

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

中国城镇化转型研究

STUDY OF TRANSFORMATION
TO NEW TYPE OF URBANIZATION

冯 奎◎著

从农民到市民
从小城镇大城市之争到城市群发展
从以经济建设为中心到多点平衡的目标构建
从工业制造业带动到服务业引领
从单一投资主体到多元多样化投融资模式
从政府全面主导到政府有限主导
行政体制从不适应到适应城市型社会
城乡关系从对立走向一体化



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013059842



F299.21
109

丛书主编 ▶ 李 铁

中国城镇化转型研究

STUDY OF TRANSFORMATION
TO NEW TYPE OF URBANIZATION

冯 奎◎著



北航

C1665976

F299.21
109



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013020845

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化转型研究/冯奎著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 7
(城镇化与社会变革丛书/李铁主编)
ISBN 978-7-80234-949-0

I. ①中… II. ①冯… 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 121937 号

书 名: 中国城镇化转型研究

著作责任者: 冯 奎

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-949-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 25.75

字 数: 380 千字

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊沅 文 辉 乔润令 李 铁 邱爱军 冯 奎

范 毅 郑定铨 郑明媚 袁崇法 顾惠芳 窦 红

总序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立15年来，我和同事们到20多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从2012年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论怎样，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013年是全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013年3月

目录 >>> CONTENTS

理论篇

第一章 基本概念与相关研究综述	2
一、城市化与城镇化	2
二、城镇化转型	22
三、城镇化转型政策	31
第二章 城镇化转型的历史阶段分析	36
一、中国城镇化发展的现状与问题	36
二、中国城镇化进入转型发展的新阶段	42
三、中国城镇化转型发展的分析框架	56

经验篇

第三章 英国解决古典城市问题的经验与启示	60
一、英国城市化的简要过程	60
二、“古典城市问题”及其影响	62
三、英国城市化政策的主要特征	64
四、对英国城市化政策的评价	67
五、英国城市化政策的启示	70

第四章 巴西应对过度城市化的政策与启示	74
一、巴西城市化过程	75
二、巴西过度城市化的体现	76
三、巴西过度城市化形成的原因	81
四、巴西应对过度城市化的主要做法	85
五、巴西应对过度城市化的启示	87
第五章 美国促进城市增长的城市化政策与启示	91
一、被动应对：美国城市化早期阶段	92
二、主动参与：美国城市化中后期阶段	94
三、美国政府推动城市增长的主要方式	100
四、美国经验的启示	102
第六章 世界城市化中后期阶段的特征与启示	105
一、世界城市化发展的总体情况	105
二、世界城市化中后期阶段的趋势性特征	113
三、世界城市化对中国城镇化转型的启示与借鉴	132

专题篇

第七章 城镇化的主体转型：从农民到市民化	136
一、一个主体两种类型	136
二、农民工市民化存在的问题及其影响	138
三、农民工市民化的已有探索	147
四、继续推进农民工市民化的思路	152
五、进一步支持农民就地城镇化转型	164
六、小结	173
第八章 城镇化载体转型：从小大之争到城市群	174
一、城镇化载体形态的演变	174
二、城镇化载体形态存在的问题	181

三、推动城市群成为城镇化的主要载体形态	186
四、以县域为基本单元,推动中小城市发展	192
第九章 城镇化目标转型:从一个中心到多点平衡	208
一、以经济建设为中心的城镇化	208
二、发达国家多点平衡城市化目标的形成过程	215
三、中国城镇化走向多点平衡的必要性	219
四、多点平衡的城镇化的实践案例	224
第十章 城镇化的产业动力转型:从工业制造业到服务业	234
一、产业转型是中国城镇化转型的必然趋势	234
二、城镇化转型需要重点发展的服务业类型	241
三、城市服务业发展滞后的综合原因分析	244
四、强调服务业并不是否定制造业的作用	246
五、从工业制造业到服务业:天津市案例研究	249
第十一章 融资模式转型:从单一主体到多元主体	256
一、城镇化成本的概念	256
二、中国城镇化融资模式:困境与原因	260
三、国内外城镇化融资模式的经验借鉴	268
四、推动形成多元主体与多样化融资模式	273
第十二章 城镇化中政府角色转型:从全面主导到	
有限主导	281
一、城市化先行国家政府有限主导的角色特征	281
二、中国城镇化过程中政府的全面主导特征	285
三、政府全面主导必须向有限主导转型	293
四、政府在城镇化过程中有限主导的具体体现	296
第十三章 城镇行政体制转型:从不适应到适应城市型社会 ...	301
一、城镇行政体制不适应城镇化的表现	301

二、城镇设立体制转型的主要内容	307
三、城镇设立体制转型与相关配套制度改革	311

第十四章 城乡关系转型：从对立到一体化	314
一、推进城乡一体化的黄金阶段	314
二、近年来城乡一体化发展的主要模式	317
三、城乡一体化发展的经验与误区	322

案例篇

第十五章 郑各庄村城镇化战略研究	330
一、郑各庄城镇化的现实条件	330
二、郑各庄城镇化发展过程与机制	336
三、郑各庄城市发展面临的基本问题	340
四、郑各庄城市发展的战略思想	345
五、郑各庄城镇化发展的主要内容	347

第十六章 双流县城市县转型发展案例研究	351
一、双流城市县的基础条件与面临问题	351
二、充分发挥双流城市县的城市功能	357
三、推动双流城市县的人口城市化	361
四、优化提升双流的城市县经济	366
五、积极探索城市县的行政体制机制	372

第十七章 浙江省城镇化转型战略研究	374
一、浙江城镇化发展的阶段与现状	374
二、浙江城镇化发展面临的主要问题	379
三、浙江城镇化转型的战略思考	385

参考文献	394
-------------------	-----

理论篇

第一章 基本概念与相关研究综述

一、城市化与城镇化

英文只有一个 urbanization, 中国的官方政策语言使用“城镇化”, 而不是用“城市化”与之对应。一定意义上, 城镇化就是中国特色的城市化。城镇化概念的使用, 内在地反映了中国在城镇化推进过程中小城镇不可替代的地位, 也反映了政府对城镇化体系布局的战略思想。

1. 城市化的概念与相关研究

城市化, 顾名思义, 即“化为城市”。那么, 何为城市? 在不同历史阶段, 不同学科背景的学者, 对城市的理解并不相同。例如, L. 沃斯认为城市是“一个相对较大, 密度较高, 由不同社会阶层的个体组成的永久性定居地”。L. 芒福德则认为, 城市是“权力与集体文化的最高集聚点”。

美国城市研究学者 S·科斯托夫总结认为, 城市具有以下特征: ①城市是人们积极的聚集行动发生的场所; ②城市总是集群出现; ③城市具有物质意义上的, 或象征意义上的形态界限, 这个界限将城市性与非城市性结构区分开来; ④城市是一个有利于获取收益的地方; ⑤城市必须依靠文字记录; ⑥城市与乡村有着紧密的联系; ⑦城市带有某种形式的纪念寓意; ⑧城市是由人与建筑组成的场所。^①

本书作者: 冯奎, 国家发改委城市和小城镇改革发展中心国际合作部主任、城市中国网总编、博士。

① 科斯托夫:《城市的形成: 历史进程中的城市模式和城市意义》, 中国建筑工业出版社 2005 年版。

在现实经济与社会生活中,理解城市概念的关键,在于找到城市与非城市之间的界限。一般而言,行政意义上的城市具有明确的界限,而在形态与功能意义上使用的城市概念则没有这种明确的界限。

在一些国家,行政意义上的城市是由法律批准建制,或者国家有明确的统计定义标准。由此派生出的特征是:它们具有明确的行政组织架构,有明确的地理界线,能够统计出明确的经济活动指标。例如在中国,行政意义上的城市有 658 个。

实际意义上的城市,或者正向实际意义上的城市转化的“准城市”,它们是指物理或社会经济层面的城市,以形态学或功能性定义进行约束^①。

形态学意义上的城市地区(MUA)展现了在限定密度基础上的建筑空间连续性。许多研究城市的专家认可将一定规模与密度的区域称为城市,如 V. Gordon Childe (1950)^② 强调了城市的规模和人口结构特征。Sjoberg (1965)^③ 指出,城市是达到了一定的规模和人口密度的、聚集了各种非农产业从业者(包括文化精英)的聚居地。

从形态学上意义上考虑,欧洲国家一般把居民数量在 10000 ~ 50000 人之间的地区称为城镇;而居民数量在 50000 人以上的地区称为城市。

功能性意义上的城市地区(FUA)可由劳务市场规模以及通勤者的流动方式来界定。FUA 是一个更加广阔的城市系统,它将周边城镇及乡村纳入在内。无论是从经济方面还是社会方面而言,周边城镇及乡村都对主要城市中心的依赖程度较高。

一般而言,行政城市人口是可以通过人口普查精确统计的,而形态与功能意义上的城市人口则具有模糊的特征。另外,所有形态与功能意义上的城市人口,即 MUA 人口、FUA 人口都大于行政城市人口。以伦敦为例,行政城市人口为 743 万人,MUA 人口达到 827 万人,FUA 人口为 1371 万人。MUA/城市比率以及 FUA/城市比率分别达到 1.1、1.8。这意

① 欧盟出版办公室编:“明日之城——挑战、愿景、开拓前进”2011。

② V. g. childe, “The Urban Revolution” Town Planning Review 21 (1950): 3-17

③ W. sjoberg, “The Origin and Evolution of Cities”, Scientific American, September (1965),

味着，从功能意义上看，大伦敦城市的人口是行政意义的伦敦市的近 2 倍（表 1.1）。

表 1.1 欧洲各大城市的行政、形态学和功能性城市地区

	行政城市人口 (百万人)	MUA 人口 (百万人)	MUA/城市比率	FUA 人口 (百万人)	FUA/城市比率
伦敦	7.43	8.27	1.1	13.71	1.8
巴黎	2.18	9.59	4.4	11.18	5.1
马德里	3.26	4.96	1.5	5.26	1.6
巴塞罗那	1.58	3.66	2.3	4.25	2.7
米兰	1.30	3.70	2.8	4.09	3.1
柏林	3.44	3.78	1.1	4.02	1.2
伯明翰	0.99	2.36	2.4	3.68	3.7
罗马	2.55	2.53	1.0	3.19	1.3
卡托维兹	0.32	2.28	7.1	3.03	9.5
华沙	1.69	2.00	1.2	2.79	1.7
法兰克福	0.65	1.46	2.2	2.76	4.2
里斯本	0.53	2.32	4.4	2.59	4.9
里尔	0.23	0.95	4.1	2.59	11.3
维也纳	1.60	1.67	1.0	2.58	1.6
曼彻斯特	0.44	2.21	5.0	2.56	5.8
布达佩斯	1.70	2.12	1.2	2.52	1.5
利物浦	0.44	0.17	2.7	2.24	5.1
斯德哥尔摩	0.76	1.48	1.9	2.17	2.9
布加勒斯特	1.93	2.06	1.1	2.06	1.1
哥本哈根	0.50	1.36	2.7	1.88	3.8
布拉格	1.17	1.18	1.0	1.67	1.4
都柏林	0.47	1.07	2.3	1.48	3.1
阿姆斯特丹	0.78	1.05	1.3	1.47	1.9
鹿特丹	0.60	1.03	1.7	1.43	2.4
赫尔辛基	0.56	1.07	1.9	1.29	2.3
奥斯陆	0.60	0.71	1.2	1.04	1.7
布拉迪斯拉发	0.43	0.44	1.0	0.71	1.7
总计	38.13	66.48	1.7	88.24	2.3

由于城市的定义如此复杂，我们需要在不同的讨论中分清楚不同的城市定义。以美国为例，美国人口普查局给出了多种地理区域的定义，

这些区域标志着不同类型的“城市”。根据美国人口普查局的标准,2000年美国共有3756个城市地区,城市人口占总人口的79%,有361个大都市区,有559个小都市区。

表 1.2 美国城市的概念

1	城市地区	人口不少于2500人,且每平方公里的密度不少于500人
2	城市人口	生活在城市地区的居民
3	大都市区	拥有大量人口的核心区及其在经济上结为一体的邻近社区。人口不少于50000人
4	小都市区	比大都市区小一些的区域
5	主要城市	每个大都市区或小都市区内最大的自治市

在美国的城市形态中,每个大都市区或小都市区的名称是由该地区内三个主要城市的名称和它们所在州的名称组成的。例如明尼阿波利斯都市区的区名由明尼阿波利斯、明尼苏达州、威斯康星州组成。这个大都市区包括了三个自治区以及另外两个州。当我们在讨论明尼阿波利斯—明尼苏达州—威斯康星州这个“大都会区”时,可能是在形态学与功能意义上使用城市的概念。但当我们讨论明尼阿波利斯、圣保罗—布鲁明顿这两个自治城市的问题时,可能是在行政意义上使用城市的概念。因此,在美国,当讨论有关经济问题时,城市地区、大都市区和城市这三个术语可以互换,但在讨论政治及行政问题时,这三个术语不能互换。

城市的概念经常具有不确定性,城市化的定义更加如此。对城市化的定义,经常取决于人们为何目的而使用城市化的概念。不难理解的基本事实是,城市化的概念无论在西方还是在中国至今仍然莫衷一是。总体来说,对城市化概念的理解,主要有狭义与广义的区分。较早提出这一概念的埃尔德里奇(H. T. Eidridge)认为,人口集中的过程就是城市化的全部含义。人口不断向城市集中,城市就不断发展;人口停止向城市集中,城市化亦随即停止。后来不少学者遵循着城市化这个质的规定性,侧重于研究人口向城市集中的演进与变化。这些学者理解的是狭义的城市化。

然而,近来有越来越多的学者偏重于从广义的角度去理解城市化。