

何芹◎著

XXCZHBGWTYJ

新型城镇化

若干问题研究



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

何芹◎著

新型城镇化

若干问题研究



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

·北京·

内 容 提 要

本书在前人研究成果的基础上,通过对新型城镇化理论和实践的回顾总结,借鉴国外城镇化发展的经验教训,系统梳理当前我国新型城镇化面临的主要问题,分析这些问题产生的深层次原因,提出相应的对策建议,目的在于探索一条既遵循城镇化发展客观规律,又符合中国国情、有别于传统城镇化发展道路的新型城镇化发展理念和道路,以提高中国城镇化发展的水平 and 质量。

本书结构合理,条理清晰,内容丰富新颖,可供理论界和实际工作部门参考借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化若干问题研究/何芹著. —北京:中国水利水电出版社,2017.8

ISBN 978-7-5170-5784-0

I. ①新… II. ①何… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 212690 号

书 名	新型城镇化若干问题研究 XINXING CHENGZHENHUA RUOGAN WENTI YANJIU
作 者	何 芹 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:sales@waterpub.com.cn 电话:(010)68367658(营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010)88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京亚吉飞数码科技有限公司
印 刷	三河市天润建兴印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16 开本 15.25 印张 273 千字
版 次	2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	68.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前言

新型城镇化是今后一个时期我国发展的主战略,是未来中国经济增长的重要的持久动力,是未来扩大内需的最大潜力所在。推进新型城镇化发展,是我们党立足全局、着眼长远、与时俱进的重大战略决策,也是在中国现代化建设发展到一定阶段,对现阶段突出矛盾的一次求解,对推进我国现代化建设事业的实现具有重大意义。

本书在前人研究成果的基础上,通过对新型城镇化理论和实践的回顾总结,借鉴国外城镇化发展的经验教训,系统梳理当前我国新型城镇化面临的主要问题,分析这些问题产生的深层次原因,提出相应的对策建议,目的在于探索一条既遵循城镇化发展客观规律,又符合中国国情、有别于传统城镇化发展道路的新型城镇化发展理念和道路,提高中国城镇化发展的水平和质量,供理论界和实际工作部门参考借鉴。

城镇化是现代化的必由之路。本书从工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”协调发展的角度,分析了在全球化、市场化、信息化和生态化的时代背景下,城镇化发展的新趋势和新特点,提出了推进新型城镇化的发展理念、推进机制和推进主体,专题论述了新型城镇化的体制机制、产业支撑、土地利用、生态价值取向、可持续交通、农民市民化转化、历史文化保护传承、发展质量、旧城改造、城市治理等十个方面重大问题,并对我国新型城镇化的推进提出了政策建议。

习近平总书记指出,新型城镇化建设一定要站在新起点、取得新进展。要坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领,以人的城镇化为核心,更加注重提高户籍人口城镇化率,更加注重城乡基本公共服务均等化,更加注重环境宜居和历史文脉传承,更加注重提升人民群众获得感和幸福感。要遵循科学规律,加强顶层设计,统筹推进相关配套改革,鼓励各地因地制宜、突出特色、大胆创新,积极引导社会资本参与,促进中国特色新型城镇化持续健康发展。

推进新型城镇化是当前和长远相结合,统筹稳增长、调结构、惠民生的重要战略举措。要积极推进农业转移人口市民化,加快落实户籍制度改革政策,全面实行居住证制度,推进城镇基本公共服务覆盖常住人口。要加快

城镇棚户区改造和基础设施建设,推动新型城市建设,加快培育中小城市和特色小城镇,全面提升城市综合承载能力。要充分发挥新型城镇化对新农村建设的辐射带动作用,推动基础设施和公共服务向农村延伸,搭建多层次、宽领域、广覆盖的融合发展平台,带动农村一二三产业融合发展。要做好“地”“钱”“房”三个方面的改革,完善土地利用机制,创新投融资机制,完善城镇住房制度,为新型城镇化提供科学合理的制度保障。要进一步深化新型城镇化综合试点,努力在建立人口市民化成本分担机制、多元可持续城镇化投融资机制、完善农村宅基地制度、创新设市设区模式等方面,尽快实现突破。

由于学识水平所限,加之时间仓促,错误和不当之处在所难免,恳请专家学者和同行们批评指教!此外,本书借鉴和参考了相关论著与文献资料,在此谨向著者致以深深的敬意和谢意!

作者

2017年5月18日于华北水利水电大学

目 录

前 言

第一章 新型城镇化:当前中国发展的重大课题	1
第一节 城市的起源和城市化、城镇化的关系	1
第二节 世界城市化发展历程和道路启示	8
第三节 中国城镇化发展历程和道路回顾	15
第四节 新型城镇化是当前中国发展面临的重大课题	19
第二章 新型城镇化建设的产业支撑	23
第一节 产业发展在新型城镇化建设进程中的地位和作用	23
第二节 新型城镇化进程中产业发展的现状及存在的问题	28
第三节 国外城镇化建设进程中产业发展的实践经验	32
第四节 产业支撑推进新型城镇化的对策建议	37
第三章 新型城镇化建设的体制机制保障	41
第一节 新型城镇化建设面临的体制机制障碍	41
第二节 健全新型城镇化建设的体制机制保障	50
第四章 生态城市建设——新型城镇化建设的价值取向	60
第一节 生态城市的概念、内涵及其特征	60
第二节 生态城市建设在新型城镇化过程中的必要性	64
第三节 我国城镇化发展中的生态环境问题	67
第四节 国内外生态城市建设模式及其经验	69
第五节 新型城镇化建设过程中生态城市建设的对策建议	77
第五章 新型城镇化与城市可持续交通建设	83
第一节 我国城镇化发展的总体趋势	83
第二节 可持续交通理论	86
第三节 新型城镇化过程中城市可持续交通面临的挑战	89

第四节	香港城市可持续交通发展的经验	91
第六章	新型城镇化进程中农民市民化问题	94
第一节	农民市民化的内涵、现状及其必要性	94
第二节	阻碍农民市民化进程的主要因素	100
第三节	国外农民市民化的主要做法与启示	104
第四节	国内农民市民化的典型模式与启示	107
第五节	促进农民市民化进程的几点建议	109
第七章	新型城镇化过程中的历史文化保护与特色传承	115
第一节	当前历史文化特色保护与文化遗产工作存在的问题	115
第二节	新型城镇化建设中历史文化特色保护及文化遗产 的应对策略	124
第三节	推进新型城镇化建设及历史文化保护的典型案例	131
第八章	新型城镇化的发展模式	141
第一节	世界城镇化发展模式分析	141
第二节	我国的新型城镇化是城乡协调发展的城镇化	142
第三节	我国的新型城镇化是区域协调发展的城镇化	143
第四节	我国的新型城镇化是“三化”协调发展的城镇化	147
第五节	我国的新型城镇化是“四化”同步发展的城镇化	153
第九章	提高新型城镇化建设的质量和城市管理水平	156
第一节	城镇化建设质量和城市管理水平的含义及指标体系	156
第二节	提高新型城镇化建设质量和城市管理水平 的战略意义	163
第三节	提高新型城镇化建设质量和城市管理水平 的策略分析	166
第十章	积极稳妥实施“城中村”和“旧城”改造	174
第一节	“城中村”和“旧城”的含义、成因及法律地位概述	174
第二节	当前“城中村”和“旧城”对城市发展产生的影响	179
第三节	目前形势下我国“城中村”和“旧城”改造中存在 的问题	182
第四节	“城中村”和“旧城”改造的基本策略及模式选择	183
第五节	“城中村”和“旧城”改造的保障机制和组织实施	192

第十一章 新型城镇化与城市违法建设治理难题·····	195
第一节 城市违法建设的含义及其危害·····	195
第二节 城市违法建设的成因及其治理困局·····	198
第十二章 新型城镇化建设进程中的文明城镇建设·····	217
第一节 新型文明城镇建设的重要意义·····	217
第二节 新型文明城镇建设的目标和重点任务·····	219
第三节 新型文明城镇建设的对策建议·····	221
第四节 构建新型文明城镇建设的长效机制·····	228
参考文献·····	235

第一章 城市的起源和城市化、城镇化的关系

一、城市的起源

（一）城市起源的主要和缓慢发展

人类文明, 最初是农业, 为了共同生活, 人们开始聚集, 形成村落, 后来, 随着生产力的发展, 人们开始从事分工, 出现了商品交换, 集市贸易, 逐渐形成了城市。城市是人类文明的结晶, 是人类社会进步的象征。城市的起源, 是一个漫长的过程, 经历了从原始社会到封建社会, 再到资本主义社会和社会主义社会的漫长历史。在原始社会, 人们过着群居生活, 共同劳动, 共同分配。随着生产力的发展, 人们开始从事分工, 出现了商品交换, 集市贸易, 逐渐形成了城市。城市是人类文明的结晶, 是人类社会进步的象征。城市的起源, 是一个漫长的过程, 经历了从原始社会到封建社会, 再到资本主义社会和社会主义社会的漫长历史。

第一章 新型城镇化：当前中国发展的重大课题

当前,我国正走在实现工业化、城镇化、信息化、农业现代化的新“四化”征途上,其中城镇化是重要载体,是现代文明的重要标志,也是我国全面建成小康社会面临的重大课题。完成城镇化的任务,不能走过去城乡分割发展的老路,必须城乡结合、城乡一体,走出一条新型城镇化道路。破解新型城镇化课题,需要从城市的起源、功能等方面深入研究,以期把握新型城镇化的规律,科学实现城镇化的发展目标。

第一节 城市的起源和城市化、城镇化的关系

一、城市的起源

(一)古代城市的形成和缓慢发展

人类早期,居无定所,为了共同抵抗个体庞大的凶猛动物,以便生存繁衍下去,个人只有选择联合其他人群而群居。随着群居群体的不断壮大,抓获的猎物也不断增多,并且不便携带游牧,就选择水草丰美之地定居下来。定居以后,为了抵御外来野兽的入侵,就在定居地逐渐形成了早期的村落。经过不断地繁衍生息,村落人口不断增长,规模不断增大,猎杀一只动物,整个村落的人倾巢出动显得有些多了,且不便分配猎物。于是,村落内部便分化出若干个群体,各自为战捕获猎物,猎物在群体内分配。由于群体的划分是随意进行的,对于那些老弱病残的群体来说,因为常常抓获不到动物而只好依附在力量强壮的群体周围,获得一些食物。而收获丰盈的群体,不仅消费不完猎物,还可以把多余的猎物拿来,与其他群体换取自己没有的东西。于是,早期的“城市”便形成了。《世本·作篇》记载:颡项时“祝融作市”。颜师古注曰:“古未有市,若朝聚井汲,便将货物于井边货卖,曰市井。”这便是

“市井”的来历。与此同时,在另一些地方,生活着同样的村落,村落之间常常为了一只猎物发生械斗。于是,各村落为了防备其他村落的侵袭,便在村落周围篱笆的基础上筑起城墙。《吴越春秋》一书有这样的记载:“筑城以卫君,造郭以卫民。”城以墙为界,有内城、外城的区别。内城叫城,外城叫郭。内城里住着皇帝高官,外城里住着平民百姓。这里所说的君,在早期应该是猎物和收获很丰富的群体,而民则是收获贫乏、难以养活自己,依附在收获丰盈的群体周围的群体。人类最早的城市其实具有“国”的意味,这就是一般认为的人类城市的形成及演变的大致过程。

由此可以看出,农耕时代,人类开始定居,城市就出现了。但由于农业经济时代的生产力低下,城市的主要作用是军事防御和举行祭祀仪式,并不具备生产功能,只是一个消费中心,并且每一个城市与其控制的农村,构成一个小单位,相对封闭,自给自足,因此城市发展非常缓慢。

18世纪中后期,第一次工业革命发生,工业化快速蔓延,生产力水平迅速提高,城市功能急剧扩展,现代城市开始诞生。最初城市中的工业聚集,是为了使商品交换更为方便而形成的。在城市中直接加工销售相对于将已加工好的商品拿到城市中来交换而言,则是由于工业城市的出现而产生的商业变革。伴随着这种工业变革和商业变革,城市规模、城市交通、城市布局等发生着巨大变化。

(二)城市起源的主要学说

城市的形成和推进是长期演化的结构,因此我们有必要从历史的角度去回顾城市的起源。目前最早期出现城市文明有五个地区:美索不达米亚、埃及、印度河峡谷、中国北方以及中美洲。不同学者通过对这五个区域的材料收集、分析、总结,提出六种城市起源学说。尽管每个学说都不够完美,不能考虑得面面俱到,但它们都展示了促进早期城市化的不同因素的作用。

一是农村剩余产品说。随着生产力的逐渐进步和社会生产的缓慢发展,人们开始有了多余的农产品、畜产品,需要相对集中的集市进行交换。进行交换的地方逐渐固定,聚集的人多了,就有了市,后来就建起了城。同时,剩余产品管理需求呼唤城市更加集中化的社会组织结构的出现,以维护资源的合理分配、管理商品的正常交易、约束部落等,新的城市管理阶层便应运而生。

二是人口压力说。随着村落人口规模的扩大,可能逐步扰乱了原有的人口与资源的平衡,迫使一部分人迁移到进行农业生产环境相对较差的地区,这个场景可能促进了早期农业技术的突破,或是贸易、防卫、手工业等非农活动的开展,这些活动可能支撑了城市集聚的进一步建立。

三是防御学说。远古时期人们为了抵御外敌入侵而群居。出现灌溉农业后,为了宝贵的灌溉系统不被打击,需要综合的防御系统。大量城墙和其他防御工事的遗迹广泛存在,证明了这点。同时以防御为目的的人们的群居激励手工业专业化,带来分工细化和阶层多样化,形成不同的城市群体。

四是水文学说。研究表明很多早期城市起源于通常依赖灌溉和受定期春季洪水控制的农业地区。

Karl August Wittfogel 指出精密的灌溉项目需要劳动分工、大尺度的协作以及耕作的强化。基于农业产品过剩的前提,通过促进职业专业化、社会组织集中化,这些需求激发了城市的发展。

五是贸易需求说。很多学者观察到无数的城市中心是围绕市场区发生的,于是将城市的出现归结为长途贸易的功能。贸易网络形成需要一个管理商品正式流通系统,社会组织随之发展起来。总之,不断强化的职业专业化和经济竞争促进了城市的发展。

六是宗教需求说。大量宗教建筑和寺庙的存在反映出宗教在早期城市居民生活中的重要地位。Sjoberg 认为,精英集团通常通过对圣坛祭品的控制得到政治和经济权力,从而影响着促进城市形成发展的经济社会因素。

二、城市的内涵和本质

(一)城市的含义

即使是最原始的城市,从其存在那天起,就是一个具有多面性的、复杂的系统有机体。到目前为止,尚未有公认的对现代城市全面的确切的定义,但是不同学者从不同侧面揭示着现代城市的特点。马克思认为,现代城市相对于乡村的孤立和分散,是人口、生产、资本、享乐、需求的集中。列宁指出,城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的动力。有的学者认为,城市是相当大面积和高人口密度的地域共同体,其中住着各类非农业的专门人员。法国地理学家约克认为城市是一片经济空间,一种人口密度,一个生活中心、一种气氛,一个灵魂等等。总之,现代城市是一定范围内政治、经济、文化、宗教、人口等集中地和中心所在,是以非农业产业和非农业人口集聚为主要特点的居民生产、消费和居住场所。

学术界依据自身研究方向的不同,从不同领域、不同角度对其进行研究和认识。

一是从经济学角度。城市是在有限空间的各种经济市场(包括住房、劳动力、土地、运输等私人企业和公共部门)交织在一起产生规模经济的连片

地理区域。

二是从社会学角度。城市是在特定区域聚集、具有社会性异质性的诸多个体的总和,它们之间的相互联系和相互作用导致了社会关系的多样性。

三是从地理学角度。城市是从事非农产业的人口在交通便利的环境中形成的人群和房屋密集结合体,它强调的是人类对其居住环境的依赖与改造。

四是从城市规划学角度。依据《城市规划基本术语标准》,城市是以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征的居民点。

以上各个学科的学者从各自的研究目的出发,对城市进行了各自不同层面的定义,对于我们从事不同角度去认识城市具有重要启示。

(二)城市的本质

综合以上分析,我们认为城市是为满足人类自身需求而不断推动生产力和生产关系融合的高效率的空间载体,城市的产生取决于自然、地理、经济、社会、政治、文化等诸方面的因素。

在这里主要强调以下几点。

第一,城市是人类为满足自身需求而产生。所有权威著作关于城市的起源和推进的研究,都能够得出一个结论:城市是随着生产力的发展,人们需求的扩展和提升而产生的。人的需求的不断生成和变化,形成了非农产业,而这些非农产业的集中便形成了城市。从最初的农业为主的农耕时代手工业的兴起,到工业时代,工业的兴起、繁荣、第三产业的崛起,本质上都是人类追求需求最大化的结果。

第二,城市是生产力和生产关系高度融合的空间载体。城市规模的从小到大,城市功能的不断拓展,城市定位的不断优化,无不反映着生产力推动着生产关系的不断改进,生产关系不断地反作用于生产力,二者在相互作用中高度融合,共同推动城市向前迈进。空间是城市存在和发展的基础,又是城市经济运行的基本要素。城市经济的本质属性就在于其空间性,空间是城市存在的基本形式。研究城市问题,如果离开了空间这个载体,就像航行失去了坐标,研究将迷失方向。

三、城市化与城镇化

(一)城市化的基本含义

城市化一词源于英文 urbanization,其词头 urban 意为都市的、市镇的;其词尾 ization 由 iz(e)+ation 组成,表示行为的过程,意为“……化”。1867

年西班牙城市规划设计师赛达在《城市化原理》中从工程技术角度较早使用“城市化”一词,迄今已经有 100 多年的历史了。由于城市化是一种动态的、复杂的、长期的、影响深远的经济社会转变过程,因此自“城市化”一词诞生以来,就受到不同学科背景的学者的密切关注,并深入研究。

人口学家倾向于城市化是农村人口不断向城市迁移,城市人口比重不断提升的过程。如赫茨勒指出:城市化,就是人口从乡村地区流向大城市以及人口在城市的集中;威尔逊在《人口辞典》中认为:人口城市化即指居住在城市地区的人口比重上升的现象。经济学家侧重于从经济与城市的关系出发,强调城市化是从乡村经济向城市经济形态的转变过程。沃纳·赫希认为:城市化是从人口稀疏、孤立分布等特征的农村经济,转变为具有基本对立特征的城市经济的变化过程。社会学家以社群网(即人与人之间的关系网)的密度、深度和广度作为研究城市的对象,强调社会生活方式的产生、发展和扩散的过程。如美国学者沃思指出:城市化意味着乡村生活方式向城市生活方式质变的全过程;日本社会学家矶村英一认为城市化的概念应该包括社会结构和社会关系的特点,城市化应该分为形态的城市化、社会结构的城市化和思想感情的城市化三个方面。地理学的城市化定义强调人口、产业等等由乡村地域景观向城市地域景观的转化和集中过程。日本地理学家山鹿城次指出,城市化概念应当包括城市地域的扩大,大城市地域的形成,城市关系的形成与变化等等。

城市化的概念与城市概念一样,迄今为止没有统一的定论。笔者通过对诸多城市化定义的汇总整合,总结出城市化的内涵:随着非农经济向城市集中,农村人口向城市集中,城市基础设施不断完善,其综合承载力不断增强,逐步实现经济城市化、空间城市化、人口城市化,完成人们生活方式从乡村社会向现代都市的转变。

(二)城镇化的内涵

“城镇化”是我国学者创造的一个具有中国特色的新概念,显然,该词汇的出现要晚于“城市化”。1991 年,辜胜阻在《非农化与城镇化研究》中使用了“城镇化”的概念,提出了中国城镇化发展的“二元城镇化理论”,即在推行以发展城市圈、城市带为特点的网络型城市的同时,推进农村范围内的村庄和居民点向城镇聚集。农村城镇化作为整个城市化过程的重要组成部分,指农村人口由第一产业向二三产业转移,居住地由农村区域向城镇区域迁移的空间聚集过程。具体表现为:农民身份的转变,生活方式的改变,基础设施和公共服务的提升和共享等等。城镇化是我国发展阶段的产物,是一个发展中的概念,是一个历史范畴,符合中国当前由农业人口占很大比重的

传统社会向非农业人口占多数的现代化社会转变的历史过程,是我国在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映。因此,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》正式使用了“城镇化”一词,这是近 50 年来中国首次在最高官方文件中使用“城镇化”。

(三)城市化与城镇化的关系

从前文对城市化和城镇化含义界定可以看出,二者是既有联系又有区别的概念。两者的相同点是:都是实现了人口从分散到集中,人们从事农业活动到从事非农业活动,实现农民的职业转换和居住地的空间转移过程。也就是说两种提法的“化”字内涵是完全一致的,指的都是事物朝着某种目标运行的变化向度、发展态势、变迁路径和演进趋向的动态过程。两个概念的差别,在于“城市”和“城镇”的差别。其不仅是中文词汇的不同,更是基本内涵的差异。《现代汉语词典》对“城市”一词的解释是:“人口集中、工商业发达、居民以非农业为主,通常是周围地区的政治、经济、文化中心。”《现代汉语词典》对“城镇”一词的解释是:“城市和集镇。”而对“集镇”的解释是:“以非农业人口为主的比城市小的居住区。”1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》第三条对“城市”一词的解释是:“本法所称城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”尽管在 2008 年颁布《中华人民共和国城乡规划法》取代《中华人民共和国城市规划法》,“城市”定义未做改变。据规划局的解释是,这里的“镇”指的是非农业人口为十万左右,是小城市的范畴。在实际操作中,通常指的是位于县城的城关镇,及少数的具有一定规模的“重镇”。而“城镇化”中的“镇”指所有的建制镇及乡镇管辖的小集镇。因此来说城市不等于城镇,城市化不等于城镇化,城市化水平不等于城镇化水平。“城镇化”模型的基本结构是:“城镇化”=“城市化”+“乡镇化”。城镇化不仅包含了城市化的主张,更包含了乡镇化的导向。

从国家层面将“城镇化”一词取代“城市化”,是基于小城镇在中国的特殊作用,使得“城镇化”的提法更符合中国国情。采用“城镇化”的概念,一方面有利于避免片面发展大城市而产生一系列的问题,确保制定城镇化政策时既包含大城市,又积极发展小城镇,从而建立布局合理的城镇体系,使得农村人口有序转移,城乡经济社会协调发展。

四、新型城镇化概念的提出

改革开放以来,我国城镇化进程不断加快,这对于扩大内需、推动经济发展具有不可替代的作用。然而这种粗放型工业化推动下的传统城镇化发展模式也带来很多问题,导致城镇人口规模量的几何级增长,城镇空间“摊大饼”式的无序膨胀,能源资源的大量消耗,城市承载能力不堪重负,城镇生态环境迅速恶化,贫富差距两极分化,严重制约着我国经济升级转型,制约了城乡一体化发展,影响了共同富裕进程,生态文明建设也难以继。在这样的背景下,走新型城镇化成为学界和政界的普遍共识。党的十六大报告提出“走中国特色城镇化道路”,新型城镇化概念已经呼之欲出。2003年谢志强在《社会科学报》发表《新型城镇化:中国城市化道路的新选择》一文,开始探讨新型城镇化道路。党的十六届五中全会提出“新四化”目标,明确倡导新型城镇化的发展方向。党的十七大报告确定“新五化”,提出了新型城镇化的指导思想。随后,新型城镇化写入国家和各级地方政府的十二五规划之中。党的十八大报告明确提出“坚持走中国特色新型城镇化道路”,进一步明确提出新型城镇化的概念。十八届三中全会《决定》对推进新型城镇化的战略思路和具体路径做了明确规定。随后我们党召开了全国城镇化会议,旨在进一步探讨新型城镇化的推进思路、具体对策及保障措施。

国务院总理李克强明确指出,新型城镇化的核心是以人为本的城镇化,这就要求不断提升城镇化建设的质量内涵,推动城镇化由数量规模增加向注重质量内涵转变。具体体现在以下几方面:一是重在强调产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现从“乡”到“城”的转变;二是通过观念更新、体制革新、技术创新和文化复新,推动全社会的新型工业化、区域城镇化、社会信息化、农业现代化、生态良性化的发展过程;三是通过建立以改革农村土地制度为主的补偿机制、以改革户籍制度为主的基础设施和公共服务共享机制、以产业支撑和城镇体系建设为主的协同机制,推动农村人口真正能够“转得出、进的来、留得住”;四是要改变以往依靠中心城市带动的城市化发展战略,而是更加强调发展城市群、大中小城市和小城镇协调发展的城乡一体化建设方针。综上所述,不论从新型城镇化提出的发展历程,还是其实质内涵、现实意义看,其必将成为今后一个时期中国发展的重要战略任务。

第二节 世界城市化发展历程和道路启示

中国城镇化目前正处于快速推进时期,在面临良好发展机遇的同时,急剧的城镇化引发的一系列经济、社会、人口、资源、环境等方面的压力和不可持续发展的问題,也对我国深入推进城镇化进程带来诸多挑战。为少走弯路、少犯错误,有必要通过总结世界城市化的发展历程和经验教训,为我国当前的城镇化的健康发展提供有益的启示借鉴。

一、世界城市化发展阶段和发展模式

(一)世界城市化的三个发展阶段

1. 工业革命前的缓慢发展阶段

这个阶段主要是指从城市的出现到 18 世纪中叶工业革命的兴起为止。在这 5 250 多年的历史长河中,期间经历了城市起源及扩散阶段、中世纪商业城镇发展阶段和文艺复兴工业革命酝酿阶段,产生了印度河峡谷、古埃及都城、美索不达米亚、中国北方和中美洲的玛雅古城等古老的城市文明,出现了 40 万人口的雅典古城、100 万人口的罗马古城、100 万人口的西安古城和 70 万人口的北京元明都城等人类农业文明时期的最具代表性的城市。这个时期城市化进程十分缓慢,世界城市化水平仅仅增长了 3 个百分点,即从零增加到 1750 年的 3% 左右。城市化进展缓慢的原因在于工业革命之前农业经济比重较大,劳动力密集型传统手工业是城市经济的主体,手工作坊和私营小型企业是城市经济活动的主要场所,商业服务比较落后,因而城市对农村人口的带动能力太小,不足以吸引农村人口大规模迁移到城市。

2. 局部地区快速城市化阶段

这个阶段从 18 世纪中叶第一次工业革命开始,到 19 世纪中期二战时期结束。第一次工业革命实现了机器大生产代替手工作坊,快速地推进人口向城市聚集,从此人类城市化的进程进入加速阶段。但由于工业化对社会制度、人口素质以及技术知识水平要求的门槛较高,因此这个时期城市化主要集中在西欧和北美洲等世界上较早开始工业革命的局部地区。据统计,从全世界范围看,自 1750 年到 1950 年的 200 年间,世界城市化水平从

3%提高到29.2%,提高了26个百分点。然而对于西欧和北美洲这些局部经济发达地区,到1950年,都基本达到了高度城市化,人口城市化率平均值在60%以上。

3. 世界城市化广泛发展阶段

二战结束后,西方发达国家的现代工业迅速在全世界传播,全世界普遍开始了工业化和城市化进程,城市化也以前所未有的速度向前迈进。从1945年至2010年,世界城市化水平提高了23.9个百分点,从27%左右提高到50.9%,完成了城市化过半的伟大历史创举,人类进入欣欣向荣的城市文明时代。这个阶段,城市化主要呈现出三个特点:第一,发达国家的城市化继续深化、完善,成为主要靠第三产业推动的、后工业化时期的新型城市化的先驱;第二,随着一批紧追第三次工业浪潮的新兴国家的迅速崛起,这些国家成为城市化的主要推动者;第三,广大发展中国家随着工业化程度的提升,积极参与到世界城市化进程中来,并在其中发挥着越来越大的作用。

(二)世界城市化的发展模式

从城市化与工业化的相互关系看,世界城市化可以分为同步城市化、过度城市化和滞后城市化等三种模式。

1. 同步城市化

同步城市化是指工业化和城市化协调发展、相互促进的城市化。工业化为城市化的主要推动力,为城市化提供必要的物质技术条件;城市化的发展促进人口聚集,增加城市数量、扩大城市规模,为工业化提供城市的规模经济效应,从而推动工业化的进一步发展。因此,这里的“同步”具体体现在城市化率与工业化率相协调、农村人口向城市转移的数量与城市提供的岗位相一致、城市化的发展与农业提供的剩余产品相适应、城市综合承载力与城市人口实现平衡等等。这是一种工业发展、技术进步、经济集聚推动型的城市化发展道路。

2. 过度城市化

过度城市化是指城市化水平远远大于工业化的发展水平。大量的农民放弃农业,涌入少数的大中城市,而城市建设的速度跟不上人口城市化的速度。另外,城市工业不能为居民提供足够的就业机会和生活条件,从而造成严重的“城市病”,在大城市中形成大量的“贫民窟”。这种城市化发展模式