

我国新型城镇化进程中的 城市行政体制创新

张占斌 冯俏彬 黄锬 安森东 著



国家行政学院出版社

我国新型城镇化进程中的 城市行政体制创新

张占斌 冯俏彬 黄锟 安森东 著



RFID

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国新型城镇化进程中的城市行政体制创新/张占斌等著. —北京: 国家行政学院出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5150-1889-8

I. 我… II. ①张… III. ①城市管理—行政管理—体制创新—研究—中国
IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 007540 号

书 名 我国新型城镇化进程中的城市行政体制创新

作 者 张占斌 冯俏彬 黄 锺 安森东

责任编辑 王 莹

出 版 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2017 年 1 月北京第 1 版

印 次 2017 年 1 月北京第 1 次印刷

开 本 170 毫米×240 毫米 16 开

印 张 8.5

字 数 129 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1889-8

定 价 28.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

责任编辑：王莹

封面设计：楠竹文化
010-68964483

目 录

引 言	1
第一章 我国城镇化发展历程	3
一、我国城镇化发展历程	3
二、我国城镇化的发展现状	10
三、我国城镇化面临的主要问题	19
四、走中国特色的新型城镇化道路	24
第二章 当前我国行政体制存在的主要问题	30
一、城市行政管理体制等级化	30
二、行政管理层次过多	32
三、现行行政区划调整滞后	33
四、跨区域治理机制缺失	35
五、城市内部治理机制不健全	36
第三章 创新行政体制的国内实践	41
一、大部门制改革：广东经验	41
二、公务员聘任制：上海等地的试验	44
三、城乡基本公共服务一体化改革：河南焦作做法	45
四、行政综合执法权改革：浙江舟山案例	48

第四章 城市化的国际模式及其启示 53

- 一、国外城镇化发展的主要模式 53
- 二、对我国推进新型城镇化的启示 56

第五章 发达国家城市管理的主要经验 59

- 一、发达国家城市管理改革的主要趋势 59
- 二、发达国家社区管理的主要模式与特点 61
- 三、发达国家城市公共设施管理的主要模式 64
- 四、发达国家城市管理的主要做法与经验 67
- 五、发达国家城市管理对我国的启示 69

第六章 创新我国城市行政体制的三大方向 74

- 一、积极推进中小城镇行政区划改革 74
- 二、深化中小城市管理综合执法体制改革 88
- 三、积极推进基本公共服务均等化 91

第七章 适应城镇化发展 创新城市行政体制的四川成都实践 96

- 一、成都市的基本情况 96
- 二、改革开放以来成都城镇化的进展情况 97
- 三、未来成都市推进新型城镇化的发展趋势 100
- 四、成都市新型城镇化对城市行政体制提出的挑战 103
- 五、“县改区”“镇改街”，深化行政区划改革 105
- 六、简政放权，重心下移，全面推行小城市行政综合执法 107
- 七、统一标准、扩大范围，加快推进城乡基本公共服务一体化 108
- 八、双流区创新城市行政体制的具体做法 110
- 附件 成都市乡村规划师制度 118

参考文献 121

后 记 125

引言

城镇化是人类社会从农业社会向工业社会、后工业社会发展的必经阶段，是各国在实现工业化、现代化过程中所经历的一次巨大的社会变迁。城镇化是目前世界上最重要的社会现象和经济现象之一。

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾把“中国的城镇化”与“美国的高科技”并列为影响 21 世纪的最重大事件。李克强总理则从世界现代化发展的规律、中国经济增长的内生动力、解决“三农”问题的有效手段、使中国巨大的国内回旋余地得以充分施展等方面，系统地提出了中国城镇化发展的战略问题，并把城镇化既当作增长和发展问题，更看作是系统改革的问题。

根据国务院 2014 年 11 月印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，城区常住人口 50 万以下的城市为小城市，城区常住人口 50 万以上 100 万以下的城市为中等城市。据此，本课题所指“中小城市”是指城区常住人口 100 万以下的城市。

学术界研究城镇化的历史已有几十年，但是，各学科对城镇化没有形成统一的看法。人类学研究城镇化注重社会规范，城镇化带来人类生活方式的转变，由传统的乡村生活方式转为现代化的城镇生活方式。经济学者认为，城镇化是农业活动向非农业活动的转换过程，是经济结构实现转换的过程，特别强调生产要素的流动对推动城镇化发展的作用。地理学主要研究区域与人类活动之间的关系，非常注重经济、社会、政治和文化等人文因素在区域上的分布情况。在城镇化各种定义中有一种较普遍接受的提法是：人口向城镇集中的过程即为城镇化。由于人口向城镇集中或迁移的过程包含了社会、人口、空间、经济转换等多方面的内容，加上比较简单易行、有一定可比性，故这一城镇化定义为人口学、地理学、社会学和经济学界普遍接受。综上所述，城镇化一词有着广泛而丰富的内涵：城镇化是城镇经济、社会、文化等渗透到农村的过程，

是人口集中和产业聚集的过程，是人口结构改变的过程。

相对城镇化而言，新型城镇化突出以人为核心，推动城市现代化、城市生态化、农村城镇化，实现人口向城镇的集中，促进优势资源与生产要素在农村与城镇之间的合理流动，实现产业结构、就业结构、空间结构、基层治理的调整以及文化与观念的转型，推进城市与农村一体化协调发展。新型城镇化的“新”就是改变过去片面追求城市的规模扩大、摊大饼式的发展模式。新型城镇化的“新”主要体现在以下几个方面：“新”在涵盖农村，注重农村与城市的协调发展；“新”在不牺牲农业和环境，依据特色发展优质高效农业产业；“新”在第一、二、三产业的协调集聚发展，农民就业可以就近转移到第二、三产业中去；“新”在农民身份的改变，农民和市民享受一样的居住环境和公共服务。所以，本课题所研究的“新型城镇化”是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化的“新”就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张，改变为以提升城市的文化、公共服务等内涵为中心，真正使我们的城镇成为具有较高品质的适宜人居之所。

行政体制是国家体制的重要组成部分，属于上层建筑的范畴。行政体制创新是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。改革开放以来，我国城镇化实践不断发展，经济基础发生了广泛而深刻的变化。为适应经济基础的变化，中央提出了一系列推进城镇化的方针战略，行政体制改革不断推进，为城镇化发展提供了重要保障。但总的看，我国现行的城镇行政体制带有明显的计划经济体制烙印，与城镇化发展的新阶段、新要求、新趋势还很不适应，在很大程度上制约了城镇化的发展。这种不适应一方面表现为纵向行政层级过多，行政管理信息失真、效率不高、财权与事权失衡；另一方面，表现为城市间合作机制不健全，不同城市间存在明显的行政分割现象，限制了区域经济社会事业的协同发展。

成都作为四川省省会和中国西部重要中心城市，其中小城市新型城镇化面临着与全国相似的问题，开展成都市中小城市新型城镇化行政体制创新研究，破解成都市中小城市新型城镇化发展瓶颈，具有重要的理论和现实意义。

第一章 我国城镇化发展历程

一、我国城镇化发展历程

中华人民共和国成立以来中国城镇化的历程，以党的十一届三中全会为界，分为两个时期：改革开放以前（1949—1978年）是计划经济体制中的城镇化发展时期，改革开放以后（1979年至今）是经济市场化改革中的城镇化发展时期。在这两个时期中，由于经济发展阶段不同，尤其是面临的体制和制度迥异，城镇化经历了不同的历程，呈现出不同的特征，也取得了不同的进展，存在着不同的问题。分析和总结中国城镇化历程中的基本特征和利弊得失，对于推进城镇化健康、和谐、可持续发展具有重要的参考价值。

（一）改革开放以前城镇化的发展阶段

1949—1978年，中国城镇化发展呈现出曲折、反复和总体水平缓慢上升的态势。根据这一发展态势，可以将这一阶段的城镇化划分为三个阶段，即起步发展阶段（1949—1957年）、不稳定发展阶段（1958—1965年）和停滞发展阶段（1966—1978年）。

1. 城镇化起步发展阶段（1949—1957年）

1949年，中国仅有城市69个，城市非农业人口5765万人，城市化水平（以城市非农业人口占总人口的比重计算）为10.64%。在国民经济恢复和“一五”建设时期，大规模的经济建设、工业化水平和整个社会生产力的迅速发展，成为这一时期城镇化发展的产业基础。与此同时，对一批老城市还进行了扩建和改造，如武汉、成都、太原、西安、洛阳、兰州等老工业城市；加强了鞍山、本溪、哈尔滨、齐齐哈尔、长春等大中城市。一大批新建扩建工

业项目在全国城市兴建，对劳动力的需求和对城市建设、经济发展、服务业的兴起，都起到了有力的推动作用，农村人口大量迁入城市，城市化加速发展（见表 1）。这一阶段，中国工业建设的布局开始向内地倾斜，内地城镇化的进程由此加快。到 1957 年，中国城市数量为 176 座，比 1949 年增长 1.6 倍，平均每年增长 12.42%；城镇人口数量为 9 949 万人，比 1949 年增长 72.58%，平均每年增长 7.06%；城市化率为 15.39%，比 1949 年提高 4.75 个百分点，平均每年提高 0.59 个百分点。

表 1 改革开放以前中国城市化发展的基本情况

年份	全国总人口（万人）	城镇人口（万人）	城市化率（%）	城市数量（座）
1949	54 167	5 765	10.64	69
1950	55 196	6 169	11.2	—
1951	56 300	6 632	11.8	—
1952	57 482	7 163	12.5	—
1953	58 796	7 826	13.31	166
1954	60 266	8 249	13.69	165
1955	61 465	8 285	13.48	163
1956	62 828	9 185	14.62	175
1957	64 653	9 949	15.39	176
1958	65 994	10 721	16.25	176
1959	67 234	12 371	18.41	183
1960	66 207	13 073	19.75	208
1961	65 859	12 707	19.29	208
1962	67 295	11 659	17.33	198
1963	69 172	11 646	16.84	174
1964	70 499	13 045	18.37	169
1965	70 797	13 045	17.98	171
1966	74 542	13 313	17.86	175
1967	76 368	13 548	17.74	175
1968	78 534	13 838	17.62	175
1969	80 671	14 117	17.50	175
1970	82 992	14 424	17.38	176
1971	85 229	14 711	17.26	180
1972	87 177	14 935	17.13	181
1973	89 211	15 345	17.20	181
1974	90 859	15 595	17.16	181
1975	92 420	16 030	17.34	184
1976	93 717	16 341	17.44	187

续表

年份	全国总人口 (万人)	城镇人口 (万人)	城市化率 (%)	城市数量 (座)
1977	94 974	16 669	17.55	189
1978	96 259	17 245	17.92	191

资料来源：《新中国五十年统计资料汇编》，中国统计出版社，1999年。

2. 城镇化不稳定发展阶段（1958—1965年）

1958—1965年，中国经济发展经历了“大跃进”运动、严重自然灾害和调整整顿的曲折发展过程，城镇化呈现出急剧增长之后被迫调整的大起大落状态。在这一时期的前半段，即1958—1960年，城镇数量和城市化率迅速提高。1960年的城市数量、城市人口和城市化率都达到整个阶段的最高水平。其中城市数量由1957年的176座增加到208座，城市人口由1957年的9 949万人增加到13 073万人，城市化率也相应地由1957年的15.39%提高到19.75%，提高了4.36个百分点，年均提高1.44个百分点，成为城市化率提升最快的阶段之一。但是，在这一时期，严格的城乡二元制度开始形成，城市化政策逐渐改变。例如，1958年实行严格的户籍管理制度，农村向城市的人口流动被严格限制，采取了撤销国家建委和城市建设部的措施，1959年又提出“先生产后生活”的方针。这一时期，工业尤其是重工业优先的经济发展战略和高度集中的计划体制，决定中国开始走上了一条限制城市化发展的道路。工业建设成为城市发展的重中之重，城市居民住宅与公共设施基本停建，城市由消费城市向生产城市转变。一部分新设置的市恢复到县级建制，如榆次、侯马、岳阳等；另一部分地级市实行降级，成为县级市，如石家庄、保定等。在这一阶段的后半段，即1961—1965年，由于严重的自然灾害、城乡经济的衰退和调整方针的实施，城镇数量和城市化率急剧下降。1961—1962年期间精简、下放260万城市人口到农村。从1962年开始，又陆续撤销了一大批城市，城市数量由1960年的208座减少到1965年的171座。城市人口虽然由1958年的10 721万人增加到1965年的13 045万人，增加了2 324万人，但由于人口总量增长得更多，达4 803万人，使得城市化率由1960年的19.75%下降到17.98%，下降了近两个百分点（见表1）。总体来看，这一时期的城镇化处于不稳定发展阶段，城市数量呈减少的状态，城市人口和城市化率只有缓慢提高。

3. 城镇化停滞阶段（1966—1978 年）

1966—1978 年，文化大革命时期，是城镇化发展的低迷徘徊时期。在这一时期，政治运动成为社会活动的重心，工农业生产停滞不前，经济发展严重受损，城市化也深受其害。1968 年开始的知识青年和城市职工、干部上山下乡使大批城市人口下放到农村。据不完全统计，“文革”期间动员到农村插队落户的知识青年约 2 000 万人，连同下放的城镇干部、职工及家属，共约 3 000 万人。在这一时期（如表 1 所示），1978 年中国城市数量为 191 座，比 1966 年的 175 座只增加 16 座，增长 9.14%，平均每年增长 0.73%，城市化水平在 17.5% 上下徘徊。在这一阶段，城市人口从 13 313 万人增加到 17 245 万人，仅仅增加了 3 932 万人，增长 29.54%，平均每年增长 2.18%；1978 年城市化率为 17.92%，比 1966 年的 17.86% 仅增长 0.06%。其中，1966—1972 年，城市数量略有增加，达到 181 座，而城市化水平则呈逐年下降趋势，从 17.86% 下降到 17.13%，下降 0.73 个百分点；1973—1978 年是缓慢回升时期，在这段时间里，城市增加了 10 座，但建制镇从 1965 年的 3 146 座减少为 1978 年的 2 850 座，城市人口仅增加了约 2 000 万，城市化水平每年回升约 0.13 个百分点，1978 年达到了 17.92%，基本上恢复到 1966 年的水平。

（二）改革开放以来城镇化的发展阶段

中国的改革开放主要经历了以农村改革为主的阶段、以城市体制改革为主的阶段和市场经济体制的明确、深化和完善阶段。随着改革开放和工业化进程的加速，中国城镇化步入逐渐加快发展的阶段，并且开始探讨中国特色的城镇化道路。在这一阶段，改革开放是城镇化的重要推动力。

1. 城镇化恢复发展阶段（1979—1984 年）

这一阶段主要是农村体制改革和农村工业化推动的城镇化阶段。1978 年 12 月党的十一届三中全会拉开了农村经济体制改革的序幕。农村家庭联产承包责任制的普遍推行，农业劳动生产率大幅提高，加之政府大幅度提高农副产品的收购价格，使中国农业出现了持续 6 年的高速增长，农民的收入也迅速增加。在此基础上，农村的非农业产业即乡镇企业异军突起，中国农村掀起了有

史以来的第一个工业化浪潮。旧的二元发展格局（即城市搞工业、农村搞农业）被打破，并由新的二元格局（即城市工业化与农村工业化并重）所取代。农村城镇化由此正式起步，新兴的小城镇开始迅速发展起来。这一阶段国家实行劳动密集型消费品工业优先发展的政策，使工业吸纳劳动力的能量大为增加，导致了农业劳动力份额迅速下降。而对外开放的梯度战略与创办沿海经济特区决策的正式实施，又在东南、华南沿海地区引发了城镇化迅速扩展的浪潮。总体来看，在这一时期内，在农业大发展、乡镇企业异军突起和城市建设等多种因素的作用下，城镇化取得了长足的发展。城市个数由 191 个增加到 300 个，建制镇数由 2 173 个增加到 7 186 个，城镇人口由 17 245 万人增加到 24 017 万人，年均增长 5.67%，快于同时期全国总人口 1.36% 的年均增长率，城镇化水平由 17.92% 上升到 23.01%，年均提高 0.85 个百分点，快于改革开放之前的任何一个时期。

2. 城镇化稳步发展阶段（1985—1991 年）

这一阶段是城市体制改革和制造业快速发展推动的城镇化阶段。1984 年 10 月党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》标志着中国进入了以城市为重点的经济体制改革阶段。在这一时期，中国政府开始采取严格地控制大城市扩张和鼓励小城市成长，以及发展农村集镇的新政策，其目的在于吸收农村剩余劳动力，以防止大城市过分膨胀引起的诸多问题，并重新恢复伴随着城镇化和工业化过程的城市与城市周边农村之间原被切断的经济和社会纽带。此间，中国涌现出数千个小城镇，在提高农村城镇化水平、增加农民非农产业收入、缩小城乡差别及吸收农村剩余劳动力等方面，发挥了重大作用。与此同时，中国政府在开辟了四个经济特区后，又做出了把沿海 14 个城市作为开放城市及全面开放海南等新决策，极大地推进了沿海地区的城镇化进程。广州、深圳、珠海、厦门等沿海开放城市，成为中国经济发展的龙头。这一阶段的“广东奇迹”，产生了强大的示范和推动效应^①。这一阶段，中国农民在创造了“离土不离乡、进厂不进城”的农村工业化模式之后，又形

^① 威廉·奥弗霍尔特：《中国的崛起》，北京：中央编译出版社，1996 年，第 122—173 页。

成了“离土又离乡、进厂又进城”^①的小城镇化模式。但是1992年以前，农民进大、中城市务工经商还存在着很多的限制和障碍。因此，这一阶段的城镇化只是延续了上一阶段的发展惯性，并未进入快速发展阶段。1984—1991年，新建城市占主导地位，城市个数由300座增加到476座，建制镇由9140个增加到12455个，市镇人口由24017万人增加到31203万人，城镇化水平由23.01%上升到26.94%，年均提高0.56个百分点，稍低于前一阶段（见表2）。

表2 改革开放以来中国城市化发展的基本情况

年份	全国总人口（万人）	城镇人口（万人）	城市化率（%）	城市数量（座）
1979	98 542	19 495	18.96	203
1980	98 705	19 140	19.39	223
1981	100 072	20 171	20.16	233
1982	101 654	21 480	21.13	224
1983	103 008	22 274	21.62	289
1984	104 357	24 017	23.01	300
1985	105 851	25 094	23.71	324
1986	107 474	26 333	24.52	353
1987	109 300	27 674	25.32	381
1988	111 026	28 661	25.81	434
1989	112 704	29 540	26.21	450
1990	114 333	30 191	26.41	467
1991	115 823	31 203	26.94	479
1992	117 171	32 175	27.46	517
1993	118 517	33 173	27.99	570
1994	119 850	34 169	28.51	622
1995	121 121	35 174	29.04	640
1996	122 389	37 304	30.48	666
1997	123 626	39 449	31.94	668
1998	124 842	41 608	33.35	671
1999	125 909	43 748	34.78	663
2000	126 583	45 906	36.22	663
2001	127 627	48 064	37.66	662
2002	128 453	50 212	39.09	660

① “离土不离乡、进厂不进城”的意思是农民洗脚上田、进厂做工了，实现了非农化，但还在农村，身份还是农民，是一种只要工业化不要城市化的农村工业化模式。“离土又离乡、进厂又进城”则有两种含义：一是农民进城进厂，实现非农化，但没有实现市民化，成为“农民工”；二是农民既实现非农化，又实现市民化，不再是“农民工”。

续表

年份	全国总人口 (万人)	城镇人口 (万人)	城市化率 (%)	城市数量 (座)
2003	129 227	52 376	40.53	660
2004	129 988	54 283	41.76	661
2005	130 756	56 212	42.99	661
2006	131 448	57 706	43.90	656
2007	132 129	59 379	44.94	655
2008	132 802	62 403	46.99	655
2009	133 450	64 512	48.34	654
2010	134 091	66 978	49.95	658
2011	134 735	69 079	51.27	657
2012	135 404	71 182	52.57	657
2013	136 072	73 111	53.73	658
2014	136 782	74 916	54.77	653
2015	137 462	77 116	56.10	653

资料来源:《中国统计年鉴》(历年)。

3. 城镇化加快发展阶段 (1992 年至今)

这一阶段是建立社会主义市场经济体制的改革推动城镇化阶段。以 1992 年春天邓小平“南巡讲话”和当年 10 月党的十四大召开为标志,我国进入了全面建立社会主义市场经济体制时期。随着社会主义市场经济改革取向的明确、展开和日益深化以及对外开放的全方位、多层次、宽领域的推进和提升,新一轮的工业化、城镇化进程在中国全面展开。乡镇企业迅速增加到几千万家,遍及全国各地。其产值、出口创汇值及其所吸纳的农村剩余劳动力,都已在国民经济发展中形成“三分天下有其一”的格局。随着乡镇企业资本与技术对劳动力替代水平迅速提高,乡镇企业吸纳农村劳动力的能量有所下降,脱离农业的劳动力开始自发地涌向城市,特别是沿海城市。随后,政府因势利导,一方面逐步改革羁绊农民进城打工的户籍制度和各项歧视性政策,另一方面输出地和输入地政府间开始自觉地加强农民进城打工的引导、组织、服务和培训。在农民自发流动和政府自觉配合下,中国出现了规模庞大的“民工潮”,“离土又离乡、进厂又进城”的农村剩余劳动力转移方式得到了政府的认可和支持,农民进城务工已经几乎没有政策性的限制。到 2004 年,全国已有 1.2 亿人实现了非农化但多数没有成为市民的农民工。农民工进城成为推进中国城镇化的重要力量。中国人口迁移和流动速度的加快及其规模的日趋扩大,使中

国城镇化水平大大提高。与 1991 年相比，2007 年，城市个数由 479 座增加到 655 座，建制镇由 12 455 个增加到 19 249 个，城镇人口由 30 543 万人增加到 59 379 万人，城镇化水平由 26.94% 上升到 44.94%，年均提高 1.1 个百分点，大大高于前两个阶段（见表 2）。虽然其中存在 2000 年统计口径的变化的因素，但不可否认的是，1992 年以来，尤其是 1996 年以来，中国城镇化已经进入加快发展阶段，并且开始探索中国特色的城镇化道路。

二、我国城镇化的发展现状

中国城镇化水平是高还是低，速度是快还是慢，是滞后还是超前，中国目前处于城镇化发展的什么阶段，城镇的数量、规模结构和空间布局是合理还是不合理，是健康城镇化还是病态城镇化，中国城镇化应该是小城镇化、大城市化还是大中小城镇并举的城镇化，对这些问题的看法，一直存在意见分歧甚至激烈争论。只有正确认识和回答这些问题、合理分析和判断中国城镇化的现状，才能更好地促进城镇化健康发展。

（一）中国城镇化的速度和水平

1996 年以来，中国城镇化开始加速发展。1995 年，中国城镇化率为 29.04%，1996 年达到 30.48%，比 1995 年提高了 1.44 个百分点，到 2007 年城镇化率达到 44.94%，城镇化率年均提高了 1.25 个百分点。其中，“九五”和“十五”期间，年均城镇化率分别为 1.43 和 1.35，远远高于“六五”至“八五”期间的城镇化率（见表 3）。

表 3 不同时期的城镇化水平比较（%）

	“六五” (1981— 1985 年)	“七五” (1986— 1990 年)	“八五” (1991— 1995 年)	“九五” (1996— 2000 年)	“十五” (2001— 2005 年)	“十一五” (2006— 2010 年)	“十二五” (2011— 2015 年)
期初城镇化率	19.39	23.71	26.41	29.04	36.22	44.34	51.27
期末城镇化率	23.71	26.41	29.04	36.22	42.99	49.95	56.10
年均城镇化率	0.86	0.54	0.53	1.43	1.35	1.39	1.23

资料来源：《中国统计年鉴》（历年）。

城镇化速度到底是快了还是慢了,是应该适当控制城镇化的速度,还是应该加快城镇化的速度,理论界存在着太快和缓慢两种观点^①。

一种观点认为中国城市化速度过快,应当适当控制。如周一星认为,城市化水平一年提高0.6~0.8个百分点比较正常,超过0.8个百分点就是高速度的,个别年份达到1个百分点是有可能的,但是连续多年超过1个百分点是有风险的,0.6~0.8个百分点的城市化速度也已经远远超过世界目前的平均速度^②。陆大道等认为,目前中国城镇化进程正处于一个“大跃进”和空间扩展失控状态:城镇化速度虚高,特别是“土地城镇化”速度太快;经济发展、产业结构水平及就业岗位增加不能适应如此冒进式的城镇化;对资源、环境带来了巨大压力乃至破坏^③。

另一种观点则认为中国城市化发展缓慢且滞后,应当加快城市化进程。如蔡昉提出,加快城市化步伐是扩大需求的长期战略,不仅可以解决现有产品结构与消费结构不相匹配的矛盾,还可以使居民的消费模式发生转变,从而增加个体消费水平^④。杜鹰认为,我国正处在现代化建设的关键时期,实施城镇化战略是稳定农业基础和增加农民收入的迫切需要,加快城镇化进程是对国民经济结构进行战略性调整的内在要求^⑤。蔡继明等认为,解决“三农”问题、缩小城乡差别的根本途径不是建设新农村,而是加快城市化进程,也就是把农业人口越来越多地转移到非农业部门,把农村人口越来越多地转变成城市人口^⑥。

实际上,判断城镇化速度是快还是慢,可以从不同的角度、采用不同的方法。既可以看城镇化与工业化和经济发展的相互关系、城市化水平的变动、城

① 简新华、黄锟:《中国城镇化水平和速度的实证分析和前景预测》,《经济研究》2010年第3期,第28—39页。

② 周一星:《城镇化速度不是越快越好》,《科学决策》2005年第8期,第30—33页。

③ 陆大道等:《中国城镇化发展模式:如何走向科学发展之路》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2007年第3期,第1—7页。

④ 蔡昉:《加快城市化,培养新的消费群体》,《领导决策信息》2000年第43期,第17页。

⑤ 杜鹰:《我国的城镇化战略及相关政策研究》,《中国农村经济》2001年第9期,第4—9页。

⑥ 蔡继明等:《解决“三农”问题的根本途径是加快城市化进程》,《经济纵横》2007年第7期,第2—5页。