



中国新型城市化战略的认识

牛文元 李倩倩

摘要:与传统城市化不同,新型城市化是“坚持实现可持续发展战略目标,坚持实现人口、资源、环境、发展四位一体的互相协调,坚持实现农村与城市的统筹发展和城乡一体化,坚持实现城乡公共服务的均质化,以城乡之间和城际之间攫取财富和分享财富的机会平等为标志,逐步达到减缓和解消城乡二元结构达到社会和谐的城市化之路”。本文以可持续发展为核心,系统分析中国新型城市化的战略背景、战略要求、战略比较、战略目标和战略内涵,以及新型城市化战略对统筹城乡发展、解决三农问题、构建和谐社会的作用与意义。

关键词:新型城市化 统筹城乡 可持续发展

改革开放 30 年以来,中国城市化进程明显加速,几乎是世界城市化同期进程速度的两倍,但是,与世界发达国家相比,中国城市化程度总体上仍然比较落后。根据世界银行统计,1995 年世界高收入国家城市化率平均在 70% 以上,中等收入国家为 60-65%,低收入国家为 30-35%,而



牛文元先生

中国城市化率目前约为 46%,低于中等收入国家 15 个百分点,与高收入国家的水平相差更远。中国城市化发展水平滞后于工业化发展水平这种局面,已经成为严重制约我国经济发展的“巨大瓶颈”,成为快速提高国家竞争力的“巨大瓶颈”,成为知识经济时代新一轮财富集聚的“巨大瓶颈”。图 1 十分直

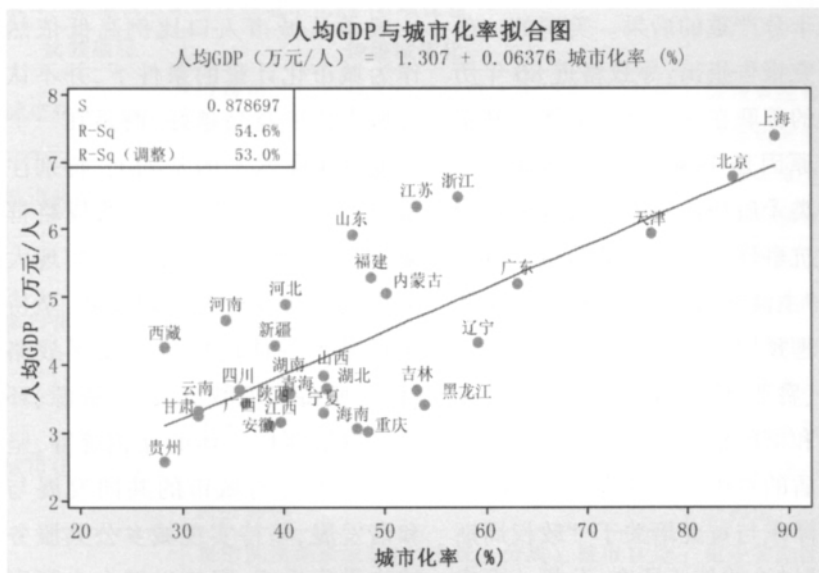


图1 中国人均财富与城市化率之间的关系

观地表明了区域的人均财富（人均GDP）与该区域城市化率水平的显著关系（资料来源：国家统计局《2008中国统计年鉴》）。

2001年诺贝尔经济奖获得者斯蒂格列茨认为：新世纪对于中国有三大挑战，居于首位的就是中国的城市化。他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益”，这种认识是符合实际的。联合国环境规划署署长进一步指出：“城市的成功就是国家的成功”。美国《华尔街日报》2003年1月8日（记者戴维·莱格发自北京）以“中国城市化发展迅速”的标题报道，“中国20多年来的经济改革引发了有史以来最引人注目的人口迁移：1亿多人从贫困的农村地区转移到了城市和工业制造区，但这只是开始。联合国预计21世纪头10年里会有2亿中国人移

居城市。亚洲开发银行预计到2010年，中国的城市人口将新增3亿人，总数达到7亿，约占全国总人口的一半。上述不管是哪一种预测，中国的城市化都将经历对其经济发展、财富集聚、生活水平和竞争力具有巨大影响的变革。

未来30年仍然是中国社会经济快速发展的战略机遇期，大力推进中国的城市化，既是拉动内需、增加国力度现实要求，也是实现全面小康社会目标、进而实现中国现代化的历史责任，同时也是有效解除中国经济社会约束“瓶颈”，保障中国经济社会健康、快速、持续和协调发展的重大战略举措。

工业革命以来，传统的城市化虽然带来了巨大的世界财富，同时也带来了巨大的深层矛盾。传统的城市化造成了20%的人

占有着80%的财富，而80%的人只拥有20%的财富；它不仅制造了大量贫困的农民，也制造了大量贫困的市民；贫富差异扩大，社会阶层对抗，销蚀发展成果，损害公平正义；传统的城市化在获得发展动力的同时，也在培育着迟滞发展的阻力。传统的城市化走进了一个它已不能自拔的怪圈。在此种形势下，既要吸取传统城市化的优势，又要避免传统城市化形成的弊端，一种新型城市化战略的应运而生就成了历史的必然。下面的数据和事实，有力地说明了传统城市化过程所产生的负面效应。

一、中国城市范围内的基尼系数约为0.40，中国农村范围内的基尼系数约为0.37。但从全国范围来看，城乡之间的整体基尼系数却高达0.46，可以看出，中国的城乡分离和差异已经成为影响中国全局发展和实现社会和谐的核心问题。

二、中国东部地区的基尼系数约为0.41，中部地区的基尼系数约为0.39，西部地区的基尼系数约为0.36，但是如将东部地区和西部地区相比，基尼系数也高达0.46，可以看出，中国的区域差异也已成为影响中国未来发展的核心问题。

三、依据所作的历史分析：明朝末年李自成起义时的基尼系数约为0.68~0.70，清朝太平天国起义时的基尼系数约为0.58~0.61，孙中山领导辛亥革命时的基尼系数约为0.62~0.64，中国共产党领导农民革命时的基尼系数约为0.63~0.65。



可以看出,一个国家的基尼系数超出 0.55~0.60,就会引发全国性的动乱甚至导致政权的覆亡。

四、联合国开发计划署和人居署在 2004 年的联合报告中着重指出:传统的城市化不仅造就了更加贫困的农村,也造就了城市中的大量贫民,这种社会不公平从农村向城市的急剧蔓延,成为导致“拉美陷阱”的主要原因之一。目前,全世界城市贫民已达 10 亿,约占全世界城市人口的 1/3 (32%),产生了一系列诸如就业问题、居住问题、教育问题和犯罪问题等。因此,传统的城市化只注重追求城市人口数量的增加,不顾及城乡一体化和城乡共同富裕的根本,将会产生一系列的社会矛盾和社会动荡。

五、根据中国科学院可持续发展战略组的报告,中国的总体发展态势仍处于罗吉斯谛曲线的上升期(牛文元,2001),大约在今后的 20 至 30 年会因经济高速增长的巨大惯性,导致“人口、资源、环境、发展”四位一体在整体协调上的巨大困境,尤其是城乡之间的不协调。

众所周知,一个稳定和谐的人文环境,是中国经济发展与社会稳定的前提,也是对执政合理性的最高认同。一个时期以来中国表现出的贫富差异扩大、区域不平衡加剧、群体性事件频发、执政风险加大等现象,如果不能从本质上加以识别和研究,必将产

生十分严重的后果。美国的一份研究报告指出:导致将近 80 年历史的苏联在一夜之间解体,其根本原因是 1960 年以来苏联国内各类矛盾积淀并表现为多种社会对抗事件持续发酵的结果。因此,由“主流疲劳”带来的长期效应和心理预期,在城乡对立、分配不公、腐败高企、机会不平等和社会不和谐的催化下,形成了深层次矛盾的总爆发。这也是延安时期毛泽东与黄炎培关于“政权周期律”讨论的核心所在。分析一下中国所处的发展阶段和表现出的基本社会问题,将有助于认识中国必须走新型城市化道路的必然性。传统的城市化走进了一个它已不能自拔的怪圈。在此种形势下,既要吸取传统城市化的优势,又要避免传统城市化形成的弊端,一种新型城市化战略的应运而生就成为了历史的必然。

由此看出,传统的城市化所造成的城乡分离、城际分离,目前已经明显地影响到社会的公平正义,这对全面达到小康、实现共同富裕和建设和谐社会,带来了很大的障碍,如何走出这条困境,已经成为当前和未来化解深层次矛盾的关键所在,而新型城市化战略将是破解整体发展瓶颈的有效选择。

与传统城市化单一强调城市人口占总人口比例高低作为衡量的尺度不同,新型城市化战略全面反思了传统城市化的优劣,在

一般承认城市人口比例高低依然作为城市化计量的条件下,并不认可城市化率越高越好,而是在一个适度城市化水平的基础上,特别注重以“六大坚持”为核心的战略框架,即:“坚持在区域基础上实现大中小城市与乡村的协调发展,坚持实现城乡一体的可持续发展战略目标,坚持实现城乡人口、资源、环境、发展四位一体的互相统筹,坚持实现农村与城市的共同发展与和谐发展,坚持实现城乡公共服务的均质化目标,坚持以城乡之间和城际之间攫取财富和分享财富的机会平等为标志,逐步达到减缓和化解城乡二元结构的矛盾,从而达到整个区域共同富裕的城市化之路”。

中国新型城市化的战略必将能走出传统认识上的四大“误区”:

误区之一:认为城市的发展必然引发城乡分离,加速社会的二元结构。理论上,只要认真贯彻“统筹城乡发展”,坚持城乡建设一体化,完成社会保障体系的全覆盖,保证全体社会成员在真正意义上的机会平等,实现区域公共服务的均质化,城乡分离与二元结构的矛盾是可以解消与克服的。

误区之二:认为城市的发展必然产生“城市病”。原则上,只要建立起以“发展克服城市病”,以“规划减少城市病”、以“管理医治城市病”的全新观念,通常传统上认为的城市病是可以得到有效克服的。

误区之三:认为必须严格控制



表 1 新型城市化与传统城市化的 16 项比较

比较项目	传统城市化	新型城市化
城市化核心标志	以城市人口占总人口的比例大小为标志,农村不能充分享受国民待遇	以城乡统筹能力与城乡一体化水平的高低为标志,全体社会成员实现共建共享
城市化动力机制	以农村的贫困和破产为代价,以城乡之间攫取财富能力和享受财富程度的巨大梯度为引力	以城乡享受公共服务均质化为中心,以城乡之间攫取财富能力和享受财富程度的机会平等为追求
城市化哲学思考	在低发展水平条件下,区域: 从同化走向异化 从均质走向差异 从和谐走向矛盾	在高发展水平条件下,区域: 从异化走向同化 从差异走向均质 从矛盾走向和谐
城市化社会效应	不断加剧的城乡二元结构,表现为贫富差异与区域差异越来越大,最终形成农村包围城市的社会对抗	逐步减缓和解消城乡二元结构,表现为贫富差异与区域差异越来越小,达到共同富裕,最终形成城乡一体的社会和谐
城市化关注重点	集中关注城市发展(产生城乡分离),城市自身单极放大,主要追求物质文明	集中关注区域发展(达到城乡融合),连同农村在内的组团式城市群,共同追求物质文明、政治文明、精神文明和生态文明
城市化要素流动	“人流、物流、信息流、货币流”在城乡之间的单向流动,城市化以集聚为主	“人流、物流、信息流、货币流”在城乡之间的双向流动,城市化表现出集聚与扩散并重
城市化空间结构	以摊大饼的模式扩张,产生严重的城市病	以大中小城市与乡村相协调的模式发展,克服城市病
城市化产业关系	一、二、三产业的产业链简单,互不联接,界限分明,不利于获取“发展红利”	一、二、三产业的产业链复杂,界限模糊并互相长入,有利于获取“发展红利”
城市化演变趋势	城乡之间贫富差异逐步向城市内部贫富差异推移和传布	城市效应外溢,城市内部的富裕能力逐步向农村反哺
城市化地域联系	城际之间独立分离,产生严重同构化,形成恶性竞争	大中小城市协调发展、错位发展,形成区域互补与区域联盟
城市化发展路径	大量占有资源、大量消费资源、严重污染环境,不利于公共健康	走资源节约、环境友好之路,推行循环经济与低碳经济
城市化环境效应	城市污染集中、生存空间狭小,污染物向农村转移,忽视生态伦理	城乡环境统一规划,共建绿色家园,实施生态补偿,达到生态文明
城市化生产方式	城市大工业与农村小农经济并存	城乡作为共同体实现区域的合理分工
城市化生活方式	趋向于奢华和占有的非理性消费,人居环境与生活质量下降	推崇简约和绿色的理性消费,人居环境与生活质量提升
城市化文化方式	削弱或消灭文化多样性	保留乡村文化遗产,倡导文化多样性
城市化发展战略	不利于人与自然和谐,不利于人与人和谐,以“自然系统、社会系统、人文系统”的共同劣质化为内涵	走人与自然和谐,人与人和谐的可持续发展之路,统筹城乡发展,以人的全面提高和发展为基本宗旨

大城市的发展。事实上,不同规模 -- 广大的乡村,是一个有机的区 是一个具有等级、共生、互补、高效的
城市联通托起它们的“基底” 域整体。城市与乡村的规模结构 和严格“生态位”的开放系统,大、



中、小城市与乡村都应当得到合理的配位发展。

误区之四：认为城市化的结果应当是城乡不分、均衡分布与遍地开花。事实上，新型城市化战略的设计必须考虑到地理空间基础的差异、不同发展阶段的差异和发展环境的差异。城市与乡村的功能布局在三维模型中(时间、空间、速度)的表现必然是非均衡的、非对称的和非线性的，但同时又是不应当超出临界的、非突变的、有合理梯度的城乡共同体。

可以看出，以统筹城乡发展为标志的新型城市化，是对传统城市化的扬弃。它是在城乡统筹、城乡协调、城乡一体化的总原则下，“提升农民攫取财富的能力”、“实现农民从体能向技能的转变”、“建设社会主义新农村，改变农村的生产方式、生活方式和文化方式”、“统一覆盖城乡全区域的社会保障体系”、“实现城乡教育和就业的机会平等”、“构建适应城乡一体化的组织建设和公共服务体系”等。由此，它并不单是以城市人口占全区人口比例的大小作为城市化的唯一标志，而是以要素互补、城乡一体、共同富裕，全面流动为标志，从而实现整个社会的和谐共生。以统筹城乡发展和城乡一体化为标志的新型城市化，是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。可以认为只有把城市化的内涵扩展到包括农村在

内的区域体系之中，并且始终把农村作为区域的“基底”并统一实施联动发展协同发展与和谐发展，消除传统城市化的弊端，才能真正使城乡从异化走向同化，从对立走向统一，从二元走向一元，从而将威胁社会和谐的“第一矛盾”始终维系在安全阈值之内。这种形成大、中、小城市和广大农村“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的区域经济一元化体系，通过寻求梯度合理分布、资源空间优化和系统运行流畅的“整合交集最大化”为根本出发点，才能使统筹城乡的区域“发展红利”得到充分涌流。

传统的城市化造成的城乡分离、城际分离，目前已经明显地影响到社会的公平正义，这对全面达到小康、实现共同富裕和建设和谐社会，带来了很大的障碍，如何走出这条困境，已经成为当前和未来化解深层次矛盾的关键所在，而新型城市化战略将是破解整体发展瓶颈的有效选择。

城市理论研究指出：实现城市化的高级演化形态与最优空间充填，必须选择以整个空间地域为基底，实现推进城乡一体化、统筹城乡发展的新型城市化之路。总所周知，高投入、高消耗、高污染”的传统工业化发展模式，已经被世界所摒弃，代之而为目前所倡导的“新型工业化”道路。那么，当推动发展的一个车轮从传统工业化转变成为新型工业化，另一

个车轮顺理成章地也必须从传统城市化转变成为“新型城市化”，才能担当起可持续发展战略的内在要求。

以统筹城乡发展为标志的新型城市化，是对传统城市化的扬弃。它是在城乡统筹、城乡协调、城乡一体化的总原则下，“提升农民攫取财富的能力”、“实现农民从体能向技能的转变”、“建设社会主义新农村，改变农村的生产方式、生活方式和文化方式”、“统一覆盖城乡全区域的社会保障体系”、“实现城乡教育和就业的机会平等”、“构建适应城乡一体化的组织建设和公共服务体系”等。由此，它并不单是以城市人口占全区人口比例的大小作为城市化的唯一标志，而是以“要素互补、城乡一体、共同富裕，全面流动”为标志，从而实现整个社会的和谐共生。以统筹城乡发展和城乡一体化为标志的新型城市化，是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。可以认为只有把城市化的内涵扩展到包括农村在内的区域体系之中，并且始终把农村作为区域的“基底”并统一实施联动发展协同发展与和谐发展，消除传统城市化的弊端，才能真正使城乡从异化走向同化，从对立走向统一，从二元走向一元，从而将威胁社会和谐的“第一矛盾”始终维系在安全阈值之内。这种形成大、中、小城市和广大农村“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的区



表 2 中国新型城市化总水平

城市	城乡发展动力系统	城乡发展质量系统	城乡发展公平系统	新型城市化水平	新型城市化水平排序	
					城市	排名
北京	0.662	0.733	0.814	0.737	上海	1
天津	0.371	0.338	0.433	0.381	北京	2
石家庄	0.187	0.187	0.214	0.196	深圳	3
唐山	0.220	0.198	0.223	0.214	广州	4
太原	0.144	0.140	0.171	0.152	苏州	5
呼和浩特	0.135	0.131	0.135	0.134	成都	6
包头	0.159	0.142	0.146	0.149	天津	7
沈阳	0.202	0.257	0.274	0.244	重庆	8
大连	0.214	0.254	0.283	0.251	杭州	9
长春	0.177	0.176	0.196	0.183	无锡	10
哈尔滨	0.193	0.178	0.211	0.194	青岛	11
大庆	0.161	0.170	0.159	0.164	东莞	12
上海	0.823	0.870	0.820	0.838	宁波	13
南京	0.242	0.263	0.248	0.251	南京	14
无锡	0.297	0.300	0.278	0.292	大连	15
苏州	0.429	0.428	0.413	0.423	沈阳	16
南通	0.179	0.182	0.186	0.182	烟台	17
杭州	0.289	0.292	0.295	0.292	武汉	18
宁波	0.252	0.250	0.266	0.256	唐山	19
温州	0.182	0.161	0.199	0.181	济南	20
合肥	0.139	0.146	0.143	0.142	石家庄	21
福州	0.172	0.166	0.179	0.173	哈尔滨	22
厦门	0.154	0.161	0.158	0.158	郑州	23
南昌	0.147	0.153	0.166	0.155	长春	24
济南	0.204	0.207	0.209	0.207	南通	25
青岛	0.268	0.275	0.281	0.275	长沙	26
烟台	0.225	0.243	0.228	0.232	温州	27
威海	0.167	0.166	0.182	0.172	福州	28
郑州	0.191	0.181	0.203	0.192	威海	29
洛阳	0.154	0.141	0.169	0.155	大庆	30
武汉	0.218	0.201	0.243	0.221	西安	31
长沙	0.174	0.179	0.193	0.182	厦门	32
广州	0.471	0.497	0.521	0.496	南昌	33
深圳	0.572	0.663	0.594	0.610	洛阳	34
东莞	0.282	0.236	0.290	0.269	昆明	35
中山	0.150	0.149	0.156	0.152	太原	36
南宁	0.128	0.127	0.134	0.129	中山	37
桂林	0.117	0.115	0.123	0.118	包头	38
北海	0.100	0.103	0.100	0.101	合肥	39
海口	0.107	0.111	0.110	0.109	呼和浩特	40
重庆	0.321	0.239	0.403	0.321	南宁	41
成都	0.362	0.350	0.524	0.412	兰州	42
贵阳	0.118	0.112	0.127	0.119	乌鲁木齐	43
昆明	0.151	0.143	0.169	0.154	贵阳	44
拉萨	-	-	-	-	桂林	45
西安	0.158	0.159	0.162	0.160	海口	46
兰州	0.120	0.120	0.132	0.124	银川	47
西宁	0.104	0.105	0.103	0.104	西宁	48
银川	0.106	0.109	0.107	0.108	北海	49
乌鲁木齐	0.119	0.122	0.128	0.123	拉萨	-



域经济一元化体系,通过寻求梯度合理分布、资源空间优化和系统运行流畅的“整合交集最大化”为根本出发点,才能使统筹城乡的区域“发展红利”得到充分涌流。

中国新型城市化的战略目标的初步设计,可以考虑为:

1. 到 2030 年,中国的城市化率达到 60%;2040 年城市化率达到 65%;2050 年城市化率达到 70%。新型城市化战略设计的最优城市化率为 65~70%,不追求过高的城市化率。

2. 到 2050 年,中国以 3 大城市群、10 大城市带、50 余个中心城市为标志,以及它们所辐射的广大乡村地区,以占全国 1/5 的土地面积(约 200 万平方公里)产出全国 GDP 的 90%,工业总产值的 95%,进出口总量的 99%。

3. 到 2050 年,全面建成社会主义新农村。以拥有耕地 18 亿亩的基本农田,保持每年平均产出 6 亿吨粮食和满足约 15 亿人口的油、肉、蛋、奶、蔬菜、水果、水产品等基本供应。同时,到 2030 年基本消除贫困县,到 2040 年基本消除贫困乡,到 2050 年基本消除贫困村。

4. 到 2050 年,新型城市化基本实现城乡之间的 8 个一体化目标:城乡规划设计一体化;城乡基础设施建设一体化;城乡产业布局一体化;城乡社会事业一体

化;城乡社会保障一体化;城乡生态环境建设一体化;城乡公共服务一体化;城乡管理体制一体化。达到城乡之间既实现统一的国民待遇、共同富裕与社会机会平等的均质化,又保持城乡的各自特色、比较优势与文化多样性。

5. 到 2050 年,城乡平均预期寿命达到 85 岁,城乡平均受教育年龄达到 14.5 年。四大民生指数分别是:城乡平均恩格尔系数低于 0.20,城乡平均基尼系数不高于 0.40,城乡平均人文发展指数高于 0.90,城乡平均二元结构系数 0.15~0.18。

6. 到 2050 年,中国新型城市化战略要依次通过三个“零增长台阶。”即在 2030 年,城乡人口的自然增长率基本达到“零增长”。在 2040 年,城乡资源能源消耗速率基本达到“零增长”。在 2050 年,城乡生态环境退化速率基本达到“零增长”。

以统筹城乡发展和城乡一体化为标志的新型城市化,是具有中国特色的政治形态、经济形态、社会形态和文化形态的统一体。中国新型城市化水平的定量评判,是在充分思考其战略背景、战略要求、战略比较、战略目标和战略内涵之后,根据城乡统筹发展的“动力表征”、城乡一体化内涵的“质量表征”和城乡机会平等的“公平表征”三大基本元素,制定了一个逻辑自洽的指标体系,并

在统一原则的共同基础上,完成了“中国新型城市发展能力”的总体评估。

主要参考文献:

[1] Friedmann, J. China's Urban Transition, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005

[2] Friedmann, J. Four Theses in the Study of China's Urbanization, International Journal of Urban and regional Research, 2006, Vol.30, No.2, 440-451

[3] 国家统计局,中国统计年鉴,北京:中国统计出版社,2008

[4] 顾朝林等,中国城市地理,北京,商务印书馆,2002

[5] 顾朝林,吴莉娅,中国城市化问题研究综述,城市与区域规划研究,2008,Vol.1, No.2 104-147, 和 No. 3, 100-163

[6] 牛文元(主编),中国城市发展报告(2001-2002),北京,西苑出版社,2002

[7] 牛文元(主编),中国城市发展报告(2002-2003),北京,商务印书馆,2003

[8] 牛文元(主编),中国城市发展报告(2003-2004),北京,电子工业出版社,2004

[9] 牛文元(主编),中国新型城市化报告,(2009),北京,科学出版社,2009

[10] 姚士谋等,我国城市化健康发展策略的综合分析,城市规划,2006 年增刊

[11] 叶裕民,中国城市化与可持续发展,北京,科学出版社,2007

(责任编辑 肖利)

作者简介:

牛文元,中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员。

李倩倩,中国科学院科技政策与管理科学研究所研究生。

通讯地址:北京 8712 信箱

邮政编码:100190