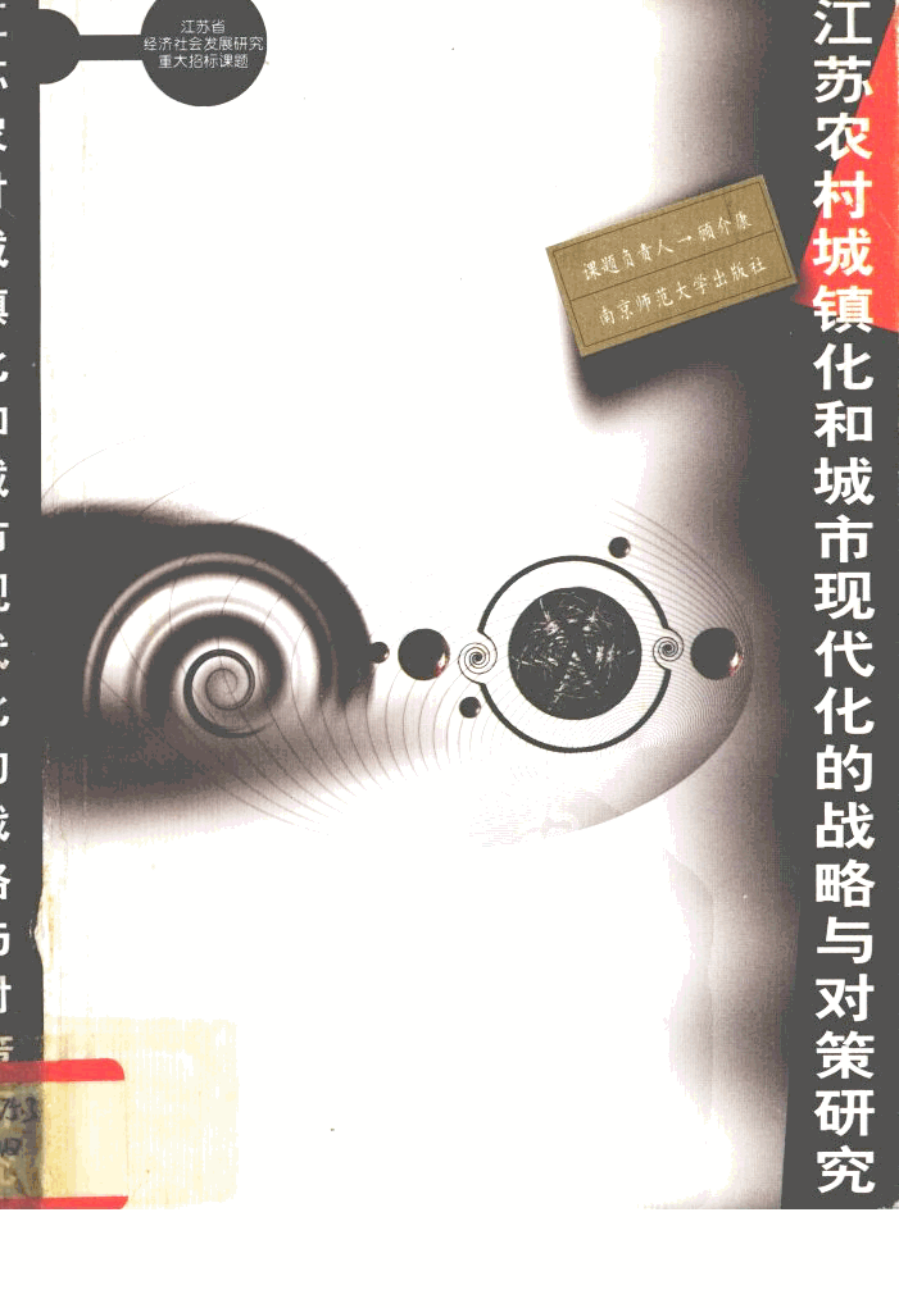


江苏省
经济社会发展研究
重大招标课题

课题负责人：顾介康
南京师范大学出版社

江苏农村城镇化和城市现代化的战略与对策研究



说 明

由省委宣传部、省哲学社会科学规划领导小组组织的江苏省经济社会发展重大招标课题,于1999年3月18日面向全国招标,先后有十四个省市的数十个课题组参与投标。经过北京、上海、浙江、福建的著名专家进行通信评审和会议评审,通过量化评分和无记名投票,有南京大学洪银兴、江苏省社会科学院宋林飞、江苏省委政策研究室顾介康、东南大学李廉水等主持的四项课题中标。

在省委、省政府领导的关心下,在社会各界的大力支持下,经过课题组全体同志辛勤努力,四项课题已全部完成,并通过了省委宣传部组织的四个专家鉴定委员会的鉴定。鉴定专家认为,四项课题达到了招标预定目标,成果质量突出,每项成果在理论上均有重要突破,在应用上都有一系列创新。

这次招标在社会上产生了较大反响,专家们认为这是对社会科学体制的创新。中宣部领导也给予了充分肯定。招标工作还要继续完善,招标课题成果还要通过党政实际部门的继续检验,使其在现代化建设中发挥更大的作用。

江苏省哲学社会科学规划办公室

1999年12月

序

多为江苏在新世纪的持续发展献计献策

回良玉

我很高兴地看到我省哲学社会科学工作者奉献给广大读者的这四项成果。这不是一般意义上的科研成果,它们是省委宣传部和省社科规划领导小组在第一次向全国公开招标的基础上产生的,因此,这批成果有着一些自身的特点与优势。第一,选题重大。四项成果所研究的内容都是事关江苏改革发展和稳定、事关江苏发展全局的重大课题。据我所知,当初四项选题的确定,曾经焕友、允石同志亲自审定过。第二,科研力量雄厚。四项课题的科研组织采用市场化运作手段,通过招标吸引了全国十几个省市的 30 多个课题组的投标,经过北京、上海、浙江和福建的著名专家评审,最终这四个课题组中标。这就汇集了理论界相当一批著名的专家学者参加研究,其中既有造诣深厚的教育、科研部门的研究人员,也有党政部门的领导和专家。每项课题汇集这么多的人才集中联合研究,以往并不多见。第三,成果质量较高。每个课题组的同志都以高度负责的精神与严谨科学的态度进行了深入的调查和精心的研究。现在呈现给大家的成果学术水平较高,应用价值较大,操作性也比较强,对实践很有指导意义。我曾于今年四月参加江苏发展高层论坛研讨,会

上听了其中一个课题组有关专家对课题成果内容的介绍,我感到这些成果质量确实较高,对我省经济社会发展有很多启示。据了解,这几项课题的成果,许多已被省有关部门在决策中采纳。由此可见,这批成果是我省社会科学领导应用市场化机制,组织科研力量攻关的有益尝试,是我省理论工作者用自己的智慧和汗水为党委、政府决策服务的真诚奉献,也是省委宣传部与省社科规划领导小组抓成果、抓人才的一项重要成果。我相信,这批科研成果不仅会为我省党政决策部门的领导干部所欢迎,而且对相关领域的专家学者们也会有所借鉴。

当我们翻开这些著作时,我们已经离 21 世纪很近很近了。21 世纪是高科技更加迅猛发展的世纪,经济全球化趋势日益加强,国际竞争日趋激烈。国内市场格局、经济增长方式、经济结构和经济体制以及对外开放的格局,都将发生重大而深刻的变化。进入新的世纪,无论对国家,还是对江苏,既是机遇又是挑战。在新的世纪里,前一二十年,我们江苏将率先基本实现现代化。小平同志早就寄希望于江苏,提出“江苏的发展应当比全国平均速度快”,江泽民总书记也谆谆教导我们要为全国作出更大的贡献,全省人民也对江苏未来的发展寄予深切的希望。未来的世纪对于江苏的发展将是至关重要的。我来江苏工作后,一直为江苏的改革、发展和稳定的好形势所鼓舞,同时也在不断深入调查研究的基础上,集中思考这样一个问题:江苏怎样才能保持现有的良好发展态势,在新的世纪再上一个新的台阶。省委、省政府目前正在加紧研究制定我省经济社会发展“十五”计划,为 21 世纪初江苏的发展描绘蓝图。近一时期以来,省委先后召开了全省科技创新大会、全省城市工作会议与全省组织工作会议等一系列具有全局性重要意义的会议。省委、省政府强调,在新的世纪,我们要继续坚定不移地高举邓小平理论的伟大旗帜,

以江泽民总书记“三个代表”的重要思想为指导,坚决贯彻党的基本路线,坚持以加快发展为主题,保持经济较快增长;坚持以结构调整为主线,推动结构优化和产业升级;坚持以“两个创新”为主动力,提供经济和社会发展的活力源泉;立足省情,实施科教兴省、经济国际化、区域共同发展、可持续发展与城市化五大主战略,全面拓展发展空间。在谋划江苏发展宏图的过程中,我们比以往任何时候都更加需要广大理论工作者所提供的理论支持与政策咨询,我们也比以往任何时候更深地体会到要提高决策的民主化、科学化水平,就必须多多依靠理论工作者,更多地听取他们的意见。我们高兴地看到,这四项重要科研成果正是我省实施的五大主体战略的主要内容,它们都是省委、省政府在制定“十五”计划过程中所思考和所要解决的重大理论与实践问题,它们已经在我们制定江苏未来发展规划中发挥着重要的作用。我相信,今后它们在对实践的指导中会进一步体现出重要的科学价值。我真诚地感谢为提供这些重要科研成果付出辛勤劳动的同志们,我也希望省经济、教育、科技、建设与劳动等主管部门的领导和同志们都要认真读读这几本书,更多地把其中具有科学价值的政策建议运用到我们的决策中去,更好地发挥这些成果的社会效益。

在当今中国,哲学社会科学的研究应当以建设有中国特色社会主义的重大理论与实践问题为主攻方向,这既是实践对理论的呼唤,也是理论保持自身旺盛生命力的根本所在。在重视加强应用性研究的同时,也要重视基础性理论研究。我希望省委宣传部与省哲学社会科学规划领导小组进一步认真总结这次运用招标组织科研的成功经验,进一步提高社会科学研究工作的组织程度,加强引导和指导,加大支持力度,促进我省理论界出更多优秀成果与优秀人才,努力促进江苏省哲学社会科学

学事业的全面繁荣。我也希望广大理论工作者进一步发扬科学严谨、孜孜以求、勤奋刻苦的工作精神,进一步探索我省改革、发展与稳定的重大问题,以自己新的科研成果为党委、政府决策服务,为促进我省两个文明建设服务。

2000年9月7日

江苏省经济社会发展研究重大招标课题

江苏农村城镇化和城市现代化 的战略与对策研究

总 报 告

内容提要

加快江苏农村城镇化、城市现代化进程,已成为江苏全省经济发展与社会进步的强烈呼唤,成为调整经济结构和优化生产要素地域结构的必然选择,成为启动内需、拉动经济增长、改变通货紧缩局面的战略举措。面向 21 世纪的知识经济与信息社会,江苏农村城镇化与城市现代化发展任重而道远。

第一部分 城市化与城市现代化的理论与实践。当代世界城市化持续、快速发展。1950 年,世界城市化平均水平为 29.2%,1980 年达到 39.6%,2000 年为 46.6%,2020 年将达到 57.4%。城市规模及影响范围急剧扩大,大城市化的趋势非常明显。城市化主流已从发达国家转移到发展中国家。人口迁移流向也出现新变化。就此,本研究从理论与实践的结合上,对世界发达国家、第三世界国家及中国城市化的理论与实践作了比较分析。这一部分还探讨了城市现代化的概念和内涵,分析了发达国家城市现代化的若干趋向。

第二部分 江苏农村城镇化与城市现代化现状。本研究认为,江苏农村城镇化发展的基本特征是:工业化水平比较高,但城镇化水平相对滞后;小城镇发展进入快速期,但缺乏区域性宏观调控;小城镇发展模式多样化,但发展腹地受限,多数小城镇仍然处于小、散、低、弱状态;城镇体系基本框架初步形成,但城镇空间布局很不均衡;隐性城镇化人口比重较大,农村劳动力转移压力较大;城镇经济发展比较迅速,但可持续发展矛盾日益突出;改革开放以来江苏城镇化水平翻了一番多,目前推进城镇化

的动力正在发生重大变化,但一些地方行政性推力过大。

江苏城市化发展的现状与特征是:城市经济运行质量有所提高,但国有企业活力依然不足,城市就业形势严峻;城市基础设施有了很大改善,但仍存在总量不足、运行质量不高、投入不够、机制不灵等问题;城市社会事业不断发展,城市功能不断增强,但城市空间结构尚待优化;城市居民生活条件逐步改善,但还不能充分满足市民的物质文化需求;城市环境质量有一定程度的好转,但城市环境污染仍比较严重;城市面貌有所改观,但对城市形象的整体把握还有偏颇;城市管理水平有所提高,但依法治市仍任重道远;城市规划的编制和实施得到一定程度的加强,但规划的指导作用没有得到充分的发挥。

第三部分 江苏农村城镇化和城市现代化的形势与条件。本研究从未来国际环境和“十五”期间国内环境两个方面对江苏农村城镇化和城市现代化的影响作了阐述,并结合江苏实际,着重对江苏农村城镇化和城市现代化的建设条件,从城市空间布局、市场环境、资金、基础设施、人口流动及周边环境等角度进行了深入分析。

第四部分 江苏农村城镇化与城市现代化的机制与评价。本研究将实证研究与理论分析相结合,典型研究与综合分析相结合,剖析了江苏农村城镇化与城市现代化的经济、社会、行政等动力机制,对江苏农村城镇化与城市现代化部分发展目标进行了预测,初步建立了农村城镇化与城市现代化的评价体系。

第五部分 江苏农村城镇化的战略与对策。本研究认为,江苏应尽快正式确立城市化发展的战略地位,使之与既定的四大战略并行不悖、相辅相成。在充分考虑江苏省情实际的基础上,提出江苏农村城镇化战略方针:合理发展(特)大城市,重点发展中城市,努力提高小城镇质量。对“九五”规划提出的偏

高的农村城镇化目标作了反思,进行了严密的测算和论证,提出到2005年,全省城市化水平达到42%左右;2010年,城市化水平达到50%左右;2015年,城市化水平达到55%左右。

针对目前江苏农村城镇化发展现状,提出了一系列富有创新意义的加快江苏农村城镇化进程的对策。其中包括:提高乡镇工业的空间集聚度,为小城镇的健康发展提供支撑;运用经济力量,在生产布局的调整中,促进城镇空间布局的优化;建立县城以下小城镇开放式人口管理模式,中等城市户籍管理适当放宽,大城市户籍管理网开一面;建立一个超越部门与学科,由行政领导、规划工作者与有关专家共同组成的规划委员会或规划协调小组,加强规划的衔接与协调,着力提高城镇化的区域整体效益;加快推进小乡镇合并,适时解决市县同城、县级市升格等问题,加强对行政区划调整的超前研究;实施所有制、土地、户籍、社会保障、城建投融资、城镇人口素质教育等一系列制度创新;尽快部署全省城镇化总体发展战略;建议成立省委城市工作部,加强对城市工作的指导及城市化、城市现代化问题的研究,提高城镇化发展的组织程度,等等。

第六部分 江苏城市现代化的战略与对策。本研究认为,城市化与城市现代化是城市发展的两个方面,它们是相互关联、相互制约、相互促进的。没有城市化,就不可能有城市现代化;没有城市现代化,也不可能加速城市化。今后一个时期,江苏城市现代化在指导思想上要贯彻“科教兴省”、“经济国际化”、“区域共同发展”、“可持续发展”四大发展战略和支撑城市现代化的“基础设施优先发展”、“公共服务普及发展”、“城市制度创新”和“人口优化”四条发展方针。

现代化的城市应具有高素质的城市人群,发达的城市经济,完善的城市基础设施,强大的城市功能,舒适方便的生活居住条

件,健全的城市社会保障体系,优美的城市生态环境,高度的城市精神文明,高效的城市管理和新型的城市形态等特征。

本研究提出江苏城市现代化的发展目标是:2000年末,全省大中城市的水、电、气、路等基础设施落后的局面有较大的改善,城市居民的生活质量全面达到小康;到2005年,全省城市的基础设施与经济社会发展基本相适应,供水供气充足,垃圾、污水处理率提高,人均道路面积和公共绿地面积增加,人民生活日趋方便,一批中心城市初步实现现代化;到2010年,第三产业占城市国内生产总值的比重超过50%,科技进步贡献率超过50%,社会保障覆盖率接近100%,市民生活富裕,全省主要大中城市基本实现现代化;到2015年,第三产业占城市GDP的55%,人均居住面积和道路面积分别达到17平方米和13平方米,全省城市布局合理、设施配套、环境优美、生活舒适、社会文明进步,主要指标达到或接近世界中等发达国家水平。

针对江苏城市现代化发展现状,本研究也提出了一系列具有一定超前性和可操作性的对策。其中包括:将城市规划管理与土地规划管理职能合并,对总体规划、控制性规划等政策性很强的规划,实行规划编制与实施的统一管理,在大城市及有条件的中等城市,积极推行城市规划法定图则;建立“经营城市”的现代理念,盘活城市基础设施的存量资产;发挥政策优势,逐步扩大基础设施投资在城市政府财政中的比重;借助金融实力,探索ABS等新型融资方式;实施城市规划及形象设计市场化取向的改革,从根本上改变“千城一面”、缺乏城市文化品位和个性特征的状况;构架城市立体交通网络,优先发展公共交通,加快发展城市地铁、轻轨交通等快速通道,加强停车规划与管理,满足现代城市居民多层次的出行需求;集中省内外有关专家逐一对全省13个省辖市进行系统论证和前瞻性预测,系统指导各个城市

准确功能定位;实施现代化管理,对城市基础管理实行综合执法;以人为本,走可持续发展之路,城市领导者要建立起“城市宏观成本投入”的概念,加强其任期内对环境影响的评估,并将其纳入政绩考核的指标中,明确提出建立“生态城市”的口号与目标,等等。

本课题还对南京、徐州都市圈发展和苏南、苏中区域城镇化发展进行了分区研究。

前 言

本课题研究的内涵、任务和意义

改革开放以来,中国的城镇化与城市现代化伴随着经济与社会发展,取得了长足进步。江苏与全国沿海省份一样,在改革开放的推动下,正在全省范围内掀起一股城镇化和城市现代化的浪潮。加快江苏农村城镇化、城市现代化进程,已成为江苏全省经济发展与社会进步的强烈呼唤,成为调整经济结构和优化生产要素地域结构的必然选择,成为启动内需、拉动经济增长、改变通货紧缩局面的战略举措。面向 21 世纪的知识经济与信息社会,江苏农村城镇化与城市现代化发展任重而道远。

城镇化(Urbanization),即城市化。使用城镇化这个概念,能够更为准确地反映国情与省情,反映中国、江苏在改革开放以来城乡之间人口与产业空间运动的基本特征。城镇化作为经济与社会发展的空间变化过程,其本质内涵主要表现在两个方面:一是指非农人口向城镇不断集聚,城镇人口比重上升,城镇数量增加,城镇规模扩大,城镇景观扩展;二是指人们的生产与生活方式、社会结构、价值观念等由农村向城市文明升级转化。城镇化是工业化的结果,是社会生产力发展和科技进步的必然产物。当然,走什么样的城镇化道路,还受到行政力量、经济体制等方面的影响。

所谓“农村城镇化”(Urbanization in Rural Area),即强调农村人口向城镇转移、农村地域(包括城市郊区)向城镇形态演化、农村生活方式为城市生活方式所替代的过程。在城镇化过程中

出现的城镇规模的扩大,城镇数量的增加,其实质也是其周围农村地域向城镇地域的转换,大量农村人口转移为城镇人口。因此,从这个意义上说,农村城镇化与城镇化的内涵是基本一致的。说到农村城镇化,我们不能将它仅仅理解为光是农村内部而不是城乡共同发生的城镇化。任何一个地区的城镇化,或者说农村城镇化过程,都不是孤立进行的,绝非只是农村社区内部封闭式的局限于小城镇的发展。在城镇化(农村城镇化)进程中,城市的集聚拉力和农村的推力是共同作用的,城乡生产要素呈现大流通格局,可以在更大的范围内——从大、中、小城市到小城镇——进行优化配置,以寻求资本运行的高效率和人的价值的最大实现。如果说工业化把产业人口和资本货物联系在一起,创造了现代工业文明及其规模效益,那么城镇化则把城市与农村紧紧联系在一起,创造了现代城镇及其集聚效益。

农村城镇化和城市现代化,是既有区别又有联系的两个过程。两者的区别在于,它们是由两个不同的行为主体发动、有着不同发展规律的运动过程。农村城镇化是农村地区(也包括城市郊区)的人口、产业向某些优势区位集聚以及地域景观的变化,其行为主体主要是农民;城市现代化则是城市经济、社会、环境的全面现代化,其行为主体主要是市民。农村城镇化并不一定伴随着城市现代化。工业化上升时期,西方国家城镇化速度很快,但城市社会矛盾丛生,谈不上现代化。城市现代化,只有在社会生产力高度发展后才能逐步实现。农村城镇化的焦点是人口城镇化,据此可将城镇化过程分为缓慢期(城镇化水平在30%以下)、加速期(城镇化水平达30%~70%)和稳定期(城镇化水平在70%以上)几个阶段;而城市现代化则有着比农村城镇化的起点和追求层次要高得多的目标与任务,城市现代化只有阶段性目标,而没有终极目标。两者的联系在于,农村城镇化

是城市现代化的基础,城市现代化是农村城镇化的延伸。在世纪之交,已经滞后、亟需加快的城镇化与争取提前实现的城市现代化这两大任务同时摆到了江苏发展的主要议程上。这就要求我们既要推进城镇化的外延发展和量的增加,也要注重内涵的质的提高;既要引导农民顺利完成向市民、镇民的转化,也要注重为市民、镇民创造高度发达的现代城市物质文明和精神文明。从这个意义上说,农村城镇化与城市现代化都十分重要,都十分迫切。本课题的主要任务,就是分别研究江苏农村城镇化和城市现代化的发展现状及存在问题,提出有针对性的发展战略与对策建议,以期加快推进江苏农村城镇化与城市现代化步伐。

目 录

总 报 告

内容提要	(3)
前 言	本课题研究的内涵、任务和意义 (8)
第一部分	城市化与城市现代化的理论与实践 ... (11)
第二部分	改革开放以来江苏农村城镇化和城市 现代化发展状况评析 (27)
第三部分	江苏农村城镇化和城市现代化的形势 与条件分析..... (41)
第四部分	江苏农村城镇化与城市现代化的机制 与评价 (48)
第五部分	江苏农村城镇化的战略与对策 (56)
第六部分	江苏城市现代化的战略与对策 (72)

分 报 告

分报告一	城市化与城市现代化的理论与借鉴 ... (97)
分报告二	江苏农村城镇化与城市现代化的历程与 现状 (163)
分报告三	江苏农村城镇化与城市现代化的形势

江苏省经济社会发展研究重大招标课题

江苏农村城镇化和城市现代化的 战略与对策研究

总 报 告