



城市发展的 挑战与改革

中国与新加坡的治理经验

中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部(宜居城市中心)联合课题组 著

DRC 国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

MND
SINGAPORE

CENTRE for
LiveableCities
SINGAPORE

宜居城市中心
新加坡国家发展部直属部门

中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

城市发展的 挑战与改革

中国与新加坡的治理经验

中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部(宜居城市中心)联合课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展的挑战与改革：中国与新加坡的治理经验/中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部（宜居城市中心）联合课题组著. —北京：中国发展出版社，2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0511 - 6

I. ①城… II. ①中… III. ①城市管理—对比研究—中国、新加坡 IV. ①F299. 23 ②F299. 339. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 115876 号

书 名：城市发展的挑战与改革：中国与新加坡的治理经验

著作责任者：中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部
（宜居城市中心）联合课题组

出版发行：中国发展出版社

（北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037）

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0511 - 6

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京市庆全新光印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：13.75

字 数：265 千字

版 次：2017 年 2 月第 1 版

印 次：2017 年 2 月第 1 次印刷

定 价：55.00 元

联系电话：(010) 68990642 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com//>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

目录

序言	4
前言	8
第一章 城市化进程	
第一节 中国城市化的道路、模式和政策	14
第二节 新加坡城市化的发展经验	30
第二章 城市规划与城市治理	
第一节 中国城市规划的发展与改革	50
第二节 新加坡明智化城市规划的实践和启示	58
第三节 复杂性与城市治理	104

第三章 城市公共住房建设

第一节 中国住房保障体系建设的进展、 挑战与政策建议	122
-------------------------------	-----

第二节 家、社区、身份认同： 新加坡公共住房的故事	134
------------------------------	-----

第四章 城市基础设施融资

第一节 PPP模式在中国公共基础 设施建设中的推广与应用	162
---------------------------------	-----

第二节 新加坡基础设施融资的 基本原则与实践	172
---------------------------	-----

第五章 现代城市建设：

中国与新加坡的治理经验总结	200
---------------	-----

后 记	212
-----	-----

作者介绍	214
------	-----

城市发展的 挑战与改革

中国与新加坡的治理经验

中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部(宜居城市中心)联合课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

目录

序言	4
前言	8
第一章 城市化进程	
第一节 中国城市化的道路、模式和政策	14
第二节 新加坡城市化的发展经验	30
第二章 城市规划与城市治理	
第一节 中国城市规划的发展与改革	50
第二节 新加坡明智化城市规划的实践和启示	58
第三节 复杂性与城市治理	104

第三章 城市公共住房建设

第一节 中国住房保障体系建设的进展、 挑战与政策建议	122
-------------------------------	-----

第二节 家、社区、身份认同： 新加坡公共住房的故事	134
------------------------------	-----

第四章 城市基础设施融资

第一节 PPP模式在中国公共基础 设施建设中的推广与应用	162
---------------------------------	-----

第二节 新加坡基础设施融资的 基本原则与实践	172
---------------------------	-----

第五章 现代城市建设：

中国与新加坡的治理经验总结	200
---------------	-----

后 记	212
-----	-----

作者介绍	214
------	-----

序言



世界正处于快速城市化过程中，全球已有超过一半的人口居住在城市，据联合国预测，到2045年，世界城市人口将超过60亿。城市是经济社会发展的重要引擎，历史经验表明，一国只有推进高效、包容、可持续的城市化，才有可能顺利实现工业化和现代化，并迈向高收入社会。

中国的城市化是人类历史上规模最大的人口迁移。1978-2015年，中国平均每年有超过1600万人从农村转移到城镇。长三角、珠三角和京津冀三大国家级城市群成为带动中国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。但我们也看到，中国的城市化在取得重大进展的同时，也面临诸多挑战，例如公共服务均等化及“大城市病”等一系列问题。中国政府历来高度重视城市建设。近年先后召开了中央城镇化工作会议、中央城市工作会议，并推进实施《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》。在新型城镇化建设过程中，中国政府非常注重吸收包括新加坡在内的先进国家成熟经验。

2015年是中国与新加坡建交25周年，7月2日，在中国国家主席习近平与新加坡总统陈庆炎的见证下，国务院发展研究中心与新加坡国家发展部签署合作谅解备忘录，计划未来5年开展多种形式的合作研究与知识分享活动，而两机构启动的第一个合作研究项目的主题正是“城市发展”，双方共同组建了由中新两国相关领域资深专家牵头的联合课题组，围绕城市化发展模式、城市规划与城市治理、城市公共住房建设、城市基础设施融资等议题，召开了一系列座谈会，走访中新两国多个政府部门，并开展数次实地调研，最终形成《城市发展的挑战与改革——中国与新加坡的治理经验》一书。该书总结提炼出中新两国城市发展的一些重要经验，例如：各政府部门间应明确分工，确保城市规划和城市治理方案的科学性、专业性和可执行性；大中小城市之间应形成更灵活的贸易网络、生产协作网络和创新网络，提升各类城市在城市网络的分工和效率；注重公共住房政策与社会政策的衔接；积极运用PPP模式推进城市基础设施建设，等等。

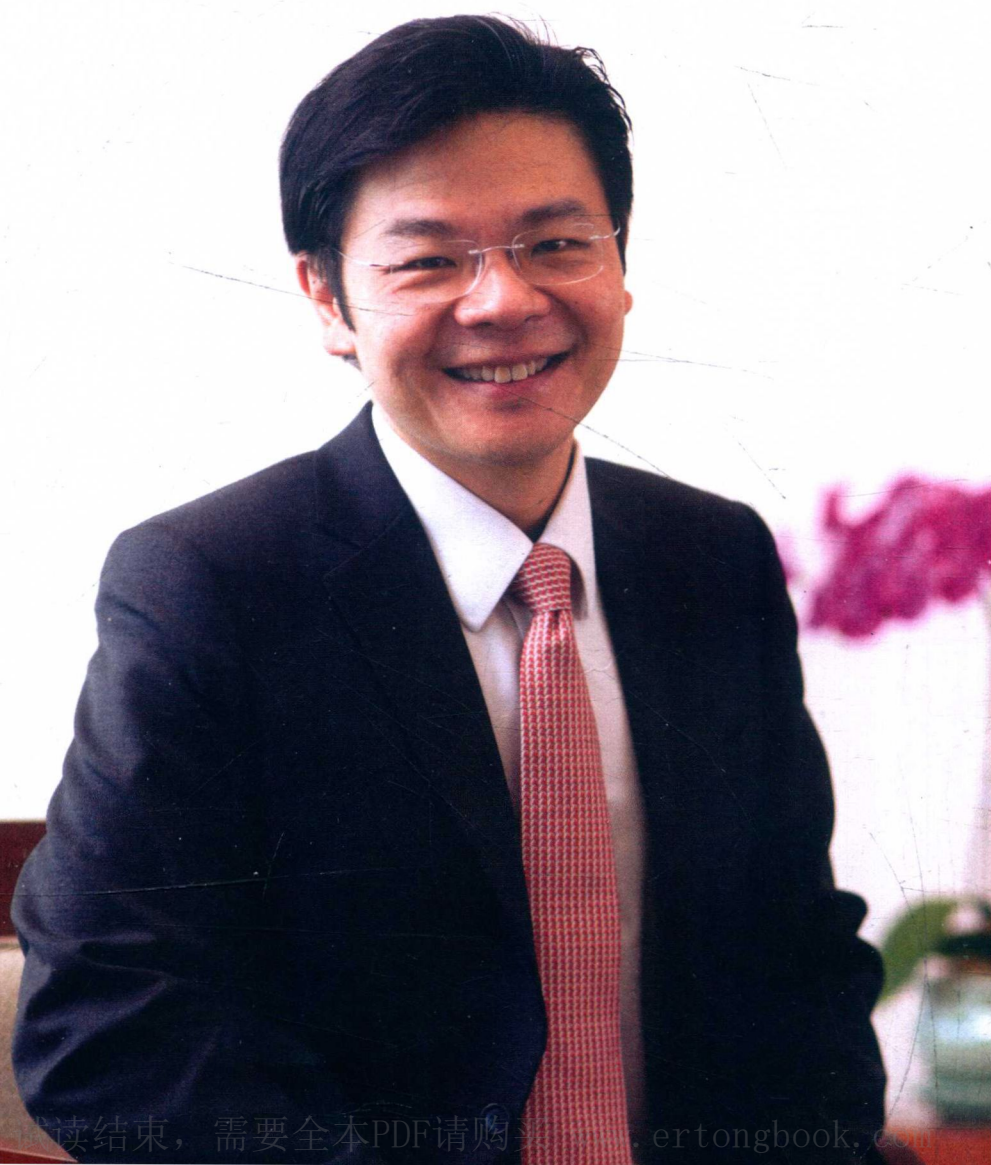
新加坡是全球公认的最适宜居住的城市国家。虽然人口稠密，但新加坡通过科学的城市规划和完善的城市治理，一直保持着高宜居度，这为中国和其他国家城市的发展提供了宝贵的经验。我们希望，本书不仅能对中国和新加坡探索未来城市发展路径提供有益启示，也能为其他国家的城市建设带来重要借鉴，并吸引更多的人参与到建设和谐、宜居、活力城市的讨论与行动中来。

是为序。

李伟

中国国务院发展研究中心主任、研究员 李伟

序言



这本关乎城市治理的书承载着重大意义。它象征新加坡国家发展部（由直属部门宜居城市中心实际执行）与中国国务院发展研究中心（由宏观经济研究部牵头实施）深入合作的良好开端。这是两个机构联合出版的首部著作，旨在总结并提炼新中两国在发展进程中积累的真知灼见与经验精华。

新加坡与中国有着特殊的政治经济联系，因文化和价值观存有深层共性而彼此相互学习，同具追求卓越和成功的梦想。这种紧密的联系，还可见于两国近年日益加深的经济联系——新加坡是中国最大投资来源国，而中国也是新加坡最大的贸易伙伴。

新中两国的牢固友谊，可追溯至1978年。时任中国国务院副总理邓小平访问新加坡，考察了新加坡的公共住房和工业化建设。此后，两国相继开展了3个政府间合作项目。1994年，中新苏州工业园项目诞生，开辟了新加坡与中国分享知识之路。2007年，启动了中新天津生态城项目，希望借此为中国乃至世界其他国家创造可持续发展的典范。2015年，双方又宣布合作开展中新（重庆）战略互联互通示范项目，借此加强中国西部地区互联互通，推动该地区的经济发展。新中关系有着坚实的基础和共同的理想，因此我深信，未来会有更大的合作空间，让两国继续共享知识与经验。

2015年7月，在新加坡总统陈庆炎与中国国家主席习近平的亲自见证下，新加坡国家发展部与中国国务院发展研究中心签署了合作谅解备忘录。双方为落实谅解备忘录而协心同力，本书便是各方不懈努力而取得的首个实质成果。签署谅解备忘录，是为促进两国分享城市建设、宜居度及可持续性发展等方面的经验与知识，并且相互借鉴经验教训。合作内容包括访学机制、合作研究及合著出版物等。两国专家切磋琢磨，由此将产生应对城市化及经济发展问题的全新并重要的视角。

新加坡国家发展部（由直属部门宜居城市中心实际执行）和中国国务院发展研究中心（由宏观经济研究部牵头实施）的合作逐渐深入广泛。我相信，我们为解决当今艰巨的城市发展挑战而努力，必能实现飞跃，成就辉煌。

我由衷感谢中国国务院发展研究中心主任李伟先生，为推动两方合作所给予的鼎力支持。希望本书带给读者愉悦丰实之感，并且对更宜居及可持续城市发展的探索提供借鉴。



新加坡国家发展部部长 黄循财

前言

2015年12月20日，中央城市工作会议时隔37年后在北京再次召开，会议指出“城市是中国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心”，要“不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路”。中国与新加坡虽然国土面积相差悬殊，但在城市发展问题上却有很多共通之处，积极拓展中国与新加坡在城市建设与治理领域的研究合作，深刻分析和总结两国的发展经验与改革实践，对于进一步“转变城市发展方式、完善城市治理体系、提高城市治理能力”具有重要的现实意义。

《城市发展的挑战与改革——中国与新加坡的治理经验》一书既着眼于对历史经验的回顾与分析，更注重对应对挑战的改革方向进行深入探讨，具有一定的现实参考性。全书共五个部分，前四部分分别从城市化进程、城市规划与城市治理、城市公共住房建设、城市基础设施融资四个领域阐述中新两国城市建设的进展、经验和面临的挑战，第五部分对两国的城市发展经验进行梳理和总结。

“城市化进程”部分着重讨论中国和新加坡的城市化发展道路、模式和政策取向。中国的城市化是人类社会有史以来规模最大的现代化转型过程，推动了中国国民经济的持续快速发展，并带来社会结构的深刻变革，但同时也面临诸多挑战，如城市化进程中存在质量不高和结构失衡问题、城市环境恶化问题等等。在工业化、信息化、全球化背景下，未来中国的城市化潜力巨大，城市化率到2020年有望达到60%。为实现这一目标，中国需坚定地走高效、包容、可持续的城市化道路，加快户籍制度、土地制度、城乡规划和管理体制、财税金融体制等领域的改革，是实现这一目标的强大动力和根本保障。

新加坡仅用40年时间就将一个贫穷落后的岛国，建设成为全球最宜居的城市之一。新加坡的城市均衡发展、善政廉政及长期规划的模式，为其他国家在高密度居住环境下打造宜居城市提供了重要经验。新加坡在发展过程中，始终以成为宜居城市为依归，并恪守相应的指导原则。新加坡的宜居城市发展坚持把握三个关键成果：具有竞争力的经济、可持续发展的环境、高品质的生活。此外，建立综合总体规划与发展体系和动态城市治理体系，以协助维持宜居城市蓬勃发展

所需的条件，这对新加坡城市建设成功也至关重要。

“城市规划与城市治理”部分着重阐述中国城市规划的发展与改革，新加坡城市规划、城市治理的实践与启示。改革开放以来，中国的城市规划体系不断健全完善，城市规划逐步从重视物理形态分布走向公共政策取向、逐步从分散走向综合，在城市建设中发挥着不可替代的作用。但随着城市化进程的深入，一些城市规划往往存在着社会功能弱化、种类繁多但协调性差、公众参与和法定性不足等挑战，原有的城市规划体系越来越不能适应新型城镇化的战略要求。基于此，中国城市规划未来的改革任重而道远。为实现“城市让生活更美好”的目标，未来城市规划要全面回归到大规划的概念，超越方法、技术的局限，要符合城市经济、社会、服务等综合性功能的要求，进一步推动城市规划的系统化、法制化和民主化。

新加坡是一个资源匮乏、面积狭小、种族多元的岛国，但通过政治领导和专业人士的密切配合，深思熟虑制定完善的政策法规和城市规划，并积极贯彻执行，最终建立起一个有秩序、高效率的世界级宜居城市。新加坡城市建设成功主要得益于“明智化行政文化”“明智化规划编制方法”和“明智化规划执行”。

“明智化规划”（Intelligent Planning）就是要对城市问题进行缜密理性的思考和研究，目的在于解决人民的基本需求、实现土地的基本功能、保证土地的可持续性以及提高生活的宜居水平。新加坡政府始终注重吸收普通百姓和专家意见，并将国际上的成功经验，结合新加坡实际情况进行创造性的应用和发展，不断解决好民生基本问题的同时，也为城市长远发展提供了不竭动力。在城市治理上，由于外部环境的日益复杂和不确定性的不断增加，为使城市能够更好地应对冲击和压力，并在长期保持发展韧性，新加坡主要采用“整体政府”模式，即打破机构壁垒，逐步改变以前孤岛和烟囱式的官僚思维模式，转而培养一种官员认为他们所做事情具有溢出效应并会对其他机构的政策和计划产生影响意识。这种思维支持机构间在共同合作意愿基础上做出权衡，从而在更大程度上实现共同利益。

“城市公共住房建设”部分主要探讨中国住房保障体系和新加坡组屋的建设与发展。中国住房保障制度是在住房制度改革的大背景下，根据中国国情和城市化进程的阶段性特征，不断探索和发展起来的，是中国公共政策体系的重要组成部分。改革开放以来，中国特色住房保障体系不断完善，成效显著。截至2014年底，通过多种保障形式，全国累计解决了4000多万户城镇家庭的住房困难，受益人口超过1亿人，城镇保障性安居工程覆盖面已达到城镇家庭的20%以上。但当前中国住房保障体系建设也面临着一些挑战，包括地方配套资金缺口和中长期政府偿债压力不断增大，“拆迁难”、成本高等问题日益突出，保障性住房后续

运营管理体系，住房保障相关法律体系亟须完善等。为完善中国住房保障体系建设，建议未来要根据地方实际情况确定建设指标，量力而行、尽力而为；进一步完善拆迁利益协调机制，缓解“拆迁难”问题；加大对困难地区资金补助力度，鼓励拓宽融资渠道；完善政策性金融贷款政策，提高贷款使用效率；优化住房保障体系，提高社会住房资源配置效率。

新加坡的公共住房政策与中国住房保障制度不同，虽然最初旨在为穷人提供基本的庇护所，但客观上已发展成为为广大民众提供家庭住房的制度。今天的新加坡有82%的人口生活在政府组屋中，其中90%的业主拥有房屋产权。若没有组屋，新加坡将是一个完全不同的国家。组屋不仅仅是在人们的头上加了一个屋顶，而且为人们提供了在该国最实在的股份——房屋产权会随着新加坡经济发展而升值。回顾新加坡公共住房建设，从建国之初居住环境极为简陋，到高层、高密度、高宜居组屋的建成，再到富有凝聚力的社区文化、功能完善的综合型市镇形成，这其中经历了极为艰难、复杂的发展历程。总的来看，新加坡公共住房制度三大支柱“居者有其屋”计划、土地征用法令和中央公积金制度彼此互为依托，为新加坡公共住房制度和政策顺利实施提供了系统性保障，并从立法、筹资、建设、补贴等多方面，形成公共住房制度协调配套机制。而公共住房政策与社会政策在城市规划和执行层面的紧密衔接，使组屋成为新加坡人的身份认同和共同记忆，让房子变成家园、市镇变为社区、国家变为民族。与此同时，公共住房模式也不是一成不变的，人口老龄化问题、收入差距的日益拉大以及新移民的不断涌入等挑战，都将继续给新加坡住房政策制定者带来新的难题。

“城市基础设施融资”部分主要分析探讨PPP模式（Public-Private-Partnership，公私合作模式）在中国公共基础设施建设中的推广与应用，新加坡基础设施融资的基本原则与实践。新型城镇化战略对中国政府融资体系提出了新的要求。建立科学、规范、透明、多元、可持续的城市化建设资金保障机制，对推进高效、包容、可持续的城市化具有极其重要的意义。当前，PPP模式实际上已成为各地方稳投资、稳增长、推进投融资体制改革、加快地方融资平台公司转型的一个重要抓手。从中央到地方，各级政府高度重视PPP模式的推广和应用，PPP政策支持体系已初步形成、项目储备库在不断丰富、部分PPP项目开始落地实施。但目前的体制机制环境还有着诸多与之不相适应的地方，PPP模式发展“冷热不均”。无论是管理体制机制的创新，资金使用效率和公共产品供给水平的提高，还是财政风险的防范，以人为核心的新型城镇化建设和管理，都需要运用好PPP模式。为促进PPP模式能够得到更规范的运用，发挥PPP模式的最佳效果，需要在以下几个方面努力：建立高效的协调推进机制，提高社会资本参与的积极性，提升地方政府的实施能力，完善法律法规及政策体系，充分发挥专业

人才和专业机构的作用，完善制度以控制潜在风险。

20世纪60年代，新加坡面临重大发展挑战：一方面亟需建造诸如公共交通系统、道路系统、排水系统、排污系统、廉价住房等城市基础设施，一方面缺乏出口创收的自然资源、税基小、工业寥寥可数且鲜有外国直接投资。尽管如此，新加坡政府始终秉承审慎财政与自给自足、携手市场、系统性创新与有效执行、着眼长远四个原则进行公共基础设施融资，探索建立起可持续的基础设施融资模式（如鼓励按照法定职责提供公共服务或规定职能的法定机构，更多地使用市场上的融资工具来支持公共基础设施运营），并持续不断对融资政策进行修补，从而确保其能适应新问题和新环境。为避免财政资金被挥霍滥用，新加坡建立独特的储备制度，将储备分为往期储备、当期储备，二者使用界限规定严格，例如政府所有卖地收入（包括土地出让收入和土地及实物资产产生的收益等）不得作为当期财政收入，要纳入往期储备，现任政府不可以轻易动用，除非得到民选总统的批准，这种“双钥匙”机制避免了政府对土地财政的依赖。务实审慎的财政支出政策，不但使新加坡可以持续投资基础设施，还累积大量财政盈余，但未来人口规模和结构的变动带来社会领域支出的增加、继续保持税收结构的整体竞争力、维持中低收入国民的低税负等等，都将给新加坡的公共基础设施融资带来一系列挑战。新加坡政府只有不断地推进改革，继续寻求创新和可持续的融资方式，才有可能满足未来在公共基础设施融资方面的需求。

城市建设是现代化建设的重要引擎，城市的发展可以带动整个经济社会发展。《城市发展的挑战与改革——中国与新加坡的治理经验》一书，以中国和新加坡两国城市的发展经验与改革实践为基础，试图探索一个有利于推进宜居城市建设的基本框架和方法。希望此书的出版，能够为推动“打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市”改革目标的达成，提供有价值的参考。

第一章

城市化 进程