

ZHONGGUO

XINXING CHENGZHENHUA ZHILU

中国新型 城镇化之路

广德福 / 著

人民日报出版社

014062353

F299.21

162

中国新型 城镇化之路

广德福 / 著



人民日报出版社



北航

C1749522

F299.21
162

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新型城镇化之路 / 广德福著. —北京: 人民日报出版社, 2014.5
ISBN 978-7-5115-2606-9

I. ①中… II. ①广… 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 089427 号

书 名: 中国新型城镇化之路

著 者: 广德福

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 曹 腾 赖凌丽

封面设计: 主语设计

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369509 65369510 65369846

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369515

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫瑞兴印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 290 千字

印 张: 19.5

版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-2606-9

定 价: 49.80 元

党的十八大报告明确指出，“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。党的十八届三中全会的决定提出：“必须健全体制机制，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，让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果。”中国城镇化发展路径正确，有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕。美国著名经济学家斯蒂格利茨早就预言“中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类 21 世纪的两件大事”。新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展基本特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的核心在于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。改革开放以来，我国城镇化发展速度加快。城镇化率从改革开放初期的 18%，增加到目前的 53% 以上。

要实现“四化”同步发展，解决好农业、农村、农民问题是关键。发展新型城镇化，农业人口有序转移并成为真正市民是核心。现阶段，起码要解决四个问题：第一，就业问题。据统计，城镇全部就业人口不到3.8亿人，而这些人在国有部门就业的不到0.7亿人，也就是说，80%以上的城镇就业要依靠非国有部门。所以，在政策上一定要让非国有部门和国有部门获得平等的政策条件和制度环境，促进其更好更快发展，从而解决农民工的就业问题。第二，住房问题。就要改善农民工流入地的住房和基础设施条件，让他们跟当地城镇居民一样享受公租房、廉租房，要按照三中全会的决定加快使进城落户农民纳入城镇住房体系。第三，社会保障问题。2014年春节假期后的第一个工作日，国务院常务会议审议通过了城乡居民的社会养老保障并轨的决定，这意味着逐步实现城乡居民基本社会保障均等化迈出了关键一步。第四，子女教育问题。目前，随农民工父母进入城镇并且年龄在义务教育阶段的农村孩子超过1300万，这已相当于城镇义务教育阶段孩子的总量，但只相当于农村义务教育阶段孩子数量的10%，因此，统筹城乡义务教育，资源均衡配置的步伐必须加快。

严格来说，新型城镇化这个概念是在这一两年才逐渐形成被大家接受的。2013年12月份，中央城镇化工作会议召开，这个概念得到了进一步明确。农业部机关广德福同志长期关注我国“三农”问题和中国城镇化发展，早在2007年就较系统地提出了中国特色城镇化的概念框架，这是非常难能可贵的。他的这本专著提出，中国城镇化是推进农业转移人口市民化和农业现代化的过程。在这个过程中，农民科学文化素养的提高是关键，农业产业化是支撑，物质文明、精神文明和政治文明建设是标志，农民民生的改善、生活方式的转变和幸福指数的提升是目的。新型城镇化就是以人为核心的城镇化。广德福同志这本书的出版，将为学术界和政策届提供

有价值的参考资料，我读了书稿后也感到深受启发。同时衷心希望国内从事“三农”问题研究的专家学者及从事“三农”工作的干部能加强学习思考，大兴调查研究之风，察民情接地气，为健全城乡发展一体化体制机制出谋划策，为实现中华民族伟大复兴的中国梦添砖加瓦！

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任

A handwritten signature in black ink, reading '陈锡文' (Chen Weixian). The signature is written in a cursive, flowing style.

二〇一四年五月

CONTENTS | 目录

摘 要 // 001

第一章 导言 // 005

一、研究目的与意义	005
二、相关文献的简要综述	007
三、本书的理论基础与方法论	010
四、技术路线与本书特色	013

第二章 理论框架构建 // 016

第一节 中国城镇化道路研究综述	016
一、小城镇优先发展论	017
二、大城市优先发展论	018
三、中等城市优先发展论	019
四、大、中、小城市并举的多元发展论	019
五、文献评述	020
第二节 中国特色城镇化发展道路	021
一、中国城镇化发展的历史进程	021

二、中国城镇化发展的特殊性	037
---------------------	-----

第三节 基于中国特色的城镇化模型：一个新框架	049
------------------------------	-----

一、农村人口向非农产业的转移	050
----------------------	-----

二、非农就业人口向城镇人口转变——“人”的城镇化	052
--------------------------------	-----

三、少数一步到位的市民化	053
--------------------	-----

第三章 中国特色城镇化的本质与哲学分析 // 055

第一节 城镇化与城市化	055
-------------------	-----

一、城镇与城镇化	055
----------------	-----

二、城市与城市化	057
----------------	-----

三、城镇化与城市化	058
-----------------	-----

四、苏南模式——城镇化发展路径	059
-----------------------	-----

第二节 城镇化发展与社会进步	061
----------------------	-----

一、城镇化与经济发展	062
------------------	-----

二、城镇化与工业化	062
-----------------	-----

三、城镇化与农业现代化	064
-------------------	-----

四、城镇化与制度创新	065
------------------	-----

五、城镇化发展与政府作用	067
--------------------	-----

六、城镇化与资源利用	069
------------------	-----

七、城镇化与人的发展	069
------------------	-----

第三节 理想城镇与城镇理想	071
---------------------	-----

一、理想城镇	071
--------------	-----

二、构建理想城镇	073
----------------	-----

三、城镇文化与城乡文化一体化	077
----------------------	-----

第四章 中国特色城镇化：要素配置与动力机制 // 080

第一节 劳动力要素配置与城镇化	080
一、农村剩余劳动力转移与城镇化进程	080
二、城乡二元劳动力市场对城镇化进程的影响方式	088
第二节 资本要素配置与城镇化	092
一、资本要素的政府配置对城镇化进程的影响	092
二、资本要素的金融配置对城镇化进程的影响	095
第三节 土地市场分析与土地资源配置	097
一、城镇化进程中的土地市场供求分析及市场导向的土地 资源流转	097
二、利益驱动的农地非农化进程	102
第四节 技术进步与城镇化	105
一、城市技术进步对城镇化进程的影响	106
二、农村技术进步对城镇化进程的影响	107
三、城市和农村技术同步发展对城镇化进程的影响	108
第五节 工业化、农业现代化、信息化——中国特色城镇化 发展的综合动力机制	108
一、农业现代化与城镇化	109
二、产业结构演进与城镇空间演化	114
三、产业功能变迁与城镇成长机理	115
四、产业集聚与城镇扩展机制	117
五、经济全球化与城镇化	118
六、城镇化动力机制的连续统一模式	121

第五章 中国特色城镇化：发展评价与动态监测 // 123

第一节 评价指标体系构建与测算	124
一、城镇化评价指标体系构建方法	124
第二节 动态监测系统与城镇化边界	150
一、城镇化动态监测系统	150
二、城镇化边界	154
第三节 案例与小结	155
一、云和“小县大城”发展战略的基本内涵	156
二、云和实施“小县大城”发展战略取得的实践成效:	158
三、云和“小县大城”发展战略的基本经验	159
四、云和“小县大城”发展战略的借鉴意义	161

第六章 成功与代价：中外城镇化历程的回顾与反思 // 164

第一节 世界城镇化历程的回顾与评价	164
一、世界城镇化发展的历史阶段	164
二、世界城镇化类型	171
第二节 发达国家与发展中国家的城镇化比较	175
一、发达国家的城镇化	175
二、发展中国家的城镇化	180
三、发达国家与发展中国家城镇化进程比较	186
第三节 中国与世界典型城镇化模式国家比较	187
一、制度、结构、发展历程的总体比较	187
二、与美国的比较	196
三、与印度的比较	200

第四节 新中国成立以来我国城镇化道路的反思	207
-----------------------------	-----

第七章 中国特色城镇化道路与模式选择 // 210

第一节 中国特色城镇化的选择：权利的城乡一体化	210
-------------------------------	-----

一、积极稳妥有序推进城镇化	210
---------------------	-----

二、权利的城乡一体化	211
------------------	-----

第二节 中国城镇化道路：人口城镇化、乡村城镇化与 城市现代化	218
---	-----

一、人口城镇化	219
---------------	-----

二、乡村城镇化	223
---------------	-----

三、城市现代化	228
---------------	-----

第三节 中国城镇化模式：阶段性、多元化与和谐发展	232
--------------------------------	-----

一、阶段性	233
-------------	-----

二、多元化	236
-------------	-----

三、和谐发展	240
--------------	-----

第八章 附录 // 244

第一节 地票制度（以重庆为例）	244
-----------------------	-----

一、地票源起和性质	244
-----------------	-----

二、地票制度的功能	245
-----------------	-----

三、地票制度面临的问题	247
-------------------	-----

四、地票制度完善建议	248
------------------	-----

第二节 耕地占补平衡制度	250
--------------------	-----

一、我国耕地占补平衡制度的演进	250
-----------------------	-----

二、耕地占补平衡制度存在的问题	251
-----------------------	-----

三、完善耕地占补平衡制度的实践探索及改革诉求	253
------------------------------	-----

四、改革和完善耕地占补平衡制度的建议	254
--------------------------	-----

第三节 小城镇发展规划案例	256
---------------------	-----

一、发达地区特大型城镇——以广东省中山市小榄镇为例	256
---------------------------------	-----

二、产业转型城镇——以广州市大岗镇为例	258
---------------------------	-----

三、大城市郊区城镇——以上海市练塘镇为例	261
----------------------------	-----

第四节 国家新型城镇化规划（2014—2020年）	263
---------------------------------	-----

一、规划背景	264
--------------	-----

二、指导思想和发展目标	269
-------------------	-----

三、有序推进农业转移人口市民化	271
-----------------------	-----

四、优化城镇化布局和形态	275
--------------------	-----

五、提高城市可持续发展能力	279
---------------------	-----

六、推动城乡发展一体化	287
-------------------	-----

七、改革完善城镇化发展体制机制	290
-----------------------	-----

八、规划实施	295
--------------	-----

后 记 // 297

摘 要

城镇化是“由于社会生产力的发展而引起的城镇数量增加及其规模扩大,人口向城镇集中,城镇物质文明和文化不断扩散,区域产业结构不断转换的过程”。中国特色城镇化的产生与中国独特的社会经济背景以及由此而形成的特殊的城乡关系有着密切联系。

当前是世界城镇快速发展的时代,是城镇化进程迅速推进的世纪。城镇化作为当今世界重要的社会经济现象之一,数十年来一直是学术界关注的热点。80年代中后期以来,城镇化问题及中国城镇化道路也成为国内学术研究的热门课题,著述良多,不乏真知灼见。但遗憾的是,由于各学科的研究重点不同,对城镇化的理解不一,迄今为止,关于城镇化的概念仍缺乏一个完整统一的界定,对城镇化和大城市发展规律的认识也存在较大的分歧,对中国城镇化道路的看法更是仁者见仁,智者见智。对城镇化研究的理论层面存在的缺陷进一步影响到技术层面和决策层面。这一方面表现为有关决策层对城镇有机体缺乏全面系统的认识,对城镇化进程缺乏总体的了解,因而对中国的城镇发展、城镇土地利用、区域城市(镇)体系的建设等没有给予足够的重视;另一方面表现为在技术层面落实到具体的城市规划和区域城镇体系规划上,也往往是急于求成或以偏概全,缺乏从整体上的统筹安排。

当前,中国正经历着历史上经济发展速度最快、工业化和城镇化进程最为迅速的阶段;同时中国也面临着从计划经济体制向市场经济体制的大规模制度变迁的过程。在这种体制转型和经济快速增长的特殊时期,各种社会经济矛盾纷纷突显出来,特别是在城乡发展和城镇化进程方面。比如,

城乡的二元体制差别如何消除?如何促进大量的农村剩余劳动力向城镇非农就业转移?如何减缓城乡居民收入扩大化趋势?如何协调城镇规模扩张与占用耕地的矛盾?等等。这些问题不仅关系到经济的健康协调发展,而且也关系到社会和政治的稳定。随着改革开放的深入,各种利益主体日益多元化、各种经济关系也越来越复杂,这使得全国各地在体制改革、工业化和城镇化等方面的新问题、新情况层出不穷。这不仅对各级政府决策机构提出了更高的要求,也对经济研究工作者提出了严峻挑战。如何运用现代经济理论、更有效地借鉴发达国家的经验,来更好地分析转型时期中国的城镇化和城市发展问题,并为各级政府的决策提供有效的政策建议,成为非常关键和迫切的问题。

就目前已有的研究来看,国内文献受传统研究方式的影响,大部分的研究仍采用“发现问题——探究原因——提出对策”的传统研究范式,多局限于对实际经验的总结和以定性为主的分析上,重复分析和描述性的成果较多;而国外的相关文献多以数量分析的研究为主,但由于国外所面临的历史禀赋和现实约束与国内有较大的差异,大部分的基于国外情况的理论模型对中国现实仍缺乏足够的解释力和说服力。因此,如何更为全面地吸收国外先进的现代经济学分析方法,并在充分理解中国实际的基础上,构建起更有效的城镇化理论体系不仅有利于中国城镇化研究的进一步深入,也能为世界城镇化研究提供更为丰富的成果。本书的研究试图在这些方面做一些努力和尝试。

本书包括导言在内共七章,第一章导言主要阐述研究的背景、目的、意义以及研究方法论、框架基础和创新。第二章理论框架构建,旨在构筑一个符合中国国情的城镇化发展问题理论研究框架。第三章从基本概念的梳理开始,全面系统地对中国特色城镇化的相关本质问题进行了哲学层面的分析和探讨,为后续研究提供了理论基础和概念体系。第四章是中国特色城镇化的要素配置与动力机制,旨在系统阐述中国特色城镇化发展的要素机制以及动力源泉。中国的城镇化发展道路之所以不同于其他发达国家和发展中国家的发展道路,就在于要素资源与动力机制的差异,具有中国特色的劳动力、资本、土地等要素发展路径与配置机制以及城镇化发展的

特殊动力是中国城镇化发展的独特方面。第五章旨在提出一套符合中国特色的城镇化发展的指标体系及动态监测系统。第六章对中外城镇化发展的经验进行回顾与总结,旨在为中国特色城镇化的发展提供经验借鉴和教训参考。第七章是本书的最后一章,系统提出了中国特色城镇化发展的道路选择。

本书立足于理论分析与实证分析相结合,以理论分析为基础,实证分析为重点,在实证分析中注重统计分析和计量分析等数量分析方法的应用。在研究中借助区域经济学、城市经济学、数理经济学、计量经济学等理论根基,结合国外成熟的现代城镇化发展理论,从深层次研究探讨我国城镇化发展的运行机制,为中国特色城镇化的发展提供可操作的政策性建议。为使研究结论更具科学性和说服力,本书主要采用以下几种研究方法:(1)比较分析法。主要体现为中外城镇化发展的理论与实践在内容体系及方法论上的比较。(2)统计分析与案例分析相结合。在研究中主要运用统计分析等方法把握宏观经济层面;运用案例等个案分析方法剖析微观问题。(3)经验实证(empirical study)与理论实证(positive study)相结合。城镇化发展问题主要是长期分析,而且具有结构性和过程性的特点,针对这一特点,在研究中我们主要使用经验实证(如经验归纳法、实证比较法等)的分析方法。(4)逻辑思辨与模型推理相结合。逻辑思辨与模型推理相结合的研究方法贯穿于整个课题研究,通过逻辑思辨提出假设,并通过模型构建与推理对逻辑思辨的假设进行修正,两者相互结合、互相补充,更有利于内容体系与理论框架的完善。据此,可以保证最后提出的政策建议能够建立在大量的实证研究基础上,从而避免先入为主、妄加价值判断。

本书主要创新之处体现于以下三个方面:

第一,中国特色城镇化是经济转轨、社会转型的时代背景下所产生的具有特殊理论价值和实践意义的城镇化发展模式,对这一问题的理论研究本身就是对发展经济学的新发展。对中国特色城镇化发展本质的认知是课题研究的前提和基础。本书主要以城镇化而不是农业、农民或者工业化作为研究的主题,更多地关注城镇化的内在规律性以及城镇化与经济发展和关联关系。在本书第二章,作者从基本概念的梳理出发,全面系统的对中

国特色城镇化的相关本质问题进行了哲学层面的分析和探讨,以期为后续研究提供理论基础和概念体系。

第二,城镇化是人类社会发展的必然趋势,中国滞后的城镇化水平影响了社会经济的发展,因此我们需要加快城镇化进程,使其符合并促进国民经济的发展。而加快城镇化发展的前提和基础就是必须深化中国城镇化理论的研究,准确把握我国城镇化发展的动力机制。中国的城镇化发展道路之所以不同于其他发达国家和发展中国家的发展道路,就在于要素资源与动力机制的差异。具有中国特色的劳动力、资本、土地等要素发展路径与配置机制以及城镇化发展的特殊动力是中国城镇化发展的独特方面。本书系统阐述了中国特色城镇化发展的要素机制以及动力源泉。

第三,城镇化是指以人为本,以产业、城镇体系、城镇环境和居民生活质量等方面全面发展的城镇文明形成过程,是传统社会向现代文明社会的全面转型和变迁的自然历史过程。它不仅仅是农村人口向城镇人口转化并向城镇集聚的过程,而且是居民生活方式的改变、生活质量的提高、城镇规模扩大、城镇体系的完善等社会文明发展的过程,还是物质文明、精神文明和政治文明由城镇向农村渗透的、构建和谐社会的过程。目前城镇化水平评价的众多指标和指标体系中,单一指标过于简单,不能满足城镇化发展现状的要求,复合指标要么过于烦琐缺乏实用性,要么不够完善,对某些重要的方面没有衡量,缺乏科学性。因此,本书试图构建一套更能全面反映中国特色城镇化水平发展真实状况的综合评价指标体系。

关键词: 城镇化;二元经济体制;中国特色

第一章 导 言

一、研究目的与意义

十八大报告提出全面建成小康社会，坚持科学发展，即坚持走中国特色社会主义新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。以推进城镇化为抓手，着力改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展，对推动经济结构的战略性调整和城乡一体化进程具有重大意义。

城镇化是现代化的应有之义和基本途径，是一项重要国策。在理论界，城镇化问题及中国城镇化道路研究也热潮滚滚，著述良多。但由于各学科的研究重点不同，迄今为止，关于城镇化的概念仍缺乏一个完整统一的界定，对中国城镇化和城镇发展规律的认识也存在较大分歧，因而中国城镇化进程中的深层次矛盾也没有得到充分理解。城镇化研究理论层面存在的缺憾进一步影响到了决策层面和技术层面。这一方面表现为有关决策层对城镇有机体缺乏全面系统的认识，对城镇化内涵缺乏总体的了解，对阻碍城镇化进程的深层次矛盾认识不足，因而对中国的城镇发展规律、农村劳动力转移规律、城镇土地利用、城镇公共服务建设等没有给予足够的重视；另一方面表现为在技术层面落实到具体的城市规划和区域城镇体系规划