

“十二五”江苏省重点图书出版规划项目
中国新型城镇化问题与对策研究丛书 | 主编 顾朝林

中国新型城镇化 战略及其推进策略

吴殿廷 杨春志 钱宏胜 著



STRATEGIES AND TACTICS OF
NEW URBANIZATION IN CHINA



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

“十二五”江苏省重点图书出版规划项目

中国新型城镇化问题与对策研究丛书

丛书主编 顾朝林

中国新型城镇化战略及其推进策略

STRATEGIES AND TACTICS OF NEW URBANIZATION IN CHINA

吴殿廷 杨春志 钱宏胜 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京 · 2014

内容提要

协调推进城镇化是我国的重大战略,本书在总结国内外城镇化发展经验教训的基础上,分析了传统城镇化面临的问题,考察了影响新型城镇化的因素,剖析了新型城镇化的内涵、特征、理论基础和主要类型,探索了我国四大板块(东部沿海地区、西部大开发地区、东北振兴地区和中部崛起地区)、民族地区、边境地区、资源枯竭地区和“大城小乡”、“小城大乡”地区新型城镇化的主要目标和推进策略。

本书可供政府部门、城市规划、区域规划、区域经济决策者使用,也可供大专院校相关专业师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城镇化战略及其推进策略/吴殿廷等著.

—南京:东南大学出版社,2014.5

(中国新型城镇化问题与对策研究丛书/顾朝林主编)

ISBN 978-7-5641-4894-2

I. ①中… II. ①吴… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 077569 号

书 名:中国新型城镇化战略及其推进策略

著 者:吴殿廷 杨春志 钱宏胜

责任编辑:孙惠玉 徐步政

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:陈 佳

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:兴化印刷有限责任公司

排 版:南京新洲制版有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:15.75 字数:345 千

版 次:2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-4894-2

定 价:49.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话:025-83791830)

代前言：新型城镇化救中国？

所谓新型城镇化，就是以科学发展观为指导，以人的全面发展为目的的城镇化，是遵循客观规律，全面、协调、可持续发展的城镇化，是与工业化、信息化和农业现代化协调发展的城镇化！

2001年北京论坛上，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨(Stiglitz)曾经预言，中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大课题。李克强总理也曾多个场合反复强调，中国未来几十年最大的发展潜力在城镇化。由此可以认为，新型城镇化是我国当前最大的战略，一定程度上甚至可以说，新型城镇化救中国。

从现代化的途径看，工业化和城镇化是任何国家或地区实现现代化的根本途径。但是，在中国，传统工业化已经走到尽头——资源、环境瓶颈难以彻底解决，新型工业化虽然能够一定程度上减缓资源环境的约束，但也遭遇新的困难——产能过剩！传统城镇化可以促进内需的扩大，但也难以为继——不公平、不协调、不可持续性越来越明显。耕地保护与城镇化建设用地之间的矛盾，提高城镇化率与农民进城落户积极性下降的矛盾，大城市过度拥挤与小城镇、小城市吸引力不足的矛盾……都难以解决。

从国家战略演变看，一般国家从起飞到实现现代化大体经历过如下三大战略的逐步演变，即“进口替代→出口导向→海外投资”。对于中国目前来说，进口替代战略基本过时；出口导向战略正遭遇贸易保护主义，且中国的劳动力优势正在丧失，其他优势尚待建立；海外投资能力还很有限，并受到传统大国的挤压。维持中国经济持续快速发展，这三大战略哪一个都靠不住。

从生产要素的比较优势及其配置看，资源、劳动力、资本、技术四大要素，中国目前都不具有绝对优势，但每个要素都有一定的比较优势，因此，仅靠其中的一两个要素很难维持较高的经济增长，必须把四大要素紧密地结合起来，这就需要通过城镇化来实现。

从中国现实需求和可能看，客观上，中国正处在城镇化高速发展时期，提高城镇化是必然趋势；主观上，地方财政严重依赖房地产，不搞好城镇化，地方政府将面临破产的威胁。而且从中国大政府小社会的治理结构看，不论是传统工业化还是新型工业化，政府都难有作为，而在推进新型城镇化中却可以大有可为。新型城镇化是扩内需、稳增长、保就业的最佳途径，是维持中国经济持续高速发展的根本措施。虽然我们不能说“只有新型城镇化才能救中国”，但若没有新型城镇化，中国的经济社会发展将遭遇严重困难。

当然，中国很大，各地区自然条件、历史文化和经济基础差别很大，在中国推进新型城镇化不能一个模式。要充分发挥中心城市和一般城市、大城市和中小城市及小城镇在产业集聚、人口集居、人地协调方面的独特作用，积极建设城市群，努力促进城乡一体和区域协调发展。

有鉴于此,在学习和借鉴国内外大量研究成果的基础上,我们提出了本书的主要论点,设计了全书的框架结构,组织人力撰写完成了这部书稿。

本书还得到了北京师范大学地理学与遥感科学学院及经济与资源研究院、中国城市科学研究会及《城市发展研究》编辑部和平顶山学院的大力支持。特此说明和致谢。

还要特别感谢的是东南大学出版社,特别是徐步政老师、孙惠玉老师,他们热心学术出版事业,无私奉献精神和严谨认真的态度,令我们感动。借本书出版之际,特向他们说一声谢谢!也祝出版社事业兴旺,成果倍出。

吴殿廷

2014 年于北京师范大学

目录

代前言:新型城镇化救中国? / 1

1 新型城镇化战略提出的背景和过程 / 1

1.1 我国城镇化进程的简要回顾 / 1

1.1.1 1949—1957 年城市化起步发展阶段 / 1

1.1.2 1958—1965 年城市化曲折发展阶段 / 1

1.1.3 1966—1978 年城市化停滞发展阶段 / 2

1.1.4 1979—1984 年城市化恢复发展阶段 / 3

1.1.5 1985—1991 年城市化稳步发展阶段 / 3

1.1.6 1992—2010 年城市化快速发展阶段 / 3

1.1.7 2011 年至今,新型城镇化阶段 / 4

1.2 传统城镇化模式所面临的巨大挑战 / 5

1.2.1 城镇化质量不高,根基不稳 / 5

1.2.2 土地制度和户籍制度是主要障碍 / 5

1.2.3 资源环境瓶颈越来越严重 / 6

1.3 新型城镇化战略的酝酿和提出 / 6

1.3.1 十六大提出走“中国特色城镇化道路” / 7

1.3.2 十六届五中全会胡锦涛总书记提出“四化” / 7

1.3.3 十七大确立“五化”,利用科学发展观推进新型城镇化 / 7

1.3.4 新型城镇化战略深入指导“十二五”规划 / 8

2 新型城镇化的内涵、特征和意义 / 10

2.1 西方发达国家的城镇化战略 / 10

2.1.1 英国城市化发展模式和主要经验 / 10

2.1.2 德国城市化发展模式和主要经验 / 13

2.1.3 美国城市化发展模式和主要经验 / 16

2.2 拉美国家的城镇化战略 / 19

2.2.1 巴西城市化发展模式和主要经验 / 19

2.2.2 拉美国家城市化发展模式和主要经验 / 21

2.3 东亚国家的城镇化战略 / 23

2.3.1 日本城市化发展模式和主要经验 / 23

2.3.2 韩国城市化发展模式和主要经验 / 26

2.4 国外城镇化经验教训对我国的启示 / 28

2.4.1	城市化的典型模式	/ 28
2.4.2	典型国家城市化的主要经验	/ 28
2.4.3	典型国家城市化的主要教训	/ 31
2.5	中国新型城镇化的本质内涵及主要特征	/ 34
2.5.1	国内学者关于新型城镇化内涵的探索	/ 34
2.5.2	新型城镇化的本质内涵	/ 36
2.5.3	新型城镇化的主要特点	/ 36
2.6	我国当前实施新型城镇化的特殊意义	/ 37
2.6.1	城镇化是中国现代化的必由之路	/ 38
2.6.2	中国城镇化步入转型发展新阶段	/ 38
2.6.3	公平共享、集约高效是保证城镇化可持续发展的必由之路	/ 40
3	新型城镇化的理论基础	/ 41
3.1	田园城市 and 城市化理论	/ 41
3.1.1	田园城市理论	/ 41
3.1.2	城市化理论	/ 43
3.2	生态城市 and 可持续发展理论	/ 47
3.2.1	生态城市理论	/ 47
3.2.2	可持续发展理论	/ 49
3.2.3	生态文明建设理论	/ 50
3.3	新型工业化和产业集群理论	/ 51
3.3.1	循环经济理论	/ 51
3.3.2	新型工业化理论	/ 54
3.3.3	产业集群理论	/ 55
3.3.4	产城融合互动理论	/ 56
3.3.5	数字城市和智慧城市理论	/ 58
3.4	科学发展观与五个统筹理论	/ 62
3.4.1	科学发展观	/ 62
3.4.2	五个统筹是实现科学发展的关键	/ 63
4	新型城镇化战略的主要类型	/ 66
4.1	基于人地关系的新型城镇化战略	/ 66
4.1.1	全面建设宜居城市和生态城市	/ 66
4.1.2	推广建设城乡循环经济	/ 69
4.2	基于产城关系的新型城镇化战略	/ 73
4.2.1	“三化互动”内涵和意义	/ 73
4.2.2	“三化”协调发展的原则	/ 74
4.2.3	“三化”统筹协调发展的途径	/ 75

4.3	基于城乡关系的新型城镇化战略	/ 77
4.3.1	城乡协调发展的基本要求	/ 77
4.3.2	城乡统筹中的体制与机制创新	/ 78
4.3.3	政府统筹城乡协调发展的任务	/ 79
4.4	基于城市等级规模关系的城镇化战略	/ 80
4.4.1	我国城镇化过程中城镇体系战略的变化	/ 80
4.4.2	新型城镇化建设中的城市群战略	/ 82
5	新型城镇化的实施和评价	/ 83
5.1	推进新型城镇化所面临的挑战	/ 83
5.1.1	耕地保护与城镇化建设用地之间的矛盾	/ 83
5.1.2	提高城镇化率与农民进城落户积极性下降的矛盾	/ 83
5.1.3	大城市过度拥挤与小城镇、小城市吸引力不足的矛盾	/ 84
5.2	新型城镇化建设的目标与任务	/ 85
5.2.1	主要目标	/ 85
5.2.2	主要任务	/ 85
5.2.3	加大改革创新力度,加快推进新型城镇化进程	/ 90
5.3	产城互动推动新型城镇化	/ 90
5.3.1	园区是产城一体发展的理想载体	/ 91
5.3.2	园区与城市互动发展的阶段性变化规律	/ 92
5.3.3	园区与城市空间关系及其变化	/ 94
5.3.4	促进园区与城市互动发展的对策和措施	/ 96
5.4	改革开放以来我国城镇化质量评价	/ 97
5.4.1	评价指标及数据处理方式	/ 97
5.4.2	单项指标的变化	/ 99
5.4.3	综合评价结果	/ 101
5.5	我国各地区新型城镇化进程评价	/ 102
5.5.1	评价对象	/ 102
5.5.2	评价方法	/ 106
5.5.3	评价结果	/ 107
5.5.4	各地区新型城镇化态势与传统城镇化水平之间关系的讨论	/ 109
6	东部沿海地区新型城镇化战略的实施	/ 110
6.1	东部沿海地区新型城镇化的一般策略	/ 110
6.1.1	东部沿海地区基本情况	/ 110
6.1.2	东部沿海地区城镇化现状特点和主要问题	/ 112
6.1.3	东部沿海地区新型城镇化的一般策略	/ 116
6.2	浙江省宁波市城镇化现状及主要问题	/ 121

6.2.1	宁波市基本情况	/ 121
6.2.2	宁波市城镇化现状	/ 121
6.3	宁波市新型城镇化的目标与策略	/ 124
6.3.1	新型城镇化的指导思想和主要目标	/ 124
6.3.2	主要对策措施	/ 125
7	东北振兴地区新型城镇化战略的实施	/ 133
7.1	东北振兴地区新型城镇化的一般策略	/ 133
7.1.1	东北地区及政策背景	/ 133
7.1.2	东北地区城镇化发展态势	/ 134
7.1.3	东北地区新型城镇化的模式选择	/ 135
7.1.4	东北地区新型城镇化的发展对策	/ 135
7.2	沈阳经济区城镇化现状及主要问题	/ 136
7.2.1	沈阳经济区基本情况	/ 136
7.2.2	沈阳经济区城镇化现状及问题	/ 137
7.3	沈阳经济区新型城镇化的主要目标与策略	/ 139
7.3.1	新型城镇化的主要目标	/ 139
7.3.2	新型城镇化推进方式	/ 139
7.3.3	新型城镇化推进策略	/ 140
8	中部崛起地区新型城镇化战略的实施	/ 142
8.1	中部地区城镇化的特征与挑战	/ 142
8.1.1	中部崛起地区城镇化的主要特征	/ 142
8.1.2	中部崛起地区城镇化的未来趋势与挑战	/ 143
8.2	中部崛起地区新型城镇化的一般策略	/ 146
8.2.1	中部崛起战略概述	/ 146
8.2.2	中部地区推进新型城镇化的对策和措施	/ 146
8.3	湖南省推进新型城镇化和城乡一体化的战略部署	/ 149
8.3.1	指导思想和目标任务	/ 149
8.3.2	坚持规划引领,推进城乡规划一体化	/ 150
8.3.3	构建新型城镇体系,推进城乡建设一体化	/ 151
8.3.4	统筹城乡生产力布局,推进城乡产业发展一体化	/ 152
8.3.5	加强生态环境建设与保护,推进城乡生态环境一体化	/ 153
8.3.6	加快公共产品向农村延伸,推进城乡公共服务一体化	/ 154
8.3.7	破除城乡二元体制,推进城乡社会管理一体化	/ 155
8.3.8	加快推进新型城镇化和城乡一体化的对策措施	/ 155
8.4	武汉市加快推进新型城镇化	/ 157
8.4.1	武汉市城镇化现状特点	/ 157

8.4.2	武汉市在推进新型城镇化中所取得的初步成绩	/ 157
8.4.3	武汉市新型城镇化推进中存在的主要问题与困难	/ 159
8.4.4	武汉市进一步推进新型城镇化的主要策略	/ 160
9	西部大开发地区新型城镇化战略的实施	/ 162
9.1	西部大开发地区新型城镇化的一般策略	/ 162
9.1.1	西部大开发及其战略背景	/ 162
9.1.2	影响西部地区城镇化发展的关键问题	/ 163
9.1.3	西部地区新型城镇化的模式选择	/ 166
9.1.4	西部大开发地区新型城镇化的一般策略	/ 168
9.2	甘肃省酒泉市城镇化现状及主要问题	/ 169
9.2.1	酒泉市概况	/ 169
9.2.2	酒泉市城镇化现状	/ 170
9.3	酒泉地区新型城镇化的主要目标与策略	/ 173
9.3.1	新型城镇化的主要目标	/ 173
9.3.2	新型城镇化建设的路径	/ 174
9.3.3	新型城镇化建设的对策	/ 175
10	资源型城市新型城镇化战略的实施	/ 177
10.1	资源枯竭型城市新型城镇化的一般策略	/ 177
10.1.1	资源型城市与资源枯竭型城市	/ 177
10.1.2	推进资源枯竭型城市的新型城镇化	/ 179
10.1.3	资源枯竭型城市新型城镇化的模式选择	/ 181
10.1.4	资源枯竭型城市新型城镇化的一般策略	/ 181
10.2	河南省灵宝市城镇化现状及主要问题	/ 183
10.2.1	灵宝市的基本情况	/ 183
10.2.2	城镇化现状及存在问题	/ 183
10.3	灵宝市新型城镇化的主要目标与策略	/ 185
10.3.1	新型城镇化的总体目标	/ 185
10.3.2	新型城镇化的主要途径	/ 185
10.3.3	新型城镇化的推进策略	/ 186
11	民族地区新型城镇化战略的实施	/ 188
11.1	民族地区新型城镇化的一般策略	/ 188
11.1.1	民族地区及其特点	/ 188
11.1.2	民族地区城镇化的现状	/ 189
11.1.3	民族地区新型城镇化的一般策略	/ 190
11.2	新疆地区城镇化现状及主要问题	/ 191

11.2.1	新疆地区概况	/ 191
11.2.2	新疆地区城镇化现状及主要问题	/ 192
11.3	新疆地区新型城镇化的主要目标与策略	/ 194
11.3.1	新疆地区城镇化的主要目标	/ 194
11.3.2	新疆地区新型城镇化的路径	/ 195
11.3.3	新疆地区新型城镇化的一般策略	/ 195
12	边疆边境地区新型城镇化战略的实施	/ 197
12.1	边疆边境地区新型城镇化的一般策略	/ 197
12.1.1	我国的边疆边境地区	/ 197
12.1.2	边疆边境地区城镇化现状及问题	/ 197
12.1.3	边疆边境地区新型城镇化的策略	/ 199
12.2	吉林省延边地区城镇化现状及主要问题	/ 200
12.2.1	吉林省延边地区概况	/ 200
12.2.2	吉林省延边地区城镇化现状及问题	/ 200
12.3	延边地区城镇化的主要目标与策略	/ 204
12.3.1	延边地区城镇化的主要目标	/ 204
12.3.2	延边地区新型城镇化的路径	/ 204
12.3.3	延边地区新型城镇化的主要策略	/ 205
13	“大城小乡”地区新型城镇化战略的实施	/ 208
13.1	“大城小乡”地区推进新型城镇化的一般策略	/ 208
13.1.1	马拉车原理	/ 208
13.1.2	策略要点	/ 208
13.2	北京市城镇化现状及主要问题	/ 209
13.2.1	北京市城镇化进程的简要回顾	/ 209
13.2.2	北京市推进新型城镇化面临的主要挑战	/ 210
13.2.3	北京城乡统筹发展态势分析	/ 211
13.3	北京市新型城镇化的主要目标与策略	/ 216
13.3.1	以“三个北京”为着力点推进北京新型城镇化进程	/ 216
13.3.2	在世界范围内统筹配置资源,建设世界城市	/ 218
13.3.3	统筹城乡协调发展,推进城乡一体化	/ 225
14	“小城大乡”地区新型城镇化战略的实施	/ 227
14.1	“小城大乡”地区新型城镇化的一般策略	/ 227
14.1.1	“小城大乡”地区及其城镇化特点	/ 227
14.1.2	“小城大乡”地区新型城镇化的一般策略	/ 227
14.2	安徽省城镇化现状及主要问题	/ 228

14.2.1	安徽省概况	/ 228
14.2.2	安徽省城镇化现状及主要问题	/ 229
14.3	安徽省新型城镇化的主要目标与策略	/ 232
14.3.1	安徽省新型城镇化目标	/ 232
14.3.2	安徽省新型城镇化路径	/ 232
14.3.3	安徽省新型城镇化策略	/ 234
图片来源	/ 237	
表格来源	/ 238	

1 新型城镇化战略提出的背景和过程^①

21 世纪是一个新的城市世纪,现在世界人口的一半以上居住在城市,并继续保持快速上升的势头,发展中国家城市人口增长更为迅猛。这个历史性变革不仅在于人们如何生活,而且在于他们生活在哪里。作为世界上最大的发展中国家,中国城市化进程及其实施的城市化战略越来越受到国际社会的广泛关注。中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题^②。

1.1 我国城镇化进程的简要回顾

人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程,表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。城镇化也是城镇文明形成和扩散的过程,它伴随着工业化、现代化的进步过程。在这个过程中,人口逐渐向城镇转移,就业逐渐倾向非农产业,社会生产率逐渐提高,人均收入水平明显改善。

新中国成立以来,特别是 1952 年开始进入“一五”计划以来,中国的城镇化,经过曲折艰难发展历程,逐渐进入正常轨道,并在国家经济社会发展中发挥着越来越重要的作用,详见表 1-1。60 多年的历程,大体可以划分为 6 个阶段。

1.1.1 1949—1957 年城市化起步发展阶段

1949 年 3 月,中国共产党七届二中全会明确指出:“从现在起,开始了由乡村到城市并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村转移到了城市。”1952 年,毛泽东等人在《一九五三年至一九五七年计划轮廓(草案)》及其总说明,以及《关于编制 1953 年计划及长期计划纲要的指示》等文件中明确指出,“工业建设以重工业为主,轻工业为辅”,“五年建设的中心环节是重工业”。

此阶段的主要特点是:实施重工业优先发展战略,优先发展资源型城市。效果是:城市数量由 1949 年的 69 座增长到 1957 年的 176 座;城镇人口由 5 765 万人上升到 9 949 万人,城市化率由 10.64% 上升到 15.39%。

1.1.2 1958—1965 年城市化曲折发展阶段

1958—1960 年城镇数量和城市化率迅速提高。1958 年 5 月,中共八大二次会议正式通过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线,并提出使中国在主要工业产品产量方面 10 年内超过英国,15 年内赶上美国(即所谓的“超英赶美”)。会后,全国各条战线掀起了“大跃进”、“全民大炼钢铁”和“人民公社化”运动的高潮。

① 本章由吴殿廷执笔完成。

② 诺贝尔经济奖获得者斯蒂格利茨(Stiglitz)2001 年 7 月在世界银行中国代表处发言。

表 1-1 1952 年以来我国城镇化的基本情况

年份	年末总人口(万人)	城镇人口(万人)	城镇化率(%)	工业化率(%)	非农比率(%)	非农就业比(%)	人均 GDP(元/人)
1952	57 482	7 162	12.46	17.64	50.50	16.46	119
1955	61 465	8 285	13.48	21.01	46.26	16.73	150
1960	66 207	13 076	19.75	39.00	23.38	34.25	218
1965	72 538	13 042	17.98	31.85	37.94	18.40	240
1970	82 992	14 424	17.38	36.76	35.22	19.23	329
1975	92 420	16 030	17.34	41.53	32.40	22.83	381
1980	98 705	19 140	19.39	43.9	69.8	31.3	463
1985	105 851	25 094	23.71	38.3	71.6	37.6	858
1990	114 333	30 195	26.41	36.7	72.9	39.9	1 644
1995	121 121	35 174	29.04	41.0	80.0	47.8	5 046
2000	126 743	45 906	36.22	40.4	84.9	50.0	7 858
2005	130 756	56 212	42.99	41.8	87.9	55.2	14 185
2010	134 091	66 978	49.95	40.0	89.9	63.3	30 015
2011	134 735	69 079	51.27	39.9	90.0	65.2	35 181

注：① 1981 年及以前数据为户籍统计数；1982、1990、2000、2010 年数据为当年人口普查数据推算数；其余年份数据为年度人口抽样调查推算数据。

② 总人口和按性别分人口中包括现役军人，按城乡分人口中现役军人计入城镇人口。

这些运动使中国工业化盲目地快速发展。1961—1965 年由于严重的自然灾害、城乡经济的衰退和调整方针的实施，城镇数量和城市化率急剧下降。

这一阶段的主要特点是：盲目加快工业化，特别是重工业化，严格限制城市人口。后果是：城市数量由 1958 年的 176 座增长到 1960 年的 208 座，之后到 1965 年下降到 171 座；城镇人口由 1958 年的 10 271 万人，上升到 1960 年的 13 076 万人，之后到 1963 年下降到 11 646 万人；城市化率由 1958 年的 16.25% 上升到 1960 年的 19.75%，之后到 1965 年下降为 17.98%。

1.1.3 1966—1978 年城市化停滞发展阶段

1966 年开始的“文化大革命”造成了国民经济的长期徘徊不前。大批干部、专业技术人员、青年学生以至城市居民在“不在城里吃闲饭”的口号带动下，被动员“上山下乡”，接受贫下中农再教育，另有大批干部被强制性地迁往农村（走“五七”道路），仅中

央、国务院所属各部委及豫、赣、鄂、辽、吉、黑等 18 个省共创办“五七”干校 106 所,下放的干部、家属达 10 余万人^①。城市化进程则因此受阻。

此阶段的特点是:政治运动成为社会活动中心,工农业生产停滞不前。结果是:整整 13 年间,城市数量由 1966 年的 175 座仅增长到 1978 年的 193 座;城镇人口由 13 313 万人上升到 17 245 万人,城市化率基本没有任何变化,平均在 17.00% 左右。

1.1.4 1979—1984 年城市化恢复发展阶段

1978 年十一届三中全会拉开农村经济体制改革序幕,约 2 000 万“上山下乡”的知识青年和下放干部返城,高考的全面恢复和迅速发展也使得一批农村学生进入城市。城乡集市贸易的开放和迅速发展,使得大量农民进入城市和小城镇,出现大量城镇暂住人口。这个时期开始崛起的乡镇企业也促进了小城镇的发展。政府采取了一系列政策,如提高城市维护和建设费用等,从此结束了城市建设多年徘徊的局面。

此阶段的特点是:农村体制改革和工业化推动城市化发展,呈现“先进城后建城”特征。后果是:城市数量由 1979 年的 203 座增长到 1984 年的 300 座;城镇人口由 19 495 万人上升到 24 017 万人,城市化率由 1979 年的 18.96% 上升到 1984 年的 23.01%。

1.1.5 1985—1991 年城市化稳步发展阶段

1984 年 5 月,中共中央和国务院决定进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海 14 个沿海港口城市。中国农民创造了“离土不离乡、进厂不进城”的农村工业化模式之后,又形成了“离土又离乡、进厂又进城”的小城镇化模式。但是,这一阶段农民进城还存在很多限制和障碍,并未进入快速发展阶段。

此阶段的特点是:乡镇企业和城市改革双重推动城市化,这个阶段以发展新城镇为主,沿海地区出现了大量新兴的小城镇。结果是:城市数量由 1985 年的 324 座增长到 1991 年的 479 座;城镇人口由 25 094 万人上升到 31 203 万人,城市化率由 23.71% 上升到 26.94%。建制镇的数量由 1985 年的 9 140 个上升到 1991 年的 12 455 个。

1.1.6 1992—2010 年城市化快速发展阶段

1992 年,中共中央、国务院又决定对五个长江沿岸城市,东北、西南和西北地区 13 个边境市、县,11 个内陆地区省会(首府)城市实行沿海开放城市的政策。党的十四大报告指出,要继续办好经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区。

1993 年 10 月,建设部召开全国村镇建设工作会议,确定了以小城镇建设为重点的村镇建设工作方针,提出了到 20 世纪末中国小城镇建设发展目标。1998 年 10 月,中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,进一步提升了发展小城镇

^① 百度知道. <http://zhidao.baidu.com/link?url=w3H4HIeo5MB4iNNLi77WL-is-QiZc-i371M9YEIKsv-1m6lxzlYaMtEi4lt41FLEDYcfWRL6tkmp16fjTOK8ka>

的重要地位。充分认识小城镇发展战略的优势和劣势后,中共十六大提出“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色城镇化道路”,中国城市化进入到一个新的发展阶段。同时对于农村剩余劳动力,国家采取鼓励和支持农民向城市流动,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。

这一时期的特点是:建立社会主义市场经济体制的改革推动城镇化,大中小城市和小城镇协调发展的新政策,鼓励和支持农民进城务工,城市化进程进入快速推进、全面发展的新阶段。结果是:城市数量由 1992 年的 517 座增长到 2010 年的 661 座;城镇人口由 32 175 万人上升到 66 978 万人,城市化率由 27.46% 上升到 49.95%,建制镇的数量由 14 539 个上升到 19 410 个。

1.1.7 2011 年至今,新型城镇化阶段

2011 年以后,特别是党的十八大以来,党中央国务院特别重视城镇化问题,提出了新型城镇化战略,强调要走以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的城镇化道路,要坚持大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共

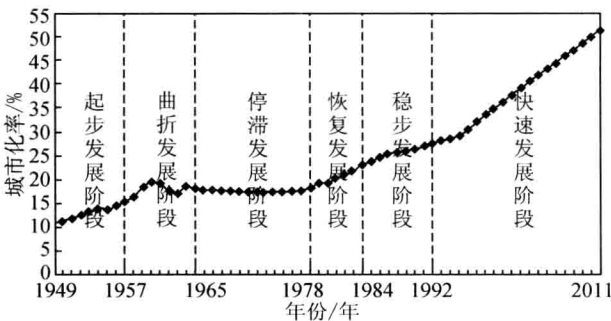


图 1-1 中国城市化进程示意图

进,不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,着眼农民,涵盖农村,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济社会发展,实现共同富裕。

综上,如果将各个时期的城市化发展水平取平均,则可以得到中国各阶段城市化发展水平,如图 1-1 和表 1-2 所示。

表 1-2 中国各阶段城市化发展水平

城市化发展阶段	平均城镇人口 (万人)	平均城镇化率 (%)	平均市数量 (座)	平均城镇数量 (座)
起步发展阶段(1949—1957)	7 691.44	12.95	152.33	—
曲折发展阶段(1958—1965)	12 283.38	18.03	185.88	—
停滞发展阶段(1966—1978)	15 085.46	17.47	180.92	—
恢复发展阶段(1979—1984)	20 292.50	20.71	245.33	3 424.83
稳步发展阶段(1985—1991)	28 390.43	25.24	398.50	10 747.13
快速发展阶段(1992—2010)	48 245.63	37.75	645.21	18 823.32
新型城镇化发展阶段 (2011 年至今)	70 131	51.27	655	19 683

1.2 传统城镇化模式所面临的巨大挑战

从1978年到2011年,城镇人口从1.51亿人增加到7.01亿人,城镇化率从17.47%提升到51.27%,虽然从表面上看,中国城镇化建设已经达到世界平均水平,但背后潜藏的诸多矛盾、问题也日益凸显。

1.2.1 城镇化质量不高,根基不稳

目前中国城镇化率统计是以常住人口计算,按照这样的算法已经突破了50%,但如果按照城镇户籍的人数,按照政府提供的教育、医疗、社会保障等公共服务水平来说,中国的城镇化率大概只有35%~36%。官方统计的数据包括了在城镇打工的2.6亿的农民工,但这些人中,真正在城市购房的还不足1%;大约有1.59亿在城市工作半年以上的农民工及其家属处于“半市民化”状态。

中国的城镇化目前走到一个关键时期,就是要进入到从数量增长向质量提升的转折时期。今后中国的城镇化速度不会像前几年那样快,即每年提高1.3~1.5个百分点。城镇化的速度要逐渐慢下来,可能会降到每年0.8~1.0个百分点。这是因为,城镇化自身是有规律的,即诺索姆曲线规律。城镇化率从30%到70%过程中,是快速发展阶段,但在这个阶段内,又可以划分成几个时期,即从30%到50%是加快发展时期,从50%到70%是减缓发展时期。我们现在是52%左右,已经跨过拐点。目前要兼顾城镇化的质量和速度,质量方面因为问题多,更需要加强。

1.2.2 土地制度和户籍制度是主要障碍

要保证中国城市化质量和稳定发展、持续发展,现在面临很多难题。制度上、经济上、基础设施建设上、管理上都有很多问题。

首先是受户籍的限制。目前处于“半市民化”状态的农民工,享受不到城市的教育、医疗、社保、住房等服务,官方统计的超过50%城镇化率实际上是半截子的城镇化,户籍制度背后反映的是城乡差距、地区差距和工农差距。如果户籍制度改革能较快到位,将为实现中共十八大提出的收入倍增目标提供良好的机遇,会推动中国经济继续高速增长10年甚至20年,否则,则会进一步拉大城乡差距,带来更大的社会矛盾。

中国实行城乡二元户籍管理已经50多年了,由于上世纪80年代未能同步推进户籍制度改革,现在积累的矛盾和问题已经十分严重,当务之急是能够把攻坚的改革和阻力较小的改革分头推进,比如,目前举家迁徙到城镇的外来农村人口就有4000万人,如果能够先让这批人真正市民化,这样,既可以减少城市户籍制度改革压力,也会彻底解决长期积累的矛盾。

其次是土地和住房制度的制约。现行的土地制度是推进新型城镇化建设的最大障碍。由于城乡差距很大,农民工在城市买不起房子,很多人挤在一块,住的是“老鼠窝”、“鸽子笼”,而他们老家的房子无人居住,耕地荒芜,村子都变成了“空心村”,这是对土地资源的极大浪费。土地改革应该尽快破除政府垄断征地,实行同地同权同利,