

《中国新型城市化报告》研究编纂委员会

牛文元 主 编

刘怡君 副主编

中国新型城市化报告

2009



CHINA'S
NEW-URBANIZATION REPORT 2009



科学出版社
www.sciencep.com

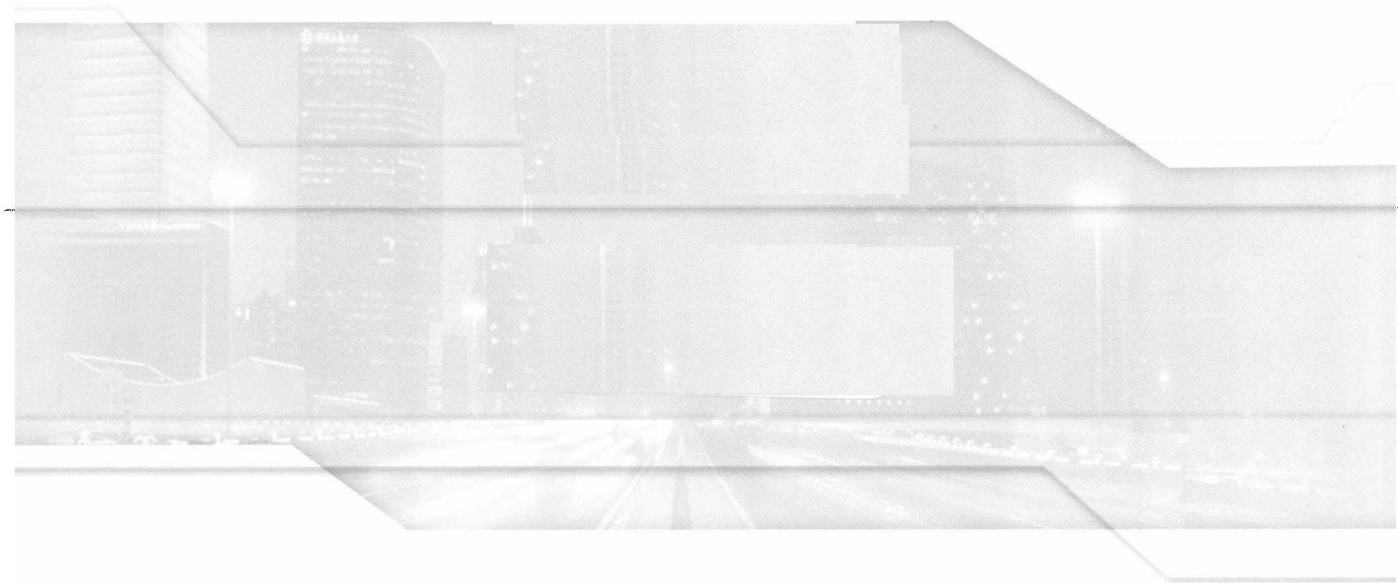
《中国新型城市化报告》研究编纂委员会

牛文元 主 编

刘怡君 副主编

中国新型城市化报告

CHINA' S
NEW-URBANIZATION REPORT 2009



内 容 简 介

21 世纪是城市的世纪。传统的城市化存在着诸多弊端,中国的城市化必须走出一条具有自身特色的新型城市化道路。在统筹城乡发展的指导下,新型城市化坚持实施可持续发展战略,实现人口、资源、环境、发展四位一体的有机协调,实现城乡公共服务均质化,加快城乡一体化进程,以建设现代城市和社会主义新农村的共同任务为出发点,推动社会经济发展方式转型,建立集群型、循环型、低碳型、生态型和可持续的城乡协调发展新模式。本报告共分 4 篇 16 章,完整提出了有别于传统城市化的新型城市化战略,全面梳理了 60 年来中国城市户籍制度和土地制度的变迁过程;系统总结了我国新型城市化的战略背景、战略目标、战略内涵和战略要点;深刻揭示了城乡统筹发展的“动力表征”、城乡一体化内涵的“质量表征”和城乡机会平等的“公平表征”,共同构成了我国新型城市化进程中的统一判别;首次提出了全面衡量我国新型城市化发展的指标体系,集中表达了“我国新型城市发展能力”的各类数量内涵和动态评估。

本报告可为各级决策部门、行政管理部门,以及从事可持续发展理论与实践的科研工作者、高等院校师生和有关国际组织提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城市化报告 2009 / 牛文元主编. —北京:科学出版社, 2009

ISBN 978-7-03-024592-2

I. 中… II. 牛… III. 城市化—研究报告—中国—2009 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074302 号

责任编辑:李 敏 林 剑 / 责任校对:陈玉凤

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:耕者工作室

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

天 时 彩 色 印 刷 有 限 公 司 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 6 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2009 年 6 月第 一 次 印 刷 印张:28 1/4 插页:2

印数:1—2 500 字数:648 000

定价:86.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换<长虹>)

《中国新型城市化报告》研究学术指导委员会

- 总顾问 陈宗兴 全国政协副主席
- 主 任 汪光焘 全国人大环境与资源保护委员会主任委员，
原建设部部长
- 委 员 (按姓氏笔画排序)
- 马 中 中国人民大学环境学院院长
- 王玉民 中国科学院原副秘书长
- 王静霞 国务院参事，原中国城市规划院院长
- 叶文虎 北京大学可持续发展中心主任
- 叶裕民 中国人民大学城市规划与管理系主任
- 李成勋 中国社会科学院可持续发展中心原秘书长
- 冯 飞 国务院发展研究中心产业经济研究部部长
- 齐 晔 清华大学公共政策研究所所长
- 费洪平 国家发展和改革委员会政策研究室副主任
- 顾朝林 清华大学建筑学院教授，住房和城乡建设部
城乡规划专家委员会委员
- 黄宁生 中国科学院广州分院副院长
- 薛 澜 清华大学公共管理学院院长

《中国新型城市化报告》研究编纂委员会

主 编 牛文元 中国科学院可持续发展战略研究组组长，首席科学家

副主编 刘怡君

成 员 (按姓氏笔画排序)

马永欢	王 丽	王 徽	付 允	宁 森	匡海波
朱良平	刘怡君	刘学红	孙殿义	李 丁	李倩倩
时 勘	汪云林	宋敦江	杨多贵	陈邵锋	陈美阳
范泽孟	岳天祥	周志田	郑爱丽	郑 蕊	赵作权
柳 岸	段异兵	贺铁林	顾基发	高 菁	康大臣

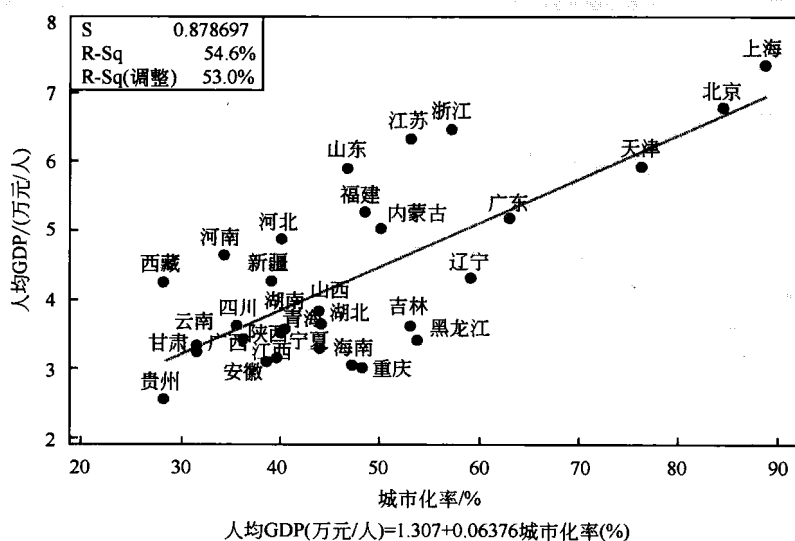
序 言

——中国的新型城市化之路

在“区域”的尺度上(约为1万~10万 km^2 数量级),城市与农村形成了一种平均分布的空间镶嵌图,依照国际上的一般估计,城乡二者在地理空间的面积之比约为1:50;城乡在财富能力的比重上约为50:1;城乡在富裕程度上的比例约为70:30;城乡在人口数量上的比例发达国家为85:15,发展中国家为50:50;城乡在生态质量上的比例约为30:70。很明显,一个区域总是存在着两类经济水平、两类社会形态、两类生活水平和两类生态质量。在全面发展、协调发展与可持续发展的整体考虑中,如何实现区域在“自然、经济、社会”复杂系统运行中的一体化水平,如何协调区域发展在数量梯度、质量梯度与心理梯度上的动态平衡,如何在区域中达到城乡和谐、城际和谐与区域和谐的最高社会效能,如何获取区域在发展红利上的“交集最大化”,已经成为全世界反思传统城市化战略、构建新型城市化战略的基本出发点。

自改革开放以来,中国城市迅速发展,城市化进程的速度达到同期世界城市化进程速度的两倍,但是,与世界发达国家相比,中国城市化程度总体上仍然十分落后。根据世界银行统计,1995年世界高收入国家城市化率为75%,中等收入国家为60%,低收入国家为30%,而中国城市化率目前还不到50%,低于中等收入国家15个百分点,与高收入国家的水平相差更远。中国城市化发展水平滞后于经济社会发展水平与工业化发展水平这种局面,已经成为严重制约我国经济发展的巨大“瓶颈”,成为快速提高国家竞争力的巨大“瓶颈”,成为知识经济时代新一轮财富集聚的巨大“瓶颈”。2001年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨认为:新世纪对于中国有三大挑战,居于首位的就是中国的城市化。他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头,并产生最重要的经济利益”,这种认识是符合实际的。联合国环境规划署署长进一步指出:“城市的成功就是国家的成功”。美国《华尔街日报》2003年1月8日(记者戴维·莱格发自北京)以“中国城市化发展迅速”的标题报道,“中国20多年来的经济改革引发了有史以来最引人注目的人口迁移:1亿多人从贫困的农村地区转移到了城市和工业制造区,但这只是开始”。联合国预计

21 世纪头 10 年里会有 2 亿中国人移居城市。亚洲开发银行预计到 2010 年，中国的城市人口将新增 3 亿，总数达到 7 亿，占全国总人口的一半。上述不管是哪一种预测，中国的城市化都将经历对其经济发展、生活水平和竞争力具有巨大影响的变革。未来 30 年仍然是中国社会经济快速发展的战略机遇期，大力推进中国的城市化，既是全面建设小康社会、实现现代化的历史重任，又是有效解除中国经济社会约束“瓶颈”，保障中国经济社会健康、快速、持续和协调发展的重大战略举措。下图十分直观地表明了区域的人均财富（人均 GDP）与该区域的城市化率的显著关系（国家统计局，2008）。



人均 GDP 与城市化率拟合图

资料来源：国家统计局，2008. 中国统计年鉴 2008. 北京：中国统计出版社。

工业革命以来，传统的城市化虽然带来了巨大的世界财富，同时也带来了巨大的深层矛盾。传统的城市化造成了 20% 的人占有着 80% 的财富，而 80% 的人只拥有 20% 的财富；它不仅制造了大量贫困的农民，也制造了大量贫困的市民；贫富差异扩大，社会阶层对抗，侵蚀发展成果，损害公平正义；传统的城市化在获得发展动力的同时，也在培育着迟滞发展的阻力。传统的城市化走进了一个它已不能自拔的怪圈。在此种形势下，既要吸取传统城市化的优势，又要避免传统城市化形成的弊端，一种新型城市化战略的应运而生就成为了历史的必然。

众所周知，一个稳定和谐的人文环境，是中国经济发展与社会稳定

的前提，也是对执政合理性的最高认同。一个时期以来中国表现出的贫富差异扩大、区域不平衡加剧、群体性事件频发、执政风险加大等现象，如果不能从本质上加以识别和研究，必将产生十分严重的后果。美国的一份研究报告指出：导致有 80 年历史的前苏联在一夜之间解体，其根本原因是 1960 年以来前苏联国内各类矛盾积淀并表现为多种社会对抗事件持续发酵的结果。因此，由“主流疲劳”带来的长期效应和心理预期，在城乡对立、分配不公、腐败严重、机会不平等等社会不和谐的催化下，形成了深层次矛盾的总爆发。这也是延安时期毛泽东与黄炎培关于“政权周期律”讨论的核心所在。分析一下中国所处的发展阶段和表现出的基本社会问题，将有助于认识中国走新型城市化道路的必然性。

第一，中国城市范围内的基尼系数约为 0.40，中国农村范围内的基尼系数约为 0.37。但从全国范围来看，城乡之间的整体基尼系数却高达 0.46，可以看出，中国的城乡分离和差异已经成为影响中国全局发展和实现社会和谐的核心问题。

第二，中国东部地区的基尼系数约为 0.41，中部地区的基尼系数约为 0.39，西部地区的基尼系数约为 0.36，但是如将东部地区和西部地区相比，基尼系数也高达 0.46。可以看出，中国的区域差异也已成为影响中国未来发展的核心问题。

第三，依据所作的历史分析：明朝末年李自成起义时的基尼系数约为 0.68 ~ 0.70，清朝太平天国起义时的基尼系数约为 0.58 ~ 0.61，孙中山领导辛亥革命时的基尼系数约为 0.62 ~ 0.64，中国共产党领导农民革命时的基尼系数约为 0.63 ~ 0.65。可以看出，一个国家的基尼系数超出 0.55 ~ 0.60，就会引发全国性的动乱甚至导致政权的覆亡。

第四，联合国开发计划署和人居署在 2004 年的联合报告中着重指出：传统的城市化不仅造就了更加贫困的农村，也造就了城市中的大量贫民，这种社会不公平从农村向城市的急剧蔓延，成为导致“拉美陷阱”的主要原因之一。目前，全世界城市贫民已达 10 亿，约占全世界城市人口的三分之一（32%），产生了一系列诸如就业、居住、教育和犯罪等社会问题。因此，传统的城市化只注重追求城市人口数量的增加，不顾及城乡一体化和城乡共同富裕的根本，将会产生一系列的社会矛盾和社会动荡。

第五，根据中国科学院可持续发展战略组的报告：中国的总体发展态势仍处于逻辑斯蒂曲线的上升期（牛文元，2001），大约在今后的

20~30年会因经济高速增长的巨大惯性，导致人口、资源、环境、发展四位一体在整体协调上的巨大困境。

由此看出，传统的城市化所造成的城乡分离、城际分离，目前已经明显地影响到社会的公平正义，这给全面达到小康、实现共同富裕和建设和谐社会，带来了很大的障碍，如何走出这条困境，已经成为当前和未来化解深层次矛盾的关键所在，而新型城市化战略将是破解整体发展“瓶颈”的有效选择。

与传统城市化特别强调城市人口占总人口比例高低作为衡量的尺度不同，新型城市化战略全面反思了传统城市化的症结，在一般承认城市人口比例高低依然作为城市化计量的条件下，并不认可城市化率越高越好，而是在一个适度城市化率的基础上，特别注重以“六大坚持”为核心的战略框架，并且表述为：“坚持在区域基础上实现大中小城市与乡村的协调发展，坚持实现城乡一体的可持续发展战略目标，坚持实现城乡人口、资源、环境、发展四位一体的互相统筹，坚持实现农村与城市的共同发展与和谐发展，坚持实现城乡公共服务的均质化要求，坚持以城乡之间和城际之间攫取财富和分享财富的机会平等为标志，逐步达到减缓和解消城乡二元结构达到共同富裕的城市化之路。”

中国的新型城市化战略必将能走出传统认识上的四大“误区”。

误区之一：认为城市的发展必然引发城乡分离，加速社会的二元结构。理论上，只要认真贯彻“统筹城乡发展”，坚持城乡建设一体化，完成社会保障体系的全覆盖，保证全体社会成员在真正意义上的机会平等，实现区域公共服务的均质化，城乡分离与二元结构是可以解消与克服的。

误区之二：认为城市的发展必然产生“城市病”。原则上，只要建立起以“发展克服城市病”、以“规划减少城市病”、以“管理医治城市病”的全新观念，通常的城市病是可以得到克服的。

误区之三：认为必须严格控制大城市的发展。事实上，不同规模的城市以及它们的基底——广大的乡村，是一个有机的整体，城市与乡村的规模结构是一个具有等级、共生、互补、高效和严格“生态位”的开放系统，大中小城市与乡村都应当得到合理的发展。

误区之四：认为城市化的结果应当是城乡不分、均衡分布与遍地开花。设计上，必须考虑到地理基础的差异、发展阶段的差异和发展环境的差异。城市与乡村的功能布局在三维模型中（时间、空间、速度）的表现必然是非均衡的、非对称的和非线性的，但同时又是不超出临界的、

非突变的、有合理梯度的城乡共同体。

可以看出，以统筹城乡发展为标志的新型城市化，是对传统城市化的扬弃。它是在城乡统筹、城乡协调、城乡一体化的总原则下，“提升农民攫取财富的能力”、“实现农民从体能向技能的转变”、“建设社会主义新农村，改变农村的生产方式、生活方式和文化方式”、“统一覆盖城乡全区域的社会保障体系”、“实现城乡教育和就业的机会平等”、“构建适应城乡一体化的组织建设和公共服务体系”等。由此，它并不单是以城市人口占全区人口比例的大小作为城市化的唯一标志，而是以要素互补、城乡一体、共同富裕、全面流动为标志，从而实现整个社会的和谐共生。以统筹城乡发展和城乡一体化为标志的新型城市化，是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。可以认为只有把城市化的内涵扩展到包括农村在内的区域体系之中，并且始终把农村作为区域的“基底”并统一实施联动发展、协同发展与和谐发展，消除传统城市化的弊端，才能真正使城乡从异化走向同化，从对立走向统一，从二元走向一元，从而将威胁社会和谐的“第一矛盾”始终维系在安全阈值之内。这种形成大中小城市和广大农村“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的区域经济一元化体系，通过寻求梯度合理分布、资源空间优化和系统运行流畅的“整合交集最大化”为根本出发点，才能使统筹城乡的区域“发展红利”得到充分涌流。

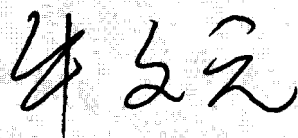
根据我们的调研，几年来重庆市和四川省成都市在探索统筹城乡发展方面，走出了坚实的步伐，取得了喜人的成绩，初步解决了以下几大难点问题。例如，如何解决城乡统筹中的总体规划问题，如何解决城乡协调的共同发展问题，如何解决城乡统筹中的社会公平和化解二元结构问题，如何解决实现社会保障全覆盖和公共服务均质化的问题，如何解决城乡统筹中的土地制度问题和户籍制度问题，如何解决新农村建设和发展现代农业问题，如何构建区域的资源节约和环境友好问题，如何通过制度创新为城乡全面发展提供政策供给的问题等，这些都为我们进一步深入总结提供了有益的借鉴。

为了更加深入地开展中国新型城市化的战略研究，中国科学院交叉科学研究中心和可持续发展战略研究组特别开辟了《中国新型城市化报告》的系列研究与编纂，并且作为已连续发布 10 年以上的《中国可持续发展战略报告》的姊妹篇，共同关注中国新型城市化的战略方向、战略内涵与战略运行路线图。在研究过程中，得到了成都市委、市政府的亲

切关怀与指导，也得到了成都科学发展研究院的大力支持与帮助，在各位研究者的共同努力下，完成了首部《中国新型城市化报告 2009》的编纂出版。

《中国新型城市化报告 2009》共 16 章，分属理论篇、主题篇、指标篇和统计篇。其中，引言部分由牛文元执笔，第 1、2 章由刘怡君执笔，第 3、7 章由李倩倩执笔，第 4~6 章由汪云林执笔，第 8、14 章由陈美阳执笔，第 9、10 章由马永欢执笔，第 11~13 章由宁淼执笔，第 15 章由牛文元、付允执笔，第 16 章由付允执笔。

《中国新型城市化报告 2009》比较全面地论述了中国新型城市化的战略背景、战略选择、战略依据、战略内容和战略目标，同时拟定了衡量和测度新型城市化水平的指标体系，选择出全国具有代表性的 50 个城市（由于统计口径的原因，暂未包括香港、澳门和台湾省），进行了系统的统计分析，由此可以对具有中国特色的新型城市化道路，有一个大致的框架了解。《中国新型城市化报告 2009》热切希望得到广大理论工作者和处于第一线的各位领导的批评和建议，相信在科学发展观的统领下，我们一定能走出一条具有中国特色的新型城市化之路。



2009 年 4 月

目 录

序	
引 论	1

第一篇 中国新型城市化理论报告

第一章 城市与城市化	19
第一节 城市	20
第二节 城市化	29
第三节 新型城市化	34
第二章 国际国内的城市化进程	35
第一节 世界城市化的发展历程	36
第二节 中国城市化的发展历程	40
第三节 城市化发展趋势	47
第三章 城市空间分析	49
第一节 城市的地理空间分析	49
第二节 城市的经济空间分析	59
第三节 城市的社会空间分析	66
第四章 中国城市发展的内在识别	71
第一节 现代城市发展的复杂性	72
第二节 城市发展的八大内在关系	79
第三节 八大内在关系分析	80
第五章 中国城市与农村的关系	91
第一节 城乡关系相关理论	92
第二节 城乡关系演变的历程	98
第三节 目前中国城乡关系存在的主要问题	103
第四节 城乡协调发展对策	107

第六章	中国城市与可持续发展	112
第一节	城市可持续发展理论概述	113
第二节	城市在可持续发展中的重要作用	117
第三节	发挥城市在可持续发展中作用的政策建议	125

第七章	城市的成功就是国家的成功	130
第一节	新型城市化的战略地位	130
第二节	可持续发展的城市才是国家真正的成功	139

第二篇 中国新型城市化主题报告

第八章	中国城乡二元结构分析	147
第一节	中国城乡二元结构的形成	147
第二节	中国城乡二元结构系数	151
第三节	中国城乡二元结构影响分析	155
附录	计算城乡区域差异的 17 种系数与模型	160

第九章	统筹城乡的新型城市化	189
第一节	新型城市化的内涵与特征	189
第二节	构建城乡一体化的发展格局	196

第十章	统筹城乡的战略创新	200
第一节	统筹城乡发展的战略意义	201
第二节	统筹城乡发展的战略创新	206
第三节	战略任务	217

第十一章	统筹城乡的发展动力	221
第一节	城市基础实力	221
第二节	城市核心竞争力	241
第三节	城乡统筹能力	269

第十二章	统筹城乡的发展质量	274
第一节	统筹城乡发展质量的内涵界定	274
第二节	统筹城乡发展质量的构成	275

第十三章 统筹城乡的发展公平 324

第一节 统筹城乡发展公平的内涵界定 324

第二节 统筹城乡发展公平的构成 329

第十四章 新型城市化的支付成本 347

第一节 城市化成本分析的背景、目标与内容 347

第二节 中国城市化的成本核算与分析 350

第三篇 中国新型城市化指标体系设计报告

第十五章 中国新型城市化指标体系 361

第一节 城市化水平的评价方法 361

第二节 新型城市化指标体系的理论依据 364

第三节 中国新型城市化指标体系的统计原则 366

第四节 中国新型城市化指标体系设计 368

第五节 中国新型城市化指标体系 369

第四篇 中国新型城市化统计报告

第十六章 中国新型城市化统计分析 375

第一节 关于中国城市样本选择的说明 375

第二节 中国新型城市化数据统计图表 375

第三节 中国新型城市化资产负债分析 412

参考文献 433

引 论

一、什么是新型城市化

与传统城市化特别强调以城市人口占总人口比例高低作为衡量尺度不同,新型城市化在一般承认城市人口比例依然作为城市化计量的条件下,以“六大坚持”为核心,即“坚持在区域基础上实现大中小城市与农村的协调发展,坚持实现城乡一体的可持续发展战略目标,坚持实现城乡人口、资源、环境、发展四位一体的互相统筹,坚持实现农村与城市的共同发展与和谐发展,坚持实现城乡公共服务的均质化要求,坚持以城乡之间和城际之间攫取财富和分享财富的机会平等为标志,逐步实现减缓和解消城乡二元结构达到共同富裕的城市化之路”。

二、为什么必须实施新型城市化战略

在最近 200 多年推动世界的发展中,主要靠两个车轮的共同运转:一个是积极推进工业化,另一个是积极推进城市化,两者像双子星座一般,互相促进,互为支撑。工业革命的整个历程,既显示了创造财富的有效性,也揭示了人对自然的掠夺性。世界银行指出:从 1900~2000 年的 100 年间,人类消耗了 2650 亿 t 石油、1420 亿 t 煤炭、380 亿 t 钢铁、7.6 亿 t 铝和 4.8 亿 t 铜。从全球范围来看,人类的“生态足迹”已经超出了全球承载能力的 20%,人类在加速耗竭自然资源的存量,同时,也造成了大量的环境污染,全世界的“碳足迹”已经给全球的气候变化与生态环境敲起了警钟。这种“高投入、高消耗、高污染、低效益”的传统工业化发展模式,已逐渐被人们所摒弃,代之而为的是目前所提倡的“新型工业化”道路。一个车轮从传统工业化转变成为了新型工业化,另一个车轮也必须从传统城市化转变成为“新型城市化”,才能担当起 21 世纪城市可持续发展的内在要求。

21 世纪是城市的世纪。中国作为世界上人口最多的发展中国家,未来 30 年中国城市化进程将对全球发展产生深刻影响。许多国外学者都把“中国的城市化”与“美国的高科技”并列为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键因素。统计数字表明:随着时代的前进和发展,城市化程度的明显加速是一个重大标志,其增长过程与财富积累呈非线性的对应关系。中国从建国开始的发展战略中就有“积极推进工业化,相对抑制城市化”的主导思想,加上长期“恐城症”的制约,中国城市化 60 年的变迁,一直都在寻找一条适合中国特色的道路。可以肯定地说:对应于中国的新型工业化战略,新型城市化战略的选择是必然的结论。

世界发展的历程表明，中国目前正好对应着“人与自然”关系和“人与人”关系的瓶颈约束期，表现为“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、效率与公平需要调整和重建”的关键时期。一个时期以来，不少人都在思考：中国发展的深层次矛盾到底是什么？中国改革新阶段的主要任务到底是什么？迎接新一轮的严重挑战到底靠什么？

三、新型城市化的理论认知

（一）城乡之间与城际之间是一个统一的系统

一个地理区域中，人口聚落、人力资本、人造设施和经济社会均可视为是在平面上的空间充填行为。从系统学原理出发，这是一个共生的、同一的、有序的体系。人为的分割，虽然有利于行政管理，但有时却与真实的系统运行有很大的背离，既不符合几何原则，也不符合生产原则。因此，大中小城市之间的城际关系，以及城市和农村之间的城乡关系，必须如实地看做是一种结构有序、功能互补、具有统一发展基础的复杂系统。

从地理结构看，城际之间与城乡之间首先应当符合客观的空间充填原理，实际上可以把大中小城市看做是立足于广大乡村基面上的、具有等级特点和宏观可辨识性的一组空间充填物，共同构成一个区域综合体，并在同一基础上相应发挥着各自的功能。

从社会结构看，城际之间与城乡之间符合社会分工原理，它们在本质上是由于社会分工的不同和创造能力的差异，产生了在获取财富、支配财富、消费财富上的差异，但最终它们必须服从一个临界阈值，即作为区域内的每一个社会成员，至少都应当获得作为“体面生活”标志的最低门槛，满足基本人权所赋予的“机会平等”。

从产业结构看，城际之间与城乡之间符合产业升级原理，它们在产业链形成与产业集群布局上，既有外在的联系与制约，又有内在的分工与融合。农村作为第一产业的集中地，提供了生存支持系统和生态环境的保育功能。城市作为第二产业与第三产业的集中地，提供了产品、服务及相应的市场支持系统，从区域的整体上城乡是互补的和不可分的，因此，不应单以“结果平等”的眼光去加以对待。

从智力结构看，城际之间和城乡之间符合人口流动的梯度原理，乡村提供了人力资源的丰厚土壤和蓄水池，不同等级的城市对于人才的吸纳和创造“生态位”的条件差异，表现出宏观可识别的矢量式吸附特征。

由以上的阐述，可以发现只有把城市融入区域的整个体系之中，并且始终把农村作为区域的基底平面，才能对统筹城乡发展和城乡一体化的新型城市化有一个全面的认识。

（二）城市化进程的两大转折

世界城市化进程的经验指出，必须慎重把握城市化战略过程中的两大基本转折。

第一个转折，是在财富分布空间相对平衡的面状区域内，逐步形成大小不等的点状分布（亦可视为不同尺度的区域增长极），随之发生了急剧的人口集聚能力、经济密度集聚能力、第二、第三产业集聚能力和资本集聚能力的中心。这一个转折，表现在城市开发度急剧增强，工业化利用土地的规模急剧增强，固定资产投资的集中度急剧增强，科技含量和创新步伐等的急剧增强。这类急剧增强的结果，就在地理区域的空间平面上，形成了大中小城市等级布局的空间充填，使得广大农村与城市之间在财富创造、生活质量、社会保障等方面差距扩大，二元结构系数加大，形成了以农村支持城市、农业支持工业的基本格局，在力度和流向上“以农补工”占据主导地位。

第二个转折，是在财富分布空间已经相当不平衡的区域内，在城乡二元结构系数很高的态势下，在城市开发度达到中期和工业化程度较高的状况时，必须及时地将城市化战略转移到“以城市反哺农村、城市支持农村、工业支持农业、统筹城乡协调发展和实施城乡经济一体化”的主流之中。这一转折的特点是，在不降低城市生产力的前提下，降低城乡二元结构系数，减少贫富差异，推进社会公平，补助农业，促进农民增收，加大城市对农村的转移财政支付力度，从政策导向、物质扶持、资金倾向、项目带动等对农村实施全方位的反哺。

如果把城市化进程的第一个阶段，看作主要是“传统城市化”的标志，那么城市化的第二个阶段，就应当看做是“新型城市化”的本质表现。我国在2007年，已经超过了人均GDP 2000美元，工业化水平也已经达到了中后期的阶段，城乡二元结构系数已经平均高出1:3以上，城乡差异、贫富差异和区域差异都处于较高的数值，因此，我国应当采取新型城市化战略，即必须把“统筹城乡发展，坚持城乡一体化，形成城乡机会平等、实施公共服务均质化、达到共同富裕”作为城市化战略的主流，进入第二个转折期的新型城市化。

（三）新型城市化是解决“三农”问题的根本出路

农业、农村、农民的“三农”问题，一直是困扰中国经济发展、社会公平、实现国家现代化的核心问题。虽然国家投入了巨大的力量，从政策到资金，对解决“三农”问题作出了实质性的贡献，但是就其整体性解决的目标而言，目前仍有很大距离。

解决“三农”问题的根本出路到底在哪里？我们认为一个要点在于大量减少农民的数量。而大量减少农民的数量，大量吸纳农村的剩余劳动力，唯有靠实现新型城市化战略、提高人口的素质和技能、大力创造就业机会才能够最终完成。一旦当农村人口数量下降到总人口的35%以下时，农村土地的价值才能达到市场化要求的成本阈值，此时农业土地的集约化生产、规模化生产和专业化生产才达到一定水平，