

“五大发展理念”

与新型城镇化之路研究报告

牛文元◎主编

非外借



科学出版社

“五大发展理念”

与新型城镇化之路研究报告

牛文元◎主编

北 京

内 容 简 介

新型城镇化是现代化的必由之路，在“十三五”期间，新型城镇化建设需要站在新起点、取得新进展。这就要求以创新、协调、绿色、开放、共享的“五大发展理念”为引领，以人的城镇化为核心，更加注重提高户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化，更加注重环境宜居和历史文脉传承，更加注重提升人民群众获得感和幸福感。本报告依据党的十八大以来党中央对新型城镇化建设重大决策部署，结合新时期城镇化建设的特征和要求，以资源型城市作为切入点，描绘了在“五大发展理念”指引下我国的新型城镇化之路。具体包括：创新发展是新型城镇化的核心动力，协调发展反应新型城镇化的内在要求，绿色发展是新型城镇化建设的必要条件，开放发展为新型城镇化推进的行动先导，共享发展体现新型城镇化内涵的基本保障。

本报告可为各级决策部门、行政管理部门，以及从事新型城镇化理论与实践的科研工作者、高等院校师生和有关国际组织提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

“五大发展理念”与新型城镇化之路研究报告 / 牛文元主编. —北京: 科学出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-03-050723-5

I. 五… II. 牛… III. 城市化-研究报告-中国 IV. F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 277549 号

责任编辑: 李 敏 王 倩 / 责任校对: 邹慧卿

责任印制: 肖 兴 / 封面设计: 铭轩堂

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 1 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2017 年 1 月第一次印刷 印张: 11 1/4 插页: 2

字数: 250 000

定价: 88.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《“五大发展理念”与新型城镇化之路 研究报告》编纂委员会

主 编 牛文元 中国科学院可持续发展战略研究组名誉
组长，首席科学家

副 主 编 刘怡君 王红兵

主要执笔人 王红兵 王光辉 李倩倩 马 宁

成 员 黄 远 廉 莹 董雪璠 陈思佳

蒋文静 迟钰雪

目 录

第一篇 主题篇：“五大发展理念”引领新型城镇化

第一章 新型城镇化之路	3
一、当代中国城镇化特征	4
二、新型城镇化的内涵、特征与要求	11
三、“五大发展理念”助推新型城镇化	17
第二章 创新发展：新型城镇化的核心动力	22
一、创新发展的概念内涵	23
二、创新发展的现状解析	28
三、创新发展的案例实践	35
四、创新发展的数据分析	41
第三章 协调发展：新型城镇化的内在要求	44
一、协调发展的概念内涵	44
二、协调发展的现状解析	49
三、协调发展的案例实践	54
四、协调发展的数据分析	59
第四章 绿色发展：新型城镇化的必要条件	64
一、绿色发展的概念内涵	64
二、绿色发展的现状解析	68

三、绿色发展的案例实践	75
四、绿色发展的数据分析	80
第五章 开放发展：新型城镇化的行动先导	85
一、开放发展的概念内涵	86
二、开放发展的现状解析	95
三、开放发展的案例实践	102
四、开放发展的数据分析	105
第六章 共享发展：新型城镇化的基本保障	108
一、共享发展的概念内涵	108
二、共享发展的现状解析	115
三、共享发展的案例实践	121
四、共享发展的数据分析	126

第二篇 “五大发展理念” 下的新型城镇化评价指标篇

第七章 “五大发展理念” 下的新型城镇化评价指标体系	133
一、“五大发展理念” 下的新型城镇化指标体系的统计原则	133
二、“五大发展理念” 下的新型城镇化评价指标体系	134

第三篇 “五大发展理念” 下的新型城镇化计算评估统计篇

第八章 “五大发展理念” 下的新型城镇化水平计算评估	141
一、关于城镇化水平度量样本城市选择的说明	141
二、中国老工业基地城市“五大理念发展度” 数据统计	142
三、40 个老工业基地的“五大理念” 发展水平分析	155

参考文献	175
------------	-----

第一篇

主题篇：“五大发展理念” 引领新型城镇化

第一章 新型城镇化之路

城镇化是指农村人口不断向城镇转移，二、三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加，城镇规模扩大的一种历史过程，它主要表现为随着一个国家或地区社会生产力的发展、科学技术的进步以及产业结构的调整，其农村人口居住地点向城镇的迁移和农村劳动力从事职业向城镇二、三产业的转移。城镇化的过程也是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映。

新型城镇化概念最早见于 2007 年 3 月习近平的《走高效生态的新型农业现代化道路》一文。习近平指出：“发展高效生态农业，必须按照新型工业化、新型城镇化和新型农业现代化整体推进的思路，把工业与农业、城市与农村作为一个整体来谋划，进一步健全工业反哺农业、城市带动农村的体制机制，充分发挥工业化、城镇化、市场化对‘三农’的带动作用 and ‘三农’对‘三化’的促进作用，让农民主动参与‘三化’进程，成为‘三化’的重要推动力量及其成果的共享者。”

2013 年 12 月 12 ~ 13 日，中央城镇化工作会议在北京举行，会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。

2014 年，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，围绕城镇化水平和质量稳步提升五大发展目标，提出了一系列具体政策措施。

2016 年 2 月，《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》指出：新型城镇化是现代化的必由之路，是最大的内需潜力所在，是经济发展的重要动力，也是一项重要的民生工程。

一、当代中国城镇化特征

（一）新中国成立以来我国城镇化发展阶段

城镇化是随着社会生产力的发展，人们的生产方式、生活方式、居住方式得到逐步改变的历史进程，同时也是整个经济社会发生巨大变革并促使社会发展的过程。根据我国不同时期城市发展的主要特征，新中国成立后我国的城镇化发展以改革开放作为分界线分为两个主要时期，即新中国成立后至改革开放前和改革开放以后。

1. 改革开放以前我国城镇化进程

改革开放以前我国城镇化过程可以划分两个阶段。1949 ~ 1965 年为城镇化起步阶段，新中国成立之初，全国只有 86 个城市，城镇化水平仅为 10.6%，远低于当时的世界平均水平。新中国成立初期，国家急需发展经济，为了保障城市工业发展所需劳动力的充分供给，政府鼓励农村劳动力向城市流动，城镇化率提高较快。自 1959 年开始，由于经济发展战略失误、自然灾害严重和周边政治局势紧张，中国工业化和城镇化进程受到很大影响，其中 1959 ~ 1963 年城镇人口缩减了 1427 万人，城镇化率下降 1.6 个百分点。

1965 ~ 1978 年为城镇化的停滞阶段，在这一时期，中国经历了“文化大革命”，城镇化进程基本停滞。城镇人口年均增长 2 个百分点，低于全国人口自然增长率，导致城镇化率下降 0.4 个百分点。这一时期，城镇年平均增加人口 323 万人，但城镇化率年均下降 0.03 个百分点。

2. 改革开放以后我国城镇化进程

改革开放后中国城镇化进程（图 1-1），可以分为以下五个阶段：



图 1-1 改革开放以来我国城镇化率以及变化

1978 ~ 1984 年，城镇化起步调整阶段。中国改革首先从农村开始，农村经济体制改革推动了城镇化的发展，以家庭联产承包责任制为代表的农村经济体制改革有力地调动了农民的生产积极性，促进了农村经济的繁荣发展，出现了“先进城后城建”的现象。一是大约 2000 万上山下乡的知青和干部返城并就业；二是放开城乡集贸市场后，出现了大量的城镇暂住人口；三是乡镇企业异军突起带动了小城镇的发展，1984 年全国乡镇企业实现产值 1245.4 亿元，占全国工业总产值的 16.3%，吸收非农产业的就业人数达 5208 万人，占全国非农产业就业比重的 30.1%；四是国家提高了城镇维护和建设费，拨专款用于城镇住房补贴，结束了城镇建设多年徘徊的局面。这一时期城镇化率由 1978 年的 17.92% 上升到 1984 年的 23.01%，年均提高 0.78 个百分点。

1985 ~ 1995 年，城镇化缓慢增长阶段。这一时期工业化对城镇化的推动作用比较明显。党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着国家将经济体制改革的重点转向了城市。在国内市场需求拉动和外向型经济发展模式支持下，劳动密集型的轻工业迅速发展，带动了工业就业人口迅速增长，沿海地区出现了大量由新兴小城镇组成的“工业化地

区”。随着对外开放不断扩大和深入，农村的剩余劳动力不断向城市转移。继1980年首批4个经济特区后，1984年开放了14个沿海港口城市，1985年将长三角、珠三角、厦漳泉划为经济开放区，1988年将海南全省批准为经济特区，1990年又开发了浦东新区。但是，这一时期的工业化是在城乡二元经济背景下推进，农村工业发展主要采取“离土不离乡”的模式，因此，城镇化的增速明显低于工业化推进速度。到1995年，城镇化率上升至29.04%，年均仅提高0.55个百分点，为中国改革开放以来城镇化发展最慢的阶段。

1996~2003年，城镇化加速发展阶段。这一时期工业结构升级特点比较明显，工业化推进速度加快，工业化与城镇化的联系更加紧密。1996年7月1日，新常住人口登记表和居民户口簿正式启用。新的户口簿将“户别”的填写重新规范为“家庭户”和“集体户”，取消了“农业”和“非农业”两个户口类型。农村人口向城镇的转移数量增大，城乡之间的流动人口增加，保护农村外出务工人员的政策不断完善，城镇基础设施建设力度加大。1997年暴发的亚洲金融危机，推动国家实施新的城镇化战略，将城镇化作为拉动内需、缓解有效需求不足的重要途径。这些都有力地推动了城镇化进程，到2003年，城镇化率达到40.53%。1996~2003年，城镇化率的提高在1.43和1.44个百分点之间波动，保持高速稳定的增长态势。

2004~2011年，城镇化调整转型阶段。这一时期是国家经济社会发展的转折时期，也标志着中国特色的城镇化道路思想的初步形成。2004年，党的十六届四中全会明确提出把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党执政能力的一个重要方面，这在我们党的历史上还是第一次；2006年，中央提出建设社会主义新农村的政策措施，明确提出实行“工业反哺农业、城市支持乡村”的政策；针对区域差距过大的不利局面，国家对区域发展战略进行了重大调整，继“西部大开发战略”之后，又分别实施了“振兴东北老工业基地”和“中部崛起”战略，力求实现东、中、西部的协调发展。到2011年，城镇化率达到51.27%，城镇人口达到6.9亿，首次超过农村人口，实现城镇化进程的历史性突破。

2012年至今，新型城镇化发展阶段。国家发展仍处于重要战略机遇期，逐渐进入经济社会发展“新常态”，这一时期城镇化的核心为着力提高城镇

化质量。2012年12月中央经济工作会议召开，会议提出了2013年经济工作的六项主要任务。其中一项重要任务就是积极稳妥推进新型城镇，着力提高城镇化质量。这是新型城镇化概念首次出现于官方正式文件中。会议公报中明确指出了新型城镇化的内涵：“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。要构建科学合理的城市格局，大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好。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。”在这一时期，城镇化的增长速度逐渐放缓，更加强调城镇化质量的提升，截至2015年，城镇化率达到56.1%，4年间城镇化率年均增长1.21个百分点。

（二）现阶段我国城镇化的基本特征

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，取得了举世瞩目的成就，城镇化为城乡居民共享经济社会发展成果提供了巨大平台。但是，随着经济发展进入新常态，城镇化面临新的形势、新的挑战、新的困难、新的机遇。

从外部看，全球供给结构和需求结构发生深刻变化，国际市场竞争更加激烈，我国面临产业转型升级和消化严重过剩产能的严峻挑战，传统高投入、高消耗、高排放以工业化为依托的城镇化发展模式不可持续。

从内部看，随着经济社会的快速发展，缩小城乡差距、让全民共享发展成果、全面建成小康社会的要求越来越迫切。与此同时，经济增长换挡降速，转型发展刻不容缓。随着劳动年龄人口达到峰值和人口老龄化程度提高，不能继续依靠劳动力廉价供给推动城镇化快速发展；随着资源环境瓶颈制约日益加剧，不能继续依靠土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展；随着户籍人口与外来人口对公共服务均等化要求的不断提升，不能依靠非均等化基本公共服务压低成本推动城镇化快速发展。

新型城镇化首先“新”在以人为核心，“新”在人的城镇化。过去，快

速发展的城镇化忽视了以人为核心这一出发点，忽视了努力推动城乡基本公共服务均等化的迫切要求，带来一些问题。

专栏 1-1

中国全面部署深入推进新型城镇化建设

国务院 2016 年 2 月印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（以下简称《意见》），全面部署深入推进新型城镇化建设。《意见》提出了九个方面 36 条具体措施。

一是积极推进农业转移人口市民化，加快落实户籍制度改革政策，鼓励各地区进一步放宽落户条件；全面实行居住证制度，推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口；推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖；加快建立农业转移人口市民化激励机制。

二是全面提升城市功能，加快城镇棚户区、城中村和危房改造，加快城市综合交通网络建设，实施城市地下管网改造工程，推进海绵城市建设，推动绿色城市、智慧城市等新型城市建设，提升城市公共服务水平。

三是加快培育中小城市和特色小城镇，提升县城和重点镇基础设施水平，加快拓展特大镇功能，加快特色镇发展，培育发展一批中小城市，加快城市群建设。

四是辐射带动新农村建设，推动基础设施和公共服务向农村延伸，带动农村一二三产业融合发展，带动农村电子商务发展，推进易地扶贫搬迁与新型城镇化结合。

五是完善土地利用机制，规范推进城乡建设用地增减挂钩，建立城镇低效用地再开发激励机制，因地制宜推进低丘缓坡地开发，完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。

六是创新投融资机制，深化政府和社会资本合作，加大政府投入力度，强化金融支持，多渠道保障城镇化资金需求。

七是完善城镇住房制度，建立购租并举的城镇住房制度，完善城镇住房保障体系，加快发展专业化住房租赁市场，健全房地产市场调控机制。

八是加快推进新型城镇化综合试点，深化试点内容，扩大试点范围，加大试点支持力度，鼓励试点地区发挥首创精神，尽快实现重点突破。

九是健全新型城镇化工作推进机制，强化政策协调，加强监督检查，强化宣传引导，推动新型城镇化取得更大成效。

资料来源：《国务院关于印发全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020 年）的通知》（国发〔2013〕45 号）

(三) 当前我国城镇化面临的主要问题

我国城镇化已经取得了举世瞩目的成就，然而在发展过程中难免存在一些问题，其中一些问题影响较为严重，制约了我国城镇化进程的健康发展。

1. 区域发展不协调

我国东部、中部、西部区域城镇化的发展水平存在着不平衡性。中西部地区城镇化发展比较滞后，城镇化水平相较于东部地区还明显偏低，东中西部区域之间的发展差距不断拉大。城镇的空间布局与规模结构以及城市的环境资源承载能力不协调，占半数以上的城市存在缺水情况。对此，国家采取了一系列措施，包括南水北调、西气东输等工程，实际是针对现在城市经济、人口、资源环境不相适应、不相匹配的情况，实现能源和资源大规模、长距离调运。

2. 城镇规模和层级发展不协调

从我国城镇化发育形态看，不同规模和层级的城市发展不协调。多数的城市群，如环渤海、长三角、珠三角等三大城市群的经济实力虽然比较强，但与全国发展突出的城市相比，这些城市群里面的大多数中小城市的城市吸纳人口能力还不足，尚处于城镇化发展的初级阶段，还有很大的发展潜力。截至 2014 年，我国有 1000 万人口的城市 6 个、500 万~1000 万人口的城市

10 个、300 万 ~ 500 万人口城市 21 个、100 万 ~ 300 万人口城市 103 个，然而这些城市普遍面临较为严重的“城市病”问题的干扰，并且众多的建制镇和集镇规模太小，发展动力不足；中等规模的城镇数量缺乏，人口从农村向城市转移缺乏必要的过渡环节，城镇规模和层级发展表现出非协调性。

3. 城镇化和工业化发展的不协调

我国城镇化发展历经“城镇化滞后于工业化时期—加速城镇化发展时期—城镇化与工业化相协调时期—城镇化发展减慢时期—城镇化再次滞后工业化时期”。通过查询国家统计局网站的相关数据，可以看到，中国 2011 年城镇化率与工业化率的比值为 1.09，而同期的世界平均水平是 1.95，这说明我国城镇化严重滞后于工业化，城镇化发展过程中需要的产业配套不足导致人口集聚功能较差。一些地方盲目发展工业，为了迎合城镇化发展的需求，对所引进的项目没有进行仔细科学的分析，没有严格把关，导致产品质量下降，能源消耗过高，环境污染严重。城镇化、工业化和服务业的发展没有相互促进并且尚未实现共同发展进步，服务业发展严重滞后导致人口城镇化进展缓慢，这些又导致产业的需求拉力不强。目前，我国服务业增加值比重只有 43%，就业比重只有 36%，发达国家服务业产值和就业比重大多在 70% ~ 80% 甚至以上，服务业的发展潜力及对城镇化的支撑作用亟待挖掘。特别是对特大城市和大城市发展来说，面临的需求越来越多且多种多样，要提高它们的综合竞争力，就急需大力发展多层次的服务业。

4. 城乡发展的不协调

城乡发展的不协调，主要体现在基础设施、城乡居民收入以及公共服务水平三个方面。城乡基础设施建设发展上不平衡，农村的公共基础设施落后，公共事业发展滞后，居民生产生活条件差等。在管理和维护上，城市有完备的管理体系，有专门单位进行维护管理，而农村则没有。城市居民收入增长速度快于农村居民，农村居民收入水平低，收入增长速度缓慢。从国家统计局统计的数据可以看出，1978 年城乡居民收入比为 2.57 : 1，2013 年为 3.03 : 1，现在城乡居民收入之比较改革开放初期差距扩大。城乡公共服务

水平不平衡，主要包括教育资源、城乡居民的医疗保障和卫生服务及社会保障体系等方面。

二、新型城镇化的内涵、特征与要求

(一) 新型城镇化的基本内涵

新型城镇化是对西方城镇化和传统城镇化的超越，也是对自身城镇化实践的逐步完善。新型城镇化坚持以人为本，以新型工业化动力，以统筹兼顾为原则，推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化，重在全面提升城镇化质量和水平，走的是一条科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。

传统城镇化与新型城镇化的区别见表 1-1，从概念上讲传统城市化是以城市为核心、以增长为导向的劳动力非农化的过程，而新型城市化是指以人为本，以人口的空间流动和社会流动为主线，城乡一体化发展的过程。

表 1-1 新型城镇化与传统城镇化比较

项目	传统城镇化	新型城镇化
目标	强调的是城市的发展和社会的发展，在一定程度上忽略了社会、文化等其他方面的发展需要	经济、社会、环境和文化全面转变的城乡一体化的发展，强调综合发展和转变
内容	土地城镇化，追求城镇化的数量发展	以人为核心，追求城镇化的质量转变
动力	以外向型的工业化的带动城镇化发展	城市化、工业化、信息化、农业现代化的“四化”互动
手段	政府主导的城镇化，产生了以环境污染、交通拥堵等为代表的城市病	市场主导的城镇化，强调环境承载力、社会和谐，以及城市经济的转型

传统城市化道路和新型城市化道路的本质区别在于：

在城市化理念上，前者以追求发展的“量”为本，后者以人为本，注重人与人的和谐和与自然的共生；在城市化目的上，前者注重 GDP 增长和财富增长，后者注重人的幸福和全面发展，城市竞争力和城市功能的提升；在城市化核心内容上，前者注重人口由农村向城市的空间转移，后者注重双向