

B

新型城镇化蓝皮书[®]

LUE BOOK OF NEW URBANIZATION

新型城镇化 发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S NEW URBANIZATION (2014)

主 编/李 伟 宋 敏 沈体雁



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

2014
版

新型城镇化蓝皮书

BLUE BOOK OF
NEW URBANIZATION



新型城镇化发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
NEW URBANIZATION (2014)

主 编 / 李 伟 宋 敏 沈体雁



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

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化发展报告. 2014/李伟, 宋敏, 沈体雁主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 11

(新型城镇化蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-6600-2

I. ①新… II. ①李… ②宋… ③沈… III. ①城市化-发展-
研究报告-中国-2014 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第228741号

新型城镇化蓝皮书

新型城镇化发展报告(2014)

主 编 / 李 伟 宋 敏 沈体雁

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 陈凤玲 于 飞

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版中心(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 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.5 字 数: 416千字

版 次 / 2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6600-2

定 价 / 98.00元

皮书序列号 / B-2014-400

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



广视角·全方位·多品种

权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

新型城镇化蓝皮书

编 委 会

顾问:

- 杨开忠 北京大学秘书长, 兼任北京大学发展规划部部长、北京市发展与改革委员会副主任、北京市经济和社会发展改革研究所所长
- 孙久文 中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长、教授, 中国区域科学协会理事长
- 魏后凯 中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员, 中国社会科学院西部发展研究中心主任

主编:

- 李 伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长, 中国系统工程学会常务理事, 中国区域科学协会常务理事
- 宋 敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任
- 沈体雁 北京大学政府管理学院教授, 博士生导师

编委: (按拼音排序)

- 陈 民 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司总经理、荣邦瑞明城市中国研究院副院长
- 方竹兰 中国人民大学经济学院教授

- 李国平 北京大学首都发展研究院院长、中国区域科学协会副理事长
- 刘云中 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究室主任、研究员
- 邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任
- 石英华 财政部财政科学研究所区域财政研究室副主任、研究员
- 谭善勇 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授、城市经济管理系主任
- 王德起 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授
- 王一鸣 北京大学经济学院金融系教授、副主任
- 温锋华 中央财经大学公共管理学院副教授、中国区域科学协会副秘书长
- 吴克宁 中国地质大学（北京）土地科学技术学院分党委书记、教授、博士生导师
- 姚永玲 中国人民大学经济学院副教授、美国富布莱特学者
- 叶一剑 凤凰城市与旅游研究院院长、凤凰网城市事业部总经理
- 张耀军 中国人民大学社会与人口学院副教授、人口资源环境经济学研究室主任
- 张占斌 国家行政学院经济学教研部主任、教授
- 赵作权 中国科学院科技政策与管理研究所研究员、中国区域科学协会副理事长

主编简介

李 伟 北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司创始人、董事长、合伙人，中国系统工程学会常务理事，中国区域科学协会常务理事，投融资规划方法的创始人。长期致力于区域经济发展、城市开发建设、城市公共服务、政府投融资、城市营销以及政府投资类企业管理等领域的研究及实践，带领其团队在总结各地城镇化的经验和教训的基础上，创造性地提出“投融资规划”方法，填补了将系统工程方法与整合性技术运用于城市建设管理领域的空白，在多个城市进行实践应用，有效解决了地方政府在城镇化建设中遇到的棘手问题，并打造了在国内有广泛影响力的新城发展模式——“长阳模式”，得到了理论和实践界的广泛认同。先后出版《投融资规划——架起城市规划与建设的桥梁》、《破解城市建设困局——长阳模式解读》、《破解城投公司困局——探索中国经济发展基因》和《政企合作——新型城镇化模式的本质》等著作，并在凤凰网城市频道开辟专栏，记录对城镇化的实践经验和理论思考。

宋 敏 北京大学经济学院教授、金融系主任、金融创新与发展研究中心主任，香港大学中国金融研究中心创始主任。（曾）兼任中国证券会博士后导师，上交所及深交所博士后导师，香港政府中央政策组（CPU）顾问，香港政府金融人力资源发展委员会成员，深圳前海试验区咨询委员，中国投资公司（CIC）咨询顾问等多项社会职务。出版多部经济及金融学专著并在国内外一流期刊发表论文数十篇。

沈体雁 男，1971年3月生，湖北天门人，博士，北京大学政府管理学院教授，博士生导师，中国区域经济研究中心常务副主任，首都发展研究院副院长，国家住房与城乡建设部智慧城市专家委员会委员，国土资源部国土资源

信息化专家咨询委员会委员，中国区域科学协会秘书长，美国哈佛大学、加州伯克利大学、伊利诺斯大学高级访问学者，世界银行城市发展战略培训专家，*Environmental Planning* (B) 和 *Annals of the Association of American Geographers* 审稿人。主要从事城市复杂动力学、城市与区域规划、空间计量、城市计算、空间综合人文学与社会科学等方面的研究，倡导城市产业集群管理与协同式规划，发表学术论文和著作 50 余篇（部）。

摘 要

党的十八大把推进城镇化作为解决制约我国经济持续健康发展结构性问题的一个重大举措，强调坚持走中国特色新型城镇化道路，这就要求我们准确把握城镇化规律，确立科学的推进新型城镇化的行动框架。本书以服务于政府决策和企业投资为出发点，从城市消费者的视角重新审视城市管理和投资，并总结和提炼新型城镇化过程中的一些创新实践和创新思想，为新型城镇化的政策制定与顶层设计提供一定的借鉴。全书由总报告和专题篇、区域篇和实践篇组成。

总报告包括两篇文章，第一篇《城市消费者——新型城镇化的新视角》，在总结各地新型城镇化实践的基础上，从经济学角度解读人与城市发展之间的关系，创造性地提出城市消费者的概念，系统地阐述城市消费者的内涵及其理论和实践基础，指出城市消费者概念有助于重塑城市管理和投资理念，为解读和落实“人的城镇化”提供了一种新的视角和抓手。第二篇《基于城市消费者的城市发展评价》，借助公开统计数据对城市消费者的数量和质量进行测度，以衡量城市的影响力和辐射力，以及城市消费者对于城市的贡献能力和贡献的价值；同时基于城市消费者构建指标体系，对城市的发展阶段做出评价，为城市管理和投资提供参考。

专题篇包括十二篇文章，分别对新型城镇化所涉及的集体建设用地、房地产、投融资、产业转型、智慧城市等领域的问题进行专题论述，深入总结该领域的政策环境、发展现状、主要存在的问题，提出符合新型城镇化要求的具有针对性的解决路径。本部分内容有很多亮点，如《城市、土地及住房问题分析》一文，分析了地方治理结构与分税制对城市土地财政和地方融资平台行为的影响，阐述城市土地供应模式与土地财政的运作机制，并预判城市规划、土地政策、房地产税、金融体系等领域的改革前景。又如《新型城镇化背景



下的城市投融资转变》，指出未来城市融资中政府将向独立的信用主体转变、平台公司将向市场化企业转变、企业将向城市综合运营商转变，对政府和企业有重要的启示意义。

区域篇以区域为研究对象，包括《基于三大城市群比较的京津冀发展策略初探》、《浦东新区城镇化发展报告》和《基于新型城镇化的武汉城市圈城乡文化时空整合分析》三篇文章，从不同角度分析了三个区域的发展状况，并提出优化建议。

实践篇包括三篇文章，选取各地在新型城镇化过程中具有示范作用的案例，总结各地在土地二次开发、政企合作以及智慧城市等方面的经验和举措，为其他城市提供借鉴和启示。

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 城市消费者

——新型城镇化的新视角 史小辉 肖 铨 / 001

Ⅱ.2 基于城市消费者的城市发展评价 韩珊珊 陈锐松 / 025

Ⅱ II 专题篇

Ⅱ.3 城市、土地及住房问题分析 刘 志 王劲轲 / 059

Ⅱ.4 集体建设用地制度改革探索及创新设计 王德起 刘海楠 / 080

Ⅱ.5 深圳集体建设用地管理制度创新分析

..... 张 宇 钟凯文 蔡玉军 / 097

Ⅱ.6 新型城镇化与中国住房供应制度创新 陈 杰 / 112

Ⅱ.7 新型城镇化下的房地产业发展趋势 赵秀池 / 130

Ⅱ.8 中国城镇化投融资存在的问题及其对策 王一鸣 / 149

Ⅱ.9 新型城镇化背景下的城市投融资转变 彭 松 李 倩 / 160

Ⅱ.10 新型城镇化融资模式分析 范 为 郭幼竹 吴志红 / 176

Ⅱ.11 建设中国现代城镇伦理体系

——以长阳镇为例 沈体雁 张云飞 / 189

Ⅱ.12 城乡统筹发展与中部地区人口城镇化的情况分析 舒小林 / 208



- B.13** 产业升级、劳动力流动与我国新型城镇化建设的问题与建议 李德伟 吕文杰 阿布都瓦力·艾百 / 233
- B.14** 从智慧颐和园建设看智慧城市落地 黄 莺 郑颖尔 / 248

B III 区域篇

- B.15** 基于三大城市群比较的京津冀发展策略初探 杨 涛 耿盼盼 / 265
- B.16** 浦东新区城镇化发展报告 袁 象 / 298
- B.17** 基于新型城镇化的武汉城市圈城乡文化时空整合分析 朱媛媛 曾菊新 郑文升 / 321

B IV 实践篇

- B.18** 深圳深度城市化过程中土地二次开发模式分析 张 宇 钟凯文 蔡玉军 / 340
- B.19** 智慧乐从产业与小城镇发展情况分析 杨德海 周晓凤 / 358
- B.20** 北京市房山区政企合作新型城镇化模式 王海平 吴碧波 吕文静 / 369

- Abstract / 383
- Contents / 385

总 报 告



General Reports

B . 1

城市消费者

——新型城镇化的新视角

史小辉 肖 锴*

摘 要:

《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》强调以人为本。本文在总结各地新型城镇化以人为本的实践之后，将人的经济属性同城市发展联系起来，基于城市营销理论和税收结构的演变过程提出城市消费者概念，并系统阐述了城市消费者概念的内涵和对于新型城镇化的意义。在此基础上，进一步提出核心城市消费者概念，并创建核心城市消费者识别模型，对核心城市消费者进行分析和识别，为政府经营城市和企业投资提供新的思路和视角。

* 史小辉，中国人民大学公共管理硕士学位，北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司合伙人，荣邦瑞明城市中国研究院地政与产业促进研究所副所长，专注于城市开发投融资、集体土地制度改革与文化产业研究；肖锴，北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司咨询经理，主要咨询和研究方向为区域开发投融资、公共基础设施投融资、项目概念策划。



关键词:

新型城镇化 城市消费者 以人为本 城市营销

一 新型城镇化的解读

2014年3月《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（下称《新型城镇化规划》）发布，它是指导未来8年全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。政府把新型城镇化定位为扩内需、稳增长、转方式的最大潜力。

《新型城镇化规划》的发布有着严峻的现实背景：经过三十多年高速发展的中国经济和社会遇到了发展瓶颈，主要表现在以下几个方面。

（1）2012年GDP的增速首次低于8%以来，这一增速逐年下降，2014年上半年GDP增速降至7.4%的新低。国际依然低迷的经济形势使得出口形势不够乐观，加上经济结构调整的阵痛使当前中国经济承受着巨大的压力。

（2）人口红利期结束。农业富余劳动力减少和人口老龄化程度提高，依靠劳动力廉价供给推动城镇化快速发展的力量在衰减。

（3）土地、环境等制约因素日益严峻。传统的城镇化模式造成了大量的土地资源浪费和环境污染问题，急需转变发展思路。

（4）工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展不同步导致农业根基不稳、城乡区域差距过大、产业结构不合理等突出问题。

（5）城乡二元矛盾依然存在的同时城市内部二元矛盾日益突出，给经济、社会发展带来诸多风险隐患。

《新型城镇化规划》从统筹全局的战略高度，将未来城镇化本身的过程与解决过去城镇化过程中出现的问题的纠偏方案结合起来，从提高城镇化质量和转变城镇化发展方式的角度对未来城镇化做出了指导。它具有以下几个特点。

- （1）新型城镇化是以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化；
- （2）以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展；
- （3）以综合承载能力为支撑，提升城市可持续发展水平；
- （4）以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力；

(5) 它具有以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的鲜明特色。

二 各地方的新型城镇化实践

新型城镇化理念的提出，并不是突然出现的，而是与我国经济发展改革领域的一贯做法一致，在多个地区和城市试点的经验基础上，逐渐整合提升而来。因此，理解和推行新型城镇化，各地方的试点是非常重要的借鉴对象。下面，我们将简单梳理近些年具有代表性的地区实践。

(一) 成都城乡统筹改革的实践

成都是西南地区的中心城市，在城乡统筹改革之初，同中国大部分不发达地区城市类似：城区面积小、农村面积大且分散，工业化、城镇化水平低，城乡二元矛盾和“三农问题”突出等。为了破解城乡发展失衡的问题，早在 2003 年成都市就着手进行城乡一体化的改革，2007 年 6 月，成都被批准为全国统筹城乡综合改革试验区。之后，成都市进一步推出深化改革措施，取得了良好的效果。

成都城乡统筹改革以规划、土地、产业、农村金融、基础设施、公共服务、城乡管理等为重点，配套系列综合改革措施。通过此举，破除城乡隔阂，使资本、土地、劳动力在城乡之间自由流动，缩小城乡差距，实现统筹协调发展的目的（见图 1）。

(1) 在规划方面，打破以往重技术轻公共政策、重城市轻农村、条块分割的城市规划，形成城乡一体化的全域规划体系。

(2) 在产业方面，在全域成都理念下，由过去“村村点火，户户冒烟”地分散发展产业，转变为“一区一主业”的工业集中发展思路。

(3) 在土地方面，以农村产权制度改革为核心，还权赋能，确权发证，推进农村土地、房屋等资产化。创立农村产权交易所，促进农村资源向资本转变。开展农村土地综合整治，试行建设用地指标和耕地占补平衡指标交易。

(4) 在农村金融方面，创新制度和融资政策，缓解县域中小企业融资；创新投融资载体，突破农村发展瓶颈；推进农村产权抵押融资改革；开展政策

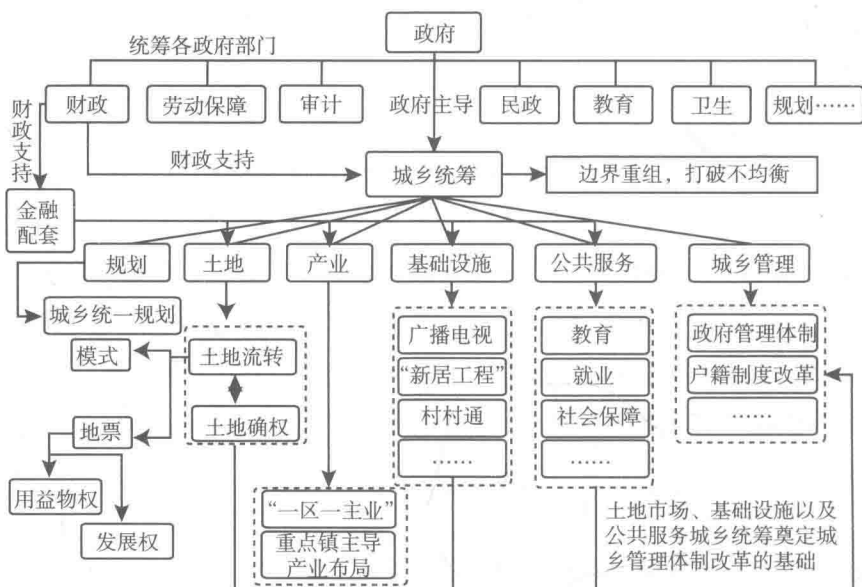


图1 成都城乡统筹架构

性农业保险。

(5) 在公共服务方面,从教育、就业、医疗和社会保障几大领域入手,推动体制机制变革,建立城乡一体的公共服务制度。

(6) 在城乡管理方面,实施大部门管理体制改革,成立“成都市委统筹城乡工作委员会”整合政府各部门的职能。成都全域城乡统一户籍,实现居民自由迁徙。

成都城乡统筹改革最大的突破是农民进城将不以牺牲承包地、宅基地等财产权为代价,而且农民即使不进城,政府也同样提供基本的公共服务、社会保障和社会福利。《新型城镇化规划》“第六篇——推动城乡发展一体化”“第七篇——改革完善城镇化发展体制机制”中的许多举措都暗含了成都城乡统筹的一些实践。

(二) 长株潭“两型社会”改革的实践

长株潭城市群位于我国中部地区,是重要的老工业基地,工业基础良好。改革之初同大多数老工业基地类似,面临着环境与工业矛盾突出、人居环境恶化、工业结构单一、产业有待转型升级、城市之间不协调等问题。为了探索一

条有别于传统模式的工业化、城市化发展新路，为推动全国体制改革、实现科学发展和社会和谐发挥示范带头作用，2007 年，长株潭城市群与“武汉城市圈”一起，获批“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合改革配套试验区”。

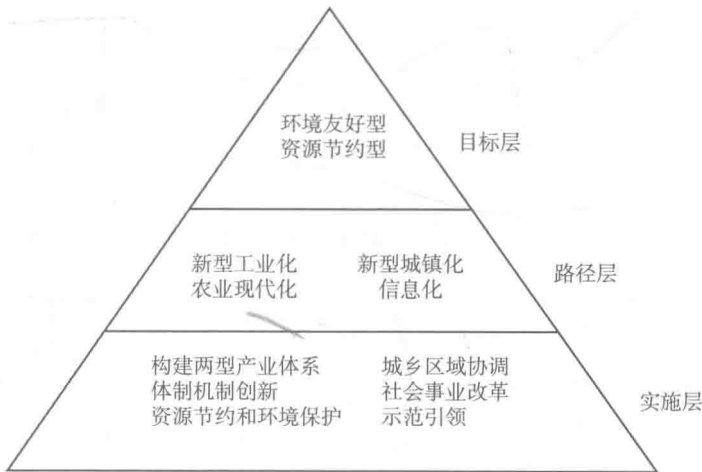


图 2 湖南省“四化两型”发展战略结构

湖南在“四化两型”大的改革战略（见图 2）方向上又细分出不同的改革措施，在具体实践中大胆尝试、不断创新，总结出了一系列行之有效的宝贵经验（见表 1）。

表 1 湖南“四化两型”战略的改革方向、措施和具体实践

改革方向	改革措施	具体实践
构建两型产业体系	培育新兴产业	753 战略
	升级传统优势产业	两计划一工程
	淘汰落后产能	从税收、信贷、审批等方面引导企业，协助企业进行债务重组、职工安置等
	优化产业发展布局	工业向园区集中、产业向园区集聚、政策向园区倾斜
体制机制创新	资源环境管理	排污权交易、生态补偿、环境风险责任保险等
	土地管理	工业用地预审申请制、五种节地模式、农村土地流转交易、土地征转分离等
	财税与投融资	财政“省直管县”、横向转移支付、环保税、两型产业基金、绿色信贷等
	行政管理	精简审批事项、缩短审批环节、信息公开、行政听证制度等
	对外开放和合作	产业承接、人才引进、境外投资、公私合营等