

中国方向

新型城镇化战略新论

胡小武◎著

光明日报出版社

中国社科·大学经典文库

7299.2
678

中国社科·大学经典文库

中国方向 新型城镇化战略新论

胡小武◎著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国方向：新型城镇化战略新论 / 胡小武著.

—北京：光明日报出版社，2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5112 - 9844 - 7

I. ①中… II. ①胡… III. ①城市化—发展战略—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 310332 号

中国方向：新型城镇化战略新论

著 者：胡小武

责任编辑：陈 娜 朱 然

责任校对：张明明

封面设计：中联学林

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010 - 67078251 (咨询)，67078870 (发行)，67019571 (邮购)

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbbs@gmw.cn chenna@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：北京天正元印务有限公司

装 订：北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000 1/16

字 数：245 千字

印 张：14.5

版 次：2016 年 1 月第 1 版

印 次：2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 9844 - 7

定 价：68.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

胡小武 江西新余人。南京大学社会学院副教授，社会学博士，硕士研究生导师。学术兼任南京大学城市科学研究院（IUS）副院长、IUS城市文化营销研究所所长。“百年城市论坛”发起人。

主要研究领域为城市发展战略、城镇化、地产开发、城市生活方式、城市文化、城市营销、城市问题与治理等；已出版专著6部，编著2部，已发表学术论文100余篇。主持国家社科基金、教育部社科基金等省部级以上课题5项。主持地方政府咨询课题25项。

国家社科基金青年项目《我国新型城镇化的空间落点及其形态研究》（课题项目批准号：13CSH089）

序 言

在那遥远的地方
鸡犬相闻
炊烟袅袅
还有秋天的稻花香
味蕾记忆
伴着乡愁
从乡村走进了梦里的城
城里的街道阡陌纵横
高楼直上云天
商场琳琅满目
路上车水马龙
亦有嘉年华会
窗槛尽显万家灯火
人却时有孤独
做着乡愁的离梦
街区老了
推倒它，建高楼
抑或保全更新
延续城脉的史道
城市拥挤了
拓疆土，建新城
让郊野变为我的城

我的城市我做主
乡村困了
消灭它,村改居
农民上了他的楼
他在楼上忙换装
今朝变成新居民
新型城镇化
选择新方向
宜居宜业亦安养
他乡变故乡
故乡是异乡
诗意地栖居
在城市异乡的大地上
忙碌,奋斗
享受,乐活
让理想照进现实
沐浴城里的月光
我强,你强,城市强
我们一起奋斗
实现伟大的家国兴旺

胡小武

2015. 10. 6 于南京大学

huxiaowu@nju.edu.cn

目 录

CONTENTS

第一章 新型城镇化模式选择	1
就近城镇化与中国人口城市化新战略	1
新型城镇化发展面临的风险及其治理模式转型	9
新型城镇化增长与都市空间“产住一体化”战略	18
第二章 城镇化时代的新结症	27
城镇化规划建设的错位问题	27
中国城镇化发展中的“小城市病”	34
城市郊区化扩张与“非工非农”的困境	45
第三章 城镇化时代的治理创新	56
城市社会管理的精细化与社会组织化	56
城镇化时代的“大城管”模式	60
汽车时代的城市问题与治理	67
第四章 宜居城市的认知与建构	76
新型城镇化与宜居城市战略	76
低碳经济模式下的城市创新战略	84
循环社会型城市发展战略	92

第五章 老龄社会的城市建构方略	99
集约服务型老年照顾模式	99
老年友好型城市发展模式	105
智能化城市老年服务模式	114
第六章 后工业社会的城市治理	122
休闲时代的城市治理结构创新	122
工业遗产保护与城市价值建构	132
创意时代与城市产业结构转型	139
第七章 城镇化区域发展模式建构	151
城乡一体化的“圈层结构”与“梯度发展”	151
江苏新型城镇化与城乡一体化“空间落点”协同战略	158
新型城镇化时期边疆地区“民族互嵌社会”的构建方略	168
第八章 公益社会的城市价值建构	181
广义城市福利的内涵、指标及发展战略	181
慈善文化的市场观与逻辑重构	192
和谐社会的企业公民责任	196
第九章 城市意象与文化资本的建构	203
世博会精神遗产与中国城市新的发展观	203
青奥精神遗产与建邺区域文化资本构建	210
中国宋庄原创艺术集聚区与城市文化资本形成机制	217

第一章

新型城镇化模式选择

就近城镇化与中国人口城市化新战略

城市化、城镇化是发展中国家实现经济社会转变的必经之路。2010年2月1日《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度、进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》提出今后的工作要“积极稳妥推进城镇化,提高城镇规划水平和发展质量,当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点。”2010两会期间,政府工作报告也提出要将“坚持走中国特色城镇化道路,促进大中小城市和小城镇协调发展,着力提高城镇综合承载能力。壮大县域经济,大力加强县城和中心镇基础设施和环境建设,引导非农产业和农村人口有序向小城镇集聚,鼓励返乡农民工就地创业”的方针政策。2012年“十八大”之后,中央提出了新型城镇化战略,明确提出了未来很长一段时间,中国要实现工业化、信息化、农业现代化和新型城镇化战略,以推动国家经济和社会结构转型升级。2013年两会期间,国务院政府工作报告提出,新型城镇化核心是“人的城镇化”,重点是提升城镇化发展质量,近期目标是实现三个1个亿工程。1亿棚户区居民改造,1亿中西部地区居民就近城镇化,1亿东部农民工进城。围绕新型城镇化战略,国家陆续批复了近10个国家级新区规划,区域城市群建设规划,重点实施“一带一路”战略,大力推进新型城镇化发展速度。

中国的城镇化战略是2010年之后的一项重点工作。而2012年之后,新型城镇化提出了更为明确的发展路径。城镇化战略的基本问题是人口的“就近转化”或“就地转化”问题,即鼓励农村人口从过去向大城市、中心城市迁移转变到向所属县城城市、中心城镇的迁移为主要模式,实现人口的“就近化”进城进镇,从而实

现农村人口的城市化生活方式根本转变。

城市化与城镇化的异同

城市化的核心概念便是农业人口向非农业人口的转变。按照城市化(urbanization)的最早提出者霍普·阿尔得里奇·蒂斯达尔1942年所描述,城市化是一个人口集中的过程。这种集中有两种途径:一是集中的居点的多样化,二是个人集中的规模增长。城市化的聚集的四个主要特点是:“人口规模,居住密度,非农职业的共享性,非农职业的多样性。另外一个重要结果是造成了城市人口比例的不断上升。”^①这里所提的人口比例的上升,宏观而言,就是指居住于城市的市民人口的上升。因此,蒂斯达尔还认为,城市化是一个多维进程,包括人口的城市化(urban growth or demographic urbanization)、行为的城市化(behavioral urbanization)、结构的城市化(structural urbanization)等三个纬度。将人口的城市化作为首要维度,并从行为和结构的变迁,解释了人口城市化的后果。J. John. Palen 也认为,“城市化指的是一个人口不断聚居于城市的过程。是一个人口不断集中而导致社会结构变迁的过程。”^②而《社会科学百科全书》(1935)认为,“城市化的特征是人口从规模较小、以农业为主或完全的农业社区向其他社区的运动的过程。”可以说,人口的城市化是城市化的基本前提,是城市人口数量增长的自然表现形式。没有人口的增长和集中,城市化当然失去了基础。

城镇化本质上是我国城市化发展体系中的重要步骤。从城镇化的核心定义来看,特指我国农村人口向城镇(中小城市、县城与乡镇)集中,“是以非农产业为背景,以小城镇为实现载体,目的是实现非农化。”^③这里所指的城镇,就是城市化发展格局中人口集聚规模与密度分异的一种相对较小层次的“城市”。我国的城镇化,不是西方发达国家的“逆城市化”所导致的城市人口向郊区或小城市扩散,最后形成了完善的城镇体系,而是特指在中国庞大的农村地区,农民通过产业更新、就业形态改变就近转化为城镇居民,实现向非农就业人口转化。因此,城镇化根本上属于一种“空间和规模小型化”的城市化或“人口就近城市化”形态,其目标与城市化一致,也是为了实现农村劳动人口向非农劳动人口的转变,只不过载

① Jan de Vries. European Urbanization 1500 - 1800. Methuen & Co., Ltd, 1984:21—27

② J. John. Palen. the Urban World. McGraw - Hill book Company. 1987:7

③ 傅崇兰. 21 世纪中国城市化趋势与经营战略. 城市博览, 2002(8)

体不同,一个是大都市、大中城市;一个发生在县域空间中的县级中小型城市及其下辖的中心镇区。根据“中国城乡社会发展多梯度”发展模式理解,中国城市化其实包含了一个“多样化的、多层次的、多类型的差异化发展”^①格局,城镇化是城市化网络格局中的一个节点、一个类型、一个层次或者是一个载体。以县城或乡镇为主的小城镇,可以成为一种以非农人口和非农产业为主体组成的新型社区。它们在地域、人口、经济、文化、环境等方面密切联系着农村,在大城市容纳能力几近饱和情况下,这一中间地带恰好可以承载大量农村人口的城市化,最终实现城市居民数量增长以及生产生活方式的转变,从根本上实现我国大范围的生产方式的转型升级。因此,2010年“中央一号文件”提出,要“把解决农村转移人口在城镇就业作为推进城镇化的重要任务”,便是让城镇作为城市化人口转移的主要载体,以减轻大城市的巨大就业压力。

城镇化的新模式与“人口就近城镇化”

世界城市化主要有两种模式。第一种是美英日及东欧一些国家的模式,即农村人口大规模地向大城市集聚,这种集聚形成了大城市人口密度较高,资源更为集中的中心发散型的城市化族群形态;第二种是法国、南斯拉夫、前东德、西德等国家的模式,即农业人口分散地向中小城市集聚,形成了网络状的城市化族群形态。而我国因为人口地域分布极广并且分散,地域城乡社会结构差异度大,把少部分高就业能力的人口转移到大城市 and 把大部分农村低就业人口转移到中小城市与城镇结合起来,最终形成的中心(特)大城市、周围中小城市、外围卫星式城镇发展的城市化梯度网络发展格局,正好与我国当前城市群发展的规划相适应,也符合我国特殊的国情。

新型城镇化道路成为必然选择。要将我国占近六成的农业人口实现城市化的根本转变,完全依靠人口大规模长距离的异地化迁移,无论是迁入地(如大城市)的承载量,还是异地文化的适应,都存在着不可逾越的阻碍。同时也给国家安全、区域安定、社会稳定的到来难以克服的困难。因为“城镇化是一个国家稳定、消除贫困的基础。也是木桶理论的最有实效的起决定作用的部分。”^②从这个意

① 张鸿雁. 论当代中国城乡多梯度社会文化类型与社会结构变迁——依据“社会事实”对“二元结构”的重新认知. 南京社会科学. 2007(11)

② 孙雅静. 城镇化与中国特色的城市化道路. 中国中央党校学报. 2004(5)

义上理解,实现我国城市化质量优先为前提的可持续均衡化发展战略,对新城城镇化道路有其重大的战略意义。这有别于20世纪80年代的“离土不离乡”“进厂不进城”的“老城镇化道路”^①,它是一种可以通过新的土地流转与置换机制、城镇化集中居住而实现的一种“离土进镇”“进厂进城”的“人口就近城镇化”发展模式。人口就近城市化,就是一种结合中国实际的人口本土化、就近化的城市化模式。“就近城市化就是以原区域内的中、小城市为核心,按一定的人口容纳规模,把城郊的农村地区纳入城市总体规划,拉大城市骨架,就地建设中心城市的过程。”^②

这种模式的核心就在于突破城乡二元体制。农民可以通过宅基地的置换,进入重新规划的“城镇化功能型社区”集中居住;其次,通过土地的股权置换,进入新的农业工厂、工业园区、城镇化之后的服务业工作,从而工作和生活在通过置换后的城镇化社区之中。这种“双置换”^③所达到的“人口就近城市化”,从根本上解放了农民,使得农民跳出了“旧式城镇化”的困境,同时可以实现地缘文化不变,保留“熟人社区”生活的“城镇居住、非农就业”的人口城市化转移模式。这种人口本土化、就近城市化战略,实质是打破城乡二元体制,将农村人口转移到离原居住村落较近的城镇,让农民分享城市化文明的成果。近些年,江苏的昆山、无锡、山东的日照等地,便通过这种就近城镇化集中居住、农地置换模式,解放了农业剩余人口,增加了农村土地的利用效率。更关键的是让农民改善了住房条件,提升了就业渠道,并最终适应了城市生活方式,享受了城市化发展的成果。

实施“人口就近城镇化”的新型城镇化战略,也打破了郊区人口就地城市化的局限。以往我国人口就近城市化,主要形态表现为城郊区域因为城市增长、扩张而被“城市”所侵入,郊区人口转变为“失地农民”和“就地城市化”人口。“20世纪中叶以来,高速发展的社会经济形势下的变异现象,主要特征是郊区人口的增长,包括中心人口向郊区的迁移和郊区人口就地城市化两种过程,以及产业和社会事务部门的郊区化。”^④这种人口的城市化模式主要是农民的农地、宅基地被各种方式所征用,从而就地转变成了建成区的空间形态。新型城镇化模式核心是保护了农民的地权,同时也保障并提升了农民的居住权益。在各项社会保障和公共

① 金大勤.乡村城镇化应有多种模式——“离土不离乡,进厂不进城”质疑.建筑学报,1986(12)

② 谭炳才.促进农村人口就地城市化.广州日报,2004年6月22日

③ 张向东.昆山:消逝的乡村.经济观察报,2010年2月25

④ 刘亚臣.房地产经济学.大连:大连理工大学出版社,2009:289.

服务嵌入新的城镇社区时,农民获得了与市民待遇类似的“城市生活方式”。并且因为居住水平的提高,往往比大都市迁移所带来的高额生活成本更优越、便利。被誉为是“了不起”的发明的昆山市张浦镇,以前分散居住在村落里的农民就是通过这种“新型城镇化”而得到了现在的居住条件、就业保障、社会保障、医疗保障,从农民转变成了市民,而且这样的模式使政府有更多的土地来发展经济,企业有更多的劳动力供给,因此达到了多赢的效果。

新型城镇化也超越了一般意义上的社会主义新农村建设模式,是一种新兴的新农村城市化战略取向。原有社会主义新农村建设,主要模式是不改变农村居住格局前提下的道路、交通、环境、卫生、生态层面的改善和提升。这种社会主义新农村的模式,核心理念是保障农民的居住环境、生活环境的“新面貌”。但没有改进生产方式、就业方式和居住方式。也因此,社会主义新农村建设在实施过程中遇到了各种各样的“重复建设”“无效投资”的困境。由于大规模的外出务工,很多农村村落出现了空心村、空巢村现象,仅仅改造村落生态环境和道路建设问题,并没有解决农村生产生活的根本矛盾。而新型城镇化,将是我国广阔分散的“村落型社会”改造为城镇化集中居住、就业改变、生活改善之后的“社区型社会”,以“人口就近城市化”原则为指导的新型城镇化道路,将从根本上改变中国的乡土社会结构和面貌,采取集中、集约、集聚的方式,彻底改善中国农村的落后生产与生活方式难题,从而达到城乡统筹、城乡一体化的根本目标。

人口“就近城镇化”与我国社会结构转型

我国正处于一个农业社会结构向城市社会结构变迁的转折期。无论从扩大投资抑或拉动消费来增加内需的经济目标出发,还是为实现我国的小康社会发展目标,城市化战略都是保障我国未来经济社会持续、健康、快速、稳定发展不可或缺的。而要实现这一战略,既要维持现在发达地区的城市化,继续推动特大城市的现代化水平,又要保障规模巨大的农业人口逐步地、稳步地转化为城市居民。这就形成了中心大城市内涵型发展,外围中小城镇规模化快速发展的“二元城市化战略”^①。具体地说,就是区域分类化发展:第一,在广大落后的农村地区,加快工业化的步伐,从传统农业向大农业生产,向第二、三产业发展过渡,同时加快推进县域范围的城镇化。第二,在相对发达的城市化地区,实行以城市圈为中心的

^① 宁登. 谈中国城市化道路问题——论二元城镇化战略实施. 城市规划汇刊, 1997(1)

提高内涵为主的城市现代化战略。第三,城市圈内又实现城市规模等级化、网络化的“大城市、中等城市、小城市、城镇”(如南京市—扬州市—高邮市—汉留镇)有序发展。这样便是实现了发达地区的“高密度、紧凑型城市圈层结构”与中西部地区相对“低密度、疏散型城市圈层结构(如西安市—延安市—延长县—黑家堡镇)”的中国城镇社会结构体系。

人口就近城市化战略适用于两种类型的城市圈层结构形态。在高密度、紧凑型城市圈层结构中,处于最低层级的乡村、农村地区,农村人口的分流处于相对宽松形态。因为这一地区人口密度较高、离周边大城市距离不远、地缘文化相近,经济发展水平较高,大城市、中心城市的人际网络相对较强,因此农村人口的流向多元化明显。因此,在实施“合乡并镇”基础上,做大城镇的过程中人口压力、经济阻力较小,招商引资的难度也较小。因此这种地区人口就地城镇化更加容易实现。比如广东、浙江、江苏等地,城镇化水平明显高于其他地区,城镇规模也较大,公共服务能力相对较强。而中部、西部地区,在人口稠密区,人口就近城市化发展速度与规模也逐渐加强。但经济欠发达、人口密度较小的地区,加快县城建设,集中优质资源提升中心县城的城市化水平,做大做强中心县城的资源供给能力,推动内生城市化动力增长,则是更加合乎地区发展现状的“集约化选择”。很多西部地区的县域人口规模与人口密度偏低,所以必须做这样的选择。比如陕西的延长县,土地总面积 2368.7 平方公里,全县辖 7 镇 7 乡,总人口才 14 万,人口密度为 58 人/平方公里。而苏中地区的高邮市汉留镇,总面积为 42.01 平方公里,人口 3 万人,人口密度为 714 人/平方公里。因此西部地区的人口就近城市化道路,必须以县域所在城镇为重点,提升县域经济发展能力与人口规模,才符合城市人口集中与资源集聚的发展规律。而东部发达区域,在发展壮大县域城市的同时,也可以扩大中心镇的发展能力,使得剩余农民就近迁移到中心镇,从而尽快提升城镇化中农民得到公共服务的水平。

通过人口就近城市化提高县域人口城市化水平将大大改变我国的城乡社会结构。城镇化所带动的人口就近城市化,使广大分散的农村地区人口通过它获得了城市的居住条件、工作形式、生活方式。这种由农村人口逐渐向城镇人口的转变,将大大改善我国的城乡二元结构矛盾,因而也将是中国实现农村人口城镇化、城镇规模化、城市现代化的根本路径。“工业化改变了人们的经济关系,城市化则改变了人们的社会关系。乡村的血缘社区关系淡化,契约性的利益关系强化,传

统的村民转变成为现代的独立个体,传统的村民转变为现代的公民。”^①如果集中资源重点规划、建设发展 3000 个城镇,每个城镇年均吸纳周边 2000 个农村人口,那么新型城镇化道路将每年消化近 600 万农业人口。600 万新增的城镇人口以及带来的劳动力、土地资源供给,以及新的消费结构变化,将大大优化我国城乡经济社会结构。

城市现代化以及大都市的“世界城市”化,是一个国家赢得国际地位,实现小康社会的龙头。城市化是一个国家整体发展的中坚力量。但针对我国国情的新型城镇化道路,将是下一阶段打破我国城乡二元结构,实现人口结构大规模变迁和经济社会稳定快速发展的基石,也是我国实现城乡一体化发展的必由之路。

人口“就近城镇化”的战略与体制创新

新型城镇化需要新思路、新体制。人口就近城镇化作为一种“本土化、就近原则”的农民非农化过程,核心是要解决三个主要问题。第一是城镇化与乡村工业化同步发展的问题。第二是城镇化与公共服务均衡化问题。第三是提升城镇化之后的城市生活方式问题。其本质上是在实施“替代型”城市化生产与就业方式、公共服务方式、文化与生活方式优化战略。

城镇化与乡村工业化必须统筹发展。世界城市化发展的经验表明,工业化与城市化,从来都是一种互为因果的关系,且大致表现为三种形态:一是同步城市化,指城市化、工业化、经济发展基本协调,大部分发达国家的城市化基本上属于这种模式;二是过度城市化,是指城市化水平超过工业化和经济发展水平的城市化模式,相当数量的发展中国家的城市化基本上是这种模式;三是滞后城市化,是指城市化水平落后于工业化和经济发展水平的城市化模式,少部分发展中国家属于这种模式。我国城市化的快速发展,与我国数千个依托城市的经济开发区的“招商引资”型的园区工业化不无关联。因此,实施人口就地转移为目标的新型城镇化,首先需要对经过土地流转、置换之后的乡村进行工业化规划。可以通过规模农业、现代农业、工厂农业的途径提升县域、镇域范围内的农业产业化、工业化水平。这样才能真正使人们的生产、就业、居住、生活方式发生根本转变,同时还能在县域范围内实施“土地集约化、生产集聚化、居住集中化”的城市化改革。在嫁接创意农业、科技农业、生态农业的基础上,加大农业现代化改造力度,同时注

^① 周穗明,《现代化:历史、理论与反思》,北京:中国广播电视出版社,2001:10.

人以带动就业为主的工业、服务业的发展,这是新型城镇化的最关键前提要素。这需要在城镇化发展的同时,做好农村土地流转、置换、承包基础上的新型农业产业化规划,优化各项农业化、产业化的金融政策、财税政策、社会保障政策,大力发展城镇经济,县域经济,实现城镇化与乡村工业化的统筹发展。

城镇化与公共服务均衡化战略。人口城市化,功能之一是通过“集中居住”来达到公共服务“集约化”供给。只有人口集中到一定规模,有了一定的人口密度,才能生成城市性。除此之外,人口的规模化与居住的相对集中,可以为公共服务的供给降低成本。比如水、电、气、道路、邮电、广播电视、网络、环境维护、社区卫生服务、商业服务等能够达到规模效益,从而能够更加有效地节约资源与能源,节省各种成本。因此,广大的农村人口就近迁移到城镇集中居住的同时,政府要扎实推动各项公共服务的落实,要真正保障新增的城镇居民享受到城市化的生活设施、服务设施、服务项目;要让他们在迁移到城镇居住之后,能够有更优质的生活质量;要让他们真正享受城镇化带来的居住、生活的改善。这就要求城镇化与公共服务需同步进行、均衡发展、统筹展开。原有的村落型社会,各种公共设施和公共服务的可及性成本很高,并且具有分散不经济性。实现了城镇化集中居住之后,这些公共设施和公共服务的供给成本必然下降,慢慢富裕起来的农民也能够有一定的支付能力来购买一些公共服务。这样供需便能逐渐走向均衡,从而实现可持续的城镇化发展。这种模式在江苏昆山、常熟、江阴,北京怀柔、大兴、山东日照等地,已经有了很多成功的经验。同时这种模式在一些新开发的大型楼盘,特别是郊区型楼盘的建设中,也是从无到有,日渐繁荣。因此,要保证新型城镇化的有效推进,优化各项城乡统筹政策,及时、有效地提供公共服务,具有重大的现实意义。

人口就近城市化之后实现全面的城市生活方式是城镇化的终极目标。“就近城市化”的城镇化发展模式不同于“离土不离乡(村)”或“进厂不进城(镇)”的核心点在于生活方式的转变。因人口密度、人口规模和异质性而生成的齐美尔、沃思所指称的“城市性”与城市生活方式,才是决定城市化质量最关键的指标。沃思认为,“城市性是一种生活方式。城市性强调竞争性、成就感、专业分工、表面性、匿名性、独立性、多角化关系。”^①城镇化以及乡村工业化所带来职业多样性,城镇公共服务均衡化之后的公共文化、商业服务、家政服务、公共设施等建设,让原本

^① Wirth L. Urbanism as a Way of Life, American Journal of Sociology, vol. 44, 1938.