



城市增长与对策

——国际视角与中国发展

*Urban Growth and Policy:
International Perspective and China
Development*

丁成日 著



高等教育出版社
Higher Education Press

城市增长与对策

——国际视角与中国发展

Urban Growth and Policy: International Perspective and China Development

丁成日 著



高等教育出版社

Higher Education Press

内容提要

本书从城市化、城市形态、城市理性增长、城市交通与住房、城市土地、城市公共财政与房地产税六个方面讨论城市增长及其问题和相应的城市对策响应,既从理论上探索问题的成因和机制,又从实证研究归纳分析政策实施的效果;既总结国外发展的经验和教训,又分析中国快速发展时期面临的问题和挑战;既分析市场机制下城市发展的轨迹和模式,又揭示政策干预城市发展的必要性、迫切性,并根据国际经验分析总结许多城市政策没有达到预先设计目标的缘由。

本书适合从事城市相关问题学习和研究的本科生、研究生和工作人员,以及政府决策人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市增长与对策——国际视角与中国发展/丁成日著.

—北京:高等教育出版社,2009.1

ISBN 978-7-04-025157-9

I. 城… II. 丁… III. 城市经济-经济发展-研究-世界 IV. F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 170305 号

策划编辑	陈正雄	责任编辑	陈正雄	封面设计	张楠
责任绘图	尹莉	版式设计	王艳红	责任校对	王雨
责任印制	张泽业				

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
总机 010-58581000

经销 蓝色畅想图书发行有限公司
印刷 中国农业出版社印刷厂

开本 787×1092 1/16
印张 24.75
字数 460 000
插页 2

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版次 2009年1月第1版
印次 2009年1月第1次印刷
定价 51.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 25157-00

自序

中国近 30 年的改革开放带来了经济社会的巨大发展。2005 年国内生产总值约是 1978 年的 38 倍,人均收入约是 1978 年的 28 倍。经济结构也发生了根本性的变化,1978 年,90% 以上的国内生产总值来自非私有经济,而 2005 年私有经济创造了约 2/3 的国民经济总量。住房制度的改革使广大城市居民成为有产阶层,改革开放前城市私有房屋不到 10%,2005 年 82% 以上的城市房屋属于私人拥有。

中国正处于一个历史性的时期,一个承前启后、走向崛起的时期,这是一个见证人类历史上经济文明的时期、中国历史上政治文明的时期,这是一个政策和现实积极互动的时期。过去 30 年来空前的发展速度最好地说明了经济文明。如此规模的发展发生在一个像中国这样幅员辽阔、人口众多的国家,这在人类历史上应该是空前的(首次)。这个人类发展史上堪称创造经济奇迹的时期(也是经济文明的时期)是由一个政治文明的时期创造的,这个政治文明时期的主要标志是,在一个和平的时期里,政治领袖和各行各业的社会精英来自最广大人民群众。只有政治文明才能有无数个出身平民的政治领袖和社会精英,是结果而不是形式决定一个伟大的时代!

经济快速发展带来许多问题和挑战,文明的政治必然从政策上做出相应的反应,使政策与现实互动。快速的经济的发展伴随快速的城市化。在未来的一二十年里,城市人口的年净增长数都会在千万的量级上。因而中国城市发展所面临的挑战将是史无前例的。如何发展城市经济,以产生足够的劳动力需求来充分吸收农村到城市的大量移民;如何保证这些大量移民能够丰衣足食,有足够的社会保障和城市服务(如教育、医疗、安全、健康等),有基本的住房保证等;如何提供城市基础设施和进行城市融资以保证城市生活和生产的正常进行和运转;如何协调经济、环境、生态、资源和文化,保证社会经济的健康和可持续发展,等等。至今,还没有一个现成的理论和国际经验可以直接地用于指导如此空前绝后规模的城市化进程,因而学者和决策者一方面需要积极地学习理论和国际经验,另一方面更要勇于探索,富于创新,积极实践。巨大的挑战同时也是无穷的机会。

本书从城市化道路、城市理性的空间形态、城市理性增长、城市交通与住房、城市土地、城市房地产税六个方面探索城市发展的政策和对策,结合国际

经验,试图推动中国城市的可持续发展。城市问题和政策非常复杂,本书试图通过多年积累的点滴见识和体会,抛砖引玉,深化中国城市问题和政策的理解和认识。

丁成日

马里兰大学中国城市发展与土地政策中心主任

马里兰大学城市理性增长国家中心研究员

马里兰大学城市研究与规划系终身教授

前 言

城市是一个社会现代文明的标志,是商品流通和现代工业的集散地,是交通中转的枢纽,是经济、政治、文化、教育的中心。自改革开放以来,特别是随着市场经济的不断发展和成熟,中国城市化进入高速发展时期。城市化对于中国的经济发展、城市环境、城市居民生活水平的提高有着重要影响。在中国快速城市化的进程下,如何管理和规划城市成为一个紧迫的问题。这是因为:

第一,空前的城市发展和城市化规模提供了社会基础。目前中国城市化水平为 40% 左右,实现全面小康时,在 2020—2030 年间,城市化水平将上升到 60% 左右。这意味着将有 2.6 亿~2.8 亿人口从农村移居到城市。这个规模接近于美国总人口,是日本总人口的 2 倍多。如此恢弘的城市化规模必然在就业、住房、城市基础设施、社会保障等方面带来巨大的挑战和压力。我们需要应对这些挑战来保障有序、顺畅、和谐地实现人口的空间转移。

第二,中国土地问题在未来的 10 年甚至 20 年里仍然会困扰我们。中国的土地问题非常复杂,涉及面非常广,如法律、经济、公共财政、环境、社会文化等方面。许多问题在短期还很难得到根本性的解决。另外,根据国际经验,土地政策主要集中在:① 如何保障有限的土地资源得到最有效率的应用;② 如何使土地成为地方政府可以依靠的一个有效融资手段和工具。无疑在这两方面我们还有许多工作要做,路还很长。

第三,没有现成的理论和经验可以为中国城市发展和城市化提供现成的答案。只有深刻地掌握理论、全面地了解国际经验、充分地结合中国国情,最大限度地发挥我们的智慧,才能为中国的发展提供有价值的建议。

本书从城市化、城市形态、城市理性发展、城市交通与住房、城市土地、城市房地产税与公共财政六个方面讨论城市发展及其问题和相应的城市政策对策响应,既从理论上探索问题的成因和机制,又从实证研究归纳分析政策实施的效果;既总结国外发展的经验和教训,又分析中国快速发展时期面临的问题和挑战;既分析市场机制下城市发展的轨迹和模式,又揭示政策干预城市发展的必要性、迫切性,并根据国际经验分析总结许多城市政策没有达到预先设计目标的缘由。本书分六部分,共 25 章。

第一部分,城市化(一至三章)。第一章通过国际比较分析了国家首位城市的集聚规模及其在国家经济发展中所起的显著作用,进而提出大城市、特大城市发展战略应该重新评估。第二章介绍了日本东京的发展,指出东京作为世界上

最大的都市在日本快速城市化接近尾声、日本人口不再增加的情况下仍然在发展,说明城市集聚规模效应不容忽视。第三章介绍和分析了韩国首尔都市发展、城市政策及其评估,指出刚性、行政手段式的城市增长政策和规划措施难以实现预期的目的,只有结合市场机制,顺应发展趋势才有可能更好地管理和控制城市增长。

第二部分,城市形态(四至七章)。第四章首先定义城市空间结构和城市劳动力,然后论证城市空间结构与城市竞争力之间的关系。第五章论证了如何通过土地资源、资本资源、外部效应的优化组合来提高城市竞争力,并从区位、空间形态角度阐述城市空间土地利用中的失效。第六章揭示市场经济体系下城市密度的决定机制,说明城市密度静态和动态的空间变化,分析控制城市密度的后果,指出控制高度(或密度)的目的是减少密度,提高人居环境质量,减少交通压力,实际上,控制高度后可能的后果是造成人口密度不降反升,环境质量更加恶化,交通日益拥挤。第七章通过国际比较和理论分析,分析中国城市人口密度,指出中国许多城市人口密度不是太高了,而是太低了,特别是就业中心的密度。

第三部分,城市理性增长(八至十二章)。第八章介绍美国城市理性增长理念,并结合中国国情分析探讨对中国城市发展的启示。第九章论证就业空间集聚对经济发展的贡献。第十章论证城市空间连续扩张(“摊大饼”)有利于最大限度地发挥土地资源和资本资源,并能通过城市劳动力市场整合来最小化城市交易成本(如交通成本)。第十一章通过国际卫星城发展战略实例分析,指出卫星城的建立使大都市区的劳动力市场破碎,限制了大都市区劳动力空间的聚集效益,增加了交通通勤时间、距离、成本。卫星城市的发展必然增加政府对城市基础设施的投资,也会提高城市居民对小汽车的依赖程度,从而对交通、环境造成负面影响。因而,国际的经验表明卫星城发展战略总体是失败的。第十二章分析城市中央商务区空间格局,兼评中国一些新商务中心区。指出城市经济效益需要相对集聚的土地利用才能发挥极大。

第四部分,城市交通与住房(十三至十六章)。第十三章通过国际城市比较,表明土地利用与交通高度整合是城市可持续发展的必要前提之一。社区范围内的就业—住宅平衡违背了劳动力市场原则带来了城市经济低效率。沿主要交通通道实现就业—住宅平衡被证明是获取最大空间集聚效率并实现社会成本最小的有效方式。国际比较进一步证明环状交通路网产生最大的人均交通量,鼓励小汽车的使用,不利于公共交通的发展。第十四章分析总结城市以公共交通为导向的发展模式(Transit Oriented Development, TOD)的社会经济好处,如提升公共交通承载量、推动公共车站周围房地产价值的升值、改变城市出行模式等。第十五章分析中国城市住房价格持续上涨的原因,论证“预售制”是其主要的原因。第十六章分析中国城市楼市泡沫、宏观调控、土地供给与房价的关系等。

第五部分,城市土地(十七至二十一章)。第十七章介绍美国土地开发和使用的制度和法律框架,以及地方政府规划管理土地利用和开发的法律来源、工具和实施措施。第十八章介绍美国土地开发转让制度。土地开发权转让是试图引进市场机制、间接地管理和控制城市土地开发一种制度上的创新,通过改变土地开发的经济动力机制,进而达到引导城市向理性发展模式的方向发展,实现传统规划预期目标。第十九章通过实证研究分析中国城市土地供给对城市经济增长的贡献,结论指出中国城市土地扩展的经济动力巨大,远远大于耕地保护的经济回报,因而仅仅从行政手段上保护耕地很难达到保护耕地的终极目标,至多是实现短期的保护目标。第二十章论证中国征地补偿机制的经济分析,指出征地补偿过高过低都有问题,过高意味着国有资产的流失。分析结果倾向于许多征地补偿可能是过高了。第二十一章在讨论中国土地问题、根源、挑战的基础上探讨土地制度方向,着重论证了农村土地所有权的流动,并就中国严格的耕地保护提出十个问题。

第六部分,城市房地产税(二十二至二十五章)。第二十二章论述房地产税与城市发展。根据国际经验,房地产税对地方政府的财政能力可以发挥重要的作用。本章同时也论述了房地产税作为地方税种的优势及房地产税的本质等。第二十三章论述中国房地产税发展的理论依据、可能的目标设定和功能。第二十四章针对中国国情,就房地产税制提出几方面建议。第二十五章讨论中国房地产税改革意见。

作者

2007年1月8日

目 录

第一部分 城 市 化

第一章	路在何方——中国城市化道路探索	(3)
第一节	城市与城乡差别	(3)
第二节	城市化动力及其模式	(5)
第三节	中国城市化和城市发展政策回顾	(7)
第四节	国际大都市发展	(7)
第五节	中国城市化落后于工业化吗?	(18)
第六节	中国城市化道路及其对策	(22)
第二章	东京都市发展	(24)
第一节	工业化和城市化	(25)
第二节	日本都市发展	(28)
第三节	东京都市发展	(32)
第三章	韩国城市化及其首尔都市发展	(38)
第一节	韩国的地理概况	(38)
第二节	韩国的经济发展	(39)
第三节	韩国城市化与工业化	(40)
第四节	首尔都市发展	(44)
第五节	都市发展政策与规划	(48)
第六节	城市政策与规划评价	(53)

第二部分 城 市 形 态

第四章	为什么空间结构影响城市竞争力	(59)
第一节	城市空间结构	(59)
第二节	城市竞争力	(70)
第三节	城市竞争力与城市空间结构	(70)

第五章	为什么“规划”能够提高城市竞争力	(74)
第一节	城市空间结构与土地利用效率	(74)
第二节	区位选择与城市效率	(75)
第三节	城市土地利用之间的负面外部效应	(77)
第四节	城市用地功能分区域与城市效率	(77)
第五节	城市发展与城市基础设施的利用效率	(79)
第六节	城市规划、市场、城市竞争力	(81)
第六章	为什么不需要控制城市密度	(85)
第一节	城市密度的决定机制——静态模型	(85)
第二节	城市密度的决定机制——动态模型	(87)
第三节	控制城市密度的后果	(89)
第七章	为什么中国城市人口密度不太高	(93)
第一节	城市人口密度的国际比较	(93)
第二节	城市空间结构及其度量	(101)
第三节	城市密度的合理性	(101)
第四节	中国的城市密度太高吗?	(103)

第三部分 城市理性增长

第八章	为什么城市需要理性增长	(107)
第一节	美国城市蔓延及其空间表现	(107)
第二节	城市蔓延的后果	(109)
第三节	城市蔓延的原因	(110)
第四节	城市的理性增长	(112)
第五节	市场主导的“理性”空间形态	(114)
第六节	对中国城市快速发展的启示	(115)
第九章	为什么发展 CBD	(117)
第一节	集聚经济	(118)
第二节	经济空间聚集与城市经济发展	(120)
第三节	就业中心与城市交通	(124)
第四节	城市实例研究	(126)
第十章	为什么需要“摊大饼”式地发展城市	(132)
第一节	城市发展与土地需求	(133)
第二节	城市空间发展的经济学基础	(134)
第三节	国际城市空间发展	(136)

第四节 “摊大饼”式城市发展的理论分析	(137)
第十一章 为什么卫星城发展战略失败	(142)
第一节 国际卫星城发展战略	(143)
第二节 卫星城的积极作用	(147)
第三节 卫星城发展战略的失效及其负面后果	(148)
第四节 卫星城失效的原因	(156)
第十二章 为什么城市绿地与建筑不能相互分割	
——中央商务区	(158)
第一节 中国城市发展的流行模式——上海浦东的建设	(159)
第二节 城市建设的弊端	(160)
第三节 城市绿色空间发展	(161)
第四节 城市土地利用集聚模式	(165)
第五节 中国快速城市化及其城市规划战略	(168)

第四部分 城市交通与住房

第十三章 为什么需要整合土地利用与城市交通	(175)
第一节 城市交通增长	(175)
第二节 城市土地利用与城市交通	(176)
第三节 城市交通时空分布	(182)
第四节 选择最优的城市空间结构,最大限度地减少城市交通	(184)
第五节 城市公交导向的城市发展	(185)
第六节 优化地方政府财政体系,充分利用城市交通对土地的经济影响	(186)
第七节 中国的城市交通问题	(189)
第十四章 为什么中国需要发展 TOD	(195)
第一节 什么是 TOD	(195)
第二节 TOD 与城市交通	(196)
第三节 TOD 与城市发展	(202)
第四节 TOD 与城市社会发展	(209)
第五节 TOD 与城市环境	(214)
第十五章 为什么中国(某些)城市房价持续增长	(216)
第一节 房价与地价——理论与国际经验	(216)
第二节 房价变化的历史趋势(国际经验)	(217)
第三节 中国房价上升的原因分析	(218)

第十六章 为什么楼市宏观调控效果不显著	(223)
第一节 中国房地产市场“泡沫”	(223)
第二节 国家的宏观调控为什么对价格没有起到预想的效果	(224)
第三节 土地供应和经济适用房能否缓解房屋价格走高的趋势	(225)

第五部分 城 市 土 地

第十七章 为什么干预私有产权土地——美国土地利用和规划	(231)
第一节 美国土地使用法律的来源	(231)
第二节 各级政府对私有土地使用的规划调控中的作用	(233)
第三节 私人财产权和政府规划权力之间的制衡关系	(235)
第四节 地方政府管制规划土地利用的政策工具	(240)
第五节 开发过程的主要步骤——地方政府和开发商各自的作用	(244)
第六节 美国的城市功能分区规划	(247)
第十八章 为什么需要利用市场杠杆来间接地管理土地开发——美国土地开发权转让制度	(251)
第一节 土地发展与土地保护	(252)
第二节 土地开发权转让	(254)
第三节 中国耕地保护政策及其评价	(258)
第四节 土地开发权转让对中国耕地保护的启示	(260)
第十九章 为什么中国城市空间快速扩张——土地供给对城市经济发展的影响	(262)
第一节 中国土地的使用制度和法律框架	(263)
第二节 农业用地转换的激励机制	(265)
第三节 计量模型与数据	(267)
第四节 估计结果	(269)
第二十章 为什么中国现行征地补偿(标准)不低	(273)
第一节 中国征地补偿制度的经济分析	(274)
第二节 征地制度的缺陷	(278)
第三节 征地改革探索	(278)
第二十一章 中国土地制度改革探索	(283)
第一节 土地问题	(283)
第二节 土地问题的根源	(286)
第三节 土地制度评价	(290)

第四节 土地制度挑战	(297)
第五节 土地制度的改革建议	(298)
第六节 中国耕地保护的“十”问	(303)

第六部分 城市公共财政与房地产税

第二十二章 为什么要实施房地产税——城市公共财政

效率	(313)
第一节 房地产税	(314)
第二节 房地产税与地方政府公共财政	(315)
第三节 为什么对房地产课税?	(316)
第四节 房地产税的本质	(318)
第五节 房地产税的功能	(319)
第六节 房地产税税基及其理论基础	(322)
第七节 税率	(329)

第二十三章 中国房地产税发展

第一节 征收房地产税的理论依据	(333)
第二节 中国征收房地产税的现实依据	(338)
第三节 国际经验对中国发展房地产税的启迪	(339)
第四节 中国房地产税改革的目标与房地产税制	(341)
第五节 有关房地产税的几个争议	(343)

第二十四章 中国改革与实施房地产税的几点建议

第一节 房地产税制的基本要素	(347)
第二节 房地产税与住宅财产	(348)
第三节 实施房地产税改革的艰巨性和长期性	(349)
第四节 中国房地产税改革之路是渐进式的实施	(350)

第二十五章 中国房地产税改革

参考文献	(366)
------------	-------

第一部分 城 市 化

第一章

路在何方——中国城市化道路探索

“十六大”制定的中长期社会经济发展目标是到 2020 年国内生产总值再翻两番(以 2000 年为准),城市化水平达到 55%。简单地根据现有的总人口和城市化水平,就可以推算出平均每年新增城市人口都会在 1 000 万左右。这意味着 20 年内我国的城市人口将增加 2 亿人,而世界上总人口超过 2 亿的国家只有中国、印度、印度尼西亚和美国。如此规模的城市化进程必然对城市就业、住房、基础设施、公共服务等带来一系列的问题和压力,相应的,经济、土地、住房、公共财政、环境等方面的政策和制度也需要科学地制定和改革,以适应时代发展的趋势。

国内学者就中国城市化发展战略和道路有相当热烈的争论,基本上可以分成两大派别:大城市派和小城镇派。大城市派的论点主要是基于资源(水和土地等)和能源效率、城市基础设施效率、吸纳农村向城市转移人口的能力、对经济增长的带动作用等方面;而小城镇派则强调历史发展与国情、潜在的城市贫民窟及其后果、农业文明及其农民的乡土观念、城镇对农村地区经济发展的带动作用和对大中城市人口增长的抑制作用等。

中国在全面走向小康社会的同时,城市化是一个非常重要的课题,直接关系到可持续发展、平稳转型过渡、进而实现和平崛起等战略目标。

本章不是想要简单地回答中国未来大规模的城市化究竟是要走“大城市”发展道路还是“小城镇”发展道路,而是通过理论综述和国际经验,加深我们对城市化发展的理解,拓宽我们的思路,为中国城市化发展献计献策。

第一节 城市与城乡差别

城市有两种定义:一是行政上的定义,主要根据行政边界来划定(行政意义上的城市英文是 city);另一个是经济上的定义(经济意义上的城市英文是 urban),主要是根据城市规模和人口密度来定义,如美国的经济城市就是如此。

为方便起见,前者称之为行政城市(city),而后者称之为经济城市或都市(urban)。城市规模指的是城市最低人口规模,而人口密度门槛界定了城市人口密度的最低限度。在美国,城市定义的标准是:城市人口不少于2 500人,城市人口密度不应小于1 000人/km²。中国将城市人口规模和非农业人口比例两个指标结合起来,来定义城市。

城市(本书中的城市,如不特指,指的是经济城市)的边界是根据劳动力市场来划定的。也就是说,住在同一个城市的人在同一个劳动力市场上就业。无论两地之间的空间距离有多远,也无论它们是否隶属于同一个行政城市,只要它们的居民在同一个劳动力市场上工作,它们就隶属于同一个城市。反之,无论两地之间的空间距离有多近、并隶属于同一个行政城市,只要它们的居民在不同的劳动力市场上就业,那么它们就应划分为两个不同的城市。用劳动力市场定义城市边界意味着城市是一个统一的劳动力市场,一个城市内的劳动力和住宅总是平衡的。以美国的芝加哥为例,说明行政城市与经济城市的区别。芝加哥都市(经济城市)包含有130多个行政城市,其中最大的行政城市是芝加哥市,有200多万人口,最小的行政城市只有几万人。芝加哥都市横跨伊利诺伊和印第安纳两大州,最大跨度近100 km。尽管空间跨度如此之大,但由于交通发达,整个区域隶属于同一个统一的劳动力市场(城市内可以存在劳动力子市场)。一城市的劳动力市场、土地市场、房屋市场都有明显的地理局限性,这些要素市场所能波及的范围与城市的(经济)边界相吻合。城市的这一特性非常重要,对城市发展、管理、规划的模式有着深刻的影响。这一点在以后的章节中将得到进一步的阐述。

一些地区都市连片区的发展正是由于交通的发展促使都市的劳动力市场得到进一步的空间扩展和整合,强化了都市劳动力市场。在中国,城市城区的边界主要是根据建城区来划定。计划经济体系、经济和交通都不发达的情形下城市劳动力市场与城市建成区比较吻合,因此这种城市边界划定有其现实基础。但随着经济和交通的发展,根据连成片的建成区或行政界线来定义城市已经很难满足认识和深刻了解城市的需要。现代城市发展需要城市规划和政策制定应立足于经济城市,而不是仅仅局限于行政城市。也就是说,城市规划和政策制定应着眼于统一和整合的劳动力市场、就业和住宅平衡的城市。

经济上,城市最突出的两个特征是开放性(或依赖性)和非垄断性。城市的开放性指的是城市不能够独立地生存和发展,城市需要外界的支持,如城市所赖以生存的农产品是在城市以外的地方生产的。城市的非垄断性指的是一个城市无论有多大、有多重要,都不能够垄断市场(包括市场价格)。城市对它们所在的国家或地区可能非常重要,如首尔大都市区的人口为2 125.8万,占韩国人口的45.87%(2000年);东京和伦敦大都市区的城市人口分别为2 640万和1 394.5万,分别占各自国家总人口的23.47%和20.7%(2000