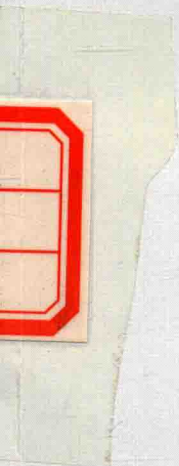


城市互匠



新型城镇化思考

上海同砚建筑规划设计有限公司 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

城市互匠

新型城镇化思考

上海同砚建筑规划设计有限公司 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化思考/上海同砚建筑规划设计有限公司
编著. —上海: 同济大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5608-6044-2

I. ①新… II. ①上… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 245205 号

新型城镇化思考

上海同砚建筑规划设计有限公司 编著

责任编辑 江岱 助理编辑 罗璇 责任校对 张德胜 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址: 上海市四平路 1239 号 邮编: 200092 电话: 021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 16.75

印 数 1—3 100

字 数 335 000

版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-6044-2

定 价 58.00 元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

城市互匠

新型城镇化思考

编辑委员会

顾问：(排名不分先后)

陈小龙	朱锡金	吴长福	张尚武
白英	陈锦	陈旭升	陈锋
戴慎志	高中岗	高巴松	格平
吕凝	罗江国	刘任远	林士宽
雷星晖	李新昌	李和忠	林巍
秦立勇	吴世民	王伟	王宗文
石振明	于一凡	叶海生	杨正泰
于海	张春国	赵中强	庄志民
张斌	周俭		

主编：桑春

副主编：孙亮

委员：王树春 张晓庆 李颖 张乐
汪观勇 许珂 高飞 谭龙
刘玉超 张敏刚 顾慧 陈雪娇
黄霄道 邹少波 褚丽珍 张艳
王艳红 金荣华 吴光超 桑吉
张蕊 周永辉 李欣南 张波
邓波 陈进 董旭旭 周立峰

序 言

我不怎么给别人的文章写序言，也不知道怎么写算是好的。记得小时候父母亲常带着我去看戏，进了剧场第一印象就是看到华丽的大幕（不像现在的许多演出根本就没有幕）。一会儿开场的铃声就响了，随着场上的灯光暗了下来，报幕员就出场了，渐渐地大幕拉开……演出开始了。

在这里，我就当一个报幕员和拉大幕的吧。

《新型城镇化思考》这部书是由同砚设计研究院的一帮年轻的朋友们共同创作的，他们的头儿叫桑春，算是我的一个学生。读了他们写的书我很高兴，为他们做点事也是应当应分的。因为我很喜欢这拨年轻的同志们，除了创作设计，还在写书、总结……这样的书，他们还准备出一套系列丛书。

我在同济大学工作了几十年。作为一名教师，在同济期间的工作与城市建设无论如何是分不开的，有段时期我还大量地从事校园建设。我在同济大学嘉定校区建设时期，认识了建设国际汽车城的荣总，我们之间就成了好朋友。他告诉我，一位德国专家在参与嘉定城区建设的过程中告诉了他一句话：“你们真的很幸运！在中国，上海嘉定这些年的城市建设大潮中的机会是 500 年一遇的……”听来，细想，确有道理！对从事这项事业的人来说，庆幸、珍惜并努力着。

其实，城市建设是许许多多人的事儿，内容也是十分丰富的，包括现在的新农村建设。随着其逐步发展，它们中的一部分又可能成为新的城镇，谁能说不是呢？在城市建设中包含着规划、政策、管理、设计、施工、环境保护、节能减排，各种材料、交通、土地利用、灾害预防、通信、信息、智慧城市、风貌保护、景观、美学人文等等，凡是与生活息息相关的，几乎无一不在。本书中提到了一些实践与体会可供读者欣赏与讨论。所以我想年轻人准备出一套系列丛书是有必要

的,也是应该的,只是辛苦了些。

本书的出版我希望能引来关注,也希望您读完这篇序言后能继续看下去。不管您是行业内的,还是行业外的,都能来参与讨论与批评。因此,我希望编者在此“序言”的下方留下 email 地址,方便大家交流,更希望更多的志同道合者积极地参与。生活应该始终是美好的。

陈少华
2015.6.19

编者地址:上海市杨浦区辽源西路 278 号
编者邮箱:guihua@tongyandesign.com

前言

不管后世的人们如何评价当今的时代,未来的三十年注定将承载中国历史发展的重大转折。在这个变革的浪潮中,新型城镇化将成为风口与浪尖。在经过了半个甲子的高速增长后,中国设计界虽然积累了丰富的实践经验,但缺少对于中国特色的模式总结,缺少中国模式的规划理论创新、模式研究和路径探求。因此面临这一历史性转折,需要再一次反思我们的规划本体。在这过半人口置身于城镇的新常态下,我们需要承担作为中国规划设计从业者的一份责任;而这也正是我们想要编著新型城镇化之书的一份本心和初衷。

当然对于新型城镇化这一热门话题,目前相关的研究和著作可谓汗牛充栋。因此,一方面我们通过近年来针对全国各地,涉及各类城镇化的权威专家、管理者、开发者和使用者的调研,收集了大量第一手素材;同时,植根于同砚设计十多年丰富的新型城镇化设计经验,再结合对国家新型城镇化政策和理论的研究,希望能形成关于新型城镇化的精华读本,从而揭示出新型城镇化面临的实际问题,提炼出新型城镇化的本质,使读者不必花太多的时间就能系统、全面地了解新型城镇化的实质和践行之路。书中通过对新型城镇化一手调研资料的剖析,通识化地展现出新型城镇化的特点,再结合我们的研究分析,希望能在前人研究的基础上,提供一些可能的解决路径。

“城市化”这一概念最早见于西班牙工程师阿·赛达(A. Serda)在1867年出版的《城市化基本理论》一书。自20世纪50年代以来,随着发达国家高度城镇化的逐步实现,发展中国家也加快了城镇化的进程。在我国改革开放三十余年的激荡岁月中,城镇化经历了恢复、稳步发展、快速发展和加速发展的阶段,并于2011年首次实现城镇化率超过50%。回顾以往,我国的城镇化取得了辉煌的成就,但也存在一系列亟待解决的深层次问题。毫无疑问,粗放型的传统城镇

化模式已难以为继。我国必须立足于“人口众多、资源短缺、环境压力严峻”的基本国情,以新视角、新思路谋划出一条区别于西方国家和我国以往的新型城镇化之路。与此同时,伴随着2008年金融危机后全球产业重构、分工转移、政治格局调整而来的新形势和新变化,伴随着人口红利、资源红利、政策红利的逐步衰减,伴随着经济增长速度的逐步放缓,在改革开放三十多年后,我国再一次走到了十字路口,面临着新的战略选择,需要新的发展动力。恰逢其时,十八大提出把新型城镇化作为扩大内需的战略重点,使得新型城镇化战略再次成为举国关注的焦点。

那么,何谓新型城镇化?新型城镇化与之前的城镇化有何不同?新型城镇化之路该怎么走?怀着这些思考,结合同砚遍及长春、大连、柳州、嘉兴等三十多个国家新型城镇化综合试点地区的第一手项目经验积累,以及近年针对新型城镇化的广泛调研和考察,结合国家相关政策和理论的研究,凭借包括住建部、发改委、各级政府、开发商及同济大学、复旦大学、华东师范大学等机构在内的诸多领导、企业家及专家的支持,编著新型城镇化“思考”“探索”“实践”。

《新型城镇化思考》围绕“人、地、业、财、质”五大核心,聚焦于新型城镇化的本质解读。《新型城镇化探索》着眼于新型城镇化的顶层路径设计及重点问题的具体解决路径,力求结合国际、国内经典的城镇化发展路径,以空间为现实载体,围绕人、地、业、财、质五大核心要素,从实际出发,探索不同区域格局下的多元城镇化发展路径。《新型城镇化实践》从案例研究和实践探索的角度,围绕服务均等、土地流转、产业培育、城乡建设、生态文明建设、规划创新等主题,梳理并总结国际、国内城镇化典型案例的经验教训,结合同砚设计相关的第一手实践经验,力求进一步为新型城镇化的地方实践工作者提供参考和借鉴。以新型城镇化为主题的系列丛书囊括了当前关于新型城镇化发展的诸多重大政策意见和理论思考并结合实践总结,构建了新型城镇化发展的模式和具体路径,力图为我国新型城镇化发展提供综合指南。

总体而言,新型城镇化的本质在于:城镇化价值取向的转变,由传统的关注“物”到关注“人”;发展模式的转变,由传统的外延发展到更侧重于内生增长;由强调“城镇化”目标转变为强调“城镇化”中“化

的过程”。新型城镇化强调以人为本,以科学发展观为统领,以各个领域的改革创新为路径,是以城乡统筹、产业转型、产城融合、生态文明和集约高效为基本特征的城镇化。新型城镇化是新一轮经济发展的重要引擎,其核心体现在“人、地、业、财、质”五个方面。其中,人的城镇化是新型城镇化的主体与核心关键,它的规模、速度、质量决定着中国经济社会发展的走向。人的城镇化是破解当前低成本、高占地城镇化引发的环境和社会问题的关键,是城乡居民消费需求提升、释放内需潜力的必要保证。人的城镇化必将促进产业结构调整和服务业的转型发展。当前,人的城镇化面临的最突出问题是近2亿长期在城镇就业且已经成为城镇常住人口的农民工,未能实现市民化。这部分最有城镇化意愿的群体,正是我国新型城镇化进程的关键所在。

具体而言,应从“人的均等化、土地市场化、产业耦合化、金融创新化、规划创新化、空间合理化”六个方面入手,促进新型城镇化发展。通过深化户籍制度改革、健全住房保障体系、完善就业、促进公共服务均等化等措施顺利实现农业转移人口市民化。通过城镇土地的集约利用、农村土地的市场化运作、契约化的保障制度和市场化管理机制创新,实现土地资源优化配置和资产效益的最大化。通过四化同步、产城融合、产业转型升级、产业配套政策改革四方面推动产业发展,提高城镇集聚效应,实现产业和城镇的高度融合与协调发展。通过促进社会资本参与基础设施建设、创新农业产业化的金融产品和服务、促进民营金融机构的成立、完善互联网金融服务体系四个方面实现金融体制的创新,为新型城镇化提供资金保障。通过规划理念的更新、规划编制体系的创新和规划体制机制的保障三方面改革实现新型城镇化的规划创新。以城市群为推进城镇化的主体形态,以中小城市和小城镇为新型城镇化空间发展的现实突破,中小城市以城乡一体化为基础引导,小城镇以特质化发展为引导,实现城乡空间的合理布局和可持续发展。

如果您是政府公务员或者公共事务管理者,本书的第三章可以让您快速地了解新型城镇化的核心内容及相关政策,系统地了解新型城镇化的本质及相关理论;而本书的第五章可以为您在面对新常态复杂多变的局势时,提供更多的决策依据。

如果您是企业家或管理者,本书将有助于您重新审视企业的经营环境,寻找新的商业机会,探求新的发展模式,更和谐地融入大的社会背景,以及顾客、供应商及合作伙伴中,实现企业的可持续发展。本书的第四章和第五章将提供较为全面和系统的参考。

如果您是研究者,我们也非常乐意与您从第一章开始,共同探讨城镇化的本源及中国城镇化的特征等理论性问题,以及新型城镇化的发展方向和解决之道。

即使您不是上述人群,简单翻阅这本书,相信也是颇有益处的,因为我们都生活在城镇化这一全球性的浪潮中,只有更深入地了解城镇化,才能让我们更好地在城镇中生活,体验和见证城镇化发展进程,实现和谐的城乡关系。

当然,由于时间和视角所限,对于新型城镇化这样一个宏大而又颇具争议的课题,我们的研究难免会有不足,敬请各位读者批评指正。另外,在写作过程中,我们参考并引用了前人和诸多作者大量的研究成果,尽管力争每一处引用都标明出处,但是挂一漏万在所难免,在此向所有前辈致以深深的谢意!

我们希望通过出版这套介绍新型城镇化系列研究成果的丛书,能抛砖引玉,使得更多的城市管理者、开发者、设计者和居住者系统地了解新型城镇化面临的核心问题和解决方向,共同参与到这场千年未有之城乡大变革当中!

编者

2015年6月

目 录

序言	I
前言	III
第一章 城市与城市化	1
第一节 城市的价值	1
一、城市的起源	2
二、城市的意义	3
第二节 世界城市化发展	5
一、城市“化”解析	6
二、城市化发展阶段	6
三、城市化差异	8
第三节 世界城市化的新里程	10
一、城市化基本规律	10
二、世界城市病	12
三、城市化趋势	13
小结:世界城市化的思考	14
第二章 城市化和城镇化	16
第一节 相关概念解析	16
一、城市与城镇	17
二、城市化与城镇化	17
第二节 我国城镇化的发展历程与阶段	18
一、改革开放前的城镇化	18
二、改革开放后的城镇化	19

三、转型关键期的城镇化	21
第三节 我国城镇化发展中面临的问题	23
一、工业化与城镇化的非匹配	23
二、经济效益与社会公平的非协调	25
三、体制机制的樊篱	25
四、“资源要素驱动”模式的非持续	27
第四节 新时期推进新型城镇化的战略价值	27
一、推动调结构促转型的实现	28
二、拉动经济增长的新驱动力	28
三、满足客观环境发展需要	29
小结:中国城镇化的思考	29
 第三章 新型城镇化“新”在哪里	31
第一节 新型城镇化的内涵解读	32
一、战略新高度	32
二、完善新内涵	33
第二节 新型城镇化“新”的系统认识	35
一、重点关注五大核心内容	36
二、注重发展方式的提升	38
三、关注多维发展目标转型	39
四、重视城乡空间协调的发展战略	40
五、重视创新的多元驱动机制	41
六、重视市场与民意的多元驱动主体	41
第三节 新旧城镇化的综合比较	42
小结:新型城镇化的本质解读	43
 第四章 新型城镇化“化”什么	45
第一节 新型城镇化的核心关键是化“人”	46
一、人是城镇化的主体与核心	46
二、改革开放 30 多年人的城镇化历程探索	48
三、人的城镇化进程中的现实问题	51
四、从关注“物”到关注“人”战略视角的转变	57

五、新型城镇化的人口转型应对	60
第二节 新型城镇化的基本要求是化“地”	61
一、土地城镇化的前世今生	62
二、城镇化进程中的土地供求矛盾	65
三、土地博弈背后的三大问题根源	70
四、新型城镇化的土地变革	73
第三节 新型城镇化的基础动力是化“业”	74
一、城镇化与产业发展的良性互动	75
二、城镇化进程中的产业发展之困	80
三、新型城镇化需要强有力的产业支撑	87
第四节 新型城镇化的保障条件是化“财”	88
一、城镇化建设与财的相互关系	89
二、城镇化进程中政府财权与事权的不相匹配	91
三、城镇化进程中的融资渠道有限	94
四、新型城镇化的财税体制和投融资机制转型	99
第五节 新型城镇化的价值取向是化“质”	100
一、城乡空间发展不均衡	100
二、生态环境压力日趋增大	105
三、地域文化特色不断迷失	110
四、新型城镇化由量到质的蜕变	115
小结：“人、地、业、财、质”的本质剖析	116
 第五章 新型城镇化怎么“化”	118
第一节 新型城镇化的人的均等化	119
一、城乡一体的户籍制度	120
二、完善的住房体系	121
三、充足的就业和创业机会	124
四、基本公共服务的均等化	125
第二节 新型城镇化的土地市场化	136
一、城镇土地的集约利用	136
二、农村土地改革的市场化运作	139
三、农地市场化的契约保障	146

四、土地市场化的管理机制	150
第三节 新型城镇化的产业耦合化	152
一、推进新“四化”同步发展	153
二、促进产城人融合互动	156
三、加快城乡产业转型升级	163
四、完善城镇化进程中的产业配套政策改革	170
第四节 新型城镇化的金融创新化	171
一、支持社会资本参与基础设施建设	172
二、加大“三农”领域的金融创新	181
三、引导民间资本设立中小型金融机构	183
四、运用互联网金融服务实体经济	186
第五节 新型城镇化的规划创新化	189
一、规划理念的更新	190
二、规划编制体系的创新	195
三、规划体制机制的保障	201
第六节 新型城镇化的空间合理化	203
一、坚持国家新型城镇化的空间布局引导	204
二、优化提升城市群在城镇化中的宏观实现	210
三、推进中小城市和小城镇在城镇化中的现实突破	213
小结：“六大应对策略”的探索	222
附录	225
附录一 “新型城镇化思考”调研问卷	225
附录二 “新型城镇化思考”调研摘要	228
附录三 推荐读物	229
附录四 图片及表格索引	233
附录五 参考文献	240
跋	246

人们为了活着而聚集到城市，
为了生活得更美好而居留于城市。

——亚里士多德

第一章 城市与城市化

学界有句名言：“城市建筑是长官、开发商、建筑师和市民合谋的产物。”推而广之，也适用于城市的规划、建设、管理等多个环节。从某种意义上讲，这种“合谋”其实是一场多方利益的博弈与制衡，虽然这种合谋发端于个体，但最终指向“城市人”群体利益的最大化，从而使得“城市”这一世界最大的人造物日渐繁荣。城市自诞生之日起就充分体现出人类独立于自然的创新意识，城市是人类为改善环境、追求自由而产生的聚居地。随着人类需求的变化和提升，城市不断壮大、成熟，虽然面临日渐增多的城市问题，但我们始终相信，世界城市的发展，最终目的都是为了达到人类的“理想家园”。

第一节 城市的价值

城市是诞生奇迹之所；

是人类最伟大的发明与最美好的希望；

是最健康、最绿色、最富裕、最宜居的地方；

如果你热爱自然，请搬到摩天大楼里；如果你热爱地球，请搬到城市里。

——摘自爱德华·格莱泽主编的《城市的胜利》

一、城市的起源

关于城市的起源,中外学者众说纷纭,有防御说、集市说、地利说、私有制说等,涉及不同学科、不同角度。归纳起来,城市的形成无外乎取决于自然、经济、社会、政治四个因素,但其中的关系却是错综复杂的,联系社会、经济、政治变迁的因子也绝不是单一、独立存在的。目前学术界更倾向接受的是建立在各种解释因素基础上的综合理论。有一点可以确定的是,城市产生的基点是在早期聚落的发展与变化中,城市是由人类聚落逐步演变而来,它“代表了人类聚落的新等级”^[1]。从原始社会旧石器时代的游居到中石器时代的聚居,人类经历了漫长的发展过程,并渐渐地开始采用领地化的生存方式,精心选择定居点,这成为此后乡村和城市形成的原始基因。

位于西亚约旦河河口地区的耶利哥遗址是目前考古发现的人类最早聚落,它拥有带瞭望楼和石墙构成的防御系统,规模能够容纳2 000居民,但这些居民基本是同一个氏族、部落或原始公社组织的成员,社会地位和职业差别也不明显。在中国也发现大量新石器时期的聚落遗址,其中较为著名的有西安半坡遗址、临潼姜寨遗址、宝鸡北首岭遗址等,规模大都在一公顷到十几公顷之间,其居住成员间的关系也较为简单和平等,农耕的生存方式显得尤为重要。

生产方式的变化必定导致人类生活方式的变化,带来聚落形式的变化。随着金属工具的出现和金属制造技术的不断提高,手工业从农业中分化出来,一种有别于农业聚落,更加多元化的高等级新型聚落开始出现,实现了具有空前强大组织力的新型政治力量。这些聚落在经济上自给自足,在政治上自治,在地域上均匀分布,大小规模基本相似。我国在龙山文化时期曾涌现出大量带有城墙类设施和城内结构复杂的新型聚落构造。如山东日照两城镇和山西襄汾陶寺两处遗址中包含了不同规格的住宅、宫殿等大型公共建筑、手工作坊、墓地等,面积均为200多公顷,可容纳相当数量的人口。

当专门从事产品交换的商人阶级出现后,城市也开始形成。考古发现,位于死海北岸约旦河口的古里乔,是世界上最早的城市遗