

和谐与创新

快速城镇化进程中的问题、

危机与对策

仇保兴

著

中国建筑工业出版社

和 谐 与 创 新

——快速城镇化进程中的问题、危机与对策

仇保兴 著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐与创新——快速城镇化进程中的问题、危机与
对策/仇保兴著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006
ISBN 7-112-08393-1

I. 和... II. 仇... III. 城市化-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 062121 号

和谐与创新
——快速城镇化进程中的问题、危机与对策
仇保兴 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 16 $\frac{1}{4}$ 字数: 500 千字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 58.00 元

ISBN 7-112-08393-1

(15057)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书内容包括城镇化与和谐社会、资源节约与绿色建筑、环境友好与城镇水问题、城市规划体制创新与和谐、城乡统筹规划与村镇建设、市政公用事业改革与城市管理、城市化经验教训与资源保护等。全书可供广大城市规划与建设工作者学习参考，亦可作为建筑规划院校师生的良师益友。

责任编辑：吴宇江

责任校对：张树梅 刘 梅

前 言

城市化既可能是无可比拟的未来光明之所在，也可能是前所未有的灾难之凶兆。未来会怎样？就取决于我们当今人的所作所为。而近代史已经昭示：在当今人类的所有作为中，城市的成功最能表达国家的成功。反之亦然。健康的城镇化是一个对民族振兴、实现国家可持续发展产生正外部性的综合过程。

21 世纪既标志着人类文明进入“城市的世纪”，但先行国家城市化的惨痛教训却展示了在这种城市文明占主导地位的新纪元，城市发展反而面临四方面的刚性约束：

一是地球上有限的空间。“城市的区域化，区域的城市化”正以前所未有的速度无情地占据了地球上生物密度最高、气候条件最为优越的地理空间，所有其他生物的生存空间都受到了人类活动扩大化的空前挤压。事实上，绝大多数现存的生物是人类命运的共同体。

二是资源稀缺的日益加剧。城市这部人类创造的最庞大、最复杂的“机器”，正以历史上最快的速度吞食各类资源，除了空气之外，没有任何东西可以廉价供给了，石油、铁矿石……甚至是奢侈的黄金、白银价格也疯涨，市场价格——这只“上帝之手”已经无情地宣告地球资源全面枯竭时代正在来临。

三是生态服务能力与环境自净能力的限制。与人类悠久的农耕文明比较，当城市文明以无可比拟的速度创造财富时，其与农耕时代迥然不同的“直线式”生产消费模式也“同步”地将地区、国家甚至地球推向生态危机的临界点。“生态足迹”理论揭

示了一个“直线式”模式的城市的生存，需要几十倍甚至几百倍的同质土地来支撑，而其对其他资源掠夺的范围则更大。如果说农耕文明改变了地球的表面的话，城市所培育的工业文明正在深刻地影响着地球的本质——生物宜居性。城市一方面是经济资本增长的催化剂，但另一方面也使地球的自然资本迅速耗竭，从而将全球经济推上一条不可持续的道路，终究将导致经济的衰退。

四是人类科技水平和调控能力的限制。城市既孵育了高科技时代，从而使人类征服和改造自然界的能力空前增长，但也对人类中心论和技术为所欲为的观点判了死刑。无论是《寂静的春天》，还是《增长的极限》等书的作者都不约而同地指出：科学技术的兴起把人推入一条专门化训练的隧道。人类越在技术知识方面有所进展，就越看不清整体世界，也看不清自己，于是就进一步陷入工具理性的泥淖。全球生态的危机，实质上就是科技的价值理性危机，是科学走向了人性和自然规律的反面，成为一种异己的力量的结果。

正处于快速城镇化的我国既不能像二三百年之前的欧洲列国，通过向南北美洲大量移民来实现，也不能仿照一个世纪前的美国依靠强大的军事力量为后盾，掠夺全球资源和能源来支撑自身的发展。前述四方面的限制和中国的国情也说明我国只能走资源节约型、环境友好型的，与新型工业化相互促进的和谐城镇化道路。

从另一方面的史实来看：当一个国家和地区的人均 GDP 处于 1000 至 3000 美元之间的发展阶段，不仅存在着人口、资源、环境等瓶颈约束最为严重的时期，同时往往也是经济增长容易失调、社会运行容易失序、公民心理容易失衡、人口空间分布容易失控、伦理道德容易失常、城乡发展容易失谐，充满重重危机的特殊时期。这就是为什么党中央提出要构建“和谐社会”伟大

使命的重要原因。这就是本书的第一篇要解决的问题，即从健康城镇化模式及主要矛盾的宏观、综合性对策选择等方面来阐述“城镇化与和谐社会”的关系及其实践途径。本篇的几篇文章，分别取自于本人对中央“十一五”规划建议起草小组的报告，及为南京大学、南京财经大学师生所作演讲和讲座的内容。

本书第二篇的内容主要集中于讨论城市建筑总是迅猛发展与能源供求不和谐现象。随着城镇化的进展，建筑全过程能耗将从目前占全社会能耗比重的 27.5%，逐步上升到 50%。要构建资源节约型社会，必须着眼于减少建筑的能耗。本篇从建筑节能目标的制定、模式的推行、配套的体制改革、相关的技术创新、公共政策的制订诸方面来汲取先行国家的经验教训，提出我国推行绿色建筑，实施建筑节能，从而促进能源和资源节约的基本对策。本篇的几篇文章分别取自于本人在美国、墨西哥绿色建筑大会上所作的演讲和在清华大学建筑系的讲座内容，以及在哈佛大学肯尼迪政府学院作为访问学者的研究成果。

第三篇着眼于我国当前日益严峻的城镇水环境危机及其解决之道。我国是一个缺水的国家，仅用占世界 7% 的水资源来支撑占全球 20% 以上人口的城镇化，显然会对“和谐社会”的构建形成严峻挑战。四篇文章分别阐述了系统的水治理观、城市水系的保护、城镇水问题及其对策、湿地的保护和发展区域供水，保证饮水安全。其中大部分内容已为本人在墨西哥召开的第四届世界水论坛和我国首届国际城镇水务大会的演讲中所采用。

第四篇阐述的是面对我国高速城镇化问题的城市规划变革。城市规划类同于保持城镇化健康发展的“轨道”。由于我国现有的城市规划体系基本上是在计划经济年代和城镇化低速期形成的，无疑是难以适应城镇化高速期的实际调控需要。本篇的四篇文章正是针对现有城市规划体系的缺陷，提出了一系列的创新方案。这里提出的解决措施在全国市长培训中心和浦东干部学院的

讲课中与来自全国的市长和规划师们进行过详尽的探讨，并形成了新的规划调控法规。

第五篇集中探讨了城乡发展不和谐的问题及基本对策。健康的城镇化必须是城市和农村协调发展的过程。但当前我国普遍存在农村公共品提供不足、生活和生产环境持续恶化、城乡收入差距日益扩大等现实问题。本篇从研究城乡统筹规划的原则、途径和方法入手，分别论述了村镇建设的前沿问题、小城镇发展的困境与对策以及完善规划编制办法和开展村庄整治来推动社会主义新农村建设。

第六篇主要论述了市政公用事业的改革和城市管理工作创新。城市基础设施不仅是现代城市的生命线，而且也决定了城市功能的发挥以及资源和能源的节约程度。本篇首先探讨了发展城市公共交通的紧迫性、存在的问题和应对之策，然后论述了市政公用事业改革和政府监管体系的设计与实施。如何应用市场机制，在市政服务垄断行业引入竞争，并以多元化投资来促进公用事业的发展。更为重要的是建立与之相适应的政府监管体系，从而均衡社会公平和经济效率。本篇还以总结北京东城区和南京等地数字化城市管理系统的意义、创新重点和发展策略为要点，提出了城市管理的新模式。

本书的最后一篇，回溯历史，展望全球，从先行国家城市化的经验教训中汲取对确保我国城镇化和谐发展所需的知识。首先以北京为例对我国特大城市卫星镇的功能、国外经验和规划建设要点进行论述；然后详细探讨浙江省温台、金衢丽城市群的发展战略和主要策略；又探讨了快速城镇化条件下，我国风景名胜区的保护和合理开发利用；与脆弱的自然遗产相对应的是城市文化遗产和历史文化名城、名镇、名村和风貌的保护；接着从发挥政府调控作用入手，分析了城乡规划、生态城镇、绿色基础设施和节能省地建筑等调控工具与载体对构建资源节约型、环境友好型

社会的功能与效用；最后以对法国城市规划和可持续发展的分析与经验借鉴来论述我国城镇化健康发展的主要措施和对策。在附录中的两篇英文稿和一篇采访稿可以满足外国友人和一般读者的兴趣。

目 录

第一篇 城镇化与和谐社会	1
实现我国和谐城镇化的若干对策	3
对中国特色城镇化的再认识	29
国外城镇化模式比较与我国城镇化道路选择	38
坚持走资源节约型的城镇化发展道路	54
第二篇 资源节约与绿色建筑	65
推行绿色建筑 加快资源节约型社会建设	67
我国的建筑节能与绿色建筑	88
中国能源状况及建设领域的政策选择	117
发展绿色建筑 加强住宅科技创新	132
第三篇 环境友好与城镇水问题	143
树立系统的水治理观 构建和谐的城市水系	145
城镇水环境的形势、挑战和对策	159
城市湿地公园的社会、经济和生态意义	170
坚持城乡统筹 发展区域供水	180
第四篇 城市规划体制创新与和谐	191
转型期的城市规划变革纲要	193
关于城市总体规划修编的几个问题	226
在城市建设中容易出现八种错误倾向	240

强化城乡规划 构建和谐社会	248
第五篇 城乡统筹规划与村镇建设	259
城乡统筹规划的原则、方法和途径	261
“三农”与村镇建设的若干前沿问题	274
当前村镇工作的若干问题	281
我国农村村庄整治的意义、误区与对策	289
当前我国小城镇发展的困境及其对策	305
第六篇 市政公用事业改革与城市管理	321
城市公共交通的形势与任务	323
市政公用事业的改革与监管	350
北京东城区城市管理新模式	386
应用现代信息技术 创新城市管理模式	394
第七篇 城市化经验教训与资源保护	407
卫星城规划建设若干要点	409
温台、金衢丽城市群发展规划的若干要点	420
风景名胜区管理的问题与对策	434
发挥政府调控作用 促进节约型社会建设	446
法国城市规划与可持续发展的分析与经验借鉴	454
附录	469
附录 1 China's Energy Situation and Relative Policy Options	471
附录 2 Present Situation, Challenges and Counter-Policies of Urban Water Environment	486

附录3 把脉“城市病” ——独家对话建设部副部长仇保兴	503
后记	524

第一篇 城镇化与和谐社会

实现我国和谐城镇化的若干对策

从城市化先行国家的经验教训来看，城市化既是工业化的助推器，是任一国财富涌现和社会进步的源泉之一，也是造成贫富悬殊、社会动荡、污染加剧和生态退化的温床。由于城市化的过程和模式决定了城市空间分布的质量和数量，而且这种空间的分布是刚性的，具有不可逆性，一旦确定就会造成有错难纠的局面。正因为如此，城市化对任何国家而言，既是空前绝后的发展机遇，也是前所未有的挑战。未来二十年正是我国城镇化快速发展的关键时期，本文从现阶段我国城镇化发展主要特点的分析入手，提出我国快速城镇化期间实现和谐发展必须关注的重大问题，并给出了初步的对策建议。

一、现阶段我国城镇化发展的主要特点

1. 城镇化健康发展的重要性

城镇化的健康发展直接关系整个小康社会目标的实现和经济快速健康发展，是落实科学发展观，建设和谐社会的基础。城镇化健康发展的重要性，主要体现在以下四个方面：

城镇化是推进经济结构调整的重要内容。城镇化的推进，不仅涉及到人口的转移和空间布局的变化，而且也涉及到产业结构的调整。人类的空间居住分布从农村转入城市，如果其进程能与工业化和城市服务业的发展相协调，人均生产效率将提高四倍。

只有人口在城市里集聚，才能产生细密的专业化分工与合作，才能促进科学技术的进步，才能构筑对外开放和商品交换的平台。同时，我们也必须依靠新型工业化来推动城镇化的发展。所以，健康的城镇化本身就是一种经济结构调整的重要内容。

城镇化是推进农村现代化和解决三农问题的关键。农村贫，贫就贫在难以接收城市文明的辐射；农民穷，穷就穷在人多地少，农业的产业化经营推广步履艰难；农业弱，弱就弱在基于城镇的农业社会化服务体系弱上，缺乏现代科技和服务业支撑的农业，是永远摆脱不了弱质产业地位的。所以，解决三农问题，要把落脚点放在减少农民的数量上，让一部分农民平稳地向城镇转移。只有这样，农村劳动力人均占有的土地面积才可以提高，农村的产业化经营才可以大规模展开，农业效益和农民收入才能有所提高。

城镇化是构筑和谐社会的基石。所谓和谐社会，首先是人与自然的和谐。我们在推进城镇化进程中，必须尽可能地减少对自然资源的索取和防止产生对生态环境的破坏。其次是人与人之间及人与社会的和谐。当前影响社会和谐的根本原因，就是城乡收入差别和城市各阶层之间的贫富差距过大。要解决这个问题，也必须在城镇化健康发展的动态过程中逐步地解决。

城镇化是全面建设小康社会的必要条件。在工业化和后工业化时代，一个国家财富的增长，基本上取决于第二、三产业，尤其是第三产业的发展，而城镇化是工业化的发动机，是服务业发展的启动器和载体。只有城镇化的健康发展，才能发展现代服务业，推动新型工业化和创造更多的就业岗位，从而加快我们全面建设小康社会的进程。由此可见，健康的城镇化事关城乡、区域、工农业等方面发展和谐与否。

2. 未来二十年是我国城镇化发展和各类矛盾的高发期

必须实现经济稳定发展与资源环境相协调。接下去的二十年

是我国经济发展与资源环境约束矛盾最为突出的时期。仅就钢材和石油而言,在经济和城市快速发展的过程中,需要大量的原材料和能源。而目前我们所面临的形势却是,我国钢铁企业所需矿石的主要进口国澳大利亚,一下子把铁矿石出口价格提高了70%;处在城镇化和工业化高速期的我国需要消耗大量石油,而欧佩克把原油价格不断提升,近期预计最高可能超过每桶80美元。我国原油进口量年增长率为30%,至去年底,进口量占总需求量的比例已经达到了50%;此外,我国目前人均电力装机容量仅为0.25kW,不到世界水平的一半。再加上近年来国内煤价飙升,电力紧缺,能源使用严重浪费。若以单位GDP产出能耗来计算能源利用效率,我国与发达国家的差距极大。若日本为1,意大利为1.33,德法为1.5,英国为2.17,美国为2.67,而我国则为11.5。所以,资源环境和能源的制约,是我国快速城镇化期间面临的最主要问题。

必须有效进行宏观调控,防止经济大起大落。建设行业在整个国民经济发展中具有举足轻重的地位。目前,在大多数城市中,建设行业中的房地产、建筑业、基础设施三方面的投资总量,已经占了当地固定资产投资的50%以上。所以,建设行业发展的波动,不仅会影响到当地GDP的发展,而且还会影响到全国宏观经济整体健康运行。

必须妥善地解决城镇化快速发展和经济社会转型引发的各类社会矛盾。在我国城镇化快速发展时期,每年约有1200~1500万农村人口进入城市,进城务工的人数将超过1个亿,由此而带来的各类社会矛盾和冲突将难以缓解。尤其是在这一时期,城乡居民的贫富差距达我国解放以来最大值,所以社会矛盾最为尖锐。我们面临的一项重要任务就是要缩小这个差距,但是又不能牺牲经济效率与增长动力。

必须实现城镇化与新型工业化的良性互动。我国的城镇化不