

中国城市化发展战略研究工程

# 2008 年中国城市化率调查报告

2010 年 10 月



前言	3
第一部分 城市化率报告	
2008年中国城市化率概览	4
2008年中国城市化率统计与分析	4
2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率分析	18
2008年中国31个省会城市（含直辖市）城市化率分析	20
2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）城市化率分析	22
2008年与2007年中国地级以上城市（含直辖市）城市化率前50强分析	30
2008年中国369座县级市城市化率分析	32
2008年与2007年中国县级市城市化率前50强分析	42
2008年中国“十一大城市群”城市化率分析	44
第二部分 专题研究	49
中国半城市化现状分析	49
中国半城市化现象	50
中国各省市半城市化现状分析	52
农民工群体特征	58
农民工生存现状	60
解决中国半城市化现象的原则和建议	64
第三部分 案例	66
案例一：“民生才是硬道理，公正也是生产力” ——统筹城乡的重庆城市化发展实践	67
案例二：时来天地皆同力，“德州模式”新创举 ——统筹城乡的德州城市化发展实践	76
案例三：从制造名镇到魅力小城 ——家电名镇北潞的转型升级之路	88
案例四：新城市主义路上的探索者 ——天津北塘	98
案例五：城市化进程中的社会建设 ——巫溪案例	106

2010年10月，党的十七届五中全会在北京召开，会上审议通过的“十二五”规划建议，勾勒出我国未来五年经济、社会、民主民生方面的发展蓝图。自2008年以来的金融危机和国内环境的变化，特别是十一五期间“发展型”阶段性问题的凸显，使我们看到，过去三十年来以经济总量为增长目标的发展方式已经越来越不适应新形势下的发展需要。中国的经济发展方式需要转变，人民的收入和生活水平也需要提高，中国的城市化进程更达到了前所未有的战略高度。

就世界城市化发展进程来看，19世纪以后，随着信息网络的高速发展，资本和劳动力的全球流动性增强，大规模城市化进程在全球展开，世界先后诞生了英国伦敦—伯明翰—利物浦—曼彻斯特城市群、西北欧以阿姆斯特丹、巴黎和鲁尔为中心的城市群、美国波士顿—华盛顿城市群、芝加哥—匹兹堡城市群、日本由东京、名古屋、大阪三大都市圈组成的东海道太平洋沿岸城市群等世界级城市群。由于发达国家具有地广人稀、城镇化起步较早、交通发达、工业化和城镇化发展较为协调等优势，城市化发展迅速，几十年间已经经过了城市化的初始阶段、高速发展阶段和成熟阶段。目前，世界城市化平均水平为47%，发达国家平均城市化水平为75%。

和发达国家城市化相比，我国城市化起步晚，1949年我国城市化率仅为17.43%，经过改革开放30年的努力，我国城市化水平以人类历史上前所未有的规模快速推进，到2008年我国城市化率已达到33.28%，然而,国家统计局按城镇常住人口计算出的2008年城市化率为45.68%，两者之间的差值高达12.4%，涉及人口达1.61亿之多！造成这一差距的主要因素是我国的二元户籍体制，随着我国二元户籍制度改革推进，我们预计到2030年我国城市化率将达到65%，这就意味着每年平均至少有2000万的农村人口变为城市人口，如何使农民工进得来，留得住，是我国城市化进程中面临的一个具有“中国特色”的难题。另外，伴随这一进程，我国城市人口的不断增长、城市资源日益减少和现代化建设所需资源不断扩大之间的矛盾也将日益尖锐。中国政府正经历着人类有史以来人口规模最大、复杂程度最高、其他国家从未遇到过的严峻挑战。

随着对我国城市化发展研究的不断深入，《2008年中国城市化率调查报告》将在《中国城市化率现状调查报告》和《2007年中国城市化率调查报告》的基础上增加两方面内容，一是关于中国半城市化现象的研究报告，二是关于我国各地区在推进城市化进程中总结出来的成功案例，以期达到数据说话、理论与实践相得益彰之目的。

## 第一部分：城市化率报告

# 2008年中国城市化率概览

### 2008年中国城市化率统计与分析

2008年是极不平凡的一年。在这一年里，中国经济社会发展经历了许多难以预料、影响深远的重大事件和挑战。一方面，中国成功举办第29届奥运会和第13届残奥会，“神舟七号”宇航员实现太空行走；另一方面，中国南方遭受重大冰雪灾害，四川汶川发生特大地震，美国次贷危机引发的国际金融危机席卷全球，中国的经济增长方式尚未根本转变。受内外因素的共同影响，中国经济在2008年出现内需增长缓慢，外需萎缩，经济增速回落过快，消费价格依然偏高等诸多问题。面对种种挑战，中国政府及时采取了一系列较为有效的政策措施，较好地把握了宏观调控的重点、节奏和力度，中国经济总体呈现出增长速度较快、价格涨幅趋缓、结构有所改善的较好态势。2008年中国城市化也保持了稳步发展的势头，城市化率达到33.28%，较2007年城市化率32.93%，提升了0.35个百分点。各省、自治区、直辖市的城市化率均有不同程度的提升，具体情况见表1：

表1: 2008年中国各省、自治区、直辖市城市化率统计表

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
中国	1321307634	439714093	33.28	邢台市	7063584	1649245	23.35
北京市	12322800	9527341	77.31	南宫市	468090	83333	17.8
天津市	9742742	5897405	60.53	沙河市	487504	116792	23.96
河北省	71378551	22093878	30.95	保定市	11417257	3013978	26.4
石家庄市	9664786	3983115	41.21	涿州市	627998	190203	30.29
辛集市	614281	238450	38.82	定州市	1192943	277925	23.3
藁城市	764054	214455	28.07	安国市	406581	98244	24.16
晋州市	528270	91083	17.24	高碑店市	597644	122234	20.45
新乐市	477155	122768	25.73	张家口市	4596724	1471838	32.02
鹿泉市	375713	90482	24.08	承德市	3693810	980462	26.54
唐山市	7294100	2443939	33.51	沧州市	7101029	2148666	30.26
遵化市	715465	107069	14.96	泊头市	575312	186084	32.34
迁安市	709845	133315	18.78	任丘市	819161	365278	44.59
秦皇岛市	2858505	1200981	42.01	黄骅市	515443	163036	31.63
邯郸市	9280819	2996960	32.29	河间市	798335	172863	21.65
武安市	755634	245782	32.53	廊坊市	4082800	1224019	29.98

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
霸州市	589459	243020	41.23	乌兰察布市	2870870	718193	25.02
三河市	520328	179522	34.5	乌兰浩特市	315492	236383	74.93
衡水市	4325137	980675	22.67	阿尔山市	47865	47865	100
冀州市	367292	70332	19.15	二连浩特市	25639	23990	93.57
深州市	570261	97760	17.14	锡林浩特市	166485	143951	86.46
山西省	34286663	11035002	32.18	丰镇市	340698	95590	28.06
太原市	3602282	2606512	72.36	临河市	557689	251149	45.03
古交市	216964	141385	65.17	鄂尔多斯市	1466899	468874	31.96
大同市	3120028	1464521	46.94	辽宁省	42461372	21198450	49.92
阳泉市	1293438	675696	52.24	沈阳市	7135053	4604896	64.54
长治市	3275629	973932	29.73	新民市	699676	141158	20.17
潞城市	220751	45310	20.53	大连市	5833745	3478290	59.62
晋城市	2152235	533620	24.79	瓦房店市	1026160	335599	32.7
高平市	475782	72981	15.34	普兰店市	827585	236429	28.57
朔州市	1551703	397770	25.63	庄河市	922876	187994	20.37
晋中市	3179121	891525	28.04	鞍山市	3514229	1771740	50.42
介休市	396679	115368	29.08	海城市	1142769	293044	25.64
运城市	4994073	896148	17.94	抚顺市	2231942	1473012	66
永济市	431775	88711	20.55	本溪市	1556676	1042721	66.98
河津市	3032632	675512	22.27	丹东市	2427049	1017400	41.92
忻州市	3032632	675512	22.27	东港市	632926	132704	20.97
原平市	479715	127568	26.59	凤城市	587461	179146	30.49
临汾市	4319179	1085773	25.14	锦州市	3101871	1233702	39.77
侯马市	242914	130234	53.61	凌海市	574898	122489	21.31
霍州市	302962	116214	38.36	北镇市	528630	111536	21.1
吕梁市	3766343	833993	22.14	营口市	2338038	1083102	46.33
孝义市	461944	212888	46.09	盖州市	731885	180767	24.7
汾阳市	414583	86015	20.75	大石桥市	722977	208663	28.86
内蒙古自治区	24360384	9859765	40.47	阜新市	1924603	861706	44.77
呼和浩特市	2242876	1055450	47.06	辽阳市	1833939	800741	43.66
包头市	2177595	1355775	62.26	灯塔市	514487	96818	18.82
乌海市	440860	440860	100	盘锦市	1291597	1047047	81.07
赤峰市	4564898	1071878	23.48	铁岭市	3059310	979798	32.03
通辽市	3169118	1194672	37.7	调兵山市	241551	178936	74.08
霍林郭勒市	81581	78892	96.7	开原市	592128	141472	23.89
呼伦贝尔市	2724826	1802806	66.16	朝阳市	3409224	936963	27.48
满洲里市	165362	165180	99.89	北票市	596810	207174	34.71
扎兰屯市	432354	168588	38.99	凌源市	644592	137193	21.28
牙克石市	378747	364436	96.22	葫芦岛市	2804096	867332	30.93
根河市	163130	163058	99.96	兴城市	554272	133913	24.16
额尔古纳市	85265	77634	91.05	吉林省	27105645	12248079	45.19

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
长春市	7525303	3318533	44.1	铁力市	389260	280398	72.03
九台市	709030	181186	25.55	佳木斯市	2516463	1240433	49.29
榆树市	1289238	199378	15.46	同江市	173684	99994	57.57
德惠市	827042	146937	17.77	富锦市	464068	182777	39.39
吉林市	4335865	2119654	48.89	七台河市	902242	509140	56.43
蛟河市	453859	172782	38.07	牡丹江市	2698950	1483673	54.97
桦甸市	456414	194506	42.62	绥芬河市	63349	53029	83.71
舒兰市	661432	198073	29.95	海林市	428652	249868	58.29
磐石市	541715	175589	32.41	宁安市	439273	152604	34.74
四平市	3375550	1273605	37.73	穆棱市	326069	135637	41.6
公主岭市	1078412	325826	30.21	黑河市	1738995	975822	56.11
双辽市	415911	142079	34.16	北安市	469302	275007	58.6
辽源市	1233303	555991	45.08	五大连池市	368229	202958	55.12
通化市	2271679	1048157	46.14	绥化市	5771527	1516034	26.27
梅河口市	618763	260114	42.04	安达市	518280	193360	37.31
集安市	225679	80871	35.83	肇东市	933664	270490	28.97
白山市	1296888	885782	68.3	海伦市	842422	171563	20.37
临江市	173789	108831	62.62	上海市	13910427	11922373	85.71
松原市	2850998	791497	27.76	江苏省	73886329	34916842	47.26
白城市	2029034	807409	39.79	南京市	6244613	5172216	82.83
洮南市	436829	153824	35.21	无锡市	4642002	3251484	70.04
大安市	420884	147696	35.09	江阴市	1200020	484035	40.34
延吉市	443018	399348	90.14	宜兴市	1067790	529344	49.57
图们市	130900	105810	80.83	徐州市	9468646	3366479	35.55
敦化市	483867	267194	55.22	新沂市	1003117	194231	19.36
琿春市	221340	158078	71.42	邳州市	1696985	432496	25.49
龙井市	238434	139176	58.37	常州市	3587355	1777257	49.54
和龙市	204044	127410	62.44	溧阳市	778318	283659	36.45
黑龙江省	38306706	18482585	48.25	金坛市	550430	310794	56.46
哈尔滨市	9901377	4770097	48.18	苏州市	6297530	3684301	58.5
双城市	818170	169589	20.73	常熟市	1065018	504746	47.39
尚志市	615849	241810	39.26	张家港市	898430	435474	48.47
五常市	981972	223281	22.74	昆山市	690435	690435	100
齐齐哈尔市	5692322	2046798	35.96	吴江市	795254	269979	33.95
讷河市	736167	137390	18.66	太仓市	466283	203063	43.55
鸡西市	1908363	1200134	62.89	南通市	7637231	3215953	42.11
虎林市	293918	186930	63.6	启东市	1114111	223929	20.1
密山市	433460	182520	42.11	如皋市	1409185	490015	34.77
鹤岗市	1094131	882070	80.62	通州市	1242680	467835	37.65
双鸭山市	1504608	936856	62.27	海门市	1001276	476072	47.55
大庆市	2772253	1368035	49.35	连云港市	4882473	2337538	47.88
伊春市	1276309	1093760	85.7	淮安市	5369136	1528373	28.47

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
盐城市	8117050	3038162	37.43	永康市	564629	96483	17.09
东台市	1146035	417758	36.45	衢州市	2488465	519548	20.88
大丰市	724502	255053	35.2	江山市	589447	98688	16.74
扬州市	4597947	2170286	47.2	舟山市	967659	357911	36.99
仪征市	599798	229855	38.32	台州市	5740553	1033453	18
高邮市	824010	274552	33.32	温岭市	1175783	193445	16.45
江都市	1068432	408266	38.21	临海市	1146587	150605	13.14
镇江市	2687708	1205035	44.84	丽水市	2554256	445350	17.44
丹阳市	806463	200338	24.84	龙泉市	284513	43251	15.2
扬中市	274895	74310	27.03	安徽省	67408459	14983395	22.23
句容市	578214	271839	47.01	合肥市	4867381	2099984	43.14
泰州市	5008879	1786865	35.67	芜湖市	2307863	1137220	49.28
兴化市	1544313	286927	18.58	蚌埠市	3583101	1002611	27.98
靖江市	665526	301648	45.32	淮南市	2408798	1129775	46.9
泰兴市	1262862	462440	36.62	马鞍山市	1281032	630571	49.22
姜堰市	889190	306437	34.46	淮北市	2157826	932293	43.21
宿迁市	5345759	2382893	44.58	铜陵市	738869	434719	58.84
浙江省	46878482	13954820	29.77	安庆市	6138940	1089259	17.74
杭州市	6776444	3407551	50.29	桐城市	751044	112444	14.97
建德市	513154	127261	24.8	黄山市	1483473	356872	24.06
富阳市	643385	128081	19.91	滁州市	4473735	976039	21.82
临安市	526472	110873	21.06	天长市	628763	165127	26.26
宁波市	5680873	1984872	34.94	明光市	651889	122613	18.81
余姚市	831062	179085	21.55	阜阳市	9877904	1218098	12.33
慈溪市	1031220	177885	17.25	界首市	771877	146011	18.92
奉化市	481621	105309	21.87	宿州市	6260553	822682	13.14
温州市	7719860	1644414	21.3	巢湖市	4567975	742108	16.25
瑞安市	1175167	210141	17.88	六安市	7016445	987111	14.07
乐清市	1209053	124897	10.33	亳州市	5887752	650646	11.05
嘉兴市	3380675	1301420	38.5	池州市	1589307	277942	17.49
海宁市	650874	225562	34.66	宣城市	2767505	495465	17.9
平湖市	484395	230891	47.67	宁国市	383788	77597	20.22
桐乡市	668643	261327	39.08	福建省	34771397	11597286	33.35
湖州市	2584998	807508	31.24	福州市	6359516	2629138	41.34
绍兴市	4370637	1399712	32.03	福清市	1248341	357209	28.61
诸暨市	1064181	157512	14.8	长乐市	670256	238343	35.56
上虞市	773050	241779	31.28	厦门市	1736710	1185769	68.28
嵊州市	734175	156012	21.25	莆田市	3166376	608187	19.21
兰溪市	657008	126063	19.19	三明市	2701487	931226	34.47
金华市	4614062	1053081	22.82	永安市	320707	169260	52.78
义乌市	723889	222337	30.71	泉州市	6777311	1948041	28.74
东阳市	812609	143273	17.63	石狮市	313488	97020	30.95



城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
晋江市	1050449	371552	35.37	平度市	1369675	430677	31.44
南安市	1496702	373437	24.95	胶南市	833837	387909	46.52
漳州市	4684962	1351243	28.84	莱西市	731812	317164	43.34
龙海市	803919	159399	19.83	淄博市	4206189	1841314	43.78
南平市	3081328	1069751	34.72	枣庄市	3832380	1243340	32.44
邵武市	301937	132623	43.92	滕州市	1658409	415902	25.08
武夷山市	226722	103864	45.81	东营市	1839699	769088	41.81
建瓯市	527377	163452	30.99	烟台市	6516887	2971002	45.59
建阳市	339239	123817	36.5	龙口市	633752	294622	46.49
龙岩市	2913434	864551	29.67	莱阳市	875167	293648	33.55
漳平市	274516	87523	31.88	莱州市	859056	358942	41.78
宁德市	3350273	1009380	30.13	蓬莱市	447926	175864	39.26
福安市	643636	181165	28.15	招远市	568789	191366	33.64
福鼎市	573389	197896	34.51	栖霞市	628380	152200	24.22
江西省	45822407	12488088	27.25	海阳市	666754	206010	30.9
南昌市	4947266	2331625	47.13	潍坊市	8624840	3983042	46.18
景德镇市	1582289	626400	39.59	青州市	903346	301534	33.38
乐平市	845848	191798	22.68	诸城市	1078838	476698	44.19
萍乡市	1857697	577134	31.07	寿光市	1025211	478199	46.64
九江市	4846712	1330985	27.46	安丘市	930242	391439	42.08
瑞昌市	438538	114468	26.1	高密市	879583	278476	31.66
新余市	1151495	411094	35.7	昌邑市	624630	259503	41.55
鹰潭市	1161085	338931	29.19	济宁市	8227537	2561170	31.13
贵溪市	585350	117906	20.14	曲阜市	637270	179689	28.2
赣州市	8889521	1853007	20.84	兖州市	622488	170919	27.46
瑞金市	643630	123746	19.23	邹城市	1141417	400090	35.05
南康市	799931	131860	16.48	泰安市	5547249	1592594	28.71
吉安市	4852544	1103832	22.75	新泰市	1377626	397096	28.82
井岗山市	157044	42382	26.99	肥城市	971184	270666	27.87
宜春市	5439673	1626819	29.91	威海市	2522307	1207782	47.88
丰城市	1345125	517946	38.51	文登市	641740	250780	39.08
樟树市	539756	160292	29.7	荣成市	667472	321499	48.17
高安市	808568	198213	24.51	乳山市	573659	156898	27.35
抚州市	3930616	949989	24.17	日照市	2845428	1006553	35.37
上饶市	7163509	1338272	18.68	莱芜市	1259572	495210	39.32
德兴市	314683	124854	39.68	临沂市	10344652	2122623	20.52
山东省	93927068	35323652	37.61	德州市	5641933	1605881	28.46
济南市	6039887	4311974	71.39	乐陵市	683297	179526	26.27
章丘市	1008335	408649	40.53	禹城市	518006	164632	31.78
青岛市	7615647	4682380	61.48	聊城市	5849146	2081866	35.59
胶州市	796517	294113	36.92	临清市	737715	303142	41.09
即墨市	1121332	490043	43.7	滨州市	3756845	1044719	27.81

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
菏泽市	9256870	1803114	19.48	黄石市	2573105	2568687	99.83
河南省	105153572	22918123	21.79	大冶市	933884	931089	99.7
郑州市	7196050	3017749	41.94	十堰市	3510282	1019221	29.04
巩义市	812733	158874	19.55	丹江口市	497289	207650	41.76
荥阳市	640023	111254	17.38	宜昌市	4008288	1336981	33.36
新密市	857957	188027	21.92	宜都市	394596	116216	29.45
新郑市	674418	160638	23.82	当阳市	486873	124169	25.5
登封市	676328	201587	29.81	枝江市	500651	137221	27.41
开封市	5184843	983621	18.97	襄樊市	5843807	1947097	33.32
洛阳市	6864963	1880213	27.39	老河口市	529000	297275	56.2
偃师市	857209	106983	12.48	枣阳市	1106452	185482	16.76
平顶山市	5239431	1296964	24.75	宜城市	564539	231534	41.01
舞钢市	329734	101345	30.74	鄂州市	1068212	409872	38.37
汝州市	1026310	111752	10.89	荆门市	3001073	799859	26.65
安阳市	5673730	1248952	22.01	钟祥市	1040304	219416	21.09
林州市	1035260	173988	16.81	孝感市	5250643	1225074	23.33
鹤壁市	1577437	507642	32.18	应城市	664647	160217	24.11
新乡市	5895731	1637066	27.77	安陆市	629221	112291	17.85
卫辉市	494542	120637	24.39	汉川市	1105819	250335	22.64
辉县市	809470	377266	46.61	荆州市	6530616	1635304	25.04
焦作市	3612478	1060315	29.35	石首市	657776	157430	23.93
沁阳市	488813	94166	19.26	洪湖市	924875	176480	19.08
孟州市	377425	58268	15.44	松滋市	844532	157233	18.62
濮阳市	3962411	741676	18.72	黄冈市	7351368	1672628	22.75
许昌市	4789456	1212388	25.31	麻城市	1168516	295176	25.26
禹州市	1238770	198610	16.03	武穴市	756177	261298	34.56
长葛市	751019	161615	21.52	咸宁市	2882071	782320	27.14
漯河市	2728685	654833	24	赤壁市	512600	162295	31.66
三门峡市	2276917	676469	29.71	随州市	2561113	506264	19.77
义马市	166842	132721	79.55	广水市	935344	177160	18.94
灵宝市	742730	122163	16.45	恩施市	796967	203386	25.52
南阳市	11476084	1791098	15.61	利川市	884739	136267	15.4
邓州市	1669947	167099	10.01	仙桃市	1506662	409232	27.16
商丘市	9011129	1665316	18.48	潜江市	1006554	306390	30.44
永城市	1474232	197139	13.37	天门市	1647941	260012	15.78
信阳市	8452137	1504653	17.8	湖南省	69453489	15525661	22.35
周口市	11880750	1479734	12.45	长沙市	6417367	2332132	36.34
项城市	1287688	222904	17.31	浏阳市	1380303	152547	11.05
驻马店市	8651767	1303712	15.07	株洲市	3830372	1024113	26.74
济源市	679573	255722	37.63	醴陵市	1032285	151562	14.68
湖北省	61107908	23709745	38.8	湘潭市	2889695	824956	28.55
武汉市	8332425	8274825	99.31	湘乡市	915541	129145	14.11

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
韶山市	104404	16295	15.61	吴川市	1069371	304300	28.46
衡阳市	7602185	1685648	22.17	茂名市	7256695	2709075	37.33
耒阳市	1313808	211772	16.12	高州市	1676769	480562	28.66
常宁市	896397	167942	18.74	化州市	1557912	249468	16.01
邵阳市	7620830	1127645	14.8	信宜市	1350051	349699	25.9
武冈市	777716	98699	12.69	肇庆市	4102822	1178827	28.73
岳阳市	5515074	1404194	25.46	高要市	745380	118385	15.88
汨罗市	740123	183804	24.83	四会市	437067	212986	48.73
临湘市	502112	131197	26.13	惠州市	3188362	1861698	58.39
常德市	6141627	1432567	23.33	梅州市	5052754	1320675	26.14
津市市	264007	114186	43.25	兴宁市	1145635	321131	28.03
张家界市	1645587	297100	18.05	汕尾市	3359887	1673452	49.81
益阳市	4690455	947406	20.2	陆丰市	1712031	658165	38.44
阮江市	753060	191735	25.46	河源市	3466401	830221	23.95
郴州市	4852819	1114650	22.97	阳江市	2732898	1143407	41.84
资兴市	372971	130039	34.87	阳春市	1099750	83673	7.61
永州市	6115000	1008813	16.5	清远市	4058083	1115683	27.49
怀化市	5089398	951388	18.69	英德市	1094454	201043	18.37
洪江市	503529	122126	24.25	连州市	522072	89920	17.22
娄底市	4237919	896251	21.15	东莞市	1748658	763555	43.67
冷水江市	358305	187764	52.4	中山市	1464343	772615	52.76
涟源市	1144773	163759	14.3	潮州市	2561303	742038	28.97
吉首市	291784	128195	43.93	揭阳市	6412394	2196029	34.25
广东省	82670885	42977828	51.99	普宁市	2239147	662673	29.59
广州市	7841695	7041739	89.8	云浮市	2726801	1005895	36.89
增城市	826606	340321	41.17	罗定市	1160691	387280	33.37
从化市	556790	243119	43.66	广西壮族自治区	51401705	9640655	18.76
韶关市	3230933	1653233	51.17	南宁市	6916874	1889351	27.32
乐昌市	524664	247700	47.21	柳州市	3648989	1284498	35.2
南雄市	464126	116296	25.06	桂林市	5083215	1226420	24.13
深圳市	2324894	2324894	100	梧州市	3132034	626545	20
珠海市	994808	994808	100	岑溪市	861970	137325	15.93
汕头	5065675	5020144	99.1	北海市	1577203	477770	30.29
佛山市	3643368	3643368	100	防城港市	847596	285821	33.72
江门市	3899341	2197717	56.36	东兴市	119782	45441	37.94
台山市	984383	268083	27.23	钦州市	3645128	413970	11.36
开平市	685075	244858	35.74	贵港市	5018564	564931	11.26
鹤山市	363359	144437	39.75	桂平市	1790038	167391	9.35
恩平市	500683	174498	34.85	玉林市	6417254	724371	11.29
湛江市	7538770	2788755	36.99	北流市	1309639	137178	10.47
廉江市	1618487	351982	21.75	百色市	3923669	490228	12.49
雷州市	1615390	302864	18.75	贺州市	2217943	307974	13.89

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
河池市	4045719	572906	14.16	华蓥市	357197	98583	27.6
宜州市	643184	104039	16.18	万源市	600436	97184	16.19
来宾市	2527439	380333	15.05	雅安市	1545352	345982	22.39
合山市	139009	59151	42.55	巴中市	3809984	640744	16.82
崇左市	2400078	406537	16.94	资阳市	4971548	719957	14.48
凭祥市	108944	32357	29.7	简阳市	1451298	220449	15.19
海南省	8647252	3349621	38.74	西昌市	608339	198410	32.62
海口市	1558214	941271	60.41	贵州省	40367525	6510948	16.13
三亚市	545817	275002	50.38	贵阳市	3639256	1814211	49.85
五指山市	113837	56074	49.26	清镇市	501079	106650	21.28
琼海市	482491	148102	30.7	六盘水市	3062234	690793	22.56
儋州市	1030695	413306	40.1	遵义市	7440192	1154528	15.52
文昌市	570795	123663	21.67	赤水市	300363	72215	24.04
万宁市	590994	177736	30.07	仁怀市	638168	84077	13.17
东方市	427232	111992	26.21	安顺市	2703013	413357	15.29
重庆市	32570470	9073783	27.86	铜仁市	373835	131219	35.1
四川省	89077872	22033565	24.74	兴义市	784011	143429	18.29
成都市	11249606	6120756	54.41	毕节市	1387436	173031	12.47
都江堰市	611831	168438	27.53	凯里市	481532	179041	37.18
彭州市	799640	256398	32.06	都匀市	482471	172841	35.82
邛崃市	656143	186463	28.42	福泉市	316733	61994	19.57
崇州市	670240	174146	25.98	云南省	44176346	7388160	16.72
自贡市	3255833	1031133	31.67	昆明市	5285159	2223730	42.07
攀枝花市	1111830	595769	53.58	安宁市	265470	140506	52.93
泸州市	4933804	865625	17.54	曲靖市	6080866	763599	12.56
德阳市	3873744	907651	23.43	宣威市	1442484	143084	9.92
广汉市	597483	156625	26.21	玉溪市	2129754	379999	17.84
什邡市	432803	95059	21.96	保山市	2482202	270883	10.91
绵竹市	513479	115030	22.4	昭通市	5495181	455649	8.29
绵阳市	5407080	1356913	25.1	丽江市	1194995	175553	14.69
江油市	882789	247165	28	普洱市	2475565	339793	13.73
广元市	3103665	644451	20.76	临沧市	2246590	245228	10.92
遂宁市	3849391	799261	20.76	楚雄市	506271	153126	30.25
内江市	4250530	839952	19.76	个旧市	389952	215407	55.24
乐山市	3535440	957350	27.08	开远市	267780	107720	40.23
峨眉山市	436403	164440	37.68	景洪市	390311	156964	40.22
南充市	7494938	1500989	20.03	大理市	613741	216276	35.24
阆中市	877349	196315	22.38	瑞丽市	122448	47220	38.56
眉山市	3465796	865473	24.97	潞西市	358999	79724	22.21
宜宾市	5308056	965267	18.18	西藏自治区	2813379	491788	17.48
广安市	4664474	746762	16.01	拉萨市	498356	203818	40.9
达州市	6763143	1216931	17.99	日喀则市	105206	38214	36.32

城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
陕西省	38139167	10678825	28	格尔木市	119776	95038	79.35
西安市	7722985	3638650	47.11	德林哈市	70072	41771	59.61
铜川市	850639	402611	47.33	宁夏回族自治区	6245169	2314560	37.06
宝鸡市	3779465	952523	25.2	银川市	1522666	981323	64.45
咸阳市	5258089	1170102	22.25	灵武市	234087	109272	46.68
兴平市	584369	120379	20.6	石嘴山市	740413	441999	59.7
韩城市	392821	199067	50.68	吴忠市	1356750	412299	30.39
延安市	2233134	610942	27.36	青铜峡市	267575	79821	29.83
汉中市	3801430	755621	19.88	固原市	1483643	205980	13.88
榆林市	3531168	646777	18.32	中卫市	1141697	272959	23.91
安康市	3018713	476602	15.79	新疆维吾尔自治区	20819777	9007556	43.26
商洛市	2424781	398544	16.44	乌鲁木齐市	2360527	1744847	73.92
渭南市	5518763	1625453	29.45	克拉玛依市	272746	268267	98.36
华阴市	260637	143697	55.13	吐鲁番市	271715	86197	31.72
甘肃省	26776174	6719737	25.1	哈密市	439868	292569	66.51
兰州市	3222820	2016265	62.56	昌吉市	360624	227670	63.13
嘉峪关市	185890	165184	88.86	阜康市	169391	96397	56.91
金昌市	450333	218606	48.54	博乐市	262568	157589	60.02
白银市	1780590	452711	25.42	库车勒市	485131	309988	63.9
天水市	3595834	962682	26.77	阿克苏市	464955	250462	53.87
武威市	1895714	32689	1.72	阿图什市	233895	76503	32.71
张掖市	1295597	353358	27.27	喀什市	450633	264387	58.67
平凉市	2272919	367619	16.17	和田市	285420	124404	43.59
酒泉市	980573	354227	36.12	奎屯市	309485	278320	89.93
玉门市	169209	84054	49.67	伊宁市	452030	305591	67.6
敦煌市	140413	40405	28.78	塔城市	165376	105066	63.53
庆阳市	2582348	312100	12.09	乌苏市	219301	78387	35.74
定西市	2978050	317520	10.66	阿勒泰市	231034	150096	64.97
陇南市	2791833	422769	15.14	石河子市	631577	545349	86.35
临夏市	223534	121582	54.39	阿拉尔市	172747	119465	69.16
合作市	90700	53168	58.62	图木舒克市	152204	137209	90.15
青海省	5317512	1601400	30.12	五家渠市	89703	86982	96.97
西宁市	1923843	891675	46.35				

统计方法说明：

目前国际通用的城市化率计算方法有三种：

1、城市化率 = 城镇非农人口 / 总人口 × 100%

2、城市化率 = 城镇人口 / 总人口 × 100%

3、城市化率 = 城市年平均现有人口 / 全国年平均总人口数 × 100%

本研究报告采用第1种计算方法，即：城市化率 = 城镇非农人口 / 总人口 × 100%。

纵观中国的城市化进程，与中国的宏观经济政策和产业布局有着密切联系，中国的产业布局经历了新中国建立之初的均衡发展 to 区域协调发展的过程。在这一过程中，中国经济得到了飞速发展，东部沿海地区产业结构不断优化，综合竞争实力不断增强，中部地区的崛起和西部大开发战略的实施，极大促进了中西部落地区的经济社会发展，沿海开放城市、经济特区、城市群和经济新区的阶梯式发展，起到了中国经济的龙头带动作用。经济的区域发展模式促使人口流动与转移也呈现出这一趋势，东部沿海地区城市的城市化也得到较快发展。与此同时，交通和房地产业的持续投入与发展，也极大加快了中国城市化进程。

一、产业布局与结构调整助推中国城市化发展

1、20世纪50年代至70年代中期，中国实行公平优先的均衡产业布局战略。

产业布局	发展成果	城市化进程
“一五”计划（1953–1957年）我国重点优先发展能源、原材料、机械工业等为主的重工业，工业化建设主要围绕前苏联援建的156项重点工程和694个投资限额在1000万元以上的项目	在西部地区形成了以兰州、西安、成都等城市为依托的新工业城市，西部地区工业化发展出现了崭新的形势，极大地改变了西部地区的落后面貌。	随着156项重点工程的启动和推进，出现了一批新的工矿城市，如纺织机械工业城市榆次；煤炭新城鸡西、双鸭山、焦作、平顶山、鹤壁等；钢铁新城马鞍山；石油新城玉门等。还完善了一批老城，扩建了武汉、成都、太原、西安、洛阳、兰州等工业占优势城市，发展了鞍山、本溪、齐齐哈尔等中等城市和哈尔滨、长春等大城市。到1957年末，我国城市发展 to 176个，比1949年增长33.3%，平均每年增长10%；城市市区人口增加到7077.27万人，比1949年增长79.2%，平均每年增长19.9%。城市市区人口占全国人口的比重提高到10.9%，比1949年增加3.3个百分点。
“二五”（1958–1962年）至“四五”时期（1970–1975年），国家在产业布局上更加强调均衡布局的指导思想，产业布局政策的重心开始大规模西移，产业布局跳跃式地向西部地区推进。	西部地区相继建成大约2000多个大中型骨干企业、科研院所，形成45个大型生产科研基地和30多个各具特色的新兴工业城市，修筑了10条总长8000公里的铁路干线。	1、在三年“大跃进”后，我国城市数量由1957年176个增加到1961年的208个，增长18.2%；城市人口由7077.27万人增加到10132.47万人，增长43.2%；城市市区人口占全国总人口比重由10.9%提高到15.4%。 2、1965年开始的三线建设，重点转向西部地区，出现了攀枝花、六盘水等新城市。内地一批新兴工业城市的涌现，初步改变了我国城市和城市人口偏集于东部沿海地区的格局。到1978年底东、中、西部地区城市个数的比例由1957年的1:1:0.4变为1:2.2:0.6；城市人口的比例由1:0.46:0.18变为1:0.69:0.33。

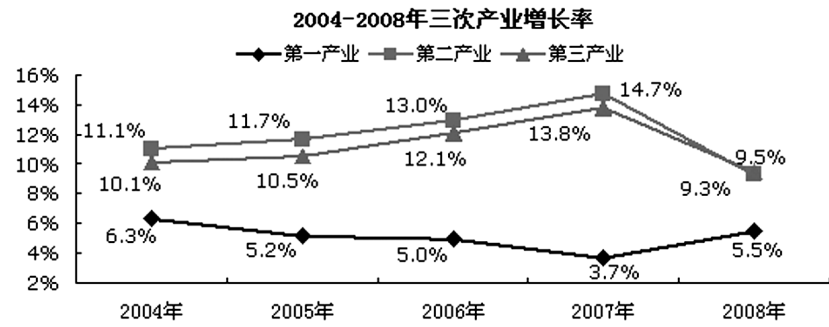


产业布局	发展成果	城市化进程
“六五”到“七五”期间(1981–1990年)产业布局战略充分考虑到利用区域比较优势，进行产业上的区域分工来加速整体经济增长的速度，明确提出了优先发展沿海地区、并通过沿海地区的发展带动内地发展的区域发展战略方向。并依据梯度推移理论，将全国的产业布局 and 开发顺序遵循先东部地区、后中部地区、再西部地区的顺序，即由高梯度向低梯度推移。	1、国家投资大规模向东部地区倾斜，西部地区在国家投资中的份额逐步下降到历史最低点。 2、随着农村家庭联产承包责任制的推行，农村劳动力逐步从土地的束缚中解放出来，部分农民开始离开土地兴办企业，乡镇企业蓬勃发展，彻底打破我国工业布局上城乡隔绝的传统格局。	1、从八十年代起，城市经济体制改革陆续展开，特别是进入90年代以后，小城镇发展战略的实施、经济开发区的普遍建立以及乡镇企业的兴起，带动了城市化水平的高速发展。城市经济辐射面增强，城市的中心作用得到进一步发挥，多年来的城乡分割被打破。 2、1979年到1991年的十二年间，全国共新增加城市286个，相当于前三十年增加数的4.7倍，平均每年新增15个城市。截止到1995年，东部地区城市已达273个，占全国城市数量的42.7%，西部地区城市数量为152个，占全国城市数量的23.8%。 1995年末，城镇人口增加到35174万人，比1985年增长了40.12%。城市化率达到24.04%，比1981年提高6.64个百分点。 3、到2000年，14个沿海开放城市实现国内生产总值17109.5亿元，较1995年增长了89%，占国内生产总值的比重由15.5%提升到19.1%，工业总产值20067.5亿元，较1995年增长26%。2000年4个经济特区的国内生产总值也已达到2974.3亿元，较1995年增长了97.4%。 4、以大城市发展为代表的，城市区域空间为主体发展的新格局日益显现，逐步形成了城市发展相对集中的城市群或都市圈，除长江三角洲、珠江三角洲、京津冀、厦泉漳闽南三角地带外，山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群也开始出露端倪。
“八五”计划（1991–1995年）提出，促进地区经济朝着合理分工、各展所长、优势互补、协调发展的方向前进。“九五”计划和《2010年远景目标规划纲要》提出要按照市场经济规律和经济内在联系及地理自然特点，突破行政界限，在已有经济布局的基础上，以中心城市和交通要道为依托，逐步形成长江三角洲及沿江地区、环渤海地区、东南沿海地区、西南和华南部分省区、东北地区、中部五省区和西北地区七个跨省区市的经济区域；各经济区重点发展适合本地条件的重点和优势产业，避免地区间产业结构趋同，促进区域经济在更高起点上向前发展。	1、形成：经济特区一沿海开放城市一沿海经济开放区一内地，这一包括不同开放层次，具有不同功能的梯度推进格局。 2、在市场经济带动下，南方和东部沿海城市，一些产业开始依照产业发展规律逐渐集聚，并由一个产品发展为一个产业集群。 3、跨地域经济带逐渐形成。东部沿海地区逐渐形成以上海、广州和北京为核心的“长三角”、“珠三角”和“京津冀”三大经济带并产生了很大的地区产业集聚效益，这些经济带在推动产业经济“高度加工化”和“知识技术密集化”方面发挥了重要作用。	

3、21世纪以来，实行区域协调发展的产业布局战略。到1999年，以江泽民为首的党中央做出了实施西部大开发的重大战略决策，从此，我国产业布局战略实现了历史性的转变。实施西部大开发战略的同时，在胡锦涛科学发展观指导下，为统筹区域发展，中央先后实施了振兴东北老工业基地、促进中部崛起、东部率先发展等重大战略举措，并形成了一整套有机结合的统一的区域整体发展战略。

产业布局	发展成果	城市化进程
“十一五”规划纲要将“促进区域协调发展”单独列为一篇，对促进区域协调发展作出了：“坚持实施推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，健全区域协调互动机制，形成合理的区域发展格局”的战略部署，标志着中国区域协调发展战略基本形成。	1、提出按优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区共四种类型的主体功能区进行产业布局。 2、积极引导地方因地制宜进行产业布局。21世纪以来国务院批复的规划和文件涉及珠江三角洲、长江三角洲、天津滨海新区、海峡西岸经济区、辽宁和江苏沿海地区、黄河三角洲等。这些区域将成为当地产业布局的重点，成为引领当地经济增长的极。 3、积极培育新的增长极。国务院批准成渝城乡统筹综合配套改革实验区；2007年底又批准武汉城市圈和长株潭配套改革实验区。	2008年京津冀、长江三角洲和珠江三角洲三大都市圈地级及以上城市地区生产总值（包括市辖县）106242.6亿元，占全国地级及以上城市地区生产总值（包括市辖县）的33%；其中，长江三角洲城市地区生产总值53956亿元，珠江三角洲城市地区生产总值29745.6亿元，京津冀城市地区生产总值22541亿元，分别占全国地级及以上城市地区生产总值（包括市辖县）的16.7%、9.2%和7%。2008年长江三角洲、珠江三角洲和京津冀地级及以上城市人均地区生产总值（包括市辖县）分别为56566元、56000元和37494元。

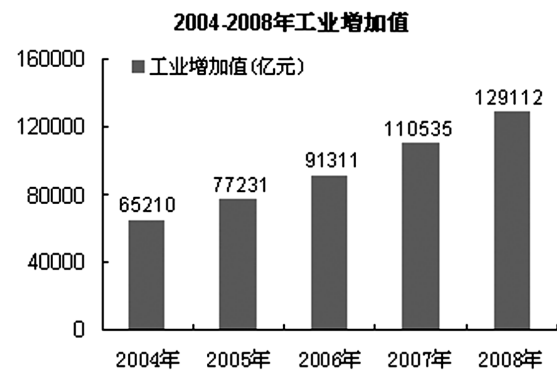




亿元，增长9.3%；第三产业增加值120487亿元，增长9.5%。第一产业增加值占国内生产总值的比重为11.3%，比上年上升0.2个百分点；第二产业增加值比重为48.6%，上升0.1个百分点；第三产业增加值比重为40.1%，下降0.3个百分点。

## 二、规模工业的稳步快速发展极大促进了中国的城市化进程

回顾历史，我们不难看到，自新中国成立后，中国人民在党的领导下，在一片废墟上开始了工业化建设的征程。从独立自主自我发展的封闭体系，到改革开放，走向市场经济，与世界接轨，新中国的工业化进程滚滚向前，我们用60年的时间，走过了西方发达资本主义国家100多年的路程。产业结构随着中国工业化进程，由低级到高级、由严重失衡到合理发展，从1978年的28.2:47.9:23.9调整到2008年的11.3:48.6:40.1；工业生产始终保持较快增长，工业增加值在1952年仅为119.8亿元，1978年为1607亿元，到2008年已达到129112亿元。



据数据显示，2008年全部工业增加值129112亿元，比上年增长9.5%。规模以上工业增加值增长12.9%，其中国有及国有控股企业增长9.1%；集体企业增长8.1%，股份制企业增长15.0%，外商及港澳台商投资企业增长9.9%；私营企业增长20.4%。分轻重工业看，轻工业增长12.3%，重工业增长13.2%；

全国规模以上工业企业累计实现利润30562亿元，比上年增长12.5%；全部从业人员年平均人数达到8837.6万人，比上年增长962.4万人，增长率达12.2%。

## 三、房地产业的持续投入和高速增长，极大拉动了中国城市化发展

自1998年起，我国实行住房制度改革，国有单位全部停止实物分房，实现住房货币化分配，房屋成为家庭财产的重要组成部分。住房制度的改革，使住宅建设成为新的经济增长点和新的消费热点。据资料显示，2008年房地产开发投资30580亿元，比上年增长20.9%。其中，东部地区18325亿元，增长17.1%；中部地区6287亿元，增长31.7%；西部地区5967亿元，增长22.7%。其中，商品住宅投资22081亿元，增长22.6%。2008年全国地级及以上城市（不包括市辖区）商品住宅销售面积达41185万平方米，销售总额达19070.6亿元，分别占全国的66.3%和79.2%。据统计，2008年城镇人均使用面积已由1949年的4.3平方米增加到23.0平方米，比1985年的8.6平方米增长1.7倍。

基于城市定位和发展规划，近10年来房地产投资开发始终保持高速增长。房地产投资开发在保证大量外来人口在转移进入城市后可以安家落户的同时，也为大量农民工提供了必要的工作机会，使他们能够在

城市生存。同时房地产业的高速发展，还带动了水泥、钢筋、建筑装饰装修、家具电器等数十个行业的快速发展，极大拉动了中国城市化的发展

## 四、交通运输业的持续投入和发展，有力保证了中国城市化的快速发展

60年来，我国交通运输也发生了翻天覆地的变化，综合交通运输体系基本形成，交通运输能力进一步增强，运输生产持续快速增长，管理体制改革稳步推进，交通运输技术和管理水平不断提高，交通运输业为整个国民经济快速发展、城市化进程加速前进奠定了坚实的基础。交通运输设施网络里程从1949年的18.74万公里发展到1978年的123.51万公里，2008年已经达到473.18万公里（不含村道），分别是1978年的3.8倍，1949年的25.2倍，其中，2008年公路里程为200.92万公里（不含村道），是1949年的24.9倍；铁路里程7.97万公里，是1949年的3.7倍。铁路从1997年4月1日到2008年的十一年中，陆续进行了六次大面积提速，主要运输线路技术水平不断提高，时速200公里及其以上的线路延展里程达6200多公里。通过提速，主要城市间旅行时间普遍压缩了一半以上，极大加速了全国的人口、资源流动。到2008年底，全国农村公路总里程达到172.10万公里，实现了99.2%的乡镇、92.9%的建制村通公路，从根本上改善了我国农村的交通条件。

交通运输基本建设的快速发展在全国初步形成了一个综合运输网络。由高速公路和国省干线公路组成的“五纵七横”公路运输大通道主骨架已基本形成，其中“五纵”指同江到三亚、北京到福州、北京到珠海、二连浩特到河口和重庆到湛江五条公路，“七横”分别为绥芬河到满洲里、丹东到拉萨、青岛到银川、连云港到霍尔果斯、上海到成都、上海到瑞丽以及衡阳到昆明七条公路。这十二条国道主干线总里程约3.5万公里（其中，高速公路25500公里，一级公路1145公里，二级公路8983公里），贯穿我国各直辖市及绝大部分省（区）的省会城市，将人口在100万以上的所有特大城市和90%的人口在50万以上的大城市连接在一起，贯通和连接的城市总数超过200个，覆盖的人口约6亿，占全国总人口的50%左右。

## 五、小城镇建设的加快和统筹城乡工作的深入开展

改革开放以来小城镇数量迅速增长，到2008年底全国共有建制镇19234个，比1978年增加17061个。新建的建制镇大多由原乡建制发展而来，是分布广泛的乡村中心，并正在发展成为以农业服务、商贸旅游、工矿开发等多种产业为依托的、各具特色的新型小城镇。与农村工业化的发展相伴生的小城镇发展打破了城乡分割的体制，推动了我国城镇化发展。2008年全国小城镇人口占城镇总人口的比重由1978年的20%上升到45%以上，2007年全国建制镇建成区面积2.8万平方公里，人口密度5459人/平方公里，小城镇聚集效应逐步显现。在小城镇建设加快发展的同时，科学的城市发展战略的实施使得我国的城市发展结构日趋合理。据统计，2008年市区总人口100万以上人口城市达122个，占18.6%；50-100万人口城市达118个，占18%；50万以下人口城市达415个，占63.4%。

2008年随着一些省市展开的破解城乡二元体制，统筹城乡试点工作的不断深化，长期制约我国城市化发展的户籍制度得到进一步松绑。户籍制度改革、农村土地制度改革、住房实行“双轨制”、加强社会保障体系等各种创新政策的出台和相继落实、以及相关法律法规的建立健全，在充分尊重和保障农民权益权力和城市统筹协调发展的基础上，引导农村人口分步骤、分阶段、有规划、有体系的逐步转变为城市人口，成为突破长期制约我国城市化发展的关键一步。

## 六、城市群的迅速发展成为推动城市化进程新的增长极

2008年中国城市化进程以城市区域空间为主体发展的城市群发展新格局日益显现。一些区域具有区位、资源和产业优势，已经达到了较高的城市化水平，除原有的长江三角洲、珠江三角洲、京津冀等城市群外，山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群也在迅速发展。由于都市圈、城市群是在一个巨大的城乡交融的区域内实现资源的整合，跨地区的产业集团、金融网络得到了前所未有的发展。区域内大城市带动小城市、小城市带动农村的梯形发展格局逐步形成，资本、技术、人力、信息等资源从区域协调发展上得到充分的互补和融合，城市群的发展正成为推动我国城市化发展的新的增长极。

## 2008年中国31个省、直辖市、自治区城市化率分析

总体来看，2008年中国31个省、自治区、直辖市的城市化率仍然保持了平稳发展的势头。相比2007年，前10强排名没有发生变化，前三甲依然是上海市、北京市和天津市，紧随其后的依次为广东省、辽宁省、黑龙江省、江苏省、吉林省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区。

表2: 2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率前10强排行

名次	省市	2008年城市化率（%）	2007年城市化率（%）	差 数（%）
1	上海市	85.71	86.81	-1.1
2	北京市	77.31	76.57	0.74
3	天津市	60.53	60.41	0.12
4	广东省	51.99	52.02	-0.03
5	辽宁省	49.92	49.06	0.86
6	黑龙江省	48.25	48.22	0.03
7	江苏省	47.26	45.74	1.52
8	吉林省	45.19	45.10	0.09
9	新疆维吾尔自治区	43.26	43.32	-0.06
10	内蒙古自治区	40.47	40.36	0.11

从表中可以看到，2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率前10强中上升最快的是江苏省，城市化率达到47.26%，比2007年上升了1.52个百分点，比2006年上升了2.83个百分点。江苏省城市化的快速发展，一方面得益于江苏经济社会的高速发展，另一方面源于上海经济发展的强劲带动、长三角地区战略布局和地区城市之间的协同发展。近年来，整个长三角地区正在向消费型世界级城市群的方向快速推进。

2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率前10强中上升速度第二的是辽宁省，城市化率达到49.92%，比2007年上升了0.86个百分点，比2006年上升了1.07个百分点。辽宁省城市化率之所以快速提升，主要是抓住了国家振兴东北老工业基地和沿海开放的双重机遇。辽宁省加快建设“五点一线”沿海经济带、快速推进辽宁中部城市群发展、着力深化经济结构调整，推动辽宁省经济社会快速发展，城市化率显著提高。

2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率前10强上升速度第三的是北京市，城市化率达到77.31%，比2007年上升了0.74个百分点，比2006年上升了1.71个百分点。北京城市化的快速发展，主要原因是2008年世界瞩目的北京奥运会、残奥会胜利完成，实现了中华民族百年梦想的同时，一批重大工程（如：“鸟巢”、“水立方”等奥运场馆及相关设施，地铁10号线一期、奥运支线、机场线的开通运营，机场二高速、首都机场T3航站楼、京津城际客运专线和新北京南站投入运营）的投资建设，拉动北京经济增长的同时，进一步提升了北京的城市服务水平。在奥运会筹备期间，北京有大量农民工参与奥运工程建设，为北京奥运会、残奥会的胜利完成做出了巨大贡献。针对此种情况，北京市政府实施了农民工实名制管理制度，建立建筑业农民工工资保障金、劳务费和工资专用账户，确保农民工的合法权益。同时，北京

表3: 2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率增速前10强排行

名次	省市	2008年城市化率（%）	2007年城市化率（%）	差 数（%）
1	甘肃省	25.10	17.88	7.22
2	江苏省	47.26	45.74	1.52
3	辽宁省	49.92	49.06	0.86
4	山东省	37.61	36.77	0.84
5	浙江省	29.77	29.00	0.77
6	重庆市	27.86	27.11	0.75
7	北京市	77.31	76.57	0.74
8	西藏自治区	17.48	16.78	0.70
9	江西省	27.25	26.70	0.55
10	福建省	33.35	32.80	0.55
	四川省	24.74	24.28	0.46

从表3可以看到，2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率上升速度最快的是甘肃省，较2007年城市化率提升了7.22%。甘肃省城市化进程的快速推进，主要得益于：一、2008年甘肃省在积极迎战冰雪灾害和“5.12”特大地震的同时，按照“四抓三支撑”的总体工作思路，深入实施“工业强省”战略，国民经济保持快速增长，各项社会主义事业稳步推进。据统计，甘肃省全年实现生产总值3176.11亿元，增长10.1%。全社会固定资产投资1735.79亿元，比上年增长32.47%，这是1994年以来的最高增长速度。其中：城镇固定资产投资完成1495.64亿元，增长27.02%；农村固定资产投资完成202.02亿元，增长52.0%。2008年房地产开发完成投资额170.69亿元，比上年增长27.32%。全省城镇居民人均可支配收入为10969.41元，比上年增长9.56%，农民人均纯收入为2723.80元，增长16.95%，增幅比上年提高7.8个百分点。二、甘肃省深入实施工业强省战略，加快结构调整和产业升级，继续推进振兴装备制造业行动计划，加快风电设备本地化制造。白银市列入全国首批资源枯竭型城市转型试点，金昌被确定为新材料产业国家高技术产业基地。三、加快基础设施建设，重大项目相继开工建设。引洮供水一期、石羊河流域综合治理等农业基础设施建设进展顺利。康家崖至临夏高速公路全面开工，天水过境段、西峰至长庆桥至凤翔路口高速公路启动建设、兰青二线工程竣工投运等。四、着力改善民生问题，促进社会事业协调发展。提高农村低保户补助标准、发放廉租房补贴、免除城市义务教育阶段学生学杂费，村干部养老保险和养老补贴制度等政策得到落实，实现了参合农民补助标准翻一番的目标。



## 2008年中国31个省会城市（含直辖市）城市化率分析

表4：2008年中国31个省会城市（含直辖市）城市化率统计表

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
1	武汉市	8332425	8274825	99.31
2	广州市	7841695	7041739	89.80
3	上海市	13910427	11922373	85.71
4	南京市	6244613	5172216	82.83
5	北京市	12322800	9527341	77.31
6	乌鲁木齐市	2360527	1744847	73.92
7	太原市	3602282	2606512	72.36
8	济南市	6039887	4311974	71.39
9	沈阳市	7135053	4604896	64.54
10	银川市	1522666	981323	64.45
11	兰州市	3222820	2016265	62.56
12	天津市	9742742	5897405	60.53
13	海口市	1558214	941271	60.41
14	成都市	11249606	6120756	54.41
15	杭州市	6776444	3407551	50.29
16	贵阳市	3639256	1814211	49.85
17	哈尔滨市	9901377	4770097	48.18
18	南昌市	4947266	2331625	47.13
19	西安市	7722985	3638650	47.11
20	呼和浩特市	2242876	1055450	47.06
21	西宁市	1923843	891675	46.35
22	长春市	7525303	3318533	44.10
23	合肥市	4867381	2099984	43.14
24	昆明市	5285159	2223730	42.07
25	郑州市	7196050	3017749	41.94
26	福州市	6359516	2629138	41.34
27	石家庄市	9664786	3983115	41.21
28	拉萨市	498356	203818	40.90
29	长沙市	6417367	2332132	36.34
30	重庆市	32570470	9073783	27.86
31	南宁市	6916874	1889351	27.32

从表4可以看出，2008年中国31个省会城市（含直辖市）在全国各省市的经济发展中依然起着龙头作用，南京、济南、杭州、福州和拉萨城市化率上涨幅度均超过1%；北京、银川、海口、成都、西安、合肥、昆明和重庆等市的城市化率也有不同程度的提高，正是这些城市的强劲发展，推动着中国城市化发展的进程，彰显着中国经济社会发展的活力。2008年31个省会城市（含直辖市）城市化率前10强排名依次为武汉市、广州市、上海市、南京市、北京市、乌鲁木齐市、太原市、济南市、沈阳市和银川市。与2007年前10强排名相比，唯一有变化的是北京市。2008年北京市城市化率达到77.31%，较2007年提升了0.74个百分点，一举超越乌鲁木齐，排名第五。

2008年中国31个省会城市（含直辖市）城市化率增长最快的是南京市，城市化率达到82.83%，较2007年的77.99%，上升了4.84个百分点。杭州的城市化率也已达到50.29%，较2007年的48.15%上升了2.14个百分点，增幅位居第三。南京和杭州城市化的快速发展正说明了长三角地区经济实力的迅猛增强，构造以上海为核心，南京、杭州为副核心的世界级城市群，培育中国发展新增长极的战略布局正初具规模。

2008年南京城市化的快速发展，主要在于城乡统筹发展实现了新的跨越。南京大力推进郊县工业园区建设，开展城乡统筹二轮帮促活动，引导和发展各类农村经济合作组织。据统计，2008年南京郊县实现地区生产总值1452亿元，增长12.2%，完成财政总收入265.7亿元，增长24.3%。农村新八件实事总投入18.6亿元，城乡基本公共服务均等化取得新进展。增加22条过江公交线路运力，跨江交通条件得到进一步改善。其次是南京重点推进大企业跨区域重组、组建了推进新型工业化发展的投融资平台和金融控股平台，为经济持续稳定发展创造了有利条件。2008年南京实现地区生产总值3775亿元，比上年增长12.1%。其中，第一产业增加值93亿元，增长1.3%；第二产业增加值1795亿元，增长9.6%；第三产业增加值1887亿元，增长15.3%。全市完成工业增加值1555亿元，比上年增长9.9%，规模以上工业完成总产值6472.23亿元，比上年增长12.1%。全市城市居民人均可支配收入为23122.69元，比上年增长13.8%，农村居民人均纯收入为8951.23元，比上年增长11.6%。

2008年中国31个省会城市（含直辖市）城市化率增长速度位居第二的是福州市，城市化率为41.34%，较2007年的38.87%，上升了2.47个百分点。福州城市化的快速发展，主要原因一是积极拓展南北“两翼”，主动调整优化工业布局，制定出台了支持工业产品开拓市场、扶持高成长性企业发展等措施，使经济增长登上新的台阶。据统计，2008年福州实现地区生产总值2284.16亿元，比上年增长13.0%。其中：第一产业增加值为234.90亿元，增长4.8%，第二产业增加值为1083.92亿元，增长15.8%，第三产业增加值为965.34亿元，增长11.7%；三次产业结构进一步优化，比重为10.3:47.4:42.3，对GDP增长的贡献率分别为3.4%、58.0%和38.6%；全市工业增加值达928亿元，比上年增长15.9%，规模以上工业总产值达3260亿元，比上年增长18%，“两翼”地区对全市工业增长贡献率达55%。二是全面建设“海西”宜居城市，相继启动了海峡国际会展中心、火车南站综合交通枢纽、三江路大桥等一批重大项目。据统计，2008年福州全市完成投资额1248.90亿元，比上年增长24.7%，其中重点项目建设完成投资333.60亿元，占全社会固定资产投资的27.3%，正是固定资产的大力投入，使福州城市化进程加快。三是加快构建闽江口城镇群和县城改造建设，推动青岛啤酒、东南电化等城区工业企业向周边县市搬迁，大力发展各县市特色产业，做大做强县域经济。通过一系列重大部署和扎实工作，2008年福州城乡居民收入稳步增长。城镇居民人均可支配收入19009元，比上年增长16.0%，扣除价格因素，实际增长9.3%；农民人均纯收入7142元，增长13.6%，扣除价格因素，实际增长8.8%，福州城市化进程正在稳步快速向前推进。

2008年济南的城市化也得到了快速稳步发展。2008年城市化率达到71.39%，较2007年的69.91%，上升了1.48个百分点。济南城市化的快速发展，一方面得益于国民经济的平稳较快发展，另一方面主要是高新技术产业快速发展的带动。据统计，2008年济南市生产总值3017.4亿元，比上年增长13.0%，其中第三产业增加值1511.7亿元，增长16.8%。三次产业比重由2007年的5.9:45.2:48.9调整为2008年的5.8:44.1:50.1。



## 2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）城市化率分析

2008年中国地级以上城市（含直辖市）城市数量为286座，比2007年增加2座，分别是黑龙江省的绥化市和内蒙古自治区的乌兰察布市。总体来说，这286座地级以上城市（含直辖市）的城市化率继续保持了增长势头，但也有些城市的城市化率较2007年出现了不同程度的下降，具体情况如下：

表5：2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）城市化率统计表

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
1	深圳市	2324894	2324894	100.00
2	珠海市	994808	994808	100.00
3	佛山市	3643368	3643368	100.00
4	乌海市	440860	440860	100.00
5	黄石市	2573105	2568687	99.83
6	武汉市	8332425	8274825	99.31
7	汕头	5065675	5020144	99.10
8	克拉玛依市	272746	268267	98.36
9	广州市	7841695	7041739	89.80
10	嘉峪关市	185890	165184	88.86
11	上海市	13910427	11922373	85.71
12	伊春市	1276309	1093760	85.70
13	南京市	6244613	5172216	82.83
14	盘锦市	1291597	1047047	81.07
15	鹤岗市	1094131	882070	80.62
16	北京市	12322800	9527341	77.31
17	乌鲁木齐市	2360527	1744847	73.92
18	太原市	3602282	2606512	72.36
19	济南市	6039887	4311974	71.39
20	无锡市	4642002	3251484	70.04
21	白山市	1296888	885782	68.30
22	厦门市	1736710	1185769	68.28
23	本溪市	1556676	1042721	66.98
24	呼伦贝尔市	2724826	1802806	66.16
25	抚顺市	2231942	1473012	66.00
26	沈阳市	7135053	4604896	64.54
27	银川市	1522666	981323	64.45
28	鸡西市	1908363	1200134	62.89

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
29	兰州市	3222820	2016265	62.56
30	双鸭山市	1504608	936856	62.27
31	包头市	2177595	1355775	62.26
32	青岛市	7615647	4682380	61.48
33	天津市	9742742	5897405	60.53
34	海口市	1558214	941271	60.41
35	石嘴山市	740413	441999	59.70
36	大连市	5833745	3478290	59.62
37	铜陵市	738869	434719	58.84
38	苏州市	6297530	3684301	58.50
39	惠州市	3188362	1861698	58.39
40	七台河市	902242	509140	56.43
41	江门市	3899341	2197717	56.36
42	黑河市	1738995	975822	56.11
43	牡丹江市	2698950	1483673	54.97
44	成都市	11249606	6120756	54.41
45	攀枝花市	1111830	595769	53.58
46	中山市	1464343	772615	52.76
47	阳泉市	1293438	675696	52.24
48	韶关市	3230933	1653233	51.17
49	鞍山市	3514229	1771740	50.42
50	三亚市	545817	275002	50.38
51	杭州市	6776444	3407551	50.29
52	贵阳市	3639256	1814211	49.85
53	汕尾市	3359887	1673452	49.81
54	常州市	3587355	1777257	49.54
55	大庆市	2772253	1368035	49.35
56	佳木斯市	2516463	1240433	49.29
57	芜湖市	2307863	1137220	49.28
58	马鞍山市	1281032	630571	49.22
59	吉林市	4335865	2119654	48.89
60	金昌市	450333	218606	48.54
61	哈尔滨市	9901377	4770097	48.18
62	威海市	2522307	1207782	47.88
63	连云港市	4882473	2337538	47.88
64	铜川市	850639	402611	47.33
65	扬州市	4597947	2170286	47.20
66	南昌市	4947266	2331625	47.13
67	西安市	7722985	3638650	47.11
68	呼和浩特市	2242876	1055450	47.06
69	大同市	3120028	1464521	46.94
70	淮南市	2408798	1129775	46.90
71	西宁市	1923843	891675	46.35

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
72	营口市	2338038	1083102	46.33
73	潍坊市	8624840	3983042	46.18
74	通化市	2271679	1048157	46.14
75	烟台市	6516887	2971002	45.59
76	辽源市	1233303	555991	45.08
77	镇江市	2687708	1205035	44.84
78	阜新市	1924603	861706	44.77
79	宿迁市	5345759	2382893	44.58
80	长春市	7525303	3318533	44.10
81	淄博市	4206189	1841314	43.78
82	东莞市	1748658	763555	43.67
83	辽阳市	1833939	800741	43.66
84	淮北市	2157826	932293	43.21
85	合肥市	4867381	2099984	43.14
86	南通市	7637231	3215953	42.11
87	昆明市	5285159	2223730	42.07
88	秦皇岛市	2858505	1200981	42.01
89	郑州市	7196050	3017749	41.94
90	丹东市	2427049	1017400	41.92
91	阳江市	2732898	1143407	41.84
92	东营市	1839699	769088	41.81
93	福州市	6359516	2629138	41.34
94	石家庄市	9664786	3983115	41.21
95	拉萨市	498356	203818	40.90
96	白城市	2029034	807409	39.79
97	锦州市	3101871	1233702	39.77
98	景德镇市	1582289	626400	39.59
99	莱芜市	1259572	495210	39.32
100	嘉兴市	3380675	1301420	38.50
101	鄂州市	1068212	409872	38.37
102	四平市	3375550	1273605	37.73
103	通辽市	3169118	1194672	37.70
104	盐城市	8117050	3038162	37.43
105	茂名市	7256695	2709075	37.33
106	湛江市	7538770	2788755	36.99
107	舟山市	967659	357911	36.99
108	云浮市	2726801	1005895	36.89
109	长沙市	6417367	2332132	36.34
110	酒泉市	980573	354227	36.12
111	齐齐哈尔市	5692322	2046798	35.96
112	新余市	1151495	411094	35.70
113	泰州市	5008879	1786865	35.67
114	聊城市	5849146	2081866	35.59

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
115	徐州市	9468646	3366479	35.55
116	日照市	2845428	1006553	35.37
117	柳州市	3648989	1284498	35.20
118	宁波市	5680873	1984872	34.94
119	南平市	3081328	1069751	34.72
120	三明市	2701487	931226	34.47
121	揭阳市	6412394	2196029	34.25
122	防城港市	847596	285821	33.72
123	唐山市	7294100	2443939	33.51
124	宜昌市	4008288	1336981	33.36
125	襄樊市	5843807	1947097	33.32
126	枣庄市	3832380	1243340	32.44
127	邯郸市	9280819	2996960	32.29
128	鹤壁市	1577437	507642	32.18
129	铁岭市	3059310	979798	32.03
130	绍兴市	4370637	1399712	32.03
131	张家口市	4596724	1471838	32.02
132	鄂尔多斯市	1466899	468874	31.96
133	自贡市	3255833	1031133	31.67
134	湖州市	2584998	807508	31.24
135	济宁市	8227537	2561170	31.13
136	萍乡市	1857697	577134	31.07
137	葫芦岛市	2804096	867332	30.93
138	吴忠市	1356750	412299	30.39
139	北海市	1577203	477770	30.29
140	沧州市	7101029	2148666	30.26
141	宁德市	3350273	1009380	30.13
142	廊坊市	4082800	1224019	29.98
143	宜春市	5439673	1626819	29.91
144	长治市	3275629	973932	29.73
145	三门峡市	2276917	676469	29.71
146	龙岩市	2913434	864551	29.67
147	渭南市	5518763	1625453	29.45
148	焦作市	3612478	1060315	29.35
149	鹰潭市	1161085	338931	29.19
150	十堰市	3510282	1019221	29.04
151	潮州市	2561303	742038	28.97
152	漳州市	4684962	1351243	28.84
153	泉州市	6777311	1948041	28.74
154	肇庆市	4102822	1178827	28.73
155	泰安市	5547249	1592594	28.71
156	湘潭市	2889695	824956	28.55
157	淮安市	5369136	1528373	28.47

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
158	德州市	5641933	1605881	28.46
159	晋中市	3179121	891525	28.04
160	蚌埠市	3583101	1002611	27.98
161	重庆市	32570470	9073783	27.86
162	滨州市	3756845	1044719	27.81
163	新乡市	5895731	1637066	27.77
164	松原市	2850998	791497	27.76
165	清远市	4058083	1115683	27.49
166	朝阳市	3409224	936963	27.48
167	九江市	4846712	1330985	27.46
168	洛阳市	6864963	1880213	27.39
169	延安市	2233134	610942	27.36
170	南宁市	6916874	1889351	27.32
171	张掖市	1295597	353358	27.27
172	咸宁市	2882071	782320	27.14
173	乐山市	3535440	957350	27.08
174	天水市	3595834	962682	26.77
175	株洲市	3830372	1024113	26.74
176	荆门市	3001073	799859	26.65
177	承德市	3693810	980462	26.54
178	保定市	11417257	3013978	26.40
179	绥化市	5771527	1516034	26.27
180	梅州市	5052754	1320675	26.14
181	朔州市	1551703	397770	25.63
182	岳阳市	5515074	1404194	25.46
183	白银市	1780590	452711	25.42
184	许昌市	4789456	1212388	25.31
185	宝鸡市	3779465	952523	25.20
186	临汾市	4319179	1085773	25.14
187	绵阳市	5407080	1356913	25.10
188	荆州市	6530616	1635304	25.04
189	乌兰察布市	2870870	718193	25.02
190	眉山市	3465796	865473	24.97
191	晋城市	2152235	533620	24.79
192	平顶山市	5239431	1296964	24.75
193	抚州市	3930616	949989	24.17
194	桂林市	5083215	1226420	24.13
195	黄山市	1483473	356872	24.06
196	漯河市	2728685	654833	24.00
197	河源市	3466401	830221	23.95
198	中卫市	1141697	272959	23.91
199	赤峰市	4564898	1071878	23.48
200	德阳市	3873744	907651	23.43

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
201	邢台市	7063584	1649245	23.35
202	孝感市	5250643	1225074	23.33
203	常德市	6141627	1432567	23.33
204	郴州市	4852819	1114650	22.97
205	金华市	4614062	1053081	22.82
206	黄冈市	7351368	1672628	22.75
207	吉安市	4852544	1103832	22.75
208	衡水市	4325137	980675	22.67
209	六盘水市	3062234	690793	22.56
210	雅安市	1545352	345982	22.39
211	忻州市	3032632	675512	22.27
212	咸阳市	5258089	1170102	22.25
213	衡阳市	7602185	1685648	22.17
214	吕梁市	3766343	833993	22.14
215	安阳市	5673730	1248952	22.01
216	滁州市	4473735	976039	21.82
217	温州市	7719860	1644414	21.30
218	娄底市	4237919	896251	21.15
219	衢州市	2488465	519548	20.88
220	赣州市	8889521	1853007	20.84
221	广元市	3103665	644451	20.76
222	遂宁市	3849391	799261	20.76
223	临沂市	10344652	2122623	20.52
224	益阳市	4690455	947406	20.20
225	南充市	7494938	1500989	20.03
226	梧州市	3132034	626545	20.00
227	汉中市	3801430	755621	19.88
228	随州市	2561113	506264	19.77
229	内江市	4250530	839952	19.76
230	菏泽市	9256870	1803114	19.48
231	莆田市	3166376	608187	19.21
232	开封市	5184843	983621	18.97
233	濮阳市	3962411	741676	18.72
234	怀化市	5089398	951388	18.69
235	上饶市	7163509	1338272	18.68
236	商丘市	9011129	1665316	18.48
237	榆林市	3531168	646777	18.32
238	宜宾市	5308056	965267	18.18
239	张家界市	1645587	297100	18.05
240	台州市	5740553	1033453	18.00
241	达州市	6763143	1216931	17.99
242	运城市	4994073	896148	17.94
243	宣城市	2767505	495465	17.90



名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率(%)
244	玉溪市	2129754	379999	17.84
245	信阳市	8452137	1504653	17.80
246	安庆市	6138940	1089259	17.74
247	泸州市	4933804	865625	17.54
248	池州市	1589307	277942	17.49
249	丽水市	2554256	445350	17.44
250	崇左市	2400078	406537	16.94
251	巴中市	3809984	640744	16.82
252	永州市	6115000	1008813	16.50
253	商洛市	2424781	398544	16.44
254	巢湖市	4567975	742108	16.25
255	平凉市	2272919	367619	16.17
256	广安市	4664474	746762	16.01
257	安康市	3018713	476602	15.79
258	南阳市	11476084	1791098	15.61
259	遵义市	7440192	1154528	15.52
260	安顺市	2703013	413357	15.29
261	陇南市	2791833	422769	15.14
262	驻马店市	8651767	1303712	15.07
263	来宾市	2527439	380333	15.05
264	邵阳市	7620830	1127645	14.80
265	丽江市	1194995	175553	14.69
266	资阳市	4971548	719957	14.48
267	河池市	4045719	572906	14.16
268	六安市	7016445	987111	14.07
269	贺州市	2217943	307974	13.89
270	固原市	1483643	205980	13.88
271	普洱市	2475565	339793	13.73
272	宿州市	6260553	822682	13.14
273	曲靖市	6080866	763599	12.56
274	百色市	3923669	490228	12.49
275	周口市	11880750	1479734	12.45
276	阜阳市	9877904	1218098	12.33
277	庆阳市	2582348	312100	12.09
278	钦州市	3645128	413970	11.36
279	玉林市	6417254	724371	11.29
280	贵港市	5018564	564931	11.26
281	亳州市	5887752	650646	11.05
282	临沧市	2246590	245228	10.92
283	保山市	2482202	270883	10.91
284	定西市	2978050	317520	10.66
285	昭通市	5495181	455649	8.29
286	武威市	1895714	32689	1.72

由上表可知，2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率达到100%的有4座城市，分别为：深圳市、珠海市、佛山市和乌海市。其中深圳市、珠海市和佛山市的城市化率在2007年已达到100%。乌海市2007年城市化率已达到99.93%，2008年随着新农区建设的推进，城乡一体化步伐加快，全市完成农区基本情况普查和新农区建设规划，加强农区居民就业培训，引导富余劳动力向二、三产业转移1万人，加之乌海市经济社会的不断发展，使得城市化率达到100%。

2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率在90%到100%之间共有4座城市，分别为黄石市（99.83%）、武汉市（99.31%）、汕头市（99.10%）、克拉玛依市（98.36%），与2007年城市化率相比变化不大。这些城市城市化平稳发展主要有两个原因：一、城市发展思路的转变和城乡统筹建设的有力推进，户籍制度改革不断深化。如武汉市和黄石市，抓住建设武汉“1+8”城市圈综合改造的机遇，努力转变经济发展模式，创立新机制，着力建设两型社会以及城中村改造等一些列政策措施的稳步扎实推进，为武汉市和黄石市全面推进城市化进城提供了有力的政策保障。二、有些城市农业人口本身就少，且非农业人口增长率占总人口增长率比重较大，像克拉玛依市，随着经济社会的不断发展和各项政策措施的稳步推进，必然使其城市化率很高。这也说明，城市化率只是衡量城市发展的综合指标之一，并不能全面反映出城市的综合实力和人民生活水平，城市的现代化建设和人民生活水平的提高还需要各城市扎实工作、努力进取，不断创新，真正走出符合自身城市特点的可持续化发展道路。

2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率在80%到90%之间共有7座城市，分别为广州市（89.80%）、嘉峪关市（88.86%）、上海市（85.71%）、伊春市（85.70%）、南京市（82.83%）、盘锦市（81.07%）和鹤岗市（80.62%），较2007年增加了2座城市，分别是南京市和盘锦市。其中，上升最快的是盘锦市，城市化率提高了将近16个百分点，其次是南京市，城市化率提高了4.8个百分点。盘锦市城市化率显著提高，一是抓住了国家振兴东北老工业基地、辽宁“五点一线”沿海开发开放战略向纵深推进的大好时机，进一步深化产业结构，大力发展园区建设，特别是盘锦沿海产业基地等一批重大产业项目的开工建设，促进国民经济快速发展。据统计，2008年盘锦市实现地区生产总值675亿元，同比增长11%。第一产业增加值68.9亿元，增长7.6%，第二产业增加值489.1亿元，增长11%，其中工业增加值457.8亿元，增长10.8%，第三产业增加值117亿元，同比增长13.2%；三次产业分别拉动经济增长0.8、7.6和2.5个百分点；三次产业增加值占地区生产总值的比重分别为10.2%、72.5%和17.3%。全年固定资产投资367亿元，同比增长35.8%；全年批发和零售业同比增长12.6%，全年进出口总额同比增长34.8%；二是以富民强县为目标，坚持走以城带乡、城乡一体化发展县域经济的路子，确保县域经济快速发展，人民生活水平进一步提高。据统计，2008年盘锦市全年县域投资1000万元以上的在建项目达到120多个、竣工投产项目达到70多个，县域工业增加值增长超过30%。一系列数字说明盘锦市在大力发展地区经济的同时积极实现城乡协调发展，城市化进程正在快速向前推进。

2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率在70%到80%之间共有5座城市，分别为北京市（77.31%）、乌鲁木齐市（73.92%）、太原市（72.36%）、济南市（71.39%）和无锡市（70.04%）。其中济南市和无锡市的城市化率第一次突破70%大关。无锡市城市化的发展，一是通过产业结构调整，经济结构得到进一步优化，服务业规模持续扩大。据统计，2008年无锡市实现地区生产总值4419.50亿元，同比增长12.4%，其中第三产业增加值1809.93亿元，比上年增长13.8%，第三产业增加值占全市生产总值的比重达到41%；按国家新标准认定的高新技术企业246家，高新技术产业增加值占规模以上工业增加值比重提高到41.5%，软件及服务外包、休闲旅游、动漫创意、现代传媒等产业成为新增长点。民营经济实现增加值2685.77亿元，比上年增长13%，上缴税金327.54亿元，比上年增长22.6%。二是大力推进社会主义新农村建设，加快实施农村“三个集中”，并入城镇和农村新型社区的自然村929个；积极推进现代都市农业和产业化发展，新增农业旅游点18个、新增农业旅游特色村5个、新增农业旅游特色镇4个；建立健全农村社会保障体系，全市农村养老保障综合覆盖率达90.5%。

2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率在60%到70%之间共有14座城市，分别是白山市（68.30%）、厦门市（68.28%）、本溪市（66.98%）、呼伦贝尔市（66.16%）、抚顺市（66.00%）、沈阳市（64.54%）、银川市（64.45%）、鸡西市（62.89%）、兰州市（62.56%）、双鸭山市（62.27%）、包头市（62.26%）、青岛市（61.48%）、天津市（60.53%）和海口市（60.41%）。其中北方城市有11座，主要为东北重工业城市和以牧业和开采业为主的北部城市，南方只有海口市，西北部只有银川市和兰州市。各城市的城市化率与2007年差异不大，其中海口市的城市化率第一次迈入60%大关，较2007年增长了0.6个百分点。

2008年中国286座地级以上城市（含直辖市）中城市化率在20%以下的共有59座城市，较2007年减少2座城市，其中邵通市和武威市的城市化率低于10%。这两个城市的城市化率之所以如此低，最主要的原因是城市地处偏远山区，工业落后，经济发展缓慢，城市非农人口数量有限。

## 2008年与2007年中国地级以上城市（含直辖市） 城市化率前50强分析

表6: 2008年与2007年中国地级以上城市（含直辖市）城市化率前50强对比表

名次	城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)	差 数 ( % )
1	深圳市	100.00	100.00	0
2	珠海市	100.00	100.00	0
3	佛山市	100.00	100.00	0
4	乌海市	100.00	99.93	0.07
5	黄石市	99.83	99.89	-0.06
6	武汉市	99.31	99.71	-0.4
7	汕头	99.10	99.10	0
8	克拉玛依市	98.36	98.19	0.17
9	广州市	89.80	89.67	0.13
10	嘉峪关市	88.86	88.82	0.04
11	上海市	85.71	86.81	-1.1
12	伊春市	85.70	85.54	0.16
13	南京市	82.83	77.99	4.84
14	盘锦市	81.07	65.18	15.89
15	鹤岗市	80.62	80.60	0.02
16	北京市	77.31	76.57	0.74
17	乌鲁木齐市	73.92	77.32	-3.4
18	太原市	72.36	72.16	0.2
19	济南市	71.39	69.91	1.48
20	无锡市	70.04	69.33	0.71
21	白山市	68.30	67.38	0.92
22	厦门市	68.28	68.26	0.02
23	本溪市	66.98	67.01	-0.03
24	呼伦贝尔市	66.16	66.12	0.04
25	抚顺市	66.00	66.14	-0.14
26	沈阳市	64.54	64.21	0.33
27	银川市	64.45	63.79	0.66
28	鸡西市	62.89	62.97	-0.08
29	兰州市	62.56	62.18	0.38
30	双鸭山市	62.27	62.00	0.27
31	包头市	62.26	62.67	-0.41
32	青岛市	61.48	61.45	0.03
33	天津市	60.53	60.41	0.12
34	海口市	60.41	59.82	0.59
35	石嘴山市	59.70	58.92	0.78
36	大连市	59.62	58.26	1.36

名次	城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)	差 数 ( % )
37	铜陵市	58.84	58.80	0.04
38	苏州市	58.50	57.79	0.71
39	惠州市	58.39	58.60	-0.21
40	七台河市	56.43	56.09	0.34
41	江门市	56.36	54.74	1.62
42	黑河市	56.11	56.16	-0.05
43	牡丹江市	54.97	54.74	0.23
44	成都市	54.41	53.54	0.87
45	攀枝花市	53.58	53.67	-0.09
46	中山市	52.76	52.57	0.19
47	阳泉市	52.24	51.58	0.66
48	韶关市	51.17	51.29	-0.12
49	鞍山市	50.42	50.52	-0.1
50	三亚市	50.38	50.16	0.22

由上表可知，2008年中国地级以上城市城市化率排名前4的城市中，有三座都落在广东省，这也再此证明了广东省的中国第一经济强省的雄厚实力。

2008年中国地级以上城市城市化率前50强中，江门市、大连市城市化也取得较快发展，增长率分别达到1.62和1.36个百分点。其中，江门市抓住珠江三角洲大城市群发展机遇，贯彻实施城乡统筹一体化发展战略，推出“两核、四心、四轴、五个城镇群”的城市化发展模式，并根据自身发展条件及优势，实施“一区三线”的产业发展格局，在进一步推进产业结构调整的同时大力提升产业竞争力，推进新农村建设，促使江门市的城市化取得较快发展，据初步统计：2008年江门市实现地区生产总值1280.59亿元，比上年增长10.8%；其中，第一产业增加值103.38亿元，增长1.1%；第二产业增加值737.49亿元，增长14.6%，第三产业增加值439.72亿元，增长7%，全年全部工业完成增加值708.82亿元，比上年增长15.5%，规模以上工业增加值640.66亿元，增长16.3%；全年固定资产投资386.71亿元，增长19.2%，其中国有经济投资43.95亿元，增长27.7%，三资经济投资161.6亿元，增长44.9%，房地产开发投资104.64亿元，增长91.9%。全年农村居民年人均纯收入6807元，增长11.5%，市区城镇居民人均可支配收入17196元，增长13.5%。在取得进步的同时我们也应该看到，由于2008年的国际金融危机以及国际形势的进一步严峻，江门市乃至整个珠江三角洲地区的外贸企业均受到不同程度的影响，城市化的推进工作也受到一定程度的影响。

2008年大连市城市化取得较快发展，城市化率达到59.62%，主要原因是大连市经济社会的快速发展。据初步统计，2008年大连市实现地区生产总值3858.2亿元，比上年增长16.5%；其中，第一产业增加值289.1亿元，增长8.1%，第二产业增加值1993.9亿元，增长19.6%，第三产业增加值1575.2亿元，增长14.4%；人均生产总值63198元，按年平均汇率折算为9099美元。全年实现全部工业增加值1771.8亿元，比上年增长21.9%；其中规模以上工业企业完成工业增加值1398.4亿元，增长23.8%。固定资产投资保持较快增长，固定资产投资总额2513.4亿元，比上年增长30.2%；其中，城镇投资2134.5亿元，增长32%，农村投资378.9亿元，增长20.6%。年内实现城镇就业16万人，城镇登记失业率控制在2.4%。城乡居民收入水平继续提高，城市居民年人均可支配收入17500元，比上年增长15.8%；农村居民年人均纯收入9818元，比上年增长17.3%。正是大连社会各项事业的快速发展，重点民生支出得到有力保障，确保了大连市城市化发展稳步向前推进。

2008年三亚市城市化率达到50.38%，首次进入地级以上城市（含直辖市）50强。三亚在城市化发展过程中围绕“率先实现全面小康、领先消除城乡二元结构”的战略部署，大力优化经济结构，构建特色旅游产业，通过点线面的沿海带状布局，全面推进城乡统筹一体化建设。据统计，2007年三亚市三次产业增加值构成为21.5；27.3；51.2，2008年调整为21.0；25.3；53.7，第三产业贡献率达到72.5%。全市财政收入59.48亿元，比上年增长107.9%。服务民生保障能力得到加强：科技、文化体育与传媒、医疗、农林水事务支出分别增长102.7%、95.7%、72.7%、52.7%；教育、环境保护、社会保障和就业支出分别增长34.2%、32.5%、25.6%。

2008年地级以上城市前50强中，有13个城市的城市化率相比2007年有了不同程度的下降。总体来说，这些城市的城市化率出现下降在于发展过程中的自我调节，属于正常现象，并有利于中国城市化进程的稳定发展。



## 2008年中国369座县级市城市化率分析

2008年中国县级市数量为369座，比2007年减少4座，分别是黑龙江省绥化市、云南省思茅市、内蒙古自治区集宁市、新疆维吾尔自治区米泉市。总体来说，这369座县级市城市化率继续保持了增长势头，但也有一些县级市的城市化率较2007年出现不同程度的下降，具体情况如下：

表7: 2008年中国369座县级市城市化率统计表

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
1	阿尔山市	47865	47865	100.00
2	昆山市	690435	690435	100.00
3	根河市	163130	163058	99.96
4	满洲里市	165362	165180	99.89
5	大冶市	933884	931089	99.70
6	五家渠市	89703	86982	96.97
7	霍林郭勒市	81581	78892	96.70
8	牙克石市	378747	364436	96.22
9	二连浩特市	25639	23990	93.57
10	额尔古纳市	85265	77634	91.05
11	图木舒克市	152204	137209	90.15
12	延吉市	443018	399348	90.14
13	奎屯市	309485	278320	89.93
14	锡林浩特市	166485	143951	86.46
15	石河子市	631577	545349	86.35
16	绥芬河市	63349	53029	83.71
17	图们市	130900	105810	80.83
18	义马市	166842	132721	79.55
19	格尔木市	119776	95038	79.35
20	乌兰浩特市	315492	236383	74.93
21	调兵山市	241551	178936	74.08
22	铁力市	389260	280398	72.03
23	珲春市	221340	158078	71.42
24	阿拉尔市	172747	119465	69.16
25	伊宁市	452030	305591	67.60
26	哈密市	439868	292569	66.51
27	古交市	216964	141385	65.17
28	阿勒泰市	231034	150096	64.97
29	库尔勒市	485131	309988	63.90

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
30	虎林市	293918	186930	63.60
31	塔城市	165376	105066	63.53
32	昌吉市	360624	227670	63.13
33	临江市	173789	108831	62.62
34	和龙市	204044	127410	62.44
35	博乐市	262568	157589	60.02
36	德林哈市	70072	41771	59.61
37	喀什市	450633	264387	58.67
38	合作市	90700	53168	58.62
39	北安市	469302	275007	58.60
40	龙井市	238434	139176	58.37
41	海林市	428652	249868	58.29
42	同江市	173684	99994	57.57
43	阜康市	169391	96397	56.91
44	金坛市	550430	310794	56.46
45	老河口市	529000	297275	56.20
46	个旧市	389952	215407	55.24
47	敦化市	483867	267194	55.22
48	华阴市	260637	143697	55.13
49	五大连池市	368229	202958	55.12
50	临夏市	223534	121582	54.39
51	阿克苏市	464955	250462	53.87
52	侯马市	242914	130234	53.61
53	安宁市	265470	140506	52.93
54	永安市	320707	169260	52.78
55	冷水江市	358305	187764	52.40
56	韩城市	392821	199067	50.68
57	玉门市	169209	84054	49.67
58	宜兴市	1067790	529344	49.57
59	五指山市	113837	56074	49.26
60	四会市	437067	212986	48.73
61	张家港市	898430	435474	48.47
62	荣成市	667472	321499	48.17
63	平湖市	484395	230891	47.67
64	海门市	1001276	476072	47.55
65	常熟市	1065018	504746	47.39
66	乐昌市	524664	247700	47.21
67	句容市	578214	271839	47.01
68	灵武市	234087	109272	46.68
69	寿光市	1025211	478199	46.64
70	辉县市	809470	377266	46.61
71	胶南市	833837	387909	46.52



名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
72	龙口市	633752	294622	46.49
73	孝义市	461944	212888	46.09
74	武夷山市	226722	103864	45.81
75	靖江市	665526	301648	45.32
76	临河市	557689	251149	45.03
77	任丘市	819161	365278	44.59
78	诸城市	1078838	476698	44.19
79	吉首市	291784	128195	43.93
80	邵武市	301937	132623	43.92
81	即墨市	1121332	490043	43.70
82	从化市	556790	243119	43.66
83	和田市	285420	124404	43.59
84	太仓市	466283	203063	43.55
85	莱西市	731812	317164	43.34
86	津市市	264007	114186	43.25
87	桦甸市	456414	194506	42.62
88	合山市	139009	59151	42.55
89	密山市	433460	182520	42.11
90	安丘市	930242	391439	42.08
91	梅河口市	618763	260114	42.04
92	莱州市	859056	358942	41.78
93	丹江口市	497289	207650	41.76
94	穆棱市	326069	135637	41.60
95	昌邑市	624630	259503	41.55
96	霸州市	589459	243020	41.23
97	增城市	826606	340321	41.17
98	临清市	737715	303142	41.09
99	宜城市	564539	231534	41.01
100	章丘市	1008335	408649	40.53
101	江阴市	1200020	484035	40.34
102	开远市	267780	107720	40.23
103	景洪市	390311	156964	40.22
104	儋州市	1030695	413306	40.10
105	鹤山市	363359	144437	39.75
106	德兴市	314683	124854	39.68
107	富锦市	464068	182777	39.39
108	尚志市	615849	241810	39.26
109	蓬莱市	447926	175864	39.26
110	桐乡市	668643	261327	39.08
111	文登市	641740	250780	39.08
112	扎兰屯市	432354	168588	38.99
113	辛集市	614281	238450	38.82
114	瑞丽市	122448	47220	38.56

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
115	丰城市	1345125	517946	38.51
116	陆丰市	1712031	658165	38.44
117	霍州市	302962	116214	38.36
118	仪征市	599798	229855	38.32
119	江都市	1068432	408266	38.21
120	蛟河市	453859	172782	38.07
121	东兴市	119782	45441	37.94
122	峨眉山市	436403	164440	37.68
123	通州市	1242680	467835	37.65
124	济源市	679573	255722	37.63
125	安达市	518280	193360	37.31
126	凯里市	481532	179041	37.18
127	胶州市	796517	294113	36.92
128	泰兴市	1262862	462440	36.62
129	建阳市	339239	123817	36.50
130	东台市	1146035	417758	36.45
131	溧阳市	778318	283659	36.45
132	日喀则市	105206	38214	36.32
133	集安市	225679	80871	35.83
134	都匀市	482471	172841	35.82
135	乌苏市	219301	78387	35.74
136	开平市	685075	244858	35.74
137	长乐市	670256	238343	35.56
138	晋江市	1050449	371552	35.37
139	大理市	613741	216276	35.24
140	洮南市	436829	153824	35.21
141	大丰市	724502	255053	35.20
142	铜仁市	373835	131219	35.10
143	大安市	420884	147696	35.09
144	邹城市	1141417	400090	35.05
145	资兴市	372971	130039	34.87
146	恩平市	500683	174498	34.85
147	如皋市	1409185	490015	34.77
148	宁安市	439273	152604	34.74
149	北票市	596810	207174	34.71
150	海宁市	650874	225562	34.66
151	武穴市	756177	261298	34.56
152	福鼎市	573389	197896	34.51
153	三河市	520328	179522	34.50
154	姜堰市	889190	306437	34.46
155	双辽市	415911	142079	34.16
156	吴江市	795254	269979	33.95
157	招远市	568789	191366	33.64

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
158	莱阳市	875167	293648	33.55
159	青州市	903346	301534	33.38
160	罗定市	1160691	387280	33.37
161	高邮市	824010	274552	33.32
162	阿图什市	233895	76503	32.71
163	瓦房店市	1026160	335599	32.70
164	西昌市	608339	198410	32.62
165	武安市	755634	245782	32.53
166	磐石市	541715	175589	32.41
167	泊头市	575312	186084	32.34
168	彭州市	799640	256398	32.06
169	漳平市	274516	87523	31.88
170	禹城市	518006	164632	31.78
171	吐鲁番市	271715	86197	31.72
172	赤壁市	512600	162295	31.66
173	高密市	879583	278476	31.66
174	黄骅市	515443	163036	31.63
175	平度市	1369675	430677	31.44
176	上虞市	773050	241779	31.28
177	建瓯市	527377	163452	30.99
178	石狮市	313488	97020	30.95
179	海阳市	666754	206010	30.90
180	舞钢市	329734	101345	30.74
181	义乌市	723889	222337	30.71
182	琼海市	482491	148102	30.70
183	凤城市	587461	179146	30.49
184	潜江市	1006554	306390	30.44
185	涿州市	627998	190203	30.29
186	楚雄市	506271	153126	30.25
187	公主岭市	1078412	325826	30.21
188	万宁市	590994	177736	30.07
189	舒兰市	661432	198073	29.95
190	青铜峡市	267575	79821	29.83
191	登封市	676328	201587	29.81
192	凭祥市	108944	32357	29.70
193	樟树市	539756	160292	29.70
194	普宁市	2239147	662673	29.59
195	宜都市	394596	116216	29.45
196	介休市	396679	115368	29.08
197	肇东市	933664	270490	28.97
198	大石桥市	722977	208663	28.86
199	新泰市	1377626	397096	28.82
200	敦煌市	140413	40405	28.78

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
201	高州市	1676769	480562	28.66
202	福清市	1248341	357209	28.61
203	普兰店市	827585	236429	28.57
204	吴川市	1069371	304300	28.46
205	邛崃市	656143	186463	28.42
206	曲阜市	637270	179689	28.20
207	福安市	643636	181165	28.15
208	藁城市	764054	214455	28.07
209	丰镇市	340698	95590	28.06
210	兴宁市	1145635	321131	28.03
211	江油市	882789	247165	28.00
212	肥城市	971184	270666	27.87
213	华蓥市	357197	98583	27.60
214	都江堰市	611831	168438	27.53
215	兖州市	622488	170919	27.46
216	枝江市	500651	137221	27.41
217	乳山市	573659	156898	27.35
218	台山市	984383	268083	27.23
219	仙桃市	1506662	409232	27.16
220	扬中市	274895	74310	27.03
221	井岗山市	157044	42382	26.99
222	原平市	479715	127568	26.59
223	乐陵市	683297	179526	26.27
224	天长市	628763	165127	26.26
225	广汉市	597483	156625	26.21
226	东方市	427232	111992	26.21
227	临湘市	502112	131197	26.13
228	瑞昌市	438538	114468	26.10
229	崇州市	670240	174146	25.98
230	信宜市	1350051	349699	25.90
231	新乐市	477155	122768	25.73
232	海城市	1142769	293044	25.64
233	九台市	709030	181186	25.55
234	恩施市	796967	203386	25.52
235	当阳市	486873	124169	25.50
236	邳州市	1696985	432496	25.49
237	阮江市	753060	191735	25.46
238	麻城市	1168516	295176	25.26
239	滕州市	1658409	415902	25.08
240	南雄市	464126	116296	25.06
241	南安市	1496702	373437	24.95
242	丹阳市	806463	200338	24.84
243	汨罗市	740123	183804	24.83

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
244	建德市	513154	127261	24.80
245	盖州市	731885	180767	24.70
246	高安市	808568	198213	24.51
247	卫辉市	494542	120637	24.39
248	洪江市	503529	122126	24.25
249	栖霞市	628380	152200	24.22
250	安国市	406581	98244	24.16
251	兴城市	554272	133913	24.16
252	应城市	664647	160217	24.11
253	鹿泉市	375713	90482	24.08
254	赤水市	300363	72215	24.04
255	沙河市	487504	116792	23.96
256	石首市	657776	157430	23.93
257	开原市	592128	141472	23.89
258	新郑市	674418	160638	23.82
259	定州市	1192943	277925	23.30
260	五常市	981972	223281	22.74
261	乐平市	845848	191798	22.68
262	汉川市	1105819	250335	22.64
263	绵竹市	513479	115030	22.40
264	阆中市	877349	196315	22.38
265	河津市	3032632	675512	22.27
266	潞西市	358999	79724	22.21
267	什邡市	432803	95059	21.96
268	新密市	857957	188027	21.92
269	奉化市	481621	105309	21.87
270	廉江市	1618487	351982	21.75
271	文昌市	570795	123663	21.67
272	河间市	798335	172863	21.65
273	余姚市	831062	179085	21.55
274	长葛市	751019	161615	21.52
275	凌海市	574898	122489	21.31
276	清镇市	501079	106650	21.28
277	凌源市	644592	137193	21.28
278	嵊州市	734175	156012	21.25
279	北镇市	528630	111536	21.10
280	钟祥市	1040304	219416	21.09
281	临安市	526472	110873	21.06
282	东港市	632926	132704	20.97
283	汾阳市	414583	86015	20.75
284	双城市	818170	169589	20.73
285	兴平市	584369	120379	20.60
286	永济市	431775	88711	20.55

名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
287	潞城市	220751	45310	20.53
288	高碑店市	597644	122234	20.45
289	庄河市	922876	187994	20.37
290	海伦市	842422	171563	20.37
291	宁国市	383788	77597	20.22
292	新民市	699676	141158	20.17
293	贵溪市	585350	117906	20.14
294	启东市	1114111	223929	20.10
295	富阳市	643385	128081	19.91
296	龙海市	803919	159399	19.83
297	福泉市	316733	61994	19.57
298	巩义市	812733	158874	19.55
299	新沂市	1003117	194231	19.36
300	沁阳市	488813	94166	19.26
301	瑞金市	643630	123746	19.23
302	兰溪市	657008	126063	19.19
303	冀州市	367292	70332	19.15
304	洪湖市	924875	176480	19.08
305	广水市	935344	177160	18.94
306	界首市	771877	146011	18.92
307	灯塔市	514487	96818	18.82
308	明光市	651889	122613	18.81
309	迁安市	709845	133315	18.78
310	雷州市	1615390	302864	18.75
311	常宁市	896397	167942	18.74
312	讷河市	736167	137390	18.66
313	松滋市	844532	157233	18.62
314	兴化市	1544313	286927	18.58
315	英德市	1094454	201043	18.37
316	兴义市	784011	143429	18.29
317	瑞安市	1175167	210141	17.88
318	安陆市	629221	112291	17.85
319	南宫市	468090	83333	17.80
320	德惠市	827042	146937	17.77
321	东阳市	812609	143273	17.63
322	荥阳市	640023	111254	17.38
323	项城市	1287688	222904	17.31
324	慈溪市	1031220	177885	17.25
325	晋州市	528270	91083	17.24
326	连州市	522072	89920	17.22
327	深州市	570261	97760	17.14
328	永康市	564629	96483	17.09
329	林州市	1035260	173988	16.81



名次	城市	总人口	非农业人口	城市化率（%）
330	枣阳市	1106452	185482	16.76
331	江山市	589447	98688	16.74
332	南康市	799931	131860	16.48
333	温岭市	1175783	193445	16.45
334	灵宝市	742730	122163	16.45
335	万源市	600436	97184	16.19
336	宜州市	643184	104039	16.18
337	耒阳市	1313808	211772	16.12
338	禹州市	1238770	198610	16.03
339	化州市	1557912	249468	16.01
340	岑溪市	861970	137325	15.93
341	高要市	745380	118385	15.88
342	天门市	1647941	260012	15.78
343	韶山市	104404	16295	15.61
344	榆树市	1289238	199378	15.46
345	孟州市	377425	58268	15.44
346	利川市	884739	136267	15.40
347	高平市	475782	72981	15.34
348	龙泉市	284513	43251	15.20
349	简阳市	1451298	220449	15.19
350	桐城市	751044	112444	14.97
351	遵化市	715465	107069	14.96
352	诸暨市	1064181	157512	14.80
353	醴陵市	1032285	151562	14.68
354	涟源市	1144773	163759	14.30
355	湘乡市	915541	129145	14.11
356	永城市	1474232	197139	13.37
357	仁怀市	638168	84077	13.17
358	临海市	1146587	150605	13.14
359	武冈市	777716	98699	12.69
360	偃师市	857209	106983	12.48
361	毕节市	1387436	173031	12.47
362	浏阳市	1380303	152547	11.05
363	汝州市	1026310	111752	10.89
364	北流市	1309639	137178	10.47
365	乐清市	1209053	124897	10.33
366	邓州市	1669947	167099	10.01
367	宣威市	1442484	143084	9.92
368	桂平市	1790038	167391	9.35
369	阳春市	1099750	83673	7.61

2008年中国共369座县级市，较2007年减少4座，其中黑龙江的绥化市已调升为地级城市，其余三座县级市均已调整为区，所以这四座城市不再纳入2008年中国县级市城市化率统计表。

2008年中国369座县级市中城市化率达到100%的城市有两座，分别是阿尔山市和昆山市，较2007年减少两座，分别是霍林格勒市和大冶市。阿尔山市城市化率保持100%的原因主要是该市总人口数量相对较少，且大部分人口从事牧业，据内蒙古自治区第二次农牧业普查数据显示，截止到2006年底，内蒙古自治区农村牧区从业人员810 万人，占农村劳动力资源总量的90.7%。可以看到，城市化率是衡量城市发展的指标之一，并不能全面的反应出城市的综合实力和发展水平。

2008年昆山市城市化率保持100%，主要得益于二、三产业的迅猛增长，推动昆山市经济增长的内在活力进一步增强。据统计，2008年昆山市第二产业增加值978.81亿元，增长14.1%；第三产业增加值509.08亿元，增长17.2%，服务业增加值占GDP比重达到33.9%。工业产值突破5000亿元，达5000.5亿元，比上年增长24.1%；外商及港澳台工业完成总产值4485.96亿元，增长24.3%。同时昆山市还形成了1个千亿级产业集群和7个百亿级产业集群，其中IT产业实现产值2545.25亿元，比上年增长36.2%，设备仪器制造业产业集群实现产值突破1000亿元，达1227.67亿元。其次是出口市场的全面增长，据统计2008年昆山市进出口总额613.50亿美元，比上年增长14.8%；高新技术产品出口291.73亿美元，比上年增长21.4%，占出口总额的比重达75.5%；对欧盟出口128.06亿美元，增长10.6%；亚洲出口109.34亿美元，增长16.5%；北美洲出口123.05亿美元，增长31.1%。第三是“富民强村”工作成效明显。全市新批农民专业合作社3家，入社农户567户，入股资金119.4万元；新批组建投资性富民合作社1家，入社农户100户，投资总额300万元；新批组建社区股份合作社17家，入社农户9927户；新批组建土地股份合作社40家，入社农户2.11万户，累计参与农村“三大合作”组织的农户9.6万户，占总户数的83.8%。农村劳动力就业率和家庭物业率分别达到95.1%、78.7%。全市民间投资创业热情高涨，个体私营经济发展加快。全年新增私营企业4297家，注册资金122.05亿元，比上年增长14.8%；新增个体工商户12668户，注册资金4.83亿元，比上年增长25.8%。年末私营企业达2.38万家，个体户4.57万户，个体私营经济注册资金达529.49亿元。

2008年中国369座县级市中城市化率在90%到100%之间的城市有10座，分别是：根河市（99.96%）、满洲里市（99.89%）、大冶市（99.70%）、五家渠市（96.97%）、霍林郭勒市（96.70%）、牙克石市（96.2%）、二连浩特市（93.57%）、额尔古纳市（91.05%）、图木舒克市（90.15%）和延吉市（90.14%）。与2007年相比，一些城市的城市化率略有下降，例如大冶市和霍林郭勒市（2007年这两座城市城市化率均达到100%）。应该看到，城市化的发展不是沿直线进行的，每年内外部各种不利因素和突发事件的冲击，以及城市在发展过程中的自我调节，都会对城市化进程构成一定程度的影响，城市化率的适当回落正是这些影响结果的外在表现，属于正常现象，城市化率的适当调整也有利于中国城市化的健康稳定发展。从区域看，除大冶市在湖北省外，其余9座城市都集中在北方，其中5座城市集中在内蒙古自治区，两座城市集中在新疆维吾尔自治区，1座在吉林省，这9座城市总人口数均较少，从事农业生产的人口数也很少，所以其城市化率较高。

2008年中国369座县级市中城市化率在80%到90%之间的城市有5座，都分布在北方和西部地区，它们分别是：奎屯市（89.93%）、锡林浩特市（86.46%）、石河子市（86.35%）、绥芬河市（83.71%）和图们市（80.83%）。

2008年中国369座县级市中城市化率在70%到80%之间的城市有6座，也都分布在北方和西部地区，它们分别是：义乌市（79.55%）、格尔木市（79.35%）、乌兰浩特市（74.93%）、调兵山市（74.08%）、铁力市（72.03%）和珲春市（71.42%）。

2008年中国369座县级市中城市化率在60%到70%之间的城市有12座，也都分布在北方和西部地区，如：阿拉尔市（69.16%）、伊宁市（67.60%）、古交市（65.17%）和虎林市（63.60%）等。

2008年中国369座县级市中城市化率在50%到60%之间的城市有21座；城市化率在40%到50%之间的城市有48座；城市化率在30%到40%之间的城市有84座。

2008年中国369座县级市中城市化率在30%以下的有181座城市，其中城市化率在20%到30%之间有106座城市；城市化率在10%到20%之间有72座城市；城市化率低于10%的有3座城市。可以看到，中国的城市化发展正处在城市化初期到中期发展阶段。在新的国内外形势下，城市化率偏低将成为制约我国经济发展、影响社会稳定与实现现代化目标的“巨大瓶颈”。因此，加快小城镇建设，扩展小城镇吸收农村富余劳动力的容量，实现小城镇人口聚集、产业聚集、人才聚集的经济功能和向大中城市及农村腹地的辐射功能，对于推进中国城市化具有重要的战略意义，也是中国城市化发展的必经之路。

## 2008年与2007年中国县级市城市化率前50强分析

表8：2008年与2007年中国县级市城市化率前50强对比表

名次	城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)	差 数 ( % )
1	阿尔山市	100.00	100.00	0
2	昆山市	100.00	100.00	0
3	根河市	99.96	99.96	0
4	满洲里市	99.89	99.89	0
5	大冶市	99.70	100.00	-0.3
6	五家渠市	96.97	97.28	-0.31
7	霍林郭勒市	96.70	100.00	-3.3
8	牙克石市	96.22	96.15	0.07
9	二连浩特市	93.57	93.42	0.15
10	额尔古纳市	91.05	92.24	-1.19
11	图木舒克市	90.15	91.10	-0.95
12	延吉市	90.14	89.86	0.28
13	奎屯市	89.93	90.17	-0.24
14	锡林浩特市	86.46	86.20	0.26
15	石河子市	86.35	82.71	3.64
16	绥芬河市	83.71	83.00	0.71
17	图们市	80.83	80.50	0.33
18	义乌市	79.55	79.60	-0.05
19	格尔木市	79.35	80.04	-0.69
20	乌兰浩特市	74.93	78.02	-3.09
21	调兵山市	74.08	74.11	-0.03
22	铁力市	72.03	71.74	0.29
23	珲春市	71.42	70.82	0.6
24	阿拉尔市	69.16	70.24	-1.08
25	伊宁市	67.60	66.98	0.62
26	哈密市	66.51	68.30	-1.79
27	古交市	65.17	64.69	0.48
28	阿勒泰市	64.97	49.79	15.18
29	库尔勒市	63.90	63.59	0.31
30	虎林市	63.60	63.69	-0.09
31	塔城市	63.53	63.83	-0.3
32	昌吉市	63.13	63.96	-0.83
33	临江市	62.62	62.60	0.02
34	和龙市	62.44	62.10	0.34
35	博乐市	60.02	59.77	0.25
36	德林哈市	59.61	59.89	-0.28

名次	城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)	差 数 ( % )
37	喀什市	58.67	58.87	-0.2
38	合作市	58.62	56.32	2.3
39	北安市	58.60	58.53	0.07
40	龙井市	58.37	57.99	0.38
41	海林市	58.29	58.37	-0.08
42	同江市	57.57	57.55	0.02
43	阜康市	56.91	57.94	-1.03
44	金坛市	56.46	51.16	5.3
45	老河口市	56.20	55.99	0.21
46	个旧市	55.24	55.62	-0.38
47	敦化市	55.22	55.13	0.09
48	华阴市	55.13	54.81	0.32
49	五大连池市	55.12	55.30	-0.18
50	临夏市	54.39	62.60	-8.21

由上表可知，2008年县级市城市化率提升最快的是阿勒泰市，城市化率由2007年的49.79%提高到64.97%，增长了15.18个百分点。阿勒泰市城市化率大幅度提升，主要原因：一是奎北铁路的修建极大推动了阿勒泰市城镇化进程。据统计，2008年阿勒泰市实现地区生产总值117.65亿元，比上年增长7.6%，其中第一产业增加值24.84亿元，比上年增长0.8%，第二产业增加值56.54亿元，比上年增长11.6%，第三产业增加值36.26亿元，比上年增长8.5%。从二、三次产业固定资产投资看，第二产业完成投资24.96亿元，增长95.57%，拉动固定资产投资增长35.87个百分点，第三产业完成投资20.01亿元，增长15.66%，占总投资的39.90%。二是对外贸易的迅猛发展带动阿勒泰市经济社会快速发展。据统计，2008年阿勒泰市外贸进出口总值27948万美元，比上年增长421.2%。其中出口总值26814万美元，增长583.9%。全年国地两税共完成税收收入15.39亿元，增长48.27%，其中：国税系统完成税收收入8.92亿元，增长39.59%；地税系统完成税收收入6.47亿元，增长63%。2008年阿勒泰市在岗职工年平均工资为19542元，增长9.79%，农牧民人均纯收入4472元，比上年增长7.58%。三是牧民定居政策的实施，推动阿勒泰市城镇建设协调发展。据统计，阿勒泰市2008年全年财政支出37.64亿元，比上年增长45.82%。其中一般公共服务支出6.69亿元，增长15.35%，教育和科学技术7.36亿元，增长46.64%，城乡社区事务2.50亿元，增长1.86%，农林水事务6.07亿元，增长53.86%。全年城镇投资46.70亿元，增长47.55%，其中房地产开发投资3.44亿元，增长46.24%。

除阿勒泰市外，以下城市2008年城市化率较2007年也有一定幅度的提高，具体升幅依次为：石河子市(3.64个百分点)、金坛市(5.3个百分点)、合作市(2.3个百分点)、绥芬河市(0.71个百分点)、伊宁市(0.62个百分点)、珲春市(0.6个百分点)、古交市(0.48个百分点)、龙井市(0.38个百分点)、和龙市(0.34个百分点)、图们市(0.33个百分点)、华阴市(0.32个百分点)、库尔勒市(0.31个百分点)、铁力市(0.29个百分点)、延吉市(0.28个百分点)、锡林浩特市(0.26个百分点)、博乐市(0.25个百分点)、老河口市(0.21个百分点)、二连浩特市(0.15个百分点)、敦化市(0.09个百分点)、牙克石市(0.07个百分点)、北安市(0.07个百分点)、临江市(0.02个百分点)、同江市(0.02个百分点)。

下列城市的城市化率在2008年出现了一定程度的回落，其具体降幅依次为：临夏市（8.21个百分点）、霍林郭勒市（3.3个百分点）、乌兰浩特市（3.09个百分点）、哈密市（1.79个百分点）、额尔古纳市（1.19个百分点）、阿拉尔市（1.08个百分点）、阜康市（1.03个百分点）、图木舒克市（0.95个百分点）、昌吉市（0.83个百分点）、格尔木市（0.69个百分点）、个旧市（0.38个百分点）、五家渠市（0.31个百分点）、大冶市（0.3个百分点）、塔城市（0.3个百分点）、德林哈市（0.28个百分点）、奎屯市（0.24个百分点）、喀什市（0.2个百分点）、五大连池市（0.18个百分点）、虎林市（0.09个百分点）、海林市（0.08个百分点）、义乌市（0.05个百分点）、调兵山市（0.03个百分点）。

总体来说，城市化进程即是农民变为市民的过程，也是城市自身不断发展的过程。就目前中国城市化发展现状来看，由于县级市人口总数较少，故而城市化率较高，但这并不意味着这些城市的经济发展水平和城市综

## 2008年中国“十一大城市群”城市化率分析

2008年中国十一大城市群在各地或省市经济发展中的龙头作用更加充分地体现出来。各个城市群的经济总量在所在区域的比重也在不断提升。2008年长三角城市群、珠三角城市群和京津冀城市群地级及以上城市地区生产总值106242.6亿元，占全国地级及以上城市地区生产总值的33%。长株潭城市群、武汉城市群、山东半岛城市群等其它城市群发展强劲，正逐步成为中国经济社会发展新的增长极。

表9 中国“十一大城市群”城市化率对比表

城市群	包括城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)
长三角城市群	上海	85.71	86.81
	南京	82.83	77.99
	苏州	58.50	57.79
	扬州	47.20	38.40
	镇江	44.84	44.44
	泰州	35.67	39.98
	无锡	70.04	69.33
	常州	49.54	50.37
	南通	42.11	38.10
	杭州	50.29	48.15
	宁波	34.94	34.40
	湖州	31.24	30.88
	嘉兴	38.50	35.73
	舟山	36.99	36.69
	绍兴	32.03	31.25
	台州	18.00	17.89
	平均	47.40	46.14
珠三角城市群	广州	89.80	89.67
	肇庆	28.73	28.81
	佛山	100.00	100.00
	江门	56.36	56.51
	中山	52.76	52.57
	珠海	100.00	100.00
	惠州	58.39	58.60
	东莞	43.67	43.22
	深圳	100.00	100.00
	平均	69.97	69.93

城市群	包括城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)
京津冀城市群	北京	77.31	76.57
	天津	60.53	60.41
	石家庄	41.21	40.94
	唐山	33.51	32.60
	保定	26.40	26.85
	秦皇岛	42.01	42.22
	廊坊	29.98	29.69
	沧州	30.26	29.66
	承德	26.54	26.57
	张家口	32.02	31.46
	平均	39.98	39.70
长株潭城市群	长沙	36.34	36.17
	株洲	26.74	26.82
	湘潭	28.55	28.52
	平均	30.54	30.50
武汉“1+8”城市群	武汉	99.31	99.71
	黄石	99.83	99.89
	鄂州	38.37	38.42
	黄冈	22.75	22.62
	孝感	23.33	25.96
	咸宁	27.14	27.05
	仙桃	27.16	27.17
	潜江	30.44	30.42
	天门	15.78	14.91
	平均	42.68	42.91
中原城市群	郑州	41.94	42.13
	洛阳	27.39	27.35
	开封	18.97	19.25
	新乡	27.77	27.87
	焦作	29.35	29.46
	许昌	25.31	25.57
	平顶山	24.75	24.70
	漯河	24.00	23.97
	济源	37.63	28.63
	平均	28.57	27.66
山东半岛城市群	济南	71.39	69.91
	青岛	61.48	61.45
	烟台	45.59	46.07
	淄博	43.78	43.74
	威海	47.88	47.42
	潍坊	46.18	43.27
	东营	41.81	43.04
	日照	35.37	35.12
	平均	49.19	48.75



城市群	包括城市	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)
海峡西岸城市群	福州	41.34	38.87
	厦门	68.28	68.26
	漳州	28.84	29.03
	泉州	28.74	28.75
	莆田	19.21	19.37
	宁德	30.13	29.55
	三明	34.47	33.77
	南平	34.72	34.80
	龙岩	29.67	29.65
	平均	35.04	34.67
关中城市群	西安	47.11	46.30
	咸阳	22.25	22.20
	铜川	47.33	47.20
	渭南	29.45	28.96
	宝鸡	25.20	25.16
	韩城	50.68	50.42
	商洛	16.44	15.46
	平均	34.07	33.67
川渝城市群	重庆	27.86	27.11
	成都	54.41	53.54
	自贡	31.67	30.75
	泸州	17.54	17.37
	德阳	23.43	22.26
	绵阳	25.10	21.94
	遂宁	20.76	20.15
	内江	19.76	19.38
	乐山	27.08	26.16
	南充	20.03	20.35
	眉山	24.97	23.31
	宜宾	18.18	17.93
	广安	16.01	15.39
	雅安	22.39	22.30
	资阳	14.48	13.97
	平均	24.24	23.46
辽宁中部城市群	沈阳	64.54	64.21
	鞍山	50.42	50.52
	抚顺	66.00	66.14
	本溪	66.98	67.01
	营口	46.33	45.79
	辽阳	43.66	43.66
	铁岭	32.03	32.04
	平均	52.85	52.77

表10 2008年与2007年中国“十一大城市群”城市化率比较分析表

城市群	2008年城市化率(%)	2007年城市化率(%)	差数(%)
长三角城市群	47.40	46.14	1.26
珠三角城市群	69.97	69.93	0.04
京津冀城市群	39.98	39.70	0.28
长株潭城市群	30.54	30.50	0.04
武汉“1+8”城市群	42.68	42.91	-0.23
中原城市群	28.57	27.66	0.91
山东半岛城市群	49.19	48.75	0.44
海峡西岸城市群	35.04	34.67	0.37
关中城市群	34.07	33.67	0.4
川渝城市群	24.24	23.46	0.78
辽宁中部城市群	52.85	52.77	0.08

由表9-10可知，2008年中国“十一大城市群”中，珠三角城市群的城市化率依然最高，达到69.97%，其次是辽宁中部城市群（52.85%）和山东半岛城市群（49.19%）。2008年城市化率增长速度最快的是长三角城市群，城市化率增幅达到1.26个百分点，其次是中原城市群，城市化率增幅达到0.91个百分点、川渝城市群，城市化率增幅达到0.78个百分点。总体来看，2008年各大城市群的城市化率增长速度均有所回落，这主要是受到国际金融危机的冲击以及国内自然灾害频繁，直接造成经济损失较2007年增长4倍等诸多不利因素的影响。

2008年长三角城市群实现生产总值53956亿元，占全国地级以上城市生产总值的16.7%，人均生产总值为56566元；珠三角城市群实现生产总值29745.6亿元，占全国地级以上城市生产总值的9.2%，人均生产总值为56000元；京津冀城市群实现生产总值22541亿元，占全国地级及以上城市生产总值7%，人均生产总值为37494元。值得注意的是，京津冀城市群包括了两个直辖市，城市优势是其它城市群不具备的；另外，京津冀城市群的经济实力目前主要集中在两个直辖市上，其它8座城市的经济社会发展和城市化水平还有很大的提升空间，随着城市群内部资源的进一步整合、统筹安排和协调发展，京津冀城市群将很有可能超越长三角和珠三角城市群，成为未来中国经济社会发展的领跑者。

2008年是我国城市化进程中努力拼搏、开拓创新的一年。2008年我国地级以上（含市辖区）城市人口已达3.7亿人，占全国人口的28.2%；从城市人口规模来看，2008年400万以上人口规模的城市达13个，200–400万人口规模的城市达26个，100–200万人口规模的城市达79个，虽然国家严格控制特大城市的人口规模，但200万人口以上的特大城市在10年时间里仍然增长了3倍多。

全国地级及以上城市（不包括市辖区）地区生产总值186279.5亿元，占全国GDP的比重的62%，地级及以上城市（不包括市辖区）地区生产总值超过1000亿元的城市43个，其中20个城市超2000亿元，依次为上海市、北京市、深圳市、广州市、天津市、佛山市、杭州市、东莞市、重庆市、南京市、武汉市、沈阳市、大连市、成都市、苏州市、青岛市、无锡市、济南市、宁波市、哈尔滨市。2008年全国地级及以上城市（不包括市辖区）地方财政预算内收入16892.7亿元，占全国地方财政收入的59%；地方财政预算内支出21296.7亿元；占全国地方财政支出的43.4%。年末金融机构存款余额333639.8亿元，其中城乡居民储蓄年末余额138543.8亿元，分别占全国的71.6%和63.5%。

城市在保持经济快速发展的同时，以服务业为代表的第三产业得到迅速发展，城市的产业构成实现了优化升级。2008年全国地级及以上城市（不包括市辖区）第一、二、三产业的增加值分别为5931亿元、94343.5亿元和86005亿元，2008年第一、二、三产业增加值的结构比重为3.2:50.6:46.2，与1990年相比，第一产业的比重下降3.4个百分点，第二产业的比重下降了9.8个百分点，第三产业比重上升13.2个百分点。

由此可见，城市在中国的改革开放，现代化建设中越来越发挥着资源聚集、人口聚集、财富聚集和智力聚集的作用，已成为中国经济社会发展的核心力量。

中国城市化在取得巨大成绩的同时，也暴露出许多深层次矛盾和问题。从现实情况看，以国有经济为主体、以投资–出口为主导、以批租土地为特点、以重化工业为载体、以资源环境为代价的政府主导型的经济增长模式已经不再适合我国新形势下的发展需要。另外，城市化进程也呈现出新的发展趋势：一是城市发展开始从外延式扩张向内涵式发展转变。二是城市软实力成为城市发展的核心竞争力。三是城乡统筹和城乡一体化成为城市发展的新格局。四是综合配套改革实验区的示范意义进一步凸显。五是城市群对城市建设与发展的作用日益增强。我们相信，伴随中国经济的快速发展，中国城市化发展对经济的推动作用将越来越明显，城市的发展和城市群的崛起必将成为中国决胜21世纪的核心推动力。

## 第二部分：专题研究

# 中国半城市化现状分析

本研究报告在整理和研究2008年中国城市化率的基础上，发现中国的城市化率已超过30%，按照国际惯例我国已步入加速发展阶段，但回顾2006年和2007年城市化率，三年的平均增长速度仅为0.38个百分点，并没有实现每年1%的增长速度。可以说，中国的城市化发展速度远低于世界城市化平均发展速度，城市化进程缓慢。

在中国城市化发展缓慢的过程中，还伴随着“半城市化”现象。有学者认为：“半城市化现象”是一种介于回归农村与彻底城市化之间的状态，它表现为各系统之间的不衔接、社会生活和行动层面的不融合以及在社会认同上的疏离化。由于系统、社会生活和行动、社会心理三个层面的相互强化，农村流动人口的“半城市化”出现长期化的变迁趋向，这是对中国社会发展提出的一个严峻挑战，对中国社会结构的转型和变迁是相当不利的。我们认为，中国“半城市化”现象的直接原因是我国的城乡二元结构，但究其深层次原因，是否与中国城乡统筹建设、土地制度改革、城市综合配套改革、住房体制和机制改革等多层次、多结构的政策设计和改革力度有密切关系？中国区域经济发展的不均衡性对中国“半城市化”现象的影响程度有多大？在农民工向市民转变的过程中，如何避免出现由于区域经济发展的不均衡性导致的城市人口过量、城市规模过大、城市资源浪费等诸多现实问题还有待进一步深入分析。

另外，我们看到，大量农村人口涌入城市，除了一系列配套政策的改革和落实外，政府财政开支也是一大难题。据有关部门测算显示：中国当前农民工市民化的平均成本在10万元左右，从“十二五”开始，用20年时间解决中国的“半城市化”问题，使中国的城市化率在2030年达到65%，这就意味着中国未来每年为解决2000万农民工市民化需要投入2万亿元资金。巨大的资金投入需要中央政府、地方政府和市场共同分担。对于分担比例、负责内容、支付形式和实施步骤等具体操作执行问题也都需要深入研究和实践论证。

其次，农民向市民转化的过程中，农民对于土地权益的保有形式以及在土地升值后，国家收回土地对农民的补偿问题、农村建设与发展模式也需要深入研究。与此同时，城市在接纳、包容农民转变市民的过程中还应考虑到城市公共福利如何面向农民提供服务、农民工工作和生活待遇的市民化问题以及在真正实现农民工市民化之后，农民身份的定义、在城市中地位以及心态的双向转变、思想意识和文化素质的提升，甚至对农民工的称呼是否也应有所变化呢？农民工无论在城市还是农村，享受到的社会保障是否也应趋同，如何最终实现一体化呢？综上所述，中国的农民工转变问题已成为中国城市化发展的突出矛盾和关键破解点，解决好农民工市民化问题不但有利于中国8亿农民的生存和发展问题，更是中国实现现代化建设的关键一步。

## 中国半城市化现象

本次研究根据城市化率统计方法的不同（第一种统计方法是从户籍角度反映中国的城市化进程，第二种统计方法是从城镇常住人口角度反映中国的城市化进程），采用数据对比的方式，将两种统计方法下的城市化率做差，具体结果如下：

表1: 2000–2008年中国城市化率计算差值统计表

年 份	按城镇人口计算的城市化率（%）	按非农业人口计算的城市化率（%）	差 值（%）
2000	36.22	26.08	10.14
2001	37.66	26.68	10.98
2002	39.09	27.89	11.20
2003	40.53	29.70	10.83
2004	41.76	30.81	10.95
2005	42.99	31.99	11.00
2006	43.90	32.53	11.37
2007	44.94	32.93	12.01
2008	45.68	33.28	12.40

表2: 中国城市化率与居民收入分配系数统计表

年 份	按城镇人口计算的城市化率（%）	按非农业人口计算的城市化率（%）	基尼系数
1995	29.04	24.04	0.415
1998	33.35	25.07	0.403
2001	37.66	26.68	0.450
2004	41.76	30.81	0.470
2005	42.99	31.99	0.414
2006	43.90	32.53	0.496

注：基尼系数来自国家统计局公布数据

从上表数据可以看到，随着我国经济社会的快速发展，国家实力在不断增强的同时，我国的贫富差距也在日益扩大。近几年，我国反映收入分配差异状况的基尼系数（基尼系数含义：在全部居民收入中，用于进行不平均分配的那部分收入占总收入的百分比。基尼系数的实际数值介于0~1之间，数值越低，表明财富在社会成员之间的分配越均匀，反之亦然。按照联合国有关组织规定：基尼系数低于0.2表示收入绝对平均；0.2–0.3表示比较平均；0.3–0.4表示相对合理；0.4–0.5表示收入差距较大；0.5以上表示收入差距悬殊，国际上通常把0.4作为收入分配差距的“警戒线”。）越过国际警戒线，已是不争的事实。从城市化的角度看，大量进城农民由于自身文化程度较低、劳动技能较弱等因素的制约，劳动收入不但普遍很低，而且始终徘徊在城市低收入水平。随着城市的发展，农民工数量的不断壮大，如果这一现状得不到改善，必将造成城市低收入群体和城镇居民贫富差距进一步扩大，使城镇居民收入分配差距进一步加剧。另外，半城市化现象的不断加剧、城市规模的过度扩张，还将造成区域间居民收入分配比例的进一步失衡、社会和自然资源严重浪费和流失等重大问题。因此，中国的半城市化现象不但反映出国民经济发展方式的深层次矛盾，也表明了中国经济增长方式的亟待变革和由国富到民富转型之路的紧迫性。

图1: 2000–2008年城市化率差值趋势图





## 中国各省市半城市化现状分析

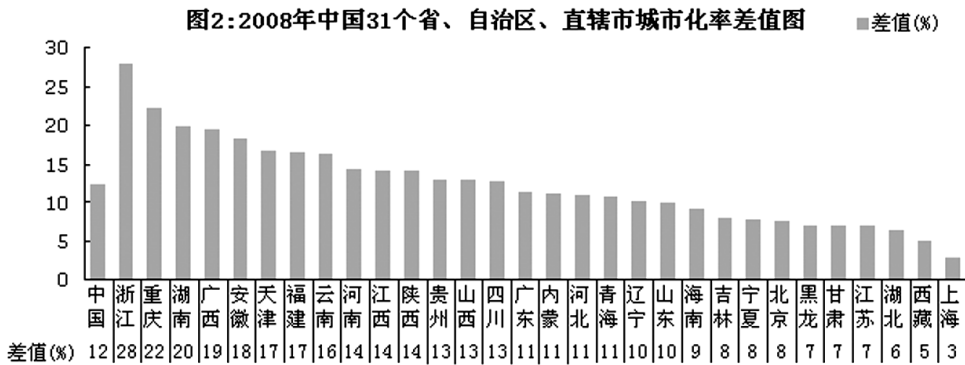
表3: 2006—2008年中国31个省、自治区、直辖市城市化率计算差值统计表

序号	各省市	城市化率及差数（%）	2006年	2007年	2008年
1	北 京	按城镇人口计算	84.33	84.50	84.90
		按非农人口计算	75.60	76.57	77.31
		差 数	8.73	7.93	7.59
2	天 津	按城镇人口计算	75.73	76.31	77.23
		按非农人口计算	60.09	60.41	60.53
		差 数	15.64	15.9	16.70
3	河 北	按城镇人口计算	38.44	40.25	41.90
		按非农人口计算	30.39	31.00	30.95
		差 数	8.05	9.25	10.95
4	山 西	按城镇人口计算	43.01	44.03	45.11
		按非农人口计算	31.35	31.80	32.18
		差 数	11.66	12.23	12.93
5	内 蒙 古	按城镇人口计算	48.64	50.15	51.71
		按非农人口计算	39.99	40.36	40.47
		差 数	8.65	9.79	11.24
6	辽 宁	按城镇人口计算	58.99	59.20	60.05
		按非农人口计算	48.85	49.06	49.92
		差 数	10.14	10.14	10.13
7	吉 林	按城镇人口计算	52.97	53.16	53.21
		按非农人口计算	45.11	45.10	45.19
		差 数	7.86	8.06	8.02
8	黑 龙 江	按城镇人口计算	53.50	53.90	55.40
		按非农人口计算	48.27	48.22	48.25
		差 数	5.23	5.68	7.15
9	上 海	按城镇人口计算	88.70	88.70	88.60
		按非农人口计算	85.76	86.81	85.71
		差 数	2.94	1.89	2.89
10	江 苏	按城镇人口计算	51.90	53.20	54.30
		按非农人口计算	44.43	45.74	47.26
		差 数	7.47	7.46	7.04
11	浙 江	按城镇人口计算	56.50	57.20	57.60
		按非农人口计算	28.34	29.00	29.77
		差 数	28.16	28.2	27.83

序号	各省市	城市化率及差数（%）	2006年	2007年	2008年
12	安 徽	按城镇人口计算	37.10	38.70	40.50
		按非农人口计算	21.74	21.98	22.23
		差 数	15.36	16.72	18.27
13	福 建	按城镇人口计算	48.00	48.70	49.90
		按非农人口计算	32.05	32.80	33.35
		差 数	15.95	15.90	16.55
14	江 西	按城镇人口计算	38.68	39.80	41.36
		按非农人口计算	26.45	26.70	27.25
		差 数	12.23	13.10	14.11
15	山 东	按城镇人口计算	46.10	46.75	47.60
		按非农人口计算	34.77	36.77	37.61
		差 数	11.33	9.98	9.99
16	河 南	按城镇人口计算	32.47	34.34	36.03
		按非农人口计算	21.31	21.62	21.79
		差 数	11.16	12.72	14.24
17	湖 北	按城镇人口计算	43.80	44.30	45.20
		按非农人口计算	38.75	38.96	38.80
		差 数	5.05	5.34	6.40
18	湖 南	按城镇人口计算	38.71	40.45	42.15
		按非农人口计算	23.18	22.23	22.35
		差 数	15.53	18.22	19.80
19	广 东	按城镇人口计算	63.00	63.14	63.37
		按非农人口计算	51.55	52.02	51.99
		差 数	11.45	11.12	11.38
20	广 西	按城镇人口计算	34.64	36.24	38.16
		按非农人口计算	19.89	18.65	18.76
		差 数	14.75	17.59	19.40
21	海 南	按城镇人口计算	46.10	47.20	48.00
		按非农人口计算	38.56	38.61	38.74
		差 数	7.54	8.59	9.26
22	重 庆	按城镇人口计算	46.70	48.34	49.99
		按非农人口计算	26.43	27.11	27.86
		差 数	20.27	21.23	22.13
23	四 川	按城镇人口计算	34.30	35.60	37.40
		按非农人口计算	23.74	24.28	24.74
		差 数	10.56	11.32	12.66
24	贵 州	按城镇人口计算	27.46	28.24	29.11
		按非农人口计算	15.98	16.03	16.13
		差 数	11.48	12.21	12.98
25	云 南	按城镇人口计算	30.50	31.60	33.00
		按非农人口计算	16.57	16.61	16.72
		差 数	13.93	14.99	16.28

序号	各省市	城市化率及差数（%）	2006年	2007年	2008年
26	西 藏	按城镇人口计算	28.21	28.30	22.61
		按非农人口计算	16.39	16.78	17.48
		差 数	11.82	11.52	5.13
27	陕 西	按城镇人口计算	39.12	40.62	42.10
		按非农人口计算	27.04	27.56	28.00
		差 数	12.08	13.06	14.10
28	甘 肃	按城镇人口计算	31.09	31.59	32.15
		按非农人口计算	23.80	17.88	25.10
		差 数	7.29	13.71	7.05
29	青 海	按城镇人口计算	39.26	40.07	40.86
		按非农人口计算	29.93	29.97	30.12
		差 数	9.33	10.1	10.74
30	宁 夏	按城镇人口计算	43.00	44.02	44.98
		按非农人口计算	36.41	36.67	37.06
		差 数	6.59	7.35	7.92
31	新 疆	按城镇人口计算	37.94	39.15	39.64
		按非农人口计算	43.37	43.32	43.26
		差 数	-5.43	-4.17	-3.62

从总体看，我国除新疆外，其余30个省、自治区、直辖市无一例外存在半城市化现象。各省市半城市化程度不一，而且半数以上省市随着经济社会的发展，城市化率差值被逐步拉大，半城市化现象越加凸显。总的来看，由于我国的人口规模和城市发展滞后于工业发展的现状、城市数量和城市资源承载力等条件制约，中国的半城市化现象还将在一个较长的时间内存在，需要通过一系列配套政策和体制改革才能逐步消除。



通过图2可以看到，半城市化现象最显著的是浙江省，2006年到2008年的城市化率差值分别达到28.16%、28.20%和27.83%，2008年城市化率差值增幅有所回落；其次是重庆市，三年的城市化率差值分别达到20.27%、21.23%和22.13，并且差值在不断扩大。除浙江省和重庆外，2008年城市化率差值大于全国城市化率差值（12.40%）的还有：湖南（19.80%）、广西（19.40%）、

安徽（18.27%）、天津（16.70%）、福建（16.55%）、云南（16.28%）、河南（14.24%）、江西（14.11%）、陕西（14.10%）、贵州（12.98%）、山西（12.93%）和四川（12.66%）；城市化率差值小于全国城市化率差值的有：广东（11.38%）、内蒙古（11.24%）、河北（10.95%）、青海（10.74%）、辽宁（10.13%）、山东（9.99%）、海南（9.26%）、吉林（8.02%）、宁夏（7.92%）、北京（7.59%）、黑龙江（7.15%）、甘肃（7.05%）、江苏（7.04%）、湖北（6.40%）、西藏（5.13%）、上海（2.89%）和新疆（-3.62%）。

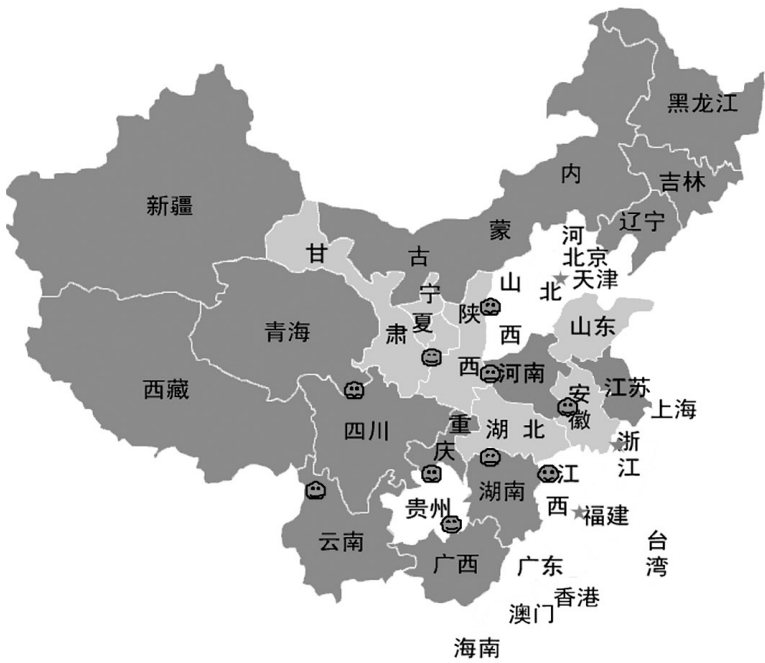


图3 中国半城市化现象主要分布图

从区域来看，半城市化现象在我国中西部地区最为显著，川渝地区、贵州、湖南、安徽、河南、山西等地的城市化率差值均在13%以上。由于这些地区经济发展相对欠发达，第一产业占比较大，农村人口较多，随着农业现代化的不断推进，农村大量富余劳动力为了寻求更高的经济收入和生活水平必然选择出走。但由于受到经济能力、技能水平和认知等因素的影响，农民工往往会以本省城市或相邻省市作为进城务工的第一选择。据监测数据显示，2009年外出农民工中，在省外务工的农民工为7441万人，比2008年减少43万人，减少0.6%，占全国的51.2%；在省内务工的农民工为7092万人，比2008年增加535万人，增长8.2%，占全国的48.8%。在省内外务工的比重比2008年上升2.1个百分点。数据说明，2009年外出农民工增加，主要是在省内就近转移的农民工数量大幅增加。

东部地区半城市化显著的省市为天津市、浙江省和福建省。这三个省市由于产业发展的需要，是东部地区农民工务工的主要输入地。例如天津市近年来经济迅猛增长，滨海新区各项社会事业快速发展、一系列重大项目相继上马，使天津市对农民工的需求显著增加。浙江省2008年城镇居民人均可支配收入22727元，农村居民人均纯收入9258元，城镇居民人均可支配收入连续八年、农村居民人均纯收入连续24年列全国各省区第一。正是由于经济社会的不断发展和居民收入的持续增加，大量农民工涌入东部开发开放地区，通过自己的辛勤劳动，在提高自身收入和生活水平的同时，也为中国东部沿海地区经济社会发展做出了巨大贡献。

表4: 中国31个省、自治区、直辖市城市化率计算差值比较统计表

各省份	2007年差值环比（%）	2008年差值环比（%）	差值定基比（%）基数为2006年差数
广 西	2.84	1.81	4.65
湖 南	2.69	1.58	4.27
河 南	1.56	1.52	3.08
安 徽	1.36	1.55	2.91
河 北	1.20	1.70	2.90
内 蒙 古	1.14	1.45	2.59
云 南	1.06	1.29	2.35
四 川	0.76	1.34	2.10
陕 西	0.98	1.04	2.02
黑 龙 江	0.45	1.47	1.92
江 西	0.87	1.01	1.88
重 庆	0.96	0.90	1.86
新 疆	1.26	0.55	1.81
海 南	1.05	0.67	1.72
贵 州	0.73	0.77	1.50
青 海	0.77	0.64	1.41
湖 北	0.29	1.06	1.35
宁 夏	0.76	0.57	1.33
山 西	0.57	0.70	1.27
天 津	0.26	0.80	1.06
福 建	-0.05	0.65	0.60
吉 林	0.20	-0.04	0.16
辽 宁	0.00	-0.01	-0.01
上 海	-1.05	1.00	-0.05
广 东	-0.33	0.26	-0.07
甘 肃	6.42	-6.66	-0.24
浙 江	0.04	-0.37	-0.33
江 苏	-0.01	-0.42	-0.43
北 京	-0.80	-0.34	-1.14
山 东	-1.35	0.01	-1.34
西 藏	-0.30	-6.39	-6.69

从上表数据看到，2007年环比数据中广西、湖南两地城市化率差值均超过2%，意味着2007年广西城镇常住人口中农业人口较2006年增加49.1万人，湖南省则新增69.2万人；2008年广西城

镇常住人口中的农业人口数量持续增加，依旧位列城市化率差值排行榜之首，其次是河北省，城镇常住人口中农业人口较2007年新增49.8万人；从三年定基比数据来看，广西、湖南、河南、安徽、河北为城市化率累积差值最高的五省。这五省中，广西在西部地区，河北在东部地区，其余三省均在中部地区，说明近三年来，中部地区经济社会快速发展，大量农民在涌入城市生活的同时，也已经成为推动城市建设与发展的重要力量。

从上表也可以看到，在东部地区，除河北和天津外，其他省市的城市化率差值被拉大趋势开始放缓，甚至出现了收缩现象，例如：福建城市化率差值的定基比为0.6%、上海为-0.05%、浙江为-0.33%、江苏为-0.43%、北京为-1.14%、山东为-1.34%。这些数据表明东部经济发达地区的半城市化现象正在逐步消除，城镇常住人口中农业人口数量正在逐步下降。如下图所示，2009年在东部地区务工的外出农民工为9076万人，比上年下降8.9%，占全国外出农民工人数的62.5%，比上年降低8.5个百分点；在中部地区务工的外出农民工为2477万人，比上年增长33.2%，占全国外出农民工人数的17%，比上年提高3.8个百分点；在西部地区务工的外出农民工为2940万人，比上年增长35.8%，占全国外出农民工人数的20.2%，比上年提高4.8个百分点。这组数据说明外出农民工正逐步向中西部地区转移，同时从一个侧面也反映出东部经济发达地区半城市化现象逐步消除的趋势。

图4：2009年农民工输入地区构成

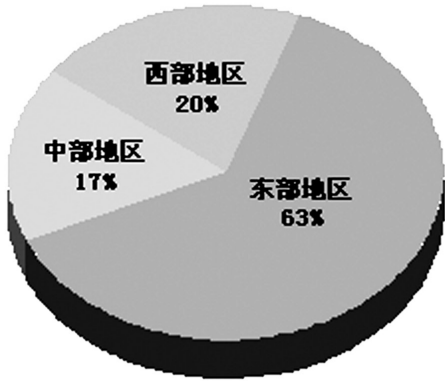
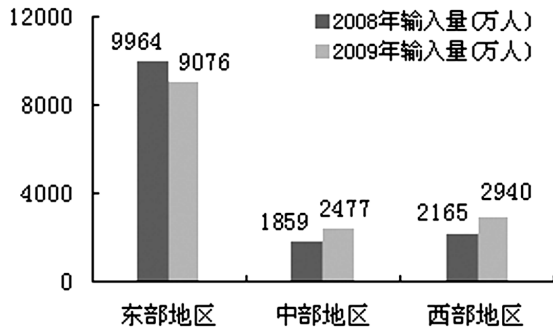


图5：08-09年农民工地区输入量





## 农民工群体特征

自改革开放以来，农业生产体制发生革命性变革。随着农业要素的不断投入，农业新技术的推广，农业劳动生产率不断提高，农村对劳动力的需求量不断减少，富余劳动力不断增多；从20世纪90年代中期开始，整个国民经济进入新的发展阶段、产业结构调整、市场经济不断完善、工业长足发展，由卖方市场转入买方市场。据国家统计局数据显示，2009年我国农民工总量为2.3亿人，外出农民工数量约为1.5亿人。

从性别看，2009年男性外出农民工占65.1%，女性占34.9%。从年龄看，外出农民工以青壮年为主。其中，16-25岁占41.6%，26-30岁占20%，31-40岁占22.3%，40-50岁占11.9%，50岁以上的农民工占4.2%。从婚姻状况看，已婚的外出农民工占56%，未婚的占41.5%，其他占2.5%。数据表明，我国外出农民工以青年男性为主，已婚者占多数。

从文化程度来看，在2009年外出农民工中，文盲占1.1%，小学文化程度占10.6%，初中文化程度占64.8%，高中文化程度占13.1%，中专及以上文化程度占10.4%。高中及以上文化程度比重比上年提高1.7个百分点，占23.5%。从年龄组看，低年龄组中高学历比例要明显高于高年龄组，21-25岁中接受过高中及以上教育的比例达到31.1%。这说明，外出农民工整体文化程度偏低，且大部分集中在初中文化层次，但80后农民工，即新生代农民工的文化层次有所提升。

从输出地看，东部地区农民工的输出总量和增长速度都多于、快于中部地区和西部地区。2009年东部地区农民工10017万人，同比增长3.1%，东部地区农民工占全国农民工总量的比重为43.6%；中部地区农民工7146万人，同比增长0.9%，中部地区农民工占全国农民工总量的31.1%；西部地区农民工5815万人，同比增长1.2%，西部地区农民工占全国农民工总量的25.3%。

从外出农民工就业地看，在直辖市务工的农民工占9.1%，在省会城市务工的农民工占19.8%，在地级市务工的农民工占34.4%，在县级市务工的农民工占18.5%，在建制镇务工的农民工占13.8%，在其他地区务工的占4.4%。在地级以上大中城市务工的农民工占63.3%，比上年略降0.3个百分点。数据说明，外出农民工的主要就业地点集中在地级以上大中城市。

从外出农民工就业行业看，从事制造业的农民工所占比重最大，占39.1%，其次是建筑业，占17.3%，服务业占11.8%，住宿餐饮业和批发零售业各占7.8%，交通运输和仓储邮政业占5.9%。从事制造业的农民工比2008年下降2.6个百分点，建筑业、批零业、服务业、住宿餐饮业等均有所增长。调查表明，外出农民工仍以从事制造业、建筑业和服务业为主，但从事制造业的比重有所下降。

2009年外出农民工中，年龄在16岁-30岁的占61.6%。据此推算，2009年外出新生代农民工数量在8900万左右，如果将8445万就地转移农民工中的新生代群体考虑进来，我国现阶段新生代农民工总数约在1亿人左右。这表明，新生代农民工在我国2.3亿（2008年为2.25亿）职工中，已经占将近一半，他们在我国经济社会发展中日益发挥主力军的作用。根据当前三项规模较大的新生代农民工调查数据（一项为中国人民大学2010年对全国28个省、自治区、直辖市共1595名新生代农民工的调查，一项为珠三角新生代农民工的调查数据，另一项为全国总工会研究室2009年组织对千家已建工会企业的问卷调查）显示，新生代农民工的平均年龄在23岁左右，近80%的人未婚，相对传统农民工，新生代农民工的文化和职业教育水平有较大提高，而且成长经历开始趋同于城市同龄人。从行业看，在制造业、服务业中的就业比重有所上升，在建筑业中的就业比重有所下降。

图6：2009年中农民工输出地区构成

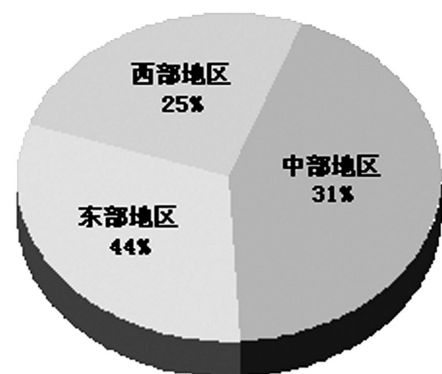
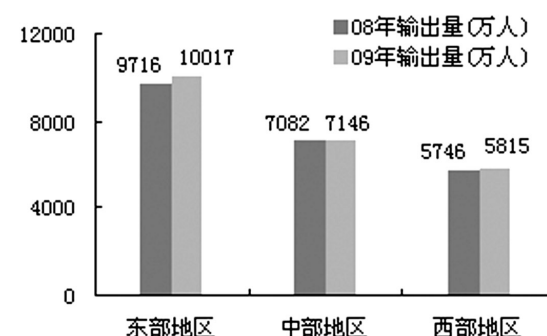


图7：08-09年农民工地区输出量



## 农民工生存现状

农民工是改革开放进程中成长起来的一支新型劳动大军，在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、餐饮等服务业中已占从业人员半数以上，是我国现代产业工人的主体和现代化建设的重要力量。农民外出务工，为城市创造了财富，为农村增加了收入，为城乡发展注入了活力，成为工业带动农业、城市带动农村、发达地区带动落后地区的有效形式，为中国城市化发展做出了巨大贡献。但由于农民工受教育程度普遍偏低和职业技能水平滞后，劳动权益难以维护，工资收入水平低、务工地房价居高不下，户籍制度制约，随迁子女教育和社会保障为主的基本公共需求难以满足等诸多因素的共同影响，农民工不但很难真正融入城市生活，并且已经成为了城市中的弱势群体。

### 一、农民工就业和收入现状

农民工由于受教育程度和技能水平等原因，就业困难。据中国劳动力市场网发布的信息，2009年城市劳动力市场对高中及以上文化程度的劳动力需求占总需求的60.2%，对初中及以下文化程度的劳动力的需求仅占39.8%。而监测数据表明，农民工群体中初中文化程度高达64.8%，高中及以上文化程度只占23.5%，与城市劳动力市场的需求严重不匹配。

随着我国工业化的升级和发展方式的转变，劳动力的需求结构也发生了很大的变化，由对体力型劳动力的旺盛需求，转变为对技能型劳动力的需要，而农民工基本上是体力型的劳动力，尽管出现就业机会，农民工也难找到工作。比如，近几年，我国东部沿海地区出现的“民工荒”就是典型的“技工荒”。农民工一般都在不稳定的非正规岗位和低工资行业就业，比如，制造业、建筑业、社会服务业、住宿餐饮业、批发零售业及居民社区服务业等行业。从农民工从事的几个主要行业来看，收入水平较高的是交通运输业、采矿业和建筑业的农民工，月均收入分别为1671元、1640元和1625元；收入较低的分别是住宿餐饮业、服务业和制造业的农民工，月均收入分别为1264元、1276元和1331

表5： 人均月收入及增长率统计表

	农民工		农民		城镇职工平均工资*	
	平均收入 (元)	增长率	纯收入 (元)	增长率	工资收入 (元)	增长率
2009年	1417	5.7%	429	8.5%	—	—
2008年	1340	2.7%	397	8.0%	2436	17.2%

注：国家统计局尚未发布2009年城镇职工平均工资

通过表5可以看到，外出农民工月平均收入为1417元，虽然是农民月平均纯收入的3倍，但与城镇职工平均工资相比，月平均收入还是较低。另外从收入增长率来看，外出农民工的收入增长缓慢，远不及城镇职工和农民的收入增长速度。

另外，企业用工的“青型化”，导致很多40岁以上的农民工找不到工作。据资料显示，2009年春节前，受金融危机影响失业返乡的农民工约有2000万人。回乡后就失去重新回城就业机会的几乎都是35岁以上的中年农民工。由于农民工城市生活能力与就业年限、工资高低直接相关，因此，中年农民工或者说第一代农民工基本失去在大中城市“落地”的机会。

### 二、农民工的住宿现状和住房接受程度

目前，农民工的住宿以雇主或单位提供住房为主，40%左右农民工的雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴。据统计，外出农民工住所类型由雇主或单位提供宿舍的占33.9%，在工地或工棚居住的占10.3%，在生产经营场所居住的占7.6%，与人合租住房的占17.5%，独立租赁住房的占17.1%，有9.3%的外出农民工在乡镇以外从业但每天回家居住，仅有0.8%的外出农民工在务工地自购房。

从外出农民工的居住成本看，50.5%的农民工由雇主或单位提供免费住宿；7.4%的农民工雇主或单位不提供住宿，但有住房补贴；42.1%的农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴。雇主或单位不提供免费住宿的农民工每人月均居住支出245元。

据公安部2007年的调查结果显示，按照自身收入水平，有74.1%的农民工愿意承受的购房单价在3000元/平方米以内，19%愿意承受3001–4000元之间的单价，愿意承受4000元以上的只有6.9%。中国的房价增长迅猛，在城市定居早已成为农民工的一个梦。以浙江省为例，2007年浙江省杭州市房地产均价破万、地级市级别的丽水市房地产均价也在6000元以上、县级市级别的临安市房地产价格在3000元左右。按照农民工对购房价格的承受能力，大部分农民工只能买得起县级市的房子。根据农民工的收入水平、增长速度、承受能力和农民工务工地房价的综合判断，农民工在今后一段时期内能够购买务工所在地的商品房，甚至保障性住房的比例都不会很高。无法“生根”已成为农民工无法在务工地长期稳定生活的最大障碍。

### 三、农民工的社会保障和子女教育情况

据2009年农民工监测数据显示，雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和2.3%。从输入地看，不同地区的农民工社会保障状况差异较大。中西部地区的农民工参保比例比较接近，但明显落后于在东部地区务工的农民工。数据说明，外出农民工参加社会保险的水平总体较低，中西部地区农民工参保比例明显低于东部地区。

从表6可见，在农民工从事的几个主要行业中，交通运输、仓储、邮政业、制造业的情况相对较好。值得关注的是工伤风险较高的建筑行业，雇主或单位为农民工缴纳工伤保险的比例仅为15.6%，离《工伤保险条例》要求相差甚远，同时养老保险、医疗保险和失业保险的比例也明显低于其他行业。总体来看，可以说农民工基本上没有享受到劳动带来的社会保障权益。

据悉，2008年辽宁省近15万农民工子女在城里上学享受同等待遇，河北省19万农民工子女享受“同城待遇”统一经费，北京市将为外来务工人员随迁子女发放入学登记卡，中小学接收外来务工人员随迁子女时实行“首接负责制”、上海市中小学校均向外籍学生开放，允许随班就读；安徽省进城农民工子女享同城待遇可就近划片入学、南京市取消义务教育借读费外来工子女享受”三免”、太原市取消义务教育阶段借读费、武汉市全面停收义务教育阶段借读费等，这一系列针对农民工子女教育问题的政策措施，将全面保障农民工子女“有学上”，还能“上好学”。

### 四、农民工其他权益保障情况

表6不同行业农民工参加社会保障的比例					
单位：（%）					
行业	养老保险	工伤保险	医疗保险	失业保险	生育保险
制造业	8.8	27.5	14.7	4.2	2.4
建筑业	1.8	15.6	4.4	1.0	0.6
交通运输仓储和邮政业	10.7	27.2	15.4	6.1	3.5
批发和零售业	6.1	11.6	8.3	3.1	1.8
住宿和餐饮业	3.6	11.7	7.1	1.7	0.8
居民服务和其他服务业	4.8	14.2	9.4	2.7	1.6

全国总工会关于新生代农民工问题研究报告指出，农民工随迁子女在公办小学就读的比例，北京为63%，上海为49%，广州仅为34.6%。学龄儿童中未上学的比例，北京为3.81%，上海为3.56%，广州高达7.19%。农民工子女半数以上都有转学经历，在转学3次及以上的比例中，大城市最高，中等城市最少。一些城市公办学校还存在收取借读费和赞助费等行为，而大城市最突出。随着新生代农民工年龄的增长，他们中越来越多的人将步入育龄阶段，与此相伴，随迁子女教育问题，也必将越来越成为他们在务工地稳定就业，不得不面对的现实性、紧迫性问题。

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》要求解决好农民工子女就学问题。落实以全日制公办学校为主、以输入地为主保障农民工子女平等接受义务教育的政策，全面取消借读费。近日出台的《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》指出，进城务工人员随迁子女接受义务教育要以流入地为主、公办学校为主解决。地方各级人民政府要将进城务工人员随迁子女义务教育纳入公共教育体系，根据进城务工人员随迁子女流入的数量、分布和变化趋势等情况，合理规划学校布局和发展。我国城乡统一的义务教育免除学杂费制度将全面实施。



## 解决中国半城市化现象的原则和建议

早在本报告分析研究中国“半城市化”现象之前，即有学者提出，“半城市化”有三层涵义：第一层涵义是系统之间的不整合，即城市各个系统之间相互不衔接和不整合，在中国主要表现为市场系统与社会、体制和文化之间的不整合；第二层涵义是社会不融合，表现为不同城市人群在生活、行动等实践层面之间相互不融洽、隔绝和排斥等；第三层涵义表现在心理上的排斥、歧视和不认同。这三层涵义是紧密相关、相互作用的，系统间的不整合导致社会的不融合和心理的不认同，而后两者反过来也会成为系统不整合的根据或借口，从而强化系统的不整合问题。如何破解这三个层面的问题，使之能够有效整合和相互融合，已成为当前亟待解决的一大课题。

我们认为，中国的半城市化现象需要从三个方面入手：

首先是政策层面，围绕土地制度、住房制度和机制建设，研究创新政策法规。在城市整体规划和布局方面，应做到准确定位、产业错位发展、城市生态与发展并存。城市综合配套方面，通过数据也可以看到，目前农民工在医疗、教育、工伤保险等社会保障方面没有享受到应有的服务，因此需要深入研究、建立健全社会公共服务体系，在确保农民工享受到城市服务体系的同时，加快城市间社会保障体系的衔接，增强体系的适用性和实用性。通过一系列的政策措施和系统规划，有利于我国户籍制度引发的社会问题的深层次解决，有利于平衡我国由于区域经济发展的不协调性导致的城市规模过大、人口过量、城市资源枯竭和农村资源闲置等结构性、区域性问题的破解。

二是社会层面的机制完善和建立问题，让农民工转变市民的过程市场化，在社会层面寻求更多机构、企业、个人的参与和投入，形成政策引导、社会支持的双向结构和良好运转模式，有助于解决农民工转化的成本问题。当然，对于分担比例、负责内容、支付形式和实施步骤等具体操作执行问题还需要深入研究和实践论证。

三是加强政策宣传和教育，建立健全各类社会服务和支持机构，为农民工在转变的过程中提供必要的、充分的援助和指导，做到转变一个，安定一家，带动一群的效果，同时也让更多城市居民理解和认同农民转变市民后的社会地位和权益。

## 小结：

综上所述，中国的城市化进程不仅仅是农民进城的过程，它关系到国家的各个层面，需要政策体系的突破创新和有效衔接、需要社会力量的持续投入和大力推动，需要广大人民群众的理解和支持。因此，可以说破解中国半城市化问题是整个国家自上而下的、有统筹有规划的、关系到社会主义现代化建设的重大课题。我们应从国家战略的高度、坚持可持续化发展的道路，探索出一条符合中国特色的城市化发展道路。

# 第三部分：案例



重庆



北塘



巫溪



德州



北潞

## 案例一

# “民生才是硬道理，公正也是生产力” ——统筹城乡的重庆城市化发展实践

城市发展之痛：  
“民工荒”+“钉子户”+“蚁族”+“胶囊公寓”

经过30年改革开放，我国城市化水平显著提高，城市化率从1978年的不足17.92%，提升到2009年的46.60%。然而伴随着城市化进程的加快，因为旧体制的限制，越来越多的问题开始显现。

“民工荒”：上个世纪九十年代以来一直让人严阵以待的“民工潮”，在09-10年演变成了“民工荒”，而且有愈演愈烈之势，大批农民在经历了长期的城市漂泊之后，不愿意继续留在城市，2010年的“珠三角”的民工荒甚至提前四个月出现。

“钉子户”：拆迁问题不断加剧，各地因城市拆迁而引发的群众冲突甚至“自杀事件”层出不穷，“钉子户”之类的“刺儿头”成为群众标榜的英雄。

“蚁族”：曾几何时作为天之骄子的大学生，成为“蚁族”的代言人，极大的浪费着社会资源。

“胶囊公寓”的出现，更是对城市住房保障体系的一个极大的讽刺。

这些因旧体制造成的社会公共矛盾，不仅导致了接连不断的公众事件，极大的刺激着人们的神经，更成为城市发展的硬伤，阻碍着城市现代化和国民经济一体化的发展。要妥善解决当下的这些问题，就需要从全局出发，以城乡统筹为着眼点，改革现有体制，打破城乡“二元”结构藩篱，保障社会公平和正义，创造一个安稳和谐的经济环境。

2010年，重庆市从体制入手、敢于动“大手术”：打破了已有的户籍藩篱；创新了土地管理模式；完善以“公租房”为主的各项城市保障体系，从根本上缓解城市发展的病痛，真正维护了人民的权利，为重庆城乡统筹发展创造良好环境，开辟了新的道路。

重庆，作为地处西、是我国面积最大、人口最多、经济相对发达的直辖市，积极推进城乡统筹一体化，不仅对重庆的城市化发展起着至关重要的作用，而且对促进整个西部地区的经济发展、乃至全国的城乡一体化都具有示范作用。



## “半城市化”——重庆之痛

城市化是城市现代化和乡村人口城市化的统一，是经济发展和社会进步的综合表现。真正的城市化不仅包括了城市化进程中量(即“常住人口”)的增加过程，还包括了城市生产生活环境等的现代化进程和农村自身的产业升级和文明进步，以及城乡一体化的实现。

重庆自古以来，就是西南地区重要的政治经济中心。2009年，重庆非农人口的比重达到29%。然而整体来说，重庆近年来在城市建设中城市化发展速度缓慢，城市化进程与经济发展极不协调，城市化水平偏低。

重庆的城市化由于在行政、土地、人口特别是户籍等方面的管理，仍然沿

袭原有的农村体制和管理模式，城里人数目变多，农村人口却没有减少，造成了人口的“半城市化”。

农民在城市就业与生活，但他们在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等诸多方面并不能与城市居民享有同等待遇，在城市没有选举权和被选举权等政治权利，不能真正融入城市社会，使得重庆的社会公共服务“半城市化”。

交通不畅，基础设施缺乏，设备陈旧落后；城市生态环境形势严峻，排水、污水处理与垃圾处理设施严重不足；城市规划相对滞后，城市建设用地不足，城市景观建设很不理想，造成市政功能的“半城市化”。

这些“半城市化”在某种意义上其实变成了“绊城市化”，使重庆城市化的建设进程受到严重阻碍。

重庆市政府认为，解决“绊城市化”，关键是推进农民工的市民化，即允许那些已经在城市长期就业和居住的农民工及其家庭成员在自愿基础上获得所在地城市的市民身份，并平等地享有与城市市民等同的公共服务和政治权利，承担相同的市民义务，成为真正意义上的城市市民。

针对于此，重庆市着重在“户籍改革”、“土地改革”、“两江新区建设”三方面进行积极探索，开辟了城乡统筹、城市发展的新道路。

## 开启户籍“破冰之旅”——重庆户改

在城市化进程中，城市增加的农村人口多半是农民工，以及他们的子女。由于没有城市户口，这些人在为城市发展做出贡献的同时，却难以同城市居民一样享受到附着在户籍上的社会福利，严重影响了社会公平；同时，由于大量农民工外出打工，所带来的空巢老人、留守儿童等社会问题又进一步制约了农村经济的发展。因此，要使城镇化健康推进，真正实现统筹城乡发展，促进形成城乡经济社会发展一体化的格局，就需要对现有体制机制进行改革，做出全

局性的配套政策和制度设计，使农民工从制度层面融入城镇，这其中户籍制度改革是最核心的命题。

2009年中央经济工作会议上胡锦涛总书记指出：“要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制。”在2010年的政府工作报告中，温家宝总理也强调“要推进户籍制度改革，放宽中小城市和小城镇落户条件”。这表明户籍制度改革已被提上国家议事日程，并且指明了户籍改

革的方向。

直辖以来，重庆市常住人口城镇化率从直辖之初的31%上升到51.6%；户籍人口城市化率仅从19.5%上升到29%，两者差距从11.5个百分点扩大到22.6个百分点。重庆市城乡二元构架并未实现本质性的转变，现行户籍制度已经不适应城乡统筹发展、实现全面建设小康社会等战略目标的需要，阻碍了城乡一体化和现代化进程，必须尽快加以改革和破解。2010年8月，重庆户改正式开始实施。

### 因地制宜，“三分”实施

重庆户籍制度改革确立了“三分”的总体思路，即：分阶段推进，分群体实施，分区域布局。

**分阶段推进。**针对户籍制度改革涉及面广，涉及群体众多，推进难度较大，不能一蹴而就的实际状况，重庆确定了分阶段有序推进的方法。整体计划分为两个阶段推进：2010–2011年，力争用两年时间新增城镇居民300万人，非农户籍人口比重由目前的29%上升到37%。2012–2020年，通过系统的制度设计，建立完善土地、住房、社保、就业、教育、卫生支撑保障机制，进一步放宽城镇入户条件，力争每年转移80–90万人，到2020年新增城镇居民700万人，非农户籍人口比重提升至60%，形成自由互通、权益公平、城乡一体的户籍制度体系。

**分群体实施。**户籍制度改革率先在有条件的重点群体中实施。优先解决两类七种重点群体的户籍问题，共338.8万人。第一类：有条件农民工及新生代。包括：在主城区务工经商五年以上、在远郊区县务工经商三年以上的农民工、农村籍的大中专学生、农村退役士兵3个群体，约294.1万人。第二类：历史遗留户籍问题。包括：已用地未转非人员、大中型水利水电工程建设失地未转非人员、城中村未转非人员和农村集中供养五保对象等4大类群体。解决好这两类群体的户籍问题，既满足了已在城镇生活的有条件农民工的转户需求，又解决了因城市化用地产生的户籍遗留问题。

**分区域布局。**重庆户籍制度改革实行分区域布局，按照宽严有度、分级承接原则，适当放宽主城区、进一步放开区县城、全面放开乡镇落户条件，通过规范设定准入标准，促进人口在主城区、区县城、小城镇三级城镇体系合理分布、使户籍转移呈现体系渐进、分布合理的良性发展态势，避免人口蜂拥进入大城市。

### 配套政策：“1+3”和“335” 户籍制度改革原则和“1+3”

重庆在户籍改革过程中，确立了“统筹规划、自愿有偿、积极稳妥、综合配套、促进发展”的原则，全面推进改革。为了避免就户口谈户口的单一行为模式，同步推进了“1+3”系列政策，即：一个户籍制度改革意见加上土地、社保和户口迁移三个配套文件，同时，正在完善其他的文件，并提出未来“1+N”的配套政策体系，进而实现真正的城乡一体化。

#### “335”政策体系

按照“三分”总体思路，重庆户改设定了土地、社保、教育、医疗、住房等一系列政策，概括起来就是“335”，即3年过渡、3年保留、5项纳入。

3年过渡。对农村土地设置设定3年过渡期，允许转户居民3年内继续保留宅基地和承包地的使用权及收益权。转户居民自愿退出宅基地使用权及农房的，对农村住房及其附着物给予一次性补偿，并参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿及购房补助。对自愿退出承包地的，按本轮土地承包期限内

剩余年限和同类土地的平均流转收益给予补偿，避免农村居民转户急转身。过渡期结束后，农民是否退地，仍然坚持自愿原则。3项保留。允许农村居民转户后继续保留农村林地使用权，原户籍地计划生育政策、农村种粮直补、农机具直补等与土地相结关的各项补贴共3项权益，最大限度的保障转户居民的利益。5项纳入。农村居民转户后，在就业、社保、住房、教育、医疗五大保障上实现一步到位，与城镇居民享有同等待遇，真正体现“老有所养、学有所教、劳有所得、住有所居、病有所医”。

重庆市户籍制度改革在经历了启动研究、深入调研、集中起草、反复决策、全面启动五个阶段之后，于2010年8月15日正式启动。截止12月9日，全市累计办理农村居民转城镇居民突破100万人，整户转移20余万户。在户籍制度改革政策设计的各类重点群体均有转户人员出现，政策效应正逐渐凸现；转户人员在三级城镇分布相对均衡，转入其他乡镇人数最多，远郊31区县城其次，转入主城数量最少，与设置的转户准入条件相一致。重庆户籍改革社会反响总体良好，引起全国上下的广泛关注。重庆的户籍制度改革以推动符合条件的农民工特别是新生代农民工转户进城为突破口，引导农村居民向城镇有序转移，逐步缩小附着在户籍上的城乡差异，消除农民向城镇转移的体制性障碍，促进城乡资源要素合理流动，最终形成科学有序的人口城镇化机制。作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，重庆推进户籍制度改革是行使中央赋予先行先试的权利，是对中央决策的具体回应。



## 让农民分享城市化收益——“土地财政”的革新

党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。目前，我国城乡土地管理二元结构差异显著。从土地市场体系来说，城市建设用地出让转让出租交易市场经过10多年的建设已经相对比较完善，而农村土地市场体系尚未建立，土地收益分配比例不明晰；从土地权属性质来看，国有建设用地使用权和土地承包经营权可以通过出让、转让、出租等方式进行流转，而农村集体建设用产权模糊、不具排他性，使用权流转受到严格限制；从土地价值的实现来看，权属差异导致国有建设用地和集体建设用地“同地不同价”，农村土地资产价值未显现。城乡二元结构的管理体制限制了城乡土地的统筹开发和高效利用，有待通过改革和创新土地制度予以解决。另一方面，城镇人均建设用地小，农村人均建设用地大（相差近一倍），开展农村建设用地减少与城镇建设用地增加相挂钩工作有很大潜力。在这样的背景下，重庆市设立了土地交易所，创建地票交易制度，健全农村土地管理制度，通过市场化途径，探索建立城乡统一的建设用地市场，达到优化城乡土地资源配置、推进土地节约集约高效利用、促进城乡统筹协调发展的目的。

### 具体措施——农村土地交易所与地票

2008年12月4日，重庆农村土地交易所挂牌成立，标志着全国首个城乡统一土地交易平台应运而生。2009年1月，国务院印发《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》（国发〔2009〕3号）文件，明确要求“设立重庆农村土地交易所，开展土地实物交易和指标交易试验，逐步建立城乡统一的建设用地市场，通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，率先探索完善配套政策法规。”

重庆农村土地交易所，是以“地票”和农村土地承包经营权、集体建设用地使用权等实物交易为主要交易品种的集中性交易平台。

“地票”是指将闲置的农民宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公益公共设施用地等农村建设用地复垦为耕地而产生的建设用地指标。按照“占补平衡”的原则，通过“地票”交易，转让给有建设用地需求的对象。其目的是通过盘活农村存量闲置的建设用地，一方面解决城市发展的用地指标需求，另一方面解决农村发展缺乏资金的问题。而“实物交易”，是指农村集体土地使用权或承包经营权的流转交易。主要包括耕地、林地等农用地和集体建设用地的使用权，荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村未利用地，以及农村土地承包经营权折资入股后的股权或收益分配

权交易。其目的是促进农村土地资源向龙头企业、经营大户和合作经济组织集中，避免弃荒撂荒，促进农业生产的规模化经营。

“地票”是土交所交易业务的主要标的物。它具有与国家下达的年度新增建设用地计划指标、占补平衡指标相同的功能，可在重庆市域凭“地票”将符合土地利用总体规划、城市规划的农用地，按法定程序征转为国有建设用地。“地票”的形成和使用须经过四个基本环节：

**复垦：**在农民自愿和农村集体经济组织同意，且留足农村发展空间的前提下，可提出土地复垦立项申请，经区县土地行政主管部门批准后，可将农村建设用地进行复垦，变为耕地。

**验收：**实行“三级”验收制度。在土地整理完毕后，首先项目业主自查复垦质量，再由区县土地行政主管部门会同农业部门严格验收，并按一定系数折算为有效耕地面积，最后由市土地行政部门核发农村建设用地复垦验收合格证，以此作为“地票”的来源。

**交易：**“地票”通过农村土地交易所面向社会公开交易，购买者可以是一切农村集体经济组织、法人或其他组织，以及具有独立民事能力的自然人。

**使用：**“地票”持有人可在符合城市总体规划和土地利用总体规划的区域内，选定待开发的土地，凭“地票”完成征地安置补偿，并按招、拍、挂有关规定取得国有建设用地使用权。

“地票”交易包含出让、转让、质押三种类型。其中，“地票”出让和转让均统一通过土交所面向社会公开交易，不得进行场外交易。出让是指建设用地复垦后形成的用地指标首次在土交所交易的行为。对“地票”出让实行年度总量调控制度。转让是指“地票”持有人将地票再转移的行为。“地票”在缴清价款并持有一年以上可转让。“地票”有效期为2年，超过期限未落地使用的，由土交所回购。“地票”竞得人缴清价款，办理“地票”登记并取得证书后，可依法申请办理“地票”质押。

### 坚持五项原则指导，稳妥实施

设立重庆农村土地交易所，开展地票交易，既是对我国农村土地管理制度的改革完善，也是对我国城乡统筹异地化途径的探索实验。在探索实践中，自始至终坚持了五点：

**严格在法律政策框架内开展改革试验。**土交所的建立和运作始终遵循《土地管理法》、《土地承包法》、《物权法》和中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》和《关于推进重庆统筹城乡改革和发展的若干意见》等法律、政策，坚持以家庭联产承包为基础，坚持统分结合的双层经营体制，坚持稳定和完善农村基本经营制度，坚持土地用途管制。土地交易只是

使用权和收益权的流转，不改变土地的集体所有性质，不改变土地的用途，不损害农民的权益。

**坚持最严格的耕地保护制度。**“地票”的运行实践，以“先补后占”彻底改变了过去“先占后补”的用地模式，可有效防止现有模式“占地在现实刚性的，造地在后市柔性的、时间和质量不能保证”的弊端，使最严格的耕地保护制度得到有效落实。

**始终把维护“三农”利益特别是保护农民合法权益放在首位。**坚持复垦必须自愿、依法、有偿；流转必须公开、公平、公正。复垦产生的建设用地指标，优先为农村留足发展用地空间。复垦形成的耕地归原集体经济组织，“地票”收益全部用于“三农”。其中，宅基地复垦形成的地票价款，在扣除复垦项目工程成本和融资成本后，85%支付给复垦的农户，剩余的15%支付给农村集体经济组织。农户还可优先参与集体建设用地复垦并获得相应的工程施工费。

**坚持将清晰的土地权属作为工作开展的重要前提。**2010年将完成主城区农村宅基地确权、登记、颁证，3年内完成全市农村土地确权、登记、颁证。同时，结合土交所运营和户籍制度改革，制定了《户籍制度改革农村土地退出与利用办法》，规定户籍制度改革中退出的农房宅基地、集体建设用地和承包地，经整治复垦后，农村土地整治机构可向区县土地登记机构申办农村集体土

地使用权证，实现了不动产统一登记。

**坚持市场化的改革方向。**在符合规划的前提下，让农村集体建设用地享有与国有土地平等的权益，实现农村建设用地资源证券化和城乡建设用地权能的并轨。土地交易所实行现代企业管理模式，突破行政化配置资源的局限。

重庆土地交易所，特别是地票交易制度运行，始终以科学发展观为指导，服务新农村建设、农业发展、农民增收以及城镇化发展四大潮流，取得了显著的成效。土地交易所的建立，地票的运行，确保了耕地数量和质量；远距离、大范围统筹，为城市反哺农村提供了平台。目前，全市已交易上万亩“地票”，为农村输入超过36亿元的资金，地票质押业务的开展构建了城市金融资本进入农村的新渠道；通过市场配置的方式，优化了城市建设用地和农村建设用地的空间布局，促进农村土地集约化、规模化、市场化的利用，实现城乡土地资源优化配置；通过市场的价格发现功能和规则设计，探索了一条提高农村资源配置效率、保障农民利益权利的有效通道。为城镇化过程农民转户入城提供了利益补偿机制，服务户籍制度改革，增加了农民的收入。打破了城乡建设用地的二元格局，激活了城乡要素市场。

## “安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”——公租房建设

改革开放以来，我国住房制度逐步实行市场化改革，住房实物分配逐渐被货币化分配所代替，商品房的供应占比逐步提高，市场经济主导下的房价一路飙升，低收入人群的住房得不到保障。尽管近些年来通过廉租房、经济适用房以及危旧房、棚户区、城中村改造安置房、农民工公寓等供应形式，使一部分低收入群体有了住房保障，但保障面不过总人口的10%，事实上形成了住房供应主要靠市场来解决的“单轨制”。新生代城市居民、大学毕业生、外来工作人员等“夹心层”则被排斥在现有体制之外，既得不到保障性住房的覆盖，短期内也买不起商品房，这部分群体约占住房需求总量的20%以上。实践证明，无论完全由政府保障，还是完全由市场调节，单轨制的供房体系都存在制度缺陷，难以满足绝大多数社会成员的住房需求。为适应新形势，解决现有问题，重庆市按照“市场加保障”的双轨制原则，提出了“低端有保障、终端有市场、高端有遏制”的住房调控思路，大力推进公共租赁住房建设。

### 城市住房的“双轨制”建设

探索建立“双轨制”城市住房供应模式，约30%的住房总量由政府保障、约70%由市场配置。其中30%保障性住房主要考虑两点：一、与收入相吻合。在城市居民中，总有30%左右处于中等偏下水平，他们难以承受市面普通商品房房价，需要政府援手。二、形成足

够的覆盖面。30%的城市居民，既包括了原有保障性住房的覆盖人群，也包含“夹心层”的保障供给方，能够满足中等偏下收入群体的住房需求。坚持公租房建设由政府主导，并始终姓“公”，实现公租房、廉租房、经济适用房“三位一体”。政府重点发展公共租赁房，保障20%左右的城市群体；其余10%左右保障房为安置房。通过公租房建设实现对廉租房、经济适用房的整合。不再单独新建廉租房，将其包含在公共租赁住房体系中，廉租房居民与公共租赁住房同样地域条件和住房条件，将廉租房租金控制在公租房租金的10%左右。承租者可通过成本价购买，将公共租赁房转化为有限产权的经济适用房，购买者如需转让，只能以购房价加利息由政府公租房管理机构回购，再作为公共租赁住房流转使用。通过这种方式，可以推迟“夹心层”进入房地产市场的购房时间，队避免产生灰色交易、缓解城市化带来的住房供需矛盾、有效稳定房价和创造持续需求。

公租房必须形成一定数量，才能体现其保障属性，使绝大多数中低收入群体得到保障，惠及民生。重庆主城常住人口为670万，扣减理念提供的廉租房、经济适用房以及其他保障性安置房，综合各方因素考虑，至少有150万人需要公共租赁房，约3000万平方米。市政府规划从2010年起，每年开建1000万平方米公共租赁房，未来三至五年内全市建设总量达到4000万平方米，

主要分布于主城区和6个区域性中心城市、2个卫星城等人口聚集度高、住房供需矛盾突出的区域。按人均20平方米计算，至少可以解决200万人的住房问题，从根本上缓解住房问题。

### 向弱势群体倾斜，统筹安排，长远规划

**科学安排准入机制。**1.打破户籍“藩篱”。《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》规定：凡年满18岁，在重庆有稳定工作和收入来源，具有租金支付能力的本市无住房或家庭人均住房建筑面积低于13平方米的本市住房困难家庭，大中专院校及职校毕业后就业的无住房人员，进城务工及外地来渝工作的无住房人员，均可申请公共租赁住房。这打破了保障性住房与户籍捆绑的“传统”，有利于推进城镇化进程，解决大中专毕业生、进城务工人员落户的后顾之忧。2.合理把握收入标准。目前确定的收入标准是：单身人士月收入2000元以下、家庭月收入3000元以下。公租房的租金控制在月收入的15%左右，有利于增加其教育、医疗等消费支出，提高低收入人群的生活质量。同时，对于市、区引进的特殊专业人才和在重庆工作的省级以上劳模、二等功以上复转军人等住房困难家庭，按照属地原则申请，不受收入标准限制。

**精心组织规划设计。**公共租赁住房实行高标准、高品质规划建设，实行无差

别的“混建”模式。1.公租房布局在交通便利的地段，参照商业楼盘的标准，配套学校、医院、商店、图书馆等配套设施，由专业的物业公司管理服务，建成标准的现代化居住小区。2.公租房要求与商业楼盘布局在一起，互通互溶，共享配套和服务，弥合社会分层而形成的裂痕，避免形成新的城市边缘区域。

**坚持政府主导建设。**1.建设主体和产权归政府，确定公租房的公共保障性。2.实行“封闭运转”。承租人所购买的公租房在进行转让或者抵押时，回购主体只能是地方政府的公租房管理

局。3.最大限度的降低造价和租金，享有政府制定的一系列优惠政策，体现公租房的保障性的。

**积极拓展融资渠道。**1.用好中央安排的转型资金和财政年度预算安排资金。2.依托土地储备机构先期储备土地的优势，全部采用划拨方式供应，土地成本不计价，作为政府诸如公共租赁住房系统的国有资产。3.每年商品房土地出让收益5%用于支持公租房建设，3年共计约30亿—40亿元。

**保持收益远期平衡。**短期内公租房解决了住房问题，长远来看，当“夹

心层”收入提高不再需要公租房时，公租房作为优质房产，有套期保值的功效，可以回笼资金“反哺”建设和管理成本。

重庆的公共租赁住房建设是改善民生、促进城乡统筹发展和推进城镇化进程的重大举措，有利于加快解决中低收入群众的住房困难，有利于抑制部分投资性购房需求，有利于缓解中低收入群众的购房压力，有利于吸引人才的流动，促进重庆的宜居建设，为重庆未来的发展创造了良好的环境。

## 内陆开放先行区——“两江新区”建设

改革开放前三十年，深圳特区、浦东新区和滨海新区开发开放，迅速成长为带动区域经济发展的重要增长极，在引领东部沿海开放、支撑全国经济发展中发挥了重要作用。改革开放后的三十年，亟需在西部地区培育新的增长极，建立呼应东部沿海的西部新区，辐射带动广大西部地区加快发展，形成沿海与内陆、东中西部协调发展的区域新格局。经过直辖十多年的发展，重庆综合实力不断增强，服务功能不断完善，已经成为大西南地区加快发展的战略支点。推进两江新区开发建设，有利于重庆打造经济发展新引擎，培育形成西部大开发战略高地，有效提升重庆辐射带动能

力，推动西部大开发战略深入实施。2010年5月5日，《国务院关于同意设立重庆两江新区的批复》下达。两江新区成为继上海浦东新区和天津滨海新区之后，由国务院直接批复的第三个开发开放新区，已于6月18日挂牌设立。这是新时期党中央从我国区域发展和改革开放大局出发作出的重大战略决策，充分表明重庆在全国改革发展大格局镇南关的战略地位得到进一步提升。

两江新区位于重庆市主城区以北、嘉陵江以东，包括江北区、渝北区、北碚区三个行政区部分区域，规划面积1200平方公里，其中可开发建设面积550平方公里。

### 西部经济新的增长极建设

两江新区的设立，要为深化改革开放、推动科学发展探路，创新内陆开放、统筹城乡机制体制，成为全国改革开放的先行区、科学发展的示范窗口；深入推进西部省区之间、东中西部之间的融通，成为西部大开发纵深推进的“发动机”和内陆开放的重要门户；有利于促进重庆转变发展方式，加快城市化、工业化和城乡一体化进程，在西部地区率先实现全面小康。作为统筹城乡综合配套改革试验的先行区，将按照统筹城乡的基本要求，争取在土地制度、户籍制度、农民工制度建设以及区域协



调发展等重大问题上有所突破，成为国家综合改革试验的先行区。作为我国内陆重要的先进制造业和现代服务业基地，构建现代产业体系，强力推进战略性新兴产业的发展，集中打造鱼石片万亿工业基地，建成西部会展中心，形成西部高水平的现代化产业体系。作为长江上游地区金融中心和创新中心，集中打造江北嘴金融区和北部新区总部集聚区，推进制度创新，建设国家级研发总部和重大科研成果转化基地。作为内陆地区对外开放的重要门户，全力打造内陆开放型经济，大力发展服务外包和涉外经济，成为西部对外开放发展最快的地区。作为科学发展的示范窗口，坚持又好又快的发展，大力发展社会事业，加强资源节约和环境保护，在带动重庆发展、推进西部大开发、促进区域协调找发挥更大作用。

### 未来规划蓝图

**重点产业。**实施“5+3”战略性布局，即：轨道交通、电力装备（含核电、风电等）、新能源汽车、国防军工、电子信息等五大战略性新兴产业布局，以及国家级研发总部、重大科研成果转化基地、设备及数据中心等三大战略性创新功能布局，加快培育一批高成长性新产业集群。

**空间功能分区。**综合考虑区内自然环境、产业布局现状及行政区域等因素，形成10大功能区：江北嘴中央商务区；保税港区；鱼复现代制造和物流区；龙石先进制造区；北部新区；空港新城；悦来会展城；蔡家高技术产业区；水复生态产业区；木古出口加工区。将交通条件较好，用地条件优越，靠近长江的鱼嘴、复盛、龙兴和石船地区作为重点开发区域（鱼石片区），规划建设面积178平方公里。

**规划目标。**到2012年，5大核心板块取得突破性进展。江北嘴：金融总部集聚，基本形成长江中上游金融中心核心区；悦来会展城：基础设施配套能力基本形成，建成西部一流的国际会展中心；寸滩保税港区：形成30万辆商品车滚装和200万标箱集装箱吞吐能力，建成内陆标志性开放口岸；江北机场：建成西部国际复合型枢纽机场，旅客吞吐量达到2500万人次，货邮吞吐量达到40万吨；北部新区：建成高新技术产业密集区，宜居城市示范区和现代都市风貌展示区。1个重点板块坚实起步。鱼石片区万亿工业基地：基础设施建设全面展开，建成轨道交通设备制造基地和汽车制造基地。实现地区生产总是翻两番，超过1500亿元，常住人口达到230万人。到2015年，要素集聚能力进一步增强，综合服务功能重大提升。十大功能区全面建设，大见成效。

其次，从按中央政策操作，到地方本身的制度创新，对地方政府来说是一个重大的飞跃。地方政府摒弃保守的、不作为的思想，在综合配套改革试验区的权限内探索区域经济社会发展的新规律、新途径和新措施，其对其他地区具有很强的示范效应。

再次，目前我国经济发展的政策导向性很强，市场导向性较弱。要克服这个矛盾，需要试验区提供经验。区域经济发展的动力归根到底还是应该来自市场，促进资本、产业、技术和人力等资源在区域内的市场化流动，是地方政府制度创新的着力点所在。从已有经验来看，我国城乡统筹比较成功的区域，基本上是市场经济较为发达的长三角和珠三角地区。长三角和珠三角的发展经验都证明，城市的发展、农村的富裕、政府的协调是缺一不可的。因此，在西部地区设立实验区，还具有解决区域发展空间均衡问题的效应。

统筹城乡国家综合配套改革试验区的设立也预示了未来我国制度创新的一种倾向：因为我国区域空间的巨大差异，根据不同类型地区发展中的不同重点，设立不同侧重点的国家综合配套改革试验区，取得分类指导区域发展的经验和模式，将会成为一个趋势。

重庆作为四个直辖市之一，体制条件较好，具备了综合配套改革的经验的条件；其管理体制在西部地区也具有优势，近年来一直进行城乡统筹的改革实验，已经具备了相当丰富的综合配套改

革经验。此外，重庆的区位条件十分优越，其影响和示范效应，对全国性的区域经济发展、特别是西部地区的发展作用突出。进入新世纪以来，国家启动西部大开发，在占全国国土70%的广大区域，形成了重庆、成都、西安等中心城市，成为带动西部地区发展的增长极。重庆市“新特区”的设立，使得重庆在西部地区的地位更加重要，作用更加明显。同时，重庆的地区、城乡差距大，区域发展不平衡，资源和环境问题严重等特点，都代表了西部地区的共同特点。通过重庆经验来探索城乡统筹的区域发展模式，对西部地区的发展具有巨大的推动作用。

重庆大规模的户籍制度改革，开全国户籍制度改革之先河，是切实统筹城乡综合配套改革试验的一大创举，为中国户籍制度改革提供了鲜明有效的实例，有利于促进城市人口集聚，加快城市化进程；有利于维护农民工合法权益，实现同工同权；有利于扩大内需，转变经济发展方式；有利于促进城乡要素流动，盘活城乡资源；有利于提高农业生产集约化水平，推动农业产业化。土地交易所的建立，地票交易制度设计是统筹城乡土地有效利用的探索创新：将分散用地转为集中用地以及集体建设用地的远距离大范围置换，通过先补后占，地票收益反馈农村，国有建设用地收益与农村地区共享，实现了工业反哺农业，城市带动农村，切实惠农，是重庆统筹城乡的突破性举措。公租房建

设，更切实的保障低收入群体的利益，有利于民生，更有利于保障社会稳定。两江新区建设，落实了全国区域协调发展总体战略的重大举措，是加速西部大开发新征程的动力，是探索内陆地区开放崛起新模式的大手笔，打造了统筹城乡改革实验新的示范。

## 统筹城乡市场化改革的经验借鉴

统筹城乡发展是多年来我国一直积极推进的发展战略。实践证明，由中央政府推进的城乡一体化，受到了区域发展环境的制约。所以，中央政府推动的、地方政府和民间力量参与的统筹城乡发展，就成为中西部制度创新的主攻

方向，这个方向就是加快进行市场化改革。重庆设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，是我国，尤其是中西部地区市场化改革进程的一个重要举措。

首先，中央政府将调控资源配置的权限，一部分转移给了地方，使自上而

下配置资源的体制出现松动，并且集中表现在金融、土地、税收、财政等政策资源上会有极大的改善，可以更多地发挥地方的自主性，这是促进区域经济发展的一种政策需要，也是市场化改革的需要。



案例二

时来天地皆同力， “德州模式” 新创举  
——统筹城乡的德州城市化发展实践

村民主动要求拆迁？上大学户口不要迁北京要留在村里？市民保障不如农民？

近来在德州，经常会有整村的村民集体联名向有关部门要求拆迁，时不时总有人打电话到政府机关询问自家的房子什么时候拆。学生考上北京的大学却不愿意将户口迁往北京，千方百计的想要将户籍留在村子里。市民开始羡慕农民，农民不仅有耕地、有“别墅”、 有工作、有社会保障和各种福利，甚至还有分红；市区里的姑娘们开始愿意嫁给乡下的穷小子。马路旁边的联排“别墅”和一栋栋新房，不是哪个房地产商的手笔，而是当地的村民自家的居所，这些画面与长久以来人们记忆中陈旧破落，人人逃离的乡村景象形成强烈的反差，到底发生了什么，使得德州农村一夕之间成为人人羡慕，人人向往的理想生活之地？

德州位于山东省西北部，黄河下游北岸，总面积1.03万平方公里，总人口569万，农村人口350万，辖11县市区和两个经济开发区。全市土地总面积1217.9万亩，其中耕地1285.17万亩，是中国农业最发达的地区之一。

近年来，随着德州经济的不断发展，城市化进程也不断加快，城市规模迅速扩大，城市人口不断增多，城市发展呈现出前所未有的良好局面。但在这个过程中，受多种因素的共同影响，也出现了一些不和谐、不平衡的问题：德州市原有行政村8319个，村均人口526人，500人以下的村占57%。村庄多，村庄小，人才少，居住分散，村级组织运转成本高；负担重，基础设施建设成本高、效果差；农村经济发展落后，保障不到位；“空心村”现象普遍，土地浪费严重的同时土地资源紧张；“城中村”拆迁矛盾突出等。这些问题的存在，关系到城市整体的可持续性发展，更关系到每一个德州百姓的利益。对此，德州市政府按照“坚持以人为本，发展生态经济、建设和谐德州”的总体要求，积极探求适合德州的城乡统筹一体化发展道路，采取了 “千村合并” “合村建区”等措施，在全国的诸多城市中独树一帜，建立起城乡“二元”统筹的新型城市化模式，受到了社会各界和专家学者的关注与好评。

“以民为本” 谋求发展——新农村建设指导思路

德州市是典型的农业大市，属于经济社会相对落后地区，这就决定了统筹城乡发展的主体是农民。农民在政府积极鼓励、引导下，通过转变生产方式、生活方式、思想观念，实现职业非农化、生活市民化、思想现代化，达到城乡一体化的目标。

德州将推进城乡一体化细分为三条路径：一是农民工市民化，即：转移到大中城市稳定就业的农民工融入城市，成为市民；二是推进城市化，即：加快发展小城镇，吸纳部分农民就业、居住和生活；三是新农村建设，即通过开展农村社区建设，减少村庄数量，推进农民集中居住，完善农村基础设施，提升公共服务，实现农村社区化、农民就地城市化。

在这三条路径中，该市将农村社区建设作为关键和核心，经过不断探索，建立起了一套自下而上的发展道路。在农村社区建设过程中，德州市政府坚持“以民为本”的指导思想：

**了解民情，深入研究，尊重民意，因地制宜。**深入基层，了解民意，积极引导农民群众主动参与农村社区建设。通过与基层干部以及村民代表的座谈，问卷调查等方式，确定工作目标、方

法和步骤；运用广播电视，宣传海报等形式，广泛宣传建设农村社区的目的意义和政策，使村民充分了解到合村的好处，从而达到村民意识的转变。针对各村实际，因地制宜，不搞“一刀切”，不强制拆迁，发挥试点的示范性效用，引导农民逐步迁建社区。

**政策配套，让利于民，关注民生。**想法设法调动农民积极性，最大限度的让利于民，帮助群众解决好社区建设中的困难和问题。政策配套，发挥财政扶持支持作用，针对拆迁补偿予以详细的政策制定，确保村民满意；对于农户建房贷款给予优惠，降低农民建新居成本，减轻农民经济负担；同时积极整合资源，将政策性项目、资金集中用于社区建设。腾空之后的用地，根据城乡各自特点，发挥优势，为村民提供新的就业从业等发展机会，扩大收入来源，增加农民收入，提供“造血”细胞，使村民收入有“源”可依，形成长效机制，安定民心。

**强化服务，落实到位，保障农民权利，保护农村文化。**强化领导干部的服务意识，各项措施落实到位，加强监督管理，保障农民的权利。成立专门的农村社区建设工作领导小组，建立农村社

区建设联席会议制度，落实问责制度，权利责任划分到人，严格把好社区住房建设质量关，保证各社区建设的安全有序推进，确保群众住上“满意房”，“放心房”。社区建成以后，在管理上，加强组织建设，加强服务体系建设，集中为群众提供计生、民政、就业治安、医疗等服务，让群众不出社区就能享受到便捷高效的服务，保证村民的各项权利。此外，结合原有村庄特点、村民生活及民族风俗习惯等，因地制宜，最大限度的保留村名等特色的原有村落文化。

通过1年多的农村社区改革建设，德州市行政村由原来的8319个减少到3123个行政社区(村)，其中全市合并后的3123个行政社区（村）规划为1579个并建社区，社区（村）平均人口由合并前的526人增加到1400多人；其中781个已开工建设，涉及村民15万户，已建成楼户888万平方米，完成搬迁安置2.8万户。

## “拆迁有道，民生有源”——城市附近村落的“旧改新”

针对城市附近村落依附于城市，经济基础相对较好，各方面条件相对便利的特点，这类村落的改迁，德州具体实践中确立了三种模式：

1.对“城中村”改造采用政府组织统拆统建的模式。各县市区驻地的城中村，由政府组织拆迁安置，腾出土地对外出让开发，所得收益用于补贴农民购房。这种模式使得政府、村民都受益。

2.乡镇驻地采取沿街开发模式，市场化运作，从收益中提一定比例用于基础设施建设或补贴农民。

3.近郊村采取企业和社区联建模式。企业出资对社区进行开发改造，农民用宅基地换住房，腾出的土地留做企业发展用地，农民还可以在企业就近就业。这种模式实现了农民得实惠、企业得发展的双赢。

面对城市改造中遇到的诸多问题，“拆迁”和“民生”是重中之重。解决好这两大问题，对于城市的稳定和谐发展具有重要意义。

### 结合开发区案例分析

德州经济开发区1998年正式启动，实行“区管镇”的体制，现辖4个乡镇：宋官屯镇、赵虎镇、袁桥乡、抬头寺乡，共有199各行政村，总面积为318平方公里，总人口11万。作为第一批试点地区，开发区积极应对，采取了政府组织统拆统建的模式，解决了农民最关

心的民生、就业、住房、集体经济发展等一系列问题，让农民参与德州城市化实践中来，分享城市化带来的成果。

### “万千村民喜迎拆迁”——拆迁有道

#### 多种补偿方式的有机结合

**土地补偿：货币补偿与留地安排。**

货币补偿：按照国家政策，给予农民土地出让金补偿和地上附着物的补偿。留地补偿：开发区管委会认真探索，确立了“资产性”的征地补偿模式，即在征地的同时，既有货币补偿又有留地安排。补偿标准为3万元/亩，同时预留土地面积：村总人口数×0.147（亩），将两种补偿相结合，将土地补偿款和预留土地用来兴建集体物业，采用订单方式出租给企业使用，村集体按月收租，并将这部分收入用于村民保障。

**实施旧村改造，直接让利于民。**开发区对旧村的改造方法，采用“以村为单位，整体改造”的模式，即拆除村民原来的宅院式住房，统建安置上楼。在开发区政府统一协调下，由开发区管委会下属的开建房地产公司负责项目的规划和建设，开发区、镇政府和村两委负责制定旧宅补偿方案和新房分配方案，最后经过全体村民同意，整村村民上新楼，开建地产公司再在原来村落的土地上进行商品房的开发。

**拆迁的按院补偿。**拆迁过程中，为了避免按照住房面积补偿造成农民大面积违规抢建的现象，开发区制定了“按院补偿”的补偿办法：即以农民合法分配的18×20(360平方米)的标准宅院为一个补偿单位，每户宅基地补偿15万元，体现了向弱势群体倾斜的政策导向，避免了村民为扩大补偿面积而在拆迁前的“抢建”行为。这样的补偿办法遭到极少数建房数量较多的有钱“富裕户”的不满和抵触，甚至也出现上访事件，对此，开发区许主任表示，欢迎上访。由于这样的补偿方法受到大多数村民的拥护，上访者最终主动积极寻求与政府的“和解”，有村民戏称为此举为“打土豪”。按院补偿有效的解决了拆迁过程中遇到的问题。

**新房安置。**新房安置方式，目前属于吸取第一代经验而改良的“第二代方案”，是产权置换的模式，基本步骤是根据户和每户的人口制定上楼安置的建筑面积。按“人+户”政策，每人40平方米，再加每户40平方米。典型的三口之家就可以分到160平方米（40/人\*3+40/户=160平方米），也就是两套80平方米的住房，按此标准购房，购房金额为10.88万元，新房的购房款大大低于旧宅补偿款，一般村民均选择80平方米和120平方米的房型各一套，所要支付的总房价约为14万元。也就是保证每户居民能获得人均50平方米以上的楼

房，能剩余5-6万元补偿款；人口较多的户可获得两套房产。此外，成立市场化控股的房地产公司，作为政策工具，担负公共职能。

#### 政策落实，责任到位

**“百局帮百区、百企连百区、领导干部包社区”。**在实际工作过程中，市直工作组进驻社区，各级干部及时进入角色，真蹲实驻，真帮实扶，积极配合当地党委政府，各派出单位立足职能，发挥优势，为帮扶社区真心实意办实事、全力以赴解难题。在短时间内将结对帮扶的90个农村社区，用地规划和建设规划全部完成，其中78个社区开工建设，其他社区正进行搬迁或土地平整工作，其中武城、城区、禹城、宁津、平原、齐河6个工作团所帮扶社区已全部启动。全市近200家企业积极与社区结对，充分发挥资金、管理、人才、技术、信息等优势，参与社区建设和农业产业发展，通过社区建设，用获得的腾空土地壮大企业规模、兴办农业龙头企业、建立农业生产基地等，实现了企业与社区双赢发展。各级领导按照对口包社区的分工，积极参与，主动工作，深入社区进行调研，组织召开现场办公会，了解社区情况，在宣传发动、规划制定、社区建设等方面给予具体指导，帮助解决遇到的困难和问题，促进了社区建设的顺利开展。

#### 保留村镇原有文化

拆村建区，村民关心的不仅仅是地理面貌的改变，住房的安置，还有各村延续上百年的文化遗产。建区过程中，让新社区延续传统乡村文明的记忆，最大限度地保留历史文化遗产，坚持乡风民俗不能丢、文化特色不能少、规划标准不能低、田园风光不破坏，将农村社区建设与生态性、生产性、生活性的有机统一。目前，在德州全市合并而成的新社区中，90%沿用了老村名。特别是对一些有传说、有来历、有故事的村名，像化牛李、清明寺、龙潭等，都被保留沿用。在建设新农村中不但没有损毁旧村文化，还加强了保护和修缮，让“新农村”传承了“老文化”，借助合村建区挖掘历史文化，开发了农业旅游资源。

### 长效可持续发展的机制——民生有源

**集体资产有效监管和再升值。**如何让农民既住上楼房、更鼓起腰包，是德州市在合村并建社区过程中关注最多的问题。对征地补偿款德州经济开发区管委会最初采用了“一级所有、三级管理”即：村集体是补偿费用的所有者（一级所有），资金的监管由开发区管委会、镇政府和村集体共同执行（三级管理），用征地款的银行利息来养活农

村，改善失地农民的福利和保障，但因为银行利率的降低，收入减少，利息收入已经不能解决失地农民的福利保障和实际问题。

既然一次性的拆迁补偿不能永久解决村民的后续生产生活问题，如何使每户村民的收入都有“源”可依？如何使村民集体资产成为“会下蛋的金母鸡”——不但不流失还增值？这关系到村民切身利益、关系到社区长久稳定的重中之重。对此，市政府要求通过村民选举，选出村民信任的人对集体资产进行行之有效的管理，并且进行全民监督；鼓励社区合理利用资金进行再生产，参与企业兴办、商业项目投资；利用预留土地，建设街区“门面房”、商品房租售。例如：宋官屯村利用土地补偿金6000多万元。建设沿街商贸楼和标准厂房10多万平方米，年租金收入500多万元，年人均增加收益3000多元。此外，还鼓励企业直接参与新农村建设，实现共同发展。

**村民就业，增加收入。**开发区在建区过程中，除了拆迁补偿，资产性征地补偿模式，还将村集体的补偿与旧村改造结合起来，对旧村改造中征收的集体所有宅基地，按一定比例返还经营性商品房。在政府调配下，将一些最具价值的“金角银边”经营性用房，给予村集体，沿街物业的商业价值为年平均租金100元/平方米以上。此外，村集体建物



业，向外出租给企业使用，开办职业院校，村集体投资建设企业工厂等，这些既增加了效益，又给村民提供了就业机会。开发区还建立就业扶持机制，引导原村民逐步融入城市。采取了政策引导，企业安置；强化培训，向企业推荐；提供公用事业型岗位；创造条件，鼓励自谋职业等方法解决失地村民的就业问题。

**村民保障和福利。**随着集体经济的发展壮大，最终受益者是村民。开发区用集体资产收益，以集体为主体，为失地农民提供四类保障：一是基本生活保障；二是养老保障；三是住房补贴；四是社会福利。通过这些社会保障机制，确保了失地农民的后顾之忧。对失地农民采取的基本生活保障和集体福利措施主要有以下几项：（1）对55岁以上的失地农民，每人每月有所在的村委会发放面粉40–50斤，生活补助50–100元；（2）55岁以下的失地农民，每人每月由所在村委会补助面粉40斤；（3）物业费、取暖费等实行集体补助；（4）每逢过节，发放各种福利。这些基本的福利保障，已经使得超过50%的开发区原村民收益，其它村民福利正在完善中。

经过一系列“旧改新”措施，作为城市发展“毒瘤”的城中村脏乱差消失了，取而代之的是漂亮整齐，配套设施完善的现代化居民社区；社区村民的生产生活水平大幅提高，以开发区一个普通失地农民为例，改造以后有四种收入方式：一是土地补偿金收入；二是以

各种社保福利形式实现的集体不动产财产性收入；三是就业劳动工资性收入或发展个体私营经济经营性收入；四是家庭房屋出租财产性收入。其中绝大部分收入会随着开发区的不断发展而持续稳定的增长。村民的各项福利和保障某些方面甚至超过了市民，学生上大学甚至不愿意迁走户口……村民对目前生活的满意度达到90%以上，幸福指数大幅提高。文化氛围更加浓厚，这些不仅有利于城市的经济繁荣，市民整体素质的提高，更有利于社会的稳定，体现着社会的公平和正义。

### 簸箕刘村案例

簸箕刘社区居委会是2009年按照市委、市政府工作部署通过村庄改造由原来簸箕刘村改建而成，命名为簸箕刘盛和景园小区。小区位于德州市东方红路以北、康博大道以东、跃华中学西邻。共有居民1547口人，496户。村属企业3处，集体经济总资产达5亿元。近年来随着合村建区，居民各项权利得到保障，集体经济不断扩大，居民待遇不断提高，居住环境得到改善，精神文化生活也更加丰富。

**集体经济不断壮大**  
自1998年开发区启动建设以来，簸箕刘村积极响应，成立了“簸箕刘工贸开发有限公司”、“宏图建筑工程有限公司”、“电动车批发市场”等村属

企业。以集体企业为发展平台，经过多年努力，“簸箕刘工贸开发公司”建设商住楼7万多平方米，每年实现租金收入230多万元。2万多平方米的北方电动车批发市场已经形成规模，70多家电动车销售商入住市场。2009年，宏图建筑公司承揽建筑工程30多万平方米，建安量达2亿元以上。07年、08年连续两年完成税收均超过500万元。09年集体经济收入在1500万元以上，实现上交税收1500万元以上。

**居民待遇不断提高**  
自2001年开始，村集体每月定期为全村村民发放生活补助。仅生活补助费发放每年达140万元，每年春节和中秋节给村民发放福利达60多万元。每年为中考、高考成绩优秀的学生发放奖学金5万多元。2007年在给村民加入农村合作医疗以后，村两委又制定了《簸箕刘村重特大疾病医疗救助制度》，对治疗费用超过1万元至10万元以上重特大疾病的村民给予报销医疗费15%至30%的经济救助。到目前，村集体已救助村民30人次，救助总金额32余万元。2010年1月1日开始，所有居民的生活补助费实行新政策：女55岁、男60岁以上，每月由170元提高到300元；40岁以上，每月由120元提高到200元；40岁以下，每月由50元提高到100元。

**社区集体资产股份量化实施**  
2010年11月5日，经过多次协商修

改，出台了村民股东福利发放的实施方案，保障村民权益：

- （1）《簸箕刘社区居委会集体资产股份制量化实施方案》自11月1日起正式实施；
  - （2）股东生活补助费按实际配股数额月3‰发放；
  - （3）两节福利费每次按实际配股数额2‰发放；
  - （4）冬季采暖补助按实际配股数额5‰发放；
  - （5）60周岁以上股东每年按13个月发放生活补助费。
- 簸箕刘社区居委会“股金证”正在

制作中。

**居住环境得到改善**  
整村短期内完成了整村拆迁任务，改善了居住环境，2009年3月，接到上级的拆迁任务后，在面临众多困难情况下，历时27天完就成了整村1859口人、400多户的搬迁、拆迁任务，腾空原村庄占地500余亩，为进一步完善文体中心建设用地创造了良好的条件，为德州市优化建设环境带来积极的影响。

**丰富居民的精神生活**  
居委会两委积极引导、鼓励居民参加

文化活动，举办了“德州市第三届文化艺术节”、“开发区团拜会”、“开发区元宵晚会”等多次活动，在搞好物质文明的同时，丰富了居民的精神生活。

簸箕刘社区居委会坚持民主管理、民主监督、民主理财、民主决策制度，坚持每周一召开干部联席会，党员每月开一次例会，坚持村民代表会和一事一议制度，在各项事业都取得了一定成绩以后，制订了社区未来发展目标：用2—3年的时间，努力让簸箕刘每一个家庭资产过百万元，把簸箕刘建设成为一个经济实力雄厚、居民安居乐业的社会主义新村。

## “千村合并”——基层农村的“新革命”

城乡统筹，更多的关注应是远离城市的基层农村的发展。对于经济发展相对落后，基础设施不够完善，人员分散的广大农村地区，如何行之有效的实施合村建设，德州创建了自己的模式：自拆自建、滚动发展。这种模式又分为两种类型。一种是整村迁建。集中时间完成村庄拆迁，腾出土地尽快完成复耕，享受增减挂钩的政策。另一种是自拆自建。顺其自然，滚动发展。这种模式的便利之处是在农村基层工作难度小，没

有后遗症；但是它时间长，享受增减挂钩的政策滞后性。多数农村社区采用这种模式，政府负责指导搞好规划，由村委会组织建设，顺其自然，滚动发展，逐步完成，用十年左右时间实现新农村建设的目标。

德州市委、市政府在认真落实党的十七大精神和借鉴外地成功经验基础上，成立了农村综合改革推进委员会，制定出台了《关于推进全市村庄合并和农村社区建设的意见》。在试点乡镇首

先试行了“五不变一不降低”政策(村庄规模调整后，原行政村、组的土地承包关系不变;原行政村的各项承包、租赁合同及合理优惠政策不变;原村级资产、债权债务不变；原自然村村名不变；原行政村村民的福利待遇不变；原退休干部的生活补贴标准不降低)，有效破解了村干部安置、债务处理、新村宅基三大难题。

在村庄合并中，积极引导各地合理采取农村社区整合、城中村改造聚合、



强村带动、产业联结、自然村恢复、邻近村合并和企业村庄结合这7种模式，共新建农村社区1500多个。在建区过程中，首先进行了村庄领导班子合并，形成行政管理型社区，再根据规划逐步并居增加服务功能，形成行政管理与公共服务相结合的农村社区。

### 齐河县案例

齐河县位于德州市最南端，与济南隔黄河相望，面积1411平方公里，人口62万，辖14个乡镇、一个街道办事处和一个省级开发区。2009年完成国内生产总值165亿元，财政收入14亿元；城镇居民人均可支配收入13100元，农民人均收入6810元。

### 统一规划，建设新村社区，归还土地资源

合并前，齐河全县有1014个行政村，村均人数529人，最小的村庄只有63人，居住分散，远远超出公共服务范围；村庄没有规划，道路散乱，缺乏公共设施；全县村庄占地19.5万亩，人均占地250平方米，户均占地963平方米，而且出现大量的“空心村”，一宅多户现象集中；由于村庄小，人力物力有限，基层民众的权益无法得到保障。齐河县委县政府以城乡建设用地增减挂钩

政策出台为契机，率先突破，积极推进村庄合并和农村社区建设工作，加快城乡一体化进程。

合并后，全县合并为173个农村社区，社区平均人口3000人以上。目前，已有162各农村社区全面启动，占社区总数的93%。整村迁建型社区达到86个，涉及村庄485个，受益群众8.2万户、28万人。完成投资35亿元，建筑面积408万平方米。人均建设用地不超过100平方米，户均宅基地面积不超过200平方米，落实土地增减挂钩面积1.5万亩，已上报9000亩，可置换土地6000余亩。

### 立足民意，解决住房，增加收入，提高农民积极性

**立足民意，土地补偿。**为保证合村顺利实施，齐河县政府出台了《千村并点工作实施意见》，设立农村社区建设专项奖励补助资金，按照净增耕地面积每亩补助10万元，其中5万元用于农民购房，4.5万元用于社区基础设施配套，5000元用于土地复垦补助，农民真正得到了实惠，投入较少的资金就可以入住新居。同时建立级差收益返还机制，首先将获取的挂钩指标的30%用于农村基础设施和公益事业，留足农村经济发展用地，之后将赋予指标安排到城镇使用，产生的土地级差收益全部返还于新农村建设。村委会与村民协商签订拆旧

协议，进行旧村复垦，明确各方权利义务。

**合理规划布局，注重实用性。**严格贯彻国家节约集约用地政策，拿出专项资金，委托省市规划设计部门统一编制了社区建设规划，合理确定了173个社区的总体规划，包括位置坐标、空间布局、人口规模等，对农村社区房屋及配套设施、公共服务进行合理布局，并按照规划逐步实施迁建。根据村庄地点、村民生活及风俗习惯、地形地貌、生态环境等因素，因地制宜确定建筑风貌及建筑群组合方式，编制了40多种农村社区住宅户型设计，规划建设了既有二层又有多层的住宅楼，形成了风貌各异、特色鲜明的农民集中居住区，在选址上充分考虑到未来发展可持续性，为农村社区建设预留空间。

在新居住宅建设上，充分考虑到农民生产生活习惯，农村特有的生产生活方式，在新社区里建设了简易的平房、粮食晾晒场及大型农机停放场所，在居民楼附近安排相对集中的农具存放院落，为农民生产生活提供便利。

在建设投入上，政府投资基础设施，市场化筹资解决公用设施，农民自己筹钱建楼，“三马拉一车”。在建设过程中充分考虑到齐河县靠近济南市的特殊地理位置，征求村民集体意见，在社区内建设一部分商品房住宅楼、联排别墅对外出售，企业厂房、门面房等对外租售；积极进行商业开发，建立商

业中心、商业街，为未来活跃经济发展，创造条件。

**完善社区基础设施。**中心社区统一安装太阳能，采用地源热泵、天然气等方式解决群众集中取暖问题，对垃圾实行“社区收集、统一运输、集中处理的垃圾处理模式。新建农村社区全部实现“八通八有”综合配套设施：通水、通电、通暖、通气、通油路、通宽带、通电话、通有线电视，有幼儿园、小学、敬老院、卫生室、警务室、超市、中心广场、文化活动室，每个社区建立“一站式”社区服务中心，集中为群众提供计生、明证、就业、治安、医疗等服务，让群众不出社区就能享受到便捷高效的服务。农民居住楼房化、生活城市化，居住环境以及生活条件大为改善，群众的发展意识、开放意识、文明意识明显增强。

**千方百计让农民增收。**新社区建成以后，以增加农民收入为重点,实现城乡产业发展一体化。县市开发区重点培育具有较强带动能力的骨干龙头企业，突出辐射功能；乡镇园区重点发展为周边龙头企业服务的劳动密集型企业，突出配套功能；产业社区着力发展具有地方特色的小型加工业，突出参与功能。通过构建城乡联动的产业体系，加快农村劳动力转移，促进农民增收。

通过租赁、入股等方式，将土地向农业公司和种植大户集中，推进土地规模经营和农业产业化，实施了品质农

业、都市农业建设工程。运用农村社区建设的杠杆作用，撬动内需，拉动了建筑建材、交通运输、餐饮服务等20多个相关产业。人口密度的集中，人流量扩大，为企业、商业的发展带来新的市场，同时又为村民带来就业机会，使农民可以在家门口打工，多方面增加了农民收入，减轻了农民负担，形成一条良性的循环发展链条。

**发挥示范性效应，带动村民积极性。**合村建区的过程，坚持循序渐进，在每个乡镇抓好1—2个社区并建示范点的基础上，全面启动，拒绝“一刀切”、“齐步走”，用德州市委副书记史好泉的话说就是“力求村村点火，但不要求户户冒烟”。在充分尊重群众意愿的前提下，全面抓好政策引导和典型示范，形成社会效应。

齐河县晏城镇南北社区最初由7个行政村合并而成，由于规划科学、基础设施完善，不到半年又有周边5个村主动要求并入，目前并建村庄达到12个，涉及群众2145户，8100人，建后可节约土地4000多亩。目前他们正在规划建设二层别墅式住宅1700栋，多层住宅30栋，并配备卫生室、学校、老年公寓、文化大院等公共服务设施，第一批300多户居民已经入住。

截止11月中旬，德州市规划的1579个并建社区，已经全部完成了社区选址

和规划设计，目前有781个社区开工建设，全市村干部由原来的30047人减少到17955人，减少40.2%，社区村委会主任中有企业或项目的“能人”占到54%。原来多年的“乱村”、“弱村”等三类村班子问题，经过大面积公开竞选得到了彻底解决。

在实际工作中，各县市区始终坚持以人为本、尊重民意、依法依规、稳步推进的原则，使群众认识到，政府开展的这项工作不仅没有侵害群众利益，而且让群众受益、让群众得了实惠，得到了群众的拥护。广大农民真正把合村建区当成自己的事，关注期盼，积极参与，热情高涨，很多村民主动要求尽快参与到新社区建设中来。合村建区，整合了农村资源，改善了农村服务，提高了农民生活水平。住房安置妥善，收入增加，就业机会增多，村民不用背井离乡到外地打工，农村面貌大为改善，一些农村小伙儿甚至把城里的姑娘领回农村来了。

## 土地与农业——农村经济繁荣之根本

### 土地“质与量”契合——深化改革农村土地管理

#### “三三五”土地流转模式

农村土地流转是我国农业和农村发展到一定阶段的产物，是在现行家庭联产承包责任制基础上推行的一种行之有效的农村土地制度改进，对于维护农民的权益，促进农业和农村经济的发展，维护农村社会的稳定，具有重大的现实意义和深远的历史意义。要想提高农业的生产水平，土地这个最重要的资源要素必须充分流转起来。在十七届三中全会上，审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这一决定将为未来的农村改革确立方向。

德州市政府积极深入农村，对全市的土地经营权流转情况进行专题调研，针对德州农村土地流转面临的困难和问题，提出了解决方案。大力推广“三三五”农村土地流转新模式，即完善经济带动型、农业龙头企业引领创办型、合作社推动型三大类型，实行全程托管型、菜单式托管型、农田承租型三种土地托管模式，采用转包、互换、租赁、入股、荒地拍卖五种流转形式，

健全农机服务队、农技服务队、农资服务队、劳务服务队、植保服务队五类专业服务队伍，取得显著成效。其中，农户自发流转面积28.11万亩，占流转面积的72.5%；建合作社流转面积7.3万亩，占流转面积的18.8%；招商引资流转面积3.13万亩，占流转面积的8.1%；其他流转面积2426亩，占流转面积的0.6%。转包和租赁成为农村土地流转的主要形式，占土地流转面积的79.8%。

截至目前，全市土地流转面积38.79万亩，占耕地总面积的4.62%，涉及6364个村庄6.04万农户。每亩土地平均流转收益达528.2元，流向设施农业的土地流转收益较高，平均每亩900多元。已建成各类标准化生产基地350万亩，蔬菜播种面积已达230万亩，果树面积80万亩，花卉苗木面积20多万亩，建成各类规模养殖小区830多个，全市初步形成了粮棉、蔬菜、果品、畜牧、水产、花卉六大主导产业。

#### 突破用地瓶颈，向“指标”外要地

针对全市建设用地需求量日益增大，每年新增用地计划指标严重不足的

现实，德州市国土资源局积极研究对策，通过挖潜盘活存量用地、推进增减挂钩、综合运用“点供”政策等措施，向“指标”外要地，破解了土地制约瓶颈，有力促进了辖区经济社会发展。

确立了“走加大存量建设用地挖潜盘活力度，走内涵挖潜、节约集约用地”之路，德州市政府出台了《德州市人民政府关于挖潜盘活存量土地加大闲置土地处置力度的通知》，成立了以分管市长为组长、有关市直部门主要负责同志为成员的领导小组。开展了房地产闲置用地专项调查清理工作，严格依法进行处置，对闲置一年以上未满两年的，征收土地闲置费；闲置两年以上的，由政府无偿收回。对批而未供土地，积极查找原因，找出问题症结并加以解决，尽快供地，不断提高供地率。建立健全建设用地批后监管长效机制，加大日常巡查力度，及时发现和制止擅自降低容积率等低效用地或土地闲置等现象的发生。

“增减挂钩”工作成为德州盘活农村土地、优化土地利用结构、统筹城乡一体化发展的重要举措，近年来，该市通过实施增减挂钩，共取得建设用地流量指标近4000亩。

### 现代化农业——农村发展的必由之路

德州市从合村之初，就把生产发展作为基础，加大社区资源整合力度，调整农业结构，发展特色产业，推进农业集约化和农民组织化，促进农民增收、农村发展。

村庄合并，解除了生产关系对生产力的束缚，搭建了整合资源促进农村经济发展的平台，为规模化种植，发展现代农业创造了条件。齐河县于2010年9月启动了10万亩绿色无公害蔬菜基地建设，扎实推进市级万亩品质蔬菜示范区建设；建成了10万头生态养殖基地。全县约有60%的蔬菜、70%的食用、80%的牛肉销往济南市场。规模化的生产使得农业实现了机械化、现代化作业，降低了人力成本，从土地上解放的劳动力，可以外出打工或者到企业工作，多方增收。

村庄合并后，实现了劳动的专业化、集约化。新社区成立土地托管合作社，合作社对农村现有资源进行了整合，把农户的机器租过来，把在家的劳动力组织起来，成立了机械队伍、防治

队伍、农民工队伍，为没有劳力的农户提供生产服务。合作社有租赁式(承租农户土地)、菜单式(农户选择浇水、喷药、施肥等单项服务)、入股式(农户以土地入股)3种服务模式。农户加入合作社，不仅享受服务还享受低价。由于合作社直接从厂家进货，社员购农资比市场价低20%。农户享受菜单式服务比自己干活平均省钱10%。

**新型农村社区搭建了优化资源配置的平台。**有利于促进城市人才、技术、管理、资金、信息等各类生产要素向农村流动。通过农业品牌打造、科技成果转化、龙头企业带动、农合组织拉动等方式，推进农户、示范基地、农业企业合作发展。德城区的馨秋种苗科技有限公司，租赁德城区黄河涯镇馨秋社区的1000亩土地建设生态农业示范园，社区村民把土地租给企业后，再到企业打工，获得双份收入。政府部门在政策扶持、资金支持、项目引进、信息咨询、科技推广等方面给予帮助，不断提高科技园区的组织化和规模化水平。乐陵市希森集团、陵县乐悟集团等，拆旧村建新村，置换出的土地围绕农业上项目，通过发展农业产业化经营，形成“现代农业”、“循环经济”的产业联动开发

和规模效益，农民变成了现代农场工人，全面促进了农业增效、农民增收和农村发展。全市有近200家企业与农村联手，新农村建设和农业产业化经营方兴未艾。



## 医疗改革配套 ——完善新农合建设

### 新农合制度建设

德州市通过健全组织机构、完善制度措施、优化补偿方案、加强信息化建设等一系列工作措施，全面落实新农合政策，规范基金筹集、使用和管理，日趋完善政府主导、群众参与、多方筹资的运行机制，群众参合率、农民受益率、农民群众满意度逐年上升。

自2008年开始实行新农合制度，至2010年5月的3年间，全市共400余万农民参合，报销补偿9.6亿余元。全市共有农业人口409.93万人，参合农民407.4万人，参合率达99.38%。三

年间共筹集基金107760.66万元，报销补偿96612.71万元，基金使用率达89.65%。仅2009年一年受益农民就达到365.08万人次，受益面为86%。

### 医疗支付方式的改革

2010年，德州市武城、临邑两县被山东省卫生厅确定为新型农村合作医疗支付方式改革省级试点县，将逐步实现参合农民看病付费从后付制向预付制过渡。

根据山东省卫生厅下发的《关于开展新型农村合作医疗支付方式改革试

点工作的指导意见》，未来德州将结合新农合制度建设，改革医疗费用支付方式，实现从按项目付费为主体的医疗费用后付制，逐步转向按单元、按病种、按人头支付的医疗费用预付制，从而转换基层医疗卫生机构运行机制，规范医疗服务行为。通过推进门诊费用补偿总额预付和住院费用补偿按病种付费等支付方式改革试点，有效控制医疗费用不合理增长。加强新农合基金运行情况分析，确保新农合基金安全，推动新农合的精细化管理。

变促进生产方式转变的“倒逼”机制，加速了农村生产力水平的跃升。这种跃升，在现阶段具体表现为土地的加速流转和规模化经营，进而推动农村土地制度的深刻变革。

统筹城乡发展、加快推进新农村建设进程，不仅要从小城市入手，更要从农村着眼，实现城乡对接，最终实现“一体化”。德州此举不仅让村民真正得到了实惠，也通过已有成效验证了“合村建区”的实践可行性。“合村建区”被誉为继土地革命、家庭联产承包责任制之后党在农村进行的第三次具有划时代意义的改革创举。

刚刚结束的十七届五中全会提出了四大热点：1、大力度推进转变方式、调整结构，2、合理调整收入分配关系，3、推进统筹城乡发展，破除“二元”结构，4、深化政治经济体制改革。《公报》中提出：“要加强农村基础设施建设和公共服务，拓宽农民增收渠道，完善农村发展体制机制，建设农民幸福生活的美好家园”。德州以合村建区为中心的社会主义新农村建设，完全符合十七届五中全会的要求，它为我们未来城乡统筹发展提供了一个成功的模板，阐释了如何在后发地区推动工业化；如何实现“工业反哺农业、城市支持乡村”，如何健康地推进城市化等问题。

德州的这项改革，得到了各级领导的充分肯定、专家学者的高度评价和社会各界的广泛关注。中国著名“三农”问题专家、中国社科院农村发展研究所研究员党国英认为，德州的做法顺应了我国历史发展新阶段的要求，抓住了破解城乡一体化难题的关键点，具有开拓性、创新性和先进性，对于中国广大欠发达地区逐步实现城乡经济社会一体化具有示范意义。

## 合村建区举措的实践创新性、前瞻性和可行性

村庄合并，改写了延续几千年的村庄版图。以文明、开放、包容为主要特征的现代社区文化，冲破了部落式居住、宗族式管理的格局，合并带来的文化融合，让传统农民向现代农民转变迈出了具有实质意义的一步。

科学规划，结束了农村建设混乱

无序的历史；居住楼房化、配套设施城市化、环境绿化美化净化，开启了农村城市化的航程。所产生的效果不仅仅是农民居住和生活条件的改善，更重要的是潜移默化地改变农民固化的生活方式和思维模式，加速城乡一体化的融合进程。

社区选举，实现了农民群众对民主政治的真实需求；干部竞岗，解决了农村班子软弱涣散的历史问题。村庄合并搭建起农村新的民主平台，畅通了农民表达民主诉求的渠道，保证了他们用民主体权力选择自己美好的未来。

社区建设，形成了以生活方式转



案例三

从制造名镇到魅力小城

—— 家电名镇北滘的转型升级之路

如果说中国农村改革的代表是安徽小岗村，那么很多人可能想不到，中国企业改革的代表其实是广东顺德！对中国改革进程产生深远影响的产权改革就源于顺德，而那句颇有争议的口号“靓女先嫁”就是由顺德人发明和叫响的。

开始于上世纪九十年代初的产权改革是顺德人向自己发起的一次进攻。凭借在改革开放中的“先行一步”，顺德的村社企业迅速发展壮大，但产权不清的问题严重制约了企业和地方经济的持久发展。能否放弃眼前利益、及时改革转向成为顺德能否再次领先的关键，但受传统计划经济的惯性思维和意识形态的影响，顺德的产权改革可谓一波三折，险些因为学者上书而胎死腹中。在顺德产权改革过程中最为彻底的地方就是北滘，正是由于经过这场变革的洗礼，才使得地方政府与企业之间的权责利得以明晰，这客观上为美的等企业的进一步发展壮大创造了条件。关于产权改革中国有资产是否流失的问题，许多经历过产权改革的顺德干部普遍认为，事情需要辩证来看，看似私有化的过程，实际上整个社会的资产和财富并没有减少，只是改变为另外一种存在形式，产权界定清晰以后，企业的权责利更加明确了，有了进一步做大做强可能性，而在产权改革前，顺德村社企业的普遍情况是，企业盈利了算自己的，亏损了由政府承担，这样的模式根本无法长久维持。

北滘的成就

**产权改革：“靓女先嫁”**

与珠江东岸通过国家力量推动建立的深圳特区有所不同，珠江西岸的顺德虽然同样“先行一步”，但却自始至终带有浓厚的“草根”气息。改革开放三十年，顺德并不像深圳那样获得一次又一次来自国家层面的政策倾斜，而是通过一次次自下而上的民间变革完成了一次次的自我提升和再造，遵循市场的起伏变化而谋划而动，创造了工业化发展史上的奇迹。

如果说中国农村改革的代表是安徽小岗村，那么很多人可能想不到，中国企业改革的代表其实是广东顺德！对中国改革进程产生深远影响的产权改革就源于顺德，而那句颇有争议的口号“靓女先嫁”就是由顺德人发明和叫响的。

开始于上世纪九十年代初的产权改革是顺德人向自己发起的一次进攻。凭借在改革开放中的“先行一步”，顺德的村社企业迅速发展壮大，但产权不清的问题严重制约了企业和地方经济的持久发展。能否放弃眼前利益、及时改革转向成为顺德能否再次领先的

勇敢的抉择：向自己发起进攻

关键，但受传统计划经济的惯性思维和意识形态的影响，顺德的产权改革可谓一波三折，险些因为学者上书而胎死腹中。在顺德产权改革过程中最为彻底的地方就是北滘，正是由于经过这场变革的洗礼，才使得地方政府与企业之间的权责利得以明晰，这客观上为美的等企业的进一步发展壮大创造了条件。关于产权改革中国有资产是否流失的问题，许多经历过产权改革的顺德干部普遍认为，事情需要辩证来看，看似私有化的过程，实际上整个社会的资产和财富并没有减少，只是改变为另外一种存在形式，产权界定清晰以后，企业的权责利更加明确了，有了进一步做大做强的可能性，而在产权改革前，顺德村社企业的普遍情况是，企业盈利了算自己的，亏损了由政府承担，这样的模式根本无法长久维持。

珠三角工业化的先驱

北滘是珠三角乡村工业化的急先锋。在国内，北滘的名气肯定没有美的和碧桂园响亮，一般人也很难知晓三者的关系，但就是顺德的这个小镇，成就了这两个如雷贯耳的企业和品牌。其实

在顺德众多镇街中，北滘的名气从一开始就与众不同。美国哈佛大学著名中国问题专家傅高义（Ezra F.vogel）在他描述改革头十年的著作《先行一步：改革中的广东》中写道，“顺德县在省内以其乡镇企业的成功而闻名，可以作为说明乡镇企业发展的范例。顺德县的所有14个镇在80年代中期都比较繁荣，又以北滘镇的企业办得成功。1987年，北滘镇拥有7.5万人口，其中5.8万人住在农村。另有1.5万工业工人，其中约有1.1万人在镇府所在地做工，另外4000人分布在镇内19个乡的企业中”。自改革开放以来，北滘经过多年的发展，逐步发展成为名副其实的工业重镇和制造名镇。2006年获得中国家电制造业重镇的称号，是全球最大的风扇生产基地和全国最具规模的空调、电饭锅生产基地。

社会建设的热土

除了在经济建设和产业发展方面取得了辉煌的成绩，近年来，北滘在民生社会建设领域也进行了卓有成效的探索工作。比如，通过扩大对教育、医疗的投入，改善民生福利，让本地城乡居民享受到一流的公共服务；以“我工作，

我快乐”的理念组织社区工作坊，创新再就业工作的开展模式；组织成立慈善会，激发本地居民扶危助困的觉悟和意识，北滘四分之一的居民向慈善会捐了款；鼓励支持各类社团围绕居民的兴趣爱好组织各类活动。总之，通过系统的统筹，全面改善北滘的城乡面貌，创造更好的居住环境和社会生活氛围，这一系列行为和举措背后折射出的是北滘干部群众对家乡故土的眷恋和热爱，表达了他们建设和谐家园的殷切期盼。

北滘于2007年启动了一项名为“乐业工程”的就业活动，计划用3年时间，每年投入1000万元作实施“乐业工程”资金，从镇村劳动就业服务、就业技能培训、就业援助和就业观念宣传教育四大体系着手，倡导“我工作，我快乐”就业新观念。应该说，作为工业重镇的北滘，自身财力相对充足，完全可以如某些发达地区通过财政补贴困难群众，但镇政府并没有简单为之，而是精心设计了“乐业工程”。

社区工作坊是“乐业工程”的一项重要内容，主要是通过政府财政资金扶持，引导企业在村（居）内设立生产线，以解决农村“4050”等就业困难群体的就业问题。其中，北滘社区工作坊成立于2008年9月，工作场所由社区内旧戏院改建而成，面积约2000平方米。工作坊启动得到了恒兴致类塑料厂等五家企业的大力支持，把企业一些简单的产品或工序安排到工作坊内完成。例如：扎电源线、穿小家电铭牌、折纸盒、插电子件等，工作内容相对简单。目前，共有60多名北居本地群众进入工作坊工作，其中低保、残疾、弱智人员

20多人，大龄失业人员40多人。工作坊实行8小时工作制，不加班，每周休息一天，按计件加补贴的形式计算薪酬。按正常的劳动效率，工资约为800元左右。由于工作坊招收的人员工作效率相对较低，为鼓励他们积极投入社会，快乐工作，北滘镇按每人每月300元的标准给予工作坊作为这部分就业困难人员的补贴。由于工作坊邻近民居，村居民大部分可以走路上下班，工作时间固定，工作压力不大。通过社区工作坊，就业困难人员不但增加了收入，而且找到了生活和精神的依托，更能体现自身价值贡献，增进了家庭和社会的和谐，因而深受村民的欢迎。2008年10月，中央政治局委员、广东省委书记汪洋到顺德进行专题调研期间，视察了北滘林头社区工作坊，给予“乐业工程”充分肯定。

#### 工业镇的问题

北滘具有所有工业镇共同的问题：资源透支严重、环境污染、土地粗放利用、外来劳工难于融入本地社会、产城分割、城市建设滞后、乡村生态破坏、对人才的吸引力不足，总之，传统发展模式已经难以为继。

虽然北滘镇在顺德乃至珠三角乡村工业化的过程中显得异常夺目，但如此迅速的工业化速度也给北滘带来了诸多“消化不良”——西方国家工业化的百年经历，顺德只用了大概20多年的时间，因此，作为乡村工业化的急先锋，北滘与它们更早的不期而遇。

从21世纪初期的数据（具体数据）分析情况看，北滘的产业结构已经出现了“三个独大”（工业独大、家电独大、美的独大）的“失衡”迹象。有资

料显示，自上世纪90年代以来，北滘工业对GDP的贡献一直都在70%以上，2002年达77%；工业中家电业有独占鳌头，一柱擎天，2002年家电工业产值为146.95亿，占工业总产值194亿的75.79%；而北滘的家电业又呈现一企独尊的特征：2002年美的工业产值达151.65亿元，属地产值98.23亿（美的统计资料），占本镇全部家电工业产值的66.8%，占全部工业产值的57.9%。2003年上半年美的属地销售额（82.4亿）仍高达本镇家电规模企业销售总额（96亿）的85.8%，占全部工业产值的65.2%。

与此同时，工业比重过高也就不可避免的挤占服务业在国民经济中的份额，使得“服务业发育严重滞后，不仅成为危及未来区域竞争优势的主要因素，首先成为制约现在工业、农业和就业的瓶颈”。2002年北滘三次产业比重为4:78:18，第三产业比重在全区十个镇中，位居最后，比同期全国平均水平低15个百分点，与广东省和顺德平均水平比，分别低22和21个百分点。

如果说统计数据具有一定的抽象性，那么从当时甚至目前北滘城镇面貌给人们的直观感受看，这里只是一个放大了的生产车间，除了厂房还是厂房。从城镇形态看，工业化和城市化的脱轨和时间错位，使得北滘城不像城、村不像村，城市的肌理和功能并没有因为工业化而获得同步发育。“北滘城区以碧江、北滘两村辖区为自然聚集中心，无明显的规划引导，没有高潮区甚至相对繁华集聚区，没有形成现代城市的导向、规范并促进兴旺发展的基本功能。城区之间以及城区与工业园之间，没有

必要的交通设施，导致出行、交友、娱乐、生活、工作都不方便”。

与国内很多工业化地区相似，作为珠三角产业重镇，北滘的城市化滞后于工业化的进程。作为体现城市经济特征的第三产业，在过去13年中比重呈下降趋势，以餐饮酒店、文化娱乐、旅游休闲、超市购物等为特征的城市服务业发展明显滞后，伴随而来的是本地居住人群消费需求无法释放，城市缺乏其应有的活力。

### 转型的机遇

**珠三角一体化、广佛同城、区位优势**  
《珠江三角地区改革发展规划纲要（2008-2020）》的出台吹响了珠三角一体化的号角，随着城市规划建设和交通基础设施的进一步完善，广佛同城的趋势越来越明显。这对于整个顺德尤其是地处“广州郊区、顺德门户”的北滘无疑是千载难逢的发展机遇。

高速公路和轨道交通的同时推动，珠三角“上轨道”的大趋势也基本形成，这将可能改变顺德原有的城乡格局，为各个镇街的发展带来新的机遇。规划中的广珠城际轨道将经过顺德的东部地区，这将把广大的农村地带拉入大都市区，以往顺德是“顺德之顺德”，未来可能成为“广佛之顺德”，甚至“珠三角之顺德”。

武广开通之际，北滘已经先期“上轨道”。未来，北滘不仅要主动融入广佛，而且要融入华南和华中。这是一个开放时代的机遇，但同时也挑战着长期

以来偏居岭南一隅、凭自身实力特力独行的顺德人。武广高铁广州站坐落于番禺，距离北滘只有10几分钟的车程，从这里乘车只要3个小时就能到达武汉，这使得华中独特的教育优势和人才资源有可能延伸到北滘，与这里刚刚起步的工业设计产业形成互补效应。目前广东工业设计城已经与华中若干所院校签订了合作协议，这些院校设计专业的学生将可以利用假期的时间到北滘实习工作。这是个良好的开始，未来随着高铁的进一步延伸，不仅人力资源的瓶颈可以在“运动中”解决，而且大量新人群的到来将给北滘注入新的活力。

**传统发展模式难以为继，为新产业带来契机**

众所周知，白色家电是北滘的最为重要的主导产业之一。北滘众多的中小企业也是围绕这一产业，主要为美的系列产品提供所需的配件服务。这构成了北滘的基本产业生态，即美的占有品牌和渠道制高点，围绕其生产环节派生出众多产品和服务提供企业。由于美的在国内家电行业占有举足轻重的地位和相对优势的市场份额，其主要盈利点在于规模和数量。尽管在白家电行业竞争日趋激烈的今天，要通过美的增加产值，就需要按既有的地均产出投入土地，但是北窖的建设用地已经占镇域面积的50%，正视转型是大势所趋，超越走了几十年的轻车熟路，需要勇气。北窖提出了自己的奋斗目标：不是满足于打造一个家电重镇，甚至家电名镇，而是要建设一座魅力小城。

**创意产业方兴未艾，各级政府关注投入**

在中国庞大的制造业日益壮大，“世界工厂”的号角高歌猛进的同时，中国调整优化产业结构、大力发展文化创意等现代服务业的努力也从未停止，全国各地一时出现了大量与“文化创意”沾边的产业园区。也是从那个时候开始，美国纽约的SOHO区、英国伦敦的南岸创新产业园区、加拿大温哥华的兰桂岛创意产业园区、中国北京的798艺术创意园区、中国上海红坊创意产业园区等等成为媒体出现率比较高的名词，它们代表的不仅是一个地名概念，更是一种全新的产业方向。与之前中国人熟知的各种工业园区不同，创意产业园区聚集的更多是从事创意工作的活生生的人，而不是之前巨大冰冷的机器设备，那里应该是工作和生活的创意产业社区。

经典的产业集群理论告诉我们，产业的高度集聚不仅能够降低相关企业的交易成本，实现整体利益的最大化，而且也能在有限空间内更好地组织配给公共服务资源，实现相关配套的高效率。改革开放三十年，国家和地方的开发区、高新区、工业区的发展思路基本是按照功能分区、产业集聚的逻辑展开，并且取得了良好的经济效益。各种产业集聚园区为国家和地方创造了大量GDP，贡献了大笔的税收，成为拉动经济增长的重要引擎。但不同的产业类型可能需要不同的扶持和发展模式，文化创意产业是否也能通过聚集的方式加以引导获得迅速的发展可能还需要一段时间的沉淀和观察。



当然也有另外一派观点认为，文化创意不应通过政府“规划”的思路来发展，政府和商业机构的介入反而会葬送文化创意的鲜活性。台北市副市长李永萍就对大陆通过园区模式发展文化创意产业持不同的观点。她认为，“搞园区的后果可能成为房地产炒作的噱头，所以台北在做《文化产业发展法》的过程中，由于担心以文创之名变成房地产炒作，所以整个园区的条文都拿掉了。大陆最严重的问题是用高新区的概念来做创意产业，庸俗化跟没有灵魂的问题会非常明显。”在台湾，政府会把闲置的空间大量释放出来，不收租金，让创意工作者进驻。不是很刻意的规划，让很多地区形成小的创意部落。

#### 魅力小城的理想

是躺在传统发展模式上做平安政府平安官，还是树立一个美好的家园理想？多年来，北滘镇委镇政府一直秉持服务好大企业的工作理念，北滘之所以能够取得今日的成绩，与历任领导班子为美的等大企业做好服务密不可分的。2007年，徐国元及其班子成员从上任伊始同样延续了北滘一贯的传统。因为有美的、碧桂园等著名大企业，北滘政府的主要工作内容就是服务好本地大企业。过去政府的经验无非是给大企业提供土地、政策等各类资源支持，但如今

这种做法已经使政府越来越力不从心了。毕竟，这个时候的美的已经今非昔比，其所需要的已经不是简单的土地、资金等硬件，更是如何吸引和留住更多的高端人才，这同时也是给本地政府出了一道考题。对此，镇委书记徐国元的回答是，从美的总部大楼落成的那天起，政府服务企业的方式就注定了必须调整改变。政府以前服务的对象是制造业的生产工厂，而它们现在已经成了现代化的企业总部。因此，在今后政府工作中出现频率更多的可能不是工业化，而是城市化。原有工业化地带需要通过城市建设改善环境，需要通过人才政策吸引汇聚各行精英。

总之，美的需要北滘提升，而这一次的提升一定是全面性的提升。北滘必须考虑产业升级怎么办？文化发展怎么办？社会民生怎么办？这一切都意味着北滘要重新定位，她给自己的新名片叫“智造北滘，魅力小城”。北滘要开辟一条新路：通过营造有魅力的城市环境、吸引人才、提升产业、永续发展。

面对前进中遇到的困惑，多年来北滘镇委、镇政府一直在经济、产业、社会等领域探索转型发展之路，比如，聘请高水平专业研究机构为地方经济社会的长久可持续发展把脉支招；通过扩大对教育、医疗的投入，改善民生福利，让本地城乡居民享受到一流的公共服

务；组织成立慈善会，激发本地居民扶危助困的觉悟和意识。总之，通过系统的统筹，全面改善北滘的城乡面貌，创造更好的居住环境和社会生活氛围，这一系列行为和举措背后折射出的是北滘干部群众对家乡故土的眷恋和热爱，表达了他们建设和谐家园的殷切期盼。

尽管有雄厚的工业基础做后盾，北滘镇委、镇政府并不差钱，但却没有像很多地方政府一样，将财政过多地投入对办公场所的改善，镇委、镇政府也没有过早搬迁到新城区。北滘镇政府至今还坐落在跃进路上那个不起眼的小院子里，对此，综合开发研究院的刘宪法研究员感慨良多，他第一次到北滘走进政府的小院子时，就判定这是一个亲民政府。而工作在这个小院子里的人们，没有躺在每年两位数增长的工业产值上睡觉，他们具有强烈的危机感和使命感，这么多年来几届班子一届届地传帮带，一届届地只留遗产不留遗憾，形成了前后任前的代际忠诚，把目光投向了未来。镇委书记徐国元始终告诫自己和其它干部，今日北滘所取得的成绩大多是北滘历届领导和干部群众共同拼搏努力的结果。所谓前人栽树、后人乘凉。他们需要考虑的事情是现在所做的能为北滘的将来留下些什么。

#### “我们要的就是这个”

北滘发现工业设计，不是灵光一闪，而是渐进的过程。2007年9月，在北滘碧江一个古老的祠堂里召开了一场别开生面的“头脑风暴会”，来自全国各地的创意产业专家集聚一堂，为北滘的发展出谋划策。正是在那次讨论会上，很多北滘的干部第一次接触“头脑风暴会”的概念。在那次“头脑风暴会”上，与会专家畅所欲言，主要希望依托碧江古村，充分挖掘顺德北滘的历史文化传统和资源，大力培育和发展文化创意产业，以此形成北滘城市化的新名片、新突破。虽然那次会议并没有把起爆点非常明确的锁定为“工业设计”，但大家普遍认为，应该通过文化创意产业把北滘建成一座有特色的小镇，无论选择怎样具体的新兴产业，通过城市化带动北滘下一轮的转型发展成为一种普遍的共识。

在那之后又经历过几次类似的“头脑风暴会”，北滘的目标和思路逐渐清晰起来。经过一番细致的了解比较，大家普遍觉得，在金融危机的重压下，一些东部沿海发达地区已经开始了转型升级的探索和实践，各地纷纷将现代服务业作为今后发展的重点，文化创意产业更是出现频率比较高的一个词汇，但文化创意产业本身又是一个概念内涵非常丰富的产业，如何结合北滘的特点和优

## 从“园”到“城”的跨越

势进行进一步的聚焦呢？

顺德人的务实和尽责使徐国元等北滘干部并没有简单地跟随和盲从，他们先后考察了国内几个创意园区，结合北滘的实际认为，全国工业设计产业发展正处于方兴未艾之时，北滘及整个珠三角地区强大的制造业基础为工业设计的发展壮大提供了有力支撑，北滘转型发展需要立足提升传统产业，把传统产业的优势做得更优。通过引进工业设计将传统产业“拉长拓宽”。此举也将成为北滘转型升级的重要渠道。

而深圳田面的“设计之都”则是当时广东乃至全国最好的文化创意产业园区之一。在设计之都的展览陈列厅中，北滘见到了他们熟悉的不少家电设计产品。这让镇委书记徐国元眼前一亮，他说，“我们要的就是这个”。“设计之都”慢慢成了北滘突围转型更为具象化的标杆和图谱。北滘地处“广州的近郊、顺德的门户”，周围半小时车程半径内聚集了上千家制造业企业和近万亿的工业产值，工业设计无疑是提升制造业附加值和竞争力的有效途径。与此同时，整个顺德区转型升级也在紧锣密鼓地推进中，临近北滘的其它街镇也都各自开始了探索之路。有些镇甚至已经开始探讨论证发展创意产业尤其是工业设计的可行性了。这无疑给北滘的干部一种鞭策动力，使他们必须努力加快推动进程。

俗话说，做任何事情好的开始等于成功的一半。北滘建设魅力小城的实践再次验证了这一点，工业设计园的高标准起点为北滘转型提升和城镇功能完善设定了一个标准和基调，这使得北滘今后在城市规划、基础设施建设、社会事务管理、公共服务提供等方面质量和要求都要做出相应的调整和提升。在重大项目的谋划、论证、审批、立项等过程中也会自觉围绕“工业设计”而展开，这样能够在一定程度上保证项目的高品质、高水准。

#### 超越深圳速度

经过反复权衡，北滘镇领导班子作出了最终的决定——邀请韩凤琴及其团队负责运营顺德工业设计园，邀请张建民为顺德工业设计园提供改造设计方案。2008年12月7日，镇政府与运营商签署了关于未来顺德工业设计园的运营协议。与此同时，对于旧厂房的改造也已经开始了。从签约到开园，前后仅仅用了40天，顺德工业设计园就完成了一期改造工程。

为了配合园区的招商进度，避免春节前后农民工返乡对工期的影响，方案确定后，现场进入了施工作业阶段，张建民也开始在深圳和顺德之间的穿梭生活。尽管徐国元做过顺德新城区建设开发中心主任，但旧厂房改造为工业设计



园对他来说也是个新鲜事物，不过改造过程中的关键之处，他还是有信心判断和把关的。他深知在建筑整体结构不变的前提下，未来园区的个性完全在于设计师的创意，所谓用人不疑疑人不用，他果断地对现场各路施工队伍说：“一切听张总的”。与此同时，北滘镇政府的工作人员也开始了披星戴月的忙碌工作。勤政高效的背后需要基层干部默默无闻的辛劳付出。改造期间一直与镇政府保持密切联系的运营商团队事后也不得不由衷地说，“那段时间最累的是政府”。

园区开工的那天，除了常规性的房租减免和项目扶持外，镇委书记徐国元还为每位设计师准备了一个特别的“红包”。考虑到大多数设计师对于顺德、对于北滘还不是完全熟悉和了解，北滘镇政府特别送给每个设计师一张充了值的公交卡和一张顺德地图。虽然钱不多，只有100块，但却表达了政府的一份心意。虽然北滘相比内地的某些地方，财力相对宽裕，但其整体生活环境和氛围还是难与广州、深圳等大城市相提并论，政府一时也难以解决所有配套服务问题。不过，正如一位设计师所说，“政府这种积极尽责、细致周到的态度是很重要的”。北滘洗阳福镇长在当晚的开幕宴会上更是表达了镇委、镇政府对入住设计企业发自内心的实在关怀，“现在当务之急是让他们能够挣到钱”。

## 风云际会

一件事情能否成功，要看是不是有越来越多志同道合的人走到一起来，而且是出于理想、出于信念。当一场风云际会的大戏上演的时候，这件事情就一定胜利在望了。顺德工业设计园的出现为北滘吸引来众多的专家、学者和国内外著名设计精英。在审视对城市发展具有深远意义的要素时，衡量的尺度和标准有时不同完全按照衡量工业化的指标来认识和理解，“看不见、摸不着”的价值有可能是更大的价值。工业设计在短期内并不能给北滘贡献太多的GDP，但设计意识对北滘经济社会生活各个领域地渗透，对人们思想意识和行为的影响是潜移默化的。更为重要的是通过工业设计，北滘与广东以外的中国乃至全世界建立起更加紧密地联系。

德国红点奖主席彼得扎克、德国著名设计大师克莱尼、日本设计大师喜多俊之、中国香港工业设计大师李德志、中国工业设计界的怪才石振宇，这些当今工业设计界的大人物都纷至沓来。四大美院（清华美院、中央美院、中国美院、广州美院）联合在此设立学研中心；北京电影学院已与广东工业设计城签约共建动漫学院；清华大学也将到此创办工业设计研究生院。此外，另

一位重量级的人物也加入了北滘正在探索的事业。新加坡规划大师、曾主持深圳华侨城总体规划的孟大强先生已接受北滘镇的邀请，将对北滘旧城改造和现有交通安排做系统规划设计。所有来到北滘的人，共同的感受是，在这里找到了知音。徐国元，代表着北滘镇委一班人，代表着顺德，以他敏捷的眼光和细致入微的感触，将一个一个高手的心留在了北滘。徐国元半开玩笑地说，“该来的都来了，还不知道下一个来的大师是谁？”话音未落，国家统计局局长马建堂、国土资源部总规划师胡存智等部委领导也先后到广东工业设计城调研考察，对北滘正在从事的探索给予了高度肯定。这种风云际会的效果远非GDP增加所能换来的。

## 从“园”到“城”的跨越

### 成绩：园区迅速发展

顺德工业设计园的建设没有选择大拆大建的方式，而是采取了“三旧改造”的做法，最大限度的节约了建设成本。经过三期改造之后，园区整体面积达到3万平方米，共引进国内外各类工业设计企业50多家、设计师500多人，串联工业设计产业链的上下游，已成为在全国颇有影响力的工业设计主题产业园区。入园企业研发设计产品1000多

件，其中有200多件已申请专利，撬动制造业工业产值100多亿元。镇委书记徐国元说，“刚开始我们只想建一幢楼就够了，现在十幢楼都供不应求”。

### 隐忧：留不住人才，城市滞后

顺德工业设计园的植入不仅改变了北滘的产业生态，而且也在一定程度上改变了北滘的社会生态。按照一般常规逻辑，创意产业应该属于城市或者都市经济的范畴，其实现载体创意产业园区应该出现在人口稠密、经济社会资讯发达的大都市，因为产业背后代表的是从业群体及他们的需求偏好，这些需要通过城市的复合功能来满足。但顺德工业设计园却有悖这样的常理。北滘的务实就在于它将这个园区的定语锁定在了“工业设计”，而没有贪大求全泛化为整个文化创意产业，由于北滘庞大的制造产业基础形成的强大磁场，使得顺德工业设计园更加名副其实。不过，产业可以使园区落地、使设计企业聚集，但北滘却可能出现无法留住设计师的危机，这是北滘辉煌背后难以掩盖的尴尬。

工业设计园只是为设计企业和设计师提供了一个相对良好舒适的工作场所，但新的社会群体的进入必然带来新的社会需求，对于这种突如其来的变化，北滘还需要一个调整适应的过程。园区入驻的企业越来越多，聚集的设计师也越来越多，工业设计园日新月异，

园区外面却依然还是原来的状况。目前，北滘还缺少对设计师等新群体的必要吸引力，很多年轻人宁愿拿少些的工资也要到大城市，毕竟北滘缺少城市生活应有气息和氛围，还只是一个单纯为工作而工作的地方。

在广东省城镇化十二五规划中也提到，“经历金融危机后，广东的产业转型升级已势在必行，传统加工产业的外移和新兴高端产业的兴起是必然的路径。尽管我省城乡建设水平得到了显著提高，但整体上而言仍然与产业转型升级所需要的环境要求有较大差距，主要表现为：核心地区产业升级的过程中，需要大量引入外部人才、技术与资金，而从国内外经验来看，高端人才和现代化跨国企业一般对当地环境有较高的要求，包括畅通快捷的交通、丰富便利的服务以及宜人的居住工作环境等，广东目前除了少数核心城市外，大部分城市尚无法同时满足上述需求，尤其在人居环境建设方面的相对滞后，使得城市对高端人才和资金的吸引力不足”。

### 答案：从园到城，省区共建

2009年5月，中共广东省委政策研究室专门赴顺德，对顺德工业设计园的运行情况和“广东工业设计城”的发展构想进行了调研。省委政研室在充分肯定了顺德工业设计园建设运营情况的同

时，认为“把顺德工业设计园拓展为广东工业设计城的规划构想，方向正确，条件具备，总体可行，省里应予以重视和支持”。9月，在第二届中国（顺德）工业设计创意博览会北滘分会场——顺德工业设计园迎来了一件里程碑式的大事：“省区共建广东工业计城”正式揭牌以及“设计与城市发展——广东工业设计城开发建设高级研讨会”的召开。此举标志着顺德工业设计园将实现由园到城的跨越式发展。

将广东工业设计城打造成现代工业设计企业和优秀设计人才和机构聚集的工业设计城，是一个牵涉到城市人口结构、人居环境、各种配套社会和服务设施建设和城市功能创新的系统工程，这意味着第二次“城市化”。在可预期的未来，北滘由于其承担的历史使命将会在中国工业和改革的发展史上留下独特的一页。

从园区到城区虽然只是一字之差，但其中却有质的差异。如果说顺德工业设计园还是在体制内做了一件地方政府相对熟悉的事情，那么广东工业设计城则是一次名副其实的改革创新探索，需要创新体制机制和打造全新的实施推进平台。

## “第一乐章” 奏响之后

### 新产业聚集新人群

从城市发展的一般规律看，城市化的过程伴随着人口的聚集，而其中首先依赖于产业的发展。在改革开放三十年乡村工业化过程中，北滘通过发展家电、家具等劳动密集型产业逐渐聚集了一些人口。如果以目前的产业结构和行业形态继续发展，尽管未来外来人口还有增加的可能性，但人口的素质和结构不会有明显的变化和调整。显然在转变发展模式的大背景下，北滘的资源消耗型产业在本地的发展将受到土地、资源、环境等一系列因素的影响而大大弱化了其集聚人口的能力。而另一方面，在城市化过程中人口素质也是至关重要的一个变量，它将对未来本地经济社会发展产生深远影响。在如何保持现有人口状况，更好地吸引外来高素质人群的问题上，有些地方热衷在本地兴建楼盘，利用本地比中心城市房屋价格低吸引外来人士前来居住，但这样造成的问题在于，吸引过来的人群往往将此地作为“卧城”，对地方产业发展没有什么帮助。

因此，人口聚集还要通过发展产业来完成，但地方所选择的产业又不能完全另起炉灶，与本地原有产业没有任何的关联性。一方面，工业设计与北滘工业具有天然的联系，与原有产业是相互促进提升的关系，而另一方面，工业设计的成长性将带来一个庞大的从业群体，这个群体的加入将对北滘原有人口

结构、社会结构、需求结构等都产生深远的影响，这将对今后北滘城镇化的品质和水准起到极其关键性的导向作用。在美国著名城市社会学家沃斯看来，城市化的特征不仅意味着人口在空间上的集聚，更重要的是不同群体在互动中表现出的异质性。与改革开放之初的“星期六工程师”有所不同，今后进入北滘的工业设计师将可能由过去的“客人”变为“主人”。

### “看不见的价值是最大的价值”

经过一年多的发展实践，广东工业设计城的设计产业集群已现雏形。全国各地的政府官员都来考察取经，其中他们最为关心也是询问最多的问题就是，工业设计不是终端产品，看不见摸不着，那么，它的价值如何度量？对此，除了对设计产品的价格构成做庖丁解牛式的分析外，作为这项事业的主要推动者，北滘镇委书记徐国元有着更加深刻的体会。他认为，“一方面，目前广东工业设计城已经汇聚了许多优秀的设计公司和人才，这些公司各有特点，有的擅长产品外观，有的擅长产品的功能，有的擅长新产品开发。它们聚集在一起，使得产生设计价值的途径越来越丰富，设计的效果和效率也得到提高，新的产品从概念产生到面市的周期大大缩短。另一方面，工业设计的价值或者主导性还体现在它的辐射力和带动力方面，广东工业设计城虽然只在北滘，但

已经能够辐射到顺德周边地区，大大提高顺德企业的创新意识，提升了顺德的设计理念。现在很多企已经有了这个思维习惯：我的产品有无业经过设计？能不能通过设计改善产品？这种思维一旦成为习惯，那么对于传统产业的提升效果就显现出来了。”对于工业设计能否创造价值？徐国元觉得，一个朴实而直观的情况是：数十家设计公司和数百位设计师来到北滘一年多能够生存发展，就足以说明他们对制造业的价值。一般而言，制造业是最会精打细算的行业，只要企业愿意出钱做设计，就说明市场需求存在。

而另一方面，“工业设计”在某种意义上为顺德北滘增添了一个连接外部世界的“频道”，北滘的经验探索也正通过这样一个媒介与珠三角、与广东省、与北京、与世界发生着联系。有个顺德工业设计园、有个广东工业设计城，才将从中央到地方，从国内到国外的目光吸引到了顺德北滘，大家也是通过这样一个窗口近距离的接触和观察北滘、关注和感受顺德。在省委政研室到北滘之前，中国社科院农村发展研究所的张晓山所长和党国英研究员也曾经带队到顺德调研农村改革。张晓山所长在北滘调研花卉产业发展、“美化家园”工程后认为，“北滘的许多实践为我们的农村改革提供了很好的借鉴思路 and 非常鲜活的案例”。以往顺德只有“德语”频道，她的想法北京不知道，她的做法外界不了解。顺德人讲普通话很困

难，讲普通话会将精彩大打折扣。现在有了广东工业设计城，一群讲普通话的人来了，顺德在外面多了一个普通话的频道，这对顺德、对于北滘未来经济社会文化的影响将是更为深远的。

### 从规模效益向系统效益提升

从目前发展态势看，广东工业设计城的集聚效应和规模优势已经显现，未来将面临从规模效益向系统效益的提升。所谓系统效益就意味着广东工业设计城不仅要继续保持工业设计的规模优势，而且要聚集更多技术开发、金融创新等生产性服务业与生活性服务业。为北滘的“魅力小城”培育城市的软实力。

### 城市化中的家园之梦

#### 美好家园行动：田园城市的题中之义

100多年前，现代城市规划重要的奠基作之一《明日的田园城市》，其中对处于现代大都市与传统乡村之间的田园城市形态备加推崇，迄今也是国际上较为先进的城市规划和设计理念，而北滘提出建设的“魅力小城”与其恰恰有异曲同工之妙。无论是“田园城市”还是“魅力小城”，其核心本质都是要营造一个幸福和谐、适宜人居的美好家园。

“水乡、制造、人居”，北滘不可

能也不应都变成城市区，应该是“有乡有城，水乡水城。近悦远来，和而不同”。在城与乡之间是水网、山体、林地和鱼塘组成的生态隔离带，这种由桥路和水路相连，以生态绿地相隔的网络形生态城市。北滘在城乡基本公共服务均等化上下力量，同时也在城乡空间的整治中投资源。2009年，北滘镇出台了《北滘镇开展村（居）“美化家园工程”建设实施方案》、《北滘镇“美化家园工程”社区文化建设项目补贴方案》等文件，重点通过聘请专业机构完善村庄规划，美化村容村貌，活跃农村文化、丰富社团活动等工作措施，把全镇18个村（居）建成环境优美、朴素怡人、文化活跃、精神充实的和谐社区。

#### 村（社区）行政服务中心：城乡社会管理与公共服务

北滘的城市化实践除了在空间形态上高水准规划新城区作为未来提升城市功能的重要载体外，并没有简单化地处理甚至消灭原有大片的乡村地带，而是通过“美化家园”等一系列工程同步提升乡村的居住生活环境和公共服务质量。这种兼顾城乡现状特点的做法最大的启示在于，避免了在一片喧嚣的“城镇化”和“新农村建设”浪潮下将“城市”与“乡村”对立起来认识的倾向。未来的北滘将是城市与乡村交相辉映的地方。

为了进一步推进城乡公共服务均等化，北滘正在着手深化公共事务管理

体制改革，包括设立北滘镇行政服务中心，主要职责是承担镇行政审批事项的日常管理、协调、服务和监督工作。在全镇18个村（社区）下设村（社区）行政服务站，作为镇行政服务中心在村（社区）的延伸机构和一站式便民服务平台，承担政府向村（社区）提供的行政事务工作和镇政府交办的工作。这使得北滘的乡村居民就地就能办理各种行政手续和事务，与城市居民同样享有及时、便利的公共服务。

#### 让我们共同关注：北滘建设魅力小城的实践

城市化，让数亿中国人离开了家。只有当春运的时候我们才看到，“家”对于中国人意味着什么。看到亿万人踩着冰雪，啃着馒头，在寒冷的冬日挤上列车，甚至一站几十个小时也要奔回家的时候，我们应当明白中国人最终的梦想是什么？不是口袋里再多装多少钱，不是高楼大厦汽车电话，而是与家人团聚，享受天伦之乐。

北滘，能否给顺德人一个家，能否给五湖四海的人一个家，让人们在这个家里感受到关爱，又能在这个家里关爱他人。如果中国的百强县和百强镇，中国的所有经开区高新区，都能够成为近者悦远者来的宜居城市，中国城市化三极困境的难题是否就找到了破解之路呢，让我们继续关注北窖的实践。



案例四

新城市主义路上的探索者

——天津北塘

引言

自古天下大事，合久必分，分久必合。  
建国至改革开放之前，统一的产业布局，造就了一批具有鲜明计划经济烙印的城市。  
改革开放后二十余年，市场取代计划，城市动力竞显勃勃生机。利字当头，搞活经济。  
从珠三角萌芽，到长三角发迹。搞活经济的背后，处处显露出在野蛮生长下，规模效应难以聚集，千城一面，城市发展定位不清，缺乏特色。  
从国家计划时代统一布局的合，到改革开发后野蛮生长的分。  
历史走到了渤海之滨，面对苍茫大海。  
是分还是合，是走计划还是走市场，如何解决千城一面的难题？  
北塘，给出了答案。

北塘的变迁

北塘的兴起源自明代的漕运，蓟运河在北塘入海，历史上有“运粮河”之称，随着历史的推演，北塘由北方的漕运码头逐渐发展成为北方沿海的一座重镇，并有“巍然重镇”、“富庶之地”的美誉，北塘“双垒”（ 炮台）更被列入清代宁河县“八景”之一，直到1901年《辛丑条约》，北塘的海防设施基本都被拆除。此后，北塘基本以渔村的形式存在，并在1976年唐山大地震中，受到严重损坏。如今，随着国家对滨海新区开发开放的战略决策，北塘迎来了历史上最好的发展时期，秉承历史积淀、人文汇集，北塘小城将焕发出新的活力和光彩。

北塘的机遇之于环渤海、之于天津、之于滨海新区

新世纪新阶段，党中央、国务院从经济社会发展的全局出发，作出了推进天津滨海新区开发开放的重大战略决策。天津滨海新区位于天津东部沿海，环渤海经济圈的中心地带，规划面积2270平方公里。北塘作为天津滨海新区“十大战役”之一，核心区规划占地面积10平方公里，综合容积率不超过0.68，位于滨海新区的北部，更是整个滨海新区的咽喉之处。  
北塘经济区北接中新生态城，南望于家堡金融区，毗邻天津经济技术开发区，横贯生态走廊，是滨海新区最丰富的人文与生态的交汇点，是滨海新区经济与生态双向发展的战略要地。此外，北塘区域周边由高速路与快速路形成两横两纵的对外交通网络，区域内部的黄海路、洞庭路、轻轨和规划中轨道B1线，使之与北京、天津市区、于家堡、经济技术开发区和中新生态城等其他功能区有着便利的交通联系，成为滨海新区连接南北贯穿东西的重要交通枢纽之一，也是联通和带动滨海各区建设的重要支撑点。

演绎城市回归的小镇规划理念

城市规划的潮流——新城市主义理念

城市规划是人类为了在城市的发展中维持公共生活的空间秩序而作的未来空间安排的意志。城市规划的根本社会作用是作为建设城市和管理城市的基本依据，是保证城市合理地进行建设和城市土地合理开发利用及正常经营活动的前提和基础，是实现城市社会经济发展目标的综合性手段。  
近年来，大城市纷纷兴起新城规划和建设的高潮，以此来扩展原有的城市空间，树立城市形象、疏散人口、转移产业。但是当人们走在城市宽阔的柏油路上，为如何穿过凶猛庞大的车流，安全抵达彼岸而踟躅、为商业街繁华背后的浮躁而叹息、为灰色的城市和天空感到惋惜的同时，我们不禁要追问，为什么我们的城市总是“千城一面”，毫无特色？为什么我们的城市失落了对历史和文化的尊重，甚至连痕迹都难以找寻？我们的城市生活原本是什么样子的？城市是否也应该回归它原来的模样呢？  
对此，北塘建设者们选择新城市主义来作为这所小城城市建设本意的回归。  
“**新城市主义**”作为一种旨在再造城市社区活力的设计理论和社会思潮，是20世纪90年代初期在美国兴起的，核心人物是彼得·卡尔索尔普（PeterCalthorpe）。其基本理念是从传统的城市规划设计思想中发掘灵感，并与现代生活的各种要素相结合，重构一个被人们所钟爱的、具有地方特色和文化气息的紧凑性邻里社区来取代缺乏吸引力的“郊区模式”。其主张塑造具有城镇生活氛围、紧凑的社区，以取代郊区蔓延的发展模式；主张恢复都市地区中的现有城市中心和市镇，重新配置无序蔓延的郊区成为具有真正社区和多样化的城区，保护自然环境，以及保护已有的传统遗产。提倡社区应该在使用和人口上多样化；社区设计应该为步行和公共交通以及汽车服务；城市和城镇应该由物质环境明确的完全开放的公共空间和社区机构构成；城市地方应该通过适应地方历史、气候、生态和建筑实践的建设和景观设计来形成。

北塘规划新模式——以人为本求和谐

北塘在城市规划过程中，秉承了新城市主义的规划理念，注重城市建设本意的回归，寻找到人与城市、自然和谐相处的未来城市发展模式。新城市主义



理念、现代都市田园风格和以人为本、近人尺度的城市内涵，三大核心思想将成为未来北塘建设发展的主旋律。

北塘是滨海新区向北拓展的战略要地，是建设综合生活服务配套区及旅游集散中心的最佳位置；区域湖泊、河流、森林、湿地等内陆中最为优越的生态自然资源环绕围合，具有得天独厚的自然生态环境。此外，北塘位于滨海经济技术开发区第三大街正北8公里，与开发区之间关系紧密，是目前距离开发区最近的宜居生态区域，能够为滨海新区核心区提供优越的居住、会议、休闲娱乐等配套服务。北塘将成为滨海新区中一座集传统与现代、国际化与本土化，多元融合、独具北方特色的魅力新城。

#### 北塘区域功能规划

北塘新区整体定位为能够承办国际高端会议论坛的滨海新区国际会议中心；与周边区域功能互补、共荣共生的中小企业总部基地；集会议休闲、渔镇风情和特色餐饮于一体的国际旅游目的地；具有地域文化与生态文明的滨海国际生活小镇。成为集会议论坛、旅游度假、购物休闲、餐饮娱乐于一体的新型服务产业聚集区和生态宜居新城区。片区分为国际会议产业区、北塘小镇区、中小企业总部及综合配套区、特色旅游区、生态居住区五大功能分区。

1、国际会议产业区规划总用地214公顷，建成能够承办高端国际会议论坛的滨海新区国际会议中心区域。由会议中心、四座五星级酒店、迎宾馆等功能性建筑组成，并结合居住小区、生活性商业街等体现现代化与国际化的建筑模

式，保证了该区域的繁荣度。

2、北塘小镇区规划总用地约58公顷，通过炮台、兵营、名人故居、纪念馆等，展现历史文化，突出历史文化特色挖掘、整理、组织民俗活动，展示传统民风 and 渔业风情。主要建造有古建筑核心区、炮台区等仿古建筑和旅游设施，在延续北塘悠久的历史文化的传统的同时，与会议产业区形成传统与现代、中国与国际、生活与文化完美融合的区域。

3、企业总部及综合配套区产品规模1000平方米/户—3000平方米/户,建筑形式以低层、中小规模为主，以“低层高密”的布局手法，重点打造窄路密网式单向交通以及朴素友善的开放社区，形塑类似天津五大道、欧美小镇风格的城市空间特色。

4、生态居住区以集中安置拆迁居民的还迁生活区及应对未来服务人口增长的城市生活区为主，规划总用地约128公顷，建筑体量以多、高层为主，强化生活环境的提升，并打造高标准的教育、医疗和邻里中心等配套功能区。

5、特色旅游区海鲜码头将作为特色旅游区的重头戏，以海鲜特色餐饮为主，并建有酒店、娱乐等辅助设施。强化综合旅游服务，建设旅游商业、旅游服务业、旅游接待娱乐业等，在吃、住、行、游、购、娱六方面全方位提升，逐渐将该区域打造成为滨海新区旅游集散中心。

#### 北方滨海小镇城市风格设计

1、紧凑布局：“紧凑城市”是一种集中的城市形态，其核心思想是城市采取集中、紧凑的布局结构，占地少，

减轻对机动车的依赖，提倡公共交通和步行，节约资源消耗，以实现城市的可持续发展。北塘新区通过窄路密网的布局形式，以低层高密度的开发模式，着力打造一个城市整体布局紧凑、土地利用集约高效、适宜出行、居住环境和生态建设和谐发展的城市化发展模式。社区理念、功能布局和人文设计是北塘建设的基本组织元素。社区理念旨在构筑紧凑的、多样化的、适宜步行的未来城市生活模式；产业布局和功能规划即互为融合，又相对独立，形成共存互补，互为依托的发展格局；人文设计则主要体现在将历史文化资源和北塘小镇区建设结合成一个可持续发展的有机整体，历史元素、人文情怀运用其中，形成艺术化走廊和仿古商业街的建设思路，重点展示出中国北方传统文化、天津地域特色和北塘地区民俗风情。将居住与旅游完美结合，避免商业区、旅游区夜间的“死城”现象，将其打造成为独具北塘魅力的滨海“不夜城”。

2、以人为本，易于步行的道路设计：北塘建设在规划伊始，就注重人性化的设计理念，表达城市对个人的关注与尊重，人性化的城市布局和小镇设计确保了北塘新区的可持续化发展，形成城市居民认可的、具有归属感和安全感的、充满人情味的生态新区。北塘在充分考虑人在城市中生活发展需要的基础上，减少不必要的汽车出行，避免由于汽车的过量使用导致城市生活体验下降、城市自然资源和生态环境遭到破坏以及大量土地资源的浪费，窄路密网的道路布局形式，尽可能多地设计步行易达空间，让城市为人而建、让建筑更贴

近生活、让生活更加舒适便捷已成为北塘新区道路建设的一大亮点。

3、尊重自然，回归自然：北塘新区在规划初期，就把产业功能区、社区生活和自然环境看作一个经济生态整体。为此，北塘新区在规划过程中，更多强调的是开发的品质，避免价格竞争，强调社区生活在注重内部更新、完善和有机组织的同时，与高端产业服务区协调发展，自然生态环境因地制宜、融入其中，与社区生活和产业区建设形成和谐共生的发展模式。

4、保持多样性：北塘新区在规划过程中特别注重城市发展的多样性。通过城市的总体架构，搭建出：(1)具有复合功能和适宜步行的城市布局形态，减少了对汽车的依赖程度，对于不同人群、不同层次和多种城市生活需求的人群来说将更为宜居。(2)产业区与居住区的融合，使居住区、工作单位、商业活动融入邻里和社区生活中，历史，文化资源运用到城市建设中，为北塘注入活力的同时也彰显出北塘的独特魅力，实现了生活形态与个人发展的多样性。(3)物质环境的多样性，注重产业发展和城市建设中保持传统文化、北方特色、北塘渔业特色，最大限度地寻求各个功能区的多样性，实现城市文化的多元化。(4)商业服务多样性，在打造产业服务区中，注重开发多种不同类型、价格和密度的企业楼，采取自建、订制和成品销售等多种模式，切实做到服务于不同规模、不同行业和组织结构的中小企业。同时，低密度的开发模式、窄路高密的路网设计，使人们从灰色森林、交通堵塞、拥挤喧闹的城市生活中解脱出来，回归自然和生活的本源，这一设计理念也将更有利

于各类商业的进驻和商务运营。

#### 近人尺度 以人为本的城市个性

##### a.以人为本的高密度路网设计

北塘新区在规划伊始，就对新区路网高度重视，为了落实新区建设的设计理念和规划要求，在路网设计上，摒弃了以往城市为车而建、马路为车拓宽的设计模式，强调以人为本，适宜不同人群出行需要为目的，降低道路宽度、加大路网密度的窄路高密式路网设计模式。窄路高密的路网设计不仅大大提升了居住者出行的便捷程度，还拉近了城市中人与人的距离，消除了以汽车为中心的隔阂和疏离感、缺乏沟通和体验的城市生活。同时，高密路网下的社区在网状结构中，人是可随意流动的，这必然会延伸出对商业和服务业的大量需求，使商业街、商业区等人群聚集型商业得以发展，使城市拥有更多的就业机会，为北塘注入鲜活多彩的生活气息。还居民一个更舒适、自然、和谐的生活方式已成为北塘新区建设者们一个共同的追求。

##### b.开放式小区设计

近年来随着城市的不断扩充、一些城市涌现出大规模的居住区开发项目，这些小区采用封闭式设计，不仅在自身使用与管理方面存在严重不足，还带来了城市被割裂、活力丧失等问题，另外，大规模的占地和封闭，迫使马路绕道而行，不但加剧了交通拥堵现象，也无形中浪费了城市的土地资源。

北塘新区在规划过程中，对小区设计进行了系统全面的考虑，提出建设开放式的、更加宜居的、体现人文关怀的小区设计理念。小区设计始终围绕着社区是人们

互动交流的平台，是社会活动的空间组成部分，是一个城市的个性与历史相融合的集中展现，着力打造社区空间与公共空间相互交融、相互支撑的互动关系。

开放式小区设计模式不但有利于人群的移动和交流，也为居民呈现出一种开放的、融合的、亲近的的城市生活体验，避免了封闭式小区带来的城市割裂局面；同时，开放式的小区使小区内建设的配套设施真正成为城市公共服务体系中的一部分，在提升配套设施实际运营效果的同时，让城市资源更加合理、有效、集约的配置和发展；开放式小区设计还为日益拥堵的城市主干道起到分流缓解的作用，突破了封闭式小区带来的路网稀疏、车流过度集中的问题，保留了城市应有的路网方向和尺度，为城市居民提供顺畅、便捷的出行道路。

#### 城市规划 率破常规

##### a.突破容积率常规设计

建筑容积率是指项目规划建设用地范围内全部建筑面积与规划建设用地面积之比。北塘新区在地块面积和建筑物高度上严格按照低密度的城市设计理念，在保有新区整体风格的基础上，将容积率落实到各个小地块，避免大地块内部容积率平衡带来城市空间形态的变化。在审批过程中，北塘管委会有关领导更是做到耐心沟通、详实介绍、客观分析，最终突破了审批常规，实现了北塘规划理念。

##### b.合理分布公共绿化 改变绿地常规设计

近年来，随着城市化进程的加快，城市生态环境问题日益突出。2001年国务院颁发了《关于加强城市绿化建设的



通知》，要求把城市绿化作为城市重要的基础设施和城市现代化建设的重要内容来推进。2008年，我国城市绿化覆盖率已由2000年的28.15%上升到36%，人均公共绿地面积由2000年的6.52平方米增加到8.6平方米。

北塘新区在城市绿地的规划中，特别注重居住者的生活体验和舒适感受，强调公共绿地的参与性，构建城市整体绿化体系，让居民、游客和从业人员能够共享所有城市绿地，创造花园城市的感觉。也让北塘新区更加宜居，成为吸引更多企业总部选择北塘，推动北塘新区高端产业聚集规划思路实现的又一亮点。

#### 贯彻理念 落实执行

##### a.电信塔融入城市景观

北塘新区在建设过程中以低密度建筑为核心，特别是在打造北塘小镇方面，整体布局和景观设计紧紧围绕“滨海、北方、文化”三个特色，体现“生态与人文交融，兼具传统特色和国际特征”。北塘建设重点突出城市整体景观

和风格，要求公共设施服务于城市特色，电信信号发射塔的高度严重打破了这一要求，为此，北塘管委会有关领导亲自督办电信有关技术部门，想进一切办法，攻克技术难关，在规划阶段明确电信设施位置，要求与建筑物相结合，在不影响居民正常使用的前提下，做到信号发射塔与城市景观的完美结合。

##### a.电信塔融入城市景观

北塘新区在建设过程中以低密度建筑为核心，特别是在打造北塘小镇方面，整体布局和景观设计紧紧围绕“滨海、北方、文化”三个特色，体现“生态与人文交融，兼具传统特色和国

##### b.植被紧凑排布，增加绿化密度

北塘地处潮白河、永定新河、蓟运河三河汇流入海之处，土地盐碱化程度严重，在城市绿化、植被铺设过程中，对树种的选择和植被的生长都有一定的要求，北塘建设者意识到城市绿化如果前期选择和规划做不好，将直接导致城市景观和环境营造从根本上的失败。为了防止出现这种情况，北塘管委会有关

领导亲自参与绿化工程的前期设计、规划和树种选择，根据“适地适树”的树种选择原则，按照科学方法，定向栽培。在植被排布方面，缩小植被间距，增加绿化密度，达到更为紧凑的排布效果。为提升北塘整体绿化效果和投入运营的综合考虑，北塘管委会有关领导还多次亲临现场调研和指导，要求设计部门从城市美学和视觉美感角度设计树种分布，真正做到定额到位。

##### c.公共设施高品位设计，合理布局

垃圾桶——生活中随处可见的公共设施，在北塘新区建设中也给予了充分的考虑。垃圾桶的数量和位置，不仅关系整个城市的卫生清洁，影响到整个城市的市容市貌，如果分配不好，将使居民生活便捷和居住品质大打折扣。为此，北塘管委会有关领导组织包括公交站、报亭、座椅、垃圾桶、指示牌等公共设施体系进行专项规划和设计方案，按照生活化、高使用率的设计原则，从路段级别、使用量、居民出行方式三个方面入手，做到功能和美观的完美结合。

小企业总部建设”要求的具体行动。

#### 中小企业总部基地建设

##### 中小企业总部基地定位

与北塘其他功能区相比，北塘的中

小企业总部基地的不同之处是建设规模中小化，改变传统总部区高楼大厦，接近CBD的建设形态，以独立式中小型办公楼打造全新的办公氛围。中小企业总部基地的招商将面向高端且具有雄厚实力，并能够服务滨海新区所有功能区的企业。不单单吸引世界500强企业，而是更看重有发展潜力的成长型中小企业和企业的地区总部，打造小总部经济及创意产业经济。力求形成错位发展，与其他功能区的总部经济形成互补、共生关系。中小企业总部落户北塘不仅可以享有北塘经济、文化、生活、娱乐等各个方面的独特资源，更能坐拥滨海新区大型企业配套资源，充分提高自身的发展空间，快速稳步地成长。不仅如此，在国际大型会议举办期间，中小企业总部区将作为会议分会场。届时，进驻该区的中小企业还能参与会议互动，得到不可估量的商业机遇。

##### 中小企业总部基地建设规划

中小企业总部及综合配套区工程位于北塘中南部地区，东接特色旅游区，西临生态住宅区，南接开发区，北接会议论坛区。该区域规划用地面积172公顷，建筑面积189万平方米。其中，中小企业总部基地规划用地82公顷，建筑面积为111万平方米，总部一期工程建筑用地面积35公顷，建筑面积49万平方米，部分建筑已经封顶。配套住宅规划用地90公顷，建筑面积为78万平方米。

在规划中，总部区将规划出一条通向国际会议区的道路，命名为企业大道，落户于总部区的企业分布于企业大道两侧。以突出个性和展现企业实力为

出发点，总部区中小企业总部全部设计为单体或联排式独立办公场所，产品规模每户3000—5000平方米，建筑形式以低层、中小规模为主，建筑风格将按照新都市主义理念，营造人性尺度。总部基地以“低层高密”的布局吸收借鉴天津五大道地区的建设符号和灵魂，塑造出体现北塘特色的欧式风情的城市街区特色，开拓友善空间，在为进驻企业提供独立化、个性化商务交流空间及办公氛围的同时，更进一步提升了企业的档次和品位，更加突出企业的品牌形象。

同时，总部区还沿街设置了连续骑楼式商业街，为进驻企业提供完善、便捷的商务配套。总部区东侧的综合配套区，营造宜人、亲切的生活气息和环境，为进驻企业提供了完备的生活和商务配套设施。

##### 中小企业总部招商

##### ——关键中的关键

为实现总部经济错位发展，招商自然成为建设成败的关键。北塘中小企业总部基地以打造区域管理中心、结算中心为目标。根据区域资源情况、区位优势地理环境、政策和产业实际，围绕优势支柱产业制定产业链发展规划，推出产业链招商项目，加速现有产业的链化延伸、补缺、做大、优化配套产业，逐步提升产业集聚度。

采取市场化运作是北塘开发建设的重要建设模式，指挥部下辖招商部，整合各参建单位招商力量，依托政府平台和各类招商会，按照北塘的发展定位，组织各种形式的招商活动，依托滨海新

区强大的制造业产业链条，推动更多知识密集型企业落户北塘，实现区域繁荣发展。目前，已有中建一局华北总部、福建大世界、松宝跨世纪商贸城、峰润科技等多家企业确定入驻中小企业总部，另有20多家重点企业已基本达成了入驻意向。

#### 高端服务产业模式

##### 国际高端会议产业定位

北塘国际会议产业区规划用地169公顷，建筑面积为117万平方米。会议产业区主要包括会议中心、星级酒店及配套居住型公寓、迎宾馆三大功能部分。规划决定从前庄一带恢复蓟运河原始河道，建设环岛水系，以“会议中心”为核心，周边建高层星级酒店，体现水域环绕特色，打造成为生态和谐、环境优美、资源与能源节约的高档会议接待区域，成为滨海新区的国际会议中心。通过承办诸如达沃斯论坛等国际高端会议论坛，加快会议产业发展，同时带动高端会议相关产业发展，使之成为滨海新区经济的又一强大发力点。

##### 国际高端会议的带动作用

会议产业是现代服务业的重要组成部分，是市场经济发展到一定阶段的产物，近年来为各国城市所关注和重视。据不完全统计，每年国际会议产值为2800亿美元，法国巴黎每年接待的国际会议有400多个，这些国际会议每年给这个城市带来近40亿法郎的收入。由此可见，大型会议对区域经济发展的带动作用不容小视。达沃斯论坛让全球目光

聚焦到瑞士；博鳌亚洲论坛使海南小镇一鸣惊人，发展会议产业已经成为城市经济发展的又一个亮点和着力点。北塘开发作为滨海新区十大战役之一，更是积极把握时代脉搏，跟随国际高端会议产业的发展步伐，把高端会议产业区纳入到总体规划建设中。利用北塘的资源优势，大力发展高端会议产业，充分发挥会议产业对北塘本地区及城市经济的积极带动作用。

会议产业不仅能创造巨大的直接经济效益,还可以带动上下游的相关产业,是一个集餐饮娱乐、酒店、交通、旅游观光、

购物休闲、商品交易和投资项目洽谈为一体的高收益、高效率的绿色“产业链”。据有关部门统计，在美国，每年其航空客运量的22.4%和饭店客人的33.8%均来自会议旅游。国际会议旅游产业已为全世界旅游业奉献15%的份额。

此外，国际高端会议产业的发展，还可以继续推动城市建设、完善城市功能、提高城市知名度，推介区域形象、促进社会就业、扩大文化交流等。高端会议产业除了具有强大的拉动经济功能外，社会效益也十分明显。一个国家举办国际会议的多少，象征着该国家经

济、政治、文化、科技等诸多方面的雄厚实力。同样，能否承办召开高端国际会议也是衡量一个城市是否是国际大都市、有无强大发展潜力的标志之一。

北塘正依靠得天独厚的地理优势、落实先进科学的建设理念，积极打造具有北塘特色的高端会议产业区。通过举办国际高端会议，大力发展会议产业，不仅加快了整个新区的经济发展，带动周边酒店、旅游等相关产业，更是能让全球目光聚焦北塘，在推广北塘新区品牌同时，提升了自身的国际知名度和影响力。

## 打造北方码头休闲渔业风情小镇

北塘小镇规划用地51公顷，建筑面积为31万平方米。小镇将依据历史资料，仿明清时期建筑风格，建设古建筑核心区、炮台区等仿古建筑和旅游设施，通过旅游来带动区域发展。

### 历史、文化与生态三位一体的风情小镇

#### 北塘的历史积淀

北塘是一个有着近600年历史的古镇，有着深厚的文化积淀。早在1404年，北塘就已经形成村落，早期居民为随“燕王扫北”的移民。明嘉靖元年以前（1522年），北塘地区的三个居民点（陈家堡、小西庄、小南庄）已经连成一片，到明万历年间，北塘已成为漕运码头。北塘自古素有“泽国之乡”之称，流经北塘的蓟运河像玉带般环绕它，因此北塘的自然风貌

有个形象的称谓“金邦玉带”。北塘拥有独特的历史内涵，作为明清时期的漕运和渔业名镇，形成了多姿多彩的渔俗民风，如跑火把、船头拜北等等。北塘历史上也出现了众多名人踪迹，清末明初的倭虚大师是北方佛教的领军人物，一生功德卓著，在我国港澳乃至东南亚地区“小释迦牟尼”之称。中华民国总统黎元洪在北塘接受私塾教育，考入北洋水师学堂，从此步入仕途。现如今，北塘作为滨海新区建设的经济与生态双向发展的战略要地，必将为北塘的历史再添浓郁一笔。

#### 北塘的文化之旅

北塘有着深厚多面的历史文化气息，秉承传统文化和北方小镇特色，北塘将仿照明清时期建筑风格，打造古建筑核心区、古镇城墙、兵营、炮台、衙门、府邸、名人故居、大宅院落，沿街

开办老字号店铺，延续北塘建筑特色。另外，北塘还将建设仿古商业街、仿古酒吧街、传统风情酒店等，并通过博物馆、老字号、客栈、茶馆等形式，重现民间绝活、传统美食、民俗表演等历史风貌，展示北方传统文化、天津地域特色和北塘地区民俗风情。在着重表现传统文化的同时，北塘还融入现代元素，建设国际青年营，内设大型汇演、露天影院、青年旅店、特色餐饮、商业娱乐等设施，增加北塘的现代商业活力，为国内外游客提供一个独具特色的休闲、娱乐和体验场所。

#### 三河岛生态建设

北塘三河岛，又称炮台岛，位于潮白河、永定新河和蓟运河的交汇处，形成于明代嘉靖年间，岛屿面积约3万平方米，是天津市列入国家海岛名录的唯一

岛屿。三河岛建设将恢复岛上炮台遗址原貌，修复现有滩地，对岛上历史古迹进行保护和景观提升。利用现状景观资源,采用绿化栽植等工艺，将滩涂打造成为亲水休闲、畅爽宜人、具有河口湿地的自然风景，形成三岛屿、两绿带、一码头的特色景观。此外，北塘管委会还将低碳建设理念和清洁能源利用运动到三河岛建中来，设计了公园景观照明将全部取自太阳能光伏发电。目前，三河岛遗址生态公园大型风车等公共设施采用太阳能发电技术来保证自身用电需求。

通过对岛上历史古迹的保护和景观提升，建设公园和鸟类栖息湿地，弘扬爱国主义教育以及生态旅游新概念，使三河岛成为永定新河河口历史展示与旅游开发有效融合的标志性旅游景点。

### 北塘特色旅游产业

#### 集装箱打造“北塘海鲜”

北塘海鲜已有几百年历史，经历了从船上制做到家烹，从家烹到宾宴，直至形成品牌的逐步完善过程。北塘海域属于泥质浅滩，水质肥沃，其海产产品洁净白鲜，肉质肥厚，甜嫩清爽，味道鲜美。如今北塘海鲜作为特色美食文化，深受人们的青睐。当地人、外来客都声声叫绝。北塘特色旅游区的集装箱海鲜街项目从规划到营业仅用了140天，于2009年8月开街营业，该项目占地6万平米，建筑面积1.6万平米，是目前为止世界上最大的集装箱建筑集群，今年十一期间共接待游客6万余人，使“北塘海鲜”这一享誉京津地区的旅游餐饮品牌得到了传承和发展。利用二手集装箱为材料搭建海鲜餐厅，北塘管委会的这一设计灵感既经济实惠又独具一格，彩色的集装箱错落有致，富于设计感、具有极强的视觉冲击力，就连海鲜街的标牌都是由集装箱拼接而成。坐在“集装箱”里品尝海鲜大餐，观赏用铁

皮做成的几何造型景观，既可领略海洋美景，又可感受极具特色的海鲜文化，不得不赞叹北塘管委会领导们独具匠心的设计理念，为北塘魅力又添上浓墨重彩的一笔。

#### “做一天渔民”特色旅游

随着旅游产业的不断发展和创新，现在游客们的“胃口”可是越来越挑，仅仅从观光游玩的角度领略北塘美景已不能满足游客们日益追求新、奇、特的心里需要。为此，北塘管委会紧紧抓住体验式旅游概念，推出“做一天渔民”北塘特色旅游，让旅客和大海、渔民生活“亲密接触”，真正领略到北塘渔业的魅力和价值。乘坐渔船祭海、许心愿，途中亲手撒渔网、拔蟹子笼、海上作业，游客们在体验海上风情的同时，体味着渔民生活、享受着渔民的热情和捕鱼中带来的乐趣。亲海特色旅游，使北塘逐渐成为滨海新区的旅游集散中心。

## 北塘小镇规划的示范意义

北塘做为滨海新区“十大战役”之一，重要的战略地位和独特的北方文化，注定将走出一条有别于以往城市化建设之路。可以说，北塘小镇建设是一场全新的城市设计运动，对中国城市化发展模式来说具有更为深远的示范意义，集中表现为：在小镇建筑理念上，吸取新城市主义建设精髓，秉承人文、生态和谐共生的城市建设理念，着力打造紧凑的社区和建筑布局、近人尺度的生活居住模式、具有城镇生活氛围和

田园生活气息的小镇模式，以取代目前千城一面、毫无个性的城市设计；在城市布局上强调以人为本、人与周边环境的完美融合，力求营造一个生活便捷、步行为主、居住与生态环境怡人的小镇风格，以取代大城市钢筋水泥、宽阔马路、灰色城市的建筑布局。小镇规划通过巧妙布局各种商业、文化场所、公共服务机构，为居民提供聚而不乱、密而不浊的居住空间；四通八达的步行道，增加人与人之间的交往，减少了对汽车

的依赖程度；高效率的土地使用有利于保护开敞空间、减少空气污染。北塘小镇建设把多样性、社区感、人性尺度等传统价值标准与当今的现实生活完美结合，探索出一条既传承历史文化、展现北方小镇特色，又凸显出现代城市生活的活力与张力；即服务于高端产业，满足国际化标准，又实现了日常居住与生活环境的亲近和谐；生态与文化的相映成趣、新型服务产业与传统旅游业相得益彰的城市发展创新之路。



# 案例五

# 城市化进程中的社会建设

## ——巫溪案例

巫溪地处边远，位于渝陕鄂三省市交界，这里历史悠久、人文厚重、生态良好，既是三峡库区移民县，也是国家扶贫开发重点县。于是如何发展经济，让老百姓早日摆脱贫困成为了政府首要思考的课题。然而在城市化浪潮扑面而来之际，像巫溪这样的欠发达地区，总是面临着一些难以回避的困惑：人民群众是城乡社会的主人，但为什么大多数人对自己家的事情不积极、不主动？惠民政策越多，群众就越满意吗？政府管得越少，社会就越和谐吗？城市建得越漂亮，生活就越幸福吗？

通过较长时间对疑惑的探究思索、以及对答案的寻觅梳理，我们逐渐清晰地意识到，货币资本和市场资源在城市化中固然至关重要，但如果缺少了集体认同，不可能调动起人民群众的积极性；没有责权利统一的支持规则和合理的投入机制，给的再多群众也不会满足。如果没有应有的集体意识、责任感、安全感、归宿感，政府管得越少群众越迷茫，越无所适从。如果没有积极向上和健康文明的社会风气，即使拥有漂亮的城市，也不一定拥有了幸福生活。

近年来，具有敏锐眼光和政治智慧的重庆市委、市政府，坚持以民生为导向的发展道路，创新提出“内陆开放、五个重庆、振兴两翼、繁荣文化、打黑除恶、唱读讲传、三项制度、民生十条”等一系列重大决策，让我们看到了“体现公平正义、追求共同富裕”的中国特色社会主义的“重庆样板”。

按照重庆市委、市政府的决策部署，巫溪因地制宜，充分利用地处偏远、尚未发掘而保存完好的乡土文化，通过“熟人社会”整合社会组织资源，挖掘源于生活、藏于民间的群众智慧，着力探索城镇化进程中社会治理模式，即“用人人城市点燃共同梦想、用参与互动凝聚群众力量、用复合空间促进社会融合、用群众方法塑造村风民俗、用网格组织覆盖城乡社会”，探寻一条适合于欠发达地区“美得自然、建得从容、过得幸福”的城市化道路！

## 用“人人城市” 点燃共同梦想

“你们自己弄脏的地方、为什么自己不弄干净，政府有责任、你们就没有责任吗”？2008年时任县委副书记的罗成同志在接待上访户陈振翠时，一句话“点醒”了北门沟。

北门沟位于县城老城区大宁河畔，离巫溪县原政府机关大楼不远，这里道路不畅、污水横流、垃圾成堆、臭气熏天，广大居民怨声载道，不愿长期居住。许多人宁愿用3万元甩卖掉价值5万元的房子，选择“逃”出北门沟，原来2000多人的繁华小区一度只剩下370户1140多人了。对此，小区居民陈振翠看在眼里、急在心头，连续上访十年，要求政府整治北门沟，没想到罗成同志一句话，让他们认识到自己居住的地方，自己必须要把它打扫干净。

王明金说：“垃圾山不是一天堆起的，也不是哪一个人堆起的。原来山清水秀的北门沟成了今天这样子，我们党员有责任呐，我们北门沟人没把自己当主人！是我们老老少少做出样子的时候了。”

当夜，已经有好几年没开过党员会议的北门沟，召开了全体党员、积极分子参加的专题会议，组建了一个以王明金、冉隆高、陈振翠、周家海为核心成员清洁计划“特别行动小组”，党员们带头捐出300多元现金，买纸笔制作宣传专栏、目标责任书。

第二天的群众会，375户居民中准时来了350户，大家响亮提出了“北门环境要亮丽，北门主人要争气”的口号，形成了“有钱的出钱，没钱的出力”的共识。

70多岁的朱德珍背起背篋来了，怀孕5个月的小伍扛着锄头来了，小学生

中学生也学大人的样子，穿上雨靴、带上工具，三四百号人浩浩荡荡来到“龙须沟”。刺鼻的臭味当场就让一些人呕吐不止，但没人选择逃离放弃，王明金声音宏亮：“我们把鼻子捏着干！”

七天过去，党员群众自发参与义务劳动1600多人次，当70多吨“跨世纪”垃圾清运完毕，小区里响起了欢快的鞭炮声，此时男女老少，脸上全都挂满了幸福的泪花。

县委、县政府一直关注着北门沟的行动，县委常委熊莉等县领导更是身体力行，多次参与居民们的集体劳动。当最后一车垃圾运走后，熊莉同志立即组织在北门沟开了个简洁的庆功会，当场把20万奖金交到社区干部手里。

北门沟小区成立了党支部，推荐和表决通过了以陈振翠为组长的自治小组，设立了北门沟小区居民议事活动中心，并制定《小区文明公约》。

为了解决行路难的问题，自治小组发动群众捐资，很快得到积极响应：三百两百，三块五块，一天就捐了4000多元。仅三个月，他们利用20万元奖金和群众集资款，在悬崖和山谷中凿出380多米，建筑造价近200万元的一条水泥公路。

小区里有了健身步道，健身设施，“古城墙下唱红歌，大宁河畔看电影”、“滨河路上习太极，”“广场街上跳舞蹈”，极大地丰富了居民的精神文化生活，小区居民文明，居民的生态意识增强，在全市基层文化比赛中还荣获了二等奖。北门沟书法组、诗歌散文组，推出了一系列的《北门沟小唱》和居规民约《七字歌》，合奏曲《北门沟小调》，快板《北门沟感恩词》，链箫

词《思前想后北门沟》，小品《忆苦思甜北门沟》，这些北门沟人的原创作品，记录着他们的奋斗，承载着他们的梦想。

现在的北门小区已经成了环境优美、道路通畅、文明和谐的家园，前来参观、考察的人们接踵而至。2009年11月17日，北门沟迎来一位尊贵的客人——中央政治局委员、重庆市委书记薄熙来。群众以《没有共产党就没有新中国》和欢快的链箫舞欢迎他。薄书记动情地说“群众是彻底的唯物主义者，你为他做一件好事，他就会主动唱社会主义好”。

政府巧用这种力量，只花了20万元，就取得了在其他地方600万、1000万元也达不到的效果。重要的不仅是治理好了北门沟的环境，还唤起了老百姓的“北门沟是我家，建设靠大家”的主人翁意识，达到了标本兼治的目的，否则只能陷入“今天清理，明天乱扔”的恶性循环。值得一提的是，北门沟所有的污水管网包括自家的下水管都是老百姓自己出钱。他们现在非常爱惜，哪个地方破了，有一点污水，马上弄干净。谁弄破的，就会找谁负责任。北门沟的故事虽然只是个案，从中却折射出一个朴素真理：有了主人翁的意识，一座城市才真正有了主人，才有家的归宿和眷念。

一位姓王的老师在北门沟买下一套房子，问及原因，王老师感慨地说：“碰上好领导和好时候了，现在这里的人居环境非常不错，和我一样，搬走的居民现在有一些已经搬回来了，我相信将来还会有更多人搬到这里来住”。

## 用参与互动凝聚群众力量

“我们开会从来没有到得如此整齐过，也从未如此齐心过，全村541户、到会494户，参会率达到91%以上”。巫溪县白鹿镇大坪村的蔡书记十分感慨地说。

巫溪与其它欠发达地区一样，在加速城市化过程中，青壮人口外出务工、留守人群被戏称为“386199”部队，乡村自治水平下降、村风民风不断退化、社会矛盾较为突出。面对现实，巫溪县意识到，必须对现实农村社会结构进行深入分析，着手重构农村社会，把党和政府的意图与农民的意愿统一起来，着力提高农村生产生活组织化程度，才能支持和维护基层组织，进而夯实党的执政基础。为此，政府把修复党群干群关系，促进政风民风改善，探索新时期农村社会管理模式作为工作突破口，在全县开展了建设“乐和家园”试点。

“乐和家园”是北京地球村环境教育中心主任廖晓义女士，提出的以“个群和谐、义利和谐、身心和谐、心智和谐、人境和谐”为追求的社会建设模式。从2010年6月开始，北京地球村环境教育中心在巫溪开展全国“乐和家园”建设试点，对巫溪人民来说，可谓是一个全新的课题，群众到底有些什么意见和想法，群众希望政府为他们做些什么？建设“乐和家园”能给群众带来什么好处？如何建设“乐和家园”？开展“乐和家园”试点之初，几个亟待解决的关键问题就摆在了面前。

为了统一思想，县委县政府要求试点乡镇必须深入基层、积极参与群众

的生产生活，毫无保留地宣传“乐和家园”理念，认真听取他们的意见和心声，与群众共同决策、共同建设。白鹿镇大坪村由群众推选出“乐于为民服务、乐于奉献出力”的“乐和家园”协会代表19名，上磺镇羊桥村推选出83名，鼓励和引导农民参与到建设“乐和家园”中来，实现政府与群众的深度融合和良性互动，在参与中获得理解与信任，在互动中赢得拥护和支持，树立起干净、自信、开放的良好政府形象。

今年7月，白鹿镇在建设大坪村级综合公共服务中心（乐和大院）时，需要征用村民土地，村支两委决定交给乐和社员代表去做工作。余志为家有0.7亩土地，以前人家给2.4万元他未舍得卖。当“乐和家园”需要征用土地，他欣然接受9240元的赔偿款，表现出了前所未有的奉献精神 and 大局意识。

羊桥村从打扫环境卫生入手，村民代表相继自发扛起扫帚、锄头，把31.2公里村级公路和1.5公里通乡公路两旁的杂草和路面清扫得干干净净，镇领导提出“发给每人5块钱辛苦费”，村民却说：“自己的家园自己清扫是我们应尽的职责，镇领导的心意我们领了，钱一分也不能要。”代表组长冉起伟深有感触：“金钱不是万能的，只有人民群众的力量才是无穷的”。

“羊桥人民欢迎您”，这块木质扁牌，成为构建“乐和家园”一道亮丽的风景线，代表羊桥人民建设“乐和家园”的信心和决心。今年10月25日，巫溪县“乐和家园”建设联席会在羊桥村举行，

一台别开生面、乡土风味的晚会节目，全部由9个社自编自演，演员中有75岁的全国劳动模范任欢秀、85岁淮海战役复员军人张大品，精彩的演出展现了群众的质朴情怀，博得了观众的阵阵掌声。羊桥正是用这种群众喜闻乐见的宣传形式，提高了村民的精气神，调动了群众的积极性。北京地球村环境教育中心主任廖晓义激动的说，“群众的热情就是伟大的力量”。

羊桥村在以群众为主体的“乐和家园”建设中，注重产业发展，帮助村民脱贫致富。村支书张道艾、村主任冉洪远带领4社的群众，发展稻田食用菌30多亩，种植油菜800多亩，取得了良好的经济收益，在创多项全村的历史之美的同时，帮助村民树立了致富的信心，展现了“乐和家园”建设的美好愿景。

90多名代表带头筹钱购买音响设备，建起腰鼓队，筹备舞狮队，整天讲的是乐和，唱的是乐和，家庭和睦了，邻里团结了，矛盾化解了，发展农村经济有劲头了，羊桥人拧成一股绳，决心把羊桥村打造成全县一流，甚至全国一流的乐和乡村。

每当夜幕降临，羊桥村千余群众汇聚在各社的院坝开展文娱活动，唱红歌、读经典、讲故事，把党的精神文明建设落到实处，帮助群众培育形成积极向上的道德情操，占领群众的精神文化阵地，成为促进党群融合、群众和谐的成功典范。同时，也为群众之间搭建起沟通平台，为增进群众交流、促进社会和谐发挥了重要作用。

## 用复合空间促进社会融合

“这里是城乡结合部，60%的居民是陆续从乡镇搬来的，生活习惯、爱好兴趣不一样，大家都很陌生，交流困难，交往不多，宣传组织起来比别的地方是要困难。”看着城南社区冷清的场景、闲置的设施，李大妈悄悄向县纪委书记何敏说。

怎样去敲开新旧居民半掩半开的大门，让沉睡的休闲文化广场醒过来？

何敏同志到小区听取大伙儿的意见，认识到只有组织开展集体活动，让大家在活动中增进了解，才能促进人与人之间的沟通融合。于是决定推选几个有影响力的热心分子组成一个居民自治委员会，李大妈顺理成章地被选进去当了骨干。委员会第一个任务，就是想法把游离在公共服务和活动之外的新居民们组织发动起来。

第二天晚上，大家挎起腰鼓直到广场，没有音乐伴奏，就跳起来。不到十分钟，就被男女老少围住了，但没得一个人参加进来，他们只得收拾道具撤退。

第二天、第三天，三姐妹的队伍并没有如愿以偿地壮大起来，除了几个在圈外跃跃欲试外，一个参与活动的人都没有。李大妈反复思量，决定上门去，

挨家进行动员。

功夫不负有心人。不到半个月，原来冷冷清清的城南休闲广场，呼啦啦地来了200多名文体爱好者，音乐声、欢笑声，小区快乐的日子想藏都藏不住，就连以往最具人气的茶馆也关张了，到广场跳舞已经成为小区居民生活不可缺少的部分，那些不去参加活动的人反而被大家看不起，沉睡的广场热闹起来，人人都说城南小区是巫溪的第二个北门沟。



## 用群众方法塑造村风民俗

2009年6月23日，重庆市政府王鸿举市长在繁忙和辛劳之中，来到巫溪县文峰镇三宝村，洒下一串串爽朗的笑声，发出了由衷的感叹：三宝村真是个“吉祥三宝”，好班子、好机制、好民风，让人倍感亲切，难以忘怀。

三宝村位于巫溪县文峰镇腹心地带，东距县城40公里，渝巫路横贯东西，辖4社，748户，总人口3362人，党员82人。全村耕地2481亩，林地4765亩，森林覆盖率41.4%，是重庆市社会主义新农村建设示范村、市级文明村、全国计划生育协会先进村、全国民主法制示范村。

三宝村民风淳朴、秩序井然、快速发展的背后有一群真心奉献的“村官”。22岁的苏波，对原担任村会计的父亲辛苦清贫一辈子也没能带领乡亲走上富路“很有看法”。1992年，他从广东回到三宝村开办加工厂，承包荒山造“千步梯”发展良种果树，搞农田水利基本建设，发展实业，并尊重群众意愿由社长干到了三宝村支部副书记、支部书记。兴业的道路很艰辛，每一点起色都伴随着失败与阻力，当他的积蓄花光，事业受挫之际，好几次动了外出打工的念头。前后联系该村的几位镇领导，知道情况后给他打气，诚恳地挽留他。正是这样，他才和乡亲一起咬紧牙关，渡过难关。在失败和成功的交织中，他苦了自己、乐了乡亲，穷了自家、富了全村，给群众做了很好的榜样：自强不息，勤劳巧干。

同样身为“村干部子弟”的村主任杜发德，18岁中专毕业可以走升学就业的路，他却当起吃不饱拖得瘦的“村官”，一干就是23年。村会计张松是正牌的中专毕业生，在县乡镇企业局当过

“公家人”，毅然继承父业，干着“全脱产”的村干部。柴永恒是第一批大学生“村官”，来自吉林省延边朝鲜族自治州，毕业于西南大学农业资源与环境系，立志为三宝村做些实实在在的事。

这些基层干部的信心和威信，是从破解“疑难杂症”开始的。这里交通便捷、商贸繁荣、人员混杂，民事纠纷不断，村风民俗落后。针对这些情况，村支两委认为，这些民间纠纷来自民间，可不可以用民间的力量来化解呢？“和事堂”就是三宝村的“道德法庭”，由村里知名的老人、贤达、老师、学生等组成“调解委员会”，谁违反村规发生纠纷了，就由民事调解委员会或村支两委负责人牵头，组织调查、调解和处理。

三宝人的“和事堂”是由“三公开”组成的，一是公开事实；二是公开评理；三是公开处理。通过这种方式，既能达到调解目的，又是一种政策宣传，既彰显了规则效应，又体现了道德约束，既增强了调解工作的柔和性，又提高了群众的监督力，同时又促进了村规民约的健全和完善。

让人感兴趣的是，一年到头真正由“和事堂”调解的事情并不多，为什么？当事人思前想后，用尺子量量自己的不是，找到了自己的理亏之处，站在对方的立场思考问题，结果往往相互谅解，大事化小，小事化了，“吃得小亏才打得拢堆，乡里乡亲的，何必为小事伤和气？”纠纷是越来越少了，村民的腰板挺得更直，村干部的威信更高了。

跟好人学好人，榜样的力量无穷。在三宝村的界上，有四块石碑，三宝人称“善事簿”，上面记载着村上令人感动的人和事。阮庆元，一个在云南工

作的乡亲，帮扶了20多个贫困户、残迹人，出资4万元帮助修通了到各家各户的公路，出资种植了1200亩经济林，村民在村口立了一块碑，写着“共产党好”。建设三宝村葡萄架至朱家湾段机耕道时，难度很大，耗资较多，老老少少省吃俭用，捐资450万元用，修通了5公里公路，人们在路口立了一块碑，写着“群众就是力量”。李绪柏老人把拾废品积攒的1000元零用钱捐出来修公路——难怪三宝村的通村路整整比其他地方宽出1.5米了。汶川地震后，一位85岁的老人家，她捐出4个手绢包起来的角角钱、分分钱，共有50多块，并不富裕的村民一天就捐出一万多元钱。同时，他们还广泛开展“三评三比”活动（比孝心、比读书、比健身，评勤劳致富户、评热心公益户、评文明卫生户），发现身边的“好人”，让“好人”成“名人”，让“名人”成“带头人”，营造“和谐健康、积极向上”的社会风气。

“正月初一我们阮家和李家搞了个篮球赛，方圆好多人都来看，那个热闹哦！打牌喝酒真没有什么意思，我们农民要有高的追求。”阮家大小众口一词。

比赛的时候村里干部送来了音箱、请来了专业的裁判，不但阮家人脸上有光，村干部也有劲：“把守着婆娘娃儿过年的老传统改了，大年几天在筹备运动会这个事儿中一晃就过去，丈母家都去不成，家里人有点小意见，但村里人有了大欢喜。”

像阮庆龙一样经常开展家庭式体育比赛的还有陈孝梅家，每天都进行乒乓球比赛，1986、1988、1992年村里三次在她家举办农民运动会，爱人杜正海夺得四川省农民运动会乒乓球“三连冠”。

网格化管理，是巫溪在实践中总结出来的理论，既发挥党组织作用，通过网格化管理把群众组织起来，实现社会重建。这是巩固基层组织、开展社会重建的大胆设想，也是系统实践，是从理论推演出来的工作方法。

县委、县政府坚定不移地不断强化党组织对全社会的核心领导地位，坚持以基层党组织为核心整合社会资源，积极利用一切可靠的民间组织资源，把185个道德模范、经济能人、技术能手、文体协会、红白喜事总管等，培养成为基层组织的重要力量，依托稳定的民间组织基础，依靠民间的力量去组织群众、管理社会。

横向整合农村党建与社区党建、城乡党建和企业党建资源，建立了11个联合党支部，探索了党建工作、社会服务、自治管理“三位一体”的网格化社会管理模式。

每年组织500多名县级机关干部，分期分批回到出生地、成长地、帮扶地，带着“乡情、亲情、友情”下去，参加为期一周的“回乡社会实践”活动。今年共有600多名部门机关干部参加，接访群众3000多人次，走访群众12000多户，发放《惠民政策汇编》1万多册、宣传画2万多份，结对照顾孤寡老人440对，认领留守儿童401名，资助贫困学生450名，为返乡农民工联系就业岗位1100个，为群众代办事项980余件。

试点推行各级领导参加班子、所在支部、居住地党组织“三重组织生活会”制度，让群众和干部面对面地交心、交流。全县各级党员领导干部共参加村（社区）民主生活会450多次，接

## 用网格组织覆盖城乡社会

访群众1300多人次，走访群众4200多户，帮助解决群众反映的交通出行难、大病治疗难、空巢老人和留守儿童照顾难等问题1245个，化解信访积案310件。

推行五卡管理制，即县级领导“联系卡”：44个县级领导联系群众220户；县级部门“帮扶卡”：1500名部门职工帮扶76个基地村6000户困难户；乡镇、村干部“责任卡”：乡镇、村干部共3000余人联系10000户；技术员“服务卡”：农技、畜牧、林业、烟叶等各类技术服务员400人，结对示范户1000户；群众“明白卡”：帮扶项目户10100户，确保户户有项目，培育了“山羊、土鸡、马铃薯、干果药材、烟叶”五大产业，今年可望人均增加收入1000元。

推行四包责任制，由县级部门组成110个网格责任单位，对县城城市规划区范围内的所有征地拆迁和违法违章建筑户实现四包，即包户解决问题，包户化解矛盾，包户安置到位，包户开展“四城同创”，做到矛盾不化解、问题不解决、安置不到位，责任不解除。帮助县委、县政府用最少的成本、最快的速度，累计投资8亿多元，短短一年零两个月，彻底整治了城区脏、乱、差等城市管理顽疾。2009年成功创建“市级卫生县城”、“市级文明县城工作先进城市”，2010年成功创新“市级山水园林城市”。

借鉴21世纪初亚洲开发银行和世界银行提出的“包容性”增长（inclusive growth）的相关理念，我们认为，社会建设是物质与精神等多重因素综合作用的结果，需要以一种“包容性”的心态

来面对。包容的本质就是多元共生与共治，是彼此之间的相互认同与融合，它是一种以价值多元化为根据的智慧和的生活态度和实践方式。对于欠发达地区城乡社会建设而言，这种“包容性”治理必不可少，它是多种资源、信息、人员等得以和谐相处的支撑和保障。

近年来，在科学发展观的指导下，巫溪人民坚定信心，沉着应对，发扬“认穷不认输、落后不落伍”的传统精神，锐意改革、积极创新、艰苦奋斗、努力进取，经济社会发展成效显著，多项主要经济指标增幅跻身全市前列，市委民意调查位列全市第一，正在探索和实践在边远贫困山区的以民生为导向的发展之路。

与全国许多西部不发达地区一样，巫溪在城市化的推进过程中，也出现许多困惑，县委、县政府选择运用“包容性”治理来应对：用共同的梦想凝聚人心，打造一个“面向人人”的城市；用参与互动凝聚力量，在城市规划建设中听取群众的意见，实现政府与人民群众相互理解、相互支持；用复合社区、营造更多的社会共同空间，降低门坎，公平接纳不同职业、不同阶层的人，帮助他们实现城市梦想；运用群众的方法管理群众，用榜样来营造民风，尊重习俗和传统，促进社会和谐稳定；用“包容性”组织体系来统筹城乡，以党组织为核心，探究一种“自治、共治、法治”的多元共生的治理模式。我们希望，巫溪在城市化过程中社会治理方面的探索尝试，能够对在重庆乃至全国，类似巫溪这样地处偏僻、经济封闭的地区，有一定的借鉴意义。

### 本研究人口统计数据说明:

1、人口数:指一定时点、一定地区范围内的有生命的个人的总和。本研究人口数指各年度最后一日24时的人口数;

2、非农业人口:指城乡中从事第二、三产业的人口及其所抚养的部分人口,包括吃国家定量粮食的人口、集镇自理口粮常住人口、国营农场中的行政管理人员以及附属的独立核算的工业企业中常年不从事农业生产的国家职工、乡镇党政机关的在编人口。

3、市:指经国务院批准设立市建制的市。本研究中市的各项数字除有特殊说明外,均不包括市辖县的数字。

4、本研究未将港、澳、台地区列入研究范畴。



【版权所有,翻印必究】

地址:北京市海淀区三里河路九号住房和城乡建设部·城市化

Address:No.9 Sanlihe Road, Haidian District, Beijing

China Construction Information·Urbanization

邮编:100835 Postal code: 100835

电话:010-57811801/57811802 Tel: 010-57811801/57811802

传真:010-57811802 Fax: 010-57811802

E-mail: service@ciudsrc.com

定价:420.00元(人民币)