

另一只眼看

中国城镇化

唐黎明 著

中国建筑工业出版社

另一只眼看中国城镇化

唐黎明 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

另一只眼看中国城镇化 / 唐黎明著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017.5

ISBN 978-7-112-20722-0

I. ①另… II. ①唐… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第094075号

责任编辑: 焦 扬

责任校对: 王宇枢 焦 乐

另一只眼看中国城镇化

唐黎明 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京锋尚制版有限公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 4 $\frac{3}{4}$ 字数: 91千字

2017年11月第一版 2017年11月第一次印刷

定价: 36.00元

ISBN 978-7-112-20722-0

(30364)

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

中国的城镇化模式自有其规律，既不同于完全市场经济状态下的城镇化，也不是完全计划经济时代的城镇化，具有半市场化半行政化的特点，政府之手和市场之手，在不断地博弈，推动着中国的城市、经济和社会发展。概而言之，中国的城镇化发展，主要依赖于“一个中心 三个基本点”，即以政绩考核体制为中心，环绕着户籍制度、土地制度以及行政化的城镇等级制度三个基本制度，它们相互作用，构建了现有的城市格局和经济发展模式，也种下了城市问题的种种因果。

随着中国的城镇化率步入 50% 大关，中国的经济和社会也步入了风险警戒期，具体表现在地方债务高企，交通拥堵、环境污染等城市病丛生，房地产业一业独大，导致了产业空心化，而中国的城市也表现出两种极端的形态，一边是城市膨胀百病丛生，一边是人口外流产业塌陷。

中国的经济社会步入后土地经济时代，原有的房地产业发展模式、城市发展模式都难以为继，需要构建新的评价模型，从空间、经济和社会三个层面来系统推进城镇化的进程，而不同发展阶段的城市，更要寻求差异化的因地制宜的发展模式。

为此，我们需要用全新的眼光来看待中国的城镇化。大项目对地方政府而言，意味着什么？人口，对城市而言

是红利还是负担？超级大盘会带来什么样的超级问题？决定城镇化品质的是什麼？所有的这些问题，都与城镇化的速度和规模密切相关。

那么，一个理想的城市，应该是怎样的呢？笔者把城市分成不同的要素板块：商业区、开发区、大学园区、公园绿地、广场、交通枢纽……结合国内外的正反案例，以更加人性化的视角来解读这些城市要素。哪些建设是成功的？哪些是误入歧途？哪些是行政之手干预的？哪些是自下而上自由生长的？……孰可为孰不可为，一目了然。

城镇化的发展从来都不是一个政府乃至个人就能主观决定的，它是一个渐进的历史过程，从其演进过程来看，一定有人口、产业、资源、知识的集中和变迁，这是一个系统的工程，缺一不可。这意味着，传统的低成本、由政府强制推进的“土地城镇化”战略必须得到调整和纠正，而由于上一个阶段城市问题和矛盾的累积，未来中国将进入一个高成本城镇化时代。

本书从一个全新的视角，来解读富有中国特色的城镇化进程。既有对城市研究的理论思考，也有对最新的城镇化政策的研究分析，并基于客观中立的视角，对政策进行预判和趋势分析。近年来提得火热的人口城镇化、大城市的承载力、中央和地方的财税关系等问题，笔者几年前就在各大媒体上呼吁提示过，并提出了自己的见解。正是基于客观中立的第三方视角，笔者的城市研究才更能经受住时间的检验。

目录

第一部分 打开中国城镇化黑箱的钥匙 001

如何理解中国城镇化模式? 002

政府之手与市场之手的博弈 009

多规合一: 行政约束, 还是顺势而为? 013

第二部分 城镇化率过半进入风险警戒期 019

城镇化率过半对中国意味着什么? 020

假如中国的城市也可以破产 026

单一产业衰败引发的连锁反应 027

假如中国的城市也可以破产? 029

解决地方债务的三种途径 032

GDP 主义演变为房地产主义 035

城市发展走向极端: 膨胀的北京 037

城市发展走向极端: 衰败的东北 041

第三部分 从传统城镇化到新型城镇化 045

后 GDP 时代地方该如何发展? 046

房地产冰山破碎的声音	050
新型城镇化的评价标准是“三极兼顾”	053
少数民族地区发展不可盲目跟风	058
特色小城镇建设的内涵与方向	063
京津冀协同发展须处理好四大关系	069

第四部分 另一只眼看城镇化 075

城市之疾在于太急	076
昆明，十年城市大跃进	080
北川，失控的城市规模与尺度	082
购物中心，跑太快将成烂摊子	085
富士康，大项目对地方政府的意义	089
鄂尔多斯，资源型城市如何转型？	093
如何发掘城市无形资产的综合价值？	097
文化体验才是古镇旅游的生命力	103
贵阳超级大盘的超级问题	105
封闭式小区如何推倒最高的围墙？	108

第五部分 多元的城市要素分析 113

南阳，被摧毁的水运古镇	114
清迈，城市活力源自多样性	118
误入歧途的旧城改造	122
开发区的关键是产城融合	128
流水线上的大学园区	132

以多元街区重塑城市多样性 135

公园综合体与菜市场的创新 139

结语 142

作者简介 143

第一部分

打开中国城镇化黑箱的钥匙

中国的城镇化模式，不同于西方自下而上自然形成的城镇化，更多的是政府和资本之手，自上而下的大力推动。以政绩考核体制为中心，辅以户籍制度、土地制度与行政化的城镇等级制度，它们共同构建了现有的城市格局和经济发展模式，也种下了城市问题的种种因果。



如何理解中国城镇化模式？

十八大之后，新型城镇化再度被上升到国家战略的高度，成为舆论关注和讨论的热点，甚至引发股价和房价的波动。新型城镇化与以往城镇化路径最不一样的，就是从城市规模的扩张，转向城市质量的提升。

过去三十年的城镇化模式，主要依赖于“一个中心 三个基本点”，即以政绩考核体制为中心，辅以户籍制度、土地制度与行政化的城镇等级制度，它们共同构建了现有的城市格局和经济发展模式，也种下了城市问题的种种因果。

所谓城镇化，无非就是农村人口进入城市的过程。在市场经济国家，在没有任何限制人口迁徙的政策环境里，农民进城，或者是城市间人口迁徙的选择，只是受市场因素的影响，政府无法干预他们的选择。人们可以自由地选择大城市，也可以选择中小城市，生活成本、就业机会和居住环境是最重要的考虑因素。

然而，中国近代的城镇化进程，从一开始就是伴随着对人口的限制。20世纪50年代末限制农村人口进入城市，目的是把农民强制束缚在土地上，低价提供农产品，用以维持城市居民的低生活成本，确保国家通过获取剩余价值来完成工业化积累。实际上，户籍制度不仅仅限制了城乡人口的流动，也通过集体经济组织按照户籍制度分配土地和福利，限制了村庄之间的人口流动。

户籍制度的约束，使得名义城镇化率和实际城镇化率之间有很大的差距。截至2015年年底，我国的名义城镇化率达到56.1%，但实际城镇化率只有39.9%左右。这16个百分点的差距，是生活在城镇里的“半城镇化人”没有城镇户口，没有享受到相应的公共服务和配套设施的差距。城镇化，意味着人们的生产方式、职业结构、消费行为、生活方式、价值观念都将发生极其深刻的变化。而半城镇化，是这部分人在生活和消费等方面都没有达到城市居民的水平，是一种典型的城镇化质量不高的表现，也难以拉动消费和内需。

与户籍制度相呼应的是，土地制度也是决定现有城市

格局的关键制度。

城镇化最重要的载体是土地，过去三十年的城镇化路径，是建立在政府获取低成本的土地基础上，并以此支撑城镇化的粗放扩张。

2001年，我国开始实行土地收购储备制度。在这一制度下，地方政府通过土地收购储备机构成为土地一级市场的垄断供应者。在土地收储制度之外，还辅之以“招拍挂”，以及“价高者得”的参与规则，使政府成为土地市场的垄断供应者，保证了地方政府成为土地出让收益的最大受益者，也使得部分地方政府严重依赖于土地财政，除了卖地卖房别无其他发展路径。现行的土地制度，是城市规模不断摊大饼式的扩张，城镇化质量却乏善可陈的主要原因。

这种低成本的粗放扩张，是以损害农民权益为代价的。农民付出了土地，却没有享受到土地增值的利益，征地冲突不断，也埋下了社会不稳定的导火索。实际上，一个城市可出让的土地是有限的，一个城市的扩张也是有边界的，要改变这种现状，就必须以保护农民的土地权益为切入点，遏制城市的粗放扩张。

简单来说，土地制度改革的一个重要内容就是要提高农村土地价格，要让土地收益更多地进入农民自己的口袋。这样一方面可以提高城镇化推进的成本，逼迫各地放慢推进城镇化的速度，从而更加注重土地的集约使用，提高土地的使用效率。另一方面，农民通过土地制度改革拿



到更多财产收益，既可以缩小日益严重的贫富差距，也可以推进其更好更快地融入城市，从而进一步提高中国城镇化的质量。

未来中国的城镇化进程，将处在“后土地经济”时代。各地方政府需要看到，土地不仅是商品，可以拿来买卖，土地以及以土地为基础的城市更是宝贵的资产，需要用心经营，使之增值。在经营土地方面，除了盖房子，地方政府需要在城市管理、公共服务、产业升级等诸多方面下功夫，推动资产价值的提升，并从中开辟新的地方财源，形成良性循环。

除了土地制度和户籍制度外，行政等级化的城镇化体系，也在扩大城乡差距和城市与城市之间的差距方面推波助澜。城镇化与城市化虽然只有一字之差，但是却决定了资源和政策的不同投向。中国的城市是等级化的金字塔形结构，从行政级别而言，市可以管县，县可以管镇，镇可以管乡……上下级城市间存在着公共财政、公共资源管理和分配的关系，使得资源和资金可以更多地流向行政等级

较高的城市。

城镇分级固然没错，全世界都有不同等级的城镇，但这是自然形成的结果，有着内在的经济逻辑和社会逻辑。中国等级化的城镇体系，是由行政等级造成的，是人为造成的格局。这种等级体系的实质是：资源随权力聚散，而不是由市场定价，这样的流动是以损害弱势地区的利益为基础的。

高等级的城市通过行政手段和等级优势获取更多的资源，日新月异地完善着自己城市的基础设施，改善着本地居民的公共福利。而级别较低的城市，赖以生存的资源可能被剥夺，本应大力改善的城市基础设施和公共福利，因地方财政薄弱也显得遥遥无期。京津和周边的城市差距，无疑是比较极端的例子。北京作为首都，依托行政权力，吸收着周边乃至全国的资源供给，留下的却是贫穷，甚至因此而形成了著名的环京津贫困带。

行政等级化的城镇体系，与政绩考核体制纠结在一起，加剧了大城市与中小城镇间的不平衡。自20世纪90年代以来，市委书记、市长的晋升途径和城市的利益关系就变得紧密起来。一方面是政绩的利益，一个城市的发展好坏，可以作为政绩的最好体现；另一方面，高等级的行政官员一般都住在等级较高的城市里，城市的基础设施和居住环境的改善，直接和官员的个人居住环境发生了关系。这使得资源和公共服务更倾向于向高等级的城市集中。

因此，决定中国城市格局的三个基本制度，基本上都是围绕着“唯国内生产总值（GDP）是从的政绩考核机制”打转。

1953年，联合国发布“国民经济核算体系及其附表”，GDP是核心指标，此后，GDP受到部分经济学家追捧。在中国，GDP成为官员考核的重要指标。GDP考核的致命缺陷在于：它仅仅是流量指标，无法反映经济发展与社会进步是否协调，贫富差距是否控制在合理范围内，环境是否可持续等。从拆迁矛盾到环境问题，从形象工程到群体事件，这些尖锐的社会问题，都可以从既有GDP考核体制中找到制度根源。“唯GDP是从”的政绩考核体制，鼓励官员只注重经济指标的片面增长，而忽视社会的均衡发展；只盯着数字的增长，而忽视民生的幸福；只看到表面的光鲜，而忽视发展带来的巨大社会成本。城市也成了彰显政绩的舞台，大广场、大马路、大景观无处不在，非大不足以说明当政者的丰功伟绩，然而这样的发展，必然是不可持续的。

新型城镇化，呼吁的是新的发展模式，展现的是新气象，不再是以往依靠基建投资驱动经济发展，不再是过去依靠大拆大建的表面城镇化，更多的是制度层面的变革，尤其是政绩考核制度、户籍制度、土地制度和行政等级化的城镇制度的变革，否则，新瓶装旧酒，缺乏制度变革，何来新型一说？



政府之手与市场之手的博弈

在城市开发建设、规划管理的舞台上，政府的主导色彩总是那么浓厚。实际上，城市开发建设的成功，取决于政府行为与市场力量的互动。城市是一个复杂的生态系统，这个系统有的要素是由政府主导，有的要素却要由市场来决定，政府和市场和谐互动，才能让这个巨系统正常运转。例如城市的空间规划虽然由规划部门、国土部门主导决定，但空间规划好以后，随之而来的城市建设资金来源、城市的经济是否繁荣、产业业态……这些要素却是由市场来决定的。

随着城市功能的不断发展，需要城市不断扩张，无论是批发市场搬迁、新区开发、旧城改造还是地下空间的发掘，市场才是城市空间扩张的动力。另一方面，政府对城市的规划、建设、公共政策设计，体现了城市发展的空间要求。成功的城市建设和管理，来自于政府行为、相关企业运作和市民需求的联合与匹配，单纯以政府行政控制为主导，或者单纯以市场需求为导向，都会走向失败。

因此，我们需要在政府和市场之间寻求新的平衡，理清政府与市场的关系。

欧美国家的城市规划建设，虽然也是由政府来主导，但是有三个关键因素，某种程度上保证了规划的弹性和科学性。