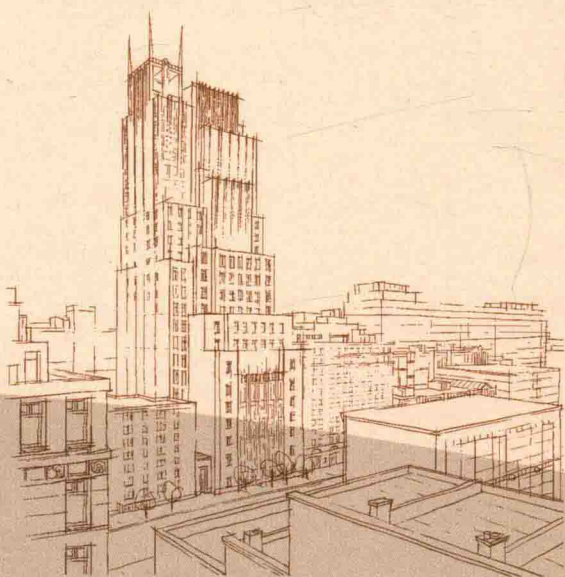


山东省建设发展研究院城镇化研究系列成果

新型城镇化建设绩效评价

Performance Evaluation of New Urbanization Construction

●雷 刚 吴先华 彭山桂 王志燕 著



中国建筑工业出版社

山东省建设发展研究院城镇化研究系列成果

新型城镇化建设绩效评价

雷 刚 吴先华 彭山桂 王志燕 著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化建设绩效评价/雷刚等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-112-18936-6

I. ①新… II. ①雷… III. ①城市化-建设-评价-中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 004902 号

《新型城镇化建设绩效评价》系统研究了新常态下城镇化战略新内涵和国际金融组织绩效评价、政府绩效管理理论, 基于新型城镇化建设的多维视角和以结果为导向的绩效评价理念, 提出了新型城镇化建设绩效评价模型和项目绩效评价技术路线, 完善了项目准备期、在建和完工三个阶段绩效评价技术方法, 构建了城镇化建设项目全过程绩效评价体系。在深化项目绩效研究的基础上, 创新了城镇化综合绩效评价指标、技术方法和质量保障体系, 并以山东省为案例, 对城镇化建设项目绩效和综合绩效进行了实证研究。

责任编辑: 边 琨 马 红

责任设计: 谷有稷

责任校对: 王宇枢 姜小莲

新型城镇化建设绩效评价

雷 刚 吴先华 彭山桂 王志燕 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

北京红光制版公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12 字数: 295 千字

2016 年 8 月第一版 2016 年 8 月第一次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978-7-112-18936-6

(28233)

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)

前言

20 世纪以来，全球城市化的速度不断加快，2008 年世界城市人口首次超越农村人口，我国紧随其后，于 2011 年完成这一超越，初步迈入城市型社会。根据联合国预测，到 2050 年世界人口将达到 90 亿，城市人口将超过 60 亿，地球正日益成为名副其实的“城市行星”。从世界发展的一般规律来看，城镇化与工业化互融共进，构成现代化的两大引擎，对经济社会发展和造福人民群众能够产生广泛的“乘数效应”。改革开放至今，我国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，几亿农村富余劳动力进城就业，极大提高了城乡居民生活水平，支撑了国民经济持续发展，特别是带动了 6 亿多人口摆脱贫困，这是国际上公认的巨大成就。目前，全国经济总量的 80% 以上在城镇产出，劳动力的 50% 以上在城镇就业，消费的 80% 以上在城镇实现，每年新增城镇人口达到 2100 万人以上，比欧洲一个中等国家总人口还要多。城镇已成为改革开放和现代化建设的主战场，城镇化在促进经济发展、全面建设小康社会等方面较好地发挥了“火车头”的作用。

城镇化的主体是人，根本目的是为了人。在我们这样一个 13 亿多人口的大国推进城镇化，在人类历史上没有先例可循。目前，实现工业化、城镇化，进而成功实现现代化的国家，人口大多不到 1 亿，最多的美国也只有 3 亿多人。我国不仅人口多，而且发展不平衡、不协调、不可持续的问题突出，城镇化进程中面临的问题和挑战会更多，一旦走偏，要纠正起来就很难了。把城镇化的潜力和效应充分发挥出来，就必须走中国特色、科学发展的新型城镇化道路。新型城镇化建设具有长期性、系统性、艰巨性的特点，大多通过项目化的形式实施，公共财政引导和支撑作用较为突出，因此，按照党的十八大提出的“推进政府绩效管理”要求，对于城镇化质量的考察，也应是全方位、系统化的，应基于系统论思想，对新型城镇化建设效率（成本—产出）、建设效益（成本—收益）、建设质量（结果—目标值）、建设效果（群众的满意度）等进行全面考察，不仅要考察总体发展水平，还要考察微观项目成效，不仅要考察建设产出，还要考察产出效率、效果和可持续性，提高考察的针对性、全面性、系统性，以便及时总结经验、发现问题、纠正偏差。

基于此，借鉴国际金融组织绩效评价理念和国内财政支出项目绩效评价经验，笔者尝试对新型城镇化建设绩效评价进行多维度研究，主要涉及公共财政支持的城镇化重大建设项目绩效的微观评价，以及城镇化建设综合绩效的评估，即兼顾项目“点”的评价和整体发展成效“面”的评价，其中项目绩效评价是从微观层面，按照全过程绩效评价的理论和技術方法，实施全生命周期评价，从项目准备期、在建和完工三个阶段，设计相应评价时点、技术路线和指标体系，因地制宜组织开展准备期项目绩效评价、在建项目绩效评价和

完工项目绩效评价，三阶段评价是一个循环往复、螺旋式上升的过程，每个阶段的评价互为链条，推动整体项目绩效不断提升；综合绩效评价则是从宏观层面，从发展质量、工作绩效和群众满意度三个方面，动态评估新型城镇化建设的整体进展，立足全局，系统把握城镇化速度、质量和推进效率，以及广大群众的“获得感”，真正关注“人”的发展，力图通过对新型城镇化建设绩效的“点”与“面”的全方位评价，提高城镇化决策的科学性和公共财政管理的精细化，避免重走“见物不见人”的传统城镇化发展老路。上述思考，构成了《新型城镇化建设绩效评价》的主体内容，在此抛砖引玉，求教于方家。

当前，新型城镇化建设绩效问题日益引起了社会各界的广泛关注和重视。笔者所在的山东省建设发展研究院，是一个致力于城镇化战略和城镇可持续发展研究的科研机构，长期从事新型城镇化、人口市民化、城乡一体化、绩效评价等前瞻性、基础性、战略性研究，自2005年起承担了山东城镇化年度监测评价工作，出版的《城镇化年度发展报告》是国内连续编写时间最长、体例较为完整的城镇化报告；完成近20项国际金融组织贷款项目、城镇化重大项目、财政支出项目绩效评价，3个项目入选财政部绩效评价优秀案例，部分课题还荣获了华夏建设科学技术奖、山东省科技进步奖等，相关成果已纳入省市主管部门决策，也为今后推进新型城镇化实践提供了基础依据。

《新型城镇化建设绩效评价》融合了笔者近几年完成的城镇化相关课题、城镇化监测评价和项目绩效评价相关成果，全书共分七章，雷刚负责研究框架制定和书稿统稿，第一章“新型城镇化”由雷刚、王志燕完成，第二章“绩效评价”、第三章“城镇化建设项目绩效评价框架”、第四章“项目全过程绩效评价技术指引”由雷刚、彭山桂完成，第五章“项目全过程绩效评价体系构建”、第六章“城镇化综合绩效评价”由雷刚、吴先华完成，第七章“实证研究——以山东省为例”由吴先华、彭山桂、王志燕完成。本书在写作过程中，院城镇化研究所周建滨、李文茂等同志提供了诸多帮助，中国建筑工业出版社马红、边琨编辑也为本书的出版付出了艰辛劳动，在此一并致以最衷心的感谢。

新型城镇化及其绩效评价是个涉及面极广的战略课题，理论和实践层面均在呼唤更多的创新。囿于研究水平，本书还存在一些不足之处，敬请读者指正。

雷 刚
2015年12月

目 录

第一章 新型城镇化	1
第一节 新常态下的新型城镇化战略	1
第二节 新型城镇化理论与实践进展	11
第三节 新型城镇化动态监测及取向	20
第二章 绩效评价	33
第一节 以结果为导向的绩效评价	33
第二节 绩效评价理论与实践	37
第三节 新型城镇化建设绩效评价模型构建	51
第三章 城镇化建设项目绩效评价框架	53
第一节 项目绩效评价基本流程	53
第二节 项目绩效评价技术方法	55
第三节 项目绩效评价成果应用	74
第四节 项目绩效评价质量保障	76
第四章 项目全过程绩效评价技术指引	91
第一节 项目准备期绩效评价技术指引	91
第二节 在建项目绩效评价技术指引	100
第三节 完工项目绩效评价技术指引	109
第五章 项目全过程绩效评价体系构建	118
第一节 全过程绩效评价技术耦合	118
第二节 全过程绩效评价体系设计	122
第三节 全过程绩效评价实施机制	124
第六章 城镇化综合绩效评价	127
第一节 城镇化综合绩效评价框架	127
第二节 综合绩效评价指标体系	129
第三节 综合绩效评价技术方法	137
第四节 综合绩效评价保障体系	143

第七章 实证研究——以山东省为例 146

第一节 山东城镇化建设概况..... 146

第二节 项目绩效实证及绩效分析..... 150

第三节 综合绩效实证及绩效分析..... 171

第四节 城镇化建设绩效评价再思考..... 175

参考文献 178

第一章 新型城镇化

改革开放以来,我国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,取得了举世瞩目的成就。从1978年到2015年,我国城镇常住人口由1.7亿人增加到7.7亿人,城镇化率由17.9%提高到56.1%,年均提高1个百分点。2000年以来,我国每年新增城镇人口达到2100万人以上,比欧洲一个中等国家总人口还要多。2011年,我国城镇化率达到51.27%,首次超过50%,从这年起,全国一半以上的人口生活在城镇,这是几千年来国家社会结构具有里程碑意义的重大转折,城镇已成为改革开放和现代化建设的主战场,城镇化在促进经济发展、全面建设小康社会等方面较好地发挥了“火车头”的作用。正如诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨(J. E. Stiglitz)曾经的评价,影响21世纪人类社会进程最深刻的两件事,其中之一就是中国的城镇化。

诚然,在我们这样一个拥有13亿多人口的发展中大国实现城镇化,人类发展史上没有先例,这是国际公认的中国发展的奇迹之一。但是,城市长大、变高、变美的同时,粗放扩张、人地失衡、破坏环境等问题日益严重,住房紧张、交通拥堵、出行困难、资源短缺等“城市病”也日益突出,严重制约了我国城镇化的可持续发展。当前,我国的城镇化已站在新的历史起点上,传统城镇化的老路不能再走了,也走不通了,正确的方向就是新型城镇化,即以人的城镇化为核心,坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色发展道路。

第一节 新常态下的新型城镇化战略

2014年5月,习近平总书记在河南考察时指出,我国发展仍处于重要战略机遇期,要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态。这是中央领导人首次以“新常态”描述新周期中的中国经济。新常态之“新”,意味着不同以往;新常态之“常”,意味着相对稳定,要在速度上从高速增长转为中高速增长,在结构上推动经济结构不断优化升级,在动力上从要素驱动、投资驱动转向创新驱动,提质增效是新常态的本质,也是新的历史起点上推动新型城镇化健康发展的出发点和落脚点。

一、新型城镇化战略的提出

关于新型城镇化,国内管理者、研究者从不同层面和不同角度进行了深入解读,根据已检索到的相关资料来看,这一概念最早见于2007年3月,时任浙江省委书记的习近平在人民日报发表了《走高效生态的新型农业现代化道路》^①,文中提出“发展高效生态农

^① 习近平. 走高效生态的新型农业现代化道路 [N/OL]. 人民日报, 2007-03-21. [http://paper. people. com. cn/rmrb/html/2007-03/21/content_12639683. html](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2007-03/21/content_12639683.htm).

业,必须按照新型工业化、新型城镇化和新型农业现代化整体推进的思路,把工业与农业、城市与农村作为一个整体来谋划,进一步健全工业反哺农业、城市带动农村的体制机制,充分发挥工业化、城镇化、市场化对‘三农’的带动作用 and ‘三农’对‘三化’的促进作用,让农民主动参与‘三化’进程,成为‘三化’的重要推动力量及其成果的共享者。”

新型城镇化概念出现于官方正式文件,则是在2012年11月党的十八大报告,其中明确提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展^①。”随后,新型城镇化成为各级党委政府文件、讲话中频繁出现的关键词。2012年12月召开的中央经济工作会议明确提出,“积极稳妥推进新型城镇化,着力提高城镇化质量。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路^②。”2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出,“完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化^③。”为了深入阐述新型城镇化战略“新”的内涵、“特”的本质,更好地统一推进新型城镇化的思想认识,党和国家领导人在不同场合多次对这一概念的独特内涵进行了阐释。习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上指出,“持续推进的新型城镇化,将为数以亿计的中国人从农村走向城市、走向更高水平的生活创造新空间^④。”李克强总理也在多种场合对新型城镇化做了大量论述,比如在国家粮食局科学研究院考察调研时指出:“推进城镇化,核心是人的城镇化,关键是提高城镇化质量,目的是造福百姓和富裕农民^⑤。”

二、新型城镇化的内涵审视

相对传统城镇化而言,新型城镇化就是在对既往城镇化路径进行纠偏的基础上,更加注重人的城镇化,更加突出城镇化的质量、效益和效率,追求的是一种更高质量而不是更快速度的发展模式。所以,新型城镇化概念的提出,是对城镇化实践认识“肯定—否定—否定之否定”螺旋式上升的智慧结晶,也折射出我国城镇化发展理论、实践的深化和进步。

(一) 新型城镇化的基本内涵

城镇化是随着工业化发展,一个国家或地区非农产业不断向城镇集聚、人口向城镇集中、乡村地域向城镇地域转化、城镇数量和规模不断扩大、城镇生活方式和城镇文明不断向农村传播扩散的历史过程。而新型城镇化是对传统城镇化的总结与创新,以人的城镇化

① 胡锦涛:坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.

② 2012年中央经济工作会议公报,http://www.360doc.com/content/12/1218/17/2814428_254811614.shtml.

③ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定,http://finance.ifeng.com/a/20131115/11093995_0.shtml.

④ 习近平:新型城镇化不仅是住在城中,http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-10-24/c_117850361.htm.

⑤ 李克强:新型城镇化的核心是人必须保护农民利益,http://news.xinhuanet.com/20/3/h/2013-03/17/c_115053973.htm.

为核心,以全面提高城镇化质量为目标,突出强调以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承,是一种可持续的城镇化发展模式,其内涵主要包括以下几个方面:

1. 强调以人为本,更加关注人的发展。首先,体现为农业转移人口市民化,即变农民为市民。农民工尽管在城镇就业和居住,有的已经实现举家迁移,但他们的户口还是农业户口,还不能和城镇居民享有同等的就业和福利待遇。要通过逐步增加和不断完善农民工的公共服务,最终达到消除户口待遇差别的目标。其次,注重提升城乡居民生活质量,提供充分的就业岗位、增加收入水平,完善科技、教育、卫生、文化、体育、信息化等公共服务,建立健全住房、养老、医疗、工伤、生育等社会保障体系,使发展成果最大限度地惠及城乡居民,造福百姓。

2. 强调产城融合,更加关注就业支撑。首先,注重培育产业就业支撑能力,为农业转移人口提供充足的就业岗位,根据资源要素禀赋和比较优势,培育各具特色的城市产业体系,引导城市产业结构由“二产”主导向二、三产业协调发展转变,推动服务业和城镇化融合发展;其次,注重营造良好的就业创业环境,加快小微企业发展,促进城市创业就业;此外,注重推动产业结构升级与城市功能结构优化紧密结合,实现以产促城、以城兴产,促进产城融合发展。

3. 强调设施配套,更加注重宜居城镇建设。新型城镇化应该是设施完善的城镇化,包括给排水、道路交通、燃气热力等市政设施,污水、垃圾、绿化等生态设施,防灾、减灾等安全设施,满足城市正常运营的需要^①。

4. 强调服务均等,更加注重基本公共服务均等化。推进农业转移人口市民化,户口的转化是“形”,服务的分享才是“实”。新型城镇化将以农业转移人口最关心、最迫切的公共义务教育、基本医疗卫生、公共就业服务等方面的均等化为重点,实现基本公共服务城镇常住人口全覆盖。包括依法保障农业转移人口随迁子女平等接受义务教育的权利,保障农业转移人口享有平等的就业权利,依法将与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老、医疗保险参保范围,将农业转移人口纳入住房保障体系等。

5. 强调绿色发展,更加注重生态文明建设。绿色、循环、低碳发展是新型城镇化建设的题中之意,生态文明理念贯穿新型城镇化建设全过程,更加注重投入产出效率,节约集约利用土地、水、能源等资源,强化环境保护和生态修复,减少对自然的干扰和损害,推动形成绿色低碳的生产生活方式。更加注重转变城市建设模式,保护自然生态本底,建设资源节约型和环境友好型城镇,促进城镇化发展与资源环境相协调。

6. 强调文化传承,更加注重保护文脉乡愁。文化是城市的灵魂,是城市的软实力。推进新型城镇化,就要把文化传承贯穿于城镇化全过程,深入挖掘传统文化的丰富内涵,强化文化传承与创新,融入现代文化元素,构建开放包容的现代城市文化;强化历史文化名城、名镇、名村和街区,以及非物质文化遗产的保护;根据不同地区的自然条件和历史文化脉络,突出地域特色和文化特征,建设有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的人文城镇。

7. 强调公平协调,更加注重包容共享。社会公平与协调历来是人类社会追求的理想目标,新型城镇化既注重公平,也突出协调,保障城乡居民在就业、教育、医疗、社会保

① 郭上沂.降低城镇化成本:城镇化健康发展的理性选择[J].理论与改革,2006(3):72-76.

障等领域的公平；促进城乡之间、区域之间的协调发展，以及人口、经济、社会、生活、生态等城镇化要素之间的协调发展等。

（二）新型城镇化的主要特征

1. 路径多元化。我国地域辽阔、发展很不平衡，东、中、西部不一样，山区、平原不一样，不同发展阶段要求不一样，不同地域特色不一样，不同地区面临的发展环境不一样，资源禀赋、环境承载力、发展基础等均不一样……新型城镇化立足当地实际，选择合适的发展路径，既注重发展大城市，也注重发展小城镇，在发展路径上强调多元化，不强求路径的统一，不搞一个模式，不搞“一刀切”。

2. 聚集效益佳。城镇具有聚集功能和规模效益，新型城镇化在正确处理集聚与分散关系的基础上，把城市的规模保持在合理的范围之内，既能充分发挥城市的聚集效益，又能有效防止城市规模过大带来的规模不经济，从而实现城市最佳的聚集效益。

3. 人本气氛浓。新型城镇化以人的全面发展为核心目标，致力于满足人的一切合理发展需求，把为人民群众服务作为发展的根本宗旨，推动社会公平正义、城乡居民平等、公共服务均等化和社会和谐发展，所有活动均围绕人来展开，营造良好的服务功能，创造良好的人本环境，形成良好的人本气氛。

4. 资源可持续。新型城镇化是对传统城镇化“高污染、高耗能、高投入、低效率”的反思和纠正，在本质上要求集约高效利用土地、水、矿产等自然资源，综合考虑生态、经济和社会成本，使有限的资源能够支撑城镇化的长期发展，实现资源的永续利用。

5. 城乡互补好。新型城镇化通过城乡制度一体化，破除生产要素自由流动障碍，推动城乡互动发展，城乡之间人流、物流、信息流等日益畅通，联系日益紧密，形成城乡优势互补、共存共荣、良性互动的局面。

6. 个性特征明。城和镇都是有生命的，都有自己不同的基础、背景、环境和发展条件，由此孕育出来的城镇也应显示出自己与众不同的特点，呈现出多样性。在城镇建设上，新型城镇化不盲目追求毫无生命力的“洋、大、全”，而是注重城镇个性、特色和内涵，凸显个性鲜明的城镇特色。

7. 组织结构优。结构合理是新型城镇化的重要特征之一。组织结构包括产业和城镇结构，在新型城镇化进程中，产业结构不断得到调整优化，三次产业协调发展，轻重工业保持在合理比值范围内，高耗能、高污染产业比例逐步降低，技术密集型产业迅速发展；城镇的空间结构、等级规模结构、职能结构合理，大中小城市和小城镇分工明确、各司其职、优势互补、共同发展。

8. 辐射能力强。在新型城镇化阶段，城镇已具备带动农村发展的基础，辐射能力明显增强，能较好地利用自身发展优势，发挥向城镇周边和广大农村地区辐射的功能，从而带动郊区、农村一起发展。

9. 城镇联动紧。新型城镇化不以单个城市规模扩张获得规模经济效益，而是通过城市间的分工协作、深度融合培育和建设城市群来获取外部规模效益，城镇间的分工协作成为城镇获取发展优势、推进城镇化的一种内在要求，城市之间在产业、职能等方面分工明确，优势互补，合作共赢；在基础设施、生态环境保护与治理方面共建共享、共保共护，形成区域一体发展新格局。

10. 人居环境美。城市让生活更美好，建设宜居城镇是新型城镇化的内在要求。在这

一理念指导下,城镇的规划设计将适合人的尺度,形成生活舒适、特色鲜明、生态优美、设施完善、保障齐全、文明安全、社会和谐宜居宜业环境。

(三) 新型城镇化的发展动力

1. 新型工业化。新型工业化就是坚持走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的发展道路,它为农村剩余劳动力的转移提供必需的就业岗位,为城镇发展提供必需的产业基础,增强城镇集聚功能,推动城镇地理空间优化和资源集约利用,推动城镇创造宜居宜业环境。新型城镇化与新型工业化具有目标的一致性,新型城镇化离不开新型工业化的支持,否则新型城镇化就成为无源之水,其人口转移、社会和谐、资源节约、环境友好等目标根本无从实现。

2. 农业现代化。我国部分省市农业产业化基础扎实,农业现代化加快发展,使农业发展所需要的劳动力数量大幅度减少,加速农村剩余劳动力向城市转移,为城市第二、三产业发展提供充足的、相对廉价的劳动力;由于他们在农村的土地已经被纳入规模化、产业化经营范围,无须再定期返回从事农业生产,从而可真正实现农民工市民化;农业现代化带动农业企业不断壮大集中,促进小城镇发展,农村城镇化进程加速推进;农业现代化带动农村经济走向繁荣,带领农民走上致富道路,城乡差距逐渐缩小,城乡一体化进程加快,从而促进新型城镇化快速发展。

3. 信息化。信息化改变了人们的工作、生活和学习方式,对城镇化的理念和路径都产生了重大影响。信息化帮助城镇超越了其物理疆域,拓宽了城镇空间,也促进了“全球城镇”、“网络城镇”等的出现,通过开发城市的地理、资源、人口、环境、经济、社会等信息服务系统,有助于发挥政府对城镇化的宏观调控作用;通过信息技术改造提升传统产业,以信息、知识为基础的技术密集型、清洁型和低耗能型产业逐步代替传统高污染、高耗能产业,推动城市经济跨越式发展和可持续发展;进一步便利城乡居民的生产、生活,提高居民生活质量;促进城市分工协作,加速要素流动,提高城市参与全球竞争能力,成为新型城镇化不可忽视的推动力量。

4. 现代服务业。从发达国家的历史发展进程来看,随着工业化的完成,工业化对城镇化的作用在减弱;与此同时,第三产业的作用却日益明显,成为人们就业和创造价值的主要部门。服务业吸纳就业的空间很大,对我国这样一个人口大国而言,加快服务业发展有效转移农村剩余劳动力、提高城镇化质量的重要途径。随着产业结构调整优化,一些大城市的传统制造业将逐步从城市中心转移出来,重点发展金融、咨询、物流、信息技术等现代服务业。而服务业具有的污染小、能耗低等特点也与新型城镇化目标导向一致。因此,服务业对新型城镇化的拉动作用日益突出,成为新型城镇化发展的重要推动力。

5. 科技创新。未来城市的竞争不再局限于资源、基础设施等初级生产要素的争夺,而是集中于人才、科技、创新环境等高级生产要素的竞争,一个城市的科技创新能力是其未来立足的根本和关键。而新型城镇化的集约高效发展更离不开科技创新的支撑,如传统设备的更新换代、节能减排、开源节流、环境污染治理、垃圾处理、新能源开发利用等均需要科学技术的支撑。科技创新的过程实质是针对自然资源稀缺的反应,只有充分发挥科学技术的作用,积极研究、开发和引进高效、低耗、无废或少废、节水、节能的新技术与新工艺,才能真正提高资源利用效率,实现城镇化集约发展。因此,一个城市的科技创新力成为新型城镇化的重要推动力,也是城市对人口保持强大吸引力的重要因素。

(四) 新型城镇化需要正确处理的几个关系

1. 正确处理政府与市场的关系。在城镇化过程中,人口、要素的集聚和流动,产业的聚集和升级,是通过市场组织还是通过政府计划,或政府与市场之间怎么合作、博弈,将会影响城镇化的效率,甚至关系到城镇化的成败。在推进新型城镇化进程中,市场配置资源的主体地位不可动摇,仍是推动城镇化的主导力量。但是市场不是万能的,存在“市场失灵”,必须发挥政府的宏观调控作用,对政府与市场的职责进行明确定位,政府既不能缺位、错位,更不能越位。要充分发挥市场机制在城镇化发展中的基础性作用,让市场成为城镇化的第一推动力。政府在推动城镇化的过程中要有的放矢,市场能做的要坚决交给市场,该政府管的要抓紧抓好,不该政府管的要坚决放手。

2. 正确处理速度与质量的关系。城镇化快速发展会带来一系列问题,如拉美国家的过度城镇化造成城市出现大量的贫民窟,而我国城镇化的高速增长直接导致耕地的锐减、资源的浪费、环境的污染、城乡差距扩大等问题。城镇化是一项系统工程,不仅包括农村人口向城镇人口的转变过程,更包括农村人口职业非农化、生活方式和文化观念的市民化过程,单纯追求城镇人口数量的增加,忽视人口在职业、生活方式、文化观念等方面的转变,违背了城镇化的初衷。因此,新型城镇化发展必须与其经济发展的速度与水平相适应,积极稳妥地加以推进,更加注重城镇化发展质量。特别是城镇化达到一定水平后,要将工作的重心由注重数量增长转移到注重提高质量上来,着力提高城乡居民的生活水平,改善城乡生态环境,节约集约利用资源,促进城镇化全面、协调、可持续发展。当然,提升质量也绝不是要人为控制数量增长,要顺应城镇化发展的客观规律,宜快则快,宜慢则慢,速度和质量要并重,协调发展。

3. 正确处理集聚与分散的关系。集聚与分散是城市运行过程中产生的两种不同方向的作用力。一定程度的人口、资源等要素向城市集聚有助于实现规模集聚效益,是社会进步的表现。一般而言,集聚程度越高,城市规模越大,规模效益越明显,城市辐射带动能力越强,城市的扩散效应越大。但是城市规模不能无限制的扩大,有其自身的增长极限,当集聚到一定程度之后,就会产生规模不经济,导致交通拥挤、环境恶化、犯罪上升等一系列城市病。因此,新型城镇化必须正确处理集聚与分散的关系,不能任由城市做大,要使城市保持在合理的规模范围内。不能只注重集聚的规模经济效益,而忽视资源环境承载力和过度集聚带来的规模不经济等问题。目前来看,少数中心城市规模已过大,超过了其自身的资源环境承载力,应引起高度重视,逐步从做大单个城市获取城市内部规模效益向培育和发展城市群获取城市外部规模效益转变,从“小集聚、大分散”向“大集聚、小分散”转变。

4. 正确处理成本与效益的关系。新型城镇化必须考虑成本与收益的关系,不能只讲投入不管产出,甚至是不计成本,盲目投入。而且,新型城镇化也不能单纯考虑经济成本,而忽视社会成本、生态成本等。目前城镇化进程中,重复建设、浪费问题严重,如基础设施重复建设、城市建设大拆大建、一些设施超标准建设,浪费了大量的人力、物力和财力。同时,一些地方政府为发展经济不顾社会成本、生态成本和环境成本的问题依然较为突出,为扩大城市规模占用大量宝贵耕地,危及国家的粮食安全;为追求经济增长消耗大量资源能源,影响了经济、社会的可持续发展;为获取短期经济利益排放大量污染物,造成生态环境的破坏。推动城镇化健康发展,应对每一项支出特别是重大工程项目建设支

出进行投入—产出效益评估,确保建设投入物有所值。

(五) 新型城镇化与传统城镇化的区别

新型城镇化与传统城镇化之间既有联系,又有区别。二者的联系主要表现在:新型城镇化是对传统城镇化的继承与发扬,吸收了传统城镇化的优点,如充分发挥政府的宏观调控、引导等作用,关注经济发展等。但是由于时代背景和发展理念的不同,两者又具有明显区别,主要表现在发展目标、侧重点、方式、动力、推进主体等方面^①,如表 1-1 所示。

新型城镇化与传统城镇化的区别

表 1-1

比较项目	传统城镇化	新型城镇化
哲学思考	在低水平条件下,区域: 从同化走向异化 从均质走向差异 从和谐走向矛盾	在高发展水平下,区域: 从异化走向同化 从差异走向均质 从矛盾走向和谐
发展侧重点	人口城镇化、城镇数量增加、城镇规模扩大、基础设施等物质环境建设;关注城市发展,忽视农村;主要追求物质文明	以人的城镇化为核心,推进农业转移人口有序市民化,推动基本公共服务均等化;立足提高民众的生活质量,促进经济、社会、城乡、区域、人与自然的协调发展,促进社会和谐;集中关注城乡融合发展,组团式城市群发展
空间扩张	摊大饼式的低密度外延式扩张	以土地混合利用为主的紧凑型城市
发展方式	高消耗、高污染、高投入、低效率	低污染、低消耗、低投入、高效率
与自然关系	破坏生态环境,浪费大量资源	资源利用集约高效,生态环境友好,人与自然环境和谐相处
推进主体	以自上而下的政府推动为主	以市场推动为主,以政府引导为辅
发展动力	以工业化为主要推动力,以传统的消费、出口和投资为主拉动经济增长	以新型工业化、农业现代化、第三产业、新兴产业、信息化、科技进步等为主要推动力
投资重点	主要是固定资产投资和基础设施建设	以对公共服务、城市软实力、可再生能源、循环经济、生态和环境保护的投资为主
发展特色	对历史文化的大量破坏,削弱或消灭文化的多样性,导致千城一面,特色缺失	突出特色与个性,充分保护物种多样性、生态自然、传统农业耕作方式、自然地形地貌、历史社区、文化遗产、能源储备等
发展目标	以单一城镇化速度增长为目标,往往牺牲农村、农民的利益	以提高城镇化质量为目标,追求城乡协调发展,强调以人为本,注重城市现代化和城乡一体化

^① 吴江,王斌,申丽娟.中国新型城镇化进程中的地方政府行为研究.http://www.rky.org.cn/c/crynews/2009-03/19/news_7039.html.

续表

比较项目	传统城镇化	新型城镇化
城市间关系	城市间以恶性竞争为主，缺乏分工协作，产生严重的同构化	城市间分工协作、错位发展，合作大于竞争，形成区域互补与区域联盟
空间布局	以城市的点状带动为主，分散布局	以城市群为主体形态，空间组织科学有序
生产方式	城市大工业与农村小农经济并存	城乡作为共同体，实现区域的合理分工
生活方式	趋向于奢华和占有的非理性消费，人居环境与生活质量下降	推崇简约和绿色的理性消费，人居环境与生活质量提升
要素流动	以人口、物资、信息、资金等要素由农村向城市的单向流动为主	人口、物资、信息、资金等要素在城乡之间双向流动，表现为集聚与扩散并重
社会效应	城乡二元结构不断加剧，贫富差距和区域差距越来越大	逐步减缓和消除城乡二元结构，贫富差距和区域差距不断缩小，逐步实现共同富裕，最终实现和谐社会

（六）对新型城镇化的认识误区

新型城镇化是对传统城镇化发展模式的继承与发展，关于新型城镇化，目前人们在认识上仍存在一些误区，对新型城镇化发展缺乏实质性的推动措施，不利于从根本上推动城镇化转型。

一是认为新型城镇化就是降低城镇化发展速度。有些地方甚至将全国宏观尺度，即城镇化每年提高 1 个百分点当作金科玉律，不敢越雷池半步，把降低城镇化发展速度等同于新型城镇化。尽管前些年城镇化的快速增长给社会经济、城市建设和资源环境带来一定的挑战，但绝不能因噎废食，要认识到提高城镇化质量与保持适当的发展速度是一个统一整体。在城镇化步入加速发展阶段后，其发展速度明显加快是世界城镇化发展的普遍规律，应顺应这种发展趋势，宜快则快，宜慢则慢。

二是认为新型城镇化就是建设新农村。把新型城镇化简单地理解为缩小城乡差距，发展农村社会经济，这无疑割裂了城乡之间的联系与相互作用，是从一个极端走向另一个极端。

三是认为新型城镇化就是退回低能量状态。片面认为城镇发展对生态环境带来了巨大压力，因此要实现可持续发展必须将物质生产规模恢复到 20 世纪六七十年代水平，减少能源资源消耗。这是“开历史的倒车”，新型城镇化不是放弃发展，相反，仍要以发展为第一要义。只有不断发展，才能彻底扭转和解决当前城镇化过程中出现的问题，才能真正实现可持续发展。

三、推进新型城镇化的意义

（一）新型城镇化是实现现代化的必由之路

现代化是一个由传统社会向现代社会多层面、全方位转变的过程。从世界发展规律来看，城镇化是现代化的必由之路。城镇化与工业化互融共进，构成现代化的两大引擎。18 世纪以来，特别是工业革命以后，世界许多国家工业化、城镇化进入加速发展阶段，人口、产业向城市快速聚集，集聚效应使得交易成本大幅下降，二、三产业生产效率极大提高，社会结构不断得到优化，世界城乡人口格局发生根本改变，主要欧美国家如英国、德

国、美国、法国等，也在经历城市人口超过乡村人口的过程之后，率先进入成熟的现代城市社会。改革开放 30 多年来，我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，GDP 多年保持两位数的高速增长，国际竞争力和综合国力不断提高，已成为世界第二大经济体。经济总量巨大，今后保持高速增长将面临生产要素供给约束。在城镇化刚刚步入中期阶段的时候，许多城市资源环境承载能力已经开始减弱，水土资源和能源不足、环境污染等问题加快凸显。总体来看，我国正处在从高速到中高速的增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段，在新常态下，要实现 21 世纪中叶建成社会主义现代化国家的目标，就需要加快转变发展方式，从推进新型城镇化入手，提高资源配置效率，进一步激活经济发展的潜力，打造中国经济升级版，释放未来发展的红利，使经济发展由工业化单引擎变为工业化与城镇化双引擎。据测算^①，我国城镇化率每提高 1 个百分点，将带动 1% 的农业人口向城镇转移，新增消费 2 万亿元，新增投资 6.6 万亿元，拉动 GDP 增长 1.5 个百分点。未来，推动城镇化与新型工业化、信息化、农业现代化协同发展，必将为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强大动力。

（二）新型城镇化是扩大内需的战略选择

从需求角度看，人的城镇化过程本身蕴藏着巨大的内需潜能。一般而言，城镇居民与农村居民对工业品和服务的消费需求存在较大差异，当农村居民进入城镇稳定就业并真正转为市民后，他们的消费模式将会发生明显变化，消费水平也会明显提高，对食品、住房、家电、汽车等吃、穿、住、用、行产生巨大消费效应。目前，我国城镇居民人均收入、人均消费均是农村居民的 3.1 倍左右，如果一个农民真正成为城市居民，收入和消费至少将扩大 3 倍以上，将对房地产、汽车、食品等产生巨大的消费效应，进而大大刺激工业消费品、生活必需品以及基础设施的投资。新型城镇化是变农民为市民的过程，大量农民真正融入城市，有利于促进他们的消费观念更新和消费结构升级，使得城乡之间的这种需求落差加速转化为有效消费需求，从而产生消费转换效益与收入增长效应，这是推动我国未来经济发展的内需之源。根据《国家新型城镇化规划（2014～2020 年）》，预计到 2020 年我国人口规模约为 14.5 亿人，常住人口城镇化率将达到 60%，城镇人口将达到 8.7 亿人左右，五年新增城镇人口 1 亿人左右，年均增加 2000 万人左右，这些新增城镇人口每年预计可形成 3800 亿至 5400 亿元的消费需求。

（三）新型城镇化是推动经济转型升级的重要抓手

我国经济发展已进入新常态，这里主要包含三个层面的内涵。一是增速变了。从过去 30 多年的两位数增长，回到当前的一位数，从高速回到中高速，2015 年 GDP 增长 6.9%，是改革开放以来最低的一个增速，经济下行的趋势比较明显。美国在战后的 1947～2007 年的 60 年间，年均经济增长率是 3.4%，我国的经济总量巨大，当前速度符合经济发展规律。二是条件变了。当前，我国人口红利正在减弱，老龄化在加速，16 岁到 64 岁的劳动力年龄段人口已在 2010 年达到峰值，当前正在逐年下降，而 65 岁以上人口占总人口的比重逐年提高。耕地越来越紧张，征地成本越来越高，传统的资源要素优势正在减弱。三是动力变了。过去推动经济发展，主要是靠大量的投入，事实证明，这种高投入、高消耗、高排放的模式已经难以持续，要从要素驱动、投资驱动，转向科技创新、制度创新双轮驱动。在过去的经

① 岳文海：中国新型城镇化发展研究 [D]。武汉：武汉大学，2013. 44-51.

济高速增长期，工业大而不强，尤其是服务业发展严重滞后，一直是制约经济发展的短板。在当前经济发展新常态下，要着力补上经济发展的这块短板，加快实现经济转型升级。从世界范围看，发达国家服务业占 GDP 的比重大多在 80% 以上，与我国同等人均收入水平的国家也大多在 50% 以上，而我国在 2015 年才首次超过 50% (50.5%)。造成我国服务业发展长期滞后的重要原因之一，就是城镇化发展质量不高，过去依靠传统城镇化模式，大搞“造城运动”，城市只要地、不要人，占用了农地，而人口却融不进来，导致不少地方服务业发展所需的“门槛人口”规模达不到，缺乏需求支撑。今后，我们推进新型城镇化，就是要推进以人为核心的城镇化，促进人口集聚和产业集聚，不仅能够推动以商贸、餐饮、旅游等为主的生活性服务业和以金融、保险、物流等为主的生产性服务业的发展，而且能够推动教育、医疗等公共服务的发展，从而使服务业规模不断扩大、质量不断提高，最终改变发展滞后的局面。同时，在推进新型城镇化过程中，通过资源整合和优化配置、聚集人力资源等措施，促使企业形成充分竞争格局，增强创新动力和能力，提高科技进步与经营管理水平，进而推动工业由大变强。可以说，如果新型城镇化这步棋走好了，将有利于加快扭转经济结构失衡的局面，使经济发展的质量得到大幅度的提高和改善。

（四）新型城镇化是统筹城乡协调发展的重要途径

农业、农村、农民问题，是全面建成小康社会的难点和重点，也是影响我国现代化进程的重大问题。“读不懂农民，就读不懂中国”，这是一句意蕴无穷的真言。我国农村人口多，土地资源短缺，人均耕地仅一亩半（1000m²），从人多地少这个最基本的国情出发，要解决“三农”问题，仅靠农业自身、农民自身、农村自身是难以从根本上解决的，必须跳出传统的就农业论农业、就农村论农村的局限，打破城乡二元结构，超越农村层次，在更大范围优化配置城乡土地、劳动力、资金、技术等资源，减少农民，发展非农产业，缩小城乡差距，走新型城镇化与农业现代化互动发展的道路。从总体和长远看，新型城镇化有利于节约土地资源，腾出宝贵的空间资源用于发展农业和保护生态。新型城镇化的过程，必然会使农村人口不断减少、农民人均占有资源量提升，使得农业规模经营和农业机械化成为可能，从而成为实现农业现代化的必要条件。城镇化也是城市人口增加、消费结构和水平不断提升的过程，这使得全社会对农产品的数量、品种、质量、安全提出更高的要求，从而成为农产品持续发展、不断升级的不竭动力。尤其是在当前新型城镇化阶段，我国已具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的良好基础，有条件进一步加大反哺和支持的力度，用现代物质条件装备农业，用现代科技改进农业，用现代产业体系提升农业。今后随着新型城镇化的推进，大量农民转向非农产业就业，可以直接增加农民非农收入；农村规模经营和农业现代化水平的提高，可以提高农民务农收入；城郊土地升值使部分农民分享土地增值收益，可以增加农民财产性收入。而且，随着要素流动和城乡统一市场的形成，随着城乡基础设施建设一体化和城乡公共服务一体化的推进，今后农民的生产条件、生活环境和整个农村面貌将会发生深刻变化，从而加快缩小城乡发展差距。

（五）新型城镇化是提高居民幸福感的重要举措

新型城镇化的本质是人的城镇化，作为人类文明进步的产物，既能提高人类生产活动效率，又能为人类提升生活质量和水平创造更优越的条件，使人民群众在城镇化进程中能够共享改革发展成果，获得感更多、幸福感更强。今后，随着新型城镇化的推进，城镇的水、电、路、气等基础设施的覆盖面将会进一步扩大，供给质量也会进一步提升，公共服