

四川省委党校四川行政学院智库系列成果蓝皮书



四川新型城镇化 实施路径样本研究

• 主编◎吴志强 副主编◎贾 舒 唐昭霞 •



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

圖書在版編目(CIP)數據

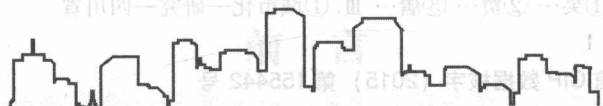
四川新型城镇化实施路径样本研究 / 吴志强, 唐昭霞, 贾舒主编. — 北京: 中国经济出版社, 2012.8

ISBN 978-7-5136-3870-8

I. ①四… II. ①吴… ②贾… ③唐… III. ①城镇化—研究—四川省

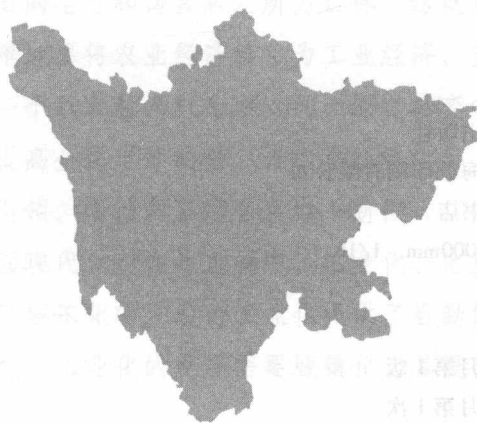
IV. ①F299.737.1

中國版本圖注館(015) 第52445號



四川新型城镇化 实施路径样本研究

• 主编◎吴志强 副主编◎贾 舒 唐昭霞 •



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

四川新型城镇化实施路径样本研究 / 吴志强、贾舒、唐昭霞编著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3870 - 8

I. ①四… II. ①吴… ②贾… ③唐… III. ①城市化—研究—四川省

IV. ①F299. 277. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 155442 号



责任编辑 乔卫兵 寇艺明

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 14.75

字数 250 千字

版次 2015 年 8 月第 1 版

印次 2015 年 8 月第 1 次

定价 58.00 元

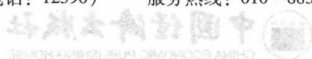
广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794



前言

截至2014年，中国城镇化率达到54.77%，但传统的以经济增长为中心目标、以外向型工业化为中心动力、以地方政府为主导力量、以土地为主要内容、以规模扩张为发展方式、以物质资本大量投入为驱动要素、以城市繁荣为外在表现的城镇化模式已不可持续。作为当前和今后一段时期的重大战略之一，党的十八届三中全会明确提出坚持走中国特色新型城镇化道路。新型城镇化不再简单追求城市规模无限扩张，而是以夯实经济基础、均等社会服务、提升城市文化、注重生活质量为内涵，以建设高品质的生态和谐宜居之所为目标。这就意味着新型城镇化的过程不只是简单地将农业经济转化为工业经济，实现乡村向城镇转变的过程，更是一个以农村人口为中心的、通过转变农民传统生活和生存方式为主轴、提高全民生活质量、推动全社会生产力可持续性发展的过程，并以此为引领，带动国家综合实力不断提升，实现社会文明和国家治理体系的全面现代化。在此过程中，工业化、信息化成为城镇化发展的不竭动力，而城镇化的发展为工业化提供了后勤保障，为工业化创造良好的空间依托，工业化的发展需要城镇化为其提供必要的生产要素和基础性服务。

因此新型城镇化的总体思路就是要以农村人口进城就业定居为核心，以大中小城市群的发展和完善为主体形态，以推动中小城镇发展壮大为契机，以制度与体制改革为重点，有效实现农业剩余劳动力向城镇转移就业、农村富余人口向城镇转移居住的最终目标。在具体推动新型城镇化建设的时候，如何建立牢固的产业支撑、为农业转移劳动力创造

充分的城镇就业机会自然也就成为关键因素。

近年来，四川城镇化发展很快，全省城镇化率在过去5年上升7.5个百分点，以年均提高1.5个百分点的速度推进，2014年提高到46.3%。然而，四川城镇化质量仍然较低，城镇化进程也滞后于全国和东中部地区。区域发展不平衡的矛盾十分突出，中小城镇作为承接区域中心城市产业转移、疏解城市功能的首要载体，是未来城镇化的主力军，但全省城镇空间分布呈现出“单中心”形态，成都“一城独大”的局面短期内仍无法改变，导致了四川城镇空间结构差距巨大，在经济、社会和人文环境上的先发优势产生持续的“黑洞效应”，吸引、积聚了大量周边地区的人才、资金与技术要素，这使得中小城镇发展缺乏有力支撑，城镇化质量提高缓慢，作为部署落实中央新型城镇化战略的重要省份，四川任重而道远。

因此，课题组根据差异化原则，先后前往成都市、绵阳市、德阳市、宜宾市、泸州市、南充市、遂宁市、内江市、达州市、广安市、攀枝花市、甘孜州、阿坝州13个市（州）的20个区县进行调研，从中选择了8个样本作为重点报告对象，详细研究了8个样本在科学推进新型城镇化过程中的具体做法和经验，并从中总结出功能转型之路、工业兴城之路、以城促产之路、特色立城之路、文旅拉动之路5条推动新型城镇化发展的具体路径。这5条路径虽不能完全涵盖四川新型城镇化的全部，但基本上代表着处在不同区位、不同要素禀赋、不同发展阶段的地地区在推进新型城镇化过程中的主要路径。这些各具特点的新型城镇化推进路径为促进四川城镇空间结构优化、构建大中小城市和小城镇协调发展、夯实全省点多极支撑发展格局的底部基础有着十分重要的借鉴意义和参考价值，也是全省科学推进新型城镇化的关键所在。

目 录

上篇 新型城镇化理论综述

一、新型城镇化的理论内涵	3
(一) 中国新型城镇化的历史沿革	3
(二) 中国新型城镇化的特定内涵	4
(三) 新型城镇化的主要观点	5
二、城镇化的主要理论	8
(一) 聚集—扩散理论	8
(二) 空间结构理论	9
(三) 二元结构理论	9
(四) 增长极理论	10
(五) 产城互动理论	10
三、中国城镇化战略的理论变迁	13
(一) 小城镇战略	13
(二) 大城市战略	14
(三) 中等城市发展战略	14
(四) 城市群组战略	15
四、发达国家城镇化历程与启示	16
(一) 英国城镇化历程回顾	16
(二) 美国城镇化历程回顾	17
(三) 日本城镇化历程回顾	19

（四）发达国家城镇化历程的启示	20
-----------------------	----

中篇 新型城镇化实施路径样本分析

一、四川新型城镇化总体特征分析	27
（一）省域布局基本形成	27
（二）统筹城乡闯出新路	28
（三）区域差距依然明显	28
二、四川新型城镇化实施路径选样依据	31
三、各样本实施路径	34
（一）功能转型之路——成都市锦江区、宜宾市翠屏区	34
（二）工业兴城之路——遂宁市射洪县、绵阳县江油市	36
（三）以城促产之路——内江市隆昌县	40
（四）特色立城之路——广安市岳池县、攀枝花市米易县	42
（五）文旅拉动之路——甘孜州康定县	45
四、四川新型城镇化的样本启示及未来发展思路	46
（一）优化城镇空间布局	46
（二）加强分类指导	48
（三）构建农业转移人口市民化机制	51
（四）建立多元资金保障机制	51
（五）加强用地规模调控机制	52
（六）创新城镇管理机制	52

下篇 新型城镇化各样本实践

功能转型之路（一）——锦江样本	57
功能转型之路（二）——翠屏样本	76
工业兴城之路（一）——射洪样本	95
工业兴城之路（二）——江油样本	116

以城促产之路——隆昌样本	143
特色立城之路（一）——岳池样本	163
特色立城之路（二）——米易样本	183
文旅拉动之路——康定样本	205
后 记	228

新型城镇化理论综述

新型城镇化理论综述

一、新型城镇化的理论内涵

2012年10月,党的十八大提出新型城镇化建设的理念与概念,并在同年底的中央经济工作会议上进行了详细阐述,第一次提出把生态文明理念和原则融入城镇化的全方面、全过程,走绿色、集约、职能、低碳的新型城镇化道路并将其作为扩大国内需求的手段和未来经济持续、快速健康发展的基本动力,越来越受到学术界专家和学者的重视和关注。

(一) 中国新型城镇化的历史沿革

新型城镇化概念既不同于传统城镇化,也不同于西方城镇化,而是我国在社会经济发展过程中提出的一个具有中国特色的独特概念,新型城镇化首先是中国特色的城镇化。

2000年10月召开的中共第十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,正式采用了“城镇化”一词,在《建议》的第七部分“积极稳妥地推进城镇化”中,《建议》用了500多字专门阐述了我国推进新型城镇化的重要意义、发展小城镇的重要途径和逐步形成合理的城镇体系的基本要求。时任国务院总理的朱镕基在对《建议》进行说明时要求:“中国的城镇化不能照搬别国的模式,必须从自己的国情出发,走有中国特色的城镇化道路。”2001年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》首次提出:“要不失时机地实施城镇化战略”。

党的十六大报告明确提出:“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城

市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”党的十七大报告对新型城镇化做了进一步补充：“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、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展”。党的十八大报告中又明确提出：“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”。

（二）中国新型城镇化的特定内涵

在时代的制高点上，回望国家历次关于推进新型城镇化发展重要决定的精神脉络，可以清楚地看到符合中国特色的新型城镇化概念。

2007年3月习近平《走高效生态的新型农业现代化道路》一文指出：“发展高效生态农业，必须按照新型工业化、新型城镇化和新型农业现代化整体推进的思路，把工业与农业、城市与农村作为一个整体来谋划，进一步健全工业反哺农业、城市带动农村的体制机制，充分发挥工业化、城镇化、市场化对‘三农’的带动作用 and ‘三农’对‘三化’的促进作用，让农民主动参与‘三化’进程，成为‘三化’的重要推动力量及其成果的共享者”。

2012年12月，新型城镇化概念首次出现于官方文件中。时值中央经济工作会议召开，会议提出了2013年经济工作的六项主要任务。其中一项重要任务就是：积极稳妥地推进新型城镇化，着力提高城镇化质量。会议公报不仅使用了新型城镇化的概念，而且明确指出了新型城镇化的内涵，从而使新型城镇化成为一个具有中国特色社会主义道路特色的概念。公报指出：“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。要构建科学合理的城市格局，大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好。要把生态文明理念和原则全面融入城

镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。”自此,新型城镇化成为党和政府正式文件中大量出现的一个新概念。^①

为了进一步阐述新型城镇化的“新”和“特”,党和国家领导人在不同场合也多次对这一概念的独特内容进行了说明。如习近平同志在亚太经合组织工商领导人峰会上指出,“持续进行的新型城镇化,将为数以亿计的中国人从农村走向城市、走向更高水平的生活创造新空间”。李克强同志也在多种场合对新型城镇化问题做了大量论述。如在回答新华社记者问题时,李克强强调,“新型城镇化是以人为核心的城镇化,必须和农业现代化相辅相成”。在全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上,李克强强调:“要深入贯彻落实科学发展观,加快资源型城市可持续发展,推动独立工矿区转型,加大棚户区改造力度,‘三位一体’推进,着力破解城市内部二元结构难题,带动内需扩大和就业增加,走可持续的新型城镇化道路”。

(三) 新型城镇化的主要观点

新型城镇化概念是在城镇化概念的基础上深入和扩展的,其中扩大非农产业、扩展城市地域、城镇意识、聚集人口等方面与原来的城镇化概念并不存在明显差别,但在如何实现新型城镇化进程的目标、内涵、方式和内容上有所差别。主要表现在八个方面:

1. 创新观

新形势下的中国新型城镇化将以何种目标、采取何种模式、沿着何种方向建设,将直接影响中国新一轮城镇化建设命运。新型城镇化建设以科学发展观为统领,以创新理论为支撑,实现经济社会发展的环境友好和资源节约,实现统筹城乡发展,实现区域一体化,实现经济社会的高效低碳发展。如习近平指出的“我们不能照搬发达国家现代化模式,因为地球没有足够资源支撑。必须走自己的道路,对人类有所贡献”。

① 熊辉,李志超.论新时期中国特色城镇化思想[J].马克思主义与现实,2013(5):173-178.

2. 人本观

传统城镇化是简单的造城运动，盲目扩大城市规模。新型城镇化更能体现出城镇化的本质属性，主要是坚持“以人为本”的发展理念，让外来人口对城市有着归属感和依赖感。如2013年3月17日，十二届全国人大一次会议闭幕后，李克强在回答新华社记者的问题时强调，“新型城镇化是以人为核心的城镇化，必须和农业现代化相辅相成”。

3. 多元观

新型城镇化是城镇化与新型工业化、新型信息化及新型现代化有序共同发展，实现城镇化的集中与分散、节点与网络、政府引导与市场带动、由上而下与由下而上的有机结合，实现新型城镇化发展方式的多样化，实现内涵式发展。

4. 协调观

新型城镇化是推动城乡一体化进程，实现城乡经济共同发展，实现人口、自然环境、资源的可持续协调发展，实现资源节约、区域协调发展。党的十八届三中全会更是明确指出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。”

5. 动力观

传统城镇化是在粗放模式下，以耗竭资源为动力，靠粗放型的工业化来推动，靠建设工业园区和经济开发区推动城镇化发展，而农业现代化和现代服务业发展非常滞后，导致城镇化动力不足。新型城镇化是以集约和节约资源为目标向前推进，是靠战略性新兴产业、农业现代化、信息化、现代服务业来推动城镇化发展。

6. 转型观

新型城镇化是一个阶段性的渐进发展过程，实现由经济转型带动的社会转型，实现由传统向现代、农村向城市、城市向知识、信息社会的转型。

7. 生态观

传统城镇化面临总体质量不高、农民融入程度较低、资源环境代价较大等诸多挑战。新型城镇化强调有质量的城镇化，其目的是实现收入翻番，核心是从土地城镇化向人口城镇化过渡，理念是“集约、智能、绿色和低碳”，因此，提升环境承载力和生态环境质量是新型城镇化需要重点考虑的问题。

8. 市场观

传统城镇化将城市作为经济增长与人民安康的载体和工具，而新型城镇化主要体现改革的思维，把城镇化作为大市场，以新型城镇化带来的内需增长作为直接动力，将城镇化改革作为红利产生的源泉。

二、城镇化的主要理论

关于城镇化发展理论研究涉及多个学科领域，涵盖城镇化发展的方方面面，其中对现阶段我国新型城镇化发展具有一定借鉴意义的理论可大致划分为聚集—扩散理论、空间结构理论、二元结构理论、增长极理论以及产城互动理论。

（一）聚集—扩散理论

聚集—扩散理论重点是对城乡动态关系，尤其是对小城镇的形成机制的论述。该理论认为区域空间发展过程中始终伴随着聚集和扩散。区域发展初期由聚集效应占主导，之后扩散效应发挥力量。聚集与扩散互相促进、互相制约，使区域竞争力不断增长。

聚集是在工业技术影响下，空间集中产生更高经济效益，使得分散的工业向农村中心汇集。聚集包括聚集经济和聚集不经济两个方面。聚集经济是指社会经济客体的相对聚集而带来的经济效益的增加或费用的减少。例如工业聚集可以共享交通运输、电力、水源等基础设施，减少污染的扩散。聚集不经济是指因空间集中引起的费用增加或收入减少。聚集效应是由两者共同作用的结果。前者为空间聚集提供吸引力和推动力，后者则产生排斥力和约束力。

扩散是指经济发展到一定程度后，发展速度放缓，使得聚集的资金和技术力量开始寻求更高的发展机会，出现了由聚集点向周边地区扩散，从而带动周边经济发展的现象。

（二）空间结构理论

空间结构指一定区域内社会经济各组成部分及其组合类型的空间相互作用和空间位置关系，以及反映这种关系的空间聚集规模和聚集程度的学说。最初是点—轴系统理论，然后发展到“点线面”空间结构说。

点—轴开发，就是在发展区域范围内，确定若干具有有利发展条件的大经济区间线状基础设施轴线，重点发展对轴线连接的若干个点。与集中扩散一样，随着发展的进行，逐渐将重点集中于较低级别的发展轴上。在中心城市周围根据情况寻找次级发展中心，高级中心带动次级中心的发展。同理，围绕次级中心产生三级四级中心，逐渐扩大区域范围。

（三）二元结构理论

二元结构理论由美国学者阿瑟·刘易斯于1954年首次提出，他认为发展中国家经济由现代的工业部门和传统的农业部门组成，建立了两部门经济模型。

二元结构理论认为在传统农业部门中存在大量的剩余劳动力，这些劳动力劳动生产率为零，降低了农业部门整体的平均收入水平。此外，技术的进步和资本的扩张使得工业部门能够吸收这部分剩余劳动力。二元结构理论也存在缺陷，因为它只强调工业部门的扩张，但农业也会不断的发展，无限劳动供给不现实。因此，费景汉和古斯塔夫·拉尼斯在二元经济理论的基础上，提出劳动力由农业部门向非农业部门转移时，应该以农业生产率的提高为前提，因为如果农业的发展滞后于工业，则农产品供给小于需求，进而引起工业部门成本上升，结果是劳动力停止转移，这就是“刘易斯—拉尼斯—费景汉”模型。按照上述模型，经济发展过程可分为三个阶段：第一阶段经济中存在着隐蔽性失业，即相当一部分劳动的边际生产力为零，因而劳动力是无限供给，第二阶段，工业部门所吸收的劳动力是一些劳动的边际生产力低于农业部门平均产量的剩余劳动力。第三阶段，当农业中全部的剩余劳动力都被吸收到工业部门就业以后，经济就进