

城镇化将前所未有地改变我们的生活

中国的城镇化，其规模之大为人类历史所未有，不仅对中国的发展很重要，而且会影响世界。

——李克强

在十二届全国人大一次会议闭幕后答中外记者问

中国 新路

——新型城镇化路径

未来**20**年，中国城镇化率将超过**70%**，居住在城市的人口将超过**10**亿，其中**70%**的城市人会居住在城市群里！北京和上海的人口将突破**3000**万！农业转移人口市民化的转化成本将突破**1000000**亿元！**50%**以上的房地产企业会被淘汰，幸存者将面临全新的游戏规则！

易
鹏

著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国 新路

——新型城镇化路径

易
鹏

著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

中国新路：新型城镇化路径 / 易鹏著. —成都：西南财经大学出版社，2014.1
ISBN 978-7-5504-1268-2

I. ①中… II. ①易… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第271938号

中国新路——新型城镇化路径

ZHONGGUO XINLU——XINXING CHENGZHENHUA LUJING

易 鹏 著

图书策划：亨通堂文化

责任编辑：方英仁

助理编辑：李 筱

特约编辑：朱 莹

封面设计：李尘工作室

责任印制：封俊川

出版发行 | 西南财经大学出版社（四川省成都市光华村街55号）

网 址 | <http://www.bookcj.com>

电子邮件 | bookcj@foxmail.com

邮政编码 | 610074

电 话 | 028-87353785 87352368

印 刷 | 北京合众协力印刷有限公司

成品尺寸 | 165mm × 230mm

印 张 | 15.25

字 数 | 160千字

版 次 | 2014年1月第1版

印 次 | 2014年1月第1次印刷

书 号 | ISBN 978-7-5504-1268-2

定 价 | 45.00元

1. 版权所有，翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错，可向本社营销部调换。

序 三中全会将推动城镇化走质量型道路

党的十八届三中全会是在历史关键时期召开的一次非常重要的会议，全会对今后一个时期全面深化改革作出了总体部署。全会提出了完善城镇化健康发展体制机制等一系列关于更好推动城镇化的要求，这必将从多个方面推进城镇化从之前的速度型走向质量型。

三中全会指出，要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，推进基本公共服务均等化，以推进人口城镇化这一新型城镇化的核心。之前的城镇化表现出来的是半城镇化，也就是进入城市的2亿多农民工，尽管工作、生活在城市，但大部分没有享受应有的包括医疗、养老等在内的基本公共服务，使得农民工与市民之间的基本公共服务存在较大差距，以致2012年中国户籍城镇化率只有35%左右，远低于52.57%的常住人口城镇化率。三中全会将保障和改善民生、促进社会公平正义放在突出位置，在接下来出台的具体改革政策中，这必然会推

动基本公共服务均等化，破解之前存在的半城镇化局面，推动农民工市民化。

三中全会指出，要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，这将有利于构筑市场主导、政府引导的城镇化发展格局。在之前的城镇化过程中，政府有形的手动得过多，导致政府干了很多市场该干的事情，国内出现了一系列的“空城”和“鬼城”，地方政府的各种隐性债务也被推高了。三中全会重点强调，要处理好市场和政府的关系，将市场化的作用从之前的基础性拔高到决定性，这必然会进一步推进简政放权，放松管制。对应在城镇化领域，这会鼓励更多的市场主体进入之前政府主导的各种基础设施、公共设施的建设中来，而政府更多的是利用规划、政策等手段来引导城镇化走质量型道路，实现新型城镇化的可持续性。另外，市场化作为决定性作用地位的确立，必定有利于产业的发展和繁荣、经济的可持续发展，这些都将成为城镇化提供最关键的产业支撑。

三中全会指出，要健全城乡发展一体化体制机制，建立城乡统一的建设用地市场，赋予农民更多的财产权利，这些原则会推动农民收入提升，最终实现城镇化从最大的内需潜力变成真正的内需。城镇化是内需的最大潜力，但要想将潜力变成真正的内需，需要有收入作为支撑的消费者，而当前由于农民收入较低，影响到内需的扩大。目前存在的农民与市民的收入差，主要是劳动生产率差距导致的工资收入差和财产性收入差共同造成的。通过三中全会提出这些原则，推动城镇化中对应

的土地制度等改革，可以提高农民的财产性收入；而三中全会提出的以工促农、以城带乡，也会推动农民从农业领域进入城市的工业或服务业领域工作，提高劳动生产率，从而提高工资性收入。有了更多高收入的群体，城镇化必定会成为中国经济最大的内需。

三中全会提出，要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度，这必定推动围绕城镇化的财税体制改革，构筑更有利于城镇化走质量型路径的财税体制。事权和支出责任相适应，会减少地方政府尤其是城市政府财力平衡的压力，通过财税制度改革为地方城市政府建立可持续的税收来源，也可以避免其对土地财政的严重依赖，改变之前土地城镇化远高过人口城镇化的局面。财税制度改革也可以激励地方政府将城市打造得更宜居，吸引更多人来居住，从而提高自身的税源。营改增这种税收制度改革，会推动服务业发展，这样一方面可以减少城市的能耗，一方面可以为城市提供更多就业岗位，提高城市的综合承载能力。

三中全会提出，要建设生态文明，建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境，这必定有利于推动城镇化走节能、环保、生态、集约、绿色、低碳的道路。中国城市存在城市病的一个非常重要的原因是，生态文明制度体系建设不完善，资源使用成本过低，生态保护不严等。为此，三中全会要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境

保护管理体制。这必定会有利于扭转之前城镇化过程出现的各种城市病、粗放病。

我们完全有理由相信，三中全会的改革精神得到全面落实，必定会更好地推动中国城镇化走质量型道路。

前言 科学认识新型城镇化

新一届中央政府提出了“新四化”的建设任务，其中将新型城镇化放在了更为重要的位置，希望通过“新四化”同步打造出中国经济的升级版。当前外界对“新型城镇化”的内涵看法不尽相同，甚至大相径庭。只有科学、全面、正确地解读“新型城镇化”，才能更好地推动“新四化”。

新中国成立之初到1978年，中国的城镇化经历了“起步”和“波折”两大阶段，到1978年城镇化率只有17.98%，年均只增长了0.25%。改革开放以来，中国城镇化发展突飞猛进，34年间城镇化率提高了34.7%，年均增长1%左右，中国实现了人类历史上罕见的5亿多人大规模进城的壮举。这次社会平稳的城镇化进程，直接把中国推到了世界第二大经济体的位置。

改革开放以来，城镇化取得的成绩是举世瞩目的，但暴露出来的问题也是突出的。主要的问题表现在：一是出现了2.6亿农民工，造成了伪城镇化，这些农民工尽管在城市工作但并没有分享

到户籍人口具有的公共服务，造成了不公平；二是中国城市的管理、运作、规划水平较低，发展模式粗放，出现了空气质量差、交通状况差、资源消耗极高等现象；三是中国城市的土地城镇化率远高过人口城镇化率，导致土地资源浪费严重，“空城”、“鬼城”现象频出；四是东中西区域的城市发展差距拉大，三大城市群和中西部地区的城市在众多方面差距越拉越大；五是城市发展的行政级别导向明显，行政级别高的城市普遍比行政级别低的城市发展好，这扭曲了市场配置资源的基本导向。

当前，面对之前城镇化出现的这些情况必须对症下药予以破解。首先要对新型城镇化的重大价值进一步予以确认、认识。要看到城镇化对于扩大中国经济内需的重大意义，也要看到城镇化对于优化经济结构的积极作用，更要认识到城镇化对于中国政治、经济、社会、文化、生态五位一体建设的重要价值，最后要看到新型城镇化是中国实现现代化的必由之路。

城市可以通过规模效应加深分工和交换，挖掘出更多的经济空间。农民变成市民，一方面劳动生产率会大幅提高3倍以上，另一方面收入也会增长3倍以上，因此既可以通过消费的方式扩大中国经济的内需，也可以通过提高全民劳动生产率的方式增加供给。城镇化是结果，也是产业发展的平台。应该说城镇化靠产业——尤其是现阶段中国最重要的工业——支撑才能够发展，没有产业支撑的城镇化必定是危险和不可持续的。但如果单纯靠产业尤其是工业，城镇化发展也将面临内需不足的问题。城镇化与工业化可以说是一个问题的两个方面，一个是供应侧，一个是需

求侧，二者相辅相成。城镇化需要产业发展来充实，通过产业发展促进就业和创业；同时，城镇化也能为产业发展提供更好的平台，通过制度改革释放出城镇化的内需必定可以推动产业的发展。关键一点是，城镇化能够使服务业、新兴产业有更多的发展机会。

其次，要认识到这轮新型城镇化立足于质量为主，速度为辅，通过树立新思维、新观点、新路径来推行城镇化。这种“新”主要体现在新型城镇化未来的路径将表现在四个方面：一是以人口城镇化为核心；二是以城市群为主体形态；三是以提高城市综合承载力为支撑；四是以制度改革为保障。要按照以人为本、环保生态、集约紧凑、四化同步的原则来推行新型城镇化。

第一，以人口城镇化为核心主要体现在要解决公共服务均等化问题。目前中国有2.6亿农民工，未来随着城镇化率进一步提升，农民工人数将为6亿左右。让这么大一个基数的群体短时间处于不公平的二元结构中，或许可以给经济带来活力，但长期的不公平，一定会引发社会动荡。所以从这个角度上来说，新型城镇化首先的要义其实是一个政治问题，而并非是一个经济问题。

但政治问题也需要通过经济来部分解决。要想实现全民的公共服务均等化，当务之急是资金的筹集。全国不同区域一个农民变成一个市民的成本不一样，但从全国摸底来看，10万元是一个最低的成本开支，这就意味着实现全民的公共服务均等化，将需要百万亿级别的资金投入。面对这个巨量资金不需要过于紧张，

只要将账算清楚，压力就会小很多。其一，可以用时间换空间。因为城镇化不能一步到位，未来城镇化率达到75%左右将是一个20~30年的过程，这样投入的资金分解到每年就大幅减少了。其二，解决公共服务均等化中社会保障体系的资金，除了政府掏钱以外，企业、个人也要掏钱，三方承担会减少政府的一些压力。其三，中国有大量的央企、国企，可以将其股份化或者通过改革分红机制来充实社保基金。陕西就通过延长大型省属国企的资金来建设保障房。当然也可以从现在财政收入每年高达10多万亿元的国有的土地、矿产和外汇储备等中多挤出一部分。其四，可以通过制度改革来筹集资金。这主要是对农民的土地进行制度创新，当前浙江搞的宅基地换社保就是积极的尝试。其五，通过金融工具融入一些资金。城镇化过程的公共服务和基础设施建设可以惠及多代人，所以可以通过金融工具创新，如开发性金融方式等筹集资金。

第二，以城市群做城镇化的主体形态源于对规律的遵从。尽管北京、上海、广州这些一线城市在过去很长一段时间采取了非常严厉的人口限制政策，但在2000—2010年间，北京的常住人口增长了47%，上海的常住人口增长了39%，广州的常住人口增长了27%。北京2012年常住人口突破了2000万，达到了2069万，远大于规划中要实现的人口规模。出现这种局面的一个非常重要的原因是，这些特大城市在各个方面都比其他中小城市拥有明显的优势。“人往高处走”的基本规律推动人口向特大城市集中，如果这些大城市的管理水平、技术跟不上，大城市病就很容易产

生。为了克服这个两难的问题，城市群这种主体形态就成为了首选。未来中国在当前三大城市群基础上，再发展几个有潜力的城市群，这个“3+N”数量的城市群将成为主要人口聚集的区域。这些城市群会更多采用轨道交通的方式，从而形成相对合理的大中小城市群的布局。最终，城市群将容纳中国50%以上的人口，GDP将占全国GDP的80%以上。

第三，立足于全方面地提高城市的综合承载能力。城市承载能力首先必须靠产业支撑，没有产业支撑，城镇化最终可能使得农民变不成市民，反而变成流民，甚至变成暴民。有些拉美国家城镇化率高达90%，但因为没有产业支撑最终出现了大量贫民窟。这种城镇化不是新型城镇化所需要的城镇化。目前来看，通过大力简政放权来激发服务业的发展空间是关键所在，也是新型城镇化能够优化经济结构的原因所在。其次，要加大对城市基础设施和公共服务设施建设的投资，满足城市人口增长后的承载力硬件要求。同时要大量运用低碳城市技术、智慧城市技术等让未来城市交通更便捷，更节能。当然也必须提高城市的管理、规划、运行能力，通过提高软实力来提高城市承载力。此外，要提高城市承载力的水、电、油等资源支撑的可持续性，要根据这些资源条件合理设定城市的承载极限。还有，必须对未来新技术的广泛运用保持一定的前瞻性，从而使城市能够根据新技术对人口迁徙的影响力合理调整承载力和承载空间。这轮新型城镇化并非单一的经济话题，也不是“投资大跃进”和“房地产化”，但因为产业、基础设施、资源、新技术等方面会带来相应的投资需

求，所以城镇化对中国经济有保底作用。

第四，一定要有整体的制度改革来作新型城镇化的保障。这轮新型城镇化是最大的内需潜力，要想将潜力最终变成内需，结合改革才能获得最大的红利。新型城镇化是改革的总抓手，城镇化的制度改革牵涉到土地制度改革、户籍制度改革、财税体制改革、行政级别的改革、统计信息制度改革等方方面面。这些改革牵一发而动全身，抓住了这些改革既对城镇化有推动作用，也对中国整体改革有决定意义。所以只有更有力度的改革才能使新型城镇化的推进得到保障。

总之，这轮新型城镇化不单纯是个经济问题，而是政治、社会、经济、文化、生态文明建设五位一体的综合问题。新型城镇化既是一个扩大内需的需求问题，也是一个可以通过提高劳动生产率解决经济增长的供给问题。新型城镇化不走投资依赖的老路，但依旧对投资有保底作用，更有优化经济结构的作用。新型城镇化如果落实得好，必定会非常有利于中国更好地实现现代化。

目 录

前 言 科学认识新型城镇化 / 1
绪 论 中国城镇化的演进过程 / 1
第一章 新型城镇化——打造中国城镇化升级版 / 13
1.0版城镇化的成就和问题 / 13
新型城镇化的价值 / 18
如何打造城镇化“升级版” / 24
“新四化”将是李克强经济思路总抓手 / 29
不要刻意强调城镇化率的提高 / 33
城镇化对投资有保底作用 / 35
地方政府眼中的真实“新型城镇化” / 36
陕南避灾移民搬迁式城镇化路径分析 / 44

第二章 人口城镇化——新型城镇化的核心点 / 51

解读“以人口城镇化为核心” / 51

新一轮城镇化并非“投资大跃进” / 58

城镇化要向幸福出发 / 60

让农民多分一杯羹 / 62

第三章 城市群——新型城镇化的主体形态 / 65

为什么要大力发展城市群 / 65

城市群将是中国城镇化的重点平台 / 68

中国经济第四极与新一代领导布局 / 72

中国哪些小城镇有发展机会 / 79

如何建设好城市群 / 83

城市扩张必须尊重城市发展规律 / 87

大西安如何博弈第四极 / 89

“新四化”路径下的河北经济发展战略思考 / 92

第四章 提高城市综合承载力——新型城镇化的支撑点 / 101

认识“城市综合承载力” / 101

大力发展服务业，提高城市产业支撑能力 / 103

大力提高城市的基础设施现代化 / 107

城市基础设施项目将是投资新重点 / 111

大力使用新技术，提高城市的生态环保、智能高效能力 / 113

大力加强城市管理、规划能力，提高城市集约紧凑的运行能力 / 116

城镇化40万亿元投资只是一个传说 /	117
地下水污染对城镇化的警示 /	119
雾霾对城镇化的影响 /	121
底特律破产对中国城镇化的启示 /	125
第五章 制度改革——新型城镇化的保障点 /	130
开局之年当是改革之年 /	130
新型城镇化重在制度改革 /	132
推进中国改革需要把握的原则 /	136
推进户籍制度改革 /	140
推进土地制度改革 /	142
推进财税体制改革 /	146
推进行政体制改革 /	149
大部制改革能否走新路 /	153
“营改增”的积极作用 /	157
简政放权，释放红利 /	159
附 录 /	164
党的十八大提出的“新四化” /	164
城镇化是大势所趋 /	166
我国城镇化建设问题与对策 /	174
香港经济日报专访 /	178
区域发展规划密集批复的逻辑 /	186

正视城镇化中存在的利益诉求 / 192

城镇化建设需要制度改革先行 / 195

跋 中国新型城镇化的未来八大预判 / 201

后记 / 213

参考文献 / 215