

新型城市化概论

XINXING CHENGSHIHUA GAILUN

张苗根 著 ■



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

新型城市化概论/张苗根著. —杭州: 浙江人民出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-213-04154-9

I. 新… II. 张… III. 城市化—概论 IV. F290

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 173973 号

书 名	新型城市化概论
作 者	张苗根 著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话: (0571)85061682 85176516
集团网址	浙江出版联合集团 http://www.zjcb.com
责任编辑	虞文军
责任校对	朱志萍 鞠 朗
封面设计	赵 雅
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	杭州富春印务有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	18.25
字 数	28.5 万
插 页	2
版 次	2009 年 12 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-04154-9
定 价	38.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

目 录

CONTENTS

第一篇 提出背景

第一章	实践背景：浙江 30 年城市化进程	3
一、农村城镇化起步阶段(1978—1983 年)		3
二、小城镇发展阶段(1984—1997 年)		4
三、城市化加速推进阶段(1998—2006 年)		6
四、推进新型城市化阶段(2006 年起至今)		8
五、30 年城市化的主要成效		9
六、城市化发展中存在的主要问题		14
第二章	理论背景：中外城市化理论与实践	33
一、西方城市化理论综述		33
二、发达国家和新兴工业化国家(地区)的城市化实践		45
三、中国城市化理论与实践		57

第三章	政策背景：全面贯彻落实科学发展观	70
一、	统筹城乡发展新思路的提出与深化	70
二、	国家与省级主体功能区规划的编制	78
三、	长江三角洲区域发展战略的提升	84

第二篇 理论内涵

第四章	构建有利于城乡协调发展的城镇体系	91
一、	县域是统筹城乡发展的基本单元	91
二、	区域中心城市是统筹城乡的重要环节	98
三、	都市圈、城市群是统筹城乡发展的主体	103
第五章	着力提高城市带动农村发展能力	109
一、	夯实城市带动农村发展的物质基础	109
二、	积极推进城市基础设施向农村延伸	112
三、	积极推进城市公共服务向农村覆盖	116
四、	积极推进城市文明向农村辐射	122
第六章	建设资源节约、环境友好型城市	127
一、	城市承载能力及其影响因素	127
二、	全面推进节能、节水、节地、节材	133
三、	加快建设生态城市	140

第七章	加快建设和谐城市	147
一、培育城市精神		147
二、创建文明城市		152
三、创新城市管理		160

第三篇 实践探索

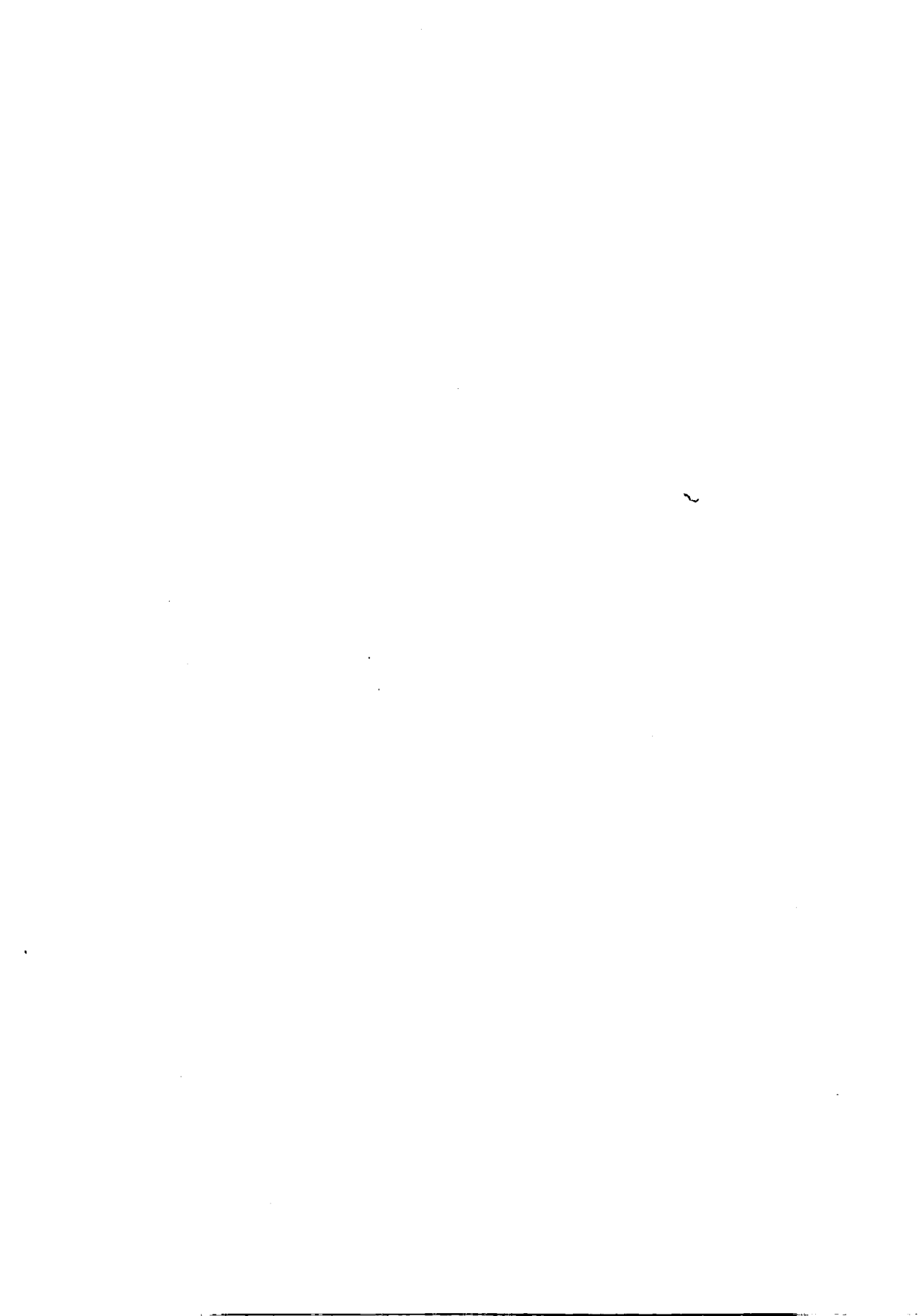
第八章	调整优化城镇体系规划	169
一、都市区		170
二、区域中心		173
三、城市群		179
第九章	全面推进县市域总体规划	184
一、县市域总体规划准确定位		184
二、县市域总体规划的编制		190
三、优化城乡空间布局		196
第十章	转变城市发展方式	202
一、城市功能完善		202
二、城市建设投融资体制创新		209
三、城市有机更新与城市振兴		217

第十一章	创新城市发展体制	223
一、	城市管理体制改革	223
二、	户籍管理体制改革	229
三、	社会保障体制改革	233
四、	建设和谐社区	238
第十二章	浙江新型城市化进程的评价与展望	247
一、	新型城市化评价指标体系的构建	247
二、	浙江新型城市化进程的评价与分析	260
三、	浙江新型城市化未来的发展趋势与展望	278
附 录	住房和城乡建设部与浙江省人民政府关于联动推进浙江新型 城市化发展的意见	282
后 记		287

第一篇

提出背景

■ 2006年8月,时任浙江省委书记的习近平同志提出,要走新型城市化道路。这是基于浙江30年城市化道路的总结,借鉴中外城市化理论与实践,依据科学发展观提出的城市化新理论、新探索。



第一章 实践背景：浙江 30 年城市化进程

城市是现代文明的标志,是经济、政治、科技、文化、教育的中心,其发展状况和水平集中体现了一个国家或者地区的综合实力、政府管理能力和国际竞争力。因此,世界许多国家和地区都十分注意推动城市化进程,完善城市功能,使之成为经济发展的主要引擎。在最近 200 年间,全世界城市化率从 1800 年的 3% 提高到 1850 年的 7%,再提高到 1900 年的 15%、1950 年的 30%、2000 年的 48%。每 50 年,城市化率分别提高 4、8、15 和 18 个百分点,世界城市化步伐在加快。

随着经济迅速增长,人口流动增多,近 30 年来,中国城市化进程也呈加速态势,城市化率由 1978 年的 17.9% 猛增至 2007 年的 44.9%,年均提高 0.93 个百分点,年均增加城镇人口 1453 万人。在 30 年左右的时间里走完了英、美等发达国家上百年的历程,而且至今增长势头依然强劲。2001 年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格列茨说,在中国,由于城市化被认为是解决当前中国社会经济发展中的诸多矛盾和问题的灵丹妙药,如城乡二元结构与“三农”(农村、农业与农民)问题、产业结构调整等,因此,新世纪对中国有三大挑战,居于首位的就是中国的城市化。……中国的城市化将是区域经济增长的火车头,并会产生最重要的经济利益,即所谓“发展红利”。

浙江的城市化进程更快。改革开放 30 年,浙江实现了从资源小省向经济大省、农业社会向工业社会、基本温饱向总体小康的三大跨越,城市化在其中功不可没。回顾总结浙江城市化 30 年的进程和经验,对于今后更好地推进新型城市化工作、实现经济社会又好又快地发展,具有重要的现实意义。

一、农村城镇化起步阶段(1978—1983 年)

农村工业化是浙江省城市化的首要推动力。浙江城市化起步阶段的发展

动力,主要来自于乡镇企业的初创和农村工业化的发展。

改革开放初期,家庭联产承包责任制的实行,极大地激发了浙江农民的生产积极性,促进了农业生产力的大解放和大发展,在“交足国家、留足集体、剩余归己”的分配制度下,农村集体和农民家庭的农业剩余积累迅速增长,形成了乡镇企业发展的原始资本,推动了乡镇企业的萌芽和发展。在一些区位条件比较好、规模比较大的村和乡镇,集中了一批粗具规模的农民工商企业,形成了繁荣的专业性产品和生产要素市场,带动了运输、信息、商业服务等第三产业的发展,成为当地新的聚集中心和辐射中心。同时,越来越多的农民进城经商居住,人口和生产要素向农村区域中心——小城镇聚集态势日益显现。

但是由于这一时期市场力量相对弱小,同时受到城乡二元体制的强烈束缚,这一阶段城市化水平提高比较缓慢,1978年浙江城市化水平为14.1%,1983年才提高到14.9%。

与此同时,政府主导的城市化进程也开始启动。1983年1月,浙江省委召开工作会议,省政府负责同志部署机构改革工作时,明确提出全省地市都要实行市管县体制。1983年7月27日,浙江省撤销嘉兴地区和县级湖州市,设立地级湖州市,将德清、长兴、安吉3县划归湖州市管辖。嘉兴市升格为地级市,将嘉善、平湖、海宁、海盐、桐乡5县划归嘉兴市管辖。湖州和嘉兴也因此成为浙江最早撤地设市的两个地级市。

二、小城镇发展阶段(1984—1997年)

小城镇是浙江农村工业化的主要载体。1984—1997年间,浙江的小城镇在市场和政府的双向作用下快速发展,并在发展中不断整合提升。

1984年10月13日,国务院适时下发了《关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民自带口粮进镇务工经商,并要求各有关部门在各方面给进镇农民以帮助。1985年12月19日,浙江省人民政府下发《关于加强小城镇建设的决定》,提出以“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市建设方针,要求积极发展小城镇,适当扩大镇的管理范围和权限,加强管理、多方支援。1991年浙江省委、省政府提出“搞好小城镇和乡镇工业小区建设,加快农村工业化步伐”,“在主要城镇建设几个有特色的、设施功能比较完备的农

产品批发市场”；1992年提出“以小城镇为依托,实现乡镇工业大提高、第三产业大发展、农村劳动力大转移”,并决定在全省开展“撤区扩镇并乡”;1994年提出到20世纪末建成100个现代化小城镇,并使一批基础好的小城镇发展成为中小城市。

在市场和政府的双向作用下,全省各地兴起了一股小城镇建设的热潮。许多乡政府所在地纷纷撤乡建镇、因地围城、修街造房,规划出生活区、商业区、乡镇工业小区,鼓励农民进镇投资办厂。一批有较强专业特色和经济辐射功能的新型城镇迅速发展起来,如绍兴的柯桥、黄岩的路桥、诸暨的枫桥等。农村非农产业的相对集中和农村人口到镇区定居的进程随之加速,“村村点火、户户冒烟”的分散格局得到一定的调整改善,一批区位条件好、发展潜力大的小城镇逐步发展起来,成为连接城乡经济的重要纽带,成为人流、物流、资金流、信息流的重要聚集地,成为区域经济新的增长极,有力地推动了乡镇工业的集聚。

这一时期,浙江城市化发展取得较大成效。全省城市化水平由1984年的15.6%提高到1997年的35.6%,提高了20个百分点。经过撤地设市、撤县建市、撤乡扩镇的调整,浙江城镇体系初步形成,建制镇数量由1978年的167个增加到1997年的998个,增长了近6倍,平均每年增加40余个;设市城市由1978年的3个增加到1997年的35个。城市建成区面积迅速扩大,从1981年的136.8平方公里扩大到1997年的745.3平方公里,城市建设用地面积从1981年的115.3平方公里扩大到1997年的702.1平方公里(见表1—1)。与此同时,城市建设用地结构不断优化,市政设施、公用设施、绿地面积大幅度增加(见图1—1)。

表 1—1 浙江省 1981—1997 年的城市面积

单位:平方公里

年 份	城市面积	建成区面积	城市建设用地面积
1981	11182	136.8	115.3
1985	10937.4	163.3	149.9
1990	26695	506.9	410.7
1997	9161.8	745.3	702.1

资料来源:历年《中国城市建设统计年报》。

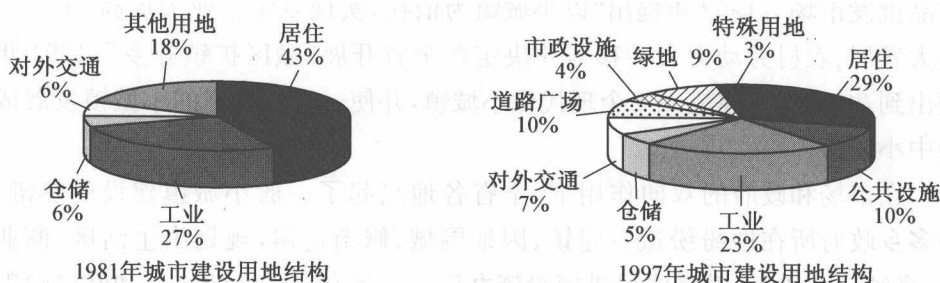


图 1—1 1981 年和 1997 年浙江城市建设用地结构

资料来源：1981 年和 1997 年《中国城市建设统计年报》。

但总体上看，这一时期浙江的城市化依然滞后于工业化，大中城市要素集聚和经济辐射功能较弱，小城镇遍地开花，但规模偏小、建设水平较低。如杭嘉湖平原、宁绍平原的城镇平均间距仅 5—6 公里；从温州龙湾区状元镇到瑞安市城关镇不到 50 公里的距离内，布局了近 20 个小城镇，平均间距只有 3—4 公里。这种状况已严重制约全省产业结构的调整优化和经济竞争力的提升。如何把握时机，加快发展，全面提升城市化水平，已成为浙江必须解决的一大问题。

三、城市化加速推进阶段(1998—2006 年)

1998 年 12 月，浙江省第十次党代会根据浙江经济社会发展阶段性变化的要求，作出了“要不失时机地推进城市化进程”的战略决策。这是浙江发展历史上一次十分重大的战略决策，对浙江的发展产生了深远的影响。1999 年 5 月召开的省政府推进城市化工作会议则进一步强调：“要争取用 10 年左右的时间，使全省城市化水平达到 50%。”会议确定，“大城市的发展重点是增强集聚和辐射功能，提高现代化建设水平；中等城市的发展重点是扩大要素集聚规模，发挥各具特色的区域中心城市作用；小城市和小城镇发展的重点是强化规划，提高建设水平，有条件的要积极发展成中等城市和中心镇”。会议强调，要“逐步形成以大城市为中心，中等城市为骨干，小城市和小城镇合理布局，现代交通、信息联结一体，功能互补的大中小城市网络群”。

这次会议以后,全省及各地方有关部门积极开展政策研讨、规划编制及工作部署。1999年10月,国务院批准同意实施《浙江省城镇体系规划(1996—2010年)》,这是全国第一个被批准实施的省域城镇体系规划。1999年12月,浙江在全国率先制定了《浙江省城市化发展纲要》。《纲要》明确提出:“强化杭、甬、温等中心城市功能,积极发展中小城市,择优培育中心镇,完善城镇体系,走大中城市协调发展的城市化道路”,同时,《纲要》还就加快城市基础设施建设、调整优化产业结构、大力发展社会事业、加强城市运行管理、改革体制和完善政策等工作提出了具体的要求和举措。2000年,省委、省政府印发了《关于加快城市化若干政策的通知》,在户籍、土地、投融资等方面出台了一系列配套政策。2002年5月省委、省政府召开全省城市化工作会议,对深入实施城市化战略作出了一系列部署。

总体上看,从1998年到2005年,浙江城市化战略取得了显著的成效,全省城市化水平从1998年的36.8%提高到2005年的55%,年均提高2.6个百分点,比前期提速近2倍。

——全省城市规模扩大、功能完善、实力增强。全省城市规划面积从1998年的9845.15平方公里,增长到2005年的14251.69平方公里,扩大了1.45倍;全省33个城市(11个设区市、22个县级市)建成区面积由1998年的1008平方公里扩展到2005年的1920平方公里;全省11个设区市城市人口从1998年的1183.1万增加到2005年的1683.69万,增长42.3%。杭州、宁波、金华、衢州、丽水等市还开展了行政区划调整,分别把萧山市、余杭市、鄞县、金华县、衢县、丽水等县(市)并入市区。

——大中小城市和小城镇齐头并进、共同发展。100万以上人口的特大城市由杭州1个发展到3个(杭州、宁波、温州);50万—100万人口的大城市由原来的2个发展到6个;20万—50万人口的中等城市由原来的6个增加到12个;5万—20万人口的小城市(镇)由原来的35个发展到51个。136个省级中心镇镇区平均人口从2000年的2.9万增加到2005年的4.3万。

——城市经济总量迅速扩大,城市的综合实力明显提升。2005年,全省33个城市实现生产总值10646.5亿元,占全省的比重达到80.9%,比2000年提高6.7个百分点;11个设区市的生产总值、财政收入占全省的比重分别达到47%和64%。与此同时,城市基础设施得到较快发展。2005年,全省33个城市用水普及率达到99.1%,燃气普及率98.5%,污水处理率58.5%,人均道

路面积 16 平方米,人均住房建筑面积 35.2 平方米。

四、推进新型城市化阶段(2006 年起至今)

2006 年 8 月,浙江省委、省政府审时度势,及时召开了全省城市工作会议,出台了《关于进一步加强城市工作,走新型城市化道路的意见》,提出要进一步优化城镇体系,完善规划,提升城市功能,加强城市管理,创新发展机制,走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路。

新型城市化道路是基于浙江近 30 年城市化道路的经验总结提出来的,更加充分地体现了均衡与协调的要求。一是从城市化的重点来看,从以往比较重视规模扩张转到了更加注重功能完善,强调规模适度和协调发展。二是从城市化的作用来看,从以往比较注重引领经济发展转到了更加注重经济社会协调发展,强调更好地让进城农民共享改革发展成果,强调更好地促进和谐社会建设。三是从城市化的支撑来看,从以往比较注重经济资源的支撑转到了更加注重资源、环境条件的支撑,强调资源的节约、环境的保护和循环经济的发展。四是从城市化的领域来看,从以往比较注重城市的建设与发展转到了更加注重城市发展与农村建设的互动,强调城市对农村的全面辐射和带动,强调各类资源在城乡间的均衡配置和城乡互促共进,强调城乡关系的协调和城乡一体化发展。

为了全面实施新型城市化战略,省委、省政府在户籍管理、城镇住房、社会保障、城市管理等方面出台了一系列推进措施,如《关于进一步深化户籍管理制度改革的实施意见》、《关于进一步加强城镇住房保障体系建设的若干意见》、《关于推进城镇居民医疗保障制度建设试点工作的意见》、《关于完善企业职工基本养老保险制度的通知》、《关于解决农民工问题的实施意见》、《关于全面推进城乡统筹就业的指导意见》、《关于推进数字化城市管理试点工作的实施意见》、《关于全面推进和谐社区建设的意见》、《关于加快推进“中心镇培育工程”的若干意见》等,初步形成了一个有利于人口和产业向城市集聚的政策环境,有力地推进了大中小城市和小城镇的集约发展、统筹发展、和谐发展。浙江各地按照走新型城市化道路的要求,积极探索各具特色的发展道路。如杭州市以提升人民生活品质为重点,以网络化大都市为城市发展形态,积极构

建“一主三副六组团”的城市空间布局和“东动西静南新北秀中兴”的城市空间结构;宁波市以创建文明城市为载体,加大环境建设力度,切实加强城市文化建设,提高城市的文化品位,有力地加强了城市软环境的建设;温州市以“借力上海、错位杭甬、西进南拓、争夺赣东、竞合闽北、做大中心、强化功能”为方向,加快推进大都市建设,努力推进从“瓯江时代”迈向“东海时代”;嘉兴市以完善城乡基础设施、优化区域经济、加强城乡就业保障、改善城乡居民生活和环境为主要抓手,大力推进城乡一体化发展;丽水市以优异的生态环境为基础,积极推进生态市建设。新型城市化战略的提出,标志着浙江城市化发展开始进入了以质量提高、内涵提升、功能完善为主的新发展阶段。

五、30 年城市化的主要成效

一是城市化水平迅速提高。浙江省城市化水平 1978 年仅 14.1%,处于城市化初期阶段。1990 年全省城市化水平超过 30%,2001 年超过 50%,2008 年达到 57.6%,正进入城市化的中后期阶段(见图 1—2)。在近 30 年的发展历程中,浙江省城市化水平约以年均 1.5 个百分点的速度增长,实现了从低于全国 3 个百分点到高出全国 12.6 个百分点的跨越。

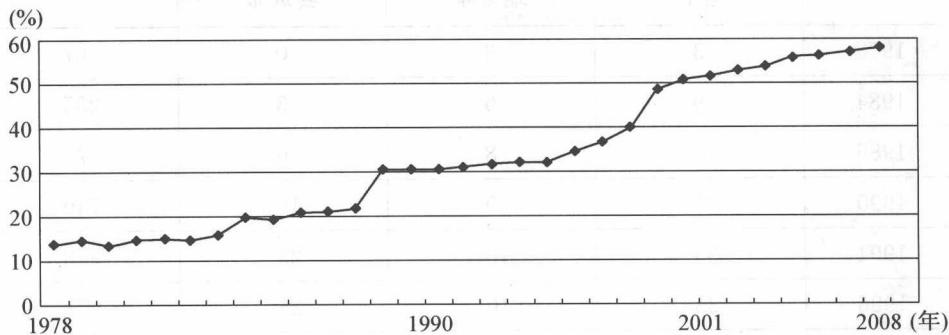


图 1—2 改革开放以来浙江省城市化水平变动情况

人口城市化有序推进。2008 年全省城市人口 2949.1 万,是 1978 年的 21 倍。城乡人口布局进一步优化,全省人口城乡结构由 1978 年的 1:4 转变为 2008 年的 1.35:1,城镇人口规模逐渐扩大并超过农村人口。城市市区人口密度不断提升,全省城市市区人口密度由 1981 年的 217 人/平方公里增加到

2007 年的 1821 人/平方公里,扩大了 8.4 倍。同时,浙江省城市人口占全国城市总人口的比重也由 1978 年的 1.8% 提高到 2007 年的 5%。

二是城市用地规模不断扩大。在城市化的推进过程中,城市空间规模迅速扩张。全省设市城市面积由 1981 年的 11182 平方公里扩大到 2007 年的 52991.49 平方公里;建成区面积由 1981 年的 136.8 平方公里扩大到 2007 年的 1851.1 平方公里,扩大了 13.5 倍;建设用地面积由 1981 年的 115.3 平方公里扩大到 2007 年的 1893.95 平方公里,扩大了 16.4 倍。城市用地规模的扩大伴随着建设用地结构的进一步优化。2006 年与 1997 年相比,公共设施、绿地、道路广场等用地比重进一步提升,整体呈现出更为均衡的发展。

三是城镇体系不断完善。全省设市城市由 1978 年的 3 个增加到 2007 年的 33 个,市辖区由 1985 年的 20 个增加到 2007 年的 32 个。从 2001 年开始,全省设市城市数量渐趋稳定。从建制镇发展情况看,建制镇数量从 1978 年的 167 个增加到 1998 年的 1006 个,之后由于市辖区的增加和扩大中心镇、建制镇规模的需要,建制镇数量逐年减少,2007 年调整至 750 个(见表 1—2)。

表 1—2 改革开放以来浙江省城镇数量变化情况

年 份	设市城市数量(个)			建制镇数量 (个)
	合计	地级市	县级市	
1978	3	3	0	167
1984	9	6	3	255
1986	14	8	6	577
1990	25	9	16	749
1994	33	10	23	948
1996	35	10	25	953
1997	35	10	25	998
1998	35	10	25	1006
1999	35	10	25	989
2000	35	11	24	971
2001	33	11	22	838

续 表

年 份	设市城市数量(个)			建制镇数量 (个)
	合计	地级市	县级市	
2002	33	11	22	822
2003	33	11	22	791
2004	33	11	22	763
2005	33	11	22	758
2006	33	11	22	754
2007	33	11	22	750

资料来源：浙江省历年统计年鉴。

四是城市经济综合实力不断提升。全省 33 个设市城市经济总量占全省的比重呈持续上升态势,由 20 世纪 90 年代初的 62%提高到目前的 80%左右(见图 1—3)。其中,2007 年 33 个设市城市实现地区生产总值 14713.3 亿元,占全省的比重达到 78.4%;11 个设区城市市区实现生产总值 8788.1 亿元,占全省的比重提高到 46.8%。三大中心城市极化效应明显。2007 年,杭州、宁波、温州市区分别实现地区生产总值 3078.92 亿元、2308.44 亿元、1617.75 亿元,创造了全省 37.6%的地区生产总值,成为全省经济发展的核心增长极。

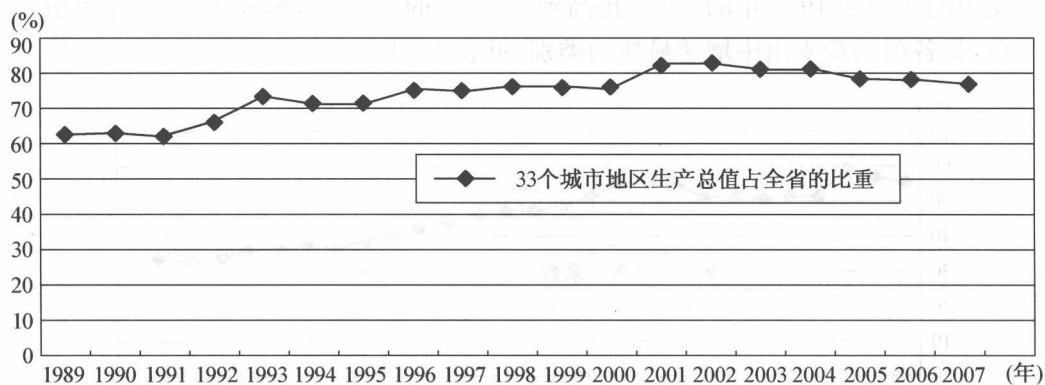


图 1—3 1989—2007 年全省 33 个城市地区生产总值占全省的比重