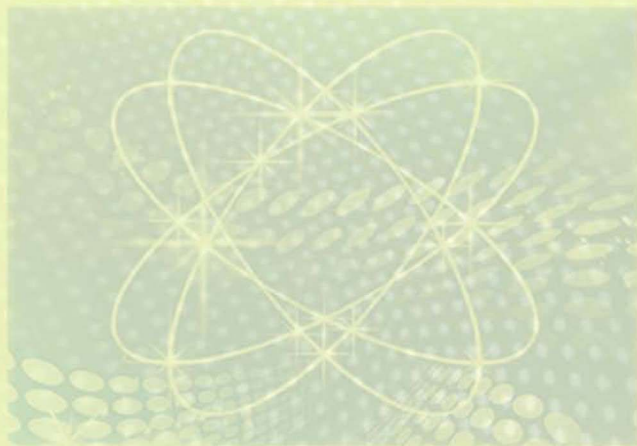


中国新型城镇化发展道路

胡际权 著



重庆出版社

中国新型 城镇化发展道路

胡际权 著

重庆出版集团  重庆出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国新型城镇化发展道路 / 胡际权著. — 重庆: 重庆出版社, 2008.3

ISBN 978-7-5366-9263-3

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第186973号

中国新型城镇化发展道路

ZHONGGUO XINXINGCHENGZHENHUA FAZHAN DAOLU

胡际权 著

出 版 人: 罗小卫

责任编辑: 王晓婷

责任校对: 周玉平

 重庆出版集团 出版
重 庆 出 版 社

重庆长江二路205号 邮政编码: 400016 <http://www.cqph.com>

重庆伟业印刷有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-mail: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-68809452

全国新华书店经销

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 16.5 字数: 237千字

2008年3月第1版 2008年3月第1次印刷

印数: 1-1000册

ISBN 978-7-5366-9263-3

定价: 25.00元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换: 023-68809955 转 8005

版权所有 侵权必究

前 言

中国在推进现代化建设的进程中,围绕实现全面建设小康社会的战略目标,必须破解城乡二元结构矛盾,统筹城乡发展。

改革开放以来,中国的城镇化发展十分迅速,正处在加速发展期。但中国的城镇化水平总体上仍然低下,并滞后于工业化进程。从已走过的城镇发展历程来看,落后的发展理念、粗放的增长方式、体制机制障碍和以政府为主的推进模式,导致城镇化发展的水平和质量不高。诸如,忽视人的全面发展、忽视社会的协调,对土地和其他自然资源的过度消耗、交通拥堵和环境恶化、规划建设缺乏特色、产业支撑力不强、社会保障体系不健全等矛盾和问题日益凸显。

中国必须走一条新型城镇化发展道路。在前人研究成果的基础上,借鉴国外城镇化发展的经验教训,本人对中国传统的城镇化发展道路进行了反思,分析了在全球化、市场化、信息化和生态化的时代背景下,城镇化发展的新趋势和新特点,提出了中国新型城镇化的发展理念,推进机制和推进主体,专题论述了城镇的科学规划和管理、产业支撑、土地利用、和谐社会构建、生态环境协调和农民市民化转化等 6 个重大问题,并对我国新型城镇化的推进提出了政策建议。目的在于探索一条既遵循城镇化发展客观规律、又符合中国国情、有别于传统城镇化发展的新型城镇化发展理念和道路,以提高中国城镇化发展的水平和质量。

本人研究认为:其一,科学的城镇化理念决定城镇化发展的水平和质量。先进的发展观念,合理的发展目标,创新的发展思路,网络化的城镇体系,适宜的推进方式和策略,多元推进主体等,共同构成科学的城镇化理念。其二,城镇化过程的核心是农民市民化的过程。农民市民化,以人的需求为主线,包含着三个层次性的内容,第一层次是身份

上的市民化转变,第二个层次是在经济意义上的市民化转变,第三个层次是在文化、社会意义上的转变。要激发农民追求城镇文明和富裕生活的激情,有计划地对农民素质进行培训,让农民主动适应城镇生活。也就是说,农民市民化转变不但要有强烈的愿望,还要有相应的素质和能力要求。其三,新型城镇化发展的目标体系包含经济集约发展、社会和谐发展、政治文明发展和自然环境有效保护四个方面,设计了20个具体的评价指标。这个目标体系的外延和内涵体现全面协调可持续发展的科学发展观要求,与全面建设小康社会的总体目标相适应。其四,主张东中西部地区实行不同的城镇化发展策略。中国区域差异之大,采取单一的城镇化发展策略是不合时宜的。要根据不同地区不同阶段的经济社会发展水平,选择不同的城镇化发展策略。东部地区城镇化要实行城市集群发展战略。中部地区崛起令人关注,城镇化发展策略要实行城市链战略。西部地区城镇化发展要实行中心城市战略。其五,推崇以市场为主导的城镇化推进机制和模式。以政府为主导推进城镇化往往事与愿违。在新的时期,新型城镇化发展必须以市场机制为主导推进,充分发挥企业、民众的主体作用,由企业和民众理性地作出城镇化选择。当然,政府并非无所作为,而是作为的方式和重点要发生转变,政府的主要职责是制定规划,采取促进政策,构建制度平台。

在推进城镇化过程中要研究的问题很多,实践中需要解决的难题也不少。比如,城镇土地集约利用问题备受关注,在研究中深感城镇土地征用的制度和政策法规还不完善。再比如,在农民市民化进程中,有一部分农民工进城从事“散工”,工作岗位不稳定,也没有固定的住所,游离于城市社区管理之外。一方面这部分农民工的合法权益得不到有效的保障,另一方面这部分农民工也对城镇管理带来新的挑战。对这部分进城务工的农民,采取什么样的管理方式需要进一步研究,既要让他们合法权益得到保障,又要引导他们遵守法规。诸如此类的问题,本人还将在实践中作更多的思考。

胡际权

2007年11月

目 录

前言	001
第 1 章 总 论	001
1.1 问题的提出	001
1.2 研究目标和主要内容	005
1.3 研究思路和方法	006
1.4 相关概念	008
1.5 总体研究框架和可能的创新点	010
第 2 章 城镇化的理论借鉴	012
2.1 发展理论	012
2.2 产业结构演进理论	014
2.3 空间结构理论	017
2.4 城镇区位与布局理论	018
2.5 城镇系统理论	020
2.6 创新理论	023
2.7 社会保障理论	025
第 3 章 城镇化的基本理论概述	028
3.1 城镇化的定义	028
3.2 城镇化的影响因素	031
3.3 城镇体系	035

3.4	城镇化发展轨迹	039
3.5	城镇化的推进	042
第 4 章 世界城镇化的规律分析		048
4.1	国外城镇化发展的历程	048
4.2	主要发达国家和地区的城镇化及其启示	050
4.3	发展中国家的城镇化	056
4.4	国外城镇化的趋势	059
第 5 章 中国城镇化的现实反思		063
5.1	我国城镇化的基本情况	063
5.2	我国城镇化存在的问题	069
5.3	影响我国城镇化发展的因素分析	080
5.4	我国城镇化滞后的不利影响	085
第 6 章 中国新型城镇化的科学内涵		087
6.1	新型城镇化发展的时代背景	087
6.2	新型城镇化的科学涵义和基本原则	090
6.3	新型城镇化的基本特征	092
6.4	新型城镇化发展的动力机制	096
6.5	新型城镇化发展的推动主体	098
第 7 章 中国新型城镇化的目标和思路		102
7.1	新型城镇化的评价体系	102
7.2	我国城镇化水平预测	104
7.3	我国新型城镇化发展的总体思路	110

第 8 章 中国新型城镇化的推进方式与策略	115
8.1 城镇扩张方式	115
8.2 东部城镇化策略——城市集群发展	124
8.3 中部城镇化策略——城市链建设	127
8.4 西部城镇化策略——中心城市带动	129
第 9 章 中国新型城镇化的规划建设与管理	133
9.1 城镇规划	133
9.2 城镇建设	139
9.3 城镇管理	143
9.4 经营城镇	145
第 10 章 中国新型城镇化的产业支撑	151
10.1 城镇化与产业发展	151
10.2 农业现代化与城镇化	155
10.3 新型工业化与城镇化	159
10.4 服务业发展与城镇化	162
10.5 城镇主导产业的选择	165
第 11 章 中国新型城镇化的土地集约利用	174
11.1 城镇土地集约利用的内涵	174
11.2 我国城镇土地利用现状	178
11.3 新型城镇化的土地集约利用	182
11.4 城镇土地集约利用评价	187
第 12 章 中国新型城镇化与和谐社会创建	191
12.1 新型城镇化与社会保障制度创新	191

12.2	新型城镇化与政治文明	200
12.3	新型城镇化与精神文明	205
12.4	新型城镇化与社会稳定	208
第 13 章 中国新型城镇化的生态环境协调		213
13.1	新型城镇化进程中生态协调的必然性	213
13.2	生态环境保护的主要措施	215
第 14 章 农民市民化转变的素质提升		225
14.1	农民市民化的内涵	225
14.2	农民与市民的差别分析	227
14.3	农民市民化的第一阶段——经济上的非农化	228
14.4	农民市民化的第二阶段——市民社会的构建	235
第 15 章 结论与政策建议		238
15.1	基本结论	238
15.2	政策建议	243
参考文献		245

1.1 问题的提出

21世纪将是一个新的城市世纪。现在世界人口的近一半居住在城市,并继续保持快速上升的势头,发展中国家城市人口增长更为迅猛。这个历史性变革不仅在于人们如何生活,而且在于他们生活在哪里^①。作为世界上最大的发展中国家,中国城市化进程及其实施的城市化战略越来越受到国际社会的广泛关注。中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大课题^②。

1.1.1 城镇化是全面建设小康社会的内在要求

现代化是紧随时代变迁的动态概念,是实现从传统农业社会向现代工业社会和现代城市社会转变、从传统城乡二元社会经济结构向现代城乡社会经济一体化结构转变的创新过程。城镇化、工业化、信息化的持续创新,为现代化注入新的内容和源源不竭的动力。城镇化是现代化的重要组成部分和必由之路,更是现代社会文明与进步的主要标志。

中国现代化道路曲折坎坷。1978—2001年中国经济年均增长9.4%,比世界同期经济增长速度高出6.1个百分点。到2004年,我国国内生产总值达到136515亿元,综合经济实力已居世界第六位,人民生活总体上实现了从温饱到小康的巨大跨越。对照国家统计局提出的小

①联合国秘书长安南于2001年6月在纽约“Istanbul+5”人居特别联大上致辞。

②诺贝尔经济奖获得者斯蒂格利茨于2000年7月在世界银行中国代表处发言。

康基本标准16项指标^①,1990年我国小康实现程度为48%,到2000年已跃升到96%,2003年达到99.8%。

然而要看到,我国人均国内生产总值只有1000美元,刚刚进入中等偏下收入国家的行列,经济文化落后的状况还没有根本改变,农村还有近3000万贫困人口温饱问题没有完全解决,城镇有2200万人收入在最低生活保障线以下,地区之间、工农之间、城乡之间以及不同的社会阶层之间的收入差距正在扩大。因此,巩固和提高初步达到的小康水平还有大量的事情要做,实现既定的现代化战略目标更需要长期的艰苦奋斗。党的“十六大”提出了21世纪头20年的奋斗目标,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。大幅度提高城镇化水平,逐步扭转城乡差别、工农差别和地区差别扩大的趋势,逐步实现地区协调发展和共同富裕,是全面建设小康社会的内在要求。

1.1.2 城镇化是解决“三农”问题的根本途径

农业、农村、农民“三农”问题,既是全面建设小康社会的难点,又关系现代化建设全局。“读不懂农民,就读不懂中国”,这是一句意蕴无穷的真言。推进中国现代化建设事业,全面建设小康社会,如不能恰当解决“三农”问题,就会大大迟滞其进程。

解决“三农”问题,必须冲破城乡二元结构矛盾的困扰。中国最基本国情就是城乡二元结构矛盾十分突出。主要表现在五个方面:首先,从人口比重看,农村人口占绝大多数。按照第五次人口普查,2003年中国城镇人口占总人口比重为40.5%,2004为41.8%。按国际常用标准,一个国家要实现现代化,城镇人口占总人口的比重应超过50%。中国不仅大大低于发达国家70%~80%的水平,也低于47%的世界平均水平,还低于不少发展中国家的水平。其次,从就业结构和产值结构看,城乡劳

^①国家统计局:小康基本标准——人均国内生产总值 2500 元(按 1980 年价格和汇率计算相当于 900 美元)、城镇人均可支配收入 2400 元、农民人均纯收入 1200 元、城镇住房人均使用面积 12 平方米、农村钢木结构住房人均使用面积 15 平方米、人均蛋白质日摄入量 75 克、城市每人拥有铺路面积 8 平方米、农村通公路行政村比重 85%、恩格尔系数 50%、成人识字率 85%、人均预期寿命 70 岁、婴儿死亡率 3.1%、教育娱乐支出比重 11%、电视机普及率 100%、森林覆盖率 15%、农村初级卫生保健基本合格县 100%。

动生产率差异大。2002年,我国农村从业人员占社会总从业人员比重为65.5%,而第一产业增加值占经济总量的比重为14.5%。换言之,65.5%的农村劳动力只创造了14.5%的国民财富。与此同时,两大现实问题令人担忧,一是农村劳动力大量过剩闲置,初步估计有1.5亿人,转移任务十分艰巨。二是人地矛盾尖锐,2003年全国人均耕地只有1.5亩,为世界人均水平的45%。第三,从城乡收入水平和消费结构看,差异也很明显。2003年,我国城镇居民人均可支配收入为8472元,农民人均纯收入为2622元,城乡收入比1978年为2.6:1,1995年为2.8:1,2003年为3.2:1。虽然1990—2003年间恩格尔系数有不同程度的下降,城镇居民从54.2%下降到37.1%,农村居民从58.8%下降到45.6%,但二者差距却在扩大,由1990年的4.6个百分点扩大到8.5个百分点。相应地,农村居民在耐用消费品和娱乐消费上明显低于城镇居民,其中农村百户拥有的彩色电视机、电冰箱、洗衣机只相当于城镇拥有量的45%、17%和32%。第四,从政治社会地位看,农村居民不能充分享有公民权利,在教育、就业、社会保障等方面无法和城镇居民平等。即使已进城的农民工及其子女,合法权益也得不到维护,形成继生活困难的城镇居民之后的又一弱势群体。近年来,农村地区社会事业投入严重不足、公用设施建设欠账较多,甚至部分村社的基层政权组织没有办公地点,农村居民政治生活与娱乐生活出现空白,社会文明程度明显滞后于城镇。第五,城乡差距所伴随的是区域经济发展的失衡。我们在大声疾呼东、中、西部发展差距扩大时,应该看到正是东中西部城镇化水平的差距导致了区域经济发展差距。一是经济发展,以人均GDP来衡量,东中西部地区由1980年的1.53:1:0.85扩大到1990年的1.62:1:0.85、2002年的2.08:1:0.79;二是社会发展,三大区域城乡居民人均文教娱乐支出由1985年的1.36:1:0.81扩大到1990年的1.51:1:0.85、2001年的1.56:1:0.87,人均医疗保健支出由1985年的1.05:1:0.84扩大到1990年的1.21:1:0.79、2001年的1.6:1:0.93;三是科技发展,科技人员人均经费支出由1990年的1.84:1:1.21扩大到2001年的2:1:1.23;四是对外开放差距更大,对外贸易依存度由1990年的3.69:1:0.94扩大到2002年的8.25:1:1.12^①。

^①据国家统计局课题组《我国区域发展差距的实证分析》(2004年)。

中国经济社会的发展,必须解决“三农”问题,促进城乡的协调。而“三农”问题的核心在增加农民收入,而富裕农民,必须减少农民;富裕农村,必须发展非农产业;缩小工农差距和地区差距,必须首先缩小城乡差距。因此,大力推进城镇化,统筹城乡协调发展,促进城乡一体化,是解决“三农”问题的根本途径。

1.1.3 城镇化是推进新型工业化的重要载体

在全面建设小康社会宏伟目标的激励下,我国政府提出走新型工业化道路,以此推动现代化进程。工业化发展的过程就是产业结构高级化的过程,是农业向非农产业转移的过程,是劳动密集型产业向资本密集型产业、技术密集型产业不断发展升级的过程,是单个企业向企业群、产业群集聚的过程。城镇化从一开始就是与工业化相伴而生,工业化的发展必须有城镇化为之提供发展的空间,也就是为劳动力、自然资源、资金、技术、企业、产业的集聚提供载体。

加快实施城镇化战略,已成为各级政府的大事。城镇化战略是我国实施“十五”计划、“十一五”规划的重大战略之一,是优化城乡经济结构、促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。中国城镇化浪潮已经涌来,一浪高过一浪!顺应潮流,从理论上研究探索中国城镇化发展的规律及趋势,指导和推动城镇化的伟大实践,促进7.5亿农村人口生产方式和生活方式的根本转变,既是解决我国城乡二元结构矛盾的根本出路,也是时代赋予全面建设小康社会的历史重任,还是加快中国社会转型、提高中华民族文明程度的必然要求。

然而,由于长期以来我国城镇化发展理念落后,发展道路选择上的偏差,导致城镇化发展速度缓慢、质量不高,并严重滞后于工业化,也制约了国家工业化、农业现代化的进程,制约了人的全面发展,制约了可持续发展。因此,树立科学的城镇化理念,选择一条合理的城镇化发展道路值得深入研究。

1.2 研究目标和主要内容

1.2.1 研究范围界定

本书的研究范围界定主要是从时间、空间对研究对象作出轮廓性的界定。

(1)时间范围上,重点研究到2020年中国全面建设小康社会的城镇化发展。为了研究的历史延伸,本书回顾中国20世纪百年城镇化的发展历程,特别是改革开放20多年来的经验教训。

(2)空间范围上,本书研究的对象是中國大陸地区的城镇化问题(不包括台湾省、香港和澳门特区),其中分别就东部、中部和西部地区的城镇化发展进行分析和研究。

(3)研究主题上,城镇化所要研究的问题很多,本书着重研究中国城镇化理念和发展道路的科学性、合理性以及科学合理的城镇化理念和发展道路的支撑条件。

1.2.2 研究目标

本书研究旨在提出与科学发展观、与国家工业化发展相适应的新型城镇化理念和思路,构建符合我国国情的城镇化目标,探索我国新型城镇化的推进方式与策略,规划和论证新型城镇化推进中的支撑体系,以加快我国城镇化进程和提高城镇化的质量,指导我国城镇化的实践。

1.2.3 研究的主要内容

为达到研究的预定目标,本书在界定的研究范围内,将重点研究如下内容:

(1)中国新型城镇化的科学内涵

本书在21世纪全球化、信息化、市场化、生态化的大背景下,对中国新型城镇化发展必须遵循的原则、基本特征、动力机制和推动主体进行研究。

(2) 中国新型城镇化发展的目标体系

以科学发展观为指导,从中国城镇化发展实际出发,提出一套与新型城镇化内涵相一致的新型城镇化目标体系,以衡量发展的水平和质量。

(3) 中国新型城镇化的推进方式和策略

本研究以城镇规模为划分标准,分别就现代化大都市、区域性中心城市、重要的中小城市、现有县城以及中心镇的不同情况提出了不同的扩张和发展方式。同时,分类提出了东、中、西部新型城镇化发展的不同策略。

(4) 研究新型城镇化的核心支撑体系

主要对新型城镇化的科学规划建设和管理、产业支撑、土地集约化利用、和谐社会构建、生态环境协调和农民市民化转变的素质提升等六大具有战略性、现实性的重大问题进行研究。

1.3 研究思路和方法

1.3.1 研究思路

首先,对城镇化的内涵和外延予以界定,对城镇功能作用进行分析。城镇化理论作为经济学科中一个重要的研究领域,与区域经济学、产业经济学、经济地理学等学科以及现代化理论、系统论、创新理论、劳动与社会保障理论有着深厚的渊源关系。这些学科的研究方法和理论成果,也为城镇化研究提供了重要的基础。本研究就是在借鉴这些理论的基础上,构建科学合理的新型城镇化理念和发展道路的理论框架。

其次,在相关理论借鉴基础上,通过对中外城镇化进程的深入研究,进一步探索了城镇化发展的规律;通过总结已有的城镇化实践,获得宝贵的经验教训,为中国新型城镇化理念和发展道路的提出奠定重要的现实基础。

其三,提出新型城镇化的内涵、发展模式、推进方式。在必要的理论借鉴和现实研究的基础上,提出符合中国经济社会发展实际的新型城镇化理念和发展道路。

其四,展开专题论述、分区论述。城镇的科学规划建设和管理、产业支撑、土地利用、和谐社会构建、生态环境协调和农民市民化转变的素质提升,是新型城镇化推进中必须解决的重大问题。这些问题涉及到新型城镇化从“形”到“神”,从经济到社会到自然环境,从社会发展要素到促进社会全面发展的主要内容。

其五,结论和建议。新型城镇化理念和发展道路是新时期中国城镇化发展的必然选择。根据新型城镇化发展道路的要求提出相关的政策建议。

1.3.2 主要研究方法

本书结合经济学理论的最新成果和发展动态,力求站在城镇化发展理论和实践的前沿,研究和探讨中国新型城镇化发展。城镇化问题涉及经济、社会、政治、地理等多学科领域,在研究方法上不局限一种研究方法。本书的研究综合运用了以下四种方法:

(1)系统分析法

系统论既是研究复杂事物内在规律的有效工具,又是考察客观世界变动发展内在机制的科学思想。无论是城镇体系,还是单个城镇,都是一个经济、社会、环境构成的大系统。系统论关于系统构成要素—系统要素关联—系统结构—系统功能—系统演进的分析范式,为城镇化问题的研究提供了科学思路 and 有效手段。在本书的研究中,从国内外城镇体系演进中总结经验教训,从系统环境条件的分析中论证我国东、中、西三大区域新型城镇化的目标。从城镇构成要素及关联中探寻新型城镇化的规律,从城镇体系结构与功能的分析中寻求新型城镇化的发展道路、推进方式、推进策略及支撑体系构建。

(2)比较分析法

这是对同类事物各个侧面、不同事物进行对比,分析其相似点和差异点,从而判断其优劣的一种逻辑方法。本书用比较分析的方法,对发达国家的城镇化历程和发展中国家的城镇化历程进行比较,总结不同类型国家城镇化发展的经验教训;通过对国外及国内不同区域社会经济条件的比较,选择我国及不同类型地区城镇化的合理目标;本书

对新型城镇化不同的推进方式和策略的比较,分析和论证我国城镇化的科学思路与对策;通过对不同类型城镇化功能的对比,研究城镇发展中的相关支持体系,并对我国城镇建设和发展的布局提出设想;通过对城镇化不同发展阶段的比较,探寻城镇化的发展趋势。

(3)演绎分析法

即从一般原理推出特殊情况的分析方法,或者根据某些公理推演出一定的结论。本书从城镇化与社会经济发展相互关系的理论出发,分析研究我国城镇化的目标和任务。根据国内外城镇化的经验教训,对城镇化发展的推进方式及策略、城镇规划建设和管理、产业支撑、土地集约利用、和谐社会构建、生态环境保护、农民的市民化转变等关键问题进行具体研究,提出我国新型城镇化的科学思路与有效对策。

4. 归纳分析法

即在大量调查研究、掌握实际情况的基础上,对客观事物进行深入分析、归纳,并从中总结出一般规律的方法。本书在运用归纳分析的方法对国内外城镇化进程、新的历史时期的新要求进行分析的基础上,确定了新型城镇化的基本原则、科学内涵;在对国内外大量有关区域经济学、产业经济学、经济地理学、社会学、哲学等有关理论和文献进行研读的基础上,从相关理论和文献中归纳推理出本书的观点和结论。

1.4 相关概念

1.4.1 城市

城市是经济、政治、社会、文化的中心,是现代文明和综合国力的集中体现。城市具有历史范畴和空间范畴特征,是人口集中、工商发达、居民以非农业人口为主的地区,具有相对的永久性和高度的组织化特点。

城市按照其辐射半径和影响力,可以分为国际性城市、全国性城市、区域性城市。其中,国际性城市是指在世界的经济、政治、社会以及文化方面起先导作用的城市;全国性的城市是指一个国家的经济、政治、文化中心,在整个国家的发展中具有举足轻重地位的城市,区域性