

# 中国特色的新型城市化道路

——迁转俱进：以东莞为案例

委托单位：中共东莞市委政策研究室

承担单位：中国社会科学院中国新型城市化课题组

2007年12月



Institute of Finance and Trade Economics  
Chinese Academy of Social Sciences  
No.2 Yuetan Beixiaojie, Beijing, China  
Post Code:100836  
Tel:010-68034225  
Fax:010-68027442

中國社會科學院財政與貿易經濟研究所  
北京市西城區月壇北小街2號  
郵編：100836  
電話：010-68034225  
傳真：010-68027442

送嘉琪兄上

## 志庚书记

您好！非常感谢你们邀请我做东莞市的特约研究员，也特别感谢你们邀请我参加“东莞双转型战略研讨会”，会议期间受到你们的热情接待，我十分感动。由于研究任务十分繁重，我的感谢信写的有点迟了，还请多原谅。

看了你关于东莞过去发展、当前形势、未来挑战及战略的讲话，我感觉到：你关于东莞过去经济发展的原因总结非常准确，对东莞当前形势的分析十分清醒，对东莞未来挑战的认识比较实事求是。同时我注意到，也听市里的多位同志介绍：你非常重视研究工作，十分尊重知识和人才，并且已经采取许多重要的措施和行动。你在工作中所展现的宽广的心胸、清醒的认识、和果敢的作风令人钦佩。

在东莞双转型战略研讨会上，我们当时没有说的一个重要问题是：东莞急需加强现代都市的文化建设。东莞经济社会双转型战略无疑是完全正确的，但是，一方面，从目标上看，东莞工业化和城市化突飞猛进，而都市文化相对滞后，或者与其经济社会发和城市现代化很不相称。无论是文化产业或是文化事业，无论是物质文化还是精神文化，无论是传统历史文化还是现代文化艺术，东莞都有很大的发展空间也急待发展；另一方面，从手段上看，东莞经济社会的转型必须有赖文化驱动，东莞目前存在的问题无论是经济动力、产业结构上或是社会凝聚力、市民素质上都与相应都市文化的缺失有关。所以，我想：加强东莞现代都市文化建设是否可以成为战略的一部分。东莞的发展战略是否可以发展为“双转型一建设”，经济转型、社会转型和文化建设。当然，我对城市文化没有太多的研究，你们可以邀请有关专家作一些研究，再做一些战略或策略上的考虑。

我上次在会上结合经济社会双转型，重点提出了东莞应建立两个实验区：全球新型工业化（或者叫全球经济跨越发展）的实验区；中国新型城市化实验区。尤其城市化问题对中国未来发展极其重要，年前，中央经济工作会议将健康推进城市化，确定为国家2007年的8项主要工作之一。东莞的城市化是一种具有典型意义和代表性的城市化，同时又涉及全国，过去积累许多经验，同时存在着许多急待解决但自身无法解决的问题，东莞很有必要在城市化的战略、制度、政策、管理方面先行先试，总结经验，为中央制定和修改有关政策提供依据。解决好这个问题不仅可以解决东莞的问题，而且可以对全国的城市化健康推进做出贡献。



Institute of Finance and Trade Economics  
Chinese Academy of Social Sciences  
No.2 Yuetan Beixiaojie, Beijing, China  
Post Code:100836  
Tel:010-68034225  
Fax:010-68027442

中國社會科學院財政與貿易經濟研究所  
北京市西城區月壇北小街2號  
郵編: 100836  
電話: 010-68034225  
傳真: 010-68027442

由于城市化问题特别重要,中国社会科学院将其确定为国情调研重大课题正在进行长期跟踪研究。2006年我们以成都为案例和观察点,对成都“城乡一体推进城市化进行了深入、大规模的实地研究和经验总结,最后,2006年6月,中国社会科学院、中国科学院、中国人民大学和成都市政府四家联合召开了一次主题为城乡一体化国际论坛,国内外多位高级官员和学者出席会议,会议形成了许多重要的共识,成都的经验受到了国内外专家、中央和国家相关部门的高度重视。成都对这一研究非常支持,也十分满意。目前的合作研究仍在继续。

但我们认为,中国城市化道路是多样的,同时城市化问题十分复杂,需要选择多个典型城市进行跟踪研究和国际学术研讨,以借鉴国内外经验,制定出更符合实际城市化促进政策。所以,鉴于东莞的典型性,我们倡议:中国社会科学院与东莞市委市政府合作,将东莞作为一个重要的案例加以长期跟踪研究,同时开展相关的学术研讨、经验总结和政策咨询,以促进中国尤其东莞城市化健康发展。这显然是一个互利双赢的工作:通过联合研究,一方面,学术机构可以提炼相关理论,同时为中央制定相关的战略、制度、政策、管理提供建议;另一方面,东莞市委市政府利用国家专家学者的力量为其城市化献计献策,同时总结其经验,呼吁相关政策出台,实现健康推进城市化目标,同时为波澜壮阔的中国城市化发展做出相当的贡献。你们那里是否感兴趣或者可行,烦请志庚书记及有关领导给予指示。

再次感谢您及有关领导给予热情接待,作为东莞的特约研究员,我一定会用我的知识、智慧和学术网络资源,为东莞的发展尽一点微薄的力量。当然我相信我也一定能从你们创造的东莞奇迹中,汲取理论创新的灵感和理论创造的营养。

致最美好的祝愿!

2006年1月25日

课题组顾问:

陈佳贵 全国人大常委、中国社会科学院副院长

刘志庚 中共东莞市委书记、市人大常委会主任

裴长洪 中国社会科学院财贸所所长

何嘉琪 中共东莞市委常委、市委秘书长

课题研究组长:

倪鹏飞 中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室主任, 研究员

课题协调: 李高产、骆克龙

课题研究成果、执笔人:

倪鹏飞 中国社会科学院财贸所 博士 研究员

宋宗宏 武汉大学经济发展研究中心博士

李高产 武汉大学经济发展研究中心博士

赵 峰 北京师范大学资源与经济管理研究院博士

张清勇 中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士

潘 悦 中共中央党校国际战略研究所博士、研究员

陈名财 中国社会科学院哲学所 博士后

李恩平 中国社会科学院城市中心博士、副研究员

张 跃 中国社会科学院经济与政治研究所 博士

骆克龙 中国社会科学院财贸所城市与房地产经济研究室博士后

章 武 中国社会科学院财贸所硕士

主要执笔: 倪鹏飞、宋宗宏、李高产、张清勇

课题保障组长:

温淦荣 中共东莞市委副秘书长、市委政策研究室主任

课题协调: 陈文东 张玉成

课题保障成员:

刘锦明 中共东莞市委政策研究室副主任

卢汉彪 中共东莞市委政策研究室副主任

陈文东 中共东莞市委政策研究室科长

柴忠月 中共东莞市委政策研究室副科长

陈东成 中共东莞市委政策研究室副科长

芦 湛 中共东莞市委政策研究室副科长

张玉成 中共东莞市委政策研究室科员

# 目 录

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第一章 中国新型城市化道路总报告 .....          | 4   |
| 一、我国城市化的历史与现状 .....             | 4   |
| 二、我国城市化进一步发展面临的障碍和挑战 .....      | 6   |
| 三、中国新型城市化道路的提出 .....            | 9   |
| 四、中国新型城市化道路的总体思路与战略导向 .....     | 10  |
| 五、东莞新型城市化道路：历程与模式 .....         | 23  |
| 六、东莞新型城市化道路：探索与经验 .....         | 27  |
| 七、东莞新型城市化道路：挑战与威胁 .....         | 38  |
| 八、东莞新型城市化道路：对策建议 .....          | 43  |
| 第二章 中国新型城市化道路：研究框架 .....        | 50  |
| 一、城市化与工业化的关系 .....              | 51  |
| 二、集聚与承载关系 .....                 | 54  |
| 三、政府与市场关系 .....                 | 61  |
| 四、迁移与转换关系 .....                 | 69  |
| 五、城乡关系 .....                    | 78  |
| 第四章 中国新型城市化：新市民就业转化 .....       | 79  |
| 一、中国城市化就业转换：历史回顾与现状分析 .....     | 80  |
| 二、东莞城市化的就业奇迹与未来隐忧 .....         | 86  |
| 三、东莞推进就业转换的示范意义与政策启迪 .....      | 90  |
| 第五章 中国新型城市化：解决新市民住房问题的新思路 ..... | 94  |
| 一、我国城市化过程中迁转人口的住房问题 .....       | 94  |
| 二、东莞城市化过程中迁转人口的住房问题：探索与实践 ..... | 114 |
| 三、东莞解决迁转人口住房问题的经验与启示 .....      | 125 |
| 第六章 中国新型城市化：新市民社会保障 .....       | 127 |
| 一、中国城市化过程中居民社会保障的历史分析 .....     | 128 |
| 二、全国城市化新市民社会保障现状 .....          | 133 |
| 三、东莞推进新市民社会保障的思路、做法与政策启迪 .....  | 135 |
| 第七章 中国新型城市化：新市民教育培训 .....       | 138 |
| 一、城市化与新市民教育培训 .....             | 139 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 二、我国城市化过程中新市民教育培训概况 .....       | 142 |
| 三、东莞新市民教育培训：探索实践和未来导向 .....     | 149 |
| 四、东莞新市民教育培训：经验与启示 .....         | 157 |
| 第八章 中国新型城市化：土地转换 .....          | 160 |
| 一、我国城市化过程中集体建设用地流转的历史与现状 .....  | 160 |
| 二、东莞的城市化与集体建设用地的流转 .....        | 171 |
| 三、东莞集体建设用地流转的经验、教训与启示 .....     | 85  |
| 第九章 中国新型城市化：新市民社会文化转换 .....     | 188 |
| 一、中国新型城市化社会文化转换：历史回顾与现状分析 ..... | 189 |
| 二、东莞在社会文化转换中的经验和挑战 .....        | 196 |
| 三、东莞市推进新社会文化转换的示范意义与政策建议 .....  | 204 |
| 第十章 中国新型城市化：扩张与承载 .....         | 206 |
| 一、中国城市化扩张与承载关系分析 .....          | 207 |
| 二、东莞城市化过程中的扩张和承载 .....          | 211 |
| 三、东莞扩张与承载关系的未来：对策与建议 .....      | 218 |
| 四、东莞城市化扩张与承载的经验教训 .....         | 219 |
| 第十一章 中国新型城市化：城市化与工业化 .....      | 221 |
| 一、中国的城市化与工业化：路径回顾与前景分析 .....    | 221 |
| 二、东莞奇迹与东莞嬗变：产业升级与城市发展的互动 .....  | 231 |
| 三、小结：东莞模式的示范意义与政策启迪 .....       | 236 |
| 第十二章 中国新型城市化：政府与市场 .....        | 237 |
| 一、我国城市化过程中的政府与市场关系：历史与现状 .....  | 237 |
| 二、东莞处理政府与市场关系的实践与当前挑战 .....     | 245 |
| 三、东莞处理政府与市场关系的经验与启示 .....       |     |
| 第十三章 中国新型城市化：城市与乡村 .....        | 253 |
| 一、中国城乡关系演变：回顾与展望 .....          | 258 |
| 二、东莞城乡关系发展：探索与挑战 .....          | 265 |
| 三、东莞城乡发展：经验与启示 .....            | 277 |

## 第一章 中国新型城市化道路总报告

中国作为一个正在崛起中的大国，自身面临着非常严峻的内部问题，而且国际环境似乎也越来越不利于中国的经济社会发展，我们正是站在这个总体背景下考察中国城市化的历史、现状及其未来走向的，也正是在这个背景下，我们提出了新型城市化道路问题，因为传统的城市化道路具有粗放型发展的特征，很难再用强力继续推行下去。然而，为避免空洞的说教和构建脱离实际的“理想类型”，我们以东莞的城市化经验为导向，试图通过剖析“这只麻雀”来洞悉整个中国城市化的宏伟画卷，以期更好地解决中国城市化过程中所出现的矛盾、问题和种种障碍，引导中国城市化向更为健康、良性的方向发展。

### 一、我国城市化的历史与现状

我国的城市化发展具有自己独特的历史背景，而且经历了比较复杂的曲折历程。改革开放之前，中国的城市化受政治因素的影响比较大，因此一旦政治上有异动，就会直接或间接地牵连到城市化的发展。改革开放之后，我们逐渐认识到工业化与城市化之间所存在着的互动关系，开始有意识地推进城市化。本节主要概述一下我国城市化的历史与现状，更细致的分析和描述请参见以后各章。

我们可以粗略地将中国的城市化发展划分为两个阶段：以 1978 年的改革开放为分界线。1978 年以前的城市化，其规模和发展速度都受到工业化规模的速度的影响，而且还经常出现逆反现象。1978 年之后的城市化一直持续地向前推进，尽管存在不少问题，但中国毕竟从过去的传统思维中摆脱出来了。

1978 年以前的城市化，服从于中国的重工业化发展道路和计划经济体制的需要。从政府与市场的关系看，市场基本是缺位的，政府计划统领一切领域；从城乡关系看，城乡发展极不平衡，中国的工业化道路走的是以城市为重心的道路，农村基本上是为城市工业发展服务的，重工业发展所需的资本很大一部分来源于农业剩余；从人口的迁移和转换来看，基本上很少有自发性的人口迁移和转换，“三线”建设时期有很多城镇知识青年上山下乡，后来又陆续返城，但都是在政府的政策控制下进行，而且基本上很少有农村人口向城市的迁移，为服从计划经济体制和重工业优先发展的需要，政府实行了以户籍制度为核心的一系列政策控

制，把农民固化在土地上<sup>①</sup>；从工业化和城市化的关系来看，在这段时间城市化总体上是滞后于工业化的；从集聚和承载关系看，产业的集聚和生产力的布局主要是在政府规划下进行的，城市的承载能力有限，没有完全发挥城市潜在的规模效应。

1978 年至今的城市化是在改革开放和经济转轨背景下进行的，城市化一直持续向前推进，城市化率不断上升，但是也导致了一系列威胁长期发展的问题。从政府与市场的关系看，政府开始从一些领域中退出，最明显的就是在政企关系中，政府从企业的微观经营活动中退出，市场开始在政府所制定的法律框架下运行，起到了配置资源的作用；从城乡关系看，传统的户籍政策有所松动，农村和城市的改革都在一定程度上解放了生产力，但是由于长期实行的城市偏向政策导致城市一直把农民排斥在经济福利框架之外，农民工可以根据自己情况进行迁移决策，但是他们无法享受到城市所提供的各种福利和社会保障，城乡发展还是不太平衡，城乡差距有扩大迹象；从人口的迁移和转换来看，农民工迁移到城市后，在住房、社会保障、医疗卫生教育等各方面都没有最基本的保障，只是作为“候鸟”在城市之间寄居流动，这也使得他们无法放弃、也不能放弃在农村的土地，因此从这个角度来看，目前的城市化衡量指标（单纯的城市化率）是有缺陷的，这些农民工只是流动人口而不是城市人口；从工业化和城市化的关系来看，工业化推动着城市化的发展，城市化也在支撑着工业化的发展，但是目前中国的城市化有“跃进”倾向，二者远未实现良性的互动发展；从集聚和承载关系看，产业、人口和资源的集聚虽然都伴随着城市的扩张，但是这种集聚的质量仍然有待提高，政府和市场仍然没有明确自身在产业集聚中的作用，城市的承载绩效（环境、人口、产业、资源能源、社会基础设施等）虽然在不同规模的城市中有所不同，但从总体上看，中国绝大多数城市仍然没有摆脱粗放型扩张的传统模式，因而城市的承载能力受到来自环境和可持续发展方面的巨大挑战。

尽管中央已经明确提出建设社会主义新农村的战略构想并逐步付诸实施，但是要使农村城市化还有很长的路要走，单纯通过城市向周边的辐射来带动近郊农村的发展无法解决农村城市化的问题，而农村要实现城市化单靠自身的力量也行不通，因此必须放弃传统的农村包围城市或城市包围农村的线性思维方式，应把

---

<sup>①</sup> 任何一种制度或政策都有其局限性，把农民固化在土地上，农民无迁徙自由，这是一个弊端，但是从更宏观的层次看，再考虑到当时巩固新生政权的需要，这种政策实际上使得农村无法产生阶层分化，从而减少了社会失业，维持了社会的稳定。

农村和城市发展放在一个存在非线性相互作用的开放系统内来考察。而且必须明确农村城市化的重大战略意义，中国之所以能够成为一个经济和政治上的大国，一个重要原因是因为中国领土面积大，拥有广阔的战略纵深，人口也比较多，因此市场也比较大，但这个市场要真正发挥吸纳资金、技术和产品的潜力，还必须把农村人口也包括进来，只有培育起一个强大的中产阶层，中国才能化解国内的社会矛盾和困局，才能真正摆脱西方国家的牵制，真正实现中国崛起。

## 二、我国城市化进一步发展面临的障碍和挑战

我国城市化发展取得了巨大的成就，在东南沿海出现了一大批超大规模城市和城市群，城市的承载能力有了大幅度的提升，但是也应该看到中国目前的城市化面临着诸多问题，虽然有些问题可以在发展中解决，但是还有一些问题则是由过去的城市化扩张模式本身所带来的，如果不转变这种模式，城市化的发展就会受到限制，而且最终会遭遇发展的上限。我们仍然从“五大关系”（政府与市场关系、城乡关系、工业化与城市化的关系、迁移与转换关系以及集聚与承载关系）来考察城市化的发展障碍和挑战。

从政府与市场的关系看。严格说来，市场并不是一个实体，而是由许多相互联系、相互作用的市场主体连接起来、并由一套完善的制度来进行调节的制度体系，而政府也是一个复杂的、有着自己独特运行逻辑的制度和机构体系。把城市化放在这种关系下去考察，问题就变得异常复杂了，我们只能从比较感性和经验的角度来认识这个问题。1978 年之后的城市化是在市场取向的改革下进行的，为避免计划经济体制下的“一统就死”的弊端，中央政府将部分财权下放，但由于当时农村自发地进行了制度创新，导致乡镇企业迅速崛起，因此地方政府并不担心财税来源问题，随着乡镇企业的衰落，地方政府开始大规模地进行资本积累，引进外资，开发房地产，相继以低成本的劳力和土地吸引外资，迅速启动了经济增长和大规模城市化的序幕。政府与市场交错缠绕，功能错位、越位、缺位的现象时有发生。地方政府往往着眼于短期利益，进行战略规划和生产力布局时，违背市场经济规律；政府在公共领域未能发挥应有作用：例如，政府在公共基础设施建设、社会保障和社会保险、公共服务和社会管理上未能全方位地提供服务，尤其是在农村，这些问题表现得更为明显，农村缺乏公共基础设施，而且社会保障和社会保险基本缺乏，中国的经济总量远大于古巴和朝鲜这样的发展中国家，

但是在人类发展指数上反而低于后者，这是值得我们深长思之的。在农民工问题上，城市政府也未能发挥应有作用，未建立起相关的机制使农民工参与分享城市现代化的经济成果，尽管在有些地方已经取得了一些成就，但还远远不够；政府的宏观调控措施继续发挥着作用，但在某些错误观念和政策的影响下，政府放弃了某些重要的调控措施，使得政府的宏观调控能力受到限制。例如，政府在提升企业的自主创新能力、提升国家的整体竞争力方面所提供的财政和政策支持力度还不够大；在国有企业改制过程中，由于缺乏有步骤地指导和控制，导致企业所有权易手被外资掌控，中国的民族企业始终无法壮大成一支强有力的、支撑中国经济崛起的力量。

从城乡关系看，中国目前的城乡差距相对于 20 世纪 80 年代初期来说有所扩大，城乡发展极不平衡，这与政府所实行的城市偏向的政策有关，政府在农村的政策和财政投入都比较少。可以说，在中国目前的转型过程中，真正主导经济发展的只有两种力量：市场力量和政府力量。市场对资源的配置往往要求资源和要素能够自由流动，这就导致人才和物质资源都向报酬比较高、投资环境比较好、经济比较发达的地区，这是一个自我加强的循环过程，单靠市场力量只会导致地区经济差距越来越大，因此政府在缩小地区差距上扮演着重要作用。城乡差距也是一种地区差距，目前虽然中央提出了建设社会主义新农村的农村发展战略，但是很多政策一到基层就会发生质变，而且困扰农民的重大问题仍然是医疗卫生教育、社会保障等问题，如果政府不通过一些政策措施建立与农村的组织联系，农民问题就很难得到解决。目前虽然政府没有通过行政手段从农村中提取剩余，但是市场力量却通过比较隐蔽的方式抽走了农村发展所必需的资金、技术和人才，导致了大部分农村地区的空壳化现象。培育一个庞大的中产阶层必须把部分农民也纳入这个范畴，否则中国的市场潜力就会受到人为的限制。

从工业化和城市化的关系看，工业化和城市化似乎受到了双重的局限，一方面，中国虽然也在进行产业结构调整，但在当前的国际产业格局下无法迅速突破国际劳动分工的垂直格局，因而工业化进程受到了一定的限制，无法向更高水平和质位发展；另一方面，城市化主要受到两个因素的影响，一个是工业化的发展从外延上限制了城市化发展的空间，另一个因素是政府的政策滞后或政策缺失（解决农民工的社会保障、住房等问题的社会政策）导致城市化无法惠及更多农村人口。目前，单纯用非农人口占总人口的比例来衡量城市化率的做法有误导倾

向，从这个角度去看，可以认为中国目前的城市化（用城市化率所衡量的城市化水平）有跃进倾向，即是超前于工业化发展的，但是实际情况是，伴随着非农人口的增长，部分非农人口并没有真正成为城市人口，有一部分是流动人口，所以从这个角度去看，城市化是滞后于工业化进程的。城市政府完全有能力通过构建相关的制度和政策来提高城市化水平，单纯把农村人口吸引到城市而不愿意为他们建立起相应的社会保障体系，这种“城市化”是有水分的城市化，城市化不仅是城市景观和城市基础设施的城市化，同样也是人口的城市化、人口素质和能力的城市化，城市化是一个全方位的、包含着复杂的社会变迁和心理行为范式转换的过程。

从迁移和转换关系看，农民虽然有了迁徙的自由，但是却受制于各种社会条件，无法实现真正的转换。农村人口在转变为城市人口时，面临着多方面的障碍，如子女教育问题、住房问题、土地转换问题、社会保障问题、就业转换问题、可持续发展问题和能力提升问题等，这些问题都会影响农民的迁移决策。从世界城市化的历史和经济发展的规律看，人口一般都是向城镇集中，农村的剩余劳动力只有向城市转移才能逐步解决农村的问题，同时也部分地解决了城市的问题。在我国，农村人口比例非常大，农村土地承载不了这么多的人口，因此只能让部分农民转变为产业工人，农民工的流动成为中国当前特别突出的现象，但是从全国范围内的实践来看，无论是在文化上，还是在现实生活上，农民工都和农村保持着千丝万缕的联系，再加上城市政府为他们所提供的社会保障不足，这种联系进一步得到了强化。农民工的迁移和转换问题显得特别复杂，无论从哪方面看，成功地实现了这种转换，就意味着中国的城市化的现代化取得了巨大成功。但从现实层面看，城市政府显然缺乏充分的准备来应对这种挑战。

从集聚与承载关系看。城市化的一般规律是人口、产业和资源要素在城市集聚，从而形成规模经济和报酬递增的机制，促使城市进一步成长，承载和集聚就像一枚硬币的两面，是相互制约、相互依存的。中国的城市集聚和扩张带动了中国经济的迅速发展，但是在很多地区，城市集聚仍然是分散的集聚，从而导致了重复建设和资源的浪费，也因此城市未能达到“最低限度的有效规模”，城市的承载能力和绩效也会受到影响。目前推动城市化的主要力量是地方政府主导下的工业化和资本积累进程，但是这种模式具有粗放型和追求短期效益的特征，虽然城市在建设用地、城市基础设施建设、城市规模上扩张很快，但是这种扩张没有

质量内涵，是与资源和土地的过度开发联系在一起的，因此许多城市的环境污染、土地锐减、城市基础设施过度发展、资源要素稀缺等问题都非常严重，这与城市代表着人类社会进步和文明的现代化城市精神相违背，也宣告了这种依赖粗放型增长实现城市化的模式的终结。

通过以上五个方面的粗略分析，我们对中国进一步推进城市化所面临的障碍有了一个初步的认识，我们认为这种障碍无法在传统的粗放型城市化模式下逐步克服，城市化必须是环境友好型的城市化，否则城市化可能并非人类文明的福音。

### 三、中国新型城市化道路的提出

目前的城市化具有粗放性（对资源开发的过度依赖、环境污染、产业质位不高、人力资本质量不高等）的特征，这种资源耗竭型的城市化模式是无法持续下去的，在工业化进程本身已经要或将要出现转型的情况下，再坚持推行这种粗放型的城市化模式是毫无理由的。正是着眼于这种历史的考量和前瞻性的预测，我们认为必须改变这种传统的城市化模式，因此提出了新型城市化道路这个重大问题，这绝不是一个空洞的概念，而是一个有着丰富内涵、与工业化进程相适应的新型发展模式。

党的十六大报告明确指出：“坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、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新型工业化路子。”这种新型工业化道路是为了迅速地实现生产力的跨越，摆脱传统工业化国家所走过的“先污染，后治理”的惯性发展模式，以更小的代价实现人、自然与环境的可持续发展。可以说，新型工业化道路的提出部分地解决了城市化发展道路的问题，新型城市化以新型工业化所开拓的空间为发展基础，但新型城市化还要解决自身所面临的特殊问题，尤其是在中国的特定背景下，虽然有必要提出新型城市化道路，但是对于什么是新型城市化道路、新型城市化新在何处、新型城市化如何落到实处等问题还没有形成一致的意见，还需要进行深入细致的研究，否则又会流于形式，而对现实没有任何切实的影响，这是我们所不愿意看到的。

我们认为，新型城市化道路至少应具有以下三个特征：（1）集约型发展，注重效率和效益；（2）注重社会发展；（3）注重人与环境的和谐发展。集约型发展是为了纠正目前城市化过程中分散集聚所导致的资源过度开发、人力资本质量

低、环境污染、技术质位低等问题，集约型发展也要求人口、资源和要素以及城市本身都要实现集中集聚，这也要求政府在充分考虑市场规律的基础之上进行科学规划，实现资源能源的集中利用，这种集约型发展本身就是注重效率和效益的表现。注重社会发展，是从公平、社会稳定和社会的可持续发展角度说的，目前的城市化道路注重城区的发展，而将农村看成是城市的被动辐射区，因此农村成了城市发展的外围，这种发展是不公平的，此外还有基于地区、群体、身份、阶层等的不公平，目前最为显著的就是城乡关系的不公平以及农民工、农民和市民之间的不公平，这种不公平表现在社会发展的各个方面，新型城市化应该将各种身份、阶层和地区的人口都纳入城市化的范围，城市化应该是公平和效率的结合。社会发展的内涵非常丰富，涉及到人类生活和生产的各个方面，在国家、市场的领域之外，还有一个广阔的社会领域，而这个领域正是国家借助各种社会政策和社会团体消除市场力量的消极影响的领域，社会发展的公平性和全面性需要在这个领域得到解决。注重人与环境的和谐发展，是为了解决传统城市化道路所导致的环境污染问题，环境问题是人类一直需要认真面对的问题，新型城市化必须是环境友好型的城市化。长期以来，我们关注的是人类社会的生产和生活方面，而对于人类和自然环境相互作用的投入端和产出端缺乏有效的估计，导致经济系统和自然生态系统的大循环出现问题，最终必然威胁到人类的生存。

新型城市化道路是在吸收国内外城市化的经验教训的基础之上提出来的，其具体内涵还有待充实，但是新型城市化道路的提出具有重大的理论意义和现实意义。新型城市化必然是生态型的、环境友好型的城市化，未来的城市化应该是适合人类生存和发展的城市化，这种远景是可以期待的，落实在具体行动上，我们认为仍然要逐步地解决发展中所面临的问题，对于重大战略和政策的实施，必须进行试点、反复研讨和验证，然后再在大范围内付诸实施。

#### 四、中国新型城市化道路的总体思路与战略导向

我们已经指出了提出新型城市化道路的背景和必要性，这就要求我们无论是在理念上，还是在具体行动上，都应改变传统的思维方式和城市化模式。本节我们主要关注新型城市化道路的总体思路与战略导向，值得强调的是，我们的研究具有强烈的经验导向，力图立足于中国的城市化现实。

中国新型城市化道路的总体思路即改变传统发展模式的粗放型（无论是物质

层面还是社会发展层面)特征,更加注重人与人、人与环境之间的协调发展,这就需要重新探索处理政府与市场关系的新模式,在政府与企业、社会团体等之间发展新型伙伴关系;工业化和城市化要协调互动,实现二者之间的协同发展;城乡关系等各种不平等关系要得到公正对待,消除各种政策和制度性歧视,从而减少人与人之间的敌视和相互歧视,使个人拥有全面发展自身能力的机会和社会条件;人口的迁移和转换要同时进行,在此过程中要自觉进行制度创新,探索新的制度形式和合作形式,共同解决人口迁移和转换过程中所出现的各种问题;为了解决传统发展道路所导致的资源浪费、能源紧缺、城市承载能力有限等问题,必须从分散集聚转向集中集聚,增强资源、能源、要素、人口和产业的整合能力,增强城市的承载能力。这既是对以后各章所进行的经验研究的总结和提炼,也是我们所认为的中国新型城市化道路的应有之义。我们的研究只是一种初步的探索,如果能引起社会各界人士在中国新型城市化道路上的严肃思考,我们的目的就达到了。

### (一) 迁转俱进

目前在城市化过程中最重要的两类迁转就是城市建设过程中失地农民的迁转问题和农民工的迁转问题。无论是哪一类迁转都涉及到农民放弃土地权益后,如何对其提供社会保障、如何解决其住房、子女教育、医疗、就业等问题。转变成市民的农民和部分农民工应能够在城市中生存下去,而且不能重新返贫,如果解决不当,就会导致城市病、城市贫民窟和过度城市化等问题,这种迁转是失败的,而且会影响他们的长远发展和社会的稳定。迁移和转换是城市化过程中的核心问题,如果无法顺利实现这种转换,农村城市化就无法实现,就会影响整个城市化的进程。

对于其土地纳入城市建设范围的失地农民,要进行公平的补偿,继而将其纳入城市社会保障体系,保障其居有所、病有所医、老有所养,并解决其子女教育问题,总之失地农民的迁转问题并不单纯是农民的身份转换和地域转换,而是一个既包含物质层面又包含社会心理层面的复杂变迁过程。这需要突破现有制度框架,政府也应将其社会政策的覆盖面扩展到这类群体身上,政府通过实施就业政策、技能培训和提供相关的服务与政策支持,解决失地农民的就业问题;通过将失地农民纳入城市社会保障体系解决其医疗、养老、住房、子女教育等问题,使失地农民能够享受到城市居民的各种待遇,逐渐消除农民和市民之间的各种差

别与歧视，使失地农民真正融入城市生活。对于进城务工人员来说，其在城市安家落户的最大障碍仍然是传统的户籍政策以及由此而导致的城市对于农民工的经济社会歧视，这种歧视甚至是制度性的，被视作理所当然的事情。根据调查和我们的研究，农民工融入城市生活并成为城市居民存在着许多障碍，住房问题、就业问题、子女教育问题、社会保障问题等，都会成为一个又一个拦路虎，使农民工望而生畏，更不用说更深层次的社会心理范式转换和政治参与等这些后续问题了。在这种情形下，农民工无法割断其与农村的联系，实际上也根本无法割断，他们不能放弃其在农村的土地权益，对于他们来说，农村是唯一容纳他们、为他们提供最后的生存保障和心灵安慰的地方。为解决这两种类型的迁转问题，我们认为未来的政策导向应该是：

1.改革传统的城乡分割的户籍制度，让农民有迁移的自由，建立城乡统一的流动人口管理制度和城乡一体化的劳动力市场，只有实现了自由流动，才能真正做到人与岗位的合理匹配，才能消除当前劳动力市场的条块分割状况，才能真正实现人才的市场化配置。

2.在住房问题上，政府应和相关当事人积极合作，探索适宜于农民工和失地农民消费习惯的解决办法，通过提供廉租房、建设经济适用房、修建外来人员居住中心、建设农民公寓和农民工公寓等多种方式解决农民工和失地农民的住房问题，加强对流动人口的管理监督工作，开展多种适宜于农民和农民工消费层次的文娱活动，加强文娱方面的基础设施建设，以人本管理的理念对待进城农民工是失地农民。

3.加强对失地农民和农民工的社会保障力度，逐步在医疗、养老、失业、工伤、生育等方面将二者纳入城市社会保障体系。许多农民工无法享受到城市的医疗服务，常常是有病不治，健康和营养跟不上，导致人力资本折旧速度很快，因此，一方面要坚决打击城市医院乱收费的现象，另一方面就是把他们纳入社会保障体系，让他们能够安全地生产和生活。养老、失业、工伤和生育保险也是经常被城市用人单位和城市政府所忽视的问题，尤其是工伤保险，农民工的工作条件一般比较差，有时甚至有生命危险（建筑、机械等行业），因工致伤后，用人单位和城市政府往往只是给予很少的赔偿，有些农民工甚至因此而丧失劳动能力，不得不返回农村。要让农民工能够在城市定居，并无后顾之忧，必须要提供全方位的保障，让他们和城市居民享受同等待遇，否则农村剩余劳动力就无法转移出

去。

4.加强对农民工和失地农民的教育培训，政府要提供相关的政策、财政支持和信息服务，构建灵活、全方位、多层次的教育培训体系，倡导终身学习的理念，促使农民工和失地农民转变传统观念，加强自我学习，增强其就业技能，教育培训的最终目的是使农民和农民工融入现代城市生活，成功实现角色的转变。对于失地农民和农民工的子女教育问题要引起足够重视，这不仅会影响到一个家庭的未来，也会间接影响国家的长远发展，影响社会公平和社会公正。中国要成为人力资本大国，关键还在于提高占人口大多数的农民及农民工的人力资本水平。

5.在土地转换过程中，要建设城乡统一、规范有序的土地流转市场，充分保障农民群众的土地流转收益，不得随意剥夺农民从土地中获取收益的权利。在征用集体土地时，要经过合法、正当的程序，不得以此为借口而剥夺原本由农民所享有的权利，对失地农民的补偿要公平、合理。

6.逐步建立农民工和农民参政议政的机制，农民和农民工是市场经济中的弱势群体，很容易受到各种伤害，应该逐步从制度上确立公民制度，确保农民和城市居民享有平等的权利。完善劳动法，加强法律的执行力度，改善农民工求告无门的现状，建立合法的机制确保农民工能够表达自己的意见，并争取自身的合法权利。

人口的迁移和转换涉及到很多复杂的过程和动态关系，中国目前大多数农民工都只是城市的流动人口，还没有足够的能力在城市中定居下来，这就要求城市政府能够发挥应有作用，将资源、人力和财力动员起来，突破现有不合理政策和制度的限制，采取渐进主义的思路，探索解决迁转问题的新思路，成功地解决部分农村人口城市化的问题。

## （二）工业化与城市化协调互动

从根本上说，城市化的动力来源于产业集聚，中国的城市化在 1978 年以前一直滞后于工业化的进程，1978 年以后，城市化发展迅速，但城市化并没有和工业化的进程保持良好的动态协调关系。城市化和工业化都陷入双重困境，工业化受困于现有的国际垂直劳动分工体系，无法迅速进行产业结构调整 and 升级，在技术上表现为低附加值和低质位；城市化一方面受制于工业化的发展进程，另一方面由于坚持粗放型的城市化发展模式，单纯追求城市规模的增长，没有发挥城市的承载潜力，而且把大量农民工和流动人口排除在城市化过程之外，没有注重

从质量上提升城市化水平，致使城市化很难进一步推进。因此，新型城市化道路必然要求工业化和城市化协调发展。

中国的新型工业化道路要求发展那些科技含量高、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产业，然而新型产业的发展需要很多相关条件的配合和协同发展，需要有远见的企业家及企业家精神、高素质的人力资本、适宜于其成长并壮大的制度和社会环境、政府政策的支持和悉心引导等，缺少一个条件，都有可能导致新产业的发展夭折，但是一旦新的产业发展起来，就应该推动其不断进行产业升级，加大研发支出，使其不断接近技术前沿，并建立起相关的产业链，把供应商、销售商和各种相关利益者连接起来，形成一个能够对挑战做出快速反应的、有弹性的、开放的网络，在参与国际竞争的过程中，提升其竞争力和战略发展能力。创新应该成为行业自身的追求，但是创新一般都存在巨大的风险，因此就需要成立风险基金或由政府对创新进行资助或补贴，降低创新失败所带来的风险。产业集聚和产业集群的发展是推动工业化和城市化发展的根本力量，产业集聚使人口、资源、要素等集中起来，形成了规模效应，并逐渐使经济走上报酬递增的道路，这种协同作用和系统效应是任何经济增长所具有的共同特征。新型工业化内在地要求产业集聚要解决好人与环境的关系问题，减少资源和能源的消耗，提升产业的质位，发展那些附加值高的产业，走集约化的道路。

城市化不能超越现有的工业化发展阶段，否则很容易导致城市病、城市贫民窟、过度城市化等问题，中国目前的城市化只追求城市规模的扩大，而没有注重培育城市的质量和核心竞争力，导致城市没有发挥出潜在的集聚优势。城市化和工业化的协调发展要求城市化能和工业化的步调保持一致，不能单纯以扩大城市规模为目标，这种超大规模的增长很容易导致城市化的发展接近或超越现有的工业化水平所设定的上限，同时也要求人口的城市化能和工业化水平保持同步，中国目前许多农民工无法在城市中定居，从长远看，会影响城市化的进一步发展，并且会影响工业化的进程。

1.以产业集聚带动工业化和城市化发展，政府要为产业集聚营造良好的制度和体制环境，并给予适当的财政和政策支持，确保产业集聚能够在市场力量作用下迅速突破一定的规模，以达到“最低有效规模”，从而实现规模经济和产业的网络化发展。