

闫海龙 著

Exploration and practice of Xinjiang new urbanization

新疆新型城镇化发展的 探索与实践



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

新疆维吾尔自治区高层次人才培养计划和新疆维吾尔自治区普通高等院校人文社会科学重点研究基地——新疆宏观经济预警系统研究基地科学研究项目(项目编号: XJEDU010612C15)联合资助

闫海龙 著

Exploration and practice of Xinjiang new urbanization

新疆新型城镇化发展的 探索与实践



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆新型城镇化发展的探索与实践/闫海龙著. —北京: 经济管理出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5096 - 3120 - 1

I. ①新… II. ①闫… III. ①城市化—研究—新疆 IV. ①F299.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 104142 号

组稿编辑: 杨雅琳
责任编辑: 杨雅琳
责任印制: 司东翔
责任校对: 张 青



出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 16
字 数: 309 千字
版 次: 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 3120 - 1
定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序 言

城镇作为人类文明的重要标志之一，是经济、政治和社会生活的中心，在人类文明进步的过程中，城镇化是必然的过程。伴随着经济社会的持续快速发展，我国的城镇化进程也进入了关键时期，城镇化在转变经济发展方式、扩大国内需求、推动区域协调发展、解决“三农”问题等方面发挥了重要的作用，推进城镇化发展具有重要的战略意义。但在城镇化发展建设过程中，由于受重物轻人、重建设轻管理、重规模轻质量等传统理念的影响，也出现了很多问题和弊病，引发了人们对城镇化的担忧和批评。因此，当推进新型城镇化发展上升为中国现代化进程的重大战略时，对于城镇化的关注也上升到了一个新的高度，有支持赞成的，有激烈反对的，但作为经济社会发展的必然趋势和高级形态，加快城镇化发展的大势已无可阻挡。“三农”问题、环境问题、资源问题、贫富差距问题、区域不平衡问题以及每个人关心的公平自由、价值梦想等都将在城镇化进程中寻找出解决之道，这是城镇化的使命，也是自然界和人类社会自身客观发展规律所决定的。

李克强总理曾明确指出：“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。要走集约、节能、生态的新路子，着力提高内在承载力，不能人为造城，要实现产业发展和城镇建设相融合，实现新型城镇化和农业现代化相辅相成。”2012年12月的中央经济工作会议上也指出，要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。可见，新型城镇化的新表述，特别强调了“以人为本”，强调了人的城镇化。2013年12月的中央城镇化工作会议上，不仅明确了城镇化的方向和任务，还指出推进城镇化要坚持因地制宜，探索各具特色的城镇化发展模式。

新疆地处内陆干旱地区，在166万平方公里的广袤土地上，在大大小小的绿洲上，散布着滋养新疆各族人民的绿洲城市。但城镇规模小、集聚能力弱、发展质量低、公共服务能力不足，严重制约着新疆新型城镇化进程，制约着广大农牧



民市民化的进程。新疆城镇化的阶段相对滞后，推进的困难和问题更加突出，而且新疆城镇化的特点也使得发达区域的经验借鉴空间极为有限。因此，如何遵循规律？如何因地制宜？如何推进具有新疆特色的新型城镇化？如何让全疆广大农牧民共享现代城市文明和改革发展成果？这需要在新型城镇化过程中，必须从新疆区域实际出发，充分理解认识新型城镇化，树立全面发展而非单纯建设的新型城镇化发展理念，从可持续发展的角度出发，研究探寻符合新疆实际、体现新疆特色的新型城镇化发展模式、路径，从而提高城市的经营发展水平，提高城市居民的幸福感，增加全体居民共享城市发展的公平性。

新型城镇化发展是一项庞大的、复杂的系统工程，新疆的新型城镇化更是一项关系新疆实现跨越式发展和长治久安两大历史任务和全面建设小康社会目标的重大战略任务。鉴于此，笔者在梳理城镇化演变发展规律的基础上，按照以人为本发展城镇化的主线，全面分析了新疆新型城镇化发展面临的问题，探讨提出了新疆新型城镇化发展的思路构想和基本原则，并从不同领域和方向提出了推进新疆新型城镇化的方向 and 任务，期望能为新疆科学稳妥地推进新型城镇化持续健康发展提供参考，更为促进新疆经济社会全面发展、实现科学跨越和长治久安服务。

目 录

上篇 思路构想

第一章 绪论	3
第一节 研究的背景	3
第二节 研究的意义	4
第二章 城镇化发展的客观规律和经验启示	6
第一节 城镇化内涵的演变	6
第二节 城镇化发展的阶段划分	8
第三节 国内外城镇化发展的主要经验	11
第四节 国内外城镇化发展的主要教训	14
第五节 国外城镇化发展对中国的启示	17
第六节 先发地区城镇化发展对新疆的启示	20
第三章 新疆城镇化发展现状	23
第一节 城镇化水平变化	23
第二节 城镇规模结构变化	29
第三节 城镇基础设施建设	33
第四节 城镇综合经济发展情况	37
第五节 公共服务保障水平	44
第四章 新疆新型城镇化发展面临的问题、机遇和挑战	51
第一节 新疆新型城镇化发展面临的主要问题	51



第二节 新疆推进新型城镇化发展的战略机遇	57
第三节 新疆新型城镇化发展面临的压力挑战	62
第五章 新疆新型城镇化发展的思路构想	64
第一节 推进新疆新型城镇化发展需要厘清的问题	64
第二节 推进新疆新型城镇化发展的思路构想	67
第六章 推进新疆新型城镇化发展的主要任务	71
第一节 提升城镇基础设施建设水平, 增强城市发展硬实力	71
第二节 提高公共服务保障能力, 加快推进以人为本的城镇化发展	76
第三节 促进产城融合发展, 强化城市发展的产业支撑	79
第四节 优化空间布局, 促进区域协调发展	84
第五节 改善优化环境, 提高城市可持续发展能力	94
第六节 推进城乡一体化发展, 促进城乡共同繁荣	96
第七章 新型城镇化发展体制机制的突破创新	98
第一节 人口管理制度改革	98
第二节 土地管理和使用制度改革	100
第三节 市政公用设施建设融资改革	101
第四节 行政区划调整	103
第五节 其他体制机制创新	105

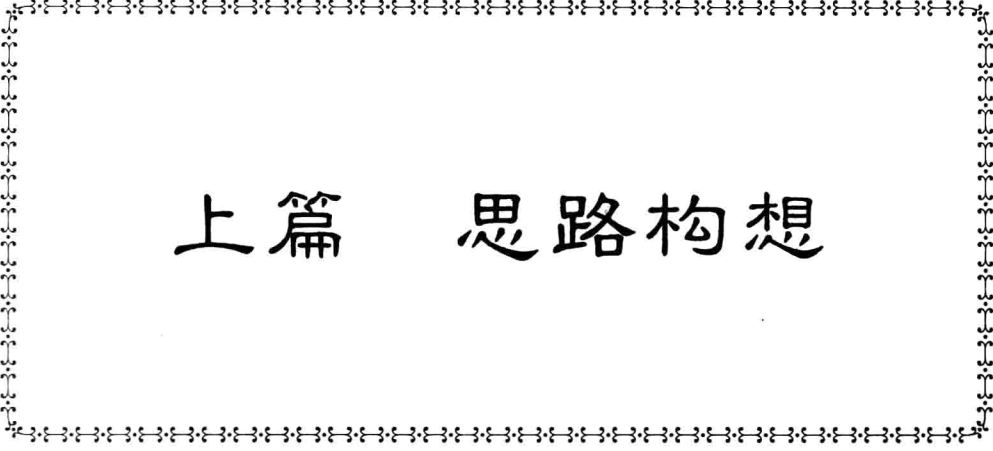
下篇 探索实践

第八章 国内城镇化发展体制机制创新的经验启示	109
第一节 新疆新型城镇化发展面临的体制机制障碍	109
第二节 国内城镇化发展体制机制创新案例分析	112
第三节 国内城镇化发展体制机制创新案例的经验启示	117
第九章 库尔勒市统筹城乡综合配套改革试点分析	122
第一节 库尔勒市概况	122
第二节 库尔勒市统筹城乡综合配套改革试点市缘起	123
第三节 库尔勒市开展统筹城乡综合配套改革试点情况	125

第四节	对推进新疆新型城镇化的启示和借鉴作用分析	130
第五节	推进试点、发挥示范引领作用的意见和建议	131
第十章	新疆新型城镇化发展模式选择	136
第一节	世界各国城镇化发展模式	136
第二节	我国城镇化发展的模式分析	139
第三节	新疆新型城镇化发展模式选择的经验借鉴	141
第四节	新疆新型城镇化发展模式选择的重要因素和原则	143
第五节	新疆新型城镇化发展模式的选择和内涵	145
第六节	优化新疆新型城镇化发展模式的对策	146
第十一章	新疆新型城镇化发展指标体系构建和评价分析	150
第一节	构建新型城镇化发展指标评价体系的原则	150
第二节	新型城镇化发展评价指标体系的构建	151
第三节	评价体系结果分析	154
第四节	提升新疆城镇化发展水平的对策建议	160
第十二章	城镇化对新疆经济增长带动的实证分析	165
第一节	城镇化对经济发展带动作用的研究进展	165
第二节	新疆城镇化对经济增长的带动作用评价及预测分析	167
第三节	城镇化对经济增长影响程度实证结果	170
第四节	新疆城镇化对各重要经济变量的带动影响实证分析	171
第五节	结论与对策建议	173
第十三章	新疆城镇化与工业化协调发展研究	175
第一节	城镇化与工业化变动的相互关系	175
第二节	新疆城镇化与工业化发展现状	176
第三节	新疆 14 个地州市城镇化与工业化协调发展状况	182
第四节	促进新疆城镇化与工业化协调发展的建议	185
第十四章	新疆新型城镇化进程中农民市民化成本分析	188
第一节	开展成本分析研究的背景和意义	188
第二节	新疆农民市民化成本构成及测算分析	190
第三节	新疆农民市民化成本分担的基本思路	197



第四节 解决新疆农民市民化成本问题的对策建议	199
第十五章 新疆兵地共建新型城镇化的思考与建议	202
第一节 北疆西北部区域发展概况	202
第二节 区域城镇化发展特征	204
第三节 区域新型城镇化发展的优劣势分析	206
第四节 区域新型城镇化发展的关键和内涵	207
第五节 区域新型城镇化发展模式选择	208
第六节 促进兵地共建新型城镇化的对策建议	209
第十六章 新疆县域新型城镇化发展思路与设想	212
第一节 托里县城镇化发展现状分析	212
第二节 托里县城镇化发展的机遇和挑战	216
第三节 托里县城镇化发展的总体思路、目标	220
第四节 托里县城镇化发展的重点任务	222
第五节 托里县城镇化发展的政策举措	230
附表：农民（工）市民化成本构成及测算部分研究成果一览表	234
参考文献	237
后记	249



上篇 思路构想

第一章 绪论

第一节 研究的背景

积极稳妥地推进新型城镇化发展，是我国转变经济发展方式、扩大国内需求的最大潜力和推动区域协调发展的重要动力，也是我国解决农业、农村、农民问题的重要途径，更是我国释放改革红利、打造中国经济升级版的重大战略措施。作为我国经济社会快速发展的一种必然选择，推进新型城镇化发展已经上升为新时期促进经济社会持续健康发展的重要执政战略之一，与此同时，新型城镇化发展也是一项庞大的、复杂的系统工程，涉及了经济、社会发展的方方面面，受到了党和国家的高度关注。

2012 年，中央经济工作会议明确提出：要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好，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。新一届政府总理李克强在十二届全国人大一次会议举行闭幕会答记者问时，再次强调城镇化是我国现代化建设的必然趋势，它不仅可以带动巨大的消费和投资需求，创造更多的就业机会，其直接作用还在于富裕农民、造福人民。2013 年 12 月，中央首次召开城镇化工作会议，会议指出：城镇化与工业化一道，是现代化的两大引擎。走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，核心是以人为本，关键是提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进。城镇化是长期的历史进程，要科学有序、积极稳妥地向前推进。新型城镇化要找准着力点，有序推进农村转移人口市民化，深入实施城镇棚户区改造，注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策，加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。要加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育，努力改善城市生态环境质



量。在具体工作中，要科学规划实施，加强相关法规、标准和制度建设。坚持因地制宜，探索各具特色的城镇化发展模式。

新疆维吾尔自治区（以下简称新疆）地处我国西北内陆，绿洲经济发展特点鲜明，人口总量小、分布散，城镇规模小，相互之间缺乏有效的联系和沟通，城镇化发展的质量和水平远远落后于东部先发地区甚至全国平均水平，作为新疆实现跨越式发展和长治久安两大历史任务的重要支撑，新疆的新型城镇化发展建设前景无限但也任重道远。因此，如何在内陆干旱绿洲经济区和边疆少数民族自治区推进绿色、集约、高效、宜居，同时又具历史记忆、地域特色、民族特点的新型城镇化发展，既是一个值得深入研究的理论问题，也是一个迫切需要解决的实践问题。

本书就是在国家推进新型城镇化发展建设的战略背景下，结合新疆的绿洲城市特点和现实发展需要，全面、系统地梳理当前城镇化发展现状以及分析未来新型城镇化发展面临的主要困难、机遇挑战和思路构想，期望通过结合实践和理性思考，对新疆新型城镇化的科学健康发展提供有意义的参考和借鉴。

第二节 研究的意义

深入开展新疆新型城镇化发展研究，科学加快新型城镇化建设步伐，对实现新疆跨越式发展和长治久安两大历史任务和全面建设小康社会目标具有特殊的意义。

第一，推进新型城镇化发展，有利于促进新疆经济持续健康增长。新疆的城镇经济在整个国民经济中占有十分重要的地位，与经济发展之间具有极为密切的关系，城镇发展在促进区域经济增长方面有着巨大的作用。一是可以有效扩大内需，通过市政基础设施建设带动相关产业发展和工业产品的消耗。二是可以明显促进消费水平的提高，随着城镇化水平的提高，城市居民的增加，将会直接增加“住、行、学”在消费支出中所占比重，促进消费需求的有序扩展和升级，扩大市场容量，引领工业生产能力和投资领域的扩张。三是能够进一步优化产业结构和就业结构，随着城镇化过程中基础设施水平的不断完善，城市对人口、产业的吸纳和集聚能力不断提高，特别是第三产业发展速度将不断加快，对于改变就业结构偏差、增强第三产业吸收剩余劳动力能力都具有明显的促进作用。四是能够推进农业产业化发展，在农村剩余劳动力向非农业产业转移的过程中，一方面有效增加了工业品消费量，扩大农产品市场空间；另一方面也间接促进了农业产业



化发展，加快了农业现代化进程。

第二，推进新型城镇化发展，有利于拓展新疆经济战略发展空间。城镇作为转变经济增长方式、推进自主创新的主战场，未来新疆新型工业化需要更多地围绕城镇经济展开，经济结构的调整、生产要素的优化配置和产业结构的转型升级也需要依靠城市。按照目前新疆的城乡人口构成比例，城镇化水平每提高一个百分点，就有 20 多万农牧民转化为城镇居民。因此，稳妥推进城镇化，将加快基础设施建设带来的投资增长以及居民生活水平提高带来的消费扩大，为新疆扩大内需和调整经济结构提供动力。特别是在全球经济格局不断调整、变化的大背景下，选择适合新疆特点的城镇化路径，加快经济增长方式由粗放型向集约型方式转变，以新型城镇化引领新型工业化，促进传统产业向新型战略产业转变，有效增强城市集聚与扩散功能，优化人力资源、资本、知识、信息、技术等在内的经济增长要素配置，必将会进一步拓展新疆经济社会发展的空间。

第三，推进新型城镇化发展，有利于提升新疆城乡居民幸福指数。新疆经济发展的区域差距、城乡差距巨大，由此所导致的城乡基本公共服务水平和能力的差距更大。加快新型城镇化建设，提高城市的发展水平，优化城乡发展结构，既有利于促进新疆城乡统筹发展、加速社会主义新农村建设，也有利于推进城乡居民消费结构的升级，更重要的是能够有效地促进城乡各项社会事业发展，推进基本公共服务均等化，提高城乡居民的幸福指数。目前，新疆正在实施的各类民生工程，如安居富民、住房保障、就业再就业、提升基本医疗公共卫生服务等，都是涉及城镇化建设方面的内容，需要通过加快推进新型城镇化进程来实现。

第四，推进新型城镇化发展，有利于提高新疆资源集约利用水平。新型城镇化发展是实施区域发展总体战略和主体功能区战略的重要举措，在新疆这样一个生态环境相对脆弱、可利用水土资源相对紧缺的绿洲经济发展区域中，科学推进新型城镇化，有利于在更大范围内实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置，促进资源的集约利用，减轻环境压力，有效改善和修复自然生态。

第五，推进新型城镇化发展，有利于维护新疆社会稳定大局。新疆是我国重要的能源资源战略基地，西部地区经济增长的重要支点，我国向西开放的重要门户和西北边疆的战略屏障。随着经济全球化和信息化的快速发展，我国经济社会改革的不断深化，会不可避免地产生地区发展不平衡问题和社会不同群体利益的分化问题。

这些问题逐渐上升为保障边疆安全和经济社会快速稳定发展的关键矛盾。通过城镇化的发展，带来人口的聚集、商业的繁荣、经济的发展，各民族在城镇中共同生活，各方面的交流增多、交往加强，在日益深入与密切联系中不断地融合发展，必将有利于民族的团结与民族融合，有利于维护新疆稳定和确保边疆安全。

第二章 城镇化发展的客观规律和经验启示

城镇化是社会结构从农村社会向城镇社会逐渐演进的一个持续过程，表征为农业人口比重下降、城镇人口上升，其本质是产业结构从农业经济转向工业经济和服务经济，是农业社会进入工业社会以后的一种发展现象。由于经济社会发展水平、区位特点、资源禀赋和环境基础不同，不同国家、不同区域的城镇化发展模式、速度、特点以及动力机制等存在显著差异。但是城镇化作为一个自然历史过程，发展有其内在的客观规律。因此，认真梳理研究先行国家和地区城镇化发展历程，汲取和借鉴相关经验、教训，对于促进我国新型城镇化健康、有序发展具有重要意义。在新疆新型城镇化、新型工业化发展的关键时期，总结分析城镇化发展的内在规律，树立科学发展新型城镇化的理念更加重要。

第一节 城镇化内涵的演变

一、城镇化概念

目前，在我国“城镇”和“城市”的使用上相对比较混乱，“城镇”的狭义理解包含市和建制镇，广义理解还包含集镇；“城市”的狭义理解为只含市不含镇，广义理解又包含建制镇，由于对“城镇”和“城市”概念的混乱使用，导致出现了“城市化”和“城镇化”两种说法，其中“城镇化”这一概念具有较高的认可度。城镇化从狭义上讲，一般是指人口城镇化，指城市数量的增加和城市规模的扩大，人口在一定时期内向城市聚集的过程。其实质含义是人类进入工业社会时代，社会经济发展导致农业活动的比重逐步上升，与



这种经济结构的变动相适应,出现了农村人口逐渐降低,城镇人口比重稳步上升,居民点的物质面貌和人民的生活方式逐渐向城镇性质转化和强化的过程。

二、国内城镇化内涵的演变

从世界范围来看,近现代意义上的城镇化已经出现 200 多年了,然而对于城镇化内涵的界定方面,始终没有达成一个普遍认同的定义。国内外学者从不同的学科背景、不同的研究视角对城镇化概念予以论述,可谓是仁者见仁、智者见智,这对于我们全面把握城镇化的丰富内涵具有启发意义。欧阳彪(2005)指出,城镇化是伴随着工业化和分工细化而产生的农业劳动力向非农产业转移、农村人口向城镇集中的过程。其特征为人口的集中、生产要素的集聚和商品的集散,其本质是人民生产和生活方式转变的过程^①。黄学贤和吴志红(2010)认为,城镇化既包括农村人口、生产方式等社会经济关系和农村生活方式、思维方式、价值观念向城市集聚的过程,也包括城市生产方式等社会经济关系和城市生活方式、思维方式、价值观念向农村扩散的过程。可见,城镇化是一个双向的多层面的转换过程^②。李克强(2012)指出,城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张,更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重要转变^③。通过已有的研究成果可知,城镇化的概念越来越强调内涵的丰富性。城镇化不仅是指农村人口向城镇转移,第二、第三产业向城镇聚集,从而使城镇数量增多、规模扩大、现代化和集约化程度提高的过程,而且也是指城市文明、城市生活方式、城市价值观念向农村扩散、渗透的过程^④。这一过程突出表现在以下两方面:人口比重方面,城镇人口比重逐步提高,农村人口比重逐渐降低;从业人员方面,非农业从业人员日益增多,农业从业人员日益减少。

① 欧阳彪.城镇化的要义是转变生产方式.中国经济导报,2005-5-21.

② 黄学贤,吴志红.建国以来我国农村的城镇化进程——兼论行政规划的发展.东方法学,2010(4):76-85.

③ 李克强.认真学习深刻领会全面贯彻党的十八大精神促进经济持续健康发展和社会全面进步.人民日报,2012-11-21.

④ 王格芳.科学发展观视域下的中国城镇化战略研究.山东师范大学博士学位论文,2013.



第二节 城镇化发展的阶段划分

一、世界城镇化发展阶段^①

根据世界银行统计数据显示,2009年全世界城镇化水平首次超过50%,人类也由此进入城市发展时代。参考前人研究成果,我们把世界城镇化发展阶段划分为工业革命前城镇化发展阶段、世界局部城镇化发展阶段和全球城镇化发展阶段三个阶段。

1. 工业革命前的城镇化发展阶段

工业革命前的城镇化发展阶段指工业革命前建立在传统农业基础上的人类城市发展阶段,从城镇的起源(或人类文明的起源)到18世纪中叶工业革命兴起。城市是人类文明诞生的标志之一。众所周知,人类是群居动物,人类的群居体被统称为人类聚落,城镇就起源于原始的人类聚落。这一时期,由于工业革命之前,建立在传统农业基础上的传统手工业和商业难以支撑较大规模的城镇人口,因此在这个漫长的人类发展历史时期,城市发展进程十分缓慢。如果从5500年前世界四大古代文明,也就是城镇文明相继诞生开始算起,到18世纪中叶工业革命兴起,在这5250多年的历史长河中,人类城镇化水平仅增长了3个百分点,即从零增加到1750年的3%左右,世界城镇人口大约250万人^②。其间又经历了城镇起源及扩散阶段、中世纪商业城镇发展阶段和文艺复兴工业革命酝酿阶段,产生了古埃及都城、两河流域古城、印度古城邦、中国古都,还有中美洲的玛雅古城;出现了40万人口的雅典古城、100万人口的罗马古城、100万人口的西安古城和70万人口的北京元明都城等人类农业文明时期的最具代表性的城市。

2. 世界局部城镇化发展阶段

世界局部城镇化发展阶段指工业革命后建立在早期工业化基础上的世界局部城镇化发展阶段,从18世纪中叶到第二次世界大战结束。工业革命开启了工业化推进人类城镇化的历程。由于工业化对社会制度、人口素质以及技术知识水平要求的门槛比较高,早期由工业化推进的城镇化进程主要发生在西欧和北美等世

^① 该部分内容主要参考了以下资料:城市化道路的国际比较及启示, http://www.hljic.gov.cn/zylm/zt/gwjy/t20110708_557428.htm。

^② 城镇化发展规律不可逾越——从国外城镇化发展历程说开去, <http://www.ceh.com.cn/ceh/shpd/2010/11/9/71125.shtml>。