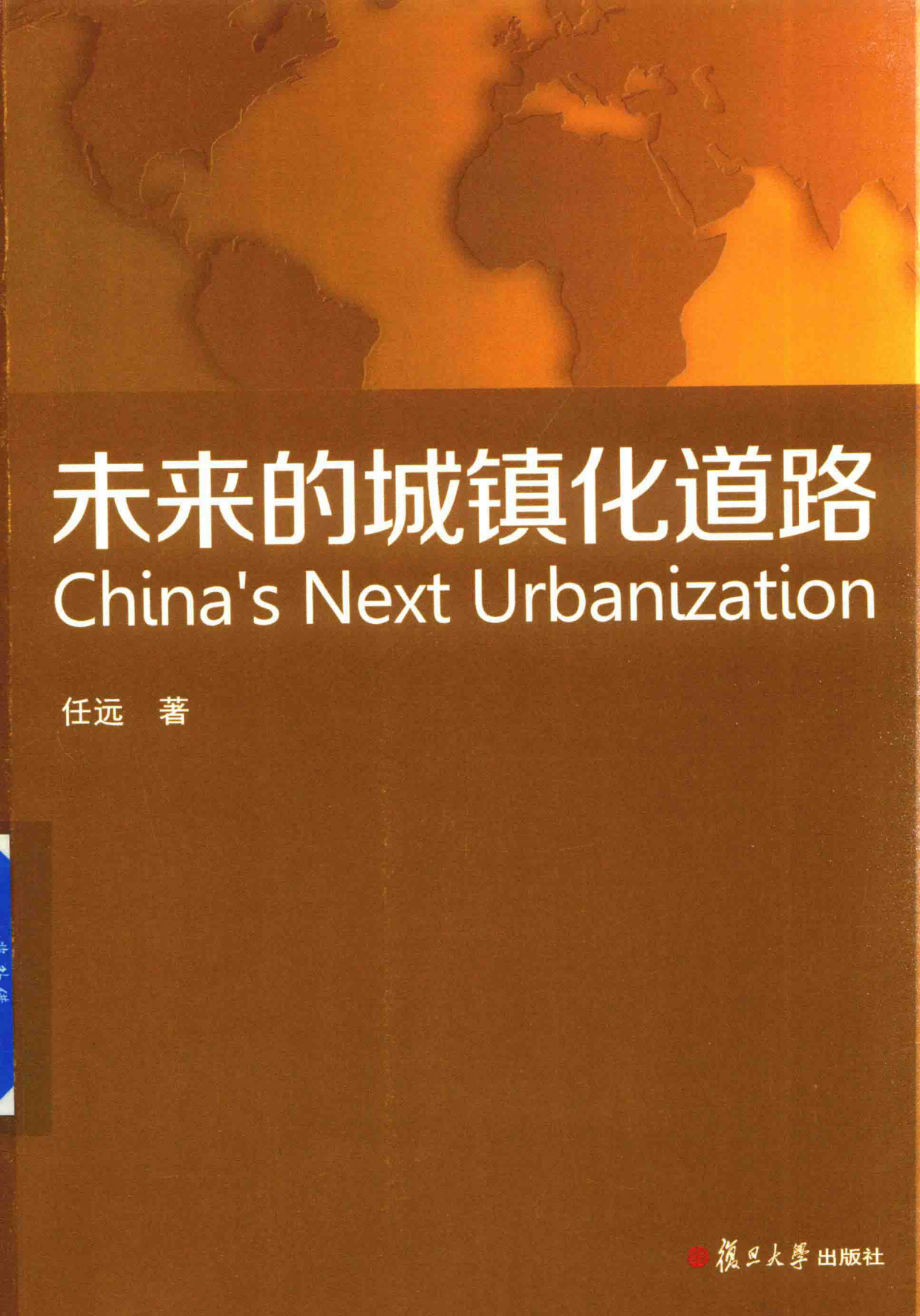




未来的城镇化道路

China's Next Urbanization

任远 著



未来的城镇化道路

China's Next Urbanization

任远 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

未来的城镇化道路/任远著. —上海: 复旦大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-309-13374-5

I. 未… II. 任… III. 城市化-研究-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 273232 号

未来的城镇化道路

任 远 著

责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

当纳利(上海)信息技术有限公司

开本 787 × 1092 1/16 印张 20.5 字数 252 千

2017 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13374-5/F · 2416

定价: 52.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

前言 FOREWORD

城镇化构成国家发展的基本主轴。经济发展和结构提升不断推动非农化，吸纳农村劳动力向城市集聚，在此过程中逐步破解城乡二元结构，也带动国土空间分布的调整。在城镇化过程中，城乡居民的生活质量得到提高，推动社会进步和现代国家治理体系的逐步完善。良好的城镇化发展构成中国维持经济持续增长和实现全面建成小康社会的重要支柱。

中国是世界上人口最多的发展中国家，目前也正经历人类历史上规模最大的城镇化过程，其发展的难度、暴露出的问题、对治理能力的挑战都显得尤其突出。虽然改革开放以来的经济发展和快速城镇化带来了极大的经济进步和财富积累，但是城镇化过程中也越来越显著地表现出土地浪费、社会分化、环境破坏、农村萧条、城乡不平衡加剧、“城市病”等问题，这些经济社会问题构成一种“发展的陷阱”，制约着城镇化的进一步推进，也制约国家经济社会发展的继续进步。因此，站在这个历史时点展望我国未来的城镇化发展，需要积极应对当前城镇化发展过程中的问题和挑战，使城镇化发展道路能够有效推进，并使得国家发展能够推进到一个新的历史时期。

进入 21 世纪第二个十年以来，国家提出了新型城镇化的发展战略，构成未来城镇化道路的基本指针。关于探索新型城镇化的发展道路，我觉得需要强调，新型城镇化不是说中国的城镇化发展道路是全新的和与众不同的，而更意味着我国的城镇化发展将进入一个新的历史发展

阶段。在城镇化发展初期，国家发展面临的主要任务是通过工业化提供非农化就业机会以解决农业社会的贫困问题；而在城镇化发展的中期和更高阶段，就需要应对日益严峻的结构性问题，破解城乡二元结构和实现城乡一体化，通过产业结构的调整和科技创新提高生产率来带动城乡发展，促进乡城移民的市民化和社会融合，缓解社会分化和实现社会团结，以及更加重视城市群的建设来优化城市体系，实现大中小城市的协调发展。新型城镇化意味着我国城镇化发展进入更高的发展阶段，意味着国家发展进入新的更高阶段。在此过程中，先发展国家的经验值得学习，而先发展国家的教训也值得认真吸取，从而能够使中国城镇化发展突破挑战，提升到或者说升级到新的历史阶段。

探索新型城镇化的发展道路，一个重要的问题是需要探索城镇化发展的内在规律，并努力根据城镇化过程中的内在规律性实现更好的城镇化发展。城镇化不是简单的土地利用转变、农民进入城市的人口空间位置变化的过程，城镇化过程中存在若干内在的规律性，城镇化发展过程中的经济增长、人口城乡变化和土地利用变化需要实现内在的平衡和协调；从小城镇到大城市以至于城市群的发展具有演化的内在机理，也需要城市体系结构实现相互有效的支撑；在城乡之间的迁移流动和社会融合过程也受到一系列家庭决策安排、社会机制和制度因素的影响；城镇化过程中的人口集聚对城市的管理服务和有效运行带来压力，造成“城市病”现象；城市化过程中的空间安排对人类行为的影响具有复杂的关联性，城镇化发展的各种结构性矛盾对于国家有效规避“中等收入陷阱”具有不利影响；等等。对中国新型城镇化的探索需要认识中国城镇化发展的独特性，并深入思考城镇化发展中的内在规律性，使城镇化发展能够避免主观性，避免行政性的武断，从而更好适应社会主义市场经济资源配置的规律，更好实现经济社会协调发展。在此过程中避免和突破城镇化过程中的各种陷阱，走向一个良性发展的阶段。

探索新型城镇化的发展道路，需要树立城镇化发展的未来愿景。不能过分强调将城镇化作为经济增长的工具，这种 GDP 主义的发展观越来越不能适应更综合全面的国家发展要求。城镇化发展需要树立更为综合的发展愿景，包括实现城乡统筹发展和城乡一体化，要求改变城镇化发展中的社会分化和浅城镇化，实现更加深入的城镇化，实现社会整合。城镇化发展要求实现以人为本的城镇化，要求充分发挥人的能力，保障人的利益和权利，以及在城镇化过程中增进社会福利和幸福。未来的城镇化也需要实现可持续发展的目标，并将可持续发展内嵌到城镇化发展过程中。城镇化的动力也需要从要素推进的粗放模式过渡到更加依赖人力资本、依赖创新的推动。

探索新型城镇化发展的道路，需要依赖技术和制度的综合进步，依赖治理体系的完善。技术创新为应对城镇化过程中的各种问题提供了工具，也为不断推动产业进步、推动管理能力的提高提供了可能。制度改革对于中国城镇化过程具有尤其重要的作用。从 20 世纪 80 年代以来的制度改革促进了市场的活力和经济发展机遇，积极地推动了城镇化。而如果制度改革滞后，也会限制城镇化的进一步发展。因此，我国城镇化的发展需要户籍制度、土地制度、福利制度、财税制度等一系列的变革。城镇化的进一步推进需要市场机制的完善，充分发挥市场对于资源配置的决定性作用。同时，城镇化发展需要动员相关社会主体的积极参与和维护，包括动员社会力量，增强企业的自主性和社会责任。在此过程中，法治建设对于城镇化发展具有关键作用。

通过深入把握城镇化发展的内在规律，积极应对我国城镇化发展带来的问题和挑战，加强制度建设和治理体系建设，才能够使中国城镇化迈向更高的发展阶段，达成更良好的愿景和目标，或者说使城镇化的运行实现提升和升级。本书以对中国新型城镇化发展道路的探索为核心内容，针对城镇化未来发展的若干重大理论和现实问题开展讨论。

城镇化发展作为国家发展的主轴，其所涉及的内容非常丰富。对新

型城镇化发展道路的探索，也必然是一种愚公移山式的学术努力。无疑，我国城镇化作为人类历史上规模空前的城镇化，既包含城镇化发展的共性经验，也有自身的独特特点和制度因素。中国城镇化发展乃至中国国家发展，正处在一个关键的历史时期，中国城镇化过程和国家发展所遇到的矛盾也无比复杂和深刻，中国的制度改革和迈向未来也面临迫切的任务，需要一步一个脚印地破解疑难，探索未来前行的方向。这本著作汇集了笔者最近几年来对新型城镇化发展道路的一些思考和所得，希望这些一孔之见和研究思考，能够对中国城镇化的未来发展和国家不断走向现代化作出一点贡献。

目录 CONTENTS

上篇 ● 新型城镇化

一 城镇化的升级 / 3

1. 国家发展的基本主轴 / 3
2. 城镇化的不断升级 / 5
3. 城镇化升级的五个任务 / 9

二 城镇化的平衡 / 18

1. 城镇化的三个侧面 / 18
2. 城镇化的制度杠杆 / 21
3. 城镇化的内在平衡 / 24
4. 结构调整、效率增进和加强管理服务 / 27
5. 内涵性的城镇化发展 / 30

三 人的城镇化 / 33

1. 市民化和社会融合 / 33
2. 生活福祉和幸福 / 43
3. 人的主体性和发展能力 / 48
4. 人口的多样性 / 51

四 深化“浅城镇化” / 55

1. 浅城镇化 / 56
2. 浅城镇化和发展陷阱 / 66
3. 城镇化发展的深化 / 73

五 “进城”和“返乡” / 81

1. “进城”和“返乡”的综合过程 / 81
2. 支持农村劳动力的进城 / 85
3. 支持外出劳动力的返乡回流 / 89
4. “迁移效应”和“回流效应” / 91

六 可持续城镇化 / 96

1. 可持续发展目标的过程化 / 96
2. 应对不可持续性的挑战 / 98
3. 可持续的城镇化模式 / 100
4. 实现可持续城镇化 / 103

中篇 ● 大城市的挑战

七 人口调控，还是人口服务？ / 109

1. 适应城镇化发展规律 / 109
2. 城市病 / 113
3. 人口综合服务 / 120
4. 加强法治和提升治理能力 / 123

八 城市病，还是城市新生？ / 126

1. 城中村和城市病 / 126
2. 城中村社会治理的目标 / 132

3. 对三个城中村社区的考察 /	134
4. 城中村社会治理的出路 /	144
九 理想的人口规划 /	151
1. 积极应对城市病 /	151
2. 科学的人口规划 /	154
3. 促进移民群体有效融入城市社会 /	158
十 包容性城市社会 /	164
1. 迁移者不同类型的社区生活 /	164
2. 逐步融入所在的生活社区 /	166
3. 逐步参与和改变生活社区 /	169
4. 建设更加包容性的城市社会 /	171
十一 社会融合的社会机制 /	178
1. 社会融合的社会机制 /	178
2. 社会机制的构建 /	185
3. 政府主导的社会建设 /	192
十二 智慧移民城市 /	198
1. 智慧移民城市 /	199
2. 数据共享和技术应用支持 /	202
3. 制度-技术综合改革 /	204
十三 多中心的巨型城市 /	207
1. 新城与开发区 /	207
2. 多中心巨型城市的发展演化 /	210
3. 巨型城市的挑战 /	214
4. 新城的人口发展和有效治理 /	219

下篇 ● 制度改革和治理

- 十四 户籍改革 / 233
 - 1. 形成和历史变革 / 234
 - 2. 户籍改革的滞后 / 238
 - 3. 改革的困境 / 249
 - 4. 改革的路线图 / 254
 - 5. 大城市和特大城市的户籍改革 / 264
- 十五 农地制度 / 270
 - 1. 农地价值 / 271
 - 2. 农地流转 / 275
 - 3. 城乡联动的改革 / 278
- 十六 社会保障 / 282
 - 1. 社会保障发展不足 / 282
 - 2. 人口流动性 / 287
 - 3. 社会保障制度改革 / 290
 - 4. 共同的意愿和行动 / 294
- 十七 统筹城乡发展 / 302
 - 1. 城乡平衡发展 / 302
 - 2. 城乡活性化 / 306
 - 3. 城乡发展的双向进步 / 309
 - 4. 城乡整体发展的道路 / 312

后记 / 316

上篇 新型城镇化

未来的城镇化道路

一 城镇化的升级

我国正在经历快速的城镇化过程，城镇化实际上构成了国家经济社会发展的基本主轴，以此为动力推动城乡二元结构调整和推动区域发展，扩大内部和产业进步，促进空间形态和基础设施的建设，同时促进城乡公共服务的投入和社会生活的整体进步。国家已经将新型城镇化作为城镇化发展的基本指南。新型城镇化是对我国城镇化发展道路的探索，也是对 20 世纪 80 年代以来城镇化发展过程中经验和问题的总结与应对。城镇化发展的重要启示在于，当前我国已经从城镇化发展的起步时期进入了城镇化发展的中后期。随着城镇化的不断发展和进入更高的发展阶段，城镇化面临着新的问题和挑战，也需要新的发展思路，实现新的任务。也就是说，我国城镇化需要从城镇化的初期阶段升级为更高阶段，才能不断推动经济社会的发展进步。

1. 国家发展的基本主轴

城镇化构成改革开放以来到未来一段时期国家发展的基本主轴。20 世纪 80 年代我国城镇化水平保持在 20% 左右，在东部沿海地区大量国际投资和工业化发展的带动下，经济发展吸纳大量农村劳动力进入城市，同时经济发展不断扩展城市的空间，带来土地利用的变化，推动我国城镇化水平快速提高。1990 年我国城镇化水平为 26.4%，到了 2000 年我国城镇化水平达到 36%，2010 年达到 49.68%，2016 年年底我国的城镇化水平已经达到 57.3%。进入 21 世纪以来，我国城镇化发展呈

现出加速推进的态势。对于未来的城镇化水平各方面有不同的预测。例如，万广华（2011）的研究预测我国城镇化在 2030 年会达到 80%，联合国开发署（2013）在 2013 年度的国家人类发展报告中预判中国城镇化发展到 2030 年将达到 65%。对于中长期城镇化可能达到什么水平各方面也有不同的判断，但基本共识是，当前城镇化将继续延续 30 多年来快速推进的态势，我国城镇化仍然处于继续推进的历史阶段。在城镇化发展过程中，城乡关系、经济产业、人口变动、社会生活的变化，以及民众的需求和产生的社会问题都是围绕这个主轴发生变化，并因此带来国家社会经济整体变化。

近年来城镇化引起突出的关注主要还是其对于经济增长的积极作用。特别是在 2008 年世界金融危机以后，出口对于我国经济增长的贡献有所下降。为了实现经济持续快速增长，越来越需要增强内需对于经济增长的拉动作用。而城镇化过程中大量人口进入城市，他们的生活方式转变和消费革命，使得城镇化能够成为内需的重要来源。城镇化构成庞大投资的核心，城镇化过程带来土地利用和城市形态的变化，引发房地产业发展的巨大投资，从而刺激经济增长。在城镇化过程中的人口集聚不断推动教育、卫生、环境、居住、道路交通和基础设施建设，带来积极的“马太效应”，进一步促进规模经济发展，促进产业集聚和人口集聚，推动创业创新活动。因此，在当前我国经济发展转型的过程中，如果能够通过城镇化将投资和消费的潜力释放出来，中国经济就能够找到持续增长的动力。

在城镇化过程中，国家发展得以逐步破解城乡二元体制和实现城乡发展的一体化。刘易斯在其城乡两部类模型的分析中揭示了城镇工业部门逐步扩大生产，将传统农业部门的剩余劳动力吸纳完毕，并因此逐步带来劳动力市场价格的提高，实现城乡部门劳动生产率趋向一致，从而逐步实现城乡一体化的发展路径。在城镇化过程中，社会生活也逐步从农业社会过渡为现代公民社会。农业社会本质上是依靠亲属和熟

人社区形成的初级社会共同体，而城镇化则带来现代规则体系的建立。社会关系网络和社会结构的日益复杂，增强了人们的权利意识和规则意识，从而在平等和法治基础上推动社会进步，建设成熟的现代国家。这其实是城镇化发展更深层次的意义。沿着城镇化的主轴同时带来新的生活方式，带来中产阶级的形成，带来职业结构和社会结构向上提升，并因此增强了公共意识和公共生活。城镇化过程中也带来对社会公共投资的增长，因此降低了死亡率和生育率，提高了教育、健康和保障等各项福利事业的进步。因此，城镇化不仅是经济过程，更重要的意义在于，沿着城镇化的主轴逐步展开丰富的社会变迁、结构转变、社会生活的塑造和制度的建设，并同时推动人口的社会福利增长和现代化国家建设。

2. 城镇化的不断升级

沿着城镇化的基本主轴不断推动国家经济社会发展，有助于我们理解当前时期城镇化发展的历史阶段。并根据城镇化发展的历史阶段来思考其面临的主要挑战和发展任务。

我们可以将城市化发展分为不同的阶段，包括低水平的城市化时期、中等水平的城市化时期和高度城市化时期。第一阶段是城市化处于30%以下的水平，属于城市化的起步时期，城镇化的增长速度比较缓慢和平稳。第二个阶段是城市化水平从30%上升到70%，这段时期的城市化处于人口向城市迅速集聚的快速城市化时期。这个阶段往往也可以分为两个时期：一是城市化水平从30%到50%的城镇化中期；二是城市化水平突破50%，也就是一个国家有更多的人口居住在城市，进入城市化的中后期。第三阶段是高度城市化时期，是城市化已经达到70%到80%的较高平台以后的继续发展，这个时期的城镇化发展也相对比较平稳。我国城镇化已经从20世纪80年代的20%左右增加到现

在的 54.7%，已经从城镇化的起步时期过渡到中等城镇化水平，目前正在进入城镇化发展的中后期。在这个城镇化升级转型的关节点上，我国的城镇化面临和过去城镇化发展完全不一样的任务和问题，也具有着不一样的追求。

在城市化发展的起步时期向中等城市化水平转型升级的过程中，面临的首要问题是突破“贫困陷阱”的挑战。也就是如何解决落后的传统农业、庞大剩余劳动力和落后的工业化所带来的城乡贫困。我国在改革开放初期遇到的主要挑战正是这个“贫困陷阱”，也是 20 世纪 80 年代以来国家的最核心任务。改革开放以来，我国通过沿海地区的工业化带动，提供劳动力密集型的产业发展，逐步吸纳农村剩余劳动力，顺利地完成了城镇化发展第一个阶段的历史任务。以工业化和促进就业为核心的城镇化发展进步显著，取得了经济发展的奇迹。相比较而言，我们说非洲和印度是没有工业化的城镇化，其城镇化不是由城市工业部门吸引农业劳动力而带动城市化，而是由贫穷和脆弱的农业部门的人口挤出所带来的城市化。城市难以为大量涌入的贫困人口提供足够的就业机会，城市失业水平较高，并在城市中形成了庞大的非正规就业，如马路摊贩、拾荒者等。据估计，印度就业者中的 93% 属于非正规就业。农村中的失地人口、贫困人口涌入城市，将农村贫困问题转入城市，形成城市贫困问题，在孟买、加尔各答、德里等特大城市都有大片的贫民窟。据估计，孟买居住在贫民窟和大街上的人占该市全部居民的 40%—50%。这些地方卫生条件极差，各种疾病流行，城市的供水不足、电力短缺、环境污染严重（任远等，2013）。因此，即使到现在，印度仍然需要加强工业化来克服“贫困陷阱”，实现从城镇化初期到中等水平城镇化阶段的升级转型。

当城镇化的水平达到 50% 左右，城镇化发展面临向中后期继续升级转型的任务。这个时期城镇化发展的核心任务就不仅仅是创造就业和吸纳农村剩余劳动力就业——当然，劳动力就业的问题在城镇化发