

城镇化研究文库·著作系列



江苏城镇化转型 与新型城镇化道路研究

□ 段进军 朱妍 倪方钰 等著



苏州大学出版社

江苏城镇化转型与新型城镇化道路研究

段进军 朱 妍 倪方钰 等著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

江苏城镇化转型与新型城镇化道路研究 / 段进军等著.
—苏州: 苏州大学出版社, 2014. 2
ISBN 978 - 7 - 5672 - 0805 - 6

I. ①江… II. ①段… III. ①城市化-研究-江苏省
IV. ①F299. 275. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 029632 号



江苏省城镇化转型与新型城镇化道路研究

段进军 朱 妍 倪方钰 等著

责任编辑 周建国

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街1号 邮编: 215006)

苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司印装

(地址: 苏州工业园区东兴路7-1号 邮编: 215021)

开本 787 × 1092 1/16 印张 16.5 字数 392 千

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5672 - 0805 - 6 定价: 45.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换
苏州大学出版社营销部 电话: 0512-65225020
苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

城镇化文库编委会

主 任 田晓明

副主任 胡玉鸿 段进军

编 委 (以姓氏笔画为序)

刘晓平 江 波 宋言奇

张方华 张劲松 徐维英

章志远

前言

Preface

2008年爆发的金融危机作为世界范围内发生的一件大事,显示了世界经济深层的结构问题,同时也标志着世界经济进入新一轮结构调整,这种结构调整不是在短期内能够完成的,世界经济的恢复将需要相当长时间。伴随着金融危机的发生,我国社会经济发展的国际环境出现了重大的变化,西方发达国家的市场容量出现了萎缩,结构也出现了一定的变化。而我国国内经济经过这些年的快速发展,宏观形势也出现了重大变化。传统支撑社会经济发展的廉价劳动力和土地优势也发生了变化。这些国内外因素叠加在一起,使得传统出口导向型的发展模式面临着前所未有的挑战。传统出口导向型发展模式构成了我国城镇化发展最为重要的动力,如果出口导向型发展模式不能持续,城镇化可持续发展将不能持续。

江苏作为我国的发达省份,从20世纪80年代的“苏南模式”到20世纪90年代的外向型经济的发展,出口导向成为江苏经济特别是苏南社会经济可持续发展的持续动力。但我们看到随着国内外经济形势的变化,建立在廉价劳动力基础上的出口导向型发展模式也面临着巨大的挑战,这在苏南表现更加突出。以苏州为例,2012年苏州大市范围内人口总数达到1300多万,户籍人口和非户籍人口之间的比例达到1:1,而其中绝大多数人都是产业工人。这充分说明这些年苏州发展是建立在跨国公司控制的产业链低附加值基础之上。我们需要辩证地看待廉价劳动力这个问题,如果企业只是把希望寄托在廉价劳动力上,就没有动力去提高技术和管理水平,这样也就不可能改善产业发展和提升产业结构。所以,劳动力价格的提高或者说人口红利的结束,对于产业和企业的发展来说,既是机遇也是挑战。江苏省提出了“创新驱动”的战略,包括苏南地区积极推进苏南现代化和自主创新示范区建设,把创新纳入战略的层面。在发展战略上也体现出由“后发优势”到“先发优势”的战略转变。

著名城市规划专家约翰·弗里德曼将城市发展划分“城市营销”与“准城市国家”两种模式。第一种模式“城市营销”是一种无情的零和游戏。即奉献在跨国资本祭坛上的祭品通常是低廉的工资、温顺的劳动力,“灵活和敏感”的地方政府,以及各种优惠政策——减免税收,提供免费土地和津贴,等等。这是对我们这些年包括苏南城市和区域发展的最恰如其分的描述。第二种模式是“准城市国家”,它关乎区域未来的方面,主张一种相当程度的自治,它更加强调的是类似于国家的角色。他还提出可持续发展与地区财富创造的问题。城市—区域不可能期望从自身外部获得一种可持续的发展动力。要获得可持续发展,就必须牢固地给予它们自身的天赋资源。约翰·弗里德曼提出了核心—边缘理论(又称核心—

外围理论),主张核心—边缘的发展要想具有可持续性,就必须牢固地根植于它们自身的综合资源,这是不能够进口的。他认为在以下七个相关的资源领域或资本形式方面进行投资,对于城市核心—边缘具有长期获得贸易收益的能力是非常必要的,这些资源领域或资本形式主要包括人力资源、社会资源、文化资源、智力资源、环境资源、自然资源、城市资源等。这些理论观点对于未来江苏省特别是苏南城镇化转型具有重大的指导意义。

江苏经过这些年的快速发展,发展动力更多是通过出口和投资所获得的。从未来来讲,出口和投资的驱动力呈现递减趋势。江苏特别是苏南经济发展进入了一个全新的阶段。从需求的角度来看,城镇化的动力应该从投资和出口转型到消费。要提高居民的收入水平,特别是在城镇化过程中应该将社会建设纳入战略层面,这同创新是关联在一起的。消费驱动最根本的是要进行消费社会的建设,而消费社会的建设最重要的又是制度建设,包括社会保障、医疗、教育等制度建设,夯实消费社会的制度基础,其核心目标是增加中产阶级的比例,塑造合理的社会结构,这是从传统出口导向型发展模式转型为内生模式的重要基础,也是城镇化问题所要解决的重大问题,特别是对于江苏这样一个发达省份,更需要率先建设创新和消费型社会。

总之,江苏新型城镇化道路,从发展目标上来讲,应实现由“一维”经济目标到经济、社会和生态“三维目标”的转变,只有这样才能认识到城镇化的本质。无论是“一维”还是“二维”对城镇化的理解都有失偏颇。要改变长期以来的城镇化模式,那是简单的一维城镇化,是追求城镇化的“大跃进”,是一种典型的GDP主义主导下的城镇化,也是政府主导下的土地城镇化,以牺牲社会和生态环境为代价。这种大规模的城镇化强烈地改变了江苏的自然和社会结构。当其发展到一定阶段,必然受到资源环境和社会结构的限制。郑永年曾指出,当前的GDP主义导向对于社会可持续发展具有极大的破坏性。第一,GDP主义进入很多社会领域,错误地把社会政策领域“经济政策化”。第二,GDP主义盛行,科学而可持续的社会政策就不可能建立起来。这主要表现在社会保障、劳动保护、教育公平、农民工权利等方面。没有社会政策,已经形成的中产阶级就没有保护机制,而更多属于中下层的人更难以上升为中产阶级。所以,GDP是以破坏社会可持续发展来保障经济增长的。

本书从综合的视角来研究江苏新型城镇化道路,我们力争从不同的学科来探讨这一问题,有来自社会学、地理学和区域经济学,不同学科交叉更容易使我们接近新型城镇化的本质。本书贯穿着三个观点,第一,新型城镇化首先应该体现一种健康的理念,即以“人化”为核心内涵的城镇化,这是与传统城镇化“物化”内涵相对立的,是新型城镇化的目标价值取向。第二,新型城镇化必须以转型作为手段,这体现在社会经济的全方位的转型,转型是实现新型城镇化的重要手段和动力源泉。第三,新型城镇化必须体现“发展”的理念。根据城镇化的发展规律,我国城镇化在今后仍然处于相对快速发展阶段,正如李克强总理所说,启动内需的最大潜力在“城镇化”。总之,我们认为新型城镇化应该是健康城镇化、转型城镇化和可持续发展城镇化的“三位一体”,而不是政府主导下土地城镇化的“大跃进”。

承蒙江苏省高校哲学社会科学重大项目“结构转型与江苏省城镇化战略研究”(项目编号:2010ZDAXM020),教育部人文社科重点基地重大项目“结构转型与城镇化战略研究——以江苏省为例”(10JJDZONGHE021),中国特色城镇化研究中心创新团队项目“城乡一体化背景下的人口城镇化研究”,苏州大学中国特色城镇化研究中心“新型城镇化道路研

究——以苏南为例”的资助。本书由段进军拟定总体框架并统稿,由苏州大学中国特色城镇化研究中心研究人员共同参与完成。具体各章分工为:前言,段进军;第一章,高峰;第二章,倪方钰;第三章,宋言奇;第四章,朱妍;第五章,倪方钰;第六章,周玲霞;第七章,盛培宏;第八章,段进军;第九章,倪方钰;第十章,段进军;第十一章,段进军、倪方钰。

由于时间仓促和水平有限,再加上城镇化转型和新型城镇化道路的复杂性,国内外学者对该问题的研究较少,很多现实难题、制度创新都涉及跨学科问题,这些都需要深入地探讨下去,这不是本书所一概能解决的,这也是我们后续所需要探讨和完善的重大问题,恳请各位读者提出宝贵意见。

目 录

Contents

绪论 / 1

第一章 江苏城镇化历史进程、现状及未来走势 / 7

- 第一节 改革开放以来江苏城镇化进程的历史回顾 / 7
- 第二节 江苏城镇化持续推进、逐步转型的成功实践 / 9
- 第三节 新型城镇化健康持续发展的理性思考 / 12
- 第四节 对新型城镇化纵深推进的政策建议 / 14

第二章 江苏城镇化的资源环境基础 / 18

- 第一节 城镇化与资源环境的关系分析 / 18
- 第二节 江苏城镇化过程中的资源环境约束 / 23
- 第三节 江苏城镇化与资源环境协调发展的合理路径 / 33

第三章 苏南地区农民工市民化 / 37

- 第一节 苏南地区农民工市民化的基本经验 / 37
- 第二节 苏南地区农民工市民化的思路与对策 / 45

第四章 江苏城镇化过程中的产业转型 / 54

- 第一节 产业转型与城镇化的新动力 / 54
- 第二节 江苏省城镇化进程中的产业发展 / 57
- 第三节 江苏省产业转型的实践 / 66
- 第四节 推动江苏省产业转型的思考 / 75

第五章 江苏城镇化空间结构转型 / 81

- 第一节 城镇化空间结构转型的内涵 / 81
- 第二节 江苏城镇化空间扩张及城市空间结构的失衡 / 83
- 第三节 基于区域视角下的江苏城镇化空间结构转型 / 86

第六章 江苏城镇化区域差异与联动发展 / 92

- 第一节 城镇化综合水平指标体系的构建 / 92
- 第二节 江苏省城镇化差异比较 / 96
- 第三节 苏南、苏中、苏北的联动发展 / 114
- 第四节 促进江苏城镇化联动发展的政策建议 / 117

第七章 城乡一体化理论与苏南实践 / 121

- 第一节 国内外城乡一体化实践和经验简述 / 121
- 第二节 苏南城乡关系概述 / 124
- 第三节 苏南城乡一体化的实践与经验 / 127
- 第四节 苏南城乡一体化挑战与对策 / 136

第八章 苏南地区小城镇转型研究 / 143

- 第一节 苏南推进城镇化的现状 / 143
- 第二节 苏南推进小城镇化过程中的问题 / 147
- 第三节 苏南推进小城镇建设的对策建议 / 154

第九章 苏南城镇化的空间结构转型分析 / 166

- 第一节 苏南城镇化空间结构的发展现状 / 166
- 第二节 苏南城镇化空间结构存在的问题 / 169
- 第三节 苏南城镇化空间结构的转型 / 174
- 第四节 苏南城镇化的产业空间转型分析 / 176
- 第五节 苏南城镇化的关联空间转型 / 189
- 第六节 对苏南城镇化空间转型的政策建议 / 201

第十章 苏南区域创新与城市化的战略转型 / 210

- 第一节 城市化发展的阶段性 / 210
- 第二节 创新驱动与区域创新生态系统典型案例 / 212
- 第三节 “3+1”国家自主创新示范区与国外创新区的比较 / 216
- 第四节 苏南自主创新示范区建设与城市新功能的塑造 / 218
- 第五节 案例研究——苏州纳米技术科教协同创新试点基地 / 227

第十一章 多维视角下的江苏新型城市化道路探索 / 243

参考文献 / 249

绪 论

一、新型城镇化是我国社会经济发展的重大战略问题

改革开放 30 多年来,我国在经济高速增长的同时,城镇化水平也大幅提升。快速城镇化推动了社会经济发展,在一定程度上改善了居民生活条件,但也引发资源环境破坏、城乡差距扩大等问题。对此,理论研究和政策应对莫衷一是。中国城镇化面临着理论研究、制定政策和探索实践的困境,亟需转型,走出一条具有中国特色的健康城镇化道路。

2012 年,我国城镇化率达到 52.57%,与世界平均水平大体相当,已进入城镇化发展的中期阶段,但与此同时,城镇化质量不高的问题也越来越突出。大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后;土地城镇化快于人口城镇化,城镇用地粗放低效;城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配,城镇规模结构不合理;“城市病”问题日益突出,城市服务管理水平不高;体制机制不健全;等等,这都阻碍了城镇化的健康发展。根据城镇化的一般规律,中期阶段是城镇化发展战略转型的关键时期。中共十八大报告也明确提出:“坚持走中国特色新型工业化、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。”国务院总理李克强在多种场合对城镇化的内涵进行了深刻的阐述,指出“城镇化是我国发展的一个大战略,城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张,而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由‘乡’到‘城’的转变”。这深刻地说明了城镇化不是简单城市空间扩张,最终要落实在产业和人的城镇化。同时,李克强总理在《求是》杂志上发表题为《在改革开放进程中深入实施扩大内需战略》的文章,文章提到,我国正处于重要战略机遇期,市场空间大,内需潜力大,对发展具有持久的拉动作用。扩内需的最大潜力在城镇化。城镇化不仅可扩大投资,而且能促进消费,对扩大内需具有重要的推动作用。消费需求是最终需求。要在保持投资合理规模的同时,完善政策,改善环境,尤其要增强居民消费能力,有效释放我国巨大的消费潜力。反思我国这些年以空间扩张为主的城镇化发展,我们可以看到,支撑我国城镇化的土地、劳动力和资源环境等传统要素稀缺性表现越来越突出,我们必须寻求城镇化发展的新动力,包括产业结构的转型、空间结构转型,特别是城乡一体化的战略创新、以农民工市民化为主的社会结构的转型,还有以创新和消费驱动的城镇化战略等。因此,新型城镇化发展是关系我国社会经济可持续发展的重大战略问题,它是与我国社会经济结构转型密切关联在一起的。

二、结构转型与江苏新型城镇化战略的相互融合

江苏作为国内的发达省份,改革开放以来社会经济取得了飞速的发展,走出了一条独特的道路。20世纪80年代,乡镇企业的快速发展创造了闻名遐迩的“苏南模式”,20世纪90年代又以外向型经济的快速发展创造了新的辉煌,出口导向型战略成为苏南乃至江苏经济发展的重要特点。但长期经济社会的快速发展也积累了一些结构性问题,这些问题不解决就无法实现社会经济的可持续发展。将“中国新一轮城镇化背景下江苏发展道路研究”转变为“江苏城镇化战略与结构转型良性互动”这一重大问题,有利于创新发展,走出一条新的具有江苏特色的发展道路。城镇化是一个国家和地区发展的重大问题,实施城镇化战略仍是未来江苏面临的重大选择。城镇化已经成为社会经济发展结构性矛盾的汇集点,比如社会结构的转型、生态环境和自然基础与城镇化的耦合性、新的城乡二元结构的形成、产业结构的转型等。因此,结构调整和城镇化战略之间存在着必然的联系,是一个急需探讨和研究的重大理论与实践课题。二者是一个问题的两个方面。城镇化必然引发一种社会经济和空间结构的转型;同时,社会经济结构转型也必须通过城镇化来实现,二者相互促进、共同发展。关于江苏省城镇化的研究也是学者和政界关注的重点,梳理这些年关于江苏城镇化的研究,发现其关注点大致集中在以下几方面:

第一,对江苏特色城镇化道路的探索。在20世纪80年代,江苏乡镇企业的发展推动了小城镇的快速发展,但由于小城镇的集聚效应和规模效应的不突出,“乡乡冒烟、村村点火”的小城镇发展模式,到20世纪90年代后期逐渐被大城市的发展模式所取代。诸多学者对此进行深入的研究。徐其耀提出,江苏省城镇化和城镇发展要按照积极发展特大城市与大城市、合理发展中小城市、强化中心城镇功能、提高城镇发展质量的总体思路,着力把一批特大城市和大城市进一步做大、做强、做美,形成以南京、徐州和苏锡常等特大城市为核心的都市圈,增强现有中心城市集聚和辐射功能,积极、有序地培育新的中心城市(徐其耀,2000)。洪银兴提出,江苏省城镇化前一阶段以发展小城镇为主要内容的城镇化基本都是自下而上推进的。如今无论是城市现代化还是城镇化,都需要自上而下推进。自上而下,强调中心城市的作用,通过中心城市的功能定位、市场发育和网络建设,增强中心城市的集聚与扩散作用,通过中心城市的现代化推动城镇及其外围地区的现代化(洪银兴,2000)。钱志新通过对全国30个省市城镇化发展方针的研究比较,提出了江苏城镇化的发展方针:集中培育大城市。要提高城市集中度,做好规划布局,对全省13个市进行整合,形成“一圈二群一带”。“一圈”即南京大都市圈,涵盖南京、镇江、扬州、泰州,“二群”即苏锡常城市群、徐州淮海城市群(涵盖徐州、淮阴、宿迁),“一带”即沿海城市带,涵盖连云港、盐城、南通(钱志新,2003)。张锋提出在江苏城镇化应坚持“自上而下”和“自下而上”相结合,以大城市为主导,促进大中小城市和重点镇协调发展,提高城市发展集约水平,走有江苏特色的城镇化道路,加快江苏省城镇化和城市现代化进程(张锋,2006)。宋林飞认为,江苏城镇化道路不能完全重复西方工业化进程的集中阶段,不能以农村衰退为代价,而应从农村产业分布的现状出发,走集中与分散相结合、以集中为主的城镇化道路。在城市的发展上,增强城市要素集聚、辐射和带动力。一是区域城镇化,二是发展复合城市(宋林飞,2000)。张颢瀚等认为江苏省由大中小城市共同发展到城市带、城市圈的空间优化发展构成了江苏省城镇

化的重要前沿特色。目前,江苏形成连绵的沿线发展轴已较为成熟,南京—镇江—常州—扬州—泰州—南通沿江发展轴初具规模,南通—盐城—连云港沿海发展轴迅速崛起,徐州—连云港沿东陇海线发展轴也有了一定发展,各发展轴相互交错,初步形成了网络化发展格局(张锋,2007;张颢瀚,2009)。但也有人强调江苏省小城镇在城镇化过程中的重要性。顾焕章认为,农村城镇化是农村经济结构转换的后续和高级阶段,中国的基本国情决定了中国特色的农村城镇化道路不可能像经济发达国家那样农村人口都涌向大中城市,而只能走发展小城镇道路,从而促进农村现代化。

第二,关于城镇化动力的研究。在不同的社会经济发展阶段,江苏城镇化的动力机制有较大变化,由自上而下一元城镇化向20世纪80年代自上而下与自下而上二元动力机制的形成,再到20世纪90年代以来的自上而下、自下而上与外向型城镇化多元动力机制共同作用,城镇化动力机制经历了复杂的转变过程,这是江苏政治、经济、社会环境共同作用的结果,产业结构的重组与转移,以及产业升级在其中起了重要作用,政府、企业、个人作用力的不同也具有极大的影响(顾朝林,吴莉娅,2006;严翊君,2003)。

第三,关于江苏区域城镇化与生态环境耦合特征及机制研究。关于这方面的研究目前还是比较少的,刘耀彬根据城镇化与生态环境耦合涵义及规律,在灰色关联技术的支持下,构建了耦合系统评价指标体系和评价模型。通过对江苏省的实证分析揭示该省城镇化与生态环境的交互作用,并探讨它们耦合作用的时空特征。研究表明:①江苏省城镇化与生态环境的耦合总体上表现在城镇化对生态环境的胁迫作用和生态环境对城镇化的约束作用两个方面,他遴选出8项主要作用于生态环境的城镇化指标和9项主要影响城镇化的生态环境指标,这些指标较为全面地反映出系统交互作用的机制;②计算显示1990—2003年间江苏省耦合强度的变化呈现出先大后小再变大的“U”型形状,依据变化特点将其划分为两个阶段;③江苏省区域城镇化与生态环境耦合度分布基本符合南北空间分异的规律,依据其耦合特性,将全省13个行政区划分为4种耦合类型(刘耀彬,2006)。

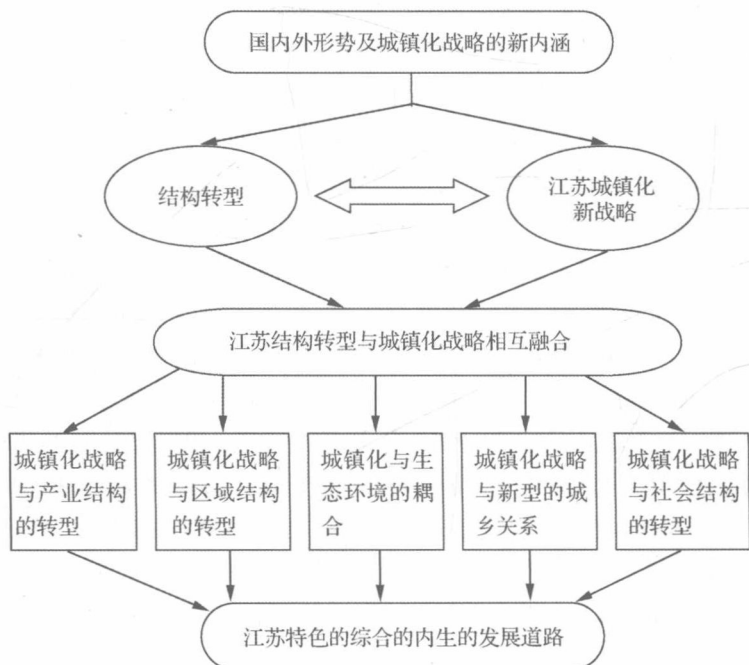
第四,关于对城镇化问题的反思。《2006年江苏城市发展报告》指出,江苏除城市发展模式存在因片面追求数字而“患上虚胖症”、将城镇化等同于城市超前建设、城镇化未解决看病上学住房难等三大误区以外,还存在以下问题:城镇化发展区域差异扩大,城镇化发展水平自南向北梯度递减;“城镇新二元结构”——农民工和市民问题凸显;外来务工人员享受不到与城镇居民相同待遇,处于城镇化边缘状态。该报告还提出建议,应合理发展中小城市,择优培育重点中心镇,提升中心城市的集聚力和扩散力,加快城乡一体化进程,实现工业反哺农业的发展战略,使城乡居民共享城市文明。2007年江苏省城市发展研究院城市评价中心又对江苏城市发展面临的问题进行研究,并指出城市深层改革尚未突破,城市解困呼声仍然迫切,城市结构矛盾突出,城市管理机制滞后。要解决发展中的问题,必须做到:坚持科学规划,注重协调发展;坚持环保优先,注重集约发展;坚持自主创新,注重特色发展。徐海贤、邹军在反思江苏城镇化快速发展的负面效应时指出,在处于较高城市水平的基础上,缓减高速增长与健康发展矛盾的核心在于立足富民优先、科技优先、环保优先、节约优先,走区域协调型、城乡协调型、集中型、效益型的城镇化道路,并以城市功能培育为基础,以规划为依据,促进江苏城镇化快速健康发展(徐海贤、邹军,2007)。鲁井兰提出江苏城镇化进程正面临着资源缺口大、城市交通设施紧张、城乡二元体制制约,以及环境恶化

等突出问题。并根据江苏社会发展的实际,提出开源节流、综合治理、建设生态城市等一系列解决问题的对策(鲁井兰,2007)。张颢瀚对江苏城镇化 30 年发展的前沿特色进行了总结,提出了江苏城镇化发展的方向:继续推进城镇化;塑造具有文化特色的城市;促进城市转型及功能的提升;解决城市规划及管理的滞后;由解决城乡二元结构到解决城市新二元结构;实现和谐的城镇化(张颢瀚,2009)。

通过上述对江苏省城镇化发展的文献回顾,结合对城镇化问题的反思,我们看到当前城镇化面临的结构性问题,这是社会经济结构性问题在城镇化方面的集中体现。当然,我们不是否定江苏城镇化的历史功绩,至少在以下方面江苏城镇化取得了重大的成就,即以思想为先导,探索出了符合江苏实际的城镇化道路;产业集聚、城市集约、人口集中互动一体的可持续发展;由均质扩张到功能主导型的发展;以工业化为主动力,实现城市经济、社会、文化的协调发展;由大中小城市共同发展到城市带、城市圈空间优化发展,等等。对城镇化问题的探索其实是对城镇化发展经过长期量的扩张,发展到新阶段面临结构性问题和深层矛盾的总结与思考。同时,由于城镇化长期发展,城镇化已经成为社会经济矛盾的焦点,再加上 2008 年全球金融危机的爆发,内外矛盾的叠加,都使得我们必须重新认识城镇化战略的新内涵,特别是将新型城镇化的发展与结构转型的发展道路联系起来,这无论是在理论上还是在实践上,都具有重大现实意义。

三、本书的基本框架与思路

本书的基本思路是在今后 5~10 年内江苏省城镇化仍处于快速发展阶段,城镇化战略仍是社会经济发展的重要战略,但是城镇化发展战略并不等于城市规模的扩张,也不等于简单的城市基础设施的建设。随着社会经济发展进入新阶段,城镇化战略内涵也必将发生大的变化,城镇化战略的实施必须和城市及区域发展的结构转型联系起来。正是基于这样的考虑,本书的逻辑框架如下:



根据以上的逻辑框架,本书在研究内容上主要涉及以下几大问题:

第一,江苏省城镇化战略与产业结构转型研究。产业发展构成了城镇化发展的重要动力,这是我们长期忽视的一个简单而朴实的道理。回顾江苏省经济发展特别是苏南经济发展,我们可以看到,外向型经济,特别是工业发展构成城市发展最为重要的动力。但是我们必须看到,在新的经济发展阶段,依靠传统产业或者说是附加值低的全球供应链的组装环节来推动城镇化发展的模式面临严峻挑战,这主要是生产要素的价格上涨,再加上生态环境的约束,等等。这要求苏南城镇化发展必须寻求一种新的动力,产业结构转型是其面临的战略任务,但必须研究一些重要问题,包括:如何转型?向什么方向转?在转型的过程中政府的主要任务是什么?苏南产业结构转型对苏中、苏北地区意味着什么?苏南的转型必然带来一种产业梯度转移,梯度转移如何在实践中有效地推动?苏南产业转移如何推动苏中、苏北产业转型?苏中和苏北地区是被动地接受苏南产业转移还是实现在升级中的产业梯度转移?等等。

第二,江苏省城镇化战略与区域结构转型研究。城镇化是一个重大的区域发展问题,江苏省虽然是发达省份,但苏南、苏中、苏北的社会经济发展的差异由来已久,如何缩小区域差异?城镇化战略与区域协调发展之间有何关联?区域空间格局对城镇化战略有何影响?等等,这些都必须研究和解答。此外,江苏省在原来实施“三沿”战略的基础上,又提出了沿海战略,这些区域发展战略,对于城镇化产生什么影响?如何将区域发展战略与城镇化战略有机地结合起来?如何使得区域空间战略有利于城镇化的发展,同时实施城镇化战略又会推动区域协调发展?等等,这些都应成为研究的重要内容。

第三,江苏省城镇化战略与城乡关系研究。城镇化不是城市消灭农村的过程,而是城市文明不断向农村扩散的过程,即城市性不断扩散的过程。城乡关系是区域内极为重要的关系,必须从区域的角度、从城乡整体的角度进行规划和统筹。和谐的城乡关系将使城市促进农村社会经济结构的变化和生存条件的改善,同时使城市发展获得广泛的支撑,其结果使城镇化速度及模式与区域社会和经济发展相协调。江苏省作为发达省份,特别是苏南地区今后实施城镇化战略,毫无疑问,城乡关系是其重要内容,如何深入地研究在新的历史发展阶段城乡关系的新内涵?如何有效地协调二者之间的产业和空间关系?这无疑是今后江苏省城镇化发展必须考虑的战略内容,特别是对苏南等发达地区来讲更是如此。

第四,江苏省城镇化战略与资源环境耦合性研究。江苏省特别是苏南地区城镇化的长期快速发展,对资源环境产生了非常大的影响。一些重要的资源包括水土资源对城镇化的进一步发展产生一定程度的制约性。在今后实施城镇化发展战略中,必须要考虑城镇化战略与资源环境的匹配性和耦合性,但长期以来以GDP为导向的发展战略,忽视了资源环境的承载力,带来了严重的社会问题和可持续发展问题,新一轮城镇化和江苏发展道路必须深入研究城镇化战略和资源环境的耦合问题,目前这方面的研究还极为薄弱。

第五,江苏省城市社会结构转型与城市内新二元结构研究。江苏省在今后实施城镇化战略的过程中,要深刻认识到社会结构的转型问题,特别是在苏南等发达地区,城镇化不仅仅是简单的经济问题,社会结构转型可能构成了城镇化的本质内涵,其中特别需要考虑的问题是农民工的市民化如何循序渐进地推进。本课题将深入研究城镇化与社会结构转型的问题,以推动数量型的城镇化向质量型城镇化过渡。

江苏发展道路是与城镇化发展联系在一起的。20 世纪 80 年代乡镇企业发展是与小城镇的发展关联在一起的,被费孝通先生概括为“小城镇,大战略”,其后 20 世纪 90 年代的外向型经济的发展是与中心城市发展特别是与城市群的发展联系在一起的。但出口导向型的发展模式面临着严峻的挑战,该发展模式是否到了必须变革的时候了?如何通过苏南自主创新示范区的建设,将发展模式转变为依靠创新驱动的发展上,转变到一种内生的发展模式上?“后发优势”的发展战略如何转变为“先发优势”战略?等等。上述问题作为总体上的思考,具有方向性和引导性,我们需要在调查研究的基础上,以新型城镇化作为切入点,探索具有江苏特色的新的发展模式和道路。

第一章

江苏城镇化历史进程、现状及未来走势

改革开放 30 多年来,江苏顺应市场化改革的方向,坚持把农村发展作为城市(镇)化健康发展的基础,借助乡镇企业的大发展带动传统农业转型和农业劳动力的非农化转移,早在 20 世纪 80 年代初期就促成了农村城镇化的突破性进展;随着改革开放的全方位纵深展开,县(市)经济迅猛崛起,一批省内区域性中心城市相继成长,从而较早地形成以大城市为核心、大中小城市与农村小城镇互动发展的良好态势。在贯彻落实科学发展观之后,全省各地在统筹城乡转型发展的理念导向下,以城乡联动改革为动力,跨越传统的“自我造城”的老路,逐步走上与社会主义新农村建设互动推进的新路。目前,江苏全省各市以大中城市为依托,普遍加强实施以工哺农、以城带乡的方针,积极支持农村推进农业产业化和高效农业规模化发展;全省已有 70% 的农民工享受了市民化的生活服务,在一些中小城市和小城镇中,“农民变市民”的道路也日渐顺畅。但在调查中我们发现,江苏城镇化进程中,南北区域发展很不平衡,发展思路创新有差异,在发展大城市与建设小城镇上还有所偏颇,城镇化的健康持续推进存在体制机制矛盾,特别是小城镇的发展难度不小。因此,城镇化的实践经验必须认真总结,同时今后必须审视工作中的不足与客观存在的深层矛盾,以便在新型城镇化之路上更好地把握前进的方向,让进城的农民和留乡的农民都能从新型城镇化中受益,更好地促进城乡之间的协调互动与和谐发展。

第一节 改革开放以来江苏城镇化进程的历史回顾

改革开放后,江苏城镇化改变了过去曾长期波动和停滞的状态,经过了一段时期的稳定发展后,即进入持续推进、较快发展的阶段。从 20 世纪 80 年代前后由农村工业化带动农村城镇化开始,农业劳动力非农化步伐大大加快,城市化水平逐步提升。跨入 21 世纪以后,以科学发展观为指导,江苏迈开了城镇化转型走新路的步子。回顾历史,这一过程大体可分为四个演进阶段:

第一阶段为 20 世纪 80 年代以乡镇企业异军突起为契机,农村城镇化获得突破性大发展阶段。在这个阶段,“乡乡冒烟、村村点火”的乡镇企业带动了百万农民向非农产业大转移,创造了举世闻名的以“离土不离乡、进厂不进城”为主要特征的苏南模式。受乡镇企业的蓬勃发展所带动,处于萎缩、衰落状态下的农村集镇重获生机,农村城镇化呈现突破性进展,全省形成了“小城镇,大发展”的城镇化发展格局,并催化了县域经济相继崛起和一批新兴城市的成长。建制镇由 1979 年的 115 个增加到 1989 年的 392 个,并且当时的无锡县、常

熟县、江阴县等县域经济强劲崛起,新兴中小城市相继成长,全省城镇人口由 874 万人增加到 1 366 万人,增长了 56.1%,年均增长 4.55%,城镇人口比重由 1979 年的 15.46% 上升到 1989 年的 21.56%,10 年间上升了 6.1 个百分点,年均提高 0.61 个百分点。有了非农产业的乡镇工业,又有了生活条件较好的小城镇,吸引农村剩余劳动力就地转移,这是苏南农民创造的城镇化的雏形,这个城镇化雏形为全面推进城镇化提供了经验,奠定了坚实的基础。

第二阶段为 20 世纪 90 年代借助全方位对外开放的动力,开发区与城市发展相结合,推动城市化上水平阶段。在接受浦东开发与开放的辐射带动下,江苏主动呼应,对外开放从沿海城市到全方位展开,兴起了一股开发区建设热潮,一批有生命力的开发区脱颖而出,不仅成为城市经济的新增长点,也成为城市拓展的新城区。这期间,开发区与城市发展相融合,一批中小城市扩容发展为大中城市,进一步推动城镇化上规模、上水平。1990 年以后,全省每年有 200 万左右的乡村人口进入城镇,带动了人口城镇化水平的不断提高。从 1990 年到 2000 年,全省省辖市由 11 个增加到 13 个,县级市由 15 个增加到 31 个,建制镇由 582 个增加到 1 191 个。2000 年,江苏全省城镇人口为 3 041 万人,比 1990 年增长 1.1 倍,年均增长 7.62%,城镇人口比重由 21.6% 提高到 41.5%,10 年间上升了 19.9 个百分点,年均提高 1.99 个百分点,全省城镇化的进程呈现出快速发展的态势。

第三阶段为 21 世纪初期(2005 年前)在促进大城市、中小城市与小城镇协调发展的基础上,进入以组建都市圈为特征的城市现代化的发展新阶段。2000 年,江苏省委、省政府将城市化战略确立为促进区域社会发展的“五大战略”之一,并确定了全省城市化和城市发展的主要目标,即到 2005 年全省城市化水平达到 45% 以上。2001 年,《江苏省城镇体系规划》经国务院批准实施,明确提出构建三个都市圈和五条城镇聚合轴的城镇空间组织,全省开始进入以大城市和特大城市及都市圈为主导、以城市现代化为特征的城市化发展新阶段。截至 2005 年末,江苏省城镇人口总量达到 3 774.62 万人,与 2000 年相比,城镇人口增加了 733.81 万人,城镇人口占总人口比重达到 50.5%,5 年间上升了 9 个百分点,年均增长 1.8 个百分点。2005 年,城镇人口比重超过 50%,达到 50.5%,这表明,随着乡村富余劳动力大规模转移到城镇,城镇人口的绝对量超过乡村人口,全省有一半以上的人口生活在城镇,这是城镇化发展过程中的重要转折,是江苏初步进入城市社会的重要标志和起点。这期间,随着城市化战略积极有效地实施,全省大中城市发展速度逐渐加快,城市规模等级稳步提升,城市结构在变化中逐步完善。

第四阶段为 2005 年至今以城乡一体化为目标,走上与新农村建设相结合的新型城镇化发展阶段。进入“十一五”以来,在科学发展观指导下,江苏城镇化从跨越城乡分割转向与破解“三农”难题相结合,以大中城市为依托,以县域经济为阵地,积极实施“工业反哺农业、城市带动农村”的方针,这是开始突破城乡二元结构、城镇化逐步走新路的阶段。在这一阶段,江苏走出了一条以工促农、以城带乡的新型城镇化之路,城乡一体化发展态势领跑全国。据 2011 年末的统计数据,全省城镇化率达 61.9%,比全国平均水平高 10.7 个百分点,比 1978 年提高 48.2 个百分点。经过调整,全省建制镇减少为 860 个,13 个省辖市中,市区人口在 50 万人以下的市已经没有,400 万人以上、200~400 万人、100~200 万人、50~100 万人的城市数量之比为 1:5:5:2。全省以特大城市和大城市为核心,与中小城市相结合,以小城镇为纽带,初步形成基本健全的城镇体系结构和“三圈五轴”(南京、苏锡常、徐州三大