

新中国城市化：历程、问题与展望*

张超

(西南财经大学 中国西部经济研究中心, 成都 611130)

摘要：新中国城市化经过围绕工业化建设生产型城市（1949—1978年）、城市体制改革拉动（1979—1990年）、城市外部扩张和内部重组加速（1991—1999年）3个阶段后，进入城乡统筹发展阶段。当前，我国城市化主要存在失地农民、生态环境、资源和城市发展均衡4个重大问题；未来城市化的新布局主要体现在深度城市化、低碳生态城市、组团城市群以及中小城市和小城镇等方面。微观上要解决城市化过程中存在的劳动就业、教育、医疗、住房等制度性障碍，改革长期存在的城乡分割的户籍制度；中观上要解决好资源环境问题，建设低碳生态城市；宏观上要统筹城乡发展，以大带小，构建大、中、小城市共同发展机制，促进城市群和小城镇协调发展。

关键词：城市化；城市均衡发展；城乡统筹；失地农民；低碳生态城市；城市群；小城镇
中图分类号：F291.1 文献标志码：A 文章编号：1674-8131（2010）04-0073-08

Urbanization in China: Retrospect, Problems and Prospects

ZHANG Chao

(Research Centre of Economy of Western China; Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: China's urbanization undergoes such four stages as construction of production style cities for industrialization from 1949 to 1978, urban system reform from 1979 to 1990, external enlargement and internal rapid reconstruction of the cities from 1991 to 1999 and overall urban and rural development. Currently, China's urbanization has mainly four problems such as the peasants who lose their land, ecological environment, resources and urban development balance. This paper points out that the new layout of future urbanization should be oriented by deepened urbanization, low carbon ecological cities, associated city group, medium-sized and small cities and so on, and that China should solve the systematic problems of employment, education, medication and housing in the process of urbanization in microscopic viewpoint, reform household register system which divides cities and rural areas for such a long time, solve the problems of resources and environment in middle term, build low carbon cities, promote coordinated development of city group and small cities in macroscopic viewpoint by overall rural and urban development, using big cities to drive the development of small cities, and by building jointly development mechanism of big cities, medium-sized cities and small cities.

Key words: urbanization; balanced urban development; overall urban and rural development; the peasants who lost their land; low carbon ecological cities; urban group; small city

城市化是经济社会发展的必然趋势，是衡量国家和地区经济社会发展水平的标志之一。中国自改革开放以来，城市化水平得到显著提高，城市化进程的迅猛发展不仅在改变着中国，也在改变着世界，因此，对中国城市化发展的历史和现状有一个清醒的认识和把握便显得尤为重要。

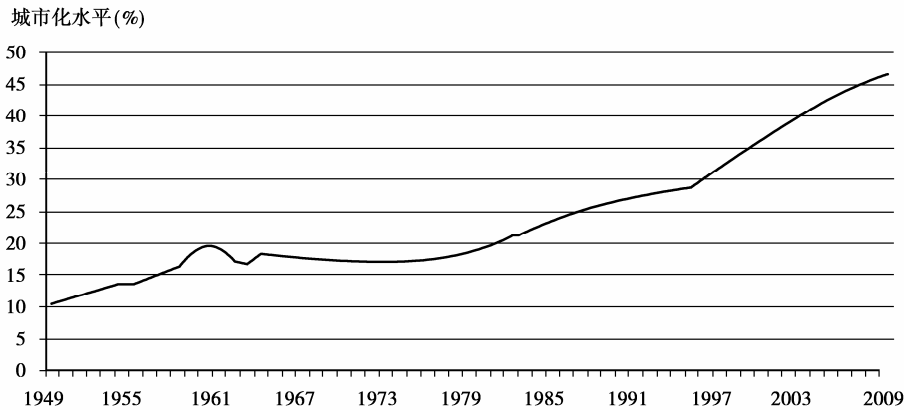
* 收稿日期：2010-03-22；修回日期：2010-04-29

基金项目：西南财经大学“211工程”重点建设项目（211D3Y03）

作者简介：张超（1986—），男，河南安阳人；硕士研究生，在西南财经大学中国西部经济研究中心学习，主要从事区域开发与城市规划研究；Tel: 13688171330, E-mail: longkuan1986@sina.com。

一、新中国城市化发展的历史演进

回顾世界城市发展的历史，城市化发展表现出一定的阶段性，学术界对此做出了大量总结。其中最具代表性的是美国学者 Ray M. Northam (1975)^[1]的城市化发展的“S 型曲线”，把城市化发展分为三个阶段：初期阶段、中期阶段、后期阶段。应当指出，S 型城市化发展理论作为基于西方城市化进程的经验规律符合城市化的基本原理和一般正常发展过程，有助于理解现实的城市化差异和未来的发展趋势，但并不具有普适性，尤其是对中国这样一个人口众多、城市化任务艰巨的发展中国家。新中国城市化已经经历了 60 年的发展历程，关于我国城市化发展历史阶段的划分问题，国内外学术界存在较大分歧。本文认为，基于 60 年来我国城市建设方针的变化，可以分为四个历史阶段对新中国的城市化进程进行考察：围绕工业化建设生产型城市阶段（1949—1978）、城市体制改革拉动阶段（1979—1990）、城市外部扩张和内部重组加速阶段（1991—1999）、城乡统筹发展阶段（2000— ）。



资料来源：根据《中国统计年鉴2009》、《中国城市统计年鉴2009》整理

图 1 1949—2009 年中国城市化进程

表 1 1949—2008 年全国城市数量变化

城市	1949 年	1978 年	1978 年比 1949 年增加 (个)	2008 年	2008 年比 1978 年增加 (个)
城市合计	132	193	61	655	462
200 万以上人口	3	10	7	41	31
100~200 万	7	19	12	81	62
50~100 万	6	35	29	118	83
20~50 万	32	80	48	151	71
20 万以下	84	49	-35	264	

注：人口规模的划分以城市市区总人口为标准。

资料来源：根据《中国城市统计年鉴 2009》整理

1. 围绕工业化建设生产型城市阶段（1949—1978 年）

新中国成立后，“中共七届二中全会”决议提出“工作重心由乡村转移到城市，城市建设的总方针主要是围绕工业化有重点地建设城市，迅速恢复和发展城市生产，把消费的城市变为生产的城市”。这期间虽然出现了城市化长期滞后于工业化的独特现象，但是新中国的城市化还是迎来了一个黄金年代。

1949 年，新中国刚成立时，全国仅有城市 132 个，城市市区人口 3 949 万人，占全国总人口比重 7.3%。1949 至 1978 年，城市化水平长期低于 20%。其中 1949 至 1957 年，我国的城市化水平平稳发展，8 年时间提高了 4.8 个百分点(见表 2)。平稳发展主要得益于“三年国民经济恢复”以及“第一个五年计划”时期正确的经济发展路线和巨大的经济建设成就。这一时期的城市化建设成就体现在城市数量和布局上。一方面城市数量有所增加，50 万人口以下的城市从 1949 年的 98 个增加到 1957 年的 140 个；另一方面城市的空间布局有所调整，中西部兴起了一系列工业城市，如郑州、包头、兰州、西安、成都等。然而从 1958 年开始的“大跃进”运动打断了这一切，城市发展十分缓慢，城市化进程受阻。20 年的历史，三起两落，城市

化建设进程基本上在原地踏步，其原因可以由经济的、政治的、自然的、人为的因素共同解释，这里不再赘述。

表 2 围绕工业化建设生产型城市阶段城市化水平 / %

年份	城市化水平	年份	城市化水平	年份	城市化水平
1949	10.6	1959	18.4	1969	17.5
1950	11.2	1960	19.7	1970	17.4
1951	11.8	1961	19.3	1971	17.3
1952	12.5	1962	17.3	1972	17.1
1953	13.3	1963	16.8	1973	17.2
1954	13.7	1964	18.4	1974	17.2
1955	13.5	1965	18.0	1975	17.3
1956	14.6	1966	17.9	1976	17.4
1957	15.4	1967	17.7	1977	17.6
1958	16.2	1968	17.6	1978	17.9

资料来源：根据《中国统计年鉴 1984》整理

回顾工业化初期的城市化历史，总的来看，城市化进程缓慢，城市建设方针主要受传统社会主义经济发展理论影响，片面强调工业特别是重工业的发展，城市被定位为生产中心，城市规划主观随意性、盲目性很大，“上山下乡”、“三线建设”催生的“逆城市化”现象更是违背了历史潮流。

2. 城市体制改革拉动阶段（1979—1990 年）

党的“十一届三中全会”以来，随着对内改革、对外开放的一系列政策措施的实施，城市化进程也随着经济体制的改革进入了生机旺盛的时期。这一时期的城市建设方针主要是“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。

这个时期城市化的最大特点表现为农村人口向小城镇转移而非传统意义上的大中城市吸纳农村人口。在全球化的大背景下，外资首先成为经济发展的主要推力，特别是东部沿海地区，由于具有地缘和政策双重优势，吸引了大量外资注入。遍地兴起的乡镇企业吸引了大量农村剩余劳动力，这些农民离开土地，进入乡村、小城镇一级的工厂从事生产劳动，形成了我国“自下而上”的城市化过程。无论是“外资驱动型”的珠三角地区，还是私企壮大的“温州模式”，或是以集体所有制企业蓬勃发展为特征的“江苏模式”，乡镇企业带来了小城镇的快速发展(叶嘉安，等，2006)^[2]。1989 年，全国共有大城市 58 个（其中特大城市 30 个）、中等城市 117 个、小城市 275 个，小城市人口占全国城市总人口比重持续上升，对应的是大城市人口比重逐年下降。

1979 至 1990 年间，城市化水平提高了 8.5 个百分点（见表 3）。这期间，城市化发展存在着一个明显的问题，即城市化严重滞后于工业化。但是城市化进程仍取得了积极的成效，并没有出现一些发展中国家的“假城市化”现象（即城市化人口增长并不是工业化带动，而是单纯由农村人口向城市迁徙引起）。

表 3 城市体制改革拉动阶段城市化水平 / %

年份	城市化水平	年份	城市化水平
1979	18.96	1985	23.71
1980	19.39	1986	24.52
1981	20.16	1987	25.32
1982	21.13	1988	25.81
1983	21.62	1989	26.21
1984	23.01	1990	26.41

资料来源：根据《中国统计年鉴 2001》整理

3. 城市外部扩张和内部重组加速阶段（1991—1999年）

新区、开发区建设、争相建设国际化大都市的热潮使我国城市化进入了新的发展阶段。改革开放进一步深化，城市化水平持续增长，城市空间外部扩张和内部重组加速。这一时期的经济发展、资金积累、居民收入都经历了快速增长的过程，城市化水平提高了近10个百分点（见表4）。土地价格机制的引入，为城市空间结构重组带来了新的机遇，改变了我国长期以来的土地无偿、无限期使用制度。政府通过协议、招标或是拍卖等方式出让土地使用权，对旧城改造、新区建设以及基础设施投资注入了大量资本，也使得土地价值和资本分配成为城市结构优化的依据(叶嘉安，等，2006)^[2]。我国的城市空间开始迅速发展：旧城改造如火如荼，新区建设日新月异，工业开发区、高新技术开发区遍地开花，中心商务区不断涌现。

表4 城市外部扩张和内部重组加速阶段城市化水平 / %

年份	城市化水平	年份	城市化水平
1991	26.94	1996	30.48
1992	27.46	1997	31.91
1993	27.99	1998	33.35
1994	28.51	1999	34.78
1995	29.04		

资料来源：根据《中国统计年鉴2001》整理

4. 城乡统筹发展阶段（2000年— ）

进入21世纪以来，我国城市化在快速增长的同时，长期存在的城乡经济、社会发展不协调问题日渐突出。经历了前三个阶段的快速发展，城市化水平已经有了很大的提高，但是城乡发展差距的扩大制约了农村经济社会的发展，使得国家经济社会发展处于一种失衡状态。统筹城乡发展，从根本上改变城乡二元结构，逐步实现城乡一体化，是党中央在新世纪新阶段为解决“三农问题”而制定的一项重大战略决策，这一重大战略决策，使城市化进程与城乡建设相结合的步伐加快。目前我国已经形成了上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、深圳市、重庆和成都、武汉城市圈、长株潭城市群等8个国家综合配套改革试验区互动的试点格局，为我国探索区域发展新路径，实现新型城市化提供经验和示范。

至2009年底，全国城市总数达到660个，城市化水平已经上升到46.6%。近5年来，城市化水平年均增加0.9个百分点，虽然比前一时期的增长有所回落，但仍处于高位区间（见表5）。可以说，目前我国城市化正处于加速发展时期，城市人口持续扩张，是这一阶段的基本特征。这个阶段具有鲜明的特点，主要表现为：都市群（城市群）已经成为区域经济发展的龙头；城市规划成为引领区域发展的强大引擎；城市发展不仅要考虑经济增长幅度，还要更加注重资源节约、环境保护等；城市投资环境改善，基础设施逐步完善；城市产业结构不断优化，创新能力取得较大提高。

表5 城乡统筹发展阶段城市化水平 / %

年份	城市化水平	年份	城市化水平
2000	36.22	2005	42.99
2001	37.66	2006	43.90
2002	39.09	2007	44.94
2003	40.53	2008	45.68
2004	41.76	2009	46.6

资料来源：根据《中国统计年鉴2009》整理

二、中国城市化目前存在的重大问题

据预测，到2010年，全国城镇人口将达到6.4亿人左右，城市化水平达到48%；到2020年，城市化发展水平达到58%左右；到2050年中国达到中等发达国家水平，城市化水平要达到70%~80%。这也意味着50年内，中国将有7亿~8亿人口从农村转移到城市。当我们享受城市化快速发展带来的成果时，也应当认真审视目前我国城市化存在的一些重大问题。

1. 失地农民问题

与城市规模扩张和城市功能提升及其完善相伴的是大量城郊结合部的农民失去赖以生存的土地。对于这部分农民来讲,城市化的宗旨本应是他们户口的城市化、生活的城市化和就业的城市化。然而,为了解决城市建设准备金不足或其他融资渠道狭窄的困难,许多地方政府通常采用的解决办法就是尽量压低征地拆迁费用支出。在土地增值所产生的巨大收益分配中,地方政府和开发商凭借各自的资源优势获取了巨额财富,但被征地农民却处于相对被动和弱势的地位,既没有知情权和发言权,又对不合理的征地、拆迁安置方案缺乏抵抗能力。更严重的是,我国城市化的一个普遍现象就是失地农民失去了土地之后也失去了生存的基础,用完仅有的失地补偿费用之后只能伸手向政府求助。这不仅制约了我国城市化的发展,更严重影响到社会的安定^[3]。

2. 生态环境问题

城市化发展初期,我国主要是依靠工业化来推动城市化,再加上治污设施建设滞后,工业污染和城市污染物排放激增。城市化的快速发展,使得固体废弃物污染、水污染、空气污染等问题加剧,交通拥堵问题日渐严重。大多数城市工业、人口高度集中,狭小的区域内产生的大量废弃物远远超过了城市环境的自净化能力,导致城市污染日益严重,使得城市化陷入了巨大的生态困境。

2008年全国工业固体废物产生量为19.01亿吨,比2000年增加近11亿吨。城市生活垃圾产生量也呈直线增长态势,2008年达到1.54亿吨,而城市生活垃圾无害化处理率平均只有66.8%。城市水污染主要来自工业废水和生活污水,而且城市生活污水不断增加逐渐成为城市水污染的主要原因,全国近一半的城镇饮用水源地水质不符合标准。城市大气污染严重,虽然大气污染总体较前几年有所改善,但形势仍很严峻。2008年在监测的519个城市中,空气质量达到一级标准的城市有21个(占4.0%),达到二级标准的城市有378个(占72.8%),达到三级标准城市有113个(占21.8%),低于三级标准城市有7个(占1.4%)(杨东平等,2009)^[4]。全国地级及以上城市,空气质量达标比例为71.6%,县级市达标比例为85.6%。北方城市,特大、超大型城市,产煤区的城市空气污染尤为突出。大城市交通拥堵问题也日渐严重,单位道路面积车辆逐年上升,市区平均行车速度逐年下降。

3. 资源问题

城市化进程是城市人口比重迅速提升、城市数量不断增加和城市质量不断提高的过程,资源供给是满足城市化发展的客观要求。然而,资源危机已经成为我国城市化发展的“瓶颈”,资源紧缺与资源浪费现象同时并存且严峻考验着我国城市化的可持续发展。

这里提到的资源主要指在城市化进程中所必需的水资源、土地资源、能源等。从水资源来看,中国人均淡水资源只有2290多平方米,而且分布极不平均。随着城市化人口的剧增,生产用水和生活用水大幅上升,加上江河湖泊等地表水及地下水水质遭到严重污染,城市的空间布局与水资源承载能力不相适应的问题越来越突出。目前,655个城市中有近400个城市缺水,其中约200个城市严重缺水。全国城市日缺水总量达1600万立方米,年缺水量60亿立方米,北方一些城市被迫限量供水。从土地资源来看,城市用地的巨大需求与可供土地的严重短缺的矛盾日益尖锐,土地资源的稀缺性非常突出。随着我国城市化进程的加快,截至2008年12月31日,全国耕地面积为18.2574亿亩,又比上一年度减少29万亩,耕地面积越来越接近18亿亩“红线”。中国用地形势十分严峻:一方面,城市建设用地的紧张成了不少城市发展的最大难题;另一方面,当前城市建设中土地浪费现象普遍存在,城市的粗放式发展模式存在粗放规划、浪费使用土地等问题,严重阻碍了城市综合质量的提高和功能的正常发挥,降低了城市的承载能力,影响了城市化的健康发展。从能源来看,我国城市化发展面临的挑战主要是能源短缺和低效利用问题。能源短缺问题主要表现为城市需要的能源供给不足,尤其是石油和电力。随着城市化进程的推进,重化工业、城市人口数量的增加和城市居民生活质量的提高,对能源需求大幅增加。2003年以来,全国出现大面积“电荒”,20多个省(市)被迫拉闸限电。2009年我国累计进口原油2.04亿吨,年度进口规模首次突破2亿吨,比上年增长13.9%;同年,煤炭消费量27.4亿吨,增长3.0%。城市能源消耗快速增长的同时,还伴随着能源利用效率低下的问题。目前,全国综合能源利用效率约为33%,比发达国家低10个百分点。

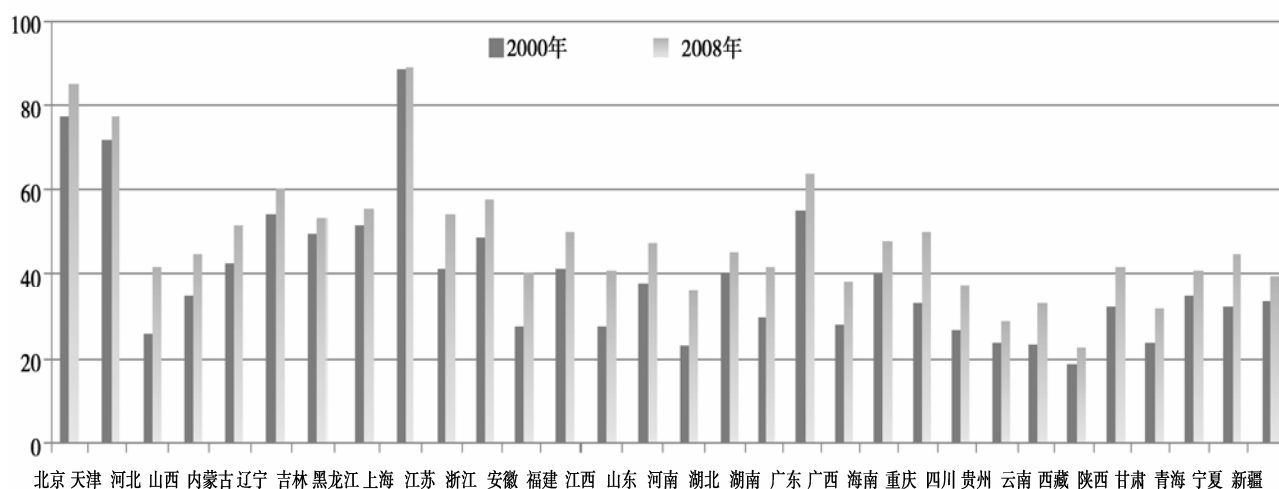
4. 城市发展均衡问题

尽管我国城市化进程迅速推进,总体城市化水平即将达到50%,但各地区的城市化发展水平相当不平衡。宏观层面看,区域之间城市化发展水平不平衡,东、中、西部发展极不平衡,城镇结构也不尽合理;

中观层面看，城市之间城际关系不协调，目前已经形成的几个城市群内部缺乏城乡统筹规划，协调机制不够明确，在城市建设、产业结构等方面存在无序竞争，带来资源浪费、重复建设和产业同构，加剧了区域环境恶化；微观层面看，城乡差距不断拉大，城乡二元体制制约了城市化进程。从1978年到2009年，城乡居民收入差距几经起伏，从2.6:1扩大到3.33:1，达到1978年以来最高水平，如果考虑城乡居民养老、医疗和各种福利补贴等非货币因素，城乡收入差距之比则可能要超过6:1。城市化的本意是解决城乡差距，但在中国却表现为城乡收入差距和城市化进程同向增加，这种现象值得深思。

各地区城市化水平差异很大，空间上明显地表现为沿海东部地区高度城市化、内陆黄河以北地区中度城市化、内陆黄河以南地区低度城市化的趋势，而且，地区梯度差异极大。2008年，沿海和东北地区的12个省区城市化水平最高，平均城市化率达到61.68%，尤其以上海、北京、天津三个直辖市城市化水平最高，分别为88.6%、84.9%、77.23%。内陆地区的城市化水平差异也很大，低的如西藏只有22.61%，高的如内蒙古达到51.71%，跨度很大；河南、四川、贵州、云南、甘肃和新疆不到40%，河北、安徽、湖南、青海略高于40%（见图2）。

城市化水平(%)



资料来源：根据《中国统计年鉴2009》整理

图2 2000年和2008年中国各省市城市化水平对比/%

三、中国城市化发展未来的新布局及其政策取向

对于即将到来的“十二五”时期中国的城市化，如何妥善解决现存的重大问题，需要我们审时度势，积极谋划城市化发展的新布局。

1. 未来发展新布局

(1) 深度城市化

既然农村人口进入城市是一个中国城市化过程中绕不开的现象，那么就应该从制度上使他们真正享受到市民权，获得同等的政策和制度待遇。城市可持续发展的方向应该更加重视城市化的深度化。所谓深度城市化是指不单纯追求城市规模的扩大和设施的建设，而在追求城市化水平数量基础上更加注重质量，着力解决城市化过程中存在的户籍、劳动就业、教育、医疗、社会保障、住房等制度性障碍。也就是说，从制度上为城市化的人口创造公平的机会，给予包括失地农民在内的农村人口公平生活的权利。同时，要通过城乡体制改革解决中国城市化的困境。中国城市化健康发展离不开农村的发展和富裕，忽视了农村的发展和富裕，就会使中国城市陷入困境。因此，深度城市化应与农村的发展协同进行，从城市之外寻找城市化困境的解决之道。

(2) 低碳生态城市

全球正面临着气候变化和资源环境的巨大压力，外延增长式的城市发展模式已难以适应新形势下的发展要求，世界城市发展模式面临着转型的抉择。中国城市需要积极探索、实践一条构建资源节约型、环境

友好型城市的发展道路——低碳生态城市。低碳生态城市，即以低能耗、低污染、低排放为基础的城市发展模式，实质是能源高效利用、清洁能源开发、追求绿色 GDP 的问题，核心是能源技术和减排技术创新、产业结构和制度创新以及城市人口生存发展观念的根本性转变。一方面，城市化进程是人类的文明进程，文明进程要求我们走向生态文明，而生态文明的支撑恰恰就是要靠低碳生态城市；另一方面，低碳的城市化发展模式可以有效地应对我国城市化发展的资源环境问题。我国占全球 21% 人口的城市化进程靠占世界 7% 的淡水资源、7% 的耕地、4% 的石油、2% 的天然气来推动，迫使我国必须要走内涵挖掘式道路，低碳生态城市便是题中之意(仇保兴，2009)^[5]。令人可喜的是，近几年建设低碳生态城市已经在我国天津、唐山、合肥、成都、深圳等城市先行展开，全国各地陆续积极响应，有的城市已经启动低碳生态城市规划建设，有的正开始着手编制转型方案。

(3) 组团式城市群

伴随着城市化引发的不断扩张的工业区和居民区以及大量的农村人口从乡村空间到城市空间的转换，在我国一些经济相对发达地区，以单一城市为单位配置的经济在很大程度上不能满足资源优化的要求，只有融入区域城市体系才有更为广阔的发展空间。城市带、城市群、城市圈等形式的区域城市聚集体，已经成为引领区域发展的强大引擎。未来的发展方向便是组团式城市群。所谓组团式城市群，是指“大中小城市‘结构有序、功能互补、整体优化、共建共享’的镶嵌体系，体现出以城乡互动、区域一体为特征的高级演替形态。在水平尺度上是不同规模、不同类型、不同结构之间相互联系的城市平面集群，在垂直尺度上是不同等级、不同分工、不同功能之间相互补充的城市立体网络，二者之间的交互作用使得规模效应、集聚效应、辐射效应和联动效应达到最大化，从而分享尽可能高的‘发展红利’，完整实现区域发展动力、区域发展质量和区域发展公平三者在内涵上的统一”（牛文元，等，2004）^[6]。我国未来将形成十大组团式城市群：京津冀、长三角、珠三角、山东半岛、辽中南、中原、长江中游、海峡西岸、川渝和关中城市群，其发展目标主要是优化结构，提高质量，增强辐射带动能力，提高在国际经济竞争中的地位。

(4) 中小城市和小城镇

城市化发展加快了城市规模的扩大和城市设施的建设，但是，城市化的本质是农民变市民，在这个方面的进程却非常缓慢。加快中小城市和小城镇的发展，应该成为中国城市化未来的一大趋势和特点。近年来大城市规模扩张比较快，但一定空间的人口资源环境承载能力有限，很多大城市已经超载，使得大城市的生活质量下降，不利于可持续发展。我国农村人口、剩余劳动力多的特殊国情决定了在发展大城市的同时，必须兼顾发展中城市和小城镇，就地安置农村劳动力，以此来减轻大城市在提供就业、住房等方面的压力。此外，在后金融危机时期，全球市场需求相对短缺，由中小城市和小城镇带来的国内市场需求扩大，不仅对增强中国经济增长具有重要意义，而且有可能成为我国与主要发达国家合作博弈的重要筹码。

2. 政策取向

(1) 微观层面的政策取向

要解决城市化过程中存在的劳动就业、教育、医疗、住房等制度性障碍，前提是改革长期存在的城乡分割的户籍制度。本着“先易后难、取消门槛、稳步推进、逐渐均等”的原则，第一，尽快打破农业、非农业户口管理二元结构，按照在居住地登记户口的原则，建立全国城乡统一的户口登记管理制度。第二，逐步放宽户口迁移的限制，以具有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源为基本落户条件，调整城市户口迁移政策，根据经济、社会发展的客观需要和社会的综合承受能力，最终实现户口自由迁徙。第三，逐步剥离各有关部门附加在户口管理上的诸多行政管理职能，弱化户籍背后的利益关系，恢复户口管理作为民事登记的基本社会职能。第四，加强户籍立法建设，通过统一立法，规范户口管理，实现居住和迁徙有法可依。第五，把户籍制度改革同劳动就业、教育、医疗、住房等社会保障制度等各项社会改革结合起来，逐步建立健全统一的社会保障新体系^[7]。

(2) 中观层面的政策取向

面对我国快速城市化进程中日益严峻的资源环境问题和建设低碳生态城市的任务，应按照“循序渐进、集约高效、因地制宜、绿色环保、多元推动”的原则，首先，政府要大力推行大型公共建筑节能改造与监测，积极推广可再生能源建筑应用，大力发展绿色建筑和超低能耗建筑。其次，合理构建资源价格体系，用价格杠杆激励社会节约资源。再次，国家及全国各城市在城市总体规划中应科学估算当地城市化进程中的资源环境承载能力，修改衡量城市发展的 GDP 指标体系，使城市增长的评价有一个更加科学合理的参考

依据。最后，正确引导消费需求，提倡适度消费、公平消费和绿色消费，提升全民整体生态环保意识和素质。

（3）宏观层面的政策取向

大城市和小城镇在城市化进程中都具有非常重要的作用。应遵循“自然发展、规划先行、协同合作、分工明确”的原则，首先，建立有利于城市群发展、促进城市之间协调合作的政策和机制，统一组织编制城市群区域规划，统筹规划各层次城市的空间组织，统一规划区域内大型公共服务设施，合理安排城市之间的快速交通系统，实现区域交通一体化和其他公共设施的共享。其次，做好小城镇发展的统一规划，因地制宜，合理安排小城镇发展的布局和步骤，完善小城镇发展的土地流转、户籍、社会保障制度以及投融资机制，选择优先发展一批基础好，经济发展潜力大的小城镇比如县城和县域中较大的镇作为示范，形成一定的辐射和带动作用。最后，统筹兼顾，打破城乡分割和地区分割的体制和思维模式，立足于协调城乡和地区之间的利益关系，以大带小，构建大、中、小城市共同发展机制，促进城市群和小城镇协调发展。

参考文献：

- [1] Ray M. Northam. Urban Geography[M]. New York: John Wiley & Sons, 1975: 66.
- [2] 叶嘉安, 徐江, 易虹. 中国城市化的第四波[J]. 城市规划, 2006(S1): 13-18.
- [3] 杜东芳, 李明琼. 城市化进程中的少数民族失地农民社会保障[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2008(1): 19-23.
- [4] 杨东平, 等. 2009 中国环境发展报告[Z], 2009.
- [5] 仇保兴. 我国城市发展模式转型趋势[J]. 城市发展研究, 2009(8): 1-6.
- [6] 牛文元, 等. 中国城市发展报告(2003—2004) [R]: 2004.
- [7] 陈林. 改革开放 30 年与农民的市民化[J]. 重庆工学院学报(社会科学版), 2009(5): 107-109.

(编辑：南 北；校对：段文娟)