

ZHONGGUO
XINXINGCHENGZHENHUAJIAN SHE
DANGYUANGANBUDUBEN

走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路

中国新型城镇化建设

党员干部读本

◎本书编写组

国家发改委对外经济研究所城镇化问题研究课题组

课题组组长：国家发改委对外经济研究所吴润生副所长

课题组成员：国家发展改革委对外经济研究所马强博士

国家发展改革委对外经济研究所杨长湧博士

国家发展改革委对外经济研究所季剑军博士

中共中央党校博士生周跃辉



新华出版社

ZHONGGUO
XINXINGCHENGZHENHUAJIAN
SHE
DANGYUANGANBUDUBEN

走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路

中国新型城镇化建设

党员干部读本

◎本书编写组

国家发改委对外经济研究所城镇化问题研究课题组

课题组组长：国家发改委对外经济研究所吴润生副所长

课题组成员：国家发展改革委对外经济研究所马强博士

国家发展改革委对外经济研究所杨长湧博士

国家发展改革委对外经济研究所季剑军博士

中共中央党校博士生周跃辉



新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城镇化建设党员干部读本/《中国新型城镇化建设
党员干部读本》编写组编.

—北京:新华出版社,2013.5

ISBN 978-7-5166-0447-2

I. ①中… II. ①中… III. ①城市化—建设—中国—
干部教育—学习参考资料 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 077115 号

中国新型城镇化建设党员干部读本

作 者:本书编写组

出 版 人:张百新

责任编辑:王 婷

封面设计:杨 光

出版发行:新华出版社

地 址:北京石景山区京原路 8 号

邮 编:100040

网 址:<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销:新华书店

购书热线:010—63077122

中国新闻书店购书热线:010—63072012

照 排:阳光工作室

印 刷:北京市文林印务有限公司

成品尺寸:170mm×240mm 1/16

印 张:12

字 数:200 千字

版 次:2013 年 8 月第一版

印 次:2013 年 8 月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-5166-0447-2

定 价:36.00 元

图书如有印装问题,请与印刷厂联系调换 电话:010—84254239

前 言

党的十八大明确提出：将推进城镇化作为着力解决制约我国经济社会发展面临的重大结构性问题的一项重点任务，并要求“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度，优化推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。城镇化是我国扩大内需的最大潜力所在，是调整经济结构的重要抓手，是实现城乡经济社会一体化发展的根本途径，也是我国实现社会主义现代化的必由之路。

纵观国内外城镇化的历程，城镇化既是农村人口向城市转移、城市边界不断向外扩张的过程，也是土地城镇化和人口城镇化辩证统一的发展过程。在这一过程中，必然会遇到如何处理城乡关系、土地扩张、产业支撑、生态环境等一系列问题。正如李克强总理所指出的：“城镇化是一个复杂的系统工程，会带来经济和社会深刻的变化，需要各项配套改革去推进。”

为了深入贯彻落实党的十八大关于积极推进城镇化发展的重要思想，城镇化问题研究课题组^①结合党的十八大和中央经济工作会议精神及“十二五”发展规划相关内容，积极开展新型城镇化若干重大问题研究，认真梳理国内外相关领域专家学者的研究成果，深入剖析近年来我国部分省市推进城镇化的实践案例，在此基础上，组织编写了《中国新型城镇化建设党员干部读本》。

^① 课题组组长：国家发改委对外经济研究所吴润生副所长；课题组成员：国家发展改革委对外经济研究所马强博士、杨长湧博士、季剑军博士，中共中央党校博士生周跃辉，对外经贸大学硕士生刘元。

本书遵循土地城镇化和人口城镇化两条线索,结合部分省市推进城镇化的具体做法,对我国城镇化过程中所涉及的经济社会问题进行了系统梳理与阐述。全书共分八章。第一章阐述了我国城镇化的内涵、特征与趋势;第二章论述了统筹推进城镇化与社会主义新农村建设问题;第三、四、五、六、七章分别就我国城镇化发展中土地利用、产业支撑、户籍制度改革、基本公共服务供给、生态文明建设等问题进行了深入浅出的分析,并结合实践案例进行概括和总结;第八章收集了我国城镇化发展的部分综合案例,选取了河南省协调推进城镇化与农业现代化、辽宁省改造棚户区与破解城市二元结构等相关内容,应该说,这些综合案例对我国其他地方积极探索新型城镇化道路具有较强的借鉴意义。

本书写作过程中,课题组参考引用了大量国内外有关城镇化研究的相关成果和资料,恕未能一一注明出处,在此深表谢意!书中存在的不妥或不足之处,欢迎广大读者批评指正。

国家发改委对外经济研究所

城镇化问题研究课题组

2013年7月

目 录

C O N T E N T S

绪 论

我国城镇化：实现现代化的重大战略选择

一、城镇化是实现现代化的应有之义	1
二、我国城镇化发展已经进入关键阶段	3
三、城镇化是扩大内需的最大潜力所在	5
四、推进城镇化的若干难点问题	7
五、积极稳妥地推进城镇化	9

第一章

我国城镇化的内涵、特征与发展趋势

第一节 我国城镇化的内涵和相关理论	13
第二节 城市化与城镇化的异同分析	17
第三节 城镇化与工业化和农业现代化的相互关系	20
第四节 世界城市化发展的历程和启示	24
第五节 城市化发展需要警惕的若干问题	29
第六节 我国城镇化的主要特征和发展趋势	31
.....	35
一、美国的城市化	35

二、英国的城市化	38
三、德国的城市化	40
四、法国的城市化	43
五、日本的城市化	45

第二章 城乡统筹：统筹推进城镇化与社会主义新农村建设

第一节 二元经济理论与我国二元结构形成背景	48
第二节 我国城乡二元结构形成的因素分析	51
第三节 统筹城乡发展与二元结构转化	54
第四节 城镇化与社会主义新农村建设“双轮驱动”	57
.....	60
一、昆明市统筹城乡发展的背景	60
二、昆明市统筹城乡发展的主要做法和政策措施	62
三、昆明市统筹城乡发展的经验与启示	65

第三章 土地问题：城镇化推进的关键问题

第一节 城镇化进程中的土地供求矛盾分析	68
第二节 城镇化进程中的土地征收与补偿制度	70
第三节 城镇化进程中土地的“开源”与“节流”	74
第四节 城镇化进程中耕地保护面临的形势	77
第五节 完善城镇化进程中耕地保护机制	79
.....	82
一、成都市土地流转试点的背景	83
二、成都市土地流转试点的相关做法	84
三、成都市土地流转试点的一些启示	87

第四章 产业支撑：城镇化的内在动力

第一节 城镇化发展需要实体产业支撑	90
第二节 产业支撑与城镇化就业问题	93
第三节 以农业现代化支撑城镇化发展	97
第四节 城镇化进程中产业发展的政策体系	100
.....	103
一、厦门市推进产业与就业协同发展的背景	103
二、厦门市协同推进产业与就业发展的具体做法	105
三、厦门市协同推进产业与就业发展的启示	107

第五章 户籍制度改革：城镇化发展的重点和难点

第一节 我国户籍制度的历史演变历程	109
第二节 户籍制度对人口城镇化的制约影响	112
第三节 积极稳妥地推进户籍制度	115
.....	118
一、深圳市户籍制度改革的必要性	119
二、深圳市户籍制度改革的主要做法	120
三、深化深圳户籍制度改革的展望	121

第六章 基本公共服务供给：城镇化发展的有力保障

第一节 我国城乡基本公共服务供给的差异分析	123
第二节 农业转移人口市民化必须解决好公共服务供给问题	126
第三节 实现城镇人口基本公共服务的“阳光普照”	128
...	131
一、模式创新的基本背景	131

二、模式创新的基本做法	133
三、模式创新的基本启示	134

第七章 生态文明建设：城镇化的内在要求

第一节 城镇化与生态文明建设的关系分析	138
第二节 我国传统城镇化模式引发的生态环境问题	139
第三节 走可持续发展的新型城镇化道路	141
.....	144
一、长株潭城市群“两型社会”实践探索的背景	144
二、长株潭城市群“两型社会”实践探索的具体做法	145
三、长株潭城市群“两型社会”实践探索的展望	147

第八章 我国推进城镇化发展的典型案例

第一节 河南省城镇化与农业现代化协调推进的实践探索	149
第二节 辽宁省棚户区改造与破解城市二元结构的实践	154
第三节 天津市示范小城镇建设实践探索——以华明镇为例	160
第四节 宁夏促进农业转移人口市民化的探索	165
第五节 安徽省“三化”协调发展的实践	170
第六节 北京市城市化发展道路的实践探索	175
扩展阅读	182

绪 论

我国城镇化:实现现代化的重大战略选择

党的十八大明确将“推进城镇化”作为“着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题”的重大举措之一,2013 年中央经济工作会议进一步对我国推进城镇化做了全面的战略部署。应当说,城镇化是我国现代化进程中的一个基本问题,是一个大战略、大问题,关系到我国经济社会未来是否能够顺利实现现代化。城镇化也是我国扩大内需的最大潜力所在,是推动城乡发展一体化的根本途径,这两个落脚点能够为我国全面建成小康社会和实现社会主义现代化国家提供强有力的支撑。同时,城镇化又是一个复杂的载体,涉及土地、产业发展、户籍制度改革、基本公共保障、生态文明建设等一系列问题,这些问题是我国在积极稳妥推进城镇化进程中必须着力解决好的重点和难点。

一、城镇化是实现现代化的应有之义

党的十八大将“建成社会主义现代化国家”作为新中国成立 100

年时的奋斗目标,那么,究竟什么是现代化?不同的时代给出了不同的答案。中国特色社会主义实践将“社会主义现代化国家”的具体内涵概括为——富强、民主、文明、和谐。这个内涵分别从经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四个角度来加以阐述,当然,有学者建议加上第五层含义——美丽,这样能够和生态文明建设对应起来,共同构成社会主义“五位一体”的建设布局。

那么城镇化与现代化之间是什么关系呢?从已经实现现代化的一些发达国家所走过的历程来看,城镇化是实现现代化的必由之路,没有城镇化的发展,就没有国家的现代化。

首先,城镇化是实现国家富强的有效引擎。从一个国家的城市经济发展历程来看,国家综合经济实力和生产力发展水平主要是通过城市的发展来完成。统计表明,我国2012年城镇经济总量占全国GDP的89.9%,城镇成为推动国民经济发展主导力量。城镇化发展所带来的消费结构优化和消费能力提升,以及城镇基础设施投资建设等,能为国民经济发展提供源源不断的内在动力,能够为国家带来繁荣和富强。

其次,城镇化是现代民主和文明的有效载体。现代民主和文明,是在城镇化进程中逐步得到实现的。城市首先萌芽于希腊的城邦之中,而城邦制度正是现代民主的发源地。随着现代城市的兴起,国家政权体系的完善,以民主为主导的现代政治制度逐步融入到城市化^①的进程中,与城市发展相伴而行。城市在物质文明迅速发展的同时,精神文明也在不断提高,现代城市居民对教育、医疗卫生、文化艺术等现代文明形态提出了更高的要求,从而使得现代文明在城镇化的发展过程得到传播、扩散和传承,由此城镇化成为现代民主和文明的

^① 城镇化与城市化两个概念在范围上稍有不同,这在书的后面将会专门进行辨析,这里暂时不加区分。

空间载体。

再次,城镇化是建设和谐社会的有效途径。“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会状态正是城市文明所追求的文明状态。经济基础决定上层建筑,当城市发展带来巨大的经济物质财富的同时,和谐的社会状态自然成为城镇化发展的应有之义。在城镇化的进程中,随着城镇居民整体教育水平和素质的提高,人的思想、观念、文化和价值取向等都会发生很大的变化。现代城镇居民,依靠城镇的教育机构接受高等教育,依靠城镇的公共文化设施享受电影、戏剧等现代文明成果,依靠城镇的公园、广场等基础设施,更好地与人、与自然和谐地相处。应当说,城镇的环境和条件,能够为建设和谐社会提供最有效的途径。

当然,在社会主义现代化进程中,城镇化与工业化、信息化和农业现代化并不是割裂的,城镇化不仅为工业化、信息化提供有效的空间载体,而且要与农业现代化协调发展、良性互动,这也是我国实现现代化奋斗目标的必然要求。

二、我国城镇化发展已经进入关键阶段

2011年诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨(Stiglitz)教授曾提出,影响21世纪进程的有两件大事:一是美国的高科技;二是中国的城市化。如何理解中国城市化对世界与中国经济的影响,如何看待当前城镇化发展趋势,需要我们从我国城镇化发展的阶段性特征谈起。

著名城市学家纳瑟姆通过研究世界上各个国家经历的城市化过程,总结出了一个共同规律,被称为“纳瑟姆曲线”,这是判断一个国家城镇化阶段的重要分析工具(见图1)。

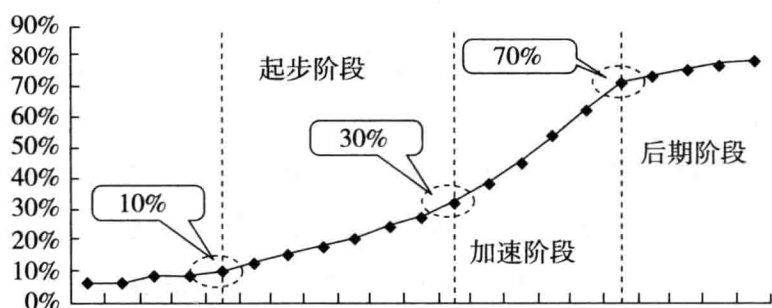


图1 纳瑟姆曲线

这条简单的曲线包含了丰富内容。西方发达国家的城镇化进程大体上呈现出类似“S”倒过来的阶段性特征。这个过程包括三个时期：第一个时期城镇化率在20%以下，属于城镇化发展初期，发展速度较慢；第二个时期城镇化率在30%~70%之间，属于城镇化发展加速阶段，是一个国家城镇化发展的关键时期，这一阶段城镇化发展水平和质量的高低，直接决定了这个国家能否顺利进入到城镇化第三个阶段——成熟阶段。目前，西方主要发达国家都已基本进入到第三个发展阶段。

我国城镇化历程如从1949年算起，城镇化已经发生了历史性变化。1949年3月，党的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。”这是我国城镇化启动的标志性论述。改革开放前，我国城镇化发展在曲折中前进，直到1979年，城镇化率也仅有18.96%，城镇人口仅有1.95亿人。改革开放后，我国城镇化开始恢复发展，并进入快速发展阶段。截止到2011年底，我国城镇人口总量增加到6.91亿人，城镇人口首次超过农村人口，城镇化率达到51.27%。2012年较2011年的城镇化率又提高了1.3个百分点，达到52.6%，城市数量达到657个，小城镇多达19410个。

应当说，我国城镇化发展取得了巨大成就。运用“纳瑟姆曲线”

来判断我国城镇化阶段性特征,可以看到,“52.6%”的城镇化率正处于城镇化发展的关键阶段,处于加速阶段的中后期,这一阶段城镇化发展水平和质量的高低,直接决定着我国能否顺利进入到成熟发展阶段。

同时还应看到,当前世界经济进入后金融危机时代,国际经济环境正发生深刻变化。中国作为世界第二大经济体,在世界政治经济舞台上扮演着越来越重要的角色。美国次贷危机引发的国际金融危机、欧债危机相继爆发,其深层次影响正在深刻地改变世界经济的发展格局。可以说,中国经济的持续健康发展,不仅关系到我国现代化进程,而且会关系到全球经济发展前景。而城镇化作为我国未来扩大内需的最大载体和破解城乡二元结构的现实有效途径,是我国经济持续健康发展和实现现代化的有力保障。因此,牢牢抓住城镇化发展的关键阶段,不失时机地推进新型城镇化建设,对我国经济可持续发展和世界经济格局都将产生重大而深远的影响。

三、城镇化是扩大内需的最大潜力所在

2012年11月28日,李克强总理在会见世界银行行长金墉时指出,“中国已进入中等收入国家行列,但发展还很不平衡,尤其是城乡差距量大面广,差距就是潜力,未来几十年最大的发展潜力在城镇化”。应当说,积极稳妥地推进新型城镇化,将城镇化作为扩大内需的战略重点、解决“三农”问题的根本途径、调整经济结构的重要抓手和推动区域协调发展的强劲动力,已经逐步成为中央决策层和学术界的共识。那么,中央提出“城镇化是扩大内需的最大潜力所在”这一论断的依据是什么?有何现实意义?需要我们从城镇化对投资需求和消费需求的作用机理加以分析。

众所周知,拉动经济增长需要依靠消费、投资和出口“三驾马车”。从支出法核算GDP的角度来看,这“三驾马车”分别形成消费

需求、投资需求和出口需求,其中消费需求和投资需求总和即为国内需求,也就是通常所说的“内需”。我国最早提出以城镇化来扩大内需的政策取向,可追溯到1997年的亚洲金融危机,当时受金融危机影响,我国外贸出口遇到了很大压力,“出口”这架马车出现“乏力”症状。而推进城镇化在国内经济学界“增加内需”的呼声中被提升到了国家政策层面,但随着亚洲金融危机的缓解,推进城镇化对于扩大内需的重要意义便逐渐淡出人们的视野,甚至不再为政策所倚重。2008年下半年国际金融危机爆发后,推进城镇化的呼声再次高涨了起来,中央将其定位到“是扩大内需的巨大潜力所在”这一高度。实际上,这其中的内在逻辑是一样的,那就是:由于金融危机等外部因素的干扰,使得出口需求萎缩,拉动经济增长只能依靠消费和投资需求。而实践表明,城镇化的确是激发消费需求和投资需求最有效的途径之一。

从消费需求的角度看,城镇化能够有效地促进消费结构优化升级和消费能力提升。凯恩斯消费理论认为,收入是消费的决定性因素。从中国目前情况分析,城乡居民尤其是农民收入水平低,是制约我国内需增长的最主要障碍。而城镇化推进过程,就是农村居民向城镇市民转变的过程,该过程将会不断提高城乡居民的收入水平和消费能力。有研究表明,城镇居民消费水平是农村居民消费水平的3.1~3.5倍,这意味着,我国城镇化所带来的城市人口增加,将直接带动城镇消费市场扩张,从而有力地拉动消费需求。此外,随着城镇化的持续推进,我国转入城市的农村人口消费能力和观念都将发生很大变化,不断提高的收入水平将会带来居住、医疗保健、交通通信等更高消费层次的需求变化,进而消费水平和消费结构都将随之不断提高和优化。据有关研究表明,现阶段我国城镇化将每年新增1000多万的城镇居民,而这些新增人口每年将形成3800亿~5400

亿元的消费需求。

从投资需求的角度看,我国城镇化发展将会极大地刺激建筑业、工农业和城镇基础设施投资,创造出巨大的投资需求。城镇化过程,首先意味着需要为新增城镇人口提供足够的住房,这就需要大量的房地产投资;其次,新增城镇人口对交通运输、医疗卫生、文化教育等公共基础设施都会提出更高需求,这样将极大地拉动城市基础设施建设投资;再次,新增人口对工业品、生活必需品的消费需求,必然带来工农业的固定资产投资需求。因此,城镇化是投资需求的重要拉动力。据有关研究,按照目前城镇居民人均住房面积、公共建筑和市政工程投资等指标进行初步估计,每个新增城镇人口将会带来投资需求 30 万元左右,再按照未来年均 1000 多万农村人口转入城镇的数值来核算,我国的城镇化发展每年将会直接带动 3 万多亿元的投资需求,将对我国 GDP 增长产生明显的拉动作用。

综上分析,我国城镇化将能极大地拉动消费需求和投资需求,能够在外需不确定性的国际环境下,保证中国经济“三驾马车”中的“两驾马车”能够有效地为经济增长提供动力。有学者结合 2012 年及往年数据分析指出,未来十年,我国城镇化释放的投资和消费需求能够拉动 GDP 增长 4 个百分点左右。可见,城镇化无疑是我国扩大内需的最大潜力所在。

四、推进城镇化的若干难点问题

城镇化是我国未来经济社会发展的大战略,是我国扩大内需潜力的最大载体,是拉动未来我国经济增长的“火车头”。辩证地看城镇化发展,一方面,城镇化能有效保证经济的持续健康发展,带动经济总量规模不断提升;另一方面,如果城镇化不遵循普遍发展规律,就有可能适得其反,带来“城市病”、城乡差距扩大等一系列积重难返问题。因此,正确地认识我国城镇化发展的一些难点问题,具有很强

的理论意义和现实意义。

关于城镇化战略问题。城镇化战略涉及区域发展原则和城镇化道路等问题。上世纪 30 年代,我国著名地理学家胡焕庸画了一条线,一直被国内外人口学者和地理学者所引用,并称之为“胡焕庸线”。这条线从黑龙江的黑河到云南的腾冲,大致是条 45 度的倾斜线。当时,这条线东南方占 36% 的国土居住着全国 96% 的人口,所以他断定这条线的东南方是最适合人口居住的。这给予我们的启示是,我国在推进城镇化建设时,既要依靠地理位置来决定城镇化发展的空间格局,遵循客观经济规律,同时也要考虑国家安全,努力推进城镇化的平衡发展。为此,党的十七大明确提出:“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以小带大的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”的指导思想,这里涉及城镇化发展道路问题,是一个事关城镇化发展的战略问题。

关于土地问题。人多地少是我国城镇化的最大制约因素。事实上,城镇化进程不仅仅是人口转移到城镇的过程,还表现在空间上城镇边界的不断扩张,城镇规模的持续扩大,这就是通常所说的“土地城镇化”。土地城镇化必然产生巨大的城镇建设用地需求,这与我国土地资源供给有限形成了很大的供求矛盾。一方面,城市土地归国家所有,土地存量资源既定;另一方面,归属于集体所有的农村土地,受 18 亿亩耕地保护红线制约,不允许征用为城市建设用地。因此,如何破解土地供求矛盾,为城镇化提供发展空间,将是我国城镇化发展的难点所在。一些地方提出了“增减挂钩”、“占补平衡”等灵活变通的土地使用方法,为城镇化进程中突破土地因素制约做出了有益的探索。

关于户籍制度改革问题。中央政策导向是非常明确的,即我国城镇化的核心是人口的城镇化。如何将符合条件的农民工逐步转为