



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目
中国（海南）改革发展研究院组织编著

Urbanization
Strategy

城镇化 战略

肖金成 党国英◎著

学
海
日
出
出
版
社



国家
“十二
中国（

Urbanization
Strategy

城镇化 战略

肖金成 党国英◎著

学海
出版
社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化战略 / 肖金成, 党国英著.

— 北京: 学习出版社, 海南出版社, 2014.1

(国家发展战略研究丛书)

ISBN 978-7-5147-0406-8

I. ①城… II. ①肖… ②党… III. ①城市化—发展战略—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 259378 号

城镇化战略

CHENGZHANHUA ZHANLUE

肖金成 党国英 著

责任编辑: 李秋云 黄宪萍

技术编辑: 黎海华

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-64828802/12/42

网 址: <http://www.xuexiph.cn>

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印装厂

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 24.5

字 数: 341 千字

版次印次: 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5147-0406-8

定 价: 38.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家发展战略研究丛书》编委会

顾 问

王梦奎 高尚全 张卓元

编委会主任

迟福林

编委会成员

董俊山 蔡 磊

苗树彬 王景霞

任建成

总序

站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过 30 多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30 多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持

续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚跚跚。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的5~10年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后20年、30年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套20本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等20个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012年10月3日

目 录

前言	1
第一章 绪论	7
第一节 中国城镇化远景 / 7	
第二节 城镇化是牵动中国经济社会发展的“牛鼻子” / 10	
第三节 加快城镇化速度何惧之有 / 17	
第四节 推进城镇化进程与深化改革 / 24	
第二章 区域发展战略与城镇化之路	29
第一节 区域发展战略的演变 / 29	
第二节 新世纪以来区域协调发展战略的实施 / 44	
第三节 我国城镇化政策的演变 / 53	
第四节 城镇化道路的探索 / 61	
附录一 城镇化与城市可持续发展 / 68	
第三章 中国的城镇化历程	75
第一节 中国的城镇化过程 / 75	
第二节 小城镇与中小城市的发展 / 86	

第三节 大城市和城市群的发展 / 91

附录二 冀南一个村庄农民就业和城镇化状况的调查 / 99

第四章 城乡二元体制的非公正性与矫正路径 107

第一节 若干概念的含义 / 107

第二节 二元体制下效率与平等同时受损的可能性 / 109

第三节 二元体制的非公正性 / 110

第四节 城乡一体化路径 / 119

第五章 中国特色的城镇化道路 125

第一节 城镇化模式与规律的探索 / 125

第二节 中国的基本国情与城镇化道路的选择 / 133

第三节 中国特色城镇化道路的基本内容 / 151

第四节 中国特色城镇化的实现途径 / 155

附录三 中国特色城镇化道路与农民工问题 / 163

第六章 农民工：中国城镇化的主体 173

第一节 农民工的起源与现状 / 173

第二节 围绕农民工需解决的问题 / 182

第三节 解决农民工问题的基本途径 / 199

附录四 疏导民工潮的新思路 / 208

第七章 城市与城镇：城镇化的载体 223

第一节 城市的概念 / 223

第二节 区域性中心城市的发展 / 233

第三节 小城镇是城镇化的重要载体 / 248

第四节 我国未来城市人口分布的预测 / 257

第八章 城市群：推进城镇化的主体形态 265

第一节	城市群的基本特征与形成机制 / 265
第二节	城市群的产业发展 / 283
第三节	核心城市与城市群区域的协调发展 / 293
附录五	中国将形成十大城市群 / 296
第九章	城镇化进程中的土地资源利用 301
第一节	土地规划管理与以人为本 / 301
第二节	土地立法的“所有权幻觉”及相关讨论 / 305
第三节	现行土地制度弊端 / 310
第四节	再创 270 万亿 GDP 的国土资源在哪里 / 318
第五节	管好用好城乡建设用地 / 325
第六节	总体改革思路 / 333
第十章	城镇化进程中的社会治理方式转换 337
第一节	注重城乡统筹治理, 实现城乡社会治理一体化 / 337
第二节	社会治理理论概述 / 340
第三节	突破快速城镇化地区的社会治理困境 / 347
第四节	改革人口登记制度 / 364
后记	 373
参考文献	 375

前 言

城镇化是人们十分熟悉的话题，它与国民经济发展和城乡居民的工作生活密切相关，曾多次成为理论界关注的热点。城镇化是农村人口从农村向城市转移的自然历史过程，是工业化的伴生物，是世界性的普遍现象。在我国特殊的历史背景下，城镇化成为解决“三农”问题的钥匙，是牵动中国经济社会发展的“牛鼻子”，不仅有利于实现城乡统筹，有利于实现区域协调发展，也有利于建立扩大消费需求的长效机制，因此，其成为 21 世纪促进中国经济社会发展的大战略是必然的。从概念来看，城市化和城镇化没有任何区别。我们认为城镇化的本质就是农民进城，提高城镇化的质量就是农业转移人口市民化，就是城市常住人口公共服务全覆盖。加强城市和城镇基础设施建设既为加快城镇化进程创造条件，也是市场机制下，扩大内需、启动经济的有效的手段。

从党的十六大报告中提出加快城镇化进程，“十五”计划纲要中提出不失时机地实施城镇化战略以来，各级政府及社会各界对城镇化的认识不断加深。2012 年，时任国务院副总理的李克强同志在中欧城市化论坛的讲话中明确指出：城市化对经济、社会、文化都有巨大而深远的影响。面向未来，中国致力于推动科学发展，加快转变经济发展方式，把城镇化作为现代化建设的重大战略。党的十八大报告指

出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，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，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”“这些文献充分说明推进城镇化进程，实施城镇化战略已成为党和国家的决策，成为各级政府未来相当时期的重要任务。

自从“城市化”这一概念传入我国，社会各界的认识就存在较大的分歧，有望文生义的，有断章取义的，有认识模糊的，也有坚决反对的。成为党和国家的决策后反对的声音会减小甚至消失，但认识上不可能立刻达成一致，如把城镇化就是发展小城镇或仅仅理解为城市和城镇建设，希望农民向小城镇转移，而不希望农民向城市转移，更有人提出农村城镇化等等。因此，有进一步全面、系统、深入地分析、研究并进行辨析的必要，以有助于准确理解目前正在实施的城镇化战略，探索有中国特色的符合中国国情的城镇化之路，加快实现国家的现代化。

全书共分十章，分别阐述了对城镇化的认识、城镇化的意义、城镇化的历程、城镇化的道路、城镇化的主体、城镇化的载体、城镇化的主体形态、城镇化过程中的城乡关系、城镇化过程中的制度创新等等。对城镇化的认识需要正本清源，相信读者读完本书之后对城镇化的意义、城镇化道路、城镇化目标会形成一个整体的概念和系统的认识。

第一章，绪论。本章描述了城镇化的远景，探讨了中国城镇化的目标与重大意义，扼要评论了对城镇化的不同认识，提出了推进城镇化进程的关键举措。随着城镇化速度的加快，至2030年，城镇化水平有可能超过70%。加快城镇化进程必须正确处理人口、资源、环境、社会、经济等多方面的矛盾，使城市经济更加繁荣、城市建设有序展开，并推动国民经济健康发展和社会全面进步。

第二章，区域发展战略与城镇化道路的探索。本章回顾了新中国建立以来区域发展战略的演变，揭示了区域发展中存在的问题，总结了进入新世纪以来实施区域协调发展的成就与经验。在此基础上，回

回顾了新中国建立以来城镇化的政策以及理论工作者对城镇化道路的探索。城镇化、城市发展与区域发展存在着极为密切的关系，某种程度上可谓密不可分。围绕城镇化之路，理论界和实际工作者进行了长期的探索，形成了具有代表性的观点和流派，主要有大城市重点论、小城镇重点论、中等城市重点论和多元复合论，这些观点对我国城镇化政策的制订产生了比较直接的影响。

第三章，中国城镇化历程。本章介绍了新中国成立以来的城镇化过程。介绍了小城镇、中小城市、大城市、城市群的发展。我国的城市数量已达 657 座，其中超过 100 万人口的大城市有 100 多座，建制镇 19000 多座。构建了国际化大都市、国际性城市、区域性中心城市、县城、小城镇多层多级的城镇体系，城市带出现了，并形成了若干城市群。

第四章，城乡二元体制的非公正性与矫正路径。本章主要讨论城乡二元体制的非公正性以及城乡一体化与社会公正性目标的契合问题。城乡分割制度既丢掉了效率，又失去了公平，更危及社会稳定，必须通过城镇化和城乡一体化改革，建立更合理的城乡关系，以提高效率、促进平等、保障稳定。在我国，社会公正目标实现的主要障碍是城乡二元体制，城镇化和城乡经济社会一体化是克服这一障碍的主要途径。

第五章，中国特色的城镇化道路。本章阐述了世界各国比较典型的城镇化模式，对中国国情进行了分析，提出了中国特色的城镇化道路的基本内涵及路径选择。城镇化是人类社会走向现代化的必由之路。中国特定的人口、资源与环境以及区域差异，决定了中国必须从基本国情出发，按照中国特色社会主义道路的要求，走中国特色城镇化的道路。

第六章，农民工：中国城镇化的主体。改革开放后数以亿计的农民工离开农村，进入城市，成为一个特殊的群体。他们在城市和城镇里已有了工作岗位，已具备城镇化的基本条件，加上他们的家属，共计有 4 亿人左右，他们是中国城镇化的主体，解决了他们的问题中国

才能跨越中等收入“陷阱”，进入现代化国家的行列。本章阐述了农民工的起源与现状，分析研究了围绕农民工存在的种种问题，如劳动报酬问题、社会保障问题、住房问题、子女教育问题、留守儿童问题等，探索了解决农民工问题的基本途径：市民化、本地化、家庭化。

第七章，城市与城镇：城镇化的载体。城镇化的载体是城市和城镇。没有城市和城镇，农民就进不了城，当然，既可以进入原有的城市，也可以新建城市。本章阐述了城市和城镇的性质、功能及承载能力，论述了区域性中心城市的产生与发展、地级市和小城镇在城镇化过程中的重要作用及地级市中城市与区域的互动关系，预测了我国未来城镇人口的分布。

第八章，城市群：推进城镇化的主体形态。城市群是区域经济和城市发展到一定阶段的产物。城市群对区域经济甚至对一个国家产生了巨大的影响，成为城镇化过程中吸纳产业和人口主要的空间形态。本章论述了城市群的发生、发展及对经济社会发展的重大影响，阐述了城市群内涵、基本特征和形成机制，研究了城市群产业发展、城市群内各城市的产业分工及相互影响，分析了核心城市与所在区域的协调发展问题，介绍了世界五大城市群、中国十六大城市群的情况及发展趋势。

第九章，城镇化进程中的土地资源利用。我国现行土地管理制度和户籍制度、保障制度一样是二元制度，既不利于效率提升，也不利于社会平等和社会稳定。城市规划和农村规划也是截然分割的，城市建成区的经济密度低，而城市居住区的人口密度高，既浪费了土地资源，又不利于居民生活质量提高。本章论述了城镇化过程中现行土地制度存在的弊端、改革的原则及趋向，分析了所有权“崇拜”及理论根源，并对土地资源利用进行了探讨。

第十章，城镇化进程中的社会治理方式转换。城镇化的重要任务之一，是实现城乡社会治理方式转换。克服社会治理的二元结构，是城乡社会治理改革的基本任务。城乡基本公共服务均等化是城乡社会治理改革的核心所在。本章对城镇化过程中社会治理问题及户籍制度

改革问题进行了讨论，尤其是对快速城镇化地区的社会稳定、社会治理、城乡产权关系的转换问题作了深入地探讨。解决快速城市化地区的社会治理问题，对于推进我国城镇化进程具有重要意义。

党的十八大报告提出：“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”李克强总理指出：“城镇化是扩大内需的最大潜力。我国城镇化率刚超过 50%，如按户籍人口计算仅 35% 左右，远低于发达国家近 80% 的平均水平。差距就是潜力。从现代化发展规律看，今后一二十年我国城镇化率将不断提高，每年将有相当数量农村富余劳动力及人口转移到城市，这将带来投资的大幅增长和消费的快速增加，也会给城市发展提供多层次的人力资源。但城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩大，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由‘乡’到‘城’的重要转变”^①。至此，城镇化的方向和城镇化战略的总体框架更加明晰的展现在全国人民和全世界的面前。城镇化是我国经济增长的巨大引擎，是实现现代化目标的重要途径。要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。构建科学合理的城市格局，有序推进农业转移人口市民化，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。

2013 年 10 月 8 日

^① 《十八大报告辅导读本》，人民出版社 2012 年版，第 22 页。

第一章 绪论

【提要】 城镇化是伴随工业化和现代化发展的必然趋势，城镇化进程的加快也是不依人的意志为转移的客观规律。本章描述了中国城镇化的远景，探讨了中国城镇化的目标与重大意义，扼要评论了对城镇化的不同认识，提出促进城镇化战略的关键举措。加快城镇化进程必须正确处理人口、资源、环境、社会、经济等多方面的矛盾，使城市经济、城市建设有序发展，并推动国民经济健康发展和社会的全面进步。

第一节 中国城镇化远景

就大国经济成长历史看，中国的城镇化速度创造了新纪录。近十年左右，中国的城镇化率每年大约提高 1 个百分点。这个速度超过了美国最快时期的城镇化速度，美国城镇化速度在最快时期城镇化率每年大概提高 0.5 个百分点。

中国的城乡经济社会一体化将使中国农民的命运发生根本改变。中国农民将变为“城外市民”，从而为中国解决社会公正问题创造基

础；中国农业将变为市场分工体系中可获得平均利润和平均工资的一个竞争性行业，从而极大改善中国经济的资源配置效益；中国农村将转变为专业农户生产、生活区，现有大部分农村居民将在脱离农业生产以后移民到城市，从而使中国人口分布结构发生根本变化，中国将成为高度城镇化的国家。这个美好憧憬不是天方夜谭，它一定会在中国成为现实。

中国城镇化过程将是一个系统性转变，其远景描述要讲五条。一是城乡统一市场的基本建立，特别是统一要素市场的建立；二是城乡居民收入基本一致，农民收入甚至超过全国平均水平；三是城乡居民公共服务水平基本一致，特别是社会保障的城乡差异完全消除；四是农业高度发达，农业 GDP 比重下降到 5% 以下，全国恩格尔系数平均降到 20% 左右，专业农户成为农村的主体居民；五是城镇化率达到 70% 以上。

专栏 1.1 党的十六大报告关于城镇化的论述

加快城镇化进程。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。

如果上述目标实现了，中国的城乡二元体制将不复存在。这样一些目标并非不可企及。在我国某些发达地区已经基本实现了这个目标。一些东欧中等发达国家也基本上实现了城乡一体化，而发达国家多在第二次世界大战前完成了这一任务。

专栏 1.2 党的十七大报告关于城镇化的论述

走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以