

中国故事丛书

冯俊◎主编

Understanding Modern China Series

(Editor-in-Chief: Feng Jun)

2016年主题出版重点出版物

中国城镇化

New Analysis of Urbanization in China

By Chu Tianjiao, Wang Guoping, Zhu Yuan, et al

楚天骄 王国平 朱远 等◎著



人民出版社

中国故事丛书

Understanding Modern China Series

(Editor-in-Chief: Feng Jun)

冯俊◎主编

中国城镇化

New Analysis of Urbanization in China

By Chu Tianjiao, Wang Guoping, Zhu Yuan, et al

楚天骄 王国平 朱远 等◎著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化/楚天骄等著. —北京:人民出版社,2016.12

(中国故事丛书/冯俊主编)

ISBN 978-7-01-016467-0

I. ①中… II. ①楚… III. ①城市化-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 166851 号

中国城镇化

ZHONGGUO CHENGZHENHUA

楚天骄 王国平 朱 远 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.25

字数:280 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-016467-0 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《中国故事丛书》编委会

主 任：郭业洲 冯 俊

副 主 任：周仲飞 安月军

成 员：（按姓氏笔画排序）

王金定	王国平	冯 俊	刘靖北	刘根法
安月军	何立胜	李 漫	李艳辉	陈 忠
郑金洲	周仲飞	周振华	杨洁勉	赵世明
姜海山	郭业洲			

丛书主编：冯 俊

The Editorial Committee of the Understanding Modern China Series

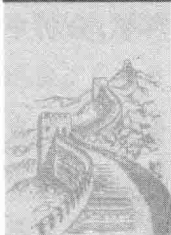
Directors: Guo Yezhou Feng Jun

Vice Directors: Zhou Zhongfei An Yuejun

Members: (Listed alphabetically)

An Yuejun Chen Zhong Feng Jun Guo Yezhou He Lisheng Jiang Haishan
Li Man Li Yanhui Liu Genfa Liu Jingbei Wang Guoping Wang Jinding
Yang Jiemian Zhao Shiming Zheng Jinzhou Zhou Zhenhua Zhou Zhongfei

Editor-in-Chief: Feng Jun



总 序

中国国家的制度安排是怎样的？中国共产党为什么能够长期执政并带领全中国人民不断从胜利走向胜利？中国共产党执政的“秘诀”有哪些？中国的发展道路是什么？中国现阶段有哪些重大战略？中国下一步发展向何处去？中国经济为什么能够快速发展？诸如此类的问题，都是国际社会尤其是外国政党政要来华访问时思考和询问的问题。为了回答这些问题，让读者了解一个真实的中国和中国共产党，我们组织编写了《“中国故事”丛书》（以下简称《丛书》），作为介绍中国共产党，介绍中国发展道路、发展理论和发展经验的基本材料。

《丛书》以党的十八大以来习近平总书记提出的治国理政新理念新思想新战略为指导，着力体现“中国梦”的发展愿景和“两个一百年”的奋斗目标，着力体现协调推进“五位一体”的总体布局和统筹推进“四个全面”的战略布局，着力体现把握、适应和引领中国经济发展的新常态和贯彻落实“五大发展理念”，着力体现“一带一路”、京津冀协调发展、长江经济带等三大经济发展战略，在占有大

量鲜活案例和经验的基础上,讲好中国故事,传播中国声音,分析中国问题,提供中国方案。

在编写过程中,《丛书》还努力注意把握好以下四个方面:一是在全面介绍中国改革开放以来取得的成就经验的基础上,注重阐释党的十八大以来全面深化改革的新举措、经济发展的新思路、对外工作的新理念等;二是在展示中国经济社会发展成果的同时,着重分析取得这些成果的原因、背后的运行逻辑、演进的过程;三是坚持问题导向、需求导向,不求大而全,不求系统完整,从国外受众需求出发,有针对性地释疑解惑;四是既讲中国“从何处来”,更讲中国“向何处去”,一方面引导读者了解认识中国历史发展进程,另一方面注重讲清楚中国如何把握过去、现在和未来的有机统一,继承与创新的有机结合,规划设计未来发展走向。

《丛书》在中共中央对外联络部的指导下,由中国浦东干部学院组织编写。

中共中央对外联络部(简称中联部)是中国共产党负责对外工作的职能部门。目前,中国共产党同世界上 160 多个国家和地区的 600 多个政党和政治组织有着不同形式的联系和交往,其中既有左翼政党,也有右翼政党;既有执政党,也有在野党。中国共产党的对外工作是党的事业的一条重要战线,也是国家总体外交的重要组成部分,其工作目标是通过对政党交往促进国家与国家、人民与人民之间的了解与沟通。

中国浦东干部学院(CELAP)是中国国家级干部学院,作为中国开展国际合作培训交流的窗口,自 2005 年 3 月创立以来,坚持国际性、时代性、开放性的办学特色,大力开展国际合作培训,培训对象包括外国政党政要、企业高管、高级专家等各类国际领导人才。截至 2015 年年底,已经培训了来自 130 个国家和地区的学员 6000 余名,获得了培训国家和地区以及参训学员的广泛认可和普遍好评。

基于国外学员学习的需要,中国浦东干部学院于 2012 年年初启

动《丛书》编写工作,历经4年的打磨精炼,数易其稿,于2015年年底定稿。《丛书》首批推出10册,分别是《中国治理新方略》、《中国共产党党的建设》、《中国经济改革与开发区建设》、《中国政府架构与基本公共服务》、《中国城镇化》、《中国农业与农村发展》、《中国外交与和平发展》、《中国干部选拔任用》、《中国干部教育》、《中国改革开放的“排头兵”——上海》。丛书的作者主要来自中国浦东干部学院,此外还有上海市政府发展研究中心、上海国际问题研究院、杭州城市学研究中心的领导和专家。

《丛书》以中英文对照方式出版,英文翻译主要由上海外国语大学的资深教授主持,深致谢忱!人民出版社对《丛书》的出版予以大力支持,在编写和翻译过程中提出了诸多建设性意见,一并表示感谢!

编写供国外学员学习培训的系列化教材,在国内尚属首次。作为一种新的探索和尝试,难免有所疏漏、错谬,敬请指正。

《中国故事丛书》编写委员会

2016年9月



目 录

导 言 / 1

(一) 本书目标 / 1

(二) 框架结构 / 2

(三) 重点难点 / 2

(四) 使用要求 / 3

一、中国的城镇化是如何推进的 / 5

(一) 中国城镇化的历程与现状 / 5

(二) 中国城镇化面临的挑战和问题 / 13

(三) 中国走新型城镇化道路的对策 / 18

二、中国城乡规划是如何制定的 / 25

(一) 新中国成立以来中国城乡规划的回顾
与总结 / 25

(二) 中国的城乡规划由谁制定和实施 / 33

(三) 中国的城乡规划如何编制、修改和实施 / 37

三、中国城市产业布局是怎样的 / 43

(一)中国城市主导功能与产业布局 / 43

(二)开发区建设:新的产业空间 / 48

(三)新城建设:城市的产业空间重构 / 55

四、中国城市基础设施是如何建设的 / 63

(一)中国城市基础设施建设和发展的历程 / 63

(二)中国基础设施建设面临的问题 / 68

(三)中国城市基础设施建设的探索 / 71

五、中国城市土地是如何管理的 / 77

(一)城市土地产权制度 / 77

(二)城市土地利用管理 / 81

(三)城市土地市场管理 / 87

六、中国城市社区管理是如何实施的 / 95

(一)中国城市社区管理体制的演化 / 95

(二)中国城市社区服务 / 103

(三)中国城市社区自治 / 109

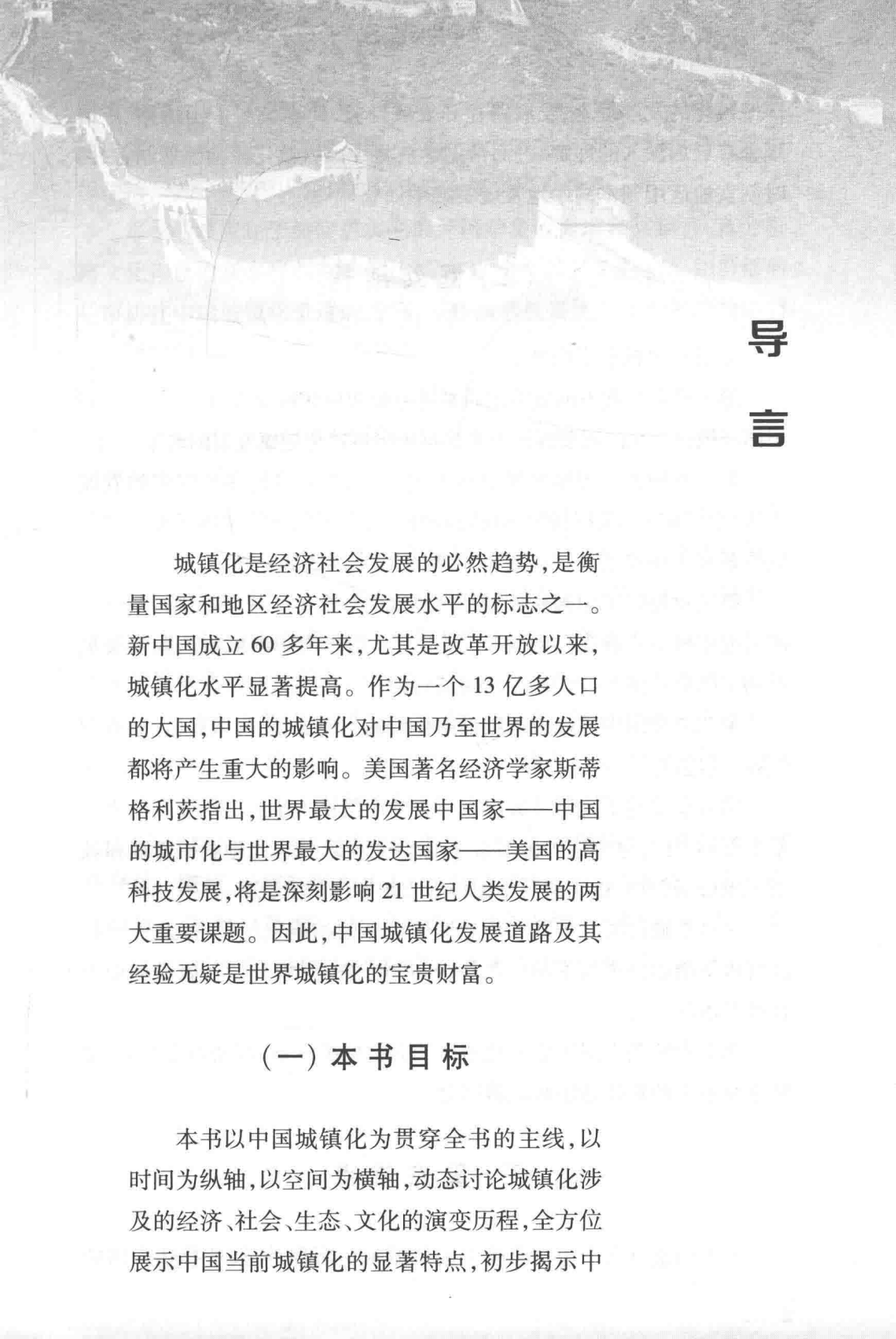
七、中国城市文化遗产是如何保护的 / 115

(一)中国城市文化遗产保护历程 / 115

(二)中国城市文物古迹保护 / 118

(三)中国城市历史文化街区保护 / 121

(四)中国历史文化名城保护 / 126



导 言

城镇化是经济社会发展的必然趋势,是衡量国家和地区经济社会发展水平的标志之一。新中国成立 60 多年来,尤其是改革开放以来,城镇化水平显著提高。作为一个 13 亿多人口的大国,中国的城镇化对中国乃至世界的发展都将产生重大的影响。美国著名经济学家斯蒂格利茨指出,世界最大的发展中国家——中国的城市化与世界最大的发达国家——美国的高科技发展,将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大重要课题。因此,中国城镇化发展道路及其经验无疑是世界城镇化的宝贵财富。

(一) 本书目标

本书以中国城镇化为贯穿全书的主线,以时间为纵轴,以空间为横轴,动态讨论城镇化涉及的经济、社会、生态、文化的演变历程,全方位展示中国当前城镇化的显著特点,初步揭示中

国城镇化的发展理念、发展路径和发展经验,使学员对中国道路、中国理念有更加深入的理解,进而帮助学员将中国城镇化经验因地制宜、因时制宜地运用到本国本地发展实践中。

(二) 框架结构

本书共包括七章内容。

第一章主要就中国城镇化的发展历程和现状特征进行描述,并针对中国城镇化存在的问题提出未来推进中国城镇化健康发展的政策方向。

第二章回顾中国城乡规划从无到有、从不完善到逐步完善的发展历程,总结城乡规划发展中的经验和教训,并概括介绍中国城乡规划行政体系和运作体系,以期反映中国特色城乡规划的全貌。

第三章描述了中国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的过程中城市产业布局的演变,并重点介绍作为中国城市产业发展重要的空间载体的开发区建设和新城建设。

第四章介绍中国城市基础设施建设的主要成就、有效经验、重点问题和一般措施。

第五章描述了改革开放以来形成的中国城市土地有偿使用制度的基本框架,并着重介绍中国城市土地产权制度、城市土地利用管理和城市土地市场管理,以期概括中国城市土地制度的全貌。

第六章通过回顾中国城市社区管理体制的演化过程,描述中国社区管理体制的形成背景和鲜明特征,并介绍中国城市社区服务和城市社区自治的情况。

第七章按照中国历史文化遗产的分级保护体系,借助典型案例,扼要介绍中国的具体做法和经验体会。

(三) 重点难点

本书的重点在于通过回顾中国的城镇化历程,详细地描述中国的

城市在改革开放以来发生的一系列重要变化,系统阐述中国政府在推动城镇化快速健康可持续发展方面构建的制度框架,帮助学员了解中国国情,为进一步深入探讨城镇化路径提供研究背景。

本书的难点在于如何切实把握外国学员的需求和兴趣,认真分析跨文化沟通的基本特点和要求,用平实生动的语言叙述国情,用鲜活的故事讲述中国城镇化走过的历程,为外国学员提供务实管用的教学材料,使学员看得懂、学得进、用得上。

(四) 使用要求

本书在教学内容、教学要求、呈现方式、编排风格等方面具有鲜明的开放性特点,是一本活的教材。教员应该树立开放的教学理念来充分利用开放的教材。本书中选择的教学内容反映了最基本、最基础的知识结构,具有一定的稳定性,以静态形式呈现的教材不可能即时呈现出中国城镇化的最新动态,这就需要教员在教学中主动寻找新的信息,不断学习,吸收新知识,激发学员的学习兴趣。而学员则应以教材为点,以现实社会为面,通过本书的学习之后,将课堂由室内延伸到课外,加深对中国经济社会发展的了解。

限于编写人员的知识水平和教学经验,本书的缺点和疏漏之处在所难免。因此,希望使用本书的教员和学员向编写人员提出宝贵意见。本书第一章、第二章、第三章、第五章由楚天骄撰写,第四章由楚天骄、朱远撰写,第六章由接栋正撰写,第七章由李明超、邵莹撰写。

(一) 中国城镇化的历程与现状

所谓城镇化是指农业人口向非农业人口转移和生产、生活方式集约程度的提高^①。中国城镇化是当前世界城镇化的重要组成部分,占世界发展中国家 1/4 总人口的中国城镇化进程将成为 21 世纪世界城镇化的主要力量。1975—2000 年,世界城镇人口总共增长了 13.17 亿人,年平均增长 5268 万人,其中发展中国家城镇人口总共增长 11.64 亿人,年平均增长 4652 万人。而 1978—2003 年中国城镇人口总共增长 3.52 亿人,年平均增长 1405 万人,占同期世界城镇人口年平均增长量的 1/4 左右,占同期发展中国家年平均城镇人口增长量的 1/3 左右。未来时期,中国城镇化的健康发展,将成为解决

^① 周干峙:《探索中国特色的城市化之路》,《国际城市规划》2009 年第 S1 期。

中国一系列重大战略问题的路径,而中国城镇化特殊的世界历史意义,也决定了中国城镇化进程必定是 21 世纪人类发展的主题。

1. 中国城镇化的历程与现状

自 1949 年中华人民共和国成立以来,中国的城镇化可以划分为两个时期三个发展阶段。

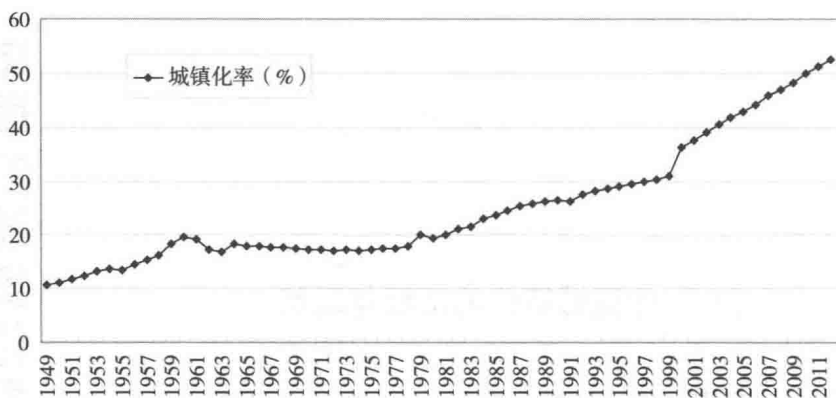


图 1-1 中国城镇化率(1949—2012 年)

①计划经济时期

——强调重工业发展阶段(1952—1965 年)

新中国成立之初,中国实行优先发展重工业的发展战略。在这种发展战略下,许多农村劳动力进入国有企业工作,工业城市,尤其是内陆的工业城市优先得到了发展。在此期间,城市人口增长速度超过了总人口的增长速度,中国的城镇化稳定发展。从 1952 年到 1965 年,城市人口由 7163 万增长到 13045 万,增长率为 82.1%,而同期全国总人口数从 57482 万增至 72538 万,增长率为 26.2%,比城市人口的增长慢得多。城市人口所占比重由 1952 年的 12.5%、1958 年的 16.3%一直提高到 1965 年的 18.0%。

中国从 1953 年开始实行第一个五年计划,大规模的工业建设吸收了大量从农村走出来的农民,工业化带动城镇化,城镇人口有计划地增

长。全国城镇化水平从 1949 年的 10.60% 增长到 1958 年的 16.25%，平均每年增加 0.63 个百分点。在计划经济体制下，农村人口通过招工、招兵和招生等有限的途径有序地向城镇转移，到 1957 年城市人口达到 1 亿，城镇化水平达到 15.4%。

1958 年到 1965 年期间，中国城镇人口数量出现了大起大落的情形。1958 年到 1960 年上半年，由于中国政府实施了试图利用本国充裕的劳动力和蓬勃的群众热情在工业和农业上“跃进”的社会主义建设运动，搞虚幻的经济赶超，在农村大规模招工，3000 万农民进入城市，城镇化水平每年平均提高 1.45 个百分点，成为中国城镇化水平提升最快的年份。1963 年到 1965 年，由于粮食减产，城市口粮无法保证供应，又不得不将新进入城市的 2600 万人下放回农村，城镇化水平每年平均下降 1.0 个百分点，成为中国城镇化水平下降最快的年份。

——“文化大革命”期间（1966—1978 年）

1966—1977 年是中国“文化大革命”的十年动乱时期。在此期间城市的发展出现停滞甚至倒退。在“文化大革命”期间，一方面，为了解决城市中的就业问题，政府组织了 1000 多万城市中的年轻人移居到农村，数百万机关干部和知识分子也被下放到农村，使城镇人口净迁出 500 多万；另一方面，国家又把大量的资金用于内地工业化的发展，将许多军工企业和重工业企业从沿海地区迁往内地，工业建设大分散、小集中，工厂布点按照“靠山、分散、隐蔽”的原则来安排，而对城市建设的投资却微乎其微，导致新建的城市很少。1965—1975 年间，总人口的增长率高于城市人口增长率，城市人口所占比重不变甚至降低，1965 年为 18.0%，1970 年为 17.4%，1975 年为 17.3%，1978 年为 17.9%。

②走向市场经济时期

——改革开放，城镇化提升发展阶段（1978—1996 年）

1978 年起，中国不仅实行了开放政策和“社会主义市场经济”，而且出台了鼓励城镇化的政策。许多县镇升级为市，城市数量迅猛增长，由 1978 年的 191 座增加为 1996 年的 666 座。与此同时，城市人口所占比重由 17.9% 增加到 29.4%，18 年间中国的城镇化率增长了 11.8

个百分点。

——深化改革、扩大开放,城镇化加速发展阶段(1996年以后)

1996年以后,中国的城镇化开始进入高速发展时期。近二十年的改革开放带来经济发展、资金积累和居民收入增长的同时,开发区和新区建设以及国际化大都市建设的热潮也使中国城镇化发展步入新的阶段。在这一时期,经济全球化浪潮提高了中国经济的开放性,中国的经济转型也加快了市场化的前进步伐,市场对城镇化的需求更加强烈。与此同时,政府的一系列制度创新不仅节约了城镇化的交易成本,还在降低风险的同时提高了城镇化的预期收益水平。在政府和市场的共同作用下,中国的城镇化水平步入加速发展阶段。城镇化率从1996年的29.4%提高到2012年的52.6%,增加了23.2个百分点,城镇总人口从3.59亿增加到7.1亿。

2. 中国城镇化现阶段的主要特征

(1)持续30多年的城镇化率高速度递增,为世界城镇化史上罕见

自1978年改革开放以来,中国城市迅速发展,小城镇迅速崛起,在此期间中国城镇化发展速度是同期世界城镇化平均速度的2倍左右。世界各国城镇化的进程各不相同(图1-2),从20%到40%的城镇化率,英国经历了120年,法国经历了100年,德国经历了80年,美国经历了40年,苏联经历了30年,日本经历了30年,而中国仅仅用了22年。目前中国城镇化仍然明显低于世界平均水平和同等工业化国家的水平。

(2)城镇人口的增长除了自然增长以外,主要来源于农村人口向城镇的转移,“候鸟型”流动人口与“定居型”流动人口将长期并存

改革开放以后,随着中国户籍管理制度的松动,大量农村劳动力涌入城市和沿海发达地区。这些农村劳动力的流动具有数量大、范围广、影响深刻的特点,是中国历史上最大规模的人口流动。农民工流动自1984年兴起,20世纪80年代末外出农民工只有3000万人,几经曲折,到2012年外出农民工已达到2.26亿人。由于城镇,特别是大城市的生活居住“门槛”过高、农民又拥有耕地的使用权和宅基地与自留地等