

牛文元 主编

中国新型城市化报告 2011



牛文元 主编

中国新型城市化报告 2011

科学出版社
北京

内 容 简 介

21 世纪是城市的世纪。传统的城市化存在着诸多弊端,中国的城市化必须走出一条具有自身特色的新型城市化道路。新型城市化发展需要将社会管理作为和谐城市建设的重要内容之一。加强和创新社会管理,根本目的是提升创新能级、保持社会有序、促进社会和谐、保障人民幸福,为现代化事业发展营造良好社会环境。

本报告共分 4 篇 13 章,高度体现了社会管理的“创新”和“民本”两大内涵;系统总结了中国传统城市化发展过程中的五大瓶颈问题;完整表达了促进和提升城市活力的五大创新理念;全面剖析了 60 年来城市在人口、就业、住房、交通等方面的历史沿革和发展战略;首次提出了基于“三度”法的网络社会下的舆论监测与调控;深刻揭示了城乡统筹发展的“动力表征”、“质量表征”和“公平表征”,共同构成了中国新型城市化进程中的统一判别;修正完善了全面衡量中国新型城市化发展的指标体系;集中表达了“中国新型城市发展能力”的各类数量内涵和动态评估。

本报告可为各级决策部门、行政管理部门,以及从事可持续发展理论与实践的科研工作者、高等院校师生和有关国际组织提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城市化报告 2011 / 牛文元主编. —北京: 科学出版社, 2011
ISBN 978-7-03-030932-7

I. 中… II. 牛… III. 城市化—研究报告—中国—2011 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 077384 号

责任编辑: 李 敏 王晓光 李娅婷 / 责任校对: 钟 洋

责任印制: 钱玉芬 / 封面设计: 王 浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 6 月第 一 版 开本: 787 × 1092 1/16

2011 年 6 月第一次印刷 印张: 23 3/4 插页: 2

印数: 1—2 500 字数: 700 000

定价: 80.00 元

如有印装质量问题, 我社负责调换



《中国新型城市化报告》研究学术指导委员会

总顾问 陈宗兴 中国人民政治协商会议全国委员会副主席
主 任 汪光焘 全国人民代表大会环境与资源保护委员会主
任委员，国家城乡建设部原部长

委 员 （按姓氏笔画排序）

马 中 中国人民大学环境学院院长
王玉民 中国科学院原副秘书长
王静霞 国务院参事，中国城市规划院原院长
叶文虎 北京大学可持续发展中心主任
叶裕民 中国人民大学城市经济与管理研究室主任
冯 飞 国务院发展研究中心产业经济研究部部长
齐 晔 清华大学公共政策研究所所长
李成勋 中国社会科学院可持续发展中心原秘书长
费洪平 国家发展和改革委员会政策研究室副主任
顾朝林 清华大学建筑学院教授，住房和城乡建设部
城乡规划专家委员会委员
黄宁生 中国科学院广州分院副院长
薛 澜 清华大学公共管理学院院长

《中国新型城市化报告 2011》研究编纂委员会

主 编 牛文元 中国科学院可持续发展战略研究组组长，
首席科学家

副主编 刘怡君

成 员 （按姓氏笔画排序）

马永欢	王 丽	王新玉
王 徽	付 允	宁 淼
匡海波	朱良平	刘学红
孙希科	李 丁	李倩倩
时 勘	汪云林	宋敦江
杨多贵	陈邵锋	陈美阳
陈真玲	范泽孟	岳天祥
周志田	郑爱丽	郑 蕊
柳 岸	段异兵	贺铁林
唐 玲	高 菁	康大臣

序 言

走出一条中国特色的新型城市化之路 ——成都统筹城乡综合配套改革试验的四年

传统的城市化造成的城乡分离、城际分离，已经明显地影响了社会的公平正义，这对全面实现小康、达到共同富裕和建设和谐社会，必然带来巨大的障碍。如何走出这一困境，成都统筹城乡发展的成功实践，即走出一条具有中国特色的新型城市化之路，成为中国破解这一瓶颈的成功选择。

与传统城市化特别强调将城市人口占总人口比例的高低作为衡量的尺度不同，新型城市化战略全面反思了传统城市化的症结：第一，坚持在适度的城市人口规模的基础上，特别注重“坚持在区域空间上实现大、中、小城市与乡村的区域协调发展”；第二，坚持实现城乡一体的可持续发展战略目标；第三，坚持实现城乡之间“人口、资源、环境、发展”四位一体的互相统筹；第四，坚持实现农村与城市的包容发展、均衡发展、和谐发展与可持续发展；第五，坚持实现城乡公共服务的均等化，实现公平正义；第六，坚持以城乡之间和城际之间攫取财富和分享财富的机会平等为标志，逐步走向减缓和解消城乡二元结构实现共同富裕的城市化之路。

只有消除传统城市化的弊端，走统筹城乡发展的新型道路，才能真正使城乡之间从异化走向同化、从对立走向统一、从二元走向一元，从而将威胁社会和谐的“第一矛盾”（城乡差别）始终维系在安全阈值之内。以形成大、中、小城市和广大农村“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的区域经济一体化体系和寻求梯度合理分布、资源空间优化、系统运行流畅和创新社会管理的“整合交集最大化”为根本出发点，才能使统筹城乡的区域“发展红利”得到充分涌流。

自2007年6月国家批准成都为统筹城乡综合配套改革试验区到现在，已历经四年。四年来的基本实践所带来的可喜成果是找到了传统城市化的三大弊病及其消除方法：第一，认为城市化必然加重社会的二元结构。实践中，只要认真贯彻“统筹城乡发展”，坚持公共服务均等化，完成社会保障体系的全覆盖，保证全体社会成员在真正意义上的机会平等，城乡分离与二元结构是可以解消与克服的。第二，认为城市化的结果应当是城乡不分、均一分布与遍地开花。设计上，必须考虑到地理基础的差异、发展阶段的差异和发展环境的差异。承认城市与乡村的功能布局在三维模型中（时间、空间、速度）的表现是非均衡的、非对称的和非线性的，但同时又必须是不超出临界的、非突变的、有合理梯度的城乡共同体。第三，认为城市的发展必然产生“城市病”。原则上，只要在科学管理的基础上建立起以“改革克服城市病”、以“规划减少城市病”、以“发展医治城市病”的全新观念，通常的城市

病（如就业困难、住房紧张、交通拥堵、环境恶化）是可以克服的。

从成都统筹城乡综合配套改革试验的基本经验中可以看出，以统筹城乡发展为标志的新型城市化是对传统城市化的扬弃。它是在城乡统筹、城乡协调、城乡一体化的总原则下，“提升农民攫取财富的能力”、“实现农民从体能向技能的转变”、“建设社会主义新农村，改变农村的生产方式、生活方式和文化方式”、“统一覆盖城乡全区域的社会保障体系”、“实现城乡教育和就业的机会平等”、“构建适应城乡一体化的组织建设和公共服务体系”等。由此，它并不单是以城市人口占全区人口比例的大小作为城市化的唯一标志，而是以要素互补、城乡一体、共同富裕、全面流动为标志，从而实现整个社会的和谐共生。以统筹城乡发展为标志的新型城市化，是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。

《中国新型城市化报告 2011》以城市的科学管理为主题，指出了在统筹城乡发展的基础上，在加速发展方式转变的主线中，如何提升城市的发展活力，从而使城市的人口管理、就业管理、住房管理、交通管理、网络管理、生态管理等一系列的城市管理科学化，并提出了一些新的思考，尤其对新形势下的城市交通拥堵的问题和网络舆论管理方面的问题，作了一些开创性的工作。城市管理的科学化是一项系统工程，也是一个新问题，需要投入更多的精力加以深入的研究，只有这样才能对新型城市化的健康发展做出更加有力的支撑。

《中国新型城市化报告 2011》在刘怡君博士的具体组织下，在各位参与者的共同努力下，如期完成了既定的计划。我相信，其中必然有许多不成熟的观点和不准确描述，希冀各位有识之士提出批评指正。

牛文元

2011 年 4 月 25 日

目 录

序言 走出一条中国特色的新型城市化之路

第一篇 中国新型城市化报告主题篇

总论 中国新型城市化战略的五大挑战	3
第一章 创新城市	21
第一节 观念创新	22
第二节 制度创新	27
第三节 科技创新	30
第四节 管理创新	37
第五节 文化创新	42
第二章 绿色城市	44
第一节 节能减排	46
第二节 循环经济	56
第三节 低碳发展	63
第四节 绿色城市	71
第三章 城市人口管理	78
第一节 中国户籍制度的历史沿革与发展战略	79
第二节 城市化率与新型城市化发展评价体系	88
第三节 中国流动人口的发展现状与管理机制	100
第四章 城市就业管理	114
第一节 中国就业制度历史沿革和发展战略	114
第二节 就业与人口、经济、社会的关联分析	120
第三节 创造就业机会	128
第四节 公共就业服务	137
第五章 城市住房管理	146
第一节 中国住房制度的历史沿革与发展战略	147
第二节 国外住房制度的借鉴与启示	156

第三节 建立“生者有其居”的住房制度	164
第六章 城市交通管理	173
第一节 城市出行理论描述	174
第二节 城市出行指标体系	177
第三节 城市出行情景分析	180
第七章 网络舆论管理	201
第一节 网络舆论的概念与特征	202
第二节 “三度法”监测网络舆论	207
第三节 网络舆论的调控与引导	226
第四节 网络管理的建议与措施	229
第八章 生态文明	232
第一节 文明的历史演进过程	233
第二节 生态文明解析	236
第三节 中国建设生态文明的时代背景	242
第四节 生态文明建设的路径	247

第二篇 中国新型城市化报告案例篇

第九章 田园城市的理论与实践	257
第一节 田园城市理论的概念与设想	257
第二节 田园城市理论的影响与实践	261
第十章 成都世界田园城市的发展战略	265
第一节 成都世界田园城市的战略内涵	265
第二节 成都世界田园城市的战略目标	267
第三节 成都世界田园城市的战略规划	267
第十一章 中国特色世界田园城市的战略突破	274
第一节 新型城市规划	275
第二节 土地综合治理	278
第三节 现代产业结构	281
第四节 统筹城乡发展	286
第五节 生态文明建设	289

第三篇 中国新型城市化报告指标篇

第十二章 中国新型城市化指标体系	295
第一节 城市化水平的评价方法	295
第二节 新型城市化指标体系的理论依据	297
第三节 中国新型城市化指标体系的统计原则	300
第四节 中国新型城市化指标体系设计	302
第五节 中国新型城市化指标体系	303

第四篇 中国新型城市化报告统计篇

第十三章 中国新型城市化统计分析	309
第一节 关于中国城市样本选择的说明	309
第二节 中国新型城市化数据统计图表	309
第三节 中国新型城市化资产负债分析	346
参考文献	363

第一篇

中国新型城市化报告主题篇



总论 中国新型城市化战略的五大挑战

与传统城市化只是强调城市人口占总人口比例高低作为衡量的尺度不同，新型城市化战略全面反思了传统城市化的症结，在承认依然将城市人口比例高低作为城市化计量的条件下，在以生态承载力上限所规定的适度城市化规模的基础上，所谓的“新型城市化战略”特别注重以“七大坚持”为核心，其表述为：

坚持实现城乡的统筹发展，在区域的基础上思考大、中、小城市与乡村的协调发展，逐步达到减缓和消除城乡二元结构，达到共同富裕的城市化之路；

坚持实现城市的创新发展，在转变发展方式的基础上，提升城市发展的能级，创造更好更快的财富积累，提供更多的就业机会；

坚持实现城市的绿色发展，走可持续发展的生态文明之路，达到城乡人口、资源、环境、发展四位一体的互相统筹；

坚持实现城市的均衡发展，统筹城市内部、城际之间和城乡之间的和谐发展与包容性增长，大力克服城市病带来的交通拥堵、环境恶劣等问题；

坚持实现城市公共服务的均质化要求，对教育、医疗、住房、养老保险、社会保障等民生需求实施公平正义的国民待遇；

坚持实现城市的宜居性和文化多样性，体现城乡居民的幸福感、安全感和有尊严的劳动与生活；

坚持实现城市的现代化管理体系，对人口、就业、资源保障、产业布局、市政建设、城市安全、政策法规等进行科学的规划、设计与施行。

可以看出，以统筹城乡发展和城市管理创新为标志的新型城市化，是对传统城市化的扬弃。它是在城乡统筹、城乡协调、城乡一体化的总原则下，“提升农民攫取财富的能力”、“实现农民从体能向技能的转变”、“建设社会主义新农村，改变农村的生产方式、生活方式和文化方式”、“统一覆盖城乡全区域的社会保障体系”、“实现城乡教育和就业的机会平等”、“构建适应城乡一体化的组织建设和公共服务体系”等。由此，它并不单是以城市人口占全区人口比例的大小作为城市化的标志，而是以要素互补、城乡一体、共同富裕、全面流动、绿色发展、生态文明为标志，从而实现整个社会的和谐共生。以统筹城乡发展和城乡一体化以及绿色发展、生态文明为标志的新型城市化，是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。可以认为只有把城市化的内涵扩展到包括农村在内的区域体系之中，并且始终把农村作为区域的“基底”并统一实施联动发展、协同发展与和谐发展，消除传统城市化的弊端，才能真正使城乡从异化走向同化，从对立走向统一，从二元走向一元，从而将威胁社会和谐的第一矛盾始终维系在安全阈值之内。这种以形成大、中、小城市和广大农村“结构有序、功能互补、整体优化、共

建共享”的区域经济一元化体系和寻求梯度合理分布、资源空间优化、创新社会管理、系统运行流畅的“整合交集最大化”为根本出发点，才能使新型城市化所产生的“发展红利”得到充分涌流。

从以上论述中，中国走新型城市化之路，有必要认识：

1) 城际之间与城乡之间是一个统一的系统。一个地理区域中，人口聚落、人力资本、人造设施和经济社会均可视为是在平面上的空间充填行为。从系统学原理出发，这是一个共生的、同一的、有序的体系。人为的分割，虽然有利于行政管理，但有时却与真实的系统运行间存在很大的背离，既不符合几何原则，也不符合生产原则。因此，大、中、小城市之间的城际关系，以及城市和农村之间的城乡关系，必须如实地看做是一种结构有序、功能互补、具有统一发展基础的复杂系统。

从地理结构看，城际之间与城乡之间符合客观的空间充填原理，实际上可以把大、中、小城市看做是立足于广大乡村基面上的、具有等级特点和宏观可辨识性的一组空间充填物，共同构成一个区域综合体，并在同一基础上相应发挥着各自的功能。

从社会结构看，城际之间与城乡之间符合社会分工原理，它们在本质上是由社会分工的不同和创造能力的差异产生的在获取财富、支配财富、消费财富上的差异，但最终它们必须服从一个临界阈值，即作为区域内的每一个社会成员，至少都应当获得作为“体面生活”标志的最低门槛，满足基本人权所赋予的“机会平等”。

从产业结构看，城际之间与城乡之间符合产业升级原理，它们在产业链形成与产业集群布局上，既有外在的联系与制约，又有内在的分工与融合。农村作为第一产业的集中地，提供了生存支持系统和生态环境的保育功能。城市作为第二产业与第三产业的集中地，提供了产品、服务及相应的市场支持系统，从区域的整体上城乡是互补的和不可分的，因此，不应单以“结果平等”的眼光去加以对待。

从智力结构看，城际之间和城乡之间符合人口流动的梯度原理，乡村提供了人力资源的丰厚土壤和蓄水池，不同等级的城市在人才的吸纳和创造“生态位”的条件方面有所差异，表现出宏观可识别的矢量式吸附特征。

由以上的阐述，可以发现只有把城市融入区域的整个体系之中，并且始终把农村作为区域的基底平面，才能对统筹城乡发展和城乡一体化的新型城市化有一个全面的认识。

2) 中国城市化进程的两大转折。中国城市化进程的经验指出，必须慎重把握城市化战略过程中的两大基本转折。

第一个转折，是在财富分布空间相对平衡的面状区域内，逐步形成（集聚）大小不等的点状分布（亦可视为不同尺度的区域增长极），随之产生了急剧的人口集聚能力，经济密度集聚能力，第二、三产业集聚能力和资本集聚能力的中心。这一个转折，表现为城市开发度、工业化利用土地的规模、固定资产投资的集中度、科技含量和创新步伐等的急剧增强。这类急剧增强的结果，就在地理区域的空间平面上，形成了大、中、小城市等级布局的空间充填，使得广大农村与城市之间在财富

创造、生活质量、社会保障等方面差距扩大，二元结构系数加大，形成了以农村支持城市、农业支持工业的基本格局，在力度和流向上“以农补工”占据主导地位。

第二个转折，是在财富分布空间已经相当不平衡的区域内，在城乡二元结构系数很高的态势下，在城市开发度达到中期和工业化程度较高的状况时，必须及时地将城市化战略转移到以城市反哺农村、城市支持农村、工业支持农业、统筹城乡协调发展和实施城乡经济一体化的主流之中。这一转折的特点是，在不降低城市生产力的前提下，降低城乡二元结构系数，减少贫富差异，推进社会公平，补助农业，促进农民增收，加大城市对农村的转移财政支付力度，从政策导向、物质扶持、资金倾向、项目带动等方面对农村实施全方位的反哺。

如果把城市化进程的第一个阶段，看做是“传统城市化”的主要标志，那么城市化的第二个阶段，就应当看做是“新型城市化”的本质表现。中国在2007年，已经超过了人均国内生产总值（GDP）2000美元，工业化水平也已经达到了中后期的阶段，城乡二元结构系数已经平均高出1:3，城乡差异、贫富差异和区域差异都处于较高的数值，因此中国应当采取新型城市化战略，即必须把统筹城乡发展、坚持城乡一体化、形成城乡机会平等、实施公共服务均质化、达到共同富裕，作为城市化战略的主流，进入第二个转折期的新型城市化。

3) 新型城市化是解决“三农”问题的根本出路。农业、农村、农民的“三农”问题，一直是困扰中国经济发展、社会公平、国家现代化实现的核心问题。虽然国家付出了巨大的努力，从政策到资金，对解决“三农”问题作出了实质性的贡献，但是目前距其整体性解决“三农”问题的目标仍有很大的距离。

解决“三农”问题的根本出路到底在哪里？我们认为，中国“三农”问题的根本出路的一个要点在于大量减少农民的数量。而大量减少农民的数量、大量吸纳农村的剩余劳动力，唯有靠实现新型城市化战略、提高人口的素质和技能、大力创造就业机会才能够最终完成。当农村人口数量下降到总人口的35%以下时，农村土地的价值才能达到市场化要求的成本阈值，此时农业土地的集约化生产、规模化生产和专业化生产才能达到一定水平，农业的科技含量、服务水平和市场运作才会有大幅度的改善，农民的收入水平和整体素质才会有明显的进步。如果城乡之间享受公共服务的均质化水平达到了基本要求，那么住在城市抑或住在农村已经不是城市化的显著标志了，至此中国“三农”的一系列根本问题才能得以彻底解决。

大、中、小城市与小城镇协调发展进而实现城乡统筹发展，是中国新型城市化战略的核心。构筑开放、流动、有序、互补和共享的中国城乡体系，是解决中国三农问题的根本战略举措，由此才能真正走出一条具有中国特色的新型城市化道路。

中国新型城市化战略的健康实施，已经走出认识上的四大“误区”。误区之一：认为城市的发展必然引发“城市病”。只有在统筹城乡发展的原则下，才能形成“以发展克服城市病”、“以规划减少城市病”、“以管理医治城市病”的全新观念。误区之二：认为必须严格控制大城市的发展。众所周知，不同规模的城市是一个有机的整体，城市规模结构是一个具有等级、共生、互补、高效和严格“生态位”的

开放系统，大、中、小城市连同乡村在内都应当在统一规范下得到合理的发展，城乡一体化的形成与完善是达到这一要求的正确选择。误区之三：认为城市化的表达应当是均衡分布、遍地开花。城市的发展与布局，必须考虑到自然基础的差异、地理区位的差异、发展阶段的差异和生态条件的差异及其对于城市结构与功能的影响。应充分认识到城市宏观布局在三维模型中（时间、空间、速度）必然是非均衡的、非对称的和非线性的，由此认识到“以经济发展水平的区域不均衡，换取实现社会公平程度的相对均衡”这个基本道理。误区之四：认为城市化的结果必然拉大城乡差距，造成更大程度的贫富差异，加剧社会的不公平程度。事实上，只要坚定实施新型城市化战略，上述误区必定可以得到很好的克服。

4) 中国应建立新型城市化的管理体系。城市是现代文明的标志，是经济、政治、科技、文化、教育的中心，是体现社会先进生产力的平台，集中体现了国家的综合实力、政府的管理能力和市场的竞争能力。2001 年诺贝尔经济奖获得者斯蒂格列茨认为，新世纪对于中国有三大挑战，居于首位的就是中国的城市化，他提出：“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益。”联合国环境规划署署长指出：“城市的成功就是国家的成功。”可以更深一层地认识到城市化水平的不同所导致的社会财富集聚能力的差异。因此，在 21 世纪的头 20 年要实现全面建设小康社会的奋斗目标、加快推进社会主义的现代化进程、加快新型城市化步伐是发挥城市中心作用、提高经济效益的必由之路，也是消除二元结构、实现社会公平的必由之路。

目前，由于一系列的问题和矛盾，在中国新型城市化的进程中，存在着观念、制度、政策、管理、文化诸多方面的挑战，影响着新型城市化的健康发展。主要表现在以下五个方面。

一、城市财富积累速率与民生幸福要求的不同步

自 1970 年以来全国城市化率曲线如图 0-1 所示。

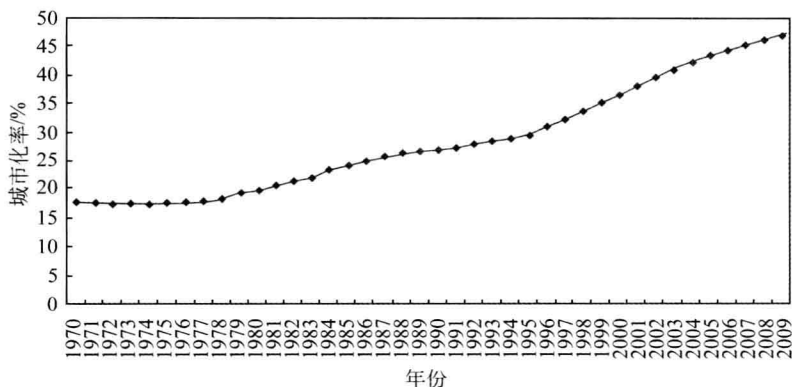


图 0-1 1970 年以来全国城市化率

资料来源：国家统计局，2010. 中国统计年鉴 2009. 北京：中国统计出版社

从上图可以看出，城市化率曲线的斜率在 20 世纪 70 年代期间非常平缓。进入 80 年代，斜率开始增大。到 90 年代后期时，曲线的斜率更是发生了陡增。根据美国地理学家诺瑟姆（Ray. M. Northam）于 1979 年提出的城市化过程 S 型曲线理论，城市化率小于 30% 时，是城市化的初期阶段；城市化率大于 30% 小于 70% 时，城市化处于中期阶段；城市化率大于 70% 时，城市化进入后期阶段。其中，城市化的第二阶段是飞速发展时期。从 1996 年开始，中国的城市化率达到 30%，自此进入了城市化快速发展期。

从发展的历程来看，快速城市化时期意味着社会问题进入了高发阶段——两极分化、贫富差异、需求不旺、住房短缺、交通拥堵等问题成为这一时期的突出矛盾。另外，中国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，加之国家经济社会发展面临着快速转型，在此宏观背景和阶段性特征下，中国城市化进程中的社会问题尤显突出。

在此前的中国城市发展中，比较关注经济的成长、比较看轻社会建设和民生改善，出现了一条腿长一条腿短的不同步。改革开放以来，中国经济发展一直高位增长，但是国民生活条件却没有获得相应的提高。居民收入和消费的增长比值基本上低于 GDP 的增速（图 0-2）。在城市财富迅速积累的前提下，居民富裕程度却未有同步的提升。

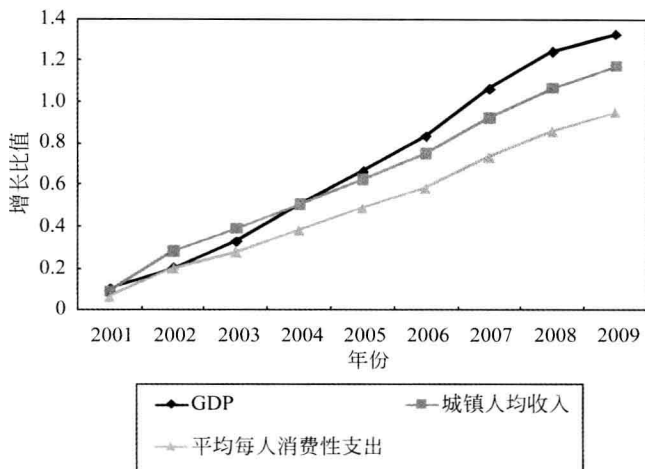


图 0-2 国内生产总值和城镇人均收入、消费支出的增长比值比较

另外，城市居民的富裕程度也可以通过恩格尔系数，即食品支出总额占个人消费支出总额的比重来体现。居民食品消费是为满足最基本生存需要而产生的。如果城市居民对于食品的消费比重高，则意味着其他发展性消费不足，由此表明城市居民整体生活质量水平不高。反之，如果城市居民的食品消费比重偏低，则意味着城市居民将更多的钱用于发展性需求的满足。中国目前虽然步入了城市化中期，但城市居民食品消费比重仍然畸高。2009 年城市平均每人消费性支出构成中食品的支出最高，且远远高于居民其余消费支出。另外，衣着、住房的比重也都在 10% 的水平，衣食住这些生活必需消费占到了总体消费的近 60%（图 0-3）。这意味着中国城市居民仅用于满足基本需求的消费就占到了一半以上。特别是低收入群体，由于食