

(2013)

烟台市经济发展报告： 新型城镇化

(2013)

**YANTAISHI JINGJI FAZHAN BAOGAO:
XINXING CHENGZHENHUA**

李中东 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

(2013)

烟台市经济发展报告： 新型城镇化

(2013)

**YANTAISHI JINGJI FAZHAN BAOGAO:
XINXING CHENGZHENHUA**

李中东 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

烟台市经济发展报告. 2013: 新型城镇化/李中东主编.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 9
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4910 - 4

I. ①烟… II. ①李… III. ①区域经济发展 - 研究报告 - 烟台市 - 2013②海洋经济 - 区域经济发展 - 研究 - 烟台市 - 2013 IV. ①F127. 523②F74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 187712 号

责任编辑: 王冬玲
责任校对: 隗立娜
责任印制: 邱 天

烟台市经济发展报告 (2013): 新型城镇化

李中东 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 13. 75 印张 350000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4910 - 4 定价: 60. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编写人员名单

编委

李中东 马 宇 王发明 张桂梅 崔焕金

主 编 李中东

主要撰稿人员

主 体 报 告

李中东 崔焕金 宋英杰 余慧倩 李德震

专 题 报 告

辛 波	杨海山	刘甲朋	吴仁波	尹守香
张桂梅	刘 迅	孙 妩	刘 朋	郭 晨
白千文	衣东丰	江秀辉	张晓微	刘 丹
牛勇平	姜书竹	孙 宇	谢其昌	李 爱

序

城镇化的发展进程与建设水平，在一定意义上可以视为是工业化发展的自然历史过程，是经济社会发展的客观趋势，也是一个国家现代化的重要标志。改革开放 30 年来，我国不仅创造了国民经济高速增长的奇迹，而且也创造了一个前所未有的大幅提高城镇化水平的佳绩。同时，从我国城镇化的实践过程和工业化国家城镇化的经验来看，在新阶段城镇化发展进程中，坚持科学规划与布局优化、政策制定实施注重因势利导和积极稳妥有序地推进城镇化，对于我国全面建成小康社会，加快社会主义现代化建设进程，实现中华民族伟大复兴具有重大的现实和历史意义。

目前，我国正处于经济社会转型升级和加快推进社会主义现代化的重要时期，也是城镇化发展逐步深化和提质增效的关键阶段。同时，在我国经济已进入中高速增长阶段，新型城镇化不仅承载着产业结构升级的重担，而且肩负着解决“三农”问题和实现区域经济协调发展的重要使命。为此，《国家新型城镇化规划（2014~2020）》作为我国今后城镇化发展的重大战略适时出台。在规划中，提出了指导全国城镇化健康发展的一系列宏观性、战略性、基础性的重大举措，明确支持各地城镇化发展走向生态文明和绿色低碳模式，提倡城镇化中的文化遗产和彰显地域特色理念，鼓励地方政府因地制宜，积极稳妥扎实有序推进新型城镇化。山东省烟台市作为沿海城市，因港而兴，以其特殊的地缘优势在山东半岛城市群中处于骨干支点位置，更得益于烟台城镇化发展历史的“厚重”和现实“特殊”特点，造就了未来烟台市城镇化蕴含着无限的机遇和广阔的发展前景。

从城市发展史看，烟台古为东夷族地，城市聚落发端于西周，兴起得益于元明清三代的武备建设。1861 年烟台在外力楔入下开埠通商，在清末民国初期，烟台一度成为我国北方三大港口之一。改革开放以来，烟台成为我国首批沿海开放城市，这为烟台城镇化水平的快速提升插上了腾飞的翅膀。时下，国家新型城镇化战略和“烟台市城镇化发展纲要”的实施，可以说在烟台城市发展史上又迎来了一次重大发展机遇。

如何把握好新型城镇化发展的历史机遇，充分利用良好的城市发展基础和

固有的文化传统优势,准确判断城镇化发展的新趋势新特点,建设特色高效的新型城镇化道路,妥善应对城镇化进程中面临的各种风险挑战,可谓责任重大,意义深远。这就需要集中社会各界的智慧和创造力,群策群力,科学论证,积极稳步推进。

长期以来,山东工商学院扎根立足于烟台市,在为社会培养和输送大批高水平专业人才的同时,发挥知识密集、技术集成、人才厚重的优势,高度重视和主动服务烟台地方经济社会发展,与烟台市各级政府、企事业单位建立了广泛的多层面的紧密合作关系,取得了一系列有价值的科研和应用成果。如参与烟台市重大的经济社会发展规划和专项规划的调研制定工作,近年来连续发布了《烟台市经济发展报告(2011):低碳经济》、《烟台市经济发展报告(2012):蓝色经济》等,为烟台市经济社会的快速发展做出了重要贡献,成为服务烟台地方经济社会发展的重要智库和支撑力量之一。

中共烟台市委、市政府正在按照既定的通过“功能区带动城乡一体化”发展战略,抓住国家级“蓝”“黄”“高”三大战略叠加的历史机遇,坚持培育优势产业为支撑,促进产业、要素、人口的适度聚集,将城镇化的经济功能、服务功能、生态功能、宜居功能统筹兼顾,推动烟台市早日成为人本城市、生态城市、宜居城市、文化传承城市的典范而不懈努力。我们也有理由相信,有市委、市政府的科学规划和坚强领导,有广大人民群众和社会各界的共同努力,烟台市在新型城镇化道路上能够续写港城发展更加宏伟的新篇章!

编者

2014年10月26日

目 录

第一部分 主题报告

一、新型城镇化文件解读	3
二、新型城镇化评价指标体系	11
三、人口城镇化	15
四、烟台城镇化与土地问题	23
五、烟台市城镇化发展阶段、特征与展望	32

第二部分 专题报告

制度建设篇

基本公共服务均等化衡量指标体系的构建与实证分析	
——以山东省为例	43
基于新型城镇化的烟台社会保障制度研究	56
韩国“新村运动”对中国新型城镇化进程的启示	73
农村社会保障体系建设中的政府责任缺失分析	
——以烟台招远市为例	82
新型城镇化建设进程中的社会保障制度创新研究	
——兼论烟台市社会保障制度的建设	90
新型城镇化建设中乡镇机构改革研究	99
烟台市建立农村宅基地退出、流转机制的探讨	105
烟台以公共服务均等化推进新型城镇化研究	113

产业发展篇

大数据时代银行支持产业发展加速烟台城镇化建设研究	121
烟台新型城镇化的路径选择: 产城一体的视角	134
烟台市新型城镇化的低碳发展路径研究	140
城镇化数量、质量与产业结构升级	
——以烟台为例	148
城乡经济发展因素对区域国际贸易的影响	
——以山东半岛为例	156
烟台市城镇化进程中中小企业创新生态系统研究	169
城镇化发展水平评价与烟台的相关对策	177
新型城镇化及其实现路径	189

人力资本管理篇

基于新型城镇化建设视角下人才培养的目标与对策	193
基于人才培养和引进视角下烟台城镇化发展策略	201
海洋产业从业人员的构成及人才培训方案研究	208

第一部分

主题报告



一、新型城镇化文件解读*

2013年12月3日召开的中共中央政治局会议上,中共中央提出要走新型城镇化道路,出台实施了《国家新型城镇化规划》(下称《规划》)。《规划》明确中国新型城镇化发展的方向和道路,初步提出了城镇化发展的目标。新型城镇化“新”在哪里,与已经历的发展路程和已取得的发展成绩相比,新型城镇化又会遇到哪些挑战和怎么样的新任务,烟台在新型城镇化发展中的发力点在哪,本报告将一一进行解读。

(一) 改革开放以来,中国城镇化发展历程和成绩简要回顾

1. 近30年来,中国城镇化的发展历程

(1) 1978~1991年:乡镇和小城市是城镇化重要支撑。改革开放前,通过严格的户籍隔离制度,农民被束缚在土地上,呈现出非常典型的城乡二元分立。改革开放后,我国经济社会进入了前所未有的高速发展阶段。随着家庭联产承包制度的实行,部分农民开始离开土地,虽然是“自带干粮”进城,但毕竟迈出了城镇化的第一步。这种背景下,1982年全国城市规划会议明确提出执行“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的城镇化战略方针。这一方针是从当时我国实际出发,符合改革开放早期农村人口占绝大多数、生产力不发达基本国情的。农村改革推动下的乡镇经济发展是这一阶段城镇化思路的重点,城镇化最大的载体和发力点其实是小城镇。一方面,发展小城镇投入少、见效快,既有利于农村富余劳动力转移、加快人口城镇化进程,也有利于“三农”问题的解决。另一方面,由于改革刚刚起步,户籍、粮油供应、城市就业和社会福利等制度的限制,城市大门难以闯开。农民技能不高、农村剩余劳动力大多数只能流入小城镇。与此同时,乡镇企业迅速发展,成为吸收农业剩余劳动力的重要力量。基于三方面因素,在这一阶段,农民的离乡半径并不远。乡镇和小城市经济的发展,也使得中国城乡差距在这一段时间内显著改善。这一时期,城镇化的高速发展是改革初期的城市化低水平与社会经济高速发展共同推动的结果。城镇化率由1978年的17.9%上升到1991年的26.9%,年均提高0.8个百分点,建制镇由0.5万个猛增到1.2万个,极大补偿了1978年之前中国城镇化发展的倒退。

(2) 1992~2001年:城镇化平稳发展,表现出很强的内生性与自主性。1992年,邓小平南行讲话对社会主义市场经济体制的建立起到关键作用,党的十四大进一步明确提出要建立社会主义市场经济体制。越来越多的农民从不发达地区进入东部沿海发达地区,从

* 执笔人:李中东,山东工商学院经济学院院长、教授,博士;余慧倩,山东工商学院经济学院讲师,博士;宋英杰,山东工商学院经济学院副教授,博士;张丽淑,山东工商学院经济学院讲师,博士;李德震,山东工商学院经济学院讲师,博士;崔焕金,山东工商学院经济学院副教授,博士。

农业部门转向非农业部门,从农村进入城市,演变成为持续至今、声势浩大的农民工进城潮。农民的离乡半径也极大地拓展,城镇非正规就业和非公有制经济出现爆炸性增长。涌进城镇的农民工规模急剧扩张,每年增加约2 000万人。这一阶段人口和劳动力的迁徙带有强烈的市场化取向,使得这一阶段的城镇化具有很强的内生性与自主性特征。沿海地区因为优良的地理位置和政策上的优势,吸纳了大量农村剩余劳动力,迅速推进了沿海地区城镇化的进程。20世纪90年代,中国经济进入高速发展期,全国县改市和乡改镇数目增多,全国新设了200多个城市 and 8 000多个建制镇。截至2001年年底,城市和建制镇数量分别达662和20 358个,城镇人口超过48 000万人,城镇化率达到37.66%。这期间乡村人口出现较低速的增长,比城镇人口增长低很多,因此,城镇人口增长占总人口增长的比重表现出不断提高的态势,我国城镇化进入平稳发展时期。20世纪90年代后期,“以小为主”的城镇化造成的资源浪费、环境污染、效率低下等问题凸显出来,城镇发展开始向“以大为主”转变。但这只是实践上的转变,城镇化方针并没有调整。这一阶段,国家关于城镇化的思路仍然是发展小城镇。1998年中央提出“小城镇,大战略”,取“城镇化”弃“城市化”的表述,也意在鼓励小城镇发展,防止出现某些发展中国家常见的“城市贫民窟”现象。

(3) 2002~2012年:城镇化发展加速,带有明显的政府主导型特征。党的十六大正式确立了“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”的方针。中心城市、大城市成为新一轮城镇化的载体和发力点,城镇化发展由自主性、内生性向政府主导型转变。发生这种转变一方面是因为,小城镇经过一段时间的快速发展之后出现了动力不足的问题,大城市的发展优势日益显现。大城市吸纳就业的能力最强,中小城市次之,小城镇居后。中心城市的辐射能力和极化效应日益显现。劳动力涌向珠三角和长三角等大城市的意愿十分强烈。所以,从“十五”计划开始,城镇化发展方针表述有所变化,即大中小城市和小城镇协调发展。“十一五”规划延续了这一思路。另外,中国的城市具有行政级别,低行政级别的中小城市与小城镇无法获得像大城市那样充足的公共资源,成为影响小城镇发展的重要制度障碍。这一持续至今的大规模城市化进程,呈现出较为鲜明的政府主导型特征,带有政府强力发动工业化而发展城镇化的色彩。政府主导的突出表现就是先由政府做规划,城市规划面积快速扩大;然后政府征地,对外招商引资建新城。2000~2010年,全国城市建成区域面积由2.24万平方公里增加到4.01万平方公里,增长79%;同期城镇人口由45 906万人增加到66 978万人,增长45.9%。二者相比,土地城镇化增幅是城镇人口增幅的1.7倍。2002~2012年,城镇人口由50 212万人增加到71 182万人,年平均增长率为3.5%,城镇化率由39.09%提高到52.57%,年均提高1.35个百分点。

2. 近30年来,中国城镇化发展的几点成绩

(1) 人口快速集聚,大城市、中小城镇“两端集聚”态势明显。过去30多年,数以亿计的流动人口从内陆迁移到沿海,使流动人口和资金得以在沿海城市集中,提高了经济活动的密度,使生产和就业结构的转变得以推进。大城市、中小城镇“两端集聚”态势明显。人口向城镇群和中心城市集聚的态势尤其显著。珠三角、长三角、京津冀、成渝等城镇群人口增长显著,其中前三大城市群地区人口规模从2000年的1.68亿增长至2010年

的 2.44 亿。百万人口以上城市是中国城镇人口聚集的核心，北京、上海、天津、重庆、广州、深圳、成都、武汉等 57 座城区人口百万以上的城市集中了 1.66 亿人口，占全国人口的 25%。北京、上海和深圳这三大中心城市作为流动人口占比最高的地方，具有最为显著的城市扩张和经济增长。如图 1 所示。

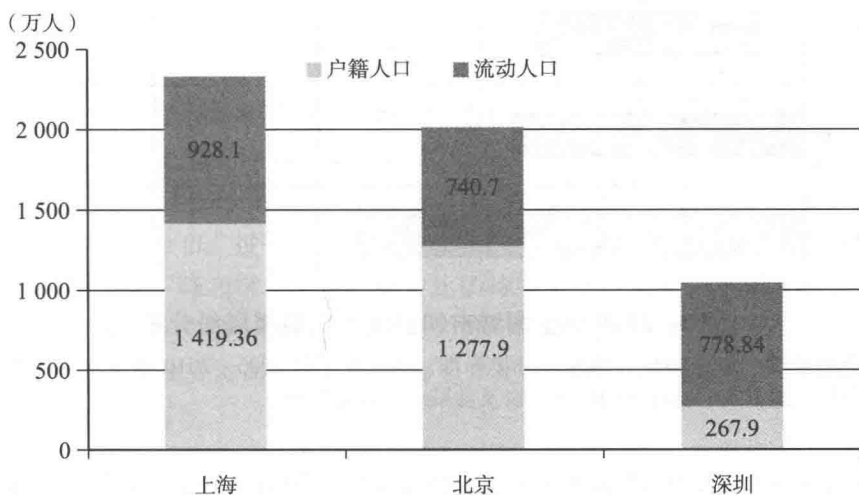


图 1 2010 年上海、北京、深圳户籍人口与流动人口规模

与此同时，县城和中小城镇人口的集聚能力不断加强。人均 GDP 超越全国平均水平的县多分布于 50 个经济最强的中心城市周边。中心城市为周边地区带来发展动力，成为区域城镇化的发展极，以直辖市、省级中心城市为核心的区域性城镇群正在形成、县域单元的产业与人口集聚能力增强，带动乡村地区城镇化发展，加速了区域间城镇化差距的缩小。在住房、教育、医疗等消费性服务业带动下，县级城镇人口比重快速上升。20 万人以下的城镇集聚了全国 51% 的城镇人口。2006 ~ 2010 年，20 万人以下的城镇人口增长了 2 200 万人，其中 5 万以下城镇点的人口增长总量最高，如图 2 所示。经过 30 多年的城镇化发展，中国形成了一批引领国家发展，具有国际竞争力和影响力的核心城市和城镇群，是国家参与全球竞争的战略性节点和重点地区。

(2) 中西部地区城镇化发展加速，沿海内陆城镇化差距逐步缩小。区域发展不平衡是我国城镇化发展的基本特征，沿海地区和内陆地区之间存在较为明显的差异。中国的城镇化推进表现为梯度开发和分层推进两种方式。在工业化推动下，中西部地区城镇化水平显著提高，与东部地区的城镇化水平差异正趋于缩小。2005 年以来，中部地区年均增速达到 1.5 个百分点，成为城镇化水平提升最快的地区，2012 年，西部地区城市化率呈现加速态势。与 2011 年相比，西部地区城市化率提升了 2.23 个百分点。有 7 个省（区市）的城市化提升速度高于全国平均水平，分别是陕西、云南、重庆、广西、四川、甘肃、贵州，其中陕西提升了 2.9 个百分点，云南提升了 2.51 个百分点，重庆提升了 1.96 个百分点。截至 2012 年年底，东、中、西部地区城镇化率分别为 56.4%、53.4%、44.9%。

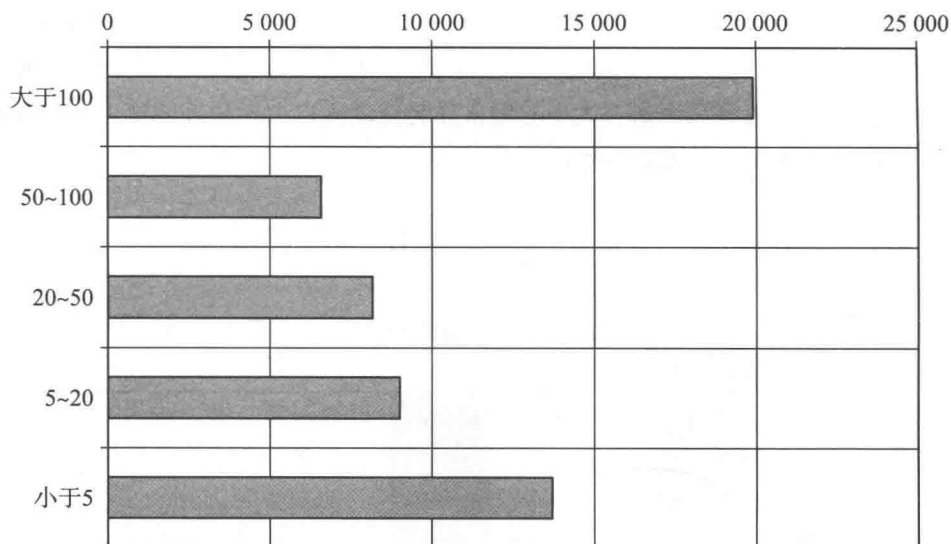


图2 2010年全国城市和县城人口规模层级分布

注：以全国城市、县城2006年规模为分类标准，各规模层级2006~2010年各城区、县城人口变动情况。具体包括：地级市、县级市的城区，以及县城、一般建制镇。

城镇化反过来又带动中西部地区工业化快速发展。中国的城镇化是资源约束下的城镇化，城镇化的主体是数量巨大的农村人口向城镇转移和流动。由于中国沿海地区具有雄厚工业基础，过去很多资源需要先流动到沿海地区，再以产品形式流动回中西部地区，中西部地区城镇化的发展，有效节省了资源的流动。在梯度开发战略思想引导下，沿海地区制造业积极向资本、技术密集型转型以适应成本和环境的倒逼；而中西部地区注重发挥不同层级城市、城镇的积极作用，重视人口的回流与引导，资源性地区、特殊类型地区开始形成独特的发展模式。近年来中西部地区第二产业比重显著上升，资源禀赋高的地区工业化呈加速发展态势。2013年全年中西部地区经济将呈现小幅反弹式增长，在中国经济版图中所占的份额将进一步提高；工业经济平稳增长，增速继续领跑全国。

经历1997年前后、2002年前后、2009年前后三轮大规模的基础设施建设浪潮，中国城乡之间、城镇之间的物理距离显著缩短，使得商品和服务流动的时间和交易成本显著降低。由于城镇之间的空间距离和经济距离被高速、大量运输的交通轴所缩短，因此不同层次的城镇能在一个比较密集的空间范围内有机地相互联动，形成一种区域城镇共生化的现象。而区域城镇一体化，则使得区域内各城镇实现优势互补、联动发展，中心城市与周边市镇间的融合正在加速。随着空间距离的缩短，人们的心理距离也随之发生变化，从而影响到人们的生活方式和居住观念。

(3) 城镇间空间距离显著缩短，产业体系在不同区域范围内重组。运输成本是影响产业布局的重要因素，沿海与内陆生产地与消费地、资源供给地的大尺度分离，是影响我国运输成本偏高的重要因素。2010年中国物流成本占GDP 18.1%，远高于美国 7.7%。交通体系的日趋完善，物流成本的降低，促进了要素的跨区域流动，推进了区域经济的协同发展。国家运输廊道成为城镇化发展的重要空间，例如京哈京沪京广国家运输廊道、长江沿

线、兰新一陇海沿线成为中国经济成长最具活力地带。基于经济发展对运输成本的高度敏感性,随着交通结构与方式的转变,产业体系在一定区域范围内重组。高端职能、战略产业和重大企业向珠三角、长三角、京津冀、成渝等核心城镇群集聚的态势明显。

(二) 新型城镇化的新特点和面临的挑战

1. 新型城镇化的逻辑起点和逻辑框架

城镇化的核心内容是要素流动带来的生产结构、就业结构、消费模式以及居住方式的四个转变,这种转变发生的地方形成或扩大城镇、城市。新型城镇化的逻辑起点就是人口、土地和资金的市场化流动。这三大要素的流动能力在某种程度上决定了城镇化的速度、质量和空间地理分布。过去30年城镇化的重点体现在生产结构的转变,表现为第一产业产值占比的持续下降和第二产业产值占比的持续上升。但是,不容否认的是,就业结构的转变明显落后于生产结构的转变,表现为第一产业产值比重不到10%,但吸纳就业占比仍高达35%。消费模式和居住方式的转变进步更是缓慢,表现为城乡消费和城乡居住方式的差距仍然较为显著。

从城市经济学的角度看,一个城镇或城市之所以形成,并在这个地理空间上产生生产结构、就业结构、消费模式和居住方式的“城镇化”,通常是基于三个条件:密度提高、距离缩短和开放度增加。密度是指经济活动的地理集中度,通常以人口密度和单位土地创造的二、三产业增加值衡量。高密度带来规模效应,促进城市的形成。规模经济的效应越明显,生产集中到一个地方的动力就越强,从而实现生产密度的提升。人口密度最高的地方,也是市场潜在需求最大的地方,贸易更容易实现。距离是指商品、服务、劳动力、资本、信息和知识穿越空间的难度程度。对于商品和服务贸易而言,最关键的距离就是城乡之间、不同城市之间贸易活动的时间和交易成本,这需要通过基建投资来减少。开放度提高就是要打破对商品、服务、资本和知识跨地区甚至跨国界流通的限制性因素。这包括,政府行政边界、地方和国际贸易、地方和国际资本流动的金融管制、地区和国际人口流动的限制等等。在这个简单的理解框架中,密度的提高、距离的缩短和开放度的增加是城市化的基本条件,如图3所示。只有具备这些条件,生产、就业、消费和居住的“城市化”才能推进,也只有这样的城市化才能真正意味着城市的繁荣和经济的增长。中国过去30多年相对成功的城镇化进程印证了这一点。

2. 新型城镇化道路的特点与潜在挑战

2013年以来,城镇化成为一个炙手可热的论题。新型城镇化与改革一样,都被称之为创造红利的主要源泉。尤其是新型城镇化,不仅被视为给中国经济带来红利的创造平台,还将成为中国缩小城乡差别、实现社会公平与正义的重要舞台。2012年12月15~16日,中央召开经济工作会议,会议指出,城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在,并将城镇化作为2013年政府工作的重点。2013年12月12~13日,中央召开城镇化工作会议(下文简称“会议”),提出了推进城镇化的六大主要任务,即:

推进农业转移人口市民化;提高城镇建设土地利用效率;建立多元可持续的资金保障机制;优化城镇化布局和形态;提高城镇建设水平;加强对城镇化的管理。2014 年是中国新型城镇化起步之年。从中央政府层面上来说,推进城镇化可以达到“四个有利于”,即有利于释放内需,有利于提高劳动生产率,有利于破解城乡二元结构,有利于促进社会公平共同富裕。只有让越来越多的农民进城,并且能安顿下来找到工作,中国的消费需求才会兴旺起来,这对于中国经济的可持续增长十分有利。而地方政府对城镇化的理解曾经更倾向于积极推动城镇化不仅会使城市面貌大为改观,而且还使地方 GDP 增速快速回升。但这样做留下的后遗症是,投资大跃进、地方负债高企。新的道路虽被明确,但传统的思路 and 模式仍在发酵。如何避免使新型城镇化不落入盲目城镇化大跃进的旧套路之中,将是严峻的挑战和考验。

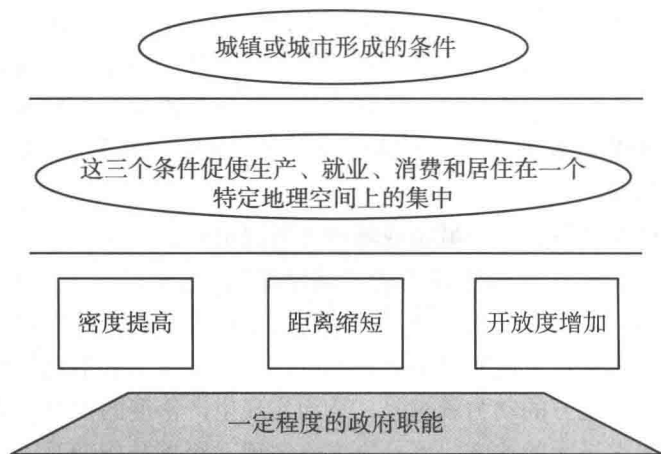


图3 城镇化逻辑框架

(1) 城镇化是一个自然历史过程。提出“城镇化是一个自然历史过程”，是中央城镇化工作会议的突出亮点，导向意义重大。也就是说，尊重城镇化发展客观规律，城镇化就会健康，否则，就会出现“带病”的城镇化、行之不远的城镇化、给人教训深刻的城镇化。这就要求我们要转变发展方式、转变发展理念。近年来中国城镇化进程中，掀起了一股撤县（市）设区或建设新区的浪潮，建设面积动辄数百平方公里，甚至达上千平方公里，存在一定的盲目性和无序性。据统计，2013 年有 12 个省会城市提出要推进新城新区建设，共规划建设 55 个新城。在 144 个地级城市中，有 133 个提出要建设新城新区。在 161 个县级城市中，提出新城新区建设的有 67 个，占 41.6%。由于缺乏合理规划，不少“新城”成为“空城”，房地产泡沫蔓延的风险、土地资源浪费的阴影、过分依赖土地财政的隐忧等恶果也逐渐显现。

城镇化建设需要定好位。大城市、中等城市、小城市、小城镇，各有什么禀赋，各有什么产业，各自做好定位，实现功能互补，形成系统完善的城市群。要根据各个城市不同的资源禀赋，形成有特色的城市产业体系，强化城市间的分工协作，实现就近的城镇化。城镇化不是规模越大越好。城镇化不是意味着某个城市自身膨胀得多快、多大，而是意味

着城市之间关系的完善。城镇建设用地要以盘活存量为主，不能再无节制扩大建设用地，并不是每个城镇都要长成“巨人”。强调城镇化的自然历史过程，实际就是否定了人为造城、大拆大建的思路。城镇化不能搞“花架子”。考虑到之前很多地方发生的过度追求城镇化指标的造城运动、强迫农民上楼等情况，在强调城镇化质量的背景下，希望指标化、“大跃进式”的城镇化事件得到根本改变，粗放的低水平建设方式不要再重复，造城浪费所形成的虚假繁荣不要再上演。要想把住建设用地的闸门，就要真正有效地管住增量，制定更严格的程序、指标，才能迫使地方政府优化、整合存量建设用地，提高利用效率。而只有从根本上界定了政府和市场的关系，才能遏制住政府大规模城市扩张的冲动。

(2) 城镇化的核心是“人”的城镇化。相比于更重视“城”的城镇化，新型城镇化是更重视“人”的城镇化。中央城镇化工作会议强调要紧紧围绕提高城镇化发展质量。在一些地方，“人”的城镇化步伐缓慢，甚至出现农民搬进楼房就成了“市民”的现象。如果没有就业保障、没有公共服务，这样的“市民”只是住在城镇的“半市民”或“伪市民”。此外，中国还有一个庞大的农民工群体，他们为城市的繁荣默默奉献，可城市给他们的回报并不对等，更遑论跟城里人一样享受公共服务。无论从政策需求，还是从执政理念看，推进新型城镇化，必须以人为本，重点是促进农民工尽快融入城市成为市民。

人口的城镇化一直滞后于土地的城镇化恰恰是近年来城镇化进程中最突出的矛盾。究其原因：一方面是有待城镇化人口规模越来越庞大。我国城镇化水平每提高1个百分点，就要有1 000万农村人口进入城镇，城镇的就业吸纳能力和基础设施承载能力压力巨大。目前，农民工总人数目前已经达到2.62亿人，这么多农民工要城镇化，现有城镇对他们的吸纳能力仍然有限。另一方面是土地作为稀缺资源越来越成为城镇化的硬约束。在城镇化迅猛发展的脚步中，级差地租的存在吸引城市政府权力和社会资本向土地积聚，导致土地城镇化速度加快。越是在这个时候，越是要考虑加快人口的城镇化进程，让发展成果更多、更公平地惠及全体人民。

城镇化不是简单地盖高楼、建广场。必须要努力把符合落户条件的农业转移人口转为城镇居民。必须让广大进城农民工真正留在城里，住上房，医疗、养老有保障，孩子受到和城里孩子一样的教育，而不是“钟摆式”和“候鸟型”流动。特大城市、大城市应从实际出发，创新方法，鼓励具有稳定收入并在城市居住一定年限的农业转移人口优先落户。中小城市和小城镇要积极发展经济，扩大就业，增强吸纳能力，放宽户籍限制，降低农业转移人口进城就业和定居的门槛。

(3) 城镇化的发展离不开多元的投融资体制。城镇化是一个需要大量投入的过程，绝不是“画饼”就能画出来的。关于提高城镇化水平这一任务，我们对其艰巨性要有充分的估计。前面提到的把非户籍居民转成户籍居民为例，农民工要穿上市民的就业、教育、医疗、住房、养老这“五件衣服”，需要大量公共投入。据国务院发展研究中心测算，每增加一个城市人口需要投资9万元，即城镇化率每提高一个点相关的投资就可能超过1万亿元。到2020年，仅仅由于城镇人口的增加而新增的市政建设，包括公共交通、市容环卫、污水处理、绿化、热水供应、道路桥梁等的资金需求大约就有16万亿元。随着我国城镇化水平的提高，城市新增公共基础设施建设会不断加快。地方政府的财政投入是当前城镇化建设资金的主要来源。长期以来，基于对城镇基础设施和公共服务属于公共产品的认