

共建更加美好的城乡

——城乡建设视角下的江苏城乡发展一体化解析

周乃翔 张小林 朱东风 编著



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

共建更加美好的城乡

——城乡建设视角下的江苏城乡发展一体化解析

周乃翔 张小林 朱东风 编著

中国城市出版社

·北京·

图书在版编目 (C I P) 数据

共建更加美好的城乡 : 城乡建设视角下的江苏城乡
发展一体化解析 / 周乃翔, 张小林, 朱东风编著. -- 2版
. -- 北京 : 中国城市出版社, 2011. 10
ISBN 978-7-5074-2507-9

I. ①共… II. ①周… ②张… ③朱… III. ①城乡一
体化—研究—江苏省 IV. ①F299.275.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第202537号

在本书的编辑工作过程中, 相关单位给我们提供了图片资料, 谨在此表示真挚的谢意。同时, 我们还参考使用了部分图片, 但限于客观条件无法与所有者取得联系, 请有关人士见图后及时与我们联系。

责任编辑	宋 凯 (booktaste@163.com)
封面设计	北京蓝色目标企划有限公司
责任技术编辑	张建军
出版发行	中国城市出版社
地 址	北京市西城区广安门南街甲30号 (邮编: 100053)
网 址	www.citypress.cn
发行部电话	(010) 63454857 63289949
发行部传真	(010) 63421417 63400635
总编室电话	(010) 68171928
总编室信箱	citypress@sina.com
经 销	新华书店
印 刷	北京华睿林彩色印刷有限公司
字 数	162 千字 印张 12.5
开 本	787 × 1092 (毫米) 1/16
版 次	2011 年 10 月 第 2 版
印 次	2011 年 10 月 第 2 次印刷
定 价	80.00 元

版权所有, 盗印必究。举报电话: (010) 68171928

前 言

新世纪以来，江苏城市化进程加快，城市化已成为推动经济社会发展的重要引擎。2011年9月，江苏省委省政府召开了全省城乡建设工作会议，对“十二五”全省城乡建设工作进行总体部署。

为配合会议的召开和《中共江苏省委 江苏省人民政府 关于以城乡发展一体化为引领 全面提升城乡建设水平的意见》的起草，江苏省住房和城乡建设厅组织力量对新世纪以来，特别是“十一五”期间，我省住房和城乡建设工作的成绩经验进行了系统总结，在对国内外和省内外城市化、新型城市化和城乡发展一体化实践进行调研并听取专家和基层意见的基础上，从城乡建设的角度，认真分析和梳理我省城市化，特别是城乡发展一体化进程中存在的问题和面临的挑战，提出了我省在“十二五”期间以城乡发展一体化为引领，全面提升城乡建设水平的目标、任务、路径选择和政策建议。

本书力图做到三个结合：第一，与省委省政府“全面落实‘六个注重’、全力实施‘八项工程’、又快又好推进‘两个率先’”的战略部署相结合；第二，与省委、省政府出台的文件的主要精神相结合；第三，与“十二五”期间住房和城乡建设的重点工作（强化城乡规划引领、改善村庄环境面貌、提升城市现代化水平、加快节约型城乡建设）相结合。

希望本书能为全省各级党委、政府、城乡建设工作者落实会议和意见精神，提供理论依据和决策参考。

目 录

第一章 绪论

1.1 从传统城市化到新型城市化·····	2
1.1.1 传统城市化的困境·····	2
1.1.2 新型城市化发展道路的提出·····	4
1.2 城乡发展一体化是江苏新型城市化的必由之路·····	7
1.2.1 新型城市化是提升城市化质量水平的战略选择·····	7
1.2.2 城乡发展一体化是江苏新型城市化的重要内容·····	10
1.3 全面提升城乡建设水平是江苏城乡发展一体化战略实施的 重大举措·····	15
参考文献·····	18

第二章 江苏城市化发展历程总结与回顾

2.1 江苏城市化发展过程·····	22
2.1.1 城市化缓慢增长阶段（1949—1978年）·····	22
2.1.2 城市化初步提升阶段（1979—1999年）·····	22
2.1.3 城市化快速发展阶段（2000—2010年）·····	23
2.2 新世纪以来江苏城市化发展总体特征·····	24
2.2.1 城市化快速推进，城市化水平位居全国前列·····	24
2.2.2 城镇规模不断扩大，城镇体系结构不断优化·····	25
2.2.3 城市区域化特征明显，城市群成为城市化发展的主要载体·····	26
2.2.4 以“三化”带“三农”，城乡一体化发展进程加快·····	30
2.3 江苏城市化发展经验和成效·····	32
2.3.1 适时转变城市发展方式，城市化发展成效显著·····	32
2.3.2 基本完成城乡规划全覆盖，城乡空间结构不断优化·····	32

2.3.3 加快推进城市现代化建设, 人居环境显著改善·····	34
2.3.4 转变城乡建设管理模式, 节约型城乡建设初显成效·····	35
2.3.5 不断加大新农村建设力度, 新村新貌不断涌现·····	36
2.4 江苏城市化发展面临的约束·····	38
2.4.1 区域协调与城市群协同发展的体制障碍有待突破·····	38
2.4.2 城乡二元结构尚未根本改变·····	39
2.4.3 城市化发展质量和品质有待提升·····	39
2.4.4 城市化面临的资源、环境制约日益明显·····	40
参考文献·····	41

第三章 国内外城市化、城乡一体化理论实践借鉴与启示

3.1 城市化、城乡一体化理论·····	44
3.1.1 城市化理论·····	44
3.1.2 城乡一体化理论·····	50
3.2 国外城市化、城乡一体化新趋向·····	53
3.2.1 城市化趋向·····	53
3.2.2 城乡一体化趋向·····	62
3.3 国内新型城市化、城乡一体化的实践·····	65
3.3.1 新型城市化·····	65
3.3.2 城乡一体化·····	72
3.4 对江苏的启示·····	75
参考文献·····	77

第四章 全面提升江苏城乡建设发展水平的原则与目标

4.1 战略引领与总体要求·····	80
4.2 基本原则·····	82
4.2.1 以人为本, 民生优先·····	82



4.2.2 规划引领，城乡统筹·····	83
4.2.3 集约建设，特色发展·····	85
4.2.4 立足省情，改革创新·····	87
4.3 战略目标·····	88
参考文献·····	91

第五章 江苏全面提升城乡建设发展水平的主要任务

5.1 强化城乡规划对城乡发展一体化的引领作用·····	94
5.1.1 优化城镇空间布局·····	95
5.1.2 强化城市群主导地位·····	96
5.1.3 增强小城镇集聚功能·····	101
5.1.4 加大对城乡空间集约利用的引导力度·····	103
5.1.5 强化城乡规划实施协调机制·····	104
5.2 以城市现代化水平提升带动城乡一体化发展·····	108
5.2.1 增强城市综合承载能力·····	108
5.2.2 大力提升城市空间品质·····	112
5.2.3 构建现代化城市综合交通体系·····	119
5.2.4 完善城镇住房保障体系建设·····	123
5.2.5 推进城市管理现代化·····	125
5.3 以城乡一体化建设推动农村面貌改善·····	127
5.3.1 突出抓好村庄环境“六整治”·····	127
5.3.2 全面实施村庄环境“六提升”·····	129
5.3.3 分类推进村庄环境整治·····	132
5.3.4 健全村庄建设整治的长效机制·····	134
5.4 强化节约型城乡建设对城乡发展一体化的推动作用·····	139
5.4.1 推动城乡建设转型升级·····	141
5.4.2 加快建筑工业化、住宅产业化发展·····	144

5.4.3 规划建设低碳生态城区	147
参考文献	151

第六章 江苏城乡发展一体化与城乡建设体制机制创新

6.1 完善城乡统筹发展机制	154
6.1.1 推进户籍管理制度改革	155
6.1.2 加快配套保障制度改革	157
6.2 创新城乡建设管理机制	159
6.2.1 稳步推进农村土地管理制度改革	159
6.2.2 深化行政管理体制改革	162
6.2.3 进一步完善投融资体制机制	164
6.3 建立城市群区域协调机制	166
6.3.1 统筹区域性规划编制	166
6.3.2 推进重大基础设施跨行政区建设	168
6.3.3 完善区域性规划与建设组织机制	170
6.4 着力强化组织领导	172
6.4.1 健全组织领导	172
6.4.2 强化科学决策	173
6.4.3 完善配套政策	174
6.4.4 强化评价考核	174
参考文献	175
工具箱	176
数字	176
图件	178
指标	182
后 记	183



1

第一章

绪论

1.1 从传统城市化到新型城市化

改革开放以来，中国城市化持续快速发展。城市化水平由1978年的17.92%上升到2010年的49.68%，年均增长约1个百分点，成为举世瞩目的重大事件。城市化与经济社会的互动发展，有力地推动了基础设施投资，促进了全社会消费水平的提高和城市综合承载力的增强，改善了城乡人居环境，全面提升了人民群众的生活水平与生活质量。

1.1.1 传统城市化的困境

城市化取得快速发展的同时，也衍生出一些值得关注的问题。

我国城市化水平由20%上升到近50%，仅仅用了30年时间，远少于西方国家，但在城市化取得快速发展的同时，也衍生出一些值得关注的问题。

（1）城市化质量不够高

健康的城市化是城市化速度与质量的全面提升，是城市化的经济效益、社会效益和生态环境效益的有机统一。传统的城市化道路比较注重对速度的追求，对质量的关注不够。在城市化发展过程中，一些地方虽然完成了产业结构由农业向非农产业的转变，但是人口与产业的空间转移和集聚尚未完成。在这些城市里，农民虽然到城里就业了，但他们的身份、社保和住房等社会福利条件并没有发生根本性的变化。在城市经济发展水平、人口集聚能力、政府财政实力、市场发育程度仍不够高的情况下，一些地区和城市脱离地方实际，盲目追求城市化，就会形成这种数量与规模扩张型的城市化模式。

（2）城乡差距仍较明显

从国家统计局公布的数据来看，改革开放以来城乡居民的收入和消费差距扩大的态势比较明显（见图1-1），城乡收入差距由1978年的2.6倍上升到2009年的3.33倍，城乡之间的总体差距客观上在加大。

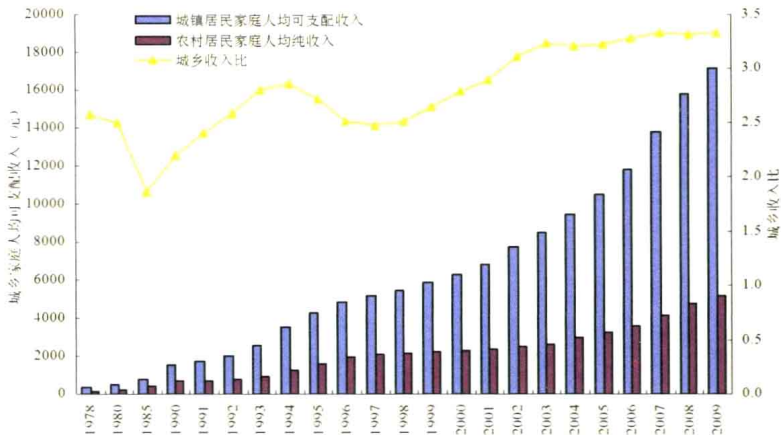


图1-1 1978—2009年间的中国城乡收入及其倍数变动

注：收入比=城镇居民家庭人均可支配收入/农村居民家庭人均纯收入。没有剔除城乡价格不可比的因素。

资料来源：国家统计局.中国统计年鉴2010.北京：中国统计出版社，2010；经计算整理得出。



图1-2 城乡差别

建国初期，我国经济社会构成中，传统农业产值和农业人口均占很大比重（1952年两者分别为50.5%和87.5%）。随着农业在国内生产总值中所占的比重逐渐降低（2010年，全国第一产业增加值占国内生产总值的10.2%），大量剩余劳动力为城市化加快发展提供了人力资源条件（据国家统计局公布的数据，2010年我国农民工总量为24223万人，其中外出农民工15355万人，本地农民工8888万人）。但是，在高速增长的城市化过程中，城市发展吸纳了大量的农村资源，使得农村的发展受到一定的制约。这是造成城市化进程中城乡差别加大的客观原因。

（3）资源消耗和环境影响加大

中国城市化面临着较为严峻的资源环境形势。一方面，城乡居民消费结构升级加速带动产业结构加快调整 and 城市化加快发展，使国家具备保持经济平稳较快发展和社会和谐进步的有利条件；另一方面，经济结构不合理和经济增长方式转变缓慢致使能源资源消耗过大和环境污染加剧，从而使得城市化发展面临很大的资源环境压力。在2005年中国城市规划年会上，周干峙院士指出：中国城市化发展中存在的主要问题是：土地资源逐步透支，环境资源逐步透支，能源资源逐步透支，水资源逐步透支。工业化背景下的高速城镇规模扩张和资源能源消耗以及伴生的环境冲击，已经使得传统城市化发展与资源环境间的矛盾不断加大。

1.1.2 新型城市化发展道路的提出

（1）新型城市化道路的提出

党的十七大报告中提出了走中国特色城市化道路的总体要求，即：“按照城乡统筹、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。”这个总体要求基本体现了新型城市化发展的要求。2008年国务院原则通过的《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》中，要求长三角地区今后要“坚持走新型城市化道路”。早在2006年，浙江省委、省政府就出台了《关于进一步加强城市工作、走新型城市化道路的意见》。2008年湖南省新型城市化工作会议提出“努力走出一条湖南特色的新型城市化道路”。2009年10月，山东省也出台了“关于大力推进新型城市化的意见”，着重强调了“三个转变”，即：“由偏重数量规模增加向注重质量内涵提升转变，由偏重经济发展向注重经济社会协调发展转变，由偏重城市发展向注重城乡一体化转变。”

走以城乡发展一体化为导向，以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的新型城市化道路。

2010年11月，江苏省委在十一届九次全会上通过的“十二五”规划建议中明确提出：“走以城乡发展一体化为导向，以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的新型城市化道路。”

背景知识

改革开放以来国家关于城市化的重大方针政策

1980年，国务院批转的《全国城市规划工作会议纪要》中强调“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”，首次提出城市化发展的方针政策。

1998年，党的十五届三中全会提出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”，进一步提升了发展小城镇的重要地位，同时将“农村产业结构进一步优化，城市化水平有较大提高”作为发展目标。

2000年的“十五”计划明确提出“推进城市化要遵循客观规

律，与经济发展水平和市场发育程度相适应，循序渐进，走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城市化道路，逐步形成合理的城镇体系。”

2001年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出：“要不失时机地实施城市化战略。”从此，官方文件一直采用“城市化战略”的提法。

2002年，中共十六大报告提出：“全面繁荣农村经济，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城市化道路。”

2005年9月29日，中共中央政治局首次集体学习国外城市化发展模式和中国特色的城市化道路，表明中央已经充分认识到新时期城市化发展转型的紧迫性。

2006年3月14日，十届人大四次会议通过《关于国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，明确提出了“坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城市化，逐步改变城乡二元结构”的城市化发展战略。

2007年10月，中共十七大提出：“走中国特色城市化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极。”



图1-3 城市品质不断提升



图1-4 村庄面貌焕然一新

（2）新型城市化与传统城市化的区别

城市化不但是人口迁移转变和物质财富积累的过程，也是文明的进步过程，归根结底是“人”的城市化。第8届亚洲城市规划院校联合会国际大会主题是“为人的城市”，城市为人而建，为人而发展，为人而美好（黄怡，2006）。城市化进程高速推进的价值取向不是城市人口的增长，也不是城市数量的增加和规模的扩大，而是人的全面发展。因此，城市不仅是建筑物聚合的“放大的建筑”，更主要的是不断变动中的经济社会活动的舞台；城市不只是以建筑物、构筑物组成的物质环境，更主要的是以人为主体的社会有机体；城市不应仅看作是人类创造的人工环境，而应看做是人类追求的人与自然和谐的现代社区（崔功豪，2000）。

基于这样的理解，从城市化的价值目标（也就是内涵）出发，新型城市化就是以人的发展为根本，注重城乡统筹和区域协调，强调资源节约和环境友好，具有可持续发展能力的城市化发展道路。这其中人的发展是核心内容，城乡区域协调是新型城市化的关键环节，资源环境的可持续是基础保障（见图1-5）。



图1-6 资源环境更加友好



图1-7 人民生活更加幸福

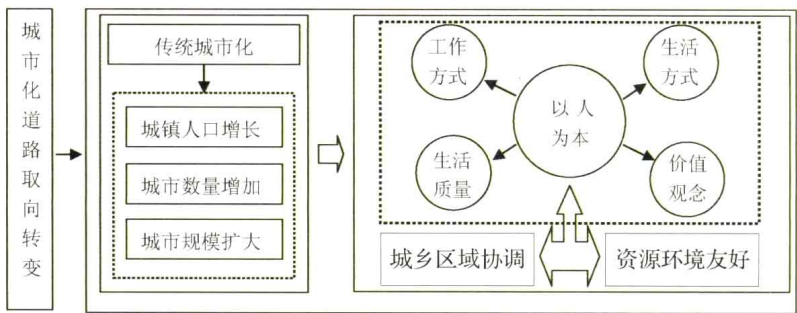


图1-5 从传统城市化到新型城市化

背景知识

新型城市化的有关概念

新型城市化是一种以科学发展观为指导，强调以人为本的全新的城市化战略，其核心是提高城市化的质量，促进城市化健康发展。一是要确立新的城市生态观，强调城市的可持续发展，建设环境友好型的绿色城市。二是突出城市的特色，包括城市文化、建筑风格和产业发展等方面的特色，走特色城市化的道路。三是重视城市效率，着眼于资源配置效率的提高，建立资源节约型社会。四是坚持城乡统筹的理念，促进城乡经济社会协调发展，实现城乡一体化。五是重视城市空间结构的改善，强调生产、生活和生态协调发展，建设一个良好的人居环境。六是加快进城农民工的市民化进程，使进城农民和谐地融入城市，促进人口与产业协同集聚，推动人口分布与产业布局相匹配。（魏后凯，2010）

新型特色城市化，是以科学发展思想为指导的现代城镇发展观，是科学发展理念在城镇发展中的具体化。作为一种理念，新型特色城市化是以人为本、绿色低碳、社会和谐、文化先导、风格独特、城乡统筹的城市化；作为一种模式，新型特色城市化是以新型产业化为核心动力，以统筹兼顾为根本方法，以社会和谐为主要取向，以全面、协调、可持续发展为基本要求，强调人与自然、人与社会有机融合的全新的城市化。（李中元，2010）

新型城市化是以自然环境为基础，注重城乡社会协调，并以人的发展为核心和目标的新的城市化发展理念和形式。新型城市化作为一种城市化发展的新理念和新范式，与传统城市化存在着从概念、内涵、内容到方法的一系列根本差别（表1-1）。

表1-1 传统城市化与新型城市化的比较

	传统城市化	新型城市化
产生时间	第二次世界大战以后	21世纪以来
现实来源	西方国家经验	西方国家经验和中国国情相结合
理论来源	工业化理论、钱纳里模型、二元结构理论	可持续发展、城乡协调、生态城市理论
概念	城市化是人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程	城市化的产业基础、土地非农化和人口迁移相协调，实现了人的全面发展，并具有可持续发展能力
侧重内容	城市数量的增加，城市规模的扩大，城市人口的增长	以自然环境为基础，注重城乡社会协调，并以人的发展为核心和目标
测度标准	城市人口占总人口的比重	人的发展水平、城乡互动、资源环境可持续性
目标取向	农村剩余劳动力向城市的转移	人的全面发展
优点	简单实用易操作	综合协调较全面
缺点	忽视城市化发展的内涵和质量要求	评价指标体系的构建是难点
范式归纳	结构主义	结构主义+人本主义
方法论	实证分析，较少的价值判断	将实证分析与价值判断结合起来

1.2 城乡发展一体化是江苏新型城市化的必由之路

1.2.1 新型城市化是提升城市化质量水平的战略选择

2000年，江苏省委、省政府召开了全省城市工作会议，提出了“城市现代化、农村城市化、城乡一体化”的城市化总体



2000年，江苏省城市工作会议提出“大力推进特大城市和大城市建设，积极合理发展中小城市，择优培育重点中心镇，全面提高城镇发展质量”。

思路，明确了“大力推进特大城市和大城市建设，积极合理发展中小城市，择优培育重点中心镇，全面提高城镇发展质量”的城市发展方针。作为全国最早提出和实施城市化战略的省份，十年来，江苏省城市化发展的成就非常显著。首先，2000—2010年间，江苏省城市化水平由41.50%提高到60.58%，年均增长1.9个百分点，高出全国同期增长水平0.56个百分点。其次，城市数量和规模迅速增加，城镇规模等级逐步健全，城市和小城镇布局结构日趋合理，目前初步形成了以特大城市和大城市为核心、中小城市为纽带、小城镇为基础、城乡协调发展的城镇体系结构。再次，人口、产业及各类要素向重点城市化地区合理集聚，逐步形成以沿江城市带，沿海、沿东陇海城镇轴，南京、苏锡常、徐州都市圈为主体的城镇密集地区。最后，以社会化服务为特征的城市型生活方式不断扩展和强化，城市文明程度、人口素质逐步提高。

（1）走新型城市化道路是落实科学发展观的客观要求

中共十七大提出了全党全国学习实践科学发展观的要求，江苏省委、省政府提出要以科学发展观统领全省经济社会发展全局，坚持以人为本和全面协调可持续发展，促进江苏经济社会又好又快的发展。城市化涉及到全省不同的城乡和区域，涉及产业布局、资源利用和环境保护，涉及政府社会管理与公共服务等方面面，与全省城乡人民生活息息相关。这就要求我们必须走经济高效、社会和谐、资源节约、环境友好、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。在较高城市化水平的基础上，更加突出城市内涵和功能的现代化，实现“量”的增长与“质”的提高相统一。在城市化内涵发展上，从以人为本出发，通过加大城市基础设施建设，完善城市功能，改善投资环境，提高城市运行效能，保护城市生态环境，提高城市人居环境质量，积极推进先进生产要素和服务业向城市集聚。在城市化的外延发展上，更多地通过城市化进程，扩大城市市场、产业、文化等要素向广大农村地区扩散、辐射的范围，使城市和乡村都得到合理、健康发展，以全面推进全省城市化和现代化的进程。

（2）新型城市化道路是江苏城市化发展进入新阶段的迫切需要

不同的时代和经济社会环境下，城市化发展的不同阶段，

有着与之相适应的发展理念和模式。国际经验表明，城市化率在50%左右是城市化发展的关键时期。对经济社会发展和城市化水平处于全国前列的江苏省而言，把握这一关键时期的机遇，探索一条与新的城市化发展阶段相适应的城市化模式和道路，具有非同寻常的意义。

当前，江苏省人均GDP达7500美元，与以往相比，产业结构、所有制结构、区域结构和增长动力都发生了巨大变化，进入转型升级的关键阶段。这一宏观背景和新的形势要求我们更加注重创新城市化建设和发展路径，注重推动城市化发展由粗放型转向集约型，由追求规模扩张、形态建设转向追求功能提升、内涵发展，由关注城市为主转向城乡统筹、区域协调发展。

背景知识

江苏是全国人口密度最高的省份，为典型的人口密集区。2010年，江苏省常住人口7869.34万，平均人口密度达767人/ km²，在全国省区中名列第一位。全省人口分布不平衡，内部差异较大。苏南地区人口密度平均水平为1166人/ km²，其中，苏锡常地区人口密度高达1226人/ km²；苏北地区人口密度为548人/ km²；苏中地区人口密度介乎两者之间，约为803人/ km²。最大的无锡市达到1378人/ km²，而最小的盐城市仅为428人/ km²。

2010年不同区域人口密度相关指标对比

地区	人口密度 (人/km ²)	面积指数 (m ² /人) ^[1]	间距指数 (m) ^[2]
全国	139	7192.41	91.13
广东	536	1865.66	46.42
浙江	463	2158.53	49.93
山东	603	1657.87	43.75
江苏	767	1304.54	38.81
苏锡常	1226	815.73	30.69
苏州	1233	810.80	30.60
无锡	1378	725.74	28.95
常州	1051	951.85	33.15

资料来源：江苏省内人口资料来源为《江苏统计年鉴2011》，其余人口资料来源于各地2010年国民经济和社会发展统计公报。

[1] 面积指数即人口密度的倒数，用来表明每人平均占用土地面积的大小，也被称为宽广度或广狭度。
[2] 间距指数也被称为接近度，用来分析某区域若在人口均匀分布时，即人口在等距离分布状态下，人与人之间彼此的相隔距离或彼此的接近程度。