

范颖 著

甘肃省新型城镇化的 水平测度与路径选择

光明日报出版社

非外借

范颖 著

甘肃省新型城镇化的 水平测度与路径选择

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

甘肃省新型城镇化的水平测度与路径选择 / 范颖著.

--北京: 光明日报出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5194-0132-0

I. ①甘… II. ①范… III. ①城市化—建设—研究—

甘肃省 IV. ①F299.274.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 044180 号

甘肃省新型城镇化的水平测度与路径选择

著 者: 范 颖

责任编辑: 宋 悦

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbbs@gmw.cn songyue@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 196 千字

印 张: 10

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-0132-0

定 价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

甘肃省2014年哲学社会科学规划项目（14YB107）

目 录

第一章 中国特色新型城镇化的战略构想

第一节 新型城镇化基本内涵的探索	1
一、改革开放以来中国对于城镇化道路的探索	1
二、新型城镇化理念的提出	4
三、新型城镇化基本内涵的探索	5
四、新型城镇化的内涵解读	8
第二节 中国新型城镇化战略背景分析	12
一、中国新型城镇化历史背景分析	12
二、中国城镇化时代背景分析	14
第三节 中国特色新型城镇化战略构想	16
一、国家新型城镇化发展战略	16
二、国家主体功能分区战略	18
三、主体功能分区视角下的新型城镇化战略	22

第二章 主体功能区战略背景下的甘肃省新型城镇化发展

第一节 甘肃省新型城镇化发展现状	23
一、甘肃省概貌	23
二、甘肃省新型城镇化发展现状	26
第二节 主体功能分区战略视角下的甘肃	31
一、国家层面的甘肃省主体功能定位	31
二、甘肃省层面的主体功能定位	33
第三节 主体功能分区战略对甘肃省新型城镇化发展的影响	37
一、甘肃省主体功能区的特点	37
二、主体功能分区战略对甘肃省新型城镇化的影响	39
三、甘肃省新型城镇化发展的差异化模式	41

第三章 城镇化理论基础与实践经验

第一节 城镇化相关理论	44
一、社会分工理论	44
二、经济区位理论	45
三、区域空间结构理论	47
四、集聚 - 扩散理论	49
五、产业结构理论	50
六、城乡一体化理论	51
七、协调发展理论	52
八、城市群理论	53
九、创新理论	55
十、生态城市理论	56
第二节 城镇化研究综述	57
一、城镇化内涵和外延的研究	57
二、城镇化动力机制的研究	59
三、城镇化的测度研究	60
四、城镇化特征研究	61
五、城镇化模式的相关研究	62
六、新型城镇化研究	63
七、小结	63
第三节 城镇化实践经验的总结和启示	64
一、城镇化发展的国际经验	64
二、中国城镇化发展实践	67
三、国内外城镇化发展实践对甘肃的启示	69

第四章 甘肃省新型城镇化水平测度

第一节 甘肃省传统城镇化水平测度	71
一、传统城镇化指标选择	71
二、传统城镇化水平测度	71
第二节 甘肃省市域层面新型城镇化水平测度	72

一、指标选择	72
二、数据收集与处理	75
三、权重确定	76
四、甘肃省新型城镇化水平测度	79
五、甘肃省新型城镇化水平整体现状分析	80

第五章 甘肃省新型城镇化发展战略总体设计

第一节 甘肃省新型城镇化发展战略总体设计思路	84
一、甘肃省新型城镇化发展战略的定位与指导思想	84
二、甘肃省新型城镇化发展战略的原则与思路	84
三、甘肃省新型城镇化发展战略的目标	88
第二节 甘肃省新型城镇化发展战略总体设计	89
一、甘肃省新型城镇化发展战略的途径	89
二、甘肃省新型城镇化发展战略模式	94

第六章 城市化地区新型城镇化路径选择

第一节 城市化地区基本概况	96
一、甘肃省城市化地区现状	96
二、甘肃省城市化地区功能定位	97
第二节 城市化地区新型城镇化路径选择	100
一、人口城市化——吸纳人口集聚,提高人口密度	100
二、经济城市化——构建现代产业体系,提速工业倍增	103
三、土地城市化——改革土地利用模式,构建土地管理体系	107
四、空间城市化——科学统筹用地,适当提高开发强度	113
五、社会城市化——完善基础设施建设,更新市政网络体系	116

第七章 农产品主产区新型城镇化路径选择

第一节 农产品主产区基本概况	122
一、甘肃省农产品主产区划分	122
二、甘肃省农产品主产区功能定位及发展方向	124

第二节 农产品主产区新型城镇化路径选择 125

一、人口城镇化——建立农村居民的美好家园 126

二、农业产业化——保障农产品供给安全 127

三、空间布局合理化——构建高效农业生产片区 130

四、基础设施齐备化——完善农产品主产区支撑体系 132

第八章 重点生态功能区新型城镇化路径选择

第一节 重点生态功能区基本概况 139

一、甘肃省重点生态功能区划分 139

二、国家重点生态功能区的规划目标和发展方向 143

三、甘肃省重点生态功能区功能定位 144

第二节 重点生态功能区新型城镇化路径选择 147

一、人口城镇化——有序开展人口外向转移 148

二、产业生态化——合理引导产业发展 149

三、功能生态化——保护和恢复生态功能 149

四、监管法制化——强化生态环境监管 150

五、保障系统化——完善各项保障措施 151

第一章 中国特色新型城镇化的战略构想

第一节 新型城镇化基本内涵的探索

一、改革开放以来中国对于城镇化道路的探索

(一) 中国城镇化道路的政策探索

改革开放以来中国的城镇化是城镇化历史上持续时间最长,速度相对稳定,结构日趋合理的时期。政府在这一时期对中国城镇化进程所进行的政策探索,是快速推进中国城镇化的第一重要因素。一个国家城镇化的发展方针与道路直接决定了这一国家城镇化发展的方向、速度、水平和质量。改革开放以来,中国政府推进中国城镇化进程中,对城镇化道路进行了艰辛、不懈的探索,逐渐摸索出适合中国国情的城镇化发展方针与道路,为中国城镇化的进程指明了方向。

国家探索城镇化发展方针与道路的基本思路是:调整并制定了大中小城市和小城镇协调发展的多元化发展方针与道路,在逐步加深对城镇化认识的同时,把城镇化确立为推动中国经济社会发展的重大发展战略。

改革开放初期,在1978年召开的全国第三次城市工作会议上,中国就确立了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针。1979年9月28日第十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,第一次采用中央文件的形式提出了农村城镇化的思想。文件从实现农业现代化的角度统一了全党对中国农业问题的认识,提出了发展农业生产力的二十五项政策和措施,并对如何实现农业现代化进行了全面的部署。文件指出:“有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援。这是加快实现四个现代化,逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。”“我们一定要十分注意加强小城镇的建设,逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化事业把它们武装起来,作为改变全国农村面貌的前进基地。”“还可以运用现有大城市的力量,在它们的周围农村中,逐步建设一些卫星城,加强对农业的支援。”

1979年以后,国家针对当时国民经济比例失调的情况,提出了“调整、改革、整顿、提高”的方针,重点是压缩基本建设和重工业、机械工业,发展市场短缺的消费

品和农副产品,这使全国不少以重工业为主的大城市一度经济发展萎缩,而一些以轻纺、农副产品加工等生活消费品为主的中小城市经济增长迅速。同时,为解决城镇就业问题,中央提出了广开门路,搞活经济,解决就业的方针,进而提出“严格控制农村劳动力流入城镇”的口号,“对农村多余劳动力,要通过发展多种经营和兴办社队企业,就地适当安置,不使其涌入城镇”。对于农村人口、劳动力迁进城镇,应当按照政策从严掌握。

1983年,中国著名社会学家费孝通提出了“小城镇,大问题”的观念,时任党中央总书记的胡耀邦又进一步提出了发展小城镇是个大政策的观点。1984年党中央在推进城镇化的进程中又迈出了关键的一步。1983年中央第一号文件指出:“随着农村分工分业的发展,将有越来越多的人脱离耕地经营,从事林牧渔等生产,并将有较大部分转入小工业和小集镇服务业。这是一个必然的历史性进步。”因此,应当“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。”在这样的背景下,1986年12月全国城市建设规划会议上,由城市规划部门提出、经国务院批准的“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”被确定为中国城市发展总方针。在这一方针指导下,中国城镇获得了空前的发展,尤其是东部沿海省市更为突出,表现出与乡镇企业发展的突飞猛进,同步适应的态势,并一直持续到90年代初。

自1993年以来,中国社会经济发展保持了一定高速度发展的同时,也出现了一些新的问题。亚洲金融危机的影响,持续的通货萎缩,产业结构调整下的失业问题,乡镇企业在发展中的问题凸显,正面临着以技术创新和布局集中为主的第二次创业考验,农民增产增收减缓甚至下滑,大量原来在城镇经商务工的农村剩余劳动力又重新返乡或流向大、中城市。直接关系到经济社会发展和改革深化的“三农”问题在新的形势下再次出现,引起国家的高度关注。在1993年10月18日召开的中央农村工作会议上,江泽民强调指出:“要引导乡镇企业在小城镇适当集中,使小城镇成为区域的中心”,“在稳步发展农业的同时,积极发展农村二、三产业,搞好小城镇建设”。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“中国农村经济的发展,开始进入以调整结构、提高效益为主要特征的新阶段。”要“实现农业产品结构和农村产业结构调整,必须积极培育农村市场,打破地区封锁、城乡分割的状况,进一步搞活流通,增强农村经济发展的开放性,使各种经济资源在更大的范围内流动和组合。这是加快农村经济发展,提高农民收入的根本途径。”因此,必须“加强规划,引导乡镇企业适当集中,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇。逐步改革小城镇的户籍管理制度,允许农民进入小城镇务工经商,发展农村第三产业,促进农村剩余劳动力的转移。”党中央的这一决定表明党开始从制度、体制上调整中国的城镇化发展方针。党的十五届三中全会做出的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》又

明确指出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略,有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大、中城市盲目流动,有利于提高农民素质,改善生活质量,也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长。”

进入新世纪,随着经济社会的发展,以及在新的发展阶段经济社会发展战略的制定和实施,国家更加深刻地认识到了城镇化对于中国经济社会发展的战略意义,从而更加明确了中国城镇化发展的方针与道路,《“十五”计划纲要》把实施城镇化战略第一次列入了国民经济中长期发展计划,并对城镇化发展方针与道路提出了新的表述:“有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城镇密集区有序发展。”进而十六大又明确指出:“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。”同时,十六大还对于如何发展小城镇,进而推进城镇化做出了原则性规定:“发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动。”这样,在中国城镇化发展的关键时刻,党中央再一次统一了思想,明确了城镇化发展的方针与道路,这种多元化发展的城镇化方针与道路既符合现阶段中国的国情,又尊重城镇化本身的发展规律,因而为中国城镇化发展指明了方向。^①

提高城镇化质量抑或建设新型城镇化是“十八”大报告的鲜明主题之一,也是2012年底中央经济工作会议与2013年“两会”讨论的重点话题。有关城镇化概念,十八大报告分别用“城镇化质量”、“城乡”、“城镇化”、“新型城镇化”等几个术语加以表达,在报告第四部分进行了专门论述。党的十八大报告指出:“必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点,着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题。”“加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”。十八大报告从本质上高度概括中国新型城镇化道路的的内涵,将中国城镇化发展指向明确方向。

2014年3月17日,由中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(以下简称《规划》)正式出台,标志着新型城镇化正式由概念变为行动,新型城镇化将进入全面建设阶段。

(二)中国城镇化道路的实践探索

1. 苏南模式

苏南模式起源于长江三角洲,是地区通过自筹资金发展以乡镇企业为主体的

^① 我国新型城镇化道路的探索,赵志敏。

非农业生产活动,依靠社区政府强有力的领导参与,首先实现农村人口职业转化,进而通过发展小城镇实现农村地域城镇化的一种“自下”和“自内”的模式,是“离土不离乡”就地城镇化的典型代表。苏南地域优势明显,以特大城市上海为中心逐步向外扩散,结合已有的较好工商业基础,乡镇企业得以迅速发展,有力地推动了农村社区的发展。市场机制的作用诱发农业剩余劳动力向非农产业转移,成为推动城镇化进程的主要力量,加上区域经济的形成和面广量大的中小企业,产生良好的规模效应和人口空间聚集效应,有效地促进了农村城镇化的发展。

2. 温州模式

温州地区因农村集体经济薄弱,受传统体制束缚少,因而通过将农业实行家庭联产承包责任制的基本经验推广到农村工业和其他产业,调动广大农民积极性,采用合伙制组织形式,以亲朋好友、邻里乡亲为原始资本,以血缘关系为纽带,以家庭为单位进行经营,以市场为导向,以小城镇为依托,以农村能人为骨干的新型家庭经济和市场体系相结合为主要特征的农村社会经济发展的模式,也被称为“老百姓经济”,一种“民办、民营、民有、民享”的民本经济。这种依托农村工业化推进城镇化的发展模式,需要地域空间集聚而形成具有比较优势、能带动当地经济和社会发展的特色产业及其组织形式,因而决定了温州地区以“小镇经济”为特色的区域块状城镇化模式发展。

3. 珠江模式

如果说苏南模式早期发展的动力是集体资金的积累和地方政府强有力地介入,温州模式是依托民营私有经济自发形成“小商品大市场”和减少政府干预,那么东部地区第三种典型城镇化模式——珠江模式则是依靠毗邻港澳的地缘条件以及追求变革的地方精神,外来资金的注入和中央政府给予的先行一步的开放政策实现城镇化的一种“自外”和“自上”的模式。珠江三角洲是以经济国际化为目标,积极发展内外开放的双向型经济,通过特区城市的成长和城市群的形成,自下而上的农村发展,对外开放政策促使大量外资尤其是港资的注入,为地区的发展提供了原始动力,加快了城镇化步伐,推动了其他地区农业剩余劳动力的异地城镇化,使珠江三角洲地区迅速成长为全国市镇数目多、密度大、城镇化水平高的地区之一。^①

二、新型城镇化理念的提出

从新中国成立到改革开放,在不同发展阶段国家政策指引下,中国的城镇化进程走过了曲折的道路。进入新世纪以来,中国的城镇化才真正有了较快的发展。特别是在世界金融危机之后,中国面临着扩大内需,改善消费结构,实现经济的稳定持续增长,改善收入分配差距过大,促进社会共同进步的局,城镇化面临机遇

^① 我国城镇化模式研究综述——基于规模选择和典型模式推广的分析讨论,于猛。

与挑战共存的局面。在这一期间,中国城镇化有了较快的发展,为推动中国经济社会发展起到了巨大的作用。

但在这一期间的城镇化也面临着诸多需要解决的问题。一些地区城镇化建设急功近利,城镇化等同于变成“形象工程”、“政绩工程”。一些地方政府借城镇化“炒地皮”攫取土地财政,“竭泽而渔”。更有地方因急速城镇化与管理滞后的矛盾,造成了大量的环境污染、生态破坏,有的因滥占耕地,威胁到中国的粮食安全。一些因没有任何项目产业布局,乱建乱占耕地搞房地产开发,虽然房地产多、高楼大厦多,但成了“空城”,造成包括土地在内的国有资源的大量闲置浪费或变相流失的“劳民伤财”。这些都严重威胁到中国经济社会的可持续发展。

因此,避免走这样传统的城镇化老路,使实施新型城镇化战略成为必然。党的十八大提出坚持走新型城镇化道路,通过培育扎实的产业基础,以推动新型城镇化稳健快速的发展。“十二五”规划对实施新型城镇化发展战略提出了具体要求,确保城镇化的建设向质与量并重发展转变。面对既要克服传统的城镇化中存在的问题,又要扎实推进城镇化的进程的局面,制定和实施新型城镇化战略呼之欲出。在2012年的中央经济工作会议上,与会专家认为在今后的发展中,城镇化是扩大内需的最大潜力。十八大报告中提及城镇化达七次之多,其中有两次出现在比较重要和显著的位置,一是提及工业化、信息化、城镇化和农业现代化是全面建设小康社会的载体;二是将城镇化的战略作用从协调区域发展上升到实现经济发展方式转变。十八大提出的“新四化”(新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化)被认为是新一轮改革的重要目标。以新型城镇化的稳步推进为依托,提高城市发展的质量和水平,扩大国内需求,特别是增加消费需求,优化产业结构,取得显著的进步。努力进行调整经济结构,应重点加强大中型城市和小城镇的发展,解决符合条件的农业人口在城镇就业和落户的制度限制,放宽城市的户籍制度,改善城市规划,加强市政基础设施建设,改善城市管理,提高城镇化发展水平。

三、新型城镇化基本内涵的探索

(一)党的十六大以来“城镇化”的内涵演绎^①

党的十六大报告第一次明确提出“走中国特色的城镇化道路”,首次提出,中国的城镇化就是“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势。”这是根据中国的土地资源少,耕地更少。城市用地与耕地、水资源之间的矛盾突出的国情,迫使我们要走一条健康的、可持续发展的城镇化道路而提出的战略设想。在城镇化的道路发展上不要那种初级工业化阶段的城镇化,而

^① 郁鸿胜. 中国新型城镇化的内涵、演绎与作用[J]. 上海企业, 2013. 8: 23.

是城镇化必须要与科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路相适应。决不步西方发达国家对资源破坏的后尘,避免走先污染后治理、先蔓延后整治的弯路,必须走城市与生态、城市与农村、城镇化与新型工业化协调发展的路子。十六大报告还提出要坚持大中小城市和小城镇协调发展。这也是党的文件第一次对“走中国特色的城镇化道路”完整的表达。

党的十七大报告补充提出了“走中国特色的城镇化道路”的重要内涵:“按照统筹城乡、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”。这是第一次将小城镇建设提到了重要位置。具体来说,“走中国特色的城镇化道路”就是要走好三条具体的道路,即“中国特色自主创新道路”、“中国特色新兴工业化道路”和“中国特色农业现代化道路”。这个提法为党的十八大报告提出的“新四化”即新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化,奠定了重要的战略基础。

党的十八大报告对中国特色的新型城镇化提出了新要求。在十六大和十七大的基础上,党的十八大报告在新型城镇化内涵表述上,可以来这样理解新内涵:新型城镇化发展途径就是相连工业化良性互动,相融合农业现代化协调发展。新型城镇化建设的目的就是解决制约持续健康发展的重大结构性问题。新型城镇化道路的方法就是科学规划城市群规模和城市布局,增强中小城市和小城镇发展能力。新型城镇化道路的政策重点就是公共服务、户籍和土地,农业转移人口市民化。新型城镇化道路的目标就是形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

(二)新型城镇化内涵的理论探索

新型城镇化理念提出后,很多学者对有关新型城镇化道路内涵进行研究。有学者认为新型城镇化道路是以人的全面发展为核心,以城乡享有均等机会为标志,市场城乡一体可持续发展为目标,实现城乡间经济、政治、社会、文化四位一体的统筹发展,城乡间各种生产要素自由流动,公共服务均衡发展、共同繁荣,逐步消解城乡二元结构,达到共同富裕的城镇化之路。^① 胡际权博士认为,新型城镇化道路就是体现以人为本、全面协调可持续发展的科学理念,以发展集约型经济与构建和谐社会为目标,以市场机制为主导,大中小城市规模适度、布局合理、结构协调、网络体系完善,与新型工业化、信息化和农业现代化互动,产业支撑力强,就业机会充分,生态环境优美,城乡一体的城镇化发展道路。^② 仇保兴认为,中国的新型城镇化道路要坚持,保护基本农田的城市规划,紧凑型的城市化发展模式,加

① 牛文元. 中国新型城市化战略的设计要点[J]. 中国科学院院刊, 2009, 2: 133.

② 胡际权. 中国新型城镇化发展研究[D]. 西南农业大学, 2005: 73.

大农村人居整治,严格的节能减排措施,加强生态环境的治理。^① 有学者认为新型城镇化道路首先要实现人的城镇化。在城镇化的过程中,坚持以人为本,强调人口的自由流动,城镇人口与经济社会、资源环境的协调,加快城乡文化设施、医疗卫生、教育文化、自然景观设施等配套设施建设,实现城乡劳动力比较充分地就业,让全体人民都能享受到经济社会发展的成果。^② 这种概括虽然抓住了人的城镇化作为整个城镇化的核心内容,但是对和谐城镇化内涵的概括并不全面,也不凝练。有学者对此进一步概括,认为新型城镇化道路就是以科学发展观为引领,发展集约化和生态化模式,增强多元的城镇功能,构建合理的城镇体系,最终实现城乡一体化发展。

目前对于新型城镇化的内涵界定,学术界尚没有达成共识,而对其内涵的界定主要基于两个角度,一是对传统城镇化内涵的发展性运用,二是结合目前中国城镇化发展的政策方向,两者相结合,不同的学者分别给出不同的定义。有学者从城镇化的一般概念分析入手,认为新型城镇化的内涵和特征主要包括四个层面:一是“四化”协调互动,通过产业发展和科技进步推动产城融合;二是人口、经济、资源和环境相协调,倡导集约、智能、绿色、低碳的发展方式;三是构建与区域经济发展和产业布局紧密衔接的城市格局,以城市群为主体形态,大、中、小城市与小城镇协调发展,提高城市承载能力;四是实现人的全面发展,建设包容性、和谐式城镇。^③ 有学者认为新型城镇化是中国根据中国具体国情,结合国内外城镇化建设经验而提出来,在内涵上具体包括6个层面的内涵与特征,分别是以促进人的全面发展为根本目的,城镇化与工业化和现代化的协调发展,不以牺牲农业发展利益为代价,以城市群为推进城镇化建设的主体形态,形成合理的城镇规模等级体系,走集约高效的可持续发展道路。^④ 有的学者在对比传统城镇化模式的基础上,认为传统城镇化模式主要体现为“粗放型工业化推动下城镇人口规模量的增长、城镇空间无序膨胀、资源大量消耗、城镇环境显著恶化”,而新型城镇化是指资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、城乡互促共进、大中小城市和小城镇协调发展、个性鲜明的城镇化。^⑤ 有的学者认为新型城镇化是对传统城镇化概念的发展,两者在内涵、目标、内容预防方式上存在重大区别,它具体是指“以民生、可持续发展和质量为目标,以追求平等、幸福、转型、绿色、健康和集约为核心目标,以实现区域统筹与协调一体、产业升级与低碳转型、生态文明和集约高效、制度改革和体制创新为重点内

① 仇保兴:《中国的新型城镇化之路》,《中国发展观察》2010年第4期,第58页。

② 彭红碧,杨凤:《新型城镇化道路的科学内涵》,《理论探索》2010年4期,第75页。

③ 张占斌:《新型城镇化的战略意义和改革难题》,《国家行政学院学报》2013年第1期。

④ 王小刚、王建平:《走新型城镇化道路——我党社会主义理论的重大创新和发展》,《社会科学研究》2011年第5期。

⑤ 黄亚平等:《新型城镇化背景下异地城镇化的特征及趋势》,《城市发展研究》2011年第8期。

容的新型的城镇化过程。”^①有学者从发展模式的角度认为,新型城镇化以科学发展观为指导方针,坚持“全面、协调、可持续推进”的原则,以人口城镇化为核心内容,以信息化、农业产业化和新塑工业化为动力,以“内涵增长”为发展方式,以“政府引导、市场运作”为机制保障,走可持续发展道路,建设城乡一体的城市中国。^②还有学者在总结概括的基础上认为,新型城镇化就是按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,由市场主导、政府引导的城镇化机制推动,实现城镇化与工业化、信息化和农业现代化良性互动,大中小城市和小城镇的合理布局与协调发展,形成以资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、城乡一体的集约、智慧、低碳、绿色城镇化道路。^③

四、新型城镇化的内涵解读

本书认为,所谓的新型城镇化,是体现以人为本、全面协调可持续发展的科学理念,以发展集约型经济与构建和谐社会为目标,以市场机制为主导,大中小城市规模适度、布局合理、结构协调、网络体系完善,与新型工业化、信息化和农业现代化互动,产业支撑力强,就业机会充分,生态环境优美,城乡一体的城镇化发展道路。

(一) 新型城镇化的价值取向

1. 以人为本

在城市的众多要素中,人是城市的主体。城市的基本功能、城镇化发展的最终目的,是要为城镇居民营造舒适的生产生活环境,全面提高居民的生活质量,满足居民不断增长的物质和文化需要。因此城市的规则和设计、城市的建设和发展、城市的经营和管理等各个层面,都必须坚持以人为本的原则。以人为出发点和归宿点,突出人的价值观、道德观和发展的观念,使城市真正体现人与人、人与社会、人与建筑、人与自然的和谐统一,使人民群众全身心投入城市建设,使他们在城市中生活有幸福的感受,城市的发展就会展现出生机和活力。

2. 协调发展

国内外城市建设的经验教训表明,城镇化的发展必然需要各方主体的参与,必须坚持协调发展,要兼顾各方面的利益。就中国目前的城镇化现状及发展趋势而言,新型城镇化的发展必须坚持城镇化与新型工业化、信息化、农业现代化协调发展,优化城市的产业结构,为城镇化发展提供强力产业支撑;必须坚持人口、资源和

① 单卓然、黄亚平:《“新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认识误区的解析》,《城市规划学刊》2013年第2期。

② 悦鹏飞:《新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策》,《江海学刊》2013年第1期。

③ 王素斋:《新型城镇化科学发展的内涵、目标与路径》,《理论月刊》2013年第4期。

环境协调发展原则,实现人与自然和谐发展:必须坚持统筹城乡经济社会协调发展,促进城乡经济一体化;必须坚持大中小城市与小城镇协调发展,完善城镇体系,实现城镇功能互补;必须坚持区域协调发展,明确东、中、西部地区功能定位,经济优势、科技优势、人才优势互补,全面推进新型城镇化进程。

3. 集约化发展

集约化和粗放式发展都是通过一定的投入,谋求更大的收益。所不同的是,粗放式的发展单纯依靠投入数量的简单扩大来获取更大的收益;而集约化发展则更强调有限的投入,通过提高有限投入的使用效率来最大限度地获取收益。中国的传统经济发展是粗放式的,建立在高投入、高消耗基础上的方式。传统的城镇化,单纯追求城镇在数量上、规模上的扩展,粗放征用和使用土地、能源消耗高、环境污染重,城镇化质量不高。在新的历史时期,中国将面临来自人口、资源、环境等方面的巨大压力,粗放式的发展方式难以维系。在新型城镇化发展过程中,应该总结和汲取过去粗放发展的经验教训,坚持集约化发展,强调资源的优化配置,提高利用效率。使城镇化在水平和质量上得到更大的提升。

4. 经济原则

新型城镇化的发展必须坚持成本—收益原则,即经济原则,来确定发展方案的实施。注重城市的梯度成长,将小城镇中一部分发展成为小城市,小城市中的一部分发展为中等城市,中等城市中的一部分培育成大城市。一般来讲,大城市的投入产出率高于中等城市,而中等城市的投入产出率则要高于小城市和小城镇。因此,从收益上看,发展大中城市是最好的选择。但发展大中城市存在投入成本高、风险大等问题,目前还受到资金方面的约束,我们应该强调,大中小城市协调发展。同时要分阶段、分区域确定中国不同时期、不同地区的城镇化推进方式。

5. 可持续发展

用可持续发展原则指导和推进城镇化进程,使城市对人口、就业的吸纳能力、城市基础设施和环境的承载能力、城市的管理能力保持动态平衡,使城市在数量、规模、结构、等级和功能等方面持续扩大与优化,实现城市人口、经济、社会、资源、环境的协调发展,是现代城镇化的必然选择。

6. 效率与公平兼顾

公平和效率是市场经济的两大基本原则,它们相互统一、相互促进。片面地强调公平或效率都会引致二者的失衡,对经济社会发展产生消极影响。新型城镇化,不能用损害农民利益的办法来推进,必须坚持效率与公平兼顾的原则,不能顾此失彼。现代企业制度和社会保障制度是维护这两大原则的核心制度,也是市场经济体制的两大核心制度。这两大制度共同构成了一个保障经济社会持续快速健康发展的制度平台,缺一不可。目前,中国城镇现代企业制度和社会保障制度的基本框架已经初步建立。但农村除社会救济和传统的土地保障外,体现公平原则的农村