

# 中国城镇化未来发展趋势

——2012年中国城镇化高层国际论坛会议综述

The Development Trend of China Urbanization——China International Forum on Urbanization in 2012

王亚男 \WANG Ya'nan 冯奎 \FENG Kui 郑明媚 \ZHENG Mingmei

【编者按】2012年3月25日，“2012中国城镇化高层国际论坛”在上海市宝山区罗店新镇美兰湖国际会议中心举行。本次论坛由国家发展改革委员会城市和小城镇改革发展中心、商务部中国国际经济技术交流中心、联合国开发计划署驻华代表处、上海市发展和改革委员会、上海市宝山区人民政府联合举办，本刊应邀参加此次高层论坛。作为一家以城市为主要研究对象的学术刊物，本刊愿与国内外城市研究者、城市决策者和各类以城市为研究对象的科研机构合作，共同为中国城市的可持续发展贡献力量。

与会专家和官员就中国当前城镇化发展现状和趋势进行了热烈的讨论并形成了一些共识：1978年至2012年是我国城镇化快速发展的时期；2011年全国城镇化率达到51.27%是中国社会结构发生本质变化的时点；今后我国城镇化实现转型发展的条件基本成熟，低成本推进的城镇化发展模式要向落实基本公共服务的质量型城镇化发展模式转变；推动农民工融入城市，是下一阶段城镇化发展的重点内容；提高城镇化质量，要推动城镇集约式发展，提高资源利用效率；推动城镇化转型发展，完善关键领域的体制改革是核心。

## 1. 中国城镇化发展现状

### 1.1 2011年是中国城镇化的转折时点

2011年，中国城镇化率达到51.27%，城市常住人口首次超过农村人口，这引起了国内外各界对中国城镇化的巨大关注。许多政府官员和学者都称：中国社会结构已进入了一个崭新的历史性阶段，中国进入了城市社会。陈锡文（中央农村工作小组副组长、中农办主任）认为中国城镇化率的快速提高，是改革开放所取得的一个巨大成果。城镇化率过半，也意味着中国在向现代化进军的过程中树立了一个新的里程碑。

在这个历史性时刻面前，许多人都指出，如何培育与发展中小城市、破解农民工融入城市的难题、实现城镇可持续发展是下一个阶段中国城镇化实现健康发展需要解决的几个难点。

### 1.2 城镇化率在今后20年还会处于快速发展的阶段。

韩俊（国务院发展研究中心副主任）指出：根据国务院发展研究中心的预测，中国城镇化的峰值将在70%~75%之间，也就是说今后20年，中国的城镇化率还有20~25个百分点的提升空间。到2020年，中国的城镇化水平会达到60%左右，到2030年会接近67%左右，按照目前的统计口径，中国城镇常住人口将接近7亿。

## 2. 中国城镇化的特征

改革开放以来，我国城镇化保持着高速发展。陈锡文在发言中提到：改革开放之初的1978年，中国的城镇化率只有18%。33年过去了，现在提高到了51.27%以上，平均每年提高了0.98个百分点水平。这确实是非常了不起的。美国华尔街日报有一段评论，说中国仅仅用了30年的时间，完成了英国

200年、美国100年和日本50年走过的城市化的路程。按照城镇化发展的规律，城镇化率在30%~70%的区间是快速发展的阶段，中国目前仍然处在这个阶段。

城镇化发展带来公共服务不均等问题。彭森（国家发展和改革委员会副主任）提出：总的来看，中国的城镇化水平与工业化水平相比，仍然明显的滞后，不仅结构上低于多数处于同等发展阶段的国家，质量也亟待提高。李铁（国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心主任）认为：大量的外来人口、农民工脱离了农村，脱离了农村的社区，但是没有融入城市的社会，权益还得不到切实的保障。在外来人口中，将近1.5亿的农民工无法享受到城市居民同等公共服务水平。另外还有将近7000万的城市间流动人口，他们文化水平比较高，在农村没有土地和住房、在网络上没有网络话语权、长期处于不稳定的流动性状态。

城镇化和城市发展问题是并存的。李铁认为：中国按照行政管理等级来确定城市的设置，行政等级高的城市在调动行政资源，利用土地、财政支配等方面远远强于低等级的城市。这导致了許多城市在发展和推动城镇化时，轻率地提出不切实际的目标。比如盲目追求国际化大都市的建设，忽视老城区，重视城市新城区的建设和对富人人口的锦上添花。这些错误的发展导向使得城市在公共投资导向中，出现了“嫌贫爱富”的局面，所谓“嫌贫爱富”即是对低收入人口和外来人口的居住和生活就业等明显存在公共服务严重不足的问题。

中国城镇化主要依靠大量的农民进城就业、农村居民向城市的迁移来实现。韩俊指出现在6.9亿城镇常住人口当中，每4个城镇常住人口当中就有一个是外来人口，而且主要是来自于农村的农民工。在东部沿海地区，许多地方外来人口在城镇常住人口中的比重已经很高了，在不少地方已经出现了倒挂（城镇生活的主体人口是外来人口，而不是本地人口）。

土地城镇化快于人口城镇化。胡存智（国土资源部副部长、党组成员）指出：土地城镇化和人口城镇化应该有一个合理的比值，国际社会公认的一个标准，应该是在1:1.12之间。从目前我国城市发展情况来看，土地城镇化的速度远远超过了人口城镇化的速度。1990~2000年的20年间，土地城镇化的速度是人口城镇化速度的1.71倍；2000~2010年的10年间，土地城镇化速度是人口城镇化速度的1.85倍。

城镇空间开发强度不高。杨伟民（中央财经工作领导小组办公室副主任）认为：中国目前的建成区，城市城区是3.6

万 km<sup>2</sup>，县城的建成镇是 1.65 万 km<sup>2</sup>，独立的工矿区是 4.4 万 km<sup>2</sup>，农村居民点是 16.5 万 km<sup>2</sup>，国家和省级开发区面积 1.5 万 km<sup>2</sup>。2000 年我国城镇化水平是 36%，城市空间的面积是 6 万 km<sup>2</sup>，开发强度是 3.2；到 2008 年我国城镇化水平提高到 49.9%，城市空间扩大到了 8.7 万 km<sup>2</sup>，开发强度就提高到了 3.6。相比国际上来说，德国是 13%，荷兰是 12%，日本是 8.3%。我国的总体开发强度，实际上应该说不是太高。

### 3. 主要问题和挑战

城镇化**低成本**推进的路径和方式难以持续。陈锡文指出：前 33 年，中国城镇化保持高速增长，除了一些其他因素之外，主要是由于低成本的强行推进。这几个低成本主要是土地的低成本、劳动力的低成本以及基础设施和公用事业大量的欠账，另外相当一部分人员的社会保障残缺不全，同时全民基本公共服务能力的提升速度明显低于城市的扩张速度。中国城镇化发展的外部条件和内在动力正在发生深刻变化，随着农民生活水平和文化素质的提高，主要依靠大规模农村剩余劳动力廉价供给来推动城镇化发展的模式越来越难以持续；随着资源环境瓶颈制约的加剧，主要依靠粗放式的**消耗土地资源推动城镇化快速发展的**模式越来越难以持续；随着新老城市居民公共服务差距造成的矛盾日益突出，而主要**依靠不健全的、非均等的公共服务来推动城镇化快速发展的**模式越来越难以持续。

城镇化过程中“终结”农民工现象将会是一个漫长的历史过程。韩俊指出：中国农民工群体已经超过 2.5 亿人，如此之大的群体，是成为一个总体稳定的群体，还是成为一个流动不定的群体？是成为一个共享发展成果的群体，还是成为一个缺乏关爱、逐步被边缘化的群体？这是对我们执政能力和管理能力的重大挑战。因此目前加强社会管理的创新，**促进农民工的社会融入**，已经到了一个非常关键的时期。这是今后中国**社会稳定**和社会管理创新面临的巨大挑战。

**城市户籍人口与农村人口两类外来人口融入城市的矛盾并存**。李铁认为：在长期的城乡二元结构下，城市公共服务形成**等级化和区域化的多元化格局**。外来人口，就是非本公共区域和城镇管辖区的，无论是城市人口、城市户籍人口、还是农村人口进入本地城市存在更大的障碍，这一矛盾与当地农民就近**进城融入本地城市的矛盾并存**，形成了我们当前整个城镇化**进程改革中的一个核心问题**。

**中国人口红利将消失，城镇化速度可能要下降**。蔡昉（中国社会科学院学部委员、人口与劳动经济研究所所长）分析：从刘易斯转折点到人口红利消失的转折点，据预测，中国将只经历 9 年，而日本经历了 30 年，韩国经历了 40 多年。中国在这个转折区间的时间很短，说明调整的时间很短。大家都把这个后果概括为是“未富先老”的挑战，这是任何一个国家都没有经历过的一个特殊的挑战。如果按 GDP 购买力评价计算，大多研究指出在 7000~17000 美元的区间，经济发展通常要减速。中国按相同的口径算，目前大概在 9000 美元左右，恰好落在减速的区间。在这个阶段，加快转变经济发展方式，用新的经济增长来代替过去的增长源泉，成为“十二五”期间的重要任务。

**土地利用制度改革滞后**。李铁指出：低价征收、高价出让土地，严重地侵犯了农民的土地权益。**政府拿地成本过低，助长了城镇建设用地的粗放型扩张**。很多地方因为拿地容易，导致城市摊大饼似的扩张式发展，使城市基础设施未来支付和供

给能力严重不足。GDP 导向的政绩考核压力使工业用地强度偏低，一些地方为了招商引资，零地价、低地价地出让土地。农村宅基地的配置缺乏有效退出机制，对农民宅基地产权的确定福利化倾向严重，财产权不明晰，不能进入市场，宅基地没有合理的退出机制，建新不拆旧的现象非常突出。

**中国适宜城市建设地区的土地开发面积较少**。杨伟民指出：从我国的国情来看，我国山地多、平原少，大概 60% 左右的空间是山地和高原。适宜工业化和城市化开发的面积是 180 万 km<sup>2</sup>，如果扣掉必须保护的耕地和已有的建设空间，或者说今后适宜城镇化和工业化开发的面积还有 27 万 km<sup>2</sup>，不到全国陆地国土总面积的 3%。如果用人均平原面积来比较，我国人均平原面积只有 800 多 m<sup>2</sup>，美国是 1.25 万 km<sup>2</sup>，整个欧洲平均来看是 8400m<sup>2</sup>，至少是我们国家的 10 倍以上。

### 4. 思路与出路

中国的城镇化发展必须要有一种高屋建瓴的战略性思维和全局性眼光。陈锡文认为：不能再局限在一市、一城、一镇的范围内看待自己的发展，如果不研究空间布局，那么沿海东南发达地区一定会不断地持续增加接纳来自中西部地区的人口。东南沿海发达地区的很多地方，人口、工业的增长，已经超越了当地资源环境的承载能力。要考虑中国的**城镇化整体布局**问题，要考虑中国城镇化的长远发展规划问题。

实现城乡之间的要素流动（要素流通）一体化。彭森指出：积极稳妥的推进城镇化，最核心、最紧要的是按照“十二五”规划纲要所提出的，要**着力完善城乡平等的要素交换关系**，要通过新的制度设计，恢复农村生产要素和资源参与市场平等交换的权利。按照市场经济的规律建立起城乡平等的要素交换关系。推进**征地制度的改革**，中国的经济发展水平已经有了很大的提高，不能再**靠牺牲农民土地财产权利来降低工业化、城镇化的成本**，我们有必要也有条件，大幅度提高农民在土地增值受益中的分配比例。必须以保护农民利益和集约节约用地为原则，加快修改相关的法律法规，积极推进集体土地征收制度的改革。

**消除与城镇化健康发展不相融合的体制**。杨伟民认为：在体制上必须进行大刀阔斧的改革，土地制度显然是一个需要改革的地方，特别是征地制度。其他的还包括：过于使人们追求 GDP 增长的财税制度；过于考察在任官员任期内经济增长业绩的考核制度。如果不进行改革，城镇化很难走上合乎国情、合乎经济社会发展规律的道路，因此也就很难实现可持续。

城镇化发展可以从制度上给农民一个选择的机会和过渡的时间。陈锡文提出：很多国家处于和我国差不多发展阶段的时候，给出人们**自我选择的机会**，也给出政府和社会一个过渡时期的制度。比如**泰国曼谷**大概有 300 万以上的农民工，曼谷农政委员会的人员说有些人选择来城里赚钱最后回老家定居；也有一部分人想成为曼谷人。他们就让这些人选择，如果选择赚钱回去的，农民工到劳动局报到就可以了，劳动局会给农民工办理社会保险；如果农民工选择成为曼谷人，他们就要像曼谷人一样交纳各种各样的社会保障，交了 8 年以后，当地政府就会接纳他们。通过这样一种制度，给了农民工充分的选择权利，同时也会给社会、给政府一个过渡的机会。像这样给农民工选择的制度我国也应该尽快建立起来。

快速的城镇化过程中，避免农村的凋敝、农业的衰败和农

民的被边缘化。陈锡文特别强调：这几年农业发展形势非常好，去年粮食达到了11024亿t的水平。但是在这样一个极其难得的好年成之下，粮食、植物油、棉花、食糖和猪肉，这些最事关民生的大宗农产品，没有一样去年不需要进口。去年进口的粮食（包括大豆）超过了1200亿斤，去年粮食产量最高的黑龙江省是1144亿斤，但是去年进口的粮食是1250多亿斤。农业发展水平这么好，基本的农产品还要进口，这就说明我国农业的发展赶不上国家经济发展水平的需要、赶不上人们生活水平的需要。但是在城镇化的过程中要素向利润高的地方流动是不可避免的，所以土地会往城市流、往工业流；劳动力会往城市流、工业流；各种各样的资金都往城市流。在这种情况下如何保证农业不衰退，其实是一个摆在我们面前非常尖锐的命题。在城镇化过程中还要注意怎么正确地处理城乡关系，统筹城乡经济社会发展。

城乡之间基本公共服务的均等化。彭森指明：农业转移人口转化为城镇居民，表面上是户籍问题，本质上还是要改革依附在户籍制度上的各项保障、各项社会福利的制度。其核心是让进城的农民和农民工享受与城市居民一样的基本公共服务。从近期看，要推动公共服务由户籍人口向常住人口扩展，同时稳步地推进户籍制度改革，让更多的农业转移人口，特别是新生代的农民更好地融入城市。同时对暂未落户城镇的农民工，要从制度上促进福利的全覆盖，努力解决他们在子女就学、公共卫生、保障住房、公共基本服务保障各方面的问题。从长期看，则以义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化、社会保障以及保障住房、就业服务等为重点，逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡可持续的基本公共服务体系。还要深化财税、金融、投资、社会管理、行政体制等改革，不断探索适应并促进中国特色城镇化发展的体制和机制。

促进农民工和外来流动人口的**社会融入**，是提升中国城镇化质量的一个重要内容。李铁强调：要把促进农民工市民化作为提高城镇化质量的首要目的。**中国现行的户籍制度造成了传统意义上的城乡二元结构**，又产生了在城镇化进程中的原居民

和新居民，也就是农民工之间新的二元结构。打破这种二元结构需要对农民工市民化进行制度安排，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，既要逐步把有稳定劳动关系并在城镇一定年限的农民工及其家属转化为城镇居民，特别需要解决好举家迁徙和新生代农民工融入城市的问题，同时要加快建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡可持续的基本公共服务体系，逐步剥离户籍制度下带来的福利待遇。

**加强对城市土地扩张过快的管控**。胡存智指出：按照社会经济发展的要求来制定用地的极限。通过这样的规划来促进大中小城市的协调发展。按照住房和城乡建设部的标准和国土资源部关于**土地节约集约**的条件，把在城镇化基本完成情况下的用地设为极限来安排，也就是说最多不能超过这个数量。城市的发展规模，一般是不容易人为安排和控制的，但是人均用地极限却是可以设置和加以控制的。在土地利用总体规划中，设定城镇发展的边界，确定容许建设区、有条件建设区，防止特大城市、大城市面积的过度扩张。

正确把握城市发展的价值观，重视城市文化。刘太格（新加坡宜居城市中心咨询委员会主席）特别指出：对城市规划的技术要科学化，对城市形象的塑造要有一定的艺术水平，这样的总体规划才会做得好。要重视空间的规划，要对环境有敏感的态度，甚至有热爱的态度，这样的规划才能适合城市需要的愿景，其价值观才能够实现。城市规划从艺术的角度来看，规划师就像要跟土地谈恋爱，要对土地有感情，才不会摧残美丽的土地。

## 作者简介：

王亚男，《城市发展研究》编辑部主任，博士。

冯奎，国家发展和改革委员会城市与小城镇改革发展中心，城市中国网总编，研究员。

郑明媚，国家发展和改革委员会城市与小城镇改革发展中心，副处长，助理研究员。

# 《城市发展研究》撰稿须知

1. 主题明确、结构严谨、数据可靠、文字简练，具有科学性、首创性和逻辑性。

(1) 文稿包括图、表在内，一般在5000~7000字，并标注图、表名称（中、英文）；

(2) 正文前应列有摘要（中、英文），中文摘要约300字，英文摘要为中文摘要的转译，以150~180个词为宜。其后列有3~8个关键词（中、英文）以及作者单位名称（中、英文）；

(3) 标注中图分类号和文献标识码；

(4) 如论文属于基金项目，需注明基金项目类别以及

项目编号；

(5) 提供以DWG、PSD、JPG等格式保存的图片原件。

2. 计量单位一律采用中国国家法定计量单位，文、图、表中有国际符号的计量单位均用符号表示。

3. 参考文献在文后按顺序编码制列出，并在文内引文处用方括号予以标明。

4. 稿件请注明所有作者的姓名，工作单位名称（中、英文）和邮政编码，并注明第一作者的出生年月、性别、最高学历、职务、职称、主要研究方向、详细通讯地址、联系电话、传真和电子信箱。