

云南特色 新型城镇化

之路

YUNNAN TESE

XINXING CHENGZHENHUA ZHI LU

罗应光

著

云南出版集团

云南人民出版社

KEXUE FAZHANGUAN SHIYE XIA

DE YUNNAN TESE CHENGZHENHUA ZHILU

科学发展观视野下的

云南特色

城镇化之路

罗应光◎著

云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南特色新型城镇化之路 / 罗应光著 . -- 昆明 :
云南人民出版社 , 2014.9

ISBN 978-7-222-12273-4

I . ①云… II . ①罗… III . ①城市化—建设—研究—
云南省 IV . ① F299.277.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 216410 号

云南特色新型城镇化之路

罗应光 ◎ 著

出 品 人	刘大伟
责任编辑	陈浩东
	熊 凌
责任校对	苏 娅
封面设计	中文天地
责任印制	马文杰
出 版	云南出版集团 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
地 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	ynrms@sina.com
开 本	787×1092 1/16
印 张	22.5
字 数	350 千
版 次	2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	昆明合骧琳彩印包装有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-222-12273-4
定 价	56.00 元

序

城镇化是 21 世纪中国重大发展战略，是中国现代化的必由之路。诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家斯蒂格利茨断言，21 世纪对世界影响最大的两件事：一是美国高科技产业，二是中国的城市化。纵观人类城镇化历程，由于城镇化理念不同、选择道路不同，大多数国家在城镇化过程中走了不少的弯路，付出了沉重的代价，如何保持理性、克服盲目性，摆脱发展中国家城市化进程中的困扰，需要城镇化理论研究者与实践者的共同智慧和积极探索。

2012 中国城市规划年会在云南昆明召开，我欣喜地看到了云南省住房和城乡建设厅厅长罗应光同志的文稿《云南特色新型城镇化之路》。罗应光同志在云南不同地区、部门担任主要领导，有扎实的理论基础和丰富的实践经验。本书是罗应光同志在科学发展观视野下，对云南城镇化理论与实践的系统总结和思考，对国内外大背景下的云南城镇化道路的深度探索，提出了许多既符合科学发展观要求，又切合我国西部地区实际的战略性、前瞻性的大胆构想，在理论研究和实践指导上都很有价值。

第一，全书以史为鉴，理论视野开阔。作者花了一定的篇幅厘清了城市化历史和理论流派，阐明了中外、特别是国内的主要城市化历史脉络，这对于理论研究者来说是十分必要的。更可贵的是，作者不局限于某个流派理论，而是以自己独特的视野进行

综合分析，既有应用的针对性又不囿于某种理论，避免了理论上的局限性。这对于实证研究者来说，特别是对实践性、指导性强的研究来说非常重要。

第二，全书分析透彻，综合指标明晰。本书以科学发展观为指导，准确地抓住了科学发展观与云南城镇化的结合点，城镇化综合考量指标非常明晰，突出了云南特点。既立足于可持续性、以人为本、环境友好的价值判断和科学发展观视野下城市、城市化的总体要求与发展趋势，又提出了对经济、人文、生态和社会效应等综合考量的判断，综合分析了科学发展观所要求的城镇化道路对经济支撑、空间结构、文化灵魂、社会与环境和谐的要求，符合中国未来城镇化的方向。本书从边疆、民族、山区、贫困的基本省情着眼，从特色突出、优势明显、前景广阔的发展潜力入手，从不充分、不协调、不平衡、不可持续的现状分析，赋予了云南城镇化特色的具体内涵，把科学发展观贯穿于云南具体的城镇化原则和指标中。从中可看到，无论是理论还是实践，既把握了云南的省情又体现了云南的特点，坚持了云南城镇化应有的原则和方向。

第三，全书架构合理，实践指导性强。作者坚持理论与实践相结合，提出了包括城镇化路径、城镇主要建设类型、城镇空间布局、重要战略节点、住有所居和综合配套改革等在内的具体理论框架，对每个重大理论观点进行了具体的理论构建，使理论体系完整、丰富，体现了研究的完整性和系统性，用理论模型比较准确地描述了一幅云南边疆民族地区城镇化局部与整体、现实与远景独具特色的全景图。这对于城镇化实践者来说具有较高的借鉴价值，特别是对城镇建设和管理者来说，可以在城镇建设理念、规划设计、城市社会管理等方面得到有益启迪。

科学推进中国特色城镇化建设，是未来一段时间我国经济社

会发展的重要主题之一。顺利推进城镇化，需要理论研究者的积极探索，更需要全社会的共同参与，才能有效解决城镇化发展和城镇建设中存在的问题。党的十八大报告中提出的许多关于城镇化新论断、新要求，是以科学发展观为指导的中国特色城镇化道路理论内涵的进一步丰富和发展，为中国城镇化研究指明了科学的方向和目标。本书在基本理论思维和观点方法上自觉体现了党的十八大和十八届三中全会精神的内在要求，也反映出罗应光同志在实践和理论的层面对中国特色城镇化进程所进行的不断探索和思考，这是难能可贵的。是为序。

仇保兴

（仇保兴：原住房和城乡建设部副部长、党组成员。现全国政协人口资源环境委员会副主任、经济学博士、工学博士，高级城市规划师）

目 录

导 言	1
第一章 我国城镇化历程与中国特色城镇化道路选择	22
第一节 新中国成立以来的城镇化历程	22
第二节 当前我国城镇化进程中的主要困惑与争论	28
第三节 科学发展主题下中国特色城镇化道路	33
第二章 云南城镇化的历史与现状	42
第一节 云南城镇化历史简述	42
第二节 云南城镇化现状与理论探索	47
第三节 加快云南城镇化发展的机遇	52
第三章 云南特色城镇化路径选择：适合边疆民族生态的多极化布局	57
第一节 科学发展观视野下的云南城镇化新目标	57
第二节 多极化布局与多层次发展	75
第三节 2010 ~ 2030 年云南城镇化建设的总体目标设想	86

第四章 云南城镇建设的主要类型：山地城镇	99
第一节 山地城镇建设的基本理论简述	99
第二节 云南山地城镇建设的问题与对策思路的初步思考	104
第三节 对云南山地城镇建设的方法和技术的探索	110
第五章 云南城镇化建设的核心理念：住有所居重点解决保障性住房	134
第一节 “住有所居”是城镇化建设体现以人为本的重要内容	135
第二节 中国保障性住房建设现状与问题	138
第三节 加快推进我国保障房体系建设的关键问题	144
第四节 云南省保障性住房建设的历程、经验与问题	148
第六章 云南省城镇空间布局：“一区、一带、六群、十廊”	163
第一节 区域城镇空间布局的理论依据	163
第二节 云南城镇空间布局现状	167
第三节 云南城镇空间发展模式选择	171
第四节 云南城镇空间结构的思考	175
第五节 云南未来城镇空间布局	187
第七章 云南城镇化建设的重要支撑：发展特色小城镇	201
第一节 提出特色小镇建设的依据	201
第二节 云南省小城镇建设的现状	207
第三节 未来云南特色小镇建设的思考	213
第四节 特色城镇的特色文化	221
第八章 云南特色小镇建设的案例与经验	234
案例一 旅游型——腾冲县和顺镇	234
案例二 旅游型——丽江古城区束河镇	238
案例三 旅游型——大姚县石羊镇	245

案例四	现代农业型——永仁县宜就镇	248
案例五	工业型——曲靖市麒麟区东山镇	251
案例六	商贸型——禄丰县广通镇	255
案例七	边境口岸型——腾冲猴桥口岸	259
案例八	生态园林型——大理市上关镇	260
第九章	云南传统村落保护和开发	264
第一节	云南传统村落保护发展现状	265
第二节	云南传统村落保护和开发案例	270
第十章	云南新型城镇化须迈过“四道坎”	280
第一节	农业转移人口如何有序市民化	280
第二节	城镇化发展的资金如何保障	288
第三节	产城如何有效融合	301
第四节	城乡一体化如何统筹	309
第十一章	云南城镇化建设的驱动与保障机制：配套综合制度改革 ...	318
第一节	城镇化推进机制的多元特征	318
第二节	市场主导与政府引导互补互动的城镇化驱动模式	324
第三节	综合配套制度的改革与建设——城镇化驱动保障机制 ...	329
主要参考文献		346
后 记		353

导 言

一 研究的背景和意义

城镇化是 21 世纪我国经济社会发展的重大主题之一，大力推进中国特色城镇化是到 2020 年实现全面建成小康社会宏伟目标的重要任务。联合国贸易和发展会议在《2003 年世界经济形势和前景》中指出：“由于中国对货物的强劲需求，正在取代美国和日本，成为推动亚洲区经济增长的火车头。”^① 中国全面复兴已经是可以触摸的现实，而伴随着中国全面复兴进程的，无疑将是人类历史上规模最大的一次城市化浪潮。正如诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家斯蒂格利茨断言，21 世纪对世界影响最大有两件事：一是美国高科技产业，二是中国的城市化。^② 良墉、蒋正华、郑新立等学者，已经把城市化看成了中国现代化的必由之路和 21 世纪中国最大的变化特征。可以说中国城市化的理论与实践问题，将在未来很长的一段时间内成为影响世界发展、影响中华民族实现伟大复兴、实现我国现代化各项目标的重大战略性问题。

城镇化是人类文明进步和经济社会发展的重要历史过程，是近现代以来推动人类社会前进的引擎和文明进步的综合性尺度。纵观人类城镇化历程，由于城镇化理念不同，所选择道路不同，大多数国家在实现城镇化的过程中都走了不少的弯路，付出了沉重的代价，有的到现在还深受“城市病”折磨。纵观各国城市化历程，城镇化核心的问题是走什么路。就世界范围来说，大概存在四种模式：

^① 转引自翁阳：《年终经济回眸之影响篇：成亚洲引擎，前景可期待》，人民网 2003 年 12 月 19 日。

^② 张际达：《城市建设进入民生时代》，《中国建设报》2012 年 3 月 16 日。



曼哈顿中心区的高层建筑群

美国——郊区城市化。随着交通环境改善、远程通信技术发展及着力解决“城市病”，20世纪20年代以来郊区城市化开始出现，进入60年代，美国实行了“示范城市”试验计划，分流大城市人口，充分发展小城镇，目前75%的美国人生活在小城镇。20世纪80年代之后，随着郊区化的进一步发展，整个城市空间结构出现了多中心的特征，巨型城市带悄然形成。

德国——中小城镇为主的高度城市化。德国大中小城市共有580多个，人口在100万以上的只有4个，2万~20万人口的城市占到了76%。与此同时，德国每年还有约20万人从大城市向郊区和小城市流动。这一结果主要得益于政府对南方地区实施的小城市化战略，这一战略的主要措施是把产业重点布局在中小城市和小城镇。

韩国——集中型高速城市化与“新村”运动并行。城市化率从20%提高到40%，英国用了120年，美国用了40年，韩国只用了20年。20世纪60年代以来，韩国奉行“工业为主，大企业为主，大城市为主”的政策，大大促进了人口在大城市的集聚。20世纪70年代后，韩国以农业现代化为核心开展了著名的“新村”运动，助推了城乡一体化。20世纪80年代起，大力开发光州、全州等边缘城市，主动推进多极化的城市模式。

拉丁美洲——人口过度集中的城市化。1950~1980年拉美地区的人口增长了1倍，城市人口却增长了4倍，城市化率从1920年的22%

跃升为 1997 年的 77%，1000 万人口以上的“超级城市”有 5 个，乌拉圭首都蒙得维的亚的人口占全国的 52%。农村人口在短时间内以爆炸式速度流入城市谋生，是导致人口过度集中的主因，同时这种过度集中的城市化模式带来了城市的“贫困”与混乱，城市生活质量极低。当然在归属于同类模式中，各国城市化路径也存在许多差异。关键是，这些模式中哪些值得我们借鉴？哪些需要我们避免？可以说，对世界范围内各种城市化理论和各国城市化道路的研究，是探寻中国特色城镇化道路不可绕开的一个问题。

经过从计划经济时代限制城市化到改革开放后 20 多年的城市化探索，党的十七大正式确立了中国特色城镇化道路，即按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。同时提出，城市化的重点是增强综合承受能力，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。党的十八大更是把推进城镇化作为解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题，提出了“推动城乡发展一体化”的战略目标，进一步丰富和发展了中国特色城镇化道路的内涵。中国特色城镇化道路作为一种战略选择和实践指导思想是毋庸置疑的，但是就中国城镇化的现实来说，还存在着理论和一些具体现实的困惑和问题，需要进行深入的探索和研究。就理论而言有宏观层次的，如中国特色城镇化道路理论构架与具体内涵问题，实现中国传统城市化理论向新型城市化理论的转型问题，城市化进程与社会管理的变革和转型问题等；也有微观层次，如成功的区域城市化的基本目标体系和指标体系的设定，配套制度改革中的土地、户籍、社保及公共服务的公平性问题，城市综合承载能力的测定与增长机制的设计等。实践中则有以下七个方面比较集中、突出的问题：

1. 一些地方“摊大饼”，片面强调“土地城市化”，对人口、居民素质、生活质量的城市化不够重视。
2. 忽视资源配置效率，对土地、能源、水等资源高度消耗。
3. 忽视“三生性”问题，生产、生活、生态不协调，城市工业用地偏多，居住、生活休闲、生态用地偏少。
4. 城乡分割的问题日益突出。

5. 城市缺乏特色，把城市现代化理解为“高楼大厦 + 宽马路 + 大广场 + 立体交叉”，单中心城市的问题愈演愈烈，对现代城市规划、城市文化建设等不重视。

6. 政府主导性太强，导致一些地方违反城市化的本身规律，搞“大跃进”式的造城运动。

7. 把农村作为城市化的对象，大量搞小工业、小城镇，环境代价太高。

总体来看，理论与实践归结起来有这样三个层次的问题：第一，就理论与实践普遍性来说，各种现代城市化理论如何进行比较、厘清、选择。第二，就中国特色城镇化道路来说，如何就具体的理论框架和内涵进行深入的、前瞻性的探索丰富。第三，就具体区域（经济或政治，需视情况）来说，因为时空、自然条件及国家利益限制等因素的差异，城市化的路径应当如何选择。其中第二和第三个问题有着很强的联系，即对区域城市化的研究本身就是对中国特色城镇化道路研究的丰富。

在上述城镇化研究的背景下，选择云南特色城镇化理论和实践作为研究对象，有三个方面的考虑：一是选择区域城市化作为研究对象更切合当前和今后一段时间城市化研究领域的需要。党的十七大确立的中国特色城镇化道路和党的十八大对中国特色城镇化道路理论内涵的发展，需要继续总结以往国际国内城市化理论与实践的经验教训，汲取当前理论界关于城市化理论的先进成果，作为先进理论的源泉，更需要各区域结合实际在理论和实践上开创出具有自己特色、符合实际、可持续发展的城镇化道路，支撑和不断丰富中国特色城镇化道路理论内涵，因为说一千道一万，经过实践检验的才算真理。现在许多东部、中部地区的区域城镇化专业化研究成果已经问世，而十七大以来关于西部边疆民族省级区域的专业化、系统化城镇化研究成果还是空白。二是城镇化一直是云南经济社会发展中的短板，解决制约云南城镇化进程的诸多理论与实践的问题已经迫在眉睫。省委、省政府在规划“十二五”和“桥头堡”建设的同时，把城镇化作为加速云南现代化进程的主要驱动力之一。但云南城镇化的理论研究和实践还存在诸多问题，首先是理论研究和实践水平与省委、省政府的战略要求相距甚远，与国内先进地区还无法顺利对话，更谈不上创新出现代条件下云南特色的城镇化道路。比如说，“一带五群”的城市化战略已经实施多年，

除了滇中城市群的发展成效明显外，其他四群差强人意，问题出在哪里？如何解决？似乎理论研究和实践经验都还没有提供系统的解决办法。况且滇中城市群在快速发展的同时，也存在一些重大的问题急需研究解决，比如玉溪的崛起问题，昆明转型为现代国际性大都市问题，曲靖新型工业化与新型城市建设问题，楚雄市的规划与建设问题等等。在这样的背景和形势下，云南城镇化理论和实践的研究急需实现创新和突破。三是云南城镇化理论与实践的研究还具有特殊的意义。与中西部地区相比，云南城镇化的特色就在于加入了民族、边疆、生态、后发的色彩。民族色彩主要是云南少数民族有 25 个，既有聚居又有散居，各民族的生活方式、文化心理、宗教信仰、自然条件及社会结构都有所不同，必然涉及多样的民族、不同州市县如何选择特色的城镇化道路问题。边疆色彩主要是云南还地处边疆，自古以来交通、语言、战争等历史的或现实的因素阻碍社会分工的发展，阻碍现代经济模式的扩展，从而严重影响着城市的形成，现实中城市化进程还要考量国家安全因素的影响，如何在这些影响下顺利推进城镇化，需要深入研究探索。生态色彩主要是无论从科学发展还是低碳生活的角度，云南都必须在城市化过程中把生态的因素放在首位，如何利用好现有云南生态的优势，在整体城镇化设计中构建好城市生活的内生态，保护发展好城市的外生态，是一个紧迫的问题。后发色彩主要是云南是一个欠发达的地区，城市化率比较低，但作为后起者，显然可以在推进城镇化进程中，通过设计规划更好的城市化目标和指标，从而更好地遵从城市化的规律，避免传统城市化的弊病，提高城市化的成功率，实现城市的可持续发展。现在单个方面的研究已有零星成果，但就云南省特色城镇化道路理论和实践的具体、系统设计来说，研究成果属于空白，急需突破和创新。

综上所述，选择云南特色城镇化理论与实践作为研究对象，其理论和实践上的创新意义是明显的。

二 城市化和城镇化概念辨析

（一）城市

要研究城市化，首先要搞清楚什么是城市。在古汉语中，城和市两个字是分开的，“城”是四周建有墙、沟、池等防卫设施的人类固定居民点；而“市”主要指商品交易的场所。法国地理学家菲利普潘什梅尔曾经认为“城市是一个很难下定义的现实”^①，但中外学者仍然对城市的本质进行了多方面、多层次、多纬度的研究，得出了许多富有创见的结论：社会学家从居民的行为和结构去定义，城市是“占据某一特定地区的人口群体，拥有一套技术设施和机构、行政管理体系，以及自身有别于其他结构的组织形式”^②。经济学家从经济活动和结构去研究，城市“是一个坐落在有限空间地区内的各种经济市场（住房、劳动力、土地、运输等等）相互交织在一起的网状系统”^③。人口学家从人口数量、密度和非农人口比重去探寻，地理学家侧重于城市区域关系和城市形态，哲学家关注城市物态和非物态的统一……马克思在考察资本主义社会的时候，也注意到了城市的发展，他说：“城市本身表明了人口、生产、工具、资本、享乐和需求的集中，而在乡村所看到的却是完全相反的情况，孤立和分散”^{④⑤}。这些五花八门的“城市”定义为我们从不同的层面了解城市提供了指导，在此，本书引用吴良镛先生关于“城市”的定义，即“城市是一种依一定的生产方式和生活方式组合起来的居民点”^⑥。

引申而言，城市是人类社会发展到一定阶段的产物，是人类文明的重要标志。城市是一个非常复杂的体系，既是经济的产物，又是制度的结晶；既有自然的属性，又具社会属性。从形态上看，城市是一种景观或一片经

① 周建秋主编：《城郭九谭》，东方出版社 1999 年版，第 4 页。

② 〔美〕R.E. 帕克等著，宋俊岭等译：《城市社会学》，华夏出版社 1987 年版，第 169~170 页。

③ 〔英〕K.J. 巴顿：《城市经济学》（中译本），上海译文出版社 1984 年版，第 14 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 56 页。

⑤ 列宁：《列宁全集》第 19 卷，人民出版社 1959 年版，第 264 页。

⑥ 吴良镛：城市篇，中国百科网（www.chinabaike.com）。

济空间；从性质和职能上看，城市是第二产业、第三产业活动中心及从事第二、第三产业人口的生活聚居地；从区位上看，城市是沿河流、山麓、海岸或铁路、公路沿线分布的一定区域的中心；^①从文化上看，城市是具有一定高度物质文明、精神文明、制度文明和政治文明的区域空间，是“时代精神精华”的重要载体。

（二）城市化

如果说城市是一种结果，城市化则是一个过程。城市化一词源于英文的 Urbanization，其词头 urban 意为都市的、市镇的；其词尾 ization，表示行为的过程，意为“……化”，“化”就有变化、发展之意，这一词有时也翻译为城镇化。我国有学者认为“城镇化”的翻译更能体现我国现阶段的国情，城镇化是城市化的一个阶段。^②正如对于城市的定义五花八门一样，学界对于城市化概念的界定也一直是众说纷纭，莫衷一是。

从一般意义上讲，人们普遍接受城市化是指农业人口向非农业人口转化并在城市集中的过程这一说法。但不同学科、不同学者对城市化的具体理解有所不同。经济学家通常从经济与城市的关系出发，强调城市化是从乡村经济向城市经济的转化；地理学家强调城乡经济和人文关系的变化，认为城市是地域上各种活动的中枢，城市化是由于社会生产力的发展而引起的农业人口向城镇人口、农村居民点形式向城镇居民点形式转化的全过程；人口学家研究城市化，主要是观察城市人口数量的增加变化情况，城市人口在总人口中比例的提高，城市人口规模的分布变化及其变动等。^③高佩义从城市化的研究层次认为“城市化展开来说，可以包括五个方面的层次：第一层次是乡村不断转化为城市并最终为城市所完全同化，第二层次是乡村本身内部的城市化，第三层次是城市自身的发展，即所谓‘城市的城市化’，第四层次是作为各种不同学科领域研究对象的城市化，如人口城市化、地域城市化、景观城市化、工业城市化等，第五个层次是最抽

^①李丽萍：《城市人居环境》，中国轻工业出版社 2001 年版，第 2~3 页。

^②向春玲等：《城市化进程中的理论与实践》，湖南人民出版社 2008 年版，第 2 页。

^③崔援民：《河北省城市化战略与对策》，河北科学技术出版社 1998 年版，第 2 页。



澳大利亚悉尼的一个角度

象的城市化，即作为城市化整体运动过程的城市化”^①。我国《城市规划基本术语标准》中把城市化定义为人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。

总之，城市化是一个农业人口转化为非农业人口、乡村地域转化为城市地域、农业活动转化为非农业活动的过程。可以认为，它是非农业人口和非农业活动在不同城市环境下地理集中的过程，也是城市价值观念、城市生活方式在乡村的地理扩散过程。^②

（三）城镇化

关于城镇化的概念，有两种明显不同的理解。一种理解认为，城镇化是指农村人口不断向城镇转移，第二、三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加、城镇规模扩大的一种历史过程，它主要表现为随着一个国家或地区社会生产力的发展、科学技术的进步以及产业结构的调整，其农村人口居住地点向城镇的迁移和农村劳动力从事职业向城镇二、三产业的转移。另一种理解是城镇化等同于城市化。1999年，党中央《关于我国经济

^① 高佩义：《中外城市化比较研究（增订版）》，南开大学出版社2004年版，第37页。

^② 王雨村、杨新海：《小城镇总体规划》，东南大学出版社2002年版，第24页。