 提升公共产业配置水平 .....           | 122 |
| 3.3 广东省专业镇产业转型升级实践 .....         | 126 |
| 3.3.1 广东省加快推进专业镇转型升级的主要做法 .....  | 126 |
| 3.3.2 制约专业镇转型升级的主要因素 .....       | 129 |
| 3.3.3 加快推进专业镇转型升级的政策建议 .....     | 130 |
| 3.4 优势产业集群视角下的新型城镇化建设实现路径 .....  | 133 |
| 3.4.1 优势产业遴选与发展 .....            | 133 |
| 3.4.2 创新城镇化发展的组织模式 .....         | 138 |
| 3.5 产城融合                         |     |
| ——新型城镇化发展的主导思路 .....             | 141 |
| 3.5.1 产城融合的内涵解析 .....            | 141 |
| 3.5.2 产城融合是新型城镇化进程中的重要课题 .....   | 144 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 3.5.3 新型城镇化建设进程中产城融合的困境与突破路径 ..... | 146 |
| 本章小结 .....                         | 149 |
| <b>第4章 专业镇产业结构对城镇化建设的影响研究</b>      |     |
| ——来自东莞与中山的实证检验 .....               | 150 |
| 4.1 引言 .....                       | 150 |
| 4.2 文献回顾与研究假设 .....                | 151 |
| 4.2.1 专业镇与产业结构 .....               | 151 |
| 4.2.2 产业结构与城镇化 .....               | 152 |
| 4.2.3 专业镇对城镇化的影响研究 .....           | 153 |
| 4.3 研究设计 .....                     | 153 |
| 4.3.1 研究样本与数据 .....                | 153 |
| 4.3.2 变量定义和说明 .....                | 154 |
| 4.4 实证结果 .....                     | 155 |
| 4.4.1 描述性统计 .....                  | 155 |
| 4.4.2 多元回归分析 .....                 | 156 |
| 4.4.3 稳健性检验 .....                  | 158 |
| 本章小结 .....                         | 158 |
| <b>第5章 新型城镇化进程中的创新型城市建设</b> .....  | 161 |
| 5.1 创新型城市的内涵 .....                 | 161 |
| 5.2 创新型城市的构成要素与发展模式 .....          | 163 |
| 5.2.1 构成要素 .....                   | 163 |
| 5.2.2 发展模式 .....                   | 164 |
| 5.3 创新型城市建设的国内外经验 .....            | 166 |
| 5.3.1 国外创新型城市建设典型案例 .....          | 166 |
| 5.3.2 国内创新型城市典型案例 .....            | 171 |
| 5.4 广东省创新型城市建设实践                   |     |
| ——以佛山与江门为例 .....                   | 174 |
| 5.4.1 佛山建设创新型城市的实践 .....           | 175 |
| 5.4.2 江门建设创新型城市的实践 .....           | 189 |
| 本章小结 .....                         | 196 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第6章 广东专业镇的区域创新系统及其服务体系建设 .....     | 197 |
| 6.1 区域创新系统的内涵与结构要素 .....           | 197 |
| 6.1.1 区域创新系统的内涵 .....              | 197 |
| 6.1.2 区域创新系统的结构要素 .....            | 199 |
| 6.2 区域创新系统建设的总体框架 .....            | 202 |
| 6.2.1 构建区域创新系统的必要性 .....           | 202 |
| 6.2.2 广东省区域创新系统建设 .....            | 203 |
| 6.2.3 区域创新系统建设的具体内容 .....          | 203 |
| 6.3 广东省专业镇的科技创新服务体系 .....          | 209 |
| 6.3.1 专业镇科技创新服务体系的内涵 .....         | 209 |
| 6.3.2 专业镇科技创新服务体系的职能 .....         | 211 |
| 6.3.3 广东省专业镇的科技创新服务体系发展现状 .....    | 214 |
| 6.3.4 完善专业镇科技创新服务体系以促进产业转型升级 ..... | 217 |
| 6.4 广东省专业镇的技术创新资源整合 .....          | 224 |
| 6.4.1 广东省专业镇技术创新资源 .....           | 224 |
| 6.4.2 产学研合作机制 .....                | 227 |
| 6.4.3 专业镇技术需求与全国创新资源对接 .....       | 231 |
| 6.5 广东专业镇科技服务业的发展 .....            | 244 |
| 6.5.1 广东专业镇科技服务业重点推进领域 .....       | 244 |
| 6.5.2 专业镇科技服务业的发展态势 .....          | 246 |
| 本章小结 .....                         | 247 |
| 附录 .....                           | 249 |
| 参考文献 .....                         | 250 |

# 第 1 章

## 新型城镇化建设的产业发展需求

本章从传统城镇化及其引发的社会问题出发，详细阐述了新型城镇化的内涵、阶段划分、典型模式和可持续发展路径等问题，同时总结了国内外城镇化的演进和主要模式，并得出城镇化发展不能脱离产业发展的结论。最后对广东省新型城镇化建设的产业需求做出了回答，以便为后面的研究做铺垫。

### 1.1 新型城镇化的内涵

#### 1.1.1 传统城镇化的概念及意义

##### 1. 传统城镇化理论

城镇化（Urbanization）是一个历史进程，指在一国或某地域社会生产力、科学技术提高和产业结构完善的过程中，社会形态会发生明显的变化，在城镇化以前是村落型社会形态，整个社会的生存主要依赖与农产品有关的作业来维持，而开始城镇化后，整个社会赖以生存的产业则变为工业和服务业，农业的依赖性相对降低，社会形态为都市型。在一般情况下，城市化进程的变化包括人口工作类别的变化、产业结构的变化、土地和区域空间的变化。

（1）人口转化。这是首先可见的变化，城市化使得农业人口不断向城市聚集和转移（仇保兴和温来成，2005），正如弗里德曼所说，人口迁徙是城镇化最基本的表现，人口集中到城市渐渐地又会引起生产生活方式变化，最后整个城市进入文明时代，这种文明会向周边及农村地区扩散，产业也会慢慢集聚到城镇，这样城市可以创造就业机会，农村剩余劳动力转移也有了方向和保障，到后来，劳

动力文化素质和技能水平提高，渐渐地第二、第三产业发展起来，接纳更多的劳动力，从而降低第一产业的劳动力分布比例。

(2) 产业调整。经过城市化，各方面都会取得显著地变化，广大农村在城市化的带动下能有立竿见影的效果，地区产业结构也会得到相应的改善，即产业结构从初级的农业生产向更高层次的城市生产转变。

(3) 工业发展。工业化可以催生出城市化，城市化的推进需要工业化为其补给能源，而工业化的效用提高也需要城市化的推动。

(4) 科技进步。现代化大都市成为主要的科研基地和枢纽系统中心有赖于科技的提升和信息化的演进，整个地区的发展水平也随之得到相应的提高。

(5) 文化交流。城市文明向农村广泛地蔓延和浸透，影响着农村一直以来自给自足的自然经济方式，并提高农村的对外开放水平，有利于城市与乡村的沟通与对接，从而缩小城乡发展水平差距。

发展的动力。促使城市化发展的动力无非就是推力和拉力，推力表现为人与地之间矛盾的加剧，自然灾害越来越频繁，人们对收入水平的不满，生活水平达不到预期，社会服务资源缺乏等。而拉力则表现为就业机会增多、社会服务资源丰富、交通便利快捷、文化设施齐备等。城镇化过程需要两种动力的配合，缺一不可。

总体而言，城镇化是一种演变的过程，前后通过了城市化与工业化步伐一致、城市化问题突显和重新审视发展中国家城市化三个阶段，当前适用于城镇化演化诠释的理论有四种，它们分别是区位理论、城乡布局转化理论、非平衡发展理论和协调发展理论（见表 1-1）。

表 1-1 城镇化理论

| 理论       | 特征                      | 代表                                                                                 |
|----------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 区位理论     | 社会生产的各类物质因素和物质进程在空间上的汇聚 | (1) 马克思的区位论<br>(2) W. 克里斯特勒的中心区位论<br>(3) A. 廖什的市场区位论<br>(4) 科洛索夫斯基的地区生产综合体论        |
| 城乡布局转变理论 | 剖析城乡人口迁徙，探析城市化发展规律      | (1) “刘易斯—费景汉—拉尼斯”二元结构模型<br>(2) 乔根森模型<br>(3) 托达罗模型<br>(4) 钱纳里与赛尔昆的就业结构改变理论和城乡人口迁徙理论 |

续表

| 理论      | 特征                                 | 代表                                                                    |
|---------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 非均衡发展理论 | 阐述区域经济发展过程中导致的产业空间聚集原因和机理以及城市化发展规律 | (1) 佩鲁的增长极理论<br>(2) 弗里德曼的中心—边缘理论<br>(3) 缪尔达尔的循环累积论<br>(4) 赫希曼的非均衡发展理论 |
| 协调发展理论  | 论述城镇化发展规律                          | (1) 霍华德的田园城市论<br>(2) 恩维的卫星城市论<br>(3) 沙里宁的有机疏散论                        |

资料来源：作者整理。

2. 传统城镇化的意义

要想改善区域环境，那么城镇化必须合理化。城镇化与区域经 济之间的关系体现在：城镇在地理上是整个区域经济发展的中心地带，对区域发展起带动作用，从而区域经 济得到发展后其经济水平会提高，它又能反过来促进城镇进一步城镇化，同时也能引起生产方式、聚落形态、生活方式、价值观等的变化，如图 1-1 所示。

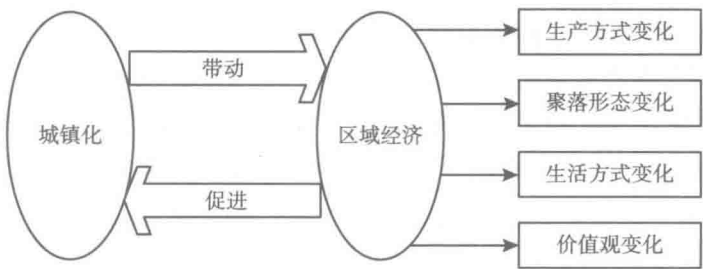


图 1-1 城镇化作用

资料来源：作者整理。

(1) 城镇化是实现现代化的必经之路。工业革命的经济发 展史让我们意识到，发 展工业化和城镇化对于国家现代化的实现来说缺一不可。对于目前的中国来讲，现代化建设的重点要求是“四化”同步同调，彼此相得益彰。工业化就好比一棵树的树干，处于主干地位，是发展的动力；农业现代化是重要基础，是发展的根基，相当于树根的位置；信息化作为营养物质的供给源，为发展注入新的活力，具有后发优势；城镇化处在节点位置，对于其他三化起着起承转合的作用，既是载体又是平台。

(2) 城镇化是经济能够持续健康发展的强大牵引力。在拉动经济的“三驾马车”中,内需是国家经济发展的根本动力,因此,扩大内需变得迫切,想要走出由出口带动经济发展的困境,城镇化是必然的道路。中国的城镇化发展至今,其常住人口城镇化水平和户籍人口城镇化水平两者并不一致,差距甚大,分别为56.1%和36%左右,而西方发达国家的平均水平已经达到80%,全球来说,存在众多人均收入与中国相近的发展中国家,这些国家的平均水平也达到了60%,可见中国的户籍人口城镇化水平远远低于世界上很多国家,中国还有很大的发展空间。一方面城镇化持续提高,另一方面乡村转移人口收入也在增加,两者同时提高可以让转移到城镇的人口在正式成为市民后享受到更好的公共服务,这也会增加城镇的消费能力,消费结构也会继续升级并得到优化,消费潜力得到最大限度的释放,同时还能带来各方面巨大的投资需求,比如城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等方面,这能为经济发展提供源源不断的动力。

(3) 城镇化是优化升级的主攻方向。目前中国服务业增量值不足50%,仅占GDP比值的46.1%,而发达国家平均水平为74%,中等收入国家平均水平为53%,中国现在目前的情况不仅与发达国家相距甚远,而且距离中等收入国家也有不小的差距。城镇化发展离不开服务业支撑,服务业吸收劳动力的潜能空间之巨大,为中国的就业做出了巨大的贡献。城镇化过程会带来各方面需求的上升,比如出现的人口集聚、生活方式的改变、生活水平的提升等会带来生活方面物质及精神方面需求的上升;城镇化过程同样会增大人们对生产方面各种服务的需求,比如出现的生产要素的优化配置、三次产业互动发展、社会分工的细化等。城镇化过程带来众多产物,创新要素集聚和知识传播扩散会伴随其发生,这些产物均有利于让整个社会的创新鲜活起来,从而推动传统产业升级和新兴产业发展。

(4) 城镇化是解决“三农”问题的重要途径。一直以来,中国农村人口占据了全国人数的大部分,而农业所需水土资源量庞大,加上近年来的盲目开发,征用土地导致水土资源变得紧缺,在城乡二元体制下,无法实现土地规模化治理,改变传统的生产方式也变得举步维艰,“三农”问题频频爆发的根源在于此。到2014年底,中国人均耕地拥有量仅为0.1公顷,农村村民每户平均土地分配量大约为0.6公顷,远远达不到土地规模化经营的条件。随着农村人口流向城镇,农村人均资源占有量会有一定程度的增加,可以慢慢让农业生产规模化和机械化走入农村生产中,让农业进入现代化,其水平也会慢慢提高,农民的生活水平也能上升一个台阶。一般来讲,城镇化对于土地的有效利用能够提供一定支持,它能为现代农业腾出发展空间。城镇经济实力提升,可以为实现以工业促进农业,以城镇带动乡村提供可能,农村经济社会发展步伐也能因此加快。

(5) 城镇化是为区域协调发展提供强有力的支撑。中国东部沿海地区自改革开放以来,都具有先发优势,国家一开始就鼓励东部地区率先发展,也正因为如此,使得这些地区逐渐形成了颇具规模的城市群,最鲜明的体现是京津冀、长三角、珠三角城市群,东部地区凭借这些优势迅速发展,如今已成为国民经济不可或缺的增长极。但与此同时,中西部区域发展落后很多,究其原因城镇化发展在各个地区的速度和程度都是有差异的,中西部城市明显发育不良。目前东部地区常住人口城镇化水平远远高于中西部地区,两者之间的差距达到了14%,其城镇化率已经高达62.2%,而中部地区、西部地区不足50%,分别只有48.5%、44.8%,东部与中西部差距且有越来越大的趋势。鉴于此,国家相继提出西部大开发、中部崛起、加速东部沿海地区产业转移到中西部具有较强资源环境城镇承载力地区等提案并大力贯彻实施,同时也明确提出地方要培育新的增长极,这些举措促进了经济发展,大大释放了市场空间,目前已形成自东向西、从南往北层级式发展,根据人口分布形成了各自趋于合理的经济布局,使得区域的发展与当地资源环境相适应。

(6) 城镇化是社会全面进步的必然选择。人类文明进步过程必然伴随很多产物的产生,城镇化是其一种,城镇化在提高区域生产活动效率、富裕农民生活、造福百姓方面起着不可替代的作用,它能使广大人民的生活水平提高。城镇化过程伴随着城镇经济更加繁荣,城镇功能更加完善,公共服务水平上升一个台阶以及生态环境质量得到显著提升,人民生活越来越富裕、越来越满足,精神生活会更加丰富多彩;随着城乡二元体制逐渐被消除,城市内部二元结构矛盾也会迎刃而解,现代文明果实人人都能享有。在解决这些矛盾后,能更好地维护社会公平正义,消除城乡累积的矛盾,促进人的全面健康发展和社会和谐稳定。

### 3. 中国城镇化建设现存问题

研究表明,大量人口涌入北上广成渝等特大城市的主要原因在于城市规模达到了应有的状态,即城区人口达到了200万以上。此时城市便有较强的集聚和辐射带动能力,更有获得合理税费的能力,能给市民提供更好的公共服务。要做好城镇建设也离不开人民的力量。但是,当城区人口大于1 600万人次时,城市将会引发更加严重的病症;当20万米范围内城市群的人口高于5 000万时,城市群的健康也会出现问题,特别是因城市废弃物很难就近处理而引发的一系列环境问题、住房问题以及交通问题等都会凸显。

综观中国的城镇化建设过程,当前存在的一系列问题,具体表现在:

(1) 城乡二元体制的矛盾日益凸显。大批从乡下转移到城镇的人口,难以与城镇生活相融,人口城镇化进程变得缓慢。乡村人口成为补充产业发展的主力

军,但是受到城乡分割的户籍体制影响,据统计,城镇人口中农民工及其随迁家属大约有两亿多,这部分人口并未能够在教育、工作、医疗卫生、养老保障、保障性居所等方面享受到与拥有户籍的城镇居民一样的待遇,产与城的融合并不紧密,产业集聚与人口集聚也未能同步一致,工业化快于城镇化等都是如今的矛盾体现。与此同时,新的二元矛盾开始出现,留守儿童、空巢老人等频频出现,给经济社会的发展埋下了诸多危机、隐患。

(2) 土地城镇化的速度快于人口城镇化。粗放式的土地建设行为,挥霍了大批土地资源,未能将其充分利用。一些城市“摊大饼”式的扩张,过分在乎道路是否宽阔、城市规模是否大、城市人口是否多,GDP是否为官员的政绩做出贡献,这是一种简单粗暴式发展,1996~2012年间,全国建设用地、城镇建设用地分别年均增长724万亩、357万亩;2010~2012年间,全国用于建设的土地、城镇用于建设的土地年均增长分别为 $9.53 \times 10^6$ 亩、 $5.15 \times 10^6$ 亩,较之前有显著提升。21世纪初到2011年间,在城镇人口增长50.5%的情况下,城镇已建成区的面积增加了76.4%,明显的两者步伐失调,前者滞后于后者;农村人口减小 $1.33 \times 10^9$ 人,农村居民点用地却增加了 $3.045 \times 10^7$ 亩。某些地方的城镇建设过分依靠卖地租地收入和土地质押抵押融资推动,加重了土地耗费负担,使得大量土地资源遭到浪费和破坏,国家粮食供应遭受伤害,生态安全也得不到保障,同时也加大了地方因无限制发债而导致的财政金融风险。

(3) 城镇空间布局和规模构建不适当,与资源环境承载实力不吻合。一方面东部某些城镇聚集区域资源环境约束趋紧,另一方面又存在中西部资源环境承载实力较强地区的城镇化有待发掘;城市群结构不尽合理,城市群内部分工协作不和谐、集群效用优势并未获得凸显;个别特大城市主要城区人口集聚过多,面临巨大的人口压力,综合承载能力远远超过了自身能够负荷的极限,矛盾凸显;中小城市却不能够汇聚到充足的人口和产业,后劲不足;小城镇数目多、范围小、办事效率差,无疑加重了经济社会和生态环境成本。

(4) 城市管理服务无序,“城市病”问题纷至沓来。根据全球城市发展规律,当城镇化率抵达40%~60%区间时,标志着城市步入发展关键期,“城市病”进入高发期和暴发期。部分都市出现空间开发无序、人口汇聚过度,只重视经济发展而忽视环境保护,城市建设与管理服务难以统筹,交通拥堵现象日趋严重,公共安全事件高频暴发,城市污水和垃圾处理过于随意,大气、水、土壤等环境污染接踵而至,城市治理运行无效率,公共服务供给能力不足,外来人口汇聚区居住环境较差等问题。

(5) 自然历史文化遗产保卫不力,城乡建设无特点可言。一些城市景观布局与所处地域的自然地理特性不符合,某些城市贪大图多、如法炮制,与

现实脱轨，建设国际大都市，“建设性”损坏持续延伸，城市的自然和文化个性被破坏。一些乡村区域盲目拆迁和建设，新农村建设照搬照抄城市小区形式，摒弃自身拥有的田园风景和乡村民居特色，致使乡土特色和民风文明流失严重。

(6) 城镇化健康发展遭到阻碍，体制机制均不完善。目前中国户籍管理、土地管理、社会保障体制、财税金融、行政管理等方面城市和农村是完全不同的政策和措施，城乡居民的福利制度迥异，这些都限制着从农业中转移出来的人口真正融入城市生活，使得很大一部分转移人口无法成为真正的市民，阻碍着城乡发展一体化。

### 1.1.2 新型城镇化的概念与目标内容

#### 1. 新型城镇化概念的提出

改革开放三十多年来，中国城镇化发展获得了引人注目的成绩，常住人口城镇化率从中共十一届三中全会当年的 17.9% 上升到 2015 年的 56.1%。这么明显的变化意味着人们的的生活方式、生产方式和价值观念得到了极大的改变和改观。但总体来看，中国城市化水平还较低。2015 年中国户籍城镇化率只有 30% 多，不但比世界平均水平 50% 低，而且连中等收入国家平均水平 48.5% 都未达到。根据《国家新型城镇化规划（2014~2020 年）》预测，户籍人口城镇化率务必每 1 年提升 1.3%，转户 1 600 多万人次，才能达成到 2020 年户籍人口城镇化率抵达 45% 左右的规划目标。目前来看，还有很长的一段路要走。同时，我国城镇化的质量也不高，城乡“双二元结构”矛盾突出。

因此，从邓小平最初提出“两个文明”建设，即物质文明、精神文明开始，到党的十六大接着提出经济、政治、文化建设“三位一体”目标，随后而来的科学发展观与和谐社会的理念提出后，改善民生的社会建设被列上重要日程。之后党的十七大提出经济、政治、文化、社会“四位一体”建设，在科学发展观指导下，党的十八大提出经济、政治、文化、社会、生态文明五个方面的“五位一体”布局，强调全面均衡、可持续发展，深化以人为本思想，一切从人民的利益出发，这是对中国总体布局，充分展现了生态和民生问题引起的关注度。其中，党的十八大报告中共计 6 次提及“城镇化质量”、“新型城镇化”、“城乡”等概念，报告在总结过去经验时重点提出，中国“城镇化水平明显提高，城乡发展协调性增强”。新型城镇化的概念提出以及发展过程，见表 1-2。

表 1-2 新型城镇化进程中的会议及文件

| 概念提出                                               | 内容                                                                                                  |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1987 年世界环境与发展委员会报告《我们共同的未来》                        | 可持续发展定义是我们既要满足现有这代人需求，也不能削弱未来一代人满足本身发展需求的能力。                                                        |
| 1992 年 6 月，联合国环境与发展大会《21 世纪议程》                     | 这是可持续发展从理论走向实际的开端。                                                                                  |
| 1993 年，《关于加强小城镇建设的若干意见》                            | 肯定了小城镇建设政策重点，确定了 21 世纪末中国小城镇建设和发展问题。                                                                |
| 1997 年 6 月 10 日，《小城镇户籍管理制度改革试点方案》、《关于完善农村户籍管理制度意见》 | 户籍管理制度改革势在必行，实施满足一定前提的农村人口在小城镇办理城镇常住户口举措，借此鼓励农村剩余劳动力向周边较近的小城镇转移，确保小城镇和农村的健康发展。农村新生婴儿可以随母或者随父登记常住户口。 |
| 1998 年 10 月，《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》               | 带动农村经济和社会发展离不开小城镇，认识到发展小城镇的重要性。                                                                     |
| 2000 年 5 月，《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》                    | 县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇着手改革户籍制度。                                                                       |
| 2000 年 7 月，《关于促进小城镇健康发展的若干意见》                      | 在时机和条件已经成熟的情况下，把握机会，推进小城镇发展，应该成为当前和今后较长一段时期农村改革与发展的一项重要任务。                                          |
| 2003 年 10 月党的十六大                                   | 提出“走中国特色城镇化道路”。                                                                                     |
| 2003 年 11 月，山东威海召开“可持续发展城市化战略国际会议”                 | 中国掀起城镇化可持续发展浪潮。                                                                                     |
| 2005 年中共十六届五中全会，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》     | 工业化、城镇化、市场化、国际化首次被提出。郑重提出新型城镇化，新型城镇化上升到国家战略层面并由此确立其地位。                                              |
| 2005 年 10 月，召开“走向可持续城市化”国际学术研讨会                    | 严格遵守城市化的发展要求，走可持续发展道路并保持不变。                                                                         |
| 2007 年 10 月，中共十七大                                  | 将四化增加到五化，并以科学发展观指导新型城镇化的建设。                                                                         |
| 2010 年，中央经济工作会议                                    | 扩大内需、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。                                                                 |
| 2011 年，“十二五”规划                                     | 一切以城镇化能够健康发展为重。                                                                                     |
| 2012 年 10 月，党的十八大                                  | 中国的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化要走出自己的特色，协调好四化之间的内部关系，确保四化同步发展。                                               |
| 2013 年中央经济工作会议                                     | 未来的任务是提高城镇化质量。                                                                                      |
| 党的十八大报告                                            | 科学发展观要求以人的全面发展作为落脚点，提出经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总布局。                                                      |