



罗高波 著

中国城镇化 China's Urbanization

— Historical Reference, International Integration and Local Practice —
—— 历史借鉴、国际融合与本土实践

中国建筑工业出版社

中国城镇化

——历史借鉴、国际融合与本土实践

罗高波 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化——历史借鉴、国际融合与本土实践 / 罗高波
著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017.1

ISBN 978-7-112-20340-6

I. ①中… II. ①罗… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第008203号

本书以历史、现实和发展的眼光, 分析了世界城镇化发展历程中“集聚、分散、融合”的普遍规律, 针对性选择新加坡、德国、后来居上的美国西部和历史上的美国分别作为大城市、发达地区城市群、欠发达地区、国家样本借鉴对象, 结合中国国情, 扬弃发展, 提出具有可持续性的“又好又大”的中国新型城镇化发展模式。

创新性提出选择性、分区域、分阶段实行房地产增值税, 在发展中形成中国城镇化可持续发展资金来源, 以及缓解贫富差距和抑制区域房价非理性上涨, 一石三鸟, 由“土地财政”向“税收财政”渐进式过渡, 并最终转化为“房地产民生”的战略构想。

本书可作为各级政府、研究机构及大专院校相关研究人员的专业参考, 同时对于大型企业集团和房地产公司的战略规划和区域拓展也具有参考价值。

责任编辑: 尚春明 赵晓菲 朱晓瑜

责任校对: 李美娜 李欣慰

中国城镇化——历史借鉴、国际融合与本土实践

罗高波 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京锋尚制版有限公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 10 $\frac{1}{4}$ 字数: 137千字

2017年1月第一版 2017年1月第一次印刷

定价: 36.00元

ISBN 978-7-112-20340-6

(29739)

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)

21 世纪对世界经济发展影响最大的两件事

- 美国高科技
- 中国城镇化

——约瑟夫·斯蒂格利茨
2001 年诺贝尔经济学奖获得者
前世界银行首席经济学家
克林顿总统经济顾问委员会主席



21世纪是城市的世纪。城镇化，已成为社会蝶变的助推器及经济前行的引擎。纵观世界城镇化发展历程，由于理念不同或路径差异，许多国家在城镇化发展的过程中走过不少弯路，甚至为之付出沉重的代价。因此，系统地考察发达国家城镇化的理论与实践，并借鉴吸收其理念、经验乃至教训，对于正在经历快速城镇化进程的广大发展中国家而言，无疑具有重要的现实意义。而城镇化这一课题，也值得每一位城镇化理论研究者、政策制定者和社会实践者共同为之审慎面对。

罗高波先生是我在美国南加州大学（University of Southern California）政策、规划与发展学院任教时的助理研究员。南加州大学是美国城市发展研究的主要学术研究中心之一，主导和设计了以洛杉矶为代表的一系列美国城市郊区化发展模式。早在求学期间，他就表现出对美国城市发展和城镇化研究的浓厚兴趣。2013年初，他专程前来新加坡与我探讨其正在研究的中国城镇化课题，并对新加坡的城市规划和城镇化发展进行了深入考察和研究。数月后，我们在深圳再次见面，又共同就本书的初稿进行了反复讨论和深入交流。我当时建议：这本书不仅要学习和借鉴西方发达国家所取得的先进经验，更要注重融会贯通且洋为中用，总结出具有普遍性的发展规律，探索出富于现实性的发展路径。此举将不仅

对现阶段中国城镇化具有现实的借鉴意义和应用价值，更可以为广大发展中国家城镇化的可持续发展模式提供理论体系和实践模式。此次看到终稿，我欣喜地发现他已结合自身实践，在这一方面做出有益探索，对于他初步实现预定目标，我甚感欣慰。

本书在融合罗高波先生在美国南加州大学学习与研究成果以及随后在中国工作实践的基础之上，对中国城镇化理论与实践进行了全面总结和多维思考。本书基于理论基础、国际经验以及中国现实，对中国城镇化道路进行了深度探索，提出了许多既有前瞻性又符合中国国情的大胆构想，对中国城镇化理论研究和实践指导均具有重要的参考价值。

首先，本书以史为鉴，放眼国际，视野开阔。作者具有在海外留学和研究背景，理论基础扎实严谨，对世界各国城镇化发展广泛关注并深入研究。与仅以中国国内为视角的其他研究不同，作者独辟蹊径，选择国际先进的理论和模式作为突破口，探讨中国不同地区的城镇化发展模式和方法，有针对性地为其匹配一个现实的、可供选择的最佳比较对象及发展模式。本书博古通今中西合璧，虽旁征博引西方国家先进经验、原则和方法，却又不拘囿于此，继而更加注重溯本求源，从时间和空间维度，就中国各地区城镇化的发展模式与国际城镇化的成功模式进行对比和探讨，批判性借鉴，选择性融合，扬弃发展，提出适合中国国情的城镇化发展理论体系和实践方法，具有更强的现实启示和借鉴意义。

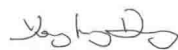
其次，全书逻辑清晰，契合国情分析透彻。作者以历史、现实和发展的眼光，深入分析新加坡、德国和美国城镇化发展历程及其经验和不足，归纳总结了世界城镇化发展的一般性规律。在此基础上，作者结合中国经济和城镇化发展现状，并尊重不同地区要素禀赋差异性，提出以“和谐最优化”为中国城镇化发展原则。具体而言，作者针对性地提出：新加坡作为“好”的高密度城市城镇化发展模式标杆，将

是中国一线高密度城市城镇化发展模式的学习对象；美国作为“大”的城镇化发展模式标杆，将是中国国家层面的扬弃借鉴对象，其中后来居上的美国西部将是地域广博的中西部地区城镇化发展模式的学习对象；德国作为“又好又大”的区域城市群城镇化发展模式标杆，将是中国沿海发达地区城市群城镇化发展模式的学习对象。此外，作者还对区域发展模式和产业发展模式等展开深入地探讨，将历史借鉴、国际融合和本土实践相结合，扬弃发展，实践探索“又好又大”的中国新型城镇化。

最后，本书观点新颖，大胆构思，客观求证。在整个研究过程中，作者尊重经济规律，坚持实事求是、独立思考并理性分析现状；研究方法独辟蹊径，观点新颖独特。同时，作者在理论与实践充分结合的基础上，创新性地指出“选择性、分区域、分阶段”实行房地产增值税可形成中国城镇化可持续发展的资金来源。理论上，该构想富有创新和战略意义，并且具有必要性、可行性和实用性。此外，该设想并非局限于房价调控等环节，而是试图通过均衡合理的税收体系改革，从根源上解决中国房地产结构性失衡的问题，继而逐步实现从“土地财政”向“房地产民生”的转变。因此，期望此构想能够引起政府部门重视并进入决策议程，同时抛砖引玉，期待与各界同仁广泛讨论并日臻完善。

中国城镇化不仅是一项庞大而复杂的系统工程，而且也体现为一系列紧迫而又长期存在的经济社会发展突出问题。本书通过“历史借鉴、国际融合和本土实践”相结合的研究方法，对世界城镇化发展历程中的普遍性规律进行总结，吸收学习对象所取得的理论和方法，取其精华，去其糟粕，扬弃发展，探索具有中国特色的“又好又大”新型城镇化。全书反映出罗高波先生在理论和实践层面对中国新型城镇化所进行的不断探索和思考，难能可贵。期待本书的出版能够激发更

多理论研究者、政策制定者和社会实践者参与中国城镇化问题的理论和实证研究。



邓永恒

2016年10月于新加坡

(邓永恒：新加坡国立大学教务长讲席教授、房地产研究院院长兼房地产系主任。曾任聘于美国南加州大学政策、规划与发展学院终身教授，美国房地产和城市经济学会第50任主席，世界经济论坛《达沃斯论坛》全球事务理事会房地产分会主席)

诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨断言，21世纪对世界影响最大的两件事：一是美国高科技，二是中国城镇化。研究中国城镇化，一定要借鉴国际上的发展规律，跟我们发展历史阶段相同的时候，他们当时是什么状况，如何解决相关问题。他们的昨天是我们的今天，他们的今天很可能是我们的明天。

此次，我欣喜地看到罗高波先生的书稿《中国城镇化——历史借鉴、国际融合与本土实践》。作者充分利用自身国际化视野开阔的优势，以国际领先的理论和模式为突破口，针对中国城镇化这一课题，对国务院发展研究中心《中国城镇化：前景、战略与政策》有关研究成果，从国际对比和历史借鉴角度，进行了验证和补充，前瞻性地回答了“人往哪里走”的问题，同时对“钱从哪里来”提出了创新性的战略构想，继承和创新相统一，堪称其“国际版姊妹篇”。

作者通过美国城镇化发展历程总结出“集聚、分散、融合”的城镇化发展普遍规律，同时，以史为鉴，对美国1920年和中国2011年城镇化率首次达到50%发展临界点进行针对性对比分析，两者现状和矛盾表现形式都非常相似，对今日中国城镇化具有现实可比性和借鉴价值。而美国城镇化随后发生的人口从大城市向郊区迁移并最终融合形成大都市圈

的发展历程，通过产业迁移带动人口迁移，通过特色产业的均衡分布促进人口均衡分布，逐步实现全国区域均衡发展的历程，前瞻性地回答了“人往哪里走”的问题，对今日中国城镇化具有现实的参考价值和借鉴意义。

针对中国区域发展不平衡和城乡差距大的现状，作者以“和谐最优化”为城镇化发展原则，以经济发展和城镇化发展水平为基础，将国际对比和历史借鉴相结合，建议对中国大城市和发达地区构建以城市群为城镇化主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的模式，该结论与国务院发展研究中心《中国城镇化：前景、战略与政策》的研究成果相辅相成，从国际对比的不同角度验证了该理论，并具体提出了以新加坡和德国分别作为中国大城市和发达地区城市群的借鉴标杆。

同时，作者对中西部欠发达地区提出了富有前瞻性的战略构想。建议针对经济落后但拥有后发优势的特点，以加州为代表的后来居上的美国西部为借鉴对象，大力拓展新兴产业，大城市优先发展，将欠发达地区转化为新兴地区的跨越式发展思路。此外，建议以历史上的美国改进版为国家样本，扬弃发展，以产业化带动城镇化，以产业迁移带动人口迁移，以特色产业的均衡分布促进人口均衡分布，由“渐进式不均衡发展”逐步实现均衡发展，解决区域发展不平衡问题。

本书的另一贡献是对中国城镇化可持续资金来源的创新构想。城镇化不等于房地产，但城镇化也离不开房地产，事实上，房地产已发展成为中国最大的实体经济和最大的虚拟经济混合体。作者抓住中国房地产结构性失衡的主要矛盾，提出选择性、分区域、分阶段渐进式实行房地产增值税的创新构想，在发展中实现中国新型城镇化可持续资金来源，同时缓解贫富差距和抑制区域房价非理性上涨。作者通过对中美两国在城镇化发展阶段、土地所有权属以及房地产税收分配机制的对比分析，创新性提出根据经济发展和城镇化不同发展阶段分别由“土地出让金—

“房地产增值税—房产税”三种不同类型房地产收益为主体构成中国城镇化可持续发展资金来源，渐进式实现由“土地财政”向“房地产税收财政”转换的发展思路，逻辑清晰，符合常识和经济规律，富有创新性、实用性和可行性。在发展中实现软着陆和可持续发展的前瞻性设想，不仅创新性地回答了中国城镇化“钱从哪里来”的问题，而且进一步提出了将“土地财政”逐步转化为“房地产民生”的战略构想，具有深远的现实意义。

本书是罗高波先生基于国际先进的理论体系和历史经验，结合自身海外学习经历和中国实践，对中国城镇化理论和实践的系统思考和全面总结，尤其在国际视野和以史为鉴方面，具有创新和突破。作者通过国际对比和历史借鉴相结合，不仅前瞻性地回答了处于发展临界点的中国城镇化“人往哪里走”的现实问题，而且对“钱从哪里来”提出了具有可行性的创新构想，具有深远的现实意义和战略价值，值得政府机构、理论工作者和实践参与者深入研究和探讨，共同大力推进中国新型城镇化。

是为序。



CFA

张虎跃

董事总经理

黑石集团（香港）有限公司

2016年11月于香港

前言

城镇化是一个国家现代化的重要内容，既是发展的手段，也是发展的目的。党的十八大以后，城镇化上升为国家发展战略，成为中国经济发展的重大推动力，并将深刻影响到政治、经济和文化的方方面面。

2011年，中国城镇化率首次突破50%，达到城镇化发展的临界点，城乡差距大和区域发展不平衡成为突出矛盾，与1920年美国城镇化发展临界点时表现非常相似。美国城镇化发展历程中期曾出现的城市郊区化浪潮是否会在中国重演？区域发展不平衡和城乡差距大的矛盾是城镇化发展的必然产物还是可以规避的？处于发展临界点的中国城镇化未来“人往哪里走，地从哪里出，钱从哪里来”……

在中国新型城镇化成为国家战略历史背景下，结合当年在美国城镇化研究的大本营——南加州大学（University of Southern California）的学习和研究成果及近年来的工作实践，我开始了对中国城镇化的专题研究。尤为值得感谢的是，在研究过程中得到了我在南加州大学求学时的导师，现新加坡国立大学教务长教授、房地产研究院院长兼房地产系主任邓永恒教授的悉心指导。在阅读完初稿后，建议不要单纯学习和借鉴西方发达国家所取得的先进经验，更要注重融会贯通且洋为中用，总结出具有普遍性的发展规律，探索出富于现实性的发展路径。邓教授将该

研究定位进行总结并建议提升为：“不仅对现阶段中国城镇化具有现实的借鉴意义和应用价值，更可以为广大发展中国家城镇化的可持续发展模式提供理论体系和实践模式。”为此，我推迟了原定计划，又花费了一年多时间进行深入研究和完善深化，同时在中国城镇化可持续发展资金来源上进行大胆探索，针对性提出选择性、分区域、分阶段实施房地产增值税，渐进式实现“土地财政”向“房地产生计”转化的战略构想，期待抛砖引玉，与各界同仁共同探讨并日臻完善。

除导言和结束语，该书主体结构分为五部分：

第一部分 新加坡 大城市可持续发展学习标杆

系统介绍了新加坡城市发展历程及在城市规划和城镇化发展方面的经验借鉴，实现保持经济发展和环境改善平衡，成功解决大城市城乡差距大等矛盾的可持续发展模式。

第二部分 德国 发达地区城市群可持续发展借鉴标杆

系统介绍了德国注重区域协调发展，大中小城市协调发展的“均衡城镇化”发展模式，以及德国保持经济发展和房价稳定长期平衡的可持续房地产业的经验。

第三部分 历史上的美国 中国城镇化的国家样本和扬弃发展

系统介绍了美国城镇化发展历程及经验和教训，对处于城镇化发展临界点的今日中国与历史上美国城镇化发展相似阶段进行针对性对比分析，提出以历史上的美国改进版为国家样本，扬弃发展，解决区域发展不平衡问题。

第四部分 理性客观认识中国经济和中国城镇化现状

该部分理性客观分析中国经济和中国城镇化发展现状，指出尊重经济规律，正确认识区域发展不平衡和城乡差距大矛盾、人口红利的理性分析及其蕴藏的巨大机遇。

第五部分 历史借鉴，国际融合，本土实践，探索中国新型城镇化

该部分系统分析了中国城镇化发展现状和主要问题，深入探讨中国不同区域类型城镇化发展模式。针对性提出了选择性、分区域、分阶段渐进式实行房地产增值税，在发展中实现中国城镇化可持续资金来源，逐步构建“土地出让金—房地产增值税—房产税”三级房地产收益体系的创新构想。在逐步实现土地财政向税收财政过渡的同时，通过加大基础设施投资增值和民生领域循环投资双管齐下，渐进式实现从“土地财政”向“房地产民生”转化的战略构想。

本书的特色和做出的贡献主要在于：

(1) 针对中国城镇化的复杂性，细分不同类型城镇化发展区域。

中国拥有13亿人口，超过美国、欧盟、日本、加拿大、澳大利亚、俄罗斯等西方主要发达国家人口总和，而且地区之间发展很不平衡，相当于几个发达国家群、若干个发展中国家群和若干个欠发达国家群的组合。针对中国城镇化的复杂性，根据经济发展水平和城镇化发展水平，将中国划分为不同类型城镇化发展区域，以准确全面反映中国城镇化发展现状。

(2) 国际对比和历史借鉴相结合的研究方法。

以“和谐最优化”为城镇化发展原则，国际对比和历史借鉴相融合，从大城市、发达地区城市群、欠发达地区和国家样本四个不同城镇化发展层面，有针对性地寻找匹配的全球最佳比较对象及发展模式，并以史为鉴，追溯至该地区/国家历史上与中国城镇化发展相同阶段的状况及解决方案。同时，不是照搬照抄西方发达国家的经验，而是扬弃发展，注重融会贯通，洋为中用，针对性选择新加坡、德国、后来居上的美国西部和历史上的美国分别作为中国大城市、发达地区城市群、欠发达地区和国家样本的借鉴对象。

(3) 打造《中国城镇化：前景、战略与政策》“国际版姊妹篇”。

针对中国城镇化这一课题，对国务院发展研究中心课题组《中国城

镇化：前景、战略与政策》有关研究成果，从国际对比和历史借鉴角度，进行了验证和有益补充。针对中国区域发展不平衡和城乡差距大的现状，以经济发展和城镇化发展水平为基础，建议对中国大城市和发达地区构建以城市群为城镇化主体形态，大中小城市和小城镇协调发展的模式，该结论与国务院发展研究中心《中国城镇化：前景、战略与政策》的研究成果相辅相成，从国际对比的不同角度验证了该理论，并具体提出了以新加坡和德国分别作为中国大城市和发达地区城市群的借鉴标杆。

此外，对中西部欠发达地区提出了富有自身特色的设想，建议针对经济落后但拥有后发优势的特点，以后来居上的美国西部为借鉴对象，大力拓展新兴产业，大城市优先发展，将欠发达地区转化为新兴地区的跨越式发展思路。同时，建议以历史上的美国改进版为国家样本，扬弃发展，以产业化带动城镇化，以产业迁移带动人口迁移，以特色产业均衡分布促进人口均衡分布，实现全国范围内的均衡发展的思路，解决区域发展不平衡问题。

（4）对业界一直争论的“以大城市为主导”和“以中小城市为重点”的城镇化模式给出了融合解决方案及其理论依据，且符合逻辑和常识。而上升到哲学层面上，可提炼为以“科学发展观”为指导（根据经济发展和城镇化水平确定不同的发展策略），“与时俱进”为表现形式（规模不够时，聚集发挥集聚效应；规模过大时，分散疏解；然后再在更高的城市群层面融合），“和谐社会”为目的（区域平衡发展，产业均衡分布，房价均衡化，缩小贫富差距）。

（5）对中国城镇化可持续资金来源提出了一个大胆创新的构想：选择性、分区域、分阶段逐步实行房地产增值税，在发展中实现中国新型城镇化可持续资金来源，并结合房地产税制改革逐步构建“土地出让金—房地产增值税—房产税”三级房地产收益体系；在渐进式实现“土

地财政”向“税收财政”过渡的同时，通过加大基础设施投资增值和民生领域循环投资双管齐下，逐步将“土地财政”转化为“房地产民生”，促进中国房地产业从“局部非理性繁荣”向“理性均衡的可持续繁荣”的转变，在发展中实现中国房地产软着陆和中国经济健康稳健可持续性发展。

希望通过正式出版课题研究成果，与各界共享，为国内外同行提供参考，并促进相关问题研究的进一步深化。由于研究视角的不同，时间和人士水平的局限性，研究结果挂一漏万之处在所难免，有些观点也许还会引起讨论和争议，但抛砖引玉，只要能促进相关问题的进一步深入研究，就值得欣慰，希望得到读者和同行的指正。

导言 /001

第一章

新加坡 大城市可持续发展学习标杆 /005

一、新加坡城市发展历程	007
二、新加坡城市规划和经验学习借鉴	008
三、以新加坡为大城市可持续发展标杆，解决城乡差距大问题	020
四、小结	025

第二章

德国 发达地区城市群可持续发展借鉴标杆 /027

一、注重区域协调发展，实现快速城镇化和区域均衡发展的平衡	029
二、可持续的城镇化	035
三、完善的外部支持体系	041
四、可持续的房地产业	047
五、以德国为发达地区城市群可持续发展借鉴标杆，实现“又好又快”中国新型城镇化	055
六、参考案例	057

第三章

历史上的美国 中国城镇化的国家样本和扬弃发展 /065

一、美国城镇化发展历程	066
二、美国城镇化发展进程的借鉴和扬弃	071
三、以历史上的美国改进版为国家样本，扬弃发展，解决区域发展不平衡问题	080
四、参考案例：美国西部开发历程	082