

XV 大视野

XINXING CHENGZHENHUA
LILUNFAZHAN YU QIANJINGTOUXI

新型城镇化

理论发展与前景透析

新玉言 主编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨

国家行政学院出版社

XV 大视野

XINXING CHENGZHENHUA
LILUNFAZHAN YU QIANJINGTOUXI

新型城镇化

理论发展与前景透析

新玉言 主编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化·理论发展与前景透析 / 新玉言著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2013. 2

ISBN 978- 7- 5150- 0706- 9

I. ①新… II. ①新… 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 036529 号

书 名 新型城镇化——理论发展与前景透析

作 者 新玉言

责任编辑 侯书生

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) 68929009 68928761

网 址 <http://cbs.nas.gov.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京科信印刷有限公司

版 次 2013 年 2 月第 1 版

印 次 2013 年 2 月第 1 次印刷

开 本 16 开

印 张 10

书 号 ISBN 978- 7- 5150- 0706- 9

定 价 28.00 元

前 言

推进新型城镇化，在我国经济社会发展全局中具有重要意义，是树立和落实科学发展观的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，也是实现全面小康目标的必然要求。按照科学发展观五个统筹的要求，在进入工业化中期阶段的基础上继续积极推进工业化进程，消除城乡二元结构带来的矛盾，实现以城带乡、以工促农，关键就在于大力推进城镇化进程；加快城镇化建设，让更多的农民实现身份、职业和观念的全新转换，能够缩小社会成员在财富分配、发展机会、享受公共服务等方面的差距，增强社会认同感，促进社会和谐；加快城镇化建设，把大量的农村人口变为城市居民，既可以转变旧有的生产生活方式，提高收入水平，扩大现代城市文明惠及面，也可以使留在农村的人口提高资源占有水平，实现规模化和集约化经营，提高劳动生产率，改善生活质量，实现共同富裕。

本书把握时代的脉搏，利用自身前沿理论的优势，针对当前“新型城镇化”的新热点，策划编写了“新时期的新型城镇化”系列丛书。这套丛书由四部单册组成，系统地论述和解答了城镇化过程中面临的种种问题，并通过大量的案例与资料分析，为践行城镇化建设的各级主管部门、企事业单位的工作者提供理论依据与工作指导，以及城镇化研究人员提供丰富的理论与案例素材。

城镇化是经济社会发展的客观规律所决定的，人为地提高或阻挡是不可能的。过度城市化或滞后城市化都不利于国家和地区的总

体发展。作为领导者，关键是要保持清醒的头脑，发挥好政府职能和市场机制的协同作用，推进城镇化健康有序发展，顺利度过城镇化快速发展阶段。我国的城镇化建设走过了一条曲折的道路，留下了很多宝贵的经验与深刻的教训。我国的城镇化以及城镇化进程，未来发展的机制、道路、模式等都是十分复杂的，也是一个庞大的系统工程，如何合理有序地推进我国的城市化进程，成为摆在国人面前的一大课题。我们要借鉴国内外的成功经验和失败教训，为今后的城镇化找到一条合理的发展道路。

本系列丛书在编写过程中，得到国务院研究中心发展战略和区域经济研究部部长侯永志同志的热心指导，并为丛书撰写总序，特此深表谢意！

由于编写时间仓促，以及掌握资料所限，书中难免出现错误或者纰漏，敬请广大读者批评指正。

新玉言

2013年2月于北京

总 序

城市是政治、经济、文化发展的中心。城市的诞生是人类文明形成的重要标志，一部城市发展史也是人类文明史。正如美国著名城市学家乔尔·科特金在其《全球城市史》的前言中所写道的：“人类最伟大的成就始终是她所缔造的城市。城市代表了我們作为一个物种具有想象力的恢弘巨作，证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力”。城市的发展过去是，将来仍然是人类文明进步的方向和动力。

尽管最早的城市可以追溯到 1 万年前的中东，但是现代意义上的城市发展还在工业革命之后。18 世纪工业革命的兴起推动城市获得了前所未有的发展。工业革命伴随着科技的快速进步，进而使得大规模工业化生产成为可能。而城市作为人口的聚集地，恰好契合了这种生产方式的变革；而这种生产方式的变革也进一步推动了人口的聚集和城市的发展。也正是因为如此，真正意义上的“工业化城市”起源于工业革命的发源地——英国。其后美国、德国与法国等工业强国的城市化都在工业化的推动下取得了长足的发展。这不仅是富足的标志，而且是文明的象征。

工业革命前的城市只不过是少数人的聚集之所，当今时代，城市已逐渐成为多数人生活的地方；从 1800 年至今，世界人口增长了 6 倍，然而世界城市人口增长了近 60 倍，城市化已经成为世界各国尤其是发展中国家发展过程中一个重要的趋势。即便如此，2010 年全球城市化率才刚刚超过 50%，也就意味仍然还有接近一半的人口生活在城市之外。从全球来看，未来城市化仍然有广阔空间，尤其

是在发展中国家。

作为全球最大的发展中国家，中国的城市化进程并非一帆风顺。整体上可以分为4个阶段：第一阶段(1949年~1957年)是城市化起步和快速发展时期。随着国民经济的恢复，成千上万的农村劳动人口进入城市，投身于新中国的城市经济发展和城市建设当中，城市人口剧增。城市数量由1949年的120个增长到1957年的176个，城镇化率提高了5个百分点左右。第二阶段(1958年~1978年)是城市化的不稳定发展时期，受农业劳动生产率低下、重化工业优先发展战略的影响，城市发展基本徘徊不前。第三阶段(1979年~1999年)是城市化平稳发展时期。改革开放以后，随着农业劳动生产率的提高和城市就业岗位的增长，城市化加快了发展步伐。城市化率由1979年城市化率的18.96%稳步提升到1999年的34.78%，年平均提高0.79个百分点。第四阶段(2000年至今)是城市化加快发展的时期。进入21世纪以后，随着农业劳动生产率的进一步提高和城市创造就业能力的增强，城镇化步伐进一步加快。特别是近10年，城镇化率平均每年以1.35个百分点的速度快速提高。从城市规模来看，在过去20多年里，中国的城市化速度确实令人惊奇。在当今全球人口最多的30多个城市中，中国有4个城市名列其中，它们分别是上海、北京、广州和深圳。尽管如此，与发达国家以及处于同等发展水平的国家相比，中国的城市化无论从数量还是从质量上看，都存在很大的差距，2011年中国的城市化率比发达国家低30个百分点左右，比上中等收入国家平均水平低10个百分点左右。目前，中国的城镇化发展主要存在以下几个问题：

第一，存在大量“半城市化”人口。根据统计数据，2011年中国的城镇化率已经达到51.27%。然而统计数据中的城镇人口为常住人口，如果按照完全享受城市公共服务的户籍人口计算，中国目前城镇化率不到40%。超过10%的人口属于农业转移人口，这部分人口并没有享受到和普通市民同样的城市公共服务，只能是“半城市化”人口。

第二，土地城镇化快于人口城镇化。中国城镇化过程土地利用

效率较低，突出的表现就是土地城镇化速度明显快于人口城镇化速度。1980年，我国城市建成区的总规模大约5000平方公里，到2010年城市建成区的总规模已经扩大到4.6万平方公里，城市建成区总规模扩大了8.2倍。但是按照现有的统计口径，1980年城镇人口是1亿9千多万人，2010年，是6亿7千多万人，城市人口只增加了2.5倍左右。

第三，无论是城镇在国土空间上的布局还是城镇特别是大城市内部的功能布局，都有不合理之处。一些适合城市群、城市带发展的地区尚没有形成城市群、城市带；一些城市的商业区、办公区和公共服务设施过于集中，致使交通拥堵问题难以解决。

当然中国城镇化还存在许多其他问题，如城市生态环境状况不能令人满意、城市“二元结构”开始出现等。这些问题说明，未来中国不仅要继续提高城镇化的水平，而且要不断提高城镇化的质量。纵观世界城市化的发展历程，俯察我国城镇化的现实，从现在起到2030年，我国将有3~5亿农村人口成为“城里人”。我国城镇化的规模之大、影响之广是人类社会前所未有的，是一项艰巨的历史任务，只有社会各届共同努力方可完成。

党的十八大报告中提出了城镇化发展的新理念：推动城镇化与工业化良性互动、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“四化”同步发展。随后的中央经济工作会议更是强调走低碳新型城镇化道路，要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。这些为未来的城镇化既指明了方向，也提出了要求。同时也为研究城镇化的学者们提出了新的课题，包括什么是新型城镇化、如何推进新型城镇化等。研究新型城镇化，就是要总结国内外推进城镇化的经验教训，根据新的国际、国内条件，探索新时期中国城镇化发展的战略和政策。

基于此，丛书的作者们策划编写了“新时期的新型城镇化”系列丛书。这套丛书由4部单册组成，主要从理论和国际经验出发，提出了我国新型城镇化的总体思路 and 战略构想，并结合中国城镇化发

展的现状，探讨了我国新型城镇化的规划、模式和路径。

《新型城镇化理论发展与前景透视》阐述了城市(镇)化基本概念及特征，介绍了中国发展新型城镇化的理论纲要，分析了城镇化与经济、空间等方面的内在关系，立足我国国情，明确了我国新型城镇化的总体思路，并对我们未来城镇化的基本趋势及战略构想进行了展望。

《国外城镇化比较研究与经验启示》揭示各国城镇化过程既有共同的规律，也存在由于文化、历史、经济、社会等方面差异而形成的特点。本册还对不同国家的城镇化过程进行了比较，总结了各国在城镇化发展过程中的经验和教训，并给出了对中国未来推进城镇化过程的启示。

《新型城镇化格局规划与资源配置》从国家层面开始逐级深入，剖析了我国城镇化战略布局的方向，并对我国现有土地、水、能源等基础资源开发利用状况和变化趋势进行了缜密分析。

《新型城镇化模式分析与实践路径》回顾和总结了具有中国特色的城镇化发展历程和经验。从区域视角，总结了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等典型地区城镇化的策略及模式。另外，还以云南省实现特色城镇化为例，探讨了西部地区新型城镇化战略实施中区域协调发展的内在规律，从实践层面分析了多元化的城镇化路径及发展前景，为探索中国新型城镇化道路提供了实践性支撑。

对未来的城市化而言，比建造摩天大厦更为重要的是培养人们对城市的情感，增强人们对城市的归属感，而研究和思考城市化正是在积累这种情感。我相信，本套丛书的出版将使更多的人关注城市化，不仅有助于提高城镇城市化的水平和质量，而且有助于为人们找到新的精神家园和心灵归宿。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部

侯永志

目 录

CONTENTS

第一章	世界城市化理论概述	1
一、城市化基本概念		2
(一)城市化一般含义		2
(二)城市化的特征及发展特点		3
二、城市化相关理论		5
(一)结构转换理论		5
(二)人口迁移理论		7
(三)城市发展理论		9
(四)可持续发展视角的城市化理论		10
三、城市化典型模式		13
(一)按人口、土地使用情况划分		13
(二)按统筹布局分类		14
四、城市化普遍规律		17
(一)城市化的历史阶段		17
(二)城市化的发展规律		19
第二章	中国城镇化发展概述	25
一、我国地貌和地缘格局		25
(一)地形地貌特征		25
(二)疆域地缘特征		26



二、古代的城镇发展	29
(一) 中国古代的经济发展	29
(二) 中国古代的城镇发展	31
三、近现代的城镇化	35
(一) 中国近现代的人口增长	35
(二) 中国近现代的城镇化	37
四、新型城镇化道路	41
(一) 新型城镇化内涵和特点	41
(二) 新型城镇化与传统城镇化的比较	43
(三) 城市宜居评价标准的建立	47

第三章 中国城镇化的现状及问题

50

一、中国城镇化的现状评估	50
(一) 中国城镇化的水平	50
(二) 中国城镇化的速度	55
(三) 中国城镇化的发展阶段	57
(四) 中国城镇化的规模结构	58
(五) 中国城镇化的空间分布	59
(六) 中国城镇化的二元结构	61
(七) 中国城镇化的健康状态	62
二、中国城镇化的特征与问题	64
(一) 城镇化进程加快, 出现“集群式”的特征	64
(二) 开发区建设的集约化有待提高	65
(三) 城乡二元结构依然存在并持续扩大	66
(四) “驱赶型”城镇化问题逐步显现	66
(五) 城镇化地区性差异明显	68
(六) 城镇化进程滞后于工业化	68
(七) 剩余劳动力增长与城镇容量间的矛盾突出	68
三、新型城镇化的挑战与机遇	69
(一) 当前城镇化面临的挑战	69

(二) 中国城镇化面临的机遇	73
(三) 城镇化需要协调推进的配套政策	79

第四章 新型城镇化与城乡二元制度

82

一、城乡二元制度的形成及特征	82
(一) 城乡二元制度的含义	82
(二) 城乡二元制度的形成	83
(三) 城乡二元制度的特征	84
二、城乡统筹的基础理论	85
(一) 刘易斯的二元经济结构理论	85
(二) 托达罗的二元经济结构理论	88
(三) 科斯和杨小凯的交易费用理论	89
(四) “刘易斯—拉尼斯—费景汉”模型	91
(五) 缪尔达尔的地理二元结构理论	92
(六) 赫希曼假设和弗朗索瓦·佩鲁的“发展极理论”	92
三、城乡差别与统筹发展模式	93
(一) 城镇化演进规律与城乡差别	93
(二) 城乡统筹的发展模式	94

第五章 新型城镇化与基础产业的关系

96

一、城镇化与产业发展	96
(一) 产业演进推动世界城镇化	96
(二) 产业演进与城镇化之间呈现的特点	98
二、新型城镇化与农业现代化	100
(一) 农业现代化能为城镇化打下坚实基础	100
(二) 中国农业现代化的内涵	101
(三) 农业现代化对新型城镇化的影响	103
三、新型城镇化与工业现代化	107
(一) 工业现代化能为城镇化提供强劲原动力	107
(二) 城镇化与工业化的理论模式	108



(三) 中国城镇化与工业化互动分析	112
(四) 城镇化与工业化互动发展中存在的问题	117
四、新型城镇化与第三产业的发展	121
(一) 服务业的发展能为城镇化提供后续动力	121
(二) 第三产业与城镇化的关系	122
(三) 城镇化与第三产业互动发展的现状及问题	125
五、新型城镇化与文化产业建设	127
(一) 文化建设与国家软实力	127
(二) 新型城镇化与历史文化的传承	128
(三) 新型城镇化与文化产业发展	131

第六章 新型城镇化的前景构想 137

一、未来城镇化速度和水平	137
(一) 低速城镇化	137
(二) 中速城镇化	137
(三) 高速城镇化	138
二、未来城镇数量和规模结构	141
(一) 大城市会有很大发展，城市群更具活力并加速发展	141
(二) 小城市也迎来良好的机遇，呈现快速发展的态势	142
(三) 小城镇的发展为中小城市的增加奠定基础	143
三、未来城镇空间的布局	143
(一) 从圈层式走向网络化、卫星式的区域城镇空间结构	143
(二) 从分散到高度“集中”再到适度“分散”	144
(三) 城乡空间更为紧密地协调发展	144
(四) 配套服务依托附近大中型城市	144
四、新型城镇化的建设原则	145
五、不同区域的城镇化	147
(一) 东部地区的城镇化	147
(二) 中部地区的城镇化	147
(三) 西部地区的城镇化	148

第一章

世界城市化理论概述

1867年，西班牙工程师塞达首先使用了urbanization一词。20世纪50年代，随着世界范围内城市化进程加快，urbanization一词开始风行世界。20世纪80年代初，我国学者在研究城市化问题之初多把urbanization翻译成city和town，对应汉语就是城市和镇，urbanization一词翻译为城镇化更为妥当。在我国，镇和市都属于都市型居民点，因此，“城市化”和“城镇化”两者完全同义。

由于对城市和城镇概念的混淆，所以出现了“城市化”和“城镇化”两种译法，其实在英文中都是一个词(urbanization)。在日本和我国的台湾又译成“都市化”。如果大家对城市和城镇的含义认识比较一致，即广义的城市和狭义的城镇是相同的，那么，对城市化和城镇化就不会产生歧义。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，并建议以“城市化”替代“城镇化”，以避免误解。

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，教材在表述上使用了“城镇化”。目前在户籍制度改革没有大的进展的背景下，虽然中央没有明文规定，许多城市化政策趋向于就地的城镇化，即在乡村所在地进行城镇化建设，以避免人口的过度集中。显然，这种做法，与国外广义的城市化有显著区别，城镇化一词到处流传是有现实意



义的。

这两种表述在今后相当长的一段时间内会并存下去。“城市化”容易被与城市有关的规划、建设、管理和科研部门所接受，并可较好地体现社会发展的前进方向。“城镇化”便于与城镇人口增长和城镇体系发展直接相联系，且有助于防止忽视发展小城镇的倾向。因此，我们在理解这两个概念的时候，不能把“城市化”片面理解为主要发展现有大中城市，也不能把“城镇化”片面理解为重点发展小城镇，这都是对“城市化”或“城镇化”本意的扭曲。

一、城市化基本概念

（一）城市化一般含义

城市化是当今世界上重要的社会、经济现象之一。总的来说，城市化反映了乡村变为城镇的一种复杂的过程。但是，由于各个学科对城市化的理解不一致，城市化的概念也有不同的提法。在城市化各种各样的定义中，有一种较为普遍的提法是：农村人口向城市集中的过程即为城市化。由于农村人口向城市集中或迁移的过程包含了社会、人口、空间、经济转换等多方面的内容，加上可以采用比较简单易行、有一定可比性的以城市地区人口占全地区总人口的百分比这一指标衡量城市化水平，故这一城市化定义为人口学、地理学、社会学和经济学界普遍接受。但是，城市化除了包括农村人口转换和集中的过程外，是否还包括其他的过程？对此，各个学科做出了不同的解释。

1. 城市化是人类生活方式的转变

人类学研究城市以社会规范为中心，城市化意味着人类生活方式的转变过程，即由乡村生活方式转为城市生活方式。由于社会规范的概念比较抽象，难以度量，所以少量人类学家为使其探讨有实用价值，曾采用文盲率、语言统一率及大众传播普及率作为两种生活方式的度量方法。其意思是，一个社会的教育普及化，即文盲率

下降,带来高社会转移性,乡土情感随之相应减少,促使城市生活方式广泛传播。可见此种城市化度量指标是间接的,较少为其他学者所采纳。尽管如此,城市化包含生活方式转变这一概念逐渐为其他学科所认可。例如,中国城市中存在着大量的从农村来的流动人口,我国城市社会学界特别强调流动人口的“市民化”,认为城市生活方式若不能扩展到城市的流动人口中,就不是完整意义上的城市化。

2. 城市化是产业结构的转换

经济学认为城市是人类从事非农业生产活动的中心,没有产业结构的转换,即农业活动向非农业活动的转换,并由此产生的大量新的就业机会,就不会有农村人口大规模地向城市的流动。因此,经济增长特别是产业结构的变化是城市化的核心内容。经济学界也重视生产要素流动,即资本流、劳动力流在城市化过程中的作用,同时也注重从世界经济体系的角度探讨一国一地区的城市化问题。

3. 城市化是一个地域空间的变化过程

地理学主要研究地域空间与人类活动之间的关系,研究经济、社会、政治和文化等人文因素在地表上的分布规律及形成的空间结构,其研究具有综合性。地理学除了认识到城市化过程中的人口与经济的转换与集中外,特别强调城市化是一个地域空间的变化过程,包括区域范围内城市数量的增加和每一个城市地域的扩大两个方面。

另外,美国学者弗里德曼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规模不同的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;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展过程。因此,城市化Ⅰ是可见的物化了的或实体性的过程,而城市化Ⅱ则是抽象的、精神上的过程。

(二)城市化的特征及发展特点

1. 基本特征

城市化也称“城镇化”,是乡村转变为城市的一种复杂过程。通



常表现为：农村人口向城市迁移，农业人口转变为非农业人口，农村生活方式转变为城市生活方式；由于产业结构调整和技术进步，农业经济向非农业经济转移并产生空间集聚；城市规模不断增大，城市范围向外围扩展；区域内城市数量不断增多，形成城市体系。乡村向城市转变的城市化特征至少包含了4种转型：

- (1) 人口结构的转型。
- (2) 经济结构的转型。
- (3) 地域空间的转型。
- (4) 生活方式的转型。

2. 发展特点

18世纪从英国开始的产业革命开创了城市发展新时期，在短短的200多年内，世界城市化进程不断加快，特别是20世纪以来，科学技术革命带动了世界经济以空前的规模和速度发展，第二产业和第三产业发展尤为迅速。为城市发展提供了物质基础；同时世界人口的急剧增长，也为城市人口的增长提供了后备力量。城市化浪潮席卷了整个世界，其特点如下：

(1) 世界城市化进程加速。20世纪初，城市化还仅是发达国家的明显趋势，第二次世界大战后，才开始形成世界规模。发达国家经过战后恢复，经济上出现高速发展，城市人口比重迅速上升；原来的殖民地和半殖民地国家在政治上也纷纷独立，民族经济得以迅速兴起，使得世界城市人口中又注入大量发展中国家的成分。城市人口的增长速度远远高于世界总人口的增长速度。另外，世界城市数目和城市规模的扩大是城市化发展的另一标志。

(2) 城市人口以更高的速度向大城市集中。1920年至1960年，世界50万人口以上的城市，其人口占总人口的比重增加了1倍多，而2万~10万人的小城市人口比重只增加了0.5倍。大城市人口增长速度大大超过本身人口的自然增长速度。大城市比中小城市在服务设施、情报信息、就业部门、对外交通等方面具有更强的吸引力。20世纪70年代以后，大城市的增长趋势更加强烈，特别是发展中国