

城镇化与 城乡统筹发展

仇保兴 / 著



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

中国市长培训教材①

城镇化与城乡统筹发展

仇保兴 著

中国城市出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

城镇化与城乡统筹发展/ 仇保兴著. —北京:中国城市出版社, 2012. 1

中国市长培训教材

ISBN 978—7—5074—2535—2

I. ①城… II. ①仇… III. ①城市化—中国—干部培训—教材 ②城乡建设—中国—干部培训—教材 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 261006 号

责任编辑 孙湛波(010—63560884 jambor@126.com)

封面设计 北京恒通盛世广告传媒有限公司

责任技术编辑 张建军

出版发行 中国城市出版社

地址 北京市西城区广安门南街甲 30 号(邮编:100053)

网址 www.citypress.cn

发行部电话 (010)63454857 63289949

发行部传真 (010)63421417 63400635

总编室电话 (010)68171928

总编室信箱 citypress@sina.com

经销 新华书店

印刷 北京集惠印刷有限责任公司

字数 395 千字 印张 27

开本 787×1092(毫米) 1/16

版次 2012 年 1 月第 1 版

印次 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价 70.00 元

《中国市长培训教材》编审委员会

主 任：仇保兴

副 主 任：王 宁

执行副主任：王忠平

成 员：（按姓氏笔画排序）

毛其智 王如松 王铁宏 王富海 王景慧

冯 俊 吕 斌 江 亿 何兴华 吴志强

宋言平 张 悦 李 迅 李兵弟 杨保军

沈清基 邹德慈 陈秉钊 周大亚 武 涌

范维澄 段里仁 赵炳时 赵新良 唐子来

唐 凯 徐文珍 董光器 董黎明 潘海啸

总序

李源潮

中国市长培训工作始于20世纪80年代初期。当时的中国刚刚结束“十年动乱”，城市建设同其他领域一样都处于百废待兴状态，同时很多城市领导者不熟悉城市建设的问题也比较突出。在时任国务院副总理万里同志的倡导下，为适应改革开放和城市现代化建设的需要，中国开始了市长培训历程。1983年10月，由中组部、建设部（住房和城乡建设部前身）和中国科协共同组织开办了首期市长研究班。到目前为止，共举办各类市长研究班近百期，培训市长6300多人次，为指导和推动城市现代化建设做出了重要贡献。

党中央、国务院一直高度重视市长培训工作。历任中央领导同志，都曾多次接见过市长研究班学员并做出重要指示。胡锦涛同志在直接主管干部培训工作期间，曾两次对市长培训工作做出重要批示，要求以城市规划、建设、管理为主要内容，以提高管理现代化城市的能力和水平为目标，不断改进教学方法，提高教学质量，注重培训效果，努力把市长培训工作做得更好。温家宝同志、贺国强同志曾亲自接见市长学员并与学员座谈。2008年5月，中共中央政治局委员、中组部部长李源潮同志接见全国特大城市城乡规划专题研究班学员并作重要讲话时，高度评价

了有史以来的市长培训工作,并以贯彻科学发展观为主题,对进一步做好市长培训工作提出了殷切希望和要求。

为贯彻党中央、国务院关于努力做好市长培训工作的一系列指示精神,我国一大批专家学者和政府官员倾注了大量心血,提供了丰富多彩的理论与实践相结合的教学课程。联合国及有关国际机构的专家学者和官员,也在中国市长培训教学过程中,给予了重要的教学支持。不仅如此,通过不断深化市长培训教学改革,新的教学资源建设已形成常态更新机制。这些宝贵并且时时更新的国内外培训教学资源,不仅在当期市长培训过程中发挥了重要作用,而且对今后的市长培训教学仍有重要价值。

中国目前正处于城镇化快速发展时期,借鉴世界的城市化经验和已经走过的历程,中国未来的城市建设任务会更加繁重。以往的城市现代化建设,我们已经取得了令世界瞩目的成就,但是存在的问题也很突出,特别是与科学发展观的要求和国际先进水平相比,我们还有不可忽视的差距,未来的城镇化建设仍然面临着严峻挑战。同时,虽然现今城市领导者科学素质和领导能力已经有了显著提高,但是知识和能力的更新永远是客观要求。还有就是城市领导的岗位变动和自然更替,也需要跨领域的熟悉过程。更重要的是,城镇化的惊人发展过程促使许多勤于学习的市长在岗位的实践中成长为富有经验的优秀的城市管理者。按照国际通行概念,中国的建制镇也属于城市范畴,而中国的建制镇目前已有两万多个。因此,对于中国城镇化的科学发展过程来说,中国的市长培训工作仍然是任重而道远。

为了更好地适应市长培训工作需要,充分发挥市长培训教学资源在促进住房和城乡建设事业在科学发展过程中的咨询引导作用,在中组部、住房和城乡建设部、中国科协的大力支持下,全国市长研修学院以科

学发展观为指导,组织国内外资深专家学者和政府官员,于2009年开始着手编写系列化的市长培训教材。《城镇化与城乡统筹发展》、《城市安全与应急管理》、《低碳生态城市理论与实践》、《建筑文化与地域特色》等书,就是首批教材成果。今后还将陆续出版发行更多包括引入国外为我所用的教材。这些教材不仅可以用于市长培训教学,也可以作为对城市建设与发展感兴趣的其他读者包括大专院校的学生学习参考。

需要说明的是,市长培训虽属教育范畴,但与规范的国民教育还是有区别的。其中最重要的区别就是教材不是法定规范教材。因为城市的建设和发展会不断出现新情况和新问题,如何应对这些新情况和新问题并没有现成的答案。即使对于过去已经发生的事情,在认识论和方法论上也不是一成不变的。因而,教材中的错误和不当之处在所难免,所谓的市长培训教材,也绝不是金科玉律,只能是城市领导者在施政过程中的咨询参考。诚恳希望城市领导者及所有的读者对此给予宽容和谅解,并提出宝贵意见和建议。相信教材编写工作者一定会虚心接受并不断加以改进。

2011年10月10日

总 序 (仇保兴)

绪 论 /1

第一章 先行国家的城市化历程及经验教训/29

第一节 理论与研究/29

第二节 历程与选择/40

第三节 经验与借鉴/50

第二章 我国城镇化面临的主要挑战和机遇/53

第一节 城乡统筹/57

第二节 保护与开发/64

第三节 拉力与推力/71

第四节 协同与发展:城乡、城市(镇)群协同规划的要求/82

第三章 城乡发展的若干模式及比较/89

第一节 国外城市发展理论/89

第二节 国外城乡发展模式/97

第三节 中国城乡发展的困境:要素不能自由流动的后果/100

第四章 有序城镇化——区域层面的主要对策/105

第一节 区域规划/106

第二节 城镇体系规划/112

第三节 城市群规划/122

第五章 有序城镇化——城市层面的主要对策/135

第一节 城市总体规划和控制性详细规划/137

第二节 县市域总体规划的探索——以浙江省为例/150

第三节 耕地保护和碳排放控制的难点与对策/155

第四节 城镇缺水和水生态危机的应对/165

第五节 以“需求管理”来应对交通拥堵/185

第六节 城市垃圾处理与循环利用/194

第七节 建设生态城市/223

第六章 有序城镇化——农村层面的主要对策/251

第一节 问题与成因/253

第二节 思路与原则/261

第三节 方法和对策/269

第四节 机制和制度/278

第七章 城市防灾与灾后重建的基本策略/285

第一节 如何理顺重建规划的体系,尽快实施科学重建/286

第二节 山区农村重建如何与社会主义新农村相结合/291

- 第三节 对地质灾害隐患是治理还是避让/293
- 第四节 如何规划建设安全抗震的城镇/298
- 第五节 如何为后人提供环境友好型重建的模式/300
- 第六节 如何发挥政府职能,提高重建的效率/303
- 第七节 如何回收利用临时板房/307

第八章 我国城市机动化模式选择与交通拥堵应对之策/309

- 第一节 机动化模式选择与交通需求管理/309
- 第二节 轨道交通与 BRT 的发展战略/325
- 第三节 TOD 概念及在我国生态城中的应用/334

第九章 城市管理的对策/351

- 第一节 城市管理体制:城市管理理论、理念/351
- 第二节 城市经济管理:资本与城建投资/357
- 第三节 城市市政公用事业与基础设施管理/360
- 第四节 生态城市建设与城市环境管理/374
- 第五节 数字化城市管理/388

参考文献/403

编后语 (王忠平)

绪 论

城镇化是经济社会发展的必然趋势,也是工业化、现代化的重要标志。积极稳妥地推进中国城镇化,是全面建设小康社会、解决中国特有的“三农”问题、发展中国特色社会主义事业的基本途径和主要战略之一。但是,应该以怎样的方式推进中国的城镇化进程,即中国的城镇化应该走什么样的道路,这是中国特色社会主义事业发展中需要认真研究和解决的基本问题。党的“十七大”提出“走中国特色城镇化道路”,这既是对中国城镇化发展未来进程和前景的重要规划和描绘,也是对城镇化发展“中国经验”的高度概括和总结。为什么正在快速发展的中国城镇化,在顺应城镇化“世界潮流”的同时,必须坚持“中国特色”?如何坚持走中国特色城镇化道路?这些都是具有重要实践意义和理论价值的研究课题。

关于城镇化,现在共识性的认为是,它是人类生产和生活活动在区域空间上的集聚,是现代化过程的主要内容和重要表现形式。而对这一共识性认识的初步形成,应该源于1960年箱根会议为现代化定义的八条标准,其中之一就是城镇化^①,即人口比以前快得多的速度向城镇集中,而且城市明显地成为这个社会发展的中心引导。我曾多次说

^① 有的翻译成城市化,其实,“城市化”和“城镇化”在英文中是一个词(Urbanization),在日本和我国台湾又译成“都市化”。

过,城镇化对一个民族、一个国家而言,实际上只有一次机会。这是我多年来从事城市规划建设管理实践的切身感受。不管是理论研究还是在实际操作中,我们必须认识到,要想完全改变随着城镇化进程结束而确定下来的城镇和重大基础设施的布局,那是不管付出多大的努力都不可能的。其实,即便是在城镇化进程中,那种对不当布局调整的修复也是要付出相当大的代价的。联合国的一份报告指出,虽然城市面积只占全世界土地总面积的2%,但却消耗着全球75%的资源,产出了更大比率的废弃物。正因为如此,联合国助理秘书长沃利·恩道曾经感叹道:“城市化极可能是无可比拟的未来光明前景之所在,也可能是前所未有的灾难之凶兆。所以,未来会怎样就取决于我们当今的所作所为。”^①

我国正经历着空前绝后的城镇化,而且作为全球人口最多的我国城镇化的进程与全球化、市场化、信息化、机动化等相伴交织。因此,推进城镇化机遇与挑战并存,既面临着难得的机遇,也面临着严峻的挑战,必须在横纵向综合比较研究的基础上,立足于我国的国情实际,探索一条中国特色的城镇化道路。这不仅是落实科学发展观、推行生态文明的核心课题,而且也是确保我国国民经济长期持续、健康、有序发展的关键。不管是学术研究还是理论实践,目前对中国特色城镇化道路的探索已逐步展开并日益兴盛,从而使“中国城镇化”成为一个重要而独特的新的学科领域。但目前的理论研究与中国城镇化实践所需要的中国城镇化理论和方法体系的发展尚有差距。事实上,我们必须先弄清楚一个基本前提,即对中国特色城镇化道路的研究,应当在城镇化发展的“中国经验”、中国特色城镇化道路的理论依据及西方城市化理论在中国的适用性问题、中国特色城镇化发展战略、中国特色城镇化道路的制度和政策支持体系、中国特色城镇化道路的前景问题等五个方面着力推进。这样,才能真正探明中国城镇化道路的特色及中国特色城镇化发展的独特规律,并在借鉴和批判西方城市化理论中创新理论,发展来源于中国实践的中国城镇化理论,为中国特色城镇化道路指明实践路径的同时提供具体而有效的理论指导。

① 参见:联合国人居中心.城市化的世界.北京:中国建筑工业出版社,1999.

一、经验与借鉴

1. 我国城镇化发展现状

(1) 现阶段我国城镇化发展的特征

一是城镇化持续快速发展。从我国城镇化发展进程来看,1990 年开始到 1994 年,我国城镇化发展的速度越来越快。在 1990 年以前,每年的城镇化率只有 0.1%~0.2%,进入 20 世纪 90 年代后,年均城镇化率达到 0.8%~1%;进入 1995 年后,年均城镇化率达到 1%多。按照联合国的统计,在人均收入超过 1000 美元、城镇化水平达到 30%时,城镇化就开始加速。从我国的实践来看,也正好是在城镇化水平达到 30%时开始加速,符合城镇化发展变化的规律。可以说,今后二十年或更长一段时期是我国城镇化发展的高峰期(见表 1、图 1)。

二是城镇化的发展不平衡。首先是省际发展不平衡。在美国城市化过程中,内陆的州有 50%的人口转移到了沿海。我国现在也面临同样的问题,但我国所拥有的宜居地区分布与美国大不相同。美国有三条宜居的海岸线来接纳内陆移民,而我国的人口是美国的 5~6 倍,却只有一条海岸线,因而出现了地区之间城镇化发展的严重不均衡。从 2000 年我国人口流向分布来看(见图 2),西部和中部流动人口内部转移的比率仅占全部流动人口的 10%和 30%,而流向东部沿海地区的人口则高达 60%。

表 1 1978—2009 年我国城镇化进程

年份	城镇化水平(%)	增幅(%)	年份	城镇化水平(%)	增幅(%)
1978	17.92	0.37	1983	21.62	0.49
1979	18.96	1.04	1984	23.01	1.39
1980	19.39	0.43	1985	23.71	0.70
1981	20.16	0.77	1986	24.52	0.81
1982	21.13	0.97	1987	25.32	0.80

续表

年份	城镇化水平(%)	增幅(%)	年份	城镇化水平(%)	增幅(%)
1988	25.81	0.49	1999	34.78	1.43
1989	26.21	0.40	2000	36.22	1.44
1990	26.41	0.20	2001	37.66	1.44
1991	26.94	0.53	2002	39.09	1.43
1992	27.46	0.52	2003	40.53	1.44
1993	27.99	0.53	2004	41.76	1.23
1994	28.51	0.52	2005	42.99	1.23
1995	29.04	0.53	2006	43.90	0.91
1996	30.48	1.44	2007	44.94	1.04
1997	31.91	1.43	2008	45.68	0.74
1998	33.35	1.44	2009	46.59	0.91

资料来源:《中国统计年鉴 2010》数据

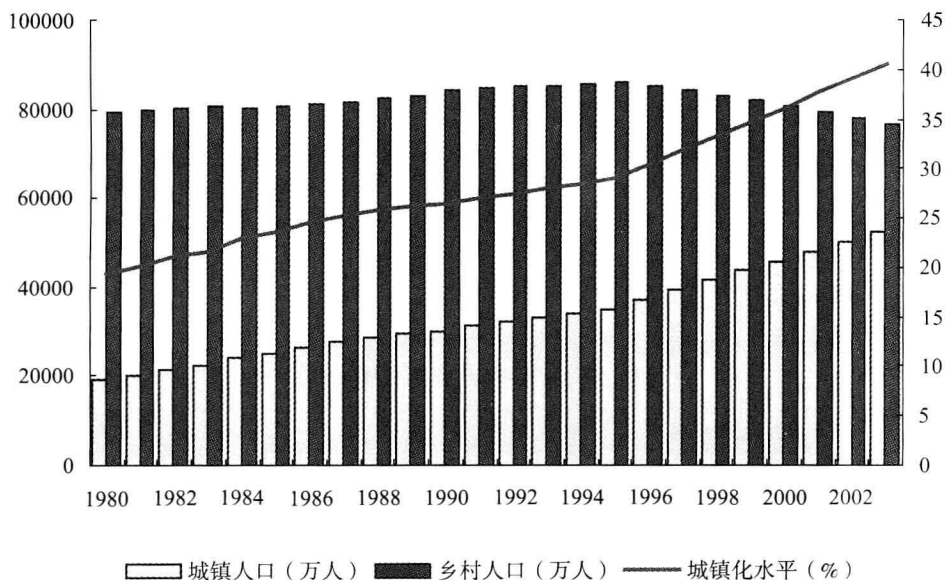


表 2 中国城镇化预测

全国总人口(万人)			城镇人口(万人)	农村人口(万人)	城镇化水平(%)
2010 年 10 月		133972	66557	67415	49.7
2020 年年末	按年均增长 1%	147200	84036	63164	57.1
	按年均增长 1.5%	147200	97299	49901	66.1

注:(1)城镇人口自然增长率按 4‰计,2002—2020 年全国城镇人口自然增长总计为 3741 万人。(2)截至 2010 年 10 月,全国总人口 133972 万人。其中:城镇人口 66557 万人;乡村 67415 万人;城镇化水平 49.7%,同 2000 年人口普查相比,城镇人口比重上升 13.5 个百分点。数据来源:国家统计局,第六次全国人口普查数据,2011。(3)2020 年年末,我国总人口 147200 万人。数据来源:中国人口信息研究中心,中国人口信息研究中心对中国人口发展的预测,2002。

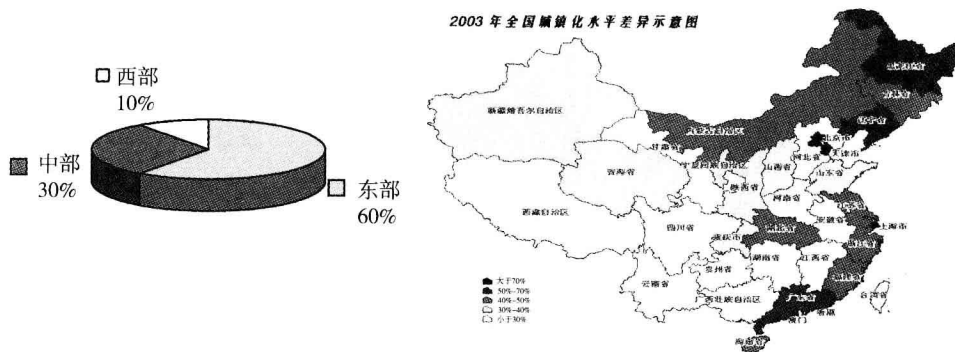


图 2 2003 年我国人口流向分布

其次是省内发展不平衡。如江苏省的苏北、苏南和苏中之间的发展差距是非常大的(见图 3)。

三是城镇结构的发展不平衡。培养中等规模城市本是建立承上启下、反哺农村的城镇体系的重要环节,而实际情况却是,特大型城市、大城市发展比较快,中等城市、小城市反而比较慢。从建设用地情况来看,中等城市增长比较低,而大城市比较高,特大城市增长则更快,年均用地量增长达 12%。流动人口,也更多地向大城市集聚(见图 4)。如江苏省特大城市吸纳暂住人口的比例,从 2002 年的 45.25% 提高到 2003 年的 57.81%(见图 5)。可以说,我们正面临着如何实现大、中、小城市协调发展的挑战。究其原因,是因为城市规模越大,其集聚能力也越强,因而导致大城市与中小城市吸纳人、财、物能力的不同,也反映出了城市基础设施水平的差异。一般而言,城市人口规模越大,基础设施的完善程度越高。

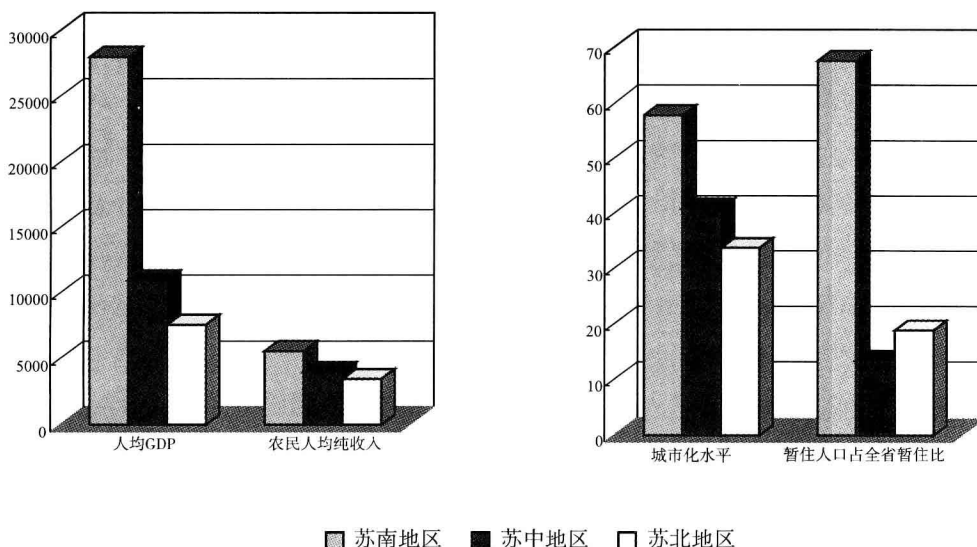


图3 苏南、苏中、苏北地区经济和社会水平差距

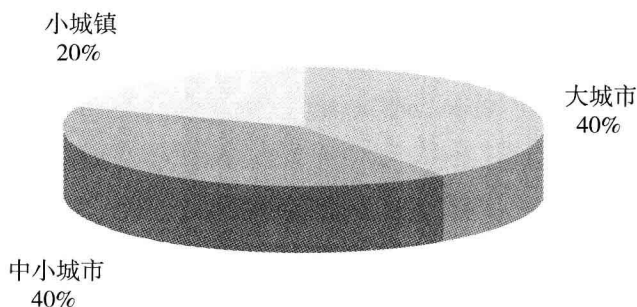


图4 2000年流动人口流向分布

四是城市区域化和区域城镇化现象并存。大都市带和都市连绵带加速发展(见图6)。

五是城镇外来人口进一步增加。如从广东省部分城镇人口构成来看(见图7),外来人口增加最多的是深圳市,大大超过本地户籍人口。近十年,北京市居住半年以上的外来人口年均增长15%,户籍人口与居住半年以上外来人口的比例为3.7:1。

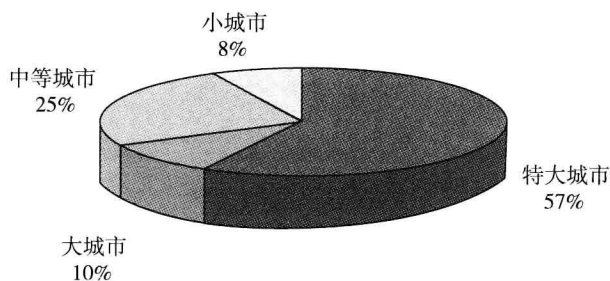


图5 2003年江苏省各级城镇吸纳暂住人口比例

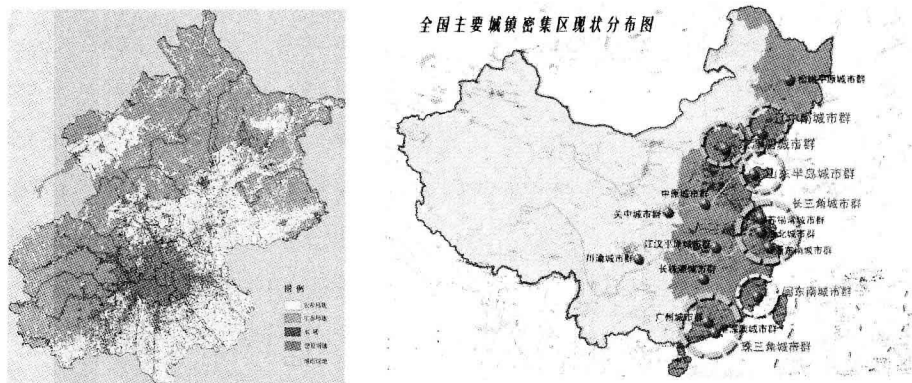


图6 我国城镇密集区现状分布情况

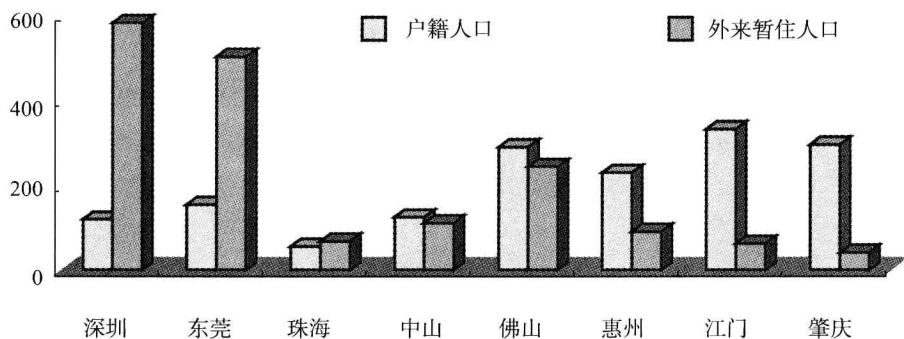


图7 2000年广东部分城镇人口构成示意图

六是农村土地承包制度起到了进城农民的“社会保障”作用。在我国诸多社会