

"The 12th five-year Plan" ●

Chinese Urbanization
Development Strategy Research Report

“十二五”中国城镇化 发展战略研究报告

住房和城乡建设部课题组

中国建筑工业出版社

“ 十二五 ” 中国城镇化 发展战略研究报告

住房和城乡建设部课题组

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“ 十二五 ” 中国城镇化发展战略研究报告 / 住房和城乡建设部课题组. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-112-13124-2

I. ①十… II. ①住… III. ①城镇化—发展战略—研究报告—中国—2011 ~2015 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第053019号

责任编辑: 焦 扬 陆新之

责任校对: 姜小莲 张艳侠

“十二五”中国城镇化发展战略研究报告
住房和城乡建设部课题组

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点设计公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/32 印张: 47/8 字数: 128 千字

2011 年 5 月第一版 2011 年 5 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-13124-2

(20487)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书参编人员名单

(按姓氏笔画为序)

王 凯	孙安军	李 迅	李 枫	李 浩
吴建峰	张 勤	陈 明	陈 锋	陈景进
周伟林	周金晶	徐 泽	徐文珍	曹广忠

拓展城镇化问题的研究视野

——《“十二五”中国城镇化发展战略研究报告》序言

城镇化是生产力水平提升、生产关系调整的过程。劳动力、资金、技术的空间聚集是现代工业实现边际收益增长的前提，也是现代城市形成和发展的基础。研究城镇化，必须注重研究经济活动聚集与扩散的机制，注重从要素流动的蛛丝马迹中发现经济活动空间分布的新动向和新问题，为城镇化政策的制定提供切实的依据。

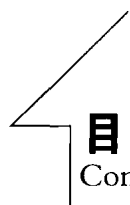
我国城镇化率将在“十二五”时期跨越50%的关口。根据国际城镇化经验，一个国家或地区城镇化率达50%左右的这个阶段，是经济社会结构调整最为复杂的时期，也是转型发展的关键时期。这是一个持续的、由一系列转型构成的综合过程，生产要素聚集方式的转型是其中的重要方面。

本报告以生产要素空间聚集现象和趋势为主线，以城镇合理布局和城乡统筹发展为落脚点，研究“十二五”城镇化发展战略，是城镇化战略研究的探索和创新。报告强调，提升城镇化质量，优化经济结构，增强城市可持续发展能力；重视发挥新形势下小城镇聚集生产要素的积极作用，增强国家城镇化的内生动力；建设生态城市，提高城市发展质量，增强国家低碳经济发展的实力；加强城市在衔接区域交通与市域交通上的枢纽作用，发挥国家基础设施建设对引导生产要素聚集与扩散的积极作用，统筹城乡和区域发展；强化城乡空间管制，通过划定三区四线在城乡规划中明确不能建设和必须保护的战略空间，促进城镇紧凑布局，集约发展。

城镇化，表面上看是农村人口进入城市，本质上是经济结构、社会结构和空间地域组织变化和转型。中央要求

“十二五”要积极稳妥地推进城镇化。积极，就是要把握机遇，不失时机地推进，为拉动内需、扩大就业提供新的增长空间；稳妥，就是要立足我国城镇化发展的客观条件，针对突出问题，调整结构，转型发展，提高质量，改善民生，扎实推进。我们要把推进城镇化的重点放在生产力提高和生产关系进步上，要着重研究市场经济条件下要素流动的规律和内在机制，因地制宜、因时制宜，引导城镇化健康发展。要以本报告为基础，不断跟进，深化和细化，拓展城镇化问题的研究视野，形成具有中国特色的理论支撑体系，制定更有针对性、实效性、可操作性的城镇化政策。

孙 勇
2011年9月11日



目 录

Contents

第一章 结 论	1
一、中国城镇化的过去、现在和未来	2
二、中国城镇化模式与道路的特点	4
三、“区域协调”框架的内涵	6
四、本书的结构与基本内容	8
第二章 我国城镇化道路的回顾与探索	11
一、中国特色城镇化道路表述的历史演变	11
二、30 年来我国城镇化历程的回顾	15
三、生产要素流动的新特点对体制机制提出了新的要求	22
四、中国特色城镇化道路的求索经验	27
第三章 城镇化与经济发展	31
一、城镇化和经济增长的基本理论	32
二、“十二五”期间我国城镇化和经济发展	37
三、城镇化和经济发展的三大挑战	44
四、“十二五”期间城镇化和经济发展的政策思考	50
第四章 城镇化发展的空间演化	55
一、城镇化发展空间演化的基本理论	55
二、当前我国城镇化发展的空间特征	65
三、“十二五”我国城镇化空间发展的影响因素与趋势判断	75

第五章 近年来推动城镇化健康发展的经验和做法	92
一、加强政府间协作，促进区域协调发展.....	92
二、改善人居环境，提高生活品质.....	95
三、实现城市有机更新，探索城市发展新模式.....	98
四、促进城乡统筹，加强中小城市发展活力，推进新农村建设.....	104
五、探索低碳生态发展道路，实现城市的可持续发展.....	108
六、完善规划的编制和管理，提高对城镇化的宏观调控能力.....	117
 第六章 “十二五”城镇化目标与重大举措	 126
一、“十二五”期间我国城镇化的任务、原则与目标.....	126
二、“十二五”期间促进我国城镇化健康发展的重大举措.....	131

绪 论

城市发展以及人口和产业活动向城市聚集有利于经济效率提高,同时也会给区域发展和公共政策带来大量问题和挑战。与世界上许多国家一样,中国在推进城镇化的进程中面临着诸多因素的限制,包括人口规模庞大、人均资源有限、社会经济资源积累比较薄弱、地理条件和人文环境的区域差异明显等,还存在渐进式改革过程中特有的户籍政策、土地制度等制度性约束。近年来,学术研究机构针对中国城市增长和城镇化道路,发表了不少高水平的研究论文,并提出了富有建设性的观点。除了引起学术界的广泛讨论外,这些研究成果还受到了政府决策部门的关注。本书内容也可以归于此类研究,是住房和城乡建设部规划司“十二五城镇化道路研究”项目的最终成果。通过对中国城市发展的实地考察,总结城市发展政策以及各地城镇化道路经验,结合城市经济学、经济地理学、城市规划学等学科的有关理论,我们在书中尝试分析未来中国城镇化发展的路径选择问题。

中国过去 30 多年的经济改革与对外开放,由于市场力量融入经济活动并成为资源配置的重要手段,带来了经济的持续高速增长和经济活动空间分布的重新塑造。一方面,中国城市经济部门得到快速发展,城镇化水平迅速提高;另一方面,城镇化水平表现出空间的不平衡,人口和产业向东部沿海地区集中,东部地区城市增长速度远远高于全国平均水平。2008 年全球金融危机以后,中国政府调整经济发展政策,将扩大内需与出口并举作为国家经济发展的

新战略。基于这样的背景，如何寻求城镇化发展的合理途径，实现中国经济稳步增长，缩小地区发展不均衡，让更多人分享经济发展成果，成为“十二五”时期中国经济发展的重要任务之一，也是本书试图解答的基本命题。与其他研究不同，本书提出区域协调发展的研究框架，强调加强地方治理来实现要素流动和区域性城市增长这一理念，从经济发展、空间布局和城镇化管理等视角，探讨中国城镇化面临的新挑战和新任务，并在此基础上提出“十二五”时期城镇化的战略和路径。

本书研究框架的提出，乃基于我们对中国城镇化发展阶段、模式特点和影响因素的集中讨论和深刻认识。“十二五”时期是中国城镇化的机遇期和矛盾凸显期。本书对此的基本判断是：中国开始进入由大国向强国转型的阶段，内需增长愈发成为经济发展的新动力，大量农村移民依然是城市人口的重要来源；与此同时，城镇化所产生的能源需求和环境压力也在不断加大。

一、中国城镇化的过去、现在和未来

在不同的历史条件下，要素流动机制的差异造成了城镇化发展程度的不同，并且演化成了不同的空间格局。如果依照 30 年来划分一个时间段，新中国成立以来的中国城镇化大体可分为三个阶段：1949 ~ 1978 年的计划经济阶段，1978 ~ 2008 年改革开放的 30 年，2008 年以后的新阶段。

其中，在第一阶段（1949 ~ 1978 年），计划经济是经济发展的基本手段，城镇化水平较低且发展非常缓慢。1949 年中国城镇化水平只有 10%，一直到 1978 年，城镇化率尚不足 18%。

第二阶段是 1978 年改革开放之后的 30 年，特点是城镇化快速发展。到 2008 年，城镇化率提高至 45% 以上，设市城市和建制镇分别从 193 个、2173 个增加到 655 和 19369 个。与第一个 30 年相

比，城镇化机制产生了根本性转变，最大的变化在于全球化、市场化配置资源的机制发挥了作用。在此阶段，中国尤其是沿海地区的经济成为全球产业分工链中的重要一环，人口向东部沿海地区集中，形成了若干人口密集的城市群。在城镇化过程中，每年现有1亿多农民工进城务工，发挥了中国经济社会体系的“内生稳定器”作用：城市经济创造了大批制造业和服务业岗位；土地分配的高度均等，使那些“就业不足”的劳动力通过务农也能维持生计；人口结构的优势（农村家庭平均1.5个孩子），将使未来农村的富余人口出现下降而不是增加，从而缩小了城乡收入差距^[1]。与此同时，这一阶段存在较强的政府干预，城镇化在土地制度、户籍制度、财政分权制度的约束下进行。这种干预对城镇化既有积极作用，也有消极影响。在此城镇化过程中，中国形成了地区之间的大量流动人口。尽管农村人口流动规模庞大，但通过严格限制户籍迁移，中国城镇化过程客观上避免了如拉美一些城市那样的贫民窟，但这也强化了城乡分割体制，不利于城镇化水平的进一步提高。

第三阶段，可从全球金融危机爆发的2008年算起，中国开始追求从大国向强国转型。一方面，中国经济的总量水平、持续增长的基础设施保障、城镇化水平都上了一个台阶；另一方面，中国经济融入全球化的程度前所未有，而贸易顺差、外汇储备风险、人民币汇率上升、气候变暖、区域不稳定等一系列挑战也不时出现。在如此复杂背景之下，中国经济增长再也不能依赖主要以出口为导向的策略，而要努力做到内需和出口增长并重。与此相关，未来几十年中国城镇化将面临若干新的挑战，包括在全球化作用下出现的经济、社会、环境等不平衡问题和不可持续的生存危机，以及大量移民对城市的诉求，这种诉求如果不妥善处理就会进一步引发社会问题。因此，中国城镇化能否健康发展，取决于接下来要选择的模式和道路，能否实现城乡、区域、经济社会、资源环境、国内发展和

[1] 乔纳森·安德森·中国的农民和农村移民[J]. 比较, 2006 (24): 7-15.

对外开放的统筹协调；能否顺利转变经济增长方式，实现全面的可持续发展；能否进行分配体系和社会结构改革以及扩大内需，实现中国经济由外向型经济体系向全球最大的内需型经济体系转变。

在新型城镇化发展阶段，要发现并规划好与中国的经济发展、资源承载力、新的国际分工相匹配的城市体系和城市功能，要善于洞察和把握城镇化发展的若干新趋势；城镇化继续快速发展，“农民进城”是增量主体，农民变市民是工作重点；城乡一体化，将公共服务普惠于城乡居民，城乡空间的系统化规划建设（产业、居住、交通、就业），使之具有持续的发展动力；重视节能减排，实现城市的精明增长，提高城镇化质量；形成分工明晰的多级城市群，城市连绵区（城市群）更具活力，特大城市充分参与国际竞争，其他城市在保障就业、土地和资源高效利用等方面做出更多贡献；涌现更多的新市镇，增强和完善城市功能，通过强镇扩权有重点地发展一批小城镇，促进区域经济差异化和均衡、协调发展。至于城镇化的速度以多少为宜，则将最终取决于中国的内需及其产业在全球的竞争优势，取决于中国融入世界体系后全球经济秩序的重组与协调，受到资源要素、国际产业分工和贸易条件甚至社会文化等因素的影响。

二、中国城镇化模式与道路的特点

进一步观察以往中国城镇化道路的表现形式，不难发现中国城镇化有一些不同于其他国家的鲜明特点，比如规模、速度以及多样化三个方面。

中国城镇化规模相当巨大。中国的人口总量大于 OECD（经济合作与发展组织）成员国的人口总和，城镇化水平每提高 1 个百分点，新增城镇人口数量就超过 1000 多万，相当于许多欧洲国家的人口总和（欧洲 40 多个国家中只有 14 个国家的人口超过 1000 万）^[1]。

[1] 中华人民共和国国家统计局：《国际统计年鉴 2009[M]》，北京：中国统计出版社，2010。

该数字的含义包括了相应的规模巨大的资源利用、环境影响以及就业、住房、交通、社会保障的匹配，意味着国内市场和国际市场的互动，意味着第二和第三产业规模大幅度增加、大量人口由农村生活方式转变为城市生活方式、出现更多城市景观和国土整治优化的过程，同时也是更多人参与社会关系建构的过程。

城镇化速度之快，包含了三层意思：①在漫长的人类发展史上，惟有凭借工业化和全球化才能使城市生活成为主要的生活方式。200年前，世界上不到3%的人口住在城市里，100年前这个比例增加了10个百分点，21世纪初该比例上升至50%，而2050年世界人口在城市居住的预期比例将是70%。②人口城镇化水平在30%~70%这一区间增长往往较快。③各国走完这一区间所花的时间，现在比过去缩短了。比如英国在1801年城镇化水平为26%，到1890年达到72%，用了90年时间；美国从1870年的25.7%到1960年的70%，用了90年；日本从1930年的24%增至1970年的72%，仅用了40年时间。中国现在已步入快速城镇化轨道，其原因一方面是政府和老百姓都对发展有强大的诉求，另一方面是融入全球化和转型，作为后发国家具有后发优势，可以用较低的成本取得技术及相关知识，缩小同发达国家之间的差距。

所谓中国城镇化的多样性，一方面内生于中国的大国特征，包括人口、经济、政治、文化等。中国地形西高东低，人口中的绝大多数集中于东南部，而处于干旱或高寒地区的新疆和青藏高原人口数占总人口的比例不到2%，所占空间却是陆地的1/3。中国的资源，其中包括矿产、水能资源和水资源等呈逆向分布的状况，使人和物的分布产生巨大反差。“人口众多”与“地大物博”在空间上分离，运输成本高，这一“人和自然”的矛盾，是中国人在谋求生存和发展时所面临的基本矛盾^[1]。这种资源环境承载力的状况，决定了中国城镇化必须实施精明增长的模式（社会和谐、建筑紧

[1] 何祚麻：《中国能源战略思考》[M]。北京：北京师范大学出版社，2009。

凑型和多样性、公共交通优先、生态文明和低碳生活方式)^[1]。另一方面,也和中国的制度性特征有关。中国采取的是渐进式改革策略,产品市场已经基本过渡到市场决定的价格机制上来,而土地市场、资本市场和劳动力市场尚没有完全实现市场化的价格决定机制。这使得要素价格扭曲程度较强。而要素市场的改革,涉及政府间的财税体制、跨区域的以及城市与农村之间的要素流动与要素定价。因此,这类改革涉及区域间的城乡统筹。通过消除要素市场的扭曲、实现要素的跨区域流动,最终将有利于中国经济的可持续发展和城镇化的健康成长。

三、“区域协调”框架的内涵

本书提出建立“区域协调”框架来解析中国城镇化发展路径。该框架内涵包括以下几个方面。

首先,强调集聚经济的基础作用。城市是集聚经济的产物,表现为人口和产业、土地、交通等要素的集聚。根据集聚程度的不同,可以有较小的城市和较大的城市。城镇化与经济发展互为因果,经济发展为城镇化提供支撑,产业结构升级、经济实力增强对人口结构、城市及城镇等级体系产生影响;而城镇化对经济发展也是能动的,通过城市建设、移居、就业、公共服务等,拉动内需、推动经济发展。城市功能与产业功能两者需要齐头并进、协调成长。至于城镇化的动力,则主要源自市场的力量(企业、居民追求收入和选址的行为),其次才是政府的作用(包括城乡规划,基础设施投资,土地、户籍管理体制等)。政府的作用,在于维护市场秩序以及修正市场失灵,要发挥好这种作用,离不开进一步改革开放。而改革的精髓,就是“把激励搞对,让市场起作用”,即给个人、企业更多的活动空间,让市场高效地运作起来。

[1] 仇保兴·应对机遇与挑战——中国城镇化战略研究主要问题与对策[M].北京:中国建筑工业出版社,2009.

其次,强调内需增长的重要性。中国是一个大国,在世界上面积排第三,经济总量排第二,人口排第一且多民族。大国一方面可能的劣势在于偏好的巨大异质性和地区间更大的协调成本,另一方面当然有不少优势^[1]。在提供诸如国防、太空开发(如发射卫星)、司法体系或大使馆等公共物品时人均成本较低;内需市场规模较大,从日用消费品、旅游到汽车、高铁、大飞机等莫不如此。仅河南省就有一亿人口,四川省在重庆成为直辖市前也有上亿人口,这意味着中国内地存在很大的市场潜能,如果有高速公路系统连接海岸,河南、四川也可以变成“沿海”,如果加上合适的道路投资、对外直接投资(FDI)和放松计划管制,这些地区的巨大市场潜能优势很容易发挥出来^[2]。而内需市场的扩大,由于有足够的战略纵深,东方不亮西方亮,回旋余地大,还能够有效缓冲世界经济波动的冲击。

再次,突出区域协调发展的必要性。一方面,我国各省的经济总量都相当可观且差距甚大。据世界银行数据,2008年中国34个省、市、自治区、特别行政区的国内生产总值(GDP),有6个超过泰国,有10个超过新加坡,有15个超过新西兰,有24个超过越南,而所有的省级单元都超过了蒙古、老挝、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦等国^[3]。与新加坡一类城市国家或一些人口相当于中国一个省的国家只有一个城市群不同,中国辽阔的区域特征需要区域间的竞争与合作,需要多个城市群,以及大中小城市协调发展,积极稳妥地推进城镇化进程。因此,中国城镇化与区域多元发展之间的关系应当受到重视。在现行的行政体制下,城镇化的推进,必然要区别不同地区的情况和发展条件,实行多元发展的战略,多渠道、多元化、多模式地推进,强调城乡之间、区域之间、大中小城市(小城镇)之间的协调发展。在推进方式上,实行政府(包括产业布局、基础设

[1] 世界银行. 2009年世界发展报告:重塑世界经济地理[M]. 北京:清华大学出版社, 2009.

[2] Au, C.C., Henderson, J.V. How migration restrictions limit agglomeration and productivity in China. *Journal of Development Economics*. 2006 (80): 350-388.

[3] 数据资料来自世界银行数据库, 网址参见 <http://ddp-ext.worldbank.org>.

施投入、转移支付和对口援助)、市场与民众的结合等。正是基于此,国家近期出台了一系列区域振兴规划,通过细化和优化东部率先、西部开发、中部崛起、东北振兴等战略,鼓励各个区域发挥城市集聚经济的作用,推动区域经济发展和转型。中西部地区可以不再简单延续过去30年沿海城镇化的模式,而是高起点并以大规模投资为前提,形成若干个产业集聚地带,这种国家战略意图已在重庆、成都、武汉、长沙等地的试点中得到了体现。中国经济向沿海地区集聚,是方便参与全球制造业分工体系重新布局,因为沿海地区接近港口,国际贸易的运输成本较低。然而,并非所有的产品都需要借助于海运,像电脑芯片一类产品,单位运输成本低而附加值高,空运比海运更有优势,此类产业同样宜于在内地发展。另外,农业、采矿业、风电、水电等资源型产业以及与旅游产业相关的自然风光和文化资源都是不能移动的,需要就地发展。同时,国家还鼓励在国内市场和国际市场展开区域合作,国内区域间合作将推进市场一体化,国际间区域合作相当程度上是通过地方与国际市场的区域合作实现的。从中国与邻国区域经济合作看,各地都可以发挥优势,包括中国与东北亚经济合作、与东盟经济合作、与南亚和中亚经济合作等。可见,产业与空间互动的区域振兴是未来城镇化演化的有效途径。

四、本书的结构与基本内容

本书运用经济学、规划学、社会学、政治学等学科的方法系统,从要素流动、空间格局(城镇化模式)变化以及政府管制安排等多角度探讨“十二五”期间中国城镇化发展战略问题。全书正文由五章构成。

第二章回顾中国城镇化的历程以及探索中国特色城镇化道路的经验。该部分阐述了我国城镇化表述的由来与演变,以及我国城镇

化的历程。同时，还重点分析了在生产要素流动背景下我国城镇化的新特点，包括要素流动对区域协调、社会管理、宜居城市、城乡协调和部门协调的影响。另外，该部分还分析了新形势下中国特色城镇化道路的内涵、关注重点、与三农的关系、管理体制以及对城乡规划的影响等。

第三章分析城镇化和经济发展的关系。从经济增长和城镇化发展关系角度，论述了城镇化是实现我国经济增长的重要途径，并分析了“十二五”期间中国城镇化发展所面临的国内外经济环境和主要挑战。该部分首先梳理有关城镇化与经济增长关系的基本理论，并结合中国城镇化的经验对有关理论和实证文献进行提炼，为该章的主要内容构建一个分析框架；接着提出“十二五”期间城镇化是中国经济增长和社会发展的重要载体，并以实证数据解析“十二五”期间我国城镇化进一步发展面临的挑战，包括大规模的农村流动人口、地方政府治理效率和城市发展环境成本等。该章还讨论了我国城镇化进一步发展的政策思考，核心观点是通过增长内需推动城镇化。具体来说，一方面，落实城镇常住人口中非户籍部分居民的相关市民待遇；另一方面，鼓励中西部有条件地区的大城市发展以吸纳当地更多农村劳动力，为全国范围内的户籍制度和土地制度以及其他制度改革创造条件。

第四章探讨中国城镇化的空间格局。该章尝试分析中国城镇化空间布局的基本特征和问题，以及“十二五”期间影响中国城镇化布局的重大因素。第一部分梳理有关理论观点，评估在不同的城镇化发展战略下，城镇空间布局状况及其效率。包括关于城镇化空间布局的基本原则：城市大小的决定、城镇体系演变的基本动力、空间布局效率和公平的关系、大都市区的产业组织等。第二部分，阐述中国改革开放以后城镇化发展的基本政策演变，以及在不同政策指导下城镇化空间布局呈现的不同特征。譬如，重点发展中小城市、限制大城市发展的阶段城镇空间布局上的特征表现，大量公共