

G

■ 广 州 新 型 城 市 化 发 展 丛 书 ■

广州新型城市化 发展战略研究

梁桂全 主编

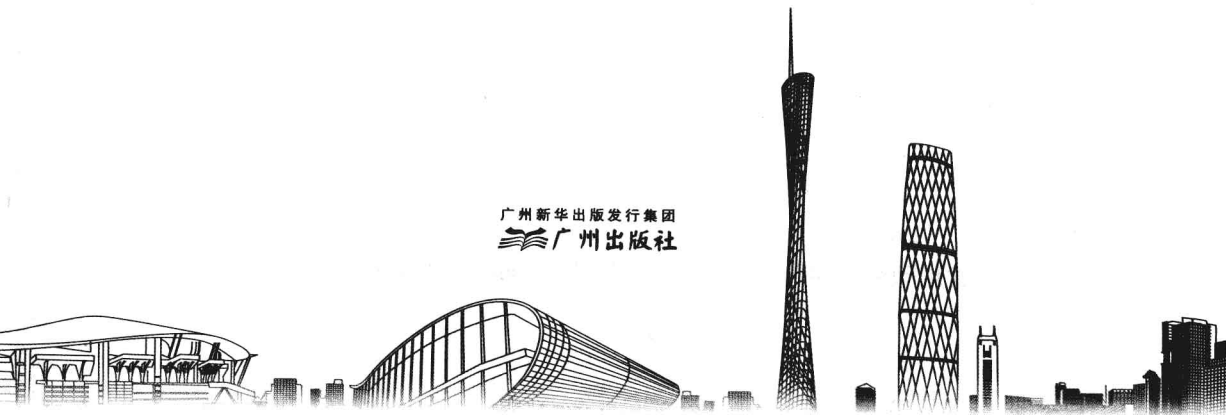
广州新华出版发行集团
 广州出版社

■ 广 州 新 型 城 市 化 发 展 丛 书 ■

广州新型城市化 发展战略研究

梁桂全 主编

广州新华出版发行集团
 广州出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

广州新型城市化发展战略研究 / 梁桂全主编. —广州: 广州出版社, 2012.5

(广州新型城市化发展丛书)

ISBN 978-7-5462-0725-4

I. ①广… II. ①梁… III. ①城市发展战略—研究—广州市
IV. ①F299.276.51

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第045400号

- 书 名** 广州新型城市化发展战略研究
Guangzhou Xinxing Chengshihua Fazhan Zhanlue YanJiu
- 主 编** 梁桂全
- 出版发行** 广州出版社
(地址: 广州市天河区天润路87号9、10楼 邮政编码: 510635
网址: www.gzcbs.com.cn)
- 责任编辑** 宋 燕 蚁燕娟 蔡 宇
- 文字编辑** 陈召珍 杨朋云
- 责任校对** 叶贵莲 蒋美秀
- 印刷单位** 广州市一丰印刷有限公司
(地址: 广州市增城新塘镇太平洋工业区98号 邮政编码: 511346)
- 规 格** 889mm × 1092mm 开本 1/16
- 印 张** 14.5
- 字 数** 245千
- 版 次** 2012年5月第1版
- 印 次** 2012年5月第1次
- 书 号** ISBN 978-7-5462-0725-4
- 定 价** 28.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

《广州新型城市化发展丛书》编委会

主 任 万庆良

副主任 陈建华

主 编 甘 新

编 委 (按姓氏笔画排序)

王永平 伍第政 李江涛

沈 奎 陈鸿宇 顾润清

徐俊忠 梁桂全 曾伟玉

谢学宁

编 务 郭德焱 胡子英 丁艳华

刘志华

《广州新型城市化发展战略研究》编委会

主 编 梁桂全

执行主编 刘品安

执行副主编 陈再齐

编 委 梁桂全 刘品安 陈再齐

杨志云 杨秀琴 李 震

孙 辉 全 静

总 序

广州市第十次党代会确立了率先转型升级、建设幸福广州的战略思路、奋斗目标和重大举措，绘就了广州下一步发展的宏伟蓝图。其精神实质集中到一点，就是走一条具有广州特色的新型城市化发展道路。这是广州增创新优势、实现新发展的必由之路。新的发展道路，必须树立新的发展理念；新的宏伟蓝图，需要我们积极探索实践，更需要我们的思想、理论、知识和能力来一次全面、深刻的转型升级。思想是行动的先导。纵览古今中外历史，可以清晰地看到：事有所成，必是学有所成；学有所成，必是思有所得。如果不深化学习思考，知识就会老化、思想就会僵化、能力就会弱化，工作就没有系统性、预见性、创造性，就难以走出新路、好路。全市正在开展的新型城市化学习考察调研活动，目的是要通过深入的学习调研思考，对新型城市化发展达到理论上的自觉，坚定我们推进新型城市化发展的信心和决心，推动我们新型城市化发展的实践达到成功的彼岸。

广州新型城市化发展道路，既没有现成的答案，也没有可供照搬的模式，需要全体干部和广大市民齐心协力，认真调研，不断探索。我们开展新型城市化发展的学习，最重要的是科学准确地把握新型城市化的核心理念、基本规律和工作重点，准确找到广州新型城市化发展的实现路径，这就需要我们的领导干部在学习考察调研活动中学深

学透、掌握情况、理清思路、形成决策，为全面推进新型城市化发展提供充分的思想、知识和决策准备。为此，由中共广州市委宣传部牵头，邀请了一批学有所长的专家学者，围绕广州新型城市化的发展战略、城乡一体、低碳经济、智慧城市、生态城市、文化建设、城市治理、幸福生活、国际商贸中心建设、广州与世界城市比较等专题，开展深入研究，在总结广州经济社会发展实践经验的基础上形成了一批理论成果；同时，由市领导牵头围绕广州新型城市化发展实践开展的专项调研成果，也纳入这套丛书当中。这套丛书，既是对广州推进新型城市化发展实践新经验、新认识的总结提炼，又是广州新型城市化发展最新研究成果的综合展现。相信这套丛书的问世，既能帮助广大领导干部更加全面深入地理解和把握广州新型城市化发展的目标和理念，又能让世人对我们这座城市的发展、对我们正在热火朝天推进的事业有一个更加清晰、更加全面的认识。

美好的愿景，催人奋进。新型城市化发展的号角已经吹响，开创新型城市化发展新局面的热潮正在兴起，只要我们凝心聚力，千字当头，一步一个脚印，一定能用我们的智慧和汗水谱写出广州科学发展更辉煌的篇章！

中共广州市委书记 万庆良

2012年3月

总 序

1 第一章 绪 论

7 第二章 基本概念与理论研究综述

22 第三章 国际城市化发展的趋势
特征与经验启示56 第四章 广州城市化发展的现状
判断和面临的挑战74 第五章 广州新型城市化道路
的战略思路与愿景89 第六章 广州新型城市化发展的
战略路径

130 第七章 广州新型城市化发展的政策保障体系

139 专题研究报告一：广州新型城市化人口与承载力研究

174 专题研究报告二：新田园城市——中国城镇化发展的新方向

191 专题研究报告三：广州城市综合竞争力比较研究报告

215 参考文献

第一章 绪论

—

诺贝尔经济学奖获得者、著名的经济学家斯蒂格利茨曾预言，中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类21世纪的两件大事。在过去的二三十年间，中国城市化发展速度与进程不断加快。2011年我国城镇人口达到6.9亿，占总人口比重为51.3%，这意味着我国城市化水平首次超过50%；在未来的20年，我国快速的城市化进程还将延续。根据麦肯锡报告预测，2030年中国城市人口将达到10亿，将出现221座百万以上人口城市，其中包括23座500万以上人口的城市。当前，全球已步入“城市时代”，一个国家或地区在全球经济中的控制力和影响力，往往通过其核心城市来实现，并很大程度上取决于这些核心城市在全球城市层级体系中的等级地位，少数居于全球经济发展控制中枢的城市将成为世界城市或国际大都市。这些世界城市和国际大都市处于全球价值链的高端，主导着经济活动、价值创造和财富分配。正是出于这种原因，世界各国在城市化进程中，无不体现出对其核心城市发展质量与水平的高度关注，力图通过提高其核心城市在全球城市层级体系中的地位，来提升其全球化红利与竞争力。

广州，这座有着2200多年历史的文化名城，从岭南文明史开始，一直是岭南地区的政治、经济、文化中心，也是我国海上商贸的起源地、中国近代革命策源地和中国改革开放的前沿地。在改革开放30周年之际，国务院批准出台《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》（以下简称《纲要》），明确赋予广州“国家中心城市”、“综合性门户城市”等目标定位，要求广州建成全省宜居城乡的“首善之区”和面向世界、服务全国的国际大都市，逐步发展成为亚洲乃至世界的金融、贸易、文化、管理等中心。服务于国家总体发展的战略大局，落实国家战略的要求，既是广州的责

任，也是广州应该主动追求的战略目标。广州正处于经济社会发展方式转型升级的新阶段，探索并走出一条符合广州实际的新型城市化发展道路，提高城市发展水平和国际竞争力，提升在全球城市等级体系中的地位，既是广州城市化科学发展的必然要求，也是体现国家意图的战略举措。在对当今世界城市化发展新趋势和科学发展深刻认识的基础上，中共广州市委、市政府高瞻远瞩，基于对世界大势、中国未来发展新趋势的敏锐洞察，服务于国家总体发展的战略大局，部署了广州新型城市化发展道路研究这一重大课题。

二

城市就是人们为了获得更美好的生活而聚居的地方，是人类进入文明时代的重要标志。早在2300年前，古希腊先贤亚里士多德就指出，人们来到城市是为了生活，人们居住在城市是为了生活得更好。联合国人居署在1996年发布的《伊斯坦布尔宣言》中强调，我们的城市必须成为人类能够过上有尊严的、健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方。由此可见，城市的本质就是以人为本，为了让人们生活得更加舒适、更加便利、更加幸福。

然而，以工业化为基本动力，以经济发展为导向的传统城市化，尽管促进了经济的快速发展和城镇建设的现代化进程，但过于注重规模的增长、量的扩张和物质基础的建设，对人自身的发展需求、质的提升和精神文化营造的重视严重不足。随着城市化进程的推进，“城市病”问题日益凸显，表现为人口膨胀但市民化进程缓慢，交通设施投入增加但拥堵日趋严重，城乡分化与空间隔离，生态恶化与环境污染，资源短缺与生活成本攀升，弱势群体增加与城市贫困凸显，公共服务供给不足与综合承载力不强，人地矛盾突出与可持续发展能力减弱，等等。显然，以经济发展为导向的传统城市化发展模式忽视了人这一主体要素在城市化过程中的本体地位，明显偏离了人的发展这一终极目标，影响了社会的公平正义，也带来了诸多社会矛盾。要走出这一困境，就必须破除经济导向型的传统城市发展理念和模式，回归城市发展的本质内涵，走新型城市化发展道路。

新型城市化新在哪里，如何创新，这是一个认识不断加深的过程，一个不断充实和完善的过程，一个具有内在逻辑联系的系统工程。美国著名城市理论家芒福德（Mumford，1961）认为，城市发展的终极目标是实现人类

发展,而城市发展的具体形式应是回归人类关怀。人是城市的主体,城市化是人类在实现自身发展过程中的历史选择,实现人的发展应该成为城市化的终极目标。只有从人的发展角度去认识城市化,才能追溯其存在的本源,理清其发展的脉络。不同历史时期、不同国家和民族的城市有着不同的特征,我们不仅要用历史的眼光客观地去认识、去评价,还要运用人类生活中“经济—社会—政治—生态”大系统的内在逻辑,全面地去总结、审视。2011年12月,中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋在提高城市化发展水平工作会议上表示,广东的城市化进程不能只求规模,不重质量,未来广东要以人民的幸福作为城市发展的根本价值取向,走出一条符合广东实际的文明、宜居、承载力和可持续发展能力强的新型城市化道路。

三

广州作为拥有2200多年发展历史的历史文化名城,在经济社会发展转型升级的新阶段,如何创新思路,探索符合广州实际的新型城市化道路,既是广州城市化发展自身的要求,也是国家战略意图的体现。

经过改革开放30多年来的发展,广州城市化发展进程取得了辉煌的成绩。城市人口规模迅猛增长,2010年广州全市常住人口达1270.96万人,人口城市化水平快速提升,城镇人口占常住人口比重达到83.78%。城市空间规模快速扩张,基础设施逐步完善,城市综合承载力明显增强;服务业发展水平稳步提升,城市中心职能不断强化;城市建设水平明显提升,市民生活水平与文化素质明显改善。但广州新型城市化的推进,也面临着一系列问题和挑战,主要集中表现在两个方面:一是随着城市化进程的推进,民生福祉并未得到相应的提升改善,民生问题日益凸显,具体表现为居住环境恶化、交通拥堵、成本高企、服务缺位,等等;二是尽管城市规模迅速扩大并跻身巨型城市之列,但城市竞争力未能同步提升,在全国(球)城市体系中面临层级下滑的挑战,与国家中心城市战略定位与发展要求有明显的距离,具体表现为产业竞争力和主导权不强,城市新兴职能培育和发展水平不高等。

因此,广州的新型城市化道路,就是要通过创新,迎接上述两个方面的挑战。相应地,这也就决定了广州新型城市化道路的两个战略取向:民生导向与竞争力导向。城市化的民生导向,实质上就是强调城市化进程中必须

以人为本，突出人的全面发展这一核心，从人的需求、人的尺度、人的视角出发，坚持城市发展为了人民、城市发展依靠人民、城市发展的成果由人民共享，更加注重改善民生，更加注重人文关怀，更加注重共同富裕，建设人民群众共享的美好家园。城市化的竞争力导向，就是要基于“国家中心城市”、“综合性门户城市”等国家在广州的战略定位，提升城市的产业实力与全球价值链地位，优化城市职能，增强对区域的辐射带动能力，携领珠三角地区融入全球城市体系，提升其在全球城市层级体系中的作用与地位，真正发展成为具有国际影响力、竞争力和控制力，面向世界、服务全国的国际大都市。民生导向与竞争力导向是广州新型城市化发展的一体两面，是辩证统一、相互促进的。过于强调竞争力导向而忽视民生导向，就会偏离城市化之本；过于强调民生导向而忽视竞争力导向，也将限制民生福祉的真正提升。

四

新型城市化不仅仅是概念的翻新，而且是城市化发展理念的系统创新与城市文明形态的全面提升。新型城市化的推进需要从经济、社会、文化等多领域协同推进，而不是仅仅靠几大工程所能予以实现的。广州新型城市化的推进，应该对其新型城市化的本质内涵进行重新界定与认识，并分析借鉴世界不同国家和地区城市化发展模式和道路的经验教训，充分利用自身的战略资源与优势，深刻认识传统城市化发展存在的问题与面临的挑战，以民生导向和竞争力导向为战略取向，促进城市化由侧重人口空间转移向人口融合及经济社会全面发展转变，由侧重产业空间开发向完善生活空间转变，由侧重空间扩张向注重功能提升转变，由侧重开发建设向注重管理服务转变，由城乡二元分化向城乡统筹转变，由行政分割、恶性竞争向区域合作、协同发展转变，从产业发展、空间构筑、设施建设、人口融合、城市治理、城乡统筹、智慧城市、文化提升、生态优化等九大领域进行全面推进和提升，实现由传统城市化向新型城市化的转型，全面提升城市化水平和质量，在明显提升城市民生福祉的同时，增强城市的综合竞争力与国际影响力和控制力。

产业是城市发展的立足点和支撑点，广州新型城市化道路，必须走产业高端化之路，全面提升城市产业竞争力和全球价值链地位，以此为抓手促进在全球城市体系中的层级提升。高效合理的空间格局是现代化国际大都市

的重要特质，广州必须进一步优化空间布局，优化提升大都会区，科学建设新城与副中心，构建紧凑高效的网络化城市空间格局。在全球流动空间中的枢纽功能与枢纽地位，是全球化时代决定城市在全球城市体系中层级地位的关键因素，广州必须强化提升“四港”的现代化水平与国际通达性，强化其在全球流动空间中的枢纽地位，构建高效快捷、联通全球的流动空间枢纽。

“半城市化”明显降低了城市化的水平与质量，广州新型城市化必须有序推进“新广州人”市民化进程，建设人口融合、全民共享的包容性城市。高水平的城市管理服务是城市民生幸福和经济高效的重要保障，广州新型城市化必须加快城市治理制度创新，建立以社会公共事务治理为导向的城市治理体系。城乡统筹、共同富裕，是广州新型城市化道路的中心环节，广州必须着力构建新型城乡关系，实现城乡统筹发展。智慧城市是信息化时代对现代化大都市的必然要求，广州新型城市化必须依托智慧技术及设施，打造世界先进智慧城市。文化软实力是城市建立起独特的竞争优势并保持可持续发展的内在动力，广州新型城市化必须全面提升文化软实力，打造富有岭南文化特色与鲜明时代特点的世界文化名城。实现自然、城市与人有机融合、互惠共生是新型城市化的内在要求，广州必须大力推进生态城市建设，营造优质人居环境。

五

本书由七个章节和三个专题研究报告两大部分内容组成。

第一章为绪论，对本书编写背景、全书重要结论以及编写思路和分工安排进行简要说明。第二章从多维视角对城市化概念进行辨析，梳理城市化发展理念的演变，并对国内外城市化研究进行综述。第三章主要对国内外城市化发展道路的基本类型进行归纳，从人类发展的角度对城市化发展进程进行探讨，并分析国内外城市化发展的最新趋势，总结国际城市化发展的启示与经验借鉴。第四章在对广州城市化发展的战略性资源进行系统梳理的基础上，对广州城市化发展的现状进行判断，并深入剖析广州城市化发展面临的挑战。第五章从探讨城市的本质入手，分析了城市发展中存在的异化现象，提出了广州新型城市化发展道路的战略取向与战略思路，明晰了新型城市化的发展愿景与目标。第六章为广州新型城市化发展的战略路径，对产业发

展、空间构筑、设施建设、人口融合、城市治理、城乡统筹、智慧城市、文化提升、生态优化等九大战略路径进行比较系统的探讨。第七章从组织、民生、人才和政策机制等方面探讨了广州新型城市化发展的政策保障体系。

专题研究报告一为广州新型城市化人口与承载力研究，对人口增长与面临的挑战、人口承载力进行了分析，对城市合理人口规模和城市化水平进行了预测，并给出了若干提高人口城市化水平的建议。专题研究报告二探讨了中国城镇化发展的新方向——新田园城市，对田园城市经典理论进行了回顾，总结了新田园城市的内涵特征，提出了新田园城市建设的框架思路和保障措施。专题研究报告三为广州城市综合竞争力比较研究，对广州城市综合竞争力现状进行了评析，并与国内外城市综合竞争力进行了比较，分析了提高广州城市综合竞争力的战略资源与潜力优势，并对广州未来在世界城市体系中的层级位序进行了简单预测。

本书撰写具体分工如下：第一章由刘品安、陈再齐执笔，第二章由李震执笔，第三章由杨秀琴执笔，第四章由陈再齐执笔，第五章由刘品安、杨志云执笔，第六章由刘品安、陈再齐、杨志云、李震执笔，第七章由杨志云、仝静执笔；专题研究报告一由陈再齐、李震执笔，专题研究报告二由刘品安执笔，专题研究报告三由孙辉执笔。刘品安负责拟定写作大纲和全书编写的统筹统稿，梁桂全院长对全书编写进行督导和书稿审读。

本书由“广州新型城市化发展道路研究”课题成果修改完善而成。经过多次修改后所形成的书稿，既是对原课题研究成果的提升，也吸纳了参与讨论和座谈的多位专家的宝贵意见和观点，在此一并表示由衷的感谢。然而，由于成书时间仓促和水平有限，难免存在欠缺和不足之处，希望能在后续研究中予以完善。

第二章 基本概念与理论研究综述

一、城市化概念的多维视角^①

自工业革命以来,城市化浪潮促进了全球经济的迅猛增长与发展。如同对城市本质有不同认识一样,目前,不同学科对城市化内涵的理解也不一,都根据自己的学科特点对城市化概念进行了解释,并具有其合理性。人口学注重人口迁移在城市化中的重要作用,地理学强调城市化过程中的城市数量增加和城市地域扩大的地域空间过程,经济学注重从农业向非农业经济结构的转变,社会学则对城市生活方式的拓展和生活质量的变化关注较多。

(一) 人口学视角

人口学把城市看做是人口高度密集的地区,人口规模和密度成为其判断城市的标准。人口学认为,人是社会活动的主体,也是城市的主体。正因为有着人的存在,城市才显得有意义。可以说,没有人口的城市化,所谓城市化将失去意义,正是因为人的存在才有研究城市化问题的必要。鉴于此,人口学所说的城市化是指人口城市化,即农村人口不断涌向城市的一个地理迁移现象和过程,最终导致城市人口占总人口比重不断上升。20世纪70年代末,城市化的概念被引入我国,在“若干经济较发达地区城市化途径和发展小城镇的技术经济政策”的研究课题中,我国即对城市化概念的内涵从人口学视角作了初步界定,提出城市化是一个国家社会经济发展到一定阶段必然出现的历史发展过程,是全球性的社会现象,这种现象突出表现为农业人口向非农业人口、乡村人口向城市人口的转化与聚集。

^①部分观点和内容源于1999年第5期《城市发展研究》中的蔡俊豪等人编著的《城市化本质含义的再认识》和1991年第1期《城乡建设》中的高佩义编著的《关于城市化概念含义的研究》。

城市化作为人口的大规模迁移和集中的过程，或者说表现为一国人口从平面向无限分散向有限空间集聚的过程，包含两方面的内容。一是农村人口向城市集中，导致城市人口数量增加，城市人口占总人口的比例不断上升。威尔逊在其主编的《人口学辞典》中所作的解释就是“人口城市化即指居住在城市地区的人口比重上升的现象”。二是城市新出生人口超过死亡人口的城市人口自然增长与农村人口向城市迁移的机械增长。

人口城市化是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它的产生决不是偶然的，而是社会经济发展的必然趋势，从根本上说，是社会生产力发展的结果。这种人口向城市的集中，是一种随着经济的发展和社会的进步而自发形成的且不以人们的意志为转移的客观过程，是农村的强大“推力”和城市的强大“拉力”共同作用的必然结果。从农村的“推力”角度来看，推动农业人口向城市转移的力量主要有两个方面：一是农业劳动人口迅速增加和农业中主要生产要素土地资源有限性的矛盾迫使农业人口向农业以外的产业部门转移，二是农产品收入弹性较低的现实促使农业劳动者向非农产业转移。从城市的“拉力”角度来看，城市经济的发展，经济规模的扩大，特别是城市第三产业的发展等所带来的较高的收入水平、更加方便和舒适的生活方式等因素强烈地吸引着农村剩余劳动力和农业人口向城市迁移。人口城市化的这一进程，有力地促进了劳动力在地区间、部门间的合理流动，在城镇中不断发展各种产业。因此人口城市化进程是一种不断调整产业结构和就业结构的途径和手段，能够促进产业结构的均衡化和人口就业结构的合理化，从而实现城市化的健康发展。

（二）地理学视角

地理学主要研究地域与人类活动之间的关系，它非常注重经济、社会、政治和文化等人文因素在地域上的分布状况。地理学所指的城市化是在一定地域范围内发生的一种空间过程，是由社会生产力的变革引起的人类生活方式、生产方式和居住方式改变的一个综合性过程。具体来说，由于社会生产力的发展，居民和产业在具备特定地理条件的地域空间里集聚，并在此基础上形成消费地域，其他经济、生活用地也相应建立，并呈现出日益集中的趋势，使地域中城市性因素逐渐扩大，从而实现聚落和经济布局的空间区位再分布的过程。从这种观点出发，地理学家山鹿城次认为城市化应该包括四个