

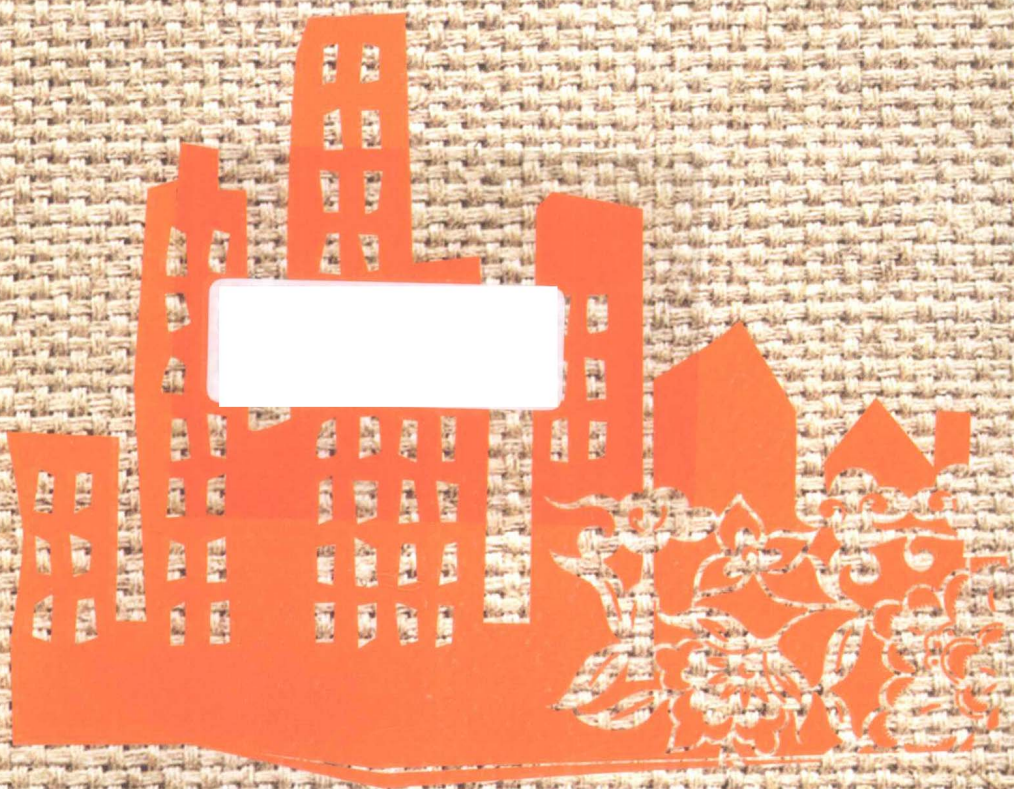
民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编 / 新望

向春玲◎著

云南出版集团公司 云南教育出版社

中国 城市化 发展与 反思



民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编/新望

中国城市化发展与反思

向春玲◎著 云南出版集团公司 云南教育出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化发展与反思 / 向春玲著. — 昆明: 云南教育出版社, 2012.11

(民生中国)

ISBN 978-7-5415-6410-9

I. ①中… II. ①向… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 267244 号

出版人 李 维 李安泰
策划组稿 李安泰 杨云宝
责任编辑 袁宣民
整体设计 高 伟
责任印制 张 旻 赵宏斌 兰恩威

民生中国·中国城市化发展与反思

向春玲 著

出版发行	云南出版集团公司 云南教育出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.yneph.com
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	11.25
字 数	178 千字
版 次	2013 年 1 月第 1 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
印 刷	北京新华印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-5415-6410-9
定 价	25.00 元

总 序

宋晓梧

“民惟邦本，本固邦宁。”这是中国几千年历史所证实的政治定律。1912年1月1日，孙中山先生在中华民国临时大总统的誓词中提出了“图谋民生幸福”的目标，但囿于当时的历史条件，这一目标成为他未竟的心愿。

时隔100周年，2012年11月15日，中国共产党第十八届一中全会上选举产生了新的中央领导机构，新当选的中共中央总书记习近平同志代表新一届中央领导机构成员明确表示，中国共产党为人民服务的宗旨不会动摇，新一轮的发展将更侧重为民谋福祉。他指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”把人民的向往作为工作的目标，把人民的期待作为工作的动力，表明新一届领导核心继承中国共产党的一贯政策，有决心、有信心，也有能力带领全国人民一起继续创造我们幸福美好的生活。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》将改善民生与建立健全基本公共服务体系放到一起，专列一篇（第八篇），明确“十二五”时期民生和基本公共服务的重点是公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、基础设施、环境保护、公共安全等方面，提出要加大民生投入，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体

人民。这是科学发展观的应有之义，也是转变经济发展方式的题中应有之义，对于我国经济与社会的协调发展具有重大现实意义。

“十一五”时期，我国民生领域及公共服务体系建设取得显著进展。例如，新型农村社会养老保险覆盖 24% 的县，约 1.4 亿人；新型农村合作医疗覆盖面从 4 亿人扩大到 8.35 亿人；城镇居民医疗保险从无到有，加上职工基本医疗保险覆盖 4.32 亿人；企业职工连续 7 年提高退休待遇水平，年均增长 10%；大幅度提高了教育投入。在此基础上，“十二五”时期，我国进一步加大对基本公共服务体系建设的投入，同时深化相关体制改革，建立相关的民生绩效管理机制。

财政部在 2011 年预算草案报告中提出，公共教育、医疗卫生、社保就业这三个方面投入的增长幅度都高于 16%，住房保障方面也达到 14.8%，主要基本公共服务投入的增长幅度高于 2011 年 8% 的 GDP 预期增长幅度。如果在整个“十二五”期间大致保持这样的比例关系，将有利于调整财政支出结构，加快完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制的转型，从根本上解决“经济这条腿长，社会这条腿短”的问题。有关统计资料显示，2008 年，我国用于教育、医疗和社保的公共服务支出占财政总支出的比重为 29.7%，比人均 GDP3000 美元以下的国家平均低 13 个百分点，比人均 GDP3000 美元至 6000 美元的国家平均低 24.3 个百分点。现在我国国力增强了，这两年也加大了对保障民生方面的投入，如：2011 年人均卫生公共服务经费标准由 15 元提高到 25 元；新型农村合作医疗补助标准由人均 120 元提高到 200 元；加快城市保障性住房建设和工矿、林区、垦区等棚户区改造，2011 年达 1000 万套，改造农村危房 150 万户，等等。但从总体看，财政加大对民生及基本公共服务方面的投入还是有较大增长空间的。

改善民生，投入很重要，同时还要进一步分析结构问题。而调整结构，有待于相关体制的改革以及相关机制的完善。由于历史形成的原因，一些民生和基本公共服务项目存在逆向转移问题，即一次分配的差距，经过基本公共服务二次分配后没有缩小，反而扩大了。这种逆向转移在城乡之间、区域之间和不同群体之间都存在。从“十二五”时期开始，应当扭转这种逆向转移的趋势，在改善民生、基本公共服务和基础设施的投入方面要实行三个倾斜：向农村倾斜、向后发地区倾斜、向困难群体倾斜。同时，民生和基本公共服务方面的结构

调整还要求相应调整中央与地方在基本公共服务方面的事权、财力关系，调整城乡分割的基本公共服务体系关系，调整不同群体间基本公共服务待遇水平关系。显然，完善包括基本社会保障在内的基本公共服务体系需要对现有体制进行改革。

先举一个不同群体间基本公共服务待遇水平需要调节的例子。企业与机关退休人员养老金差距由1990年的1:1.21不合理地扩大到2005年的1:2.1。2005年以来，国家连续7年提高企业退休人员养老金待遇，投入不算少了，但仍难以平衡两种制度之间的差异，并可能引发不同群体之间待遇水平的相互攀比。2011年“两会”后，我在云南的一次调研中了解到：经连续7年提高待遇后，享有国务院特殊津贴的专家退休后养老金不到当地一般小学教师退休养老金的50%。从公共服务均等化的思路出发，考虑我国实际情况，建议尽早统一城镇职工基本养老保险，不要再在机关、事业单位与企业职工之间分别设计不同的基本养老保险制度。至于不同群体之间的特殊性，可以通过企业年金或其他补充保险来体现。美国1984年、日本1986年统一了公务员与企业职工的基本养老保险制度，近年来又有一些国家实行公务员与企业职工养老保险制度的并轨。我国实行的是社会主义市场经济体制，国有企业占的比重远大于其他国家，而且历史上国有企业的干部、职工与政府和事业单位有千丝万缕的联系，现在分开搞两三套养老保险制度，给社会平添了许多本来可以避免的矛盾和纠纷。“十五”和“十一五”规划纲要都提出要推进机关和事业单位基本养老保险制度改革，但因改革方向不明确，其推进步履维艰，建议“十二五”时期启动并完成这两种养老保险制度的并轨。

再举一个不同地区间基本公共服务水平需要调节的例子。“十一五”时期以来，各地区的经济实力都有大幅度的提高，各地的公共服务水平也有相应的提高，这在温家宝总理的政府工作报告中得到充分肯定。“十一五”时期，区域间公共服务差距有所缩小，但由于前一阶段各地偏重总量GDP或人均GDP指标，公共服务均等化的问题没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距经过二次分配反而扩大了，这一问题至今还没有得到根本扭转。如：社区卫生机构覆盖率，2007年一些地区达到100%，而有的经济欠发达地区不到30%；人均基本医疗保险支出，2007年上海、北京、天津与江西、贵州、河南等地比，差距达4~5倍，北京基本医疗保险封顶线提高到

30 万元，西安 5 万元，南昌 3 万元；企业职工基本养老保险平均缴费率，2009 年，广东 10.04%，辽宁 23.92%，而抚养比广东 12.14%，辽宁 44.58%。特别需要指出的是，在市场机制作用下，资源要素还会向发展条件较好、回报率较高的区域集聚，区域协调发展的任务仍然十分艰巨。如果以人均 GDP 大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标，那么实现区域协调发展就是十分困难和相当遥远的事情。因此，各地经济和社会发展规划应当大大弱化 GDP 指标，突出基本公共服务指标。公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、公共安全等公共事业和公共福利，所有公民享有同等权利，水、电、路、气、房等民生工程要惠及全体人民。

因此，合理划分中央与地方的事权、合理调整中央与地方的财力分配将显得十分必要和迫切。首先，逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。其次，按照均等化的方向，改革基本公共服务领域的各项制度，加大对公共服务的投入，尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付，逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距。可以先解决省、市、区内的基本公共服务差距过大问题，进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。

促使政府履行保障和改善民生职能，推进基本公共服务均等化，应当考虑建立相关绩效管理机制。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，推行政府绩效管理和行政问责制度。从 2005 年开始，温家宝总理在历年的政府工作报告中分别提出了要“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”，“加快实行政绩管理制度和行政问责制度”，“大力推行行政问责制度和政府绩效制度”。2011 年以来，国家监察部成立了绩效管理监察室，国家建立了国务院绩效管理部际联席会议制度，统筹我国的绩效管理的试点和推进工作。

但是，把保障和改善民生的职能任务转换为具体的绩效考核目标，并与官员的升降奖惩结合起来，这仍然是一个有待突破的课题。长期以来，绩效考核的目标过于偏重 GDP，这有其历史的原因。现在，民众的诉求更强调保障民生和公共服务。因此，绩效目标必须适应经济发展方式的转变而加以改进，将“1E”（经济）导向转变为“4E”导向，即经济性（Economy）、公平性（Equity）、效率性（Effi-

ciency)、效益性 (Effectiveness), 用“民生指数”代替“GDP崇拜”, 并实现内部评估和外部评估相结合, 领导评价和公众评价相结合。

尤其要重视外部评价和公众评价。民生改善如何, 民众感受最深。正如胡锦涛同志在庆祝建党 90 周年讲话中所说, 保障和改善民生要“问政于民、问需于民、问计于民”, 要大力拓展公众参与渠道, 满足公众有序参与立法过程、参与公共政策决策过程和参与基层治理过程的热情。公众参与不仅有利于培育群众的公民意识, 也有利于培育官员的公仆意识。建立公众导向、民生导向的绩效评估体系, 对政府在保障和改善民生方面形成一种约束机制, 有助于把转变发展方式、保障和改善民生变成政府实实在在的基本职能。

民生和基本公共服务问题已经成为我国新一轮发展侧重解决的重点内容之一。党的十八大报告再次明确提出: “要多谋民生之利, 多解民生之忧, 解决好人民最关心最直接最现实的利益问题, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展, 努力让人民过上更好生活。” 在这样的情形下, 云南出版集团公司云南教育出版社策划出版的这套“民生中国”系列丛书意义重大。这套丛书是一套大型公益性著作, 是反映中国民生领域最新研究成果的力作。我认为这套丛书的特点和创新之处有以下两点:

第一, 这套丛书选题具有系统性、全面性、针对性。编者对民生领域和基本公共服务领域的热点难点问题进行了认真梳理, 选题规模宏大, 同时重点突出。客观上说, 策划出版这么一套大型丛书是有难度的, 学科跨度很大, 作者天南海北。民生问题涉及经济学、社会学、法律学、教育学等学科, 该丛书作者或者是国内某一学科领域的学术带头人, 或者是崭露头角的中青年学者, 阵容可谓强大。更为难能可贵的是, 这些作者基本都有社会调查阅历以及与基层干部群众接触的机会, 有扎实的理论功底, 有战略思维, 又熟悉政策, 能接地气, 这就有可能出精品。这套丛书可以作为广大干部思考、破解中国民生难题的政策工具书, 也可以作为青年学生了解中国民生问题的基本参考书。

第二, 这套丛书在民生问题的研究上实现了诸多理论创新, 为我们解决中国民生问题提出了十分有益的分析和建议。研究中国民生问题, 既要在已有理论和政策话语下展开讨论分析, 也需要在此基础上

有新的思考、探索和突破。在新的历史时期，发展战略和政策的落实，必须以满足民生发展需求为评判标准。这套丛书从民生的角度重新诠释和界定了发展，丰富和完善了“以人为本”的科学发展观。民生既连着内需，连着转型，也连着公平，所谓民生问题，已不单单是一个经济问题和物质福利的改善问题。民生发展需要扭住经济建设这个中心，通过发展和完善市场经济体系，纠正社会初次分配不公，进行二次分配和公共财政体系的制度改革。但民生发展更需要重视发展中的非物质因素，如公平、正义、宽容、自由等等，需要从维护广大群众最根本利益和实现国家长治久安的战略高度，全面推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的协调发展。正是基于这样的视角，丛书所涉及的理论思考具有重要的科学价值，所提出的相应政策建议也具有重要的现实意义。

2012年12月

目 录

前言：在城镇化进程中坚持统筹与均衡	1
第一章 城市化：人类文明的发展之路	9
第一节 城市化的起源与动力机制	9
第二节 世界城市化历史进程与发展模式	16
第三节 世界城市化的发展规律	19
第四节 世界城市化发展的经验与启示	23
第二章 中国城镇化道路的探索与实践	25
第一节 关于城镇化与城市化的讨论	25
第二节 中国城镇化的历史进程	28
第三节 中国城镇化道路的探索与选择	32
第三章 城镇化发展给中国带来的机遇与挑战	39
第一节 中国城镇化发展现状	39
第二节 中国城镇化面临的主要问题	41
第三节 城镇化给中国现代化带来新的发展机遇	47
第四章 中国城镇化进程中的“城市病”	54
第一节 “城市病”概况	54

第二节	中国“城市病”的具体表现	55
第三节	“城市病”形成的原因分析	62
第四节	治理“城市病”继续蔓延的对策	69
第五章	中国城镇化进程中的“农村病”	76
第一节	城镇化发展对农村社会的积极影响	76
第二节	城镇化进程中的“农村病”	80
第三节	治理“农村病”的对策与建议	85
第六章	建立城乡一体的医疗保障体系	96
第一节	我国城乡医疗保险制度及其存在的问题	97
第二节	重庆市城乡居民合作医疗保险的探索	100
第三节	建立城乡一体的社会保障制度意义重大	105
第七章	城镇化发展与 18 亿亩耕地红线	108
第一节	城镇化快速发展与耕地面积减少	108
第二节	我国城镇化进程中的土地利用情况	112
第三节	城镇化发展要走资源节约型道路	115
第八章	产业新城：中国城镇化发展的新形式	124
第一节	产业新城的内涵及特点	125
第二节	我国产业新城兴起的背景	132
第三节	产业新城的构成要素、功能与发展趋势	136
第九章	城镇化发展与城市运营	143
第一节	城镇化发展需要城市运营理念	144
第二节	开封市与北大资源集团合作的都市运营实践	149
第三节	城市运营政企合作带来的效益	157
参考文献		166
后记		168

前言：在城镇化进程中坚持统筹与均衡

党的十八大报告指出，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择。针对我国发展中不平衡、不协调问题，报告提出了“四化”同步发展战略，即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。城镇化在我国工业化和农业现代化进程中具有重要的作用。同时，十八大报告也指出了城镇化发展是我国推进经济结构战略性调整的一项重要任务。

城镇化是由城镇人口增加、城镇规模扩大、乡村人口向城镇流动及城市文明向农村扩散而引起的人们生产生活方式转变和价值观念变迁的过程。它是我国现代化的必由之路。从国民经济和社会发展的长期目标来看，城市化水平的提高是我国第三步战略目标的重要内容之一。没有中国的城镇化，就没有中国的现代化。改革开放以来，我国城镇化取得了积极进展。1978年我国的城镇化水平仅为17.9%，2000年达到36%，年均增长0.8个百分点。当前，我国城镇化进程正处于30%向60%增长的加速发展时期。2010年全国第六次人口普查数据显示，我国居住在城镇的人口已近6.7亿，占总人口的49.68%，同2000年第五次人口普查相比，城镇人口比重上升13.46个百分点，这意味着近10年间有将近2亿人进入城市生活。2012年初，国家统计局发布了《2011年我国人口总量及结构变化情

况》，至 2011 年末，我国城镇人口达 6.9 亿，城镇化率达 51.27%，首次超过 50%，这意味着我国进入城镇人口超过农村人口的关键时期，也标志着中国城乡社会结构发生了历史性的转变。

按国情和发展阶段来说，中国的城镇化与发达国家的城市化有着较大的差异。一是中国的城镇化是世界上转移人口最多的城镇化，目前其他还没有哪个国家在城镇化过程中需要把几亿农业人口转移到城市中来。二是西方发达国家按部就班经历了上百年才完成了城市化，而今天的我国是在短短的几十年内迅速将大量的农村剩余劳动力转移进城镇。三是在资源利用方面，西方发达国家（如英国）的工业化、城市化是通过对外国的殖民、对世界资源的利用来完成的，而我国的城镇化所依赖的是自己国家的资源。我国的城镇化走了一条具有本国特色的快速发展之路，需要学习发达国家和地区的经验，但不能照搬它们的模式，也不能固守本国某一地区、某一阶段的模式，应因时因地制宜，实事求是，积极稳妥地推进城镇化。

一、城镇化是我国社会经济可持续发展的大战略

城镇化是一个综合性的社会经济现象，涉及人口、资源、环境、产业结构调整，社会流动加快，社会结构变动深刻，城乡关系和区域关系急剧转变等方面的系统工程。从 2008 年世界金融危机以来，城镇化成为我国加快转变经济发展方式、扩大内需、升级调整产业结构、促进经济和社会及城乡和区域协调发展的一项重大战略。

第一，城镇化发展是我国当前拉动内需的强大动力。预计到 2030 年，我国城镇化率将达到 65%，全国基本完成城镇化。这意味着未来近 20 年，我们还有 2.5 亿人口进入城市。随着城市人口的增多，城市规模的扩大，城市数量的增加，城市人口的居住、生活、就学、就业、交通、通信等刚性需求还会大量增加，这种状况不仅带来了大规模基础设施和城镇住宅的投资需求，而且还创造了巨大的消费需求。所以城镇化的发展必将成为我国扩大内需、经济持续较快增长的强劲动力。

第二，城镇化发展有利于我国实现产业结构转型升级。在我国社会转型的新阶段，城镇化的动力机制不仅是靠工业化，而且需要依赖于服务业的大力发展。根据国际经验，当人均 GDP 达到 3000 美元、城市化水平达到 50% 以上时，将推动教育、医疗、社会保障等公共服

务业, 商贸、餐饮、旅游等消费型服务业以及金融、保险、物流等生产型服务业的大发展。第三产业的发展对城镇化的推动将起主导作用, 成为城镇化深入发展的后续动力。世界金融危机使我国加快了转变经济发展方式的步伐, 其中, 充分就业、扩大内需、提高居民的消费能力、满足城市居民提高生活质量的新期待, 都有赖于服务业的发展。

第三, 城镇化发展有利于我国破除“城乡二元结构”, 加快新农村建设。推进城镇化发展, 可以促使大量农村人口向城镇转移, 有利于增加农村人均占有资源量, 实现耕地的规模经营和集约经营, 从而实现农业的现代化; 进城农民通过实现就业, 可以提高收入。城镇化也是城市文明向农村渗透、促进乡村发展、建设现代农业与现代农村的过程。温家宝同志在 2011 年政府工作报告中强调: “城镇化要同农业现代化和新农村建设相互促进, 这是必须坚持的正确方向。”

第四, 城镇化发展有利于促进我国区域协调发展。近年来, 我国大城市出现了空间规模向外扩张、产业和人口向外转移的现象; 同时, 随着高速公路的大规模修建, 极大地改善了全国的交通状况, 城市间的产业联系与经济合作不断加强, 城镇体系不断完善, 特别是城市群的快速发展, 已经形成我国推进城镇化的主体形态。目前我国在原有的环渤海、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群之外, 山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群等新的城市群不断涌现出来。城市群的发展不仅是我国目前城镇化发展的主体形态, 也是国家区域经济协调发展的重大战略的体现, 城市群必将成为我国最有发展潜力的地区。

二、我国城镇化快速发展带来的问题与挑战

城镇化对于我国下一步经济社会的整体转型和可持续发展无疑具有重大意义, 但在近些年城镇化快速发展的过程中, 出现了一些违背经济发展规律、不适合中国国情的“城镇化乱象”。在这个过程中, 城镇化超常规发展, 资源与人口、城市与乡村发展失衡, 城市经济、社会、生态发展不协调, 出现了“城市病”, 严重影响我国城镇化的健康发展。

一是城市盲目扩张, 耕地减少。一些城市在追求扩张的过程中, 存在着盲目开发、过度开发、无序开发、分散开发的问题, 不考虑实际需求, 竞相建高楼、大广场、大马路、大酒店、大房子, 越大越洋

越好，甚至出现土地被圈占闲置和楼房空置的现象，城市空间过度扩张，占用耕地现象突出。一些地方政府以非市场化的方式低价征用土地，然后高价出让，以此获得差价收益，将农用地转为城市建设用地作为变现建设资金的重要手段，造成耕地大量被占用。目前全国耕地面积不断减少，紧逼 18 亿亩耕地红线。

二是城市人口剧增，一些农民“被城市化”。城镇化的发展是建立在市场经济发展和产业推动的基础之上的，也是建立在农民自愿的基础之上的。适合经济发展和农民意愿的制度安排能促进城镇化的健康发展，否则将会起到负面的作用。但目前土地利益的驱动下，我国一些地方出现了对农民房屋进行行政性强拆，强迫农民进城、“上楼”；有些地方在一夜之间就将农民的农村户口变成城镇户口，而包括生产生活方式在内的其他要素都不改变，从而导致城镇人口数量剧增、人口密度过高，而部分城市管理能力滞后。20 世纪 50 ~ 70 年代，曾在西方国家出现的“大城市病”，如今也开始在我国显现苗头，如就业困难、交通拥堵、环境污染、水资源紧缺、房价飙升、空气质量下降等问题突出。

三是存在着城镇化超速发展的“大跃进”现象。城镇化的发展是一个渐进式的过程。然而，我国有些地方政府把加快城镇化当做一个重要的政绩工程，有拔苗助长之嫌。有的省份提出，城镇化率从 2011 年的 45% 提高到 2015 年的 54%，到 2020 年将达到 64% 左右，每年提高 2 个百分点，远远高于国家“十二五”规划期间年均提高 0.8 个百分点的目标。2010 年 8 月揭晓的中国城市国际形象调查推选结果显示，全国 200 多个地级市中，有 183 个正在规划建设“国际大都市”。这严重违背了城镇化的发展规律。

四是农村社会经济发展衰退，农民权益受损。城镇化发展不仅带来城市经济的繁荣，也会引起很多负面现象，如农村经济凋敝、农业衰败、农民被边缘化。大量农村青壮年群体进城，弱化了农村劳动力的数量和质量，影响了农业生产和农业现代化；同时，农村留守儿童的成长、留守老人的养老和留守妇女生产生活等问题突出，使农村社会矛盾和社会问题凸现。另外，在城镇化的过程中，农村大批具有知识和文化的青壮年涌入城市，他们因为自身的农民工身份，不能参加城镇的民主选举活动；他们由于身处城镇而没有机会再来参与村务决策和治理，政治权利难以实现。近年来，有些省份在农区为了用增加

的耕地换取城镇建设用地指标，不尊重农民的意愿，强制性“拆村并居”，导致农民被“上楼”，引起农民的生活习惯被迫改变，农民的生活负担也会相应增加，农民种地养殖更不方便。“村改居”后产生的大量无土地、无工作、无社保的“三无”农民将直接影响社会稳定。

五是农民工“半城市化”的问题出现。按国际惯例，我国将在城镇连续居住超过6个月的居民都统计为城镇人口。但实际上，很多农民工没有真正变成城镇居民，无法在就业、住房、教育、医疗、社会保障等公共服务领域享有与城镇居民相同的待遇，他们在事实上没有完全市民化，有人称之为“半城市化”。城镇化的快速发展在推动我国经济快速发展的同时，也带来了农民工对城市公共服务产品需求的大量增加。如何为农民工提供城市生活必需的公共产品，让他们与城市居民享受同等待遇，这是城市公共服务均等化所要面临的问题。

六是城镇化发展与可持续发展的问题突出。随着社会主义市场经济的建立和城镇化的发展，我国支撑城镇化发展的土地资源、水资源、矿产资源、生态资源等的使用都到了极限，人均自然资源相对短缺的矛盾将更加突出。在城镇化的过程中，由于受全球化的影响，我国许多历史名城中的文化遗产遭受到冲击，面临着“建设性破坏”，许多传统文化街区的历史真实性正在消失；城镇发展、城镇建筑和城镇布局趋同，出现千城一面、城市风貌雷同的现象。自然资源和人文资源的保护成为我国城镇化发展面临的新的挑战。

三、统筹解决城镇化进程中的问题

城镇化是我国社会经济发展的强大动力，是我国现代化的重要任务。但是，城镇化不是搞运动，不是大跃进，它是一个现代化的进程，是社会文明进步的体现。针对上述提到的城镇化快速发展中存在的问题，“十二五”规划期间，我国把城镇化速度确定为每年递增0.8%，低于过去10年间年均提高1.13个百分点的速度。其中的重要导向就是要总结过去城镇化过程中存在的困难、问题和偏差，以科学发展观为指导，推进城镇化健康发展。

一是坚持“以人为本”的科学发展观。这是城镇化健康发展的根本要求，它要求克服以往城镇化过程中存在的见物不见人、要地不要人的发展方式。我国城镇化的主体是农民，因而在城镇化的过程中，要尊重农民的主体地位和意愿，从系统观念出发，全面推进经济、社

会、政治、文化、生态协调发展，实现人的全面发展；不断满足城乡居民日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。

二是以产业为支撑。在城镇化的初级阶段，工业化成为城镇化发展的主要动力；随着城镇化水平的提高，进入到高级阶段，以信息技术和服务业为代表的第三产业逐渐成为推动城镇化发展的主要动力。我国社会经济发展水平有着相对的地区发展差距，这也会导致各地城镇化水平、城镇化产业动力等方面的差异。城镇化发展必须以一定的产业为支撑，通过产业发展来实现城镇经济的繁荣，提供更多的就业岗位和人口的聚集，促进城镇化的健康发展。

三是大中小城市和小城镇协调发展。在现阶段，我国要以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。国家财政要加大对中小城市的投入，通过对中小城市和城镇基础设施的改善，努力实现小城镇的小城市化、中小城市的大城市化、大城市的国际化，全面实现全国各地大中小城市的均衡发展。这样可以分散部分农民工向特大城市的流动，我国的“城市病”才会得到有效控制。

四是从现代化战略高度推进制度改革。第一，加快户籍制度的改革。第二，改革现有的土地制度，对于在城镇内有稳定的工作和生活来源而又不愿意种地的农民，给予他们对土地的自由处置权，以让他们摆脱土地的束缚。这也有利于农业的规模经营。第三，建立公共服务和社会保障均等化制度，为进城农民工提供与市民同等的就业、住房、子女上学、就医等公共服务和各种福利，积极帮助进城农民工在城市安家落户。

五是走低碳城镇化之路，建设绿色宜居城镇。在城镇生活方面，调整能源结构，减少高排放高污染的能源使用比例，尽量使用可再生能源和清洁能源；通过合理规划对污染源进行治理，改善城镇环境；积极实行“公交优先”政策，发展轨道交通，降低汽车尾气的排放量，减少大气污染，改善空气质量；提高城市居民的环境保护意识和责任意识，改变居民原来不环保的生活方式和习惯，减少生活垃圾等带来的污染；制定相关的政策和法律法规，促进低碳目标的实现。

六是加快新农村建设，建立新型的城乡关系。城镇化并不是城市人口越多越好。因此，要在城乡统筹中推进城镇化，大力推动农村产