



国家行政学院经济学教研部项目
政府经济管理改革研究丛书

以人为本的新型城镇化建设

Construction of New Type of People-oriented Urbanization

国家行政学院经济学教研部 编

张占斌 黄 锐 主编



国家行政学院出版社



国家行政学院经济学教研部项目
政府经济管理改革研究丛书

以人为本的新型城镇化建设

Construction of New Type of People-oriented Urbanization

国家行政学院经济学教研部 编

张占斌 黄 锴 主编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

以人为本的新型城镇化建设/张占斌、黄锺主编. —北京:国家行政学院出版社,2013.10
ISBN 978-7-5150-0571-3

I. ①以… II. ①张… ②黄… III. ①城市化-中国-文集 IV. ①F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 247066 号

- 书 名 以人为本的新型城镇化建设
主 编 张占斌 黄 锺
责任编辑 陈 科
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 10 月北京第 1 版
印 次 2013 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 31
字 数 504 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0571-3
定 价 70.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

"中国新型城镇化论坛"暨全国行政学院系统经济学科 2013 年年会致辞	陈 立 / 1
追求更高质量的新型城镇化道路	
——"中国新型城镇化论坛"暨全国行政学院系统经济学科	
2013 年年会综述	黄 锐 / 2

一、新型城镇化的内涵和道路选择

中国城镇化机遇、问题与路径	辜胜阻 / 9
新型城镇化核心是要有新的体制与机制设计	华 生 / 14
新型城镇化"新"在哪里?	张占斌 / 17
中国特色城镇化模式:城乡两元文明共生模式	
——基于新能源革命、民族文化与"三高技术"的三维度分析	张孝德 / 21
走新型城市化之路,打造发展模式升级版	许正中 / 31
我国人口城镇化的实践路径与理性反思	张岩鸿 / 36
新型城镇化的特征与路径选择	叶卫东 / 44
试论新型城镇化的"新"与"旧"	李 俊 / 50
城镇化发展转型与欠发达地区的调整应对	郝华勇 / 54
后发地区新型城镇化的路径选择	宋 伟 / 60
加快青海城镇化建设的路径探讨	马桂芳 / 66
黑龙江省新型城镇化建设的思考与对策建议	韩丽杰 / 73
新型城镇化发展路径浅析——以河北省为例	赵经华 / 80
关于内蒙古推进新型城镇化的战略思考	孙百灵 / 86
县域新型城镇化创新推进的路径研究	
——以浙江省宁海县为例	李光全 / 92



城镇化过程中文化古镇建设的比较研究

——以中国古镇和国外文化小镇为例 尹宏祯 / 101

国外城市化的基本经验与发展趋势 何 晓 / 106

二、新型城镇化建设的重点与难点

提高城镇化质量的主要途径 简新华 / 113

新型城镇化的核心难题 方辉振 黄 科 / 120

四化协调同步发展 提升城镇化发展质量 王海燕 / 129

以东部城市群建设推动青海“四化”同步发展 马丽雅 / 134

产业支撑是新型城镇化的基石 朱丽燕 / 144

新型城镇化背景下农民工市民化问题研究 刘东生 / 151

四步走:有序推进农业转移人口市民化的路径选择

——S村农民市民化进程的透视 王永龙 / 157

发展有产业支撑的新型城镇化——以南宁市为例 陆春红 / 165

以产业集群发展促进海东城市群建设研究 孙凌宇 / 172

南宁市新型城镇化发展中产业结构优化研究 周志超 / 179

城镇化过程中产业吸纳就业的成因分析 胡 昱 / 187

新兴产业与我国新型城镇化发展的路径选择 徐晓鹰 / 193

强化产业支撑 筑牢城镇化基础 王雪雁 / 199

三、新型城镇化建设的体制机制创新

新型城镇化亟须一元化公共财政后盾 贾 康 / 207

我国农村转移人口市民化财政支出测算与时空分布 张占斌等 / 209

生态文明导向下的城市规划研究——以北京为例 李万峰 / 221

新型城镇化的财政金融体制保障 姚先霞 / 226

城镇化进程中农村土地征用补偿缺陷及机制优化 解秀玲 / 233

新型城镇化的财政支持机制 张家寿 / 240

深化土地管理制度改革助推新型城镇化进程 程 明 / 245

关于城镇基础设施建设投融资模式的再思考 杨 艳 / 251

基于产业发展的城市化动力机制分析 吴正海 / 257

生态文明融入城市建设的路径及保障 赵春雨 / 264

生态文明融入城镇化的全过程机制和政策刍议 胖 华 / 269

生态文明融入城镇化过程的实现路径 陈 军 / 276

农民工人力资本投资的影响因素和公共政策 黄 锐 / 282

公共服务、劳动力流动与产业集聚

——兼论片面城市化政策对产业集聚的影响 赵 祥 / 291

四、新型城镇化进程中的城乡统筹发展

天津设施农业发展难题与对策研究 李 勇 / 307

用自由迁徙制度破解二元经济结构难题 于 平 魏 维 / 316

新型城镇化视阈下城乡社会养老保险制度整合研究 赵海平 / 324

全域城市化背景下农业现代化的实现路径——以大连为例 李崇峰 / 333

有序推进农业转移人口市民化困境及思路探析 姜 晖 / 339

提高新型城镇化水平是解决农民问题的根本途径 姜焕叶 / 346

在新的起点上推进城乡发展一体化的几点思考 鲁临琴 / 349

云南省城镇居民边际消费倾向分析及对策研究 许 林 / 354

浙江统筹城乡发展的实践与效果 刘绎川 许 立 / 358

西部农村新型金融组织培育路径创新研究 刘 娟 / 366



五、新型城镇化建设的地方实践探索

长沙城市转型与国际化建设的主要经验 罗文章 李丽纯 / 377

德州市城镇化建设“两区同建”案例评析 孙秀亭 / 386

大连市新型城镇化发展的探索与实践 杨虹 刘素斌 / 392

敦煌市阳关古镇健康发展的主要做法和经验 马翠玲 / 402

新型城镇化的“金昌模式” 王伟 / 410

农业产业支撑生态城镇发展

——开阳县龙岗镇新型城镇化发展模式评析 朱莉 / 415

绿色城镇化的昆明实践探索与思考 吴玲 / 422

产城结合的新型城镇化“海城模式” 何小波等 / 430

青岛市边界发展型小城镇典型案例剖析 于忠珍 / 439

云南省山地城镇建设的内涵与实践模式研究 杜琼 / 447

青藏高原“四化同步”的新型城镇化道路探索

——来自沟里乡的调研 王兰英 / 454

走新型城镇化道路 实现率先跨越发展

——太原市新型城镇化道路的实践探索与思考 赵景爱 / 460

东北老工业基地城镇化建设的“瓦房店模式” 何小波等 / 467

成都探索新型城镇化道路的主要做法与实践模式 童晶 / 476

后记 / 486

“中国新型城镇化论坛” 暨全国行政学院系统经济学科 2013 年年会致辞

各位来宾,朋友们:

由国家行政学院经济学教研部举办的首届“中国新型城镇化论坛”暨全国行政学院系统经济学科 2013 年年会今天隆重开幕,首先,我代表国家行政学院,向出席本次论坛及年会的各位嘉宾和代表表示热烈欢迎,向会议的召开表示热烈的祝贺。

城镇化是中国现代化建设的重大历史任务,也是现代化进程中的一个基本的支撑,是一个大的战略,也是一个大的选择。党的十八大明确提出,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。我们举办论坛和年会就要落实十八大和 2012 年中央经济工作会议精神,遵照党和国家领导人关于中国新型城镇化发展的有关指示精神,推动全球视野下的中国新型城镇化道路的相关研讨,充分发挥国家行政学院为政府提供决策咨询的智库的作用。

在我国传统城镇化快速发展阶段,虽然还没有出现像拉美国家那样严重的“城市病”,但在一些地方也存在诸如“半城镇化”和一定程度上的“病态城镇化”,以及个别地方存在的“被城镇化”、“过度城镇化”等现象和问题,而且各种问题和矛盾日渐积聚、突出和显性化。因此,研讨城镇化的推进之路,就是要研讨如何着力提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导未来城镇化的健康发展,共同寻找和梳理未来中国新型城镇化的方向与路径。

女士们、先生们,出席本次会议的有部分中央部委代表、专家学者,以及地方市县长代表,媒体代表和相关企业代表,盼望大家就全球化背景下的中国新型城镇化健康发展有关命题进行深入研讨,不仅有前沿的学术研讨,更要有针对中国特色新型城镇化中的典型问题和地区样本的分析研讨,切实为中国梦的实现提供智力支持。

我尤其要强调的是,全国行政学院系统经济学科 2013 年年会的代表们,更要结合这次论坛,深入探讨新型城镇化的内涵、战略、政策和各地城镇化经验与模式,凝聚共识,围绕党中央和国务院的中心工作,把这次研讨的成果融入到平时的教学、科研、咨询等工作中,深入贯彻和落实中央高层的治国理念。

预祝会议取得圆满成功。

谢谢大家!

国家行政学院党委委员、副院长 陈立

2013 年 6 月 22 日



追求更高质量的新型城镇化道路

——“中国新型城镇化论坛”暨全国行政学院
系统经济学科 2013 年年会综述

黄 锐*

由国家行政学院经济学教研部主办的“中国新型城镇化论坛”暨全国行政学院系统经济学科 2013 年年会于 2013 年 6 月 22 日至 23 日在国家行政学院举行。国家行政学院副院长陈立,全国人民代表大会财政经济委员会副主任、民建中央副主席辜胜阻,民政部副部长戴均良等有关方面领导,华侨大学校长华生、财政部财政科学研究所所长贾康等著名专家学者和来自国家行政学院和地方行政学院经济学科的代表,以及在国家行政学院学习的各种班次部分学员,共 160 多人参加了会议。会议代表围绕新型城镇化道路和发展模式、城乡统筹发展、新型城镇化的重点任务、体制机制创新和实践探索等一系列重大理论和现实问题进行了广泛而热烈的研讨,取得了一些重要的理论成果。

一、新型城镇化道路和发展模式

新型城镇化道路究竟新的何处?内涵是什么?国家行政学院经济学教研部主任张占斌教授指出,新型城镇化道路“新”在六个方面:一是新核心,以人为核心,围绕为人服务展开;二是新理念,更加注重包容发展,使所有人群共享城镇化发展成果;三是新动力,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化四化统筹推动,形成促进城镇化发展的合力;四是新方式,融入生态文明,建设人与自然和谐的美丽中国;五是新格局,以主体功能区规划为指导,形成科学的新城镇布局;六是新重点,制度等软件建设重要性更加凸显,释放改革红利。深圳行政学院张岩鸿教授总结了我国城镇化实践,认为多年来城镇化是作为手段而非独立目标,在政府管控模式下一一直以不平等方式推进,以致造成了今天不经济的效果扩展绵延。武汉行政学院叶卫东教授认为新型城镇化是以城乡统筹、布局合理、集约智能、功能完善、绿色低碳为基本特征的城镇化。

与会代表从多个视角阐述了新型城镇化的发展模式和实现路径。国家行政学院张孝德教授基于新能源革命、民族文化与“三高技术”的三维分析框架,认为中国特色城镇化模式应当是城乡两元文明共生、大中小城市均衡、旨在满足大多数人幸福的城镇模式。国家

* 黄锐,国家行政学院经济学教研部副教授。

行政学院许正中教授主张,走新型城镇化道路需要依托“三元互动”,实现农业规模化经营,打造多元开放平台加速产业原创,实施 TOD 开发模式促进人口集中。河南行政学院副教授宋伟研究了土地与环境压力趋紧约束下后发地区的新型城镇化道路,认为后发地区不能重走先发地区的老路,而应走出一条人口工业化与人口城镇化紧密结合的新型城镇化道路。湖北省行政学院郝华勇认为,欠发达地区应顺应转型需要,注重规划引导,培育主体形态,强化创新驱动,壮大多极节点,统筹区域协调,实现城镇化数量与质量同步提升,促进“三化”协调发展。黑龙江省行政学院韩丽杰教授结合黑龙江的区位优势 and 制约因素,指出走新型城镇化道路需要优化城镇体系布局,强化产业支撑,加强城乡建设和管理,创新体制机制。河北行政学院赵经华副教授结合河北特色,坚持新型城镇化要以产业集聚为起始,以进城农民为主线,以政府的政策推进和财政支持为手段,以农民市民化为城镇化目标。青岛行政学院李光全博士以浙江省宁海县为例研究了县域新型城镇化的推进路径。四川省委党校尹宏祯副教授从中外文化小镇建设的发展经验中探讨文化产业推动城镇化建设的模式。

二、新型城镇化下的城乡统筹发展

如何协调城乡关系、城乡统筹发展,也是新型城镇化的重大课题。武汉行政学院姜焕叶副教授认为提高新型城镇化水平是农民增收的根本出路,提高新型城镇化水平首先是要大力发展小城镇。浙江行政学院刘缉川副教授总结了浙江统筹城乡发展的特色,评价分析了统筹城乡发展的效果,认为要把全面推动农业农村加快发展作为统筹城乡发展的根本要求,把协调推进新型城市化与新农村建设作为统筹城乡发展的战略途径,把不断提高农民收入水平作为统筹城乡发展的中心任务,把建立健全资源要素向“三农”倾斜配置机制作为统筹城乡发展的关键举措,把深入推进城乡配套的体制改革作为统筹城乡发展的重要保障。长春行政学院于平、魏维指出自由迁徙改变了城乡发展的相互独立性,密切了城乡发展的相互依赖性,缩小了城乡居民的收入差距,结束了人与人之间的不平等待遇,对于破解二元经济结构难题具有重要意义。济南行政学院姜琿副教授提出加快推进农业转移人口市民化应抓住“公共服务均等化”和“户籍制度改革”两个重点,强化“保证资金投入”和“提高就业质量”两个保障,把握好“有序”这个关键点。天津行政学院李勇副教授从创新农业融资方式、优化金融财政支持政策、推广先进农业装备、引进适用新技术新品种、变革产品营销模式、加大实用人才培养力度等方面提出了破解天津设施农业发展的三大难题。此外,大连行政学院李崇峰副教授以大连为例,研究了全域城市化背景下农业现代化的实现路径。重庆行政学院刘娟研究了西部农村新型金融组织培育路径。

三、新型城镇化的重点任务

吉林行政学院王雪雁教授、宁夏行政学院朱丽燕副教授和南宁市委党校陆春红副教授都强调产业发展对于新型城镇化的重要性,认为推进新型城镇化要以产业发展作为支



撑,做好产城融合,实现工业化和城镇化的融合发展,防止城镇化建设中的产业空心化。青岛行政学院胡昱教授分析了我国城镇化中产业结构变化对就业的影响有特殊性,以及大城市产业转型升级因素对城镇化就业影响,结果发现现代服务业成为大城市产业升级后拉动就业的一个重要成因。山东行政学院徐晓鹰论证了发展新兴产业与我国新型城镇化建设之间的逻辑关系。青海行政学院孙凌宇副教授以青海为例研究了产业集群发展对于海东城市群建设的促进作用。广东行政学院赵祥教授则从劳动力流动的角度分析了城市公共服务供给水平对产业集聚的影响。

南京行政学院方辉振教授认为新型城镇化的核心任务和核心难题是有序推进农业转移人口市民化,为此要尽量降低农民工城镇化门槛和积极推进公共服务均等化,努力建设包容性城镇和大力实施“三融合”工程,根本出路仍在于发挥改革红利,加快相关制度的改革。合肥行政学院王永龙副教授认为“中小城市和小城镇”应该作为城镇化的主要载体,农民市民化应该采取“四步走”战略,即以产业促就业、完善公共服务、加快土地确权办证和户籍制度改革,切实提高城镇化质量。

天津行政学院王芳研究了城镇化对环境污染的影响,发现城镇化对环境污染的影响具有明显的滞后性和U型特征。国家行政学院李万峰副教授指出,面对城市化过程中一系列环境问题,需要重新认识城市的性质,转变城市规划理念,改进现有规划方法和技术体系,把“生态文明理念”嵌入到城市规划建设体系中。天津行政学院胖华副教授认为将生态文明建设融入城镇化全过程,必须要处理好政府和市场的关系,强化价格机制和产权制度的创新,完善政府的产业政策、税收政策、生态补偿和土地政策。贵州行政学院陈军、山西行政学院赵春雨探讨了生态文明融入城镇化过程的形式和实现路径。

国家行政学院王海燕博士强调要通过“四化”协调同步发展,提升城镇化发展质量。青海省行政学院马丽雅提出以城市群建设推动“四化”同步发展,认为城市群作为区域经济增长点的“极化”作用将有助于城市群、城市经济、区域经济的健康协调发展,并在工业化、信息化、城市化、农业现代化和区域经济一体化进程中发挥着引领作用。

四、以改革红利促进新型城镇化

天津市委党校程明认为推进城镇化的重要突破口是深化土地管理制度改革,变原有对土地的粗放型利用向节约、集聚、集约、内涵式道路发展;将农村集体用地市场化是土地管理制度变革的核心,并将顶层设计与地方试点相结合,使农民成为土地溢价收入真正的受益人。

张占斌、冯俏彬、黄崧主张应将农村转移人口纳入城镇公共服务体系,并估算了将现在已经在城市居住的农村转移人口纳入城市公共服务体系、按现行政策财政必须新增的巨大资金数额,为此需要精心进行时间、空间分布设计,注重全国范围内均衡启动,进行相关财政支出的结构性调整,并从“钱”、“地”、转移支付等方面进行机制设计。安徽行政学院姚先霞副教授指出新型城镇化建设中对资金需求较多的四个领域,并从财政和金融角

度提出新型城镇化建设的体制保障。广西行政学院张家寿教授认为改革现行财政分配体制,凝聚推进城镇化合力,重点是要解决财力与事权不匹配矛盾和由此造成的基层财政运转困难问题,并加强对城镇化发展资金的使用监管,确保资金使用安全规范有效。

天津行政学院杨艳认为,地方政府在城镇基础设施投融资中,既要坚持自身行为的规范性和主导性,又要充分采用杠杆原理,以有限的财政资金撬动更多的社会资金投入城镇基础设施建设中,尤其是要做好对保障清偿能力的监管和对市场行为的规范及市场效率的维护。

优化农村土地征用补偿机制是解决城镇化过程中土地征用问题的核心和关键,要以科学理念破除现行土地征用制度本身的设计缺陷,以法规调整规避地方政府部门在征地过程中的粗放操作,通过完善补偿制度、规范补偿程序、提高补偿标准、合理分配补偿费用、增设监督调节等补偿机制优化,让农民最大限度地分享土地增值中的收益。

五、新型城镇化的实践探索

与会代表提供了十分丰富的实践案例,展示了我国城镇化的地域性、差异性和丰富性。长沙行政学院罗文章教授、李丽纯副教授介绍了长沙在城市转型与国际化建设中形成的独特发展之路,即走“两型”社会发展之路,注重生态和谐;积极推进国际化基础设施建设;着力推进中央商务区建设;形成圈层式开发结构,注重区域的协调发展;发展与控制并重,发挥后发优势;重视高新技术,扬长避短,发挥产业集群优势。大连行政学院杨虹、刘素斌介绍了大连“全域城市化”发展战略,即在大连全域以扩张城镇化为基础,以推进产业化为依托,以实现城乡一体化为核心的统筹城乡规划建设、统筹城乡产业发展、统筹城乡社会管理、统筹城乡收入分配的全面转型发展过程,从而逐步实现全域基础设施网络化、全域基本公共服务均等化、全域城区现代化、全域村镇社区化、全域农业都市化和全域农民市民化。贵阳行政学院朱莉教授介绍了贵阳市开阳县龙岗镇农业产业化支撑的生态型小城镇发展道路,即以农业产业化为切入点,促进工农对接、产城融合;特别是从当地资源禀赋的比较优势出发,逐步扩大农业产业化生产经营规模,进而围绕农产品精深加工及休闲农业、观光农业等做文章,使农业产业链从第一产向第二、三产业拓展延长,创造新的就业岗位,使大批农民成为在家门口就业的“两栖”新型农民。昆明行政学院吴玲副教授概括了昆明绿色城镇化的四个特点:用全域发展的理念推进城镇化,用节约集约发展的理念提升城镇化,用城乡一体化发展的理念建设社会主义新农村,用以人为本的理念提升城市品质。

此外,甘肃行政学院王伟教授发掘了以“城中村”改造、“中心村”建设、“农村社区”建设、“产业园区”建设和“就地改造”推进城镇化的“金昌模式”;云南行政学院杜琼副教授分析了云南省以“守住红线、统筹城乡、城镇上山、农民进城”为特征的山地城镇化建设模式;甘肃行政学院马翠玲教授研究了甘肃敦煌市阳关古镇生态立镇、产业富镇、金融助镇、城乡和镇的城镇化模式;青海省委党校王兰英教授探索了青藏高原“四化同步”的新型城镇



以人为本的新型城镇化建设

化道路；广东行政学院许德友副教授介绍了顺德北滘的产城融合模式；山东行政学院孙秀亭副教授分析了德州市城镇化“两区同建”案例；成都行政学院童晶介绍了成都在探索新型城镇化道路上的主要做法与实践模式；辽宁行政学院何小波教授等研究了产城结合的新型城镇化“海城模式”；青岛市委党校于忠珍教授剖析了青岛市边界发展型小城镇典型案例。

一、新型城镇化的内涵和道路选择



中国城镇化机遇、问题与路径

辜胜阻*

一、中国城镇化机遇

研究机构预测 2012 年的 GDP 增长接近 8%，笔者认为比较客观，但对 2013 年 9.3% 的预测，则认为过于乐观。对新一届政府来讲，宁可“低开高走”，不要“高开低走”。想要保持较高的增长速度比较容易，2009 年全球金融危机形势下，中国依靠天量的财政、海量的信贷以及“楼市、车市、股市”的超常增长使得 GDP 增速为 8.7%。“十二五”规划中 GDP 增速目标是 7%，2012 年一季度增长 8.1%，二季度增长 7.6%，三季度增长 7.4%，前三季度平均增速为 7.7%。2012 年中国经济前三季度 7.7% 的增长是在挤压房地产泡沫和摆脱过度依赖外需的基础上取得的，这是一个很好的速度。中国经济维持 7% 以上的中速发展能保障经济稳定、可持续、健康的发展。中速还可以使政府有更多精力放在调整经济结构上。目前中国经济有六大机遇：人口城镇化、产业高端化、企业信息化、发展低碳化、经济服务化、经营国际化，而最大机遇是来自城镇化。中共十八大报告首次提出“四化”要同步发展，即工业化、信息化、城镇化和农业现代化要同步发展。这种同步的四化是“新四化”，是中国经济发展的新动力，其中工业化的核心是要实现创新驱动。为什么要同步发展呢？刚刚结束的美国总统竞选中，罗姆尼曾嘲笑奥巴马：中国 GDP 增长率达到 7.8%，而美国 GDP 增长率才 1.3%。事实上，美国是城镇化完全饱和下的经济发展，城镇化水平的差别是两国经济发展速度差异的重要原因。美国的农民占总人口的比率不足 1%，而中国有 9 亿农民。危机期间有人写了一本书《谁来拯救美国？》，答案是 9 亿中国农民。9 亿中国农民从农村走向城镇可以创造很多就业机会，带来大量的市场需求。城镇化是中国最大的潜在内需，也是持久增长的动力源泉。当然，人口因素对中长期经济发展来说，其作用有双重性，从人口城镇化角度看，是经济发展的最大推动力，但从人口老龄化角度看，又是最大的制约，“用工荒”现象就显示出人口因素对城镇化发展的影响。

二、中国城镇化问题

要将中国的城镇化这件好事办好，需要“五防”，即：一是防止城镇化拉美式陷阱，避免

* 辜胜阻，全国人大常委，民建中央副主席，武汉大学战略管理研究院院长、教授、博士生导师。



过度城镇化；二是防止特大都市的“大城市病”，避免人口过度膨胀；三是防止过度利用“土地红利”，谨防“城镇化”变成“房地产化”，避免过高地价抬高房价；四是防止农民工过度边缘化，避免“半城镇化”过高的社会代价；五是防止城镇化快而不优，避免“有速度无质量”的城镇化。

（一）防止城镇化拉美式陷阱，避免过度城镇化

2000年，巴西的城镇化率已超过了80%，但是极端的城镇化也带了很多问题，里约贫民窟里居住的人口超过200万，贫民窟里枪支毒品泛滥，时常缺水断电，所谓的厕所更是天方夜谭。巴西申办奥运会最大难题是治理贫民窟，如果贫民窟不治理好，这个国家在奥运大型运动会期间很难运行。我国在城镇化的进程中，也出现了几种不好的城市形态：一是“睡城”。比如北京的通州，每天30万人口在同一时间出城上班，又在同一时间下班回城，造成严重的交通堵塞。二是“死城”。白天有人晚上没有人，只有产业没有城镇人口。三是“鬼城”，比如鄂尔多斯，耗资50多亿打造的面积达32平方公里的内蒙古康巴什，是一座豪华新城，基础设施一应俱全，但同时也成了一座无人居住的“鬼城”，街上的清洁工人都比行人多。还有些地方，一场“农民被上楼”的运动正在发生。无数的农民正在“被住进”集中建设的楼房，农民的生活方式城镇化了，但农民的生产方式却没有城镇化；农民上楼了，但农民的鸡、狗、羊等却不能上楼；农民没钱交卫生费、物业费等，“被上楼”的农民宁可睡在羊圈里也不睡在楼房里。这些都是城镇化与工业化严重不同步的后果。

（二）防止特大都市的“大城市病”，避免人口过度膨胀

有关研究表明，中国15座主要城市居民每天上班单行比欧洲多消耗288亿分钟，折合4.8亿小时，如果按照上海每小时创造财富2亿元的标准来折算，15个城市每天损失近10亿元人民币。如今在北京，一场小雨就能造成北京交通严重阻塞，一场暴雨就足以使北京交通瘫痪。2011年下半年，世界卫生组织(WHO)首次公布了全球1100个城市空气污染的调查报告，北京的空气质量更是“千里之外”，排在了第1035个，在100个首都排名中也属倒数。

（三）防止过度利用“土地红利”，谨防“城镇化”变成“房地产化”，避免过高地价抬高房价

当前高房价是阻碍城镇化的一大难题，而高地价和高税费在房价中所占的比例超过了70%。面包贵是因为面粉贵，“城镇化”变成“房地产化”，导致地价抬高房价，并且出现了人口快速城镇化、土地高速非农化以及农村严重空心化，这与“四化同步”的理念完全不相符。过去十年，中国人口城镇化远远滞后于土地城镇化，城市建成区面积增长了69.8%，城市建设用地面积增加了75.1%，但城镇常住人口仅增加了28.7%。城镇化也明显滞后于工业化，2010年我国城镇化率为49.68%，而非农产业占GDP的比重