

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城市发展研究 与城乡规划实践探索

URBAN DEVELOPMENT RESEARCH
AND PRACTICES OF URBAN-RURAL PLANNING

沈 迟 张国华◎编

我国“多规合一”的难点及出路分析
快速城镇化过程中的规划问题
推进新型城镇化，要遏制“千城一面”
多规融合导向的村域单元规划编制探索
海绵城市量化评估初探
新型城镇化背景下“一带一路”战略与港口转型升级发展之路
京津冀交通发展问题的认识、创新和出路
完善基本公共服务体系 促进户籍制度改革
关于农地确权的几点想法
实施人地挂钩，促进农民工融入城镇
立体城市，一个探索中的高密度混合使用城市模型



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▸ 李 铁

城市发展研究 与城乡规划实践探索

URBAN DEVELOPMENT RESEARCH
AND PRACTICES OF URBAN-RURAL PLANNING

沈 迟 张国华◎编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展研究与城乡规划实践探索/沈迟, 张国华编. —北京: 中国发展出版社, 2016. 6

(城镇化与社会变革丛书/李铁主编)

ISBN 978-7-5177-0455-3

I. ①城… II. ①沈… ②张… III. ①城市经济—经济发展—研究—中国
②城乡规划—研究—中国 IV. ①F299.21 ②TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 007862 号

书 名: 城市发展研究与城乡规划实践探索

主 编: 沈 迟 张国华

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 978-7-5177-0455-3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 31

字 数: 585 千字

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 75.00 元

联 系 电 话: (010) 88919581 68990692

购 书 热 线: (010) 68990682 68990686

网 络 订 购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网 购 电 话: (010) 88333349 68990639

本 社 网 址: <http://www.developress.com.cn>

电 子 邮 件: 370118561@qq.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

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊沔 文 辉 冯 奎 乔润令 沈 迟 李 铁

邱爱军 张国华 张新民 郑定铨 郑明媚 范 毅

钟笃粮 顾惠芳 徐勤贤 窦 红

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立 15 年来，我和同事们到 20 多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从 2012 年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论怎样，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013 年全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013 年 3 月

自序

距上次“城镇化与社会变革”系列丛书出版已经三年了。我们对中国城镇化的认识在不断深化，对于中国城市的发展规律也不断地探索。总结下来有几点深刻的体会。

城镇化的红利期虽然尚未终结，但也取决于改革的深化。与发达国家城镇化进程已经出现饱和期不同，我们的城镇化率才刚过半。如果按照户籍口径计算，城镇化率还不到40%。农村人口向城镇转移还蕴含着巨大的消费和投资的空间。土地要素的流转也会推动人口的城镇化，甚至会释放出海量的潜力，既可以约束政府过度耗费土地资源的行为，也可以激发中小投资者的信心，还可以降低企业的发展成本。行政管理体制的改革，至少可以释放中小城市和特大镇的活力。因此，在推动经济增长方面，我们坚定不移地相信，城镇化红利期的释放还会为经济增长带来利好。

城镇化的行政推动所带来的收益已经走到尽头。各级城镇政府通过限制人口进城落户来降低公共服务成本的行为已经不可持续，因为没有消费人口的进入，很难去寻找新的替代要素刺激消费。继续通过土地出让的方式获得城镇基础设施建设资金来源的模式，也已经遭遇严峻的挑战。住房的过度供给导致土地出让的预期呈现断崖式下滑，致使城镇政府财政的压力加大，继续投资的能力严重下降，原有的债务负担得不到缓解，政府的执政能力面临挑战。

推进城镇化改革的难度在加大。长期以来形成的户籍、土地以及行政管理体制，在经济持续几十年增长的环境下，附加了太多的利益，而这种利益格局的固化，加剧了利益结构调整的困难。例如在经济越发达的地方，户籍管理制度改革越难以破除体制性障碍。最近，在一些

一线城市实施的所谓户籍制度改革方案，明显与中央城镇化发展的文件精神相悖，但是仍然堂而皇之地进入了未来政策规划的篮子。在一些特大镇，我们试图进行设市的尝试，调查后发现，所有改革政策还停留在二十年前设计的综合改革试点的阶段，甚至还在倒退。土地制度改革更是切中地方政府财政来源的命根子，在打着耕地保护的旗号下，实行的指标分配的计划用地管理体制，对城市发展带来的负面作用也日益凸显。

对城市发展的规律认识严重滞后。仅仅三十年的城镇化高速发展期，城市管理者在现行干部管理体制下频繁的流动，所谓“铁打的衙门流水的官”，使得我们很难有时间思考自身对于城市的认识。同时，在赶超思想和追求政绩的双重影响下，城市管理者更希望在较短的执政期间内使城市面貌发生根本性的变化；而土地出让制度和强有力的行政推动机制，客观上也助长了短期行为，保障了其得到顺利落实。然而在各种短期行为和主观意志的支撑下，城市发展速度远远超出了世人的想象，并取得了惊人的成就。但资源配置效率的低下、粗放的发展模式、管理水平的严重滞后，也为未来城市资源再配置埋下了隐忧。所谓“重数量、轻质量”、“重短期、轻长远”、“重表面、轻内在”的各种城市发展弊病，已经浮出水面。我们看到的各种病态的城市发展结果，实际上也都是高速城镇化进程中的并发症。

传统的中国特色的城市发展路径已经影响到了未来的经济增长预期，例如房地产过热后，地方政府土地财政的断崖式下跌，从消费和投资两头遏制了国民经济增长的势头；以城市房地产为主导的产业链条的断裂，也引发了能源、钢铁、水泥等产业的下滑。我们注意到，宏观层面的政策研究者们往往把更多的焦点关注到货币、金融以及财政等政策，但对城镇化发展中微观层面出现的问题，并没有引起足够重视，因此开出的药方往往错位。

中国经济增长的重心已经在城市，因为农业创造的增加值占国内生产总值的比重仅有9.2%，农民收入的增长更依赖于非农就业带来的收益。特别是近期国际农产品价格的下跌，更加依赖于财政对农产品价格进行补贴，确保农民来源于农业的收入不致严重下滑。在当前的宏观经济格局下，只有认真地研究城市，研究以工业和服务业为基础的城市，

才能深入了解中国城镇化发展的规律，才有可能对目前面临的困境得出相对准确的答案。但是，经济学家和政策研究者似乎是耻于微观问题的研究，往往把结论性的重点建立在宏观层面理论上的务虚。因此，虽然我们对城镇化问题的所谓重视已经达到了前所未有的高度，但是真正试图发现城镇化问题的本质，特别是研究中国制度条件下城镇化的演变规律，研究城市的运行机制会对经济产生什么样的影响等关键问题上，却往往被忽视。

我们的团队已经为城镇化问题辛苦耕耘了将近二十年。已经出版了一套系列丛书，试图去对中国城镇化问题进行解答，并尝试提出政策性的解决方案。但是，我们深深感觉到，研究还是不够深入，与宏观政策的结合度还面临着现实的挑战。特别是如何把城镇化问题和宏观经济决策问题有机地结合起来，对于城镇化进程中的规律性认识是否能够系统全面地剖析和解答，对于城市发展相关的问题是否能够进行整合研究，如何把改革和发展、传统和现代、制度层面和新技术层面等融合在一起，显然还有太多的事情要做，还有太多的课题等待研究。

我们的团队面临着研究的压力，既要完成政策咨询报告，还要等待决策者的认同，同时还要帮助地方城镇政府矫正发展思路和观念，这几点难度几乎是同等。我们也在通过务实推动，力图在一些试点城市进行改革和发展的尝试，试图通过企业和市场的力量，从微观层面拉动城市发展模式的转变。当然，也在充分利用国家发改委的大平台和后盾，从宏观和国际两个方面尽全力地施展身手。目前的大背景已经提供了非常好的平台和机会，特别是国家发展改革委领导和有关部门的支持，使我们已经在一些研究领域和务实推动方面取得了有限的进展。但是我们看重的是预期，是未来对于共识和认可的预期。我记得一位领导同志曾经讲过，在中国很多事情是要靠倒逼才能实现转型。前些天在一个企业家交流的平台上，我听到了一个企业家说的实话：“如果两年前您讲这些发展理念，我们不可能听进去，因为那时候我们日子过得很好。但是现在我们要听进去，是因为形势逼得我们不得不转型。”最近，上到市长下到企业家，类似于这样的话经常被说起，但是实际的推动难度还是超出我们的想象。

我还是有很多遗憾，就是许多想法只是通过讲话、论坛发言的形式积累成册，并不能踏踏实实坐下来，系统性地整理和分析。所以展现出来的所谓著作，只是碎片化的灵光一现的组合。我期待着自己也要发生转变，能够有时间向所有关心城镇化的读者奉献出系统性的研究成果。

感谢我们团队中每一个成员所做出的努力，特别是政策研究和试点指导处在基础调查搜集资料方面所发挥的作用。特别要感谢的是徐勤贤和钟笃粮，徐勤贤女士在百忙之中，帮助我查询资料、编辑 PPT，她和钟笃粮先生不辞辛苦地对我在各种不同场合的讲话进行了录音整理，耗费了大量的时间和精力。对他们在本书中所作的贡献，我表示充分的敬意。

每本书都有遗憾，虽然我总是希望可以做得更好。不过希望还是在未来，我将尽快把我关于中国城市发展和城镇化的系统的想法和思路呈献给读者。

李铁

2015 年 12 月 14 日

第一篇 城乡规划探索

● 我国“多规合一”的难点及出路分析	2
● “多规合一”的目标体系与接口设计研究	8
● 快速城镇化过程中的规划问题	19
● 做好地方新型城镇化规划的三个关键	26
● 推进新型城镇化要遏制“千城一面”	30
● 参与式城市规划的冷思考	35
● 基于遗址保护背景下的村庄规划建设探索	43
● 多规融合导向的村域单元规划编制探索	50
● 内生型小城镇发展规划研究与实践	59
● 浅议镇（乡）域规划的目标体系和规划策略	65
● 市县级“多规合一”规划指标体系的构建	79
● 县辖镇级市市域公共服务设施配置规划研究	85
● 新形势下县域城乡空间差异化发展路径	98
● 山地城市空间形态生长特征分析	111
● 海绵城市量化评估初探	123

第二篇 综合交通规划研究

- 国家新型城镇化规划下构建“交通、产业、空间”三要素
协同的新型综合交通规划体系 132
- 构建“交通、产业、空间”协同的新型规划体系，促进
城市群健康、有序发展 136
- 北京地铁把什么丢了？ 139
- 城市轨道交通线网规划新视角 142
- 新型城镇化战略下我国港口的转型升级发展之路 152
- “京津冀”交通发展问题的认识、创新和出路 157
- 有轨电车系统规划设计思考 161
- 新型城镇化背景下多层次轨道交通系统的构建 170
- 基于产业、空间、交通一体化的临空经济区发展规划技术
体系研究 178
- 动态发展思路下的长沙航空城规划 196
- 我国交通基础设施发展阶段与发展水平研究 204
- 新形势下中国城市交通规划目标构建 213

第三篇 城镇发展研究

- 高速轨道交通影响下区域城镇体系演变分析 222
- 理论、机制、模式“三个创新”相结合推进城市群建设 230
- 新型城镇化背景下“一带一路”战略与港口转型升级
发展之路 233
- 资源型县域经济的城乡一体化发展研究 241

● 新型农村社区的幸福和阵痛	248
● 以“场所营造”推动水磨新村“乡建”的探索	253
● 新常态下旅游城市发展策略	260

第四篇 体制改革

● 完善基本公共服务体系,促进户籍制度改革	274
● 农村耕地撂荒问题不容忽视	283
● 成都市土地确权流转经验	288
● 关于农地确权的几点想法	295
● 实施人地挂钩,促进农民工融入城镇	301
● 对当前土地增减挂钩政策的几点再认识	307
● 江苏省建设用地利用效益区域差异及分区管制	313
● 做好“加减法”,推动土地节约集约利用	325
● 关于中山市小榄镇政府和西区社区合作建设公共租赁住房 项目的调查	330
● 福建省德化县林权收益换限价房的探索	334
● 关于福建省德化县集中打造城区教育的调查	338

第五篇 低碳生态与智慧城市建设

● 新型城镇化背景下小城镇绿色发展之路	344
● 生态文明导向下城市转型发展的路径探索	349
● 为了市民的智慧生活	365
● 法治应让专车跑得更稳	373

● 中国智慧城市发展的的问题与思路	375
● 智慧社区开启智慧城市建设新路径	381
● 星级出租屋引入智能化技术, 推动流动人口管理创新	385
● 中国现代理想城市的构建与探索	391
● 立体城市: 一个探索中的高密度混合使用城市模型	405
● 智慧电商: 智慧城市 3.0 时代新逻辑	415
● 智慧城市: 从城市问题出发优化城市治理	427

第六篇 海外经验借鉴

● 东京都市圈多摩新城的教训与借鉴	440
● 美国“完整街道”的思想内涵及启示	444
● 基于中、日、韩实例研究的收缩城市应对思辨	452
● 日本经验对新常态下我国新城新区建设的启示	462

第一篇

城乡规划探索

