我国城镇化进程的演进轨迹与民生改善*

Trajectory of the Urbanization Process and Improvement of People's Livelihood in China

唐任伍

内容提要　城镇化是民生解决和改善的产物。新中国成立后城镇化经历了艰难、曲折的探索,历经起步、停滞、探索、发展四个阶段。现阶段我国城镇化整体上处于加速发展阶段。新型城镇化作为未来我国经济社会发展新的动力备受关注。新型城镇化进程中,我国的民生改善面临着前所未有的机遇和挑战。破解新型城镇化进程中的民生难题,开拓民生发展新道路,成为未来我国民生解决和改善的重要课题。

关键词　城市化　城市化路径　城市化与民生

作者单位　北京师范大学管理学院　北京　100875

Tang Renwu

Abstract: City is the product of solving and improving livelihood of the people. After the founding of new China, China has experienced difficulty and tortuous exploration including the beginning, stagnation, exploration, development four steps. Urbanization in China is still in the accelerating phase. As a big chance of improving people's livelihood of the future and the driving force for China's economic and social progress, new urbanization also has a large problem with people's livelihood. To digest the hidden problems of new urbanization and to explore new road for people's live hood will become the future issue in solving China's people's livehood.

Key words: urbanization, trajectory of urbanization, urbanization and people's live hood

2001 年诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨(Stiglitz)认为,影响 21 世纪世界进程的有两件大事:一是美国的高科技,二是中国的城镇化。这从一个侧面揭示出我国城镇化进程对人类文明发展的影响和贡献。新中国成立 60 多年来,特别是改革开放 30 多年来,我国城镇化经历了一个曲折的发展道路,改革开放以后进入快速发展的轨道。城镇化的发展成为促进我国经济飞速增长、社会快速变革、民生加快改善的重要内驱力和新的引擎。因此,研究我国城镇化进程中的民生改善之路,对于促进我国民生的改善和发展,具有重要的意义。

一、城镇化是民生改善和发展的产物

城市是文明的载体,是人类文明发展的产物,是人类改善民生、发展民生到一定阶段的聚居地。城市的产生和发展,标志着人类社会文明

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国城市化进程中民生改善轨迹研究》。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的进步。

城市的起源一般有三种不同说法：一是防御说，即城市是为了免受外敌侵犯、保障居民安全而兴起的；二是集市说，即城市是随着社会生产力的发展，人们为了互相交换剩余的农产品、畜产品，改善、丰富人类的生活需要而在交易场所上兴起的；三是社会分工说，即城市是在社会生产力不断提高、社会分工不断发展的基础上，逐渐产生和发展起来的。这里认为，城镇化是一个动态的、发展的概念，它是一个过程，一个不断累积、沉淀的过程，是伴随着人口的迁徙，与民生解决和改善息息相关，是人们为了追求民生的解决、改善和发展需要而逐渐形成的。因此，城市是民生改善和发展的产物。

城镇化发展过程，本质上是人口大规模迁徙、民生逐渐改善的过程。在 20 世纪初，世界上只有 14%的人口居住在城市里，而到了 90 年代，城市人口已经达到 42%，即全世界约 21 亿人居住在城市里。

我国是世界城市发源地之一。在古代，我国城市与欧洲城市相比，数量多，规模大。从汉代到清代，县级以上的城市基本保持在 1300 个左右。《中国建筑史》列举了世界古代十大城市中前 7 位的城市都是我国的都城。我国古代的城镇化水平也远远居于世界前列。南宋时期，南方的部分城市人口比重更高达 20%左右。1800 年，世界城镇化水平仅 3%，而我国在唐代时城镇化水平即达 10%。我国的城镇化水平直到近代才落后于世界发达国家。

诺瑟姆曲线揭示了城镇化发展水平与发展阶段之间的对应关系。在诺瑟姆看来，城镇化人口占总人口比例的城镇化率，表征着不同的城镇化发展阶段，城镇化曲线呈现变体的“S”形。按照诺瑟姆曲线，城镇化进程分为三个阶段：第一阶段为城镇化初级阶段，城镇化率在 25%以下，城市人口增长缓慢，对应着发展经济学家罗斯托（Rostow）所划分的传统社会这一阶段，即农业占国民经济绝大比重且人口分散分布，城市人口只占较小比例；第二阶段为城镇化加速阶段，城市人口从 25%增长到 50%乃至 70%，经济社会活动高度集中在城市，第二、第三产业比重大大高于农业；第三阶段为城镇化成熟阶段，城市人口比例超过 70%，居住在乡村从事农业生产满足城市居民需求的农民比重很低，当城镇化水平达到 80%时，城镇化增长变得缓慢。当然，城镇化水平与所处阶段因国家和民族而异，如英格兰和威尔士 20 世纪初就进入了城镇化第三阶段，而美国直到 1950 年仍未进入这一阶段。[1]从总体上看，我国城镇化进程呈现出诺瑟姆曲线的特征。

二、我国城镇化发展的演进轨迹

按照城镇化发展的一般规律，现阶段我国城镇化发展总体上处于诺瑟姆曲线的第二阶段，即加速发展阶段。新中国成立后，我国城镇化的发展经历了艰难、曲折的探索，历经起步、停滞、探索、发展四个阶段。

（一）起步阶段：1949~1965 年

这一阶段的特点是，实施重工业优先发展战略，优先发展资源型城市，严格限制城市人口。采取的政策措施主要有：1949 年 3 月，党的七届二中全会确定“从现在起，开始了由乡村到城市并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村转移到了城市”。确定的经济建设方针是“工业建设以重工业为主，轻工业为辅”，中心环节是重工业。1958 年提出在主要工业产品产量方面 10 年内超过英国、15 年内赶上美国的“超英赶美”。1962~1965 年期间由于严重的自然灾害，城乡经济衰退，城镇数量和城镇化率急剧下降。这一时期的效果：城市数量由 1949 年的 69 座增长到 1960 年的 208 座，之后又下降到 1965 年的 171 座；城市人口由 1949 年的 5765 万人增长到 1960 年的 13073 万人，后又下降到 1963 年的 11646 万人；城镇化率由 1949 年的 10.64%上升到 1960 年的 19.75%，后又下降到 1965 年的 17.98%。

（二）停滞阶段：1966~1978 年

这一阶段的特点是，政治活动成为城市活动中心，工农业生产停滞不前。采取的政策措施主要有：推进“上山下乡”活动。大批干部、专业

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

技术人员、青年学生乃至城市居民在“不在城里吃闲饭”的口号下，累计约有 39 万人被动员甚至强制“上山下乡”，迁往农村，城镇化进程因此受阻。这一时期的效果：13 年间城市数量由 1966 年的 175 座仅增加到 1978 年的 193 座；城市人口由 1966 年的 13313 万人增加到 1978 年的 17245 万人；城镇化率甚至由 1965 年的 17.98%下降为 1978 年的 17.00%。

(三)探索阶段：1979~1991 年

这一阶段的特点是，农村体制和城市体制改革相继推出，乡镇企业蓬勃发展，农民大量进城务工，新兴的小城镇大量兴起。采取的政策措施主要有：1978 年党的十一届三中全会拉开农村经济体制改革序幕，约 2000 万“上山下乡”知识青年和下放干部返城，高考全面恢复使大批农村学生进入城市，乡镇企业崛起，城乡贸易市场繁荣，沿海港口 14 个城市进一步开放，大批农民“离土又离乡、进厂又进城”，形成了很多小城镇化模式。但是由于农民进城受到许多制度限制和障碍，城市并未得到快速发展。这一时期的效果：城市数量由 1979 年的 203 座增长到 1991 年的 479 座；城镇人口由 1979 年的 19495 万人上升到 1991 年的 31203 万人；城镇化率由 1979 年的 18.96%上升到 1991 年的 26.94%，13 年期间只增长了不到 8 个百分点。

(四)发展阶段：1992 年至今

这一阶段的特点是，社会主义市场经济体制确立，一系列大中小城市和小城镇协调发展、鼓励和支持农民进城务工的新政策出台，城市体制改革进一步深化，我国加入 WTO，城镇化进程进入快速推进、快速发展轨道。采取的政策措施主要有：邓小平同志发表南方谈话；中央政府对 5 个长江沿岸城市，东北、西南和西北地区 13 个边境市、县，11 个内陆地区省会城市实行沿海开放城市政策；1993 年 10 月，确定以小城镇建设为重点的村镇建设方针，提出了到 20 世纪末我国小城镇建设发展目标；党的十六大提出坚持大中小城市和小城镇协调发展，走我国特色城镇化道路的指导方针，鼓励和支持农民向城市流动，推进户籍制度改革，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。这一时期的效果：城市数量由 1992 年的 517 座增加到 2012 年的 663 座；城镇人口由 1992 年的 32175 万人上升到 66978 万人；城镇化率由 27.46%提高到 2012 年的 51.3%。

涉及我国各个时期的城镇化发展的平均水平见表 1。

三、我国城镇化进程中民生的渐进改善

城镇化过程是一个不可逆转的社会变迁过程，也是民生改善和发展的重要过程。城镇化带来我国民生的巨大改变，有利于走新型工业化道路，转变经济发展方式，实现人口、资源、环境的和谐统一，促进人类的可持续发展；有利于带动第三产业特别是现代服务业的发展，扩大就业领域，提高人民生活水平，改善生活质量；促进文教等资源共享，有利于提高人们的科学文化素质，丰富精神文化生活，提高职业技能，促进就业；有利于发展低碳生活，改变人们的消费结构和消费方式，树立绿色文明的消费观。

(一)城镇化起步阶段的民生改善

我国城镇化发展对民生的改善和促进，成就是显而易见的。新中国成立以后，我国百废待举、百废待兴，在一片废墟上开始城镇化起步。从总的角度来看，我国老百姓的民生改善不太

表 1 中国各个时期的城市化发展水平

发展时期	平均城市人口(万人)	平均城市数量(座)	平均城市化率(%)
起步时期(1949~1965 年)	8452.04	168.11	15.49
停滞时期(1966~1978 年)	15085.46	180.92	17.47
探索时期(1979~1991 年)	24947.00	327.81	23.15
发展时期(1991~2012 年)	48245.63	645.21	37.75

资料来源：根据相关资料整理。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

明显，城乡恩格尔系数分别为80%和90%。这一阶段民生方面的最大特点表现为两点：一是老百姓过上了太平日子。二是通过扫盲运动，我国文盲率大幅度降低。这为以后民生的改善和发展奠定了基础。到1978年，城乡恩格尔系数分别下降到57.5%和67.7%。

(二)城镇化停滞阶段的民生改善

从总体上看，这一时期的民生也基本上处于停滞阶段。但民生改善仍然取得了一些成就。一是普通老百姓就业率比较高，城市中基本上保证有劳动能力的人实现不同形式的就业；二是基础教育仍然有一定程度的发展，不管是在农村还是城市，实现了就近上学。三是农村赤脚医生制度得到发展，实现了农村就近基本医疗，初步解决了几亿农民的小病小伤等最基本的需求。四是群众性的科普活动广泛开展，科技成果大量普及，尤其涌现出了重大科技成果，如“两弹一星(即原子弹、氢弹与“东方红1号”人造卫星)以及被誉为我国新四大发明的杂交水稻、激光照排、人工合成牛胰岛素与抗疟新药复方蒿甲醚等。

(三)城镇化探索阶段的民生改善

1979年至1991年这一时期，是我国改革开放“摸着石头过河”探索的13年，同样也是我国城镇化发展探索的13年。我国的农村经济体制改革、城市经济体制改革、国有企业改革乃至行政体制改革在“摸着石头过河”理念指导下，于探索中蹒跚前行，同时我国的民生改善也在探索新的途径和新的方式。

邓小平同志指出，贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义。为了提高人们的生活水平，改善民生，邓小平同志设计了温饱、小康和中等发达水平等“三步走”的现代化建设战略思路。1979年12月6日，邓小平同志第一次用“小康”来描述“中国式的现代化”。到1987年，他明确指出：“到本世纪末，再翻一番，人均达到一千美元。实现这个目标，意味着进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。”1983年，邓小平同志提出允许一部分人先富起来，通过先富带动后富，破除平均主义“大锅饭”，打开了改善民生的突破口。1983年底，农村家庭联产承包责任制成为我国农村经营的基本模式；1985年取消30年来的农副产品国家统购派购制度；20世纪80年代中期兴起的乡镇企业异军突起，大批农民开始脱离土地进城务工，进一步繁荣了城市，扩大了农民的就业空间，拓展了农民的增收渠道。同时，城市经济体制改革、国有企业改革也在不断推进，不仅推动了城市的繁荣、城镇化的发展，同时为民生的进一步改善提供了强大的物质基础和环境优化。尽管这一时期仍然存在着“上学难、看病贵、住房难、下岗工人多”的民生发展难题，但这一时期我国人民基本上解决了温饱问题，人民民生得到了实实在在的改善，贫困人口大幅度减少，城乡恩格尔系数分别下降到40%和50%左右。

(四)城镇化发展阶段的民生改善

1992年，邓小平同志发表了著名的南方谈话，正式确定我国搞社会主义市场经济，实现了从计划经济到市场经济的逐步转变。建立和完善社会主义市场经济，奠定了当代我国新的基本经济制度框架，实现了对社会主义的认识新的飞跃。与此同时，我国城镇化进入一个发展期，城镇化率从1978年的17.92%提高到2012年的52.57%，城镇人口从1.72亿人增加到7.0亿人，我国城镇化建设已经达到世界平均水平。我国的民生改善和发展也随着城镇化的发展进入一个新的时期。

这一时期，我国在加快城镇化的同时，采取一系列改善民生、发展民生的举措，取得了举世瞩目的成就。1997年，我国实行大学扩招；2001年，我国正式加入WTO；从2004年开始，中央连续出台涉农“一号文件”，为改善民生提供政策支持。2005年，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务和具体要求，即要积极推进城乡统筹发展，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。2006年，中央“一号文件”的中心内容就是推进新农村建设，同年，我国结

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

束了农业税政策。2008 年中央“一号文件”明确提出要“切实改善农村民生问题”。2009 年中央推出的 4 万亿振兴经济的计划中，专门用于农村民生建设工程的投资就达 3700 亿元。

进入 21 世纪以后，党和政府始终将改善和发展民生作为中心工作。在党的十七大报告中，“加快推进以改善民生为重点的社会建设”作为独立章节，在报告中单列出来，明确指出“社会建设与人民幸福安康息息相关，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。2009 年《政府工作报告》首次明确了民生与经济发展间的关系，指出坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点，实行更加积极的就业政策，把促进增长与扩大就业、改善民生紧密结合起来，让人民群众共享改革发展的成果。2010 年《政府工作报告》再次强调着力保障和改善民生是经济发展的根本目的；将增长、民生和稳定视为三大工作重点；并且提出通过转变经济发展方式让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐。2011 年发布的《国家“十二五”规划纲要》继续向民生倾斜，提出“提高劳动报酬在初次分配中的比重，尽快扭转收入差距扩大趋势”；“合理调整收入分配关系”中，新增加“创造条件增加城乡居民财产性收入”的表述；草案还特别新增了单独两篇内容——第八篇“改善民生，建立健全基本公共服务体系”和第九篇“标本兼治，加强和创新社会管理”。2012 年胡锦涛同志新年贺词中仍然突出强调了发展民生的重要作用。同年的《政府工作报告》把保障和改善民生作为工作重点，强调从就业、收入分配、社会保障、保障性住房、社会公共安全等领域多管齐下推动民生发展。在党的十八大报告中，再一次将改善民生提到新的高度。

在城镇化发展的这一时期，我国的民生改善成绩有目共睹。我国已全面普及九年制义务教育，惠及 1.6 亿学生；基本普及了高中阶段的教育，中等职业教育免费政策范围扩大到所有农村学生；高等教育由精英教育转变成大众化教育，高等教育总规模跃居世界首位，建成了世界最大规模的中等现代化的教育体系。[2]教育均衡取得新的进展，农村和城市的贫困家庭孩子，从上幼儿园起就受到资助，上小学、初中学杂费全免，贫困寄宿生还可以享受生活补助，为农村学生提供免费午餐等各种民生措施逐步推开，大学生、研究生的奖助学金进一步提高，2012 年教育支出占 GDP 支出的比例首次达到 4%，教育成为公共财政的第一大支出，从根本上消除了人民群众“上学难”的状况，真正实现了“学有所教”。

我国政府将充分就业作为最大的民生工程，通过各种措施，加大就业力度，鼓励个人创业。对于那些残疾人，政府从政策、资金和法制上进行支持。各地陆续出台了最低工资标准，建立正常的收入增长机制，深化收入分配制度改革，逐步提高劳动报酬在初次分配中的比重，增加低收入群体收入，调节过高收入，取缔非法收入，让人们劳有所得、干有所值。

在“病有所医”的民生工程建设方面，我国也破解了 13 亿人医保的世界难题。新农合制度的建立，解决了农村看病难的问题；基本药物制度的建立、基层医疗卫生服务体系的建设，全民医疗保障制度初步建成，使得城乡居民受益人数超过 13.15 亿人，全国人口覆盖率达到 95%以上，保证个人有能力支付所需要的医疗卫生服务；基本公共卫生服务逐步均等化水平明显提高。中国人的健康水平提高，人均预期寿命提高到 2012 年的 74 岁，远远高出了世界卫生组织公布的同时期的世界人口平均预期寿命的数据。

2012 年，我国 60 岁以上老年人口已经达到 1.85 亿，2013 年将超过 2 亿，我国已经进入老龄化时代。据预测，到 2050 年，我国的老龄人口将达到 4.87 亿，人口老龄化水平由 2012 年的 13.7%提高到 35%，每 3 个中国人中就有一个老人。因此，实现老有所养，是一个重要的民生问题。我国长期以来就有着尊老、孝老的优良传统，实行家庭养老保障和社会养老保障相结

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

合，让老年人老有所养、老有所学、老有所乐、老有所为，形成了一个家庭、社会、国家相结合的养老保障体系，织就了世界上最大的覆盖城乡的养老保障网，城乡居民社会养老参保人数达到4.84亿，1.3亿城乡老年居民领到养老金。

住房问题始终是民生的基础，我国政府采取商品房、经济适用房、廉租房等各种方式，启动保障房建设，改善人民的居住条件。据住房与城乡建设部负责人在2012年12月12日在党的十八大新闻中心第四场记者招待会上宣布，我国人均住房面积城镇达到32.7平方米，农村达到36.2平方米，达到了中等发达国家的住房水平。

根据联合国粮农组织的标准划分，反映食品支出占个人消费支出比重的恩格尔系数，40%~49%为小康，30%~39%为富裕，30%以下为最富裕。2010年我国城乡居民家庭恩格尔系数为35.7%，达到了富裕程度。

新的中央领导集体以新型城镇化为抓手，倡导“科学发展观”的民生观。我们推进城镇化，是要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子。科学发展观的核心是以人为本，以人为本的本质是以人民群众的利益为出发点和最终归宿。关注民生，执政为民，想人民之所想，急人民之所急，以科学发展带动社会发展，是解决民生的根本途径。协调东西部地区、发达与欠发达地区、农村和城市的和谐发展，着力建设社会主义新农村，调节社会收入分配，注重人与自然、社会的协调发展，等等，均以民生问题为落脚点。

四、新型城镇化进程中民生改善的机遇与挑战

民生改善离不开经济发展，而迅速发展并且科学管理之下的新型城镇化，将为我国经济可持续发展提供新的动力和引擎。新型城镇化并不是传统意义上城乡分离的城镇化，而是“新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”联动的城镇化，是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，工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的城镇化。这种城镇化，注重城乡发展一体化的体制机制，在城乡规划、基础设施、公共服务等方面实现一体化，城乡要素实现平等交换和公共资源均衡配置，形成了以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。因此，新型城镇化为民生解决和改善提供了新的机遇。

（一）新型城镇化为民生解决和改善提供新的机遇

1.新型城镇化建设的巨额投资，将进一步拉动经济增长，提供更多的就业机会。未来10年，我国城镇化将新增3亿城镇人口，政府将通过扩大债券市场、发挥社会资本作用等措施，支持城镇化建设，这一过程的资金投入将达40万亿元，这就意味着每年将在城镇化上投资4万亿元。这将引发“城镇化产业链”革命，培育出一大批中小企业，为解决大量的新城市居民带来了就业机会。更重要的是，将把我国市场的容量再实质性地往上推一个台阶，为改善和发展我国的民生作出历史性贡献。毫无疑问，这不仅仅是我国民生改善和发展之福，同样是世界经济的福音，为世界经济的繁荣和发展带来新的机遇。[3]

2.新型城镇化的集聚效应，为人们过上更美好的生活创造了更好的条件。城市具有集聚、规模和辐射等功能效应。新型城镇化首先是人的城镇化，政府可以减少一些低效率、低水平的投入，集中有限的资金，为老百姓的基本民生提供更优越的条件保障，使老百姓学有优教，劳有所得，病有良医，老有善养，住有宜居，消除后顾之忧，民生得到真正改善。

3.新城镇化有利于加快经济发展方式转变，生产和消费向绿色、低碳、循环、节约的方向发展。我国虽然已成为全球制造业基地，但总体上还处于国际分工和产业链的中低端，现代信息技术在企业的集成应用水平不高，企业的创新能力不强，严重制约了我国国际竞争力的提升。深度融合了信息化和工业化的新型城镇化，用数字化、网络化、智能化武装起来现代产业的发展，带动了产业的升级换代，提高了自主创新能力，极大地优化了资源配置，减少了资源消耗，

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

提高了生产效率。

4.新型城镇化将真正实现“基本公共服务均等化”，从精神层面上提升民生的幸福感受。新型城镇化是人的城镇化，农业转移人口真正融入城市实现市民化。政府通过有步骤、可持续的顶层制度设计，改革户籍制度，使进城农民在就业、养老、医疗、住房、教育等方面与城市居民一样享有同等的基本公共服务，纳入城市就业服务体系，让农业转移人口能够进得来、留得下，就业放心，居住安心，从精神上真正成为城市居民。

我国 2012 年的城镇化率如果按户籍人口计算仅为 35%左右，明显低于发达国家近 80%的水平，也低于许多同等发展阶段国家的水平。差距也是潜力，在未来二三十年里，如果城镇化率的提高保持目前水平，每年将有 1000 多万人口转移到城市，新型城镇化为我国民生的解决和改善带来了难得的机遇，但同时也为民生的解决和改善带来巨大的挑战。

(二)新型城镇化进程中民生解决和改善面临的挑战

新型城镇化进程中，民生解决和改善也面临一些挑战，主要表现在四个方面：

1.民生基础。新型城镇化容易导致耕地减少，引发粮食危机，民生的基础容易发生动摇。耕地是民生的基础，耕地面积关系我国的粮食供应体系的安全运行，没有充足的耕地，一切民生都无从谈起。我国以世界上 7%的耕地承担着养活世界上 22%的人口的重任，应该说对世界民生事业的发展作出了重要贡献。但城镇化对土地的需求，容易造成耕地持续减少，粮食危机的压力增大，直接威胁到民生的基础。

2.民生支撑条件。新型城镇化导致城市规模扩大，进一步加剧资源紧张，环境恶化，削减了民生的支撑条件。由于城市规模的扩大，使得城市用水紧张，据有关数据显示，全国 600 多座城市中 400 多座缺水，地下水位下降，停水限水的现象经常出现；城市空气污染，沙尘天气频繁，PM2.5 值不断升高；城市建筑日益侵占老百姓的活动空间，绿地缩减，森林减少；垃圾日益增多，城市边缘被垃圾包围；电力供应告急，停电停气的现象不断发生。

3.民生质量。随着新型城镇化的进一步推进，城市规模逐渐扩大、人口逐渐增加，往往会导致吃穿住用、衣食住行等基本生活品价格上涨，质量下降，供应困难、房价飙升等问题出现，特别是城市交通拥堵现象加剧，食品安全受到威胁，教育医疗、生老病死等基本民生活动日益艰难。

4.民生权利。新型城镇化的核心是人的城镇化。大批的农民被城镇化的浪潮裹挟着进了城，远离了乡土文化，然而要真正成为市民还面临着不少困难。他们虽然住进了城市中的高楼，享受到了城市方便的生活设施，但是他们没有融入城市的生活圈子，情感上仍然没有被城市接纳，无所归依，成为“被城镇化”的一群人。

根据欧美日韩的经验，城镇化率超过 50%后将会经历一段快速的城镇化阶段，即一个人口快速导入城市的阶段。新城镇化进程中的这些民生挑战，须引起社会各界的广泛重视。因此，破解新城镇化进程中的民生难题，开拓民生发展新道路，成为未来我国民生解决和改善的重要课题。Reform

参考文献

[1]牛文元：《我国新型城镇化报告·2012》，科学出版社，2012 年，第 27 页

[2]北京师范大学政府管理研究院等：《2012 我国民生发展报告——跨越变革世界中的“民生陷阱”》，北京师范大学出版社，2012 年，第 46 页

[3]《外媒称未来 10 年我国城镇化将投资 40 万亿》，《环球时报》2013 年 3 月 2 日

(责任编辑：莫远明)

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net