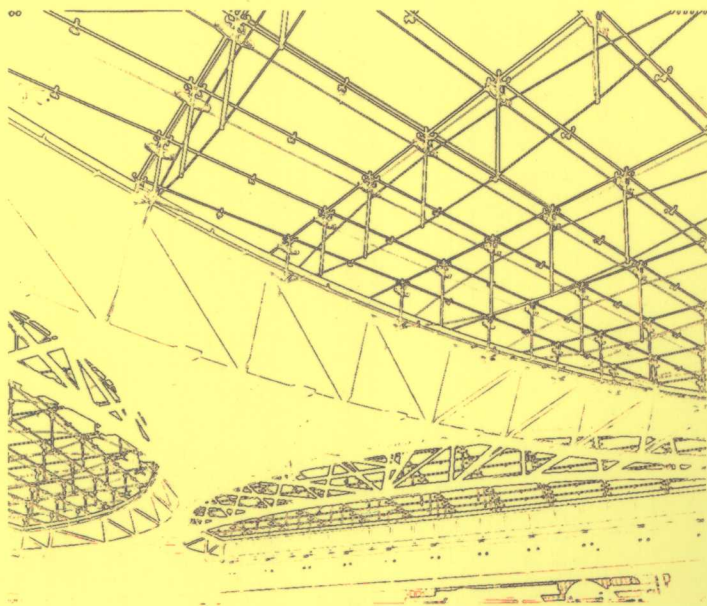


中国:加速城市化的 考验

李津逵 著

全球化推动中国进入加速城市化。但经济城市化超前、社会城市化滞后，犹如一张拉满的弓，更紧会断裂，迅速收拢会落入“拉美陷阱”。着眼于提升城市竞争力、提高公共经济效率的政府资产经营，优化了政府资产负债结构，取得了举世瞩目的建设成绩，但也因忽视公平与正义，有导致政府公司化的危险。让国家城市化与民间城市化协调互补，让农民参与城市化的进程、分享城市化的成果，提升城市公共治理的水平，才能走上有竞争力的和谐城市化道路。



中国建筑工业出版社

中国：加速城市化的考验

李津逵 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国：加速城市化的考验 / 李津逵著. —北京：中国建筑工业出版社，2007

ISBN 978-7-112-09453-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 095479 号

责任编辑：何楠

责任设计：董建平

责任校对：孟楠 刘钰

中国：加速城市化的考验

李津逵著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京二二〇七工厂印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：14½ 字数：227 千字

2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

印数：1—2500 册 定价：32.00 元

ISBN 978-7-112-09453-0

(16117)

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)

前 言

中国的城市经营与发达国家的新公共管理有什么不同?)

最大的不同在于中国正处在加速城市化的过程中。也就是说,当中国城市政府出于城市竞争的压力,想方设法地优化政府资产负债结构的时候,正有数以亿计的农民奔向城市。

中国的城市化具有什么样的特点?

最大的特点就是在国家工业化中形成的城乡二元结构,这是当前中国城市化最基本的背景。对于那些家乡远离城市,主动奔向城市的农民来说,二元结构造成了城市化的阻力,大量主动进城的农民工在城市里找到了一份工作,但是却没有享受到城市户籍居民在城市生活中的政治权力、经济权力和社会福利;二元结构又减少了城市化中的冲击力,由于农民身后有一块土地,中国的城市中还没有出现无家可归的农民大面积违法搭建的贫民窟。对于那些家乡已被城市包围,因失去土地而就地城市化的农民来说,他们的耕地、宅基地在变成城市土地的过程中的不同方式,使得他们的命运改变有着多种可能。

就是在这种城乡二元结构之下,中国开始了人类历史上最大规模的城市化浪潮,城外有数以亿计的人要走进城市改变命运,城内又有数以千万的失地农民希望分享到城市化的成果。恰在此时,城市政府在城市竞争与建设财政双重压力之下引进了企业家的思维,开始了以提高城市竞争力、优化政府资产负债结构、开辟城市建设资金新渠道为目标的₁城市经营。这是与西方国家城市化已基本完成情况下,公民可以在不同城市间自由迁徙、对城市政府“用脚投票”完全不同的场景。中国的城市对于渴望进城的农民来说是个“卖方市场”,他们的政治权力、经济权力和社会保障没有与城市建设同步改善。对于失地农民来说,由于缺乏在城市劳务市场上的竞争力,仅凭征地补偿款无法在城市生活中不失体面地安居乐业。而政府在城市经营中的公司化倾向正在将二元结构继续深化,使社会结构的断裂更加严峻。

中国的城市化是在断裂中起飞，我们的社会城市化远远滞后于经济城市化，如果仅有国家城市化我们的社会就只有加速断裂一途，我们需要民间的城市化与国家的城市化良性互动，而城市经营更需要从政府资产经营转向地方公共治理。

本书从实践中得来的紧迫感，未及达致逻辑上的严整，其中最希望得到读者关注的是以下几点：

一、中国城市化的“弓弦模型”

当前中国存在两种城市化：按五普口径的43%的经济城市化和按社保口径的低于15%的社会城市化。两条曲线正如一张拉满弦的弓。先期进入加速阶段的经济城市化如同弓柄，而滞后的社会城市化如同弓弦。经济城市化与社会城市化之间巨大的张力表明的是那些就业进城、而福利没有进城的广大人群。这些人群因其就业已经纳入城市经济，故而得到远较务农为高的收入。城市如同大学校，将他们培训成为城市人。但是“弓弦模型”也提醒着我们：随着两种城市化间的距离拉大，原来处于城乡之间的巨大落差已经展现在城市之中。仅凭市场经济向城镇地域集聚劳动力的经济城市化，并不必然导向一个“好”的城市化。国际经验和中国社会现状都提醒我们，社会城市化的进程与经济城市化的进程，差距不可进一步加大，以免弓弦拉断酿成社会的重大动荡；国际经验同时也提醒我们，不能操之过急而丧失竞争力，使弓弦疲软，发展停滞。

二、中国城市化在社会断裂中的起飞

城市化的过程犹如飞机的起飞，在关注城市在区域经济上的功能、定位和战略的同时，必须确保城市社会结构的稳定与安全。但是始于20世纪50年代的城乡二元结构造成的社会结构断裂，是中国城市化的大前提。断裂而能起飞的原因在于大规模的人口流动使农民获得了改变命运的空间。但是国际经验告诉我们，断裂下的社会稳定仅能维持在移民第一代，无论是洛杉矶暴乱还是巴黎郊区骚乱，都是在号称国际化城市中移民后代未能融入城市社会而引发的社会动荡。

社会的断裂表现在弱势群体的失语。失地农民和城市低收入

入阶层成为城市化中被动的参与者和成本的承担者。在城乡间流动的农民工没有在城市选举自己的人民代表的制度安排，农民更是缺少自己的代言人，这种情况与西方的政治生态完全不同，因此在西方大行其道的“PPP”（公私机构的伙伴关系）在中国就极易成为以牺牲弱势群体为代价的政府公司化。

三、“国家城市化”要与“民间城市化”互动

“国家城市化”即在我国城市化的进程中，由政府来独揽城市化进程中的基础性资源配置，垄断城市化的关键性资源——土地的发展权，以政府为主投资、国家统一建设的方式建设城市，管理城市。国家城市化极易超越现实、主观盲动、牺牲农民利益、排斥民间参与，结果将造成极大的资源浪费和社会不公平。

我们曾用三十多年的时间走了一条国家工业化的道路，由政府独揽工业化中的资源配置，以粮食剪刀差牺牲了农业和农村的繁荣。城乡二元结构留下的难以弥合的社会发展难题，造成了国家资源太多的浪费和城乡间巨大的发展落差。国家工业化的典型形态就是大跃进。

未来的三十年我们如果再走一条单纯“国家城市化”的道路，以土地的剪刀差将农村和农民的利益剪到城市，那将进一步扩大城乡差别，对中华民族最有限的生存资源——土地，也是一场不可估量的灾难。

中国的城市化之所以迅猛发展，其根本的原因就在于来自民间城市化的巨大动力。假如看一看中国内陆广大农村地区人民的选择，就会理解中国城市化的战略从根本上符合了中国农民的意愿。这种民间城市化的动力一旦与国家城市化形成互动，就会创造出人间奇迹。

四、政府资产经营的得失

城市经营的第一步是政府资产经营。由于中国城市加入了全球城市竞争、由于中国城市化加速带来了基础设施的压力、而地方政府缺少足够的建设财力，在1998中央将房地产作为启动投资与消费的抓手的同时，各地以土地经营为中心掀起了

城市经营的热潮。城市经营涉及的领域主要是公共经济领域，是以政府资产负债结构优化的方式进行的。城市经营提高了公共经济效率，筹集了建设资金、赢得了宝贵的城市建设时机，对新一轮经济增长做出了贡献。但是政府资产经营也留下一系列新的问题。突出表现在对农民、对财政未来、对金融、对环境的透支。

当政府仅从其自身的角度出发，在政府的财务边界内算账的时候，一定会自觉不自觉地将成本推向社会，将收益揽入政府，表现为与民争利。而成本的最终承担者往往是弱势群体。公益上缺位、功利上越位，这是近年来政府资产经营中最令纳税人反感的现象。

当我们转变发展观，构建和谐社会的时候，城市经营需要提升，向着优化地方公共治理，提升城市的整体价值转型。

五、从政府资产经营转向地方公共治理

城市需要经营，但是城市经营需要提升，从政府资产经营转向城市公共治理。这是因为：

地方政府经营城市的时代背景已经发生了很大的变化。粗放式的经营之路已经走不了多远，宏观调控已经成为地方政府必看的气象预报，财政形势的改观使改革动力不足，特别是各种部门条条做大做强令地方的改革创新越发艰难。当前的三农问题已经与十年前大不相同，要继续提升城市竞争力，地方政府就要继续学习企业家精神。但政府要防止公司化，要高度关注城市的和谐度，城市经营必须再上新台阶。

在中国国情之下，不会发生因社会力量对比的改变而迅速形成地方治理的变迁。重新唤起地方政府对于人民群众的感情就不是一句空话。但是情为民系、出以公心同样有可能造成决策的失误，因此在地方治理中要建立监督机制和纠错机制。

叔本华说：“就幸福而言，一个人是什么比他拥有什么更为重要”。

现代化城市、国际化城市、文明城市，根本的标志是生活在这个城市中的人，在于他们对于公共事物的关心。所以改善地方公共治理的手段和目的，在于提升人的现代化水平，这是

加速城市化中构建和谐社会的最终目的。

感谢给予我支持、启发和帮助的朋友们。特别是清华—哈佛 UEO 计划和清华—MIT 城市思想者研修计划的全体同学和秘书处全体同事；第四十期、四十二期全国市长班的同学们，深圳市、重庆市、福建漳州市、顺德区、德州开发区和各地的朋友们。与他们的交往使我近距离地接触到中国城市化与城市经营的前沿问题。在与他们的讨论中，我得以不断修正自己的认识。

感谢综合开发院的同事龙隆、刘宪法、曾真、刘蓉、南洁、周林；客座研究员吴文媛、周旭、张向辉、周志辉；还有北京大学景观设计学研究院、深圳城市化研究会、中国城市经济学会的朋友们，我们共同营造的学习氛围弥足珍贵。

感谢中国建筑工业出版社黄居正先生、何楠小姐为本书付出的心血。

感谢家人张瑾和李钰炜，如果没有他们给予我的帮助和支持，就不可能有本书与您见面的机缘。

李津逵

2007 年 3 月 28 日于深圳益田村

电子邮箱：jklee2000@cdi.com.cn

目 录

前言

上篇 和谐城市化的巨大挑战

第一章 千年等一回的起飞	2
一、中国城市化的外部动力	3
1. 全球化推动的中国城市化	3
2. 不可逆转的加速城市化	6
3. 中国城市加入了全球城市竞争	8
二、大城市与大城市群时代	9
1. 大城市驱动的经济增长	9
2. 大城市群浮出水面	10
3. “移山填海”缓解人与自然矛盾	11
第二章 经济城市化与社会城市化	17
一、中国城市化的“弓弦模型”	18
1. 迅猛的经济城市化	18
2. 滞后的社会城市化	20
3. 拉满的弓弦：两种城市化的张力	24
二、中国城市化的国情特点	25
1. 远多于欧美的人口	26
2. 远少于欧美的人均资源	27
3. 脆弱的生态环境	31
三、断裂中的起飞	32
1. 城乡二元的社会结构	33
2. 城市化打开潘多拉盒子	35
3. 亟待修复的社会断裂	39
第三章 加速城市化的社会风险	44
一、加速城市化的前车之鉴	45
1. 《英国工人阶级状况》与《共产党宣言》	46
2. 巴黎改造与巴黎公社起义	48

3. 工人超时工作与“五一”大罢工	51
4. 空想社会主义者营建和谐社会的试验	52
5. 城市“拉美化”的危险	53
二、“国际化大都市”的随形之影	57
1. 京津冀：大规模贫困带世所罕见	58
2. 长三角：大建设、大拆迁	60
3. 珠三角的“巴黎郊区”在哪里？	61
三、贵族城市化的不归路	63
1. 城市掉入形式主义的陷阱	63
2. “中国可能成为最大建筑浪费国”	68
3. 中国已经成为最大的拆迁浪费国	69
4. 过度消耗资源，危及经济安全	71
5. 贵族城市化的理论纲领	71
第四章 “国家城市化”与“民间城市化”	74
一、两种视角、两种主体	74
1. 国家工业化、民间工业化	75
2. 警惕城市化的大跃进	78
3. 城乡差别如何才能缩小？	84
4. “大河有水小河满”么？	85
二、民间城市化的大潮涌动	86
1. 进城使亿万农民改变命运	86
2. 务工是农民增收的重要渠道	87
3. 建设是参与城市化的有效手段	88
4. 农民参与的城市社区管理	91
三、“国家城市化”摧枯拉朽	92
1. 强化了国家工业化下的城乡二元结构	92
2. 政府垄断土地发展权，城乡居民被剥夺城市化的 主体地位	93
3. 流动人口的政治权益缺失，上亿公民无人代表	96
4. 超越现实的城市发展目标，简单的行政命令	96
四、国家城市化与民间城市化的互动	100
1. 两种城市化的特点	100
2. 有效互动：托起城市化的起飞	101
3. 挤压排斥：加剧社会断裂的危险	102

下篇 城市经营的可贵实践

第一章 城市经营的时代背景	111
一、全球城市竞争中的政府再造	111
1. 全球消费者消费全球城市	111
2. 发达国家政府再造的四种模式	112
3. 以企业家精神改革政府	114
4. 从私有化到 PPP(公共与民间的伙伴关系)	119
5. 超越“新公共管理”的“新公共服务”	121
二、中国城市经营的内在需求	123
1. 基础设施欠账严重	124
2. 城市政府财政拮据	125
3. 公共经济效率低下	126
三、中国城市经营的客观条件	127
1. 国情条件: 农民能对城市“用脚投票”么?	127
2. 宏观契机: 为什么都是 1998?	129
3. 体制背景: “诸侯”与“王爷”的博弈	130
4. 个体突破: 大连做了什么?	131
四、城市经营中传播的理念	133
1. “城市是市场中的竞争主体, 城市需要经营”	133
2. “盘活城市的资产, 变存量为流量”	133
3. “城市本身是最大的国有资产, 其重要体现是 城市土地”	133
4. “城市不是免费午餐, 公共产品要尽量成为 城市商品”	134
5. 城市的发展, 需要统筹当代人和后代人之间的负担	134
第二章 政府资产经营: 城市经营的起步	135
一、公共产品、公共经济	135
1. 从摇篮到墓地	136
2. 公共产品	138
3. 从公共经济看城市经营	141
二、公共经济需要改革	143
1. 民间造市风风火火, 政府营城冷冷清清	143
2. 公共产品也需要经营	145

3. 经营的目的是公共利益	148
4. 四种物品在空间中的组合	149
三、城市经营, 经营什么?	151
1. 第一象限: 国企退出竞争领域	151
2. 第二象限: 公共事业市场化	152
3. 第三象限: 显化公共资源的价值	155
4. 第四象限: 城市公共服务的改善	157
第三章 资产经营功不可没	159
一、支持了地方宝贵的发展热情	159
二、赢得了城市建设宝贵的时间	160
1. 中国城市竞争力显著提升	160
2. 城市基础设施“欠账”局面开始缓解	161
3. 公共空间质量迅速提升	161
三、城市政府资产负债结构优化	162
第四章 资产经营出了什么问题?	163
一、竞争领域“退”而不“出”	163
二、公用事业监管滞后	166
三、不完全的土地市场	169
1. 批租制的五种透支	170
2. 土地经营并非一本万利	174
3. 房地产租税体制需要平稳过渡	176
四、公益物品投资轻重缓急失调	179
五、政府举债的风险	180
1. 信贷资金财政化	181
2. “贷款买一条回头路”	183
3. “干部考核少一个重要指标”	184
第五章 从城市经营迈向公共治理	184
一、城市经营面临的新环境	185
1. 粗放经营之路走不远	185
2. 宏观调控不可避免	187
3. 财政压力缓解, 改革动力不足	188
4. 部门改革滞后, 城市经营艰难	188
5. “三农”问题转向新主题	190

上篇 和谐城市化的巨大挑战

世界已经进入城市的快速发展阶段，现在有将近一半的世界人口都居住在城市里，预计城市人口的快速增长还将继续，而且增长主要发生在发展中国家。这个历史的变化进一步受到强有力的全球化力量的推动。国际社会面临的主要挑战是使城市化和全球化为人类服务，而不是把成千上万人甩在后面或抛在边缘。

联合国秘书长 科菲·安南

中国处在城市化的十字路口。

21 世纪是城市的世纪，是全球城市化的世纪。

打开央视的节目，近年来各地城市广告蔚为大观。城市广告的激增昭示了一个时代的来临：我们的城市已成为竞争的主体。

由联合国开发计划署等机构发布的一项报告说：全球范围内每年城市人口的增长量达 6 千万，相当于每隔一个月就增加一座北京、巴黎和开罗这样规模的大城市。1800 年，在我们这个世界上，城市人只占总人口的 3%，到 1900 年，只有 14%。而经过 20 世纪的百年时间，城市人口已经达到了 55%，人类历史上第

一次出现了城市人口超过了农村人口的情况。在地球上，人类就其本性来说是一个更适于聚集在一起获得发展的物种。现在更向着沿海地带、沿海的城市地带集聚(见图 1-1-1)。人类在 21 世纪的生存，更

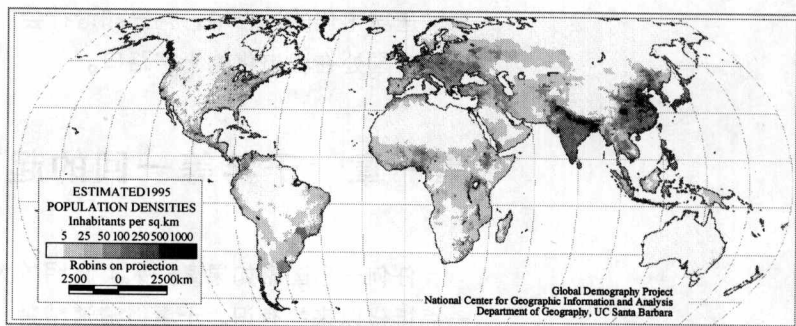


图 1-1-1 世界人口密度分布图

多地取决于城市的状况。

当发达国家大都已达到高度城市化的时候，进入 21 世纪的世界，城市化进程仍然保持迅猛态势，这态势主要是在发展中国家持续着。以亚洲为例，未来 20 年中，它的四个人口大国：中国、印度、印尼、巴基斯坦，都将跨入城市化的加速阶段。即城市人口占总人口的比例将越过 30%~70% 的水平。人类将完成前所未有的向着城市的大搬家。根据联合国人居署《全球化世界中的城市》报告预测，到 2015 年，全世界 358 个百万人口的城市中有 153 个在亚洲，27 个人口超千万的“超级城市”中，15 个会是亚洲城市。

中国，正如温家宝指出，处在社会主义初级阶段。巩固和发展社会主义制度，“需要我们几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗”。

如此迅猛的城市化，将把中国带向什么地方？

城市化意味着人口的聚集，但是人口的聚集也会将种种社会问题聚集起来。意大利建筑历史学家 L·贝纳沃罗在《世界城市史》中提醒人们：“世界人口每 30 年翻一番，城市人口每 15 年翻一番，贫困带的人口每 7.5 年翻一番”。

中国，未来的二三十年间，城市化的加速阶段已如开弓之箭。三十年之后的中国无疑是一个城市中国，区别却是好的城市化，还是坏的城市化。正如市场经济有好有坏一样，城市化也有天壤之别。我们能否把握这千年等一回的机遇，让几亿中国人在走进城市之后，又能享受到现代化的乐业安居、民主和谐的生活呢？

我们面临一个世界城市史上的最重大挑战：和谐城市化——在加速城市化的过程中，构建和谐社会。

中国处在城市化的十字路口。

第一章 千年等一回的起飞

任何一个国家如果离开人类文明的大潮都是没有希望的，这一点近代以来的有识之士看得清清楚楚。城市是历史记忆的存储器，中国沿海城市记录了 1840 年之后中国曾经有过加入全球经

济分工长达百年的经历。上海和天津的租界见证了不平等条约之下中国被迫的开放口岸，济南的商埠区和天津的“新河北”则记载了一段中国人奉行自强、变法图强的努力。

今天，当中国独立自主地走向世界，主动地加入全球分工，从全球化中获得了城市化动力的时候，我们应当多加珍惜。以往的三十年的对外开放，给中华民族带来了千年等一回的起飞。

一、中国城市化的外部动力

与许多历史学家不同，法国年鉴学派历史学家布罗代尔是通过城市与货币的变迁研究历史的进程的，他发现“城市与货币是研究历史的两把钥匙”，它们“既是发动机，也是显示器。它们引发变化，它们也显示变化。它们又是变化的后果”。特别是，布罗代尔揭示了全球化过程中大城市所发挥的“组织作用”。而他所说的大城市，既包括了1000年前的威尼斯和热那亚，500年前的安特卫普、阿姆斯特丹，也包括了200年前的伦敦和今天的纽约。这种穿越上千年的深邃目光，会为今天处在全球化时代的中国，为中国的城市化提供非常独特的启发。

中国的城市化是全球城市化的一部分，是全球化的一部分。当中国加入到全球化的经济分工时，中国城市化就获得了前所未有的巨大动力。

1. 全球化推动的中国城市化

世界以全球化推动了中国，中国以城市化回应了世界。中国的城市化被斯蒂克里茨看作是与美国的信息化一起，在21世纪之初影响世界的两大事件。

经济全球化过程中，以往分立于全球各地不同的“经济世界”就被汇入了统一的“世界经济”。

按布罗代尔的说法：在加入全球化之前，我们的地球上有着很多“经济世界”。例如单单是16世纪的地中海便是一个经济世界。一个“经济世界”占据着一个特定的地理空间，它总要有有一个中心，也就是一座有支配地位的城市，过去是一个城邦，今天是一个首都，这个首都可以理解为经济首都（在美国是纽约，而不是华盛顿）。每个经济世界都分解为延续的区域。心脏、心脏

周围的中间地区和广袤的边缘。在同一经济世界里，可能长期同时存在两个中心：在奥古斯特、安东尼和克娄巴特拉时代，有意大利的罗马和埃及的亚历山大；在基奥贾战争时代，有威尼斯和热那亚；在 18 世纪荷兰最终被淘汰之前，有伦敦和阿姆斯特丹；1929 年，世界的中心，“虽然迟疑一下”，却毫不含糊地从伦敦转到纽约(见图 1-1-2、图 1-1-3)。



图 1-1-2 伦敦：1929 年前的世界中心



图 1-1-3 纽约：1929 年后的世界中心