



中国城镇化的速度与质量

Trend and Evaluation of China's Urbanization

王 凯 陈 明 等著

中国建筑工业出版社

013067917

F299.21
118

中国城镇化的速度与质量

王 凯 陈 明 等著



中国建筑工业出版社



北航

C1675557

F299.21

118

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化的速度与质量 / 王凯, 陈明等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-112-15461-6

I. ①中… II. ①王…②陈… III. ①城市化—研究报告—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 108177 号

责任编辑: 石枫华 兰丽婷

责任设计: 董建平

责任校对: 张颖 刘钰

中国城镇化的速度与质量

王凯 陈明 等著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京永铮有限责任公司制版

北京君升印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/16 印张: 19½ 字数: 550 千字

2013 年 9 月第一版 2013 年 9 月第一次印刷

定价: 66.00 元

ISBN 978-7-112-15461-6

(24030)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《中国城镇化的速度与质量》编写组

负责人：

王 凯 中国城市规划设计研究院副院长，教授级高级城市规划师，博士

执行负责人：

陈 明 中国城市规划设计研究院高级规划师，博士

综合研究报告

陈 明 中国城市规划设计研究院高级规划师，博士

专题报告：人居环境指标体系研究

张云峰 中国城市规划设计研究院高级规划师

谢鹏飞 中国城市科学研究会助理研究员，博士

专题报告：城市主要基础设施完备性评价研究

张晓军 住房城乡建设部城乡规划管理中心副处长，高级规划师，博士

专题报告：城市土地利用变化监测与分析研究

杨建宇 中国农业大学副教授，博士

姜 栋 中国土地勘测规划院地籍所所长，研究员

周兰芳 中国土地勘测规划院研究员

张 超 中国农业大学教授，博士

专题报告：城市空间演化分析及情景模拟研究

黄金川 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员，博士

肖 磊 中国科学院地理科学与资源研究所，硕士

张 煜 中国科学院地理科学与资源研究所，助理研究员

黄武强 中国科学院地理科学与资源研究所，硕士

闫 梅 中国科学院地理科学与能源研究所，博士

专题报告：基于遥感的城乡建设用地和重大设施要素识别技术研究

徐 泽 中国城市规划设计研究院旅游所副所长，高级规划师

李新阳 中国城市规划设计研究院规划师

肖莹光 中国城市规划设计研究院规划师

专题报告：中国城镇化研究数据库系统开发研究

黄金川 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员，博士

张 煜 中国科学院地理科学与资源研究所，助理研究员

黄武强 中国科学院地理科学与资源研究所，硕士

序

城镇化是工业革命以来，人类社会发展的必然过程与趋势。近30年来，伴随我国改革开放政策的实施，城镇化有了长足的发展。城镇化率从1978年的不到18%发展到2012年的52.6%，成为世界上城镇化规模最大、速度最快的国家与地区。但是按照世界城镇化发展的一般规律，中国的城镇化还在发展之中，未来二三十年仍将有将近3亿农民要进入城市。因此，中国城镇化已然成为推动中国社会经济发展和转型的重大事件，它的健康与否直接影响国家发展的长久稳定与繁荣，也对世界的和平发展产生重要的影响。

住房和城乡建设部多年来高度重视城镇化的政策制定和科学研究，在国家“十五”、“十一五”期间组织了大量的相关研究。特别在“十一五”期间按照《国家中长期科技发展规划纲要（2006~2020）》的要求，牵头组织了“城镇区域规划与动态监测”这一优先主题。由中国城市规划设计研究院牵头实施的“中国城镇化发展速度与质量的评价和预测研究”是其中的重点课题。该课题集合中科院地理所、中国土地勘测规划院、城乡建设部规划管理中心和中国农业大学等单位专家，发挥城乡规划、经济地理、遥感监测、经济管理、信息技术、GIS等多学科的集成优势，对城镇化速度与质量问题进行了较为系统的研究。特别对2020年、2030年全国城镇化速度、趋势的预测，对我国城镇化质量的分析，城市空间的动态模拟以及城市边界快速提取的技术标准和流程研究，为国家“十二五”规划的制定和行业管理发挥了重要作用，为中国工程院、交通部等国家重大咨询项目发挥了重要的参考作用，也为一些省市的城镇化发展战略提供了技术支撑。

总之，国家城镇化的健康发展既需要一些以人为本的明晰的政策设计，也需要面向未来的有力的科技支撑。特别是在科学技术日新月异发展的今天，更要从绿色、低碳的角度加强研究，使我们的城镇化从工业文明的传统路径走向生态文明的新路上。城镇化的研究来日方长，“中国城镇化发展速度与质量的评价和预测研究”开了个好头，希望他们继续努力。

是为序。

住房和城乡建设部副部长
经济学博士/工学博士

2013年6月5日

前 言

城镇化作为影响我国中长期发展的重大战略性问题，在“十一五”期间首次被纳入国家科技支撑研究计划的支持领域，是我国科技发展进程中具有影响力的重大事件之一。本书是在国家“十一五”科技支撑重点课题“中国城镇化发展速度与质量的评价和预测研究(2006BAJ14B01)”结题成果的基础上，经过修改、完善后正式结集出版的。课题由中国城市规划设计研究院副院长、教授级高级城市规划师王凯担任负责人，中国城市规划设计研究院高级规划师陈明担任执行负责人，中国城市规划设计研究院、中国科学院地理科学与资源研究所、中国土地勘测规划院、住房和城乡建设部城乡规划管理中心、中国农业大学等单位的40多位专家学者参与了课题研究工作。

全书分为综合报告和专题报告两部分内容，综合报告对我国城镇化未来发展的速度和趋势进行了预测，对我国城镇化的质量进行了比较系统的梳理，对研究涉及的主要技术支撑体系进行了阐述，是我国城镇化研究从科学角度第一次比较系统的论述。专题报告则针对课题涉及的重点和难点，进行相对系统的研究。此次经整理出版的专题报告有6个，分别是：人居环境指标体系研究，城市主要基础设施完备性评价研究，城市土地利用变化监测与分析研究，城市空间演化分析及情景模拟研究，基于遥感的城乡建设用地和重大设施要素识别技术研究，以及中国城镇化研究数据库系统开发研究。其中，人居环境指标体系研究、城市主要基础设施完备性评价研究还分别得到了住房和城乡建设部软课题“中国人居环境评价指标体系研究”、“城市可持续发展能力与城市能源及其他基础设施完备性评价”的资助和支持。

课题在研究过程中，得到了住房和城乡建设部建筑节能与科技司陈宜明司长、韩爱兴副司长、陈新处长、姚秋实和张忠伦，城乡规划司张勤副司长、冯忠华副司长、李枫处长和陈景进副处长，城建司赵丽莉，国家发改委地区司彭实铨同志等的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。中国人民大学经济学院冯俊新副教授，西北政法学院经济系徐梅副教授，中国城市规划设计研究院科技处的何冠杰，城乡规划研究室的李浩博士、李新阳、徐辉、赵秋红、周雨杭，水系统规划研究所的王晓燕，住房所的焦怡雪博士，信息中心的石亚男博士，在中国城市规划设计研究院实习的南京大学硕士戴翔和北京师范大学本科生童星亮等许多同志，或为课题的顺利完成贡献了辛勤的劳动，或为课题研究提供了宝贵的资料，在此表示感谢。

此外，住房和城乡建设部原总规划师陈为邦教授、住房和城乡建设部科技委员会程振华教授、中国城市规划学会副理事长兼秘书长石楠教授、住房和城乡建设部建筑节能与科技司郭理桥副司长、中国城市科学研究会顾文选研究员、中国城市规划设计研究院李迅副院长、国土资源部咨询研究中心贾中骥研究员、国务院发展研究中心刘云中研究员、中国科学院地理所方创琳研究员、中国人民大学孙久文教授、中国土地勘测规划院邹晓云研究员、清华大学建筑学院副院长毛其智教授、清华大学吴唯佳教授、中国建筑科学研究院李云贵研究员等在研究过程提出了宝贵意见，在此一并表示感谢。

全书由王凯负责完成最后的审定工作。由于结集和出版较为仓促，书中定存在不足和错误之处，还请广大的同行和读者批评、指正。

“中国城镇化发展速度与质量的评价和预测研究”课题组
2013 年 1 月

目 录

上篇 综合报告

1 课题研究的背景 and 任务	4
1.1 “十一五”以来我国城镇化的新背景	4
1.2 课题的主要研究任务	8
1.3 课题的技术路线	8
2 我国城镇化和城市人口的增速及趋势研究	10
2.1 我国城镇化速度预测研究	10
2.2 我国城镇化的趋势和拐点研究	17
2.3 不同类型城镇人口增长速度研究	25
3 我国城镇建设用地扩张特点研究	36
3.1 我国城市建设用地扩张的一般特点分析	36
3.2 117 个案例城市城市建设用地特点分析	38
3.3 结语	46
4 我国城镇化发展质量评价研究	48
4.1 城镇化质量的研究内涵和研究对象	48
4.2 对城镇化质量评价模型的研究	51
4.3 我国省级尺度的城镇化质量研究	53
4.4 我国城市尺度的城镇化质量研究	55
4.5 城市基础设施运行效率研究	64
4.6 对提高城镇化质量战略措施的研究	68
4.7 结语	70
5 研究的技术支撑体系	71
5.1 异构数据库的元数据标准	71
5.2 不同政策预景的空间动态模拟	78
5.3 城市扩展动态监测遥感分析	81
5.4 城市边界快速提取技术	89
6 提高本领域科研水平的相关建议	92
参考文献	93

下篇 专题报告

7 专题报告：人居环境指标体系研究	98
-------------------------	----

7.1 研究指标体系的意义	98
7.2 人居环境建设的内涵与评价	99
7.3 “中国人居环境奖”(含范例奖)评价指标体系的修订	104
7.4 实施建议	111
附录 A 调查问卷分析报告	113
8 专题报告:城市主要基础设施完备性评价研究	132
8.1 城市主要基础设施评价体系	132
8.2 城市主要基础设施评价体系运行结果及分析报告	144
附录 B 指标计算方法说明	153
附录 C 子系统权重的计算方法	157
9 专题报告:城市土地利用变化监测与分析研究	161
9.1 数据来源及研究区概况	161
9.2 研究区土地利用变化信息提取	163
9.3 城市扩展监测与分析	169
9.4 城市土地利用变化驱动力分析	178
附录 D 城市土地利用动态监测的 RS 分析标准(草稿)	182
10 专题报告:城市空间演化分析及情景模拟研究	195
10.1 城市空间扩展模拟的基本原理	195
10.2 城市空间扩展模拟的模型开发	199
10.3 城市空间扩展模拟系统开发	209
10.4 城市空间扩展模拟案例分析	219
附录 E 由 Matlab 语言编制的 DEA 程序	237
参考文献	239
11 专题报告:基于遥感技术的城乡建设用地和重大设施要素识别技术研究	246
11.1 基于遥感技术的建设用地识别	246
11.2 重大设施要素、水域和道路识别及其监测	249
12 专题报告:中国城镇化研究数据库系统开发研究	259
12.1 城镇化研究数据模型设计	259
12.2 城镇化研究数据库系统设计	271
12.3 城镇化研究数据库系统建设	285
参考文献	300

上篇 综合报告

引言

城镇化是伴随工业化进程的人类社会发展过程和趋势。积极稳妥地推进我国的城镇化，是调整和优化经济结构、转变经济增长方式和解决“三农”问题，实现“小康”目标的必然结果和重要途径。然而，中国在推进城镇化的同时必须面对实现经济增长、社会发展和解决人口众多、资源紧缺、环境脆弱、地区差异大等许多问题和矛盾，呈现出人类社会前所未有的复杂和困难局面，这就决定了中国的城镇化道路必然是独具特色而又是艰苦曲折的。

城镇化的速度和质量问题，是中国特色城镇化道路的重要体现。受长期计划经济和城乡二元分割体制的影响，我国的城镇化长期滞后于工业化的发展，直至改革开放前夕的1978年，我国的城镇化水平也只有17.9%，远低于经济发展水平相似国家的平均水平。改革开放以来，随着农村联产承包责任制广泛推行和城市经济体制的相继改革，我国开始步入了城镇化与工业化协调发展的新时期，至1992年，我国的城镇化水平达到27.5%，城乡经济初步实现协调发展，城乡劳动力对立分割的坚冰逐步消融是这一时期城镇化的典型特点。

自1992年起，随着市场经济体制改革的确立、财政分权体制改革的进一步实施、土地市场的全面建立和中国完成WTO入世谈判，市场化、分权化和全球化以空前的力量席卷了中国大地，即使遭遇类似1997年亚洲金融危机和2008年世界金融危机的严重冲击，中国依旧保持了城镇化的快速推进。截止至2011年年底，我国城镇人口达到6.91亿人，城镇化水平达到51.3%，城镇人口总数比农村人口多3423万人，在城镇化历程中首次超过农村人口，标志着我国正式进入城市型社会，人们的生活方式和经济社会结构已经发生一系列深刻变化。

城镇化质量问题的提出，是典型中国式发展道路及语境下的产物。纵观国际社会发展进程中，既无政府主导作用突出的城镇化战略，也无城镇化质量的评价体系。在城乡要素流通没有阻滞的情况下，城镇化进程只是经济、社会发展带来的人口从乡村到城市的自然的迁移过程，没有特别突出的比较意义。一般而言，一个国家或地区的城镇化水平，与经济、社会、人居环境、人文发展等指标具有较强的相关性，而这些指标所蕴含的福利状况、物质空间建设、城乡关系处理、弱势群体保护等水平，与我们通常语境下的城镇化质量密切相关。由于城镇化是人口由农村向城镇集聚、就业由农业领域向非农领域转移、城市建设用逐步扩张的历史变迁过程，必然会对城乡关系、空间格局、资源环境、传统文化、阶层利益、社会管理以及体制机制带来巨大的冲击。对中国这样一个城镇化、工业化、全球化、市场化等同步展开，历史进程大大压缩的农民大国而言，城镇化引发的矛盾和问题尤其突出。因此，加强对城镇化质量内涵的研究，强化对城镇化质量的引导和调控，完善城镇化推进的体制机制，成为近些年来政府和学术界关注的焦点。

因此，国家在“十一五”科技支撑计划中，设立“中国城镇化发展速度与质量的评价

和预测研究”重点课题，希望对城镇化速度与质量问题进行系统性研究。课题由中国城市规划设计研究院牵头，集合中科院地理所、中国土地勘测规划院、城乡建设部规划管理中心和中国农业大学等单位、专家，发挥城乡规划、经济地理、遥感监测、经济管理、信息技术、GIS等多学科的集成优势，以期通过跨部门、多学科的联合研发和技术示范，为国家城镇化的健康发展提供科学支撑和决策服务。

本书编委会成员名单：“五一十” 1.1

编委会成员名单：“五一十” 1.1.1

“五一十” 1.1.1.1
“五一十” 1.1.1.2
“五一十” 1.1.1.3
“五一十” 1.1.1.4
“五一十” 1.1.1.5
“五一十” 1.1.1.6
“五一十” 1.1.1.7
“五一十” 1.1.1.8
“五一十” 1.1.1.9
“五一十” 1.1.1.10
“五一十” 1.1.1.11
“五一十” 1.1.1.12
“五一十” 1.1.1.13
“五一十” 1.1.1.14
“五一十” 1.1.1.15
“五一十” 1.1.1.16
“五一十” 1.1.1.17
“五一十” 1.1.1.18
“五一十” 1.1.1.19
“五一十” 1.1.1.20
“五一十” 1.1.1.21
“五一十” 1.1.1.22
“五一十” 1.1.1.23
“五一十” 1.1.1.24
“五一十” 1.1.1.25
“五一十” 1.1.1.26
“五一十” 1.1.1.27
“五一十” 1.1.1.28
“五一十” 1.1.1.29
“五一十” 1.1.1.30
“五一十” 1.1.1.31
“五一十” 1.1.1.32
“五一十” 1.1.1.33
“五一十” 1.1.1.34
“五一十” 1.1.1.35
“五一十” 1.1.1.36
“五一十” 1.1.1.37
“五一十” 1.1.1.38
“五一十” 1.1.1.39
“五一十” 1.1.1.40
“五一十” 1.1.1.41
“五一十” 1.1.1.42
“五一十” 1.1.1.43
“五一十” 1.1.1.44
“五一十” 1.1.1.45
“五一十” 1.1.1.46
“五一十” 1.1.1.47
“五一十” 1.1.1.48
“五一十” 1.1.1.49
“五一十” 1.1.1.50
“五一十” 1.1.1.51
“五一十” 1.1.1.52
“五一十” 1.1.1.53
“五一十” 1.1.1.54
“五一十” 1.1.1.55
“五一十” 1.1.1.56
“五一十” 1.1.1.57
“五一十” 1.1.1.58
“五一十” 1.1.1.59
“五一十” 1.1.1.60
“五一十” 1.1.1.61
“五一十” 1.1.1.62
“五一十” 1.1.1.63
“五一十” 1.1.1.64
“五一十” 1.1.1.65
“五一十” 1.1.1.66
“五一十” 1.1.1.67
“五一十” 1.1.1.68
“五一十” 1.1.1.69
“五一十” 1.1.1.70
“五一十” 1.1.1.71
“五一十” 1.1.1.72
“五一十” 1.1.1.73
“五一十” 1.1.1.74
“五一十” 1.1.1.75
“五一十” 1.1.1.76
“五一十” 1.1.1.77
“五一十” 1.1.1.78
“五一十” 1.1.1.79
“五一十” 1.1.1.80
“五一十” 1.1.1.81
“五一十” 1.1.1.82
“五一十” 1.1.1.83
“五一十” 1.1.1.84
“五一十” 1.1.1.85
“五一十” 1.1.1.86
“五一十” 1.1.1.87
“五一十” 1.1.1.88
“五一十” 1.1.1.89
“五一十” 1.1.1.90
“五一十” 1.1.1.91
“五一十” 1.1.1.92
“五一十” 1.1.1.93
“五一十” 1.1.1.94
“五一十” 1.1.1.95
“五一十” 1.1.1.96
“五一十” 1.1.1.97
“五一十” 1.1.1.98
“五一十” 1.1.1.99
“五一十” 1.1.1.100

1 课题研究的背景和任务

1.1 “十一五”以来我国城镇化的新背景

1.1.1 中央高度关注城镇化问题

“十一五”以来，中央对城镇化问题持续高度关注，如在国家“十一五”规划（2006～2010）纲要中，专辟“促进城镇化健康发展”一章，提出要“坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力……积极稳妥推进城镇化，逐步改变城乡二元结构”。在2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出，中央提出要“坚持工业反哺农业、城市支持农村，扎实推进社会主义新农村建设，促进城乡协调发展，调整优化农村经济结构，积极稳妥地推进城镇化，发展壮大县域经济”等。在2007年党的“十七大”报告中，指出“推动区域协调发展，优化国土开发格局。继续实施区域发展总体战略，推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，支持东部地区率先发展……走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展”。

2008年年底爆发国际金融危机以来，中央对城镇化的战略认识达到了新的高度，特别是把“积极稳妥推进城镇化，提升城镇发展质量和水平”看作是“加大经济结构调整力度，提高经济发展质量和效益”的重要举措。同时，迅速出台江苏沿海、辽宁沿海、海峡西岸、关中-天水等一批区域规划和政策性文件，希望通过城镇化的快速发展推动国家内需的增长。

在国家“十二五”规划纲要中，提出要“积极稳妥推进城镇化，优化城市化布局和形态，加强城镇化管理，不断提升城镇化的质量和水平。要稳步推进农业转移人口转为城镇居民，把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。……要坚持因地制宜、分步推进，把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。特大城市要合理控制人口规模，大中城市要加强和改进人口管理，继续发挥吸纳外来人口的重要作用，中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件。鼓励各地探索相关政策和办法，合理确定农业转移人口转为城镇居民的规模。要坚持以人为本、节地节能、生态环保、安全实用、突出特色、保护文化和自然遗产的原则，科学编制城市规划，健全城镇建设标准，强化规划约束力。合理确定城市开发边界，规范新城新区建设，提高建成区人口密度，调整优化建设用地结构，防止特大城市面积过度扩张。预防和治理‘城市病’”。

此外，“十二五”规划还提出要提高城镇综合承载能力，统筹地上地下市政公用设施建设，全面提升交通、通信、供电、供热、供气、供水排水、污水垃圾处理等基础设施水平，增强消防等防灾能力。要扩大城市绿化面积和公共活动空间，加快面向大众的城镇公共文化、体育设施建设。要推进“城中村”和城乡结合部改造，加强城市综合管理，推动数字城市建设，提高信息化和精细化管理服务水平。要注重文化遗产与保护，改善城市人文环境，

等等。

可见，城镇化战略是中央近年来持续关注的焦点问题，充分体现了其在国家进入历史发展新阶段后的战略性地位。

1.1.2 城镇化进程高速持续推进

自 2005 年我国城镇化率达到 43% 以来，近几年城镇化进程依然持续高速增长。2006 年我国城镇化率达到 43.9%，2007 年达到 44.9%，2008 年达到 45.7%，2009 年达到 46.6%。根据第六次人口普查的最新数据，2010 年我国城镇化水平达到了 49.7%，2011 年达到 51.3%，6 年间城镇化水平提高了 8.3 个百分点。截至 2010 年年底，我国农民工总规模达到 2.42 亿人，每年平均有超过 1000 万人的农民进入城市工作和生活，中国城镇化的规模在人类发展史上前所未有。

1.1.3 城镇化发展中各类冲突加剧

1. 在快速的城镇化进程中，始终伴随着高强度的工业化进程

2008 年，我国在全球一次性能源消费市场中所占比重达到 17.7%，仅次于美国。中国以占全球钢材消费量的 46.4%、水泥消费量的 54.1%，只创造出全球 GDP 的 7.23%。与发达国家相比，我国单位 GDP 的废水排放量要高出 4 倍，单位工业产值的固体废弃物要高出 10 倍以上，给原本就很脆弱的生态环境带来很大压力。2010 年，我国二氧化碳排放量高达 68 亿吨（潘家华等，2011），高居世界第一。在全球气候问题日益政治化的背景下，我国未来发展面临着越来越大的国际压力。尤其需要高度关注的是，我国 45 种主要矿产资源只有 11 种能依靠国内保障供应；到 2020 年，这一数字将减少到 9 种；到 2030 年，将只有 2~3 种。特别是石油、铁、锰、铅、钾盐等大宗矿产，后备储量已严重不足，无法满足经济社会发展需要，供需缺口将持续加大（李善同等，2011），严重影响国家的经济战略安全。

2. 在快速的城镇化进程中，“城市病”不断加剧

人口向大城市及其连绵区集聚的态势愈益显著。2010 年，六大城市连绵区人口总量达到 3.2 亿人，占全国总人口的比重达到 23.9%，比 2006 年提高了 2.7 个百分点（图 1-1）。与 2006 年相比，2010 年珠三角、京津唐和长三角三大城市连绵区的人口在 4 年间分别增长了 20.9%、14.7% 和 12.8%，辽中南、海峡西岸和山东半岛三大城市连绵区的人口在 4 年间也分别增长了 7.7%、6.9% 和 3.1%。特别是连绵区内的核心城市，人口规模的增长更是惊人。从 2006 年到 2010 年，北京人口由 1581 万人增长到 1961 万人，天津由 1075 万人增长到 1294 万人，4 年分别增长了 24% 和 20.4%，远超京津唐的平均增长水平。广州由 975 万人增长到 1270 万人，增长了 30%，深圳由 847 万人增长到 1036 万人，增长了 22.3%，远超珠三角的平均增幅。苏州由 810 万人增长到 1047 万人，增长了 29.3%，上海人口由 1815 万增长到 2302 万人，增长了 26.8%，远超过长三角平均增幅。杭州由 773 万人增长到 870 万人，4 年增长了 12.5%，宁波由 671.6 万人增长到 760.6 万人，4 年增长了 13.3%，南京也由 719 万人增加到 801 万人，增长了 11.4%，也基本达到了长三角的平均增幅。

基础设施和公共服务压力凸显。大城市人口规模的持续增长，给地方政府的基础设施、交通、医疗、教育等公共服务带来很大压力，交通拥堵、保障性住房短缺、贫富差距显著加剧、环境质量下降。北京 2010 年北京机动车已经突破 500 万辆，上班出行平均时间近一

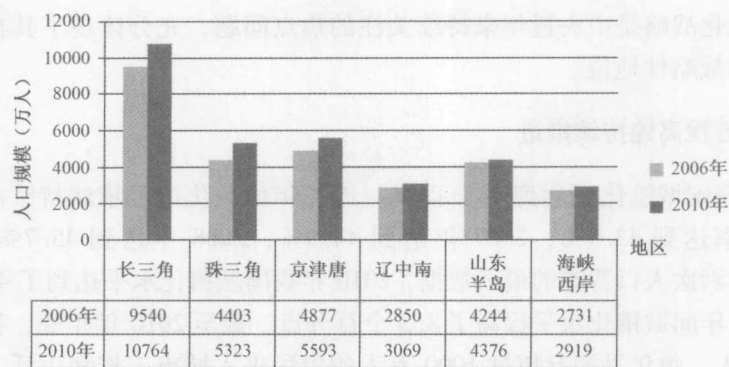


图 1-1 2006 年和 2010 年我国大城市连绵区的人口规模

数据来源：2006 年数据，来自相关省市的统计年鉴。2010 年数据，根据相关省市 2011 年统计公报和“第六次人口普查”数据计算。

小时，交通拥堵日趋严重，不得不实行家庭汽车摇号限购政策。上海高峰时段中心区路段拥堵比例占 55%，交叉口拥堵比例占 60%，浦西中心城区地面道路车速小于 15km/h，“三纵三横”主干道车速小于 20km/h。

资源和环境问题日益尖锐。北京市年均可利用水资源仅为 26 亿 m^3 ，实际年均用水约 36 亿 m^3 ，超出部分靠消耗水库库容、超采地下水以及应急水源常态化维持，北京的供水安全已受到严重威胁。2009 年，北京日产垃圾 1.83 万 t，但垃圾处理能力仅 1.27 万 t/d。按照现在垃圾产生量和填埋速度，北京已深陷“垃圾围城”的窘境，全市大部分垃圾填埋场将在 4~5 年内填满封场。仅解决 2011 年~2020 年的垃圾填埋问题，北京将需要 3200 亩土地。

住房问题不断恶化。目前，大城市普遍房价高企，保障性住房严重不足，本地户籍的住房困难群体只有约 30% 纳入到保障性住房体系，因此大部分城市的经济适用房、廉租房等公共住房不对农民工开放，农民工住房仍游离于城镇住房保障体系之外。由于经济收入低下，农民工只能租住城市中条件最差、租金最低的房屋。住房和城乡建设部 2009 年的调研显示，广东省广州、东莞和深圳 3 个外来人员集中的城市，69% 的外来务工人员居住在“城中村”，广州超过 1/4 的外来人口人均居住面积在 5 m^2 以下。北京有 59.9% 的进城务工人员居住在简陋的平房中。虽有 26.7% 居住在楼房中，但绝大多数属于“城中村”中农民自行建设的多层劣质小楼。还有 8.8% 居住在地下室（卫欣，2008）。

3. 在快速的城镇化进程中，社会矛盾不断加剧

我国城镇化进程中，也始终伴随着愈益突出的社会矛盾。进城务工人员和社会保障、医疗服务、子女教育等领域，还难以享受到与当地居民同等的待遇。

农民工子女教育还无法平等地享受到市民待遇。义务教育阶段，能够在公办学校就读的农民工子女只占 30% 左右，绝大多数仍就读于教学条件和质量不高的农民工子弟学校（国家统计局，2008 年）；非义务教育阶段，还无法享受到优质的高中阶段教育，无法与当地城市居民的子女一样在当地参加高考。

流动人口用工不规范，劳动强度大。近 3 成流动人口未与用工单位签订劳动合同，流动人口集中的建筑业、批发零售业、社会服务业和制造业，没有签订劳动合同的比例分别高达 69.3%、44.1%、38.3% 和 18.9%；流动人口平均每周工作 56.2h，而城镇职工的周平均工作时

间为 47.4h,农民工每周平均劳动时间高出城镇职工近 9h(李培林等,2010)。

农民工参加各类保险的比例仍然偏低(表 1-1)。只有 9% 的农民工参加了养老保险,而城镇职工参保率为 59.9%; 农民工享有职工医疗保险或居民医疗保险的比例为 17.4%,而城镇职工的享有率为 71.3%; 农民工失业保险的覆盖率为 8%,城镇职工达到 38.7%; 工伤保险方面农民工和城镇职工相比差距小一些,覆盖率分别为 23.1% 和 33.5%(李培林等,2010)。

各城市流动人口参加各类社会保险比例 (%) 表 1-1

城 市	工伤保险	医疗保险	养老保险	失业保险	生育保险	住房公积金
北 京	23.7	57.3	14.0	10.2	2.3	4.9
上 海	27.8	49.3	18.1	2.7	1.1	1.7
深 圳	36.6	41.1	31.7	7.0	4.8	2.1
太 原	5.1	52.7	7.3	3.2	1.3	1.9
成 都	17.8	83.7	16.8	11.0	11.8	1.3
合 计	30.0	48.7	22.7	6.5	3.2	2.6

资料来源：国家计生委流动人口服务管理司．中国流动人口生存发展状况报告——基于重点地区流动人口监测试点调查．人口研究，2010，1。

新生代农民工融入城市 and 追求平等的愿望更加强烈，如果其正当诉求长期得不到满足，将引发更多的社会矛盾 and 冲突。截止到 2009 年，新生代农民工已占全部外出农民工总数的 58.4%，成为外出农民工的主体。与上一代农民工相比，新生代农民工文化素质整体较高，大多数人不再“亦工亦农”，而是纯粹从事二、三产业。新生代农民工在融入城市的过程中，在“市民” and “农民”的身份认同中处于尴尬境地。近一半的新生代农民工有在城市定居的打算，但是收入太低 and 住房问题成为制约新生代农民工在城市定居最主要的困难 and 障碍(国家统计局，2010)。

随着城市人口来源的多元化，城市社会阶层不断分化，越来越多的政府难以适应城镇化新形势下的管理需要。城镇化进程导致的农村精英大量流失，使农村人口呈现老龄化、低龄化 and 素质下降的趋势，城乡统筹发展的难度不断加剧。

1.1.4 城镇化的速度、规模、质量引起社会各界广泛关注

城镇化的速度、规模 and 质量是政府宏观决策的重要依据，因此始终是社会各界广泛关注的焦点。虽然关于中国城镇化道路的“规模之争”已不再引人瞩目，但中国城镇化的速度到底是适中还是过快的，城镇化与工业化的关系是超前的还是滞后的，城镇化过程中是否存在“土地城镇化”快于“人口城镇化”的现象，城镇化与经济结构转型 and 扩大内需之间存在何种逻辑关联，政府、学术界 and 社会各阶层存在着截然不同的认识。如何看待城镇化进程中的城乡关系演变、区域关系变迁、社会阶层分化、物质空间变化等，无论是在学术界，还是在政府决策部门，也还没有形成共识。虽然城镇化质量已经取代城镇化速度，成为中央 and 地方各级政府转变经济发展模式、推动和谐社会构建的主要着力点，但如何系统评价城镇化质量、如何推动城镇化质量的提高、如何认识现阶段制约城镇化质量的主要矛盾，社会各界始终存在着争议。