

Research on a New-type
Urbanization Path to Build a Well-off Society in All-round Way

迈向全面建成小康社会的 新型城镇化道路研究

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 编



经济科学出版社
Economic Science Press

013060606

F299.21
110

迈向全面建成小康社会的 新型城镇化道路研究

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 编



吴：副：曹：王：黄：
王：心：升：王：黄：
王：心：升：王：黄：

F299.21
110

经济科学出版社



北航

C1666304

302030810

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向全面建成小康社会的新型城镇化道路研究 / 国家
发展和改革委员会宏观经济研究院课题组编. —北京:
经济科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3516 - 9

I. ①迈 II. ①国… 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 129043 号

责任编辑: 周 昊
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
责任印制: 李 鹏



迈向全面建成小康社会的新型城镇化道路研究

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京华正印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 29.5 印张 740000 字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3516 - 9 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

2012年,我国城镇化率达到52.6%,标志着我国已经进入了以城市社会为主体的发展新阶段。在这一阶段,我国经济社会结构将发生深刻变化,城镇化将成为推动经济增长的重要引擎。为此,党的十八大报告提出,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,推动信息化和工业化深度融合、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。十二届全国人大一次会议通过的《政府工作报告》也指出,城镇化是我国现代化建设的历史任务,要遵循城镇化规律,积极稳妥推动城镇化健康发展。

改革开放特别是进入21世纪以来,我国城镇化发展取得重大成就,有力促进了经济社会快速发展,但也存在一系列亟待解决的深层次问题。重物轻人、高代价、粗放型的传统城镇化模式已难以为继,必须以新视角、新思路谋划新型城镇化战略,走出一条以人为本、城乡一体的集约型城镇化道路。为深入研究我国新型城镇化战略,探索以人为核心的城镇化发展道路和模式,为推动我国城镇化健康发展提供决策参考和理论支撑,国家发展和改革委员会宏观经济研究院(以下简称国家发改委宏观院)组织全国发改系统研究院(所)成立了课题组,联合开展《我国城镇化战略研究》课题。课题由国家发改委宏观院副院长马晓河研究员主持,全国24个省(区、市)发改委研究院(所)自愿报名参加专题研究。课题研究工作从2012年5月开始,历经半年多的时间,于2012年11月底完成初步研究成果。在2012年12月召开的第十八届全国发改系统研究院(所)长会议上,课题成果作为会议主要资料印发参会代表,供大会交流和讨论。会后,根据参会代表提出的意见和建议,结合党的十八大会议精神,我们对主报告和各专题报告进行了修改、补充和完善,形成了最终研究报告。

研究报告包括1个主报告和24个专题报告,共计80多万字。受篇幅限制,我们仅摘录出版了主报告全文和24个专题报告的缩写稿。为便于读者阅读,我们对研究报告进行梳理归类,分两个部分。第一部分为主报告,主要从全国层



面分析了我国城镇化发展现状、趋势和存在问题，阐述了新型城镇化战略的内涵和要求，提出了实施新型城镇化战略的空间结构优化和体制创新思路等。第二部分为分报告，主要围绕不同地区的城镇化发展问题开展研究，分为四个专题，一是新型城镇化道路专题，二是工业化和城镇化互动发展专题，三是农民工市民化专题，四是其他专题。

组织全国发改系统研究院（所）联合开展课题研究，是国家发改委宏观院创新对外合作交流新机制，加强与地方联系，建设国内一流院所的一次有益尝试。课题研究得到了各方面特别是各省（区、市）发改委研究院（所）的大力支持和积极配合，在大家的共同努力下，研究工作得以顺利完成，并取得了比较圆满的结果。在课题研究和成果出版过程中，国家发改委宏观院常务副院长王一鸣研究员对课题选题、研究内容、组织方式等给予了大量的指导和帮助，国家发改委宏观院史育龙、任旺兵、李爽、李建立、吴润生、汪鸣、宋立、杨萍、高国力、戴彦德等专家学者对课题研究提出了建设性修改意见，国家发改委国土开发和地区经济研究所原所长徐国弟研究员对全书进行了审阅，并提出了修改意见。课题组在此一并表示感谢。

由于课题组水平和时间有限，研究成果难免有不足之处，欢迎专家同仁和广大读者批评指正！

编者

2013年7月

目 录

主 报 告

迈向全面建成小康社会的新型城镇化道路研究

..... 国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 (3)

分 报 告

新型城镇化道路专题

北京城市化发展道路研究 北京市经济与社会发展研究所课题组 (40)

大城市周边农村城镇化政策创新研究

——以天津市示范小城镇建设为例 天津市经济发展研究所课题组 (59)

河北省人口城镇化区域差异及资源配置对策研究

..... 河北省发改委宏观经济研究所课题组 (80)

内蒙古东部地区特色城镇化道路研究 内蒙古自治区发展研究中心课题组 (96)

关于加快推进沿乌苏里江四县(市)城镇化建设

若干问题的研究 黑龙江省宏观经济研究所课题组 (109)

山东新型城镇化发展路径研究 山东省发改委宏观经济研究院课题组 (121)

促进广东城镇化可持续健康发展的机制和政策研究

——以博罗县城镇化发展为例 广东省产业发展研究院课题组 (139)

云南省山地城镇建设的探索与实践 云南省经济研究院课题组 (158)

西藏城镇化发展研究 西藏自治区发改委发展研究中心课题组 (175)

青藏高原城市化发展模式研究 青海省经济研究院课题组 (190)

新疆新型城镇化发展道路选择研究

..... 新疆维吾尔自治区发改委经济研究院课题组 (207)

工业化与城镇化互动发展专题

吉林工业化与城镇化互动发展研究 吉林省发展和改革委员会经济研究所课题组 (224)



- 安徽“三化”协调发展研究 安徽省经济研究院课题组 (239)
- 青岛市全域统筹背景下工业化与城镇化互动发展研究
..... 青岛市经济发展研究院课题组 (253)
- 四川新型工业化和新型城镇化互动发展研究 四川省经济发展研究院课题组 (269)
- 贵州工业化与城镇化互动发展研究 贵州省发改委经济研究所课题组 (281)

农民工市民化专题

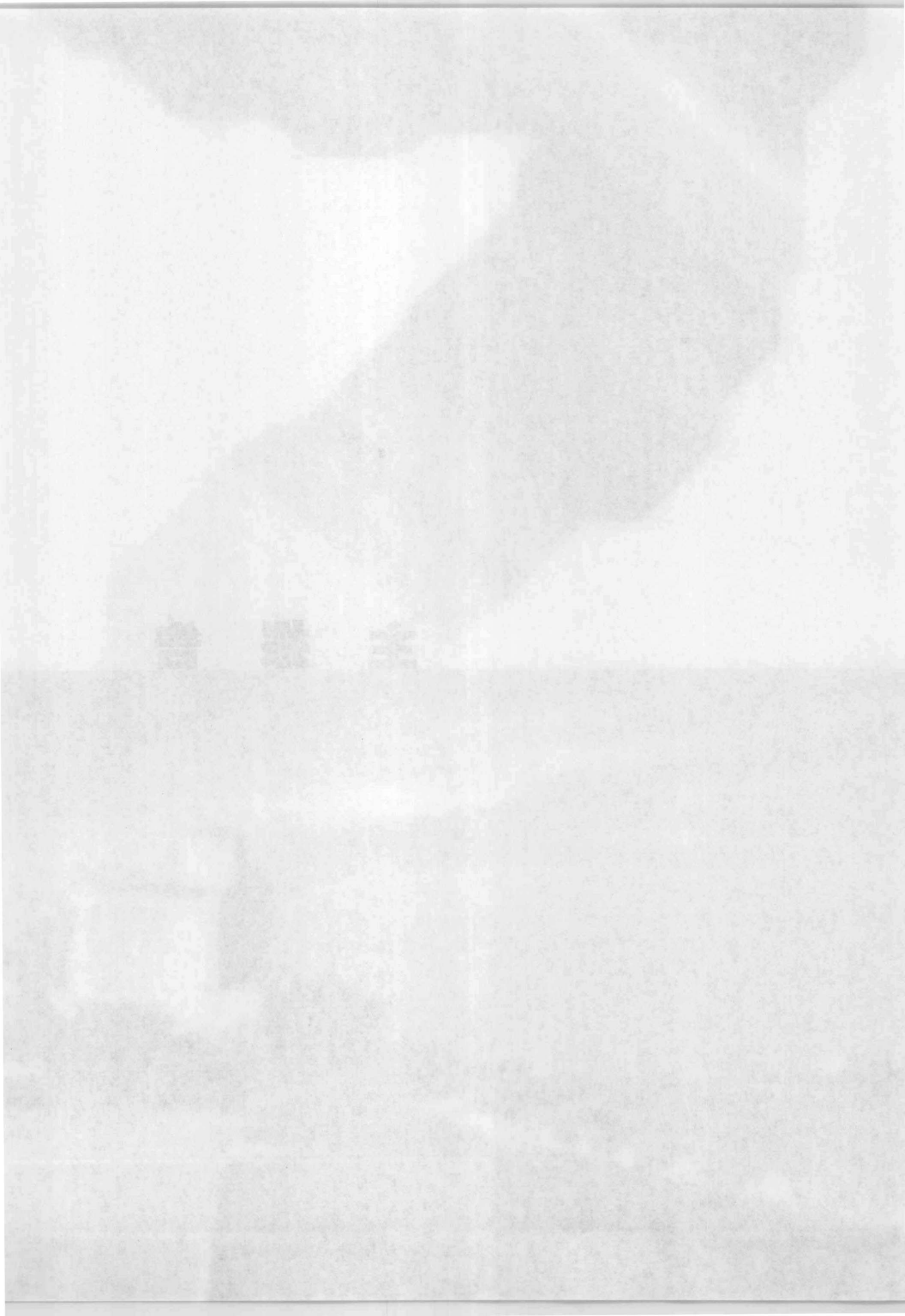
- 江西城镇化进程中农民工市民化问题研究 江西省发展和改革委员会研究中心课题组 (306)
- 城镇化背景下农民工市民化若干问题研究 重庆市综合经济研究院课题组 (324)
- 深入推进陕西城镇化中农村人口转移转化研究
..... 陕西省发改委经济研究所课题组 (342)
- 宁夏促进农民工市民化研究 宁夏发改委经济研究中心课题组 (368)

其他专题

- 太原都市圈城际间同城化的体制与政策研究
..... 山西省发展和改革委员会宏观研究院课题组 (384)
- 上海推进城镇化过程中农村公共品供给的体制机制研究
..... 上海市发展改革研究院课题组 (404)
- 推进都市圈建设的若干重点问题研究
——以杭州都市圈探索经验为基础 浙江省发展规划研究院课题组 (423)
- 厦门岛内外一体化发展战略研究 厦门市发展研究中心课题组 (440)

主 报 告





迈向全面建成小康社会的新型城镇化道路研究

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组*

内容提要：金融危机以来，国内外发展环境发生了深刻变化，城镇化是我国扩大内需的最大潜力，也是推动我国经济社会转型发展的重要动力。研究表明，到2020年我国城镇化将带动投资和消费需求22.5万亿~49.4万亿元，未来十年可拉动经济增长3.5~6.8个百分点。今后一个时期，我国将处于城镇化快速推进的后半期，城镇化速度由递增转为递减，预计到2020年我国城镇化率将达到58%~60%，在2040年左右达到70%~75%的峰值。当前，我国城镇化发展面临两个滞后、三个不协调和四个体制障碍等突出问题，重物轻人、高代价、粗放型的传统城镇化发展模式已难以为继，必须积极探索新型城镇化战略，走一条以人为本、城乡一体、绿色低碳、集约型城镇化发展道路。新型城镇化战略要立足农村人口众多、资源短缺、体制转轨的基本国情，着眼于推动体制机制由“双轨制”向“一元化”转变、发展重点由“扩空间”向“提功能”转变、空间布局由“板块式”向“网格化”转变，做到“四个坚持、四个发展”。一是坚持以人为本，以农业转移人口市民化为重点，加快人口城镇化进程，促进农民工真正彻底的融入城市社会，实现城镇化包容发展；二是坚持城乡一体，以促进城乡要素资源平等双向流动为重点，加大城乡统筹、以城带乡力度，促进城乡良性互动，实现城乡融合发展；三是坚持高效集约，以城市群为主体形态，构建“发展轴—城市群”空间结构，夯实“两横三纵”国家级发展轴，重点推进“10+6”城市群建设，实现大中小城市和小城镇协调发展；四是坚持绿色低碳，以建设美丽城市为方向，确保城镇人口增长、经济社会发展与资源环境承载能力相协调，实现城镇化可持续发展。实施新型城镇化战略，要处理好顶层设计和重点突破的关系，加快推进制度创新，探索以扩大县级城市职能为重点的城市管理体制改革，创新跨区域城市群协调联动发展机制，积极稳妥推进户籍制度改革，完善农村土地流转和征地补偿制度，建立农民工市民化的成本分担机制，全面建成覆盖城镇常住人口的基本公共服务体系。

2011年，我国城镇化率达到51.27%，城镇人口首次超过农村人口，进入了以城市社会为主体的新时期，这对我国来说是一个历史性的变化。在这一新时期，我国经济社会结构将发生深刻变化，城镇化将成为推动我国未来经济增长的新动力。顺应城镇化演变规律，探索

* 课题组负责人：马晓河。

课题组成员：吴晓华、黄汉权、罗松山、欧阳慧、相伟、胡拥军、刘一飞、王淑婕。

课题组执笔人：黄汉权、罗松山、欧阳慧、相伟、胡拥军。

马晓河负责课题报告框架设计、把关和修改，吴晓华参加课题讨论并贡献了写作思路和观点，刘一飞、王淑婕负责课题联络、协调和管理工作。



新时期我国城镇化发展道路,积极采取有效措施,促进城镇化健康发展,对保持我国经济持续较快发展,全面建成小康社会,顺利迈进高收入国家行列,具有非常重要的意义。

一、城镇化是我国未来经济增长的新动力

改革开放以来,通过大力推进工业化,特别是大力发展以出口导向为主的劳动密集型产业,我国经济保持了30多年的快速增长。当前,国内外发展环境正在发生深刻变化,继续沿着以往的发展道路难以为继,必须寻找新的增长源泉。^①城镇化是农村人口向城镇转移、要素资源向城镇集聚、乡村社会向城市社会转型的过程,无论从供给还是需求角度,城镇化对经济发展都有举足轻重的影响,是推动未来我国经济增长的新动力。

(一) 城镇化是我国最大的内需潜力所在

从需求角度看,大量农村人口转为城镇人口,将对食品、住房、家电、汽车等吃穿用住行产生巨大消费效应,从而直接或间接形成巨大的投资和消费需求。^②

1. 城镇化蕴含巨大的消费需求。

城镇居民与农村居民对工业品和服务的消费需求存在较大落差,当大量农村人口进入城镇并真正转为市民后,他们将改变消费模式,提高消费水平,城乡需求落差将转化为有效消费需求,从而产生消费转换效益与收入增长效应,这是推动我国未来经济发展的内需之源。^③

根据对城乡居民消费水平变化的历史分析,在新中国成立以来的较长时期内,城乡居民消费水平基本保持基本同步的增长态势,城乡居民消费差距维持在较小区间。20世纪90年代以来,城乡居民消费差距迅速扩大,2011年城镇居民消费支出为15 161元,农村居民现金性消费支出为4 734元,城乡居民消费绝对差距为10 428元,两者的比值为3.20:1,远高于1990年的2.85:1(见图1-1)。

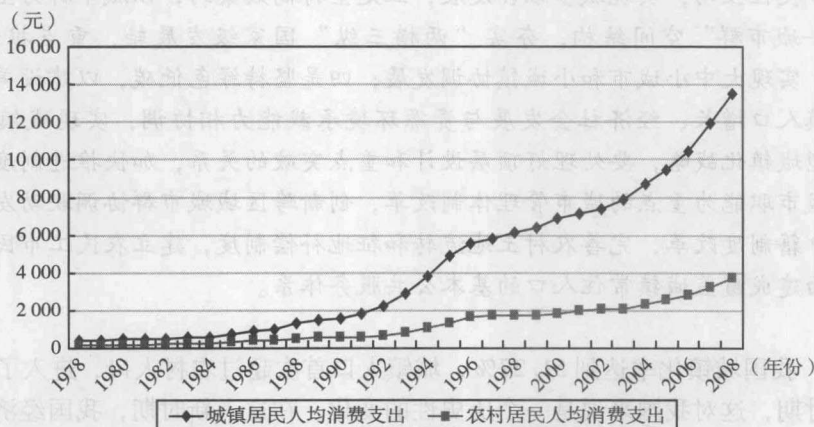


图1-1 历年城乡居民消费水平变化

资料来源:国家统计局编,《新中国60年统计资料汇编》,中国统计出版社2010年1月版。

①② 马晓河:《城镇化是我国经济增长的新动力》,载于《人民日报》,2011年12月7日。

③ 刘恒中《以农转非为中心的内需开发战略》,载于《天则经济研究所的第371次双周论坛(2009年)》, <http://www.cssmi.gov.cn/view.php?id=23913>。

为更准确测算我国城镇化发展对城镇消费需求的影响程度,我们构建以下模型:

$$Y1t = A1 + B1X1t$$

其中, $Y1$ = 城镇居民消费额, $X1$ = 城镇人口, $Y1$ 按 2011 年不变价格计算, $A1$ 、 $B1$ 为系数, 各变量样本区间为 1978 ~ 2011 年。模型运行结果表明, 城镇居民消费支出的变化呈现明显的阶段性特征 (见图 1-1), 因此分区间运用样本数据, 得到计量结果如下:

当样本区间为 1978 ~ 2011 年时, 结果表明, 每增加 1 个城镇人口能够拉动消费支出 1.9 万元。

当样本区间为 1992 ~ 2011 年时, 结果表明, 每增加 1 个城镇人口能够拉动消费支出 2.3 万元。

当样本区间为 1998 ~ 2011 年时, 结果表明, 每增加 1 个城镇人口能够拉动消费支出 2.7 万元。

根据国内相关发展规划及联合国预测, 预计 2020 年我国人口规模约为 14.5 亿, 城镇化率将达到 60%,^① 每年将提高 1 个百分点, 据此计算 2020 年我国城镇人口将达到 8.7 亿人, 比 2011 年增加约 1.8 亿人, 年均增加 2 000 万人左右。这些新增城镇人口每年将形成 3 800 亿 ~ 5 400 亿元的消费需求。

2. 城镇化创造大量的投资需求。

在城镇化快速发展过程中, 城镇人口持续增长和消费水平提高所带来的需求增加, 将极大地刺激工农业和城镇投资需求: 一是工业消费品、生活必需品投资; 二是道路、给排水、电力、通讯、交通等基础设施投资, 这些基础设施建设不仅是为满足城市人口生活的基本需要, 也是为现代消费品进入居民消费领域基础条件; 三是房地产投资, 以满足城市人口的居住需求和工商企业的发展需求。

根据对城乡固定资产投资变化的历史分析, 在改革开放以来的较长时期内, 城乡人均全社会固定资产投资额差距较小, 均呈缓慢增长态势。然而, 进入 21 世纪以来, 农村地区人均全社会固定资产投资额变化幅度不大, 2010 年仅为 5 467 元/人, 但城镇地区人均全社会固定资产投资额呈现快速攀升态势, 2010 年达到 36 046 元/人, 是农村地区的 6.59 倍 (见图 1-2)。进一步比较 2011 年城乡人均固定资产存量水平, 两者分别为 13.8 万元、2.6 万元, 相差 11.2 万元。^②

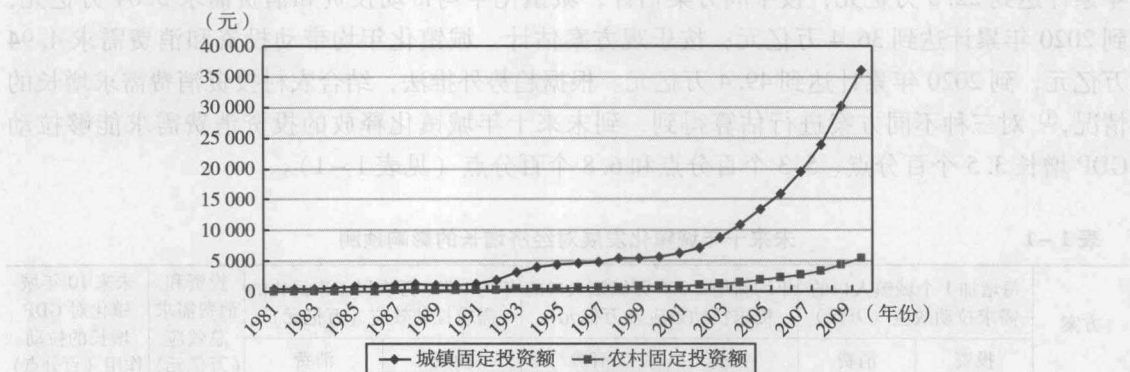


图 1-2 历年分城乡人均全社会固定资产投资额

资料来源: 国家统计局,《新中国 60 年统计资料汇编》和《中国统计年鉴 (2011 年)》, 中国统计出版社。

① 见联合国《世界城市展望》和《世界人口预测》,《人口发展“十一五”和 2020 年规划》。

② 数据来源: 中央财经领导小组办公室, 中国未来十年城镇化战略, 中国经济学术基金 2011 年度资助课题。



为了测算我国城镇化发展对城镇投资增长的影响程度，构建以下模型：

$$Y2_t = A2 + B2X1_t$$

其中，Y2 = 城镇地区全社会固定资产投资额，X1 = 城镇人口，Y2 按 2011 年不变价格计算，A2、B2 为系数，各变量样本区间为 1981 ~ 2011 年。图 1 - 2 显示，城镇固定资产投资额的变化呈现明显的阶段性特征，因此分区间运用样本数据，得到计量结果如下：

当样本区间为 1981 ~ 2011 年时，结果表明，每增加 1 个城镇人口能够拉动城镇固定资产投资 4.5 万元。

当样本区间为 1996 ~ 2011 年时，结果表明，每增加 1 个城镇人口能够拉动城镇固定资产投资 8.1 万元。

当样本区间为 2000 ~ 2011 年时，结果表明，每增加 1 个城镇人口能够拉动城镇固定资产投资 11.4 万元。

根据以上计量模型结果，按每年增加 2000 万城镇人口计算，则需要 0.9 万亿 ~ 2.28 万亿元的城镇固定资产投资，再加上需要增加的其他公共服务投资，投资需求更大。

3. 城镇化能够拉动未来十年我国经济增长 3.5 ~ 6.8 个百分点。

根据国家统计局农民工调查监测报告，外出农民工规模超过 1.59 亿，按照现行统计口径，这部分农民工被统计为城镇人口，但由于没有真正的城镇居民户籍，不能享受相应的基本保障与公共服务，加上就业与生活处于不稳定状态，广大农民工摇摆在城乡之间，其消费预期与消费行为迥异于城镇居民，假设到 2020 年能够顺利完成农民工市民化的目标，则年均约有 1 500 万农民工变为真正的市民。这部分农民工转化为市民对消费和投资的拉动作用也适用于前述的分析结果。

综合新增城镇人口和农民工市民化对消费和投资的拉动效应，可以得到以下结果：按保守方案估计，每年新增 2 000 万城镇人口和 1 500 万农民工市民化，将分别带动城镇投资需求 1.58 万亿元和城镇消费 0.67 万亿元，合计年均投资消费需求规模 2.25 万亿元，到 2020 年累计达到 22.5 万亿元；按中间方案估计，城镇化年均带动投资和消费需求 3.64 万亿元，到 2020 年累计达到 36.4 万亿元；按乐观方案估计，城镇化年均带动投资和消费需求 4.94 万亿元，到 2020 年累计达到 49.4 万亿元。根据趋势外推法，结合农村投资消费需求增长的情况，^① 对三种不同方案进行估算得到，到未来十年城镇化释放的投资消费需求能够拉动 GDP 增长 3.5 个百分点、5.3 个百分点和 6.8 个百分点（见表 1 - 1）。

表 1 - 1 未来十年城镇化发展对经济增长的影响预测

方案	每增加 1 个城镇人口的需求拉动效应（万元）		年均新增 2 000 万城镇人口的需求拉动效应（万亿元）		年均 1 500 万农民工市民化的需求拉动效应（万亿元）		投资和消费需求总效应（万亿元）	未来 10 年城镇化对 GDP 增长的拉动作用（百分点）
	投资	消费	投资	消费	投资	消费		
保守估计	4.5	1.9	0.90	0.38	0.675	0.285	2.25	3.5
中间估计	8.1	2.3	1.62	0.46	1.215	0.345	3.64	5.3
乐观估计	11.4	2.7	2.28	0.54	1.71	0.405	4.935	6.8

① 预计到 2020 年农村投资与消费累计增加 7.4 万亿元。

(二) 城镇化是产业集聚和升级的重要推动力

与农村相比,城镇具有资本技术、交通运输、居住条件、人力资源、通讯设备等方面的比较优势,可以吸引大量劳动力和要素资源向城镇聚集,技术溢出效应容易形成,也有利于创新活动和成果的获得,从而能够推动产业集聚和结构升级。同时,城镇化发展不仅可以带动以教育、医疗、社保等为主要内容的公共服务发展,也能够推动以商贸、餐饮、旅游等为主要内容的消费性服务业和以金融、保险、物流等为主要内容的生产性服务业的发展。

根据历年统计分析,我国城镇化率与第三产业占 GDP 比重、第三产业占全社会就业比重的相关系数分别达到 0.879、0.973,表明城镇化率与第三产业产值比重、就业比重具有较强的正相关(见图 1-3)。

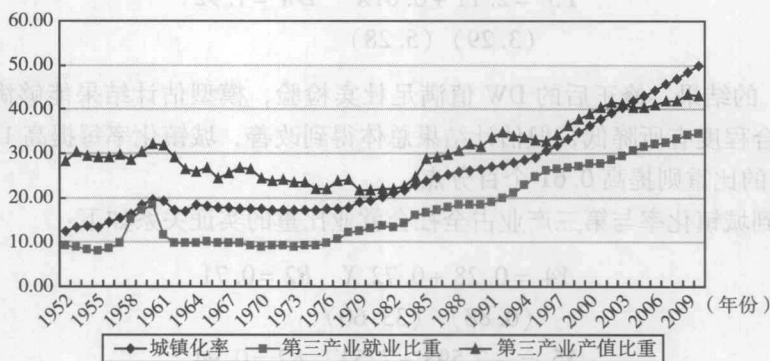


图 1-3 城镇化率与产业结构的时序关系

资料来源:国家统计局编,《新中国 60 年统计资料汇编》和《中国统计年鉴(2011 年)》,中国统计出版社。

为了从数量上进一步分析中国城镇化对产业结构的影响,构建以下模型:

$$Y_3 = A_3 + B_3X \quad (1)$$

$$Y_4 = A_4 + B_4X \quad (2)$$

$$Y_5 = A_5 + B_5X \quad (3)$$

其中, X 是自变量, Y_3 、 Y_4 、 Y_5 分别是各模型的因变量, A_3 、 A_4 、 A_5 、 B_3 、 B_4 、 B_5 是各模型的系数,各变量样本区间为 1978 ~ 2011 年全国数据,运用样本数据,得到计量分析结果:

$$Y_3 = 11.82 + 0.68X \quad R^2 = 0.88 \quad F = 248 \quad DW = 0.23 \quad (4)$$

$$(8.12) \quad (15.75)$$

根据(4),模型总体拟合效果较好,但 DW 值为 0.23,无法通过杜宾检验,说明随机误差项 Resid 存在自相关问题。设 $\text{Resid} = e$,通过对 Resid 项做自回归分析,得到如下结果:

$$e = 1.17e(-1) - 0.32e(-2) \quad (5)$$

根据(5)的结果对(4)做广义差分处理以消除随机误差项自相关问题,得到差分方程如下:

$$Y3 - 1.17 \times Y3(-1) + 0.32 \times Y3(-2) \quad (6)$$

$$= 0.15A3 + B3(X - 1.17 \times X(-1) + 0.32 \times X(-2))$$

设:

$$Y3' = Y3 - 1.17 \times Y3(-1) + 0.32 \times Y3(-2)$$

$$X' = X - 1.17 \times X(-1) + 0.32 \times X(-2)$$

$$A3' = 0.15A3$$

则(6)可转换为:

$$Y3' = A3' + B3X' \quad (7)$$

运用样本数据,得到计量分析结果如下:

$$Y3' = 2.11 + 0.61X' \quad DW = 1.92 \quad (8)$$

$$(3.29) \quad (5.28)$$

根据(8)的结果,修正后的DW值满足杜宾检验,模型估计结果能够满足T检验、F检验,虽然拟合程度有所降低,但估计结果总体得到改善,城镇化率每提高1个百分点,第三产业占GDP的比重则提高0.61个百分点。

同理,得到城镇化率与第三产业占全社会就业比重的实证关系如下:

$$Y4 = 0.28 + 0.72X \quad R^2 = 0.71 \quad (9)$$

$$(0.88) \quad (33.60)$$

$$Y5 = -7598 + 725X \quad R^2 = 0.94 \quad (10)$$

$$(0.88) \quad (33.60)$$

根据(8)、(9)、(10),模型估计结果符合T检验、F检验要求,城镇化率的提高对第三产业的发展具有显著影响。

结论:城镇化率的变化与第三产业产值比重、第三产业就业比重存在显著的动态同步性。城镇化率每提高1个百分点,第三产业产值比重提高0.61个百分点,第三产业就业比重提高0.72个百分点。城镇化率每提高1个百分点,导致第三产业就业人口增加725万人;当2015年城镇化率达到55%时,累计增加第三产业就业人口3625万人;到2020年城镇化率达到60%时,累计增加第三产业就业人口7250万人。

二、我国城镇化发展的阶段及趋势

城镇化既是经济演变过程,也是社会演变过程,同时还是制度演变过程。新中国成立以来我国城镇化发展是经济转型、社会转型与制度转型三者交互作用的结果。改革开放以来,我国城镇化进程以2倍于世界同期平均速度的步伐快速发展,^①30年多间城镇化率年均提高0.9个百分点,城镇人口年均增加约1400万人。今后一个时期,我国城镇化仍处于快速发展的阶段。

① 牛文元主编:《中国新型城市化报告》,科学出版社2012年9月版。

（一）我国城镇化正处于快速推进的后半期

1. 改革开放以来我国城镇化的演变。

我国城镇化发展呈现曲折复杂过程。新中国成立后至改革开放前的30年间，城镇化发展非常缓慢，城镇化率仅从1949年的10.64%上升到1978年的17.92%，平均每年增加0.25个百分点，城镇人口年均增长约为396万人，建制市数量从132个增加到193个。改革开放以来，得益于经济快速发展和体制改革，我国城镇化走向了快速发展的轨道。回顾过去30多年的发展历程，我国城镇化可以划分为以下四个阶段。

——以农村改革为主的城镇化恢复发展阶段。1978~1984年，我国城镇人口平均每年递增5.68%，城镇化率从17.92%上升到23.01%，平均每年增加0.85个百分点，建制市由193个增加到300个，建制镇由2 173个猛增到9 140个。城镇化恢复发展主要源于以下因素：一是农业经济体制改革极大地提高了农业生产力，为城镇化发展提供了物质基础；二是2 000多万名上山下乡知青与下放干部及家属相继返城，使城镇人口特别是大城市人口快速增长；三是从1982年开始实行的市管县行政体制调整带来城镇人口增加。

——以城市改革为主的城镇化平稳发展阶段。1984~1992年，我国第二、第三产业年均新增就业人员1 235万人，乡镇企业职工年均增加672万人，1992年全国建制市数量增加到517个，建制镇激增到1.45万个，城镇化率达到27.46%，比1984年提高了4.45个百分点，年均提高0.56个百分点。城镇化平稳发展源于以下制度变迁因素，一是城市经济体制改革增强城市发展活力，城市建设步伐加快；二是乡镇企业不断兴起，为小城镇发展创造了条件；三是小城镇户籍制度与市镇设置标准的放宽，加快了全国设市、设镇的步伐；四是户籍制度的松动为农村人口有条件地进入城市（镇）开了绿灯。

——以市场经济体制改革为主的城镇化快速发展阶段。1992~2003年，我国城镇化率从27.46%提高到40.53%，年均提高1.19个百分点，2003年建制市数量达到660个，建制镇的数量达到20 226个，城镇化全面快速推进，城市综合承载能力与吸纳农村人口的能力得到前所未有的提高。城镇化加速发展主要源于以下制度改革因素：一是1992年开始中国进入了建设社会主义市场经济体制时期，市场发挥资源配置的基础作用逐步增强；二是城镇化战略上升到国家重点发展战略之一和国家逐渐放松对农村人口流动的管制，推动各类城市和小城镇快速发展；三是设市标准的调整，扩大了城镇建成区和人口规模。

——以城乡统筹为主的城镇化加速发展阶段。从2003年开始，我国城镇化进入统筹城乡发展阶段。到2010年，全国城镇人口达到66 978万人，城镇化率增至49.95%，与2003年相比城镇化率年均提高约1.35个百分点，全国城市总数达到657个，建制镇19 322个。城镇化加速发展主要源于以下因素，一是中国经济摆脱亚洲金融危机影响，进入快速发展的黄金期，带动城镇化加速发展；二是国家出台了一系列政策、文件落实放宽中小城市、小城镇特别是县城与中心镇落户条件，部分大城市也制定了放宽进城务工人员落户条件的政策；三是2006年颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，为农民进城务工创业创造了宽松政策和环境。

2. 我国城镇化进入由快速推进转向减速发展的拐点。

从国际经验看，城镇化进程一般可分为起步期、加速期、成熟期三个阶段，总体呈现出



缓慢—加速—缓慢的诺瑟姆“S”形曲线。^①起步期的城镇化率一般小于30%，主要特点是城镇数量少，城镇人口、用地和经济规模小，城镇职能单一，对区域的辐射带动能力有限，城镇化速度慢，国际上一般将其作为城镇化发展的起步期。加速期的城镇化率在30%~70%之间，主要特点是城镇数量迅速增加，城镇人口、用地和经济规模急剧膨胀，城镇职能拓宽，对区域的辐射带动作用明显增强，城镇化速度较快。成熟期的城镇化率一般大于70%，主要特点是新的城镇增加缓慢，城镇人口郊区化和分散化，城镇化速度放慢。2011年我国城镇化率为51.27%，与城镇化发展成熟期70%的水平仍有较大差距，因此，总体上我国仍处于城镇化快速推进时期。

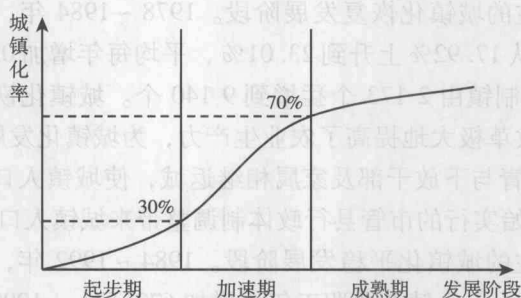


图1-4 诺瑟姆城镇化发展阶段“S”形曲线

但是，综合多种因素分析，我国城镇化已经进入加速阶段的后半期，城镇化推进速度将会呈现由递增转变为递减趋势。一是国际经验表明，50%的城镇化率是城镇化由加速推进转变为减速推进的一个重要拐点。^②二是我国预计到2016年新增劳动力将为零，^③其中农村劳动力供给总量增长幅度在逐年下降，“人口红利”将消失，这意味着未来可以转移到城镇的农村劳动力人数越来越少。三是我国城镇化将从以前过度追求“量”的增长向“质”的提高转变，更加注重解决已经转移到城镇的农民工市民化问题（即人口城镇化），将会影响城镇化的速度。四是我国经济将从过去两位数的高增长降为7%~8%左右的中速增长，城镇吸纳就业能力将有所下降。实际上，有研究表明，自“十五”时期以来，我国城镇化速度呈现递减趋势。“九五”时期我国城镇化率平均每年提高1.44个百分点，“十五”时期平均每年提高1.35个百分点，“十一五”时期前四年下降为每年0.9个百分点，而在珠江三角洲、长江三角洲等城镇化率较高的东部沿海地区，减速更明显。^④以上数据表明，我国的城镇化速度在减缓。笔者认为，今后一个时期，我国城镇化速度将保持这种变化态势，虽然仍会保持快速增长，但速度可能由递增转变为递减，也就是说城镇化率每年提高的速度会有所减缓。

（二）到2020年我国城镇化率达到60%左右

诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨曾经说过，美国的高科技和中国的城

① 是美国地理学家诺瑟姆（Ray. M. Northam）于1979年提出，反映世界城市化发展一般规律的曲线，该曲线描述了一个国家和地区的城镇人口占总人口比重的变化过程，是一条稍被拉平的“S”形曲线，故称诺瑟姆“S”型曲线。

② 潘家华、魏后凯等主编：《城市蓝皮书：中国城市发展报告2012版》，社会科学文献出版社2012年8月版。

③ 马晓河：《城镇化是我国经济增长的新动力》，载于《人民日报》，2011年12月7日。

④ 魏后凯：《中国城镇化的问题不是速度过快，是结构失衡》，载于新闻中心—中国网 news.china.com.cn，2010-07-29。