

城镇 化 政策

从理念到实施的城镇化政策路径 ——扬州生态科技新城的探索

深圳市城市规划设计研究院
◎ 岳隽 等 编著

中国建筑工业出版社

从理念到实施的城镇化政策路径 ——扬州生态科技新城的探索



深圳市城市规划设计研究院 岳隽 等 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从理念到实施的城镇化政策路径——扬州生态科技新城的探索/深圳市城市规划设计研究院等编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015.7

ISBN 978-7-112-18138-4

I. ①从… II. ①深… III. ①城市化—社会政策—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 102882 号

责任编辑: 徐 冉 张 明

责任校对: 姜小莲 关 健

从理念到实施的城镇化政策路径

——扬州生态科技新城的探索

深圳市城市规划设计研究院 岳隽 等 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 20¹/₄ 字数: 311 千字

2015 年 6 月第一版 2015 年 6 月第一次印刷

定价: 70.00 元

ISBN 978-7-112-18138-4

(27347)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编委会

主 任：司马晓

副主任：黄卫东 乔建平

编 委：（按姓氏笔画为序）

王 健	邓珺冉	古 杰	叶惠婧	朱震龙	任心欣	刘 卅
刘 挺	刘力兵	刘冰冰	刘迎宾	刘荷蕾	杜 雁	李 峰
李 晨	李晓君	李嘉诚	杨 晨	吴晓莉	张 翼	陈小祥
陈晓聪	林辰芳	岳 隽	俞 露	洪 涛	聂家荣	郭 晨
曹华杰	梁 蹇	曾小瑱	裴谷中	阚 宇	黎祺君	

政策是城镇化工作中不可或缺的内容，亦是城镇化推进时必不可少的抓手。在过去的三十年中，我们可以发现人口、土地、资源以及改革等方面释放的红利成为城镇化快速推进的重要动力，然而仔细分析这些红利的实现，可以发现它们大多能够溯源于政策方面所提供的支撑。换言之，政策红利是背后牵着上述红利实现的重要线索。虽然政策的线头千头万绪，但是总归都会汇集到不同部门手里，汇集到不同核心领域里。从国家大政方针到地方政策细节，这些线都在不同程度地影响着身处这个时代的各类人群的种种行为，这些行为的发展演变又受到这些线在新的背景下的引导与转变。所以对政策脉络分析得越清楚、对政策要求分析得越准确、对政策实施分析得越到位，才能更深入地理解我们该做什么、为什么做以及怎么做。当千千万万的个体在这样的过程中，明晰了前行的路线后，才有若干群体以及更大的群体走向共同的路径，这才推动着我们这个时代的进步。这就是政策的作用，也是我们拨开重重迷雾后探寻经济社会发展的根本。正是基于这样的理解，我们选择了政策这样的一条主线，来开展城镇化的研究。

落实到政策本身，新型城镇化在实践过程中需要应对来自多个层次、涉及多个方面、规模程度各异的挑战。对于其中任何挑战而言，如果放置在孤立的环境中，我们可以提出许多简单且直接的解决方案。然而，通过研究中国城镇化演变过程，我们发现一个决策的作出往往会引发一系列的连锁变化，有时还会对多个领域产生不可避免的影响，一些看似合理的单方面的方案可能很难有效应对实际问题所出现的变

化，如何加强政策的系统性、统筹性、协同性研究至关重要。尽管我们研究的对象相对比较微观，主要是围绕扬州生态科技新城层面展开，但是同样需要面对来自各个方面的挑战，内部依然存在复杂多样性、相互依赖性和规模差异性等基本特点。因此如何针对新城的特点为新城设计一套可实施的城镇化政策方案，就必须促成既有利于综合性和连贯性、又着眼于协同性与针对性的这些目标的统一达成。为了实现这个目标，研究团队探索性地开展了以下相关工作。

首先，搭建了全面坚实的研究基础。研究团队自上而下地开展了从全国、江苏、扬州到新城层面的城镇化政策脉络研究，分不同层次搭建了理念要求、政策抓手和支撑手段的主体内容。其中：在理念要求方面，分析了国家提出的新型城镇化的“新”到底表现在哪些方面，继而对这些“新”落在江苏、扬州以至新城层面的要求进行了梳理。这体现了自上而下的政策贯彻落实的脉络，这一脉络也是当前我国推进城镇化政策调控和引导政策实施的最基本路径。在政策抓手方面，分析了各类城镇化政策在国家、江苏、扬州这些层面的推进过程和主要特征，理清了这些政策调控的要点以及传导的主要方向。在支撑手段方面，分析了不同层面城镇化推进的实践特点和主要经验，这些经验的得出是对政策应用和政策创新最鲜活的体现，也能反映出政策可以实验的领域和方向。通过以上三项内容的梳理，从而搭建起理念要求、政策抓手和支撑手段的基本框架，这一框架的形成对于开展新城城镇化政策设计提供了重要基础。

其次，形成了系统有机的研究思路。基于新城的极其独有的特征，研究团队发现对于新城而言城镇化工作最核心的内容是如何塑造全新的城乡关系，包括经济、社会、文化、空间和物质等多个方面的内生和外生关系。在我们的研究中，重点突出以下三个关系的分析：第一个方面，从要素关系入手，将来自“人、地、钱”方面的挑战所涉及的各种复杂的关联关系进行深度分析，来寻找如何在新城层面将理念落实与挑战应对有机对接起来的路径；第二个方面，从利益关系入手，通过理清新型城镇化与政府部门、新城居民、外来人口这些直接利益相关者的关系，来寻找新型城镇化的内生动力源泉；第三个方面，从政策关系入手，通过分析新型城镇化各种政策要点的互动关系，来寻

找适宜新城推进新型城镇化发展的实施策略安排。第一个方面的关系，在于全面把握新城在城镇化发展过程中核心要点和总体要求，从而整体牵引形成协同一致的发展目标。第二个方面的关系，在于了解新城城镇化发展的诉求，这是建立新城未来全新城乡关系的基础，也是进行新城政策设计实现政策响应的重要落脚点。第三个方面的关系，在于梳理新城城镇化发展中人口、产业、空间等各种要素之间的互动关系，平衡好各项政策落地的实施安排，确保政策推进的协调有序。以上三类关系的研究，在不同层面上各自推进，从而为构建新城全新的城乡关系奠定重要的思路基础。

最后，设计了面向实施的政策体系。整体而言，在我们进行政策设计时，研究的基本逻辑是按照问题分析—目标设定—政策设计—实施安排的顺序演绎。通过对政府、企业和居民的调研以及与各个技术团队的沟通，研究锁定了政策设计的基本问题，即“人、地、钱”三大方面的挑战；结合新城的现实情况和发展定位，以及上级政府对于城镇化工作的基本要求，确立了这些挑战的政策解决路径，即在城乡综合服务提升、文化魅力塑造、生态环境保育、空间格局优化、产业发展支撑、治理能力优化等六大方面着手推进。由此，逐步锁定了新城城镇化的发展目标，并进一步得到了需要关注的六大任务，包括服务提升、产业支撑、生态保育、格局优化、文化传承、治理强化等。针对一系列目标和任务，思考新城现有的政策是否能够支撑这些目标的实现，并探讨其中重点政策的主要内容。最后，在政策的实施过程中，根据实施区域、政策类别、推进时序的不同，需要进行协同安排。为了使这种安排更加契合实际，在近中期重点项目中提取出需要重点关注的政策要点，区分不同阶段制定了政策配套的行动实施计划，并提出相应的组织保障安排。如此，研究团队完成了新城城镇化从理念到实施的政策路径。

总体来讲，城镇化的政策研究是一项艰巨且漫长的工作，难以一蹴而就，其中涉及的许多问题需要持续的跟踪，并随着问题的变化而调整应对思路。从这个角度而言，目前所完成的研究仅仅只是一个开端，随着新城各项工作的展开，未来还有大量的挑战和变化需要我们去思考和应对。虽然变化无可避免，但是可以看到的是这项研究为扬州生

态科技新城提供了一个适宜的城镇化思路，即以城乡协调发展、良好生态保育、地区特色延续和城市活力激发这四大方面为抓手，全面带动新城城镇化工作的推进、持续和深化。我们相信，沿着这样的道路建设和发展的新城，将不仅只是一座更生态和谐、更科技智慧的新城，更将是一座城乡和谐共生发展的新城，成为我国新型城镇化道路上的创新示范者！

前言

第一章 基础研究 ----- 1

- 1.1 城镇化的概念 ----- 3
- 1.2 中国城镇化发展阶段 ----- 5
 - 1.2.1 中国城镇化发展阶段的研究 ----- 5
 - 1.2.2 中国城镇化发展阶段的划分 ----- 7
- 1.3 中国城镇化发展的政策脉络 ----- 10
 - 1.3.1 改革开放前城镇化发展的政策脉络 --- 11
 - 1.3.2 改革开放后城镇化发展的政策脉络 --- 12

第二章 政策推进 ----- 21

- 2.1 新型城镇化的提出及其内涵 ----- 23
 - 2.1.1 新型城镇化的提出 ----- 23
 - 2.1.2 新型城镇化的内涵 ----- 25
- 2.2 新型城镇化的国家战略要点 ----- 27
 - 2.2.1 国家新型城镇化规划的要点 ----- 27
 - 2.2.2 国家新型城镇化规划的推进 ----- 28
- 2.3 各地新型城镇化的探索实践 ----- 37
 - 2.3.1 区域发展背景下城镇化的战略调控 --- 37
 - 2.3.2 地方实践工作中城镇化政策的要点 --- 51
- 2.4 国外城镇化案例及启示 ----- 62

3.1 江苏省城镇化的发展脉络-----	69
3.1.1 江苏省基本情况-----	69
3.1.2 江苏省城镇化发展的过程-----	71
3.1.3 江苏省内城镇化发展的主要特征-----	74
3.1.4 江苏省新型城镇化的基本要求-----	83
3.1.5 江苏省城镇化相关政策-----	86
3.2 扬州市城镇化的基本特点-----	94
3.2.1 扬州市基本情况-----	94
3.2.2 扬州市城镇化发展的过程-----	98
3.2.3 扬州市城镇化面临的主要问题-----	101
3.2.4 扬州市城镇化发展的政策支撑-----	105
3.2.5 扬州市推进新型城镇化的必要性和可行性	111

第四章 现状基础 ----- 113

4.1 新城成立背景-----	115
4.1.1 江广融合-----	115
4.1.2 高铁落户-----	118
4.1.3 生态约束-----	120
4.2 新城发展分析-----	123
4.2.1 基本条件-----	123
4.2.2 发展优势-----	127
4.2.3 分区情况-----	131
4.2.4 总体判断-----	136
4.3 新城发展诉求-----	138
4.3.1 当地政府-----	139
4.3.2 相关企业-----	141
4.3.3 当地居民-----	142
4.3.4 诉求响应-----	153
4.4 新城现实问题-----	155

第五章 主要挑战 ----- 159

5.1 人口：发展动力-----	161
5.1.1 人从哪里来 -----	161
5.1.2 人要如何留 -----	166
5.2 土地：发展基础-----	168
5.2.1 地从哪里来 -----	169
5.2.2 地要怎么用 -----	171
5.3 资金：发展保障-----	176
5.3.1 钱从哪里来 -----	177
5.3.2 钱要怎么用 -----	181
5.4 挑战应对 -----	183
5.4.1 “人、地、钱”问题的应对思路 -----	184
5.4.2 城镇化发展的总体指引-----	187

第六章 发展框架 ----- 189

6.1 整体思路 -----	191
6.1.1 思路的酝酿 -----	192
6.1.2 关系的梳理 -----	192
6.1.3 路径的搭建 -----	198
6.2 理念牵引 -----	200
6.3 目标构建 -----	202
6.3.1 总体目标-----	202
6.3.2 近中期目标 -----	203
6.4 主要任务 -----	205
6.4.1 服务提升-----	205
6.4.2 产业支撑-----	207
6.4.3 生态保育-----	209
6.4.4 格局优化-----	211
6.4.5 文化传承-----	213
6.4.6 治理强化-----	215

第七章 政策设计-----217

7.1 政策引导 ----- 219

7.2 政策要点 ----- 223

 7.2.1 人口发展----- 223

 7.2.2 产业优化----- 227

 7.2.3 生态保育----- 232

 7.2.4 空间支撑----- 237

 7.2.5 资金保障----- 243

 7.2.6 城乡治理----- 245

第八章 政策安排-----251

8.1 重点政策 ----- 253

 8.1.1 人才吸引政策----- 253

 8.1.2 产业优化政策----- 256

 8.1.3 城镇更新政策----- 263

 8.1.4 生态补偿政策----- 272

8.2 协同实施 ----- 272

 8.2.1 政策协同----- 274

 8.2.2 统筹实施----- 284

 8.2.3 组织保障----- 300

参考文献-----301

图片来源-----305

后 记-----308

第一章 基础研究

城镇化政策研究是本书研究的主线，也是扬州生态科技新城进行新型城镇化探索的立足点。本章从城镇化的基本理论和研究方法入手，在梳理相关学者研究成果的基础上，借助于分形理论，以我国城乡人口异速生长过程作为切入点，同时参照我国城镇化过程中的重要事件，把新中国成立以来的城镇化过程划分为短暂发展、波动发展、停滞发展、快速发展和急速发展五个阶段。在对我国城镇化发展阶段划分的基础上，重点分析了我国城镇化发展过程中不同阶段的主要政策内容，探讨不同时代背景下城镇化的政策脉络和调控要点。

1.1 城镇化的概念

城镇化是 20 世纪以来对人类社会影响最大的社会过程，也是当今世界上最重要的社会、经济现象之一，其概念的渊源可以追溯到 19 世纪中期。早在 1867 年，西班牙工程师赛达（A. Serda）首先使用了城市化（urbanization）一词。20 世纪 50 年代之后，随着世界范围内不断加快的城市化进程，城市化一词的使用日益频繁。20 世纪 80 年代，我国学者在研究城市问题时多把“urbanization”翻译成“城市化”或“都市化”。此后，一些学者意识到“urban”一词既包含“城”的意思，也包含“镇”的意思，认为翻译为“城镇化”更为妥当^[1]。在本书中，一般使用“城镇化”这一概念。所谓城镇化，就是人口向城镇集中的过程。城镇化是世界各个国家和地区经济社会发展的必然趋势和必由之路，是一个国家或地区现代化程度的重要标志。

作为一种复杂的现象和过程，城镇化包含的意义十分广泛。虽然不同的学科对城镇化的定义存在较大的差异，但综合人口学、地理学、社会学和经济学等方面的研究，“城镇化”一词一般有四个含义：①是城市对农村影响的传播过程；②是全社会人口接受城市文化的过程；③是人口集中的过程，包括集中点的增加和每个集中点的扩大；④是城市人口占全社会人口比例提高的过程^[1]。

[1] 许学强，周一星，宁越敏.城市地理学[M].北京：高等教育出版社，2009：54-56.

综合来看,城镇化应该包含从乡村到城镇的四个方面的转变:一是人口从农业人口向非农业人口的转变;二是经济结构从农业经济向非农业经济的转变;三是地域空间从乡村向城镇的转变;四是居民生活方式由农村生活方式向城镇生活方式的转变。城市规划学者弗里德曼(J.Friedmann)将城市化过程分为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ。其中,城市化Ⅰ包括人口和非农活动在规模不同城市环境中的地域集中过程,以及非城市景观转变为城市景观的地域推进过程,属于物质层面的城市化过程;城市化Ⅱ包括城市文化、城市生活方式和价值观在农村地域的扩散过程,属于精神层面的城市化过程。

1975年,诺瑟姆(Ray M. Northam)把一个国家或地区的城市人口占总人口比重的变化过程概括为一条稍微被拉平的S形曲线,并把整个城市化过程分成三个阶段:第一阶段为城市发生和发展的初级阶段,城市化发展速度非常慢,城市人口比重很低,大都不到30%,整个社会仍然保留着传统的小农经济和大量散居的农村人口;第二阶段为城市发展的加速阶段,大量农村人口涌向城市,城市人口比重在30%~70%,城市经济有了很大发展,城市规模日趋扩大,城市数量日益增多;第三阶段为城市发展的成熟期,城市化水平在70%以上,城市人口增长速度与总人口增长速度相当,城市经济在相当长一段时间内发展平缓^[1]。

城镇化在地域空间上有多种多样的表现形式,其中向心型城镇化和离心型城镇化是两种常见类型。向心型城镇化是指社会经济从空间上的分散状态向集中状态的转变过程,主要表现为区域中各种服务设施不断向城镇中心集聚。离心型城镇化表现为城镇生产和生活方式向外扩散的一种过程,在景观上表现为城镇地域范围的扩大。离心型城镇化根据地域空间扩散方式的不同又可以分为外延型城镇化和飞地型城镇化。外延型城镇化表现为城镇地域范围连续不断地向外推进和延伸,它使城镇空间范围不断向外围扩大,同时使郊区的中小城镇与大城市连为一体。飞地型城镇化表现为在城镇空间扩张的过程中出现了在空间上与建成区断开的现象,具体表现为卫星城的出现。

城镇化率(urbanization rate)是度量城镇化的重要指标。一般来讲,对城镇化水平的测度有单一指标方法和复合指标方法。单一

[1] 许学强,周一星,宁越敏.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,2009:54-56.

指标方法主要通过人口比例来衡量,复合指标主要采用多种指标对城镇的某项特征进行分析。虽然复合指标相对于单一指标具有很多优势,但是复合指标一般与特定的研究目的相关,难以在大的时空尺度上进行综合的比较。在单一指标方法研究中,人口比例指标是用城镇人口占总人口的比重来测度城镇化水平。在具体操作的层面,由于城镇人口定义的不同会影响城镇人口数量的统计,这些均会进一步影响城镇化水平的计算。因此,城镇人口的比重只能反映农村人口向城镇集中的过程,不能有效反映城镇化的其他特征,也就是说城镇人口比重只能反映城镇化发展的相对水平,难以测度城镇化的规模水平。

1.2 中国城镇化发展阶段

1.2.1 中国城镇化发展阶段的研究

新中国成立以来中国城镇化可以划分为几个阶段,在这一问题上不同的学者有不同的看法。比较常见的阶段划分有两阶段划分法^[1]、三阶段划分法^{[2][3][4]}、四阶段划分法^{[5][6][7]}、五阶段划分法^[8]和六阶段划分法^[9],以及更多阶段^[10]等,其中有些划分阶段仅仅是在相关的研究中附带提及,而有些则是针对这一问题进行的专门研究。从国内学者的观点来看,学者们对中国城镇化阶段的划分基本取得了一些共识,比如把1978年改革开放前后划分为两个不同的发展阶段,但是就具体的划分标准、不同阶段和转变年份都存在较大的差异。

在已有的对中国城镇化阶段划分的观点中,多数学者对城镇化阶

-
- [1] 武力.1978—2000年中国城市化进程研究[J].中国经济史研究,2002(3):73-82.
 - [2] 朱文明.中国城镇化进程与发展模式[J].国土资源科技管理,2003,20(2):17-20.
 - [3] 唐子来,周一星.国外城镇化发展模式和中国特色的城镇化道路[R],2005.
 - [4] 邹德慈.对中国城镇化问题的几点认识[J].城市规划汇刊,2004(3):3-5.
 - [5] 叶嘉安,徐江,易虹.中国城市化的第四波[J].城市规划,2006(S1):13-18.
 - [6] 陈锋.改革开放三十年我国城镇化进程和城市发展的历史回顾和展望[J].规划师,2009,25(1):10-12.
 - [7] 顾朝林,于涛方,李王鸣.中国城镇化:格局.过程.机理[M].北京:科学出版社,2008:49-50.
 - [8] 蒋永清.中国城市化的世纪回顾与展望[J].求索,2001(01):27-30.
 - [9] 许学强,周一星,宁越敏.城市地理学[M].第二版.北京:高等教育出版社,2009:103-115.
 - [10] 李浩,王婷琳.新中国城镇化发展的历史分期问题研究[J].城市规划学刊,2012(6):4-13.