

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第3辑

中国新型城镇化之路

尹 俊/著

以江苏省宿迁市为例



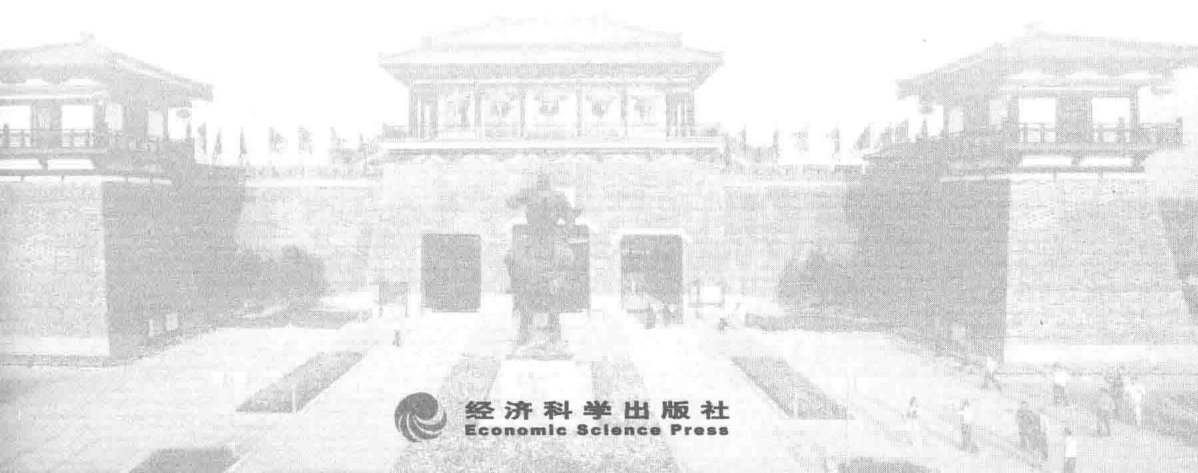
经济科学出版社
Economic Science Press

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第3辑

北大光华县域经济与地方金融研究中心研究成果得到印度尼西亚哈利达集团公司
(Indonesian Harita Group) 的资助

中国新型城镇化之路 以江苏省宿迁市为例

尹 俊/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新型城镇化之路：以江苏省宿迁市为例 / 尹俊著.
—北京：经济科学出版社，2016.4
(北大光华县域经济与地方金融研究丛书. 第3辑)
ISBN 978-7-5141-6757-3

I. ①中… II. ①尹… III. ①城市化-研究-宿迁市
IV. ①F299.275.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 061217 号

责任编辑：赵 蕾
责任校对：王肖楠 刘 昕
责任印制：李 鹏

中国新型城镇化之路

——以江苏省宿迁市为例

尹 俊 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxchs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 7.5 印张 130000 字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6757-3 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

北大光华县域经济与地方金融研究丛书编委会

主 编：厉以宁 朱善利 雷 明

编 委：（以汉语拼音为序）

蔡国华 蔡洪滨 陈玉宇 龚六堂

吕 斌 于鸿君 周黎安

编委会秘书：鲁 宁



作者简介



尹俊，男，1986年10月出生，江苏泰州人，北京大学光华管理学院企业管理专业博士，应用经济学博士后、讲师，师从厉以宁教授。曾任哈佛大学肯尼迪政府学院访问学者、北京市昌平区回龙观镇党委书记助理等职；现就职于国家开发银行总行规划局。曾获中国博士后科学基金面上资助一等奖、北京大学桐山教师基金、北京大学笹川良一优秀青年奖学基金等奖项。著有《经济低碳化》（2014），并在《人民论坛》、《经济科学》、《心理学报》等期刊发表论文多篇。

主要研究领域：新型城镇化、经济低碳化、开发性金融、组织行为与人力资源管理、企业国际化等。

总序

自 1978 年实行改革开放政策以来，中国经济以年均 9% 以上的增长率增长。经过 30 多年的高速增长，中国经济总量已经由 1978 年的世界排名第 15 位，上升到目前世界排名第 2 位；人均 GDP 由 1978 年的不到 150 美元，上升到 2010 年的 4000 美元以上。这种增长速度在世界经济增长史上是罕见的。但是，在经济高速增长的同时也存在一些亟待解决的问题。其中，城乡发展不平衡是最突出的问题之一。

1978 年改革开放之始，我国城镇居民人均可支配收入是 343 元，农村居民人均纯收入是 134 元，二者的比值是 2.56；到 2010 年，城镇居民人均可支配收入是 19109 元，农村居民人均纯收入是 5919 元，二者的比值是 3.23。经济增长了，但是城乡居民的收入差距在扩大。如果考虑到城乡居民在社会保障、基础设施等方面的差别，城乡之间的差距更大。我国的城乡差距的扩大不仅损害社会公平，也会影响经济效率。农民的贫穷和农村的落后以及社会保障制度不完善使得经济增长不得不依赖于投资和出口拉动，这种增长方式是难以持续的。要实现经济增长方式的转变，就必须解决城乡发展不平衡问题。发展县域经济和地方金融是解决城乡发展不平衡问题的关键。县域内有工亦有农，有城亦有乡，可以做到工农并举，城乡统筹。

发展县域经济要解决的迫切问题是改革城乡分治的两类户籍、土地流转滞后等体制性问题，实现生产要素的有效配置。由于社会保障制度改革的滞后，短期内劳动力在全国范围内向大城市自由流动并不现实，但在县域内劳动力自由流动是可以实现的。只要县域内做好工业、农业、服务业等产业的布局，做好城镇和乡村的合理规划，让劳动力在城乡之间自由流动，使土地能够顺利流转，就可以实现工业化与城镇化的同步发展，促进土地的规模经营，有效增加农民收入，缩小城乡差距。

发展地方金融的迫切任务是金融体制的改革和农村金融的发展。农村金融问题一直备受关注，特别是2003年以来启动了以农村信用社改革为标志的新一轮农村金融体系改革和创新，取得了很大的进展。比如推动农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构的市场化改革和涉农信贷发展；加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度，拓展农业发展银行支农领域和国家开发银行对小微企业信贷的扶持领域；加快培育村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社，有序发展贷款担保组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织；推进农村金融产品和金融服务方式的有序创新，满足农户和农村中小企业的实际需求；促进农村支付体系和信用体系的建设，逐步健全农村金融基础设施；等等。这些改革和创新的确有效地缓解了农村金融服务不到位、信贷资金供给不足的问题，改善了农村金融服务状况。

但是，在我国城乡二元分割的体制背景下，城乡金融发展的不平衡仍是一个长期的问题，根据我们的调研，目前农村金融主要存在以下几个问题。第一，农村的金融网点收缩了，大银行不到下面设网点，下面主要靠农村信用合作社和邮政储蓄银行。解决农村资金问题仅靠农村信用合作社和邮政储蓄银行是远远不够的。第二，小额贷款公司、村镇银行、资金互助社等新兴小微金融机构的设立条件过于苛刻。比如对村镇银行创建中主发起行资质的限制。一方面，有资质的大中银行不愿意参与被它们认为无利可图的市场，甚至将其视为政策性任务；另一方面，对本地区情况熟悉、有承办意愿和相应信贷经验，但资金实力不强的小银行，或者没有资格，或者没有足够的实力开办更多的村镇银行。第三，生产性贷款的重视程度不够。农村金融是帮助生产者、种植户、养殖户发展生产的。只有给生产者贷款来促进生产发展，才能走上创业致富的道路。但现在一些地方的农村贷款仍然以生活贷款为主。农民盖房子、家里有人生病需要钱，要贷款，这当然是必要的；但是对农村繁荣来说，帮助农民发展生产的生产性贷款更为重要。第四，农户的初始资产通常只是农村的承包地、宅基地和宅基地上的房屋，但是这些资产不同于城镇的国有土地以及国有土地上的房屋，没有产权证，并无法抵押，目前只有林权可以抵押。这导致农民很难从正规金融机构得到贷款。即使可以抵押，仍会出现新的问题。银行会担心农民不还钱导致自己成为地主、房主之后怎么办，因为根据目前的法律，这些抵押物是很难处置的。第五，目前普遍实行的联户担保贷款通常是五家人联系在一起互为担保请求贷款，这可以通过连带责任机制来发挥农户在信息甄别和监督方面的信息优势。但是，这种方式也存在问题，

比如一家到期不还贷款，其他几家全都不还，因为，既然有一家不还了，要其他几家替他还，其他几家干脆也不还了，这不利于还款率的提升。

这些农村金融改革、发展过程中的问题都需要在相关的研究中展开深入、细化的分析，并提出系统的、切实可行的对策来解决。比如，为了让农村金融活起来，可以考虑允许农民将承包土地使用权、宅基地使用权和房产权作为抵押物；同时为了使三权抵押行为得以落实，需要根据实际情况，设立农村信用担保中心和农村产权交易中心。农村信用担保中心充任银行和农户之间的中介人。凡农民要从银行获得贷款，要先向农村信用担保中心提出申请，由农村信用担保中心联系当地民政部门对申请者的实际财产状况和诚信状况进行调查核实，经农村信用担保中心核实后再转交银行，农村信用担保中心为申请者向银行作担保。这样，银行就放心了，贷款可以落实了。农村产权交易中心的作用是：解除银行无法处置因到期不还贷款而转入银行手中的土地和房屋的困扰。农村产权交易中心通过网络将到期未还贷款的抵押品（土地和房屋）公布，吸收有意购买的客户前来竞购，于是银行的压力就消失了，贷款人的债务也就可以清偿了。因此，农村金融问题的解决是一个系统性工程，需要政府、金融机构、研究机构等多方协同努力。

北京大学县域经济与地方金融研究中心在印度尼西亚哈利达集团公司（Indonesia Harita Group）的赞助下，组织多个研究团队，深入中国有代表性的地区进行调研，并将调研报告集结成册，在经济科学出版社的支持下编辑出版“北大光华县域经济与地方金融研究丛书”。每本书中主要集中研究一个县域的经济或金融问题。尽管每个县的资源禀赋不同，所选择的发展方式也有差异，但是书中所介绍的一些典型县域的发展经验对于其他地区还是有借鉴意义的。

厉以宁

2011年10月16日

目 录

导论 / 1

- 一、研究内容与方法 / 1
- 二、研究意义 / 6
- 三、研究创新 / 7

第一章 中国城镇化的历史、现状与问题 / 9

第一节 新中国成立以来中国城镇化的历史与现状 / 9

第二节 中国城镇化的问题 / 12

- 一、产业结构方面 / 12
- 二、功能布局方面 / 13
- 三、城乡差距方面 / 13
- 四、生态环境方面 / 14
- 五、城市特色方面 / 15
- 六、文化适应方面 / 16

第二章 经济学视角下的城镇化 / 18

第一节 城镇化的经济学内涵 / 18

- 一、经济城镇化 / 19
- 二、人口城镇化 / 19
- 三、城市建设和生活环境城镇化 / 19
- 四、人民生活水平城镇化 / 20

第二节 城镇化的动力 / 20

第三节 城镇化的经济影响 / 23

- 一、空间结构 / 23
- 二、产业结构 / 24
- 三、功能结构 / 25
- 四、社会人口结构 / 26

第三章 社会学视角下的城镇化 / 28

- 第一节 中国的社会结构与城镇化 / 28
 - 一、中国传统社会结构的“差序格局” / 28
 - 二、城镇化的社会学本质 / 29
 - 三、社会学角度看城镇化原因 / 30
- 第二节 城镇化的社会影响 / 30
 - 一、城镇化的积极社会影响 / 30
 - 二、城镇化导致的社会问题 / 32

第四章 中国城镇化与世界城市化之别 / 36

- 第一节 城镇化与城市化 / 36
- 第二节 世界城市化的历史 / 36
 - 一、城市化的发展历史 / 36
 - 二、城市化的模式 / 37
- 第三节 世界城市化的规律 / 40
- 第四节 中西城镇化的区别 / 44
 - 一、政府调控下的市场主导型 / 45
 - 二、自由放任式城镇化 / 45
 - 三、发展中国家城镇化 / 46
 - 四、中国传统城镇化的特点 / 46
- 第五节 新型城镇化的必要性 / 48
 - 一、破除城乡二元化结构, 促进城乡公共服务均等化 / 48
 - 二、破除城乡二元化的土地产权制度, 实现城乡土地权益平等 / 49
 - 三、以人为本促进农民向市民转变 / 49
 - 四、走多样化的城镇化道路 / 50
 - 五、就地城镇化道路 / 50

第五章 新型城镇化之路 / 53

第一节 “老城区 + 新城区 + 新社区” 结构的新型城镇化思路 / 53

一、老城区城镇化发展思路 / 54

二、新城区城镇化发展思路 / 55

三、新社区发展思路 / 55

第二节 老城区的改造与更新 / 56

一、概述 / 56

二、定位与发展 / 57

三、用地布局与空间环境建设 / 59

第三节 新城区的规划与建设 / 61

一、产业集聚与新城区 / 62

二、新城区建设应注意的问题 / 63

三、新城建设的途径 / 66

第四节 新社区 / 69

一、农村新社区建设途径 / 69

二、农村新社区综合环境建设 / 72

第五节 社区服务管理案例介绍——回龙观地区社区 / 75

一、回龙观社区基本情况 / 75

二、回龙观社区主要特点 / 76

三、回龙观社区服务管理工作介绍 / 76

四、社区服务管理下一步工作建议 / 79

第六章 新型城镇化的宿迁实践 / 82

第一节 宿迁新型城镇化举措 / 82

一、科学定位中心城区，发展特色服务业，集聚人气推动城镇化 / 82

二、大胆创新建设工业新区，增强工业核心竞争力推动城镇化 / 83

三、以人为本建设农村新社区，保证居民安居乐业推动城镇化 / 84

四、宿迁城镇化的三个导向 / 84

第二节 宿迁新型城镇化调查报告 / 85

一、调查者基本情况 / 87

二、本次调查涉及的主要内容 / 88

三、调查结果与分析 / 88

第三节 结论 / 91

一、坚持科学规划，加快小城镇建设 / 91

二、大力建设村民集中居住区 / 92

三、建立健全强有力的组织领导工作推进机制 / 92

四、以制度创新推进新型城镇化建设 / 92

五、政府与市场合力推进城镇化 / 93

附：北京大学光华管理学院《新型城镇化道路》调查问卷 / 94

参考文献 / 100

后记 / 105

导 论

一、研究内容与方法

2011年,中国城镇化率达到51.27%,城镇人口超过了农村人口。城镇化的快速发展,对于“三农”问题的解决、扩大内需、促进经济的平稳发展有着极为重要的意义。然而,由于中国城镇化发展滞后于工业化,东西部城镇布局 and 大小城镇的比例均不协调,未来中小城市将成为主力军,中西部将成为城镇化主战场,因此,在这些地区大力推进城镇化与工业化、农业现代化三者进程与协调发展将是我国经济增长的重要着力点。^①

但现有不少地区的城镇化存在着城市与农村空间结构不合理、功能发挥不足等问题,主要表现在利用土地的低成本“摊大饼式”开发、城市布局重复欠规划、城市承载力和服务功能不足、生态环境建设落后、追求人口城镇化却对基础设施和公共服务社会保障事业欠账残缺、进城农民工无法享受城市待遇等方面,传统的城镇化方式难以持续,中国未来必须走新型城镇化的发展道路。

新型城镇化是以科学和谐、节约集约、生态宜居、与工业化农业现代化互动、城乡待遇一体、城乡统筹发展为主要特征的城镇化。经济学家厉以宁指出,新型城镇结构应包含“老城区”、“工业新区”和“新社区”三方面,新型城镇化是三者互促共进、统筹发展的城镇化。

党的十八大提出要促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。

在2012年的中央经济工作会议中,中央就明确提出了要积极稳妥地推进城镇化,着力提高城镇化质量的要求。2013年,中央高层首次召开城镇化工作会议,并且在会议上提出了推进城镇化的六大着力点:推进农业转

^① 尹俊:《试论新型城镇化的三元结构建设——以江苏省宿迁市为例》,载于《人民论坛》2013年第2期。

移人口市民化；提高城镇建设用地利用效率；建立多元可持续的资金保障机制；优化城镇化布局和形态；提高城镇建设水平；加强对城镇化的管理。

为此，本书立足中国的双重转型国情，以经济学和社会学城镇理论为基础，结合各地城镇化经验，以江苏省宿迁市的城镇化为主要剖析对象，系统回答什么是符合中国国情的城镇化道路，以及如何进行城镇化建设等问题，最终的研究成果旨在从理论和实践两方面论述对“老城区+新城区+新社区”三方面进行统筹规划的新型城镇化之路。

具体而言，本书将围绕以下六个重点问题详细论述。

1. 中国城镇化历史、现状与问题

新中国成立以来，我国城镇化大致可分为四个阶段：短暂健康发展阶段、剧烈波动阶段、逆向城镇化阶段和快速发展阶段，这与我国国情相关。自改革开放后，我国城镇化进入快速发展阶段，至今30余年，取得了巨大的成就，也存在很多问题，可以概括为若干层次的结构不合理。

第一，产业结构不合理。从三次产业的比重角度来看，在城镇化发展层次较高的国家和地区，第三产业的就业人数比重及第三产业产值占国民生产总值比重，已经达到50%以上，而在中国，目前该比重只达到40%。

第二，功能布局不合理。我国城市功能布局不合理主要表现为，一是城市规模等级不协调。二是城市间缺乏合理的分工与协作，产业结构趋同。三是城市间基础设施建设布局的不协调。四是我国城市的集聚功能很强而扩散功能很弱。

第三，城乡差距问题。如土地制度、户籍制度等方面。

第四，生态环境问题。

第五，城市特色不明显。

第六，文化不适应。当下农民成为新市民的经济障碍在减少，但是文化障碍还在扩大，社会极端分化现象还在发展，城乡文化之间的互动、共融、分享机制和局面还没有真正形成。这将是困扰中国城市化进程健康发展的一个难题。

这些问题大体可以归为经济学和社会学问题两类，为此从第二章开始，我们分析在经济学和社会学两个视角下的城镇化内涵，分析这些城镇化问题背后的原因。

2. 经济学视角下的中国城镇化

本部分主要研究城镇化的经济学内涵。城镇化是现代化的方式与路径，也是工业化的空间落实。经济学视角下的城镇化包含两层含义：从供

给角度讲,是指越来越多的农村富余劳动力得到解放后离开农村,向不同规模的城镇集聚,由农业转向工业、服务业等非农产业,提高劳动生产率,使得经济结构上第二、第三产业不断发展;从需求角度讲,城镇化能同时提高城乡两地居民收入,进而扩大内需,促进经济发展。

本部分还将结合实证数据研究中国城镇化与工业化的互动与拉动关系、城镇化与城乡居民收入之间的互动与拉动关系,分析城镇化的经济影响,以此构建本书研究框架的经济学逻辑起点。

3. 社会学视角下的中国城镇化

本部分主要研究城镇化的社会学内涵。社会学视角下的城镇化主要指人的城镇化,是农民的生产方式、交换方式、生活方式发生改变,生活水平提高、生活质量改善,并且整体的科技文化素质增强的过程。但是,城镇化过程中不可避免地要打破原有的社会结构,并出现各种经济、社会问题。传统中国社会的人际关系体系是“由己到家,由家到国,由国到天下,是一条通路”。费孝通教授把这种中国社会结构的特点归纳为“差序格局”。而在我国城镇化过程中,社会结构被打破、农民生活发生变革、失去土地,并出现了能人外迁弱者沉淀等问题。

本部分将主要分析中国的传统社会格局与城镇化后的中国社会格局及面临的若干冲突和社会影响,以此作为本书研究的另一个出发点。

4. 中国城镇化与世界城市化的区别

中国的城镇化与世界城市化的区别,根源在于中国的双重转型,即中国由传统农业社会转向工业社会、由计划经济转向市场经济的双重转型。

在经济学视角下,世界城市化主要是指先进行工业化国家的模式,城市化与工业化同步,城市缺乏科学规划,可能出现城市病的问题。而在中国,经济学视角下,由于双重转型的特殊性,中国的城镇化滞后于工业化,可以依靠合理规划、统筹安排,规避若干西方城市建设的弊病。另外,中国人口众多,中国的城市化势必要以牺牲城市的居住条件与城市居民生活质量为代价。这是第一个区别。

在社会学视角下,世界城市化,城乡居民身份一样,社会保障和待遇一样。而中国是由传统农业社会转向工业社会、由计划经济转向市场经济的双重转型,前者是指农民生产生活方式由小农经济变为工业生产带来的文化、消费、生活方式、社会规范等方面的转变,后者主要包含中国户籍制度限制带来的农民、农民工、市民群体的身份和社会待遇的差别问题。这是第二个区别。

本部分还将深入探讨西方城市化的若干种模式,进而对西方城市化与

中国城镇化的区别加以探讨，并提出了中国进行新型城镇化道路的必要性。

5. 新型城镇化之路

基于以上城镇化的理论和中国城镇化的问题，对比中西方城镇化区别，本部分提出了“老城区+新城区+新社区”三个方面进行统筹规划的新型城镇化道路（在有些研究中又称“就地城镇化”模式）。主要思路包括：第一，老城区工业外迁，发展服务业。服务业附加值高，但城区的空间不够，将工业外迁，可以适当地解决这个问题。同时郊区的土地较为廉价，可以更好地促进工业发展。另外，工业外迁同时也能带走工业生产造成的环境污染，为城市创造更好的生存环境。第二，新城区建立工业新区来实现产业集聚。通过在工业新区设立高新技术开发区及各种试验区、创业园等实现产业集聚。这类开发区、试验园不论是新找空地建立，还是依托城镇来寻求发展，都对促进工业企业形成集群效应、促进企业间信息交流、促进相互分工协作、培育合理竞争、集中治理工业污染等有十分积极的作用。第三，建立“农村新社区”。就地城镇化是新型城镇化的重要创新，即在农村建立与城市社区无差别的“农村新社区”。社区里有农民集中居住区，环境优美，发展低碳循环经济，各项公共服务到位，最关键的是农村居民和城市居民的所有权利是平等的，实现社会保障和城市一体化。就地城镇化的农民既可以外出打工，也可以继续从事农业生产。而对进城的农民要出台权利保障和户籍转换政策，并积极为他们创造培训与就业机会。

本部分还将结合各地的城镇化实践经验，对老城区改造的发展目标、策略、用地布局、空间环境建设；对新城区建设的三种途径；对新社区建设的四种模式进行深入分析，提出详细实施建议，并提出如何通过创新的方式解决中国城镇化中的若干问题，如就业问题、环保问题、社会服务管理问题、公共服务创新问题及城市公共建设经费问题等。

6. 新型城镇化的宿迁实践

江苏省宿迁市是江苏省最年轻的地级市，城镇化水平低、工业基础薄弱、农业生产效率低是发展过程中面临的突出难题，然而宿迁以科学发展观为指导，成功走出了一条“老城区”“新城区”“新社区”结构建设三位一体、互促共进的城镇化道路。

我们还对宿迁城镇化进行了问卷调查，总结了宿迁的城镇化经验，并在最后探讨了经济学里的两种调节方式，即政府调节和市场调节，城镇化需要政府与市场共同主导，从而在建设过程中对城乡的各层次结构进行调

整与建设,推动城镇化科学发展。

本书综合使用宏观经济学、区域经济学、发展经济学、劳动经济学及社会学等相关学科所采用的前沿研究方法。

第一,规范研究方法。本书以城镇化的内涵为分析起点,结合现代西方经济学和社会学的相关理论,采用规范研究方法对研究内容做出清晰界定,构建分析框架,并对相关因素进行定性分析。

第二,实地研究方法。本书通过实地调研,深入研究典型地区城镇化的实施措施。尽管我们有详实的国内外文献和统计资料,但是仅凭这些公开信息还无法全面认识城镇化建设内涵。因此,为了广泛搜集第一手资料,以利于分析城镇化的前因后果,本书将深入地方,以访谈和问卷调查的形式进行实地调研。

第三,案例研究方法。近年来,许多地区纷纷提出加快推进新型城镇化,但其实施政策千差万别,由此可能导致不同的经济效果。为此,本书针对几种主要的新型城镇化模式进行典型案例研究。借助实地访谈所获得的信息和有关媒介公开披露的信息,我们将对这些城市的发展历程进行历史回顾,深入分析特定政策的效果。

本书的理论框架如图0-1所示。

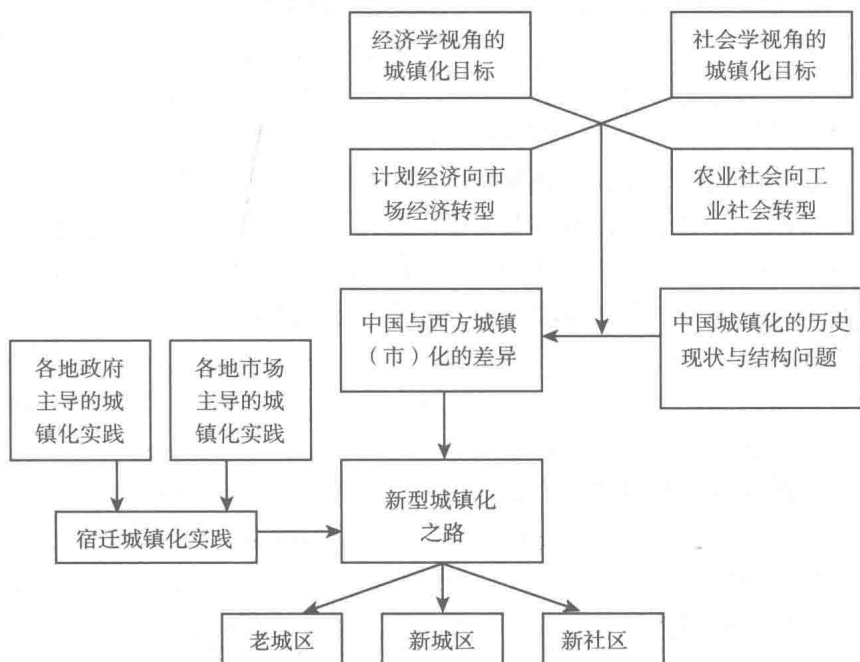


图0-1 理论框架