



Urbanization in China
New Practice & New Exploration

大国城镇化

新实践 新探索

盛来运 主编

 中国统计出版社
China Statistics Press



Urbanization in China
New Practice & New Exploration

大国城镇化

新实践 新探索

盛来运 主编

 中国统计出版社
China Statistics Press

图书在版编目(CIP)数据

大国城镇化：新实践 新探索 / 盛来运主编.
——北京：中国统计出版社，2014.2
ISBN 978—7—5037—7055—5
I. ①大… II. ①盛… III. ①城市化—研究
IV. ①F291.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 027242 号

大国城镇化：新实践 新探索

作 者/盛来运
责任编辑/郭 栋
封面设计/黄 晨
出版发行/中国统计出版社
通信地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号 邮政编码/100073
电 话/邮购(010)63376909 书店(010)68783171
网 址/<http://csp.stats.gov.cn>
印 刷/河北天普润印刷厂
经 销/新华书店
开 本/710mm×1000mm 1/16
字 数/360 千字
印 张/29.25
版 别/2014 年 2 月第 1 版
版 次/2014 年 2 月第 1 次印刷
定 价/68.00 元

版权所有。未经许可，本书的任何部分不得以任何方式在世界任何地区以任何文字翻印、拷贝、仿制或转载。
如有印装差错，由本社发行部调换。

编 委 会

研究顾问:马建堂 谢鸿光

主 编:盛来运

副 主 编:王文波 王 军 刘国宁

编委成员:江明清 毛盛勇 戴旻乐 吕致文

张杰业 庞江倩 黄 瑛 张志强

杜国喜 秦丽萍 郭 施 彭勇平

陈汉臻 王作成 李团中 张昭红

王文森 莫小峰 陈德荣 王冬羽

陈 虹 张 华 张继德 于传国

冯瑶钧 吴熙云 张祖民 何 凝

林昭利 张广宇 许晓红 彭建霞

刘寿生 李涛明 王旭明

前 言

在我国经济由高速增长步入转型发展新阶段之际,第一次中央城镇化工作会议提出要积极稳妥地推进中国新型城镇化。在一个具有 13 亿多人口的发展中大国推进城镇化,本身就是一件具有全球意义的大事,由此引起了国内外广泛而高度的关注。中国新型城镇化能否承担起稳定经济增长、促进经济结构战略性调整和转型升级的历史使命?新型城镇化能否解决大量农民工流动于城乡之间、成功定居城市的问题?中国新型城镇化难在何处?与国际城镇化一般规律有何不同?我们能否借鉴国际经验解决进城人口的住房和社会保障问题?这些问题都是中国新型城镇化发展中必须面对和解决的重大挑战。

2013 年,国家统计局综合司组织全国省级统计局和调查总队的综合统计分析部门,集中力量对上述新型城镇化问题进行了专题研究,研究重点聚焦于城镇化与经济发展、农民工市民化、新型城镇化进程评价和城镇化经验及案例四个方面。通过大量的专项调查、理论研究、实证分析和案例剖析,形成了一批质量较高的研究报告,得到了不少有价值的研究结论,主要内容综述如下。

(一)新型城镇化与经济发展

城镇化对经济发展具有巨大推动作用。从国际经验来看,城镇化与经济增长存在显著的相关关系,Henderson(2003)的研究发现历年世界各国的城市化率百分点与人均 GDP 对数值的相关系数基本稳定在 0.85 的水平。在我国,城镇化最基本的表现是农民工大规模、大范围、长时间进城就业并逐步融入城市,劳动力持续从生产效率较低的农业部门转移到效率相对较高的非农部门,为经济高速增长做出了巨大贡献。我国 1978—2012 年城镇化率百分点与人均 GDP 对数的相关系数高达 0.991。可见,城镇化与经济发展之间关系密切。

城镇化对经济发展的贡献可以从多个视角进行观测。一方面城镇化表

现为城市经济依托规模和聚集优势快速发展,城市产出在总产出中的比重日益上升。通过使用包含人口城镇化和土地城镇化等不同城镇化变量的广义生产函数进行实证分析发现,近年来我国经济增长对土地城镇化的依赖程度在提高,而人口城镇化对经济增长的贡献在下降,下一步要提高人口城镇化水平,从而为经济增长提供持久动力。另一方面城镇化表现为大量农民陆续转移到城镇从事非农产业的过程。基于 Cobb-Douglas 生产函数模型和江苏农民工调查及相关数据,测算和分析农民工对经济增长的贡献:一是农民工直接劳动投入对经济增长的贡献,二是农民工由第一产业转移到第二、三产业产生的劳动力再配置效应对经济增长的贡献。结果显示,劳动力投入对经济增长的贡献率不断提高,说明要加快相关领域改革,推进以人为本的城镇化,加快农民工市民化进程,形成巨大的经济增长新动力,促进经济结构调整和持续增长。

城镇化对经济发展的贡献还表现在与工业化、农业现代化发展密不可分。城镇化和工业化存在必然内在联系。根据循环累积因果关系理论,在工业化过程中,由于经济规律驱使,人口与资本不断向城市聚集,带动第三产业发展,城镇发展加速,从而使城镇化与工业化乃至非农产业的关系呈现明显的正相关性。参照钱纳里关于划分工业化不同阶段的标准进行测算,结果表明:总体上我国正处于工业化的中后期;我国城镇化整体滞后于工业化,各地区城镇化与工业化发展差异较大;与高收入地区相比,低收入地区城镇化滞后问题更为突出。进一步分析表明,我国经济发展符合工业化与城镇化同步发展的一般规律,工业化与城镇化发展相互作用、互为正向影响,城镇化对工业化影响力相对更强;在工业化中期,工业化对城镇化具有明显的推动作用,表现出工业化发展略快于城镇化;在工业化后期,城镇化成为推动工业化发展、尤其是第三产业发展的关键因素。实证分析表明,工业化对城镇化具有显著的正向领先和带动作用,城镇化滞后工业化的主要原因是受财税、土地、户籍、住房及社会保障福利等制度方面的限制,大量在城镇生活就业的农民工不能成为真正意义上的市民,从而削弱了工业化对城镇化的拉动作用。新型城镇化与农业现代化总体趋势一致,但统计因果关系不明显。城镇化对农业现代化存在单向弱因果关系,城镇化水平的提升对农业现代化发展有一定推动作用,而农业现代化对城镇化发展作用不明显。要积极推进户籍制度改革,继续促进农村富余人口向城镇转移,完善农民工的基本公共服务,大力推进农民工市民化,实现城镇化与工业化、农

业现代化的协调发展。

(二)农民工市民化是新型城镇化的重点

当前农民工市民化程度较低。农民工就业人数和工资水平呈快速增长,就业状况逐步稳定,多数农民工倾向就近就业,新生代农民工正成为主体力量,但农民工群体文化程度不高、就业行业相对集中、居住和社会保障状况较差。从经济支撑、公共服务与政治参与、社会认同和自我认知四个维度看,当前农民工市民化程度总体水平偏低。根据湖南调查总队的测算,湖南2012年农民工市民化程度仅为43%,不同年龄、文化程度群体的农民工市民化程度有一定差异。

市民化是农民工的普遍愿望。长期外出务工、文化程度较高以及新生代的农民工,意愿更为强烈。影响农民工市民化的因素较多,地区差别和群体差别都很大。河南农民工市民化意愿调查显示:就业稳定性是影响农民工市民化意愿的最重要因素,不同年龄、婚姻、受教育程度等个体特征,以及农业生产状况和务工地距老家距离等,对农民工市民化也有重要影响。六成以上农民工倾向于定居在以地级市和县城为主的中小城市,文化程度较高的农民工和新生代农民工更向往大城市。宁夏农民工意向问卷调查和分析发现,文化程度、打工时间长短和有无社会保险,是影响农民工市民化意愿最显著的三个因素。随着新生代农民工和有较高文化程度的农民工群体的壮大,农民工市民化将进入一个较快发展阶段。要不失时机地深入推进城乡户籍、社保、教育及农村土地制度等方面的改革,提升我国以人为本的城镇化水平,在释放巨大改革红利的同时催生新的人力资源红利,顺利跨越刘易斯拐点和中等收入陷阱。要尊重农民工意愿,以新生代农民工为重点,分类指导,有序推进农民工市民化。深化相关领域制度改革,消除不利于新型城镇化的体制机制障碍。大力发展中小城市,推动农民工就地市民化;积极培育土地承包经营权流转市场,为农民工市民化创造条件;发展现代农业、促进农民工合理分流。

农民工市民化的先决条件是住房保障。当前农民工居住条件普遍较差,从广东省有代表性的深圳、佛山、东莞、汕头四个城市抽样调查数据看,农民工住户以租房为主且大多位于郊区或城中村;农民工以多人共居为主,人均住房面积很小;农民工进城务工后,购房意愿虽很强烈,但商品房价格超出绝大部分农民工承受能力;难以纳入经济适用房、廉租房等住房保障体系。从湖北省黄石市看,农民工居住分散,居住条件较差,有的地区已产生

明显的民工聚住区；绝大多数农民工没有纳入住房公积金制度；无法享受城市经济适用房、棚户区改造等住房保障政策。即使部分农民工能够享受到的公共租赁住房 and 限价房，其价格相对农民工的收入仍然过高。那么，是不是对所有城市来说，农民工保障房建设成本都高得难以承受？以介于二、三线城市之间的佛山市为例，按照国家人均保障房面积不低于 15 平方米的标准，佛山市农民工人均保障房建设成本为 49080 元，如果为全部有住房需求并符合保障条件的农民工家庭（总人数 131.31 万人）提供保障房，则保障房一次性建设总成本约为 644.47 亿元。如果在地方政府、用人企业和农民工个人三者之间进行合理成本分摊，600 多亿元的建设成本并不太高。因此要结合各地实际，分层分类逐步推进解决农民工市民化的住房问题。尤为重要，要按照十八届三中全会精神，创新农村土地流转政策，盘活农村集体用地承包经营权，使农民成为真正的财产拥有者，同时，尽快实现与市民在住房政策上的接轨，逐步扩大农民工住房公积金制度的普及范围，为最终解决农民工市民化住房问题创造条件。

农民工市民化的核心是同等享有城镇社会保障和基本公共服务。课题组对浙江、福建等地保障资金投入进行了调研和初步估算。从福建看，农民工参加社保人数比重逐渐提升，但覆盖面仍低于三成；农民工子女义务教育有了基本保障，但入学难、上学难的问题依然存在，教育服务水平有待提高；农民工社会福利保障有所改善，但绝大多数农民工仍无法享受城市最低生活保障。浙江 2009 年起在全国率先建立城乡居民社会养老保险制度，城乡基本公共服务均等化制度在逐渐完善，但与城镇职工相比，农民工享受的社会保障水平明显偏低。农民工参加城镇职工养老保险、医疗保险、失业保险和生育保险的参保率均不足 50%。在住房、子女上学、最低生活保障等方面与福建具有类似情况。根据调查测算，如果只考虑农民工市民化过程中需要政府投入的社会保障成本，浙江本地农民工市民化需要政府投入的保障成本为 12 万元/人，福建一个农民工（包括随迁家属）市民化需要增加的支出约为 12.9 万元。因此，需要按照自愿、分类、有序的原则，分步推进农民工市民化进程；坚持合理布局，逐步放开城镇户籍限制，就近转移农民工；坚持加大投入，强化制度设计，明确各方责任，逐步建立政府、企业和农民工共同负担的多元化成本分摊机制，妥善解决农民工市民化的社会保障问题。

（三）新型城镇化是全方位的以人为本的城镇化

新型城镇化是指以科学发展观为指导，以新型工业化 as 动力，以统筹兼

顾为原则,以人的城镇化为核心,全面提升城镇化的质量和水平,实现经济高效、功能完善、环境友好、资源节约、城乡统筹、社会和谐、管理有序的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设之路。

从统计意义上看,新型城镇化与传统城镇化的本质区别,是新型城镇化不再以单一的人口城镇化率或非农业人口比例作为评价标准,而是更加全面地从速度、质量、效益、可持续性等多个方面全方位反映经济社会转型发展进程。基于上述认识,报告建立了中国新型城镇化发展综合评价指标体系,对新型城镇化内涵进行了统计诠释,并依此编制了科学反映中国城镇化进程的发展指数,并利用该指数对中国城镇化进程进行综合评价,分析城镇化进程中出现的问题及其原因。评价结果显示,我国新型城镇化发展较快,但新型城镇化进程总体滞后于人口城镇化,呈“发展速度较快,发展质量较差”的特征;随着城镇化的发展,城镇公共服务和城市基础设施配套水平都得到相应提高,但生态平衡、资源平衡和社会平衡矛盾突出,城镇发展平衡难度日益加大,全面建设新型城镇化的发展目标任务仍然十分艰巨。

(四)要充分借鉴国际经验推动中国新型城镇化

城市化作为世界经济发展的一个重要组成部分,其发生、发展到成熟有一定规律可循。总结城镇化的国际经验和国外大城市发展的客观规律,对于我们结合国际经验,研究和探索我国城市化发展道路,认识城市化发展规律,促进我国新型城镇化建设和国民经济健康发展,具有重要意义。从发达国家发展进程看,城镇化的几条实践经验值得借鉴:一是产业结构升级与城镇化水平提升互动。当城镇化进入较高阶段,工业化率稳中趋缓,第三产业逐步取代第二产业,成为推动城镇化发展的主要力量。在城镇化高级阶段,城市的功能更加复杂和多样化,成为整个社会的经济中心、科技中心、文化中心、商业贸易中心和信息中心。如美国,在工业化后期,工业化率有所下降,第三产业成为推动城镇化水平持续上升的主要动力。二是确定以大都市为核心的空间集聚模式。通过跨行政区域资源整合和功能协作形成“都市圈”,实现城市综合服务功能提升和区域可持续发展,同时与辐射区域共同形成巨大的协同效应和经济势能,形成带动国家经济发展的重要增长极和参与国际竞争的战略区域。三是重视大城市与小城镇、城镇与农村协调发展。通过发展卫星城镇,改善郊区及农村基础设施建设,建立城乡统一的公共服务和社会保障体系,促进农业现代化发展,改善农村居民生活等,实现城镇与农村的同步协调发展。四是从国家规划层面推进城镇化进程。日

本在这方面较为突出,主要是通过国土规划改革推动城镇化。五是采取多种措施治理“大城市病”。尽管在城镇化中期阶段,发达国家城镇化大都遭遇各种“城市病”的困扰,但各国都十分重视城市内部不断完善和发展,即所谓的“城市的城市化”来克服“大城市病”。六是以集约的发展模式建造城市综合体,建设生态城市,大力发展公共交通特别是轨道交通,重点是应用智能交通系统等,改善城市经营效率。

发达国家城镇化经验,对当前我国推进城镇化有一定的借鉴意义。城镇化是一项长期、复杂的系统工程,不仅要做大经济总量,提高经济发展水平,更要坚持把人的城镇化放在核心地位,把结构调整和产业升级作为主攻方向,统筹城乡一体化发展,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化协调发展。

新型城镇化发展是一项重大而复杂的系统工程,涵盖的内容十分丰富。受能力及精力所限,该课题内容还不够系统,研究方法还有待完善,有些研究结论可能还需要在实践中进一步检验。但我们相信,这些基于丰富的专项调查资料和统计部门数据所形成的原创性研究报告,对于制定城镇化政策、研究城镇化问题无疑具有一定的参考价值。

借此机会,向关心支持该课题研究的相关省区市统计局和调查总队领导,以及所有参与课题研究、付出辛勤劳动的同志们表示衷心感谢!

编 者

2014年2月10日于北京

目 录

前言

第一部分 城镇化与经济发展

第一章 城镇化对中国经济增长的贡献	3
一、研究背景	3
二、我国城镇经济对于经济增长的贡献	5
三、经济增长动力：人口城镇化还是土地城镇化	11
四、结论和启示	18
第二章 城镇化对经济增长的影响	20
一、理论综述	20
二、新型城镇化走了多远？——广东为例	23
三、新型城镇化的经济影响：增长、投资、消费与就业	27
四、政策建议	35
第三章 农民工对经济增长的贡献	38
一、农民工务工整体情况	38
二、理论模型设定及测算方法	39
三、模型估计结果：直接贡献和结构效应	41
四、结论与政策含义	43
第四章 城镇化与工业化的协调性分析（一）	45
一、城镇化与工业化的发展历程	46
二、城镇化与工业化关系的测度：相关性与协调度	48
三、工业化对城镇化的经济影响	52
四、政策建议：工业化与城镇化融合发展	54
第五章 城镇化与工业化的协调性分析（二）	56
一、城镇化与工业化的互动发展：湖南为例	56

二、城镇化与工业化的关联效应：基于三个模型的分析	57
三、政策建议	64
第六章 城镇化与工业化的协调性分析(三)	66
一、城镇化与工业化关系的内在机理	66
二、城镇化与工业化的关联测度：江苏为例	68
三、存在问题和对策建议	77
第七章 城镇化与工业化的协调性分析(四)	80
一、城镇化与工业化阶段特征	80
二、城镇化与工业化的关联测度	84
三、城镇化与工业化协同关系的实证分析	88
四、政策建议	94
第八章 城镇化与农业现代化关系研究(一)	96
一、城镇化与农业现代化进程：黑龙江为例	96
二、城镇化与农业现代化关系的实证分析	98
三、结论及政策建议	100
第九章 城镇化与农业现代化关系研究(二)	107
一、理论综述	107
二、城镇化与农业现代化协调发展的经验与启示	108
三、城镇化与农业发展协调性的实证分析：河南为例	112
四、政策建议	115
第十章 城镇化与农业现代化关系研究(三)	117
一、城镇化发展现状：新疆为例	117
二、农业现代化发展进程	121
三、实证分析：新型城镇化和农业现代化的互动关系	124
四、政策建议	131

第二部分 农民工市民化

第十一章 农民工市民化程度测算	137
一、农民工市民化现状：湖南为例	137
二、农民工市民化程度实证分析	139
三、政策建议	146
第十二章 农民工市民化意愿分析	148

一、农民工市民化意愿的个体差异:河南为例	149
二、农民工市民化意愿的影响因素	151
三、农民工定居地意愿:大城市还是中小城镇?	159
四、政策建议	161
第十三章 农民工市民化影响因素	163
一、农民工市民化的变化趋势:宁夏为例	163
二、基于 Logistic 模型的农民工市民化影响因素分析	167
三、农民工市民化的实现途径	175
第十四章 农民工市民化住房供求分析	178
一、农民工住房供给现状:深圳为例	178
二、农民工住房的需求规模与供给成本测算	184
三、政策建议	191
第十五章 农民工市民化住房供给成本测算	198
一、农民工住房现状:广东为例	198
二、保障性住房供给成本有多高?——以佛山市农民工 市民化为例	201
三、政策建议	207
第十六章 中等城市农民工住房问题:购房还是租房?	209
一、农民工城市居住面临的主要问题:黄石为例	209
二、购房还是租房?——农民工市民化住房支出承受能力测算	212
三、主要结论和政策建议	217
第十七章 农民工市民化住房保障成本研究	219
一、农民工居住现状:上海为例	220
二、农民工市民化住房保障基本思路	222
三、农民工市民化住房保障成本测算	224
四、政策建议	229
第十八章 农民工市民化的住房供给研究	231
一、农民工住房现状:山西为例	231
二、政策引导与现实制约:农民工住房问题的政策分析	234
三、政策建议	237
第十九章 农民工市民化社会保障成本研究(一)	240
一、农民工社会保障现状:福建为例	240

二、农民工市民化的社会保障：费用测算与成本分摊	243
三、政策建议	253
第二十章 农民工市民化社会保障成本研究(二)	259
一、农民工社会保障现状及城镇化意愿：浙江为例	259
二、农民工社会保障：政府要投入多少？	263
三、农民工社会保障：难点在哪里？	269
四、政策建议	270
第二十一章 农民工市民化社会保障成本研究(三)	273
一、农民工的社会保障现状及政策演变：安徽为例	274
二、政府、企业和个人：农民工市民化的社会保障成本分摊	276
三、政策建议	285
第二十二章 农民工市民化社会保障成本研究(四)	287
一、农民工市民化社会保障成本测算：河北为例	287
二、农民工市民化社会保障的资金来源分析	292
三、政策建议	293

第三部分 新型城镇化进程评价

第二十三章 新型城镇化发展评价指标体系及测度(一)	297
一、新型城镇化的特征	297
二、西部地区城镇化发展现状	299
三、新型城镇化发展评价指标体系	300
四、实证分析：新型城镇化滞后人口城镇化	307
五、主要结论与政策建议	310
第二十四章 新型城镇化发展评价指标体系及测度(二)	314
一、新型城镇化：发展评价指标体系	314
二、新型城镇化：指标数量界限确定	317
三、新型城镇化：指标体系评价方法	325
四、新型城镇化：实证分析	328
第二十五章 新型城镇化发展评价指标体系及测度(三)	333
一、文献综述	333
二、城镇化现状及存在问题	339
三、新型城镇化发展评价指标体系的构建	342

四、新型城镇化实证研究	344
第二十六章 新型城镇化发展评价指标体系及测度(四)	357
一、新型城镇化发展评价指标体系的构建	357
二、新型城镇化发展实证分析:湖北为例	359
三、新型城镇化发展中面临的问题与挑战	368
四、推进新型城镇化发展的几点思考	370

第四部分 城镇化经验及案例

第二十七章 城镇化的国际经验及北京的探索	377
一、城镇化国际经验:结构升级、空间集聚与政策规划	378
二、城镇化的经验和问题:北京为例	382
三、新型城镇化的路径探索	387
第二十八章 城镇化的国际经验与启示	390
一、经验借鉴:发达国家城镇化进程的一般规律	390
二、现状剖析:中国与发达国家相似阶段的比较	393
三、发展启示:积极稳妥推进城镇化的对策建议	396
第二十九章 国际经验借鉴与新型城镇化道路选择	399
一、新型城镇化的发展理念:内涵与界定	399
二、国外城镇化的发展经验:规律与启示	402
三、上海城镇化的发展历程:经验与挑战	408
四、上海新型城镇化发展之路:愿景与探索	413
第三十章 青岛城镇化发展潜力研究	419
一、青岛市城镇化发展阶段及特点	419
二、国外城镇化发展的模式与启示	422
三、青岛市城镇化发展潜力分析及预测	425
四、需要处理好的几个关键问题	429
第三十一章 山东邹平县城镇化案例研究	431
一、邹平县城镇化发展的主要特点	431
二、邹平县推进城镇化带来的主要变化和影响	433
三、几点启示	435
参考文献	440
后 记	449

第一部分 城镇化与经济发展

