

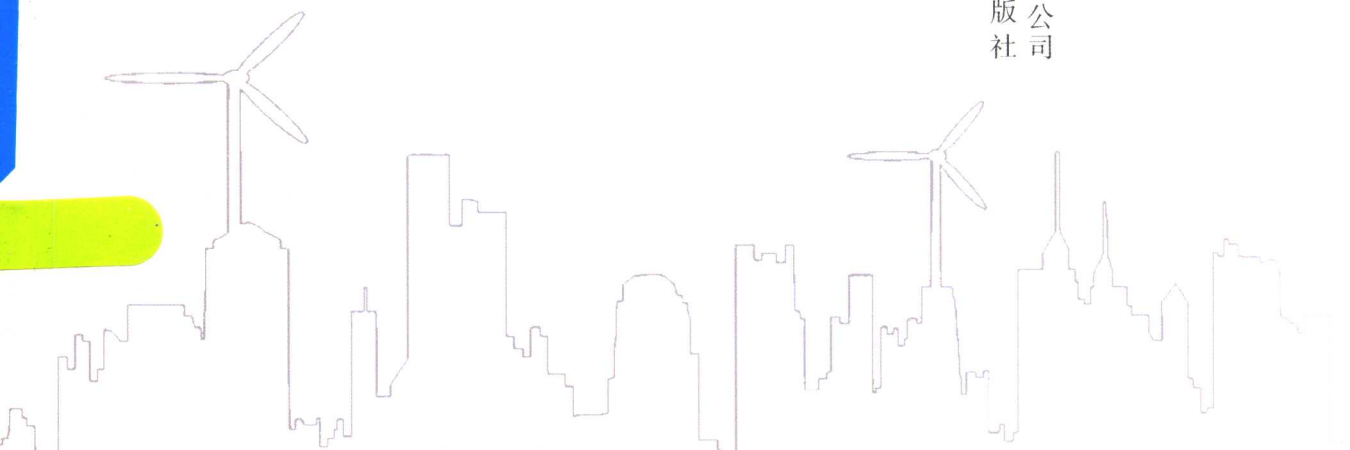
■ 2013云南省省院合作重大研究项目

YUNNANSHENG
TUIJIN CHENGZHENHUA MIANLIN DE
NANTI JI DUICE YANJIU

云南省推进城镇化面临的 难题 及 对策研究

赵俊臣
编著

云南出版集团公司
云南科技出版社



■ 2013云南省省院合作重大研究项目

YUNNANSHENG

TUIJIN CHENGZHENHUA MIANLIN DE

NANTI JI DUICE YANJIU

云南省推进城镇化面临的 难题 及 对策研究

赵俊臣

编著

云南出版集团公司

云南科技出版社

· 昆 明 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

云南省推进城镇化面临的难题及对策研究 / 赵俊臣
编著. —昆明: 云南科技出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5416-9666-4

I. ①云… II. ①赵… III. ①城市化—研究—云南省
IV. ①F299.277.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 009023 号

责任编辑: 胡凤丽

叶佳林

封面设计: 晓 晴

责任印制: 翟 苑

责任校对: 叶水金

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码: 650034)

昆明木行印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 20.5 字数: 473 千字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1~1000 册 定价: 45.00 元

课题组成员名单

顾问：

- 李 周 中国社会科学院农村发展研究所所长，研究员，教授，博士，博士生导师
- 杨正权 云南省社会科学院副院长，教授，博士

组长：

- 赵俊臣 云南省社会科学院二级研究员

成员：

- 赵海兰 中国社会科学院研究生院博士生
- 罗荣淮 云南省社会科学院经济研究所 研究员
- 邹雅卉 云南省社会科学院经济研究所 助理研究员
- 王 静 云南省社会科学院经济研究所 助理研究员
- 平金良 云南省社会科学院办公室 科长
- 顾胜华 云南省社会科学院历史文献研究所 副研究员，博士
- 郑继承 云南省社会科学院社会学研究所 副研究员
- 彭 燕 西南林业大学经济管理学院硕士生
- 扈文文 西南林业大学经济管理学院硕士生
- 李 硕 西南林业大学经济管理学院硕士生
- 聂 弯 西南林业大学经济管理学院硕士生

代序

云南新型城镇化理论与实践的探索

王天玺

中共云南省委原副书记、《求是》杂志原总编辑

《云南省推进城镇化面临的难题及对策研究》课题，是云南省人民政府与中国社会科学院战略合作 2013 年重大研究项目。研究报告由云南省社会科学院资深研究员赵俊臣主持完成。我觉得这个研究报告是一个既有理论阐述，又有实践意义的研究成果。

一、对新型城镇化作了比较全面深入地阐述

城镇化是人类生活中的一个重大课题。传统城镇化的主要特征，主要是没有以人为本，高楼盖得越来越高，马路修得越来越宽，耕地越占越多，却面临着自然资源、空间、体制等诸多的挑战，最后走到不可持续性的困境之中。正是在传统城镇化之路越走越窄之际，新型城镇化应运而生。作为一个新的理论与实践，新型城镇化首先需要学界深入研讨。在此，课题组作了自己的努力。

（一）弄清了新型城镇化提出与演进的来龙去脉

课题组根据查到的资料发现，最先提出新型城镇化的，当是 2003 年 7 月 3 日中央党校教授谢志强在《社会科学报》提出“新型城镇化：中国城市化道路的新选择”。党的十六大提出“稳妥推进城镇化”，十七大提出“走中国特色城镇化道路”，十八届三中全会提出“推进以人为核心的城镇化”，表明新型城镇化已成为国家共识。

课题组认真学习了习近平总书记 2012 年 12 月在中央经济工作会议上的讲话。认为习近平总书记指出的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，是为新型城镇化给出的明确定义。

课题组还认真学习了李克强总理 2013 年 1 月 15 日在国家粮食局科学研究院考察调研时的讲话，认为李克强总理阐述新型城镇化的内涵非常正确，即推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为“造城”，要实现产业发展和城镇建设融合，让农民工逐步融入城镇。要为农业现代化创造条件、提供市场，实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。

（二）比较全面地归纳新型城镇化之“新”

课题组全面归纳新型城镇化之“新”，主要表现在 10 个方面：一是在发展理念上，



新型城镇化着眼的是“人的无差别发展”，而不是继续城乡二元差别；二是在根本目的上，新型城镇化追求的是为老百姓过上好日子，而不是GDP增长，更不是政府政绩、形象工程；三是在战略任务上，新型城镇化必须解决现有2亿多和每年新增1000多万农民工的半市民化的问题，而不是让他们继续当二等公民；四是在基本要求上，新型城镇化发展模式追求的是集约化，而不是“摊煎饼”式扩大面积；五是在发展重点上，新型城镇化追求的是大中小城市城镇协调发展，而不仅仅是只着重小城镇或大城市发展；六是在基础动力上，新型城镇化是产业支撑的高效化，而不仅仅是行政单位的驻在地化；七是在区域布局上，新型城镇化不仅仅是只为现有城区发展服务，而且还为郊区农村及辐射区农村的发展服务；八是在土地利用上，新型城镇化是让农民“带资进城”，而不是农民土地“被代表”低价强征；九是在支撑条件上，新型城镇化是发展环境的生态化，而不是将生态加以破坏；十是在体制机制上，新型城镇化不仅仅是政府造城，而是让社会成为城镇化建设与管理主体。

（三）比较深刻地归纳出新型城镇化的意义

课题组站在全球的高度，考察了中国城镇化影响世界的重大意义，认为中国这场预计未来20年内由3亿农民移居城市的新型城镇化带来的变革，将为中国转向以消费为主导的经济增长、提振世界需求释放巨大动能。一是能够使地球上十几亿人迈入现代化行列，这本身就是对人类历史发展的巨大贡献；二是为发展中国家的发展提供了可以借鉴的经验；三是中国新型城市化道路中创造的一系列发展理念、发展模式是对人类发展的新贡献。

中国正在进行的新型城镇化，是国家现代化的必然要求，不但是解决已经进城的几亿农民工及其家属享受公平待遇问题，而且对于扩大消费、拉动经济增长具有重要的现实意义。一是推进新型城镇化是顺应世界各国实现现代化的普遍规律，加快实现我国现代化的理性选择；二是自觉遵循城镇化发展规律，建设经济强国的必由之路；三是国家经济发展的新动力；四是有助于推动国民经济健康持续发展，跨越中等收入陷阱；五是新型城镇化是统筹城乡发展、消除城乡社会经济“二元结构”的根本出路；六是区域协调发展的驱动器；七是扩大内需、转变经济发展方式的重要条件；八是推进新型城镇化既是解决城镇化自身问题的基本途径，也是解决经济和社会问题的重要出路。

作为位于祖国西南的集民族、边疆、山区、贫困“四位一体”的省份，云南省与全国同步实现新型城镇化，更是具有重大历史与现实意义的壮举。一是与全国同步实现小康社会的突破口；二是国家面向西南开放前沿战略的重要载体；三是云南省跨越发展的必然选择；四是城乡统筹发展、消除“二元”结构的唯一正确道路；五是打赢扶贫攻坚战、接受异地搬迁移民的首选场所。

二、对云南省城镇化做了比较全面深入研究，有不少新发现

改革开放以来，学者们对云南省城镇化进行了大量研究，形成了一大批优秀成果，提出了许多有益观点与建议，为省委、省政府科学决策和实践部门的实践，起到了咨询

参谋作用。本课题组的研究，在已有研究的基础上，更深入了一步。课题组紧扣“云南省推进城镇化面临的难题”这一主题，就农民进城落户、就业、医保、养老、低保、住房、子女受教育等最大难题，以及土地财政、水与能源供给、农民进城成本分摊、资源保护等等，进行了比较深入的研究，在充分肯定云南各级干部群众的努力的同时，实事求是地揭示出存在的困难与问题，在此基础上给出了解决的对策建议。

作为一项比较深入的研究成果，课题组在研究中就不少方面有新的发现，在此我们不妨试举几例。

一是补全了云南省在新中国成立后的城镇化率。之前，人们对云南省在新中国成立后历年的城镇化率，掌握的资料有空缺。本课题组成员深入图书馆查阅历史资料，并和统计部门资深高级统计师座谈，获得了大量第一手资料，补全了云南省历年的城镇化率。

二是首次计算了云南省农民进城的成本。本课题组从公共成本与个人成本相结合的视角出发，对云南省农民市民化过程中所产生的各项成本进行测算得出，云南省每转移一个农民工，公共成本的当期支出为 56172.53 元，个人成本若不考虑住房为 12263.33 元，两项合计 68441.86 元，略低于国务院发展研究中心《农民工市民化的成本测算》对重庆、武汉、郑州和嘉兴四个城市的 2010 年实地调研得出的一个典型农民工市民化（包括相应的抚养人口）所需的公共支出成本总共约 8 万元左右，更低于中国发展研究基金会（2010）估计的农民工市民化的平均成本在 10 万元左右。照此推算，落实中共云南省委、省政府 2011 年提出的“加大城乡统筹力度、促进农业转移人口转变为城镇居民，力争 2020 年新增转户进城农民 1000 万人”，就需要投入约 6844.2 亿元，其中需要政府投入的约为 5617.3 亿元。

三是发现并分析了云南省农民落户小城镇存在的不积极现象。放开农民进小城镇落户限制，加快小城镇发展步伐，这是党中央、国务院和省委、省政府前些年早就决策过的政策。然而，实践中农民进小城镇落户并不积极。本课题组选取统计部门公布的云南边疆地区 6 县及云南中部 5 县所在地的非农业户籍人员数据，发现并印证了这一结论。课题组分析影响农村人口向小城镇转移不积极的因素有很多，最主要的有小城镇就业岗位少、农村土地使用问题担忧、教育质量薄弱、生活消费高等。

四是在昆明市打零工的农民工绝大部分没有享受到省委省政府制定的优惠政策。课题组在昆明市区随机抽样，对农民工进城情况进行了问卷调查。调查共发出问卷 250 份，收回 235 份，其中有效问卷 184 份。调查结果表明，进城农民工绝大部分没有享受到省委、省政府文件规定的待遇。在 184 份有效问卷中，有 182 人没有在昆明落户，占 98.9%；178 人没有在昆明办理城镇医保，占全部问卷的 95.1%；有小孩已到上幼儿园年龄的 40 名，其中跟着在昆明市上幼儿园的 12 名，占 30%。这些情况，应该引起重视。

其他方面的新发现还有不少，这里不再一一列述。

应该指出，新型城镇化的路还很长，面临的问题远不止本课题组所研究到的那十几项，需要学界和实际部门携其手来，再接再厉，进行更加深入、更加系统的研究，发展新型城镇化的理论，使新型城镇化的沿着正确的道路前进。



三、课题成果产生了比较广泛的影响

社会科学研究机构特别是对策研究机构，被称为智囊团，又称头脑企业、思想库和智库、智囊机构、顾问班子，主要是指以公共政策为研究对象，以影响政府决策为研究目标，以公共利益为研究导向，以社会责任为研究准则的专业研究机构。它将各学科的专家学者聚集起来，运用他们的智慧和才能，为社会经济等领域的发展提供满意方案或优化方案，是现代领导管理体制中的一个不可缺少的重要组成部分。其主要任务，一是提供咨询，为决策者献计献策、判断运筹，提出各种设计；二是反馈信息，对实施方案追踪调查研究，把运行结果反馈到决策者那里，便于纠偏；三是进行诊断，根据现状研究产生问题的原因，寻找解决问题的症结；四是预测未来，从不同的角度运用各种方法，提出各种预测方案供决策者选用。

智库的研究成果属于知识范畴，也有知识产权，但是在一般情况下，除非需要保密，很注意通过各种媒体宣传扩散，意图影响更多的群体和社会大众，而且成果的宣传与扩散也有利于别的学者借鉴，避免从头开始研究的时间、人力和物力的投入。过去那种借口保密，成果出来后锁进图书馆完事的通用做法，是不足取的。

作为云南智库的成员，本课题组很注意边研究，边出成果，边提交决策参考，边宣传扩散。欣喜的是，课题组提交的研究报告《云南省城镇化面临的 12 大难题急需破解》，获得云南省人民政府颁发的“2013 年度云南诤言奖”；课题组提交的研究报告《完善农业转移人口转变为城镇居民政策的建议》，获得“云南省社会科学学术年会优秀论文奖”。此外，国家财政部财政科学研究所主办《中国财政信息资料》《农民日报》、云南省社会科学院编辑出版《云南智库要报》《昆明经济》等，先后刊载本课题阶段性研究报告。特别是，课题组注意利用新媒体宣传，著名学术型网站如中国改革论坛、中国城镇论坛、爱思想、共识网、国研网、中国社会科学院农村发展研究所网、中国农村研究网、中国三农问题研究中心网、中国农村综合改革研究网、中国农民组织合作研究网、中国乡村发现网、三农中国网、西北乡村研究网、新疆哲学社会科学网等，都先后刊载课题组的阶段性研究报告。遗憾的是，云南省内的新媒体却鲜见刊发课题组的研究成果。我们希望，云南省内的新媒体以及传统媒体，都要和学者们建立广泛联系，及时把省内学者们的成果宣传出去。

（本文作者系中共云南省委原副书记，《求是》杂志原总编辑）

目 录

总报告，咨询报告

云南推行新型城镇化面临的难题与对策研究报告 (3)

云南省城镇化建设报告 (25)

进一步完善农民工进城落户政策的建议 (34)

完善农业转移人口转变为城镇居民政策的建议 (40)

在昆明市打工的农民工绝大部分没有享受到省委省政府制定的优惠政策 (48)

基础研究

新型城镇化提出的背景 (55)

新型城镇化对世界、对国家和对云南的重大意义 (68)

新型城镇化新在哪里 (81)

国际上城镇化经验借鉴 (92)

专题报告

云南省农民市民化的转型成本及分担机制研究 (111)

进一步完善农民进城落户研究 (123)

云南农民进城医疗保障体系的难题及破解 (148)

云南进城落户农民养老方面的难题及破解 (179)

云南农民进城后低保面临的难题及破解 (185)

云南农民进城子女受教育方面的难题及破解 (193)

云南城镇化过程中土地利用方面的难题及破解 (216)

云南农民进城就业方面的难题及破解 (228)

云南城镇化过程中水资源供给的难题及破解 (243)

云南城镇化发展模式的难题及破解 (255)

调查报告

昆明市全域城镇化探析 (269)

云南省农民落户小城镇不积极的影响因素研究 (280)



破除阻碍进城农民工落户的思维认识 (291)

在昆明市打工的农民工问卷调查分析 (294)

城镇化过程中的小产权房问题 (305)

附 件

《云南省推进城镇化面临的难题及对策研究》书面评审意见（一） (317)

《云南省推进城镇化面临的难题及对策研究》书面评审意见（二） (318)



总报告，咨询报告

2013 云南省省院合作重大研究项目
《云南省推进城镇化面临的难题及对策研究》总报告

云南推行新型城镇化面临的 难题与对策研究报告

云南省社会科学院 联合课题组
中国社会科学院农村发展研究所
◎执笔 赵俊臣

2013 年云南省省院合作重大研究项目公开招标，由云南省社会科学院与中国社会科学院农村发展研究所课题组中标，牵头完成的《云南推行新型城镇化面临的难题与对策研究》，经近一年的研究，形成研究报告 24 篇。期间，课题组边研究，边将阶段成果通过《云南智库要报》等，报省委省政府及有关部门参考，其中还根据中共云南省委办公厅转达中共中央办公厅的指示，整理出《云南省城镇化建设报告》，通过中共云南省委办公厅上报中共中央办公厅。单篇研究报告被财政部、农业部等主办纸质报刊发表 8 篇（次），学术网站发布 100 多篇（次）。

一、云南新型城镇化在全国的地位

云南省的城镇化建设与全国同步，目前处于城镇化深入发展的关键时期，面临的难题更多更为严峻。正确认识这些难题，牢牢把握云南新型城镇化在全国的地位，抓住城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势、新特点，妥善应对城镇化面临的风险、挑战，这是摆在云南面前的重大任务。

（一）云南是全国新型城镇化的攻坚区域

1. 云南城镇化与全国的差距越拉越大

云南省经济总体发展水平低于全国平均水平，表现之一是城镇化水平落后于全国，且差距越拉越大。2001 年，云南省常住人口城镇化率（24.86%），低于全国平均水平（37.70%）12.84 个百分点；到 2010 年这一差距扩大到 14.96 个百分点，2013 年这一差距仍然有 13.25 个百分点。而 2013 年云南省户籍城镇化率（27.24%），低于全国平均水平（35.7%）8.5 个百分点。既要加快城镇化进程，以缩短与全国的差距，同时要



重视城镇化质量的提高，是今后一段时期云南省城镇化发展要解决的主要问题。

2. 云南土地城镇化快于人口城镇化，更快于全国平均水平

2001 年至 2012 年云南省城镇建成区面积增长 134%、城镇人口增长为 68%，土地城镇化速度明显快于人口城镇化的速度，而且也远远高于 2000 ~ 2011 年全国城镇建成区面积增长 76.4%、城镇人口 50.5% 的增长速度。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设，加剧了土地粗放利用，浪费了大量耕地资源，威胁到国家粮食安全和生态安全，也加大了地方政府性债务等财政金融风险。

3. 城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配

全国城镇存在着空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配，云南这一情况更甚。云南省城镇体系结构长期存在大中城市数量少、规模小的问题。全省有 1 个特大城市、1 个大城市、7 个中等城市、11 个小城市、105 个县城、1175 个小城镇。建制市 20 个，在西部 12 个省区市中仅比西藏、青海、贵州、宁夏多。城镇总体发展水平不高，聚集能力和辐射带动能力不足。正在建设的城市群内部分工协作不够、集群效率不高；昆明这一特大城市主城区人口压力偏大，与综合承载能力之间的矛盾加剧；中小城市集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥；小城镇数量多、规模小、服务功能弱，这些都增加了经济社会和生态环境成本。

4. 体制机制不健全，阻碍了城镇化健康发展

与全国一样，云南现行城乡分割的户籍管理、土地管理、社会保障制度，以及财税金融、行政管理等制度，固化着已经形成的城乡利益失衡格局，制约着农业转移人口市民化，极大地阻碍城乡间要素流转和城乡一体化发展。由于农村土地产权主体长期虚置，农民拥有的仅是土地使用权，难以分享农地转换成城市土地后所产生的级差地租；而且土地使用权流转受限，不能作为资产进入市场，保障功能难以转换为资本功能。但消除城乡间要素流转障碍尤其是允许农地进入市场也隐藏着巨大风险，包括对耕地乃至粮食安全的威胁，更重要的是，由于当前我国农村监督管理制度不健全，如果仅仅允许土地使用权流转而不采取相应的农村金融、监督、决策等改革配套措施，难以避免土地流转效益向农村权力群体集中而产生新的问题。

此外，由于全国范围内城镇化体制改革统一框架仍未形成，农民异地进城务工时，由于无法将建设用地指标或土地增值收益带到流入地，受益者主要是流出地政府，但实现这部分农民城镇化的成本却是由流入地政府支付，损益主体不一致，使得许多改革措施难以广泛推开。

（二）云南可以成为全国新型城镇化的试验区

1. 国家面向西南开放前沿战略的重要载体

根据党中央、国务院关于前沿战略的要求，力争经过 10 年的努力，到 2020 年把云南建设成为我国面向西南开放的战略通道、合作平台、产业基地、交流窗口、生态屏障，推动我国与东南亚、南亚的交流合作向更宽领域、更深层次、更高水平迈进，都要以城镇化为重要载体。特别是通道，一般都可以在沿线形成一批城市城镇，而城市城镇又成为通道的起点、终点与节点。这是古今中外经济社会发展的普遍规律。尊重并充分

利用这一规律，云南一方面要利用现有城市城镇的优势，坚决落实国家前沿战略决策，另一方面又要紧紧抓住前沿的机遇，加速实现省内城市化城镇化步伐。

2. 4060 千米沿边防线巩固的基地

云南地处祖国西南边陲。全省辖 16 个州市，129 个县（市、区），国土面积 39.4 万平方千米，与越南、老挝、缅甸三个国家接壤，边境线长 4060 千米，约占全国边境线的 1/5。而且，云南又是全国陆地边境线上人口最密集的省份，是典型的“人均收入低、人口高密度”的地区。通过发展沿边城镇，并以此为平台，主动推进边境经济合作区建设，是云南创造边境地区发展机会、提升沿边经济水平、实现“富民兴边”的重要突破口，以开放促发展，创造沿边开放奇迹的新机遇和新起点。

（三）新型城镇化对云南具有特殊意义

1. 与全国同步实现小康社会的突破口

从 2006 年“十一五”计划期始，云南与全国其他地区同步进入了全面建设小康社会阶段。全面建设小康社会，云南面临着城乡二元结构比全国固化、发展差距比全国大、贫困面比全国广、贫困程度比全国深、脱贫难度比全国艰巨等重大难题。要解决这些难题，突破口之一就在于实施城镇化，通过城镇化带动面临问题的解决。

2. 云南省跨越发展模式的优先选择

为缩短与国内发达地区的差距，云南制定并实施着加速发展工业和服务业为标志的跨越式发展的战略。而工业和服务业的加速发展，必须以人口集聚、科学技术、文化教育、医疗卫生、金融投资、交通运输等行业的发展为基础，从而自然而然地形成城市城镇化。以昆明市为中心的滇中城市群、以大理为中心的滇西城镇群、以蒙（自）个（旧）开（远）建（水）为中心的滇南城镇群建设，将承担起云南省发展的重任。这三大城市城镇群代表着一种新型城镇化道路的探索，推动云南省由经济文化大省向经济文化强省迈进。

3. 城乡统筹发展、消除二元结构的唯一正确道路

云南是全国 31 个省市自治区中经济二元结构最严重的省份，其中城乡居民收入差距长期稳定在 4:1 以上，而国际上通常把 2.5:1 作为城乡居民收入差距的警戒线。根据国际上的经验，解决城乡二元结构的唯一正确道路，只能是允许和鼓励生产要素在城乡之间自由流动。欧洲、北美的城市化过程中，没有发生特别严重的二元结构问题，最主要的原因，就是生产要素一直能够在城乡之间双向自由流动。我们要缩小城乡差别，提高城镇化质量，也必须加快建立健全城乡统一的要素市场，积极推动人口和资金、技术、知识、管理等生产要素双向流动。

4. 打赢扶贫攻坚战、接受易地搬迁移民的首选场所

2005 年，我们曾主持对易地搬迁移民扶贫进行调研，结果发现，在云南易地搬迁开发的迁入地中，有偏远农村、农场和城镇郊区三种场所，以城镇郊区的效果最好，农场次之。因此，作为全国易地搬迁扶贫开发任务最艰巨的省份，新型城镇化对于打赢扶贫攻坚战、接受易地搬迁移民扶贫具有特殊意义。

城镇郊区之所以成为接收易地搬迁扶贫开发的最好场所，主要在于其环境优于农场



和偏僻农村：一是可以享受到城镇文明。例如青年人可以利用节假日、晚上等休闲时间去城镇娱乐场所、商场购物，乃至与城镇社会交往；二是孩子就学方便。调查发现，很多移民家庭把子女是否能够方便就学放在家庭决策的非常重要的位置上。他们曾说，我们的上辈和我们自己这一代因贫穷，受教育少，没有出息，但我们不能让我们的下一代也上不起学。三是就医方便。调查中发现，几乎所有的贫穷农民家都曾出现过就不起医而导致的家庭成员死亡，在迁出地“上江湖庸医当”等悲剧。四是交通方便。几乎所有的易地搬迁农户在老家都有未搬迁的亲戚朋友，如遇探望，在城镇郊区当然方便。五是城镇存在着一些打工赚钱的机会与岗位，一旦碰上就可以及时抓住。六是城镇及其郊区信息传播畅通及时，有利于移民农户了解与学习党和政府的方针政策，接受农业科技知识，掌握市场贸易行情。七是城镇及其郊区党政机关、企事业单位多，各种人员流动大，移民农户觉得有安全感。例如，城镇较少出现像偏僻农村中横行乡里、欺压百姓的“乡霸”“村鬼”，农户受到了委屈、打击，有地方申诉控告，等等。

现行的把丧失生存条件需要易地搬迁的贫困农户搬迁到偏远农村的作法，如果不是实在处于无奈，无城镇或农场可以接受，那么，就是有点违背人类社会发展规律之嫌。把贫困农户往偏僻农村搬迁，不主张、不允许、不鼓励他们搬迁到城镇或郊区，这不但违背人类社会发展的规律，也是一大不公平，是封建等级制度的残毒。

二、云南新型城镇化现状分析

改革开放以来，云南与全国同步，伴随着工业化进程加速，城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978～2013年，城镇人口从375.7万人增加到1897.3万人，城镇化率从12.15%提升到40.48%，年均提高0.81个百分点；城市数量从4个增加到20个，建制镇数量从130个增加到583个，取得的成就举世瞩目。但是，在城镇化快速发展过程中，存在着的一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题，要比全国更为突出。

（一）主要做法

1. 思路逐步深化

云南省城镇化建设，经历了一个思路逐步深化的过程。2003～2005年，重点对城镇化布局做出安排，先后提出昆明市城市规划“一湖四环”和“一湖四片”的决策，并就滇西、滇东、滇南、滇中城市群规划做出部署。2005～2006年，提出了要高水平规划建设一批特色旅游名镇和把县城发展成中小城市；2008年，提出“做强大城市、做优中小城市、做特乡镇，做美农村”的工作思路，赋予了城乡建设发展新的内涵和要求。2011年，做出“保护坝区农田、建设山地城镇”的部署，按照“守住红线、统筹城乡、城镇上山、农民进城”的总体要求，探索具有云南特色的城镇化道路。2012年，提出滇中城市经济圈建设和“一区、两带、四城、多点”发展的战略部署，推动滇中城市一体化发展。2014年，颁布《云南省新型城镇化规划（2014～2020年）》，动员全省上下树立新理念、探索新路径、聚合新动力、实现新发展。

2. 科学规划先行

近几年来，全省城乡规划工作取得重要成果。《云南省城乡规划条例》于2013年颁布施行；《云南省城镇体系规划》按法定程序已上报国务院审批；滇中城市群、滇西城镇群、滇东北城镇群规划经省人民政府批准实施；滇东南城镇群和滇西南城镇群规划已经省级有关部门和专家审查；提前完成了13.15万个村庄规划编制任务；全省城镇化率到达40.48%。

3. 基础建设一盘棋

近几年来，重视统筹老城区、城市新区和产业园区协调发展。省委、省政府明确提出，没有产业支撑的城镇，建得再漂亮也是个“空壳”。不能把道路当成“拉链”随意开拉。使城市的天更蓝、水更清、环境更优美、空气更清新、人民更开心。

4. 城乡管理一体化

云南按照“三分建设，七分管理”的原则，克服短期行为，探索走出一条制度化、规范化和经常化的城乡管理新路子。运用信息化、电子化、数字化、网络化等现代管理手段，创新城市管理模式。从群众最关注的地方抓起，综合整治城乡人居环境，根治“脏、乱、差、堵”等问题，切实提高城乡群众的满意度。

（二）取得的主要成就

1. 城镇化率提升

1949年，云南省总人口1595万人，其中城市城镇人口76.56万人，城镇化率4.80%；到2013年，全省城镇化率达到40.48%；65年间平均每年增加0.55个百分点。目前，全省城市发展到19个，建制镇发展到583个（包括118个城关镇），城镇建成区面积达1458平方千米，城镇人口达到1704万人，基本形成以昆明特大城市为依托，以玉溪、曲靖、大理、红河区域中心城市，州（市）政府所在地和设市的城市、县城、中心集镇、边境口岸城镇为基础的城镇化发展格局。

2. 进城农民落户加快

2011年，省委提出的十年新增城镇人口1000万（即：2011~2015年每年120万，共计600万；2016~2020年每年80万，共计400万）的目标和任务。省直有关部门及时就转户过程中涉及的群众权益保障问题与国家有关部委进行了汇报请示、沟通协调，并结合省请求实际认真研究制订了有关政策措施，为转户工作的顺利推进提供了有力的支撑。截至2014年6月，全省城乡统筹转户总数达519万人，位居全国前列；在已转户人口中，在建制镇落户的占86.4%，在县城落户的占8.8%，呈现出就近转移、就近就业、就近落户、就近市民化的特征。全省户籍人口城镇化率从2011年的16.5%上升到27.3%，常住人口城镇化率从2011年的36.8%上升到40.48%。

3. 以滇中为代表的城市群初具规模

2011年以来，按照省委、省政府的要求，云南省全面启动了滇中、滇西、滇东北、滇东南、滇西南5个城镇群规划和滇西北城镇群规划编制报批工作，打造具有云南特色的城镇群。其中滇中城市群进展较快。滇中城市群定为：“云南发展的核心区，连接东南亚、南亚国家的陆路交通枢纽，面向东南亚、南亚对外开放的重要门户、区域性金融