党政干部关注的重大理论和现实问题（六）

新中国70年中国特色城镇化道路的演进与发展

李　伟　全国政协人口资源环境委员会主任，国务院发展研究中心原主任、研究员

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2019.06.001

城镇化是现代化的必由之路，也是现代化的必然结果。城镇化为人类社会发展创造了各种各样的机遇和机会，也带来了一系列挑战。各国因国情和所处的发展阶段不同，采取了不同的方式和方法，走出了不同的道路。作为世界第一人口大国，中国在过去70年的发展历程中也走出了一条具有显著特色的城镇化道路。未来，应坚持走好这条道路，把中国的城镇化推向更高发展阶段。

一、过去70年的城镇化：在曲折进程中取得巨大成就

城镇化随经济社会的发展而逐步演进，但这种演进不完全是自然而然的，体制和政策是城镇化演进的重要影响因素。在过去的70年中，前30年我国实行的是高度集中的计划经济体制，后40年我

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

国推动了由计划经济向市场经济的转轨，并基本建立了市场经济体制。这两个阶段，尽管城镇化的速度、规模和质量不同，但都取得了非凡的成就。

（一）前30年城镇化虽然速度较慢，但仍然可圈可点

改革开放前的30年，相对于工业化而言，城镇化处于从属地位。1954年8月11日《人民日报》社论曾指出，“社会主义城市的建设和发展，必然要从属于社会主义工业的建设和发展；社会主义城市的发展速度必然要由社会主义工业发展的速度来决定”。这一时期，受国内外各种因素的影响，我们实际上因循了“先生产、后生活；先工业发展、后城市建设；先工业化、后城镇化”的发展路径，甚至实施了一些现在被认为是所谓的“逆城镇化”的政策，如鼓励知识青年“上山下乡”等。客观地说，这一时期我国城镇化推进速度确实很慢。1949—1978年，城镇化率由10.6%提升至17.9%，年均只提高0.24个百分点，但不能因此而否定前30年城镇化所取得的成就。

事实上，这一时期国家在产业布局上所实施的战略和采取的重大举措，在广大中西部地区催生了一批现代城市，搭建了我国城镇化的空间架构。特别是“一五”时期所实施的苏联援建的156个重大项目和20世纪60年代开始的“三线建设”，对构建城镇化的空间格局起到了奠基性作用。156项工程大多布局到了内地，其中有21个军工项目布局在四川和陕西两省。在“三线建设”时期，国家对中西部进行了大规模的集中投入，布局了大量的民用和军工项目。依托这些项目，中西部地区成长出一批新兴的工业城市，如湖北的十堰、四川的攀枝花、贵州的六盘水和甘肃的白银等。通过近30年的建设，中西部地区城市数量占全国的比重由1949年的48%上升至1978年的65%，城市人口占全国的比重由32%上升至52%。

（二）后40年城镇化进程明显加快，短短40年走过德法等国家100多年才走完的历程

改革开放以后，城镇化越来越受到重视。从第十个五年计划开始，每一个五年计划或规划都明确提出了城镇化的发展目标。2013年12月和2015年12月，中央分别召开了城镇化工作会议和城市工作会议。2014年，中共中央、国务院还专门印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。这一时期，在经济快速增长和一系列改革举措的支撑或支持下，我国的城镇化走上了快速发展的轨道，取得令人瞩目的成就。

一是城镇化水平快速提升。农村改革和农业科技进步释放了“海量”的农村剩余劳动力，乡镇企业和城市各类产业的发展创造了大量新的就业机会。在两者的共同作用下，以常住人口统计的城镇化率，从1978年的17.9%提升至2018年的59.6%，年均提高1个百分点以上，年均城镇新增人口超过1600万。2018年，城镇新增人口接近1800万，超过了荷兰全国的总人口。

二是城市建成区快速扩大。城镇化进程的加快不仅体现在城市人口的增长上，还体现在建成区面积的扩大上。旧城的空间拓展和一系列国家级、省级、市级乃至县级新城、新区的设立和建设，共同推动着城市建成区的迅速扩大。1981—2017年期间，城市建成区面积由0.74万平方公里扩大到5.62万平方公里，扩大了6.6倍。

三是城市数量快速增长，大城市快速成长。1978年我国只有193个城市，2017年城市总量增长到661个，是1978年的3.5倍。在城市数量增长的同时，能够产生巨大辐射带动作用的大城市也快速成长起来。1990年拥有500万~1000万人口的城市只有2座，2018年则有13座；1990年没有一座人口超过1000万的城市，2018年人口超过1000万的城市则有6座。

四是城市群加快孕育与发展。随着交通和信息网络设施的大规模建设，特别是随着高速铁路和城际轨道的建设，毗邻城市之间的经济联系日益密切，人员往来日益增多，越来越多的地区出现了城市群的雏形，有些地区已形成城市群。长三角

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

城市群已成为世界级城市群，京津冀城市群和粤港澳大湾区城市群正在成为世界级城市群。

尤其值得肯定的是，在我国的城镇化过程中，没有出现非常严重的社会问题。回顾发达国家和许多发展中国家的城镇化历程可以发现，不少国家在城镇化快速推进过程中，都出现了十分严重的社会问题。有些国家到现在还没有解决这些问题。2014年，巴西有22%的城市人口生活在贫民窟中。而在我国城镇化过程中，并没有出现过大规模的城市贫困聚集现象。

二、未来的城镇化：前路漫漫，任务艰巨

尽管我国城镇化取得了显著成就，但进程远未结束。我国城镇化积累了一些问题，未来还会出现新的问题。解决好这些问题，推动城镇化继续向前发展，任务复杂而繁重。

（一）当前城镇化发展面临诸多问题

一是农业转移人口市民化进展缓慢，在城乡二元结构依然存在的情况下，城市内部社会分层日益凸显。随着城镇化进程的推进，我国城乡二元结构矛盾逐步缓解，但城乡差距和城乡壁垒依然存在。2018年我国城镇居民人均可支配收入3.9万元，农村居民人均可支配收入1.5万元，前者是后者的2.6倍。农业转移人口市民化困难重重，致使2018年户籍人口城镇化率仅43.4%，远低于常住人口城镇化率，两者相差16.2个百分点。与之同时，城市内部的社会分层化日益严重，城市相对贫困现象越来越受到关注。

二是土地利用效率低。1981—2017年期间，城市建成区面积年均增长5.8%，而城市人口年均只增长3.0%，两者的反差十分明显。另外，在一些城市的转型过程中，空出了不少工业用地，但由于受规划、土地管理制度等方面的制约，这些土地难以转化为其他用途，处于闲置的状态。

三是大城市“城市病”问题日益突出，中小城市活力不足。由于行政体制、城市管理、城市规划等方面原因，一些大城市人口和空间规模越来越大，超出了当地资源环境承载力，导致交通拥堵、环境污染等“大城市病”。根据《2018年中国城市通勤研究报告》的数据，北京居民平均通勤路程13.2公里，平均用时达56分钟。“垃圾围城”也日益成为不容忽视的现象。与此同时，一些中小城市由于产业发展不充分、公共服务资源少、就业机会少等因素，陷入了“活力不足—人口外流—活力减弱”的循环之中。

四是城市规划科学性不够，“千城一面”现象比较严重。一些城市的规划和建设未能充分考虑当地的自然、人文、历史等条件，城市风貌相似，建筑样式雷同，特色不鲜明，致使不少城市看起来像是一个模板雕刻出来的。

（二）未来城镇化发展空间依然巨大

一是我国城镇化率还有较大提升空间。2018年，我国城镇化率刚刚接近60%，与发达国家74%的平均水平还相差14个百分点。如果要达到发达国家城镇化的平均水平，我国城镇人口还将增加2亿左右，还会有大量的人口从农村转向城市。考虑到人地占有关系比较紧张的格局，我国城镇化的饱和水平可能会高于发达国家平均水平。这意味着未来城镇人口的增量可能会更多。

二是随着城镇化进程的推进，大中城市数量将进一步增多。按照联合国《世界城市化展望2018》的预测，2018—2030年，我国千万人口以上城市将由6座增长到8座，500万~1000万人口规模的城市将由13座增长到19座，100万~500万人口规模的城市将由105座增长到146座。

三是城镇化的质量还有很大的改进空间。目前，我国城市公共服务基础设施的现代化总体水平还不够高，一些大城市基础设施状况与发达国家相比存在较大差距。未来，要通过更大规模的投入完善城市基础设施网络、提高城市基础设施

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

标准、提升城镇公共服务质量。

（三）未来城镇化还可能会面临一些新的挑战

一是城市相对贫困可能会成为必须高度重视的大问题。随着城镇化率的提高，我国会有越来越多的人口居住在城镇，贫困现象可能会越来越向城市集中，从而带来一系列社会问题。从国际经验来看，解决城市贫困问题并不容易，对此不可掉以轻心。

二是一些城市在发展过程中可能面临跌入“转型陷阱”的风险。随着技术的进步和城市竞争格局的变化，城市在发展过程中必须不断地进行产业结构调整。如果不能及时地实现产业结构优化升级，城市就有可能陷入日渐衰落的状态之中，导致人才和人口外流，这反过来又会弱化城市的财力和公共服务能力，从而进一步加重城市衰落的状态。

三是人民日益增长的对美好生活的需要要求更加注重宜居宜业城市建设。人们对美好生活的需要包括许多方面，比如希望有更稳定的就业和收入、更高水平的教育和医疗服务、更大的绿地、更多的公园、更低密度的住房。这就需要城市经济的持续繁荣和财力的持续增长，如果没有这样的繁荣和增长，城市居民的美好生活难以满足。

四是万物互联时代城市实现良好治理越来越艰难。信息技术的发展和应用既为城市高效治理提供了更有效的手段，也增加了城市治理的难度。人们表达意见便利化程度的提高为不准确甚至蓄意编造的信息的传播打开了方便之门。如果引导不力，互联互通的信息平台可能会成为扩大意见分歧、激化社会矛盾的“放大器”，从而威胁社会稳定。

五是随着中国越来越多的城市成为国际化城市，一些新的治理问题不断涌现。比如，涌入到这些国际化城市的外籍人口可能会越来越多，不仅会对公共服务提出更加复杂和多样化的需求，也会带来文化融合、社区融入等方面的问题，从而加大城市治理的难度。

三、坚持走中国特色城镇化道路，创造城镇化更加美好的前景

过去70年，我们走出了一条具有中国特色的城镇化道路。这条道路具有丰富的内涵，涉及如何处理好政府与市场的关系，如何处理好城乡关系，如何处理好产城关系等。在新时代，坚持走中国特色城镇化道路，要做到六个“更加注重”。

（一）更加注重发挥好“政府与市场”两只手的作用

成功推动城镇化既需要发挥政府的作用，也需要发挥市场的作用。我国城镇化之所以取得如此巨大的成就，就是因为我们能根据发展所处的阶段和面临的内外部环境的不同，因时制宜地运用政府和市场这两只手，在城镇化早期阶段，更多依靠政府的力量；随着城镇化水平的提高，则越来越多地依靠市场的力量。

推动新时代的城镇化，要更加注重处理好政府和市场的关系。一方面要发挥好市场的作用，特别是要发挥好市场在促进经济和人口聚集、引导生产要素跨区流动方面的作用。另一方面要发挥好政府的作用，特别是要发挥好政府在编制发展规划、构建基础设施网络、提供公共服务、实施社会治理等方面的作用。要以有效的市场作用为城镇化奠定雄厚的物质基础；以有力的政府作为为城镇化提供坚强的保障。

（二）更加注重规划引领

规划是引领城镇化发展的有效手段。没有前瞻性的规划作引领，城市在发展过程中就可能更大程度地出现交通拥堵、环境污染、边界无序蔓延、空间功能紊乱等现象；城市之间难以实现合理的分工，毗邻城市也难以形成深度融合的城市群。发挥规划对城镇化的引领作用，不仅必要，而且也越来越有条件。信息技术特别是大数据技术的发展将为制定更具科学性和前瞻性的规划提供有力支撑。

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

未来要通过规划引领和管控城市发展，以规划设定城市人口规模、确定开发边界、明确功能布局；以规划引领产业发展，为城市交通、环保和公共服务设施建设提供指引；以规划引领城市群的发展，促使毗邻城市在基础设施一体化建设及运营、生态环境协同治理、公共服务设施共建共享等方面加强合作。

（三）更加注重产业支撑

不论是新城的建设，还是老工业城市的复兴，都需要产业支撑。没有产业发展，新城有可能成为“睡城”或“鬼城”，老工业城市复兴也可能成为空谈。推进未来的城镇化，务必把产业发展作为重中之重。

推进新城建设，要把谋划好产业发展作为前提，结合当地的比较优势和国内外的需求，制定可操作的产业发展规划，同时通过改善软硬基础设施条件，广泛吸引资本、人才和技术，把产业发展蓝图变为产业发展现实。推动老工业城市复兴，注重培育新产业、新业态，同时也要注重促进传统产业升级，通过延长传统产业的链条，衍生出新的产品和新的产业。

（四）更加注重城乡融合发展

城镇化是城乡关系不断调整和重塑的过程。在城镇化过程中处理不好城乡关系，就会出现一系列的矛盾和问题。在处理城乡关系方面，有两种状况值得重视：一种是像一些拉美国家那样，农村剩余劳动力因大土地私人所有制释放过快，导致大量农村人口短期内涌入城市，这些人无业可就，长期生活在贫民窟中。另一种是我国实行严格的户籍管理制度，城乡居民的收入水平和生活状态呈现明显的二元结构现象。

推进未来的城镇化，要借鉴有益的经验，汲取历史教训，妥善处理城乡关系，使农业人口进城落户的速度、节奏和城市就业岗位的增长、公共服务能力的增强协调起来。要打破城乡壁垒，促进人口在空间上的流动，同时也要加快城市经济的发展，提高城市政府的财力，使城市政府公共服务供给能力的增强与城市人口的增长相适应。

（五）更加注重处理好大中小城市之间的关系

大中小城市各有所长，又各有所短。大城市就业机会多，资源利用效率高，但是往往会因为人口过度集聚，而患上“大城市病”。小城市宜居，但就业机会少。理想的城镇化应当是大中小城市各展所长、分工合理、融合发展的城镇化。推进未来的城镇化要依托城市群和都市圈建设，实现大中小城市协调发展。

大中小城市要有不同的功能定位。大城市要注重提高创新能力，培育和发展产业集群，提高辐射带动中小城市的能力。中小城市要注重宜居环境建设，发展特色产业，增强对于城乡居民的吸引力。大中小城市要加强联系，完善毗邻城市之间各类交通通讯基础设施网络，消除阻碍要素流动的制度和政策障碍，为实现大中小城市合理分工创造必要的软硬条件。

（六）更加注重处理好城镇化过程中的社会关系及人与自然的关系

城市是人口集聚之地，也是社会问题丛生之地；城市是生产集聚之地，也是容易产生严重生态环境问题之地。推进未来的城镇化，要处理好人与人、人与自然的关系，增强城镇化的公平性、包容性和可持续性。

要处理好人与人之间的关系，推动公共服务全覆盖，为城市常住人口提供水平大体一致的基本公共服务。要完善收入分配制度，提高收入政策调节力度，努力缩小市民之间的收入和财富差距。要强化社区在社会融合方面的功能，推动和谐社会建设。要处理好人与自然的关系，将生态文明理念融入城市规划建设、生产生活全过程，推动形成绿色生产方式，引导公众进行绿色消费。

（责任编辑　吕红娟）

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net