

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

会客厅里谈城市

DIALOGUE ON URBAN DEVELOPMENT

李 铁 冯 奎 郑明媚◎编著

城市与规划，病灶和病因
谁来规划我们的城市
旅游型城市如何发展
主题公园能否带动城市旅游发展
如何看待城镇化过程中的土地整治
政务微博如何给力城市管理
如何让公众参与到城市规划当中
现阶段如何看待生态城市



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▶ 李 铁

会客厅里谈城市

DIALOGUE ON URBAN DEVELOPMENT



郑明媚◎编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

会客厅里谈城市/李铁等编著. —北京: 中国发展出版社,
2013. 10

(城镇化与社会变革丛书/李铁主编)

ISBN 978-7-80234-907-0

I. ①会… II. ①李… III. ①城市—发展—研究—中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 040035 号

书 名: 会客厅里谈城市

著作责任者: 李 铁 冯 奎 郑明媚

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-907-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京广益印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 19.5

字 数: 280 千字

版 次: 2013 年 10 月第 1 版

印 次: 2013 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立15年来，我和同事们到20多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从2012年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论怎样，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013年是全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013年3月

前言

2011年，中国城镇化率达到51.27%，城镇人口首次超过农村人口，中国由农村占主导地位的国家转变成为城镇占主导地位的国家。以城镇化、城市发展为访谈主题的城市中国网“城市会客厅”也在这一年应运而生。

城市中国网城市会客厅是我们创作本书的重要载体。这个栏目自2011年开办以来，在一年多的时间内，共举办22期访谈活动，本书将前八期访谈作为编撰基础。编入本书的文稿分为四个部分，分别是城市会客厅访谈的录音整理稿；访谈嘉宾已发表的学术文章；媒体对访谈中涉及城市及事件的评论；会客厅外其他学者对访谈提到类似事件的观点。

《会客厅里谈城市》能够编辑出版，要感谢“城市会客厅”栏目所邀的各方面嘉宾。他们有的是城市领域著名的专家学者，有的是城市管理者，有的是参与国家城镇化政策制定的部委官员。他们不仅积极参与城市会客厅的访谈，还积极贡献完整的学术观点。此外，也要特别感谢相关媒体的大力支持，每期会客厅都引起媒体的广泛关注，他们编发的大量观点新闻成为本书的重要组成部分。

本书是第一辑出版物，我们会在此基础上，不断改进，不断推出更多的成果，希望对关注城市的研究者、决策者提供有价值的信息。

由于时间紧，本书的编撰还存在着这样那样的问题，希望读者提出宝贵意见，共建我们的交流平台。

“城市会客厅”是国家发改委城市和小城镇改革发展中心官方网站——城市中国网主办的对话栏目。本栏目通过构建有影响力的平台，传播有影响力的声音，评述有影响力的事件，向大众传播中国城镇发展的趋势和规律。

第一章 城市与规划，病灶和病因	1
一、案例	2
案例1 北京：地上堵车，地下堵人，首都变“首堵”	2
案例2 广州：笼屋——文化蚁族收容站	3
案例3 南京：城市环境隐形杀手 PM2.5	4
案例4 武汉：大都市闹水灾，城市安全何处寻	5
二、对话	6
三、观点	9
观点1 王桂新：应理性看待“大城市病”	9
观点2 石忆邵：用发展的眼光看待“城市病”	10
观点3 穆光宗：治理大城市病是一项系统工程	11
观点4 崔承印：“扬汤止沸，不如去薪” ——调控北京过快增长的人口规模	12
观点5 陆化普：综合解决城市交通问题需要系统对策	13
观点6 董国良：“节地模式”解决城市病之交通问题	14
观点7 罗亚蒙：城市病暴发，“宜居”情何以堪	14
四、延伸阅读	15
我所理解的城市	15

第二章 谁来规划我们的城市 25

一、案例 26

案例 1 济宁：中华文化标志城，建不建 26

案例 2 重庆：渝中半岛城市形象设计——摒弃长官意志 27

案例 3 胶州：老城区的绿地和河道 28

案例 4 太原：三规合一，从图做起 30

二、对话 31

1. 主题解析之“谁” 31

2. 主题解析之“规划” 33

3. 主题解析之“城市” 41

4. 尾声——关于未来的城市、规划 48

三、观点 49

观点 1 叶建平：怎可长官说建就建 49

观点 2 张靖：规划师的位置在哪里 50

观点 3 周子峙：把规划交给群众 50

观点 4 郭耀武、胡华颖：“三规合一”，还是“三规和谐” ... 51

观点 5 丁成日：“三规合一”是城市规划未来发展方向 ... 52

四、延伸阅读 53

规划是否掌握了真理 53

第三章 旅游型城市如何发展 55

一、案例 56

案例 1 武夷山：生态旅游，别冲动 56

案例 2 大连：“浪漫之都”的品牌塑造 57

案例 3 海南：城市名片不是万能的 59

案例 4 安庆：皖公像是一种文化“莫须有” 60

二、对话	61
1. 旅游业的机遇与挑战	62
2. 旅游规划的思路与方法	64
3. 旅游城市的品牌与形象	67
三、观点	77
观点1 赵志峰：城市品牌成就“浪漫之都”	77
观点2 王林：拒绝商业化 ——古镇旅游的价值在于原真性民俗文化	78
观点3 郑瑞：中小型旅游城市道路怎么走	79
观点4 宋河有：吸引物匮乏的城市，旅游怎么搞	80
观点5 罗洁：团结力量大——区域旅游要合作	81
四、延伸阅读	82
安徽黄山市耿城镇考察印象	82
中国作为多目的地的国际营销战略	84
哪里有庞贝，哪里就有维苏威	86
城市如何在旅游经济浪潮中站稳脚跟	88

第四章 主题公园能否带动城市旅游发展 93

一、案例	94
案例1 无锡：民营主题公园破产流拍，土地闲置7年	94
案例2 横店：影视拍摄基地旅游主题公园	95
案例3 深圳：锦绣中华带旅游业走出谷底	97
案例4 重庆：昙花一现的红色主题公园	98
二、对话	100
1. 迪斯尼的启示	100
2. 国内主题公园的一些现象	103
3. 建设主题公园的必要条件	107

4. 地方主题公园建设的几点建议	113
三、观点	116
观点1 刘振宾：错不在主题公园	116
观点2 李沐纯：都市旅游与主题公园之间存在良性互动	117
观点3 宋咏梅、孙根年：好的主题公园可以带动 城市旅游	118
观点4 陈楠：香港旅游局：放长线，钓大鱼	119
观点5 王忠丽：主题公园建设可以提高城市旅游竞争力	119
观点6 池雄标：城市旅游系统论下主题公园的发展	120
四、延伸阅读	121
中国旅游业的投资方向和投资重点	121

第五章 如何对待城镇化过程中的土地整治

一、案例	126
案例1 四川双流县：“地坪模式”的秘密	126
案例2 镇江市：造福百姓的“万顷良田”	127
案例3 天津华明镇：上海世博会上的城市最佳实践区	128
案例4 重庆：教你如何让土地生金	130
二、对话	132
1. 如何理解土地整治	133
2. 这是一个从施工工程到社会工程的转变	134
3. 如何从土地整治的角度理解工业化和城镇化	135
4. 土地整治对我国经济社会发展、城乡统筹发展有什么 作用	135
5. 土地整理有哪些基本原则	138
6. 试点对全国土地整治规划有什么意义	140
7. 嵩明县试点区的做法	141
8. 土地整治的同步性问题	141

9. 嵩明县试点区规划的政策问题	144
10. 昆明市的市级规划是否要适应嵩名县级规划	145
11. 土地整治的资金投入如何安排	145
12. 政府在土地整治规模中的调控作用	148
13. 荷兰的土地整治	150
14. 土地整治过程中的难点	151
三、观点	153
观点1 赖文生：扎牢土地整治的“钱袋子”	153
观点2 汪阳红：解决土地问题的几点建议	154
观点3 彭群：走向产业化的土地整理	155
观点4 国土资源部规划司负责人： 走好统筹路，下好一盘棋	156
观点5 土地整治需要植入科学的生态理念	157
四、延伸阅读	158
稳步推进城镇化，合理配置土地资源	158
激励与约束并重，保障与规范同行 ——对中央一号文件土地整治要求的学习与思考	160
全域理念给县（区、市）的城市发展战略带来了什么 ——关于成都市双流县的调研及其启示	166
从地方实践看国家如何规范城乡建设用地增减挂钩试点	170
第六章 政务微博如何给力城市管理	177
一、案例	178
案例1 银川：三部曲搞定舆情危机	178
案例2 北京：首个省级政务微博群全线开通	179
案例3 南京：突发事件早知道，政务微博是高招	181
二、对话	182

三、观点	191
观点1 政务微博：“做”什么更重要	191
观点2 政务微博面临三大短板	191
观点3 政务微博要打好“服务、亲民和互动”三张牌	192
观点4 政务微博的传播效果与技巧	193
观点5 政务微博要运用运营策略	194
四、延伸阅读	195
微博可成为城市公共服务平台	195
给地方政府应对网络舆论的10条建议	198

第七章 如何让公众参与到城市规划当中 201

一、案例	202
案例1 杭州：西湖景区内建老年大学，群众检举败诉	202
案例2 重庆长寿湖镇：中学变成政务楼，村民期待 落成空	203
案例3 香港：市民认为公共利益受损，填海工程 也得叫停	204
案例4 厦门PX事件：公众参与改变政府决策	205
案例5 温哥华：完备的公众参与程序，市民想不表态 都不行	206
二、对话	207
1. 中国城市规划公众参与过程中的现状与特点	209
2. 哪些因素决定了“更好”的公众参与	211
3. 从四川灾后重建的规划当中的公众参与说开去	214
4. 公众参与中的新技术手段和传媒途径	219
5. 公众参与中规划师发挥哪些作用	221
6. 加拿大公众参与对我国的借鉴作用	226

三、观点	228
观点1 戴月：公众参与的必要性、作用与实施	228
观点2 周剑云：公众参与应在制度与操作层面	228
观点3 孙施文：让公众参与城市规划	230
观点4 中国城市规划现状与推广	231
观点5 胡健：公众参与让城市规划更美好	231
观点6 叶嘉安：公众参与也有弊端（反面）	233
四、延伸阅读	234
对中国未来城市发展的一个基本判断	234
让城乡规划真正变成老百姓的事情	237

第八章 现阶段如何看待生态城市 241

一、案例	242
案例1 马尔默：零碳城市	242
案例2 马斯达尔：未来城市	243
案例3 大树进城水土不服，高价建绿并非良策	245
案例4 陕西华县：跟风搞生态，学标不学本	246
二、对话	247
1. 生态城市是一个城市发展观	248
2. 生态城市的衡量标准要因地制宜	251
3. 生态城市建设，价值与价格孰轻孰重	255
4. 国际上生态城市的经验	258
5. 中国应建立生态样板城市	260
6. 结语	263
三、观点	264
案例1 张剑飞：“不破坏环境就是对生态环境最好、最聪明、成本最低的保护！”	264

观点2 俞孔坚：大脚走向生态城市	264
观点3 仇保兴：中国建立低碳生态城，具体问题 要具体分析	265
观点4 栗德祥：生态城市，经验不能复制	266
观点5 王道涵、孙铁珩：要理性地去建设生态城市	267
观点6 韩功纯、韩立华：急功近利现问题，系统统筹 是关键	267
四、延伸阅读	268
方便还是生态的宜居	268
生态城市规划的理念与实践 ——以中新天津生态城总体规划为例	276
中国城市应走出“生态低碳”误区	286

第一章 城市与规划 病灶和病因

