

中国工程院重大咨询项目

中国特色新型城镇化 发展战略研究

综合卷

主编 徐匡迪

中国建筑工业出版社

中国工程院重大咨询项目

中国特色新型城镇化 发展战略研究

综合卷

主编 徐匡迪

中国建筑工业出版社

审图号 GS (2013) 2898号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色新型城镇化发展战略研究 综合卷 / 徐匡迪主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013.12

中国工程院重大咨询项目

ISBN 978-7-112-16155-3

I. ①中… II. ①徐… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第285401号

城镇化是深刻影响经济社会发展的一项重大社会工程和复杂巨系统工程。特别是在我国这样一个历史悠久的农业人口大国推进城镇化, 在世界上史无前例。当前我国城镇化发展又到了一个关键时期, 机遇与挑战并存, 需要顶层设计与“摸着石头过河”相结合, 探索一条具有中国特色的新型城镇化之路。中国工程院重大咨询项目“中国特色新型城镇化发展战略研究”, 由徐匡迪院士牵头, 组织了20多位院士和100多位专家共同参与, 分设了8个专项课题, 历时两年进行了广泛调研和深入研究, 收获了一系列重要成果, 对我国新型城镇化发展战略提出了若干政策性建议。期间国务院主要领导和中央有关部门两次听取了项目组的汇报, 充分肯定了项目研究成果对科学决策的重要意义和参考价值。该项目的系列研究报告分五卷出版, 本卷是综合卷, 内容包括向国务院提交的“关于新型城镇化发展战略的建议 (项目综合报告摘要)”和“对新型城镇化研究中几个问题的答复”, 项目综合报告, 以及每个专项课题的综合报告。期望能为专家学者的研究工作和有关部门的科学决策提供参考, 为社会公众了解中国特色城镇化的相关问题提供有益帮助。

责任编辑: 李春敏 赵晓菲

书籍设计: 锋尚制版

责任校对: 肖 剑 陈晶晶

中国工程院重大咨询项目

中国特色新型城镇化发展战略研究

综合卷

主编 徐匡迪

*

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

北京锋尚制版有限公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 30 字数: 460千字

2013年12月第一版 2013年12月第一次印刷

定价: 360.00元

ISBN 978-7-112-16155-3

(24906)

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)

中国特色新型城镇化发展战略研究

编辑委员会

编委会主任 徐匡迪

编委会成员 周 济 潘云鹤 干 勇 陈吉宁
吴良镛 傅志寰 朱高峰 邬贺铨
周干峙 邹德慈 钱 易 唐孝炎
江一亿 吴 澄 柳百成 何建坤
石立英 李晓江 吴志强 王 凯
李 强 薛 澜 李 平 毛其智
全永燊 陆化普 朱森第

主要执笔人 石立英 李晓江 李 平 王 凯
齐 晔 毛其智 李 浩 陈 明
陈振华 温宗国 孟延春 殷成志
张永波 叶振宇 潘昭宇 孟小燕

项目办公室 谢冰玉 苏 竣 王振海

城镇化是深刻影响经济社会发展的重大社会现象。改革开放以来，中国社会发生的最显著变化之一，莫过于5亿多人口从农村进入城镇，从而使他们的生产和生活方式发生巨大改变。国际经验表明，城镇化发展是世界范围内具有一定普遍意义的社会发展现象，尽管人是城镇化的主体，对城镇化发展具有重要影响，但城镇化发展的总体趋势具有显著的客观规律性。当一个国家走上工业化、现代化的发展道路，经济社会发展到一定程度 and 阶段，城镇化必然在一定时期内取得持续发展。中国地域辽阔、人口众多、国情独特，城镇化的表象和社会影响都极为庞大和深刻，乃至关乎全球人类的发展状况。正是在这个意义上，国际上有著名学者将中国的城镇化和美国的高科技并列为21世纪对世界影响最大的两件大事。

城镇化发展是一项庞大复杂的巨系统工程，涉及人口、资源、环境，乃至经济、政治、文化、社会等各个层面，具有突出的综合性和复杂性。特别是在我国这样一个历史悠久的农业人口大国和发展极不平衡的多民族国家推进城镇化，在世界上史无前例。当前，我国城镇化发展又到了一个关键时期，机遇与挑战并存，需要加强顶层设计与“摸着石头过河”相结合，探索一条具有中国特色的新型城镇化之路。这是关乎我国经济社会发展全局的一件大事。

近两年来，中国工程院依托与清华大学合办的中国工程科技发展战略研究院，组织了数十位院士、专家的研究团队，由我牵头，对中国特色新型城镇化发展战略问题进行了深入研究。院士和专家们提出了一系列重要判断和政策建议。大家认为，改革开放30余年来，我国城镇化快速发展，有力地支撑了国民经济持续快速增长，极大地促进了国家的工业化和现代化进程，解决了大量农村剩余劳动力就业问题，增加了农民收入，为经济社会发展做出了巨大贡献。但是，连续多年快速城镇化发展所积累的各种矛盾也越来越突出，可持续发展面临严峻挑战。从我国的国情出发，项目组提出，中国特色的新型城镇化发展，就是要注重以人为本、着力解决人的城镇化问题，核心是人的生产和生活方式的转变。新型城镇化

发展，是产业和城镇融合、“四化”同步的发展，是城乡统筹推进、布局合理、人居环境质量提高的发展，是以生态文明理念为指导、建设生态城市为目标的发展，是体现中国城市特色、弘扬优秀传统文化的发展，是推进国家治理体系和治理能力现代化的发展。

从传统粗放的城镇化模式，转向注重质量和效益的新型城镇化发展模式，是繁难艰巨的历史任务，必须凝聚全面深化改革的基本共识，处理好整体推进和重点突破的关系，因地制宜、统筹兼顾，保护生态、集约发展，探索不以牺牲农业和粮食安全、生态和环境为代价的，新型工业化、新型城镇化、农业现代化和信息化融合发展的新模式，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、文化繁荣、社会和谐、城乡全面健康协调可持续发展的新格局。

经过项目组两年的紧张工作，现将中国特色新型城镇化发展战略研究成果集结成册，分五卷出版，包括一个综合卷和四个分卷。期望这套丛书能为专家学者研究探讨城镇化问题提供有益的帮助，为有关部门科学决策提供参考，为促进中国特色城镇化的健康发展发挥积极作用。

感谢项目组全体成员长期不懈的努力和创造性的劳动。感谢多位年事已高的院士“老骥伏枥，志在千里”，为项目的研究工作发挥了核心和引领作用，感谢一批优秀的中青年专家学者以一种使命感和责任感积极地参与项目研究，发挥了中流砥柱的作用。因为你们，这个项目才有了丰硕成果，才有了进一步研究的扎实基础。特别感谢中央有关部委的指导和各省市及相关单位的大力协助，使项目研究在战略性、前瞻性以及切合中国实际等方面得到加强。期待大家继续通力合作，为中国特色新型城镇化的发展战略研究做出新贡献。

徐匡迪

2013年11月22日于北京

中国工程院为加强国家工程科技思想库建设，与清华大学通力合作，于2011年4月成立中国工程科技发展战略研究院。研究院的宗旨是坚持高层次、开放式、前瞻性的发展导向，以支撑国家工程科技领域重大战略决策为目标，把学术引领、战略咨询、科技服务、人才培养有机结合起来，为我国工程科技创新发展提供战略性、全局性、前瞻性的咨询意见和建议，培育战略研究人才，壮大战略科学家队伍。

战略研究院成立后确定首批启动四个重大咨询项目，“中国特色新型城镇化发展战略研究”是其中之一，由徐匡迪院士担任项目组长，中国工程院、清华大学及中国城市规划设计研究院等单位的20多位院士、100多位专家共同参加，分设了8个课题组和一个综合组：

1. 中国城镇化道路的回顾与质量评析研究；
2. 城镇化发展空间规划与合理布局研究；
3. 城镇化进程中的综合交通运输问题研究；
4. 城镇化与产业发展互动研究；
5. 城镇化进程中的生态环境保护与生态文明建设研究；
6. 城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究；
7. 城镇化进程中的城市文化研究；
8. 城镇化进程中的公共治理研究。

从项目组成立伊始，徐匡迪院士就亲自带队，先后赴湖北、湖南、江西、河南、四川、广东六省，开展实地调研和座谈，深入了解各地城镇化发展的动态及实情。在调查研究的基础上，项目组多次召开研讨会、阶段性工作会议，进行广泛研讨，其中大型会议有6次。特别是在2012年6月院士大会前夕，项目组举办了“中国特色新型城镇化发展战略论坛”，400余人参加会议，城镇化发展各领域的专家学者共聚一堂，畅所欲言，对于凝聚中国特色新型城镇化发展的战略共识发挥了积极的作用。

“中国特色新型城镇化发展战略研究”项目组高度重视与国务院相关部门和地方及时沟通信息，交换意见，以更好地为科学决策服务。在项目启动后不久，时任国务院副总理的李克强同志于2012年1月6日专门听取了研究项目的启动汇报，并作出重要指示，提出了中国城镇化发展对战略研究的重大需求，为项目的后续研究指明了方向。2012年6月，项目组根据阶段研究成果，向党的十八大报告有关起草部门提交了关于“中国特色新型城镇化发展战略”的建议。2013年8月30日，国务院总理李克强、常务副总理张高丽及国务院有关部门领导，再次听取了项目组的成果汇报，并与院士、专家座谈，对项目研究成果给予高度评价，同时提出了若干需要进一步研究解答的问题。项目组随即组织了深入研讨，并就现有研究基础和成果，撰写了回复这些问题的研究报告。

本丛书集结了两年来“中国特色新型城镇化发展战略研究”项目的系列研究成果，包括综合研究成果和8个专项课题的研究成果，共分五卷出版。综合卷重点收入项目组向国务院提交的“关于中国特色新型城镇化发展战略的建议（综合报告摘要）”和“对新型城镇化研究中几个问题的答复”，项目研究的综合报告以及8个专项课题各自的综合报告。另外四个分卷分别收入了8个专项课题研究的详细成果：第一卷收入了《中国城镇化道路的回顾与质量评析研究》、《城镇化发展空间规划与合理布局研究》；第二卷收入了《城镇化进程中的综合交通运输问题研究》、《城镇化与产业发展互动研究》；第三卷收入了《城镇化进程中的生态环境保护与生态文明建设研究》、《城镇化进程中的城市文化研究》；第四卷收入了《城镇化进程中的人口迁移与人的城镇化研究》、《城镇化进程中的公共治理研究》。

这套丛书是多个课题研究成果的集合，其主要观点和判断在综合报告中取得了共识，但在各领域的一些特定问题上，各课题组仍可能保留自己独特的视角和观点，没有必要取得完全统一，这样更

有利于启发思考和促进深入研究。另外，虽然经过仔细核对，由于各课题研究报告引述的资料来源不同，个别数据难免有不一致之处，请读者予以谅解。

期望这套丛书能为专家学者的研究工作和有关部门的科学决策提供参考，为社会公众了解中国特色城镇化的相关问题提供有益帮助。敬请广大读者批评指正。

编委会

2013年11月

综合报告

关于中国特色新型城镇化发展战略的建议（综合报告摘要）	2
（一）中国城镇化进程的历史性贡献和世界性影响	2
（二）城镇化发展新阶段和面临的主要问题与挑战	3
（三）中国特色城镇化发展战略的主要内容	4
（四）主要建议	7
一、中国城镇化发展的回顾与评价	12
（一）新中国城镇化发展的基本历程	12
（二）改革开放以来城镇化发展的鲜明特征	13
（三）城镇化发展的巨大成就	14
二、城镇化发展的新阶段及其突出问题	16
（一）当前城镇化发展进入新阶段	16
（二）稳定速度、着力提升城镇化质量的战略要求	17
（三）需要关注的突出问题	20
三、中国特色新型城镇化发展战略	34
（一）指导思想	34
（二）战略内涵	34
（三）对策建议	37
项目组主要成员名单	46

■ 对新型城镇化研究中几个问题的答复

一、关于人口迁移的状态和趋势·····	51
(一) 当前农民工流动大致呈“523”分布格局,今后我国 城镇化必须走多层次、多方式的发展道路·····	51
(二) 农民工近域流动的趋势增强,为推进就近城镇化提 供了基础·····	52
(三) 人口向大城市和小城市(镇)两端聚集的态势显著, 县级单元将成为城镇化的重要层级·····	53
(四) 农民工流动呈现出随年龄变化的特征,县级单元成为 主要的落脚定居与养老地·····	54
(五) 新生代农民工已成为流动人口的主体,他们中绝大 多数不愿意再回乡务农,具有非常明确的城市取向·····	55
二、城镇化率的内涵与我国城镇化水平估计·····	57
(一) 城镇化率是衡量国家经济社会发展和现代化水平的 重要标志之一·····	57
(二) 世界各国的城镇化率存在统计差异,城镇人口的身份 也存在差异,在估计和比较城镇化水平时要适当考虑·····	58
(三) 多民族人口大国特征和基本国情,决定了我国特有的 城镇化模式·····	59
(四) 2020年、2030年前后我国城镇化水平将分别达到60% 和65%左右·····	61
三、关于新型城镇化的发展空间与东中西部协调发展·····	62
(一) “胡焕庸线”是对我国气候、生态和资源环境大格局的 客观描述·····	62
(二) 自然条件差异和发展差距决定了“胡焕庸线”东西 两边必须走不同的城镇化道路·····	63
(三) 推进城镇群、大城市转型升级,引领参与全球竞争·····	65
(四) 启动县域经济发展,促进城乡统筹和本地城镇化·····	66
四、关于农村流动人口市民化的分类对待问题·····	67
(一) 农村流动人口市民化的回顾和趋势·····	67

(二) 教育已成为新增农村流动人口市民化的重要途径	68
(三) 通过职业培训、城乡资产置换和返乡置业解决现有 农民工的市民化问题	70
(四) 依据城市规模制订差异化政策, 积极引导人的城镇化 ...	71
五、关于新型城镇化时期“四化融合”的产业格局	72
(一) 产业发展是近代以来城镇化的动力和源头, 工业化 是产业发展的核心内容	72
(二) 当前城镇化和产业互动中存在的问题	73
(三) 下一步发展中对产业结构调整、升级的重点考虑方向 ...	73
(四) 在“城乡统筹、四化融合”过程中逐步实现中国的现代化 ...	74
六、关于如何破解资源环境难题	76
(一) 全面推动以减量化、再利用和资源化为特征的循环 经济	76
(二) 推动“城镇矿山”资源清洁化、高值化和规模化开发利用 ...	78
(三) 构建高效规范的回收体系, 降低再生资源回收成本	79
(四) 大力提倡和推动绿色消费模式	79
(五) 农村面源污染控制与垃圾处理处置	81
附表	83

课题一

中国城镇化道路的回顾与质量评析研究

一、全球城镇化历程与基本规律	86
(一) 全球城镇化历程	86
(二) 四波城镇化发展浪潮	86
(三) 城镇化发展的基本规律	89
二、中国城镇化发展阶段与主要特点	94
(一) 新中国城镇化发展的四个主要阶段	94
(二) 中国城镇化发展的主要特点	99

三、中国城镇化发展的成就、问题与质量评价·····	104
(一) 中国城镇化发展的重要成就 ·····	104
(二) 中国城镇化的主要问题 ·····	106
(三) 中国城镇化的总体评价：“两高、两低” ·····	111
(四) 客观理性地看待我国城镇化进程中的问题 ·····	112
四、中国未来城镇化趋势判断·····	114
(一) 总体走势和空间格局 ·····	114
(二) 2008年国际金融危机对我国城镇化的新影响 ·····	115
(三) 未来城镇化发展情景分析 ·····	117
(四) 未来城镇化发展的战略取向 ·····	122
参考文献·····	129
课题组成员名单·····	131

课题二

城镇化发展空间规划与合理布局研究

一、总体特征与突出问题·····	134
(一) 总体特征 ·····	134
(二) 突出问题 ·····	135
二、空间影响因素与发展态势·····	138
(一) 人口增长与流动趋势 ·····	138
(二) 经济产业发展影响 ·····	141
(三) 交通体系发展影响 ·····	144
(四) 城镇化空间发展态势 ·····	146
三、城镇化速度与规模判断·····	150
(一) 基本国情决定了我国城镇化发展将不同于人口小国 和移民国家的高度城镇化模式 ·····	150
(二) 未来5~10年城镇化速度将趋向放缓 ·····	150
(三) 2030年前后我国城镇化率将保持在65%左右 ·····	152

四、总体空间战略布局·····	154
(一) 城镇化空间优化的思路 ·····	154
(二) 城镇化总体空间布局 ·····	154
五、大中小城市和小城镇协调发展策略·····	157
(一) 大城市与特大城市：以增强国际竞争力为目标， 构建国家中心城市体系 ·····	157
(二) 中小城市：以县级城区为重点，强化“自下而上” 的城镇化发展和城乡发展一体化 ·····	157
(三) 小城镇：分类引导、重点扶持，促进小城镇特色化 发展 ·····	158
六、空间分类发展指引·····	159
(一) 重点推进地区 ·····	159
(二) 一般类型地区 ·····	160
(三) 特殊类型地区 ·····	161
七、空间分区优化策略·····	164
(一) 华北地区 ·····	164
(二) 长三角地区 ·····	164
(三) 两广和海南地区 ·····	165
(四) 西南地区 ·····	165
(五) 东北地区 ·····	166
(六) 中部地区 ·····	166
(七) 西北地区 ·····	167
(八) 山东 ·····	167
(九) 海峡西岸地区 ·····	167
(十) 新疆 ·····	168
八、空间优化政策建议·····	169
(一) 完善城镇化发展方针政策，建立分类指引、分区 引导的城镇化发展政策体系 ·····	169
(二) 建立城镇群内部各城市之间的协调发展机制，实施 “自上而下”的发展调控与监管 ·····	169

(三) 发挥县域城乡资源整合优势, 进行县级单元综合改革 试验, 推进“自下而上”的城乡一体化发展	169
(四) 加强核心城市和门户城市发展, 提升参与国际化 竞争的能力	170
(五) 积极探索农业地区城镇化发展新路径, 增强农业 地区县域经济发展能力	170
(六) 推进行政管理体制改革, 调整市代管县的行政 管理体制, 适时推进区域型政府的体制创新试验	170
(七) 创新和完善有利于人口稳定迁移的体制机制, 多 方式、多层级推动进城农民市民化	171
(八) 优化城市拓展方式, 探索农村宅基地、承包地等 要素市场化流转机制	171
参考文献	172
课题组成员名单	174

课题三

城镇化进程中的综合交通运输问题研究

一、中国快速城镇化背景下的交通发展态势	178
(一) 机动化和城镇化已经同时步入快速发展期	178
(二) 交通需求总量迅速增长, 需求特征显著变化	180
(三) 交通基础设施建设速度空前	181
(四) 交通发展水平地域差异突出	182
二、综合交通发展存在的主要问题与症结分析	184
(一) 城市交通存在的主要问题分析	184
(二) 城市群区域综合交通存在的主要问题分析	199
(三) 交通问题症结分析	200
三、交通发展的国际经验借鉴与国内经验总结	210
(一) 高度重视交通系统对城市发展的引导作用	210

(二) 优先发展公共交通是解决大城市交通问题的根本出路	212
(三) 注重绿色交通, 改善自行车和行人的出行环境	213
(四) 加强交通基础设施供给的同时同步实施交通需求管理	215
(五) 打造一体化换乘便捷的综合交通枢纽	218
四、综合交通政策建议	220
(一) 坚持中国特色新型城镇化道路, 发挥交通系统对城市发展的引导作用	220
(二) 调整交通供给策略, 鼓励绿色低碳交通方式, 优先发展公共交通	221
(三) 加强交通需求管理, 抑制小汽车的过度使用	223
(四) 重视综合交通枢纽的规划建设, 促进枢纽与城市综合开发的一体化	224
(五) 实施更加严格的交通环保节能政策, 推动先进技术应用	225
参考文献	226
课题组成员名单	227

课题四

城镇化与产业发展互动研究

一、城镇化与产业发展的现状特征	230
(一) 工业化进程中的城镇化历程	230
(二) 城镇化与产业发展的主要特点	232
(三) 城镇化与产业发展过程中的特色城市	234
(四) 城镇化与产业发展的特色实践	235
二、城镇化与产业发展面临的突出问题	239
(一) 城镇化与工业化的阶段不相适应	239
(二) 人口与产业空间分布不协调	240

(三) 服务业发展相对滞后	240
(四) 城市产业转型升级动力不足	240
(五) 城市群的经济效率总体偏低	240
(六) 资源环境约束日益增大	241
三、城镇化与产业发展的互动关系	242
(一) 城镇化与工业化的关系	242
(二) “四化”同步发展的关系	244
(三) 城镇化与产业发展的互动机制	245
四、城镇化与产业发展的变动分析	250
(一) 城镇化与产业结构变动	250
(二) 产业转移与人口流动	250
(三) 建筑业发展与农民工就业	251
(四) 服务业发展与就业增长	252
(五) 农业现代化与城乡发展	252
五、政策建议	254
(一) 促进“四化”同步发展	254
(二) 把握城镇化与产业发展互动规律	254
(三) 优化调整产业结构	254
(四) 引导产业集聚和合理布局	255
(五) 支持中小企业发展	256
(六) 促进小城镇和县域经济健康发展	256
(七) 大力发展职业教育	256
(八) 加强资源节约利用和环境保护	257
(九) 转变政府职能	257
参考文献	258
课题组成员名单	259