

个新的理论和战略高度。

城市化的概念最初是从国外引进的，而城镇化一词是我国学者在借鉴国外经验、结合我国国情提炼出来的。新型城镇化一词又是在城镇化概念的基础上形成的。城镇化和新型城镇化都是由中国本土创造的新词汇。在新中国成立后至改革开放前的30年里，我国实行较为保守的城市化政策，严格控制农村人口向城市流动。1978年以后，我国开始逐步调整城市发展政策，最早确立的城市发展方针就是“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。进入20世纪80年代以后，我国政府在吸取相关学者研究成果的基础上，开始把我国城市化的重心转移到依靠乡镇企业的小城镇战略上来，形成一种以经济发展为目标、以地方政府为主导、主要依靠出口导向型工业的发展，以大规模物质资本投入为特征、以土地的工业化与城镇化开发利用为内容的城镇化发展模式，并以此来代替我国传统的城市化战略，形成了具有我国特色的城镇化发展战略。

到2014年为止，我国的城镇化率达到了54.67%，城镇人口达到7.6亿，共有近700个各种类型的城市，也有20000余个小城镇，并且已经初步形成了大、中、小型城市和农村地区小城镇的多层次城镇化发展体系。但是

2000年以后，这种城镇化体系已经不能很好地实现我国城镇化的快速、健康发展，因为这样的城镇化发展模式已经不能适应我国新常态下的基本国情。这样的模式也带来了诸如土地的城镇化快于人口的城镇化、资源消耗大、生态环境破坏严重、城市发展失衡、农村空心化、城乡分化进一步加剧等一系列社会经济发展问题。这就是我国研究并推行新型城镇化战略的原因所在。

新型城镇化的概念出现于官方正式文件是在2012年年底。2012年12月中央经济工作会议在北京召开，会议提出，2013年经济工作的六项主要任务之一就是积极稳妥推进新型城镇化，着力提高城镇化质量。会议公报不仅使用了新型城镇化的概念，而且明确指出了新型城镇化的内涵，从而使新型城镇化概念成为一个具有中国特色社会主义的概念。公报指出：“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，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。要构建科学合理的城市格局，大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。要把有序推进农业转移人口市民化

作为重要任务抓实抓好。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。”^①从此以后，新型城镇化成为我们党和政府正式文件中经常出现的一个新概念。

为了进一步阐述新型城镇化的“新”所在和“特”所在，党和国家领导人在不同场合也多次对这一概念的独特内容进行了说明。如习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上指出，“持续进行的新型城镇化，将为数以亿计的中国人从农村走向城市、走向更高水平的生活创造新空间”。李克强也在多种场合对新型城镇化问题做了大量论述。如在回答新华社记者问题时，李克强强调，“新型城镇化是以人为核心的城镇化，必须和农业现代化相辅相成”。在全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上，李克强强调：“要深入贯彻落实科学发展观，加快资源型城市可持续发展，推动独立工矿区转型，加大棚户区改造力度，‘三位一体’推进，着力破解城市内部二元结构难题，带动内需扩大和就业增加，走可持续的新型城镇化道路。”可见，从“城市化”到“城镇化”，又到中国特色的“新型城镇化”，不仅显示出提升城镇化的地位和作用，更显出新型城镇化的概念和发展方略的

^① 2012年中央经济工作会议公报[EB/OL]. 新华网, 2012-12-16.

独特内涵，这一认识提升过程正好折射出中国城镇化发展理论和实践的不断变化和深入。

2. 新型城镇化的内涵

城镇化与现代化相互促进、共同发展，现代化是城镇化的目标，城镇化是现代化的实现路径。根据我国《城市规划基本术语标准》，城镇化是指：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，以及城镇不断发展和完善的过程。城镇化又称城市化、都市化。新型城镇化不仅仅是人口和土地的城镇化，更是观念、文化和生活方式的城镇化。通过观察国内外的发展经验，我们可以发现城镇化除了促进经济的发展和社会的进步之外，也产生了一系列的问题和矛盾。例如：农村人口转移到城市去了以后，无法享受到城市的公共服务，导致城市交通拥堵、环境污染和形成贫民窟等一系列“城市病”；会使城乡收入差距不断拉大，城市内部的阶级也会不断分化，从而不利于社会的稳定繁荣等。这些“城市病”非常难以解决，发达资本主义由于现代化进程较早，在花费了巨大的时间和金钱之后才慢慢解决了这些问题。而对于发展中国家来说，由于工业化和现代化起步较晚，我们没有时间和金钱来解决这些问题，这就

要求我们必须改变原有的充满缺陷的城镇化道路。

1978年以来，我国城镇化进程加快，2014年城镇化率达到了54.77%，年均增长率达到了2.3个百分点；新增加城镇人口和农民工数量分别为5亿和2.6亿人。随着城市规模的不断扩大，城市中的各种问题也越来越凸显，主要体现在以下几个方面：一是城乡二元结构，特别是二元户籍制度的存在，阻碍了城乡劳动力的自由流动；二是农民工没法融入城市，城市也无法妥善解决其养老、医疗和子女入学等问题；三是社会基础设施存在严重的不足，加剧了城市交通和住房的压力；四是城市环境污染的加剧和卫生质量的下降。存在的这些问题不仅会对广大农民工产生影响，也会影响全体城市居民的生存与发展。

我国之所以提出新型城镇化建设，就是为了规避发达国家曾经遇到的问题，从我国的国情出发来解决现存的矛盾和问题，从而探索出具有中国特色的新型城镇化道路。其内涵是：坚持以人为本，城乡统筹发展；引导农村剩余人口向城市转移，并逐步融入城市；优化产业布局，转变发展方式；促进大、中、小城市协调发展，注重提高城镇化质量；促进经济社会全面发展，提高城乡人民的生活水平。

新型城镇化不是一个简单的人口指标变量，它本质上是人类社会的现代化。新型城镇化的发展内涵包括社会生活民主自由、人的价值可以得到充分的实现、完善的社会保障制度、较为充分的就业水平、社会的法制和生态环境的可持续发展等。

传统的城镇化模式是一切以经济建设为中心，地方支付为主要推动力，主要依靠土地财政收入来推进城市规模的不断扩大，是一种典型的高能耗、高污染和低收益的外延式、粗放型城镇化模式。这种类型的城镇化模式存在着产业结构失衡、空间结构失衡等诸多问题。

西方发达国家的城市化和工业化是同步发生的。18世纪60年代始于英国的产业革命带来了大机器工业和规模化生产，使资本、产业、人口向城市迅速集中，形成了城市密集地区。如英国工业区、美国的大西洋沿岸和德国的鲁尔地区等都随着西方的城镇化基本上经历了城市由小到大、由点到面的发展过程。然而由于经济发展水平较低、城市管理水平较差，不断扩大的城市产生了诸如环境污染等一系列“城市病”，从而阻碍了城市化进程，甚至出现了部分地区的“逆城市化”现象。

西方城镇化呈现出城市分散化（摊大饼式）、汽车化、郊区化、摩天大

楼化、“高消耗”模式等特点。西方早期的城镇化都是为了服务工业资本的扩张，通过牺牲广大农民的土地等生产要素资源和压榨工人廉价的劳动力来发展现代工业，进而促进城镇化水平的提高。西方城市化是市场机制作用下渐进式发展的一个漫长过程，大多要经历几百年，最少也要经过几十年的发展。西方是在付出了高昂的经济社会代价后，其城镇化才达到了一个较高的稳定水平。

总的来说，新型城镇化的内涵主要包括以下几个方面：在吸收国内外相关经验和尊重城镇化发展一般规律的基础上，立足我国的基本国情，走出一条以人民根本利益为宗旨，以经济发展为目标的中国特色新型城镇化道路，以此来保证我国城镇化的可持续发展。

新型城镇化的具体内涵就是：以人口城镇化为核心，以城市群为主体形态，以综合承载力为支撑，以体制机制为保障，产业发展、就业转移和人口集聚相统一，走以人为本、集约高效、以新型工业化带动城镇化、工业化和信息化并存、四化同步的中国特色新型城镇化道路。

（二）新型城镇化的特征

我国的新型城镇化道路是在尊重城市化发展规律和借鉴国外发展经验

的基础上，立足于我国的基本国情而形成的，不仅和西方发达国家的模式有所区别，而且还和其他发展中国家的模式有所差异。我国新型城镇化性质的新，具体表现为道路、制度和指导思想独特性，也就是指我国新型城镇化是在党的领导下，坚持马克思主义指导、坚持社会主义制度和道路实现的，是“中国特色社会主义”统领下的新型城镇化。

从具体内容和实现方式看，“新型”表现为大中小城市和小城镇“四城”并举，体现为城乡统筹、产城互动、生态宜居、节能环保、和谐发展；同时表现为各级城市、小城镇和新农村协调发展，互促共进的城镇化。具体表现为以下几点：一是统筹工业化、信息化、城镇化与农业现代化，在“四化”协调发展中推进中国特色城镇化；二是建立政府引导、市场主导、经济推动的城镇化机制；三是在建设集约型城镇化的进程中更加注意人口、资源和环境的协调发展；四是统筹经济、政治、文化、社会以及生态的协同发展。也就是说，我们必须把科学发展的态度贯穿到城镇化发展进程中去，使老百姓直接从中国特色社会主义道路中得到实惠。新型城镇化已经成为中国特色社会主义理论、道路和制度与实践的重要组成部分。

关于这些特点，党的十八大报告做出了明确概括：“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。”^①党的十八届三中全会更是明确指出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。”

新型城镇化建设的关键，依然是农村人口向城市转移的问题，并完成从农民到市民的转变。但是与传统城镇化进行比较，我国推进的新型城镇化具有鲜明的国情特色和制度特色。它与西方发达国家和亚洲、拉丁美洲等发展中国家的城镇化发展道路都有所区别。它具有如下四个鲜明特征：

1. 以人为本

2013年3月17日，李克强总理答中外记者问时曾提出：“我们强调的新型城镇化，是以人为核心的城镇化。”在我国传统城镇化模式的发展过程中，由于仅仅着眼于城市规模的扩展，导致了土地城镇化速度快于人口城

^① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2012.

城镇化速度，即城镇建设用地面积增速快于城镇人口增速。同时，由于我国现存的户籍准入制度的限制，转移到城市去的农村人口不能像城市居民一样享受城市的教育、住房等社会公共服务，形成了制度上的不平等。“新型城镇化要全面放开小城镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，逐步放宽大城市落户条件，合理设定特大城市落户条件，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。同时，加快推进城市基本公共服务均等化进程，努力实现农村转移人口在教育、就业、社保、基本医疗服务、保障性住房等方面覆盖城镇常住人口。”

2. 产业协调共进

传统城镇化的城市建设用地面积增速快于产业对于就业的承载力，土地城镇化快于产业城镇化。失地农民土地减少，又没有就业，收入没有相应增加，就会引起城乡收入差距不减反增，进而会影响社会稳定和公平正义。而新型城镇化强调产城互动，强化城镇化与转移劳动力就业之间的协调性，加快新型城镇化必须要有经济基础与产业基础。

3. 体系优势互补

传统城镇化过于强调大城市尤其是作为区域中心的超级城市发展，忽

视中小城市尤其是农村小城镇的协调发展。新型城镇化则在关注大城市发展的同时，重视小城市的发展，推动形成大、中、小城市和城镇联系密切，优势互补，齐头并进的四级城市发展体系。

4. 生态质量提升

传统城镇化面临总体质量不高、农民融入程度较低、资源环境代价较大等诸多挑战。新型城镇化是区别于传统城镇化模式的集约型城镇化，其更加注重城镇化的质量，致力于促进农民收入的增长和缩小城乡的收入差距，实现人口城镇化与土地城镇化的协调发展，坚持“以人为本”的基本指导思想，坚持“集约、低碳、绿色和智能”的发展理念。因此，提升环境承载力和生态环境质量是新型城镇化战略发展过程中要重点研究的问题。

（三）城乡一体化与新型城镇化互动发展

新型城镇化和城乡一体化是我国社会经济发展的一个必然阶段。新型城镇化理应是城乡一体化的载体，城乡一体化则是城镇化发展的最终目标。

1. 新型城镇化：以城乡一体化为指导理念

作为城市化发展理论最新成果的新型城镇化战略，是城市化发展战略的一个拓展和补充。由城市化到城镇化再到新型城镇化发展战略的不断演

进，充分体现了我国政府对城市化进程规律认识的不断深入以及我党执政能力的不断增强。我们需要把城乡一体化作为新型城镇化的指导思想，只有正确的理念作为指导，才能更好地推进我国的新型城镇化进程。我国之所以如此重视城乡发展一体化，就是为了规避欧美发达国家过去城市化所走过的城市剥削乡村的发展道路。我们所要进行的新型城镇化，不仅仅是要让城市成为高度现代化和拥有先进文明的现代社会，也要让我国的广大人民群众都能享受到城镇化和现代化的巨大成果。城乡一体化一直都是人类所梦想达到的生活形态，更是我国这样的农业大国的现实选择。我国自1978年以来，一直致力于打破城乡二元经济结构，实现城乡的一体化，所以在新时期我国的新型城镇化发展战略更要在这一理念的指导下进行改革与实践。

2. 新型城镇化：以城乡一体化为发展目标

第一，我国现实的国情——城乡二元经济体制。2000年后，城乡关系愈加受到社会各阶层的重视，“城市像欧洲，农村像非洲”是我国在发展过程中必须要面对的现实。根据世界银行的研究，一般一国的基尼系数高于0.4，就说明该国的社会贫富差距较大，社会存在许多矛盾。根据2014年中国统

计局发布的数据来看，我国的基尼系数为 0.469，而民间一些研究机构得出的结论是我国的基尼系数被低估了，实际的基尼系数应该在 0.5 以上。在如此的时代背景下，我们必须改变原本的发展战略，即牺牲农村的利益来大力推动城市经济的发展，这就要求我们形成一种促进城乡和谐发展的新型城镇化战略。新型城镇化就是把城乡一体化作为其发展目标的城镇化发展战略，依据这一发展理念，应在新时期更好地促进农村发展和促进农民收入增长，进而消除城乡贫富差距的历史性问题。此外，城乡一体化也是社会经济发展的客观规律，在经济发展到一定水平后，城市和乡村必然会相互依存、相互促进，发挥各自优势，使城乡的劳动力、土地、技术等各项资源在更加广阔的范围内不断优化配置。综上所述，我们可以发现，城乡一体化是由我国的国情和实际所处的发展阶段所决定的，是历史与现实的有机统一。所以，作为城镇化理论最新发展的新型城镇化发展模式也必然会向着城乡一体化道路迈进。

第二，新型城镇化的发展目标和路径选择。目前新型城镇化的发展已经不再是单纯的土地的城镇化，而是更加注重人的权利的“以人为本”的城镇化，让广大人民群众真正地从城镇化发展中获得实实在在的成果与福利。此外，

城镇化还要更加全面，不仅仅要关注城镇，更加需要关注广大的农村地区，要注重城乡在城镇化进程中的协调发展。无论是在城镇化发展过程中更加重视人的权利，还是要注意城乡均衡发展的公平性，都是为了解决我国过去城镇化发展中存在的问题和城乡差距扩大的现实国情，而这么做的原因都是为了实现城乡一体化。我国著名经济学家厉以宁就曾经指出，在未来的三十年中，我国改革的重点就是实现城乡的一体化。因此，我国新时期城镇化建设的根本任务就是逐步缩小城乡发展差距，实现城乡一体化。党的十八大报告提出了我国新型城镇化的实践路径，“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……加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局”^①。此外，我们要把我国的各级城市和小城镇建设成为一个多层次、差异性的城市网络体系，从而进一步推进我国城乡一体化。学者刘嘉汉通过研究发现，城乡一体化是我国新型城镇化的客观要求和基

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. 新华网, 2013-11-15.

本属性，这也就点明了城乡一体化就是新型城镇化的发展方向。

3. 新型城镇化：通向城乡一体化的必由之路

第一，新型城镇化道路的选择是由我国的基本国情所决定的。首先，我国幅员辽阔、人口众多，人均资源拥有量低、区域间自然环境和经济发展水平差异较大、生态环境脆弱和存在大量的农民工人口流动等现状，决定了我国新型城镇化道路的发展方向。其次，我国的城镇化水平正处于城镇化发展路径的第二个阶段，发展速度快，但是产生的问题也较多，这就要求我们必须选择一条符合我国所处发展阶段的新型城镇化道路。最后，虽然我国城镇化发展速度很快，城市建设方面也取得了巨大的成果，但是还存在着如下问题：城市总体发展水平不高、不同城市发展水平差距较大、城乡收入差距越来越大、城市基础设施落后、生态环境不断恶化和城市管理落后粗放等。这就要求我们要勇于面对问题，形成一套科学完善的对策体系来妥善地解决这些问题。

第二，过去的城镇化主要是由政府主导的，通过土地的城镇化，进行大拆大建，以追求政绩和 GDP 为目的的粗放型城镇化模式。这就导致了如下一系列的问题：首先，我国传统的二元经济体制不仅并没有得到消除，

反而有愈演愈烈之势；其次，由于城乡户籍制度的差异，进城的农村剩余劳动力留不下来，也享受不到城市的公共服务和公共资源；最后，给城市的社会治理带来了巨大的压力，造成了生态环境的破坏，水和空气的污染等。新型城镇化就是在认识到现存问题的基础上提出来的科学的发展模式，核心就是“以人为本”。故而，我们说它是实现城乡一体化的必然之路。

4. 新型城镇化：城乡一体化的根本动力

传统的城镇化发展模式已经无法为我国的经济提供足够的推动力。自改革开放以来，我国经济的腾飞主要借助的是出口，中国也成了世界制造工厂。但是自 2008 年金融危机以后，来自国际上的有效需求不断减少，中国出口不断减少，经济下行的压力越来越大。这就要求我们要努力开发国内的需求，通过内需来对外需进行替代；这就要求我们必须发现新的经济增长点。从国内外已有的相关经验来看，城镇化是推动经济增长最重要的源泉。

2012 年 11 月 28 日，国务院副总理李克强在会见世界银行行长金墉时指出：“未来几十年中国最大的发展潜力在城镇化，如果 13 亿人的现代化和近 10 亿人的城镇化走好了，那么不仅造福中国人民，对世界也贡献巨大。”

2012年12月,中央政治局会议和中央经济工作会议明确把城镇化作为未来中国扩大内需的动力。会议指出:“要积极稳妥推进城镇化,增加城镇综合承载能力,提高土地节约集约利用水平,有序推进农业转移人口市场化。”^①此外,中央工作经济会议还强调,要注意提高城镇化建设的质量治理,因地制宜,趋利避害,促使我国的城镇化能够得到健康快速的发展。这包括有序地实现农村转移人口的市民化,城市规划的科学合理化和把生态文明理念融入到我国的城镇化进程中去。即在未来的数年里,我国政府将把城镇化作为我国经济增长的一个重要推动力,并且通过城镇化的发展来促使我国经济的转型升级。所以,通过新型城镇化的发展,可以为农村提供大量的资金和相关政策支撑,可以强力地促进我国农村地区的快速发展。此外,大量的农村市场和农村剩余劳动力转移到城市后形成的新的购买力,会产生巨大的内部需求,极大地促进了我国经济的增长,进而推动我国的城镇化和工业化的进一步发展,缩小城乡差距,实现城乡共赢,为我国城乡一体化提供根本动力。

城乡一体化是城乡关系发展的最高阶段,是我国实现城镇化的必然要

^① 2012年中央经济工作会议公报[EB/OL]. 新华网, 2012-12-16.

求，也是我国全面建设小康社会的关键所在。此外，新型城镇化也是我国政府在借鉴国外先进经验和立足我国国情的基础上形成的具有中国特色的城镇化发展理论成果，它是我国未来相当长一段时间内指导我国城镇化发展的指导思路与理论基础。总体来看，城乡一体化和新型城镇化是相互促进、共同影响的，城乡一体化是新型城镇化发展的目标，新型城镇化是城乡一体化的主要实现路径，两者不可分割、互为一体。

第二章 新型城镇化的总体理念、动力结构和空间格局

1978年以来，城镇化的快速发展对我国经济的快速发展和工业化水平的不断提高产生了巨大的促进作用。然而，目前我国的城镇化发展主要依靠资源的消耗和环境的污染来推进，是一种不可持续性的粗放型模式，它已经阻碍了我国经济的转型发展。在我国社会经济发展转型的新常态下，“新型城镇化”这一概念第一次作为国家发展战略出现在党的十八大上。随后召开的中央经济工作会议和中央城镇化工作会议等都进一步对我国的新型城镇化战略进行了顶层设计和总体部署，这也就揭开了我国新型城镇化发展的序幕。新型城镇化的健康、可持续发展必须要有科学的总体理念做指

导，科学的空间布局规划做指引，此外还要有科学的动力机制推动新型城镇化建设，尤其是动力机制，因为动力机制是城镇化诸多推动力量中最核心、本质的内容。这里的信息城镇化动力机制指的是城镇化发展过程中各影响因素之间相互影响、相互作用的运行机制，以及改善城镇化运行机制的组织制度的总和。它对新型城镇化的资源配置效率的提高具有决定性的作用，也是城镇化不断发展的内在动力。

一、新型城镇化的总体理念

在推进我国新型城镇化的进程中，我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以毛泽东思想、邓小平理论和中国特色社会主义理论体系为指导，促使我国的城镇化发展模式由粗放型向集约型转换，坚持“以人为本”，有序地推动农村转移人口的市民化，实现所有居民公平享有现代化发展的成果；根据我国的基本国情，构建大中小城市和小城镇协调发展的差异性空间城市网络；大力发展城市的产业支撑体系，增强城市的可持续发展能力；以制度创新为保障，通过改革来释放发展潜力，走四化同步、生态文明和文化遗产的特色新型城镇化道路，促进经济结构转型升级，为全面实现小康社会和中华民族伟大复兴的“中国梦”奠定坚实的基础。

要坚持以下基本原则：

——以人为本，公平共享。新型城镇化的核心就是“以人为本”，这就要求我国必须合理地进行农村人口劳动力转移，推进农村转移人口在符合条件的、有能力的小城市和小城镇逐步落户，实现农民工向城市居民的过度，大力发展城市的相关基础设施，提高城市的社会服务水平，实现社会的公平正义和人民的可持续发展，从而使全体居民都可以享受到经济社会发展的成果。

——四化同步，统筹城乡。在推进新型城镇化的进程中，我们需要实现工业化、信息化、城镇化和农业现代化的协调发展，充分发挥它们之前的相互促进作用。通过农村劳动力资源的转移和农村改革的深化，来逐步实现城乡资源要素的同权同价，进而实现城乡社会公共资源配置的均衡化，从而形成一种“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型城乡发展关系。

——优化布局，集约高效。要打破粗放型的城市化发展模式，就要注意地区的资源环境承载力，要加强真正相关配套设施的建设，运用科学的方法来实现城镇布局的合理化。严格保护我国的 18 亿亩耕地红线，规范我

国城市建设用地，科学界定城市的边界，优化城市内部的空间结构，进而促进城市的节约高效发展。

——生态文明，绿色低碳。党的十八大正式把生态文明建设提到了一个新的理论和政治高度。因此，在信息城镇化的进程中，我们要坚持生态文明的指导理念，大力发展循环经济、低碳经济，注意节约资源和保护环境，实现人类和自然的和谐发展，进而推动我国形成绿色低碳的城市建设运营模式。

——文化传承，彰显特色。我国幅员辽阔、民族众多，这就要求我们在推进新型城镇化的过程中，要因地制宜，根据每个地区的自然环境、人文历史和民族特色来建设各具特色的城市群体，防止形成千篇一律的高楼大厦，进而形成具有文化和历史传承的新型城镇化发展模式。

——市场主导，政府引导。党的十八届三中全会提出要充分发挥市场在资源配置中所起到的决定性作用，同时需要进一步发挥好政府的指导作用，实现政府与市场的良性互动关系。由市场来决定城镇的发展规模和方向，由政府来对城镇发展制定基本的规划政策和提供完善的社会公共服务，以此来使我国的新型城镇化变为以市场为主导、以政府为辅助的自然发展过程。

——统筹规划，分类指导。一是中央政府需要站在国家层面，进行宏观指导，不仅需要统筹城镇化发展战略的总体规划和机制体制变革，还要加强针对不同地区的分类指导；二是地方政府要在结合当地情况的基础上认真贯彻落实中央的相关政策；三是要鼓励地方的试点工作，总结试点经验，再来向其他地区推广，达到以点带面的效果；四是要尊重基层的创新精神，充分发挥广大人民群众的智慧。^①

二、新型城镇化的动力结构

伴随着生产力发展水平的提升，城镇化的动力机制也发生着各种变化，不同的地区、不同的发展阶段，城镇化的动力机制也不相同。要明确未来我国新型城镇化发展的动力机制，则需要对城镇化动力机制的运行原理进行有效说明。一般来讲，城镇化动力机制的运行原理主要包括以人为本、产业支撑、城乡互动、区域均衡协调发展及系统综合运行四大方面。

（一）以人为本

城镇化发展的动力机制首先就是要坚持“以人为本”的运行原理，这是由城镇化自身的本质内涵所决定的。传统的城镇化发展模式更多考虑的是土

^① 中共中央 国务院．国家新型城镇化规划（2014—2020年）[R]．新华社，2014-03-16．

地的城镇化而不是人口的城镇化，各种建筑物不断涌现，造成大量的人力、物力、财力的浪费，空城现象时有发生，形象工程和政绩工程成为城镇化关注的重点；在经济发展的过程中，部分地区经济高速增长，而这往往是以牺牲人民群众的利益为代价来换取的，不具有持久性。而就本质来看，无论是城镇化还是经济发展的最终目的都是为了实现人们生活水平的提升和福利水平的最大化，而不是表面的或者是数字的递增。未来城镇化的发展应实现由物的城镇化向人的城镇化的转变，人是发展的主体，只有做到这些，才能够从本质上贯彻新型城镇化的发展理念和目标要求，也才能够促进城镇化的协调发展。以人为本的城镇化动力机制运行主要体现在：一是城镇化进程中既要注重其发展速度，更要重视发展质量，关注民生；经济发展中要以提升人民收入水平为准，不应当是政绩至上的思维模式；二是城镇各项基本设施的修建应该更加体现“以人为本”的发展思想，以实现广大民众的实际需要为目标，努力提高其社会公共服务水平及城镇的综合承载能力，实现城镇整体功能的提升。

（二）产业支撑

在城镇化进程中，我们一定不能忽视城市内部产业体系的培育和发展，

只有强大的产业才能吸纳足够的劳动力就业，才能促进城市的可持续发展和社会的稳定繁荣。产业是驱动中国新型城镇化发展的原动力，没有相应的产业支撑，城镇化就会变成空壳的城镇化。第一、二、三产业之间的发展水平和产业结构的调整影响了中国新型城镇化的进程，产业发展的空间布局成了中国新型城镇化发展布局的主要依据。产业发展水平和产业结构变化与城镇发展阶段有密切的关系。在城镇化发展的初期，在计划经济体制下，国有计划工业成为城镇化的主要动力，第二、三产业吸纳劳动数量增加，但是资本、技术的匮乏阻碍城镇化的进程。所以，城镇化发展速度比较慢，城镇化更多体现在外延的扩展。到了城镇化发展阶段，商品经济超越并代替了计划经济，工业化成为城镇化的重要动力，第三产业的推动力开始显露，资本、技术等方面的资源约束有所缓解。城镇化进入了快速发展时期，城镇化从外延的扩展转为内涵的提升。到了城镇化的成熟阶段，市场经济体制确立，第三产业成为城镇化发展的持续动力，完善的资源配置方式和市场机制有效地促进了城镇化的健康发展，这时城镇化发展趋于平缓，城镇化表现为“质”的扩张。城镇化发展的阶段特征与产业的发展水平和产业结构密切联系。第二、三产业的快速发展加快了城镇化的同时，也

带来粗放式的增长，带来了资源的浪费和环境的破坏，只有到了信息产业为主要特征的第三次产业，才真正重视城镇化内涵式的发展。

经济的快速发展必然带来产业结构和地位的相应变化，对城镇化的影响也有很大的差别。主要表现在，随着经济的发展，第一产业在国民经济中的比重会不断降低，第二、三产业的比重将会提高。工业是城镇化的内生动力，农业是城镇化的外在条件和制约因素。随着城镇化的不断发展，第三产业将成为推动城镇化的主要力量，而信息产业成为中国新型城镇化发展的强劲动力。进入 21 世纪，知识经济的发展，特别是信息产业在内的第三产业对城镇化的推动作用日益明显，信息产业可以有效地扩大城镇发展规模，提升城镇的质量，将成为城镇化发展的新动力。随着城镇化的深入发展，产业结构的变化又促使城镇功能发生变化。从企业的角度来看，产业规模扩大需要城镇化提供更多的配套设施，带动了社会服务行业的发展，特别是人才培养、信息沟通、物流运输等行业的发展，为企业良性运行提供了良好的外部条件。从城乡居民的消费需求方面看，随着经济发展水平的提高，人们的消费需求和消费结构也发生了巨大的变化，对城镇生活的需求也发生了巨大的改变，从满足基本生存方面的需要转变到发展方

面的需要，再到享受方面的需要。消费需求的变化促使人们要求在城镇生活中能够拥有更加丰富多彩的生活消费服务，同时对住房购物、文化教育、体育娱乐、休闲度假等需要也相应地增加，进而促进了相关第三次产业的发展，这些需求又创造了更多的城镇就业机会。从城镇文明程度来看，第三产业的发展强化了现代城镇的科教中心、文化中心、政治中心的地位，提高了现代城镇的文明程度。

在未来中国城镇化的发展进程中，必须从战略高度重视产业发展，尤其是实体经济发展。解决不好产业和就业问题，就会造成“城市内部二元结构”。这就要求我国在实施新型城镇化战略时，在扩大城市规模的同时，要注意强化城市中产业的支撑，把城镇化和促进就业、调整产业结构、发展服务业和培育新的经济增长点结合起来，提高城镇人口比例的同时切实提高非农就业比例。

在产业体系建设上，要坚持走新型工业化道路，以市场为导向，紧紧依靠科技创新，充分发挥产业的比较优势，积极构建体现城镇发展特色、高技术、高附加值、结构合理的现代产业体系。具体来看，一是增强工业对城镇就业的重要支撑作用，既要重视促进传统产业的改造提升，又要顺

应“新工业革命”浪潮，培育发展战略性新兴产业；二是强化服务业对城镇劳动力就业的巨大吸纳能力，顺应“服务业革命”“服务经济时代来临”的趋势，把推进城镇化与繁荣服务业结合起来，大力发展生活性服务业，加快发展生产性服务业；三是强化农业现代化对城镇化的支撑作用，主要提供农产品和工业原料支撑、劳动力和土地要素支撑、消费市场支撑。

在产业空间布局上，按照主体功能定位，综合考虑能源资源、环境容量等因素，重视提高土地资源要素集约利用、环保等公共服务设施高效利用，一是引导产业在大中小城市、小城镇合理布局，优化生产力布局，促进大中小城市和小城镇协调发展；二是促使相关产业向城镇集聚，以此来实现工业生产的规模经济和范围经济效应；三是根据城乡的区位和资源禀赋条件来对产业的分布进行重新布局，把一些劳动密集型企业向小城镇转移，以此来促进农业就近转移就业。

（三）城乡互动

城镇化发展的动力机制就是要坚持城乡互动的运行原理，这是未来新型城镇化发展中需要注意的重点。在以往的城镇化发展中，由于对城镇化的错误认识及急功近利的做法，导致城镇化的发展简单地成为城镇地区的

发展，农村地区却没有跟随其同步发展，城乡二元结构的经济社会体制依旧进行，城乡差距逐步增强；农民收入水平也没有同城镇居民同步调发展，收入差距呈现扩张的趋势；迁移人口和户籍制度改革不匹配，各种福利待遇水平也没有实现协调性发展，造成城镇化发展的片面性，在一定程度上阻碍了城镇化质量的提升。同时，由于急功近利的做法，城镇化的发展并不是自主形成的，而是被动的发展，使城镇成为半乡半城形态的空间集聚体；而且在发展的过程中，城镇汲取农村、农村哺育城镇成为传统城镇化中最真实的写照。城镇化的过程本身就是农村人口向城镇迁移的过程，推动大量的农村剩余劳动力向城镇流动，从而带动农村地区的发展，方是城镇化的使命。伴随着城镇与乡村间交叉及渗透性的增强，未来的城镇化发展中不应再是城乡之间的割裂状态，而是城镇反哺农村、城乡协调发展。因此，我国城镇化发展的动力机制必须坚持城乡互动的运行原理。

（四）区域均衡协调发展

城镇化发展的动力机制是要坚持区域均衡协调发展的运行原理。区域均衡协调发展是世界各国区域经济发展和城镇化所追求的目标，区域之间只有实现了均衡协调发展的局面，才能从整体上推动经济发展水平提升及

生产力的空间格局优化。就我国城镇化发展的整个历程来看，各区域发展不均衡、不协调是其常态，不仅表现为城乡之间的各项差异，城镇内部也存在着二元结构，外来务工人员（包括农民工）与本地的原住民之间在收入水平及福利待遇等方面存在明显差异。导致各地区不仅在城镇化数量上存在着较大差异，而且在城镇化发展质量上也千差万别。当然，这里的均衡协调发展并不是指各地区城镇化水平一样，在数值上没有任何差异，而是指各地区的城镇化供给和城镇化需求相等，城乡之间和城镇内部实现协调发展。未来城镇化的发展在遵循国家宏观性及战略性规划的基础之上，制定适合地方城镇化发展的区域性、操作性措施，推动形成区域间互促共进、城乡统筹发展的新格局，只有这样才能够为新型城镇化的发展提供正能量。因此，区域均衡协调发展成为我国城镇化动力机制的重要运行原理之一。

（五）系统综合运行

城镇化发展的动力机制同时还要坚持系统综合运行的基本运行原理。系统的综合运行是城镇化发展中需要达成的理想目标，只有实现了城镇化内外部及微宏观等整体系统的协调运转，城镇化才能沿着协调健康的路径

前进。就欧美等发达国家城镇化的经验来看，各因素之间如果能够实现互促共进的局面，并能够发挥“1+1>2”的功效，那么城镇化将会取得较大的发展成效；反之则只能起到事倍功半的成效。

当前，在我国城镇化的发展过程中，诸多区域或者是注重经济发展忽视生态环境；或者是注重政府主导忽视市场基础作用，等等，导致城镇化的发展完全不是在综合系统的机制下运行，而往往出现注重其中的某一方面而忽视另一方面的结局，此时城镇化也处在不平稳的发展之中。所以，城镇化发展的动力机制必须坚持系统综合运行的基本运行原理，一方面，能够打破由某一个或几个动力因素单独运行的局面，化解所产生的各种问题；另一方面，系统的综合运行能够观测出各动力因素对城镇化的作用方向和力度，对于未来新型城镇化发展的政策制定提供参考依据。

新型城镇化的主要指标见表 2.1。

表 2.1 新型城镇化的主要指标

指 标	2012 年	2020 年
城镇化水平		
常住人口城镇化率 (%)	52.6	60 左右
户籍人口城镇化率 (%)	35.3	45 左右
基本公共服务		
农民工随迁子女接受义务教育比例 (%)		≥99
城镇失业人员、农民工、新成长劳动力免费接受基本职业		≥95

技能培训覆盖率 (%)		
城镇常住人口基本养老保险覆盖率 (%)	66.9	≥90
城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	95	98
城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	12.5	≥23
基础设施		
百万以上人口城市公共交通占机动化出行比例 (%)	45*	60
城镇公共供水普及率 (%)	81.7	90
城市污水处理率 (%)	87.3	95
城市生活垃圾无害化处理率 (%)	84.8	95
城市家庭宽带接入能力 (Mbps)	4	≥50
城市社区综合服务设施覆盖率 (%)	72.5	100
资源环境		
人均城市建设用地 (平方米)		≤100
城镇可再生能源消费比重 (%)	8.7	13
城镇绿色建筑占新建建筑比重 (%)	2	50
城市建成区绿地率 (%)	35.7	38.9
地级以上城市空气质量达到国家标准的比例 (%)	40.9	60

注：(1) 带*为 2011 年数据。

(2) 城镇常住人口基本养老保险覆盖率：该指标中，常住人口不含 16 周岁以下人员和在校学生。

(3) 城镇保障性住房：包括公租房（含廉租房）、政策性商品住房和棚户区改造安置住房等。

(4) 人均城市建设用地：国家《城市用地分类与规划建设用地指标》规定，人均城市建设用地标准为 65.0~115.0 平方米，新建城市为 85.1~105.0 平方米。

(5) 城市空气质量国家标准：在 1996 年标准基础上，增设了 PM2.5 浓度限值和臭氧 8 小时平均浓度限值，调整了 PM10、二氧化氮、铅等浓度限值。

三、新型城镇化的空间格局

纵观世界城市化历程，呈现出两个基本规律：

一是城市化率沿着 S 形曲线变动：城市人口超过 30%，城市化进入加

速期。城市化进程明显加快，直到城市人口超过 70%。

二是城市化进程按人口流动主导方向分为四个阶段：从农村进入城市；从小城市进入大城市；从城区进入郊区（大城市郊区化）；进入郊区（郊区城市化，形成“大都市圈”）。

这两大城镇化变化规律由“诺瑟姆曲线”表示（见图 2.1），它是 1975 年由美国地理学家诺瑟姆（Ray M. Northam）通过对英、美等国家 100~200 年城市人口占总人口的比重的变化规律总结提出的世界城市化进程公理性曲线。

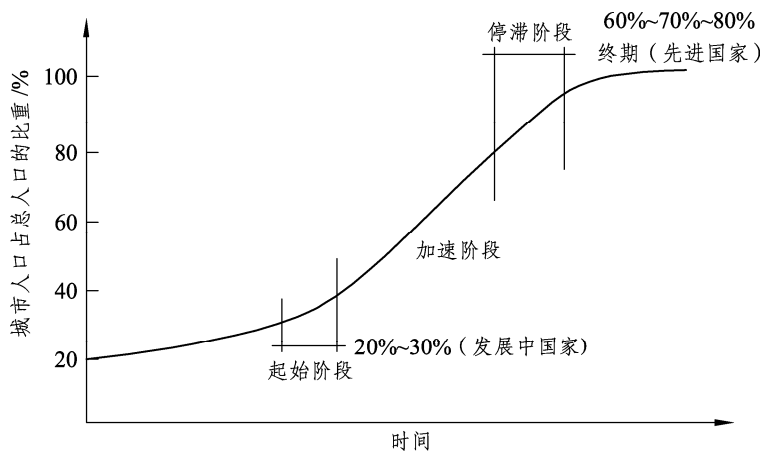


图 2.1 诺瑟姆曲线

按照统计部门公布的数字，我国 1995 年的城镇化率接近 30%，按照上述逻辑判断，我国城镇化应该在此阶段进入加速发展阶段。从城镇化发展

速度来看，1996年以来，我国城镇化加速发展的特征非常明显，“九五”“十五”“十一五”期间，城镇化年均增长率分别提高了1.43、1.35和1.38个百分点，远远高于“六五”至“八五”期间的城镇化率。预计这一趋势至少会一直延续到21世纪20—30年代，即城镇化率达到70%左右。总体上看，改革开放以来，我国的城镇化水平有所提高，但是总体上仍然较低，处于加速发展阶段的前期。城市建设有所发展，但是由于财政和社会资金投入不足，城镇基础设施和公共服务设施落后。工业化程度不断提高，但是水平仍然较低，城市仍以外延扩展为主，产业布局分散，城镇规模结构不合理，城镇化结构聚集效应弱；产业散而低（产业分布散，产业链条短，技术层次低）；市场竞争能力有很大提高，但是城市化的内生动力不足，城市竞争力较低，充分市场竞争环境还没有形成，城镇化开放效应没有充分发挥。政策体制有所创新，但是创新机制动力不足，城镇化结构升级效应不明显。

截至2014年年底，我国人口城镇化率提高到54.77%，达到世界平均水平。虽然从生活方式、社会文化和城乡协调标准看，目前我国离城市型社会的要求还有较大的差距。但从城镇人口、空间形态标准来看，我国整体上已经进入到初级城市型社会。我国已经初步形成城市群，大中小城镇

的城镇等级体系和东、中、西不同的城镇化空间分布格局。

（一）当前我国城镇化发展的空间结构

城镇化空间结构主要是指城镇等级结构，即城镇结构是由一系列规模不等、职能分工明确的大中小城镇组成的城镇等级体系。2014年，国务院对原有城市规模划分标准进行了重新调整，明确了新的城市规模划分标准，新标准以城区常住人口为统计口径，我国的城市根据人口规模可以分为如下五类七档：“超大城市：城区常住人口1000万以上的城市特大城市：城区常住人口500万以上1000万以下的城市大城市：城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市其中300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市中等城市：城区常住人口50万以上100万以下的城市小城市：城区常住人口50万以下的城市其中20万以上50万以下的城市为Ⅰ型小城市20万以下的城市为Ⅱ型小城市。”

1978年以后，我国城市规模结构发展趋势为：从增长速度看，1978—2011年，小城市个数增长了3.7倍，中等城市增长了4.23倍，特大城市增长了4.3倍；增长速度最慢的是超大城市，增长3.4倍；从数量看，小城市、中等城市、大城市、特大城市、超大城市数量依次递减，呈现金字塔分布。

从增长趋势来看,20世纪80至90年代,我国实行鼓励中小城镇发展战略,所以小城市呈现快速发展趋势,但是自从1998年以后,由于我国停止审批设立小城市,所以小城市呈下降趋势,大城市、特大城市和超大城市都呈现上升趋势。2011年,我国中等城市和小城市所占比例分别为33.43%和38.9%,大城市占14.13%,超大城市和特大城市之和占城市总数的13.5%。2014年,新城市规模划分标准出台后,全国大多数城市“降级”。国家新型城镇化规划指出,2010年城区人口100万以上的城市有140个,按旧标准都是特大城市,但按新标准,城区人口500万以上的特大城市仅剩10余个。根据2013年统计数据,广东的东莞、佛山、汕头3市分别以831万、720万和532万的市区常住人口稳居特大城市之列。2014内地有7个超大城市。根据统计数据,除了香港、澳门和台湾外,我国内地市辖区(不包括所辖县和县级市等)人口数量超千万的城市共有7个,分别是上海(2231万)、北京(1882万)、重庆(1569万)、广州(1292万)、天津(1109万)、深圳(1035万)、武汉(1022万)。(注:广州、武汉数据来源为2013年统计公报,其余数据来自2012年公布的2010年第六次人口普查公报。)

1978—2011年我国城市等级规模见图2.2。

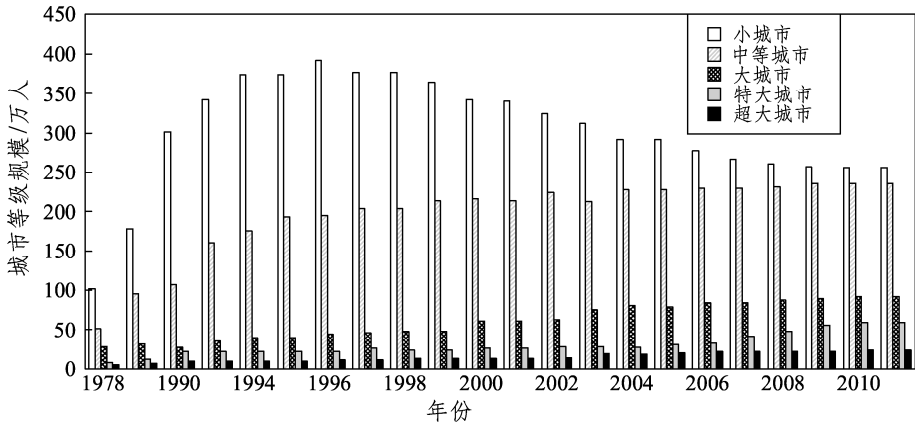


图 2.2 1978—2011 年我国城市等级规模变化情况

(二) 当前我国城镇化发展的空间特点

我国新增城镇人口的空间布局呈“两横三纵”，主要集中在江苏、上海、浙江、广东、福建等东南沿海省市。原因就在于这些地区从古至今都是我国经济发展比较快的地区，城市建设有一定的基础。虽然新中国成立后我国通过资源型城市建设和“三线”城市建设，我国的城镇逐步向内陆地区发展，但是城镇空间布局整体呈现东密西疏的分布特征。“据 2007 年资料，东部地带占全国 9.5%的土地面积，分布了 43.99%的城市人口，是中国城市分布最密集的地带；中部地带占全国 10.7%的国土面积分布了 23.21%的城市人口；东北地区占全国 8.2%的土地面积分布了 10.41%的城市人口；而西部地带占全国 71.5%的国土面积，仅分布了 22.38%的城市人口，是中国城

市分布的稀疏地带。”中国目前主要的城镇化区域，集中在“珠三角、长三角、京津唐、辽中南、山东半岛和海峡西岸八大巨型城市区，面积占国土面积12.38%，人口已占全国的22.00%，GDP占全国50.01%、引进外国直接投资占全国78.86%和进出口总额占87.33%，成为国家经济和社会发展的核心地区”。

（三）促进我国新型城镇化空间布局的优化和升级

根据我国的资源、环境和生态承载力，来促进我国新型城镇化空间布局的优化和升级，在《全国主体功能区规划》确定的城镇化地区，我们要全力发展城镇体系健全、辐射力度大、可以促进我国经济快速增长和地区协调发展的城市群。根据我国“两横三纵”的交通规划，形成在交通运输线辐射区来发展城市与小城镇协调发展的我国新型城镇化战略布局。具体来看，我国的新型城镇化布局的优化需要做到以下几点。

1. 促进东中西部城市群协调发展

现阶段，我国已经分别在东中西部形成了不同的城市群，每个城市群都有自己的特征，这需要我们充分利用每个地区城市群的优势，规避其劣势，以此来促进地区间城市群的协调可持续发展。具体表现在以下四

个方面：

第一，优化提升东部地区城市群。我国东部地区城市群主要分布在东南沿海地区，城市的发展面临着一系列资源、环境和城市发展空间的压力，需要加快城市空间结构的优化、环境污染的改善和经济结构的调整升级，以此来缓解我国东部地区城市群的发展压力，实现城市群的优化升级。长三角、京津冀和珠三角地区形成了我国最大的城市发展群落，这三个城市群吸收了农村大量的转移剩余劳动力，实现了大量的科技创新和技术进步，也是我国经济快速发展的主要推动力地区。它们现在需要做的就是进一步优化城市的空间布局和经济结构调整，提升城市的发展质量和发展品位，并逐步向世界顶级城市群进行接轨。同时，它们还需要加强大城市周边的小城市和卫星城建设，以此来加强城市群的人口和资源的承载能力和聚集能力，从而实现城市群内部的层级化和网络化发展。此外，东部地区除了上述三个主要城市群之外的其他城市群，还要根据自身的资源禀赋和城市的区位功能定位，在保障人口、资源、环境、经济和社会协调可持续发展的基础上，大力发展高端装备制造业、现代服务业和战略性新兴产业，从而实现整个城市群的快速协调可持续发展。