

当前城镇化问题与发展取向

——田雪原研究员访谈录

导语：2014年3月，国家新型城镇化发展规划正式出台，城镇化建设和发展上升为国家战略，并成为中国全面建设小康社会决定性阶段的重要推进器。城镇化与工业化、信息化和农业现代化的同步发展也因此成为中国现代化建设的核心内容。保持经济持续健康发展、加快产业结构转型升级、解决三农问题、推动区域协调发展和社会全面进步等诸多相关领域也都对城镇化的发展“寄予厚望”。经过一段时间的发展和实践，中国的新型城镇化建设取得了一定成效，但也存在一些问题。城镇化发展具体存在哪些问题？这些问题的根源在哪里？今后的发展中需要首先解决哪些问题？解决这些问题的思路 and 重点是什么？带着诸多疑问，《城市与环境研究》编辑部对著名人口学家田雪原研究员进行了专访。

田雪原：中国社会科学院学部委员、研究员、博士生导师，主要从事人口学、人口经济学、老年学等方面研究，先后出版专著三十余部，在人口理论、人口发展战略、人口老龄化与社会保障、人口与可持续发展等诸多领域赢得了较高的学术地位和丰硕的研究成果。

《城市与环境研究》编辑部：田先生您好！非常感谢您接受我们的专访。目前我国新型城镇化战略正在力推以人为核心的城镇化。农村居民进入城市或在城市进行活动，实质上是人口的空间转移过程；农民就地或异地市民化，在一定程度上也是人口属性的转移过程。人的问题成为城镇化的关键问题，您作为人口学研究领域的专家，请您从人口学的视角谈一谈该如何正确理解城镇化和我国目前正在实施的新型城镇化发展战略？

田雪原：你说的“城镇化”其实就是英文 urbanization 的翻译，其实 urbanization 这个词也可以翻译为城市化，表达的是居住在城市地区的人口比例增长的过程。这个解释是原联合国人口委员会秘书长乔治·塔皮诺斯（Georges Tapinos）在他主持编写的《人口学词典》一书中明确提出的。很多人仅仅将其理解为“城镇化”，或理解为“城市（city）+镇（town）”化的发展趋势是有偏差的。从中国的汉字文化来看，城市是一个复合词，“城”原指都邑四周为防御而建的城垣，由城墙环绕而成，“市”是指集中做买卖进行交易的场所，城市即指都邑中经常做买卖的地方。城市二字中“城”是“市”在地理空间上的界定，“市”是“城”产生和发展的基础和核心，二者相互依存、不可分割。改革开放以后，我国的城市化建设就驶入了快车道，然而，快速推进中对城市化发展的误解误判，城镇发展脱离“市”而造城、造镇，城镇化过度虚张等问题逐渐暴露出来。虽然这些问题的表现不同，但都不同程度地与对“城”、“镇”、“市”概念的

认识模糊密切相关。

关于新型城镇化发展战略,我们知道,中共十八大报告中提出了“新四化”的概念,城镇化与工业化、信息化和农业现代化一起成为实现中国现代化的基本途径。这“新四化”当中谁最重要?谁是载体?我认为更多涵盖人口属性的城镇化更为重要!从当代发展来看,除了军事、政治以外,工业化、信息化和农业现代化的推进力量和主要载体还得是城市,城镇化在承接工业化、信息化和促进农业现代化中发挥了不可替代的作用。改革开放以来,我国国民经济高速增长的实践就证明了这一点。不仅国内如此,国际上还有专业人士认为城镇化是可与21世纪美国高科技成果相媲美的最伟大的成就之一。

在理论层面上,城镇化实际上就是人口由农村向城镇转移的过程,就是就业结构转变、产业结构变动及传统文明向现代文明转变的社会进步过程。从人口学视角来看,城镇化的本质是人口的城乡结构问题,即农村人口由农村向城镇转移的过程;从社会学角度来看,城镇化的本质是农业社会的生产、生活方式被工业社会取代,农业文明向工业文明、传统文明向现代文明转变的社会进步过程;从劳动经济学视角来看,城镇化的本质是就业结构的转化和优化问题,即就业在第一、第二和第三次产业之间的分布和发展;从产业经济学角度来看,城镇化的本质是三次产业结构的变动问题,即农业、工业、服务业之间的变动和调整。城镇化过程中所反映出来的人口、社会、产业和就业等一系列问题,都与人有密切的关系,都与人所从事的经济活动密不可分。所以我始终认为,在工业化、信息化和农业现代化推动的新型城镇化发展中,经济是城镇化的基础,人的城镇化是城镇化的核心。

《城市与环境研究》编辑部:您认为目前城镇化虚张主要表现在哪些方面?

田雪原:我认为,目前我国城镇化虚张主要表现在四个方面:第一,城镇化加速度推进,“城大市小”虚张严重。外延粗放方式推动的高速城镇化,最大的问题是城大市小、有城无市,进而使城镇化失去应有的产业支撑。第二,土地城镇化超前,人口城镇化滞后。全国城市建成区面积由1990年的12856平方千米增加到2012年的45566平方千米,12年间增长了2.5倍,年平均增长5.9%,同时,城市建设用地面积由1990年的11608平方千米增加到2012年的45751平方千米,增长了2.9倍,年平均增长6.4%。然而,同期城市人口则由30159万增加到71182万,增长1.36倍,年平均增长仅4.0%。相比之下,城镇人口增速比城市建成区面积增速低1.9个百分点,比城市用地面积增速低2.4个百分点,12年间人口的增长倍数也只是城市建成区和城市建设用地增长倍数的二分之一左右。土地城镇化较人口城镇化超前,无形之中使城镇化沾染上圈地色彩,加剧了我国耕地紧张的形势,甚至触及18亿亩保有耕地底线。第三,城镇规模盲目扩张,城市功能严重不足。城镇化速度过快、方式粗放和土地城镇化超前,必然导致城镇规模盲目扩张,城市功能不足、甚至下降的结果和趋势。城镇化“摊大饼”式向周边蔓延,“大饼”越摊越大,越摊越厚,越摊越洋,“垂直城市化热”持续升温,最终使千城一面的高楼大厦、攀比争高的摩天大楼变为彰显政绩的形象工程。而基础设施建设、生活设施配套的落后和缺乏使城市失去作为区域经济中心、产生辐射引导功能

的基础，使城市难以发挥甚至失去其应有的功能，反而不能起到城镇化应有的作用。第四，城镇化资源“瓶颈”凸显，环境质量堪忧。以追求速度和规模为主的城镇化，往往忽视城镇建设的成本，高投入、高消耗外延粗放式的习惯性依赖使本来就很稀缺的土地、淡水、能源、矿产等自然资源变得更加短缺，使本来就存在很大压力的城市环境更加问题频出，城镇化虚张带来的资源约束“进口瓶颈”和环境约束“出口瓶颈”正在成为影响城镇化健康发展的重要因素。

《城市与环境研究》编辑部：对中国改革开放以来的城镇化加速推进，赞成、主张继续加快者有之；不赞成、甚至主张叫停者有之；基本赞成、主张适当调整者亦有之，可谓见仁见智。我们想听一听田先生对我国城镇化发展速度的理解和认识。

田雪原：我认为新中国成立后中国的城镇化速度是先慢后快，波浪式推进的。改革开放前城镇化几经波折、速度过于缓慢，改革开放后发展速度有所改观并且驶入发展快车道也是合乎规律的发展，但21世纪以来，我国城镇化的发展速度却略显急促。总结工业化国家城镇化发展的历史，在发展阶段上取得较多共识：S曲线模型把城镇化率25%以下作为起步阶段，25%~40%为快速推进阶段，40%~60%为加速推进阶段，60%~75%为缓慢推进阶段，75%以上为震荡徘徊阶段。新中国成立以来经历过的前三个阶段，大体上也是按照这样的速率走过来的。1949年~1987年城市化率由10.6%升至25.3%，年平均提升0.39个百分点，这一阶段可以视为我国城镇化发展的起步阶段；1987年~2002年，我国城镇化率年平均提升0.99个百分点，这一阶段可以视为我国城镇化发展的快速推进阶段；2002年~2013年可以视为我国城镇化发展的加速推进阶段，在这一阶段，我国的城镇化率由39.1%上升至53.7%，以年均1.33个百分点的加速度累进式提升。中国城镇化率由长期低于世界水平和发展中国家水平，一跃上升到超过世界1个百分点、超过发展中国家5个百分点的水平。但不难发现，这种越来越快的速度已经掺杂了某种主观人为因素，它是把城镇化作为拉动经济增长手段的结果，因而是非正常的。如2008年政府追加的4万亿元投资，大都投资到城镇化建设上，使之成为拉动经济增长的强有力杠杆，城镇化变成防止、抑制经济下滑的手段。虽然国内生产总值（GDP）保增长的目的达到了，但城镇化虚张却进一步加重了。这样加速推进的城镇化，恐怕很难说是正常的，效果也更难令人赞同。虽然这种发展速度不正常，但在中国却奇迹般地实现了，而且加速度还有进一步加大的趋势。我们是取得了很大的成绩，但我们在高兴的同时，还要深刻地反省一下如此高的速度是怎样取得的？1978年~2012年，在主要原材料工业产品产量增长中，增长幅度最大者首推钢材，增长了42.29倍；其次为水泥，增长了32.87倍；再次为粗钢，增长了21.78倍。钢筋水泥一类建筑材料的迅速增长和大量消耗正是我国城镇化不正常外延式发展方式的体现。这三类建材产品不断翻番式的增长，满足了城镇化快速推进对盖楼房、修道路以及水、电、煤气等基础设施建设的需要，也正是钢筋水泥这些“当家材料”源源不断地追加供给，才使得粗放型“摊大饼”式的城镇化得以继续。

《城市与环境研究》编辑部：在城镇化虚张突显和城镇化增长速度非正常发展的背景下，肯定会出现一些难以避免的“城市病”或难以解决的城市问题。刚才您提到的

城市土地用地不合理、城市功能缺失、城市资源瓶颈限制等，都是我国新型城镇化推进和城市发展建设中所面临的很严峻的问题。除此之外，您认为还有哪些现象和问题需要在下一步的城镇化推进中予以高度重视？

田雪原：除了刚才我在城镇化虚张表现中举出的几个与城镇化发展中相关的大问题外，我还想强调一下城市产业发展、城市资源节约以及城市环境保护方面的问题。首先是产业结构不合理对城镇化发展的严重影响。《中国统计年鉴》2012年的数据显示，2011年，全国第一、第二、第三产业占比分别为10.0%、46.6%和43.4%，284个地级市三次产业占比分别为2.8%、49.8%和47.4%。比较地级市与全国总体的三次产业结构，不难发现，地级市的第一产业占比竟然比全国总体水平低了7.2个百分点，而第二和第三产业又分别比全国总体水平高了3.2个百分点和4.0个百分点，从而形成地级市特有的三次产业结构。在经济发展进入中等收入国家水平，城镇化率超过50%的情况下，城市第二产业占比高达49.8%，第三产业占比仅为47.4%，这说明仍旧停留在以传统制造业为主的城镇化阶段，没有完全摆脱产业结构落后的局面。2013年，中国第三产业占比首次超过第二产业，发生可喜变化，但仍然没有从根本上改变城镇化同产业结构变动相脱节的状况。

值得注意的是，从产业的内部结构来看，目前第三产业大都以餐饮、服装、鞋帽、住宿和玩具等低端服务业为主，科学、技术、教育、文化、金融和物流等现代服务业严重缺失。这就难免出现城镇化进程中的空心化现象。失去产业支撑建造起来的高楼大厦、宽敞马路等，只能接受大自然风吹雨打太阳晒的洗礼，沦为人烟稀少的空城、鬼城。

其次是城市发展建设中资源节约集约利用问题。刚才说到目前我国土地城镇化超前发展已经触及18亿亩保有耕地红线，城镇化建设过快发展不仅带来的是耕地资源的一系列问题，水资源情况也不容乐观，甚至有为之而无不及。中国原本就是一个水资源匮乏的国家，陆地水资源总量28124亿立方米/年，占世界6.9%，人均水资源只有世界平均水平的四分之一。以传统工业化为主导的城市化，一是用水量呈水涨船高急剧上升趋势，供需矛盾突出；二是各种污染造成的水体质量下降使实际用水占可用水比例也呈急剧上升趋势。早在20世纪八九十年代，中国实际年用水量已达到可利用水资源50%的临界值，进入21世纪以后不断攀升，早已越过国际公认的临界值、警戒线。目前全国618个城市中一半以上缺水，一百多个城市严重缺水，尤以特大城市为最。地表水源不断减少，便转而向地下取水，进而造成地下水位急剧下降。60年前在北京打井5米深即可出水，如今井深却要50米左右。当前，实际用水占可用水比例急剧上升，地下水位急剧下降，表明水资源“瓶颈”收紧到难以附加的程度，已经向我们亮出了“黄牌警告”。在各种资源约束“瓶颈”中，水资源首当其冲，是制约未来城市化发展最主要的瓶颈，木桶效应中最短的短板。其他如石油、天然气、煤炭等能源资源，铁、铜、铬、金等矿产资源短缺程度也在加剧。中国已成为屈指可数的能源和矿产资源进口大国，也面临着日益增多的国际贸易谈判摩擦，由此带来的城镇化资源“瓶颈”约束正持续增大。

最后是城镇化发展中与每一个城市居民、每一位农村居民都密切相关的环境问题。上述水资源约束之所以吃紧与水污染加剧也是分不开的。目前我国水环境总体态势是：污染物排放量超过水环境容量，氮、磷等超量排放加剧着水环境的恶化；不合理的水资源开采，加剧着水体污染；区域生态破坏使水源涵养功能降低，水污染出现溯水而上的趋向。七大水系河流和35个重点湖泊均有一半以上受到污染。陆地河湖污染排放到海洋，致使沿海超四类海水占到三分之一以上，赤潮发生的周期缩短。最近一两年雾霾频频发难，2013年12月，长三角爆发长达一周多的重度雾霾，并发展到与京、津、冀、鲁等省市连成一片的超大面积雾霾污染。雾霾如此疯狂与众多城镇工业氮、磷、硫等化合物气体以及汽车尾气、燃煤烟尘等排放的大量增加密切相关，与传统工业化、城镇化迅猛发展关系密切。由于处在传统工业化向现代化过渡的特殊阶段，环境治理成本较高，我国很多城市均存在对城市环境重视不够的现象；长期以来的先建设后治理、边建设边治理，甚至只建设不治理，致使空气、水、固体废物、噪声、光照辐射等污染越来越严重，这些显然都是下一步推进城镇化中应该给予高度重视的城市问题。

《城市与环境研究》编辑部：这么多日益严重的城市问题，您认为目前解决诸多问题的出路在哪里？或者您认为目前我国城镇化建设应该怎样避免或减少所谓的城镇化“失市”风险？

田雪原：城镇化深感“缺市”、“无市”之痛，补救之策就要到“补市”、“兴市”中去寻找。既要哪里缺就在哪里补、哪里无就在哪里兴，又要着眼未来长期城镇化发展战略，大力推进改革和体制机制创新。避免或减少城镇化的“失市”风险，首先，要在概念层次上厘清urbanization的真正内涵，避免城镇脱离“市”而独立存在和发展的现象，减少多“城镇”而少“市”、有“城镇”而无“市”的现象。其次，要在体制层次上深入反思政府与市场的关系，城镇化质量下降或城镇规模虚胀是有着其特定的滋生土壤的。这个土壤就是城镇化资源配置不合理及其体制机制存在的问题。像土地资源、人力资源、财力资源的配置不合理就是体制机制上形成的“三个错位”。最后，还要选准破除城乡“二元结构”体制的突破口，取消“农业”、“非农业”身份标识，机会均等、效率公平地满足城乡居民日益增长的物质、文化、生活等全面发展的需要，在政治、经济、社会等诸多层面共同实现“以人为核心的城镇化”发展。

《城市与环境研究》编辑部：刚才您提到城镇化资源配置的“三个错位”，请您详细解释一下“三个错位”的具体内容以及怎样才能更好地解决这些错位问题？

田雪原：城镇化资源配置不合理所表现的“三个错位”主要是：第一，土地资源配置错位，市场没有起到决定性作用。当下城镇化土地资源来源和运行的基本模式是，政府出面向具有土地经营使用权的农民征购土地，政府通过拍卖等方式将土地转卖给开发商，开发商投资建设后再将房地产（经营使用权）卖给用户。不难看出，在城镇化房地产“三部曲”运营中，政府一头连接农民，另一头连接开发商和用户，政府在土地资源配置中居于中心和主导地位。久而久之，土地财政成为地方政府财政的重要来源，而且地方政府对其依赖越来越大。但同时土地财政的负面影响也随之而来，随着地方政府对土地出卖和抵押信贷依赖的增加，地方债务滚雪球乃至财政赤字的风险也在逐

步增加。第二,人力资源配置错位。受制于城乡分割的“二元体制”,处在S曲线中部的中国人口城镇化的主要推动力量还是农村劳动力及其附属人口向城镇的转移和集中。统计显示,2000、2005、2010和2012年,全国人户分离人口分别为1.44亿、1.86亿、2.61亿和2.79亿,流动人口分别为1.21亿、1.47亿、2.21亿和2.36亿,其中2012年流入城镇并被统计为城镇常住人口的约1.65亿。虽然近年来流动人口增长趋势有所放缓,但仍在继续增长之中。如此大量的农业转移人口因为城乡分割的“二元结构”体制,长期被拒于城市大门之外,不能成为市民,影响着人力资源的利用和潜力的发挥。第三,财力资源配置错位,依赖扭曲的低价土地和高价楼市运营。改革开放以来城镇化提速,主要依靠两大支柱:一是廉价的农村劳动力转移到城镇,降低了劳动成本;二是廉价的土地资源出让,降低了土地成本。这二位“父母”(威廉·配第:土地是财富之母,劳动是财富之父)组合到一起,成就了城镇化“子孙”后代的繁荣昌盛。政府通过征用廉价的土地,再以高价转卖给开发商获得收益;开发商则以持续升高的房价,同样获得高额利润;而转让土地经营权的农民,一般得到的补偿水平平均比较低。由于城镇化快速推进扩大了房地产刚性需求,加之楼市不断上涨刺激了房地产买卖投机,使高房价运营得以持续,财力资源配置错位得以继续。以扭曲的低地价、高房价为支撑的征地、拍卖、商品房市场运营“三部曲”,为政府借贷提供了土地担保,促使地方政府债务节节攀升。依据国家审计署公布的数据,截至2013年6月底,全国各级政府负有偿还责任的债务206988.65亿元,负有担保责任的债务29256.49亿元,可能承担一定救助责任的债务66504.56亿元。地方政府所负债务在很大程度上由房地产而生、而增,而且造成财力资源配置错位越陷越深。错位的本质,是政府对土地主宰和主导性过强,市场不能在资源配置中起决定性作用所致。

上述城镇化资源配置“三个错位”的解决,根本在体制机制上,出路是在体制机制改革上。首先,政府要通过改革来实现城镇化过程中政府、市场功能和角色回归。在城镇化过程中,政府要从亲力亲为的“演员”角色,转变为制定和实施发展战略、规划、政策、标准,监管市场活动,提供各类公共服务的“导演”角色。政府回归“导演”角色了,明确了城镇化中个人、组织等的法人资格和地位,明确了农村土地承包人享有占有、使用、收益、流转和承包经营权抵押、担保的权能,“演员”就有更大的空间按照市场设置准入规则和筛选“规定性动作”,发挥市场在资源配置中的决定性作用。其次,政府要从应该退出的体制机制中退出。主要从不当的审批、交易等旧的规定和制度中退出,沿着市场在资源配置中起决定性作用方向深化城市化体制机制改革,适时出台相应的政策和法律法规;推进农村土地承包经营权的市场化改革,鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农村合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。资源配置由市场决定了,土地、劳动力价值回归有了基础,扭转过低的土地、劳动力价格和过高的房产价格也就有了可能。农民、开发商、购房者和国家利益分配不合理状况也就可以得到相应的改善。

《城市与环境研究》编辑部:中共十八届三中全会通过的全面深化改革《决定》,提出“推进以人为核心的城镇化”理念。您认为在新型城镇化的发展进程中,怎样才

能做到“以人为核心”？

田雪原：要推进“以人为核心”的新型城镇化发展，首先，要以满足人的全面发展需要为宗旨，满足城乡居民日益增长的生理、心理、交往和文化等全面发展的需要。其次，要以人力资本为主要驱动力，保持人力资本在与自然资本、产出资本、社会资本的比较中居于支配地位。再次，要实现人口与经济、社会、资源和环境的协调发展，按照可持续发展要求实现资源合理有效配置。目前实行“以人为核心的城镇化”，首当其冲的障碍是城乡分割的“二元结构”体制。此“二元结构”体制涵盖政治、经济和社会诸多层面，经济层面更多一些。显然，一下子全面拆除“二元结构”体制屏障不现实，必须找准突破口。这个突破口就是以“农业”、“非农业”为身份标识的“二元户籍”制度。中国城镇化迅速推进，数以亿计的进城农民承担着城镇化建设主力军重任，他们建造了高楼大厦，修建了工厂、道路、学校、商店，成为事实上的城镇居民，但却不能分享他们亲手建设取得的成果，长期被排斥在城市居民之外，成为户籍在农村、劳动和生活在城镇的双重身份人口。这种户籍“二元结构”给转移农民变市民，以及配偶、子女等附属人口就业、就医、入学、失业保险和养老保险等带来重重障碍，已经到了非改革不可的时候。

中共十八届三中全会《决定》提出创新人口管理、加快户籍制度改革的具体要求：“全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。毫无疑问，新型城镇化的发展要全面落实这些要求和决策，要防止擅自给上述要求和政策“加码”，借“有序”、“合理”、“严格控制”对转移人口落户、转移人口市民化设置障碍的现象。除此之外，新型城镇化的发展要从给转移农民创造更多的居住和就业机会、落实相应的社会保障等入手，为城镇落户居民在政治、经济、社会、文化和生活等方面真正融入城市、真正成为市民创造更多的机会，搭建更多的平台，只有这样，才能有效地推进转移农民市民化，真正做到“以人为核心”的新型城镇化发展。

《城市与环境研究》编辑部：非常感谢田先生在百忙之中接受我们的专访。谢谢您！

责任编辑：胡 浩

新型城镇化：质量提升路径

——2014 中国社会科学论坛（经济学）综述

单菁菁

2014年9月12日~13日，由中国社会科学院主办、中国社会科学院城市发展与环境研究所和三峡大学共同承办的“新型城镇化：质量提升路径——2014中国社会科学论坛（经济学）”学术会议在湖北省宜昌市举行。

“中国社会科学论坛”是中国社会科学院定期举办的大型国际性学术论坛，其中的经济学论坛已经连续举办了五年。本次论坛得到湖北省宣传部和宜昌市委市政府的大力支持。会上中国社会科学院副院长、学部委员蔡昉致辞并做主旨演讲，湖北省宣传部副部长喻立平、宜昌市副市长毛传强、三峡大学党委书记李建林也分别致辞，来自中国社会科学院、部分省级社科院、国家发展和改革委员会、国家能源局、香港中华能源基金委员会、中国城市规划设计研究院、国内部分高校以及美国、德国、加拿大、韩国和南非等海内外专家学者及新闻媒体记者共一百余人出席论坛。

本次论坛主题为“新型城镇化：质量提升路径”，旨在促进学术交流，深化中国特色新型城镇化理论研究，从而探索提升城镇化质量。与会学者主要围绕以人为本的城镇化、绿色可持续发展的城镇化、城乡融合和区域统筹的城镇化、智慧高效的城镇化、城镇化的国际经验比较和中国新型城镇化的质量提升路径等六个专题进行了深入研讨。

一、以人为本的城镇化

城镇化要以人为本，成为与会专家的共识。中国社会科学院副院长蔡昉在演讲中指出，改革开放以来，从1978年到2013年，中国城镇化率由17.92%提高到53.7%，以年均超过1个百分点的速度快速推进，取得了令世人瞩目的伟大成就。但是中国的“不完全城镇化”问题非常突出，有2亿多城镇常住人口依然是农村户籍，不能平等地享有城市基本公共服务。农业劳动力比重依然较高，其下降速度慢于相近发展阶段时期的日韩。不完全城镇化导致中国劳动力供给的不稳定性，随着人口红利的消失，潜在增长率下降，未来中国农村人口的城镇化和市民化将主要通过稳定劳动力、人力资本和生产要素供给，创造改革红利等带来中国经济新的增长点。蔡昉副院长强调，中国城镇化发展正在进入以提升质量为主的转型发展新阶段，需要在理论和实践层面进行深入的研究和探讨。国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所肖金成认为，城镇化的本质是实现人口由农村向城镇的转移，城镇化的最终目的是要为人的全面发展创造条件，

让进城的农民进得来、住得下、活得好。因此，城镇化的核心是人的城镇化。解决农业人口转移问题是城镇化战略的主体，基本途径是推动农业转移人口市民化。香港特区原民政事务局局长何志平指出，中国的新型城镇化是要进行以人为本、城市化与乡村化并存的宏观城市规划，不仅仅是为了打造一个有建筑的城市，更重要的是要培养健康的市民。新型城镇化是中国现代化的一个重要过程，要让每一个中国人都可以分享社会经济进步的累累硕果，享受一个安全、舒适、具有中国文化特色的生活环境，让人民生活得有尊严、有自豪感，同时激发民众发挥个人潜能，追寻人生的更高目标，这才是中国新型城镇化的本质。

二、绿色可持续发展的城镇化

与会专家认为，新型城镇化是绿色可持续发展的城镇化。中国社会科学院城市发展与环境研究所所长潘家华首先解读了全球城市可持续发展目标。他介绍，根据联合国可持续发展里约峰会 2012 年的授权，联合国“可持续发展目标（SDG）”开放工作组（OWG）于 2014 年 7 月正式提交全球可持续发展目标方案，城市与人类聚居地的“包容、安全、韧性和可持续”等内容被列入其中。作为接替联合国千年目标（MDG）的“2015 年后发展议程”，全球可持续发展目标涉及 17 大领域，普遍适用于发达国家和发展中国家，将城市与人类聚居地单列，凸显城市在全球可持续发展中的地位。2011 年，中国城市人口首次超过农村人口，开始进入了一个以城市型社会为主体的城市时代，但城市病泛滥、市民化进程滞后成为可持续发展的重点和难点。明确中国可持续城镇化的任务和目标，不仅是中国可持续发展的客观要求，也是实现全球城市可持续发展目标的重要内容。为此，必须加快改变主要依靠要素成本优势驱动、大量投入资源和消耗环境的经济发展方式，从以要素驱动、投资规模驱动发展为主转向以创新驱动发展为主，走绿色、低碳、可持续的发展道路。江西省社会科学院党组书记、研究员姜玮强调，城市经济走生态化发展道路是新型城镇化的重要内容，也是实现城市可持续发展的必然选择，其目标包括环境污染得到有效整治，环境质量明显改善；经济发展方式得到转变，实现绿色可持续发展；人居环境得到提升，实现人与自然和谐共处。

三、城乡融合、区域统筹的城镇化

与会专家认为，新型城镇化是城乡融合、区域统筹的城镇化。过去 30 年中国城镇化以城市发展和工业发展为重点，农村发展和农业现代化长期得不到重视。新型城镇化应以客观认识城乡关系为基础，重视农村和农业现代化，特别是要重视小城镇发展，加强城镇化的基础空间建设。河南省社会科学院院长喻新安、湖北省社会科学院副院长秦尊文一致认为，城市群是支撑我国经济增长、促进区域协调发展的重要载体，应加快推进城市群建设，并分别就中原城市群和长江经济带建设提出了构想和建议。三峡大学校长何伟军提出，单个空间组织的城镇作为经济发展的增长极或次增长极正在成为推进中

国新型城镇化建设的有效单元。但由于增长极的辐射区域和强度会随着范围的扩大而衰减,两个增长极如果距离较远,就会出现发展“真空”或“塌陷”区。他建议通过扶持建设新的增长极以补充或增强经济发展活力,实现区域经济在更高层次上的均衡发展。中国社会科学院城市发展与环境研究所单菁菁研究员指出,目前中国很多城市的“城中村”和城乡结合部问题凸显,加快“城中村”和城乡结合部治理已经成为提高城镇化质量、推动城乡一体化进程的重要内容。她建议对于“城中村”和城乡结合部出现的问题,要积极推动“社会参与式”治理,既要物质形态改造与社会形态治理两手抓,又要妥善解决外来人口居住问题,避免出现新的“城中村”。

四、智慧高效的城镇化

与会专家认为,新型城镇化是智慧高效的城镇化。中国社会科学院经济研究所所长裴长洪指出,智慧城市建设是新型城镇化的重要任务之一。近年来,国内很多城市都提出要建设智慧城市,但其理念和做法与以往提出的网络城市、数字城市建设并无本质上的区别。智慧城市建设的核心是要形成新产业和新经济,推动城市经济转型升级,其核心理念是以智能城市经济为重点,抓好两个结合,即产业的智能化和智能的产业化相结合、城市的智能化和智能城市的经济化相结合。他强调,智能城市发展战略应该包括两个“三位一体”——即网络建设、产业发展、应用服务“三位一体”和党政机关、企事业单位、居民家庭“三位一体”。还应该包括“三大任务”,即以新一代城域网为基础,加强互联网和物联网建设;以智能家庭为载体,把智能交通、智能电网、智能物流、智能旅游、智能商贸、智能环保、智能金融、智能社区、智能教育、智能医疗、智能政府等都整合进城乡居民家庭;以系统供应商为平台,整合智能城市的规划、设计、技术、设备、服务、管理和营运系统,使之成为基础设施先进、技术水平高、城市数据开放、信息服务创新能力强、智能化应用普及和智能产业集聚的城市,为建设智慧城市提供整体性解决方案。

五、城镇化的国际经验比较

参加本次论坛的代表不但有海内外的专家学者,还有近三十位来自世界各国城市的政府官员,作为城市蓝图的描绘者和实践者,他们同与会专家进行互动,充分交流了城镇化发展经验。中国社会科学院美国研究所所长郑秉文首先介绍了拉美地区过度城市化与住宅非正规化带来的沉痛教训。他认为,“过度城市化”是导致拉美出现大面积住房非正规化的主要原因之一,与“城市贫困化”和收入分配严重不公一起使市场传导链条断裂,导致巨大的潜在住房市场需求难以实现。他认为,公租房比重太小、自建房规模巨大和住房自有率过高是拉美住房供应体系恶性循环的三个主要原因,住房供应体系的这种结构性错误,使拉美地区成为世界上贫民窟最集中、最难以治理的地区,这是中国在城镇化过程中必须警惕的教训。国际可持续城市联盟(ICLEI)东亚秘书处创立总