

【城市学文库·蓝皮书】
CHENGSHIXUEWENKU LANPISHU

王国平 总主编

中国城市学蓝皮书 (2014)

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

杭州出版社

王国平 总主编

中国城市学蓝皮书 (2014)

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市学蓝皮书. 2014/杭州国际城市学研究中心编.
—杭州:杭州出版社, 2014. 8
(城市学文库)
ISBN 978-7-5565-0080-2

I. ①中… II. ①杭… III. ①城市学—白皮书—中国—2014
IV. ①C912. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 190867 号

中国城市学蓝皮书(2014)

责任编辑 钱登科 夏斯斯

特约编辑 尚宇晨

封面设计 赵 辛

出版发行 杭州出版社(杭州市西湖文化广场 32 号 6 楼)
电话:0571-87997719 邮编:310014

排 版 杭州万方图书有限公司

印 刷 杭州广育多莉印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

字 数 315 千

印 张 18.25

版 印 次 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5565-0080-2

定 价 55.00 元

(版权所有 侵权必究)



城市学文库编辑委员会

总主编： 王国平

副主编： 许勤华 徐立毅 俞东来 张建庭
 董建平 顾树森 马时雍 陈新华
 杜 卫 王金定 庞学铨 裴长洪
 钱永刚 于景元 郑杭生 牛凤瑞
 宁越敏 郑新浦 童 健

编 委： （以姓氏笔画为序）

马 云	王水福	王建沂	方建生
卢春强	史 建	刘 颖	刘建设
江山舞	阮重晖	阳作军	吴太普
何 俊	应雪林	辛 薇	汪力成
沈建平	张 勤	陈 跃	陈菊红
尚佐文	金 翔	周先木	赵 晴
胡 伟	胡征宇	聂忠海	徐海荣
翁文杰	曹 强	廖 珏	黎青平
滕建荣			

总 序

城市是人类文明的摇篮、文化进步的载体、经济增长的发动机、新农村建设的引领者，也是人类追求美好生活的阶梯。中国城市化是中国经济社会发展的核心动力和扩大内需的最大潜力，也是人类进步和全球经济增长的强大引擎。

21 世纪是城市的世纪，21 世纪的竞争是城市的竞争。当前，中国城市化进程已进入高速发展期，过去三十年，中国经历了世界上规模最大、背景最复杂、受益人口最多的城市化进程。2011 年是中国城市化带有标志性的一年，全国城市化率首次突破 50%，据中国科学院统计，未来三十年，中国城市化率将以每年 1% 的速度增长，预计 2030 年中国城市化率将达到 70%，中国将用 50 年的时间，走完西方发达国家需要 100 年才能走完的路。城市化的加速推进，既带来了千载难逢的发展机遇，也引发了人口膨胀、环境污染、交通拥堵、千城一面、住房难、上学难、就医难、征地拆迁难等一系列“城市病”。

中国城市化中出现的种种“城市病”，大多是城市的“综合症”、“并发症”，甚至是“疑难杂症”，依靠现有的城市规划学、城市社会学、城市经济学、城市管理学、城市人口学、城市生态学等十几个独立城市学科，采用“头痛医头、脚痛医脚”办法，进行专项研究治理，其结果往往是顾此失彼、得不偿失。为此，当代杰出的科学家钱学森先生早在上世纪 80 年代，就提出要把城市作为一个复杂的巨系统，必须用系统科学方法进行研究，要建立一门应用性、综合性的城市学学科，开展城市学研究。我们认为，对于城市“复杂巨系统”，所产生的种种“城市病”，只能采用钱学森倡导的综合系统、集成创新的方法，也就是城市学的方法进行研究。但时至今日，城市学在中国还没有成为一门“显学”，高速的城市化，正在呼唤应用性、综合性城市学的诞生。

为了适应中国城市化的发展要求，探索破解“城市病”治理路径，寻求中国城市科学发展模式，实现“城市，让生活更美好”的城市居民愿景，2010 年杭州市委、市政府专门成立了全国第一家城市学研究机构——杭州国际城市学研

究中心。为了推进应用性、综合性城市学研究工作，我们专门搭建了《城市学文库》这一研究平台。《城市学文库》既是城市学研究的主要载体，也是汇聚城市学专家智慧的重要平台。《城市学文库》由“城市学论丛”、“城市学译丛”、“城市学教科书”和“城市学蓝皮书”组成。其中“城市学论丛”是城市学研究成果的展示平台，包括城市学重大课题研究论丛、城市学专项课题研究论丛、城市学研究征集评选活动专题论丛、城市化论丛、城市学研究个人论丛等；“城市学译丛”是国际城市学研究交流的重要载体，包括城市学译著、城市学译文集等；“城市学教科书”是城市学学科建设的重要教材，包括城市学学科教材、城市学经典案例汇编、城市学专业资料选编、城市学讲义等；“城市学蓝皮书”是城市学研究的年度研究报告，包括综合性蓝皮书、专题性蓝皮书、年度性蓝皮书等。

杭州国际城市学研究中心作为从事城市学研究的专门机构，我们希望通过编纂出版《城市学文库》，全方位、多角度地研究破解中国“城市病”的方法途径，探索中国特色的城市化道路，为推动中国城市科学发展，作出应有的贡献。

是为序。

A stylized, bold handwritten signature in black ink, reading '王国平' (Wang Guoping).

2012 年 12 月

前 言

近年来，杭州国际城市学研究中心（简称：杭州城研中心）秉承杭州籍杰出科学家钱学森先生的城市学思想，以“打造立足杭州、面向全国的城市学智库”和“中国城市学研究的杭州学派”为目标，以探索城市化的“中国模式”和研究治理中国“城市病”为己任，按照问题导向的学术研究思路和方法，选择中国城市化中最为突出、党委政府最为关注、市民群众反响最为强烈的“城市流动人口问题”、“城市交通问题”、“城市教育问题”、“城市医疗卫生问题”、“城市住房问题”、“城市土地问题”、“城市历史文化遗产问题”和“城市生态环境问题”等八大“城市病”，作为城市学研究工作的重点，我们汇聚各方智慧探讨“城市病”的治理之法、破题之策，开展了一系列的研究、评选、会议、交流活动。

《中国城市学蓝皮书》作为杭州城研中心致力于打造的《城市学文库》的重要组成部分，侧重于宏观性、综合性、年度性文献成果的汇编，是对上一年度城市学研究工作的成果梳理。在内容编排上，《城市学蓝皮书》既包含对中国城市化模式的探索，也包含对“城市病”治理的研究；既包含对城市学基础理论的思考，也包含城市化热点、难点问题的研究。《中国城市学蓝皮书（2014）》汇编了2013年度由杭州城研中心主办或承办的第三届城市学高层论坛、第二届钱学森城市学思想研讨会、第二届杭州世界文化遗产国际会议、2013历史城市景观保护联盟等学术重大会议和论坛的重要领导讲话、主要专家观点集萃、获奖作品综述等内容。

由于水平有限，不足之处恳请各位领导、专家批评指正。

杭州国际城市学研究中心

2014年8月

目 录

前 言	杭州国际城市学研究中心
-----------	-------------

一、总 论

学习三中全会精神 对中国特色新型城镇化的再思考

——在“中国城市学年会·2013”上的主题报告 徐匡迪(3)

论教育与城镇化的关系

——在“中国城市学年会·2013”上的主题发言 潘云鹤(14)

打造城市学研究“金名片” 为推进新型城市化作出新贡献

——在调研市城研中心时的讲话要点 张鸿铭(17)

中国城市化面临的挑战与对策 王国平(22)

2013 年杭州城市学研究工作综述 杭州国际城市学研究中心(37)

二、钱学森城市学思想研究

坚持以钱学森系统科学理论与方法 研究城市 剖析城市 治理城市

——在第二届钱学森城市学思想研讨会上的讲话 王国平(47)

第二届钱学森城市学思想研讨会专家观点集萃 邵 莹(54)

三、城市教育问题研究

名校集团化

——教育均衡发展的实践演绎 徐一超 施光明(67)

2013 西湖城市学金奖“城市教育问题”优秀点子

..... 杭州国际城市学研究中心(77)

中国城市学年会·2013“城市教育问题”论坛专家观点集萃 刘达升(88)

教育更优质公平 人民才会更满意

——2013 钱学森城市学金奖“城市教育问题”征集评选活动成果综述

..... 毛春红(94)

四、城市流动人口问题研究

深入开展土地制度研究 积极推进农民市民化

——在申报国家自然科学基金项目专家座谈会上的讲话 王国平(109)

漂泊与寻根：流动人口的社会认同研究 郭星华(117)

2013 西湖城市学金奖“城市流动人口问题”优秀点子

..... 杭州国际城市学研究中心(127)

中国城市学年会·2013“城市流动人口问题”论坛专家观点集萃

..... 尚宇晨 朱文晶(144)

推进农民工市民化是城镇化扩大内需的关键

——2013 钱学森城市学金奖“城市流动人口问题”征集评选活动成果综述

..... 接栋正(153)

五、城市交通问题研究

公交都市 [美] Robert Cervero (罗伯特·瑟夫洛) (167)

2013 西湖城市学金奖“城市交通问题”优秀点子	
.....	杭州国际城市学研究中心(199)
中国城市学年会·2013“城市交通问题”论坛专家观点集萃	侯树展(208)
坚持公交优先战略 推进城市交通拥堵治理	
——2013 钱学森城市学金奖“城市交通问题”征集评选活动成果综述	
.....	侯树展(214)

六、城市历史文化遗产问题研究

城市文化建设应避免出现的问题	
——在第二届杭州世界文化遗产国际会议上的主旨报告	单霁翔(237)
保护历史城市景观 让城市因历史而美丽	
——在第二届杭州世界文化遗产国际会议上的主旨报告	王国平(245)
发挥历史城市景观保护联盟智库作用 为文化遗产保护事业作出贡献	
——在 2013 历史城市景观保护联盟年会上的讲话	王国平(263)

附 录

《中国城市学蓝皮书(2015)》征稿启事	(275)
杭州城市学近年主要学术成果	(278)

一、总 论

学习三中全会精神 对中国特色城镇化的再思考

——在“中国城市学年会·2013”上的主题报告

徐匡迪*

刚才，听了潘云鹤副院长、杨卫主任、张大卫秘书长、王建满顾问、冯俊院长等领导的发言，我受了很大的教育，应该说我想讲的他们都已经讲过了，所以我只能谈几点自己学习三中全会精神，对中国特色城镇化的一点再思考。什么叫再思考？因为我之前牵头做过一项中国工程院和清华大学联合的重大课题，就是研究中国特色城镇化。通过学习十八届三中全会精神，我觉得有若干地方需要与时俱进。下面，我就谈谈自己的几点学习体会。

一、城镇化的实质、内涵的再认识

城镇化是以农村人口比重下降，城镇人口比重上升为表征，以产业结构从农业经济转向工业经济、服务业经济为主体，社会结构从农村社会向城镇社会的演进过程。在现代意义上，城镇化是人类进入工业社会以后的一种社会发展现象，城镇化率从来不是独立的经济指标，更不是人为“打造”的。前一段时期，好像各个省和不少地级市，特别是中西部地区，都在规划我国每年城镇化率要提高1.5至2个百分点，赶上东部发达地区。前面几位领导都谈到了，城镇化不是人为“打造”的，更不是造城运动、造房子运动、圈地运动，而必须要以经济、

* 作者为十届政协副主席、中国工程院原院长、中国工程院主席团名誉主席，杭州城市学研究理事会顾问。

产业和就业为基础。近30年中国高速城镇化的过程,本身就是中国经济高速发展推动下产生的。

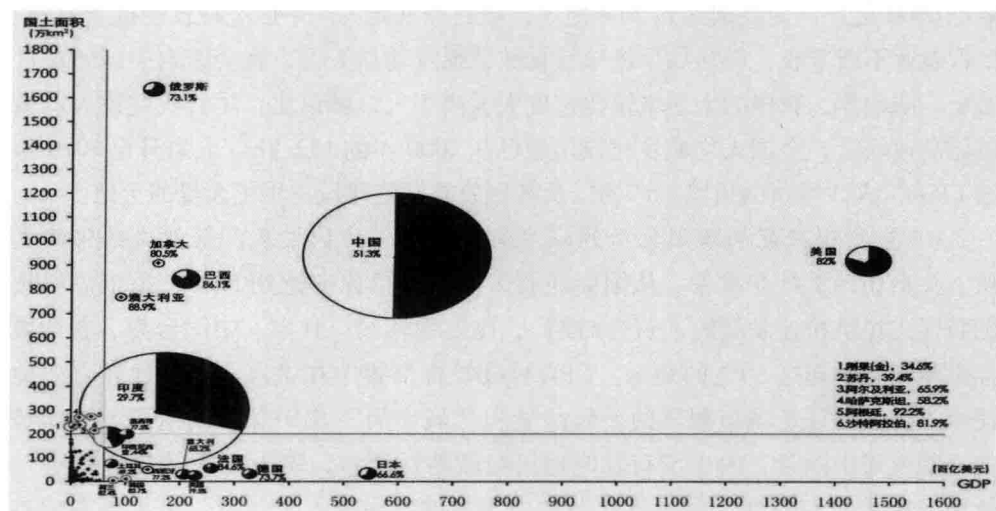
改革开放30多年来,城镇化的持续快速发展,为经济社会的发展作出了巨大贡献。截止到2012年底,城镇化率达到52.57%,中国的城镇人口约7.2亿。中国正在从一个传统的农业大国,转变为城镇化水平与世界基本持平的城市型国家。新中国成立以来,城镇化经过了四个阶段,第一阶段是“一五”和“二五”期间,城镇化率从12%提高到22%。但是经过三年自然灾害,特别是“文革”十年的第二阶段,城镇化率不但没有提高,反而是降低了,因为当时知识青年都去“上山下乡”了,城市人口有所减少。第三阶段是1976年到1994年,是知识青年返城的阶段,是上升的阶段,城镇化率接近30%。第四阶段是从1995年到2010年,是中国扩大开放时期,外资进行产业转移,持续投入到东部沿海地区,很多劳动力转移到东部沿海地区,特别是珠三角地区,吸引了中西部大量的农民从农村到城市打工,当然也包括到浙江省打工,使得中国的城镇化率以每年1%以上的速度提升,甚至有几年达到1.5%左右。城镇化率的快速提升,有力支撑了我国国民经济持续快速发展,极大地促进了中国工业化的进程。中国成了制造大国,经济总量跃居世界第二。5亿人口从农村进入城市,解决了大量农村剩余劳动力就业问题,增加了农民的收入,改善了农民的生活条件。我们在农村调研时发现,凡是家里造了新房子,基本上都是在外打工的,如果他死守种地是不可能有这样的改善。前30年高速城市化的主要问题是:在进入城市5亿左右的农民工里面有1/3无法享受城镇户籍待遇,城镇化率的统计指标高于户籍非农人口比重15个百分点。有的专家称他们是“候鸟式”的城镇化,大部分农民工过了正月十五回到城市打工,而农历年底就回乡;或者称之为“半城镇化”,因为农村的承包田、宅基地还在,只是平时在城里打工。前30年的城镇化除了推动了农民工的外出就业以外,并没有促进农业现代化,相反地形成了“空心村”。有若干的地方,农村就剩下60岁以上妇女以及儿童留守,这就是所谓的“空心村”。而农民工这样一种钟摆式的流动,对我国的交通以及社会的冲击非常大。

十八届三中全会对城镇化提出了新要求。一是提出了要完善城镇化健康发展的体制机制。坚持走中国特色新型城镇化的道路,推进以人为核心的城镇化,而不是简单的“造城、造房子”。创新人口管理,加快户籍制度改革,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。现在我们分户籍人口和常住人口,常住人口就是在城市生活6个月以上,但是他们不享受市民待遇。对于中央来说,今后要考虑城镇转移支付同农村转移人口市民化的挂钩机制。比如说深圳,大概有800万

的常住人口，占有城市人口的40%，但是转移支付没有将常住人口统计在内。二是推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进，即“工业支援农业、城市支援农村”。三是优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率。四是推进城市建设管理创新，完善设市标准，严格审批程序，建立和完善跨区域城市发展协调机制。也就是刚才几位领导都提到过的，不是发展单一城市，而是推动城市群发展，特别是高铁时代的城市群发展。

二、关于中国特色城市化的再思考

（一）中国的城市化是在一个发展极不平衡大国的城市化。中国不是一个城市国家，如新加坡，也不像我们的香港、澳门地区。



注：1. 圆圈大小和黑色程度分别代表总人口规模和城镇化率；

2. 总人口及城镇化率指标方面仅对24个国家进行了展示。

数据来源：城镇化率和总人口数据取自《World Urbanization Prospects: The 2009 Revision》(United Nations, 2010)，其他数据取自世界银行网站在线数据(2010年，<http://www.worldbank.org/>)

上图是世界各国基本国情的综合比较图。纵坐标是国土面积，横坐标是GDP，圆圈大小是人口，黑和白就是城镇和农村人口。从图形来看，中国是处在一个比较微妙的位置，即“国土面积比较大、人口多，而GDP比重低”，当然比

印度要好一点,所以我们和很多国家是没有可比性的。通常一个大国的城镇化在地域上不可能均衡一致。我们了解到美国统计署2011年的一个统计报告:美国相当一部分联邦州的城镇化率在60%左右,还有一部分在50%以下的,但是它又有很高的地区,如有的州高达80%和90%。因此,我一开始就认为城镇化率不是经济发展的指标,城镇化率很低的地方人均GDP可以很高,但是城镇化高的地方也有收入很低的情况。中国是一个大国城镇化,不能按照城镇化率要求各个省市都达到国家的平均值,这样不合理。

(二) 中国的城镇化是在“三农问题”高度敏感背景下的城镇化。“三农问题”是中国的根本问题。中国的粮食安全具有世界意义,但是城镇化的发展形成了巨大的风险挑战。我们已经连续11年粮食丰收,但是2011年全国进口粮食超过1200亿斤,粮食总自给率水平不到90%,粮食安全问题不容乐观。城镇化占用了耕地,特别是城市周边的优质耕地,这个问题十分突出。全世界的粮食交易额是6000亿斤,而我国达到20%之多,数目非常庞大。中国经济社会持续发展,尽管农业不断丰收,但是如果进口粮食数量继续增加下去,就会影响中国的粮食安全。前些年,我国的土地城镇化速度大大高于人口城镇化。尽管我们说人口城镇化高速增长,全国人均城乡建设用地已从2000年的 $152.8\text{m}^2/\text{人}$ 攀升至2010年的 $175\text{m}^2/\text{人}$,城市的道路、广场以及各种公共设施建设占用了大量的土地。

(三) 中国特色的城镇化必须城乡统筹、四化协调发展。新型城镇化的发展,要更加注重提升质量。从国际经验来看,城镇化率达到50%,是依靠科技创新促进经济快速发展的“黄金时期”,比如像韩国、日本、中国台湾、新加坡都是城镇化率超过50%的地区。因为科技教育都集中在城市,资源比较有效地使用,但也往往是城市积累的矛盾凸显和“城市病”集中爆发的阶段。亚非拉的一些发展中国家,由于没有及时地进行战略性调整,落入“中等收入陷阱”。所谓“中等收入陷阱”就是出卖劳动力为主的农民进入了城市,由于要素成本的提高,到了人均三四千美元之后,工资涨不上去,这些农民工就不在城市发展了。中国也部分存在这个问题,如纺织业不在本土,而是转移到了越南、柬埔寨、孟加拉国等劳动力成本更低的国家。如果产业转移了,这些人还在城市里面飘荡,这时中国的“收入陷阱”就开始了,就会出现像圣保罗、里约热内卢、开罗这样连片的贫民窟。引发社会动荡的基本上也是这批人,他们没有了职业,也回不去农村。因此,我们必须实时调整城镇化的战略和模式,在稳步推进城镇化的同时,有效提高城镇化的质量,降低城镇化的社会成本和资源环境代价,实现“健康稳妥”的城镇化。我们课题组认为:在GDP年均增长从10%调整到

7.5%的情形下，我国的城镇化水平将每年提高0.7个百分点。2020—2030年间我国的GDP年均增长6%—7%，则城镇化增速将降低至0.5个百分点。对我们国家来说，也就是900万到1000万人从农村进入城市，而2020年到2030年，则是每年700万左右。我们课题组的结论和中央财经领导小组的看法一致。

（四）中国城镇化是资源、环境严重约束下的城镇化。近20年来快速城镇化造成土地、水资源和能源的高速消耗。特别是人均可利用水资源只有世界人均值的1/4，水资源的严重短缺显然已经成为城镇化发展的刚性约束，全国有400余座城市缺水，严重缺水的达到110座。缺水主要包括水源性的缺水和水质性的缺水，比如说杭嘉湖地区的湖州和嘉兴。嘉兴的市委书记和市长到中国工程院拜访，就提出要建设从钱塘江、太湖源头的引水工程，现在嘉兴的运河水和钱塘江水已经没有办法用，基本上都是四类到五类水。城市在扩展，水从哪里来？这是非常大的问题。因为自古以来人靠水而居，像淮阴等城市基本上都在淮河北面或是南面。近段时间以来，中东部地区的空气污染非常严重，出现了连片的严重的雾霾天气，特别是在城市地区。如1月份，北京有14天的PM_{2.5}浓度高达400以上，就是达到重度的六级污染。近几天，如石家庄、上海、杭州、武汉、南京等所谓经济发达城市都出现了空气的重度污染。有人说，雾霾天气是工业污染造成的；我不赞同这种观点，过去的工业污染比现在严重多了，像杭州以前街道都有工厂。以前工业主要靠烧煤，煤炭主要产生PM₁₀，烟尘颗粒较大，所以白衬衫基本上都变成了黑衬衫。但是雾霾天气之下，白衬衫不会变黑了，因为浮尘颗粒较小，不会掉在衣服上。霾主要是汽车的尾气造成的，碳燃烧不完全以后出来的热废气随着空气上到空中，到了七八百米左右的高空之后，碳氢化合物在二氧化硫、氮氧化物的综合作用下，就会产生PM_{2.5}的颗粒。我们在北京香山上俯瞰，发现有一层红色的雾笼罩在北京城上，仿佛如“祥云”，但是这种“祥云”是有毒的。PM₁₀颗粒较大，基本上被鼻毛挡住了，所以我们出去一趟发现鼻孔都是黑色的，但是PM_{2.5}基本上被吸收到了肺部，而PM_{1.0}甚至可以通过肺部氧气与二氧化碳的置换，进入到人体的血液之中。北京希望发展汽车工业，汽车的产业链非常长，涉及到众多的部门利益，因为1辆汽车1年可以贡献1万的税收，100万辆汽车就可以贡献100亿。有人说为什么国外汽车比我们多，但是没有出现类似的问题？国外汽车的人均拥有量确实比我们高，但是开汽车上班的人很少，基本上都是公交出行。汽车是停在家里，待周末出去买东西用的，不是去市中心高价的商店购物，而是去郊区的沃尔玛超市等，因为郊区商场可以免费停车。如果某人每天开车到纽约曼哈顿上下班的话，一个月的停车费就将超过这辆