

迁徙风暴

城镇化建设启示录

李从军◎主编

新 华 出 版 社

迁徙风暴

城镇化建设启示录

李从军◎主编

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

迁徙风暴：城镇化建设启示录/李从军主编

北京：新华出版社，2013.8

ISBN 978-7-5166-0474-8

I. ①迁… II. ①李… III. ①城市化—建设—研究—国外 IV. ①F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 106632 号

迁徙风暴：城镇化建设启示录

主 编：李从军

出 版 人：张百新

选题策划：张百新

责任编辑：唐波勇 刘 飞

封面设计：李尘工作室

责任印制：廖成华

责任校对：刘保利

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京文林印务有限公司

成品尺寸：170mm×240mm

印 张：14.25

字 数：160 千字

版 次：2013 年 8 月第一版

印 次：2013 年 8 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-0474-8

定 价：28.00 元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

序

走中国特色的新型城镇化道路



城镇化是世界各国推进现代化所必经的历史进程。迄今为止，全球已经历了两次规模较大的城镇化迁徙风暴，目前第三次风暴正由中国引领、在新兴国家推进。预计2007年至2050年期间，世界将新增31亿城市人口，其中29亿来自新兴国家。第三次城镇化的迁徙风暴不仅决定着一大批新兴国家的命运，也必然改变整个人类社会的未来。

改革开放以来，中国开启了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城镇化率从1978年的17.9%迅速提升到目前的50%以上，仅用30多年时间就达到英国用200年、美国用100年和日本用50年才实现的城镇化水平。中国城镇化的快速推进，不仅促进了中国经济社会发展和人民生活水平改善，缩小了城乡和地区发展差距，而且也推动着世界特别是新兴国家城镇化进程。

城镇化的道路从来不是一帆风顺的。从发达国家的城镇化历史进程看，当城镇化率达到50%左右时，经济社会发展将出现一系列挑战和问题。比如，人口城市化速度逐渐放缓，农村剩余劳动力出现有限过剩，传统经济增长方式和产业结构难以为继，资源危

机、环境恶化、社会矛盾凸显，各种“城市病”困扰城市发展，内罗毕、雅加达、开罗等城市就是因为“过度”城镇化导致“城市病”积重难返。因此，我们在推进城镇化进程中，要善于汲取历史教训，积极借鉴他国经验，遵循城镇化规律，对可能出现的问题提前预判、未雨绸缪、妥善应对。

由于资源禀赋、地域环境、发展阶段、文化传统等各不相同，世界各国的城镇化道路往往各具特点。当代中国城镇化的发展背景和面临的问题困难，远比西方发达国家城镇化高潮时期以及大多数发展中国家复杂。除了城镇化率过半之后普遍遭遇的问题之外，中国还面临着一些具有自身特点的挑战。比如，城镇化具有明显的政府主导特征，民间的城镇化进程相对滞后；中国城乡二元结构转换尚未完成，劳动力“刘易斯拐点”正在显现；土地权益纠纷和诉讼增多，失地农民转型乏力；社会贫富差距加大，引发“中等收入陷阱”担忧；城镇化与工业化相对脱节，有落入“拉美陷阱”的危险，等等。为此，新华社记者深入采访调研基础上，集纳了国内外众多政界名流和专家学者对破解这些难题的思考和建议，形成《迁徙风暴：城镇化建设启示录》一书，读来发人深省、给人启迪。归结起来，其核心观点就是要立足中国国情，更加注重以人为中心，加快转变城镇化发展方式，积极推进城市体制改革，更好地统筹城镇化与工业化、信息化、农业现代化的关系，推动民间城镇化与国家城镇化良性互动，提升城镇公共治理水平，真正实现产业支撑、就业途径、人居环境、社会保障、生活方式等方面由“乡”到“城”、由“城”到“市”的历史性转变。

对世界第二大经济体中国而言，城镇化的意义和影响不仅仅局限于经济领域和生产力范畴，而是全面触及整个社会的结构性变

革，它撬动的是生产关系的同步再调整，是推动中国走向“第三次社会变革”的历史性跨越。当代中国的城镇化任重道远，举世瞩目。习近平总书记在今年全国两会上强调，要积极稳妥推进城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展，推动城镇化向质量提升转变，做到工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调。我们相信，只要认真贯彻落实习近平总书记的重要指示精神，遵循世界城镇化内在规律，顺应时代发展潮流，立足我国国情，博采众长、因地制宜、锐意创新，就一定能够走出一条中国特色新型城镇化道路，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”奠定更加坚实的基础。

2013年5月15日

目 录

序 走中国特色的新型城镇化道路	(1)
第一章 全球视野中的城镇化	(1)
一、城镇化概念、内涵与本质	(2)
二、城镇化进程“路线图”	(5)
三、城镇化的道路模式	(9)
四、城镇化的发展特征	(13)
五、城镇化的运行规律	(16)
六、“城市病”的泛滥	(19)
第二章 中国特色新型城镇化	(23)
一、社会各领域变革的时空格局到来	(24)
二、“政府制度型安排”推进城镇化模式的利弊	(26)
三、明确城镇化发展定位 走中国特色城镇化道路	(30)
第三章 国外城镇化进程的经验	(33)
一、全球城镇化的社会发展透视	(33)
二、“硬约束”提升“软质量”	(39)
三、以工促农发挥产业“孵化”功能	(42)

- 四、“筑巢引凤”“联合投资”化解融资困局 (46)
- 五、“资源换空间”优化配置效率..... (50)
- 六、利用“精明增长”破解“汽车依赖症” (53)
- 七、“公众评议”变“管”为“促” (56)
- 八、发挥融合功能 积极有序接纳“新成员” (60)
- 九、保持特色 避免“千城一面、万镇雷同” (63)

第四章 国外十大市长访谈录 (66)

- 一、“城市化是人的城市化而非土地城市化”
 - 澳大利亚阿德莱德市市长谈城市环境问题 (66)
- 二、“中国应追求城市田园化而非田园城市化”
 - 南非开普敦市市长谈城镇化软实力建设 (72)
- 三、置换二、三产业 拓展公共空间
 - 俄罗斯莫斯科市副市长谈城镇化土地利用 (77)
- 四、坚持均衡发展创造“等值生活条件”
 - 德国法兰克福市市长谈外来人口融入问题 (83)
- 五、依靠科学统筹规划实现“二次城镇化”
 - 瑞典马尔默市市长谈新型城镇化规划和建设 ... (90)
- 六、“可持续发展是城镇化优先考虑和最高目标”
 - 丹麦哥本哈根市市长谈如何应对城市化挑战 ... (97)
- 七、“不让过度商业开发使城市失去特性”
 - 布加勒斯特市市长谈城市规划和发展战略..... (103)
- 八、公交社区紧凑发展 多功能开发重视环保
 - 美国伯克利市市长谈提高城镇化质量的做法
..... (110)

九、城镇化与环保同步 鼓励生态治理创新	
——日本川崎市市长谈生态城市建设·····	(116)
十、污染严重嗅觉差 发展失衡贫民多	
——墨西哥城市市长谈城镇化过程中“城市病”教训	
·····	(122)
第五章 典型城镇案例剖析·····	(130)
一、日本多摩新城以“团地”化解城镇化住房矛盾·····	(130)
二、别尔斯科注重以工业化带动城镇化发展·····	(135)
三、英国“明星小镇”米尔顿·凯恩斯的“绿色密码”	
·····	(141)
四、伊斯兰堡——生态友好型“花园城市”·····	(148)
五、“它是城市设计史上的里程碑”	
——巴西利亚城市设计功过带来的启示·····	(153)
六、华盛顿——配套功能完善的“魅力之都”·····	(161)
七、“东非小巴黎”内罗毕扩张过快导致“疾病缠身”···	(169)
八、雅加达“过度”城镇化缺少产业支撑发展失衡·····	(176)
九、开罗缺乏总体规划“城市病”积重难返·····	(184)
第六章 世界与中国：城镇化发展远景展望·····	(193)
第七章 中国城镇化进程的战略创新·····	(200)
一、模式创新：探索城乡一体化的新型城镇化道路·····	(201)
二、体制创新：构建三位一体行政、经济、生态区划	
·····	(203)

三、机制创新：建立“新型土地”制度	(205)
四、方式创新：科学规划破除“环线迷信”	(209)
五、措施创新：教育社保实施“社会改造”工程	(212)
六、理论创新：构建中国特色城镇化理论体系	(216)

第一章 全球视野中的城镇化



联合国秘书长潘基文在《和谐城市：世界城市状况报告 2008/2009》提出，城市是人类最复杂的作品之一，从来没有完成，亦没有确切的形态，就像没有终点的旅程，它是过去，是现在，更是未来。21 世纪是城市的世纪。根据联合国预测数据，2020 年世界城镇化率将达到 54.9%，城市人口将超过 42 亿。

一、城镇化概念、内涵与本质

城市化就是生产力进步所引起的人们生产方式、生活方式以及价值观念转变的过程。

“城市化”一词是从英语 Urbanization 翻译过来的，也可译为城镇化或都市化，最早由西班牙巴塞罗那的城市规划师、建筑师依勒德丰索·塞尔达（1816—1876）在《城市化概论》一书中首次提出，这本书也是人类历史上第一本有关城市化问题的专著。“城市化”作为专业术语引入到中国比较晚，大约 20 世纪 70 年代末、80 年代初，在我国研究城市与乡村的有关学术文献中开始出现“城市化”一词。

1983 年，费孝通先生曾提出了“小城镇大问题”。特别是 1998 年 10 月党的十五届三中全会提出了“小城镇，大战略”，进一步提升了发展小城镇的重要地位，使我国小城镇的发展更加受到重视，使得小城镇成为推进我国城市化的重要途径，我国的城市化不仅要“大、中、小城市化”，而且还要“小城镇化”。因此，现在我国用“城镇化”一词来代替“城市化”一词。城镇化是中国特色的城市化。但这绝不是说，中国可以偏离城市化的正常进程，也不是说中国社会结构发展可以摆脱人类社会一般规律的支配。

城市化是一个全球性的经济社会演变过程，存在许多方面的含义和定义。埃尔德里奇较早提出：人口向城市集中的过程就是城市化的全部含义。兰帕德、麦基、弗里德曼和沃尔夫等人认为：城市化是人类社会发展的缩影，是物质、空间、经济、人口、体制以及

社会特征的多维现象反映。当代城市化的实质含义在于：人类进入工业社会，社会经济发展开始了农业活动的比重逐渐下降、非农业活动的比重逐步上升的过程。与这种经济结构的变动相适应，出现了乡村人口比重逐渐降低，城镇人口比重稳步上升，居民点的景观面貌和人类生活方式逐渐向城镇性质转化和强化的过程。也就是说，城市化不仅包括城市人口和城市数量的增加，还包括既有城市经济社会的进一步社会化、现代化和集约化。英国学者帕乔内将城市化定义为三方面的含义：一是人口城市化，即城市人口占总人口比重的增加；二是城市增长，即城市和城镇的人口和用地规模增加；三是城市生活方式，即城市生活的社会和行为特征在整个社会的扩展。德国研究城镇化历史的专家尤尔根认为，工业革命和政治革新的浪潮使当时欧美国家的社会结构发生了很大的变化，从前对人在空间以及社会位置上种种限制被清除，人口能够自由流动才使得现在意义上的城市以及城市居民成为可能。其次是市民阶级的诞生对城市的定义以及城市秩序的改变。城市不再仅仅是贸易的集中地或者王公贵族的城堡或行宫所在地，而成为“市民的社会”，而此处的“市民”兼具经济与政治的双重含义，从经济上来说，是指从事某种职业、具有一定社会地位和财富的城市中产阶级，从政治上来说，则是指在启蒙运动以及社会革命的影响下有着自己政治诉求的城市人群。正因如此，市民也开始要求参与城市的管理、要求具有公共话语空间，现代化的城市秩序开始形成。

因此，国内外学者对城市化的概念表述众说纷纭，莫衷一是，但有一个共同的基本点，城市化是使乡村变为城市的过程，即一个国家或地区的人口由农村向城市转移、农村地区逐步演变成城市地区、城市人口不断增长的过程。在此过程中，城市基础设施和公共

服务设施不断提高，同时，城市文化和城市价值观念成为主体，并不断向农村扩散，农村中城市特质的增加也属于“城市化”范畴。“城市化”就是生产力进步所引起的人们生产方式、生活方式以及价值观念转变的过程。

二、城镇化进程“路线图”

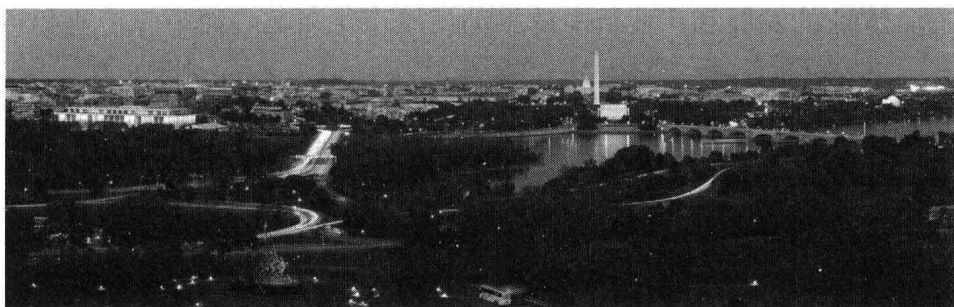
全球经历了三次城镇化浪潮。目前世界城市化的进程表现出了明显的地域差异性。

城市化是人类社会经济发展的必然结果。从其产生和发展过程看,农业的发展和产业革命的推动使城市化兴起,而第二产业和第三产业的发展又极大地促进了城市化的发展与普及。从总体上看,迄今为止,全球经历了三次城镇化浪潮。

第一阶段:兴起阶段。该阶段约为18世纪中后叶至19世纪中叶,这一阶段城市化刚刚兴起,城市化水平很低。1800年,全世界城市人口占总人口的比重仅为3.2%。在该阶段,世界上出现了第一个城市化水平达到50%以上的国家——英国,而同期世界城市人口比重只有6.5%。

第二阶段:扩张阶段。该阶段约为19世纪中叶至20世纪中叶。在此期间,伴随着工业化在欧洲的发展,城市已遍及全境,而后陆续向北美洲、拉丁美洲、大洋洲、亚洲、非洲等地的沿海和内地扩展,新的城市不断涌现。从1800年到1900年,产业革命和外来移民的大量涌入成为美国城市化的最初动力,大量人口的集中和密集使人口城市化率从5%左右提高到40%。从18世纪末期开始,欧洲和北美等发达国家的城市如雨后春笋般地发展起来,进入空前发展阶段,这一阶段也是发达国家由农业经济为主向工业经济为主的社会转变的关键时期,进一步加速了人口城市化进程。20世纪上半叶以郊区化和分散化为特征的美国城市化得到进一步发展,到

1960年,人口城市化达到70%,而此时世界人口城市化率才接近30%。特别是第二次世界大战以后,科学技术的进步和新独立国家为发展民族经济开始建立民族工业,使城市化有了更广泛的基础,其发展尤其迅速。1900年,全世界城市人口占总人口的比重增长到14%,1950年达29.1%,特别是在欧洲和北美等资本主义工业化国家,城市化得到了较快的发展。



图为美国首都华盛顿远眺(新华社稿)

第三阶段:加速阶段。从1951年到现在,城市化在世界的发展速度明显加快。根据联合国《世界人口展望》:“1950年世界城市人口总量为73272.9万人,占总人口的29.1%;2000年世界城市人口总量为285692.7万人,占总人口的47.1%。50年间世界城市人口总量翻了两番。”根据《2005年世界发展指标》,“2003年,世界已有90多个国家和地区城市人口占总人口的一半以上,其中,高收入国家城市人口占总人口的比重已达80%,中等收入国家达53%,低收入国家为30%”。

城市化发展是一个由农村、小城镇、小城市、中等城市、大城市、特大城市,一级一级组成的金字塔。原始的状态是底部大,即农村人口多,小中城市人口增加,大与特大城市人口少的典型金字

塔形。第一次城市化是以城市人口占总人口的比重扩大为标志的。在西方发达国家，经过一两个世纪，相继完成了第一次城市化。这时金字塔上部扩大，形成非均衡发展，头重脚轻；第二次城市化是对第一次城市化膨胀状态消肿，向城市郊区、小城镇迁移，小城市增多，使城市化发展金字塔形成比较均衡、稳定的形态，达到整个社会的均衡发展。

目前世界城市化的进程表现出了明显的区域差异性，这种区域差异主要表现为发达国家与发展中国家之间的差异。为了分析的需要，我们先比较一下发展中国家与发达国家城市化进程的差异，其主要表现在以下几个方面：一是城市化水平的差异。发达国家和地区的城市化水平远远高于发展中国家和地区。发展中国家 1950 年的城市化水平大致相当于发达国家 1875 年的水平，1975 年的城市化水平大致相当于发达国家 1900 年的水平，2000 年的水平与发达国家 1925 年相当。这也就是说发展中国家的城市化进程在总体上落后于发达国家，滞后时差约为 75 年。二是城市化侧重点的差异。发达国家和地区的城市化已进入了成熟阶段，目前发展的重点主要是提高城市化的质量。而发展中国家由于薄弱的经济基础和蜂拥而至的城市人流，在切实提高城市化质量之前还有很长的路要走，目前及今后很长一段时期内城市化的推进仍然要以数量的扩张为主。三是城市化空间形式的差异。发达国家在经历了集中型城市化之后，目前城市化在空间形式上主要表现为空间的扩张和分散，即逆城市化或郊区化，而多数发展中国家目前主要采取集中型的城市化方式。20 世纪 60 年代以后，西方发达国家城市化中出现了所谓市郊化以及后来的超市郊化现象，即大批居民从城市的中心地迁往城市的郊区地带。一方面是因为城市的中心地带环境污染问题严峻，