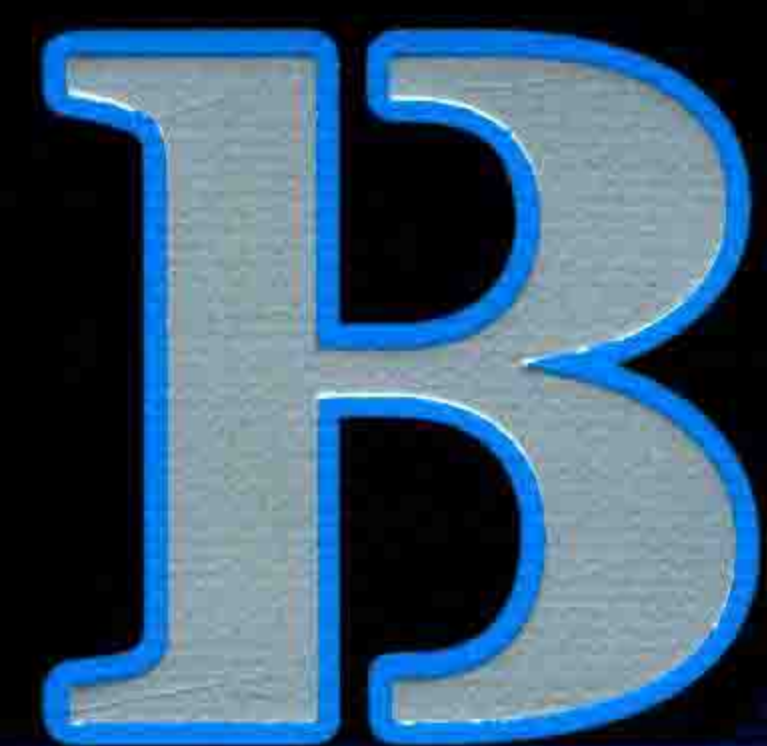




新型城镇化蓝皮书

BLUE BOOK OF NEW URBANIZATION

新型城镇化 发展报告 (2016)

特色城镇化之路

主编 / 李伟 宋敏

副主编 / 沈体雁 陈民

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S NEW URBANIZATION (2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版

新型城镇化蓝皮书

BLUE BOOK OF
NEW URBANIZATION



新型城镇化发展报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
NEW URBANIZATION (2016)

特色城镇化之路

主 编 / 李 伟 宋 敏
副主编 / 沈体雁 陈 民



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化发展报告. 2016, 特色城镇化之路 / 李伟, 宋敏主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 6

(新型城镇化蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0769 - 3

I. ①新… II. ①李… ②宋… III. ①城市化 - 发展 - 研究报告 - 中国 - 2016 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 096430 号

新型城镇化蓝皮书

新型城镇化发展报告 (2016)

——特色城镇化之路

主 编 / 李 伟 宋 敏

副 主 编 / 沈体雁 陈 民

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 关少华

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.5 字 数: 179 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0769 - 3

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2014 - 400

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

新型城镇化蓝皮书

编委会

顾问 杨开忠 北京大学秘书长，兼任北京大学发展规划部部长、北京市发展与改革委员会副主任、北京市经济和社会发展改革研究所所长

孙久文 中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长、教授，中国区域科学协会理事长

魏后凯 中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员，中国社会科学院西部发展研究中心主任

主编 李伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长，中国系统工程学会常务理事，中国区域科学协会常务理事，城市中国研究院院长

宋敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任

副主编 沈体雁 北京大学政府管理学院教授，博士生导师

陈民 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司总经理、财政部 PPP 专家库专家、国家发改委 PPP 专家库专家

编委 (按拼音排序)

陈非迟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司副总经理、城市中国研究院基础设施投资创新研究所所长

杜思明	中铁置业上海投资公司党委书记
方竹兰	中国人民大学经济学院教授
贾海峰	人民网广告部主任
李国平	北京大学首都发展研究院院长、中国区域科学协会副理事长
马 冀	山东滕州高铁新区党工委书记
彭 松	北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司副总经理、财政部 PPP 专家库专家
邱爱军	国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心副主任
单红松	荣邦瑞明城市中国研究院执行院长
石英华	财政部财政科学研究所区域财政研究室副主任、研究员
谭善勇	首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授、城市经济管理系主任
王一鸣	北京大学经济学院金融系教授、副主任
温锋华	中央财经大学公共管理学院副教授、中国区域科学协会副秘书长
吴克宁	中国地质大学（北京）土地科学技术学院分党委书记、教授、博士生导师
杨 涛	北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司副总经理、城市中国研究院经济生态研究所所长
姚永玲	中国人民大学经济学院副教授、美国富布莱特学者
张占斌	国家行政学院经济学教研部主任、教授
赵作权	中国科学院科技政策与管理研究所研究员、中国区域科学协会副理事长

主编简介

李 伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长、合伙人，中国系统工程学会常务理事，中国区域科学协会常务理事，城市中国研究院院长，投融资规划方法的创始人。长期致力于区域经济发展、城市开发建设、城市公共服务、政府投融资、城市营销以及政府投资类企业管理等领域的研究及实践，带领其团队在总结各地城镇化经验和教训的基础上，创造性地提出“投融资规划”方法，填补了将系统工程方法与整合性技术运用于城市建设管理领域的空白，在多个城市进行实践应用，有效解决了地方政府在城镇化建设中遇到的棘手问题，并打造了在国内有广泛影响力的新城发展模式——“长阳模式”，得到了理论界和实践界的广泛认同。先后出版了《投融资规划——架起城市规划与建设的桥梁》、《破解城市建设困局——长阳模式解读》、《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》和《政企合作——新型城镇化模式的本质》等著作，并在凤凰网城市频道开辟专栏，记录对城镇化的实践经验和理论思考。

宋 敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任，香港大学中国金融研究中心创始主任。（曾）兼任中国证券会博士后导师，上交所及深交所博士后导师，香港政府中央政策组（CPU）顾问，香港政府金融人力资源发展委员会成员，深圳前海试验区咨询委员，中国投资公司（CIC）咨询顾问等多项社会职务。出版多部经济及金融学专著并在国内外一流期刊发表论文数十篇。

副主编简介

沈体雁 男，1971年3月生，湖北天门人，博士，北京大学政府管理学院教授，博士生导师，中国区域经济研究中心常务副主任，首都发展研究院副院长，国家住房与城乡建设部智慧城市专家委员会委员，国土资源部国土资源信息化专家咨询委员会委员，中国区域科学协会秘书长，美国哈佛大学、加州伯克利大学、伊利诺斯大学高级访问学者，世界银行城市发展战略培训专家，*Environmental Planning (B)* 和 *Annals of the Association of American Geographers* 审稿人。主要从事城市复杂动力学、城市与区域规划、空间计量、城市计算、空间综合人文学与社会科学等方面的研究，倡导城市产业集群管理与协同式规划，发表、出版学术论文和著作 50 余篇（部）。

陈 民 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、总经理、合伙人，财政部 PPP 中心专家库专家、国家发改委 PPP 专家库专家。长期致力于城市开发 PPP 和投融资管理，在新城、产业园区、轨道交通、环保、大型基础设施、城市公共服务等领域有 15 年的专业服务经验。曾主持过北京地铁 4 号线等重大 PPP 咨询服务项目，在北京、上海及全国各地 20 多个省市的大型城市开发项目中主持投融资顾问工作。服务的客户包括国开金融有限责任公司、中国中铁股份有限公司、中国交通建设股份有限公司等多个大型城市开发企业，成功为诸多地方政府引入社会资本投资重大项目，其中十余个重大项目入选国家示范项目，在理论和实践方面均有深厚的积累，获得理论界和业界同仁的广泛认可。出版了《解密轨道交通 PPP》《政企合作——新型城镇化模式的本质》等多部著作，在国内外一流期刊发表论文数十篇。

摘 要

2016 年末，中国城镇化人口达到 7.93 亿人，城镇化率达 57.35%，这意味着中国社会由此迈入“城市世纪”。党的十八大以来，随着《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》等一系列规划和政策文件的出台，“新型城镇化”成为当前中国社会经济领域的关键词。未来中国城镇的发展，势必会从新型城镇化的方向性引领路径过渡到特色城镇化的实践性路径，从而真正探索出一条中国特色城镇化道路。

本书立足于 2016 年“特色城镇化”的发展情况，向前梳理发展脉络，向后研判发展趋势，对于特色城镇化的“何为特色”以及“特色如何为新型城镇化带来新的生产力和生产关系”，进行了多角度的深入解析。

全书由总报告、专题篇和案例篇组成。

总报告共三篇。《中国特色城镇化之路》回顾了中国的城镇化过程：先提出小城镇优先战略，然后迅速走上大城市化道路。通过对上述战略的检讨，总结了推动和影响新型城镇化的五种力量，考察我国城镇化在 2016 年前后展现出的新气象，提出特色城镇化已经成为新型城镇化的重要方向，力图把握和预测中国特色城镇化的趋势。《特色城镇化：新型城镇化从方向到路径的重心转移》颇具亮点，借鉴联合国人居署搭建的可持续发展的多维行动架构，通过六个方面对“特色城镇化”的发展路径进行了高屋建瓴的分析。《立法推动特色城镇化》另辟蹊径，论述地方立法创新对城镇特色产生决定性的影响，提出新的视点：“地方立法权的扩大正是开启新型城镇化和特色



城镇化的重要一步”。

专题篇共六篇，分别从不同角度对特色城镇化及其相关问题进行了探讨，就加快供给侧结构性改革、产业路径优化、产业选择、农地流转、生态环境、政企合作共建地下城市空间等领域进行专题论述，紧紧围绕特色城镇化主题，分别从当前政策、行业现状、常见模式、发展方向及政策建议等方面组织报告，并注重引用数据、图表、案例进行有效支撑和说明，兼顾总结性和资料性价值。专题报告部分涉及很多创新领域，存在很多亮点，如《小城镇产业优化路径》和《特色小镇的产业选择》两篇文章，从新的视角对城镇化产业优化进行了深入的探讨，为特色城镇化产业选择提供了多种可能性，初步展现特色城镇化丰富多彩的美好前景。《加快供给侧结构性改革推动城镇特色化发展》一文构建了城镇特色化发展的内生增长动力体系，论述了如何通过加快供给侧结构性改革推动城镇特色化发展。《政社合作共建地下城市空间》集中体现了作者在以 PPP 模式建设地下综合管廊领域有丰富经验和独到见解，既有实践性，又有理论高度，并且提出“经营地下城市空间”这一新的商业模式。《加快农地流转创新推动新型城镇化进程》《城市特色生态环境建设》两篇文章，对特色城镇化的相关领域进行了率先探索，体现了极强的专业性和大胆的探索精神。

案例篇共三篇，切入点巧妙，个性鲜明，各有特色。《特色产业在区域产业结构中的地位和作用》以乌镇、六安茶谷为例论述特色产业是如何影响区域产业结构带动区域经济发展的，为新型城镇建设提供可参考的方向。《基于特色农产品的农业县城城镇化发展路径》以隰县玉露香梨特色产业为例，论述这个农业人口占全县总人口 80% 的全国扶贫开发重点县，通过立足农业特色资源，围绕特色玉露香梨产品为中心推进农业现代化，一步一步推进城镇化进程，有效地实现第一、第三产业大融合，从而带领农民走上小康致富之路。《“权力

下放”打造特色强镇》视角独特，以山东省广饶县大王镇为例，论述权力下放过程中如何促进大王镇快速打造特色强镇，通过实施一系列的权力下放改革措施，2016 年大王镇在全国综合实力百强镇排名中列第 68 位，全省第 1 位，同时并未回避其实施过程中存在的问题，并在此基础上进一步提出了打造特色强镇的合理化建议。

目 录

I 总报告

B.1	中国特色城镇化之路	单红松 杨 涛 / 001
一	问题提出：中国城镇化中的城镇特色问题	/ 002
二	政策综述：中国城镇化政策对城镇特色的影响	/ 008
三	战略转变：对中国特色城镇化道路的研判	/ 013
四	结语	/ 022
B.2	特色城镇化：新型城镇化从方向到路径的重心转移	石 崧 / 025
一	中国的城市病问题	/ 026
二	新型城镇化的战略要义	/ 029
三	特色城镇化的路径探索	/ 031
四	特色小镇的实践试水	/ 036
五	结语	/ 037
B.3	立法推动特色城镇化	李 伟 单红松 / 040
一	城镇化立法的根本依据是造城之法	/ 041



- 二 地方立法促进特色城镇化的实践 / 044
- 三 关于立法推动特色城镇化的建议 / 054

II 专题篇

- B.4** 加快供给侧结构性改革推动城镇特色化发展 于秀辉 / 057
- B.5** 小城镇产业优化路径 张宇欣 张木子 / 072
- B.6** 特色小镇的产业选择 高淑萍 / 085
- B.7** 加快农地流转创新推动新型城镇化进程 郭 莹 / 099
- B.8** 城市特色生态环境建设 李珊珊 / 120
- B.9** 政社合作共建地下城市空间 满 莉 / 139

III 案例篇

- B.10** 特色产业在区域产业结构中的地位和作用
..... 马 俊 翟 普 / 157
- B.11** 基于特色农产品的农业县城镇化发展路径
..... 高剑勇 高淑萍 / 169
- B.12** “权力下放”打造特色强镇 陈国申 徐彭坤 / 183

总 报 告

General Reports

B.1

中国特色城镇化之路

单红松 杨涛*

摘 要： 自 20 世纪 80 年代以来，中国在城镇化过程中，先是提出小城镇优先战略，然后迅速走上大城市化道路。大城市的优势在于功能的综合性和机会众多，小城镇的优势在于特色。在经济发展进入新常态的今天，模仿型排浪式消费阶段已经结束，个性化消费渐成主流。特色城镇化已经成为新型城镇化的重要方向，特色小镇的异军突起标志着中国城镇化战略将真正迎来战略

* 单红松，荣邦瑞明城市中国研究院执行院长，长期从事城市（区域）发展、产业发展、旧城改造等领域的研究和规划咨询，著有《北京旧城改造的思考》《北京旧城改造振兴模式与政策创新研究》《旧城改造案例研究》《谋划新城》等。杨涛，毕业于北京大学，北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司副总经理、城市中国研究院经济生态研究所所长，擅长领域为区域开发 PPP、投融资规划、集体土地开发等，发表作品有《发改委吹号：产业新城迎来重大机遇》《PPP 在镇域整体开发中的应用探索》等。



性转变。本文通过对小城镇战略、大城市化战略的检讨，总结了推动和影响新型城镇化方向的五种力量，观察我国城镇化在 2016 年前后展现出的新气象，力图把握和预测中国特色城镇化的趋势。

关键词： 新型城镇化 特色城镇化 特色小镇

改革开放前，我国实行以工农业“剪刀差”支撑的工业化优先战略，优先工业化造就了重量轻质的城镇化，城镇化只是工业化的副产品。在 21 世纪初的 10 年，城镇化转而成为带动工业化的国民经济和社会发展的发动机，但是以房地产开发和开发区建设为主的大规模简单复制模式显得工业化思维色彩浓厚，缺乏特色内涵。在工业化向中后期挺进、城镇化率过半、城镇化转入下半场的情况下，随着消费升级、生活观念升级、环境诉求升级，人们日益表达出对现有城镇化成果的不满。问题即机会，不满意即方向。新型城镇化究竟新在哪里？这个问题越来越清晰了，那就是能够满足人们更高、更新、更为个性化需求的特色城镇化。

一 问题提出：中国城镇化中的城镇特色问题

（一）何谓特色城镇化

所谓特色城镇化，有两层含义，一是从国家层面，中国的城镇化应根据中国国情，走有中国特色的城镇化道路；二是从地方层面，各地应根据各地的区情实际，突出地域特色和城镇个性，充分利用各自不同的资源禀赋，在充分发挥区域发展潜力的前提下，突出区域特

色，发展特色产业，塑造城镇品牌，打造特色功能。中国的城镇化进程，从工业化的副产品开始，到自觉认识到其与工业化相辅相成的作用，也经历了一个从模仿发达国家城镇化过程到立足国情走新型城镇化道路、从追求基本温饱和物质享受到追求个性化消费和精神幸福的进步过程。

（二）从城镇化阶段看城镇特色问题

作为一个产业发展特定阶段的问题来看，城镇特色可以看作是城镇经济和社会发展特定内涵在城镇风貌上的外在表现。也就是说，城镇特色本质上是产业特色及社会特征发展运动的自然结果。新中国成立以来我国城镇化道路按发展动力和特征不同，可大致分为三个阶段。

第一个阶段是工业化带动下的被动城镇化阶段，主要特征是以厂兴城、工厂办社会。自新中国成立以来，我国一直把工业化战略作为优先战略，以“一五”计划为标志，开始了大规模的工业化进程。城镇化作为一个明确概念直到20世纪90年代中期才进入国家战略。这一阶段的前30年是企业办社会的思路，城市发展仅仅是作为为工业化配套解决居住问题的“附属品”而存在的。中央确定了“先生产、后生活、再办公”的发展顺序，在这样的建设思路下，围绕工厂、矿山同步展开了大规模的职工宿舍和住宅的建设。这些职工宿舍和住宅也是有规划的，在空间分布上的主要原则是职住结合，即在哪儿建厂矿，就在哪儿选址建设家属院、居住区。规模巨大的厂矿则迅速形成城市。随着156项重点工业项目的建设，迅速崛起了一批新兴工业城市，例如，纺织机械工业城市榆次，煤炭新城鸡西、双鸭山、焦作、平顶山、鹤壁等，钢城马鞍山，石油城玉门、大庆，扩建了武汉、成都、太原、西安、洛阳、兰州等工业城市，发展了哈尔滨、长春、鞍山、本溪、齐齐哈尔。最典型的城市是大庆、克拉玛依、酒泉



等一批以工矿企业为核心的新兴工业城市，城市居住区、商业区甚至棉毛纺织厂等一些轻工业企业，都是为解决产业工人的生活问题而配套的附属性功能。这样的发展政策被长期执行以后，产业功能和生活、办公功能之间的差距越来越大，城市配套服务功能的严重滞后性已成为城市进一步发展和人民生活进一步改善的瓶颈。

第二个阶段是人口自然增长压力下的城镇建设无序增长阶段，主要特征是低质量建设，是后来棚户区的形成根源。20 世纪 70 年代中后期，随着前两次人口出生高潮进入成年期，居住需求爆发式增长，在国家城市建设能力有限的情况下，不得不放开口子允许城镇居民在工矿生活区用“推、接、扩”的方法进行低质量建设，城市规划建设进入异常无序发展的时期。这些低质量住房仅仅经过大约 10 年，到 20 世纪 80 年代中后期，便已开始进入危房爆发阶段，基本的居住安全都已得不到保障。在这样温饱线以下的城镇化水平上，城镇建设不可能追求什么特色化、个性化，而只能用最低的成本、最高的效率和最简易的方式去满足最基本且高度一致的生活需求。

第三阶段是住宅需求以工业化供应的方式得到满足的阶段，主要特征是房地产业高速增长。1998 年，中国彻底停止福利分房制度，住房商品化作为一种制度被确定下来，各地开足马力发展房地产业。旧的福利分房制度下长期未得到满足的住房需求迅速被释放出来。21 世纪前后，房地产大发展一路在历史文化名城攻城略地，大片历史文化保护区被推平，代之以简单粗暴的“鸽子窝”“火柴盒”，甚至大量文物保护单位都以各种借口和手段被摧毁，各地城镇风貌迅速趋同，城镇特色迅速消失。但是，这一时期以简单粗暴的工业化生产住宅的方式，迅速将全国城镇人口人均住房面积由 1978 年的 6.7 平方米增加到 2012 年的 32.9 平方米（见图 1）。我国迅速完成了住房从总量紧缺到总量过剩的转换。