

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

中国城镇化： 前景、战略与政策

CHINA'S URBANIZATION:
PROSPECTS, STRATEGIES AND POLICIES

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

中国城镇化： 前景、战略与政策

CHINA' S URBANIZATION:
PROSPECTS, STRATEGIES AND POLICIES

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社

封面设计：耀午书装

图书在版编目（CIP）数据

中国城镇化：前景、战略与政策/国务院发展研究中心
课题组著. —北京：中国发展出版社，2010. 7

ISBN 978 - 7 - 80234 - 564 - 5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 134089 号

书 名：中国城镇化：前景、战略与政策

著作责任者：国务院发展研究中心课题组

出版发行：中国发展出版社

（北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037）

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 564 - 5

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷厂

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：21. 75

字 数：324 千字

版 次：2010 年 7 月第 1 版

印 次：2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价：50. 00 元

咨询电话：（010）68990692 68990622

购书热线：（010）68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：张玉台

副 主 编：刘世锦 侯云春 卢中原

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 冯 飞 卢 迈 卢中原 包月阳

刘世锦 吕 薇 米建国 任兴洲 孙兰兰

迟福林 陈小洪 李善同 陆文强 余 斌

张小济 张玉台 张军扩 郭励弘 侯云春

夏 斌 程秀生 韩 俊 葛延风 隆国强

课题组成员

总负责人：侯云春 韩俊

协调人：张军扩 侯永志 刘培林

专题一：负责人：张军扩 侯永志

联络员：刘培林

成 员：高世楫 刘勇 刘锋

王晓明 袁东明 刘培林

刘云中 孙志燕 王辉

专题二：负责人：冯飞

联络员：王晓明

成 员：石耀东 梁仰椿 王忠宏

魏际刚 王晓明 王金照

专题三：负责人：韩俊 谢扬

联络员：樊雪志

成 员：何宇鹏 崔传义 崔晓黎

张云华 李青 樊雪志

王宾 金三林

前 言

Foreword

改革开放以来，我国城镇化取得显著成就，同时也存在一些突出问题：城镇化滞后于工业化，城镇化水平存在虚高成分；城市区域布局不合理，城市人口集中度不够，大中小城镇规模—等级结构有待优化；城市发展模式粗放，日益不适应贯彻落实科学发展观的要求；城乡关系不协调，城乡二元结构矛盾突出。围绕这些问题，国务院发展研究中心 2009 年度确立了“中国特色城镇化战略和政策研究”的重大课题。课题主持人为国务院发展研究中心副主任侯云春研究员和国务院发展研究中心农村部部长韩俊研究员。课题组以发展战略和区域经济研究部、农村经济研究部和产业经济研究部的研究人员为主，并吸收了办公厅和信息中心等部门的相关研究人员参加。

在一年左右的时间里，课题组先后到重庆、广州、成都、广东东莞、河南济源、山东诸城等十多个发展水平、资源环境特点以及政策实践各不相同的地区和城市进行实地调研，并赴埃及、南非和印度等与我国发展阶段类似的发展中大国就城镇化战略和政策进行了考察。

课题组认为，总体来看，未来 10 年我国城镇化仍将以较快速度推进。同时有可能形成沿海、沿江、沿主要交通干线分布的 20 余个城市群、其他城市和小城镇点状分布的城镇化空间格局；城镇发展模式将体现“功能紧凑、发展集约、生态友好、和谐宜居”的要求；城乡一

体化发展将取得明显进展。

课题提出了未来 10 年我国推进城镇化健康发展的总体思路，即：以科学发展观为指导，服务全面建设小康社会，坚持走集约、和谐、跨越式发展道路，坚持工业化和城镇化相协调、城镇化速度和质量相统一，坚持把完善体制机制作为城镇化的动力和保障，充分发挥大中城市的辐射带动作用，协调推进大中小城市和小城镇发展，着力提高城镇化质量、优化城镇空间布局、促进城镇可持续发展、推进城乡一体化，把城镇化水平和质量不断推向新的更高台阶。在此基础上，课题还提出了“十二五”时期至 2020 年我国城镇化的战略重点及促进城镇化健康发展的政策建议。

希望通过正式出版课题研究成果，为国内外同行提供参考，并促进相关问题研究的进一步深化。由于研究视角的不同，时间和认识水平的局限性，研究结果挂一漏万之处在所难免，我们希望得到读者和同行的指正。

课题组

2010 年 6 月

目 录

Contents

总报告 中国特色城镇化的战略和政策 / 1

- 一、我国城镇化发展的成就、问题与原因 / 2
- 二、我国城镇化的基本态势 / 5
- 三、中国特色城镇化道路的基本原则、总体思路 and 战略重点 / 13
- 四、促进城镇化健康发展的政策建议 / 18

专题一 中国特色城镇化的道路：内涵、特征和战略

第一章 世界城市化发展的历程、趋势和经验 / 26

- 一、世界城市化发展的历程 / 26
- 二、世界城市化发展的趋势 / 32
- 三、世界城市化发展的经验 / 37

第二章 工业化与城镇化协调发展研究 / 40

- 一、工业化与城镇化协调发展的内涵 / 40
- 二、我国工业化与城镇化协调发展的阶段、特征、现状 / 55
- 三、全国主要城市工业化与城市化协调度分析 / 71

- 四、我国城市化与工业化协调发展的主要模式 / 83
- 五、工业化与城市化协调发展方面存在的问题 / 95
- 六、促进我国工业化与城市化协调发展的对策建议 / 99

第三章 我国城镇化的现状评估和未来展望 / 103

- 一、我国城镇化发展的成就 / 103
- 二、我国城镇化发展中存在的问题及其原因 / 104
- 三、我国城镇化发展趋势的预测和展望 / 107

第四章 构建以城市群为主体形态的城镇体系 / 121

- 一、我国城镇结构现状与趋势 / 121
- 二、城市主体形态的比较、分析与选择 / 125
- 三、未来城市群发展的总体构想 / 127

第五章 保障城镇化健康发展的体制机制和近期政策重点 / 133

- 一、正确认识和把握中国特色城镇化道路的科学内涵 / 133
- 二、中国城镇化道路的制度框架和政策体系 / 136
- 三、保障城镇化健康发展的政策重点 / 140

专题二 我国城市可持续发展模式

第一章 当前我国城市发展面临的主要挑战与发展模式的反思 / 144

- 一、我国城市化的主要阶段 / 144
- 二、当前我国城市可持续发展面临的主要问题 / 147
- 三、当前我国城市可持续发展面临问题的成因分析 / 151
- 四、可持续城市化道路是我国城市化道路的必然选择 / 153

第二章 国外城市发展模式的嬗变与可持续城市化的实践 / 155

- 一、西方国家城市化发展的主要历程 / 155
- 二、全球范围内城市化发展的现状 / 158
- 三、国际城市化发展的典型模式 / 160
- 四、全球城市化发展的特征和趋势 / 165
- 五、对我国大城市可持续发展的启示 / 169

第三章 我国城市可持续发展模式的内涵、原则与目标 / 173

- 一、城市可持续发展的内涵 / 173
- 二、我国城市可持续发展的原则 / 177
- 三、城市可持续发展的目标 / 178
- 四、需要处理好的几大关系 / 179
- 五、我国城市可持续发展模式探讨 / 182

附录：城市可持续发展水平评价指数体系的构建方法及结果 / 183

第四章 我国城市可持续发展模式与城市空间布局的调整优化 / 191

- 一、我国城市空间增长的主要特征 / 191
- 二、我国城市空间增长存在的突出问题 / 195
- 三、实现我国城市可持续发展的几个关键问题 / 197

第五章 构建有利于城市可持续发展的交通模式研究 / 204

- 一、交通模式是城市可持续发展模式的重要组成部分 / 204
- 二、我国城市交通模式的发展状况及主要问题 / 207
- 三、优化城市交通模式的基本思路 and 原则 / 213
- 四、优化城市交通模式的政策建议 / 215

第六章 增强城市发展可持续性的战略构想与政策框架 / 218

- 一、树立资源节约与环境友好的新型城市化观念 / 218

- 二、增强城市规划的科学性与权威性，树立城市精明增长观念 / 219
- 三、优化城市功能布局，实现功能分区与功能耦合 / 221
- 四、改善城市交通结构，形成节约型城市交通体系 / 222
- 五、正确引导城市土地开发活动，促进城市土地的集约利用 / 223
- 六、鼓励城市居民理性的居住模式，推进城市建筑节能 / 225
- 七、构建新型的城市产业分工体系，促进城市空间结构的优化 / 226
- 八、加强城市管理的协调性，完善城市基础设施的投融资机制 / 226

专题三 城乡经济社会发展一体化战略与政策

第一章 城镇化过程中的农民转移就业与市民化问题研究 / 230

- 一、城镇化是农民转移就业和市民化的过程 / 230
- 二、我国农民转移就业和市民化进入消除二元体制的关键阶段 / 234
- 三、突破城乡二元体制，推进农民工市民化是大势所趋 / 240
- 四、城镇化过程中促进农民转移就业和市民化的对策 / 243

第二章 城镇化进程中农民土地权益保护问题研究 / 254

- 一、城镇化进程中的农民土地权益问题 / 254
- 二、保护农民土地权益相关法律与政策的进展 / 257
- 三、城镇化进程中保护农民土地权益的实践探索 / 259
- 四、关于城镇化过程中农民土地权益保护的几个主要认识问题分析 / 262
- 五、主要政策建议 / 265

第三章 城镇化发展过程中耕地保护问题研究 / 269

- 一、城镇化过程中耕地保护面临的形势 / 269
- 二、耕地保护政策、制度的演变及存在的问题 / 272
- 三、完善耕地保护机制的思路和建议 / 276

第四章 小城镇发展的现状、问题和建议 / 279

- 一、小城镇发展的现状 / 279
- 二、小城镇发展在推进城镇化和新农村建设中的重要地位 / 283
- 三、小城镇发展存在的问题 / 285
- 四、促进小城镇健康发展的政策建议 / 287

第五章 城镇化过程中市管县体制演变与省直管县体制改革问题研究 / 289

- 一、市管县体制演变脉络及其评价 / 289
- 二、省管县的初步探索及进一步改革的方向 / 296

第六章 关于新农村建设与推进城镇化的关系 / 303

- 一、城乡关系的历史回顾 / 303
- 二、当前影响城乡关系协调发展的因素分析 / 312
- 三、推进城乡一体化的政策思路 / 320

第七章 农民工住房问题研究 / 324

- 一、解决农民工住房问题的重大意义 / 324
- 二、解决农民工住房问题的政策进展及存在的问题 / 326
- 三、发达国家解决农村转移劳动力城市住房问题的经验及启示 / 329
- 四、解决农民工住房问题的基本原则和总体思路 / 333
- 五、解决农民工住房问题的主要对策 / 334

中国特色城镇化的 战略和政策



城镇化是人类生产和生活活动在区域空间上的聚集，是现代化过程的主要内容和重要表现形式。由于聚集效应和规模效应的作用，大多数产业在空间上的集中使之具有更高的经济效率。城市也是创新和技术进步的主要来源地，是拉动经济增长的引擎。因此，城镇化首先是劳动力、资金、资源等生产要素从生产率较低的农业部门向生产率较高的非农部门转移，从而获得较高生产率和较高收益的过程。另一方面，城镇化有利于基础设施和公共服务的发展，是改善人民生存环境、提高生活质量的主要途径。因此，它也是居民从农村分散居住向城市集中居住转变，从而获得更好的生活条件和生活质量的过程。工业化与城镇化相互促进，既共同构成国家现代化的主要内容，也共同构成国家现代化的主要驱动力量。一个国家要成功推进现代化，必须成功推进城镇化。

我国正处于工业化、城镇化发展的关键时期。推进城镇化既面临着难得的机遇，也面临着严峻的挑战，必须在深刻总结经验，客观认识国情，准确把握发展条件和机遇，科学分析城镇化未来态势的基础上，探索出一条符合我国国情的城镇化道路，制订出一套适应现阶段城镇化健康发展要求的战略和政策。

一、我国城镇化发展的成就、问题与原因

（一）我国城镇化发展的成就

一是城镇化迅速发展，城镇化水平大幅提高。1978~2008年我国城镇化率由17.9%提高到45.7%，年均提高近0.93个百分点，不仅快于改革开放前的速度，也快于同期世界城镇化水平年均提高约0.39个百分点的速度。我国城镇化水平与世界城镇化平均水平的差距，也由1978年的20.5个百分点，缩小到4.3个百分点左右。

二是城市数量大幅增加，并初步形成若干规模较大、联系较紧密、功能互补性较强的城市群。2007年全国共有城市655个，其中大型及以上城市237个，中等城市151个，小城市267个，建制镇19249个，分别比1980年增加了432个、194个、89个和16375个。目前已经形成长三角、珠三角、京津冀等城市群。

三是城镇建设成效明显，城市现代化水平显著提升。城市建成区面积扩大，住房条件改善，城市交通、供水、供热、供气、供电、绿化、环境卫生、电信等基础设施体系不断完善，扩大了城镇人口容量，提高了城镇现代化水平。2007年我国城市建成区面积达3.55万平方公里，比1981年增加了2.88万平方公里；城市人均住房建筑面积达27.1平方米，比1978年增加了20.4平方米；城市自来水普及率达93.8%，城市燃气普及率达87.4%，分别比1981年增加了40.1个百分点和75.8个百分点，每万人拥有公共交通工具10.2标台，比1986年增加了7.7标台。

四是城乡一体化发展取得一定进展，城镇化成果越来越多地惠及广大农民。近年来，国家出台了一系列支农惠农政策，改革、完善了义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务体制，提高了农村基本公共服务水平，初步建立了有利于城乡经济社会一体化发展的制度框架。一些地方破除了城乡分割的户籍管理制度，在推动城乡一体化发展方面进行了积极的探索。受惠于中央和各级地方政府实施的相关政策和进行的相关改革，农业稳定发展，农民收入持续增长，农民从工业化城镇化快速推进的过程

中受益良多。

（二）我国城镇化发展中存在的问题

一是城镇化滞后于工业化，质量不高，内容不完整。2008 年我国城镇化率为 45.7%，明显低于第二、三产业就业人员在全国总就业人员中 60.4% 的水平。从国际比较看，我国城镇化水平不仅低于高收入国家平均水平 30 多个百分点，也低于世界平均水平 4 个多百分点。况且，这 45.7% 的城镇人口中还包括了一部分在城市居住半年以上，但并没有真正享受到城市文明生活的农民工群体。

二是大中小城市结构不合理，城镇体系有待完善。与国际普遍规律相比，我国大中城市特别是大型城市集中的人口比例明显偏低。以 100 万及以上规模城市的人口占全部城市人口的比重来衡量，2005 年我国大城市人口的比重不仅低于美国、英国和法国等发达国家的水平，而且也低于巴西、墨西哥和阿根廷等国家的水平。

三是城镇空间分布格局不合理，人口集中程度不够。东部城镇数量虽多，但人口聚集能力还有待进一步提高；中部城市数量明显不足，城镇规模两极分化严重，影响了城镇体系总体功能的发挥；西部城镇分布稀少，重点地区人口聚集功能有待提高。

四是城市发展模式粗放，可持续性差。土地利用粗放，2007 年全国城市人均用地面积已达 160.3 平方米/人（按市辖区非农业人口计算），大大超过了国家制定的城市人均占地 100 平方米/人的标准^①；功能布局不合理，基础设施体系不完善、能力不足，特别是城镇生态环境治理设施不健全、运行不正常，造成城市运行成本高、运行效率低；城市建筑设计理念不符合资源节约和环境友好的要求，造成建筑物耗材耗能多、污染重；在一些地方，城镇二元社会隐然形成，社会和谐稳定受到挑战。

五是城乡二元结构矛盾依然突出，城镇化过程中各方面利益没有得到很好协调。首先，农业基础薄弱、农村发展滞后、农民增收困难的局面仍然没有得到根本改变，城乡发展差距不断拉大的势头仍然没有得到遏制。

^① 参见 1990 年建设部颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准（GBJ 137-90）》。

其次，城镇空间扩张没有相应带来人口更多地向城镇有效集中。再次，基本公共服务和社会保障没有普遍地、均等地惠及城乡人口。最后，在征地、拆迁、旧城改造等方面存在有法不依、执法不严、工作方法简单粗暴等问题，造成了一些社会矛盾，影响了社会稳定。

（三）问题的主要原因

一是对城镇化的本质和一些重要关系认识不清。比如，一些地方把推进城镇化片面地理解为增加城镇数量、扩大城镇空间和提高城镇人口比重，相互攀比城镇化率的高低，竞相通过修编城镇规划、设置开发区、调整行政区划（如“市改区”、“县改市（区）”、“乡改镇”）等，片面追求城区和规划区的扩张，过于重视城镇的经济功能而忽视城镇的生态功能、人类栖息地功能，不注重城镇的可持续发展。再比如，对大城市发展，一方面存在重视不够的问题，另一方面在实践中许多大城市在空间上盲目扩张，出现了明显的“摊大饼”现象，加重了“大城市病”。对中小城市的发展缺乏有效的规制和管理，在功能定位上，与大城市的分工协调不够。

二是规划体制不完善，存在部门分割、区域分割、城乡分割等问题，制约了总体规划的科学性和协调性的提高。上位规划往往滞后，一定程度上导致了城镇空间布局混乱和城市无序竞争的局面。规划的科学性不强，前瞻性不足。规划的权威性和强制性不够，缺乏有效的监督机制和问责机制。修编和调整程序不规范，致使随意改变规划和违规建设在一些地方时有发生，使规划丧失了应有的刚性。

三是公共服务和社会保障体系统筹层次不够，劳动者平等就业制度还未形成。现行的城乡分割和地区分割的公共服务和社会保障体系，既影响了人口的迁徙，又使得大量农民工难以在城市长期稳定地生活、工作和居住。城乡劳动者同工不同酬，农民工工资长期偏低。

四是市管县体制存在缺陷，加重了“城市偏斜”。这一体制强化了市级政府的资源配置权力，促进了城市特别是建成区的迅速发展。但这种体制也带来了地级市本级与县级争利、财富日益向市级集中、财政投放重点日趋集中在市本级的现象，带来了县及县以下政府促进发展和提供服务所需要的公共资源严重不足问题。

五是土地制度不完善，资源与环境成本不完全。在土地征用、土地出让金的分配和使用、土地价格形成机制以及农村土地承包经营权流转等方面，都存在问题和缺陷，不仅导致了土地的粗放使用，也制约了农村人口有效地向城镇迁徙和集中。水、电、气、油等基础产品价格偏低，环保成本没有完全内部化，导致资源的粗放使用和生态环境承载力的减弱。

六是城市财政收入结构不合理。目前，我国城市收入主要来源于增值税、营业税以及土地使用权出让收益。这种结构鼓励城镇招商引资，做大经济总量，却不鼓励吸收外来移民。

七是管理考核政策不完善。偏重以经济增长指标为核心的干部考核体系，使得地方政府注重城镇化发展的速度，忽视城镇化发展的质量和效益，忽视公共服务的全覆盖，造成各地区在推进城镇化过程中，只愿意让外地民工打工、提供劳务，而不愿意接收他们为当地城镇的一员。

二、我国城镇化的基本态势

（一）关于我国城镇化率的峰值

科学展望城镇化的峰值，是准确把握城镇化未来态势的前提。城镇化的峰值受到多种因素的复杂作用，很难从理论上推导出精确的预测公式。展望城镇化峰值，需要将理论演绎和经验分析结合起来。

理论分析表明，对于绝大多数国家来说，其城市化水平既不可能达到 100%，也并非越高越好，而是会在一定的水平上达到平衡，即达到其峰值。经验分析也表明，除极个别情况（如新加坡等一些城市国家）外，没有哪一个国家的城镇化率可以达到 100%。研究发现，卢森堡、芬兰、比利时、德国、奥地利、希腊、瑞典和英国等 OECD 国家近 30 年来城镇化率变化甚微，可以近似作为城镇化率达到极限水平的国家。2005 年，这些国家城市化率依次为 82.8%、61.1%、97.2%、75.2%、66%、59%、84.2% 和 89.7%，最低的是希腊的 59%，最高的是比利时的 97.2%。这些国家当中，人口最多的是德国，为 8000 多万，人口最少的为芬兰，为 500 多万。深入的分析表明，高收入 OECD 国家目前城