

ZHONGGUO

XINCHENGZHENHUA ZHANLUE

中国新城镇化战略

李从军 主编



新 华 出 版 社

ZHONGGUO

XINCHENGZHENHUA ZHANLUE

中国新城镇化战略

李从军 主编



NLIC2970926409

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新城镇化战略/李从军主编

北京: 新华出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-5166-0480-9

I. ①中… II. ①李… 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 108590 号

中国新城镇化战略

主 编: 李从军

出 版 人: 张百新

选题策划: 张百新

责任编辑: 黄春峰 赵怀志

封面设计: 李尘工作室

责任校对: 刘保利

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010—63077122

中国新闻书店购书热线: 010—63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 北京文林印务有限公司

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 18.25

字 数: 210 千字

版 次: 2013 年 8 月第一版

印 次: 2013 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-0480-9

定 价: 36.00 元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010—63077101

序

走中国特色新型城镇化道路

李俊峰

当前，“城镇化”已成为中国“热词”，聚焦着世界目光。习近平总书记指出，实现中华民族伟大复兴的中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福。近代以来世界大国崛起的经验无不表明，依托城镇化和工业化的现代化，是走向富强的必由之路。顺应人类社会发 展规律，积极稳妥推进城镇化，对于加快我国现代化建设步伐、顺利实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有至关重要的意义。

改革开放以来，我国城镇化从较低起点以超大体量实现高速发展，成就卓著、世所罕见。我们仅用 30 多年时间就达到英国 200 年、美国 100 年和日本 50 年才能实现的城镇化水平。据统计，2011 年我国城镇人口已从 1978 年的 1.72 亿人增加到 6.91 亿人，城镇化率从 17.92% 提升到 51.27%，城镇常住人口首次超过农村常住人口。这一具有划时代意义的巨变，标志着中国社会结构实现由乡村型社会为主体向城市型社会为主体的历史性转型。

快速推进的城镇化深刻改变着中国和中国人的命运，也深深地影响着世界。特别是在世界经济增长乏力、中国经济步入中速

增长期的当前和今后一个时期，中国的城镇化被普遍认为是扩大我国内需的最大潜力所在，是解决发展失衡、实现可持续发展的“牛鼻子”，是推动全球经济发展的重要引擎。联合国预测，2020年中国城镇化率将达到60%。世界银行在一份报告中称，未来20年内中国城市人口每年新增数量相当于一个东京或布宜诺斯艾利斯。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨将“中国的城市化”与以美国为首的新技术革命一道并列为影响人类21世纪的两件大事。中国城镇化必将以惊人之笔写下更为辉煌的篇章。

当然，也要清醒认识到中国城镇化发展中仍然存在不少矛盾和问题，面临一系列困难和挑战。比如，城镇化模式比较粗放，不少地方土地城镇化蔓延，“摊大饼式”扩张，主要依靠廉价农村剩余劳动力供给、低成本土地征用、低水平公共服务推动，基础设施、社会保障、公共服务水平与城镇发展不相匹配，农民向市民转型艰难，“重物轻人”“重速轻质”“重短期轻长期”“重面子轻里子”“重地上轻地下”等问题严重存在，特别是资源短缺、环境污染等问题日益突出，一些城市发展已超出资源环境承载的极限。转变城镇化发展方式、提高城镇化发展质量、走中国特色新型城镇化道路，已刻不容缓。我们必须顺应城镇化和现代化规律，立足我国国情和发展实际，在城镇化进程中更加注重以人为本，走发展成果由城乡居民共享的城镇化道路，实现城镇化人本发展；妥善处理城镇化过程中出现的各种社会矛盾和问题，平衡各方面关系，实现城镇化进程平稳、和谐、有序发展；更加注重城乡互动，走城乡统筹的城镇化道路，实现城乡一体发展；更加注重产城融合，走城镇化与工业化、信息化、农业现代化同步

序 走中国特色新型城镇化道路

推进的城镇化道路，实现产城协同发展；更加注重集约高效，走以城市群为主体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路，实现城镇化协调发展；更加注重绿色低碳，把生态文明理念融入城镇化全过程，走资源节约、环境友好的城镇化道路，实现城镇化可持续发展。

2013年两会期间，习近平总书记在参加江苏代表团审议时指出，我们现在搞城镇化，不能单兵突进，而是要协同作战，做到工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调。这一重要指示着眼于国家发展大局，指出了我国城镇化方向所在，必须深刻领会、认真落实，努力走出一条符合中央要求、切合我国实际、顺应人民意愿的城镇化道路。我们相信，有着无穷智慧与勇气的中国人民，只要坚持“走中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量”，就一定会把“世界上规模最大的城镇化”变成“人类最伟大的实践”，把中国梦变成中华大地上最为美好的现实！

2013年4月

目 录

序 走中国特色新型城镇化道路 李从军/1

第一篇 背景与现状

第一章 新中国城镇化历程及阶段性成就/3

第一节 新中国城镇化经历的五个发展阶段/4

第二节 我国城镇化取得的阶段性成就/7

第三节 我国城镇化进入国际“敏感区间”/12

第四节 正确看待发展形态 找准我国城镇化“新定位”/14

第二章 我国城镇化进程中暴露出的部分问题/18

第一节 人口吸纳能力低 城市服务功能低/18

第二节 高消耗 高污染/20

第三节 失衡的区域布局、“量级”结构和发展管理/27

第四节 部分地区在城镇化实践中出现偏差/32

第三章 国际国内视角下的新城镇化战略/38

第一节 我国传统型增长模式面临严峻挑战/39

第二节 国际视野下我国新城城镇化的三大特点/43

第三节 城镇化将为我国经济增长提供新动力/46

第二篇 理念与路径

第四章 为什么是新城镇化战略/55

第一节 新城镇化：发展再平衡的“牛鼻子”/55

第二节 传统城镇化模式亟须转型/60

第五章 如何走好中国特色新型城镇化道路/64

第一节 基层干部对推进城镇化的担忧和困惑/64

第二节 城镇建设如何体现科学发展/74

第三节 走中国特色新型城镇化之路/79

第六章 新型城镇化实践须迈过“三道门槛”/85

第一节 农业转移人口如何有序市民化/85

第二节 “农民进城”成本如何分担/104

第三节 如何统筹推进城镇生态环境建设/114

第三篇 探索与借鉴

第七章 依托软硬资源“撬动”城镇化/133

第一节 生态资源与城镇化并非矛盾体/133

第二节 教育公平是城镇化新突破口/140

第八章 城镇化的两翼：农业现代化与产业支撑/146

第一节 农业现代化托起新型城镇化/146

第二节 “产城融合”破解城镇化三难/151

第九章 制度创新推进人居和谐城镇化/158

第一节 创新——华明镇的示范意义/158

第二节 社会管理力促人的城镇化/166

第十章 就地城镇化——基于中国国情的第三种选择/170

第一节 小城镇建设的“临沂实践”/170

第二节 就地城镇化的“诸城模式”/185

第十一章 东西部地区城镇化的探索与困惑/194

第一节 本地户籍与外来人口“比例倒挂”地城镇化进展
仍待深化/194

第二节 西部欠发达地区城镇化之惑/199

第四篇 蓝图与红线

第十二章 欲建新城，先破“围城”/207

第一节 推进户籍制度改革/207

第二节 完善土地流转和征地补偿制度/215

第三节 推进社会保障制度改革/222

第四节 推进县级城市管理体制改革/227

第五节 深化财税金融体制改革/231

第十三章 新型城镇化需要“多轮驱动”/238

第一节 科学规划求“内涵发展”和“精明增长”/238

第二节 利用产业转移“孵城”实现产城融合/245

第三节 以“四化同步”推动城镇化内生发展/251

第四节 维护失地农民群体稳定 促农民工向市民转型/255

第五节 补齐城市、社会管理“短板”/260

第十四章 新型城镇化之路需科学设定红线/264

第一节 耕地红线是“不可触摸的网”/264

第二节 设置三级资源环境承载阈值/268

第三节 设立制度和群众监督的“红外线”/273

第一篇 背景与现状

新中国成立以来，我国城镇化走过不同历史发展阶段，虽然城镇化进程也曾经历了曲折，但总体上仍保持着前行的势头。尤其是在改革开放以来的30多年时间里，我国城镇化以超大体量实现了高速发展，大中小城市协调发展格局初步形成，市政公用设施服务和供给能力明显增强，城镇人居环境不断改善，城乡公共服务水平差距有所缩小，实现了一些西方发达国家上百年完成的城镇化历程，世所罕见，成就卓著。2011年，我国城镇人口首次超过农村人口，进入以城市社会为主体的新时期。

但由于历史传统、国情复杂、体制机制等深层次原因，我国城镇化快速推进过程中，在整体水平、发展方式、布局结构、社会管理等方面也暴露出不少问题和缺陷，大致表现为“两低、两高、三失衡”。与此同时，一些地方由于认识不清、政绩驱动，在城镇化推进过程中还出现了一些偏差，不但影响城镇化的正常推进，还伤及群众利益。

目前，我国城镇化发展处于一个关键时期。一方面，顺应人类社会规律和城镇化发展规律，我国城镇化仍拥有保持较快发展的历史机遇；另一方面，我国城镇化又存在不少突出矛盾和问题，也面临一系列困难和挑战。这些问题和矛盾如果得不到很好解决，势必影响城镇化健康有序发展，进而影响我国现代化发展的历史进程。

第一章 新中国城镇化历程 及阶段性成就

城镇（城市）最初是在农业生产有了剩余、手工业从农业分离，进而商品交换扩大形成固定交易市场，并与防御性城堡融为一体逐步发展起来的。城镇化是指随着工业化发展，非农产业不断向城镇集聚，从而人口向城镇集中、乡村地域向城镇地域转化、城镇数量和规模不断扩大、城镇生活方式和城镇文明不断向农村传播扩展的历史过程。城镇化是人类社会经济发展的必然趋势，是社会文明进步的重要标志，是一个国家现代化的主要内容和重要表现形式。

新中国成立以来，我国城镇化走过不同历史发展阶段，虽然城镇化进程也曾经经历了曲折，但总体上仍保持着前行的势头。尤其是在改革开放以来的 30 多年时间里，我国城镇化以超大体量实现了高速发展，大中小城市协调发展格局初步形成，市政公用设施服务和供给能力明显增强，城镇人居环境不断改善，城乡公共服务水平差距有所缩小，实现了一些西方发达国家上百年完成的城镇化历程，世所罕见，成就卓著。2011 年，我国城镇人口首次超过农村人口，进入以城市社会为主体的新时期。

第一节 新中国城镇化经历的五个发展阶段

在不同历史条件下，要素流动机制的差异造成了城镇化发展方式和程度的不同，并且演化成了不同的空间格局。新中国的城镇化历程，大体上以 1978 年改革开放为分界线，呈现出两个不同的历史时期。两个时期面临的体制不同，呈现出不同的发展特征，取得了不同的进展。改革开放以来，得益于经济快速发展和体制改革，我国城镇化又经历了四个发展阶段，并呈现出“逐级加速”的发展态势。因此从总体上看，新中国的城镇化发展大体可分为五个阶段：

第一阶段（1949~1978 年），以计划经济为主的城镇化曲折起步时期。计划经济是这一阶段经济发展的主要手段，城镇化水平较低、发展缓慢并一度停滞。1949 年年底，我国 5.4167 亿总人口中，只不过有 5765 万人居住在城镇，城镇化率只有 10.64%。这一时期，我国加强了交通运输、能源和原材料工业建设，使城镇吸收劳动力的能力有了扩展。尤其是“一五”时期 156 个重点项目的建设，不仅使项目所在地的老城得到了扩张，更催生了一批新兴工业城市，增强了人口集聚能力。后期受“文化大革命”等因素影响，大批城市人口和知识青年“上山下乡”、流入农村，使我国城镇化进程一度接近停滞。到 1978 年年底，全国总人口中居住在城镇的为 1.72 亿人，城镇化率为 17.92%。

这一时期，我国城镇化率仅从 1949 年的 10.64% 上升到 1978 年 17.92%，平均每年增长 0.25 个百分点，城镇人口年均增长约为 396 万人，建制市数量从 132 个增加到 193 个。

第二阶段 (1978~1984年), 以农村改革为主的城镇化恢复发展时期。1978年十一届三中全会拉开农村经济体制改革序幕, 农村家庭联产承包责任制逐步推开, 极大地激发了农民生产积极性, 农业劳动生产率大幅度提高, 农业生产得到迅猛发展, 为城镇化发展提供了物质基础。2000多万“上山下乡”知青与下放干部家属相继返城, 使城镇人口特别是大城市人口快速增长。同时, 乡镇企业的崛起在中国农村掀起了工业化浪潮, 进一步促进了小城镇的发展。

这一时期, 我国城镇化率提升至23.01%, 城镇人口每年递增5.68%, 城镇化率年均增加0.85个百分点, 建制市增加到300个, 建制镇猛增至9140个。

第三阶段 (1984~1992年), 以城市改革为主的城镇化平稳发展时期。自1984年5月起, 国家先后作出开放14个沿海港口城市、设立海南经济特区、开发浦东新区等决定, 国家改革重点转入城市经济体制, 城市发展活力增强, 城市建设步伐加快, 带动第三产业迅猛发展, 扩大非农领域就业规模。小城镇户籍制度与市镇设置标准放宽, 加快了全国设市、设镇的步伐, 也为农村人口有条件地进入城镇开辟了通道。

这一时期, 我国城镇化率提升至27.46%, 年均提高0.56个百分点, 建制市增加到517个, 建制镇激增到1.45万个。值得一提的是, 这一时期, 我国第三产业比重从24.5%提高到34.3%, 就业人数从8359万人增加到1.3亿人。

第四阶段 (1992~2003年), 以市场经济体制改革为主的城镇化快速发展时期。1992年邓小平发表“南方谈话”, 我国进入建立社会主义市场经济体制时期, 市场发挥资源配置的基础作用逐步增

强。1993年起,商业性土地使用权实行公开招拍挂制度。1998年,为应对亚洲金融危机,国家启动住房制度改革,撬动了巨大的房地产市场。同时,国家逐步放松对农村人口流动的管制,调整设市标准,推动各类城镇快速发展。随着市场经济改革取向的明确和日益深化,以及对外开放全方位、多层次、宽领域的推进,新一轮工业化、城镇化在全国全面展开。

这一时期,我国城镇化率提升至40.53%,年均提高1.19个百分点,建制市达到660个,建制镇达到20226个。城市综合承载能力与吸纳农村人口的能力得到前所未有的提高。

第五阶段(2003~2010年),以城乡统筹为主的城镇化加速发展阶段。2003年中央开始实施新农村建设,加大以工补农、以城带乡的力度,大力促进城乡基本公共服务均等化,重视解决农民工养老、住房、子女教育、医疗等“市民化”问题。国家出台一系列政策文件放宽中小城市、小城镇,特别是县城和中心城镇的落户条件,部分大城市也制定了放宽进城务工人员落户条件的政策。2006年颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,为农民进城务工创业创造了宽松政策和环境。

这一时期,我国城镇化率年均提高1.35个百分点,全国城市总数达到657个,建制镇19683个。2011年,我国城镇化率达到51.3%,城镇人口由1978年的1.72亿人增加到6.9亿人,城镇人口首次超过农村人口,进入以城市社会为主体的新时期。

城镇化既是经济演变过程,也是社会演变过程,同时还是制度演变过程。新中国成立以来,我国城镇化的发展是经济转型、社会转型与制度转型三者交互作用的结果。从国际经验看,城镇化进程一般可分为起步期、加速期、成熟期三个阶段,其中城镇化率在



图为高楼林立的重庆市渝中半岛（2012年7月26日摄）。2012年8月14日，中国社会科学院在北京发布《城市蓝皮书：中国城市发展报告 NO.5》。蓝皮书表示，中国城镇化率首次突破50%关口，城镇常住人口超过了农村常住人口。（新华社记者李健摄）

30%~70%为加速期。改革开放以来，我国城镇化进程以两倍于世界同期平均速度的步伐加速发展，30多年间城镇化率年均提高0.9个百分点，城镇人口年均增加约1400万人。目前，我国城镇化已经进入加速阶段的后半期，虽然今后一个时期我国城镇化仍处于快速发展阶段，但城镇化增速可能趋缓。

第二节 我国城镇化取得的阶段性成就

改革开放以来，从低起点起步，我国城镇化快速发展、成效显著。在城镇人口迅速增加，城市化率大幅提高的同时，城市数量、规模不断扩大，形成若干具有国际影响力的城市群。随着城镇化率

的不断提高，城镇功能日趋完善，承载能力逐步提高，公共基础设施大步跨越。农村消费潜能释放，城乡之间消费差距不断缩小，呈现城乡市场同步增长、共同繁荣的局面。

一、城镇化加快推进，大中小城市协调发展格局初步形成。2011年，我国城市总数为657个，城镇化水平达到51.3%，比2001年提高了13.6个百分点。2001年，城镇人口为4.8亿。2011年，城镇人口为6.9亿。10年间增加了2亿多，平均每年新增城镇人口2000万人。城镇化的快速发展，对扩大内需、转变经济发展方式、优化产业结构、解决“三农”问题等都发挥了至关重要的作用，有力地促进了我国经济的平稳较快发展。在城镇化快速推进的同时，城镇空间结构进一步优化，初步形成以大城市为中心、中小城市为骨干、小城镇为基础的多层次城镇体系。城镇群发展迅速，成为我国重要的经济增长极，国际竞争力大幅提升。目前，全国已形成长三角、京津冀、珠三角三大城镇密集地区，以及多个城市群，带动和促进了城乡与区域协调发展。其中，京津冀、长三角、珠三角三大城市群以不足4%的国土面积，集聚了18%左右的人口，创造了40%左右的国内生产总值，成为参与国际经济合作与竞争的主要平台。

二、市政公用设施服务和供给能力增强。2011年，全国城市市政公用设施建设固定资产投资达到13934亿元，比2001年增加了4.9倍。城市自来水普及率由2001年的72.3%提高到2011年的97.0%。燃气普及率由2001年的60.4%提高到2011年的92.4%。集中供热面积由2001年的14.6亿平方米提高到2011年的47.4亿平方米，增加了2.2倍。人均拥有道路面积由2001年的6.98平方米提高到2011年的13.75平方米，提高了将近1倍。城市建成区