



城市中国丛书
CITCHINA

西咸新区启示录

一个国家级新区的营造逻辑

REVELATION OF XIXIAN NEW AREA

The development logic of a national new area

许伟明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



城市中国丛书
CITCHINA

西咸新区启示录

一个国家级新区的营造逻辑

REVELATION OF XIXIAN NEW AREA

The development logic of a national new area

许伟明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

西咸新区启示录：一个国家级新区的营造逻辑 / 许
伟明著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.6
（城市中国丛书）
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9192 - 9

I. ①西… II. ①许… III. ①区域经济发展 - 研究 -
西安市 IV. ①F127.411

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 108866 号

· 城市中国丛书 ·

西咸新区启示录

——一个国家级新区的营造逻辑

著 者 / 许伟明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 许秀江

责任编辑 / 王婧怡 许秀江

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社（010）59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：889mm × 1194mm 1/32

印 张：9.125 字 数：218 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9192 - 9

定 价 / 48.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010 - 59367028）联系

 版权所有 翻印必究

方塘智库“城市中国丛书”

编 委 会

出 品 人 叶一剑

主 编 许伟明

编辑委员会 叶一剑 许秀江 许伟明 张五明
余婷婷 赵灵灵 叶 然 徐丰超

西咸新区启示录

编委会

本书出品 方塘智库 西咸新区

策划 顾问 王 军

编委会主任 岳华峰

编	委	明平英	杨朝宁	喻建宏	杨占文
		李肇娥	刘宇斌	李益民	刘优军
		康 军	贺 键	王 飞	李应济

执行主编 沈 珂 许伟明

文稿编辑	杨彬彬	董知行	叶 然	孙博超
	余婷婷	王 鹏	曾 晶	

作者简介

许伟明 福建泉州人，青年学者。方塘智库联合创始人、文旅中国研究中心主任。目前主要致力于对城市、区域发展战略、文化旅游、非物质文化遗产等领域的研究。曾走访过中国 30 多个少数民族区域，对近百项非物质文化遗产做深入调查。毕业于兰州大学新闻学院，曾先后供职于《佛山日报》《经济观察报》《21 世纪经济报道》等媒体，任记者、研究员等职。

丛书总序

城市中国变革未来

叶一剑

(方塘智库创始人、理事长)

一

我们好像一直有着对“历史性时刻”或“历史性转折”迷恋的情结。2011 年底，中国官方公布的统计数据所显示的中国城市化率超过 50% (51.23%)，而此前的 2010 年，全球平均城市化率第一次超过 50%。这让很多人对我们这个国家马上又多了一些浪漫的想象：对中国历史而言，这是一个重要的转折时刻，至少从统计数据上看，中国第一次实现了聚居于城市的人口超过了散居于农村的人口。

这种浪漫的重要心理依据是，长期以来，我们对城市和城市化的理解都是与这些因素相伴的——“城市是象征了经济、科技、文化以及社会‘先进’‘发达’‘美好’的符号，也被理解为人类聚居的高级形态、生活空间的未来归宿。”

直到目前，在针对中国经济增长未来的辩论中，乐观一方所依据的最重要的背景之一就是，中国经济还有 10 年甚至 20 年的

城市化红利阶段，城市化作为中国经济的巨大推动力依然有效。

然而，中国已经并正在经历一个发展主义被过度表达的城市化阶段，很多时候和很多地方的城市化，一方面为单一的强势的行政权力所主导，同时，这种行政权力主导的目的又被单一的经济增长和投资增长的目标所占据。

所以，在这样的城市化理念主导下，我们不断在大量迅速崛起的中国城市中看到牡丹花一样的繁荣：这里迅速生长出全世界最多的摩天大楼，无论是在形状上还是在高度上，都让骄傲的西方人惊叹；在有限的城市空间中，修建起了越来越宽、越来越高大的公路和立交桥；与此同时，我们也收获了全球最快的经济增长。

这一切看起来似乎并没有什么问题，也完全可以将这样的模式快速地推广到更广大的地区。但也正是在这个时候，我们开始为一种被总体描述为“城市病”的问题所困扰：交通拥堵、空气污染、水污染、垃圾围城，等等。

这好像也并没有什么特别的，从全球的统计来看，与全球超过一半的人口生活在城市同时发生的是，全球 75% 的温室气体排放发生在城市，而且，城市也消耗了全球 75% 的能源。作为一个后发的、赶超型的经济体，中国通过一条带有可预期的瑕疵的发展道路快速实现崛起，然后与全球其他国家的城市一起寻找纾解既有困境的道路，这是一个后发经济体发展权的体现之一。我们在国际上围绕环境责任的辩论中，也确实是这样表达的。

但另一个不能忽视的现象是，来自城市基层的针对环境和居住安全问题的抗议，好像突然间变得很激烈，而且，昨天还与政府一起憧憬城市经济美好未来的“沉默的大多数”，突然之间表现出了巨大的愤怒和力量，并将这种愤怒和力量对准了忽视他们的

强势资本和曾经说一不二的行政权力。而我们的城市决策者显然还没有习惯于民间街头表达的逻辑，于是，小事件总是酿成大危机。

很显然，断裂已经不可避免地发生了，而这种断裂并没有得到习惯于强势和主导的行政权力的重视，他们反而有意地去忽视这种断裂，依然在既定的道路上狂奔，尽管他们可能也知道这注定是一次危机四伏的狂奔。

这让我们不得不进一步思考的是，有些具有明确现实感的脆弱的繁荣，和带有鲜明未来感的频繁的失败，在它来时的路上就已经注定，人们为什么不提前防范加以避免呢？

今天正在发生的包括中国在内的全球范围的城市化经验表明，对城市经济繁荣的想象从来就不是满怀梦想而来的“外乡人”对城市想象的全部。在他们看来，理想的现代城市，应更接近于韦伯所指的作为“完全城市社区”的城市，“大致上它应该是工商业的、市场的，以市民为权利主体的、社区自治的。在城市中，市民（公民）的经济权、社会权、政治权将得到逐步实现”。用我们这几年的研究结论概括就是，城市化应该更本质地表现为人口迁徙和由此引发的一系列综合的社会变迁。

当然，我们现在还没有到对城市化的方向本身表示怀疑的时候，只是，我们已经迫切需要对城市化的理念、路径选择做出反思，也迫切需要对存量的城市困境进行反思，以求为城市能够真正地走向“真善美”的未来而做出切实可行的战略选择、政策选择和行动选择。

二

对进入 21 世纪第二个十年的世界和中国而言，一个新的共

同观察维度是：一个新的城市时代的来临。而且，直到目前，人口从农村到城市的迁徙潮不是在放缓，而是依然在加快，不仅在国内跨区域迁徙，短期和长期的跨国迁徙也在变得频繁且规模巨大。

在城市已经成为中国最具代表性的国家镜像的背景下，我们有必要通过城市和城镇化的视角来发现和讲述这个变革的世界和中国，这不但能够使我们更深刻地洞察历史，也将是我们思考中国未来的重要依据和逻辑起点。

在我们看来，“城市中国”的逻辑应该超越单纯的经济逻辑，还应该包括政治逻辑、社会逻辑、文化逻辑等，这不仅事关中国城市的未来，也事关“城市中国”的未来。

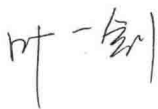
这就是我们推出“城市中国丛书”最重要的背景之一，我们希望用一个丛书以及延伸出来的一系列产品，来实现对城市视角下变革中国和世界的长期和系统的关注。

在我们的规划中，这个丛书具有明确的战略咨询价值，基于对时代变革的洞察，样本化、专业化呈现城市变迁、国家变迁和全球秩序变迁，为更多陷入战略迷失的城市发展决策提供参考；这个丛书同样具有营销平台的价值，通过深度发掘城市价值，并进行公共传播，为新的媒体环境下城市品牌深度营销提供一种可能；这个丛书还具有媒体公共表达的价值，以实现新的媒体环境下，对城市发展逻辑和未来基于对历史和社会的敬畏的公共守望。

作为新兴的社会智库，方塘智库秉承“东方智慧，全球价值”的理念，致力于打造具有全球影响力的智库平台，为国家和时代变革提供全球视野下的从思想观念到解决方案的建设性研究，并推动世界对变革中国的理性认知。

城市作为目前方塘智库最主要的研究方向之一，我们不仅希望将自己的研究工作长期开展下去，更希望将“城市中国丛书”长期做下去，也算是我们“城市中国”时代的一个承诺吧。

是为丛书总序。

Handwritten signature in black ink, appearing to read '叶-昆' (Ye Kun).

2016年3月5日

代 序

新型城镇化的几个关键问题

王 军

（陕西省西咸新区党工委书记）

党的十八大报告提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进四化同步发展。”

西咸新区是推进西咸一体化、共建大西安的重要板块，作为陕西省城镇化的重要抓手和承接产业转移进而推动经济转型的重要平台，承担着“建设大西安、带动大关中、引领大西北”的历史使命。

在总结和反思传统城市化利弊的基础上，西咸新区以建设现代田园城市为目标，创新城市发展方式，构建点状布局的市镇体系，发展新产业，探索新业态，以社会建设为先导，探索城乡一体、产城一体，走新型城市化道路，期望为中国城市化进程提供一种新的样本。

我国传统城镇化模式及其利弊

我国城镇化伴随着工业化、现代化的发展。新中国成立后经历了两个阶段，前三十年城镇化率由大约 7% 提高到 17%，平均

每三年提高 1 个百分点；改革开放三十年平均每年提高 1 个百分点，2011 年城镇化率已达到 51.3%。这两个阶段城镇化主要模式分别是：企业带动模式和产业园区带动模式。

“一五”“二五”时期，我国城镇建设普遍采用企业带动城市发展模式。先建生产线，围绕生产线建设生活区，进而配套建设子弟学校、职工医院、合作社等。先生产、后生活；先“治坡”、后“治窝”。比如，一汽之于长春，油田之于大庆。西安的发展也与纺织城、军工城、电子城的带动分不开。我国用十五年左右时间，搭建起一大批大中城市的骨架，形成新中国的工业基地和中心城市，为全国城镇化推进打下重要基础。

改革开放以后特别是 20 世纪 90 年代以来，城市建设更多采用园区模式，依托各类产业开发区发展城市。西安市通过建设各类开发区发展城市，长三角、珠三角城市群也都是依托大大小小的产业园区发展来的。

这种工业化带动城镇化的模式，好处是基础设施建设“多快好省”，城市建设迅速形成规模，生产力快速形成。但这种快速发展也带来一些问题，我们将其概括为“三个透支”：

第一，透支环境红利。这种模式“多快好省”主要省的是环境建设部分，基本建设投入不足，污水处理、垃圾处理因陋就简，往往污染了山川河流，积以时日，破坏了自然生态系统。

第二，透支土地红利。在城市建设方面，政府财政投入有限，主要依靠土地级差地租和溢价，沿城市边际扩张，投资小、见效快，以预期土地收益作为商业担保融资推动城市扩张，在商业模式上无疑是成功的。1999 ~ 2009 年，全国土地出让金从 595.85 亿元增加到 1.59 万亿元，占地方财政收入比重由 9.2% 提高到 48.8%。政府投资城市建设的能力极大提高，拉动了

GDP 增长，支撑了中国的快速城镇化。同时这种商业模式必然推动城市边界无限制扩张，“摊大饼”使城市越来越大，从而丧失效率，由此产生各种严重的“城市病”。

第三，透支人口红利。城市化过程劳动力要素以吸收农村廉价劳动力为主，农民工成为“中国制造”最大的成本优势，支撑了中国的快速工业化和城镇化。大量农民工工作在城镇，而社会福利和养老保险还系于农村和农地，约 2 亿人工作生活在城镇但不享受市民待遇，成为城市的“他者”，造成城市内部的二元结构，结果是第一代农民工留不住、第二代农民工不回去、第三代农民工回不去。城市快速发展成为吸附农村的土地、劳动力、资金等生产要素和资源的“黑洞”，城市兴起背后却是农村相对衰败，城乡二元结构进一步强化，城乡差距进一步拉大，农业生产水平停滞。“城市像欧洲，农村像非洲”，出现了“留守儿童”“空巢老人”等农村社会问题。

这种透支环境红利、土地红利、人口红利的模式已经不可持续。转变城市发展方式，走新型城镇化道路，是新一轮城镇化的必然选择。

新型城镇化要以社会建设为根本

1. 城镇化是伟大的社会变迁

过去，我们讲城镇化主要注重经济视角，从生产力发展的角度看城市怎么规划、怎么建。综合城市的市政、交通、人口等因素，看规划是否合理，生产力怎么组织、布局。新型城镇化首先应当是新的视角，从社会建设高度认识城镇化。从社会建设看，中国的城镇化是人类历史上最大规模的人口迁徙，也是中国历史上最伟大的社会变革。2011 年，我国城镇人口达到了 6.9 亿。

按照国际经验，未来 20 年还将以每年 1% 的增速快速增长，也就是说，从改革开放开始算起，要用 50 年左右时间完成 10 亿人从农村到城市的迁徙。可以说，多年来我国政府最伟大的成就就是领导了人类历史上最大规模的人口迁徙，在稳定发展的环境中推动了巨大的社会变革。由此看来，推动城镇化不仅是经济发展的重中之重，也是社会发展的重中之重。创新城市发展方式，社会建设是最重要的环节。

2. 城市是社会有机体

从社会的角度认识城市，城镇化在人口聚集和面积扩张的同时，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重要转变。城市不是物质的无机堆砌，而是社会有机体，人是城市的主体，城市的本质是市民社会。因此，我们不但要从社会生产力发展的角度，从基础设施建设、产业布局、经济发展等方面来研究城镇化，也要以人为本，从社会生产方式转变、社会发展的角度研究城镇化。赵乐际同志强调西咸新区要“三保三新”，即“保护历史文化、保护耕地、保护农民利益，发展新产业、形成新业态、建设新城市”。这不仅是对西咸新区建设原则的高度概括，也是在“四化并举”思路下处理城乡关系、产城关系的全新视角。“四化并举”中城镇化相对其他“三化”具有综合带动的特点，这就意味着新型城镇化要做到三个带动：带动新型工业化，促进产城一体；带动农业现代化，促进城乡融合、城乡一体；带动信息化，建设智慧城市。

3. 城乡一体是新型城镇化的核心问题

新型城镇化不是城市“吃掉”农村，而是城乡融合共生、实现城乡一体。而城乡一体化的关键是“两转化”，即在城镇化

过程中解决“农民转化为市民、农业转化为城市产业”的问题。

一是，让农民带着劳动力和土地两个资本进城。一部分农民通过教育、培训转化成城市产业从业者，进城后仍然保留所承包农田，和拥有铺面一样，可以自耕，也可以出租入股经营。一部分农民通过农业专业合作组织成为职业农民，少量专业户可转为农庄业主。让城市化进程中的农民不再游离于城市产业之外，既能共享土地增值的红利，又能分享城市产业发展的红利。我们正在探索建立新型农村合作组织，创新土地流转方式，通过复合型田园农业建设实现从村民到职业农民的转变。

二是，将城市资本、消费引入农村，加快发展新业态。我们提出现代田园农业，既不是以户为经营单位的小农经济，也不是以规模经济为特征的大田农业，而是集一、二、三产特色于一体的复合农业。小集中、大分散；高就业、高附加值。法规明确城市边界，城镇周边就是农田，而且是法定不得侵占的农田，在这种预期下，鼓励城市资本、消费流向农村和农业，农民也会对农业进行长期投资；通过发展田园农业，创新农村的社会组织、经济组织，使得民俗文化、休闲旅游、绿色有机等要素与农业相结合，更多依托于服务城市功能，使农业成为复合型的高附加值产业，达到或接近城市产业平均收益水平。这种田园农业不仅是城市农产品的生产基地，也成为多种城市功能的载体。

4. 产城一体是新型城镇化的必然选择

城市建设要优先考虑就业导向，将城市生活半径与就业半径相结合。因地制宜，从资源环境、区位特点和解决就业出发，在城市规划中将产业与就业统筹考虑，合理布局和“集约、集群、集成”发展产业。同时，把信息化作为提升城市产业和优化城市功能的重要手段，实现数据的规模化集中吞吐、深层次整合分

析、多领域社会应用、高效益持续增值，广泛应用物联网、云计算、下一代互联网等新技术，不断提高城市智能水平，建设“智慧城市”。

5. 建立城乡融合共生的市镇体系

新型城镇化，不是城市“吃掉”农村成为水泥森林，而是形成城乡兼容、互为依托的市镇体系。就空间布局而言，要以城镇群为主体形态，构建点状布局的市镇体系。由特大城市—中等组团城市—小城镇—村落（优美小镇）形成完整的市镇体系，以开阔田园和山川水系衬托其中。其中，特大城市如西安，作为区域中心，聚集数百万人口；若干中等组团城市形成 30~50 平方公里不等的城市板块，可容纳人口 30 万~50 万；围绕大中城市布局若干小城镇，人口 3 万~5 万左右；村落包括保留一部分自然村和兴建特色优美小镇，星罗棋布散落在城乡之间。按照这种空间格局，市镇各有明确的边界，在城市规划建设上停止“摊大饼”的老路，以克服传统城镇化的“城市病”，在形态布局上有效承载产城一体、城乡一体的功能，形成“开敞田园、紧凑城市”的“大开大合”空间布局。特别是农田、河流、山川、湿地，既能发展复合农业，同时又作为城市的生态功能区。赵正永同志将现代田园城市形态概括为“核心板块支撑、快捷交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”，这是对现代田园城市市镇体系空间布局的高度概括。

西咸新区的新型城镇化探索与实践

西咸新区位于西安、咸阳两市建成区之间，规划控制范围 882 平方公里，现有总人口 89.3 万，城镇化水平仅有 23%。作为陕西省城镇化建设的重要平台，西咸新区以现代田园城市为目