

# 新型城镇化发展的国外经验和模式及中国的路径选择

杨仪青

(中州大学经济贸易学院,河南 郑州 450000)

**摘要:**本文从新型城镇化的“新”着手,全面阐述新型城镇化的概念和内涵;从政府调控与市场主导并重的城镇化、以市场为主导的低密度蔓延式的城镇化和缺乏产业支撑的过度城镇化等方面,提出了国外城镇化发展的几种主要模式,并总结分析了国外城镇化发展的经验和教训。在此基础上,提出了中国新型城镇化发展的路径选择:遵循市场的理念,加强国家的宏观调控;改变增长方式,进行产业内涵和产城联动建设;进行制度探索,提供保障措施,构建城乡一体化发展;分区域组团式发展,构建新型城镇化建设的具体模式。

**关键词:**新型城镇化;政府调控与市场主导型;市场主导型;过度城镇化型;国家宏观调控;产城联动建设;城乡一体化发展;区域组团式发展

中图分类号:F291.1

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2013)04-0385-05

## Foreign Experience and Mode and the Path Choice of China on the Development of New Type of Urbanization

YANG Yi-qing

(College of Economics and Trade, Zhongzhou University, Zhengzhou, Henan 450000, China)

**Abstract:** This article overall described the concept and connotation of new type of urbanization starting from the “new” of new type of urbanization; the paper researched on several main modules of foreign urbanization development: government regulation and market dominant urbanization, low density sprawl urbanization by market predominates and excessive urbanization that lacked industry support, and then analyzed and summarized experience and lesson on development of foreign urbanization. On the bases of the above, this paper put forward the path choice on the development of new type of urbanization in China: following market concept and enhancing macro-control; changing the pattern of economic growth, and constructing production and city linkage; exploring on system, and providing guarantee measure to build urban-rural integrated development; forming subregional delegation-style development, and constructing the specific mode on the development of new type of urbanization.

**Key words:** the new type of urbanization; government regulation and market dominant type; market dominant type; excessive urbanization type; national macro-control; production and city linkage construction; urban-rural integrated development; subregional delegation-style development

长期的城乡二元体制,依靠工农产品剪刀差、廉价农村劳动力和廉价土地支撑的工业化、城镇化,导致农村不断被边缘化,“大城市病”日益显现,主要表现为“三个难以为继”:即高投入、高消耗、高污染、高代价的发展方式已难以为继;两亿多农民工在全国流动带来严重的社会问题,导致旧的社会管理模式难以为继;农村内生动力不足,“三农”问题愈发突出,农业农村发展难以为继。改变旧的城镇化模式,加速推进以统筹城乡发展为核心的新型城镇化,已成为当前制约我国经济社会发展的重大体制性问题。只有加快推进新型城镇化,才能逐步破解这些难题。推进新型城镇化,是对我国客观基础条件的清醒认识和把握。

## 1 新型城镇化的概念与内涵

城镇化是目前世界上重要的社会现象和经济现象之一。学术界研究城镇化的历史已有几十年,但是,各学科对城镇化没有形成统一的看法。人类学研究城镇化注重社会规范,城镇化带来人类生活方式的转变,由传统的乡村生活方式转为现代化的城镇生活方式。经济学认为,城镇化是农业活动向非农业活动的转换过程,是经济结构实现转换的过程,特别强调生产要素的流动对推动城镇化发展的作用。地理学主要研究区域与人类活动之间的关系,非常注重经济、社会、政治和文化等人文因素在区域上的分布情况<sup>[1]</sup>。在城镇化各种定义中有一种较为主要的提法是:人口向城镇集中的过程即为城镇化。由于人口向城镇集中或迁移的过程包含了社会、人口、空间、经济转换等多方面的内容,加上可以采用比较简单易行、有一定可比性,故这一城镇化定义为人口

基金项目:郑州市社会科学重点研究项目“中原经济区新型城镇化模式研究”(编号:2012430)。

作者简介:杨仪青(1982-),女,河南光山人,讲师,硕士,主要从事区域经济与战略管理研究。

收稿日期:2013-04-02,修回日期:2013-04-20

学、地理学、社会学和经济学界普遍接受。综合上述,城镇化一词有着广泛而丰富的内涵:城镇化是城镇经济、社会、文化等渗透到农村的过程,是人口集中和产业聚集的过程;是人口结构改变的过程。

相对城镇化而言,新型城镇化突出以人为核心,推动城市现代化、城市生态化、农村城镇化,实现人口向城镇的集中,促进优势资源与生产要素在农村与城镇的合理流动,实现产业结构、就业结构、空间结构、基层治理的调整以及文化与观念的转型,推进城市与农村一体化协调发展。新型城镇化的“新”就是改变过去片面追求城市的规模扩大、摊大饼式的发展模式。新型城镇化的“新”主要体现在以下几个方面:“新”在涵盖农村,注重农村与城市的协调发展;“新”在不牺牲农业和环境,依据特色发展优质高效农业产业;“新”在一二三产业的协调集聚发展,农民就业可以就近转移到二三产业中去;“新”在农民身份的改变,农民和市民享受一样的居住环境和公共服务。

## 2 国外城镇化发展的主要模式

城镇化发展的模式与世界各国的经济与政治状况等密切相连。按照市场机制和政府城镇化发展过程的作用,可以将国外城镇化发展的模式概括为三种:一是以西欧国家为代表的政府调控下的市场主导型的城镇化;二是以美国为代表的完全以市场为主导的城镇化;三是以拉美、非洲等国家为代表的受殖民地经济制约的城镇化。

### 2.1 以西欧国家为代表的政府调控与市场主导并重的城镇化

在城镇化的发展过程中,以英国、德国等为代表的西欧国家,充分发挥市场机制的主导作用,同时也注意发挥政府的宏观调控作用。这种模式主张,城镇化的发展应以市场为主导实现城镇经济的产业化发展,实现城镇社区的建设以及社会公共服务及基础设施配套建设。同时,在城镇市场化发展的过程中,在土地、住房、交通、环境等方面遇到的一些问题,政府应通过一定的行政和法律手段进行适当的宏观调控,对城镇化的健康发展加以有效地引导。比如,英国政府通过颁布相关的法律法规来引导城镇化的规范发展。二战后伦敦工业经济的快速发展,城市不断地向外围扩展,这给农业用地带来了巨大的压力。在此背景下,伦敦政府颁布了“绿带开发限制法案”,政府通过收购土地作为“绿化隔离带”的方式,引导城市建设用地的规范开发。同时,英国政府专门成立城乡规划部,避免了因城镇的迅速扩张而给经济、社会

和环境带来的损害,形成了城镇化与社会各方面协调发展的局面<sup>[2]</sup>。

### 2.2 以美国为代表的以市场为主导的低密度蔓延式的城镇化

在城镇化的发展进程中,美国强调城镇的发展应完全由市场主导和调节,政府应较少进行行政干预或调控。这种模式下,城镇化发展的主要动力是市场的需求,城镇的兴起是市场经济发展的选择。二战后,美国市场经济的快速发展和对西部地区的开发推动了城镇化的迅速扩张,美国的城镇化率在 20 世纪 70 年代就已超过 70%。然而,这种完全市场化的城镇化发展模式给社会带来了一系列的问题。由于政府没有及时对快速发展的城镇化加以有效的引导,造成城镇化发展的自由放任的发展态势,并为此付出了高昂的代价。突出表现是过度郊区化,城市不断向外低密度蔓延,城镇建设无序,土地资源浪费严重,生态环境破坏严重,空间和社会性结构问题也日益突出。

### 2.3 以拉美、非洲等国家为代表的缺乏产业支撑的过度城镇化

在历史上,拉美、非洲等一些国家长期以来受到西方国家的殖民统治。在此背景下,拉美、非洲等国家的城镇化表现出一定的独特性。以外来资本为主导的工业化发展中,大量的农村居民向城镇集中,带动了国家的城镇化发展进程。例如,二次世界大战后,拉美国家的城镇化获得快速发展。1950 年世界各国平均的城镇化率是 28.8%,拉美国家城镇化率 41.4%,世界排名第四。在上个世纪 80 年代初,拉美国家的城镇化水平已经居发展中国家之首,城镇化率达到 64%,到 2012 年城镇化率高达 80%。城镇化水平与西方国家接近,而其工业经济却远远赶不上西方国家的发展速度,因此,这些国家的城镇化属于典型的“过度城镇化”,城镇化的发展水平远远超过了经济发展的水平<sup>[3]</sup>。一方面,在城镇化的发展中,政府没有进行有效的宏观调控,没有有效利用外来资本发展自身的民族工业,城市产业经济发展低迷;另一方面,这些国家注重利用外来资本发展工业经济,忽视了农业经济的同步发展,城乡差距加大,使得大量农村人口向大城镇流动,导致“大城镇病”,城镇在居住、交通、环境等方面出现一系列的问题。比如,拉美地区的墨西哥城,在 2012 年城市面积约 2018 km<sup>2</sup> (含附近的 17 个城镇),而其人口高达 2000 万(含卫星城)。但是,城市在住房和医疗卫生、交通、水电等基础设施和服务上没有跟上,使得墨西哥城出现大量的“贫民窟”,城镇化混乱,社会不稳定因素增加。

### 3 我国新型城镇化发展的路径选择

根据区域经济理论,由于各地资源禀赋不一,城镇化发展不应有一个统一的模式,而应坚持从实际出发,结合区域资源优势,因地制宜。探究国外城镇化发展历程,目的是总结经验、吸取教训,结合实际和时代发展的需要,提出我国新型城镇化发展的路径选择。

#### 3.1 遵循市场的理念,加强国家的宏观调控,推动新型城镇化的发展

根据国外城镇化的经验和教训,完全市场化和完全政府主导的城镇化都有自身的缺陷,都带来一系列的问题。所以,在探索新型城镇化发展的道路时,我们应把市场的机制和政府的宏观调控结合起来,让其发挥各自的功能,共同促进新型城镇化的发展。

(1)新型城镇化的发展应充分遵循市场的规律和理念。我国新型城镇化发展有其自身的区域优势,同时也存在着发展效率低下、市场化程度低等问题。从国外城镇化发展的历史来看,市场对产业获得优质高效的发展起着巨大的推动作用。因此,引入市场理念,走出一条城市与农村统筹发展、以工业带动农业、工业与农业互相促进的良性循环道路[4],从而推动新型城镇化的优质高效发展。市场机制对城镇化进程发挥基础性的调节作用,城镇化的总体格局、规模主要由市场机制调节形成,城乡之间要素的流动也主要由市场机制调节而成的。在推动新型城镇化的过程中,应遵循市场化的运作机制,促进土地资源的合理流动,培育打造产业发展,注重科技发展农业,建立多元化、多层次的投资融资体系。

(2)政府在新型城镇化的发展中承担的是指导和调控的角色。具体体现在,编制城市总体规划和控制性详细规划,进行土地一级开发时相关方案的制定、相关政策的出台,在产业培育、资金筹措方面给予的政策引导和支持。遵循市场的理念,改变政府行政职能管理体制,建立城乡一体化的管理体制、公共服务保障体制、社会保障体制、劳动就业制度和公共财政制度等,推动土地产权改革,促进土地有效流转和规模经营。

#### 3.2 改变增长方式,以产业内涵和产城联动建设推动新型城镇化发展

目前,中国城镇化质量不高,城镇建设重视规模忽略质量,产城融合不佳,产业发展对城镇化的推动作用有限。未来产业结构的协调发展并不在于产业的比例变化,而应集中于未来产业结构协调发展的

内涵优化。通过提高生产效率来促进经济增长,走内涵式、集约型经济发展道路;积极构建环境友好型的生态产业体系,发展以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式,提高能源利用。提升产业价值,以产业链组织本地化生产网络,以产业链延伸为纽带,引导大型企业根植于本地化生产网络体系中,带动本地小企业的升级调整,完善产业结构,推动区域整体产业组织结构的良性转变<sup>①</sup>。

依据区域优势和特色,实现农业产业的优质高效经营。农业产业化经营依据区域资源优势 and 特色,可涉及的项目包括种植业、养殖业、高科技农业和休闲观光农业等。通过新型农村社区的建设和土地流转,农村土地集中经营,实现产业的规模化发展。推动生产要素在农村和城市之间的合理流动,优化资源配置,形成高效农业园区,培育龙头产业,带动区域经济连片发展。同时,注重产业间的集聚创新。在产业引进和发展的过程中,注重整体产业链的引入和培育,加大产业之间关联与协同;引导产业空间集聚,延伸产业链条,促进产业创新,提升产业整体竞争力,增强其本地根植性,争取产业集聚效益最大化,更大限度的发挥产业的区域带动效应,实现产城一体、融合发展的区域发展新目标。例如,河南省郑州市惠济区设计以三全、思念等龙头企业为代表的产业园,形成全国最大的速冻食品产业集聚区。同时,惠济区近3年累计引进企业30家,营业收入达到508亿元,固定资产投资高达145亿元,带动城镇化的快速高效发展。

#### 3.3 进行制度探索,提供保障措施,构建城乡一体发展的新型城镇化

总结分析国外推进城镇化发展的实践和经验教训,城镇化不能一味地大城市化,不是简单地农村人口向城市集中,也不是完全的农村化,而是要城乡统筹,实现城乡一体化发展,这是城镇化实现可持续发展和避免因城镇化而带来一系列问题的有效途径。

(1)推进土地制度和户籍制度改革,实现农村城镇化。2012年,中国的城镇化率达到了52.57%,但统计中包含了大量流入城市中但户籍还在农村的农民工,真正的户籍城镇化率不到35%,半城市化、伪城市化现象严重。推动城乡一体化的新型城镇化发展,应打破城乡的二元体制,打破户籍的限制,建立居民自由迁徙的人口管理制度,促进城市与农村人口的相互流动,实现人口向城镇的集中。推动农村土地有效流转,实现规模高效经营。探索农村集体用地的流转办法,可以考虑采用股份制的形式,农民以承包经营权入股,分享利润和承担责任,也可考虑农民

以“农用地”换社保、以“宅基地”换“政策性优惠住房”等政策措施,把广大农业劳动者联合起来进行社会化连片生产,进行市场化运营。

(2)建立覆盖城乡一体化的基础设施建设及管理体制。世界银行的调查数据表明,合理的城乡收入差距比例是1.5:1,而我国在2012年城乡居民收入差距达到3.10:1。其中,基础设施建设不足是导致城乡居民收入差距的重要原因。在新型城镇化的建设过程中,应统一规划、统一布局,在交通、电力、能源等基础设施方面与发展成熟的城市相互对接,使基础设施网络和管理体制覆盖城乡。同时,在教育、公共卫生、基本医疗、公共文化、公共安全机制和社会保障体系等方面,让农村社区的居民能享受到与城市居民同等的公共服务<sup>[6]</sup>。比如,美国、日本和欧盟各国不断加大对公路、铁路和港口等交通基础设施的建设,建设的项目不仅包括同大中城市之间的铁路、高速公路等的连通,更加注重城乡间交通的连结。建立高层次化、整体贯通的基础设施和管理体制,有利于带动城乡经济的协调一体化发展,打破城乡发展的“二元结构”,同时也有利于避免“大城镇病”。

(3)基础设施的改善、公共服务的提升需要大量的资金投入。在资金投入方面,应建立以企业和农民资本投入为主体、以政府资本投入为指引、以信贷资本投入为动力、以外资投入为补充的多元化、多层次的农业投融资体系。首先,国外城镇化发展的经验表明,政府应加大对农村基础设施的投入。其次,政府可以通过招商引导社会资本参与城市基础设施和社会事业的建设和经营。比如,可以通过降低税收的形式吸引更多的投资。再次,可以通过土地整改,以入股的形式吸引社会资金的注入,使这些“死资源”转化为农业开发和农村发展的“活资本”,解决新型城镇化中融资难的问题。

### 3.4 分区域组团式发展,构建新型城镇化建设的具体模式

在具体建设模式上,借鉴国外发展的经验,构建组团式的新型城镇发展思想。要改变过去摊大饼的粗放模式,而是以组团式联合开发建设模式,带动城市和农村的共同发展。根据我国所在区位条件、自身特征等,旧城改造、城中村改造、合村并城和新型农村社区建设,构成了我国新型城镇化建设的具体模式。

(1)旧城改造是指局部或整体地、有步骤地改造和更新老城市的全部物质生活环境,以便从根本上改善其劳动、生活服务和休息等条件。既反映城市的发展过程、城市空间规划组织以及建筑和社会福利

设施的完善过程,又表示物质成果,反映当时的建筑和福利设施状况。旧城改造应保持中心城市相对稳定,在向灵活分区过渡的基础上编制各种开敞式的城市结构。“城中村”在从乡村向城市转变过程中,因土地、户籍、人口等多方面均属城乡二元管理体制,没有完全纳入城市统一规划、建设和管理,其发展有很大的自发性和盲目性,因而影响了城市基础设施布局,乃至城市整体规划的实施。为了推动新型城镇的优化发展,应积极对一些制约城市发展的“城中村”进行有计划、有系统的改造。

(2)合村并城是对现有村庄进行统一分类引导布局,通过合村并城和合村并点建设城镇型社区,改善村民居住条件;社区路网和市政管网与城镇区对接,方便村民生活;社区建设中采取项目带动模式,即由相应的产业支撑,解决村民的就业,增加村民的收入;同时,农村地区统一纳入城市社会保障体系,与市民同等待遇,完成由农民向市民的角色转换,共享城市发展成果。例如,河南省郑州市惠济区目前正在开展合村并城试点工作,针对京水、大庙、祥云寺、新庄、铁炉寨、惠济桥、弓寨、宋庄、东赵、马庄、西黄刘(北四环以北)、岭军峪和张定邦等13个村庄、40个自然村进行合村并城,规划实施7个项目,涉及约5万人,占地567.2 hm<sup>2</sup>,拆迁面积约859 hm<sup>2</sup>,计划总投资170亿元,建筑面积约460 hm<sup>2</sup>。建成后可节约土地300 hm<sup>2</sup>,实现税收27.2亿元<sup>[7]</sup>。

(3)新型农村社区打破原有的村庄界限,将原有的村庄搬迁合并,统一建设新的住房,并提供一体化的服务设施,形成新型的居民社区。新型农村社区既保留了传统农村社区的温馨,同时又与城市社区对接,能享受到与城市市民同等的公共服务,同时也使农村大量的土地得以集中起来进行统一规划和调整产业布局。在建设新型农村社区的过程中,应加强农村社区居民与城镇居民的相互转化。打破户籍限制,加快村民向城镇的集中。同时,城市社区居民也可把积累的优势资源和生产要素带到新型农村社区,加快城乡一体化的步伐。新型农村社区建设是统筹城乡发展的重要驱动力,是实现城乡一体化发展的必然要求。

## 4 结论

城镇化水平是现代化程度的重要标志。国际城镇化发展规律表明,当人均GDP达到3000美元、城镇化率超过50%时,就到了城镇化加速发展的时期。2012年,中国的人均GDP已达到6100美元,城镇化率达到了52.57%,具备了加快推进新型城镇化

的客观基础和条件。总体来说,我国新型城镇化是要解决现代化进程中“产业在哪里布局、布局什么样的产业,人们在哪里居住、居住什么样的环境”这一重大紧迫问题。在发展城镇化的道路上,借鉴国外城镇化发展的经验,同时结合我国各区域的特点,用新型城镇化统筹解决粮食安全、耕地保护与农民富裕;用新型城镇化做强主城、膨胀县城、建设集镇、发展社区,使大中小城市的综合承载能力得以提升;用新型城镇化优化产业发展布局,提升产业发展层次,实现产业集聚发展,提升产业发展的综合竞争力;用新型城镇化统筹城乡一体化发展,建立城乡一体化的公共服务体系,凝聚城乡发展的合力,在激烈竞争中实现经济发展的“弯道超车”。

#### 参考文献:

- [1] 许学强,周一星,宁越敏.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,2007:43-46.
- [2] 骆江玲.国内外城镇化模式及其启示——以江西省鄱阳县为例[J].世界农业,2012(6):75-79.
- [3] 郭小燕.世界“新型”城镇化趋势及其对中原经济区新型城镇化的启示[J].小城镇建设,2011(2):35-38.
- [4] 吴旭晓.我国中部地区城市化、工业化和农业现代化“三化”协调发展研究——以赣湘鄂豫四省为例[J].农业现代化研究,2012,33(1):3-7.
- [5] 朱广其.工业化过程中农业现代化变迁缓慢的原因与对策[J].农业现代化研究,2000,21(1):53-56.
- [6] 李华,王敏.城镇化与农业现代化同步是城乡统筹的关键[J].中国合作经济,2011(2):63-67.
- [7] 黄留国.中国特色城镇化道路:模式、动力与保障[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2011(3):29-32.

#### ·科研简讯·

##### 科技部农村科技司副司长郭志伟到中国科学院亚热带农业生态所调研



郭志伟(右)参观中科院亚热带农业生态过程重点实验室

7月3日下午,科技部农村科技司副司长郭志伟在湖南省科技厅副厅长杨治平陪同下到中科院亚热带农业生态研究所调研。

调研会上,主持工作的副所长吴金水介绍了该所的基本情况。副所长谭支良就该所平台建设情况进行了简要汇报。与会人员围绕科研成果转化和服务产业发展问题,与郭志伟等进行了交流。郭志伟在讲话中充分肯定了中科院亚热带生态所取得的科研成果,并殷切希望该所在通过构建高水平平台促进科研成果转移转化上,做出更好成绩。

会后,郭志伟一行参观了中科院亚热带农业生态过程重点实验室、动物健康养殖实验楼与园区。

(文再坤)

##### 科技部农村中心副主任蒋丹平考察中科院亚热带农业生态所嘉兴试验示范基地



蒋丹平(左一)一行考察废弃物污染减控示范工程

6月22日,科技部农村中心副主任蒋丹平在中国科学院农业项目办孙永溪陪同下,到中科院亚热带农业生态所位于浙江嘉兴市的院重点部署项目“亚热带丘陵区流域氮磷污染源防控体系研究与示范”及课题“平原高密度养殖区废弃物污染减控技术构建与示范”实施基地调研,浙江省科技厅、嘉兴市科技局相关领导陪同考察。

蒋丹平一行听取了基地科研人员关于基地建设、课题进展与示范效果的汇报,现场考察了南湖区新丰镇五丰牧业有限公司新建的废弃物污染减控示范工程。五丰牧业有6000头存栏生猪,日产废水40t(废水中COD含量为10200mg/L、氨氮含量1750mg/L、总磷含量154mg/L),示范工程运行2个月后,经当地环保部门取样检测,系统对COD、氨氮和总磷的去除率超过99%。蒋丹平一行对课题组在嘉兴取得显著示范效果和社会影响给予了肯定,表示将努力推动该项技术在更大范围内的推广以及扩展研发。(李裕元 肖润林)