

刘晏良 主编

# 新疆城市化“十一五”规划 及中长期发展战略研究



新疆人民出版社

# 新疆城市化“十一五”规划 及中长期发展战略研究

刘晏良 主编



## 图书在版编目(CIP)数据

新疆城市化“十一五”规划及中长期发展战略研究/  
刘晏良主编. —乌鲁木齐:新疆人民出版社, 2008.12  
ISBN 978-7-228-12218-9

I. 新… II. 刘… III. 城市化-发展战略-研究-新疆  
IV. F299.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 211874 号

## 新疆城市化“十一五”规划及中长期发展战略研究

---

出 版 新疆人民出版社  
发 行 新疆人民出版社  
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号  
邮 编 830001  
电 话 0991-3652361  
制 版 乌鲁木齐形加意图文设计有限公司  
印 刷 乌鲁木齐新数元科技有限责任公司  
开 本 787 × 1092 1/16  
印 张 24.25  
版 次 2008 年 12 月第 1 版  
印 次 2008 年 12 月第 1 次印刷  
印 数 1-1500 册

---

定 价: 48.00 元

## 《新疆城市化“十一五”规划及中长期 发展战略研究》课题组成员名单

刘晏良 吕培天 代宁祥 朱铁臻 张 博 樊晓林  
杨伊波 李洪波 赵德儒 殷新江 张克勤 杨志勇  
李安全 计芳君 李 靖 陈德峰 袁学海 朱自安  
吴 筠 张建锁 尚 游 罗淑兰 马永强 韩建平  
徐 涛 陈 莉 卢永平 范燕著

## 序 言

城市化是指随着城市经济和社会的发展,城市规模不断扩大,质量不断提升,从而能够容纳更多社会生产力和城市居民,进而带动整个社会经济发展并使更多人口能够享受城市建设和城市文明的过程。党的十六大提出了全面建设小康社会的历史性任务,十六届三中全会又提出确立和全面落实科学发展观,实现城乡协调发展、经济社会协调发展。在未来相当长的历史阶段,统筹城乡经济社会发展,逐步改变城乡二元经济结构,使整个国家由农业化迈向工业化、实现城市化,是我们党和国家的重要工作任务,更是 21 世纪新疆实现跨越式发展的重要依托。

新中国成立以来,新疆历届党委和人民政府十分重视城市建设,特别是改革开放 30 年来,城市规模逐步扩大、建设水平逐步提高、环境逐步改善,城镇建设取得了令人瞩目的成就。进入 21 世纪以来,新疆城市化的发展速度明显加快,新疆的城市化进入了一个新的发展阶段,以绿洲经济为依托的城市发展的框架基本形成。但是,按照国际通行城市化的标准测算,新疆还处于城市化的初期阶段。2007 年,新疆人口城镇化率由 1977 年的 22.9% 提高到 38.0%,但仍然明显低于全国的平均水平。

由于新疆特殊的自然地理和经济社会发展等因素,使得城市覆盖面跨度大,区域发展差距较大,城市规模普遍较小,交通、水利、电力、通讯等城市基础设施建设成本较高;多数中小城市公共服务设施建设和管理水平相对落后,为社会提供的各项公共服务水平较低,大部分

中等城市的功能不够完整,城市设施不完备,城市辐射聚集效应较弱;基础地理信息采集工作严重滞后,城市发展规划编制工作薄弱;城乡经济二元结构明显,实现城乡统筹发展的任务繁重。这些都是新疆城市化发展中存在且亟须解决的现实问题。

与东部和中部相比,新疆的城市化明显滞后。城市化严重滞后于工业化进程,已经越来越成为新疆经济社会发展的桎梏。积极推进新疆的城市化进程,实现以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展,构建和谐社会,已经成为目前新疆的当务之急。

自治区党委、人民政府把积极推进城市化的工作摆在非常重要的地位,及时制定了全区“十一五”期间城市化的总体规划。为配合总体规划的实施,对中长期发展战略进行适当超前研究,2005年4月,自治区发展和改革委员会设立了《新疆城市化“十一五”规划及中长期发展战略研究》项目。自治区发展和改革委员会是项目主持单位,自治区发展和改革委员会、自治区党委政策研究室、自治区党委农村工作办公室、新疆农科院、自治区统计局等单位共同承担,由这些单位的有关领导和研究人员组成了课题组。由我担任课题主持人,自治区政协经济科技委员会副主任(原自治区党委政研室主任)吕培天同志担任课题组组长,自治区党委副书记、农办主任代宁祥,自治区党委政研室副主任樊晓林,自治区发展和改革委员会副主任杨伊波,自治区发展和改革委员会副主任李洪波等四位同志担任课题组副组长。为了使课题成果更具有权威性,我们还特别聘请原自治区党委副书记、农办主任金生辉,原新疆农科院院长何宏应和自治区党委副书记、办公厅主任张明理,新疆农科院党委书记、副院长严民范,新疆农科院副院长、研究员戴健等五位同志担任课题组顾问。

两年多来,课题组结合国家向西开放战略的实施和新疆城市化发展实际,就如何解决新疆城市化发展中存在的问题、如何加快新疆城市化进程,对国际、国内及新疆的有关情况进行了深入细致的调研,收集了大量的信息和数据。在此基础上,课题组和有关人员进行了深入

的思考、分析和研究,撰写出新疆城市化发展问题研究综合报告以及14个分报告。此后,经过有关领导、专家学者和课题组成员的论证讨论,又对课题综合报告及各分报告进行了修改充实。在课题组全体同志的共同努力下,课题各项研究任务得以顺利完成。

该课题在研究过程中,得到了课题组成员所在单位的领导和同志们的大力支持,也得到有关部门的有力帮助。课题研究还有一个明显的特点,就是实行了分报告领办责任制。就是要求分报告领办人必须组织分报告研究人员,在规定的时间内完成研究任务,并且必须保证研究成果的质量,否则课题组将对分报告领办人及其成员进行责任追究。为此,有的分报告领办人为了提高研究效率和研究水平,还吸收了其他部门及专业领域的研究人员和专家学者,研究人员队伍得到优化加强,大大提升了研究成果的价值。

课题报告从新疆城市化发展战略的高度,对城市化所涉及到的城镇化布局、新型工业化、农业产业化、小城镇建设、对外开放、现代服务业、生态环境建设、社会投资、劳动就业和社会保障等方面进行了全面系统的研究,借鉴了世界发达国家和新兴国家城市化的经验和教训,并对库尔勒城市化发展进行了实证分析,提出了新疆城市化“十一五”及中长期发展战略目标、城市化发展布局和发展重点,同时提出了切合新疆实际的城市化发展的政策措施及对策建议。

该课题研究,是在西部开发和国家实施向西开放战略背景下,在认真分析国际、国内城市化发展经验教训的基础上,总结自治区以往城市化发展的理论与实践,对新疆城市化中长期发展进行的一次较系统、理论和实践结合较紧密的专题研究。该课题研究的完成,对于新疆城市化“十一五”及中长期发展,具有重要的指导和现实意义。同时,对西部地区如何推进城市化进程也具有一定的参考价值。当然,由于实践和理论不断发展,限于课题研究人员的专业水平和能力,课题组对有些问题的研究还不够深入和完善,需要我们在今后的工作中不断在理论和实践上创新和完善。

我们相信,在党中央、国务院的亲切关怀和正确领导下,在自治区各级党政领导的大力支持和指导下,各地、各部门、各级干部和广大群众将不断加强城市化理论和实践的完善与创新,我们一定会解决好新疆城市化进程中存在的各种问题,不断提高城市化理论水平,加快新疆城市化步伐,为全面建设小康社会、为建设更加繁荣富裕和谐的新疆作出更大贡献。

自治区政协副主席  
自治区发展和改革委员会主任

刘晏良

2008年5月



# 目 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 新疆城市化发展问题研究 .....             | 001 |
| 一、新疆城市化发展现状 .....             | 002 |
| 二、当前新疆城市化发展的制约因素 .....        | 013 |
| 三、新疆城市化发展的对策建议 .....          | 015 |
| 以城镇化战略加速推进新疆经济社会全面发展 .....    | 030 |
| 导    言 .....                  | 030 |
| 一、新疆城镇化的历史回顾与现状 .....         | 035 |
| 二、加速推进新疆城镇化健康发展 .....         | 041 |
| 三、新疆区域城镇化的动力机制 .....          | 046 |
| 四、新疆城镇化主要策略和政策建议 .....        | 048 |
| 新疆城镇化的科学布局 .....              | 057 |
| 一、世界城市化发展态势及中国城市化发展演变趋势 ..... | 057 |
| 二、新疆城镇化布局特征 .....             | 060 |
| 三、新疆城镇化的发展战略和城镇体系布局 .....     | 064 |
| 四、新疆城市(镇)化科学布局的保障措施 .....     | 083 |
| 农业产业化——新疆全面实现城镇化的着力点 .....    | 090 |
| 一、农业产业化在统筹城乡发展中的重要作用 .....    | 090 |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 二、新疆推进农业产业化经营的主要做法和成效 .....              | 101 |
| 三、加快新疆农业产业化进程的思考 .....                   | 108 |
| <br>关于库尔勒城市化发展的研究 .....                  | 120 |
| 引    言 .....                             | 120 |
| 一、加快城市化步伐是库尔勒经济社会协调发展的必然趋势<br>.....      | 121 |
| 二、库尔勒城市化进程概述 .....                       | 123 |
| 三、库尔勒城市化面临的形势 .....                      | 131 |
| 四、库尔勒城市化进程中存在的主要问题 .....                 | 134 |
| 五、库尔勒城市化发展的思路和措施 .....                   | 136 |
| <br>以新型工业化推动新疆城镇化发展 .....                | 151 |
| 一、新疆工业化与城镇化发展进程 .....                    | 151 |
| 二、新疆工业化、城镇化发展阶段的基本判断 .....               | 154 |
| 三、促进新疆城镇化、工业化协调发展的基本思路 and 主要目标<br>..... | 161 |
| 四、新疆以新型工业化推进城镇化发展重点 .....                | 163 |
| <br>小城镇建设在新疆城市化中的地位作用和发展对策研究 .....       | 173 |
| 一、小城镇建设在城市化建设中的地位和作用 .....               | 174 |
| 二、新疆小城镇建设的现状及存在的问题 .....                 | 175 |
| 三、新疆小城镇建设对策建议 .....                      | 180 |
| <br>新疆城市化发展与“东联”战略研究 .....               | 189 |
| 一、“东联”加速了新疆城市化的发展进程 .....                | 189 |
| 二、“东联”在推进新疆城市化发展中存在的问题 .....             | 192 |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 三、以“东联”加速新疆城市化发展的目标定位 .....   | 195        |
| 四、以“东联”推进城市化发展应着力解决的问题 .....  | 204        |
| <b>新疆城市服务业发展研究</b>            |            |
| ——完善城市服务功能的第三产业问题 .....       | 211        |
| 一、新疆城市服务业的地位与作用 .....         | 211        |
| 二、新疆城市服务业现状和特征 .....          | 218        |
| 三、新疆城市服务业的发展定位和布局 .....       | 227        |
| 四、新疆城市服务业的发展动力和机制创新 .....     | 238        |
| <b>论现代服务业发展与新疆城市化 .....</b>   | <b>241</b> |
| 一、现代服务业的概念与模式 .....           | 242        |
| 二、新疆服务业的发展现状和对城市化的含义 .....    | 248        |
| 三、新疆城市化中现代服务业发展的基本对策 .....    | 258        |
| 四、以现代服务业发展带动新疆城市化进程的政策选择 ...  | 274        |
| <b>新疆城市化与城市生态环境建设 .....</b>   | <b>284</b> |
| 一、城市化与生态环境的相互影响 .....         | 284        |
| 二、新疆生态环境特征及其对新疆城市化的影响 .....   | 287        |
| 三、新疆城市化进程中的生态环境问题 .....       | 291        |
| 四、新疆城市生态环境建设的指导思想和总体目标 .....  | 302        |
| 五、新疆城市化过程中改善生态环境的主要措施 .....   | 305        |
| <b>投资是新疆城市化发展的第一驱动力 .....</b> | <b>313</b> |
| 一、新疆工业化、城市化投资的现状 .....        | 313        |
| 二、新疆城市化资金投向的基本思路 and 重点 ..... | 317        |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 三、新疆城市化促进投资增长的方式选择 .....               | 323        |
| 四、建立增加新疆城市化发展投资的政策体系 .....             | 332        |
| <b>世界发达及新兴国家城市化的经验和教训 .....</b>        | <b>337</b> |
| 一、城市化的不同类型及特点 .....                    | 337        |
| 二、亚洲发展中国家城市化存在的主要问题及面临的挑战 ...          | 341        |
| 三、化解矛盾,积极稳妥地推进城市化进程 .....              | 344        |
| <b>新疆劳动就业与社会保障城乡一体化研究 .....</b>        | <b>348</b> |
| 一、城乡一体化与劳动就业、社会保障 .....                | 348        |
| 二、西方工业国家解决劳动就业、社会保障问题的做法和启示<br>.....   | 350        |
| 三、中国城市化中的劳动就业、社会保障 .....               | 355        |
| 四、新疆城乡一体化中的劳动就业、社会保障现状、存在问题和对策建议 ..... | 363        |
| <b>推进新疆城市化进程的政策研究 .....</b>            | <b>370</b> |
| 一、充分利用土地资源的优势,改革城镇化建设政策 .....          | 370        |
| 二、实行鼓励农民进城的政策 .....                    | 373        |
| 三、实行多元化筹集城镇建设资金的政策 .....               | 375        |
| 四、实行严格的可持续发展政策 .....                   | 376        |

# 新疆城市化发展问题研究

刘晏良 吕培天 樊晓林

城市化是指随着城市经济和社会的发展,城市规模不断扩大,质量不断提升,从而能够容纳更多社会生产力和城市居民,进而带动整个社会经济发展并使更多人能够享受城市建设和城市文明的过程。20世纪90年代以来,城市化发展已成为世界经济发展的重要特征,并比以往任何时期都迅速地改变着人类社会的面貌。按照国际通行的标准,城市化水平在30%以下为初期发展阶段,在30%~70%为中期加速阶段,70%以上为后期成熟型发展阶段。城市是社会生产力发展到一定阶段的产物,是一个地区政治、经济、教育、文化、信息和管理中心。城市的地位和作用决定了城市化战略是一个国家或地区经济社会发展的核心战略。城市化作为人类经济社会发展的一种历史进程,有其自身的规律性。走什么样的城市化道路,直接关系到本地区经济和社会发展的成功与否。因此,只有针对本地区城市化的约束因素进行客观分析,才能找到合乎实际的城市化道路,促进欠发达地区社会经济的全面发展。能否选择正确的城市化战略,直接关系到一个地区的可持续发展。新疆在新世纪新阶段的发展中,由于自身特殊的自然条件和社会经济条件,在推进城市化进程中,必须从自身区域经济和地区的特殊情况出发,选择正确的城市化战略、实施措施及配套政策,从而实现城市化进程的顺利推进和经济社会的全面发展。

## 一、新疆城市化发展现状

新中国成立以来,新疆历届党委和政府十分重视城市建设,特别是改革开放 30 年来,城市规模逐步扩大、建设水平逐步提高、环境逐步改善,城镇建设取得了令人瞩目的成就。截至 2005 年底,全疆共有 22 座设市城市,建制镇 228 个,分别是 1978 年的 3.1 倍和 1.9 倍,城镇建成面积 1227 平方公里。城镇人口由 1978 年的 321.4 万人增加到 2005 年的 746.85 万人,增长了 2 倍多,人口城镇化率由 1978 年的 26.07% 增长到 2006 年的 37.9%,增长了 11.63 个百分点。在 22 个城市中,有特大城市 1 个(乌鲁木齐),中等城市 8 个(克拉玛依、哈密、石河子、昌吉、伊宁、库尔勒、阿克苏、喀什),小城市 13 个(塔城、阿勒泰、博乐、奎屯、乌苏、米泉、阜康、五家渠、吐鲁番、和田、阿图什、图木舒克、阿拉尔),此外,还有 68 个县城。

### (一)新疆城市化进入了新的发展阶段,但总体上仍处于城市化初期

进入 21 世纪以来,新疆的城市化进入了一个新的发展阶段。但是,按照国际通行城市化的标准测算,还处于城市化的初期阶段。

#### 1. 量度城市化的标准和全国平均城市化水平测算

城市化是经济社会发展的一个重要指标,在发展经济学看来,城市化是指工业化过程中随着社会生产力的不断发展,城市经济规模的不断扩大和公共产品的极大丰富,吸引着农村人口向城市不断转移的过程;另一方面,农业生产技术的提高,释放了农业劳动力,也推动着农村人口向城市的转移。因此,我们可以这样认为:城市化的过程就是人口由农村向城镇和城市地带不断集中、城市数量和规模不断扩大、城市人口在总人口中所占的比重不断上升的过程。

从经济统计指标来看,世界各国和我国沿海地区的经验数据都表明,国家或地区之间城市化水平的差异,与人均 GDP 的差异密切相关。

表 1

我国人均 GDP 的国际比较

| 国家和地区    | 1990   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004  |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 世界总计     | 4 060  | 5 220  | 5 180  | 5 130  | 5 510  |       |
| 低收入国家    | 360    | 380    | 390    | 400    | 440    | 480   |
| 最不发达国家   | 300    | 280    | 280    | 290    | 310    |       |
| 重债穷国     | 350    | 280    | 280    | 280    | 300    |       |
| 中等收入国家   | 1 210  | 1 750  | 1 750  | 1 770  | 1 930  | 2 290 |
| 下中等收入国家  | 1 010  | 1 320  | 1 300  | 1 350  | 1 490  | 1 770 |
| 上中等收入国家  | 2 830  | 5 220  | 5 370  | 5 160  | 5 440  |       |
| 中、低收入国家  | 870    | 1 160  | 1 170  | 1 180  | 1 280  | 1 470 |
| 东亚和太平洋   | 420    | 840    | 890    | 950    | 1 070  | 1 250 |
| 欧洲和中亚    |        | 2 030  | 1 990  | 2 180  | 2 580  | 3 300 |
| 拉丁美洲和加勒比 | 2 260  | 3 710  | 3 570  | 3 320  | 3 280  | 3 530 |
| 中东和北非    | 1 770  | 2 130  | 2 200  | 2 210  | 2 390  |       |
| 南亚       | 380    | 440    | 450    | 460    | 510    | 560   |
| 撒哈拉以南非洲  | 550    | 480    | 470    | 450    | 500    | 600   |
| 高收入国家    | 19 760 | 26 920 | 26 760 | 26 570 | 28 600 |       |
| 非经合组织成员国 | 20 300 | 27 520 | 27 390 | 27 220 | 29 360 |       |
| 经合组织成员国  | 9 910  | 16 990 | 16 440 | 16 060 | 16 330 |       |
| 中 国      | 320    | 840    | 900    | 970    | 1 100  | 1 230 |
| 中国香港     | 12 520 | 26 830 | 25 790 | 24 800 | 25 860 |       |

从上表可以看出：我国目前经济发展水平仍处于中低收入阶段，相应的全国城市化率，据有关专家研究，由于户籍制度的限制，我国农村实际人口与户籍人口存在较大差距。因此，在评价我国城市化水平

时,要考虑实际上已经离开农村进入城市的部分人口因素。户籍农村人口中约有 30%~50%的人已经进入城市,据此推算,我国城市化水平在 50%左右,比国家正式统计年鉴中的数据大约高 20 个百分点,也大致与国际上相同收入水平的国家处于相应水平。

表 2 1949~2006 年中国城市化水平发展情况表

| 年份     | 年底总人口  | 城市人口   | 农村人口   | 城市人口比例 | 农村人口比例 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1949 年 | 54 167 | 5 765  | 48 402 | 10.64% | 89.36% |
| 1950 年 | 55 196 | 6 169  | 49 027 | 11.18% | 88.82% |
| 1951 年 | 56 300 | 6 632  | 49 668 | 11.78% | 88.22% |
| 1952 年 | 57 482 | 7 163  | 50 319 | 12.46% | 87.54% |
| 1953 年 | 58 796 | 7 826  | 50 970 | 13.31% | 86.69% |
| 1954 年 | 60 266 | 8 249  | 52 017 | 13.69% | 86.31% |
| 1955 年 | 61 465 | 8 285  | 53 180 | 13.48% | 86.52% |
| 1956 年 | 62 828 | 9 185  | 53 643 | 14.62% | 85.38% |
| 1957 年 | 64 653 | 9 949  | 54 704 | 15.39% | 84.61% |
| 1958 年 | 65 994 | 10 721 | 55 273 | 16.25% | 83.75% |
| 1959 年 | 67 207 | 12 671 | 54 536 | 18.85% | 81.15% |
| 1960 年 | 66 207 | 13 073 | 53 134 | 19.75% | 80.25% |
| 1961 年 | 65 859 | 12 707 | 53 152 | 19.29% | 80.71% |
| 1962 年 | 67 295 | 11 659 | 55 636 | 17.33% | 82.67% |
| 1963 年 | 69 172 | 11 646 | 57 526 | 16.84% | 83.16% |
| 1964 年 | 70 499 | 12 950 | 57 549 | 18.37% | 81.63% |
| 1965 年 | 72 538 | 13 045 | 59 493 | 17.98% | 82.02% |
| 1966 年 | 74 542 | 13 313 | 61 229 | 17.86% | 82.14% |



续前表

| 年份     | 年底总人口   | 城市人口   | 农村人口   | 城市人口比例 | 农村人口比例 |
|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 1967 年 | 76 368  | 13 548 | 62 820 | 17.74% | 82.26% |
| 1968 年 | 78 534  | 13 838 | 64 696 | 17.62% | 82.40% |
| 1969 年 | 80 671  | 14 117 | 66 554 | 17.50% | 82.50% |
| 1970 年 | 82 992  | 14 424 | 68 568 | 17.38% | 82.62% |
| 1971 年 | 85 229  | 14 711 | 70 518 | 17.26% | 82.74% |
| 1972 年 | 87 177  | 14 935 | 72 242 | 17.13% | 82.87% |
| 1973 年 | 89 211  | 15 345 | 73 866 | 17.20% | 82.80% |
| 1974 年 | 90 859  | 15 595 | 75 264 | 17.16% | 82.84% |
| 1975 年 | 92 420  | 16 030 | 76 390 | 17.34% | 82.66% |
| 1976 年 | 93 717  | 16 341 | 77 376 | 17.44% | 82.56% |
| 1977 年 | 94 974  | 16 669 | 78 305 | 17.55% | 82.45% |
| 1978 年 | 96 259  | 17 245 | 79 014 | 17.92% | 82.08% |
| 1979 年 | 97 542  | 18 495 | 79 047 | 18.96% | 81.04% |
| 1980 年 | 98 705  | 19 140 | 79 565 | 19.39% | 80.61% |
| 1981 年 | 100 072 | 20 171 | 79 901 | 20.16% | 79.84% |
| 1982 年 | 101 514 | 21 154 | 80 360 | 20.84% | 79.16% |
| 1983 年 | 103 008 | 22 274 | 80 734 | 21.62% | 78.38% |
| 1984 年 | 104 357 | 24 017 | 80 340 | 23.01% | 76.99% |
| 1985 年 | 105 851 | 25 094 | 80 757 | 23.71% | 76.29% |
| 1986 年 | 107 507 | 26 366 | 81 141 | 24.52% | 75.48% |
| 1987 年 | 109 300 | 27 674 | 81 626 | 25.32% | 74.68% |
| 1988 年 | 111 026 | 28 661 | 82 365 | 25.81% | 74.19% |