

CHENGZHENHUA JIANSHE
YU KECHIXU FAZHAN

城镇化建设 与 可持续发展

科学规划 · 合理布局 · 城乡统筹 · 节约用地 · 因地制宜 · 提高质量

陈文魁◎主编

国家行政学院出版社

013061294

F299.21
111

CHENGZHENHUA JIANSHE
YU KECHIXU FAZHAN

城镇化建设 与 可持续发展



陈文魁◎主编



北航 C1666979

国家行政学院出版社

F299.21

111

95180810

图书在版编目(CIP)数据

城镇化建设与可持续发展 / 陈文魁主编.

—北京: 国家行政学院出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5150-0762-5

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市化—建设
—可持续性发展—研究—中国 IV. ①F299.21
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 086979 号

书 名 城镇化建设与可持续发展
主 编 陈文魁
责任编辑 汤中方
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)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京中印联印务有限公司
版 次 2013年4月北京第1版
印 次 2013年4月北京第1次印刷
开 本 787毫米×1092毫米 1/16
印 张 20
字 数 234千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0762-5
定 价 50.00元

导 言

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出：“坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化，逐步改变城乡二元结构。”这是对几十年来城市发展战略和城市建设方针的重大突破。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对积极稳妥推进城镇化提出新要求：“优化城市化布局和形态，加强城镇化管理，不断提升城镇化的质量和水平。”从党的十八大到中央经济工作会议，再到中央农村工作会议，新一届中央领导集体也多次强调城镇化，并进行一系列重点部署，推出了“城镇化新政”。城镇化作为农村人口从传统分散的乡村向现代先进的城市集中的历史过程，是一种世界性的现象。

城镇化，是指农村人口不断向城镇转移，第二、三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加，城镇规模扩大的一种历史过程。城镇化作为一种社会历史现象，既是物质文明进步的体现，也是精神文明前进的动力。城镇化作为一种历史过程，不仅是一个城镇数量与规模扩大的过程，同时也是一种城镇结构和功能转变的过程。城镇化进程不只表现为城市人口比例的提高，它还是社会资源空间配置优化的过程，它将带来城市体系的发展和城市分布格局的转变。城市体系的发展意味着将有更多的中、小城市发展起来，构成一个比例更为协调的城市体系。这两个方面的变化将使我国经

济实现资源配置合理化，并有利于产业布局合理化和产业结构高级化。从某种程度上说，城市的发展过程就是经济资源在不同地区之间的转移过程。

2002年党的十六大把“可持续发展能力不断增强”作为全面建设小康社会的目标之一。可持续发展是以保护自然资源环境为基础，以激励经济发展为条件，以改善和提高人类生活质量为目标的发展理论和战略。它是一种新的发展观、道德观和文明观。

新型城镇化除了要从数量型扩张向质量型增长转变，重点解决农民工的公共服务问题外，还要从粗放型发展向集约型发展转变，防止严重浪费资源，走可持续发展的新型城镇化道路。即从粗放型发展向集约型与再生型发展转变，改变片面重视政绩、忽视社会和生态成本、不考虑社会公平、不能持续发展的城镇化模式；从二元结构向一体化发展转变，加快户籍制度改革，让农民工转变为新市民；从转移农村贫困向开发农村智力转变，加强农村职业教育与城市农民工的职业培训，大力促进准备转移的农民与农民工的智力开发，增强农民进入城市较高级劳动力市场的能力；从“夹生饭”向城市全面发展转变，加强对“城中村”的综合治理与开发建设的力度。

目 录

85	第一节 城镇化建设的内涵与应有之义	2
10	第二节 城镇化建设的发展道路选择	10
18	第三节 城镇化与可持续发展的关系	18
10	第四节 城镇化可持续发展的总体思路	21
59	第一章 城镇化建设概况	
201	第一节 城镇化建设的内涵与应有之义	2
	第二节 城镇化建设的发展道路选择	10
	第三节 城镇化与可持续发展的关系	18
	第四节 城镇化可持续发展的总体思路	21
	第二章 合理规划城镇布局	
	第一节 城市规划在城镇化中的重要性 and 原则	28
	第二节 当前中国城镇化建设中规划工作的主要问题	33
	第三节 推动城市群的可持续发展	36
	第四节 完善城市规模结构	43
	第五节 强化交通对城镇化的支撑	49



目录

第三章 土地利用的集约高效化

- 第一节 城镇化面临的土地资源约束 58
- 第二节 城乡用地布局和结构问题 61
- 第三节 土地利用的集约式发展道路 70

第四章 城镇生态环境体系建设与综合承载力提升

- 第一节 生态环境恶化与环境保护战略 84
- 第二节 转变高耗能高污染的发展模式
构建城市生态环境评价体系 91
- 第三节 推广低碳生活方式和绿色消费模式 97
- 第四节 提升城市综合承载力 103

第五章 城镇化与城乡一体化

- 第一节 从统筹城乡到城乡一体化发展 118
- 第二节 城乡一体化发展的内涵 122
- 第三节 城乡一体化发展的实现方式和路径 134

第六章 城镇化建设中农民工市民化之路

- 第一节 农民工在城镇化进程中的贡献 142
- 第二节 农民工市民化的必然性、重要意义与现况 149
- 第三节 农民工市民化的障碍分析 159

第七章 城镇化建设可持续发展的配套建设

- 第一节 以产业发展支撑城镇化建设 170
- 第二节 实现城乡公共服务均等化 175
- 第三节 深化财税金融体制改革 183
- 第四节 稳妥推进户籍和土地制度改革 194

第八章 城镇化建设与可持续发展的国外经验与误区

- 第一节 国外城镇化建设的经验 202
- 第二节 国外城镇化建设的教训和我国的误区 216



附录一：典型案例参考

城镇化看亮点	225
河南新型城镇化建设的启示	228
站在更高起点上推进新型城镇化	231
森工改革促发展 林区人民俱欢颜	239
城镇化：构筑内蒙古县域经济新格局	247
安徽城镇化发展现状和路径选择	253
滕州市加强管理多项措施全力推进全域城镇化建设	258
产城融合 城镇化建设新路子	261
城镇化4个阶段在南京交织出现	271
琼海：不砍树不拆房就地城镇化	275
陕西省渭南市加快城镇化进程取得显著成效	279
恭城：以城镇化新理念描绘新农村蓝图	283

附录二：全国发展改革试点（小）城镇名单

第一批全国发展改革试点小城镇名单（2005年）	285
第二批全国发展改革试点小城镇名单（2008年）	289
第三批全国发展改革试点城镇名单（2012年）	293
主要参考文献	303

第一章

城镇化建设概况

- ↳ 第一节 城镇化建设的内涵与应有之义
- ↳ 第二节 城镇化建设的发展道路选择
- ↳ 第三节 城镇化与可持续发展的关系
- ↳ 第四节 城镇化可持续发展的总体思路



城镇化是伴随着工业化进程的一种经济现象，是经济发展的重要引擎，还是衡量现代化程度的重要标志。党的十七大报告明确指出：“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。以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。”改革开放以来，中国演绎了波澜壮阔的城镇化史诗。中国人口城镇化率从1978年的17.9%提高到2012年的52.6%，34年提高了34.7个百分点，城镇化水平以年均1%的速度提升。截止到2012年，我国拥有7.1亿城镇人口，除了有660个设市建制的大中小城市之外，还有近20000个小城镇，已初步形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的多层次的城镇体系。我国的城镇化在祖国大地上史无前例地高速发展，城镇化全面推动了我国经济和社会的巨大发展，并在很大程度上改善了城乡人民的生活水平和住房条件^[1]。

第一节 城镇化建设的内涵与应有之义

城镇化建设目前是全国非常热点的话题，也是学术界研究的热点领域。在十八大报告和新一届中国领导人讲话中，城镇化作为中国经济增长的一个主要动力，被提到了非常醒目的位置。

一、城镇化的定义

城镇化一词起源于拉丁文 Urbanization 的概念，最早源于1867年西

[1] 温家宝：《在全国人大会议上的政府工作报告》，2012年3月8日。

班牙工程师赛达(A.Serda)的著作《城镇化基本理论》，这一概念被用来大致描述乡村向城市演变的过程。至20世纪，这一名词已经在全世界范围内被多数学者所接受，在世界范围内得到了广泛的使用。对于Urbanization一词，国际上通常或较多使用“城市化”概念。1970年代后期，Urbanization一词被引入中国学术界并被接受。相对于城市化而言，城镇化在我国比较普遍使用。城镇化和城市化现象是一个同质但稍有差异的人口高度集中的区域化现象。中国城市与区域规划学界和地理学界于1982年在南京召开的“中国城镇化道路问题学术讨论会上”，明确指出城市化与城镇化为同义语。

目前理论界对于城镇化的概念，尚有争议，还没有统一公认的定义，不同学者或不同学科对此有不同的看法。就目前来说，对城镇化的概念主要是分别从人口学、人类学、社会学、生态学、经济学、地理学和城市规划学等角度进行阐述。

(一) 人口学对城镇化的定义

人口学认为城镇化是农村人口转变为城市人口的过程，即以农村人口不断向城市迁移和聚集为特征的一种历史过程。人口向城镇地区集中，一方面增加了城镇数量，另一方面每个城镇人口数量也在不断增加。最能直接形象地表现城镇化进程的是大量乡村人口向城镇地区集中，由农业人口变为非农业人口，由此引起人口地域结构发生变化，在总人口中农村人口比例下降，城镇人口比例上升。

(二) 人类学对城镇化的定义

人类学认为城镇化是“城市性”生活方式形成、强化和传播的过程。农民变为市民之后，在思想、观念、生活方式、文化素养、法律意识、社会地位等方面全面转化、进化、提升。

（三）社会学对城镇化的定义

社会学认为城镇化主要是城市文明覆盖农村，农村社区的生产生活方式向城市社区的生产生活方式转化的过程。城镇化是一个变传统落后的乡村社会为现代的城镇社会的自然历史过程。人们不断被吸引到城镇中，纳入城镇的生活组织中，进而城镇生活方式不断改变和强化。显然，社会学家强调城镇化是农村居民在城镇能够享受到城市居民的物质和文化生活方式的过程，引导农村居民从以前的生活方式中摆脱出来，让更多的农村居民享受城市文明。因此，社会学家注意的是城市地区人们生活方式的转变及人与人之间的相互关系对城市的影响。

（四）经济学对城镇化的定义

从经济学角度看，城镇化则是由农村传统的自然经济转变为城镇所代表的社会化大生产的过程（即生产方式的转变），是农村经济要素向城市经济要素的转化过程。城镇化是工业化的必然结果，是区域经济发展到一定阶段的产物，是人类生产活动从农业向非农产业转换，生产要素向城镇流动集聚的过程。城镇的形成和发展就是二、三产业产生和发展的过程。当社会经济处于以农业为中心的阶段时，城镇集聚还不具备产生的条件。随着非农产业的发展，社会上出现了产业专门化，也就出现了人的职业社会分工和空间场所的分工。这就带来了两个显著变化，一是随着农业生产力的提高，产生了一定的农业剩余产品和劳动力，二是非农产业的发展增加了就业机会，促进了农村劳动力和生产要素向城镇集聚。因此，从经济学角度考察，城镇化就是产业的非农化以及劳动力从业的非农化和社会分工的细化，经济学家强调了城市集聚经济与规模经济的效应与作用。

（五）地理学和城市规划学对城镇化的定义

地理学认为城镇化是农村地区转变为城镇地区的过程。地理学把城镇

化理解为地域空间上的转换,包括乡村地域向城镇地域的转化、城镇地域向外扩张和城镇内部地域不断演替的过程。由于地域空间组织过程涉及自然、社会、经济、政治、文化的诸多要素,因而地理学对城镇化的解释是综合性的。城市地理与区域规划学家约翰·弗里德曼认为,城镇化是国家或区域空间系统中的一种复杂的社会过程。并将城市化过程区分为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ。前者包括人口和非农业活动在不同规模城市环境中的地域集中过程、非城市型景观转化为城市型景观的地域推进过程,即物化了的或实体化的过程;后者包括城市文化、城市生活方式和价值观在农村的地域扩散过程,即抽象的、精神上的过程。由此可见,城镇化Ⅰ是城镇化的数量过程,称为狭义的城镇化;城镇化Ⅱ是城镇化的质量过程,称为广义的城镇化。可以看出,城市规划与城市地理学家则重视城市形成与发展,尤其是城市职能、用地扩展引起的城市化空间过程。

(六) 其他定义

在生态学家看来,城镇化是人类及其生存环境由农村向城市演变的过程。从系统论的角度来理解,城镇化是物质、能量、信息、废物等输出由农村转向城市的无序到有序的过程。

(七) 政府部门对城镇化的定义

原国家建设部1998年颁布的《城市规划基本术语标准(中华人民共和国国家标准 GB/T50280—98)》对所列词条“城市化”的解释是:“城市化——人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程,表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。又称城镇化、城市化。”这一定义,大致与弗里德曼的解释相同,以“城市化”为词目,同时兼容了“城镇化”和“城市化”两种不同的说法。党的十五届四中全会通过的《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。这是近50年来中国首次在最高官方文件中使用“城镇化”。2001年公布的《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》中首次提出“要不失时机地实施城镇化战略”。为统一说法，与国家公布的正式文件的提法相一致，之后我们党的全国代表大会文件和政府工作报告等，都是使用“城镇化”这一概念，教材在表述上也使用了“城镇化”。

这些对城镇化概念的定义都是从某一学科领域或某一个角度来揭示城镇化的某一个层面的本质特征，而城镇化现象，实际上正是由于生产力发展所导致的一系列社会经济现象的有机组合。

二、城镇化的内涵

城镇化的本质就是就业方式、居住方式、交往方式的一种改变，它涉及人口、社会、经济、文化、技术等一系列的转型与变革。真正科学认识和理解城镇化的内涵，需要从以下五个方面来进行全面把握：

（一）产业结构和社会结构的转换

产业结构不断由低层次向高层次演进，城市工业的集聚以及服务于城市的第三产业高度发展，提供了大量的就业机会，劳动力从第一产业向二、三产业转移，人类社会从传统的农业社会向工业化社会转变。即城市化的实质过程就是经济结构不断变化的过程，也就是农业人口不断转变为非农业人口，专门从事非农业生产活动的过程^[1]。这是城市化的重要内容，也是城市化过程的基本动力。

（二）城乡人口分布结构的转换

经济活动主体伴随着经济活动的扩展而转移，在农业内部推力和非农

[1] 虞孝感、吴楚材：《长江三角洲地区国土与区域规划研究》，科学出版社，1997年版。

产业外部拉力的双重作用下，越来越多的人口由分散的农村不断向城镇集中，农村人口逐步转变为城镇人口，引起城镇数量不断增多和城镇规模不断扩大。这就是城市化形成演变的主体内容。

（三）城镇空间形态的变化

城镇化最直观的表现是地域景观的变化，城镇建成区扩大或者城镇化在一个地区出现后，促进着这一个地区的自然景观转变为现代化的建筑景观，具有现代文明特征的城市载体形成和交通、通信等基础设施的不断形成与完善，各种生产要素和产业活动向城镇地区聚集以及集聚后的再分散。城市景观的扩展，以人口、产业高度集聚为特征的城市地区范围不断扩大，居民点、建筑物等面貌向城市型转变^[1]。

（四）人们价值观念和生活方式的转换

城镇文化、城市生活方式和价值观念向农村地区渗透和扩散，传统乡村文明走向现代城镇文明，最终实现城乡一体化和“人”的城镇化和现代化。生活方式城镇化是一个更深刻、更全面的变革过程，是一种在经济、产业结构、人口、空间城市化进程中体现出来的城市化。在生活方式的城镇化过程中，既有进入城市的人口慢慢接受、学习城市的生活方式、行为习惯和价值观念等，也有城市影响的扩散对周围乡村生活方式的改变。

（五）经济要素集聚方式的变迁或创新

在技术创新和制度创新的双重推动下，人口、资本等经济要素更健康、高效地在城乡之间流动、重组。应该说，城镇化的这五个方面既相互独立又相互促进，缺少任何一个方面的城镇化都不是真正意义上的城镇化。由此可见，城镇化是整个城乡的经济社会、文化、政治结构的转型和变迁。

[1] 姚士谋、张泉源等：《江苏城市化问题及其对策研究》，中国统计出版社，1997年版。