

山东省 重大理论与实践问题研究课题
社会科学规划研究重大项目

刘险峰 主编

Shandong Tese Chengzhenhua Wenti Yanjiu

山东特色城镇化问题研究

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省 重大理论与实践问题研究课题
社会科学规划研究重大项目

山东特色城镇化问题研究

Shandong Tese Chengzhenhua Wenti Yanjiu

主 编 刘险峰
副主编 赵昌军

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东特色城镇化问题研究/刘险峰主编. — 济南: 山东人民出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-209-06180-3

I. ①山… II. ①刘… III. ①城市化—研究—山东省 IV. ①F299.275.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 071142 号

责任编辑:李怀德

山东特色城镇化问题研究

刘险峰 主编

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规格 16 开(169mm×239mm)

印 张 13.5

字 数 190 千字

版 次 2014 年 4 月第 1 版

印 次 2014 年 4 月第 1 次

ISBN 978-7-209-06180-3

定 价 32.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0532)88194567

《山东特色城镇化问题研究》编委会

主 任 孙守刚

副 主 任 姜铁军 刘宝莅

委 员 (以姓氏笔画为序)

山军勇 孔繁轲 刘险峰 张汝金

赵昌军 姜剑超 殷玉平

前 言

城镇化是社会文明的标志，也是现代化的重要内容，在现代化进程中处于重要位置。党的十八大提出到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标，强调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。积极稳妥推进城镇化成为全面建成小康社会和实现社会主义现代化的一项重大战略任务，是当前和今后一个时期解决我国重大结构性问题、推进经济结构战略性调整的重要抓手，也是扩大内需的最大潜力和转变发展方式的重要着力点。姜异康同志在中共山东省委十届七次全体会议上的讲话中强调指出，现在我省城镇化正处于提质加速时期，要把握“四化”同步发展的新趋势，研究谋划重大推进措施^①。由此可见，对当前正处于经济文化强省建设关键时期的山东来说，城镇化这一项“大战略”，不仅是消除各种发展制约、解决结构性矛盾的关键，更是关系到提前全面建成小康社会、加快实现由大

^① 姜异康：《在中共山东省委十届七次全体会议上的讲话》，2013 年 12 月。原文是：“现在我省城镇化正处于提质加速时期，要把握四化同步发展的新趋势，研究谋划重大推进措施，更多用市场化手段破解难题，加快转变城镇发展模式，增强城镇产业支撑、综合功能和带动发展能力，走新型城镇化发展路子。”

到强战略性转变的大问题，应当引起足够的重视，下大气力开展相关研究。

首先，要认真总结城镇化发展的经验教训。过去很长一个时期，城镇化发展过程中很多问题难以解决，首要的原因是对城镇化发展在思想上并没有形成比较统一的认识。关于积极稳妥推进城镇化，郭树清同志曾经深刻地指出：“首先要解决的可能是观念问题，还不是行政区划问题或户口问题。我们过去很长时期内都习惯于把城市和镇当农村管理，村集体和乡镇建设的职工宿舍和居民区也没有纳入城镇规划和保障房制度，城乡非农用地实行的完全是两种政策、两种待遇，这些问题已经到了必须研究解决的时候了。”^① 回顾城镇化建设的历程，无论从全国还是从山东来看，城镇化的实践都经历了许多迂回曲折，既积累了丰富的经验，也有过深刻的教训，都需要进行认真总结。由于历史传统、经济社会、体制机制等方面深层次的原因，也由于对中国特色城镇化道路的认识需要有一个逐渐深化的过程，我们的城镇化道路绝不是一帆风顺。新中国成立以后很长时间，城镇化建设都没有得到应有的重视，甚至在“文革”等特殊时期城镇化发展还出现了倒退。改革开放之前，近30年的时间跨度内，全国城镇化率只提高了7个百分点左右，到1978年只有19.92%。山东省的城镇化由于起点不高，按户籍人口计算1978年城镇化率也只有8.76%，还不到全国平均水平的一半。改革开放之后，城镇化迎来新的发展时期，到2008年这后30年，全国人口城镇化率提高幅度是前30年的4倍，主要是因为“九五”以来城镇化发展呈加速趋势，之后的17年城镇化率的提高幅度又是前17年的两倍多。山东城镇化由于起

^① 郭树清：《在全省转方式调结构推动科学发展现场交流会上的讲话》，2013年4月。

点低,推进速度整体上要快于全国,改革后30年提高幅度是前30年的12倍多,其中“九五”后17年城镇化率提高幅度是前17年的1.7倍。整体来看,由于在观念上、认识上的不同,并由此在战略上的重视程度不同,改革开放前后城镇化发展水平、发展速度可谓天差地别。统计资料显示,2012年,山东省城镇化率达到52.43%,城镇常住人口在上一年超过农村人口之后,比重又提高1.48个百分点,居全国第十四位,增幅是“十一五”以来最快的一年。目前,全省48个市(包括现已并入青岛市黄岛区的原胶南市)城镇化率均超过35%,其中21个市超过50%;60个县中,有55个县的城镇化率超过30%,其中有23个县超过40%^①。

其次,应当充分认识当前加快推进城镇化发展的重大意义。改革开放几十年的发展经验表明,城镇化水平越高的地方,城乡面貌变化就越大;城镇化发展越快的地方,城乡居民生活水平和生活质量改善的也越快;城镇化搞的越好,也就越有利于解决工农差别、城乡区域差别等制约发展的关键性问题。不唯如此,城镇化问题之所以成为现代化建设的基本问题,还因为城镇化水平从全局上涉及到现代化建设的方方面面。其一,城镇化是保持经济持续较快发展的强大支撑,因为内需是我国经济发展的根本动力,而扩内需的最大潜力则在于城镇化。其二,城镇化是推动经济结构调整的重要抓手。只有工业化、城镇化达到一定水平,才能实现“工业反哺农业、城市支持农村”的转变;城镇化发展越充分,越有利于全社会范围内的资源整合和优化配置以及人力资源的聚集,通过充分竞争,增加创新动力和能力,提高科技进步和经营管理水平,推动工业由大变强;城镇化发展带来人口和产

① 山东省统计局:《速度与质量并重 机遇与挑战共存——2012年山东省城镇化发展情况》。

业双集聚，更容易达到服务业发展所需要的“人口”门槛和产生规模效应，有利于改变当前服务业滞后的局面，形成三次产业协同拉动经济增长的新格局。其三，城镇化还是解决“三农”问题，促进城乡协调发展的重要途径。农村人口减少必然有利于提高人均资源占有，为实现农业现代化提供必要条件；城镇人口增加扩大了市场规模和层次，也必然会提高对优质农产品的有效需求，成为农产品持续发展和不断升级的动力。其四，城镇化是提高人民群众生活水平促进人的全面发展的重要举措。以“人的城镇化”为核心加快城镇化发展，势必能够带来城镇基础设施的进一步完善、公共服务水平的提高和进一步均等化，生态环境进一步改善，社会福利和社会保障水平进一步提高，健康城市文明和社会主义新农村交相辉映，将极大地增进城乡人民的福祉。

第三，当前城镇化正面临新的历史性发展机遇。根据城镇化的一般规律，未来 10 多年中国和山东城镇化仍将保持快速发展，城镇化发展仍处于“快车道”，推进新型城镇化建设适逢难得的历史机遇。山东省委、省政府高度重视城镇化工作，特别是进入新世纪以来，多次召开工作会议，出台一系列重大举措，大力实施新型城镇化发展战略，注重提高发展质量和效益，要求各级落实有关政策，推动城镇化提质加速，充分发挥其在经济发展中的重要作用。2013 年 12 月，中央城镇化工作会议召开，进一步明确了城镇化目标任务、指导原则、基本方向和重大举措等顶层设计，引导各地按照正确的方向和框架推进城镇化，这对提高全国城镇化质量，引导城镇化健康发展具有重大指导意义。作为增创山东省区域发展新优势的一项重要战略，省委书记姜异康同志在中共山东省第十次党代会的报告中提出，要加快构建以济南都市圈、胶东半岛城市群为主体，大中小城市和小城镇科学布局，城乡互

促共进，区域协调发展的城镇体系^①。应牢牢把握这些重大机遇，抓紧对涉及城镇化发展的重大问题进行调查研究，以加快推进山东城镇化发展，进一步缩小与先进地区的差距，推动经济社会持续健康发展。

第四，未来城镇化还有很长的路要走，“红利”效应将进一步显现。城镇化的发展，需要通过改革创新不断形成优良的发展环境，需要全面开放战略的进一步实施增强发展的动力支撑，同时城镇化对经济社会发展所产生的巨大作用也相当显著，全面提升质量效益具有很大的潜力。以1978至2012年全国的数据初步测算，城镇化率加快1个百分点能够支撑经济增长率提高2个百分点左右^②。以山东省相应时期的数据推算，城镇化加快对经济增长的弹性也达到1.7以上，其中所蕴含的潜力是其他“红利”所不能比拟的。这种增长效应还只是建立在比较粗略的框算基础上的初步判断，因为全国大部分地区和山东的城镇化发展都尚处于初、中级阶段，未来还将有进一步提升的巨大潜力，这也是我们的基本国情和省情。下一步，山东城镇化对于经济社会发展的推动将是全方位的。其作用一方面体现于对经济的直接拉动，通过大规模城市建设拉动巨大的投资需求，通过优化提升各类基础设施和其他公共产品的供给满足市场和社会需要，通过城镇人口不断增加形成的巨大市场扩大消费层次、消费规模和有效需求。另一方面，城镇化还将从更深的层面对山东经济社会发展的质量效益产

① 姜异康：《加快建设经济文化强省谱写山东人民美好生活新篇章——在中国共产党山东省第十次代表大会上的报告》，2012年5月。

② 相似的测算结果还有：“我国城镇化进程增加1个百分点，即可启动5万亿元以上内需消费，可拉动GDP增长1%~1.5%。”中国社会科学院金融研究所周睿：《没有产业支撑的城镇化不可持续》，载《中国证券报》2013年7月22日。

生深刻的影响，城镇体系和城镇布局关系到自然资源、生产力要素和社会资源的有效利用，关系到产业结构调整升级和综合生产力水平的提高，以城镇为载体的基础设施水平和生态环境建设关系到人民群众生活环境的改善和生活质量的提升等等。综合考虑以上这些因素，稳妥处理好城镇化发展，对于现代化建设和全面建成小康社会的巨大作用将难以估量，这同时也对城镇化发展的质量和水平提出了更高的要求，必须通过深化改革和制度创新妥善消化和解决当前城镇化发展中存在的诸多问题。山东城镇化还有很长的道路要走，特别是怎么样通过不断破解城镇化发展过程中的体制机制难题，全面推进“人的城镇化”，持续发挥城镇化对山东经济社会发展的促进作用，使城镇化的“红利”效应不断释放，成为推动经济文化强省建设的重要力量，这对我们来讲不能不说是一个大战略、一个值得深入研究探讨的大问题。

本书是我们对山东特色城镇化发展若干重大问题持续深入地进行研究和探索的最新成果，部分内容已经通过不同途径被有关部门采纳，进入了决策。全书共分为10个部分：第一章是对城镇化理论和应用研究的综述，对国内外有关城镇化的主要研究成果进行了归纳整理，重点从方法论上进行总结。第二章从实践方面总结了国际国内城镇化发展过程中的经验教训。第三章为山东城镇化发展的概述，主要回顾了改革开放以来特别是近10年山东城镇化发展历史进程，主要反映山东城镇化发展重要成就，并通过与国内先进地区城镇化发展经验成就的对比，分析山东城镇化发展总体上存在的主要问题与不足。第四章对山东城镇化目标和实现路径的可行性探索。第五章侧重论述山东的城镇化与三次产业协调发展，主要从产业转型升级角度探讨城镇化与产业发展的关系问题。第六章重点分析了山东城镇化体系与区域布局，着重从

生产力布局角度探讨山东城镇化与资源空间配置问题。第七章考察了城镇化建设中的传统文化的传承与保护问题。第八章是对城镇化与资源环境有关问题的分析,探讨山东城镇化发展的可持续性。第九章研究山东农村城镇化建设相关问题,重点联系山东实际探讨城乡一体化发展。第十章主要从基本公共服务均等化角度探讨城镇化中的民生问题,分析城镇化进程中的和谐社会建设。本书主要章节在体例上根据各自研究的具体问题独立成篇,但在核心内容上是相互贯通的有机整体,各章的主旨都是紧紧围绕实现“人的城镇化”这一核心要求,注重结合山东城镇化发展的省情特点,着重突出城镇化发展的山东特色。在政策建议上,我们力求贴近实际、操作性强,对于城镇化发展具有切实的指导意义。书中还穿插收录了兄弟省份及山东部分地区城镇化发展的一些典型做法,作为城镇化发展的重要经验一并供读者借鉴,在此向相关作者表示感谢。当然,书中表达的观点以及资料与数据的真实性、可靠性除注明出处的之外,完全由作者负责,欢迎批评指正。

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 城镇化：现代化必由之路	1
一、城镇化是实现现代化必须完成的历史性任务	2
二、国内外城镇化研究的主要观点	8
第二章 城镇化发展的实践经验	31
一、主要国家城镇化发展的经验教训	31
二、我国城镇发展的典型性经验	34
三、长三角地区的城镇化	40
四、对山东特色城镇化发展的几点启示	43
第三章 山东城镇化发展综述	53
一、整体迈入城市型社会	53
二、山东城镇化发展的成就与特点	55
三、当前面临的主要问题和挑战	65
四、山东城镇化前景展望	71

第四章 山东特色城镇化发展的基本目标与实现路径 76

- 一、牢牢把握基本国情和省情特点，积极稳妥探索城镇化发展新模式 77
- 二、坚持走符合城镇发展规律具有山东特色的城镇化路子 79
- 三、着力构建山东特色城镇化发展新格局 80
- 四、全面提升城镇化质量和效益 83
- 五、进一步健全完善城镇化工作机制 87

第五章 在“四化”协同中稳步推进城镇化 89

- 一、城镇化与“三农”、工业化和服务业发展 90
- 二、同步推进城镇化与农业现代化，加快建设现代化新农村 92
- 三、努力实现城镇化与工业化的良性互动和协调发展 100
- 四、在加快发展服务业中进一步提升城镇化水平 107

第六章 城镇体系与总体布局 113

- 一、城镇体系发展基本情况 114
- 二、城镇体系建设需要解决的主要问题 117
- 三、统筹规划城镇布局，坚定不移走山东特色多元化城镇发展道路 119

第七章 城镇化进程中的特色文化传承与保护 122

- 一、传统文化对城镇发展的现实意义 124
- 二、对山东传统历史文化优势的简要分析 128
- 三、当前国内城镇化过程中出现的一些不良现象及原因分析 140
- 四、城镇化过程中对文化建设应有的态度及建设方略 143

五、城镇文化建设需要各方面共同努力、协调推进	147
第八章 坚持可持续的城镇化发展道路	151
一、新型城镇化进程中应注重土地制度改革	151
二、大力实施生态城镇化	154
第九章 农村城镇化建设	160
一、农村城镇化的实质和可行性	160
二、山东农村就地城镇化的新路径——农村新型社区建设	164
三、农村新型社区建设的主要着力点	177
四、关于农村新型社区纳入城镇化统计问题	181
第十章 推进基本公共服务均等化	183
一、关于户籍制度问题	186
二、处理好人口城镇化和保障社会化的关系	193
三、公共服务体系要适应城镇化进程	195
参考文献	197
后 记	202

第一章 城镇化：现代化必由之路

城镇化是一个具有相当宽泛内涵的概念，狭义上主要指人口的城镇化。在城镇化的扩张阶段，城镇化意味着城市数量的持续增加和城市规模的不断扩大，反映了人口在一定时期内向城市聚集的过程。随着人类步入工业社会，农业活动的比重逐渐下降、非农活动的比重逐步上升，与经济结构的变动相适应，出现了乡村人口比重逐渐降低和城镇人口比重稳步上升的趋势，城乡面貌和人们的生活方式不断向城镇性质转化和强化，这是世界城镇化的一条基本规律。根据联合国统计数据，截止到2011年年底全球69.74亿总人口当中，一半以上生活在城市，城市人口高达36.33亿，城市化率为52.1%。联合国预测，2050年全球人口将增长到93.06亿，城市人口增加26.2亿，届时将有2/3以上的人口生活在城市，城市化率将达到67.2%。这个预测表明，到2020年全球农村地区人口及其占比将出现绝对降低，城镇化的发展使人类经济社会的空间分布推进到以城市为主的新阶段。按照国家有关发展战略，2020年我国城镇化率也将超过60%，部分发达地区城镇化率将稳定在70%到80%以上。展望本世纪中叶，城镇化将始终与国家现代化相伴随，到建国100周年我国实现现代化第三步战略目标的时候，除了部分边远地区和现代化农业区域还保有少量农村人口，城镇人口将构成全国人口分布的主体，目前在人口上“农村包围城市”、城市作为农村大海中一个个孤岛的局面将不复存在，现代化中国的城镇化将达到一个前所未有的发展高度。

所谓“城市人口”或“城镇人口”是指居住在城市或集镇地域范围

之内，享受城镇服务设施，以从事二三产业为主的特定人群，它既包括城镇中的非农业人口，又包括在城镇从事非农产业或城郊农业的农业人口，其中一部分是长期居住在城镇但人户分离的流动人口。当前，城镇化水平已经成为衡量一个国家或地区社会经济发展水平的重要标志，通常以“城镇化率”即城镇常住人口（而不是户籍人口）占该地区常住总人口的比重来衡量（按照国家统计制度的有关规定，从2000年第五次人口普查起采用这一新的计算方法）。改革开放以来全国和山东城镇化率变动情况如图1.1和图1.2所示。

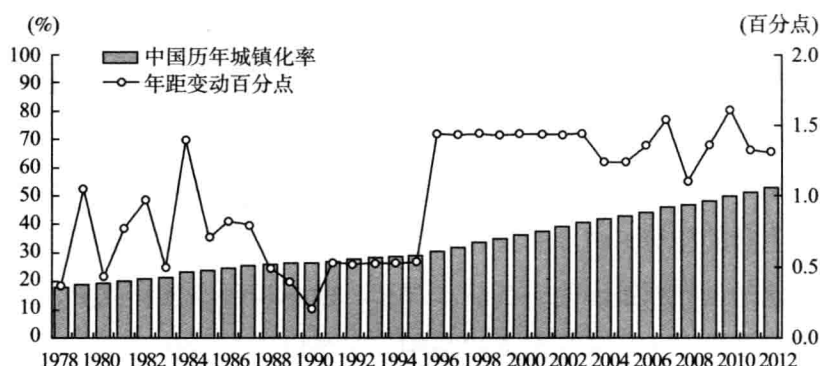


图 1.1 中国城镇化率变化情况

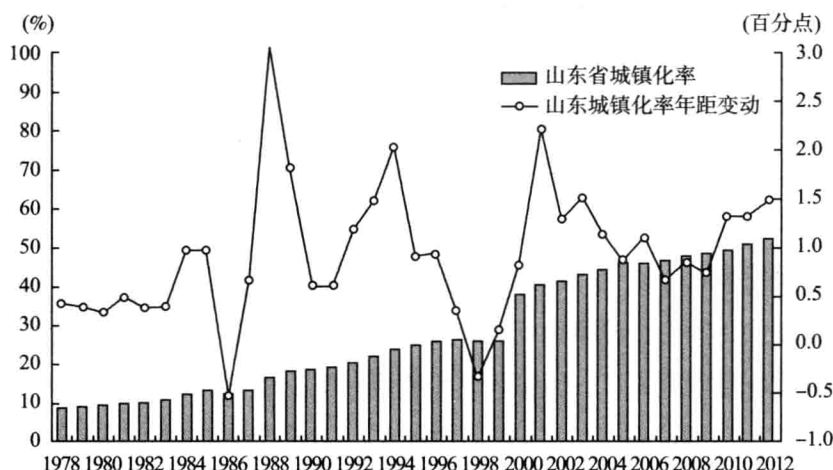


图 1.2 山东省城镇化率变化情况

一、城镇化是实现现代化必须完成的历史性任务

城镇化是通往现代化的必由之路，已经为发达国家的经验和我国现代化的实践所证实。发展中国家要实现现代化，城镇化也是一道绕不过去的门槛。世界银行一份研究报告曾经预测，到 2020 年全球城市化率将达 54.9%，国际化程度会直接影响到城市的治理效果，而新增加城市人口的近 94% 主要在发展中国家，这一趋势将重塑世界的面貌，使城市为吸引技术劳动力和潜在投资者展开竞争。全球城镇化水平已经于 2007 年突破 50%，我国也于 2011 年超过这一水平，并在 2012 年突破人均生产总值 6000 美元，这意味着中国从整体上初步进入了中等收入国家行列和以城市型社会为主的新发展阶段，正处于由传统社会向城市型社会转换的关键节点上。下一步，中国要实现由中等收入向更高水平的突破，面临的发展瓶颈将更加突出和尖锐。从山东来看，作为中国的人口大省和东部沿海发展较快的经济大省，城镇化发展却一直落后于全国平均水平。虽然城镇化率也已经突破 50%，但仍有大量人口长期聚集在生产水平和生活水平都较为落后的农村地区，劳动力富集的优势得不到进一步充分发挥。同时，旧有的城乡“二元结构”尚未消除的情况下，有的城市出现了新的“二元结构”问题，全省城镇体系和城镇布局不够完善，各地城镇化发展也很不均衡。这些问题的存在，都对经济社会发展水平的提高构成极大牵制。

（一）城镇化是现代化进程绕不过去的道

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，无论从联合国的标准，还是从经合组织的标准，城镇人口和非农就业比例都是区分发达国家与发展中国家的一个重要、清晰的界限。从历史发展来看，城镇化也是各国现代化进程的重要组成部分和经济社会发展的