

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城市的转型发展

URBAN TRANSFORMATION
AND DEVELOPMENT

李 铁◎著

生态城市看着绿远远不够
智慧城市要防止政绩工程，应靠市场化推动
“互联网+城镇化”跨界创新建设智慧城市
智慧城市将成为房地产业未来发展的方向
从群体性事件看城市治理变革
从城市治理模式看地方政府债务问题
如何让城市记得住乡愁
驱赶低端人口不利于特大城市发展



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▶ 李 铁

城市的转型发展

URBAN TRANSFORMATION
AND DEVELOPMENT

李 铁◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城市的转型发展/李铁著. —北京: 中国发展出版社, 2016. 3
(城镇化与社会变革丛书/李铁主编)

ISBN 978-7-5177-0425-6

I. ①城… II. ①李… III. ①城市经济—转型经济—经济发展—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 261236 号

书 名: 城市的转型发展

主 编: 李 铁

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0425-6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 335 千字

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经 20 年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995 年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995 年 4 月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998 年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的 16 个司局缩编成 6 个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998 年 6 月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997 年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自主的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立 15 年来，我和同事们到 20 多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从 2012 年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论怎样，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013 年全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013 年 3 月

自序

距上次“城镇化与社会变革”系列丛书出版已经三年了。我们对中国城镇化的认识在不断深化，对于中国城市的发展规律也不断地探索。总结下来有几点深刻的体会。

城镇化的红利期虽然尚未终结，但也取决于改革的深化。与发达国家城镇化进程已经出现饱和期不同，我们的城镇化率才刚过半。如果按照户籍口径计算，城镇化率还不到40%。农村人口向城镇转移还蕴含着巨大的消费和投资的空间。土地要素的流转也会推动人口的城镇化，甚至会释放出海量的潜力，既可以约束政府过度耗费土地资源的行为，也可以激发中小投资者的信心，还可以降低企业的发展成本。行政管理体制的改革，至少可以释放中小城市和特大镇的活力。因此，在推动经济增长方面，我们坚定不移地相信，城镇化红利期的释放还会为经济增长带来利好。

城镇化的行政推动所带来的收益已经走到尽头。各级城镇政府通过限制人口进城落户来降低公共服务成本的行为已经不可持续，因为没有消费人口的进入，很难去寻找新的替代要素刺激消费。继续通过土地出让的方式获得城镇基础设施建设资金来源的模式，也已经遭遇严峻的挑战。住房的过度供给导致土地出让的预期呈现断崖式下滑，致使城镇政府财政的压力加大，继续投资的能力严重下降，原有的债务负担得不到缓解，政府的执政能力面临挑战。

推进城镇化改革的难度在加大。长期以来形成的户籍、土地以及行政管理体制，在经济持续几十年增长的环境下，附加了太多的利益，而这种利益格局的固化，加剧了利益结构调整的困难。例如在经济发达的地方，户籍管理制度改革越难以破除体制性障碍。最近，在一些

一线城市实施的所谓户籍制度改革方案，明显与中央城镇化发展的文件精神相悖，但是仍然堂而皇之地进入了未来政策规划的篮子。在一些特大镇，我们试图进行设市的尝试，调查后发现，所有改革政策还停留在二十年前设计的综合改革试点的阶段，甚至还在倒退。土地制度改革更是切中地方政府财政来源的命根子，在打着耕地保护的旗号下，实行的指标分配的计划用地管理体制，对城市发展带来的负面作用也日益凸显。

对城市发展的规律认识严重滞后。仅仅三十年的城镇化高速发展期，城市管理者在现行干部管理体制下频繁的流动，所谓“铁打的衙门流水的官”，使得我们很难有时间思考自身对于城市的认识。同时，在赶超思想和追求政绩的双重影响下，城市管理者更希望在较短的执政期间内使城市面貌发生根本性的变化；而土地出让制度和强有力的行政推动机制，客观上也助长了短期行为，保障了其得到顺利落实。然而在各种短期行为和主观意志的支撑下，城市发展速度远远超出了世人的想象，并取得了惊人的成就。但资源配置效率的低下、粗放的发展模式、管理水平的严重滞后，也为未来城市资源再配置埋下了隐忧。所谓“重数量、轻质量”、“重短期、轻长远”、“重表面、轻内在”的各种城市发展弊病，已经浮出水面。我们看到的各种病态的城市发展结果，实际上也都是高速城镇化进程中的并发症。

传统的中国特色的城市发展路径已经影响到了未来的经济增长预期，例如房地产过热后，地方政府土地财政的断崖式下跌，从消费和投资两头遏制了国民经济增长的势头；以城市房地产为主导的产业链条的断裂，也引发了能源、钢铁、水泥等产业的下滑。我们注意到，宏观层面的政策研究者们往往把更多的焦点关注到货币、金融以及财政等政策，但对城镇化发展中微观层面出现的问题，并没有引起足够重视，因此开出的药方往往错位。

中国经济增长的重心已经在城市，因为农业创造的增加值占国内生产总值的比重仅有 9.2%，农民收入的增长更依赖于非农就业带来的收益。特别是近期国际农产品价格的下跌，更加依赖于财政对农产品价格进行补贴，确保农民来源于农业的收入不致严重下滑。在当前的宏观经济格局下，只有认真地研究城市，研究以工业和服务业为基础的城市，

才能深入了解中国城镇化发展的规律，才有可能对目前面临的困境得出相对准确的答案。但是，经济学家和政策研究者似乎是耻于微观问题的研究，往往把结论性的重点建立在宏观层面理论上的务虚。因此，虽然我们对城镇化问题的所谓重视已经达到了前所未有的高度，但是真正试图发现城镇化问题的本质，特别是研究中国制度条件下城镇化的演变规律，研究城市的运行机制会对经济产生什么样的影响等关键问题上，却往往被忽视。

我们的团队已经为城镇化问题辛苦耕耘了将近二十年。已经出版了一套系列丛书，试图去对中国城镇化问题进行解答，并尝试提出政策性的解决方案。但是，我们深深感觉到，研究还是不够深入，与宏观政策的结合度还面临着现实的挑战。特别是如何把城镇化问题和宏观经济决策问题有机地结合起来，对于城镇化进程中的规律性认识是否能够系统全面地剖析和解答，对于城市发展相关的问题是否能够进行整合研究，如何把改革和发展、传统和现代、制度层面和新技术层面等融合在一起，显然还有太多的事情要做，还有太多的课题等待研究。

我们的团队面临着研究的压力，既要完成政策咨询报告，还要等待决策者的认同，同时还要帮助地方城镇政府矫正发展思路和观念，这几点难度几乎是同等。我们也在通过务实推动，力图在一些试点城市进行改革和发展的尝试，试图通过企业和市场的力量，从微观层面拉动城市发展模式的转变。当然，也在充分利用国家发改委的大平台和后盾，从宏观和国际两个方面尽全力地施展身手。目前的大背景已经提供了非常好的平台和机会，特别是国家发展改革委领导和有关部门的支持，使我们已经在一些研究领域和务实推动方面取得了有限的进展。但是我们看重的是预期，是未来对于共识和认可的预期。我记得一位领导同志曾经讲过，在中国很多事情是要靠倒逼才能实现转型。前些天在一个企业家交流的平台，我听到了一个企业家说的实话：“如果两年前您讲这些发展理念，我们不可能听进去，因为那时候我们日子过得很好。但是现在我们要听进去，是因为形势逼得我们不得不转型。”最近，上到市长下到企业家，类似于这样的话经常被说起，但是实际的推动难度还是超出我们的想象。

我还是有很多遗憾，就是许多想法只是通过讲话、论坛发言的形式积累成册，并不能踏踏实实坐下来，系统性地整理和分析。所以展现出来的所谓著作，只是碎片化的灵光一现的组合。我期待着自己也要发生转变，能够有时间向所有关心城镇化的读者奉献出系统性的研究成果。

感谢我们团队中每一个成员所做出的努力，特别是政策研究和试点指导处在基础调查搜集资料方面所发挥的作用。特别要感谢的是徐勤贤和钟笃粮，徐勤贤女士在百忙之中，帮助我查询资料、编辑 PPT，她和钟笃粮先生不辞辛苦地对我在各种不同场合的讲话进行了录音整理，耗费了大量的时间和精力。对他们在本书中所作的贡献，我表示充分的敬意。

每本书都是遗憾，虽然我总是希望可以做得更好。不过希望还是在未来，我将尽快把我关于中国城市发展和城镇化的系统的想法和思路呈献给读者。

李铁

2015 年 12 月 14 日

第一篇 生态与智慧城市

● 生态城市看着绿远远不够	2
● 生态城市的转型之道	4
● 以视觉为目标是对生态城市的误解	10
● 城镇化与低碳城市路径选择	14
● 城镇化的智慧路径	19
● 智慧城市要防止政绩工程，应靠市场化推动	25
● 智慧城市该如何建	32
● 城市化 30 年，很多人没理解什么是城市	40
● 产业园区要智慧化塑品牌，政府不要推云计算大数据	44
● 城镇化大潮下的互联网经济重构——智慧城市建设	47
● “互联网 +” 战略上的智慧城市建设	53
● “互联网 + 城镇化” 跨界创新建设智慧城市	55
● 当前碎片化的智慧城市建设	60
● “互联网 +” 加出房地产新模式	66
● 智慧城市建设需拓展发展路径	72

● 畅谈“互联网+”与智慧城市	75
● 智慧城市将成为房地产业未来发展的方向	92
● 城市发展需破解对利益的过度追求	101
● 日本低碳智慧城市路径	103

第二篇 中小城市发展

● 新城新区建设现状调查和思考	110
● 新城新区建设存在的六大问题	115
● 新城新区发展应调整观念	118
● “县改市”开闸	120
● 中国小城镇发展过程中的体制变革	126
● 我国小城镇发展现状、问题及综合改革方向	144
● 在改革中建设和管理小城镇	159
● 发展特大镇，吸纳农民工	161
● 推进小城镇发展和城市化进程	165
● 小城镇建设的意义和存在的问题及对策	169
● 移民建镇的九点建议	178
● 中小城市发展模式待创新	180
● 欧洲城市管理经验值得中小城镇借鉴	184

第三篇 城市治理

- 从群体性事件看城市治理变革 187
- 从城市治理模式看地方政府债务问题 193
- 如何让城市记得住乡愁 204
- 公平稳定是城镇化的必要条件 206
- 驱赶低端人口不利于特大城市发展 211
- 加快转型，走不一样的城市发展道路 214
- 尊重城市发展规律，改革不适应的体制 220
- 城市运营商如何突围 224
- 中国大城市不是太多而是严重不足 230
- 破解特大城市人口控制困局 232
- 城镇化背景下台湾地区的社区治理 242

第四篇 把脉地方城市

- 浅析吉林省“十三五”经济社会发展战略 249
- 西藏新型城镇化规划要充分考虑地域特色 256
- 务实、尊重规律，珠三角城镇化的路径选择 257
- 成功申奥能给崇礼带来什么 261
- 延庆战略：迎接北京城区市民消费、置业和机构外迁 267
- 从城镇化大趋势看深北区域的未来 280

- 规划中如何体现发展特色 289
- 天津武清区发展新思路 291
- 白沟新城发展战略 297
- 发挥生态和旅游优势，走可持续的城镇化道路..... 301
- 关于济宁市任城区战略与智慧城市发展规划的建议 ... 311
- 警惕大尺度城市规划导致高成本和浪费 316
- 关于深圳光明新区发展的几点建议 323
- 美林谷该如何打造休闲度假旅游区 327
- 农民利用自有土地发展服务业 337
- 长江沿岸城市都建港口导致资源浪费 339

第一篇

生态与智慧城市



生态城市看着绿远远不够

什么是生态城市？怎样理解其中生态的含义？这些年和地方政府打交道的时候，我发现有三种不同的认识。

第一种强调视觉效果，要“眼睛看得见绿色”。第二种是地理的概念，通常在城市地理规划中突出以环境为主题。第三种是经济学的认识，更注重从宏观层面合理配置资源。这对整个社会的产业结构、空间资源的配置、城市的发展模式都有很大影响。前两种认识非常流行，主导了很多地方的城市发展。第三种认识在国际上已经得到公认，但在我们这里还没有得到社会各界，特别是城市管理者、城市研究者的高度重视。

不同的认识导致不同的发展结果。从视觉效果看，到处都在建设“绿城”、“绿镇”，有的几十万人的中等城市，为了实现生态、绿色，沿江、沿河湖面的塑造，搞大型的湿地、生态森林，一搞就是几平方公里，甚至十几平方公里；有的北方城市本身就缺水，还动不动就要搞多少个人工湖；有的明明周围就是森林，还要搞几百亩的广场公园。这造成了极大的浪费。

从地理空间上看，大、中、小城市有很大的差别。但我们在各地看规划馆、看城市沙盘，无论大、中、小城市，都是一个模式。扩张土地规模，招商引资大搞工业，老街老镇不见了，马路修宽了，楼盘起来了，但是拆迁成本分摊到商店的房租里，东西也贵了。而且交通拥堵，出行速度大大减缓，导致生活不便；城市发展粗放，耗费了大量的公共资源，服务业发展成本大大提高，原来的生态链也断了。

服务业是无烟产业，占主导地位，也是国际上衡量生态城市的一个

本文发表于《人民日报》，2013年9月28日。