

ZHONGGUO TESE CHENGZHENHUA DAOLU
TUJIN JIZHI YANJIU

中国特色城镇化道路 推进机制研究

曹 萍 等 著



人 民 出 版 社

非 外 借

中国特色城镇化道路 推进机制研究

ZHONGGUO TESE CHENGZHENHUA DAOLU
TUIJIN JIZHI YANJIU

曹 萍 等 著



人 民 教 育 出 版 社

责任编辑：杨美艳 翟金明

封面设计：姚 菲

版式设计：严淑芬

图书在版编目（CIP）数据

中国特色城镇化道路推进机制研究 / 曹萍 等 著. — 北京：人民出版社，2017.12
ISBN 978-7-01-018686-3

I. ①中… II. ①曹… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 310603 号

中国特色城镇化道路推进机制研究

ZHONGGUO TESE CHENGZHENHUA DAOLU TUIJIN JIZHI YANJIU

曹 萍 等 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

环球东方（北京）印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17

字数：245 千字

ISBN 978-7-01-018686-3 定价：49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

2010年国家社科基金一般项目
(批准号: 10BKS029)

序

城镇化是一个国家走向现代化的必经过程。

我国正处于中国特色城镇化从速度型向质量型转变的关键时期。中国特色城镇化道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分。在这条道路的开拓上，党和人民进行了长期的、艰苦卓绝的实践和理论探索，有经验也有教训。探索的成果，凝结成富有生命力和现实指导意义的毛泽东关于工业化与城镇化协调发展、邓小平关于区域经济发展“两个大局”、江泽民关于小城镇建设、胡锦涛关于大中小城市和小城镇协调发展、习近平关于新时代新型城镇化建设的重要思想。

党的十八大以来，中国的城镇化发生了质的飞跃，城镇化的发展方式从速度型城镇化向质量型城镇化转变，城镇化的发展要求融入了集约、智能、绿色、低碳等当代全球城市建设的最新理念。党的十九大报告进一步提出，“中国特色社会主义进入了新时代”。新时代的城镇化，着重“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化”。在城镇化中坚持新发展理念，完善以人为核心的城镇化体制机制，探索适应当代中国国情和发展趋势的高起点、高质量、高水平的中国特色城镇化道路，是我们面临的重要任务。

道路已经开通，行动必须跟上，步子要走稳走好。这就向我们提出了研究中国特色城镇化道路推进机制的问题。本书认为，推进机制的研

究，就是要开掘走好中国特色城镇化道路永不枯竭的动力源泉，协调好城镇化进程中各行为主体的诉求、利益和步调，整合好各发展要素的契合、互动、兼容。本书深刻分析了中国特色城镇化道路的内涵、特征，阐明这是人类历史上规模空前、最为复杂、最为集中的经济社会关系调整，指出城镇化推进中客观上存在着发展方式粗放、发展质量低下、利益格局混乱、要素整合不力、生态空间被挤压、治理方式传统等问题，系统地论证了构建长期、有效和可持续推进机制的重要性和迫切性。

本书从中国特色城镇化道路的内在要求和我国基本国情出发，在大量参阅国内外文献和总结我国推进城镇化实践经验的基础上，提出了中国特色城镇化道路推进机制的土地、人口、环境、治理“四位一体”的分析框架：围绕城镇化进程中的利益格局、利益博弈及利益调整，分析我国现阶段土地资源利用中的利益矛盾与冲突，提出了完善城乡土地资源合理利用的利益协调机制；结合失地农民、进城务工人员分享城镇化成果不足的现实，从保障、共享、提升三个层次，提出了建立促进农民市民化的包容发展机制；从人与自然和谐共生的发展观入手，分析了城镇化与生态环境的相互作用以及城镇生态文明建设规律，提出了城镇生态文明建设视角下城乡生产空间、生活空间、生态空间和谐共生机制；针对城镇化进程中呈现出的多元化发展趋势，提出了中国特色城镇化各行为主体多元治理机制。推进机制所涉及的领域很多，不同时间、不同地区的重点也有差异。本书抓住土地、人口、环境和治理四个领域，也就抓住了中国特色城镇化道路的几个基本问题，抓住了当前我国城镇化进程中突显的几个难点和重点问题。本书提出的主要观点和对策具有较强的针对性和实践价值。

作者长期从事马克思主义中国化与城郊经济发展和“三农”问题研

究，是国内较早将城乡统筹、城郊经济发展与农业转移人口市民化结合起来研究的学者之一。作为其最新研究成果，该书坚持理论指导与问题导向相结合，着力于在体制机制和重点领域加强对中国特色城镇化道路的研究，把道路的探索延伸到进程中的调适，有一定的深度和难度。盼作者在理论与实际结合、方向性与学术性统一的路上，取得丰硕成果。

杜肯堂

2017年12月5日

前言

城镇化是一个国家迈向现代化必然经历的重要自然历史过程。我国是人口大国，生产力水平不高，要实现现代化，必然要经历一个人口由农业人口和农村居民为主向非农业人口和城镇居民为主转化、土地由农村土地向城镇土地转化的城镇化过程。我国人口基数大、城镇化水平低、多种矛盾交织，因而我国的城镇化道路必然要走的是一条前无古人、开拓创新的中国特色城镇化道路。

中华人民共和国成立以来，为了实现现代化，党和政府对推进城镇化做出了种种努力与探索，相继产生了毛泽东关于民族工业化与城镇化协调发展、邓小平关于区域经济发展“两个大局”、江泽民关于小城镇建设、胡锦涛关于大中小城市和小城镇协调发展以及习近平关于新型城镇化建设的重要思想和实践。中华人民共和国成立初期，受到孱弱国力的限制，为了集中力量加快工业化发展并逐步实现“四个现代化”，国家在借鉴苏联及其他发展中国家经验教训的基础上，实施了“重工业化、轻城镇化”的发展战略，一方面构建起了完全独立、较为完整的工业体系，较为迅速地积累起了一定数量的物质财富；另一方面也不可避免地产生了工农产品价格“剪刀差”、二元化户籍管理制度等，继承甚至部分强化了我国作为发展中国家长期存在的城乡二元结构体系。改革开放以后，以农民自发进城潮为发端，城镇化规模逐步扩大，城镇逐步

成为我国经济社会发展的重心。进入 21 世纪,我国城镇化随着工业化的迅猛发展逐步推进。截至 2016 年年底,我国常住人口城镇化率已达到 57.35%,进入国际公认的城镇化风险高发阶段。随之而来的是城镇发展方式粗放、城镇发展质量低下;城镇化推进中的利益格局混乱、城乡要素整合力度差、生态空间与生产空间和生活空间格局紊乱、治理方式比较传统等问题频频暴露。我国的城镇化亟须实现从粗放发展走向集约发展、从单点发展走向集群发展、从追求发展速度向提升发展质量的转变。因而,缩小城镇化与工业化的差距、为产业升级提供市场容量直至培育新的经济增长点,成为城镇化发展的重要目标。

面对这一人类历史上规模空前、最为复杂、最为集中的经济社会关系的深刻调整,唯有从城镇化推进机制的建立健全和不断完善上着手,构建长期、有效、可持续的中国特色城镇化推进机制,才能全面、系统地化解难题、应对挑战。

党的十六大报告首次提出“中国特色城镇化道路”的概念。2007 年党的十七大报告提出:“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培养新的增长极。”党的十八大和十八届三中全会根据我国国情和区域特征,针对传统城镇化模式的积弊,强调走中国特色城镇化道路。2013 年年底中央城镇化工作会议针对全球城市化发展的新趋势、新动向,站在新的战略高度,提出我国必须走一条中国特色的新型城镇化道路。这条道路是现阶段和今后较长时期内,我国应对第三次工业革命挑战,适应中国具体国情和发展趋势的高起点、高质量、高水平的城镇化道路。2014 年颁布的《国家新型城镇化规划(2014—

2020年)》也清晰阐述了我国新型城镇化道路“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的指导思想。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划》强调,推进新型城镇化要坚持以人的城镇化为核心、以城市群为主体形态、以城市综合承载能力为支撑、以体制机制创新为保障,推进城乡发展一体化。当前,坚持走中国特色城镇化道路,本质上就是坚持走党和政府经过艰辛探索和实践总结形成的新型城镇化道路。

新型城镇化道路的基本要求可以概括为:人为核心、集约紧凑、生态文明、四化同步、复合形态、多元治理。人为核心,就是要以人力资本投入和人的素质提升为出发点、以人的全面发展和现代文明生活方式共享为归宿;集约紧凑,就是要以节约集约利用土地为出发点,建设紧凑有序的现代城镇;生态文明,就是要在城镇化进程中坚持资源节约与环境友好,人与自然和谐发展;四化同步,就是要实现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;复合形态,就是要根据中国复杂的国情、区情及城镇化演进规律,形成各类规模城市竞相发展和有机互动的格局,最终形成梯级城市群;多元治理,就是强调政府、市场与社会的互动,不断优化城市治理结构,提升城市管理水平。走这样一条中国特色城镇化道路,既情况复杂,又任务艰巨,特别是在当前和今后一段时期还面临着中国经济“新常态”下转变发展方式、挖掘内需潜力的重大挑战,需要从战略全局出发,找准发展瓶颈与制约因素,建立和完善中国特色的新型城镇化道路推进机制。据此,本书认为,当前中国特色城镇化推进机制建设的焦点和矛盾主要集中在四个方面,即完善城乡土地资源合理利用的利益协调机制、建立促进农民市民化的包容发展机制、形成城镇生态文明建设的和谐共

生机制、健全城镇化的多元治理机制。

完善城乡土地资源合理利用的利益协调机制。利益协调，就是在对相关主体利益分析的基础上，综合考虑，统筹各方，协调好多个利益主体和多个利益目标之间的矛盾，处理好公与私、远期与近期的关系。在城镇化进程中，土地作为一种基础性的要素如何实现有序流动、合理配置，牵动着相关主体的共同利益，呈现出城镇建设用地扩张与耕地保护的矛盾、土地集约利用与土地资源非市场化配置的矛盾、土地流转过程中公共利益与私人权益的矛盾、土地财政与地方政府城市建设资金短缺的矛盾。为化解城镇化进程中的种种矛盾，必须建立五大机制，即和谐共赢的利益引导机制、丰富多样的利益表达机制、兴强扶弱的利益整合机制、严格规范的利益约束机制、合理适度的利益补偿机制。

建立促进农民市民化的包容发展机制。包容发展，需要强调两个“坚持”：一是坚持以人民群众根本利益为出发点；二是坚持农民市民化过程中的规则公正和机会均等原则，着重解决民生领域的重大关切。我国推进新型城镇化的重要目标之一就是要让广大农民切实分享城镇化的发展成果。因此，促进农民市民化，保障农民的发展权，避免城乡二元结构简单转化为城市内部的新二元结构，必须要实现失地农民与城市居民的包容发展、农民工与城市居民的包容发展、农村居民与城市居民的包容发展。

形成城镇生态文明建设的和谐共生机制。和谐共生，就是不同事物之间或者同一事物内部各个方面之间相互作用、相互融合，取长补短、求同存异，形成合理的发展机制，实现彼此共同发展，优化发展。我国城镇化进程中的一个突出问题就是城镇的承载能力不断下降。与其他国家不同，我国作为世界人口第一的发展中大国，不仅特大城市较多，而

且每个城市、每个城镇所要承载的人口基数也远远高于世界平均水平。这不仅造成城镇资源约束与环境污染等人与自然环境的冲突，而且还衍生出供养城镇人口的安全食品不足等社会问题。城镇经济社会发展与城镇生态环境建设的和谐共生，应主要着力于完善决策管理机制和绩效评估机制，构建集约高效、循环低碳的现代产业体系，倡导循环利用的清洁生产和节约低碳的文明消费，打造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间，促进人类活动与生态环境的和谐共生，推进城市生态文明建设。

健全城镇化的多元治理机制。多元治理，就是为了实现与增进公共利益，政府部门、市场营利组织和社会组织等众多公共行动主体彼此合作，在相互依存的环境中共同管理公共事务，提升城镇治理水平。治理方式转变是城镇化的重要内容，也是城镇化的重要保障。今天，中国的城镇化呈现出主体多元化、利益多元化、网络多元化的图景：一方面城市的扩张、特大城市（区域）的出现，将更大地域范围内具有不同自然条件、经济活动、文化习俗、治理架构、治理方式的地方社会纳入同一个空间内；另一方面社会进步带来的思想解放、自我价值实现，打破了非此即彼的二元逻辑，使社会阶层更加丰富，社会生活更具活力，社会文化更加多元。为应对挑战，必须让政府部门与社会组织携起手来，构建主体协同机制、政府购买机制、协商调解机制、危机管理机制，更为有效地提供公共产品、确保社会稳定、化解社会危机。

目 录

序.....	林肯堂 001
前 言	001
导 论	001
第一章 理论基础与研究框架	011
第一节 中国特色城镇化道路研究的相关文献	011
第二节 中国特色城镇化道路的三大理论基石	025
第二章 中国特色城镇化道路及其推进的基本思路	043
第一节 中国特色城镇化道路的基本特征与内在要求	043
第二节 中国特色城镇化道路的探索历程回顾	066
第三节 中国特色城镇化的推进框架及推进机制	076
第三章 完善城乡土地资源合理利用的利益协调机制	083
第一节 利益理论及中国城镇化进程中的土地利益冲突	083
第二节 中国特色城镇化进程中土地利益协调机制	098
第三节 完善土地利益协调机制的着力点与对策	114

第四章 建立促进农民市民化的包容发展机制127

 第一节 包容性发展理论及其意义127

 第二节 城镇化包容发展机制的主要内容137

 第三节 包容发展机制化解农民市民化难题的主要途径147

 第四节 包容发展机制完善与优化的主要着力点165

第五章 形成城镇生态文明建设的和谐共生机制177

 第一节 和谐共生的发展观及城镇化进程中的环境难题177

 第二节 促进城镇生态文明建设的和谐共生机制的主要内容189

 第三节 完善和谐共生机制的对策202

第六章 健全城镇化的多元治理机制211

 第一节 治理理论及中国城镇化进程中的多元化趋势212

 第二节 中国特色城镇化多元治理机制的主要内容218

 第三节 完善多元治理机制的对策230

第七章 研究结论与展望237

参考文献247

后 记258

导 论

一、研究背景与意义

城镇化是一个国家走向现代化的必经过程。我国人口基数大、城镇化水平低，因而积极稳妥地推进城镇化是建设中国特色社会主义的长期政策和重大创新。新中国成立以来，党和政府从国家战略层面高度重视推进城镇化，在不同历史时期一直在探索中国特色城镇化道路，相继产生了毛泽东关于民族工业化与城镇化协调发展、邓小平关于区域经济发展“两个大局”、江泽民关于小城镇建设、胡锦涛关于大中小城市和小城镇协调发展以及习近平关于新型城镇化建设要坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领的重要思想和实践。

新中国成立之初，为了集中力量加快工业化发展并逐步实现四个现代化，国家在借鉴苏联及其他发展中国家经验教训的基础上，实施了“重工业化、轻城镇化”的发展战略，构建起了相对独立、较为完整的工业体系，较为迅速地积累起了一定数量的物质财富，同时不可避免地形成工农产品价格“剪刀差”、城乡分离的户籍管理制度等，继承甚至部分强化了我国作为发展中国家长期存在的城乡二元结构体系。改革开放以后，随着农村经济体制改革和农村工业化的推进，东南沿海一带一批率先致富的农民自发进城落户、兴办企业，成为我国城镇

化进程的一个里程碑。党中央因势利导，鼓励和支持符合条件的地区和农民建设小城镇。此后，基于集约节约土地资源和充分发挥城市基础设施功能的考虑，国家着力加快大中城市建设。为了加快工业化的同时提速城镇化，我国采取了“城市偏向”（Urban Bias）的不平衡的城镇化战略，同时在这一阶段我国开始探索不同规模城市以及小城镇协调发展的中国式城镇化道路。进入21世纪以来，低碳浪潮方兴未艾、资源环境约束明显加剧，城镇化进程中利益格局不合理，失地农民和进城务工人员分享城镇化成果不足，城镇治理结构不完善，因而，如何走一条适合中国国情的新型城镇化道路成为一个重大理论和现实课题。

党的十八大报告和十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》剖析了中国特色新型城镇化道路的科学内涵，即“推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力”^①。这条道路是我国应对第三次工业革命挑战，适应中国具体国情和发展趋势的高起点、高质量、高水平城镇化道路。当前，坚持走中国特色城镇化道路，本质上就是坚持走党和国家经过艰辛探索与实践总结形成的新型城镇化道路。

从世界各国的经验来看，无论是早期的“圈地运动”、还是现存的“拉美现象”，城镇化道路从来都不是一条平衡、平坦、和谐的道路。一些发展经济学家认为，发展中国家的贫困和不公平现象主要归因于城镇

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

化。西方马克思主义者曾经指出,城镇化进程伴随着资本的空间扩张、复制和掠夺。可见,城镇化会形成和积累不少由利益调整触发的经济、社会和生态矛盾,因而要求城镇化的规模、速度要与经济发展、社会进步和生态平衡相适应。

党的十一届三中全会以来,我国人口城镇化率已从1978年的17.9%提高到2016年的57.35%,进入国际公认的城镇化风险集中高发阶段,今后还将有数以亿计的农业人口向城镇转移、就业。当前,我国城镇发展方式粗放、城镇发展质量不高,并且城镇化推进中的利益结构不合理、城乡要素整合力度不够、生态空间与生产空间和生活空间格局不清晰、治理方式单一等问题较为突出。诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)早已指出,“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两大课题”^①。这一方面阐释了中国城镇化的巨大国际影响力,另一方面也预示了中国城镇化将面临人类历史上规模空前和矛盾集中的经济社会关系调整、城乡发展各要素与社会各阶层的分化组合等挑战。

面对新的挑战,仍然依靠“摸着石头过河”的改革试错与国外“拿来主义”的间接经验,已难以适应城镇化发展的客观需要,亟须在明确走中国特色城镇化道路的基础上,系统分析和冷静直面城镇化发展中的现实问题,坚持顶层设计与“摸着石头过河”和“拿来主义”相结合,努力构建中国特色城镇化道路的推进机制,即完善城乡土地资源合理利用的利益协调机制、建立促进农民市民化的包容发展机制、形成城镇生态文明建设的和谐共生机制以及健全优化城镇治理的多元治理机制,配

^① 顾朝林、吴莉娅:《中国城市化问题研究综述(Ⅱ)》,《城市与区域规划研究》2008年第9期。