

城市与区域规划研究

转型中的中国城市规划



清华大学建筑学院 主办

特约专稿

面临新型城镇化的三个规划转型问题

李 郇

学术文章

中国巨型城市地区：发展变化与规划思考

于涛方

世界五大城市地区土地使用模式比较研究

于长明 吴唯佳

京津冀城镇空间布局研究

顾朝林 郭 婧 运迎霞 等

国际快线

重建丝绸之路经济带的几个理论问题

格哈德·欧·布劳恩

法定规划编制创新

城市总体规划强制性内容编制技术方法研究

周显坤 谭纵波 董 珂

城市总体规划实施的定量评估方法初探

赵庆海 惠志龙 乔 鑫 等

城镇体系规划实施评估及其案例

牛品一 张朝霞 李洪澄 等

经典集萃

科学宣言

慢科学科学院

第7卷 第1期 (总第17期)

2015



商务印书馆

城市与区域规划研究

本期执行主编 顾朝林

 商务印书馆
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究 (第 7 卷第 1 期, 总第 17 期) / 顾朝林
本期执行主编. —北京: 商务印书馆, 2015
ISBN 978-7-100-10894-2

I. ①城… II. ①顾… III. ①城市规划—研究—丛刊②区域
规划—研究—丛刊 IV. ①TU984-55②TU982-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 273237 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

城市与区域规划研究

本期执行主编 顾朝林

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 冠 中 印 刷 厂 印 刷

ISBN 978-7-100-10894-2

2015 年 1 月第 1 版 开本 787 × 1092 1/16

2015 年 1 月北京第 1 次印刷 印张 14 1/4

定价: 42.00 元

主编导读

Editor's Introduction

In order to meet the challenges brought about by the opening-up policy and rapid economic growth since 1978, China's planning practitioners (including academics and planners) have been learning the relevant theories and methods of the Western countries, and trying to innovatively apply them in the researches and practices of China. Undoubtedly, the urban planning discipline has contributed a lot to China's economic miracle in the last 30 years, and has played active and important roles. Though originally derived from architectural and engineering sciences, urban planning in the Western countries has long become a social science. Similarly, in China the discipline is now shifting to a more social science-based one for better urban design, property management, land use policy-making, and landscape ecology restoration. This transformation is the result of the

自 1978 年改革开放以来，为了应对快速的经济增长带来的挑战，中国的规划业者（包括学者和规划师）一直在学习西方国家的规划理论和方法，从最大程度上进行内容整合和方法创新。毋庸置疑，中国最近 30 多年的城市规划学科发展为中国经济奇迹立下汗马功劳，发挥了积极和重要的作用。西方国家的城市规划学科已经从建筑和工程科学中分离出来，与社会科学的关系却越来越紧密。中国正在尝试建立在最优秀的基础科学的基础上、可以满足最好的建筑设计、物业、土地经济和景观生态的城市规划学科。这些都与不同国家不同发展阶段城市规划需要解决的问题不同相关联。英国《城市设计与规划杂志》2014 年推出两期专门介绍转型中的中国城市规划专辑，主要展现最近 30 年中国城市规划转型发展的过程和当下规划关注的重点以及解决问题的规划编制途径。为与发达国家城市规划同行有更广阔、更深入的学术交流的平台，本期作为这两个专辑的补充，试图展现清华大学城市规划系积极参与国家推进新型城镇化进程和推进城市规划学科转型发展的创新研究成果。

过去的 30 多年，中国的城市规划业者，一方面努力学习西方发达国家市场经济条件下的城乡

socio-economic growth, because at different stages of development, urban planning faces different problems and has different focal points. *Urban Design and Planning* (UDP) has been publish two special issues to exhibit the China's urban planning in transition, mainly to show the restructuring and development process of the field and the problem-solving focuses and planning-making methods in the last 30 years. This issue will focus on some new progresses of China's urban planning from the perspective of the Department of Urban Planning, Tsinghua University. We hope they will serve as a bridge for more in-depth academic exchanges between China and the rest of the world.

Over the past 30 years, China's urban planning practitioners have exerted themselves to learn the theories and methods of urban and rural planning under the market economy from the Western countries. Meanwhile, they have made utmost efforts to meet the demand of making "problem-oriented planning" and "goal-oriented developmental planning" under China's reform and opening-up policy. China has grown out of the former Soviet urban

规划理论和方法, 另一方面满足中国应改革开放“问题导向型规划”和“发展目标导向型规划”的需求, 完成了从计划经济体制下苏联城市规划模式向“社会主义市场经济体制”下的城市规划模式转型。然而, 经济持续稳定的高速增长推动了直接和根本城镇化动因的多元化, 也形成了国家新的战略重点和空间格局。在较长时期采取的“效率优先、兼顾公平、促进社会稳定和协调”的发展思路, 以及各地争先恐后追求 GDP 增长的策略, 出现了城市外延扩张占主导、城乡人居环境质量提升慢和区域差异急剧扩大等问题。城镇发展客观上比较依赖土地财政等非正式的制度安排, 在城市发展环节上放任自流, 农民进城自由放任, 公共交通建设沦为地方政府追逐土地收益的工具, 房地产在“市场经济”的幌子下成为投机趋利的行业, 农民工及其随迁家属在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面的公共服务设施被忽视。

诚然, 过去 30 多年, 中国城乡规划学习西方规划理论和方法进行的整合和创新是基于特殊社会主义市场经济集权制度的, 即国家和城市政府利用权力支配了土地开发, 并使国家、地方和人民从中获利。更关键的是, 中国城市正在从依赖土地出让的财政体系向开征物业税和土地二级市场建立的地方税系统转型。为了适应这种快速转型, 中国需要建立一种全新模式的城市规划学科, 主要包括混合设计、社会经济分析、科学分析模型和实用性城市理论等。要解决中国面临的这些问题, 城市规划业者也需求进一步增加相关技能, 例如: 住房规划与市场、基础设施规划与财政、环境规划与城市设计、绿色交通规划、城市财政与城市经济学。未来学科发展的关键仍然是城市规划与建筑学、社

planning model and established its own model for the emerging socialist market economy. However, its sustained and stable economic growth has directly enhanced the diversification of urbanization and produced new strategic focuses, bringing about the change of the spatial pattern in the country. For a long period of time, China has adopted a policy of “giving priority to efficiency with due consideration to fairness, and promoting social stability and coordination.” However, the pursuit of GDP growth has brought about some serious issues such as urban sprawl, environmental degradation, slow improvement of living quality, and regional disparity. Urban development in China has been mostly dependent on informal institutional arrangements like land finance. The uncontrolled development, local governments using public transportation as a tool for land revenue, the real estate industry speculating under the name of market economy, etc. have become major problems. Furthermore, farmers are flocking into the cities blindly without much attention being paid to their education, job training, health care, pension, affordable housing, and other public services.

会科学以及交通和资源可持续性等硬技术工程学的进一步有机整合。

中国城乡规划学科如何更好地为国家经济发展和社会转型服务？首先，强化应对气候变化的适应规划；其次，基于传统的城市规划与设计原理，增加社会经济分析，在物质空间、基础设施、社会服务设施规划方面满足城镇化过程中城市空间发展和基本公共服务需要；再次，满足新型城镇化需要，开设新课程，例如：房地产市场和住房政策（尤其关于保障性住房概念）、城市公共财政与方案预算、多元统计分析等；最后，基于资源可持续性原理，科学确定城市发展的生态红线和生产、生活、生态空间，划定城市特别是特大城市的增长边界，节约集约利用土地、水、能源等资源，规划绿色、低碳、可持续发展城市。本辑注重发表这些领域的相关规划研究成果。

本辑特约专稿是李郁撰写的“面临新型城镇化的三个规划转型问题”，文章在分析中国城市的宏观经济调控变化、人口增长速度变化以及城市管治模式变化的基础上，认为未来中国城镇发展动力会发生变化：货币驱动下的外生性土地扩张将受地方政府债务压力而难以为继，城市人口增长也将失去大规模人口迁移的机会，以兼并为主要目的的城区行政区划调整将停止。因此，过往的扩张性城市规划思维将转向土地约束下的内生性增长的思维，传统的增长趋势法的城镇人口规模预测将转向就业机会的预测，同城化成为城市群协调规划的主流。进而适应新型城镇化，中国城市规划发展将向“以人为核心、土地集约利用和产城协同”转型发展。

本辑学术文章选择三篇文章。于涛方的“中

Indeed, over the past 30 years, the integration and innovation of China's urban and rural planning in the process of learning Western experiences are based on a special centralized system of socialist market economy, namely, national and city governments use their power to govern urban land development and to make profits for national and local governments and ideally for all people. Now a more critical event is occurring, i. e., Chinese cities have to rely on the local property tax and second-hand estate market. To accommodate the rapid transformation, China's urban and rural planning has to establish a new paradigm, including mixed design, socio-economic analysis, and scientific analysis model, practical urban theories, etc. China's urban and rural planning also needs to further accumulate relevant knowledge and skills, such as housing planning and marketing policy, infrastructure planning and finance, environmental planning and urban design, green transportation planning, and municipal finance and urban economics. A key to the future development of China's urban and rural planning relies on its further integration with architecture, social

国巨型城市地区：发展变化与规划思考”运用2010年第六次全国人口普查数据中不同行业的就业密度、就业构成等指标，从多中心、功能性和全球性、地方性—区域性等角度对中国巨型城市地区进行了界定和较为系统的特征定量分析，并结合2000年第五次全国人口普查数据，分析了2000~2010年中国巨型城市地区的发展演变，从而给出中国巨型城市地区的发展趋势，在此基础上就中国巨型城市地区规划进行展望和思考。文章认为中国巨型城市地区的未来发展将更不确定、更复杂，为此需要动员社会能量，协同进行创造性思维，统筹巨型城市地区发展的市场机制的根本性（促进效率、创新、效益、竞争力等的提升）和城市规划等政府调节工作的有效性（促进市场负外部性的解决），是应对巨型城市地区不确定性和复杂性的根本途径。于长明、吴唯佳的“世界五大城市地区土地使用模式比较研究”认为：土地使用模式被认为是影响城市可持续发展、造成不可持续问题产生的关键因素之一。文章选择伦敦、巴黎、纽约、东京、北京五个世界特大城市地区进行实证研究，试图通过准确认识其土地使用模式化解世界特大城市地区的可持续发展和在全球竞争中取得优势的基础性问题。论文制定了多指标的测度方案，运用人工解译和分层随机抽样相结合的测度方法获取数据，结合空间矩阵、缓冲区分析、情景模拟等环节，比较北京和其他世界城市地区的土地使用模式构成情况并解释其成因，论文给出了解决相关问题的新视角和新方法。顾朝林、郭婧、运迎霞等撰写的“京津冀城镇空间布局研究”是中国发展研究基金会委托提交中央决策参考的专门研究报告的一部分，研究针对京津冀地区发展面临的“区域生态退化，环

sciences, resource sustainability, transportation, and other engineering technologies.

How can the discipline of urban and rural planning better serve China's economic development and social transformation? Firstly, it is of great importance to strengthen the environmental management and the adaptive planning in response to climate change. Secondly, it is necessary to integrate the traditional urban planning and design principles with socio-economic analysis, so as to meet the needs of rapid urbanization in the aspects of physical space, infrastructure, and social facilities. Thirdly, it is advisable to add new programs for the changing quantity and quality of China's fast urbanization, including real estate market and housing policies (especially with regard to affordable housing), urban public finance and budget, multivariate statistical analysis, etc. Fourthly, based on the principle of resource sustainability, there is the need to scientifically determine ecological spaces and urban growth boundary, economically and intensively use of land, water, energy and other resources, in order to build green, low-

境污染严重;产业转型升级滞后,重化工倾向严重;贫富差距扩大,社会矛盾日趋激化”三大挑战,进行了京津冀地区协同发展和城镇空间布局研究。文章从多中心网络城市群和集中圈层发展两种模式出发,提出了京津冀城镇空间布局调整的建议方案,特别是依据城镇化水平预测,就城镇体系、京津核心区、边缘城和特色自立新城进行了系统的规划研究,并从水源涵养区建设、静脉产业园区建设、生态补偿机制建立和区域一体化规划四方面阐述规划实施的对策。毫无疑问,这项研究的视角转向基于区域问题及其解决途径的规划研究,值得一读。

本辑国际快线选择格哈德·欧·布劳恩的“重建丝绸之路经济带的几个理论问题”,根据2014年6月中国科学院召开的“丝绸之路经济带的生态、环境和可持续发展国际会议”的发言整理和翻译,文章主要探讨了丝绸之路经济带区域网络构建的条件、需求及概念。文章认为:首先,应将区域视为灵活的、具有开放边界的功能性社会经济空间单元,并基于劳迪奇纳的五维度进行情境设想,强调这个集群内部的倍增效应及其与区际市场关联的重要性。其次,应在宏观、中观、微观三个尺度上考察区域空间结构。网络、市场和层级结构的设计对于竞争合作的成功至关重要,同时也建议施加有效而明智的管理,以实现三个“E”的均衡发展,并提出理想的均衡结构状态。文章还从区内机制和区际机制两组概念出发,分析内生发展和空间结构倍增概念的内容。最后,提出重建丝绸之路经济带应当同时在自上而下和自下而上发展的过程中促进创新、决策及合作,并基于以上给出丝绸之路经济带的空间及区域网络集群示意。

中国的法定规划编制一直处在不断的创新过

carbon, and sustainable cities.

Hope this special issue will provide readers with a better understanding of the process of transformation, existing problems, and future prospects of the urban and rural planning in China.

程中。本辑选择三篇文章反映最新的研究进展。首先,周显坤等的“城市总体规划强制性内容编制技术方法研究”着眼于规划转型对城市总体规划强制性内容的编制技术环节,从间接的规划衔接与直接的规划技术工具两个方面考察规划体系中相关的“强制”关系和其中的强制性内容,对现状做出了“对象过多”和“手段多元”的评价,据此按照管制目的进行了简化归并,初步构建了新的内容范畴和管制方法体系。其次,赵庆海等的“城市总体规划实施的定量评估方法初探”,以乌兰浩特 2008 版评估为例,针对当下城市总体规划修编频繁、规划实施评估以定性为主、存在主观性和任意性的具体情况,进行城市总体规划定量评估方法的探索。通过乌兰浩特 2008 版总规评估证明:城市总体规划实施评估可以采取定性定量相结合的方法,最终以数量表述规划实施的效果,具有一定的可操作性和实用性。最后,牛品一等完成的“城镇体系规划实施评估及其案例”,以兴安盟 2008 版城镇体系规划为例,依据城镇体系的基本内容,构建了“城镇体系规划实施评价指标体系”,采用定性定量相结合等分析方法对城镇体系规划实施的效果进行评价与分析。通过评估证明:城镇体系规划实施评估可以采取定性定量相结合的方法,最终以数量表述规划实施的效果,具有一定的可操作性和实用性,有助于城镇体系规划实施评估的科学化和系统化。

本辑的经典集萃选择“慢科学宣言”,这看起来似乎和城市与区域规划研究关系不大,事实上,认真阅读,对摒弃当下“急功近利”、“杀鸡取卵”的研究风气,倡导“潜心专研”、“深入研究”有所裨益。本辑也介绍了《社会主义市场经济条件下城市规划工作框架研究》,希望大家喜欢。

城市区域规划研究

名誉主编 吴良镛
主 编 顾朝林
副 主 编 尹稚 左川 吴唯佳
毛其智 李平 张杰
执行主编 武廷海

学术委员会（以汉语拼音音序排列）

陈秉钊 同济大学 胡兆量 北京大学
胡序威 中国科学院 许学强 中山大学
陆大道 中国科学院 郑弘毅 南京大学
叶嘉安 香港大学 邹德慈 中国城市规划
周干峙 住房和城乡建设部 设计研究院

编委（以汉语拼音音序排列）

Klaus KUNZMANIN （德）多特蒙德大学
Helene LAMICQ （法）巴黎第12大学
Bish SANYAL （美）MIT
保继刚 中山大学
陈振光 香港大学
邓 卫 清华大学
段 进 东南大学
樊 杰 中国科学院
方创琳 中国科学院
顾朝林 清华大学
韩箕生 （澳）墨尔本大学
何兴华 住房和城乡建设部
胡东升 中国国际工程咨询公司
华 晨 浙江大学
黄亚平 华中科技大学
霍 兵 天津市规划局
金 鹰 （英）剑桥大学
李 平 商务印书馆
李 强 清华大学
林家彬 国务院发展研究中心
刘国洪 国土资源部
吕 斌 北京大学
毛其智 清华大学
单霁翔 故宫博物院

《城市与区域规划研究》由清华大学建筑学院主办、商务印书馆出版。本刊植根中国问题，参照国际规范，推进学术研究，倡导人文复兴。主要刊登城市与区域规划领域学术水平高、指导性强的最新研究成果，推动和引领中国城市与区域规划学科发展。鼓励具有长期研究积累、多学科交叉的原创性研究论文。

沈 青 （美）华盛顿大学
谭纵波 清华大学
唐晓峰 北京大学
唐子来 同济大学
魏后凯 中国社会科学院
吴缚龙 （英）伦敦大学学院
吴唯佳 清华大学
吴维平 （美）塔夫斯大学
武廷海 清华大学
熊澄宇 清华大学
杨保军 中国城市规划设计研究院
杨金田 国家环保部环境规划研究院
杨 锐 清华大学
杨伟民 国家发展与改革委员会
叶裕民 中国人民大学
尹 稚 清华大学
俞滨洋 住房和城乡建设部
袁奇峰 中山大学
越泽明 （日）北海道大学
曾 刚 华东师范大学
张 兵 中国城市规划设计研究院
张 杰 清华大学
张京祥 南京大学
张小雷 中国科学院
赵万民 重庆大学
周 岚 江苏省住房和城乡建设厅
朱 军 中国国际工程咨询公司
左 川 清华大学

编辑部 刘宛（主任）于涛方 田文祝
吴刚 彭一娟 姚雯 于妙
地 址 北京市海淀区清河嘉园东区
甲1号楼东塔22层（100085）
电 话 86-10-82819552
电子信箱 urp@tsinghua.edu.cn

城市与区域规划研究

本期主题：转型中的中国城市规划（清华专辑·上）

目次 [第7卷第1期（总第17期）2015]

主编导读

特约专稿

- 1 面临新型城镇化的三个规划转型问题 李 郇

学术文章

- 16 中国巨型城市地区：发展变化与规划思考 于涛方
68 世界五大城市地区土地使用模式比较研究 于长明 吴唯佳
88 京津冀城镇空间布局研究 顾朝林 郭 婧 运迎霞 等

国际快线

- 132 重建丝绸之路经济带的几个理论问题 格哈德·欧·布劳恩

法定规划编制创新

- 147 城市总体规划强制性内容编制技术方法研究 周显坤 谭纵波 董 珂
169 城市总体规划实施的定量评估方法初探——以乌兰浩特 2008 版评估为例
赵庆海 惠志龙 乔 鑫 等
185 城镇体系规划实施评估及其案例——以兴安盟 2008 版规划为例
牛品一 张朝霞 李洪澄 等

经典集萃

- 206 慢科学宣言 慢科学科学院

书 评

- 211 顶层设计与规划改革——关于《社会主义市场经济条件下城市规划工作框架研究》 刘 宛

Journal of Urban and Regional Planning

Special Issue of Tsinghua University (I): China's Urban Planning in Transition

CONTENTS [Vol. 7, No. 1, Series No. 17, 2015]

Editor's Introduction

Feature Articles

- 1 Three Issues Concerning Planning Transformation in the Context of New Urbanization LI Xun

Papers

- 16 Development of China's Mega City-Regions and the Planning Reflection YU Taofang
68 A Comparative Study on Five Mega-City Regions Based on Land Use Patterns YU Changming, WU Weijia
88 Research on Urban Spatial Layout in Beijing-Tianjin-Hebei Region
GU Chaolin, GUO Jing, YUN Yingxia et al.

Global Perspectives

- 132 Conditions, Requirements, and Concepts of Region and Network Building with Application to Silk Road
Economic Zone Gerhard O. BRAUN

Statutory Planning Innovation

- 147 Study on the Compilation Techniques of Mandatory Contents of Master Plan
ZHOU Xiankun, TAN Zongbo, DONG Ke
169 Quantitative Assessment Methodology for Urban Master Plan Implementation: A Case Study on Ulanhot
Master Plan 2008 ZHAO Qinghai, HUI Zhilong, QIAO Xin et al.
185 Evaluation on Urban System Plan Implementation: A Case Study on Hinggan League Plan 2008
NIU Pinyi, ZHANG Zhaoxia, LI Hongcheng et al.

Classics

- 206 Slow Science Manifesto Slow Science Academy

Book Reviews

- 211 Review of *Research on the Urban Planning Framework under the Socialist Market Economy* LIU Wan

面临新型城镇化的三个规划转型问题

李 郇

Three Issues Concerning Planning Transformation in the Context of New Urbanization

LI Xun

(Geography and Planning School, Sun Yat-sen University, Xingang West Road No. 135, Haizhu District, Guangzhou 510275, China)

Abstract China's urbanization is facing various influencing factors after three decades of rapid urbanization since the reform and opening up. This paper analyzes the changes of Chinese cities concerning macroeconomic regulation and control, population growth rate, and management mode. Based on the analysis, the paper predicts: the urban development driven by currency-based land expansion will be influenced by government debt in the future; cities will lose the chance of large-scale population migration; and there will be no more administrative division adjustments aiming at merging. Therefore, the former expansive urban planning will transform to the endogenous growth with limited land; the prediction on urban population growth will transform to prediction on job opportunities; and urban integration will become the mainstream of city cluster coordination and planning, so as to meet requirements of the human-oriented intensive land use and city-industry coordinated development in the context of new urbanization.

Keywords planning transformation; endogenous growth; population size; urban integration

摘 要 在经历改革开放 30 年的快速城市化后, 中国的城镇化正面临各种影响因素的变化, 在分析中国城市的宏观经济调控变化、人口增长速度变化以及城市管治模式变化的基础上, 认为未来城镇发展动力将从货币驱动下的外生性土地扩张转而受到政府债务的压力; 城市人口规模将失去大规模迁移人口增长的机会; 以兼并为主要目的的行政区划调整将停止。因此, 过往的扩张性城市规划思维将转向土地约束下的内生性增长思维, 传统的增长趋势法的城镇人口规模预测将转向就业机会预测, 同城化成为城市群协调规划的主流, 进而适应新型城镇化下以人为核心、土地集约利用、产城协调发展的要求。

关键词 规划转型; 内生增长; 人口规模; 同城化

改革开放以来, 我国城镇化发展进入高速拓展阶段, 城市化率(城镇人口占总人口比率)大大提高, 2012 年达到 52.6%。快速城市化实现城市规模和城市空间的迅速扩张。1990~2000 年我国城市建设用地面积扩大 90.5%, 而 2000~2010 年, 城市建设用地面积扩大 83.41%; 北京的建成区面积由 2000 年的 488km² 增长到 2011 年的 1 231km², 上海从 550km² 增长到 886km², 广州则从 431km² 上升到 990km²。

与此同时, 城市空间的持续扩张往往是以新城建设为载体。据不完全统计, 2000 年以来, 27 个省市区规划建设新城/新区 748 个, 规划总面积高达 2.7 万 km² (邹德慈, 2010)。而且, 地方政府热衷于圈地造城的城市发展模式。数据显示, 调查的 12 个省的 156 个地级以上城市中提出新城/新区建设的有 145 个, 占 92.9%; 12 个省会城市

作者简介

李郇, 中山大学地理科学与规划学院。

共规划建设了 55 个新城/新区；在 144 个地级城市中，有 133 个提出要建设新城/新区，占 92.4%，共规划建设了 200 个新城/新区，平均每个地级市提出建设 1.5 个新城/新区。

30 多年的快速城市化过程表明，目前我国的城市规划是一种城市规模快速扩张的规划。2013 年全国新型城镇化工作会议提出，“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”。可以预见，今后城市规划将从扩张规划向存量规划和缩量规划转变，更多关注城市内部空间的优化、城乡公共服务设施均等化等方面。

因此，本文的研究分别从宏观机制、人口规模和城市管治模式三个方面，分析面临新型城镇化我国城市规划和经济建设中可能出现的变化和特征，探讨城市规划由扩张性规划向内部空间结构优化转型的机制，为我国未来城市规划提供研究的思路 and 方向。

1 宏观机制：从外生动力转向内生动力

城镇化和经济增长是相辅相成的两个过程，经济增长带来社会生产率的提升是城镇化的内驱动力，城镇化的发展反过来又会促进城市经济的增长。在此情况下，经济增长动力模式的变化也必然会对城镇发展的机制造成影响。

改革开放以来，中国城镇发展的动力主要来自招商引资、出口、固定资产投资三大外生的动力，在经历了 2008 年金融危机后，国家通过扩张性的财政政策推动城镇经济发展的力量正在发生变化，寻求城镇发展的内生动力是现在城市规划中机制探讨的重要内容。

1.1 扩张性财政政策下的城镇快速拓展

扩张性财政政策是国家通过财政分配活动刺激和增加社会总需求的政策行为。2008 年 11 月，国务院出台的“扩大内需十项措施”标志着我国政府实行扩张性财政政策，出台的措施中涉及民生工程、基础建设、产业支持等方面，投资总值约 4 万亿元人民币。其中，由中央财政承担约 11 800 亿元，剩余的部分需要由地方政府及社会资本承担。

在投资需求增加的情况下，中央政府通过直接增加经济中的货币供应量，以及国债发行、利率调整、信贷条件放宽等配套措施，实施扩张性货币政策；而地方政府依托土地出让收入，以及通过银行贷款、信托、债券发行、BT 项目等方式进行融资。扩张性货币政策带来经济体中的广义货币供应量（M2）和整体信贷规模大幅增加。如图 1 所示，以 2008 年为节点，2008~2010 年，我国经济中货币供应量由 47.5 万亿元增加至 72.6 万亿元，平均年增长速度 23.6%，而 2008 年以前 10 年的年均增长速度只有 16.4%。随着市场货币供给的激增，经济体中商品价格也将大幅上升，2008 年以后我国通货膨胀率处在较高水平。

大量财政资金的落地需要与设施建设、产业相结合，根据国家发改委的数据，4 万亿资金中，投入到道路交通等基础设施建设的约有 15 000 亿元，用于产业结构调整和技术改造的约有 3 700 亿元。

2009 年，国家通过资金和政策支持七大战略性新兴产业发展，鼓励各地方政府组织实施重大应用示范工程，随之各级地方政府即通过建设经济技术开发区作为投资和产业的载体。最为突出的表现是国家级经济技术开发区的大量批出，数据显示（图 2），2008~2012 这 4 年间获批的国家级经济技术开发区数量达 93 个，为 1984~2007 这 23 年间获批数量的 1.7 倍。据国土资源部统计，2010~2012 年，仅国家级开发区面积已增加 1 201.23km²。此外，以高新技术开发区、保税区等名义建设的各级园区也在 2008 年后呈井喷状态。所以，扩张性财政政策促进大量开发区的建设，土地的资本化成为消化货币发行量最直接的途径，扩张性的财政政策和货币政策共同成为这一阶段城镇化拓展的直接推动因素。

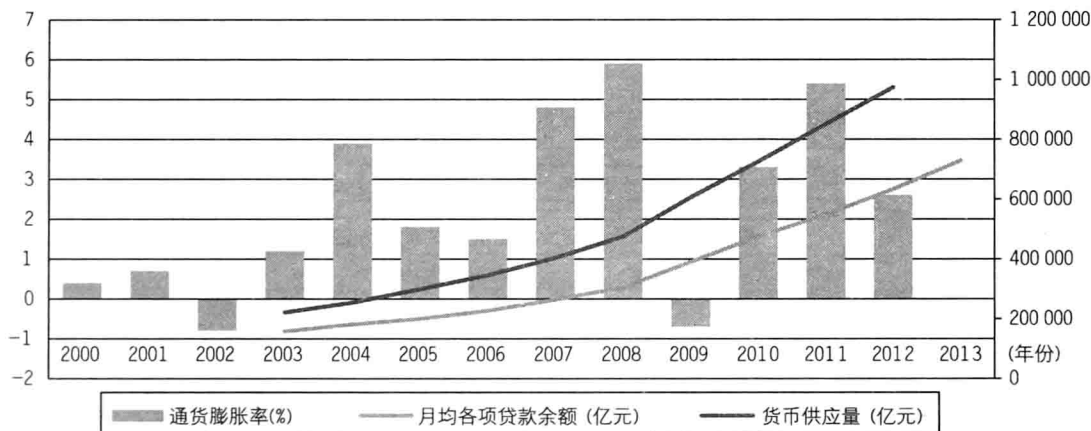


图 1 通货膨胀率、货币供应量和借贷规模

资料来源：国家统计局，新浪宏观经济数据库。

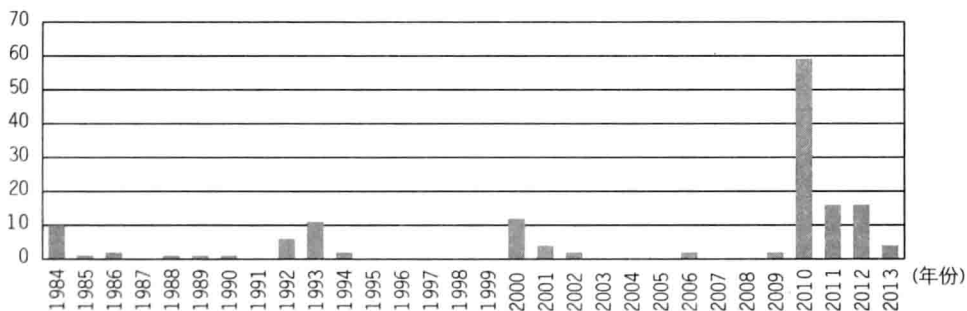


图 2 获批国家级经济技术开发区数量（个）

同时，在这一阶段，城镇化发展与经济、货币周期的联系渐趋紧密。2008 年以后，土地溢价率与广义货币供应量的变化趋势近乎同步（图 3），信贷资金加深了土地资本化的程度。在此情况下，土地作为生产要素的生产功能更多地被其作为资本的投机功能所替代。在投资回报的激励之下，大量的土

地、资金被用于进行地产开发，过快上升的土地价格对整体产业结构造成冲击。此外，由此催生的对住房、土地的投机性需求也进一步加剧了土地价格的波动性，且增加其形成泡沫的风险，如鄂尔多斯的“鬼城”现象，即是由虚高房价背景下现金流的断裂所引致。

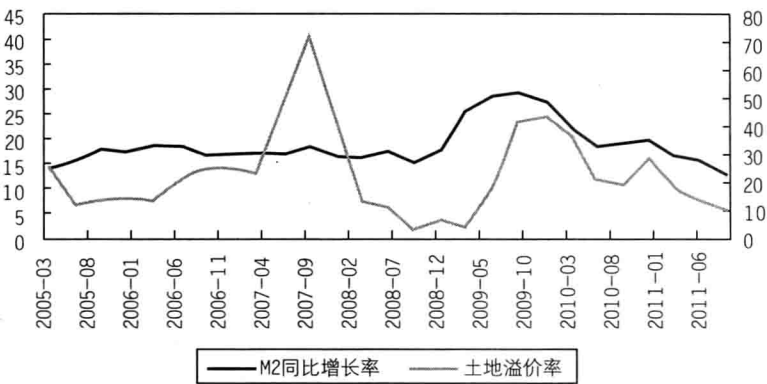


图3 货币发行量与土地溢价的关系 (%)
资料来源：新浪宏观经济数据库。

1.2 扩张性财政政策使城镇发展缺乏持续动力

随着国家实行最严格的土地管理制度，可出让土地的减少使得地方政府主要收入来源的土地出让收入已逐渐增长乏力，而土地财政难以为继，地方政府的债务问题开始凸显。截至2013年6月，全国政府性债务合计30.27万亿元，其中地方政府负有直接偿还责任的超过10万亿元，大部分集中在市、乡镇一级，占比达80.8%（表1）。

表1 各级政府性债务规模情况（2013年6月）

政府层级		政府负有偿还责任的债务（亿元）	政府或有债务（亿元）
中央政府		98 129.48	25 711.56
地方政府	省级	17 780.84	34 158.91
	市级	48 434.61	24 467.83
	县级	39 573.60	10 845.58
	乡级	3 070.12	577.17
	地方政府债务合计	108 859.17	70 049.49
合计		206 988.65	95 761.05

2008年以后，政府投资的主要方向是市政建设、土地收储、交通设施建设等短期回报不明显的项目，而投往新能源、基建原材料等产业方面的资金利用效率不高。国内消费需求的增长并未能完全消

耗快速扩大的产能，导致产能闲置问题严重，如钢铁、水泥等产业开工率不足 75%，多晶硅等新能源产业开工率甚至低至 35%（财经网，2013）。由此，在债务高企、收入缺乏增长点的情况下，大部分地方政府已无力再承受以扩张性财政政策带动地方经济增长的模式。

从效果来看，扩张性财政政策短期内刺激了经济的增长，2009 年成功实现保 8 目标，2010 年甚至恢复 10.4% 的两位数增长，扩张性财政政策在其中起到了重要的作用。但是，政府主导的大规模项目投资对经济增长仅有短期的拉动作用，国内消费对经济增长的拉动作用则没有明显的提升。因此，本轮扩张性财政政策“扩大内需”的初衷仅以政府主导的手段实现了国内投资需求的增加，并未对国内消费需求形成明显刺激。在出口对经济拉动乏力、政府财政债务高企的情况下，释放国内巨大的消费潜力，才是缓解我国产能过剩，实现长期经济增长的最有效途径（图 4）。

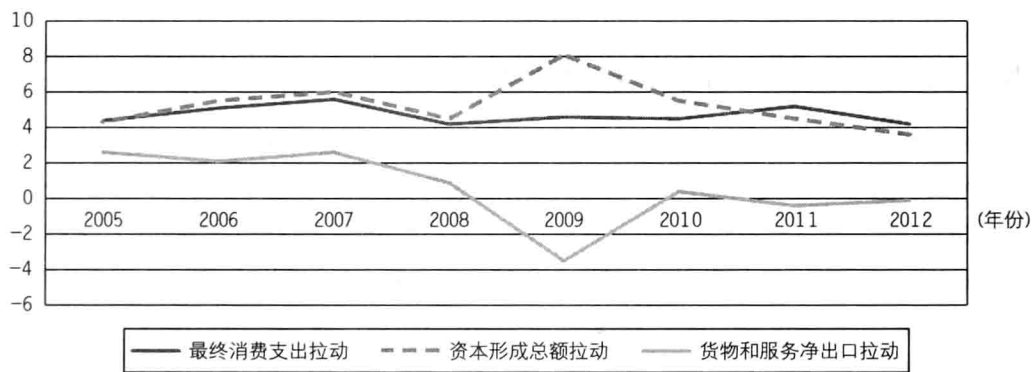


图 4 三大需求对 GDP 增长的贡献（百分点）

资料来源：新浪宏观经济数据库。

综上，金融危机过后的扩张性财政政策尽管能在短期对经济形成刺激，但难以维持可持续的经济增长。此外，短期大规模的财政刺激还为整体经济、产业及城镇化发展带来了如下的问题：①庞大的政府债务规模，造成后续城市建设、产业培育资金的紧张，不利于城镇化的优化和推进，也不利于政府对产业结构转型的引导；②大量资源投入房地产领域，造成产业结构失衡，并增加经济形成泡沫的风险，造成诸如“鬼城”等虚假城镇化现象；③土地资源消耗过快，后续城镇化及产业的发展受用地“瓶颈”制约；④配套的宽松货币政策造成的高通胀为相关的物价调控、民生工作带来较大压力，非户籍人口的“市民化”进程将因此受到阻碍。这些问题的存在，也进一步限制了未来继续使用扩张性财政政策推动经济和城镇化发展的空间。

1.3 内生性是城镇发展的未来动力

2013 年以后，中央对宏观政策采取了较大幅度的调整，明确提出宏观经济进入经济增长的换挡期、结构调整的阵痛期和前期政策消化期。不动用货币政策，而是培育信息消费，增加节能环保、棚