



健康城镇化：

从**观念**到**行动**

HEALTHY URBANIZATION:
FROM **CONCEPT** TO **ACTION**

黄锟 著

} CONCEPT

ACTION >



 中国人事出版社



健康城镇化：

● 观念 ● 行动

HEALTHY URBANIZATION:
CONCEPT AND ACTION

张其成 著

清华大学出版社

ISBN 7-302-47111-7



清华大学出版社

健康城镇化：从观念到行动

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

健康城镇化：从观念到行动/黄锬著. —北京：中国人事出版社，2014

ISBN 978-7-5129-0812-3

I. ①健… II. ①黄… III. ①城市化-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 212353 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 7.375 印张 169 千字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价：25.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者奖励。

举报电话：(010) 64954652

本书获得以下基金项目资助：

国家社会科学基金一般项目“中国特色的新型城镇化道路研究”（项目批准号：13BJY055）、国家行政学院重大科研项目“提高城镇化质量和效益研究”（项目号：2013ZBZD008）、河南省高校哲学社会科学创新团队建设计划基金。

作者简介

黄锬，男，1974 年出生，国家行政学院经济学教研部副教授，主要研究方向为人口、资源与环境经济学、城镇化和三农问题。主持国家社科基金课题 2 项，教育部人文社科规划基金课题 1 项，博士后基金特别资助和面上资助课题各 1 项，参与国家社科基金重大招标课题、重点课题等课题 10 余项。在《经济研究》、《人口研究》、《人民日报》等重要报刊发表论文 50 余篇，出版著作 10 余部，获首届刘诗白经济学奖、中国出版政府奖、教育部人文社会科学优秀成果奖等 10 余项，多项咨询报告获党和国家领导人批示。

序言

改革开放以来，随着工业化进程的快速推进，我国城镇化进入持续快速发展阶段。尤其是1996年以来，我国城镇化进程加速发展趋势更加明显，到2013年年末，城镇常住人口为73 111万人，城镇化率达到53.7%，提高了24.6个百分点，年均提高1.37个百分点，比改革开放的前16年（1979—1995年）的年均值高出0.84个百分点。根据发达国家城镇化发展经验和诺瑟姆曲线所揭示的城镇化发展规律，在未来的10~15年，我国城镇化仍将处于加速发展阶段。

然而，我们还要看到在城镇化加速发展阶段，“城市病”也更加凸显，成为困扰各国的世界性难题。城市病与城市化发展阶段密切相关。根据城市病发展的四阶段论，城市化率在10%~30%是城市病的隐性阶段，城镇化基本上是健康的；城市化率在30%~50%是城市病的显性阶段，城镇化是亚健康的；城市化率在50%~70%是城市病的发作阶段，城镇化是不健康的；城市化率达到70%以上，则进入城市病的康复阶段，城镇化逐步恢复健康状态。

当前，我国经济社会和城镇化进入新的发展阶段。我国将面临中等收入陷阱挑战；劳动力供求关系发生重大变化，人口红利逐渐减弱；原有的经济发展方式难以为继，经济增长速度放缓；城镇化率超过50%，我国开始由乡村中国向城市中国转

变；国际经济格局发生重大调整，我国经济发展将面临新的外部环境，必须寻求新的经济增长动力。在经济社会和城镇化发展的新阶段，整个中国必将发生深刻的变革，城镇化也将面临新问题、新挑战和新任务。积极稳妥推进城镇化，促进城镇化健康发展，既是解决我国城镇化自身问题的基本途径，也是解决经济社会问题的重要出路。

党的十八大以来，尤其是2013年和2014年中央经济工作会议、中央城镇化工作会议，对城镇化及其健康发展给予了很高的关注。2014年3月，国务院又制定并公布了《国家新型城镇化规划》，对2014—2020年的新型城镇化发展进行了顶层设计。习近平总书记、李克强总理等党和国家领导人也多次就如何促进城镇化健康发展发表了讲话，强调我国城镇化进入了关键时期，既要高度重视城镇化的战略意义，继续积极推进城镇化进程，又要妥善解决城镇化进程中的各种问题，防范城市病，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路，遵循发展规律，着力提升质量，实现城镇化健康发展。

城镇化本身没有对错，只要是符合城镇化规律的，都是我们所需要的城镇化。为了更加符合中国国情和城镇化自身规律，我们还是需要人为地为城镇化设置一个标准，来评判城镇化的对错。这个标准就是健康城镇化。

因此，作为城镇化的一种新理念、新目标和新要求，健康城镇化是与病态城镇化相对的一个概念，是速度、水平与质量相统一、具有较高质量和效益的城镇化发展形态。为了克服病态城镇化的种种弊端，避免和解决城市病，需要按照健康城镇

化的理念和要求，立足我国国情和现实问题，借鉴我国和国外城镇化经验教训，以以人为本为根本诉求，创新城镇化发展道路，促进城镇化健康发展。本书是对健康城镇化的探索性研究，很多想法和观点未必成熟，目的是抛砖引玉，引起更多学者对这一课题的深入研究。

作 者

2014年7月8日

目录

第一章 健康城镇化的问题意识

- 一、中国城镇化的发展现状 1
- 二、中国城镇化面临的主要问题 13
- 三、中国城镇化亟须理念转变 19

第二章 健康城镇化的理念创新

- 一、健康城镇化的理论基础 26
- 二、健康城镇化的基本内核 35
- 三、健康城镇化发展的基本要求和特征 39
- 四、健康城镇化的实现机制 46

第三章 健康城镇化的中国探索

- 一、中国城镇化的发展历程 57
- 二、中国城镇化的特殊性 65
- 三、中国城镇化的基本经验和启示 71

第四章 健康城镇化的国际经验

- 一、发达国家城镇化道路的主要特征 79
- 二、发展中国家城镇化道路的主要特征 94
- 三、国外城镇化对我国推进健康城镇化的启示 107

第五章 健康城镇化的人本诉求

- 一、以人为本是健康城镇化根本诉求 114
- 二、我国城镇化过程中的人本缺失 116
- 三、促进以人为本的政策措施 128

第六章 健康城镇化的道路创新

- 一、走新型城镇化道路是健康城镇化的目标模式 141
- 二、新型城镇化道路的特征和要求 143
- 三、走中国特色新型城镇化道路的战略措施 147

第七章 健康城镇化的实证分析

- 一、健康城镇化发展评价指标体系与方法 163
- 二、中国健康城镇化发展综合评价的基本情况 168
- 三、中国城镇化健康状况的主要特征 179
- 四、结论与政策含义 188

第八章 健康城镇化的前景展望

- 一、健康城镇化的主要目标 191
- 二、健康城镇化面临的发展机遇 197
- 三、中国未来城镇化面临的挑战 204
- 四、中国城镇化的前景预测 208

参考文献 216

第一章

健康城镇化的问题意识

一、中国城镇化的发展现状

中国城镇化水平是高还是低，速度是快还是慢，是滞后还是超前，中国目前处于城镇化发展的什么阶段，城镇的数量、规模结构和空间布局是合理还是不合理，是健康城镇化还是病态城镇化，中国城镇化应该是小城镇化、大城镇化还是大中小城镇并举的城镇化，对这些问题的看法，一直存在意见分歧甚至激烈争论。只有正确认识和回答这些问题，合理分析和判断中国城镇化的现状，才能更好地促进城镇化的健康发展。

(一) 中国城镇化的速度和水平

1996年以来，中国城镇化开始加速发展。1995年，中国城镇化率为29.04%，1996年达到30.48%，比1995年提高了1.44个百分点，2013年城镇化率达到53.70%，城镇化率年均提高了1.37个百分点。其中，“九五”和“十五”期间，年均城镇化率分别为1.43%和1.35%，远远高于“六五”至“八五”期间的城镇化率（见表1—1）。

表 1—1 不同时期的城镇化水平比较 %

	“六五” (1981— 1985年)	“七五” (1986— 1990年)	“八五” (1991— 1995年)	“九五” (1996— 2000年)	“十五” (2001— 2005年)	“十一五” (2006— 2010年)
期初城镇化率	19.39	23.71	26.41	29.04	36.22	44.34
期末城镇化率	23.71	26.41	29.04	36.22	42.99	49.95

续表

	“六五” (1981— 1985 年)	“七五” (1986— 1990 年)	“八五” (1991— 1995 年)	“九五” (1996— 2000 年)	“十五” (2001— 2005 年)	“十一五” (2006— 2010 年)
年均城镇化率	0.86	0.54	0.53	1.43	1.35	1.39

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社 2012 年版。

城镇化速度到底是快了还是慢了，是应该适当控制城镇化的速度，还是应该加快城镇化的速度，理论界存在着太快和缓慢两种观点^①。

一种观点认为中国城镇化速度过快，应当适当控制。如周一星认为，城镇化水平一年提高 0.6~0.8 个百分点比较正常，超过 0.8 个百分点就是高速度的，个别年份达到 1 个百分点是有可能的，但是连续多年超过 1 个百分点是有风险的，0.6~0.8 个百分点的城镇化速度也已经远远超过世界目前的平均速度^②。陆大道等认为，目前中国城镇化进程正处于一个快速发展和空间扩展失控状态：城镇化速度虚高，特别是“土地城镇化”速度太快；经济发展、产业结构水平及就业岗位增加不能适应如此冒进式的城镇化；对资源、环境带来了巨大压力乃至破坏^③。

另一种观点则认为中国城镇化发展缓慢且滞后，应当加快城镇化进程。如蔡昉提出，加快城镇化步伐是扩大需求的长期战略，不仅可以解决现有产品结构与消费结构不相匹配的矛盾，还可以使居民的消费模式发生转变，从而增加个体消费水平^④。杜鹰认为，我国正处在现代化建设的关键时期，实施城镇化战略是

① 简新华，黄锺。中国城镇化水平和速度的实证分析和前景预测 [J]。经济研究，2010 (3)：28-39。

② 周一星。城镇化速度不是越快越好 [J]。科学决策，2005 (8)：30-33。

③ 陆大道等。中国城镇化发展模式：如何走向科学发展之路 [J]。苏州大学学报 (哲学社会科学版)，2007 (3)：1-7。

④ 蔡昉。加快城市化，培养新的消费群体 [J]。领导决策信息，2000 (43)：17。

稳定农业基础和增加农民收入的迫切需要, 加快城镇化进程是对国民经济结构进行战略性调整的内在要求^①。蔡继明等认为, 解决“三农”问题、缩小城乡差别的根本途径不是建设新农村, 而是加快城市化进程, 也就是把农业人口越来越多地转移到非农业部门, 把农村人口越来越多地转变成城市人口^②。

实际上, 判断城镇化速度是快还是慢, 可以从不同的角度采用不同的方法。既要看法镇化与工业化和经济发展的相互关系、城市化水平的变动、城市发展的状况、城乡关系、“城市病”和“农村病”发生的情况, 又要进行国际比较, 考察同类国家或不同国家同样发展阶段的城镇化情况。譬如, 发达国家在工业化和城镇化过程中, 虽然总体上持续的时间可能较长, 但都有过城镇化较快推进的时期, 而且这个时期往往也是工业化较快推进的时期。特别是德国和日本, 最为突出。从1871—1910年, 德国城镇化率从36.1%增长到60%。其中, 1890—1900年, 城镇化率由42.5%提高到54.4%, 10年增加11.9%, 每年平均上升近1.2个百分点。^③日本城镇化率更由1950年的37.5%猛增到1955年的56.33%, 城镇化率5年上升18.83%, 平均每年提高3.766个百分点。而且, 从较长时期来看, 日本城镇化进程也特别快, 日本城镇化水平从1950年的37.5%上升到1980年的76.19%, 30年提高38.69%, 平均每年增长近1.3个百分点^④,

① 杜鹰. 我国的城镇化战略及相关政策研究 [J]. 中国农村经济, 2001 (9): 4—9.

② 蔡继明等. 解决“三农”问题的根本途径是加快城市化进程 [J]. 经济纵横, 2007 (7): 2—5.

③ 科佩尔·S. 平森. 德国近现代史 [M]. 北京: 商务印书馆, 1987: 303; United Nations, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision; World Bank, World Development Indicators 2007.

④ 资料来源: 日本历史统计 (1886—2002) [EB/OL]. <http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/index.htm>; 日本统计年鉴 [G]. 日本统计协会每日新闻社, 2008.

比中国改革开放 30 年城镇化率由 1978 年的 17.92% 提高到 2008 年的 45.7% 还快 10.91 个百分点，年均增长也高出 0.36 个百分点。可见，对比德国和日本城镇化曾经出现过的高速度，中国这个速度并不是独有的，也不是最高的，更不能认定为不合理，其根本原因也在于改革开放以来中国工业化进程的加速。所以，目前中国城镇化的速度是基本合适的，而且中国至少在未来 10 多年的时间内，仍将保持较快发展的趋势，这也是符合城镇化加速阶段的客观规律的。

对于中国目前的城镇化水平，理论界也存在很大分歧^①。主流观点认为中国的城镇化严重滞后。他们的分析主要集中在工业化和城镇化的比较，中国同国际经验的比较，以及政府人为限制城市发展的制度和政策^②。第二种观点认为前者夸大了中国城镇化滞后的程度，认为中国的城镇化大体合适，只是略微滞后。他们的理由是参与城市经济活动的近郊农民和进城务工经商的外地农民没有算在城市人口中，所以中国真实的城镇化水平要比统计数据高^③。第三种观点认为中国不是城镇化滞后，而是隐性超城镇化。工业产值中的很大部分是乡镇企业和进城打工的农民工创造的，应当把这些农民及其供养的家庭人口也计算入城市人口才比较合理。据计算，在乡镇企业就业的劳动力加上外出打工超过 6 个月的劳动力有 2.15 亿人，加上供养人口为 3.76 亿人，占全

① 白南生，关于中国的城市化 [J]，中国城市经济，2003（10）：7-13。

② 夏小林，王小鲁，中国的城市化进程分析——兼评“城市化”方针 [J]，改革，2000（2）：26-27。国家计委宏观经济研究院课题组，关于“十五”时期实施城市化战略的几个问题 [J]，宏观经济管理，2000（4）：4-7，18。朱铁臻，城市化是新世纪中国经济高速增长的动力 [J]，经济界，2000（1）：32-36。孙永正，城市化滞后的八大弊端 [J]，城市问题，1999（6）：2-4，8。

③ 国家计委宏观经济研究院课题组，关于“十五”时期实施城市化战略的几个问题 [J]，宏观经济管理，2000（4）：4-7，18。

国人口的 30.4%，他们是隐性城市人口，即中国的真实城镇化率已达 60% 以上，同国际水平相比已经是超城镇化了^①。

第二种观点可能对统计数据有误解。如果是年度数据，虽然有可能漏记无户口却已常住城市的农村人口，从而有缩小城镇人口的倾向，但也应该看到，这一数据将城市郊区（不算县）的农村人口计入“城镇总人口”，从而也存在扩大城镇人口的倾向。这两部分人相抵后，差额就没有那么大了。如果是人口普查数据，则城镇人口中已包括居住城市半年以上的农村务工经商者。

第三种观点有更大的误解。且不说乡镇企业员工中的相当一部分就是外出打工者，不应重复计算，更重要的是这种观点把乡镇企业员工及居住在村庄的家属等同于城镇人口，不仅将就业的非农化等同于人口向城市的聚集，也大大扩大了城镇人口的范围，夸大了城镇化水平。

从总体上看，中国城镇化水平仍然是滞后的。这种滞后不仅表现为滞后于国内经济发展水平、滞后于工业化或非农化进程，也表现为滞后于国外同等发展水平国家或同样发展阶段的城市化水平^②。因此，中国需要继续提高城镇化水平。

（二）中国城镇化的城镇规模结构

城镇规模的大小受到自然条件、人口、经济、社会、技术等多种因素的制约，由于这些因素极为复杂，所以一个大国的不同规模城镇的构成情况也会比较复杂，不可能主要是特大城市，也不可能主要是小城镇。城镇规模结构（即大中小城市和小城镇的构成）是否合理，最重要的是要看城市规模及其构成所带来的经

① 邓宇鹏，中国的隐性超城市化 [J]，当代财经，1999（6）：20-23。

② 简新华，黄银，中国城镇化水平和速度的实证分析和前景预测 [J]，经济研究，2010（3）：28-29。

济效益。城市可以产生集聚效益和规模效益，并且随着城市规模的扩大而上升，但城市规模并不是越大越好。在城市经济学文献中，有不少理论论证了最优城市规模的存在^①。美国布朗大学的两位经济学家发现，城市的净集聚效应首先随着城市规模扩大而急剧上升，在达到峰值之后缓慢下降，因此与城市规模之间的关系呈倒U形变化，而城市最大净集聚效应的峰值大致处在250万~380万人规模之间^②。王小鲁和夏小林也发现规模在100万~400万人的大城市，净集聚效应最高，超过这个规模区间，净集聚效应逐渐递减，而规模小于10万人的城市，则无法发现净规模收益^③。城市规模过大，不仅会降低净集聚经济效应，而且会产生愈发严重的城市病。

改革开放以来，中国各种规模等级的城市都有所发展，大城市数目增多，长江三角洲、珠江三角洲、京津冀等地区甚至出现了城市群、带、网。2008年，100万人以上的大城市和特大城市的数量为56座，共计14898万人，每座城市平均有266万人，分别比2001年提高了37%、61%和18%；与中小城市和小城镇相比，提高的比例几乎都是最高的（只有中等城市的数量比2001年增加了39%，略高于大城市和特大城市）。随着大城市和特大城市的扩张，其占全国城镇人口的比重也由2001年的24.7%提高到2008年的30%，提高了5.3个百分点（见表1—2）。从总体上看，中国城镇规模结构呈现出大城市数量不足、小

① 斯特拉斯蔡姆，城市住宅区位理论[M]//米尔斯，城市经济学（区域和城市经济学手册第2卷）中文版，北京：经济科学出版社，2001：25—26。托利，克瑞菲尔德，城市规模与位置的政策问题[M]//米尔斯，城市经济学（区域和城市经济学手册第2卷）中文版，北京：经济科学出版社，2001：486—488。

② Au, C. and V. Henderson. Are Chinese Cities too Small? [J]. Review of Economic Studies, 2006, 73 (2): 549—576.

③ 王小鲁，夏小林，优化城市规模，推动经济增长[J]，经济研究，1999（9）。