

理想之城

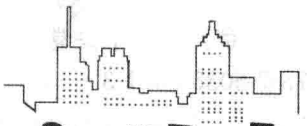
LIXIANG
ZHICHENG

21世纪中国乡村城市化的 困惑与构建

高林照◎著



中共中央党校出版社



理想之城

LIXIANG
ZHICHENG

21世纪中国乡村城市化的困惑与构建

高林照 著



中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理想之城：21 世纪中国乡村城市化的困惑与构建/
高林照著. —北京：中共中央党校出版社，2015. 11
ISBN 978-7-5035-5521-3

I. ①理… II. ①高… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 000348 号

理想之城：21 世纪中国乡村城市化的困惑与构建

责任编辑 周 慧 任丽娜

版式设计 尉红民

责任校对 王明明

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

字 数 230 千字

版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 19.25

定 价 42.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，请与本社发行部联系

目 录

绪 论	(1)
第一章 农业转移人口市民化问题	(25)
第一节 农民市民化的内涵及其必要性	(27)
第二节 制约农民市民化的主要因素	(39)
第三节 农民市民化成本分析	(44)
第四节 国内外农民市民化的主要做法与启示	(49)
第五节 促进农民市民化的目标、原则及对策建议	(60)
第二章 棚户区和城中村改造问题	(71)
第一节 棚户区和城中村概述	(73)
第二节 国外贫民窟改造的启示	(76)
第三节 我国棚户区改造	(82)
第四节 我国城中村改造	(99)
第三章 城市可持续交通发展问题	(117)
第一节 城市可持续交通概述	(120)
第二节 我国城市可持续交通面临的问题及原因分析 ...	(126)
第三节 国内外城市可持续交通发展的实践经验	(132)
第四节 我国城市可持续交通发展的对策建议	(142)

第四章 生态环境建设问题	(165)
第一节 生态城市的概念、内涵及其特征	(167)
第二节 生态城市建设的重要意义	(172)
第三节 当前城镇化发展中的生态环境问题	(174)
第四节 国内外生态城市建设模式及其经验	(178)
第五节 加强生态城市建设的对策建议	(189)
第五章 历史文化保护与传承问题	(197)
第一节 加强历史文化保护与传承的重要性和紧迫性 ...	(200)
第二节 国内外加强历史文化保护与传承的经验做法 ...	(214)
第三节 加强历史文化保护与传承的对策措施	(236)
第六章 城乡违法建设拆迁问题	(245)
第一节 违法建设的含义、成因及治理现状	(247)
第二节 违法建设治理的意义和对策	(256)
第七章 土地和融资保障问题	(267)
第一节 创新土地管理体制	(269)
第二节 创新投融资体制	(283)
参考文献	(294)
后 记 进城	(298)

“Urbanization”一词意思是指乡村向城市转变的过程。在国外，该词一般指城市化，是因为国外的镇人口规模都很小，且有的国家就没有镇的建制。而在我国，该词一般译作城镇化，是因为我国有镇的建制，且镇的人口规模不少与国外的小城市相当。国内外对城镇化或城市化有很多定义和描述，但基本意思还是指乡村向城市转变的过程。我国城镇化水平在相当长的历史时期内曾经位居世界前列，但是近代以来却较为落后。改革开放以来，城镇化得以迅猛发展，但也造成了诸多问题。2013年12月12—13日，中央首次召开城镇化工作会议，分析了城镇化发展形势，明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。2014年3月16日，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）正式对外发布，成为今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划，《规划》提出要努力走出一条以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。两年来，我国新型城镇化建设稳步健康推进，取得了明显成效。但对于新型城镇化建设过程中的若干问题，仍有必要进一步廓清认识、提升理念、明晰思路、创新举措、强化落实。

一、中国新型城镇化之“中”

研究中国新型城镇化问题，首先要搞清什么是“中国特色”，搞清中国的城镇化和国外的城镇化的不同之处。如果不是建立在差异化基础上的比较，那种盲目学习国外经验的实践可能就行不通，甚至是致命的错误。中国新型城镇化与国外城镇化相比，有以下方面的不同之处：一是人多地少的国情。我国GDP总量世界第二，但人均GDP排名在世界第100名左右；耕地总量占国土面积的13.5%，但人均耕地1.4亩，是世界平均水平的40%。由黑河到腾冲划出的“胡焕庸线”，东南侧占全国43.18%的国土面积，

集聚了全国 93.77% 的人口，产出了 95.77% 的 GDP；西北一侧占全国 56.82% 的国土面积，只集聚了全国 6.23% 的人口，仅产出了 4.23% 的 GDP。我们经常诟病我国城市密度过高，而推崇美国大华盛顿区密集的城镇带以及澳洲的低密度居民区，实质上这就是人多地少基本国情的不同造成的。二是**城市管理农村的国情**。国外的城市，是城市管理城市，农村由自己的社区管理，而我国实行市管县体制，城市管理农村，客观上造成了城市对农村资源的争夺，特别是通过行政管辖权低价征用农村土地资源，依靠土地财政推动城市建设，以地生财，农村为城市发展做出了贡献。农村人口占全国将近一半，而农业的 GDP 贡献率只有 10% 左右，农村居民和城镇居民购买力之比是 1：3。三是**城市等级制的国情**。我国的城市有省级市、地级市、县级市，行政层级的不同，造成资源配置能力的不同，在国外则没有这样的设置。四是**户籍管理的国情**。我国很多大城市实行严格的户籍管理制度，大量的城市外来务工人员却享受不到城市的福利。五是**土地所有制的国情**。我国的土地实行国有和集体所有制，这与国外的土地私有制明显不同。六是**“剪刀差”的国情**。由于种种原因，我国存在工农差别、城乡差别、地区差别三大国情，而且这种差别不仅没有随着经济社会发展在缩小，有时候有的地方反而差距在拉大。

二、中国新型城镇化之“新”

新型城镇化是相对于传统城镇化而言的。新型城镇化“新”在哪里，目前还没有统一的认识，笔者认为有以下几方面：一是**从物的城镇化到人的城镇化**。城镇化不只是简单的城市人口比例增加和面积扩张，而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变，核心是要解决人的城镇化问题，要让人在城镇中更好地生产生活。目前在我国城市中生活的大批农民工，多数集中在累、脏、苦、差、险、毒等行业，在子女教育、社会保障、住房、参与社会活动等许多方面不

能与城市居民享有同等权利。所以，推进新型城镇化，要从“物”到“人”的转变，坚持以人为本。二是从量的城镇化到质的城镇化。传统城镇化重速度、轻质量，重外延、轻内涵。推进新型城镇化比的不是速度而是质量。城镇化质量不高，许多城镇千城一面，缺乏特色，有的文脉被割断，到处是没有生命的建筑堆积物。新型城镇化注重质量和内涵发展，强调基础设施承载功能和公共服务均等化，是城镇化的提升和优化。三是从分的城镇化到统的城镇化。传统城镇化强调个体和单兵推进，只重城不重乡，只重城不重产。相对于过去城乡分离、二元结构突出的传统城镇化，实行城市偏向政策，甚至不惜牺牲农村、农民利益发展城市，导致发达的城市与凋敝的乡村并存，新型城镇化更强调城乡统筹、城乡一体，要求着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进城乡一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系；相对于注重单个的城市单元的传统城镇化，新型城镇化更强调城镇体系，充分发挥不同层级的城市功能作用，树立建设城市群、紧凑型城市、复合型城市、低碳绿色城市以及智慧城市等新理念；相对于以往产城分离的传统城镇化，新型城镇化更强调产城互动、就业为本，强调以城市提供的就业岗位和承载能力来决定农民进城的规模和速度。四是从快的城镇化到稳的城镇化。改革开放以来，我国城市化的速度明显加快，城市规模急剧扩张，一批城市新区、开发区如雨后春笋蓬勃成长，但是，在快的同时，也出现了基础设施建设滞后、城市建设标准低、质量不高、管理跟不上等问题，特别是人的城镇化跟不上土地的城镇化，造成许多“空城”“鬼城”“荒城”的出现。下一阶段，我国城镇化将进入健康稳步发展时期，顺应城镇化发展的自然规律，适度超前地推进城镇化建设。五是从乱的城镇化到治的城镇化。由于我国城镇化推进过快，特别是经验不足，一些地方城镇化发展盲目无序，仅凭长官意志和拍脑袋决策，今天建东城，明天建

西城，后天建南城，大后天建北城，没有长远规划和总体设计，即使有规划也是随意更改，造成城市建设的诸多问题，特别是造成了大量拆迁等资源浪费。今后的城镇化应更加重视规划引领，更加重视依法建设和管理，城镇化将走上有序、理性、法治、人本的轨道。

三、中国新型城镇化之“城”

在城乡矛盾中，城与乡是一个问题的两个方面，城市让生活更美好，乡村让心灵更宁静，而关键词是“城”，城市是最大的集约，解决了“城”的问题就牵一发而动全身，“十三五”全面小康目标的实现，关键在农村，而解决中国“三农”问题的关键在于“城”。马克思早在 100 多年前就曾经指出：“现代化的历史就是乡村城市化的历史”。恩格斯在谈到伦敦的发展时也曾经指出：“城市是一个放大器，由于城市进行了科学合理的社会分工与合作，能够把原来的生产力加以放大”。美国、日本农民收入与城市人口收入差距不大，“三农”问题不突出，主要原因就是加快城镇化进程、大量转移农村劳动力，农民数量较少，两国农民分别只占总人口的 2% 和 4% 左右。可以说，只有大多数农民转移到城市和非农产业中去，留在农村的少量农民才有可能大幅增加收入，才有办法缩小农民与城市人口收入差距。那么，多大规模的城才是最合适才是最优化的，这个没有标准答案，同时，不同的人群对城的希望和梦想也不同，总体上还是应当以人为本，以宜居为度。要解决“城”的问题，《规划》提出：构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以轴线上城市群和节点城市为依托、其他城镇化地区为重要组成部分，大中小城市和小城镇协调发展的“两横三纵”城镇化战略格局。《规划》提出了以城市群为依托的多层次城镇体系构建框架，这就适应了不同群体对不同层级城市的递度转移追求，一般而言，农民进城首选的是县城和重点镇，县城和重点镇的城市居民人口转

移的方向是省会和地级市，而省会和地级市的人口转移方向是京沪广深等一线城市，而一线城市人口转移的趋势是更为发达的世界城市。要适应不同层级不同群体人口转移的愿望，形成多层并举的城镇体系。这里应注意的是，大中小城市协调发展而不是齐头并进、同步发展，要结合区域特点和经济发展阶段的不同，采取不同时空转换的协调发展模式。

首先，在国家新型城镇化规划体系中，城市群将成为未来城市发展布局的主体和脊梁。所谓城市群，是在特定的区域范围内集中了相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，城市之间内在联系紧密，共同构成一个相对完整的城市“集群体”。按照这一标准，目前我国城市群很多还远没有达到“群”的内涵要求，城市之间相互呼应、协同融合缺乏引导和动力，各城市分散布局、异向发展的态势没有大的改变，重大基础设施规划建设协调对接不够，城市资源未能共享，生态环保尚未协同。城市之间的连接方式比较单一，便捷高效的综合交通网络和多种交通方式快捷换乘联运系统尚未完全形成。产业发展方面，城市间分工协作不够，关联度不高、互补性不强，产业结构趋同、过度竞争现象比较明显，城市群发展的内生机制没有完全形成，特别是在城市群联动发展、相互融合的机制上还没有大的突破，各城市间行政区隔还比较明显，要素流动障碍还比较多。发展壮大城市群有着重大意义和作用，从世界上一些发达国家实现现代化的历程来看，实现经济跨越式发展主要得益于空间高度集聚的城市化进程。如美国以纽约等5个国际大都市为核心的城镇密集区域已经拥有54%的全国人口，日本三大都市圈人口占全国的比重达到68.1%，韩国首都圈的人口占全国的比重超过了50%，成为带动经济发展的强大引擎。总体上看，其一，城市群有利于实现资源和服务的共享，可以高强度地承载人口和产业，共享基础设施，高效利用土地，在国家发展中以较小的国土面积发挥骨干和支撑作用。一个城市的资源可以被其他城市所共用，一个城市的有利条件就会成为另

一个城市的有利条件，这就大大有利于共同繁荣和发展。其二，城市群有利于实现优势互补。城市群发展必然建立在社会分工的基础上，分工、协作会大大提高劳动生产率和经济效率，降低成本。其三，城市群能实现集群效应。因为有资源共享、有优势互补，大的城市群往往可以容纳更高的生产力，能够产生集群效应。当前，加快城市群发展，要着力在四个方面实现突破：

一是推动交通一体，形成城市群基本“骨架”。打造交通优势，是形成其他优势的前提。如果交通优势出不来，其他优势都不能很好地发挥作用。所以，要构建城市群，首先要交通一体，加快建立内外互联、各种运输方式充分衔接的现代化综合交通运输体系，形成城市群的基本“骨架”。

二是推动产业对接，夯实城市群发展基础。加快城市群建设，形成群体优势，必须把加强产业对接放在突出位置。要抓分工协作，每个地方要争取搞一个不可替代的产业，确定一个特色主导产业。要抓链接延伸，以产业链发展为重点，既可促进项目对接，又能壮大优势产业群。围绕培育战略支撑产业，在产业链聚集和延伸上下功夫，不断延伸优势产业和主导产业的产业链和产品链，提高加工深度，增加附加值，构筑完整的产业链条，提升产业聚集度，促进产业层次提升。要抓对接融合，各城市之间既有分工，又有战略合作，明确定位，延伸链接，打造基础，产业对接，优势互补，才能实现群体效应。

三是推动资源共享，实现城市群服务联通。资源共享对降低交易成本、提高整体竞争力，促进城市群协调、快速、健康发展至关重要。要积极探索资源要素跨区域有偿使用的新途径，优化内部各种生产要素的配置，促进各种要素自由流动，塑造城市群整体发展优势。要打破政策壁垒，按照区域经济一体化发展的要求，坚决打破各自为政的行政壁垒，坚决消除相互设卡的市场障碍。认真清理现行的各项政策规定，在工商管理、技术监督、商品检验、行政事业性收费等方面，消除各地对人才、资本、资源

跨地区流动的限制和市场准入等歧视政策。要推进基础设施共建，探索建立区域统一的基础设施规划、建设、协调、决策和审批机制，加强区域规划和相关规划从制定到实施过程各个环节的沟通、衔接，统筹安排各市公共基础设施建设项目，形成重点突出、利益共享、各司其职、各负其责、联手推进的工作局面。凡是多区域、多系统共用的设施，都应实现共建共用，避免重复建设。积极探索有利于共建共享的政策机制，并从优先供地、税费减免、收费价格等方面予以扶持。要积极推进公共资源共享，加强城市间人才培养、培训和就业合作，促进相互间的人才和劳务有序流动，促进科技要素高效配置和合理流动，构建开放融合、布局合理、支撑有力的区域创新体系。

四是推动生态共建、环保共治，提高城市群资源环境承载能力。发挥政府调控职能，统筹协调城市群生态保护，在打破空间行政区划界限的同时，推动形成完整复合、良性循环的生态系统，促进生态功能的保育与恢复，提高区域的生态环境质量与服务功能。推进污染共治，突破现有的行政分割体制，制定完善城市群环保统一规划，建立和完善重大环境质量预警检测和信息反馈系统，处理好突发性重大环境污染和生态破坏问题。建立区域污染联防联控机制，推进污染综合治理，合力整治大气污染物等区域污染，探索建立区域环保排放、收费、治理的统一标准。同时，城市群各城市在安排生产力布局、调整产业结构时，既要充分考虑本地环境承载能力，又要考虑区域环境承载能力，避免以邻为壑。要完善城市群协调机制，改各自博弈为携手共赢，变“单打独斗”为“群龙共舞”，推动“行政区经济”向“区域经济”转变。创新工作联动机制，加强各地相关部门的协调与联动，建立和完善联席会议制度，着力解决一些跨市域重大规划和建设方面的利益与经济冲突，推动城市间全方位协作，同时积极创造条件、搭建平台，推动企业和民间组织的交流与合作。创新信息沟通共享机制，实现区域内政务信息、经济信息、科技信息、文化信息、

人力资源信息等资源公开、共享，加强城市建设管理、政务服务等方面的合作与交流，拓展城市区间合作领域。

其次，在城镇规划体系和城市群发展中，适度规模的中心城市具有重要的核心带动作用。世界著名建筑与城市规划大师勒·柯布西耶（Le Corbusier）的经典著作《明日之城市》（*Urbanisme*）提出：“大城市决定着一切，和平、战争、工作。大城市是创造世界作品的精神工厂。大城市中获得的解决方法领先于其他地区：潮流、时尚、思想和技术方法的发展等。一旦大城市中的城市问题得到解决，整个国家都将实现复兴。”但是，规模过大，也易造成诸多城市病。诺贝尔奖获得者詹姆斯·莫利斯认为，目前全世界的大型城市都面临着道路拥堵、房租昂贵以及环境质量下降等发展问题，破解之道则在控制城市规模。世界上一些大城市通过规划布局、资源调整等措施去中心化，构建均衡发展的城市圈，达到消解城市规模的目标。如德国从战后落后的农业地区发展成为经济发达、生态环境宜居地的城镇化格局，不是通过耕地变厂房、农村变城市、人口及资源涌向中心城市的集中模式，而是就地城镇化、城乡均衡的去中心化发展，德国主要的行政机构、医院、大学和文化设施等公共资源分布在不同的地区，而非集中在某一两个大城市。同时，为振兴中小城镇，德国创造各种物质和文化条件，削减城乡和地区差异，满足当地居民合理的工作与生活需要，城乡发展没有质的差异。除了柏林、汉堡等少数城市稍嫌拥挤外，绝大多数是环境比较幽静的中小型城市。北京市为解决环境污染、交通拥堵等“大城市病”，促进京津冀一体化发展，已进入“疏解功能谋发展”的阶段，把推进京津冀协同发展作为头等大事，着力推进交通、环境、产业三个重点领域率先突破，实现“腾笼换鸟”、凤凰涅槃，推动经济发展与城市功能定位相适应。根据工作安排，近期将突出抓好重点疏解项目，包括推进动物园、大红门、天意等批发市场调整疏解和转型升级，年内减少摊位 8500 个以上，加快一般性产业特别是高消耗产业疏解步伐，全年

关停退出 300 家以上污染企业，推动核心区制造业生产环节退出；重点推进北京建筑大学、工商大学、城市学院和四所中职学校向五环外新校区疏解，天坛医院、同仁医院、友谊医院等向郊区疏解，有序推动市级行政事业单位疏解。“十三五”时期，建议省会城市也要改变一城独大的困境，像北京疏解功能一样，向周边城市疏解非省会城市功能。因此，要优化空间布局，提升城市品位，促进中心城市各组团产业集聚发展、完善城市基本功能，形成相对独立的城市区，加快城市新区规划建设，拓展城市发展空间，推动形成以中心城市为核心、周边小城市和中心镇为依托的城镇集群。

其三，中小城市和县城既是统筹城乡发展的结合点，也是较适宜人居的城市发展方向。从统计数据上的人口规模看，比较理想的城市人口应当在 40 万左右。早在 19 世纪末，英国城市规划师霍华德所设计的理想中的田园城市就是小城市，英国经济学家舒马赫（1911—1977）曾写过一本书《小的就是美好的》。今后一个时期，要力争使中小城市和县城成为吸纳农村人口转移的主渠道。因为不仅农民在中小城市和县城落户的成本比到大城市要低得多，而且人文环境相近，进城农民有较强的归属感。要把中小城市和县城发展作为推进城镇化的重点，提升规划建设标准，提高综合承载能力，促进农村人口就近转移。

其四，要因地制宜发展重点镇，发挥小城镇连接城乡的关键节点作用，合理布局，适度发展。西方“八国峰会”的举办地不在大城市，而在小城镇；一年一度的世界经济论坛就在瑞士边境小镇达沃斯；硅谷、格林尼等小城镇体量不大，但是很精致，产业特色明显，历史文化深厚，我们不能忽视重点镇的作用。值得提起的是，浙江省委、省政府为全力推动全省经济转型升级和城乡统筹发展大局，计划创建 100 个省级特色小镇，目前全省首批 37 个省级特色小镇名单已经公布，这些小镇主要从对接“互联网+”承接创业创新、搭建制造业升级平台牵引转型、更新理念手

段传承历史经典产业三个方面带领区域经济社会发展实现突围，梦想小镇、云栖小镇、袜艺小镇、龙坞茶镇、黄酒小镇、青瓷小镇、丝绸小镇等一批特色鲜明的小城镇像星星点灯辉映着浙江经济社会发展。因此，要支持已经形成一定产业和人口规模、基础条件好的中心镇，通过加快专业园区建设，进一步提升发展质量，逐步发展成为 10 万人以上的小城市。支持具有资源和产业基础条件的特色镇，发展特色明显的矿产资源、农产品加工和文化旅游服务业，逐步做大城镇规模。引导不具备产业集聚条件的小城镇，逐步发展成为周边农村提供生产生活服务的社区中心。

四、中国新型城镇化之“化”

中国新型城镇化“化什么”“怎么化”的问题是一个重要问题。城市发展，与经济发展和人口趋向相比，有的超前化，有的滞后化，有的同步化，有的郊区化，有的逆向化，有的半城市化，化到什么程度不尽相同。反映城市化水平的数量指标叫城市化率，一般指一定地域内城市人口占总人口的比例来表示，城市化水平指标的公式是： $PU = U \div P \times 100\%$ ；式中：U——城市人口，P——总人口。反映城市化的整体评价体系则包括以下内容：城市人口比重（城市人口实际包括非农业人口、居住城区的农业人口和流动人口），适龄人口中入学率，人均国内生产总值，城市第三产业占国内生产总值的比重，城市人均道路铺装长度，城市用自来水普及率，城市人均住房面积，万人拥有医生数，人均公共绿地面积。全世界人口超过 1 亿的国家有 11 个，其中亚洲有 6 个：中国、印度、印度尼西亚、孟加拉国、日本、巴基斯坦，真正完成城镇化的只有日本，日本农村人口在 5% 左右，印度的城镇化率比我们低一半。美洲有 3 个国家：美国、巴西、墨西哥，巴西、墨西哥城镇化率很高，但却是全世界贫民窟人口最多的地方，真正成功的只有美国。欧洲有俄罗斯，城镇化水平比我们高。非洲有尼日利亚，城镇化水平比较低。对于人口众多的国家，如何推进城