

新型城镇化智库首部实战力著

建城方略

——中国新城新区开发运营策划实战

彭剑波 编著



清华大学两院院长联席推荐

李 强 · 清华大学社科学院院长

庄惟敏 · 清华大学建筑学院院长

清华大学出版社

建城方略

——中国新城新区开发运营策划实战

彭剑波 编著

清华大学出版社

内 容 简 介

中共“十八大”报告提出了推动新型“城镇化”的国家战略。在随后的中央经济工作会议中,国家将“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”作为单独一项任务列出。在当下的时间节点,反思中国迄今的城镇化所出现的问题,研究城市开发运营策划,探讨健康城镇化的实现路径,显得尤为重要。

本书内容对接新型城镇化的国家战略,深刻反思中国过去30年城镇化的经验与教训,深入剖析中国城市发展战略及新城新区开发中存在的“真问题”,结合一线城市策划及城市规划工作实战经验,为政府领导、大型城市运营商、城市投资商、城市研究学者提供最鲜活的新城/新区开发策划及规划样板。第一次全景式展现具有“全球广度、中国深度、清华高度、地方厚度”的新城/新区开发运营策划方案,是一本探索理论与实践充分对话,战略与战术有机结合的新型城镇化专题著作。

本书读者定位:城市管理者、城市运营官、城市投资家、城市研究者。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

建城方略:中国新城新区开发运营策划实战 / 彭剑波编著. —北京:清华大学出版社, 2014

ISBN 978-7-302-33974-8

I. ①建… II. ①彭… III. ①城市建设—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第227636号

责任编辑:张占奎 赵从棉

封面设计:陈国熙

责任校对:赵丽敏

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市中晟雅豪印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:165mm×240mm 印 张:13.75 字 数:293千字

版 次:2014年4月第1版 印 次:2014年4月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:45.00元

产品编号:053636-01

作者简介

彭剑波，毕业于清华大学建筑学院，获工学博士学位，现任北京清华同衡规划设计研究院城市发展策划研究所副所长，并被聘为全国房地产经理人联合会园区地产委员会委员、中国国际文化旅游投资洽谈会组委会副秘书长、新浪乐居名博品鉴团特聘专家及国内多个城市及区域的战略顾问。



主要业绩：

开创独特的“策划+规划+投资+运营”四位一体咨询顾问模式，创办清华同衡规划设计研究院城市发展策划研究所，执业经验以城市战略规划和土地开发运营咨询为主，涉及城市及区域发展战略咨询、新城新区开发策划、产业规划及产业园区开发策划、旅游度假区开发策划、大型房地产项目开发策划、城市及区域营销策划等类型。

拥有在城市研究、城市策划、城市规划、旅游规划、土地开发咨询领域累计 11 年从业经验，累计参与过超过 70 个重大城市开发运营咨询策划项目的全案工作，并担任其中超过 60 个重要项目的负责人。深耕北京，南拓三亚、北至绥芬河、西到乌鲁木齐、东进文登，策划咨询经验分布广泛，累计为超过 50 个重要城市/区域提供过策划咨询服务。包括北京、天津、重庆、沈阳、哈尔滨、石家庄、武汉、郑州、济南、成都、乌鲁木齐、贵阳、南宁、福州、海口等省会城市，以及青岛、烟台、珠海、中山、肇庆、湛江、三亚、本溪、白山、佳木斯、榆林、鄂尔多斯、白银、晋中、临汾、秦皇岛、唐山、洛阳、沧州、衡水、信阳、安阳、达州、眉山、绵阳、常德、襄樊、荆门等地级市，以及陵水、文登、晋江、东方、绥芬河、库车、新郑等县级市。主持了北京国际医疗服务区、文登“养生之都”城市战略、海南国际旅游岛先行试验区概念规划、黄河假日城总体策划及总体规划、黄帝故里文化产业区、北京 CBD 东扩、宋庄文化创意产业区扩区战略、亦庄扩区核心区战略等一批有影响力的大型城市策划项目。

在《城市规划学刊》、《北京规划建设》、《住区》、《青年研究》、《北京社会科学》、《小康》、《环球企业家》、《中国房地产报》、《人民日报·信息导刊》等专业期刊以及 2008、2011、2012 中国城市规划年会等多次国内外会议上发表论文累计超过 15 篇，并参与了《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》等城市研究专著的撰写。

策划咨询作品及观点被中央电视台、《中国房地产报》、《中国旅游报》、《北京日报》等权威媒体以及搜房网、新浪网、搜狐焦点地产网、腾讯房产频道等门户媒体累计报道近百次。

获奖情况：

2013 年全国人居经典建筑规划设计方案竞赛“规划”金奖

2013 年全国高等学校第六届人文社会科学研究优秀成果奖著作奖二等奖

北京市优秀城乡规划设计奖 5 项

湖北省优秀城市规划设计奖 1 项

多次在国内外重要城市策划及城市规划竞赛中获奖及中标

自序

当今中国正处于城市化快速推进的阶段，一座座新城、一片片新区正拔地而起，有的已在建设，有的正准备建设。我们迎接排山倒海的城市化浪潮时，既惊喜又困惑，城市到底如何建设运营，是一个摆在城市运营官、城市投资家、城市规划师、城市建设者、城市研究者面前的重要课题。

因何而建？为谁而建？建些什么？建成怎样？谁来承建？何时开建？建后何效？是最基本，也是最重要的七个问题。

一座城有一座城之势；

一座城有一座城之市；

一座城有一座城之是。

这种势是发展之大势，建城必须清楚当时面临的时势与机遇；

这片市是市场之情境，建城必须解决所面临的问题和挑战；

这个是即运营之真谛，建城必须明确它的特质和规律。

城市策划就是把握城市的势、市与是，勾勒一座城的蓝图和未来。城市开发运营非常有必要通过策划来分析、定位、落实。

城市策划方案所包含的建城方略，实质就在取势-明道-优术之间，实现宏观、中观、微观的思维打通，实施找魂赋形运营的到位服务。

光有找魂，无以赋形，魂所赋体，易虚无缥缈。

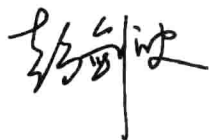
若无找魂，急于赋形，有形无魂，如行尸走肉。

我所倡导之清华城市策划之精神，就是既要高瞻远瞩，也要脚踏实地，力求魂形兼备，形神合一，清华策划团队既要当空军，也要做陆军，空地结合，两栖作战，做能落地运营的策划。

我们团队提供的是“战略谋划、定位策划、空间规划、运营计划”四划合一的整合解决方案，努力打造一支具有“全球广度，中国深度，清华高度，地方厚度”的“城市发展战略思想库，土地开发咨询服务商”。

本书所展示的案例，只是我带领的这支处于快速成长期的策划团队的部分实战项目。希望我们的理念能在中国探索新型城镇化的进程中，得到更广泛和深入的讨论，并对城市策划、规划和运营有所帮助，那将是我们所乐见的。

中国城市开发运营任重道远，让我们一路同行！



2013.9

推荐序 1

新型城镇化需要战略智慧

中国自 1990 年代中后期以来，城镇化进入高速发展期，目前正处于造城运动的高峰期。中国城镇化的突出特征是政府主导、大范围规划、整体推动。建设新城、新区是我国城镇化推进的重要模式之一。很多城市都是巨型人口高密度，建设新城、新区是疏解城市功能、带动城市发展的重要途径，但新城、新区的建设往往以形态规划为先导甚至是主导，缺乏对市场、产业、投资、运营、社会要素的系统考量，缺乏战略智慧、前瞻策划的盲动的新城、新区开发往往容易陷入睡城、产业空心化、城市功能发育不完善、土地运营不经济、城市运营不可持续等泥潭。如何更科学地进行新城、新区开发已经成为一个非常重要的研究课题。



彭剑波博士是我指导毕业的清华大学第一个建筑学院与社会学系联合培养的博士生。他的学术基础扎实，对于本学科和跨学科的理论方法有全面的掌握，他兼备了学术的和实践的研究素质。他对于中国新型城镇化的研究与实务一直保持着城市规划与城市研究的双重视角，践行着“探寻中国城市发展真问题”和“咨询实务与理论研究相对话”的独特理念。

他所撰写的《建城方略》一书汇聚了他在清华规划院工作期间在北京、海口、文登、珠海、乌鲁木齐、成都等全国多个重要城市的新城新区开发策划、规划设计工作中的思考与成果。对于中国城市研究、新城规划创新、城市开发运营都具有参考价值，这些案例也是中国新型城镇化模式探索的一批最鲜活的样本。

他在本书中提出的产城共生、城业并举、因地制宜、市场导向、运营思维、四化联动、多方共赢等新城新区开发理念对于新型城镇化国家战略的地方实践具有重要的指导价值。

我非常乐意推荐给城市运营官、城市研究者、城市投资家阅读。

李 强

清华大学社会科学学院院长
中国社会学会学术委员会主任
著名城市研究专家

推荐序 2

城市营造，策划先行

城镇化对中国而言是大机遇和大机会，绝不仅仅是脱贫致富小康的概念，这实际上是一个重大的实践，是关乎人类社会进步的实践，是创造性的实践。

目前我国的城镇化水平已经超过 50%，持续快速推进的城乡建设和资源、能源与环境之间的矛盾日益凸现，在新型城镇化国家战略和建设生态文明的大背景下，研讨城市发展战略与新城新区开发运营模式，责任重大、意义深远。

在城市化的进程中不可避免地会带来商业化的趋势，商业化并非坏事，商业化开发也可以实现经济、政治、文化、社会和生态文明建设“五位一体”。

在这个日益强调城市的社会化，强调经济效益与社会效益、环境效益统一的时代，城市规划师所设计的城市已不只是规划师的个人作品，它更是一种具有极强社会化、公共物品化特性的产品。

城市规划与设计，不仅需要战术思维，更需要战略思维。对于城市的开发和营造，既要使这种产品产生良好的经济效益，同时又要兼顾其社会效益，这个时候策划就显得尤其重要，成功策划是成功开发的前提，也是成功的城市营造的基石，它能够避免我们在一开始犯错误。

我在上世纪九十年代初在国内首次提出“建筑策划（Architectural Programming）概念”，并付诸实践，试图填补国内因对建筑设计依据研究缺乏而导致的从规划到设计之间的“断层”。今天彭剑波博士的这本书提出对“城市策划”（City Programming）的理论研究并展开实战工作，对于推动中国城镇化发展战略的探索，以及地方开展健康可持续城市运营的实践，具有重要的现实意义。

我国现在由于行业和领域的划分，将规划的工作割裂开来，这显然在当下的城镇化进程中是有问题的。总规、控规、建筑各管一段，缺乏对于城市运营的整体思考和全程服务。“城市策划”的价值，是既可为城市营造制定战略纲领，也可协同总规、控规、建筑等城市营造全流程，起到黏合剂和催化剂的作用。

《建城方略》一书中既有对于北京、海口、文登等不同能级城市发展战略的大策划，也有对于不同发展模式下的新城新区开发运营的微实战，为中国的城市



规划师和城市运营官带来了一种新的视角，对于当下的城市营造具有参考价值。

作为一位青年规划师和学者，有勇气针对当下的城市问题，抓住关键，认真思考，并付诸文字，是难能可贵的。

我非常乐意推荐给大家阅读。

庄惟敏

清华大学建筑学院院长

全国勘察设计大师



前言 | 健康城镇化的中国道路

“21 世纪对世界影响最大的两件事，一是美国的高科技产业，二是中国的城镇化。”

——诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨

改革开放三十多年来，城镇化已走到了一个重要关口。中国社会科学院社会学研究所、社会科学文献出版社发布的《2012 年社会蓝皮书》指出，2011 年中国城镇人口占总人口的比重，数千年来首次超过农业人口，达到 50% 以上。这标志着中国数千年来以农村人口为主的城乡人口结构，在 2011 年发生了根本的逆转，也标志着我国开始进入以城市社会为主的新成长阶段。^① 继工业化、市场化之后，城镇化成为推动中国经济社会发展的巨大引擎。

事实上，从 19 世纪 50 年代，英国以 50% 的城市化率率先在人类社会实现农业社会向城市社会转型开始，全球城市化进程的高速推进，在带来繁荣的同时，也造成了许多全局性的问题。当前最为牵动国际社会神经的几大全球性问题，譬如粮食问题、贫困问题、环境问题、能源问题、气候问题，都与全球性的城市化进程所伴生的人口聚集、人口流动和城乡关系转型紧密相关。中国的城镇化进程，正处于这样一种历史进程和国际背景下，困难与挑战、问题与矛盾显得尤为突出和尖锐。

在这样的历史节点上，党的十八大报告提出了推动新型“城镇化”的要求，从报告内容看，新型城镇化已经上升到国家战略层面。而在中央经济工作会议中，国家将“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量”作为单独一项任务列出。国务院总理李克强近一年内更在多个场合以多种形式阐述“城镇化”相关观点，对推进城镇化的重大意义、城镇化推进的路径及核心问题均做出深入的阐述。在提到城镇化的重大意义时，他指出，城镇化不仅可以扩大投资，而且能促进消费、扩大内需^②。

他表示，推进城镇化要走工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的路子^③。而城镇化的核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和

① 汝信，陆学艺，李培林. 2012 年中国社会形势分析与预测——社会蓝皮书[M]. 北京：社会科学文献出版社，2012.

② 李克强. 在改革开放进程中深入实施扩大内需战略[J/OL]. 求是，2012，(4)[2012-11-18]. http://www.qstheory.cn/zywz/201202/t20120216_138924.htm.

③ 周范才. 李克强的城镇化思路梳理：硕士论文首提城市化[N/OL]. 新华社-瞭望东方周刊，2013-03-25 [2013-04-12]. <http://finance.sina.com.cn/china/20130325/130814943217.shtml>.



富裕农民^①。

李克强总理关于新型城镇化的这一系列重要观点,无疑为中国新一轮城镇化的推进指明了方向。

我们在此基础上,更进一步提出了“健康城镇化的中国道路”这一发展思路。

2013年12月12日至13日,中共中央自改革开放以来首次召开城镇化工作会议,这表明“健康城镇化”正上升至国家战略的高度。未来中国新型城镇化建设将按照“推进农业转移人口市民化、提高城镇建设用地利用效率、建立多元可持续的资金保障机制、优化城镇化布局和形态、提高城镇建设水平和加强对城镇化的管理”的六项要求,推动城镇化发展由速度扩张向质量提升“转型”。

“健康城镇化”不仅寄托了国家的发展意志,也承载着百姓的人居理想。它是一个全球性的课题,更是当前中国社会、经济、环境全面可持续发展需要破解的重要课题。在新一轮的城镇化建设中,如何通过战略性的城市策划和更科学的城市规划,规避中国城镇化进程中已经出现的问题,并探讨实现健康城镇化的中国道路,既是时代赋予我们的使命,也是我们家国之志的寄托、策行华夏的理想所在。

一、中国城镇化的悖论

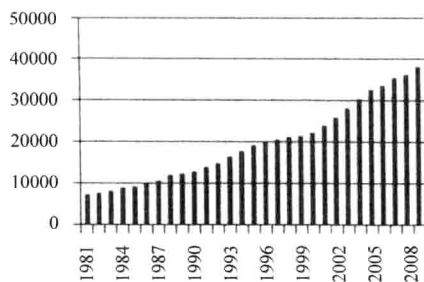
城镇化既伴随农业活动的比重逐渐下降、非农业活动的比重逐步上升,以及人口从农村向城市逐渐转移这一结构性变动;也包括既有城市经济社会与空间的进一步社会化、现代化和集约化。中国的城镇化内涵和背景则由于“乡土中国”的遗产——“三农”问题,以及计划时代遗留的城乡二元体制等问题显得更为复杂。在探讨“健康城镇化的中国道路”时,我们认为中国改革以来的城镇化进程有两大特点:一是人口城镇化滞后于土地城镇化,二是快速人口城镇化滞后于工业化。二者共同之处在于一个悖论:尽管人口的城镇化加速增长,但仍旧滞后于高速的土地城镇化和快速的工业化。运动式城市扩张的表象背后,是空间、社会、产业之间结构性的不平衡与矛盾。

(一) 运动式的城市扩张

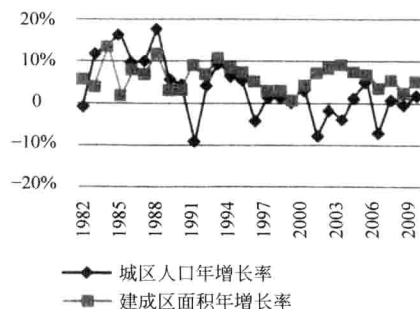
运动式的城市扩张指城市建设占地在短期内大规模扩张。以图1为例,2000年以来,中国土地的城镇化速度加速增长。事实上,1990年以来的城镇建成区面积年增长率一直高于城区人口年增长率。从2000年到2005年,我国660个县级以上城市的建成区面积增长了44.93%,同一时期,全国城镇人口仅增长了22.45%。中科院陆大道院士在2013年3月于北京举行的中国城镇化高层研讨会上指出,城市人均占地达到110~130平方米的高水平,这是大多数人均耕地资源比中国多几倍乃至十几倍的发达国家的水平。

除了快速的土地城镇化,同期人口的城镇化速度从横向和纵向上来看都是较

① 李克强. 链接: 李克强论城镇化[N/OL]. 21世纪经济报道, 2013-03-02 [2013-04-12]. http://epaper.21cbh.com/html/2013-03/04/content_60702.htm?div=-1.



(a) 全国建成区面积变化情况 (单位: 平方公里)



(b) 全国城区人口及建成区增长情况 (1982—2009)

图1 1982—2009年全国建成区面积变化、全国城区人口及建成区增长情况

资料来源: 国家统计局和住建部统计资料, 转引自《促进城镇健康发展的规划研究》

注: “城区人口指标”取《中国城市建设统计公报》中的“城市常住人口”, 不同于“城镇人口”指标。

快的。1978年之后中国城镇化的速度从改革初期的恢复性增长逐渐走向年均1%以上的高速增长, 相当于世界同期增长速度的两倍。

而1978年之后, 如图2所示, 我国以人口为基准的城镇化大体上经历了不同增长速度的三个阶段, 1979—1987年我国城市化率年均增长0.82%, 1988—1995年年均增长0.47%, 1996—2010年年均增长约1.39%, 由此可见, 从1978年的17.92%, 到2012年的52.6%, 特别是最近十五年, 我国城市化率迅速提高。但从下文中的分析来看, 我国的城镇化速度依旧滞后于高速增长的工业化速度, 非农业产业和非农业人口的比例依旧不相匹配。

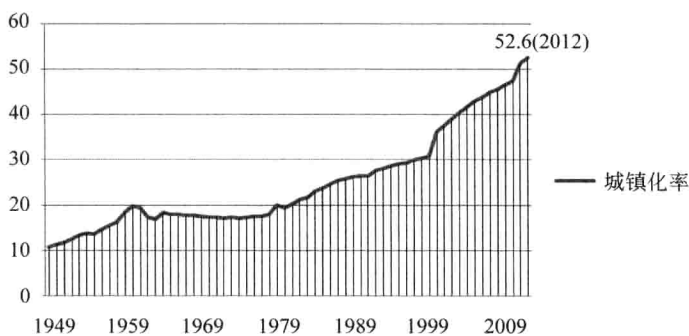


图2 1949—2012年中国城市化率

资料来源: 国家统计局资料

(二) 结构性冲突与矛盾

与工业化速度相比, 我国城镇化的发展是严重滞后的。宾夕法尼亚大学人口统计学教授塞缪尔·普雷斯顿(Samuel H. Preston)对1950—1970年世界绝大多数国家(不包括中国)工业化与城镇化的关系做过考察, 在收集了大量数据的基础上, 他发现, 其比例关系大约是1:2的关系, 即工业劳动力占全体劳动力的比例每增长



1%，城市人口占总人口的比例会增长2%。以此为参照，清华社会学系李强教授的研究成果显示，2000年，中国工业劳动者占全体劳动者的比例比1978年上升了28.2%，按照上述塞缪尔·普雷斯顿所发现的1:2的比例，相应的城市人口应上升56.4%。然而，我国2000年的城镇人口比例为36.22%，与1978年比，仅上升了18.3%，也就是说，仅为国际一般规律测算的城市人口的增速的三分之一。

非农产业和非农业人口的比例不相匹配的问题也很突出。《2009中国城市统计年鉴》显示，2008年全国94%以上的地级市，第二、三产业占GDP(国内生产总值)的比重超过70%，但其吸纳的就业人口所占比例有限，包括农民工在内的城镇常住人口所代表的城市化率仅占45.6%。而即便是沿海省份，如在江苏省13个地级市中，只有南京(83%)、无锡(70%)、苏州(59%)、常州(50%)4个城市的非农人口占比超过50%，浙江省的11个地级市则仅有杭州一个城市超过50%。

在改革开放以后的三十多年里，城镇土地的快速扩张，非农业生产规模的扩大并没有带来等比例的非农业人口的增长。究其原因，恐怕还在于中国特殊的户籍制度使得流动人口无法在常住城市落地生根。总之，一方面20世纪90年代之后的城镇化速度进入了高速发展时期；另一方面，人口城镇化的速度与土地城镇化和工业化的速度不相匹配。这一不同要素的城镇化不相匹配的悖论，是中国城镇化道路上的重要特征，也引发了诸多城镇发展的困局。

二、快速城镇化产生的典型弊病

参照“政通人和”、“安居乐业”涵盖的中国传统治理智慧和现代人居理想，总体来看，快速城镇化过程中产生的问题，至少存在于社会管理、产业空间、行政管理等层面。首先是“半城镇化”、“被城镇化”这些“人的问题”，也就是快速的城镇化在社会面上产生的不利影响；其次包括新城新区开发中的“鬼城”、“空城”、“睡城”等空间、产业与城市发展的问題；最后则是地方政府的“债务危机”、不同规划和部门的协调不力背后的中央地方关系、“条条块块”等政府行政管理的问题。三个层面的问题本身互相关联，在这个脱节的系统中，任何一个面向的问题都不可能单独解决。

就“人的问题”而言，一方面在于“不完全城镇化”，也就是“半城镇化”和“被城镇化”；另一方面在于“贵族化”。二者都将成为城市与人可持续发展的巨大隐患。

完全意义上的城镇化是农民在城镇就业并且同时成为市民；“半城镇化”则是农民已经进城务工经商，实现了非农化，但由于户籍制度的阻碍，进城农民不能实现地域、职业和身份的同步转换，很难融入城市生活，逐渐被“边缘化”。这就是中国农民工的现状。据麦肯锡全球研究院的预测，由于进城农民未能与城镇居民享有平等的公共服务，中国城市户籍人口与居住在城市的人口流动人口的公共服务支出差额到2025年将达到每年1.5万亿元，^①相当于每年GDP的2.5%，这部分的社会

① 华强森，吕万。十亿城市居民路线图[N/OL]. 财经网，2008-07-10 [2012-12-12]. <http://www.caijing.com.cn/2008-07-10/100074096.html>.

支出,最终将成为中央和地方财政的巨大考验。

“被城镇化”是指被动的城镇化,也就是农民被动地转换身份,成为城镇居民的现象。“被城镇化”在地方上往往以多种形式出现,譬如“撤村并居”、“农业现代化”、“生态移民”、“产业园区开发”等。这种城镇化的推进虽然存在一定的客观因素,但由于不是工业化和经济发展的自发结果,容易在后续的社区建设、居民就业、社会保障等一系列问题上出现问题。被动进城的农民,也有沦为“新城市贫民”的风险。

城镇化还存在“贵族化”的倾向,这是指城镇建设和发展偏向先富起来的阶层、强势群体,着眼于满足少数富人的高档需求,不顾广大普通市民的需求和承受能力,片面追求奢侈、豪华、气派、现代、超前的城镇化现象。这不仅造成优质资源大量被少数人占用和浪费,形成空间资源分配不平等,增加普通老百姓的相对被剥夺感,社会排斥更会激发社会阶级之间的矛盾;也影响社会总体消费、积累和再生产之间的平衡。

“人的城镇化”的不完全,部分是因为人口、产业、空间、环境、城市公共服务在城乡转型的过程中没能同步发展,反过来也影响了城市经济、产业、空间等多方的良性运行和协调发展。

快速城镇化隐含着的城镇建设问题包括以下几个方面:一是产业结构不合理,例如“工业园区大跃进”,即在于工业投资过多、服务业发展相对滞后,有业无城,或者是恰恰相反,出现大量二产萎缩的“睡城、卧城”;二是城市扩张不合理,片面追求“空间规模大尺度”,忽视城镇历史与文化遗产的运动式的城市建设;三是各种“城市病”——城镇低收入人群的住房、基础设施等公共服务供给不足、交通拥堵、环境污染等问题日益严重;四是区域统筹和城乡统筹发展的缺失,地区和城市内部发展不平衡。

“城市病”包括城镇低收入人群的住房不足、交通拥堵、城镇环境污染压力增大等。尽管中国的城镇居民人均住房面积由1978年的6.7平方米提高到2009年的超过28平方米,但低收入人群的住房供给存在不足。北京市调查总队2007年的调查数据显示,19.3%的家庭人均建筑面积少于17平方米,4.5%的家庭与其他家庭合住,而北京市2007年的廉租房占租房市场比例不足1%。^①城市民用汽车的保有量从1978年的135.84万辆增长到了2012年的12089万辆,增长了将近89倍。高峰时期的城市路网与高速路网,常常上演“停车场”的无奈戏码。2012年统计年鉴则显示,全国生活污水排放量从2003年的247亿吨增长到2011年的659亿吨,生活垃圾清运量从2000年的1.18亿吨,增长到2011年的1.64亿吨。

城市之间忽视区域合作的问题也比较突出,在城市间的竞争中全力追逐外源型增长,忽视内生型发展,本地经济动力不足,把低成本当做唯一竞争手段,过度竞争常常演变成优惠条件的比拼和土地的甩卖,甚至以邻为壑。

中央财经领导小组副组长陈锡文的研究显示,以2012年公布的土地价格来看,商业和服务业的用地价格每平方米为5700多块钱,每平方米住宅用地为4500多块钱,而每平方米的工业用地价格仅为659块钱,每平方米工业用地的价格只相当于

① 李铁,邱爱军,等. 促进城镇健康发展的规划研究[M]. 北京:中国发展出版社,2013.



商业、服务业用地价格的 11% 多一点,相当于住宅用地价格的 14% 多一点。其原因很大程度在于地区之间恶性竞争,竞相压低地价招商引资,一些地方为引进工业项目实行零地价甚至负地价政策。一方面造成国有土地收益大量流失,另一方面也助长了大量低水平重复建设和土地粗放使用。

在不断推进和加快城镇化进程的同时,不少农村地区出现的产业及人口“空心化”和社会生活凋敝的现象也引人关注,大量“386199”部队(特指妇女、儿童和老人)留守农村。而长期以来就存在的城乡差距还在不断扩大,城乡之间不协调和不平衡的特点依然在蔓延。

就政府行政管理和公共财政的角度而言,快速城镇化对中央和地方政府也都形成了新的压力。以城市政府对“土地红利”的依赖为例,由于城市政府对“土地财政”的高度依赖,地价一再推高,进而推高房价;城市房地产过热,地方政府热衷于以土地开发和基础设施建设保证经济增长,通过城投债和土地担保的债务链条,也反过来加大了地方财政的中长期债务风险。尽管难以精确统计,财政部原部长项怀诚的研究数据表明,2013 年中国地方政府的城投债接近 20 万亿元大关,相当于地方财政收入的 60%。^①

据 2012 年 3 月份财政部提交的《关于 2011 年中央和地方预算执行情况与 2012 年中央和地方预算草案的报告》,2011 年地方政府国有土地使用权出让收入超过 3 万亿元,相当于地方政府财政收入的 80% 以上,这也是中国的土地出让收入首度迈入 3 万亿元大关。显然,过度依赖“土地红利”一方面使得地方财政极为脆弱和危险,另一方面地方政府的土地财政与地价、房价形成了一种尴尬的联动,也影响了中央一二级土地开发宏观调控目标的实现和社会和谐。

图 3 所示为 2001—2012 年土地出让金占地方财政收入比重。

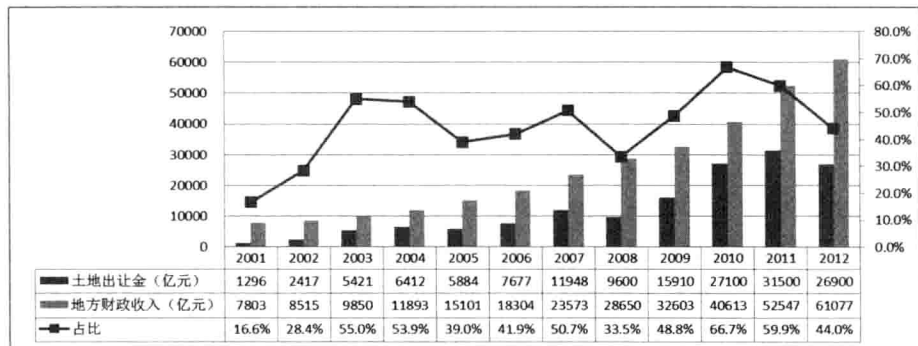


图 3 2001—2012 年土地出让金占地方财政收入比重

资料来源:国土资源部、国家统计局资料^{②③}

① 和讯编辑部. 中国地方债或超 20 万亿,若楼市崩盘将爆发危机[N/OL]. 和讯网,2013-05-21 [2013-06-12]. <http://house.hexun.com/2013-05-21/154323397.html>.

② 中华人民共和国国家统计局. 2012 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2012.

③ 中华人民共和国国土资源部. 2012 中国国土资源公报[EB/OL]. (2013-04) [2013-05-15]. <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/201304/P020130420316544303241.pdf>.

政府条条块块之间的关系没有理顺,以致政出多门,中央和地方、部门之间倾向于竞争而非良性合作。

以城市建设中的规划为例,经济社会发展规划、城市规划和土地规划,互相之间如果不能有效衔接,反而会变成区域发展的掣肘。从国家到地方政府的发改委,负责编制年度和五年度的经济社会发展规划。作为总纲性质的经济社会发展规划是一种战略性的规划,尽管提出了发展目标和产业建议,但往往很难分解落实到空间和地域;各部门分别编制的规划,则缺乏对经济发展背景和格局的判断,最终造成地方之间的重复建设,以致区域合作不能发挥良好的区位优势,反而构成区域之间的同质化、恶性化竞争。土地利用规划关注土地性质与土地指标的管理,缺乏对城市建设中产业发展和快速变动的空间需求的关注,土地规划经常与城市规划“打架”,甚至出现无法协调的矛盾。

大体上,各个部门之间的规划编制出来后,基本是条条纵向管理,国土部、住建部、发改委、工信部等每一个部门都有自己的规划,到市县之后,各种部门理念可能冲突,甚至基本的数据信息都不能共享。城市规划和土地总体规划的土地分类都不一样,很难衔接。对此,国家发改委规划司副司长袁喜禄曾作出这样的评论:“我们政府部门之间规划,也有一种不好的倾向,相互竞争,在政府部门之间,竞争好像比市场经济还发达,大家都有一种抢占空间或者抢占地盘的意识。”

正是由于中央地方关系和各部门各规划之间的关系没有理顺,地方政府在面对中央的一二级土地市场的规划和调控目标时“上有政策、下有对策”:最严格的耕地保护遭遇“撤村并居”、“平坟复耕”等“对策”;央行收紧信贷则变味为地方以“城投债”加大投融资,间接增加地方债务;2013年的房产市场的“新国五条”在地方上也是回应寥寥。由此可见,城镇化的房地产化,乃至出现诸多困局,很大程度也在于地方政府和中央政府之间的角力,行政机构本身没能成为足够润滑和相互支持的系统。

总之,当前的快速城镇化虽然增长速度较快,但质量上还有很大的提升空间。政通人和、产城平衡、城乡统筹、区域发展应当是健康城镇化的中国道路的基本目标。下文中,我们针对上述典型弊病和基本目标,尝试着探索健康城镇化的中国道路。

三、健康城镇化的探索

健康城镇化的探索,最关键的就是要试图解决上文提出的城镇化过程中出现的种种弊端。本书将结合自身工作中的认识、体会,尝试着同大家一道,共同探索健康城镇化的中国道路。从大的城镇体系格局而言,大中小城市的发展任一不可偏废,区域一体化下的城市群建设应当在更纵深的层面落实;从中国当前城市建设的阶段性特征而言,城市公共服务、基础设施,尤其是教育、就业和社会保障体系的支撑是当务之急;而城乡之间双向流动的渠道打通,特别是流动人口的市民化,则是城乡统筹、城镇化健康可持续发展的保障。总体而言,新型城镇化绝不是单纯设



立一个海量投资目标,而应当是市场催生、政府推动、民众参与、社会自我更新的系统性的结果。

具体而言,户籍、社会保障、住房、土地、金融、就业、教育等制度的深度和综合改革是制度保障,是解决人的城镇化的关键;对于城市与产业的关系,城市的规模以及相关人口、资源、环境、空间等方面的矛盾,科学策划和规划是关键;最后,从政府组织与公共管理的角度,政府部门之间责权的厘清,中央地方财政关系的捋顺,则是上文中所论述的脱节系统得以整合的关键。

首先,城镇化的总体原则应当是以人为主体的,走人性发展之路,由速度增长走向质量提升。城镇建设应关注不同社会阶层的利益诉求,以在城镇中生活工作的人为核心,进行城镇的规划、建设、布局、配套;关注并实现人的个体价值,实现公平,尊重人权,创造发展机会。正如《人民论坛》2013年第2期中众多专家所建言的:新型城镇化应按照舍得放、慢一点、稳一点、可持续的发展理念,积极稳妥推进“人的城镇化”。

“人的城镇化”的关键就是要对住房、土地、户口制度等进行改革,让农民进城后享受公平待遇,真正使农民变成市民。要充分尊重农民的产权、自由迁徙权、自由择业权、自由交易权、自由发展权,强调在公平竞争下让人口和生产要素在城乡之间双向自由流动、主动流动。土地制度改革尤其要注重顶层设计,注重发挥市场的作用。“人的城镇化”应包容各个社会阶层,促进他们之间的融合发展,规避社会区隔,构筑老百姓的理想家园。

其次,对于城市规模问题、城市与产业的关系问题以及城市间的关系协调问题,城市战略研究和区域规划应当充分结合。超大城市和特大城市的规模过大,城市功能过于集中,“摊大饼”式的平面扩张,从而带来的“城市病”的弊端已是显而易见。而城镇化是各类规模的城市发育成长的过程,大中小城市和小城镇都有其存在的必然性与合理性。在城市群内和在大城市周边的中小城市或小城镇,由于可以分担大城市的某些特定功能,能够较快发展壮大。因此,确定优先发展的城市规模,绝不应简单划一,而是应该根据不同区域的经济发展规划、就业潜力和资源环境的承载能力,宜大则大、宜中则中、宜小则小,使城市规模与城市的资源承载能力、管理能力及成长需求相适应。

又以城市与产业的关系为例,应当充分尊重市场规律,但绝非放任市场行为。不应片面追求土地财政,甚至单纯依靠出让土地以获取财政收入,而是应该强化产业支撑,超越产城融合、推动产城共生,以工业化、信息化、服务化促进城镇化。如果没有产业支撑,就成了“唱空城计”,会造成“过度城镇化”,或者变成居住职能主导的“睡城”、“卧城”。应大力提倡“职住平衡”的发展理念,推进服务业、制造业的有机平衡,生产生活生态的“三生合一”。

此外,健康城镇化也应统筹城乡和区域发展,努力促进城乡之间的基础同网、产业同链、福利同等、利益同享;提高城镇综合承载能力,引导农村富余劳动力有序流动;处理好大城市健康发展与中小城镇发展、村庄整治的关系,统筹好城镇体系

规划、城市规划、镇规划、村庄规划的关系,规避城乡在城镇化进程中再次“剪刀差”引发的社会不公,走城乡共赢和区域协同发展之路。

从政府行政管理、中央地方财政关系的改革而言,深化中央地方财政关系改革,明确和强化中央和地方各部门之间的责权关系,加强制度建设,将是必由之路。

就规划层面的改革而言,以下三个方面至关重要:一是加快规划体制的改革,强化规划立法和城市规划、土地利用规划和经济社会发展规划的衔接和协调,明确规划责任、确保规划有效实施;二是尊重市场规律,透过科学规划促进市场要素的集聚和提升,推动政策与空间开发的合理融合;三是完善规划过程中的公众参与,倡导联络性规划与参与式规划,以规划理性和“以人为本”理念促进各方的共赢与合作。

这也是笔者在本书中倡导,在近年来的工作中实践,始终坚持和贯彻的信念。城市规划应当与城市策划相结合,其出发点有三:一是合纵连横,促进多规合一;二是尊重市场规律,以城市运营为导向;三是尊重居住者、使用者,以人本情怀为理念,以家国天下为志向。

当然,由于涉及制度的深度改革问题,健康城镇化的道路必定不会一帆风顺。但是,努力探索上述一些基本问题的答案,并推动其成为社会共识,将更多的学科力量与社会力量集结起来,将有望更快地推进中国的城镇化“健康”地发展,少走弯路。

随着党的“十八大”报告明确提出中国特色新型城镇化,对健康城镇化的探索将会持续进行。努力推动健康城镇化,将成为我和我的团队一生的使命!