



中国社会科学院国情调研重点项目·城市化系列

中国新型城市化道路



城乡双赢：以成都为案例

**New Urbanization
Path of China**

Urban and Rural Win-Win:
Take Chengdu as a Case

中国社会科学院新型城市化研究课题组

倪鹏飞 骆克龙 李高产 晋海博/执笔



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院
国情调研重点项目
城市化系列

中国新型城市化道路



城乡双赢：以成都为案例

**New Urbanization
Path of China**

Urban and Rural Win-Win:
Take Chengdu as a Case

中国社会科学院新型城市化研究课题组

倪鹏飞 骆克龙 李高产 晋海博/执笔



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

课题顾问：

陈佳贵（全国人大常委会委员、中国社会科学院副院长）

课题组组长：

裴长洪（中国社会科学院财贸经济所所长）

课题副组长：

何德旭（中国社会科学院财贸经济所副所长）

高培勇（中国社会科学院财贸经济所副所长）

课题主持：

倪鹏飞（中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士）

主要执笔：

倪鹏飞、骆克龙、李高产、晋海博

课题成员：

裴长洪（中国社会科学院财贸所所长）

何德旭（中国社会科学院财贸所副所长）

高培勇（中国社会科学院财贸所副所长）

倪鹏飞（中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士）

况伟大（中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士）

刘彦平（中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士）

张清勇（中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室硕士）

李国祥（中国社会科学院农业发展研究所博士）

骆克龙（南开大学经济学院博士）

李高产（武汉大学经济发展研究中心博士生）

陆军（北京大学政府管理学院博士）

赵 崢（首都经贸大学城市经济系硕士）

李阿琳（清华大学建筑学院博士）

彭剑波（清华大学人文社科学院博士）

晋海博（中国社会科学院财贸所硕士生）

张 天（中国社会科学院财贸所硕士生）

前言

中国城市化的加速发展

千百年来，农村居民都将城市看做是他们寻找新的机会、摆脱穷困命运的地方。为了过上幸福的生活，人们怀着美好的愿望不断地向城市集聚。最近 50 年，城市化的步伐大大加快了，不仅从农村转移到城市中的人口增加了，从城市到城市之间的人口流动也大大增加了。世界城市人口占总人口的比例已从 $1/3$ 迅速增长到 $1/2$ 。正是这种大规模的流动，使得城市贫困率大大高于农村贫困率，以至于当世界走向城市时代时，全球 $1/3$ 的城市居民却面临着贫困的挑战。一些国家的城市，不仅没有给新移民以美好生活的希望，而且还产生了城市病，并造成农村的凋敝。城市化在给人类带来福祉、给文明带来动力的同时，也给全球政治、经济和社会发展带来了诸多烦恼。未来 50 年，世界城市人口比例将增长到 $2/3$ ，要使这一过程平稳、健康发展，未来的城市化必须选择一条正确的道路。

作为世界上人口最多的发展中国家，中国目前正在经历着人类历史上最大规模的城市化。中国城市化的加速发展，不仅决定着中华民族的未来发展，而且影响着全球经济发展的格局。中国过去在城市化道路上所经历的曲折，要求我们必须反思失败的教训，借鉴成功的经验，探索城市化道路的一般规律，开拓中国的新型城市化道路。这对今日中国的发展显得尤为重要和迫切。

城市化道路实质是人类通过某些途径或利用某些条件实现生产和生活方式由乡村到城市的转换。事实上，作为创新的来源地，中国的许多城市

一直在进行着艰苦而执着的城市化道路实践和探索。四川省成都市就是积极探索城市化道路的重要城市之一。其成功经验不仅对开辟中国特色的城市化道路具有启发性，而且对发展中国家的城市化发展也具有一定借鉴意义。

.....

纵观人类历史发展的长河，农村、城市进化的历史，等同于人类的文明史。当今世界上的发达国家，无不是城市化率较高的国家，它们的发展都经历了这样一种农业向工业，农村向城市的发展历程。城市化是人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，该过程主要表现为农村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善。其本质特征表现为：以人口转移和集中为前提；以经济活动的集聚为主要内容；以社会经济结构转

变为核心；以农村和城市的互动为基本方式。

本文通过回顾相关研究，形成城市化道路分析框架，据此对全球及中国的城市化问题、原因进行全景式分析。通过对成都城市化发展进行案例分析，结合城市化理论、一些国家的教训、中国的实际以及成都的经验，提出城乡双赢的新型中国城市化道路，并对其战略目标、制度设计、管理创新、政策安排进行初步的勾画。

影响城市化道路的几个基本关系

在城市化过程中，为了实现城市的持续和健康发展，必须处理好以下几类关系。

- 载体与空间的关系。城市化的主要特征就是要素、产业、人口等的集聚和流动。但这种集聚是分散的集聚，还是集中的集聚；是就地城市化，还是流动到大都市里；是发展小城镇，还是小城市、中型城市、大城市，对城市化、对区域甚至对整个国家的发展都有极为重要的影响。

- 城市与乡村的关系。城市化涉及三部分内容，已城市化的部分，暂时不能城市化的部分和正在城市化的部分。城市和农村的关系是平等互利、城乡融合，还是城乡隔绝、城乡对立，将会直接影响国家的城市化进程，也会影响区域甚至整个国家的发展。

- 迁移与转换的关系。城市化主要表现为人口城市化和乡村城市化。其中人口城市化以农村人口向城市流动为特征；乡村城市化以农村人口“离土不离乡”为特征。人口城市化是城市化早期的先导过程，不能主导城市化全程。乡村城市化是可取的，但目前也是弊端重重，诸多因素掣肘其发展。无论哪种城市化方式，城乡居民能否在就业、住房、教育、医疗、社保等方面平等统一是城市化的关键所在。

- 城市化与工业化的关系。城市化和工业化的关系是指城市化与工业化进程的同步、超前、滞后，或者两者之间是适应或不适应。这也影响城市化与工业化进程，最终影响区域及国家的整体发展。

• 政府与市场的关系。在城市化过程中，人口、要素的集聚和流动，产业的集聚和升级，是通过市场组织还是通过政府计划，或政府和市场之间怎样合作、博弈，都会影响城市化的效率、成本，关系到城市化的失败和成功。

世界城市化的挑战与城市化道路的反思

全球城市化全景透视

城市化是人类文明发展的自然历史过程。人类最初的城市产生之日，就是全球城市化开始之时。但由于当时生产技术水平低下且发展缓慢，农业生产水平不高，增长有限，工业革命前世界城市化发展极其缓慢，中国等一些国家甚至常常出现反复或倒退。直到 1800 年，世界城镇人口也仅占总人口的 3%。

开始于 18 世纪中叶的工业革命，把人类社会带入了一个崭新的文明时期。在工业革命的浪潮中，欧美国家城市发展之快、变化之巨，超过了以往任何一个时期，英国在 1900 年城镇人口比重达到 75%，成为世界上第一个城市国家。

第二次世界大战后，世界各国普遍经历了经济飞速发展的阶段，城市化开始形成世界规模，并进入加速发展期。1950 年世界城市人口仅占全部人口的 1/3，2007 年世界 1/2 的人口居住在城市里。在这一过程中，广大发展中国家已构成世界城市化的主体，根据联合国经济社会事务部门的估计，2030 年全球城市人口比重将达到 60.8%，发展中国家的城市人口比重也将达到 57.1%。

城市化不仅是经济发展的一个必然结果，而且会促进经济的发展，城市化水平也是衡量一个国家经济社会发展水平的重要指标。由于自然、历史和经济条件的不同，各国的城市化道路差异很大。从时间上看，发达国家较为漫长的城市化过程，使得发达国家有更多的时间逐步建立各种经

济、社会和政治制度以应对城市化过程中产生的问题。而发展中国家更快的城市化进程，加上发展中国家城市化过程中更高的人口增长率、更低的人均收入以及更少的国际移民机会，使得发展中国家在城市化过程中遇到了一系列发达国家没有遇到的、难以解决的问题。

发展中国家城市化过程中遇到的问题

城市化在给人类带来美好，给文明带来动力的同时，也给全球带来诸多问题。一些国家城市的发展，不仅产生了城市病，也导致了农村的凋敝。

- 从城乡关系整体看，经济和社会的城乡二元结构明显，城乡差距拉大，城市贫困、失业等问题严重。

- 从城市化的空间关系看，要素的空间集中过程与城市化进程不协调。

- 从人口迁转关系看，迁徙人口规模巨大，城市人口扩张速度非常快。

- 从生活环境方面看，很多发展中国家的城市生活条件差、基础设施建设滞后、住房拥挤、教育投入相对较少且结构不合理、社会保障资金投入不足且覆盖面过窄、医疗水平低下、社会秩序混乱、生态环境恶化。

- 从产业关系看，发展中国家产业发展步调与城市化进程不协调。城市化速度高于城市产业发展，城市化和工业化不适应。

- 此外，部分发展中国家在城市化进程中，生产条件和生活条件恶化，耕地被大量占用，资金匮乏，服务和基础设施条件差，等等，对城市化乃至经济的进一步发展构成了障碍。

发展中国家城市化问题剖析

城市化进程中的问题主要是在城市化、工业化和农业现代化的不同步发展过程中才会经常出现。具体来说，导致发展中国家城市化问题的主要原因有以下几个。

战略上城市和产业偏好

发展中国家的城市化从属于经济发展目标，城市化过程中出现的问题得不到及时治理，从而出现了基础设施短缺、社会服务不足、城乡差距拉大、社会保障无力、污染严重、生态环境恶化、城市贫民窟、农村和农业凋敝等问题。

制度上城乡分割

发展中国家大多脱胎于具有殖民地和封建性质的制度体系，经济基础较为薄弱。制度上的路径依赖和薄弱的经济基础对发展中国家城市化构成强约束，很多政策无法得到顺利的执行。此外，政府力量薄弱，财政资金短缺，也不利于发展中国家的制度变革。

管理上缺少规划

发展中国家的城市偏好战略导致了在行政管理上的城市偏好，城市问题往往容易引起关注，而农村问题经常被忽略。很多发展中国家在住房规划、基础设施规划、教育规划以及科技投入方面缺少对农村的支持，农村经济发展停滞不前。

政策上的重城抑乡

由于受资金约束，发展中国家城市很少能有效满足不断增长的基础设施和大量的交通需求。虽然从政策上来说，发展中国家目前急需解决的主要问题是提高行政效率来不断提高城市、市政的容量和能力，提高城市居民收入，从而扩大税基，最终提高地方政府的效率；但由于行政体系小，政府力量不足，而且，政府制定的政策往往偏重于经济增长目标，一些城市化问题得不到及时的解决，因此不易化解城市化进程中所出现的“城市病”问题。

中国城市化的挑战与城市化道路的反思

中国城市化全景透视

中国是最早出现城市的文明古国之一，近代以前的中国作为世界上的一个大国，在经济上一直遥遥领先，出现过数个闻名世界的大都市，如长安、开封、大都等都曾盛极一时。可以说，在古代，与世界上的其他国家相比，中国的城市化水平一直领先。但后来，中国的经济社会发展包括城市发展和城市化水平都相对落后了。直到1979年改革开放以后，中国才又一次让世界瞩目，在经济增长、社会进步和城市化方面取得了巨大成就。纵览中国近一百年来的城市化全景图，可以说是一波三折，有缓慢和稳定发展时期，有下降和停滞徘徊时期，也有稳步和加速推进时期。改革开放以后，从总体上看，中国城市化的成就是巨大的。

- 城市人口和城市数量增加，城市体系基本框架初步形成。
- 国家宏观经济和人均收入双增长。
- 城市基础建设、绿化和环境卫生得以改善。

但是，中国城市化在取得以上成绩的同时，也出现了世界上其他国家城市化过程中出现的一些问题，而且也出现一些中国所独有的问题。要解决这些问题，实现城市化持续、健康发展，除借鉴国际经验外，还必须深入研究中国问题的原因，找到切合中国实际的中国城市化道路。

中国快速城市化进程中存在的问题

在卷帙浩繁的城市化问题研究中，可以说是众说纷纭、见仁见智。但就我们的分析而言，主要有以下几个方面。

- 在城乡失调方面，主要表现为：城乡收入差距拉大；城市贫困人口增加，城市病初见端倪；农村生活环境不利，住房条件差，医疗和养老无保障，教育投入不足且教育质量差，农村文化设施极端贫乏等。

- 在空间分散方面，主要表现为：大城市数量相对不多、分布不均衡，且多为虚假上升；中等城市作用不明显，吸纳劳动力的能力有限；小城市功能不全，基础设施和公共设施缺乏，难以吸收资金和人才；小城镇太多、太分散，集聚效应弱。

- 在人口迁转分离方面，主要表现为：农民工“两栖式”流动；城市郊区农民失地、失业、无保障。

- 在生活条件方面，主要表现为：失地农民生活条件堪忧；都市打工者工作和生活条件差。

- 在产业发展方面，主要表现为：产业集聚度不高，乡镇企业增长乏力，带动力不强；城市化与工业化独立发展，互不适应。

- 在生产要素配置方面，主要表现为：土地利用效率低；中小企业融资渠道不畅；基础设施投资渠道狭窄。

中国城市化问题剖析

中国的城市化问题原因是多方面的，仅从一个维度来阐释中国的城市化问题不免有偏颇之嫌。但就我们的分析而言，主要有以下几个方面原因。

在战略导向上，主要为城市和重工业偏好以及小城镇偏好，导致城乡收入差距逐渐拉大，农业发展萎缩，农民收入无法提高，并进而造成城市生产能力过剩，开工不足，库存增加，市场疲软，城市经济增速缓慢，城市经济对农村的支持和辐射能力下降，城市化速度和水平“双低”。特别是限制大城市发展、积极发展中等城市、鼓励小城镇发展的政策，造成了大城市不大，中等城市不强，小城镇分散的情形，城市自身带动力不足，城市化水平难以提高。

在制度设计上，主要是计划安排和城乡分割。基于战略的需要，国家通过户籍制度、养老保险制度、就业制度、教育制度等限制农村剩余劳动力向城市流动。尽管这些制度近年来有所松动，但没有进行根本性的变革，而且，持续走高的房价，已成为农村剩余劳动力转移的经济约束。此

外，土地流转制度现在也已成为影响城市化进程的又一大阻碍。

在政策实施上，主要是“政府失灵”。在财政方面，主要为财政分配的战略依赖，政府“越位”、“缺位”和财政分配功能“失灵”。在金融政策和金融服务方面，对民营中小企业的支持力度不大，国有银行收缩农村网点，贷款门槛和交易成本“双高”等，不能为农村产业化发展提供支撑。在产业政策方面，主要是政府参入过多，而且作用不大，陷入“保护过度造成保护落后”的尴尬局面；产业政策在引领产业结构升级方面带动作用不强。在住房方面，没能遏制投资性住房，造成城市贫困和“逆城市化”现象；城市拆迁补偿政策不完善，补偿费用低；经济适用房政策初衷虽好，但结果不尽如人意；廉租房制度刚刚起步等等。

在规划管理上，主要是“软硬失调、城乡分割”。只重工程规划，不重文化规划；只重城市规划，不重区域和系统规划；只重规划过程，不重经营管理；只注重技术，注重形式，忽略了公众、政府与经济效益，忽略了重大规划决策的风险分析和前瞻性研究。

成都城乡一体化的战略：“三三六四战略”

成都市作为中西部地区的一个特大型城市，实际上是整个中国的一个典型代表和缩影，城市化进程中既面临着中国存在的众多问题，又有着其特殊性，在推进城市化、破解城乡二元结构的难题方面，成都做出了出色的成就。通过分析成都在推进城乡一体城市化的各项具体做法，我们可以发现：成都在推进城乡一体的城市化过程中逐步形成了一个较为清晰的战略构想，即“三三六四战略”，即在科学发展观的指导下，坚持三个原则：以经济建设为中心，四位一体和五项统筹。主攻三大事业：提升城市竞争力、集中城市化、建设新农村。通过“六个以为”：以县城和有条件的区域中心镇为重点；以科学规划为龙头和基础；以产业发展为支撑；以建立市场化配置资源的机制为关键；以制定和完善相关配套政策为保证；以农民身份转变为出发点和落脚点。实现“四最”目标：人居环境最优、创业

环境最佳、城乡最和谐、综合竞争力最强。

一个完整的战略主要包括战略的指导思想、战略原则、战略重点、战略途径、战略阶段和战略目标。

- 成都推进城乡一体化的城市化的指导思想：科学发展观。

成都推进城乡一体化的城市化是以科学发展观为指导的。发展观是关于发展的一种思想、认识和观点。科学发展观特指关于什么是正确发展以及如何正确发展的重大战略思想。主要包括以人为本，全面、协调、可持续发展。成都推进城乡一体化的城市化的战略充分体现了科学发展观的要求。

- 成都推进城乡一体化的城市化的战略原则：三个坚持。

在推进城乡一体化的城市化的战略原则上，成都提出了三个坚持：坚持以经济建设为中心，城市化和其他各项工作都要围绕这个中心进行；坚持经济、政治、社会、文化四位一体，经济、政治、社会、文化建设的各个环节、各个方面保持相互协调；坚持城乡、区域、经济和社会、人与自然、国内外五方面工作统筹兼顾，整体推进。

- 成都推进城乡一体化的城市化的战略重点：三大任务。

在推进城乡一体化的城市化的战略重点上，成都提出三大任务。第一，在主城区实施三大环境优化战略，即优化创新环境、人居环境、创业环境，提高城市的吸引力、创造力，进而提升竞争力；第二，在乡村向城市转化地区，实施三个集中战略：人口向居民点集中、产业向园区集中、土地向规模经济集中，提高城市化的质量、效益和可持续能力；第三，在农村地区，实施三项工程：农业产业化工程、农村扶贫工程、农村环境整治工程，建设社会主义新农村。

- 成都推进城乡一体化的城市化的战略路径：六个以为。

城市化需要具备许多条件，其地位和作用也不相同，成都市通过制定相关的公共政策，使城市化的六个要素担当其恰当的角色，发挥其应有的作用，并使六个方面相互促进。其对这六个方面的战略定位分别是：以县城和有条件的区域中心镇为重点；以科学规划为龙头和基础；以产业发展

为支撑；以建立市场化配置资源的机制为关键；以制定和完善相关配套政策为保证；以农民身份转变为出发点和落脚点。

- 成都推进城乡一体化的城市化的阶段目标：五年“四最”。

成都推进城乡一体化的城市化的阶段目标十分明确：就是用五年的时间实现“四最”目标。通过以上的努力，稳步推进城市化进程，到“十一五”末，建成中西部地区人居环境最优、创业环境最佳、城乡最和谐、综合竞争力最强的特大城市。

成都推进城乡一体的城市化采取的做法和实施的战略，对中国其他区域甚至广大发展中国家在推进城市化、促进经济社会发展方面都具有一定的借鉴意义。

成都城乡一体化城市化道路的经验启示

从成都城乡一体化发展的战略条件和实施过程来看，其战略模式和具体做法对发展中国家具有一定的借鉴意义。首先，成都与大多数发展中国家城市化发展条件类似，二元结构在成都市的城市化进程中具有普遍约束性；其次，从城市化程度上看，成都城市化在近年以较为稳定的速度上升，因此城市化进程具有相对稳定性，具有较强的借鉴意义；再次，从城市化进程的路径来看，成都城乡一体化的城市化进程逐步明确了政府职能，保证了市场基础作用，弥补了市场失灵。

成都城乡一体化对发展中国家城市化的经验启示

- 通过支持和发展农村，促进城乡互动，避免城市病和农村凋敝，实现城乡双赢。
- 通过城乡整体规划促进城市化持续、健康、有序的发展。
- 发掘城市核心竞争优势，培育城市的竞争力，提升城市对区域及农村的整体带动能力。
- 城市发展与环境保护同步推进，避免许多地区存在的先污染、后

治理问题。

成都城乡一体化的国内经验启示

从当前中国城市发展来看,城乡分治仍然是国内城市发展的现实约束。作为中国西部特大中心城市,成都市的大城市大农村的发展格局具有典型的中国特色。人口多、人均耕地少是农村发展的自然条件约束。农业、农村和农民问题是制约成都市城市化进程的主要因素。与中国东部的长三角和珠三角城市发展模式相比,成都市在制度和资源上面临更多的约束,经济基础薄弱,因此对中国其他地区具有借鉴意义。

在空间上,根据一体化的发展思路,成都市区分了中心城区、有条件的县域和区域中心以及农村三个层次,根据发展条件和一体化的要求分别制定了不同的发展措施。

- 提升和优化城市中心区域的产业。
- 以县城和有条件的区域中心镇为重点,加大城市对农村的带动力度。
- 通过“三大重点工程”推进农村全面发展。

为了解决市场失灵,并为市场运行创造良好的外部环境,成都市从制度、管理、政策和战略四个维度发挥政府职能,推动城乡一体化发展。

- 通过综合性的制度改革,确保市场基础作用。
- 改革行政管理体制,弥补市场失灵。
- 制定和完善配套政策,加大城乡一体化的保障力度。
- 制定合理的战略发展规划,推动城乡一体化良性发展。

在城市化进程中,成都市从农民、土地、农业、资金、就业五个方面来落实城乡一体化战略。从偏好上解决了城市和工业发展过程中对农村的忽略和歧视。

• 以农民生产、生活方式转变为着眼点和落脚点,培育城乡一体化的社会基础。

- 通过创新土地利用方案和土地整理为城乡一体化提供合理的土地

保障。

- 通过农业适度规模经营，促进农业产业化，推动城乡一体化。
- 通过“异地”招商，提高招商积极性，运用市场规律提高政府资金效率。
- 通过培育创业环境鼓励农村人口自我就业，通过订单式培训引导农村剩余劳动力合理流动。

制约中国城市化的特殊国情

一国的城市化道路离不开该国的社会经济发展状况、文化传统、价值观念等特殊背景，设计中国未来的城市化道路，除了借鉴国际经验和吸取自身的历史教训之外，还必须深刻认识中国的特殊国情。

- 中国人口众多，占世界的 1/5 强，而且东多西少，分布不均。
- 中国劳动力素质低，就业人口中受过高等教育的比例和全员劳动生产率都比较低。近年来，失业率逐年上升，就业压力很大。
- 中国人均耕地面积少，耕地侵蚀严重，高质量耕地比例低。而且，土地生态恶化问题也很严重，土地资源稀缺。
- 中国人均能源少，人均消耗量低，与发达国家仍有一定距离，要达到中等发达国家水平，中国的能源消费要增长 3~5 倍，能源缺口极大。
- 中国水资源严重不足，人均淡水资源不足世界平均水平的 1/3，更是远远落后于世界高收入国家、中等收入国家的平均水平。生活用水极端贫乏，水资源浪费和污染较为严重，且南北分布不均衡。
- 中国区域发展自然条件与发展水平不平衡。相对于东部，中西部区位差，交通条件相对不便，外资企业不多，民营企业不强，第一产业比重较大，第二、三产业比重相对较低，人均收入较低。
- 中国环境脆弱。空气中总悬浮颗粒物以及二氧化硫和二氧化氮量均超过世界上的大多数发达国家。突出的是，水污染量世界第一，其中金属污染、化学污染严重，化学品污染指数较高。