

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2016

丛书主编·李 伟

城镇化进程中的 几个难点问题及案例研究

高世楫 程会强 等著

Several Difficult Problems
and Case Studies
in the Process of Urbanization



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

城镇化进程中的 几个难点问题及案例研究

高世楫 程会强 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程中的几个难点问题及案例研究/高世楫, 程会强等著.
北京: 中国发展出版社, 2016. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2016 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0525 - 3

I. ①城… II. ①高… ②程… III. ①城市化—建设—研究—
中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 156464 号

书 名: 城镇化进程中的几个难点问题及案例研究

著作责任者: 高世楫 程会强 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0525 - 3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 15

字 数: 180 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2016

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王 微 王一鸣 卢 迈

叶兴庆 包月阳 吕 薇 任兴洲 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程国强

总 序

践行五大发展理念 发挥高端智库作用 努力推动中国经济转型升级

2016年是“十三五”开局之年。“十三五”时期是塑造中国未来的关键五年，到2020年能否实现全面建成小康社会的目标，不仅是发展速度快慢的问题，更是决定中国能否抓住转型发展的历史窗口期，跨越“中等收入陷阱”、顺利实现现代化的问题。

2015年10月，党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》确立了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。2016年3月，十二届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了新时期发展的总体思路，提出了应对国内外严峻挑战的战略性安排。

毋庸讳言，我国经济社会发展确实面临着一些前所未遇的困难和挑战，诸如：劳动年龄人口绝对量下降，老龄化问题日益显现，传统产业和低附加值生产环节的产能严重过剩，粗放式发展产生的生态环境问题逐渐暴露，以创新为驱动力的新增长动力尚未形成，社会对公平正义的诉求日益增强，等等。但与此同时，也应该客观

地看到,我国的发展依然有着巨大的潜力和韧性。城镇化远未完成,欠发达地区与发达地区间存在明显的发展差距。这意味着,在当前和未来相当长的时期内,投资和消费都有很大的增长空间。我国产业体系完备、人力资本丰富、创新能力正在增强,有支撑未来发展的雄厚基础和良好条件。目前经济增长速度呈现的下降态势,只是经济结构转型过程中必然出现的暂时现象,而且这一态势是趋缓的、可控的、可承受的。随着结构调整、经济转型不断取得进展,我国经济将在新的发展平台上实现稳定、持续的中高速增长。

正是基于各种有利因素和不利因素复杂交织、相互影响的大背景,我们认为,中国的现代化已经进入转型发展重要的历史性窗口期,如果不能在窗口期内完成发展的转型,我们就迈不过“中等收入陷阱”这道坎,现代化进程就有可能中断。

中央十分清醒地认识到这一点,并对转型发展进行了周密部署。概言之,未来五年,为了推动经济转型、释放发展潜力,我们将以新的发展理念为统领,依照“十三五”规划描绘的蓝图,通过持续不断地深化改革和扩大开放,建立新的发展方式,形成创新驱动发展、协调平衡发展、人与自然和谐发展、中国经济和世界经济深度融合、全体人民共享发展成果的发展新格局。

推动经济转型升级,形成发展新格局,需要从供给和需求这两侧采取综合措施,在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,转变发展方式,促进经济转型。我国经济发展正处于“三期叠加”的历史性转折阶段,摆在面前的既有周期性、总量性问题,但更突出的是结构性问题。在供给与需求这对主要矛盾体中,当前矛盾的主要方面是在供给侧。比如,在传统的增长动力趋弱的同时,

新的增长动力尚难以支撑中高速增长；产业结构资源密集型特征明显，对生态环境不够友好；要素在空间上的流动还不够顺畅，制约了城乡、区域协调发展；对外经济体制不能完全适应国际贸易投资规则变化的新趋势等。因此，去年以来，中央大力推进供给侧结构性改革，重点落实“三去一降一补”五大任务，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求结构变化的适应性，努力提升经济发展的质量和效益。“十三五”规划亦把供给侧结构性改革作为重大战略和主线，旨在通过转变政府职能、发展混合所有制经济、增强市场的统一性和开放性、健全经济监管体系等，促进资源得到更合理的配置和更高效的利用，提高生产效率，优化供给结构，为形成发展新格局奠定坚实的物质基础。当然，这里要强调的是，注重供给侧结构性改革，并非不要进行需求管理。我们还将采取完善收入分配格局、健全公共服务体制等措施，推动社会实现公平、正义，并为国内需求的增长提供强力支撑，使需求和供给在更高水平上实现良性互动。

当前，国务院发展研究中心正在按照中央的要求和部署，积极推进国家高端智库建设的试点工作，努力打造世界一流的特色新型智库。作为直接为党中央、国务院提供决策咨询服务的高端智库，我们将坚持“唯真求实、守正出新”的价值理念，扎实做好政策研究、政策解读、政策评估、国际交流与合作等四位一体的工作，为促进中国经济转型升级及迈向中高端水平、实现全面建成小康社会的宏伟目标做出应有的贡献。

这套“国务院发展研究中心研究丛书 2016”，集中反映了过去一年我们的主要研究成果，包括 19 种（20 册）著作。其中：《新兴

大国的竞争力升级战略》（上、下册）和《从“数量追赶”到“质量追赶”》是中心的重大研究课题报告；《新形势下完善宏观调控理论与机制研究》《区域协同发展：机制与政策》等9部著作，是中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是中心资深专家学者或青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

“国务院发展研究中心研究丛书”自2010年首次面世至今，已是连续第七年出版。七年来，我们获得了广大读者的认可与厚爱，也受到中央和地方各级领导同志的肯定和鼓励。我们对此表示衷心感谢。同时，真诚欢迎各界读者一如既往地关心、支持、帮助我们，对这套丛书以及我们的工作不吝批评指正，使我们在建设国家高端智库、服务中央决策和工作大局、推动经济发展和社会进步的道路上，走得更稳、更快、更好。

国务院发展研究中心主任、研究员



2016年8月

目 录

总报告

按生态文明建设要求推进新型城镇化建设的思路与对策

- 一、新型城镇化与生态文明建设相辅相成 / 2
- 二、我国新型城镇化进程中亟须破解的资源与环境问题 / 8
- 三、城镇化进程带来资源环境压力的成因分析 / 18
- 四、按生态文明建设要求推进新型城镇化建设的重点领域 / 23
- 五、按生态文明建设要求推进新型城镇化的若干对策 / 29

专题报告一

生活垃圾综合治理利用与新型城镇化建设

- 一、我国城镇化进程中面临的垃圾挑战 / 36
- 二、我国生活垃圾的处理利用情况分析 / 40
- 三、发达国家生活垃圾的分类利用经验 / 49
- 四、生态文明背景下生活垃圾治理建议 / 51

专题报告二

城镇化过程中邻避事件态势、特征及对策

- 一、中国近年来邻避事件的趋势、特征、影响 / 59
- 二、中国邻避事件的原因分析 / 69
- 三、中国应对邻避事件的对策 / 74

专题报告三

我国城市发展天然气分布式能源的思路与对策

- 一、天然气分布式能源是高效低碳的能源利用方式 / 79
- 二、发展天然气分布式能源对于绿色城镇化意义重大 / 86
- 三、我国天然气分布式能源发展面临的突出问题 / 90
- 四、天然气分布式能源的发展潜力巨大 / 96
- 五、发展天然气分布式能源的政策建议与未来展望 / 102

专题报告四

城市生态环境监测网络体系研究

- 一、生态环境监测和生态环境监测网络的基本概念 / 111
- 二、我国生态环境监测网络体系发展面临的新形势 / 115
- 三、我国生态环境监测网络体系的现状及问题 / 137
- 四、生态环境监测网络体系研究的理论框架 / 142
- 五、统筹建立我国生态环境监测网络体系的若干建议 / 163

案例分析一

中新天津生态城的实践与思考

- 一、转变发展方式，构建集约永续的资源利用体系 / 169
- 二、坚持结构调整，构建循环低碳的生态产业体系 / 174
- 三、坚持生态优先，构建安全健康的生态环境体系 / 177
- 四、坚持以人为本，构建宜居友好的人居环境体系 / 179
- 五、坚持先进方向，构建和谐文明的生态文化体系 / 182
- 六、坚持改革创新，构建公平高效的运营保障体系 / 184

案例分析二

吴江新型城镇化与生态文明融合发展经验与启示

- 一、吴江新型城镇化与生态文明融合发展的主要成效 / 190
- 二、吴江新型城镇化与生态文明融合发展的主要做法和经验 / 194
- 三、吴江新型城镇化与生态文明融合发展的主要启示 / 204

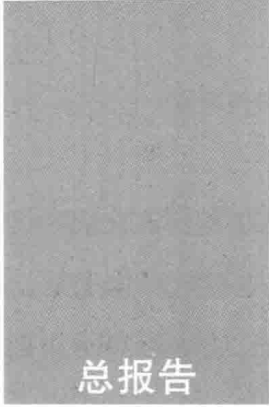
案例分析三

福建三明生态文明建设及综合配套改革研究

一、福建三明生态文明建设的背景和意义 / 208

二、福建三明生态文明建设的模式和目标 / 211

三、以低碳为导向建设福建三明生态新城 / 220



总报告

按生态文明建设要求推进新型城镇化建设的 思路与对策



“十三五”规划对推进新型城镇化做出了明确部署，要求坚持以人的城镇化为核心，以城市群为主体形态，以城市综合承载能力为支撑，以体制机制创新为保障，加快新型城镇化步伐。同时，要求转变城市发展方式，提高城市治理能力，加大“城市病”防治力度，不断提升城市环境质量、居民生活质量和城市竞争力，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的城市。

进入新世纪以来，我国城镇化进程一直保持较高速度。按照常住人口计算的城镇化率，2015 年为 56.1%，2020 年预计达到 60%，也就是每年城镇常住人口将增加 1000 万人左右。城镇化的本质是生产活动和人口分布在地域上的集聚，表现为产业集聚、人口集中、经济结构转变、消费活动增强等，伴随这个过程的是资源大量消耗和污染物集中排放增加。目前我国城镇化进程进入新的历史阶段，所面临的资源环境瓶颈日渐突出，各种“城市病”不断出现，如城市交通拥堵、环境污染严重、各种“邻避”现象发生频繁、“垃圾围城”转移矛盾、部分城市房价畸高、城市发展中出现“能源荒”等问题等。由于现代

化表现为城镇化，城镇化的进程和质量决定了我国现代化的进程和质量。所以，我们必须转变原有城镇化道路，要走新型城镇化道路，这就要求我们在关注经济增长速度的同时，更要注重城市发展质量的全面提升，充分考虑城市的资源环境承载能力，发展有持续经济竞争力的产业，实现城市有序、健康和可持续发展。为此，国家 2014 年颁布了《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，国务院 2016 年提出了《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。2016 年全国人大通过的“十三五”规划，围绕城市规划布局、人口转移、和谐宜居城市建设、住房供应、城乡协调等重大方面，对新时期推进新型城镇化的原则、路径、制度建设、试点、重大工程等做出了规划部署。

从我国实现绿色发展、建设生态文明的战略方向看，建设和谐宜居城市是加快推进生态文明建设的必然要求。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出，要大力推进绿色城镇化，根据资源环境承载能力，构建科学合理的城镇化宏观布局，强化城镇化过程中的节能理念，推进绿色生态城区建设。生态文明建设的目标是实现人民富裕、国家富强、中国美丽，这与新型城镇化建设的目标高度一致。未来的新型城镇化建设要融入生态文明建设理念，实现人与自然、人与城市的和谐发展。

一、新型城镇化与生态文明建设相辅相成

目前，我国正处在城镇化进程加速发展的阶段，同时正处于实现绿色发展、建设生态文明的重要阶段。注重城镇化质量、实现城市可持续发展，这既是我国全面建成小康社会的要求，也是加快推进生态文明建设的重要内容。坚持生态文明理念，将生态文明理念融入城镇

化的进程中，才能使城镇化进程向着健康城镇化、生态城镇化以及可持续城镇化发展。为此，必须坚持绿色发展理念，按照生态文明建设的要求，建立和完善与城镇化相关的制度，构建生态文明理念融入城镇化过程的长效机制。

（一）将生态文明理念融入新型城镇化势在必行

新世纪以来，全球经济社会发展格局已发生重大变化，影响我国经济社会持续发展的不确定因素骤然增加。国内各种生产成本的上升、其他发展中国家在低技术产业领域竞争力的提高，使我国的经济发展以及城镇化面临的挑战也越来越多。首先，不断深入的全球化是一把双刃剑。一方面，自改革开放以来，中国凭借土地和人力低成本、丰富的各类资源成为“世界工厂”，国内生产总值和综合实力不断上升；另一方面，国内土地、劳动力成本等的不断上涨，促使部分劳动密集型产业开始向周边国家和地区迁移；各项资源储量日趋下降导致以资源采掘为主的资源依赖型产业开始衰退，中国已出现了数批“资源枯竭型”城市。其次，随着国内老龄化的加速和人口红利逐步消失，之前的劳动密集型产业优势开始减弱，经济发展要素投入面临不足。新型城镇化亟须摆脱土地、资源和人口的三重依赖，必须走可持续发展的道路。其次，中国未来的城镇化发展面临诸多不确定需求。一方面，长期依赖出口和投资的国内经济贸易正遭遇全球经济动荡的威胁，美国经济复苏缓慢、欧盟局势动荡、日本持续低迷，这些都给未来出口经济和海外投资带来较大不确定性；另一方面，随着经济的发展，人们对于改善生活质量和高端消费的需求越来越大，长期以经济和物质建设为主的中国城镇化模式正面临着从外向型向内向型转变的挑战。因此，新型城镇化务必以改善人民生活质量为基本要义，以

人为本,从而有助于刺激内需,激活本地经济。

城镇化的实质是非农产业向城镇集聚,农村人口向非农产业和城镇转移、农村地域向城镇地域转化,城镇规模不断扩大、城镇生产生活方式和城镇文明不断向农村传播扩散的历史过程。提高城镇化的质量,需要以生态文明理念为指导。生态文明作为一种理念和文明形态,强调建立人与自然和谐共处、良性互动和可持续发展,主张建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约、环境友好型社会。因此,将生态文明融入城镇化过程不仅具有理论上的意义,更具有现实意义,它为城镇化可持续发展提供指导和方法论。

首先,在价值理念上,生态文明要求城镇化过程必须尊重自然、顺应自然和保护自然,努力构建城镇的生态文化、提高城镇居民的生态意识、倡导社会生态道德等生态文明理念的牢固树立。

其次,在社会实践上,生态文明要求城镇化实现资源高效集约节约利用、环境保护、社会和谐。在利用自然的同时又保护自然,形成人类社会可持续的生存和发展方式,要求城镇化从一个区域整体的角度考虑人与自然的平衡,强调大城市、中小城市和小城镇之间的功能协调互补,注重地区各自的主体功能的发挥。同时,要对城镇内部进行合理的功能规划,必须使城镇内部的交换从线性的、单通道的模式变成多循环的、仿生的模式,使大、中、小城市以及城镇之间既有交换的外循环,也有交换的内循环,甚至还有微循环。

最后,在时间维度上,生态文明是一个动态历史过程,城镇化也是一个动态历史过程。因此,将生态文明融入城镇化过程不能只看当前,要看得更加长远。生态文明不断地从低级向高级进步,所以认识生态文明融入城镇化过程必须要有辩证的观点、历史的观点和与时俱

进的观点。要实现这两个历史过程的同步协调发展。生态文明融入城镇化过程也不是一劳永逸的过程，这是一个不断实践、不断认识和不断解决矛盾的过程，而且随着内外环境的变化，出现的矛盾也会变得越来越复杂和多样，这就更加需要用发展的历史观来认识生态文明指导下的城镇化规律和内涵。

（二）城镇是生态文明建设的主阵地

从生态学角度看，城镇化过程意味着自然原始生态系统的减少和人工生态系统的扩张。比起农业社会时期的农村生态系统，现代城市是一个典型的人工生态系统，是一个更需要人类进行科学规划和精细管理的自然、经济、社会复合的复杂生态系统。从生态环境或生态文明建设的角度来看，城镇化对生态文明建设产生着双重影响。

城镇是环境污染和生态破坏集中爆发的空间区域。城镇化对生态环境的破坏主要表现在以下几个方面。一是对大气环境的影响。这包括大气污染和气温变化，城市烧煤供暖、汽车尾气、工业企业、建筑工地等造成的排放，使城市空气污染日益严重，城市中化石能源的燃烧使用导致温室气体排放增加。二是对水环境的影响。这包括水资源短缺、生活废水大量排放、城市水体黑臭恶化、饮用水源污染、城市内涝等水环境问题，城市人工环境干扰了自然界水分循环，从而加重了城市水环境突发事件的产生。三是对自然生态的影响。城市的扩张侵占了有限的土地资源，侵占了更多耕地和动植物栖息地，改变了土地的原有生态面貌，对气候、生物多样性等均产生重要影响。四是固体废物排放的影响。城市生产生活中产生的工业固体废物、医疗废物、生活垃圾等，若未能进行安全处理处置，会形成环境污染，危害到城市的可持续发展。五是来自噪声、电磁和光污染的影响。交通噪声、

工业噪声、建筑施工噪声、社会生活噪声等严重影响着城市居民的身体健康和生活质量。

城镇化是有利于加快推进生态文明建设的过程。西方国家生态城市的成功实践证明,遵循自然规律的城镇化过程,不仅实现了城市持续发展,也实现了人与自然的和谐,促使城市走上了可持续发展道路。简单地讲,由于规模经济和范围经济,城镇化使人类对生态环境的整体影响最小:在现代化支撑人类高消费条件下,城镇化使按照人均水平的土地能源消耗、污染排放、碳排放等都大大低于人类分散居住的水平(详细分析见 Meyer, 2013)。更进一步地讲,城镇化对生态环境的正效应可概括为以下几个方面。一是节能减排效应。城镇化的产业集聚效应以及集中供水供暖设备等,能够避免能源分散利用而带来的低效率、高成本。二是人口集聚效应。城市中人口适度集中,不仅有利于解决劳动力就业问题,也有利于土地集约高效利用,以释放更多耕地和生态保障空间。三是文明教育效应。产业和人口的集聚还利于相互学习,有助于开展环境教育以提高人们的环境意识和环境实践能力。四是污染集中治理效应。城市在污染物、废弃物集中治理方面具有相对优势。废弃物的过于分散不仅会加大治理的成本,也不利于废弃物的有效回收利用。总而言之,无论从生态环境问题最严重的空间区域来看,还是从对生态环境的作用力最大的角度来讲,城镇都是我国着力推进生态文明建设的重要空间场所。

(三) 生态文明建设是推进新型城镇化的重要动力

生态文明建设是新型城镇化的题中应有之义,也是推进新型城镇化的关键所在。着力推进绿色发展、低碳发展、循环发展,集约高效利用资源能源,控制温室气体的排放,提高居民的生态文明意识,是