

国家行政学院新型城镇化研究中心 组织编写

中国新型城镇化

建设方略

JIANSHI
FANGLUO

张占斌 黄 锟
李万峰 王海燕 等著



CTS 湖南人民出版社

国家行政学院新型城镇化研究中心 组织编写

中国新型城镇化 建设方略

张占斌 黄 锬
李万峰 王海燕 等著



CTS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

中国新型城镇化建设方略 / 张占斌等著. —长沙：湖南人民出版社，2013.11
ISBN 978-7-5438-9662-8

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

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第179727号



编 著 者 张占斌 黄 银 李万峰 王海燕等
责任编辑 杨 帆
装帧设计 罗志义

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙超峰印刷有限公司
版 次 2013年11月第1版
2013年11月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 16
字 数 230千字
书 号 ISBN 978-7-5438-9662-8
定 价 32.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

目 录

CONTENTS

第一章 | 新型城镇化新在何处：城镇化道路之争

第一节	为什么要走新型城镇化道路	002
第二节	新型城镇化道路新在何处	009
第三节	新型城镇化道路怎样才能走得更好	014

第二章 | 政府主导还是市场主导：城镇化动力之争

第一节	政府主导型城镇化：中国的探索	021
第二节	市场主导型城镇化：美国的实践	031
第三节	两只灵巧的手：培育新型城镇化动力	040

第三章 | 速度与质量如何协调：城镇化质量之争

第一节	城镇化速度、水平与质量的关系	050
第二节	我国城镇化存在的质量问题	053
第三节	提升城镇化质量的政策思路	065

第四章 | “四化”如何协调：城镇化模式之争

第一节	城镇化引领“四化”同步协调	072
第二节	城镇化和工业化的关系	078
第三节	城镇化和农业现代化的关系	084
第四节	城镇化和信息化的关系	091

第五章 | 城市和农村是对立的吗：城乡关系之争

第一节	城镇化是统筹城乡发展的重要途径	098
第二节	统筹城乡发展的主要任务和实践模式	102
第三节	统筹城乡发展的体制保障	108

第六章 | 农民工如何市民化：成本估算、分摊与筹措之争

第一节	对国内三个主要研究方案的评述	120
第二节	农民工市民化的相关财政支出测算	125
第三节	构建农民工市民化成本的时空分布机制	131
第四节	结论与政策建议	134

第七章 | 农民工如何市民化：路径与制度创新之争

第一节	关于农民工市民化的有关争论	140
第二节	农民工市民化制度创新的思路和制度安排	147
第三节	农民工市民化的制度冲突与协调	160

第八章 | 土地城镇化还是人口城镇化：城镇化实质之争

第一节	人口城镇化滞后土地城镇化	176
第二节	土地城镇化与人口城镇化不协调的原因分析	182
第三节	协调土地城镇化与人口城镇化发展的政策选择	187

第九章 | 生态文明如何融入：城镇化与可持续发展之争

第一节 生态文明推动城镇化可持续的观念和方法论 196

第二节 城镇化过程中出现的不可持续问题 200

第三节 国外城镇化持续发展的实践与经验 203

第四节 生态文明融入城镇化过程的实现形式 208

第五节 生态文明融入城镇化过程的路径 212

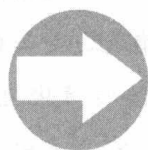
第十章 | 钱从哪里来：城镇化投融资体制之争

第一节 关于投融资体制的争论 218

第二节 当前投融资体制存在的问题 228

第三节 如何创新投融资体制机制 233

后 记..... 247



第一章 新型城镇化新在何处：

城镇化道路之争

改革开放以来，我国城镇化的实践不断发展，取得了显著的成绩，对于推动我国经济社会持续快速发展发挥了重要作用。但我国城镇化发展过程中也出现了一些问题，如人口城镇化滞后于土地城镇化、半城镇化问题突出、各种“城市病”日益凸显，这些问题都严重制约着城镇化的健康发展。在这种形势下，一方面，十八大提出了“新四化”协调同步发展，将新型城镇化提到了一个全新的高度，引起人们广泛的关注。另一方面，社会上也有很多担忧和批评，担心随着城镇化的推进，会导致很多农民失去土地，进而形成城市贫民阶层。同时，担心会导致城镇化大跃进和新一轮的造城运动。因此，这么一件历史性的伟大事业，需要走出一条好的道路，而不是一条坏的道路。什么是一条好的城镇化道路？怎样才能走出一条好的城镇化道路？是摆在我们面前一个亟须回答的重大课题。

☆第一节☆

为什么要走新型城镇化道路

党的十八大对我国未来发展进行了顶层设计，如何把顶层设计和基层的创新结合起来落实到位，这是全社会普遍关注的热点问题。在当前复杂的国际国内形势下，靠什么样的力量沉着应对各种不利因素，保证中国经济持续健康发展？这是摆在新一届政府面前最重要的问题。从国际国内看，一种观点持悲观态度，认为中国经济可能面临着严重的衰退；一种观点持谨慎态度，表示对中国经济看不明白；我们持审慎乐观的态度，认为中国经济仍然具有长期健康发展的潜力，有理由认为持悲观态度的观点是站不住脚的。我

们的理由主要是:中国的城镇化正处在加速发展的关键阶段,努力推进具有中国特色的新型城镇化道路,将为我国赢得比较优势和后发优势发挥的空间,新型城镇化是我国现代化建设进程中的大战略,是我国全面建成小康社会的强大内生动力,是推动我国经济持续健康发展的“王牌”引擎。看不到这最重要的一点,仅就中国经济存在的问题而来号脉,只能是“只见树木不见森林”,只能是“盲人摸象”。同时,我们还要看到,城镇化不仅仅是经济发展问题,还是社会的变革,内涵非常丰富。只有充分认识新型城镇化的战略意义,才能明确新发展阶段新型城镇化发展的重点任务,有决心和勇气不失时机地推进改革,完善推进城镇化发展的体制机制,妥善解决城镇化过程中出现的各种问题,促进城镇化和经济社会的健康发展。

2010年,我国人均国民总收入为4260美元,首次由“下中等收入”经济体转变为“上中等收入”经济体。2011年,我国城镇化率达到51.27%,城镇常住人口首次超过农村人口,我国开始由乡村中国向城市中国转变。这两个“首次”意义重大,标志着我国经济社会和城镇化建设进入了新发展阶段。在新的发展阶段,到2020年我国要全面建成小康社会,到21世纪中叶新中国成立100年之际要全面实现现代化,整个国家必将发生深刻的变革,新型城镇化也必将担负起更大的历史责任。面临着国家发展的新问题、新挑战、新任务,我们认为需要对我国的城镇化战略进行调整和优化,走新型城镇化道路。

一、城镇化是各国实现现代化的普遍规律和重要标志

自17世纪欧洲工业革命开启了人类社会工业化进程以来,城镇化对人类社会政治、经济、文化产生了巨大而深远的影响,从根本上改变了世界。世界发达国家率先实现现代化的过程,就是这些国家城镇化大发展、经济综合实力提升和国民福利水平进步的过程。

(一) 城镇化成为推进国家现代化发展的重要引擎

从世界各国城镇化进程来看,一般可划分为三个阶段。城镇化率在30%以下为初期阶段,农业经济占主导地位,城镇化速度比较缓慢。30%~70%

为中期阶段，现代工业基础基本确立，城镇化进入加速时期。70%以上为后期阶段，城镇化进入平稳时期，发展速度趋缓，部分国家出现“逆城镇化”现象。城镇化带来了人口的转移与集中、产业的集聚和城市的扩张、社会结构和生活方式的转变，世界发达国家成为强国的过程就是其逐步提高城镇化率的过程。目前，全球城市居民已达36亿人左右，超过全球人口的半数，发达国家70%~80%的人口生活在城市，有些国家甚至达到80%~90%。世界各国的城镇化发展，不仅仅是人口的简单聚集，而且是整个社会基本形态由农业社会向城市社会的转型，是产业发展、经济增长和社会进步的晴雨表。正是因为城镇化具有的特殊重要作用，有理由把城镇化确定为我国现代化建设的历史任务。

（二）城镇化与工业化相伴相生并为工业化发展提供内生动力

工业化是城镇化的发动机，城镇化又是工业化的促进器，二者之间是共生互动的关系。工业化需要生产要素的集聚状态，只有生产活动集中才能降低工业生产的成本，形成集聚效应和规模经济。城镇化能够在较小的区域内集聚更多的生产要素，产生规模效益和分工协作效益，为工业化创造有利的条件。城镇化是工业化的必然趋势，伴随着服务业发展和科技进步，产城融合更加紧密，城镇化又极大地促进工业化不断提高水平，实现更好的发展。

（三）城镇化密切了各国合作交流并提升了人类福利水平

众多的有重要影响力和活力的城市，为人类的发展提供更加宽阔的舞台。目前和未来，城市群越来越成为各国竞争合作交流的战略性平台，全球城市体系把世界更加紧密地联结在一起，人类福祉得到提升。城镇化是人口持续向城镇集聚的过程，有助于普及和改善公共服务，提高人口教育和健康水平。城镇化拉近了民众与政府的距离，民众更容易采取集体行动从多方面影响政府，政府也能够从民众的意愿中找到改善治理的途径和方法。

（四）城镇化成为政府与市场共同发挥作用的重要载体

城镇化需要政府与市场共同发挥作用，两个比较优势发挥好，就有助于城镇化的健康发展，反之则容易出现“城市病”。英国是工业革命的发源地，在城镇化进程中遭遇过一些严重问题，逐渐形成了以城乡规划为主体的公共

干预政策。美国的城镇化进程过分依从市场需求，在资源和环境上付出巨大代价。日本政府在工业化和城市化进程中发挥了积极的干预作用，根据人多地少和资源匮乏的国情，以较小的社会和环境代价获得较高的经济发展速度。一些拉美国家的城市化过于强调市场机制，大量农民涌入城市，导致过度城镇化，“城市病”丛生。世界各国城镇化的一条重要经验是：需要正确发挥政府和市场两只手的作用。

二、新型城镇化是推动我国经济持续健康发展的“王牌”力量

从我国中长期发展看，在一个农业大国的基础上推进城镇化，向现代化迈进，这是我们的最大国情。积极稳妥地推进城镇化进程，关系到三农问题解决和全面建成小康社会，关系到国家现代化建设的全局。新型城镇化能够成为推动我国经济持续健康发展的“王牌”力量，实现以人为本的科学发展。

（一）新型城镇化有助于统筹城乡发展

我国要实现现代化，重点、难点都在“三农”。解决“三农”问题，根本出路在城镇化、工业化、信息化和农业现代化。加强农业必须发展工业，富裕农民必须减少农民。城镇化一头连着工业化，一头连着农业农村现代化。积极稳妥推进城镇化进程，不仅可以有效推进工业化，壮大城市经济实力，而且可以为工业反哺农业、城市支持农村，为转移吸纳农村劳动力，促进农业规模经营，增加农民收入，从根本上解决“三农”问题创造条件。信息化能够武装工业化，同时，也覆盖全社会，特别是能够促进城镇化和农业现代化的发展。

（二）新型城镇化有助于区域协调发展

近现代以来经济发展的一个普遍规律是，沿海国家的经济发展，多从该国沿海地区开始，然后沿着内河向内地延伸。中国也在经历类似情况，改革开放以来，珠三角、长三角、环渤海等地区率先开放发展，在形成外向型经济格局的同时，也形成了人口经济集聚程度较高的城市群，有力地带动东部沿海地区的快速发展。伴随着东部地区产业转移和中西部地区区域开发开放

战略的展开，中西部地区也加快了城镇化发展。从更长期的角度来看，中西部地区城镇化的发展，能够为我国经济发展创造更多更大的发展空间和回旋余地。

（三）新型城镇化有助于经济社会均衡发展

国内外发展的历史表明，推进城镇化的过程，就是不断推动经济和社会均衡发展的过程。从理论上讲，城镇化的发展不仅仅是人口的空间迁移，更重要的是社会结构的转型以及由此引发的政治体制和经济体制的重大变革。对一个区域来说，城镇不仅仅是经济的中心，更是教育、文化、科学、艺术、人才的中心。城镇化能够为经济社会均衡发展创造条件，我们必须在经济社会均衡发展的层面上来统筹考虑城镇化进程。

（四）新型城镇化有助于人与自然和谐发展

我国人口多、底子薄，发展很不平衡，推进城镇化的同时面临人口众多、资源紧缺、环境脆弱等问题和矛盾。近些年来，我国城镇化发展过程中的区域资源、能源和环境约束日趋明显。这就要求我们在推进城镇化时，时刻关注如何解决人类不断增长的需求与自然有限供给能力之间的矛盾问题，处理好城镇化进程与资源开发、环境保护的关系，处理好眼前利益和长远利益的关系，促进人与自然的和谐发展，实现美丽中国的发展。

（五）新型城镇化有助于平衡国内国外发展

世界经济失衡和再平衡已使我国外贸出口面临巨大的挑战，传统“大进大出”的贸易模式难以为继，扩大内需成为推动我国经济持续增长的国家战略。通过大规模的人口城镇化破解收入分配的城乡差距难题，提高居民收入水平与消费能力、培育壮大中等收入阶层，进而释放庞大的消费需求，是新发展阶段中国实现经济转型的客观要求，将为扩大内需提供最强大、最持久的内生动力。同时，也为世界经济再平衡提供动力和空间。

三、新型城镇化能够为创造巨大的内需投资提供动力和空间

工业化创造供给，城镇化创造需求。推进新型城镇化将释放我国最大的内需潜力，同时也为社会投资提供了巨大的空间。可以说，新型城镇化的发

展将成为我国未来发展最重要的比较优势。

（一）新型城镇化将有效刺激需求并提高居民消费总水平

目前城市居民人均生活消费支出是农村居民的 3.6 倍，若未来 20 年城镇化率每年提高 1 个百分点，从现在起到 2030 年，包括存量和增量，将有 3 亿农民转为市民，如此巨大的规模，将产生巨量的消费需求。随着大量人口进入城镇，必然会对城市住房、供水、供电、供气、交通和其他基础设施建设提出新的需求，进而衍生出巨大的投资市场。大批农民进入城市，变农民消费为市民消费，新增人口对教育、文化、体育、公共服务等提出新的需求，成为拉动经济和投资的新增长点。只有减少农民，才能富裕农民。城镇化的发展能够加速农村剩余劳动力的转移，农村人口逐步转为城镇居民，有助于推进农业适度规模经营，提高劳动生产率，对增加农民收入和提高农民消费水平具有明显效果，进而使农村潜在的消费需求变为现实的有效需求。

（二）新型城镇化有助于推动服务业发展并提升服务质量

一方面，城镇化是服务业发展的重要载体。城镇化的发展不仅能够推动以教育、医疗、社保、就业等为主要内容的公共服务发展，也能够推动以商贸、餐饮、旅游等为主要内容的消费型服务业和以金融、保险、物流等为主要内容的生产型服务业的发展，这都会对劳动力产生持续的巨大需求。另一方面，城镇化滞后造成了第三产业在国民经济中所占比例偏低。通过城镇化，每年大量的农民离开农业岗位而成为非农产业从业者，实现人口在城镇的集聚，推动服务业发展，改变城镇发展过于依靠增加物质资源消耗的现状，从而实现发展方式的转变。

（三）新型城镇化有助于拓展就业空间解决更多农村劳动力就业

城镇化是解决农村富余劳动力的重要出路。农村经济的进一步发展和现代化进程的顺利进行，需要将滞留在农村的大量富余劳动力转移到城市的二、三产业，摆脱目前严重失调的人口城乡分布格局对国民经济持续健康发展的制约。积极稳妥推进城镇化，通过城镇经济的发展，创造新的就业领域和劳动力需求，提高吸纳农村富余劳动力的能力。同时，又会带动农村二、三产业的发展，拓展农村就业空间。

四、新型城镇化有助于提高城镇化的质量并更好地改善民生

改革开放以来我国城镇化取得了举世瞩目的成就，但也存在一些问题，主要是城镇化还落后于工业化的发展，病态城镇化问题急需解决，新型城镇化有助于提高城镇化的质量并更好地改善民生。

（一）推进新型城镇化是尽快改变我国城镇化滞后状态的迫切要求

无论是从城市化与工业化和经济发展的相互关系，还是从国际比较的角度，我国城镇化水平都是滞后的。城镇化滞后会导致聚集经济损失，影响城市功能的发挥；会限制农业剩余劳动力流动和农业现代化进程，阻碍城乡二元结构的一元化进程；会抑制消费和投资增长，导致内需不足；会阻碍第三产业发展和产业结构调整；会加剧资源破坏和环境污染，不利于可持续发展。为了避免城镇化滞后带来的负面效应，必须积极稳妥地推进新型城镇化，改变城镇化滞后状态。

（二）推进新型城镇化是实现人口与土地同步城镇化的迫切要求

新型城镇化实质上是人口和土地同步城镇化的过程。但在过去我国城镇化发展过程中，却出现了土地的城镇化快于人口城镇化的现象，也就是土地非农业化了，而人口并没有随之非农业化。一些地方政府在以地生财的利益驱动下，盲目拉大城市建筑框架，乱批乱占土地，热衷于扩大城区，增加开发区，土地利用十分粗放。一些地方政府人为地、机械地将非城市地区划入城镇，农村人口并入城镇人口，导致城镇人口规模在短期迅速增加。特别是一些地方以农村土地属集体所有为名，不与农民协商就强占和乱占农户的承包地，损害农民的合法权益。这些矛盾和问题，都迫切需要解决。

（三）推进新型城镇化是促进大中小城市协调发展的迫切要求

由于受经济资源禀赋结构和经济发展阶段差异的影响，我国的城镇化在国家层面和区域层面都存在着不合理性和非协调性。一方面，与我国区域发展不平衡相联系，城镇人口呈现出更多向东部地区和大城市集中的现象，中西部地区城镇化水平明显偏低，拉大了区域之间的发展差距。另一方面，在一个区域内部，大中小城市布局不合理，中小城市人口密度较低，加剧了大

中小城市发展的非均衡性。

(四) 推进新型城镇化是保障和改善民生的迫切要求

在现有公共财政体系下,新增城镇人口由于身份、城镇化时间的差异而出现了社会福利的固化和部分城镇人口的社会福利游离于城市社会保障体系之外。典型的例子是1.6亿的农村人口虽已在空间上实现了由农村向城镇的转移,成为城镇常住人口,身份上由农民变成了第二、第三产业的从业人员和主力军,但他们无法获得与城镇居民相同的国民待遇,他们的生产和生活仍处在城镇的边缘化状态,面临着户籍、居住、医疗、社会保障、子女入学等一系列问题,这种城镇内部的“二元结构”现象需要引起我们的高度重视。我们需要通过新型城镇化的发展破解城乡和城市内部“双二元结构”,切实保障和改善民生。

☆ 第二节 ☆

新型城镇化道路新在何处

针对城镇化过程中出现的各类问题,十八大提出城镇化要与新型工业化、信息化和农业现代化同步发展,2012年中央经济工作会议提出要走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路,对我国未来城镇化提出了新的要求。概括来说,我国新型城镇化主要表现为“六新”,即新核心、新理念、新动力、新方式、新格局、新重点。

一、新核心:以人为核心,要围绕为人服务展开

我们强调的新型城镇化,是以人为核心的城镇化。城镇化是农业劳动力向非农产业转移、农村人口向城镇迁移的发展过程,还是城市先进的生产方式和文明的生活方式向农村普及的过程。城镇化的实质是农民生产方式的现代化和生活方式的文明化,是让农民进城共享现代化发展成果的过程。所以

城镇化的核心是以人为本，一切都应该是为了城乡居民工作得更好、生活得更好。城镇化需要建设更多发达繁荣的城市，但城镇化不是“房地产化”、“造城运动”，必须以人为核心。

我们过去的城镇化由于对人重视不够，造成了土地城镇化与人口城镇化的分离。根据国家发展和改革委员会专家估计，本世纪以来国内城市的建成区面积扩张了 50%，而城镇人口只增加了 26%，也就是说，我国土地城镇化的速度比人口城镇化的速度快了近一倍。城市发展越来越大，进城人员越来越多，但真正享受城镇发展成果的人却增加不多。从常住人口看，到 2012 年，我国城镇化率已达到 52.6%，但从户籍人口看，城镇化率只有 35%，多达 2.5 亿的进城务工人员并没有享受到城镇居民应有的待遇。数亿人生产方式已经非农化，生活方式已逐渐城市化，但身份依然是农业的，长期处在非农非城、半农半城的状态，游离于乡村和城镇之间。新型城镇化要从根本上改变以往发展见物不见人的弊端，要围绕为人服务而展开，要牢固树立以人为本的思想。这里的“人”，不仅仅指进城务工人员，也包括还在农村生活和过去在城里工作生活的人。首先，降低城镇准入门槛，促进进城务工人员尽快融入城市成为市民，要真正解决进城务工人员的身份和待遇问题，使他们在城市真正站住脚，长期稳定下去，变为城镇居民。其次，要通过城镇化减少农民，为留在农村的农民致富创造条件，同时用城镇化发展的成果反哺农村，改善农民生活。第三，协调好新进城人员和城镇原居民的利益，不能为了新进人员的利益损害原居民的利益，要通过发展达到共赢。

二、新理念：更加注重包容发展，使所有人群共享城镇化发展成果

更加注重包容发展就是要使城镇化发展带来的利益和好处，惠及所有人群，特别是弱势群体。这就需要逐渐打破城乡二元体制和城镇内部因体制造成的机会、权利等不平等状况。为城乡和城镇居民提供均等的机会和平等的权利，改变城乡、城镇人员身份、待遇、权利等方面的差异。

首先，要统筹城乡发展。原有的城镇化模式重城镇发展，轻农村，甚至不惜牺牲农村、农民利益发展城市，导致发达的城市与凋敝的乡村并存。新

型城镇化不以牺牲农村、农民利益为代价，要统筹城乡发展，破除城乡二元制度，推进城乡一体化，形成以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系。其次，要破除目前户籍与福利合一的社会管理制度，逐渐实现城市财政支出和公共产品提供对所有居民无差别、全覆盖。要逐渐使进城务工人员与城镇居民在子女教育、社会保障、住房、养老、社会管理等方面享有均等的待遇和权利，使二代农民工能够更快更好地融入城镇。第三，要逐步提高城镇的承载能力，为进城务工人员提供更多的机会和更好的环境。要积极完善城镇的功能，改善人居环境、基础设施和公共服务，着力提高宜居生活水平。要激发中小城市和小城镇的活力，注重产业发展，增加就业。同时，提高城市管理水平，解决好交通拥堵、住房紧张、环境恶化等“城市病”，不断提高城市容纳和承载能力，使更多的人享受到城镇化发展的成果。

三、新路径：四化统筹推动，形成促进城镇化发展的合力

新型城镇化要坚持走新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”协调互动，同步推动的道路。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。

从国际经验和我国实际情况看，农业现代化是城镇化发展的基础，城镇化是实现农业现代化的前提，并带动农业现代化的发展。农业现代化是基础。推进城镇化，要靠夯实“三农”基础来支撑。农业现代化发展滞后于城镇化，不仅影响农村经济社会的持续发展，还会削弱城镇化进一步发展的基础。农业现代化要把保障国家粮食安全作为首要目标。工业化是城镇化的发动机，城镇化是工业化的促进器，城镇化必须有产业和市场支撑。在某种意义上讲，城镇化和工业化是一个硬币的两个面，工业化是龙头，它们是一个相伴而行、相互促进的统一发展过程，具有很强的同步性，城镇化率和工业化率一般呈正相关关系。城镇化发展要处理好与工业化的关系，如果工业化超前，城镇化滞后，就会使得工业发展缺乏市场和条件，从而拖工业化的后腿，无法实现发达的工业化。如果工业化滞后，城镇化超前，则会形成“过