

新型城镇化

上海浦东的实践与创新

纪慰华 著

NEW TYPE URBANIZATION

THE PRACTICE

AND

INNOVATION OF

PUDONG

NEW AREA

IN SHANGHAI

上海人民出版社

新型城镇化

上海浦东的实践与创新

NEW TYPE URBANIZATION

THE PRACTICE AND INNOVATION OF PUDONG

NEW AREA IN SHANGHAI

纪慰华 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化:上海浦东的实践与创新/纪慰华著.

—上海:上海人民出版社,2018

ISBN 978-7-208-15007-2

I. ①新… II. ①纪… III. ①城市化-建设-研究-浦东新区 IV. ①F299.275.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 018820 号

责任编辑 罗俊华

封面设计 夏芳

新型城镇化

——上海浦东的实践与创新

纪慰华 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 常熟市新骅印刷有限公司
开本 720×1000 1/16
印张 17.5
插页 4
字数 250,000
版次 2018 年 3 月第 1 版
印次 2018 年 3 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15007-2/F·2515
定价 58.00 元

前 言

1990年4月18日,党中央、国务院正式宣布上海浦东新区(文中简称“浦东”)开发开放。在坚持“更高起点上实现快速发展”的要求下,浦东在过去27年的快速城市化、跨越式工业化、率先市场化、不断国际化的进程中,实现了突飞猛进发展,一座国际化、多功能、现代化的新城区在浦江东岸迅速崛起。

浦东的城镇化取得了巨大成就:城镇形态、城镇规模、城镇功能、城乡统筹协调发展等各方面都得到显著提升。截至2016年底,浦东新区约1210平方公里的土地上,建设用地约780平方公里,占全区土地面积的64%;全区常住人口约550.1万人,户籍人口约295.7万人,人口城镇化率达到89.8%;经济总量达到7898亿元,财政总收入达到3090亿元;城乡居民收入比缩小到2.14:1,城乡人均月养老金年均增长比缩小到1.06:1;城市道路密度达到0.02公里/平方公里,建成区绿化率超过24%,城镇基本公共服务实现全覆盖……

浦东的成功绝非偶然。在系统回顾和分析浦东的城镇化发展进程后可以发现,浦东的发展理念和具体实践符合科学发展观,在城镇开发建设模式、城镇空间布局、城镇土地开发利用、城镇化投融资模式创新、城镇化的管理体制机制改革等方面都摸索出了一批可借鉴、可推广的成功经验。例如,以开发区建设、重大功能性项目建设为龙头带动区域的快速城市化;注重城镇功能的不断提升和完善,强调城镇内涵式发展;不断追求开发体制机制创新,浦东“站在地球仪边的思考”、“规划先行、惜土如金”、“形态开发服从于功能开发”的开发建设理念,“资金空转、土地实转”的滚动开发模

式,以及城镇管理中的“大市镇管理”、“管镇联动”、“镇管社区”等治理模式创新,都在不断的探索实践中更加成熟和完善。

党的十九大胜利召开后,新型城镇化对推动我国经济社会全面发展的重要性又提到了新高度。经历了 27 年的风雨历程和艰辛探索,站在新的历史起点上,浦东的发展面临着更加严峻的形势和更高标准的要求,浦东新型城镇化也被赋予了特殊的内涵和要求:一方面,浦东是服务“一带一路”的桥头堡、上海自贸区、综合配套改革、“四个中心”和全球科创中心的核心功能区等多个重大国家战略的高度叠加区,是改革试验的先行者和排头兵。浦东新型城镇化的经验也要实现先行先试,“可复制、可推广”。另一方面,浦东城市化率已达到近 90%,新型城镇化已进入内涵式发展和质量提升阶段,重点是解决农村剩余劳动力大规模转移完成后的就业与安置、提升生活质量和实现经济高端高效、现代化的目标。但是,浦东的城镇发展阶段、发展模式和动力、发展基础和形态、发展目标各不相同,这又极大增加了城镇统筹协调和管理的难度。这些都对浦东新型城镇化提出了更高要求和更严苛标准。

因此,浦东新型城镇化应更加清醒地把握时代发展的内在需要,更加主动承担国家战略的光荣使命,坚持围绕“开放、创新、高品质”的发展主线,突出问题导向、需求导向;坚持系统推进、精准施策,加大发展创新的力度;坚持以人为本、集约高效、绿色低碳、传承文脉的发展路径,在建立起层级分明、合理分工的城镇空间布局和城镇等级体系的基础上,聚焦重点领域、重点区域、重点项目,着力破解新型城镇化进程中的短板问题,力争加快城镇化模式创新、动力机制创新、推进方式创新、投融资体制创新等,真正把浦东建设成为城镇科学发展的先行区、“四个中心”和全球科创中心的核心功能区、综合配套改革试验区以及开放和谐的生态宜居区。

本书分为两大部分共十一章。其中第一部分包括七章,是“背景资料篇”,主要探讨新型城镇化的基本理论,总结浦东过去的实践经验与成就。系统回顾和分析浦东城镇化进程,总结经验和教训,可以发现浦东城镇化既有普遍意义的一面,又有其个性的一面,可以为新时期国内其他大城市的城镇化发展提供借鉴,更为浦东的健康可持续发展提供新的思路和启示。第二部分包括四章,是“探索实践篇”,选择了浦东新型城镇化中最具

代表性的四个案例进行解剖式分析,即陆家嘴金融城、张江科学城、临港新城以及浦东航空城。通过“解剖麻雀”式地系统分析四个重点区域的发展历程、发展模式特点和下一步的发展目标,找出浦东新型城镇化推进过程中的具体实施瓶颈和可操作路径,为全面破解新型城镇化的关键难题奠定基础。

潮起潮落,永不停息。浦东推进新型城镇化的进程仍将百折不挠、奋勇向前,必将助推浦东更加繁荣兴旺!

目 录

前言 / 1

一、城镇化理论综述与辨析 / 1

(一) 国内外城镇化研究文献综述 / 1

1. 城镇化概念与内涵界定 / 1
2. 城镇化的相关理论研究 / 4
3. 城镇化水平的计量测度 / 6
4. 城镇化的动力机制分析 / 8
5. 城镇化发展与制度变迁 / 12
6. 城镇化发展模式与类型 / 15
7. 城镇化面临问题与挑战 / 18

(二) 国家新型城镇化相关研究综述 / 22

1. 新型城镇化概念界定 / 23
2. 新型城镇化发展动力 / 26
3. 新型城镇化发展模式 / 27
4. 新型城镇化与特色小城镇发展 / 29

二、国内外城镇化发展经验与借鉴 / 32

(一) 国外城镇化的主要模式与经验 / 32

1. 德国“去中心化”模式 / 32
2. 美国城镇化经验 / 35
3. 日本横滨集约化新城模式 / 37
4. 韩国“压缩型”城镇化之路 / 41
5. 国外新城发展的主要经验 / 43

(二) 国内城镇化的主要模式 / 47

1. 浙江特色小镇模式 / 47
2. 苏州工业园区模式 / 50
3. 珠三角外资拉动模式 / 53
4. 华明镇城镇化模式 / 55
5. 成都的城镇化模式 / 57
6. 台湾城乡协调模式 / 58
7. 国内城镇化的主要经验 / 59

(三) 上海城镇化主要模式及实践 / 61

1. 上海城镇化的主要模式 / 61
2. 上海城镇化发展的实践 / 64

三、浦东城镇化发展的实践与目标 / 67

(一) 浦东城镇化发展的实践经验 / 67

1. 浦东城镇化发展的阶段特征 / 67
2. 浦东城镇化发展的显著成效 / 69
3. 浦东城镇化发展的主要经验 / 71

4. 浦东新型城镇化面临的难题 / 76

(二) 浦东推进新型城镇化的未来目标 / 79

1. 浦东推进新型城镇化的基本原则 / 80

2. 浦东推进新型城镇化的未来目标 / 82

3. 浦东推进新型城镇化的总体思路 / 83

4. 浦东推进新型城镇化的具体举措 / 87

(三) 浦东推进新型城镇化的保障措施 / 88

1. 深化土地制度改革 / 88

2. 加快户籍制度改革 / 89

3. 创新资金保障制度 / 90

4. 争取管理体制突破 / 91

四、浦东新型城镇化的空间布局研究 / 93

(一) 浦东城镇体系空间布局的现状 / 93

1. 浦东城镇体系空间布局的现状特点 / 93

2. 浦东城镇空间布局存在的问题 / 96

(二) 浦东优化城镇体系空间布局的关键 / 98

1. 打造层次分明、疏密有序的新型城镇体系 / 98

2. 构建组团式、疏朗化的空间格局 / 101

3. 强化核心城和重点镇的统筹、带动作用 / 103

4. 坚持小城镇特色化、差异化、专业化发展战略 / 103

5. 严守生态底线,促进生态宜居城镇建设 / 104

6. 加强城镇圈建设,补足公共服务设施和交通设施
缺口 / 104

7. 适时推动管理体制的改革和调整,完善空间治理

格局 / 105

(三) 浦东城镇空间规划体系设想与方案 / 105

1. 重塑城镇体系的大框架布局 / 106

2. 完善四级城乡体系 / 106

3. 构建组团式发展格局 / 108

五、浦东新型城镇化的产城融合模式 / 110

(一) 产城融合的基本概念 / 110

1. 产城融合的内涵 / 110

2. 产城融合的原则 / 111

3. 产城融合的路径 / 112

(二) 浦东产城融合发展的探索历程 / 112

1. 浦东开发开放前的城乡发展情况 / 113

2. 浦东开发开放后的产城融合实践 / 114

(三) 浦东进一步推进产城融合发展的具体目标 / 116

1. 产城“五个一体化”目标 / 117

2. 综合性交通网络建设目标 / 117

3. 职住平衡的住房建设目标 / 118

4. 商业和生活服务业发展目标 / 118

5. 社会事业配套设施建设目标 / 118

(四) 浦东进一步推动产城融合发展的实施举措 / 119

1. 编制区域综合规划,构筑产城融合战略框架 / 119

2. 拉开城市框架,继续加大基础设施建设投入 / 119

3. 坚持产业发展导向,构建科学合理产业体系 / 120

4. 提升生活服务业水平,打造四级服务业体系 / 123

5. 加强社会事业建设,创新基本公共服务方式 / 124
6. 生态建设优先,打造国际高端人文生态环境 / 125
7. 完善住房供应体系,健全住房供给分配制度 / 127
- (五) 浦东重点区域产城融合发展的路径 / 127

六、浦东新型城镇化的投融资模式创新 / 131

(一) 我国城镇化投融资的概况 / 131

1. 城镇化的主要投资领域 / 132
2. 城镇化的传统投融资方式 / 133
3. 新型城镇化中投融资体制创新的重点 / 134
4. 积极探索以规范和共享为基础的 PPP 融资模式 / 140

(二) 浦东城镇化投融资的概况 / 144

1. 浦东开展城镇化投融资的背景 / 144
2. 浦东城镇化投融资的基本情况 / 145
3. 浦东城镇化投融资的主要经验 / 150

(三) 浦东新型城镇化投融资模式创新的必要性 / 154

1. 浦东新型城镇化必须大量资金投入的支撑 / 154
2. 浦东新型城镇化需要社会力量的广泛参与 / 154
3. 浦东新型城镇化要发挥市场配置资源的决定性作用 / 155

(四) 浦东新型城镇化投融资模式创新的重点方向 / 155

1. 推进国有融资平台公司市场化转型 / 155
2. 积极运用 PPP 模式引入社会资本 / 156
3. 不断探索创新融资模式 / 156

(五) 浦东新型城镇化投融资改革创新——以 PPP 模式为例 / 158

1. 浦东推进 PPP 模式的瓶颈 / 158
2. 浦东新型城镇化积极推进 PPP 模式的建议 / 159
3. 浦东推进 PPP 模式的保障机制 / 161

七、浦东新型城镇化中的管理体制创新 / 164

(一) 浦东大市镇管理体制的背景与内涵 / 165

1. 浦东大市镇管理体制改革的背景 / 165
2. 浦东大市镇管理体制的内涵 / 166

(二) 浦东大市镇管理的运行成效 / 167

1. 构建了大市镇的组织机构体系 / 167
2. 强化了大市镇的事权配置 / 167
3. 探索了“镇管社区”的大市镇基层治理机制 / 168
4. 强化了城市综合管理联动机制 / 169

(三) 浦东推进大市镇管理中的主要问题 / 169

1. 大市镇体制的顶层设计需要强化 / 169
2. 涉及的相关职责关系仍不够清晰 / 170
3. “镇管社区”体制缺乏法律保障 / 170

(四) 浦东强化大市镇管理的对策 / 171

1. 明确功能布局和镇域经济发展规划 / 171
2. 构建和完善“管镇合一”运作模式 / 171
3. 强化基层建设推动社区治理创新 / 171
4. 构建匹配的财权事权运作机制 / 172
5. 完善城市综合管理执法模式 / 172

八、陆家嘴金融城的建设经验与未来发展 / 173

(一) 陆家嘴金融城的发展历程及经验 / 174

1. 陆家嘴金融城的发展历程 / 174
2. 陆家嘴金融城的建设经验 / 175

(二) 陆家嘴金融城的发展现状与经验 / 177

1. 形象打造始终高屋建瓴,硬件建设水平世界一流 / 177
2. 经济总量与效益突出,产业结构不断高端高效化 / 178
3. 金贸核心功能日益强化,国家战略高地初步形成 / 180
4. 人才集聚效应逐步显现,产业生态环境持续改善 / 182
5. 生活配套设施不断完善,金融文化氛围日渐浓厚 / 183

(三) 陆家嘴金融城的发展目标与思路 / 183

1. 金融城的规划目标 / 183
2. 金融城发展的具体思路 / 185

(四) 陆家嘴金融城进一步发展的具体路径 / 185

1. 主动而为,向改革开放要红利,核心是争取金融改革创新先行先试 / 185
2. 发挥优势,着力强化功能,核心是积极打造五大中心 / 189
3. 深度开发,向空间挖潜力,核心是拓展空间集聚机构 / 190
4. 神形兼备,打造软实力,核心是优化环境提升服务水平 / 191

九、张江科学城的空间拓展与产城融合发展 / 193

(一) 张江科学城空间拓展历程及主要模式 / 193

1. 张江科学城空间拓展的历程 / 194

- 2. 张江科学城空间拓展的主要模式 / 196
- (二) 张江科学城的发展现状及溢出效应 / 197
 - 1. 张江科学城发展的现状与特点 / 198
 - 2. 张江科学城空间拓展中的辐射溢出效应 / 202
- (三) 张江科学城进一步发展的制约瓶颈 / 204
 - 1. 市场化的资源配置作用尚未完全发挥 / 204
 - 2. 人才国际化程度仍存在较大差距 / 204
 - 3. 研发机构体系和产学研网络发展滞后 / 204
 - 4. 科技金融体系滞后于科技创新步伐 / 205
 - 5. 城市配套生活服务功能仍较为滞后 / 205
- (四) 张江科学城建设的目标及具体举措 / 206
 - 1. 张江科学城的发展目标和重点任务 / 206
 - 2. 张江科学城建设的重点领域和任务 / 208
- (五) 推动张江科学城空间拓展的具体举措 / 209
 - 1. 不断创新园区拓展方式 / 210
 - 2. 深化市场化的拓展机制 / 210
 - 3. 优化产业空间功能格局 / 211

十、临港地区产城融合发展的路径 / 213

- (一) 临港地区产城融合发展的优势与问题 / 213
 - 1. 临港地区产城融合发展的优势 / 213
 - 2. 临港地区产城融合发展的瓶颈 / 216
- (二) 临港地区推动人口增长的发展路径 / 219
 - 1. 临港地区人口导入的阶段划分 / 219
 - 2. 临港地区人口集聚情况的现状 / 220

(三) 临港地区人口导入的战略思路 and 方案 / 221

1. 临港地区人口增长的战略思路 / 221
2. 临港地区人口导入的重点方案 / 223

(四) 临港地区基于现代服务业发展的产城融合 路径 / 224

1. 临港地区现代服务业发展的思路和总体目标 / 224
2. 临港地区现代服务业发展的重点产业方向 / 226
3. 临港地区现代服务业的空间布局 / 227
4. 推动临港地区现代服务业发展的对策与保障措施 / 228

(五) 临港地区基于交通基础设施配套的产城融合 发展路径 / 229

1. 临港地区综合交通体系的现状 / 229
2. 临港地区综合交通体系存在的问题 / 231
3. 完善临港地区综合交通体系的建议 / 233

十一、浦东航空城的发展战略与路径 / 236

(一) 航空城的类别和发展情况 / 236

(二) 浦东航空城建设的重要意义 / 240

1. 推动上海深入有效对接国家战略 / 240
2. 助力上海提升国际航空枢纽功能 / 241
3. 优化浦东城镇体系和生产力格局 / 241

(三) 浦东航空城的功能区块布局 / 241

1. 浦东航空城的区域范围 / 241
2. 浦东航空城的主要板块 / 242
3. 浦东航空城建设的核心资源 / 245

- (四) 浦东航空城的功能定位及发展目标 / 249**
 - 1. 浦东航空城功能定位的原则 / 249
 - 2. 浦东航空城的功能定位 / 251
- (五) 浦东航空城的产业发展重点 / 253**
- (六) 航空城综合服务区的发展方向与建设重点 / 256**
 - 1. “五个区”的功能塑造 / 256
 - 2. “五大体系”的重点任务 / 257
- (七) 推动浦东航空城建设的路径 / 257**
 - 1. 基于区位优势,完善交通网络 / 257
 - 2. 遵循市场需求,提升物流水平 / 258
 - 3. 发展航空制造,注重产业集聚 / 258
 - 4. 借势于自贸区,打造国际平台 / 259
- (八) 浦东航空城建设的政策保障体系 / 260**
 - 1. 城镇体系规划保障 / 260
 - 2. 土地指标政策保障 / 260
 - 3. 财税融资政策保障 / 261
 - 4. 人才服务政策保障 / 262

后记 / 264

一、城镇化理论综述与辨析

随着我国城镇化实践的不断推进,城镇化相关研究逐渐成为学术界的热点问题。通过中国知网、万方、维普以及中国经济社会发展统计数据库等的搜索统计发现,国内外关于“城镇化”主题的研究文献数量逐年上升,其中仅 2014 年就有 36 944 篇。而且,城镇化研究不再拘泥于个别领域,而是逐步拓展并涵盖了城镇化建设、城镇化进程、城镇化水平、城镇化率、城镇化发展及质量、城镇化道路、城镇化战略、城镇化理论以及城镇化面临的问题等 10 多个方面的丰富研究内容。这些研究成果为我国新型城镇化的探索提供了方向指引和实践依据,具有重大的科学价值。

(一) 国内外城镇化研究文献综述

城镇化作为一个内涵丰富的复合概念,涉及政治、经济、社会、环境、规划等众多方面。本书将从城镇化的内涵界定、相关研究理论、发展水平测度、动力机制、制度变迁、发展模式以及当前面临的问题和挑战七个方面展开文献综述分析,对城镇化的相关理论进行全面、系统的梳理。

1. 城镇化概念与内涵界定

城镇化或城市化是由“urbanization”翻译而来,是指农村人口不断向城镇转移,伴随着第二、三产业向城市地区聚集,致使新的城镇出现或现有城