

21世纪城市发展论丛

江苏省城市发展研究院

市区农村城市化： 理论·实践·案例

冯士超 童国祥 张 锋 等著

中国工商出版社

21世纪城市发展论丛
江苏省城市发展研究院

市区农村城市化： 理论·实践·案例

冯士超 童国祥 张 锋等 著

中国工商出版社

责任编辑 李稳定

封面设计 王云峰

图书在版编目(CIP)数据

市区农村城市化:理论·实践·案例/冯士超等著.

北京:中国工商出版社,2006.6

(21世纪城市发展论丛)

ISBN 7-80215-081-7

I. 市… II. 冯… III. 农村—城市化—研究—中国

IV. F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第057065号

书名/市区农村城市化:理论·实践·案例

著者/冯士超 童国祥 张 锋

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/南京四彩印刷有限公司

开本/850毫米×1168毫米 1/32 印张/8.25 字数/190千字

版本/2006年7月第1版 2006年7月第1次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里23号(100070)

电话/(010)63730074,83670785 电子邮箱/zggsccbs@263.net

出版声明/版权所有,侵权必究

书号/ISBN 7-80215-081-7/F·553

定价/18.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

作者简介



冯士超

1953年10月生，镇江市人民政府副市长。曾任镇江市委宣传部副部长、市委副秘书长、丹徒县人民政府县长、

句容市人民政府市长、京口区区委书记。

1996年组织编写的《世界科技发展史画库》，获全国“五个一”工程奖。2006年1月编著出版了《以巴春秋》。



童国祥

1962年5月生，镇江市京口区区委书记。曾任镇江市场县团委书记、扬中市三跃镇党委书记、扬

中市委宣传部长、京口区区长。在《求是》等刊物上发表多篇理论文章。



张 锋

1942年11月生，江苏省人民政府研究室研究员，江苏省城市发展研究院院长、教授，南京财经大

学南京都市圈发展研究中心主任，《城市评论》主编，江苏省城市经济学会会长，中国城市经济学会、中国生产力学会常务理事。出版主编的专著8部，发表的论文300多篇。

《21 世纪城市发展论丛》编委会

顾 问 王荣炳

主 任 张 锋

副主任 张颢瀚 仇向洋 张鸿雁

编 委 (按姓氏笔画为序)

王文武 田伯平 沈正平 严英龙

周晓虹 徐惠蓉 陆宗伟 裴 平

主 编 张 锋

《21 世纪城市发展论丛》总序

21 世纪是城市世纪,我国正处于工业化与城市化快速发展的新时代。在经济全球化的大背景下,各国、各地区都在探索城市的发展、控制和保护问题。顺应这种大趋势,江苏省城市发展研究院(以下简称省城发院)在新世纪元年的冬月应运而生了。省城发院成立四年多来,积极开展了城市经济、社会发展的研究、咨询活动,主办了“江苏城市发展论坛”。城市论坛现已成为江苏城市发展问题重要决策咨询形式,至 2005 年已举办了六届,首届以城市经营的理论与实践为主题,第二届以人世和城市外贸信用管理为主题,第三届以中国城市化和南京都市圈互动发展为主题,第四届以市区农村城市化为主题,第五届以数字城市与投资环境为主题,第六届以生态城市与循环经济为主题,均发挥了对实际工作的积极推动作用。在第三届论坛上,我院和南京财经大学、安徽省社会科学院联合发起成立了“南京都市圈发展论坛组委会”,并把那次会议作为首届南京都市圈发展论坛,以后每年轮流在南京都市圈 12 市举办一次专题研讨会。2004 年在安徽芜湖市举行了以南京商圈建设和发展为主题的第二届南京都市圈发展论坛。2005 年在镇江市举行了以南京都市圈汽车与装备制造业互动发展为主题的第三届南京都市圈发展论坛。在首届南京都市圈发展论坛上形成并发表了推进南京都市圈互动发展的“南京宣言”,在第三届南京都市圈发展论坛上形成并发表了南京都市圈汽车与装备制造业互动发展的“镇江共识”,都产生了较为积极的影响。在 2005 年 12 月省城

发院与中国社科院城市发展与环境研究中心、中国科学院南京分院、中国环境科学研究院、国家环保总局南京环境科学研究所、江苏省经贸委、省环保厅、省发改委、省建设厅联合举办的“2005 中国生态城市建设高层研讨会暨第六届江苏城市发展论坛”上,通过并发表了“中国生态城市建设南京宣言”,较好反映了参会的国家和省、市,及有关部门领导同志,中科院两位院士和国内有关方面的专家学者及其他代表的意见、意志和智慧,提出了坚持科学发展、促进生态循环、保障生态安全、发展生态产业、整合生态景观、建设生态社会等六项主张,对全国生态城市建设,发挥了有力的推动作用。

江苏省城发院注重发挥专家较多的优势,积极承担省内外城市发展战略和重大课题的研究。2002 年承担了江苏软科学课题《城市可持续发展动力机制与保障机制研究》。2003 年承担了镇江市人民政府委托的《镇江市发展战略研究》、镇江市京口区政府委托的《市区农村城市化对策研究》,以及宜兴市政府委托的《宜兴城市化发展研究》。2004 年承担了省委研究室“江苏重大发展战略招标课题”《江苏沿江城市群建设研究》、省建设厅“江苏城乡建设事业重点研究招标课题”《江苏城市建设中城市文化保护与发展研究》。2005 年承担了沪苏浙三地社科规划办“长江三角洲区域经济社会协调发展联合招标课题”《长江三角洲区域经济社会未来机遇和挑战研究》,以及南京财经大学南京都市圈发展研究中心“南京都市圈汽车与装备制造业互动发展系列研究课题”的《南京都市圈汽车、船舶产业互动发展研究》等。省城发院还与省有关单位合作,2002 年开展了江苏三大都市圈的研讨与宣传活动,走下去与宿迁、扬中、句容等城市政府联办所在市的城市化战略研讨会,拍摄了电视宣传片,出了《江苏经济》增刊——“城市化与江苏三大都市圈”特辑,取

得了较好的宣传推介效果。2003 年与仪征市人民政府联办了“沿江开发与仪征跨越式发展研讨会”,为仪征市在新一轮发展中准确定位、科学规划、有效运作提供了有较高决策咨询价值的意见。从 2004 年开始,每年推出《江苏城市发展问题与前瞻报告》和《江苏可持续发展综合评价报告》两份年度研究报告。此外,研究院还在按中国城市经济学会学科建设委员会的要求,正积极创办综合性的民办城市大学(学院),力求把城市发展研究与城市学科建设结合起来。

江苏省城发院由国务院发展研究中心王梦奎主任,国家建设部黄卫副部长,江苏省政协王荣炳副主席,东南大学建筑研究所所长、中国科学院院士齐康教授担任名誉院长;由马洪、刘国光、周干峙、高尚全、李京文、张卓元、李云峰、周世康、王雪非、黄健、毛伟明、周游、宋林飞担任顾问;由中国城市经济学会常务理事、江苏省城市经济学会会长张锋教授担任院长,由江苏省城市经济学会常务理事、南京再创管理科学研究中心主任、东南大学仇向洋教授担任执行院长,由中国城市经济学会常务理事、江苏省城市经济学会常务副会长张颢瀚教授,江苏省城市经济学会副会长、南京大学城市研究中心主任张鸿雁教授担任副院长。研究院下设办公室、城市评价中心、城市经济规划中心、城建企业家联盟和城市经济、城市战略、城市产业、城市形象、城市外经、城市园区、城市金融、城市投资、城市旅游、城市房地产等十个研究所与江南、江海、淮海、南京四个地区研究院,以及科研部、发展部、管理部、《城市评论》编辑部,并与中国城市经济学会和长江三角洲城市经济协调会联办了《长江三角洲城市年鉴》,已出版发行了 2003 年卷、2004 年卷、2005 年卷。

江苏省城发院由江苏省人民政府研究室主管,受中国城市经济学会指导,为江苏省城市经济学会主办,是经江苏省民政厅

批准成立的民办非企业单位。主要承担城市建设(包括城市数字平台建设)和区域发展研究、咨询、规划、教育(非学历)、国际合作项目等业务,为城市政府及社会服务。

江苏省城发院把“奋进、崛起、可持续”作为发展目标,既致力于加强城市发展研究,促进江苏和我国城市的“奋进、崛起、可持续”,同时力求研究院自身的“奋进、崛起、可持续”。新世纪初期,江苏为率先实现党的十六大确定的全面建成小康社会的宏伟目标,并在全国率先基本实现现代化,有许多城市发展问题需要深入研究。例如要研究怎样走中国特色的城市化道路,这20年的城市化能达到什么程度?城市化进程可能遇到哪些矛盾和问题?以及如何建立有利于农民外出就业的制度和机制,等等。江苏省城市发展研究院组织编写《21世纪城市发展论丛》,就是要反映院内外专家学者及城市研究工作者在新世纪城市发展方面的研究成果,为推动新世纪我国城市发展研究的繁荣和推进我国城市化以及城市现代化的进程做出应有的贡献。

江苏省城市发展研究院院长 张锋

2006年5月

积极推进市区农村城市化(本书代序)

王荣炳

在加快推进我国沿海发达地区农村城市化过程中出现了市区中有农村,城市中有绿色“斑点”的现象,这个绿色“斑点”不是发达国家城市中的绿地,而是我国加速城市化进程中采取特定行政措施而产生的特殊现象,是以建设进度为标志的建成市区中出现的“城中村”及其他市区农村现象。江苏沿江地区是全省经济社会发展的发达区域,区位条件优越,产业基础较好,经济开放度较高,城市竞争力和发展活力较强,科技教育较为发达,人才资源丰富,在全省经济社会发展中具有举足轻重的作用。在加快发展的同时,我们必须坚持党的十六届三中全会上提出的以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,这是党和全国人民在 20 多年的改革开放和现代化建设的实践中,在成功与挫折的磨练中总结出的新的发展思路。“沿江市区农村城市化”问题的提出,就是江苏省学术界与实际工作者在科学发展观思路引导下,针对本省改革开放和现代化建设实际,尤其是城市化发展的现实状况而做出的有针对性的回应。

一、江苏沿江市区农村城市化问题具有过渡性

当前江苏发展到了非常关键的时期,势头非常好,各地各级干部的积极性很高,都在努力贯彻中央提出的以人为本的科学发展观,在这个特定的时期,急需理论工作者和实际工作者共同研究探讨推进江苏沿江市区农村城市化这个特殊问题。但这个

问题不是长期的工作主题,而是江苏城市化进程中一个历史阶段的课题,研究这个课题本身具有过渡性。相关学者、政府官员和具体工作者要相互交流,相互启发,以期碰出思想火花。江苏沿江市区农村城市化问题研究具有过渡性,主要表现:一是我国沿海地区已处于工业化中后期阶段、城市化加速时期,江苏的城市化率已达50%左右,正处在快速发展阶段,但发展到一定程度后这种现象将不会继续产生。二是江苏用的是城市化而不是城镇化理念,较大的城市化规模节约土地更多,小城镇要择优培育重点中心镇。现在江苏仍然处于以快速向中心城市集聚为主导的发展阶段。三是从前年起,我国开始着手解决城乡二元结构问题,最大手笔是扫除农民进城的障碍。四是当前体制处于转型期,解决问题要采取多重措施,行政手段与市场措施并行是必要的。五是在国家宏观调控大背景下推进市区城市化,会遇到许多新问题。过渡性特征决定了解决问题的紧迫性和重要性。要正确处理好历史阶段性问题,不要为今后留下遗憾。

二、关注市区农村城市化共性问题

改革开放以来,一些经济发达地区在工业化和城市化的发展中,城市建设规模快速扩大,城市郊区化、郊区城市化纷纷出现,导致城市用地急剧膨胀,城市周边近郊部分村落及其耕地被纳入城市用地范围,其中大部分耕地的性质由劳动群众集体所有制转化为全民所有制,而在征地过程中返还给乡村的用地和以前的村民住宅用地、自留山、丘等则维持集体所有制性质不变,成为市区中的农村。市区农村根据城市发展总体规划的要求,经更新改造实现城市化,其意义是毋庸置疑的。但由于农村与城市经济管理体制、政策法规等多方面的差异,使市区农村对经济发展的社会文化、物质形态空间、政治和政策建设等都呈现诸多的不适应。比如,容易造成土地资源的浪费,房屋、土地收

益的流失,建设处于无序的状态,政治上成公众参与的盲区等等。实际上,市区农村的城市化存在诸多理论难点和实践难点,在推进市区农村城市化进程中要关注共性问题。

1. 非农问题。“三农”的三个方面都将发生转变,第一是农民变市民,市区农村新市民如何融入城市社会;第二是农村变城市,应有新的功能定位;第三是农业转二三产业,不是简单指新型工业化,都走办工厂道路,不排除在市区搞现代农业示范性小区,还可以搞观光农业、休闲农业、旅游农业。

2. 土地资源合理使用问题。应在城市功能定位下合理使用。

3. 农民向市民转变问题。这不是简单身份的改变。“洗脚”是形象的改变,“洗脑”则是意识形态方面的改变。市区农村城市化问题解决不好,很有可能使兴师动众搞起来的城市化,第一眼看上去像到了欧洲,第二眼细看还是在亚洲,再看第三眼就觉得是非洲了。

4. 改革管理体制与管理方式。要使市区农村的农民融入城市母体,不是简单的将村民委员会改为街道居委会。

三、江苏沿江市区农村城市化进程中值得重视和研究的课题

市区农村城市化不可阻挡,这是经济规律。但我们不能使其进程中的负面效应放大而影响城市母体。要在城市化进程中真正做到以人为本,实现市区农村城市化。当前各地在沿江市区农村城市化进程中要重视和研究所面临的新课题,积极稳妥地推进江苏沿江市区农村城市化。

1. 制定城市详规。这是当务之急。既要修订好城市总体规划,更要出台城市详规。目前城市规划一般是指导性的,必须在搞好功能定位的前提下,科学制定操作性强的市区农村这个趋旺“斑点”的详细发展规划。

2. 解决老城定位与布局不合理问题。这是关于城市功能定

位的重大课题。城市母体空间布局一般不太合理,这是普遍存在的状况,解决这一问题,新划进市区的农村“斑点”可有所作为。

3. 创造良好的人居环境。这是体现城市建设的以人为本的要求。

4. 土地增益的合理分配及其走向。社保公积金农民一般不愿意交,必须在土地增益中切一块作为农民养老金,这已经被证明是合理的。

5. 解决新市民社会保障的新思路。应建立最低社会保障线。

6. 土地等城市资源的市场化运作与投资多元化。

7. 行政管理体制的转型和并轨。

8. 因地制宜,从实际出发,搞好社区管理。

四、对推进沿江市区农村城市化进程的几点意见

“沿江市区农村城市化问题”是江苏经济社会事业发展中出现的新问题,我们要遵循小平同志的教诲,坚持发展为第一要务,用发展的思维与方法解决发展中的难题。我们要加快发展的步伐,不畏艰难,勇于创新,广开思路,认真探索,为江苏城市化战略的成功实施做出自己的努力。

1. 坚持科学发展观,积极稳妥地推进市区农村城市化进程。市区农村的城市化不仅是一个经济发展的问题,也是一个社会发展的问題。社会发展的前提是稳定,因此,各地要因地制宜地创新体制,出台政策,不要奢求“毕其功于一役”与“一蹴而就”。坚持“以人为本,全面、协调、可持续”的科学发展观,要防止在发展模式上单纯以经济增长为唯一指标的思想倾向,强调处理好城市化进程中的各种矛盾,决不能以牺牲群众利益,特别是农民的利益为代价来换取所谓城市化的“政绩”。要加强政策研究,着重研究如何化解市区农村城市化与当前土地政策之间存在的矛盾,如何化解市区农村城市化与以赢利最大化为目的的土地开发商之

间存在的矛盾,如何化解市区农村城市化与现今政府职能存在的矛盾。从理论到实践的不同层面探索实现“城乡一体化”的可操作性路径,积极稳妥地推进市区农村城市化进程。

2. 坚持制度创新,敢于突破市区农村城市化的体制性障碍。市区农村城市化不是简单的耕地非农化、户口非农化的问题。市区农村融入城市,至少要经历4个方面变化:一是土地权属变化。从集体土地到国有土地。二是身份变化。从村民到居民。三是经济体制功能变化。从村办集体经济组织到社区股份合作组织。四是社区管理功能变化。从村委会到居委会。其中身份的改变最为容易,土地权属界定最为复杂,社区管理变化最为漫长,而产权则是核心要素。目前城市化进程中的薄弱环节在于制度建设滞后,制约其他层面的发展建设。这是所谓“城市化滞后”的实质问题。城市化迫切需要加快改革步伐,通过配套的体制改革、政策调整以及机制创新,突破过去限制城市化发展的各种体制性、机制性、政策性障碍。

3. 坚持市场化优先地位,使之成为市区农村城市化内生动力。城市化的内在要求是产业聚集和扩散的统一,其实质就是要求各种生产要素的自由流动。因此,要促进城市的发展和城乡的融合,关键是要建立一个生产要素自由流动的机制。也就是说市场化不仅是城市化的制度前提和保证,也是城市化的内生动力。将城市化手段作为优先选择,以市场化推进城市化,就要求各区域在推动本区域城镇化进程中,必须打破条块垄断和市场分割的局面,取消各种限制生产要素流动的制度性约束,实行国内国外开放,建立公平竞争的市场秩序。只有在不断市场化的基础上,才能加快城市化的发展。

4. 完善农民生活保障制度,从根本上促进市区农村城市化的实现。在当今中国众多的社会利益集团中,农民是弱势群体,

宪法和法律赋予农民的权利常常在经济社会的变革中受到侵害。在工业优先、城市优先的发展战略下,土地增值收益,大部分投向了城市土地开发建设。城市化本质是一个从根本上解决农民问题的制度安排。将失地农民全面融入城市,关键是着力解决已经进入城市的农民就业和养老保障问题。征用农民土地的城市政府有责任在征用农民土地的同时,解决他们的就业和养老保险问题。从政治上来说,解决好这个问题,不仅是城市政府贯彻“三个代表”重要思想的重要步骤,是推进改革、保持稳定的必要举措,也是全面建设小康社会、推进城乡经济社会协调发展应当做好的工作。

5. 统一行政管理体制,保障市区农村城市化各项措施顺利实施。作为市区政府管辖的街道办事处和作为一级政权的乡(镇)人民政府,在原来城市和乡村的界限都明显的地区,都基本上能够适应各自管理目标的要求。但城区农村城乡交错,农居混杂,城乡各自的管理很难区分,既有农民又有城市居民。街道办认为大部分是农民,不能都由他们管;乡政府又认为很多农民已转为居民,不该完全由乡来管理,结果出现行政管理上的盲点。这是现行行政体制急需弥补的一个重要方面。从长远看,城市和乡村不应该有两种行政管理体制。因此,各地要根据城乡一体化进程的实际需要,将已经进入城市的乡镇政府机关改为街道办事处,将行政村改为社区居委会,并对其工作职能进行相应的调整。可以预见,统一的行政管理体制不仅可以得到市区农村新市民的心理认同,而且对保障市区农村城市化的各项措施得以有效地贯彻有着明显的推动作用。

(作者系江苏省政协副主席、
江苏省城市发展研究院名誉院长)

目 录

《21 世纪城市发展论丛》总序	(1)
积极推进市区农村城市化 (本书代序)	(5)
第一章 科学发展观与市区农村城市化道路.....	(1)
第一节 市区农村城市化的内涵和发展意义	(1)
第二节 走科学发展的市区农村城市化道路	(6)
第三节 市区农村城市化的基本路径	(14)
第二章 国内外市区农村城市化的理论与实践 ...	(21)
第一节 市区农村城市化的历史演进	(22)
第二节 我国城市郊区化发展现状	(31)
第三节 国内外城市郊区化发展的总趋势	(39)
第四节 推进郊区城市化和城乡一体化的实践及启示 ...	(47)
第三章 江苏沿江市区农村城市化发展态势	(58)
第一节 江苏沿江市区农村城市化发展现状	(58)
第二节 江苏沿江市区农村城市化发展趋势	(69)
第三节 市区农村城市化的做法和经验	(74)
第四章 镇江市京口区推进“无村区”建设 的实证分析.....	(83)
第一节 “无村区”建设的理论思考	(83)
第二节 “无村区”建设的实践探索	(87)
第五章 我国市区农村城市化的案例研究	(95)
第一节 广东省市区农村城市化的案例	(95)

第二节	江苏省市区农村城市化的案例	(119)
第三节	浙江省市区农村城市化的案例	(143)
第四节	其他省市区农村城市化的案例	(158)
第六章	市区农村城市化的对策研究	(170)
第一节	市区农村城市化的战略思路	(170)
第二节	市区农村城市化的对策措施	(176)
第七章	市区农村城市化的政策研究	(187)
第一节	市区农村城市化的政策分析	(187)
第二节	市区农村城市化的制度创新	(196)
附录一：有关负责人研讨发言与专家建议		(210)
(一)	江苏省建设厅厅长周游发言	(210)
(二)	江苏省国土资源厅副厅长张洪甫发言	(216)
(三)	江苏省民政厅副厅长张新民发言	(222)
(四)	中共镇江市京口区委书记冯士超发言	(229)
(五)	关于推进江苏沿江市区农村城市化的专家建议	(232)
附录二：对课题成果的专家评语		(240)
(一)	江苏省社会科学院研究员沈立人评语	(240)
(二)	江苏省委党校原副校长、教授汪锡奎评语	(241)
(三)	东南大学经管学院院长、教授、博导徐康宁评语	(242)
(四)	江苏省建设厅厅长周游评语	(243)
(五)	江苏省发改委会副主任、高级统计师齐乃昌评语	(244)
后记		(245)