

陈彦 主编
阎敏 白丽 编



城镇化 中国与欧洲

2012年5月，时任中国国务院副总理李克强和欧盟委员会主席巴罗佐在布鲁塞尔签署《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》，向国际社会释放了一个信号，中国城镇化发展将从战略层面落实到实际操作层面，同时也在昭示，中国城镇化问题的解决一定要与国际接轨。中国需要学习欧洲的先进经验，以“互利、共赢”创造中欧城镇化战略合作的未来。

——李 铁 / 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任



CHINA-EUROPA FORUM

中欧社会
论坛文库

城镇化 中国与欧洲

陈彦 主编

阎敏 白丽 编



金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城镇化：中国与欧洲 / 阎敏，白丽编. —北京：金城出版社，

2013.11

ISBN 978-7-5155-0854-2

I. ①城… II. ①阎… ②白… III. ①城市化—研究
—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第247222号

城镇化：中国与欧洲

主 编 陈 彦

编 者 阎 敏 白 丽

策 划 杨丽华

责任编辑 柯 湘

文字编辑 王阿林

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 17.5

字 数 140 千字

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

书 号 ISBN 978-7-5155-0854-2

定 价 38.00 元

出版发行 **金城出版社** 北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼

邮 编 100013

发 行 部 (010) 84254364

编 辑 部 (010) 64214534

总 编 室 (010) 64228516

网 址 <http://www.jccb.com.cn>

电子邮箱 jinchengchuban@163.com

法律顾问 陈鹰律师事务所 (010) 64970501

总 序

近世以降,中国和欧洲各处一方,交通、碰撞、争斗、竞争、合作。而今,全球化日益深入,东西平衡重组,经济重心流转,各国相互依赖。同属一个“地球村”的中国与欧洲犹如共用冰箱和浴室的室友,命运既与共,同舟须共济。曾几何时,人们对科学发展促进社会进步深信不疑,科学技术的现代化俨然就是人类社会的未来。今天,环境恶化与科学发展如影随形,社会进步与贫富悬殊相应而行。如何面对地球自然资源的枯竭?如何应对日益迫近的气候变化?如何回应人类发展模式的大转型?如何整治挥之不去、交错重生的经济危机、社会危机和生态危机?

2005年至今,中欧社会论坛为呼应时代的召唤,积极寻求开拓国际对话的新思维与新范式。论坛秉持“对话—理解—回应—倡导”的理念,通过在中国与欧洲社会间组织持续性的、多方位的广泛对话,谋求思想交锋,凝聚共识,以携手应对21世纪人类文明面临的环境与生存双重挑战,从而使论坛成为中国与欧洲社会之间的对话平台与共同思想空间。

自创立以来,中欧社会论坛已在双方区域政府、学术机构、民间组织、企业及媒体之间构建了广泛的社会网络,一个双方社会多方位的对话机制初步形成。在这里,来自欧亚大陆的个体与个体相逢,一个越来越宽阔的跨国度、跨文化、跨专业领域的思想空间业

已呈现。在此，中欧坛友从远程沟通到面对面交流，从各自经验分享到知识共建，围绕城市、区域和可持续发展，社会发展和生活方式变迁，地区与全球治理，人类与生物圈的关系，生态保护与企业责任，教育改革、法律与公正，文化艺术等主题展开持续对话，在差异与分歧中突破边界、寻找认同，在多元会谈中颠覆成见、锤炼共识，增进理解，汇聚力量。2012年始，中欧社会论坛开始以专题会议的形式，集中关注“城镇化”、“可持续发展”、“国际治理”、“中欧文明对话”等当今世界共同瞩目的主题。

论坛创立至今，获得中欧媒体的大力支持，论坛各种形式的讨论对话成果，也通过各种视听资料、书籍和刊物获得了广泛传播。但是，论坛一直未能推出一套系统反映论坛思想和学术成果的丛书。在论坛创立八周年之际，我们获得金城出版社大力支持，得以出版《中欧社会论坛文库》。我们希望通过这套文库，再现不同主题小组的对话进程与思想精华，系统辑纳论坛会议讨论文集、研究论文、考察报告、欧洲新知译介等同论坛讨论、对话主题相关的文字，以期为中欧对话的持续与深化累积知识成果和提供思想养料，并抛砖引玉，激发更广泛的社会讨论。

陈 彦

中欧社会论坛执行主席

前 言

自改革开放以来，中国的发展取得了非凡的成就，数亿人摆脱了贫困。2011年，中国城镇化率跨过了50%这个具有象征意义的门槛。中国融入全球城市化进程远非偶然。展望未来，中国的城镇化将与新一届领导层提出的三个目标紧密相连，即：优化经济结构、提高增长效益、增进人民福祉。从多方面而言，中国梦归根结底将是城镇化梦。未来的十年，随着每年1%的人口从农村向城市迁移，中国将面临着巨大的经济、社会和环境挑战。

对欧盟而言，我们十分期待看到一个稳定和繁荣的中国。中欧经济密切关联，彼此合作对促进增长、提升就业至关重要。自2003年中欧确立全面战略伙伴关系以来，双方已在广泛的领域开展了深入合作，如宏观经济政策、能源、环保、农业和人文交流等方面。

在以往的中欧峰会中，我们已充分认识到中国与欧盟之间相互依存的关系日益加深。然而，更重要的是：我们正越来越多地互相参与解决彼此内部的不同挑战。在应对欧元区危机过程中，中国曾发挥了重要的作用。反过来，我也可以说，当中国面对国内的主要挑战时，欧洲同样是最佳的伙伴。我们正在充分发掘“欧洲2020战略”与中国“十二五”规划之间的共同点所带来的机遇，聚焦新领域的合作，这不仅符合中国的目标，也契合我们的共同利益。

从这个角度而言，2012年5月，时任中国国务院副总理李克强在布鲁塞尔签署的《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》无疑是重要的一步。这一新“伙伴关系”意味着中欧在推进城市可持续发展与城乡一体化过程中将展开更高层次的合作。作为一个开放的政治平台，“伙伴关系”将全方位地应对城市面临的各种挑战。各级管理部门、欧盟各机构、各成员国以及各省、市、地区均已动员起来，并参与到这一进程中。除各级政府外，同时鼓励其他利益相关者、商界人士以及研究人员与学者贡献一己之力。

在此背景下，我很高兴看到中欧社会论坛发起了探索这一战略主题的倡议。《城镇化：中国与欧洲》一书探讨中国在向未来可持续城市转型中如何借鉴欧洲城市过去几十年的经验和教训。从掌握区域资源流动，到发明地方治理新模式，再到反思财政问题，本书论述了普遍实施的综合方式，以应对城市在蓬勃发展中所面临的各种挑战。当然，伙伴关系总是双向的：正因为中国的城镇化规模之大、速度之快，中国极有可能成为寻找新的城市方案的实验室，而欧洲城市亦将从中获益。

毫无疑问，本书将成为在年度《中欧城镇化论坛》上分享各自经验的所有欧洲和中国地方决策者、建筑师、城市规划者以及产业解决方案供应商的兴趣与灵感之源泉。

赫尔曼·范龙佩

欧洲理事会主席



2013年9月

FOREWORD

China has achieved extraordinary results since its opening up policy, lifting hundreds of millions of people out of poverty. In 2011, the country also crossed the symbolic threshold of 50% of total population living in cities. The merging in trends is far from accidental. Looking ahead, urbanisation will remain closely linked with the three objectives of the new Chinese leadership: economic rebalancing, more qualitative growth, and better welfare for the people. In many respects, the Chinese Dream will primarily be an urban dream. But with 1% of the total population projected to move from countryside to cities every single year for the next decade, the economic, social and environmental challenges will be enormous.

The EU, on its side, has a significant interest in a stable and prosperous China. Our economies are closely interconnected and cooperation is essential to promote growth and jobs. Thanks to the Comprehensive Strategic Partnership launched in 2003, strong cooperation ties have already been built in a wide area of sectors, such as macro-economic policies, energy, environmental protection, agriculture, and people-to-people to name just a few.

In past EU-China summits, we have acknowledged this growing interdependence between China and the EU. But the implication is crucial to grasp: we are increasingly becoming part of the solution to each other's domestic challenges. China was a partner in overcoming the euro zone crisis. Conversely, I would contend that Europe is also best placed to be a partner of China in its major domestic challenges. We are exploiting the opportunities offered by the commonalities between the Europe 2020 Strategy and China's 12th Five-Year Plan to focus on new areas of co-operation, which not only match Chinese objectives, but are also of common interest.

From that perspective, a major step was made in Brussels in May 2012 when then Vice-Premier LI Keqiang launched the EU-China Partnership for Sustainable Urbanisation. This new Partnership is putting us on a higher level of cooperation towards sustainable cities and integrated urban-rural development. As an open political platform, the Partnership will address the urban challenges in a holistic fashion. All levels of governance, EU institutions, Member States, provinces and cities are mobilised. In parallel with governments, other stakeholders, the business sector, researchers and academics, civil society are also invited to contribute.

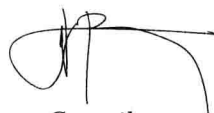
In that spirit, I am pleased with the initiative by the China-Europa Forum to explore this strategic theme. The book *Urbanisation: China and Europe* discusses how the experience of European cities over the past decades could inform China's own transition towards a more sustainable urban future. From the mapping of territorial resource flows, to the invention of new modes of local governance, via the rethinking of finance, the authors underline the prevalence of an integrated approach in tackling the challenges of booming cities. Of course, a partnership is a two way street: thanks to the scale and speed of change in China, the country could well become the laboratory for new urban solutions that will later benefit European cities.

This book will no doubt be a source of interest and inspiration for all the European and Chinese local decision-makers, architects, urban planners and industrial solution providers who will share their experiences every year at the EU-China Urbanisation Forum.

September 2013

Herman Van Rompuy

President of the European Council



目 录

总序.....	陈 彦 001
前言.....	赫尔曼·范龙佩 003

第一章 中欧城镇化伙伴关系

中国城镇化是一场深刻的社会变革.....	李 铁 002
中欧城镇化合作的高附加值.....	佩德罗·巴雷特罗斯 008
发展中欧城镇化伙伴关系是必要的选择.....	皮埃尔·卡蓝默 013
城镇化中国与发展模式.....	弗朗索瓦·吉浦罗 019
思考中国城市建设.....	詹庆明 024
中欧城镇化：不同的过去，相同的未来.....	帕斯卡琳·加柏莉 029
复制与改进：欧洲城市规划与设计的途径.....	哈利·邓·哈托格 035

第二章 中国城镇化建设

——“中欧城镇化合作前景”研讨会之一

向可持续社会转型：21 世纪面临的挑战.....	皮埃尔·卡蓝默 045
中国政府高度重视城镇化问题.....	马 莉 047
《欧洲市长公约》经验介绍与中欧合作契机.....	佩德罗·巴雷特罗斯 049

中国城镇化的特征、挑战及建议	邱爱军	053
中国城镇化可以借鉴的国际经验	皮埃尔·卡蓝默	062
跃过工业化过程进入生态经济	唐华东	066
城市治理的再思考：一种城市的新意识形态	雅克·盛马克	069
变迁与重构——新的空间观	章仁彪	074
新城镇与新区建设需考量的因素	帕斯卡琳·加柏莉	077
公共空间重塑和社会再造	张俊	080
城市可持续食品供应链	莫里休·马亚尼 檀学文	082
附：研讨会提问和回答		088

第三章 向可持续社会转型

——“中欧城镇化合作前景”研讨会之二

新技术对城市可持续转型的支持	费海威	096
城市交通，机动性与可持续发展	潘海啸	100
可持续发展社会：城市公共服务的作用	皮埃尔·鲍比	104
人口迁移与城镇化质量——城镇化质量指标体系	陈光	107
瑞典经验与中瑞合作	玛蒂尔达·桑登	111
长白山城镇化经验介绍	谢忠岩	114
推进可持续发展中的国家与地方政策的衔接	让-热内·布奈迪埃	117
中国集约、智能、绿色的新型城镇化必须包容农民工	谢扬	120
日内瓦如何落实产业生态学原理	林鸿	125
中国城镇化的土地问题和人的城镇化	沈迟	131

第四章 欧洲城镇化经验与期待

回顾欧洲近五十年城市化进程..... 皮埃尔·卡蓝默 134

专访：中欧共同面对文明的转型..... 杨燕青 143

◆ 佩德罗·巴雷特罗斯：“我不喜欢我的国家有竞争力。”

◆ 莫里休·马亚尼：“我们的消费模式简直是疯狂的。”

◆ 马克·格德曼：“不应该让下一代付出代价。”

◆ 皮埃尔·卡蓝默：“你们应该去创造明天的世界。”

第五章 欧洲城市能源转型案例

一种新的城市生活方式..... 埃克特·伍兹那 160

城镇能源转型的建议..... 欧洲能源城市协会 162

1. 加强地方政府的行动能力（7 条建议，19 个案例）..... 162

◆ 地方政府在能源转型中应扮演什么角色？应承担哪些新的职责？应采取哪些新的地方治理规则来确保决策的可持续性？

2. 了解区域资源及其流动状况（5 条建议，13 个案例）..... 181

◆ 应该采取哪些战略来提高对人类活动在某一地区产生的资源进出流管理（能源、水资源、垃圾、温室气体）？为什么及如何加强对上述信息的了解？如何优化这些资源？优先事项有哪些？在哪里、和谁一起采取行动才最有效率？

3. 重新思考财政问题（5 条建议，12 个案例）..... 194

◆ 公共财政、债务和信贷危机的解决方案是什么？我们如何为能源转型提供资金？我们可以做些什么才能使能源转型变为地方经济和创造就业背后的推动力？这一新经济的新财务现金流有哪些？

4. 发明地方治理的新模式(6条建议, 15个案例).....	207
---------------------------------	-----

◆ 如何让各利益相关方携手制定共同的愿景? 如何调动他们参与能源转型的意愿? 如何强化集体的动力? 如何鼓励决策者和公民改变他们的习惯? 如何发明新的社会实践做法?

5. 区域治理, 减少能源消耗(7条建议, 23个案例).....	222
-----------------------------------	-----

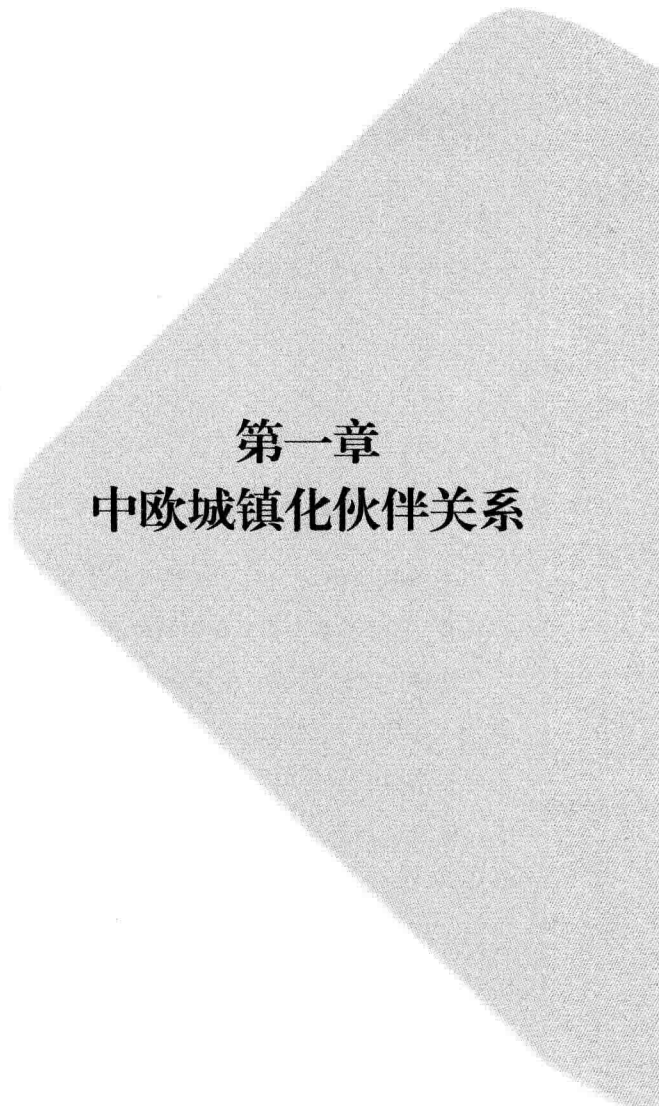
◆ 我们应该开发何种类型的城市规划方案, 以一种高能效的方式满足住房、出行和消费的需要? 什么样的基础设施能提高一个地域的能源利用效率? 我们应如何改变交通方式和公共区域的使用方式? 如何鼓励发展短供应链?

西班牙维多利亚市凭何成为 2012 年欧洲

绿色首都.....伊尼戈·比尔巴鄂 244

瑞典绿色低碳生态城的规划与建设实践.....于 萍 251

后记.....陈 彦 260



第一章 中欧城镇化伙伴关系

中国城镇化是一场深刻的社会变革

李 铁

（国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任）

中欧社会论坛：无论在规模和速度上，中国城镇化发展都令世界瞩目。您对推动中国城镇化的健康发展和所面临的挑战如何看待？

李铁：2012 年底，中国城镇化率达到 52.6%，已经有 7 亿人口生活在城镇。到 2020 年，城镇人口预计将接近 8 亿，城镇化对中国和世界来说都是一个巨大机遇。8 亿人口将是一个巨大的市场，不仅仅是消费市场，也是投资市场。因为他们需要购买住房，购买制成品。而且中国各地发展阶段不同，存在地域差别，也导致了需求的不同。中共十八大报告已经明确提出“城镇化是现代化建设的历史任务，是扩大国内需求的战略重点”。通过改善 2.6 亿农民工和可能加入到城镇化进程的数亿农民的公共服务，激发他们的消费潜力，可以带动国内的消费需求和投资需求，进而确保国民经济的稳步增长。所以，我相信在未来 5—10 年，中央政府将会出台一系列相关政策，解决城镇化和城市发展过程中面临的问题。

我国城镇化质量不高，主要在于我们的城市政府将大量的精力用于城市建设，而对人的城镇化关注不够。我国城镇人口中包括了

2 亿多农民工和 7000 万城镇间流动人口，他们并没有享受和当地城镇居民同等的公共服务水平，要解决这些问题就涉及户籍制度、土地制度、行政管理体制等诸多方面的改革内容。可以说中国城镇化是一场深刻的社会变革。

我们也要清醒地认识到新型城镇化拉动内需，启动消费，将成为新的国民经济增长引擎，但并非只涉及房地产行业。新型城镇化核心问题就是城镇化健康发展，从数量型的扩张转到质量型的发展；第二是科学合理的布局 and 规划，使大中小城市更合理吸纳人口，而不至于使得某一类城镇人口暴涨。此外，新型城镇化还包括逐步稳固城镇化进程以及可持续城镇化发展道路。

还需要强调的是，未来中国必走可持续、绿色、低碳的城镇化发展道路。为此，中国需要告别以短期行为促进城镇发展的时代，通过改革来促进城镇治理和规划的完善，实现城镇发展方式的转型。

中欧社会论坛：您认为应该如何更好地使农民转为市民？如何解决城市新移民的公共服务问题？

李铁：城镇化发展的核心是人的城镇化，也就是要解决农村人口的转移。但是很多人误以为中央提出城镇化就是要上项目，搞拆迁，赶农民进城，其实大错特错。推进城镇化就是改革不合理的户籍、土地以及行政管理体制，取消限制城乡要素市场化流动的障碍，赋予已经进城就业和定居的农民工平等地享受城镇居民公共服务水平的权利。

在户籍制度改革方面，2011 年的国务院有关文件已经明确地提出了，户籍管理制度改革是中央事权。面对各地各城市的阻力，面对城市居民的反应，面对如此艰难的利益结构调整，仅仅靠温和的方式是远远不够的。因此当前推进城镇化的改革必须要在中央大

政方针基本明确的前提下，应该通过强制的办法来推进，否则在地方利益的软阻力下，很可能结果会功亏一篑。我们研究认为当前户籍制度改革的重点和突破口在于已经在城镇长期定居就业、举家迁徙的外来人口，这些人口应该一次性放开解决。同时要逐步取消与户籍相挂钩的各项公共福利。

在公共服务方面，城市公共服务要逐渐向外来人口平等开放。同时也要承认我国城镇化发展相对落后的现实，要降低各城市盲目追求政绩效果的发展预期。这里既涉及公共服务水准制定标准过高的问题，也涉及基础设施建设贪大求洋的问题。也就是说，要降低城市的门槛，给外来人口提供与他们收入、教育水平相适应的生存空间。政府既要加强公共服务，又要防止大包大揽，把一些可能由市场提供的服务内容交给社会。例如很多地方政府担心保障性住房的问题，其实绝大部分农民工在城镇就业，居住问题基本上已经被社会负担了。

中欧社会论坛：2012年5月，时任中国国务院副总理李克强与欧盟委员会主席巴罗佐在布鲁塞尔签署了《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》（以下简称《共同宣言》）。请您谈谈中欧城镇化合作的出发点有哪些？您期望在《共同宣言》框架下开展哪些领域的具体合作？

李铁：中国和欧盟城镇化方面的合作是互利共赢的合作。《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》向国际社会释放了一个信号，中国城镇化发展将从战略层面落实到实际操作层面，同时也在昭示，中国城镇化问题的解决一定要与国际接轨。中国需要学习欧洲的先进经验，以“互利、共赢”创造中欧城镇化战略合作的未来。

《共同宣言》涉及的内容十分广泛，从公共服务体系、基础设