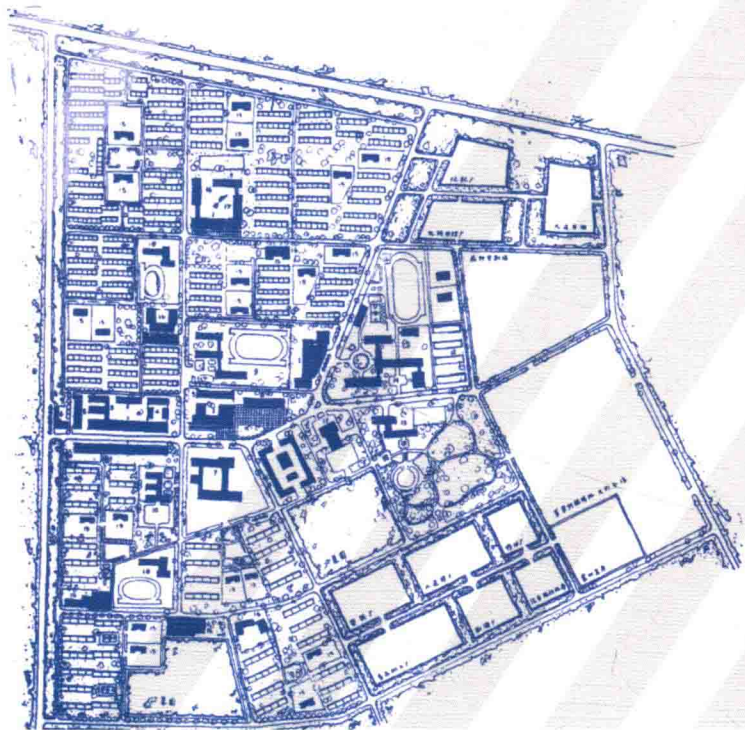


高校城乡规划专业规划推荐教材

城市规划公共政策原理

郅艳丽 编著



中国建筑工业出版社

高校城乡规划专业规划推荐教材

城市规划公共政策原理

郅艳丽 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划公共政策原理 / 郅艳丽编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017.6
高校城乡规划专业规划推荐教材
ISBN 978-7-112-20768-8

I. ①城… II. ①郅… III. ①城市规划—公共政策—研究—高等学校—教材 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 088803 号

本教材从城市管理的时代背景出发,从公共政策的概念、本质、基本特征入手,通过对中国城市规划诞生和发展历程的政策分析以及国外城市规划的诞生、政策性传统和发展趋势分析,关注中国城市化进程中城市空间扩张过程中的土地征用制度与失地农民的利益保障、流动人口公平性前提下城市社会规划的思路以及保障性住房与低收入群体的利益保障问题,掌握公共政策框架下城乡规划关注的社会焦点问题的分析。本教材可作为城乡规划、城乡管理专业研究生教材,亦可为相关领域的管理与技术人员提供参考。

责任编辑: 杨 虹 刘晓翠

责任校对: 焦 乐 刘梦然

高校城乡规划专业规划推荐教材

城市规划公共政策原理

郅艳丽 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

大厂回族自治县正兴印务有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 23 字数: 461千字

2017年9月第一版 2017年9月第一次印刷

定价: 49.00元(赠课件)

ISBN 978-7-112-20768-8

(30423)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

《城市规划编制办法》(2005) 明确强调“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设, 维护社会公平, 保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一”, 确认了城市规划的公共政策属性。西方城市规划本具有公共政策传统, 20 世纪 80 年代已基本完成从物质性规划向公共政策的转型, 当前我国以目标和问题为导向的城市规划公共政策研究是整个规划体系中的薄弱环节, 城市规划的公共政策转型需求极为迫切, 难以适应社会公平、经济发展、环境保护等多层次、多角度的需求。城市规划管理是跨学科、应用型的研究领域, 也是正在发展的新兴研究方向, 融合了社会学、管理学、经济学和规划学等多个学科领域的理论和概念。以城市规划的公共政策转化为核心的城乡规划管理的专业教育也处在探索和发展阶段。“城市规划公共政策原理”是中国人民大学公共管理学院规划与管理系从 2009 年开设的研究生课程, 到目前为止已进行了八届研究生的教学与实践, 从最初开课时与全系教师进行的整体探讨以及每年和应届硕士研究生的交流中不断深化, 逐渐形成相对完整的思路和体系。本教材从城市管理的时代背景出发, 从公共政策的概念、本质、基本特征入手, 通过对中国城市规划诞生和发展历程的政策分析以及国外城市规划的诞生、政策性传统和发展趋势分析, 关注中国城市化进程中城市空间扩张过程中的土地征用制度与失地农民的利益保障、流动人口公平性前提下城市社会规划的思路以及保障性住房与低收入群体的利益保障问题, 初步构建城市规划公共政策视角下的分析框架。

在教材的编写过程中, 使用了学生作业中的部分资料, 其中有姜怡名、王飞、潘辰、吴晓东、陈蛟、李静、戚斌、张思宁、赵立元、范梦雪、廖雪峰、吴凌燕、

谷政諠、王秀琳、王雪娇、王建峰、范轶芳、许士翔、段斯铁萌、王婷琳、许琪、田卉、高畅、潘琳琳、吴梦宸、李文倩、邵然、王爽、姜香、李如友、苏雁扬、王双帅、张萌、苗芬芬、郝凯、缪媛、魏登宇、李壮、李贤、程星星、吴梦宸、马惠佳、张艳、黄晶晶、黎唯、韩柯子、但俊、刘东颖、刘晓兵、霍施環、薛杰、张悦等。朱春武、胡徐晟、王璇、龚敏、李伟参加了校对，在此一并致谢。

郅艳丽

2016年12月于北京

目录

001	1	城市规划的公共政策解析
003	1.1	城市规划管理的时代背景
011	1.2	城市问题与城市治理困境
021	1.3	理解公共政策的城市规划
037	1.4	基于公共政策的城市规划变革
045		本章小结
047	2	中国现代城市规划诞生与公共政策演进
049	2.1	城市规划与计划紧密结合时期
063	2.2	城市规划与计划非紧密时期
071	2.3	城市建设综合部署时期
081	2.4	公共政策属性凸显时期
098	2.5	上升为公共政策时期
109		本章小结
111	3	美国城市规划的公共政策传统与演进特征
113	3.1	规划理论思辨与美国城市规划演进分期
123	3.2	美国“二战”结束前城市规划的政策性传统
138	3.3	美国“二战”结束后的城市规划政策性属性
171	3.4	芝加哥城市规划的公共政策属性
181		本章小结

183	4	其他国家城市规划的公共政策演进
185	4.1	欧洲国家“二战”结束前城市规划的政策性演进
194	4.2	欧洲国家“二战”结束后的城市规划政策性属性
208	4.3	社会主义国家城市规划的公共政策演进
234		本章小结
235	5	土地征用制度与失地农民利益保障
237	5.1	土地征用制度概念特征
245	5.2	失地过程与失地农民
250	5.3	土地征用理论与借鉴
258	5.4	失地农民利益保障制度
263		本章小结
265	6	流动人口公平性与城市社会规划
267	6.1	流动人口的内涵
278	6.2	城市社会规划的内涵
290	6.3	城市社会规划研究
298	6.4	城市社会规划编制
305		本章小结
307	7	保障性住房与低收入群体的利益保障
309	7.1	我国城市住房问题与社会分层
315	7.2	我国城市住房保障制度特征
328	7.3	国内外保障性住房经验借鉴
336	7.4	住房保障规划产生与发展
342		本章小结
343		参考文献

城市规划的公共 政策解析



转型期中国城市规划管理面临极为复杂的形势，在大国城镇化、候鸟式城镇化、政府主导的城镇化、三农问题高度敏感的城镇化以及多方矛盾复杂交织的城镇化背景下，经济繁荣的背后是经济秩序的混乱无序和社会矛盾的层出不穷，城市发展出现的问题体现在空间、环境和社会的方方面面，城市规划的公共政策转型基于问题产生，也基于解决问题而发展。

1.1 城市规划管理的时代背景

改革开放前 30 年，经济强国战略背景下，“发展是硬道理”、“让少数人先富起来”的发展路径使得环境保护、社会公平被搁置。当前，经济发展水平提高，但也付出惨重的代价，人们似乎从未像现在这样对城市发展出现的资源环境、交通拥堵、城市安全、社会空间分异等环境问题、社会问题感到不满，城市规划面临高期望值、低实现率的尴尬期。

1.1.1 经济背景

中国城市发展的经济发展特征可以整体概括为全球化格局下的经济秩序和粗放快速失衡的发展格局两个方面。

1. 全球化格局下的经济秩序

(1) 国际经济危机引发冲击

2008 年由美国次贷危机引发的金融危机席卷全球，并进一步显露出大规模经

济危机的表征。无论对于世界市场、国际关系和各国政治,还是对于经济制度、社会结构乃至人们的生活方式和价值观念而言,这场危机都孕育着足以掀起世界动荡和变革的力量。全球金融体制下的美元本位制是支撑中国经济成功的重要的外部条件之一,促进中国大量吸引外资,同时美元本位制支撑了全球化生产方式,直接导致国际上大量金融资本的存在和流动。在中国已经成为世界工厂,贸易依存度高达70%的背景下,如果大宗商品价格暴涨,将承受沉重的压力。中国在外界的政治压力下开始走人民币升值的道路,面临三个层面的挑战^①:一是短期挑战,表现为出口锐减、经济下滑、失业增加、税收减少,即由于外部需求减弱导致的对中国实体经济的冲击;二是中期挑战,即经济发展模式由出口驱动型向内需驱动型转变;三是长期挑战。即国内经济社会的全面转型,救市和转型是一个内在的矛盾,从最开始的4万亿到跟进的18万亿(2008~2009年)乃至70万亿(2015年)引发的后果是未来可能引起更大规模的通货膨胀。中国保有1.2万亿美元的美国债券,任何削弱美元的做法最后都是两败俱伤,因此金融全球化过程不仅仅是一个结构性过程,更是一个制度性过程。

(2) 国内宏观调控展开应对

推动中国快速城市化的重要动因是改革开放以来的工业化加速和经济高速增长,出口导向已难以驱动经济的发展,资源的空间再分配收益不断下降,隐含在背后的危机是现有粗放型经济增长模式和扩张型城市发展模式的不可持续性。市场经济带来的不仅是资源配置的多元化,以及由此带来的调控机制的间接化和复杂化,还有可能导致社会结构的多元化和利益群体的分化。国家层面近些年通过立法、金融、行政等手段加强宏观调控,有效刺激内需,规范建设行为。与国家的初衷相悖,地方仍沿袭传统的城市发展模式,经济繁荣的背后是经济秩序的混乱和社会矛盾的层出不穷。

2. 粗放快速失衡的发展格局

(1) 经济强劲快速发展

改革开放以来中国的经济发展取得了举世瞩目的成就,1978年至2008年中国经济保持着强劲的增长速度,年均增长率达到9.8%,快于同期世界增长平均水平6.8个百分点,创造了“中国经济奇迹”^②。2008年,中国GDP总量超过德国,跃居世界第三位,很快在2010年8月又超越日本成为世界经济第二大国,2015年全年国内生产总值达到67.67万亿元。新中国成立60多年来,经济总量与发达国家之间的差距不断缩小,外汇储量连续几年位居世界第一,确立了“制造大国”、“出口大国”、“外

① 高柏.金融秩序与国内经济社会[J].社会学研究,2009(2):2-16.

② 翁媛媛.中国经济增长的可持续性研究[D].上海交通大学,2011.

汇储备大国”和“投资大国”的地位。

（2）传统模式难以为继

中国的经济增长方式存在严重不足和极度矛盾的一面，表现为违背一般经济规律的“高增长—高投资—低消费”的经济增长模式。首先，中国的经济发展长期以来主要依靠投资和出口拉动，其中投资是以要素投入为主，要素投入又以资本和土地消耗为主要途径。由于地方政府的财政收入长期依靠土地财政，过于追求产业结构的“大而全”和“小而全”造成产业同构。也造成了资源的极大浪费和过度开采，尤其是土地资源的大量消耗。使资源面临紧张和短缺，造成环境的持续退化，使环境面临巨大压力，降低了经济增长的质量，给经济增长本身带来了不和谐的因素。同时中国的产业结构比重有待调整升级，目前第三产业比重相对较低，已经不能适应经济持续稳定增长的要求，更不能满足中国特色城镇化道路的发展需要。其次，中国已经是世界上大国中外贸依存度最高的国家，大量的产品需要通过出口才能找到市场，但是中国的出口产品大多属于低端产品，科技含量低。伴随着人口红利的逐渐消失，中国的产品竞争力在国际市场上显得更加弱势。面对着不断上涨的贸易顺差，中国经济的内外结构日益失衡，结构性风险的累积越来越大，尤其2008年国际金融危机以来这种风险和矛盾显得更加突出。

（3）消费刺激明显不足

由于长期以来的分配体制不合理所致的居民整体消费倾向不高使得中国消费需求不足。据世界银行统计，2007年中国居民消费支出总额为1.2万亿美元，位居世界第七，占世界总人口1/4的人口大国消费总量却只占世界的4%。中国居民的消费率不仅远远低于高收入国家，也低于中等收入国家和低收入国家。同时，中国的投资率和消费率呈现出投资率不断上升、消费率不断下降的发展趋势。1978~1984年间，中国最终消费率和投资率的比例平均为65.4：34.4，而到了2005~2008年期间这一比例大幅度下滑，消费率此时已经降至50%以下，而投资比例上升为42.8%。特别是2008年底开始，中央为应对全球金融危机出台了一揽子经济刺激计划，这些刺激计划进一步加剧了投资和消费比率的波动，这表明目前中国经济增长仍然主要依靠投资拉动、以资源要素投入的模式增长，消费刺激未见成效。

（4）地方发展路径依赖

长期以资源投入为主的粗放型增长方式导致了环境恶化、能源紧张、收入分配不公等，同时大量依靠投资导致流动性过剩成为中国通货膨胀的首要推动因素。据国家统计局数据显示，2015年CPI同比上升1.4%，与欧美发达国家1%左右的通胀水平相近，但中国的人均收入水平和消费能力远低于欧美发达国家，同时全年PPI同比下降5.2%，钢铁、煤炭等产业压力巨大。税改后，地方政府脱离中央政府的管制并被鼓励去开发自己的经济，随后便到处发展房地产业：以低价征收郊外的土地，

而后将它们卖给房地产开发商和投机商人。当中央政府于 2008~2009 年推行 4 万亿的经济刺激计划时,地方政府和国有企业拿走了大笔的银行贷款,并将它们投入到收益性较高的地方建设和房地产投资。这些经济社会环境现状严重影响了中国居民生活水平的提高,尤其影响低收入弱势群体的生活质量。经济行为与发展方式是由相应的制度安排决定的,因而通过地方政府推动地方经济发展的制度创新就成为当前迫切需要解决的问题。但是中国粗放型经济增长模式的制度背景由来已久,如政府对微观经营活动的深度介入和干预,以 GDP 为核心的官员政绩考核制度等,导致地方政府推动经济发展制度创新缺乏适宜的土壤。出于经济与政治因素的考虑,地方政府多依赖传统的增长模式大规模开发利用土地进行投资建设,库存量巨大,中国经济社会健康稳定发展受到严峻挑战。

现下世界和中国的经济发展皆趋缓,国际需求也急速下降,中国经济也已因过度经营和准备不足而无法在不制造浪费且不引起通膨的情况下,接受一轮再一轮刺激计划。中国真正的挑战是适当消除负债来策划经济软着陆,以及以遏止地方政府与国有企业的过度开销为对策,应对许多发展经济学家所在意的“收入转型陷阱”。

1.1.2 社会背景

1999 年林毅夫在一个小型讨论团体“中国经济五十人论坛”的一次发言中明确指出我国处于“双重过剩条件下的恶性循环”状况,即劳动力过剩和资本过剩。这导致实体经济部门在运转上出现问题:一方面中国已经完成从高生育率、高死亡率到低生育率、低死亡率的人口转型,劳动力无限供给转向有限供给,人口红利面临终结;另一方面由于各种因素的影响,社会阶层分化过程中人们收入发生不均衡增长,从改革开放初期的过度平均转变为收入差距过大,中国成为世界上收入最不平衡的国家之一。

1. 整体居民收入贫富分化

衡量居民收入差距的指标包括基尼系数和财产集中度。

(1) 基尼系数

基尼系数是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的重要分析指标,数值介于 0~1 之间,数值越大,说明收入分配越不公平。改革开放之初,中国的基尼系数在 0.3 以下,不仅总体上差距不大,而且在城市内部及农村内部甚至相当均等。但是,随着当代中国社会阶层分化的展开,居民收入差距急剧扩大。世界银行报告认为,1981 年中国基尼系数为 0.288,从 2000 年开始,中国基尼系数开始超出国际公认的 0.4 警戒线标准,并逐年上升。国家统计局公布 1997~2002 中国基尼系数,但自 2003 年以后 10 年未公开官方基尼系数,直至 2013 年 1 月国家统计局一次性公布

了自 2003 年以来的全国基尼系数。(见表 1-1-1) 2008 年因金融危机基尼系数达到最高 0.491, 随着中国各级政府采取了惠民生的若干强有力的措施, 基尼系数逐步地有所回落, 2015 年的 0.462 为 2003 年以来的最低水平。基尼系数数据说明了中国加快收入分配改革、缩小收入差距的紧迫性。

1997~2014 年中国基尼系数

表 1-1-1

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
基尼系数	0.3706	0.3784	0.3892	0.4089	0.4031	0.4326	0.479	0.473	0.485
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
基尼系数	0.487	0.484	0.491	0.490	0.481	0.477	0.474	0.473	0.469

资料来源：国家统计局 1997~2014 中国统计年鉴。

(2) 财产集中度

当前中国社会, 财产高度集中、收入差距过大已经是不容争议的客观事实。如财政部调查统计显示, 现在城市中 10% 的富裕家庭的财产总额占全部城市居民全部财产的 45%, 城市中最低收入 10% 的家庭其财产总额占城市居民财产的 1.4%, 另外 80% 的城市家庭占有城市家庭财产总额的 53.6%。国家发改委调查显示: 从 1988 年至 2007 年, 收入最高的 10% 人群和收入最低的 10% 人群间的收入差距, 从 7.3 倍上升到 23 倍^①。亚洲开发银行数据显示在中国最高收入的 20% 人口的平均收入和最低收入 20% 人口的平均收入之比是 10.7 倍, 而美国是 8.4 倍, 俄罗斯是 4.5 倍, 印度是 4.9 倍, 最低的日本只有 3.4 倍^②。

2. 城乡居民收入差距过大

城乡收入差距过大是引起中国基尼系数过大的主要原因, 也是中国收入分配差距过大的主要表现。全国城镇居民人均年可支配收入从 1978 年的 343 元提高到 2013 年的 26955 元, 提高了 77.6 倍; 同期农村居民人均年纯收入由 134 元增加到 8896 元, 增加了 66.4 倍。与此同时, 由于农村居民收入增长速度明显缓于城镇居民, 导致城乡居民收入差距呈现出波浪式扩大的态势, 期间经历了“两降、两升”的过程。其中, 1984 年为近 36 年我国城乡收入差距最低点, 收入比为 1.84 : 1; 2009 年收入差距达到最大, 收入比为 3.33 : 1。从 2010 年起, 城乡收入比出现连续 5 年缩小的趋势, 2015 年达到 2.73 : 1。2005 年国际劳工组织的数据显示, 绝大多数国家的城乡人均收入比小于 1.6, 只有三个国家超过了 2, 中国名列其中, 而美、英等西方发达国家的城乡收入差距一般是在 1.5 左右。中国城乡收入差距居高不下,

① 杨继绳. 中国当代社会阶层分析 [M]. 南昌: 江西高校出版社, 2011: 63.

② 谢飞燕. 论当代中国社会阶层分化及其影响 [D]. 大连海事大学, 2012.

成为世界城乡收入差距最大的国家之一。如果将城镇居民在医疗、教育、失业等方面享有的福利因素也包含进去,城乡居民之间的收入比将会更大。

从消费层面来看城乡收入差异,可以通过恩格尔系数显示,以此为标准,联合国将贫困到富裕分为五档:恩格尔系数在 59% 以上为绝对贫困;50%~59% 为勉强度日;40%~50% 为小康水平;30%~40% 为富裕;30% 为最富裕。中国商业联合会、中华全国商业信息中心 2009 年披露的新中国成立 60 年商贸流通业发展情况显示,城镇居民恩格尔系数由 1978 年的 57.5% 下降到 2008 年的 37.9%;农村居民恩格尔系数则由 1978 年的 67.7% 下降到 2008 年的 43.7%。单纯从数字看,差距似乎不是很大,但是按照恩格尔系数标准,城镇居民的生活水平已达到富裕水平,而农村居民的生活还停留在小康水平,差别显而易见。

3. 行业收入差距过于悬殊

近几年来,不同行业之间,不论是收入水平还是收入的增长速度都相去甚远,其中垄断行业的收入倍受关注。即使是在同一行业之中,不同类型的企业也表现出较为显著的收入差异,这是造成居民贫富差距逐渐扩大的又一个重要因素。1992 年以来,改革开放的步伐开始加大,我国市场经济获得突飞猛进的发展,但在个别行业,市场竞争并不充分,一些以行政权力为背景、带有垄断性质的行业或大企业继续得到高收益,从而实现了自身利益的最大化,形成了实际上因占有特殊资源而获得额外收入的特殊群体。例如金融、电信、石油化工、金融保险、电力燃气、铁路运输、房地产、自来水、烟草等行业,在改革“权力路径依赖”和财力积聚的大趋势下,依靠国家特殊政策进行垄断经营,凭借其垄断地位制造和获得经济租金,获取超额垄断利益,从而大大拉开了与非垄断性行业的收入差距。在这些行业中,企业获得的垄断利润在一定程度上会转化为员工的高额收入和福利。另外,部分大型国有企业的利润上缴机制并不完善,造成许多原本应该属于国家的收入被企业领导和内部员工分享。这些因素必然造成行业之间以及同行业之间不同性质企业之间收入的明显差距。

1.1.3 城镇化背景

1. 主要特点^①

我国城镇化与全球城镇化发展特征存在巨大的差异,具有以下独特性:

(1) 大国城镇化

中国是人口大国、国土大国和经济大国。中国的总人口居世界第一,国土规模

^① 周干峙. 中国特色新型城镇化发展战略研究(第一卷)[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2013: 36-48.

和经济规模均居世界第二,全球与中国具有相对可比性的国家仅有 24 个^①。中国地理环境与人居条件十分特殊,区域差异十分显著,东、中、西部人居环境、资源承载力、民族文化、经济社会基础等方面差异显著,“胡焕庸线”是鲜明写照,同时大国本身决定了城镇化率不可能达到很高的水平。

(2) 候鸟式城镇化

改革开放 30 年来,在快速城镇化过程中较多注重土地和物质空间的城镇化,而忽略“人的城镇化”,带来流动人口的半城镇化问题^②。中国的农民工作为“一只脚踩进城市”的特殊两栖群体数量巨大,达到 2.6 亿,大规模的钟摆式迁移在世界上极为罕见。一方面,伴随着中国城镇化进程加速,流动人口已成为新增城镇人口的主体,低收入流动人口成为城镇新贫困阶层的主要人群,在城镇劳动力市场和住房市场中都处于劣势和被边缘化状态。另一方面,现有的制度安排与公共服务体系并未对大规模流动人口流动做好准备。市场化改革使得政府承担的福利性制度安排弱化,个人承担的成本增加,政府在社会保障与公共服务方面投入不足^③,基于户籍的身份限制使得农民工等群体被排除在城镇公共福利体系之外。进城务工人员多数居住在城乡结合部,其生活方式、行为等并未实质性地融入城镇而处于实际的“半城镇化”状态中^④。在城乡二元结构下,公共服务配置存在严重的区域差异和城乡配置不均现象,导致城镇化进程中的城乡差距不断加大。庞大的农民工群体的跨区域摆动是中国许多社会问题的根源所在,决定“候鸟式”城镇化最重要的原因之一是中国特殊的土地制度,它既起到稳定农业、农村、农民和城乡关系的“蓄水池”和“稳定器”的作用,也导致农民土地财产权益的不充分,成为规模庞大的沉淀资产,造成社会财富的浪费。

(3) 政府主导的城镇化

国家方针和区域政策深刻影响城镇化的发展。改革开放后形式多样的区域政策和渐进式的开放战略直接影响各地区的社会经济发展和城镇化进程。各级政府掌握资源的分配权,对城镇化的方向、重点和速度具有重要调控作用。尤其分税制改革后,地方政府既要承担保障当地民生、履行公共服务的职能,又要承担地方公共服务融资的经济功能,因此全力发展地方经济、汲取各种资源获得财政收入,成为地方政府的现实选择。这一体制有利于资源整合并获得较高的发展效率,却也是地方政府过度关注经济利益,具有“公司化”倾向的内在逻辑的起点。不同行政层级的

① 俄罗斯、加拿大、美国、巴西、澳大利亚、印度、墨西哥、印度尼西亚、意大利、土耳其、西班牙、荷兰、韩国、英国、法国、德国、日本、刚果、苏丹、阿尔及利亚、哈萨克斯坦、阿根廷、沙特阿拉伯。

② 徐匡迪. 中国特色新型城镇化发展战略研究(综合卷)[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013: 405.

③ 吕伟, 王伟同. 发展失衡、公共服务与政府责任[J]. 中国社会科学, 2008(4): 52-64.

④ 王春光. 农村进城务工人员“半城镇化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006(4): 47-52.

资源配置能力制约合理的城镇体系形成,以地生财的地方政府融资模式浪费大量土地资源,使失地农民不能充分享受城镇化带来的土地增值收益,为城镇化健康发展留下巨大的隐患。

(4) 三农问题高度敏感的城镇化

中国快速城镇化过程中,大量的农村青壮年劳动力流入城市,农村社区空心化、老龄化问题十分突出,城乡人口、资金循环流动机制尚未建立。城市化大量占用耕地影响了农业的发展,使人们面临粮食安全的威胁与挑战。从人地关系的现实看,未来的农业现代化只能走服务型农业模式而不是土地规模型模式,在农村高素质劳动力不断流失的背景下,改变农业从业人员的老龄化、兼业化和边缘化,改变农业的弱势产业地位难度空前。

(5) 多方矛盾复杂交织的城镇化

根据预测,在 GDP 年均增长 7.5% 的情形下,我国的城镇化水平平均每年将增加 0.7 个百分点。2020~2030 年间我国 GDP 年均增长 6%~7%,城镇化率将年均增长 0.5 个百分点。这种源于经济增长拉动的城镇化发展速度有其必然性,同时中国的城镇化与工业化、信息化及农业现代化相伴相生,受到全球化、机动化、生态化、信息化等多重因素的制约,具有十分突出的复杂性和矛盾性^①。

2. 总体特征

改革开放以来我国城镇化发展具有的“两高、两低”的重要模式特征,即高的发展速度、高的经济成效、低的初级成本和低的发展质量,既是过去中国城镇化发展取得巨大成就的基本秘诀所在,也是中国未来城镇化发展模式亟待调整和转换的根本要求所在^②。

(1) 高发展速度

1978~2011 年中国城镇化率年均提高 1 个百分点,城镇人口年平均增加 1570 万人,尤其 1995~2015 年连续近 20 年为城镇化高速发展期,城镇化率年平均提高 1.5 个百分点,2015 年城镇化率达到 56.1%,比世界平均水平高约 1.2 个百分点。中国作为世界第一人口大国,城镇化率在 30 多年里保持如此快的增长速度,如此大规模的人口转移,在世界各国城镇化发展史中极为罕见。

(2) 高经济成效

中国城镇化的快速发展,吸引大量的农村剩余劳动力进入城市和工厂,为工业化和城市发展提供了充足的劳动力,为中国赢得了制造业发展的全球竞争优势,有力支撑了中国经济的持续高速发展,成为全球第二大经济体。同时也带动广大城乡

① 中国特色城镇化发展战略研究课题组. 关于新型城镇化发展战略的建议 [N]. 光明日报, 2013-11-04.

② 周干峙. 中国特色新型城镇化发展战略研究(第一卷) [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013: 64.