

·智库要闻·

## 中国新型城镇化国际论坛 暨首发论坛“中国城镇化创新发展进程中的机遇与挑战”圆满落幕



2015年10月10日,由新加坡国立大学房地产研究院普洛斯研究中心、浙江大学公共管理学院、苏州大学东吴智库共同发起并举办的中国新型城镇化国际论坛首发论坛在浙江杭州举行。东吴智库总执事、苏州大学副校长田晓明教授出席论坛并致闭幕词。

首发论坛主题紧扣时下中国的热点话题“中国城镇化创新发展进程中的机遇与挑战”,论坛由三个主题演讲及三场圆桌论坛构成。中国国务院参事、原杭州市市长、住房和城乡建设部原副部长仇保兴博士,中国科学院陆大道院士,亚洲开发银行副首席经济学家庄巨忠博士,分别作了《坚守健康城镇化五类底线》《对“国家新型城镇化规划(2014—2020)“产生背景和发展目标的几点认识》《亚洲基础设施投资的机会与挑战》主题演讲,并与现场热烈互动。

仇保兴参事认为,城镇化是一个包罗万象的课题,新型城镇化给我国的城市发展带来了机遇和挑战。在研究城镇化的过程中,要尽可能多维度的来把握城镇化进程中的重要因素,坚守“大中

小城市和小城镇协调发展;城市和农村必须是互补协调发展;紧凑式的城镇空间的密度;防止出现空城;保护文化遗产和自然遗产”这五类底线,才能给下一代留下增值的城镇化空间,才能有健康城镇化的现在和未来。

陆大道院士在报告中以“国家新型城镇化产生背景、我国新型城镇化发展的基本目标”为切入点,指出:我国处于城镇化率30%—70%的快速发展区间,但延续过去传统粗放的城镇化模式,会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险,可能落入“中等收入陷阱”,进而影响现代化进程。随着内外部环境和条件的深刻变化,必须深刻认识城镇化对经济社会发展的重大意义,牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇,准确研判城镇化发展的新趋势新特点,妥善应对城镇化面临的风险挑战,进入以提升质量为主的转型发展新阶段。

庄巨忠博士围绕“十年期间(2010—2020)亚洲基础设施投资的需求、如何能够保证基础设施投资的进行、亚

洲开发银行对基础设施投资的践行”三个方面论述了基础设施投资应该是城市化或者城镇化过程中不可或缺的重要因素。

在圆桌论坛上,来自国内外的专家、学者分别围绕“新型城镇化发展的社会治理创新”、“新型城镇化发展的投融资需求与金融创新”以及“新型城镇化发展的土地制度与政策创新”主题展开讨论。东吴智库执事、苏州大学中国特色城镇化研究中心段进军教授应邀参加首场圆桌论坛,并以“未来城镇化的逻辑主线”为题发表了自己的观点和看法。现场观众反响热烈,全国多家媒体对活动进行了全面报道和转载。

论坛结束,我校副校长田晓明教授致闭幕词。他首先代表主办方之一感谢与会嘉宾的智慧分享。他认为,此次论坛是学界、业界、政界三个方面力量的思想碰撞和交流,收获颇丰。此次活动是中国新型城镇化国际论坛的首发站,明年将移师苏州,移师苏州大学,作为东道主,美丽的苏州、热情的苏大将欢迎各位专家、学者一起共谋城镇化发展。

·智库要闻·

# 中国新型城镇化国际论坛首发论坛现场集锦



**主题演讲一：健康城镇化的五条底线**  
仇保兴 中国国务院参事；住房和城乡建设部原副部长；中国城市科学研究会理事长



**圆桌论坛一：新型城镇化发展的社会治理创新**  
从左至右：郁建兴，顾浩，卫龙宝，罗晓勇，段进军



**主题演讲二：亚洲基础设施投资的机会与挑战**  
庄巨忠 亚洲开发银行(ADB)副首席经济学家；经济研究和区域合作局副局长



**圆桌论坛二：新型城镇化发展的投融资需求与金融创新**  
从左至右：邓永恒，庄巨忠，陈抗，朱海斌，孙建军



**主题演讲三：关于中国新型城镇化背景及目标的理解**  
陆大道 中国科学院院士；中国科学院地理科学与资源研究所研究员



**圆桌论坛三：新型城镇化发展的土地制度与政策创新**  
从左至右：张蔚文，郑振源，潘于恩，吴次芳，卓勇良

## ·本刊特稿·

**编者按:**2015年10月10日,由新加坡国立大学房地产研究院普洛斯研究中心、浙江大学公共管理学院、苏州大学东吴智库共同发起并举办的中国新型城镇化国际论坛首发论坛在浙江杭州圆满落幕。中国国务院参事、原杭州市市长、住房和城乡建设部副部长仇保兴作了题为《坚守健康城镇化五类底线》的大会报告,现将报告全文转载如下。该报告全文由我校副校长、东吴智库总执事田晓明教授根据笔记整理。

## 坚守健康城镇化五类底线

今天我跟大家一起交流的题目是“坚守健康城镇化五类底线”。

新型城镇化其实是一个包罗万象的课题,这么大的一个问题,一个小时之内我们先把它说清楚,然后明确接下来要做的事情是哪几项,我觉得这才是最重要的。

一般来讲,关于这么大的问题做研究,有两个方法,而这两个方法是相互矛盾的,一个方法是化繁为简,将繁琐的东西简化,找到关键点,也就是说找出这个系统在不触犯哪几类底线的情况下是稳定的、能够进行自我演进、至少保持健康的。第二种方法,从简到繁,我们只从空间的角度来研究城镇化是不够的,应该用其他的方法,从各种各样的角度来研究城镇化。一般来讲,有三个导向:理论导向、经验导向、问题导向。要尽可能多维度地把握城镇化进程中的重要因素。所以这两个方法虽然是矛盾的,但其实也是互补的。实践健康城镇化关键在于发挥城市规划的轨道作用。

那么,用什么来刻画新型城镇化的底线问题?健康城镇化的底线是由两类特征的决策所决定的。就像习总书记在新型城镇化会议上所说的,城镇化的过程实际上就是钢筋水泥在大地上浇筑的过程。如果说我们浇筑的模式错误了,这个钢筋水泥要重新把它挖掉是不容易的,并且很多是挖不掉的。所以说,如果我们犯的是这样一类刚性错误的话,是很难纠正的。第二类是会不会形成恶性循环的错误。有的错误的发生会导致另外一个错误,进而形成社会问题,产生恶性循环。那这样的话,这个问题就被放大了。如果说把这两类问题弄清楚了,把它作为研究底线,其他一些问

题我觉得后人是可以解决的,或者说解决起来代价不是很大,那我们就可以不把它作为底线来考虑。

第一类底线,大中小城市和小城镇协调发展。其实这也是一个充满争议的问题。我们在编制新型城镇化规划一、二稿时,收到了很多文章,都主张中国城镇化应该走大城市为主的发展道路,并列出了节约土地、大幅提高人均GDP、促进科技创新等优势。后来,随着城市化的不断推进,课题研究的不断深入,我们发现这个观点是一个危险的陷阱。为什么这样说呢?首先,超级大规模的城市有一种自动吸收人口的机制,这会引发恶性循环。人口流动这么快的情况下,这个机制是很容易犯错的,根据前几次人口普查,可以看出有很多人口在流动,最新的一次统计数字超过了2亿,但是在2亿人当中,最值得关注的有8600万人,因为他们是跨省流动的,也就是对城市聚集效应贡献最大的人群。那么在这8600万人口当中,有一半以上人口聚集在10个大城市,而这其中的一半又集中在省外流动人口数量居前4位的上海、北京、深圳、东莞。可以看出,这四个城市和前面的十个城市,其实就是我们国家规模比较大的城市。

实际是,这个问题也不是一个新问题,在欧盟历史上,二战以后,芬兰规划学家沙里宁就提出了“有机疏散理论”,并且在英国、法国的规划建设得到了实践。丘吉尔在二战还没结束的时候,就想到一旦战争结束,有500万的年轻将士将要回来定居,如果都住在伦敦,那伦敦要爆炸了,该怎么办呢?所以,他及时进行了新城计划。在他之前和之后新城计划也经历了上百年不断探索的过程,最早就是



仇保兴

杭州大学物理专业毕业,先后获复旦大学经济学博士学位和同济大学城市规划专业工学博士学位,高级城市规划师。曾任中华人民共和国住房和城乡建设部副部长、党组成员,国务院三峡工程建设委员会委员。十二届全国政协委员、人口资源环境委员会副主任。兼任第五届世界水大会主席,IWA国际水协中国和会主席,中国城市科学研究会理事长,中国城市规划学会理事长。同济大学、中国社会科学院教授、博士生导师。

出版《追求繁荣与舒适——中国典型城市规划、建设与管理的策略》《应对机遇与挑战——中国城镇化战略研究主要问题与对策》等多部城市规划、城市化方面的著作,其中《和谐与创新——快速城镇化进程中的问题、危机与对策》已被翻译成英文在欧盟出版发行。著有《华夏文明振兴之路》《产权制度改革的理论探索及应用》《地区形象理论及应用》《金华市城乡一体化发展规划》《小企业集群研究》《让权力在阳光下运行》《人才·体制·环境——区域经济转型与对策选择》《追求繁荣与舒适——转型期间城市规划、建设与管理的若干策略》《缓解北京市交通拥堵的难点与对策建议》等著作。

## ·本刊特稿·



固化的田园城市。这个探索的结果就形成了一整套新城规划的思想，这是第一代。第二代他必须要考虑同城中50%以上人口的就业问题。到了第三代的时候，人口规模增大了，而且要求职住平衡，并且要达到80%以上，这样一种演进的方式，越来越接近于比较理想的新城开发模式，从而疏散大城市的人口。但是这一套方案到了我们国家被停滞了。十多年前，北京在规划十大组团的时候，根本没有考虑到工作岗位的问题。今天早上我们出门，非常地拥堵，这是为什么呢？阿里巴巴的电商城有几十万人在里面工作，但是住在那里的人不一定在那里工作，工作的人也不一定居住在那里，人流是双向流动的，所以这是一个很大的矛盾，也就造成了非常严重的中短途的交通问题。包括上海，在1988年进行“一个主城九个卫星城”规划的时候，这个问题也没有很好地加以考虑。

第二点，我们在研究大城市和小城市协调发展的过程中，注意到不同的地区，比方说长三角跟京津冀，虽然是南北重要的城市群，但是相比之下，因为行政体制的差异、有效协调机制的缺乏等原因，二者的发展还是有差距的。长三角经济群是以上海作为超大规模城市，然后有五六个像杭州这样的城市围绕着它，这五六个围绕着它的城市，也都有一定的竞争力，会跟上海进行资源的争夺。再往外，有一大批中等规模的城市，然后有几千个小城市，而且这些小城市都有小企业集群存在。那么这个企业集群就是在小的规模上，也能够达到城市资源配置的一个比较高的效率。我在复旦的毕业论文，就是做的小企业集群。那么在这样的情况下，我们可以

看到，以上海为中心的长三角是一个大中小城市协调发展的城市群。但是，我们最近下功夫去编制规划的京津冀就出现了问题，出现了“京津独大”的局面，然后二级城市规模是非常小的，居住环境、竞争能力都比较弱，到了三级的的时候就更弱了。所以导致了我们的产业结构恶化，地区间经济梯度落差过大。那么，这个产业结构是怎么恶化的呢？河北难道就不想发展高新技术产业吗？不能集中精力进行产业结构转型吗？在河北的同志告诉我，他说我们一旦发展高新技术产业，全部会被北京像吸铁石那样吸走，所以我们只能发展北京市吸不走的那些产业，那就是钢筋水泥了。所以说，河北最近十多年来发展的产业都是北京无法吸取的，一个河北省生产的水泥钢材的材料就赶英超美了，那么导致的结果就是雾霾包围了北京。

反过来讲，作为直辖市的上海跟作为浙江省府的杭州的关系也是很微妙的。当时我在杭州当市长的时候，我们的杭州老乡徐匡迪院士在上海当市长，他说我是杭州人，我们上海准备跟杭州开通高铁，几十分钟就到了。这个时候杭州的人都要往上海跑，那时候杭州就变成空城、鬼城了，那该怎么办？我说徐市长你放心，我们早有准备了。他一听就觉得大吃一惊，你们有什么准备？我说我们杭州当时就提出了“四个在”，杭州没别的优势，在四个方面跟上海有一拼就行了。第一个“旅游在”杭州，杭州的旅游环境比上海好，可以创造优等的旅游城市。第二个“学习在”杭州，所以我们基本上是送了3500亩土地给浙大，而且当时的树都保留下来了，99年的时候，只有30万大学生在杭州市，现在已经超过了100万。第三个就是“居

住在”杭州，杭州可以努力创造比上海更好的居住环境。第四个是“创业在”杭州，我们提出了一个“创业无定所”计划。当时马云在99年创业的时候，有工商局的领导向我反映，这一帮年轻人在居民楼里创业，地点在湖畔花园，根据我们的法律，是不能在居民楼里办公的。当时我刚从新加坡回来，新加坡就提出了一个计划叫“创业无定所”，如果不让他们在居民楼里创业的话，那么等于硅谷不让科技人员在车库里面创业，这样也就没有硅谷了，所以当时政策给他放开了。另外，我们当时成立了许多扶植的基金，扶植了一大批企业脱颖而出。那么在四个方面如果杭州跟上海有得一拼了，上海发展了，杭州也会跟着协调了。

所以，我们从大中小城市协调发展的过程中就可以看出，每一个城市在城市群中间，实际上都要占领一定的区位优势，突出自己的服务功能。小的城市也是一样，从理论上讲，有一个经济学家叫杨小凯，他被认为是可以问鼎诺贝尔经济学奖的最有潜力的中国经济学家，但是却英年早逝。他在《超边际分析》这本书里说道，从主流经济学家的观点来讲“城市越大、效益越好、人口越会集中、产业也会越来越集中”。按照这个理论小城市会自然消亡，但是在欧盟和美国，却是大中小城市协调发展的，并且小城市是主流。为什么会出现这种情况呢？他说，我们不能用主流经济学的观点来迷惑自己。主流经济学是建立在四个假设之上的，他把企业看成是一个黑点或者说黑箱，把城市也看成这个黑箱。他分析道，超大规模的城市在国际贸易中的各种资源的交易成本是最低的，那么中等规模城市，在整个区域的

## ·本刊特稿·

各种生产要素和各种商品的交易成本也是最低的，而周边小城镇的农产品、农副产品的交易成本是最低的。所以，从交易成本的理论来看，大中小城市都有存在的必要性。所以他这种超边际分析的方法，比主流经济学家更接近于现实的情况。

从问题的角度，我刚才也举了长三角跟京津冀的例子，可以看出，小城镇从问题的角度来讲，曾经起到“拦水坝”的作用。但是我们现在有一个数据，近二十多年来，通过多次的人口普查，我们发现小城镇所占人口的比例减少了10%，在1亿人左右，相当于日本一个国家的人数。这个原因大家都看得很清楚，确实从政府的角度来讲，我们的公共财力投向小城镇的基本上没有，所以我们每年都出台一个1号文件，但是这个1号文件全是绕过小城镇的。第二个是小城镇本身没有土地出让金，有土地出让都直接到县市里去了。第三是我们对城乡公共产品的投入实际上这二十年来反而减少了，而教育、卫生这些最主要的公共产品投入城市的却增多了。

另外一点，从国际经验来看，我们一旦实行了土地私有化，一旦把大城市作为自己的国策来发展的话，就会造成大量的人口涌入城市，回不到农村。这样会出现一个国家就一两个大城市的情况，也就是说，城市的首位度会非常高。比方说非洲、南亚、南美洲都是这样的。前段时间智利发生的大地震，遇难的人很少，有人就讲值得我们中国学习，而实际上发生地震的地方，离人口集聚的城市圣地亚哥距离很远。智利一个国家共800多万人口，其中有600多万也就80%以上都集中在圣地亚哥。如果这一次八级大地震发生在首都的话，对他们国家来讲就是灭顶之灾了。所以可以看到，这些发展中国家，它是按照发展的共识也就是追寻着一个经济的最优化布局，但是一个系统如果是按照追求效益最优化来布局的，那么系统他本身就是冒着极大的风险的。

这样一来，一个明显的现象就是贫民窟，2005年联合国出了一个报告，题目就叫拉美现象。这些发展中国家50%—70%的城市人口居住在贫民窟，你可以想象，一个城市里面50%—70%的居民都居住在贫民窟里面，这个城市就没有任何投资环境可言。同时，一个国家的城市化率已经80%多了，人口高度城镇化，农村就必然出现了过快、过早的劳动力的转移。这些国家高峰的时候城镇化率每年

增加5%，我们中国是1.3%。这么快的城镇化率就造成了土地大量向地主集中。以阿根廷为例，阿根廷一个最大的农场主拥有的土地比一个州政府管辖范围还大，结果农民过快地离开了以后，大地主拥有土地并不是为了提高农产品的规模效应，而是为了囤地，等待着土地升值，同时等待地下矿产资源的涌现。而这个时候，农产品的产量是下降的。所以，如果一个国家城市的经济投资环境不佳，农村农产品还欠收，连年产量下降，那么很自然的，曾经是世界上第八大的强国阿根廷，现在变成二三流国家。这就是一个很鲜明的例子。

因此，新型城镇化规划发布以后，政府第一个文件，就是要把中国小城镇摆到最重要的位置上去。但是我自己感觉到，这个文件并没有解决问题，为什么不给钱！而且思路又没有说得很清楚。关于小城镇的发展，首先要有一套城镇的规划管理机构。第二个有一套必要的基础设施，例如污水、垃圾、排给水的处理设施等。第三要有一套地方化的绿色建筑建设和规范管理体系，而且最好是能体现本地风格的建筑。第四个应该按照城镇常住人口规模，配置学校、幼儿园、医院、文化和体育等公共服务设施。

回顾过去，我们已经认识到了这个问题，因此必须要大中小城市和小城市协调发展，但是我们这方面下的力气还不够。

**第二类底线，城市和农村互补协调发展。**关于这一点，我们走了一个很大的弯路，比前面这个底线走的弯路更大。从国际经验来看，健康的城镇化和三农问题是密不可分的。所以，我们应该要选择正确的农业现代化的道路，因为我们是农业现代化、新型城镇化、新

型工业化、信息化还有绿色化，五化并举。那么在这个过程中，农村就是城市的生态底板，那么这个生态底板如果不安全的，那城市肯定是要遭殃的。另外，还有一条规律，就是城镇化率超过50%以后，有一种原来不被人注意的“乡村文化、一村一品、田园风光、农业景观”等就会变成稀缺资源。因为是否稀缺是根据人定的，到城市的人越多，农村的景观就越稀缺，这就形成了乡村旅游潮，就会形成城乡互动，这样也会创造出通过第三产业跟第一产业相互结合绿色发展的现代农业发展道路。

现代化的农业之路，这个命题迷倒了多少人，从刚刚去世的杜润生老先生开始就一直在琢磨，但是我们国家犯了很多错误，那么这些错误的根源在什么地方呢？

第一个很大的错误，是我们对自己国家有过高的城市化峰值的预期。从世界范围来看，实际上可以分为两类国家，第一类是新大陆国家，如：美国、澳大利亚、加拿大等，美国原来在北美洲，印第安人最多的时候是几千万人，最少的时候是一百万人，基本上人口就是外来移居过来的。我在哈佛大学做访问学者的时候，专门注意到麻省有一个1802年的报纸，这个报纸后来发行到了欧盟。1802年9月2日，麻州开始跑马圈地，这个时候你只要赶到麻州，比如说波士顿，只要圈到人家没有插上旗帜的土地，那个土地就白送给你了。可以想象，这一批移民，当时是把土地纯粹是看成了无价获得的生产资料，一旦把这个土地变成了财富，产出粮食卖了之后，他就马上移民到城市里来了。所以，一个美国人，他的一生中间，有人说是7—8次，有人说是9次移居的变



## ·本刊特稿·

动。所以,在美国、加拿大、澳大利亚这三个国家,最终的城镇化率是非常高的,都在90%左右。那么第二类就是有传统农耕文明、有历史的国家,其中也包括地形比较崎岖的国家,非常典型的是法国、日本、比利时等。那么这些国家城镇化率的最高值65%左右。并且会出现这样一种现象:居住在农村里面的人只有30%左右是真正务农的,还有60%到70%虽然居住在农村,但并不真正地务农。而且这些国家会出现逆城市化的现象,城乡之间会双向流动。我们国家显然是非常典型的农耕文明,很自然的应该摆在第二类,但是如果编制规划的时候把自己列为第一类,那就很危险了。

通过分析六次人口普查的结果,我们发现这里面有一个很奇特的现象,农民外出打工,超过50岁后有70%—80%都会考虑还乡。这种规律就导致我们考虑人口流动的时候,必须要考虑双向的流动,而不能是把它看成是像南美洲、拉丁美洲一样是单向的。说到单向和双向,也是一个阿根廷的故事,阿根廷在遭受了几次金融危机以后,有许多农民住在贫民窟里,找不到任何工作,他们就想回乡找原来卖掉的地。当然地主就不允许他们回来居住,便组织了火枪队捍卫自己的领地,当年因为这件事情一年就死了78个人。所以说阿根廷很快就提出来要搞第二次土地革命,当然也是不成功的。从中可以看出,在人口向大城市聚集的过程中,县级单元是非常重要的,小城镇是萎缩的,但是县城是可以保持甚至是扩大的。

另外人口的流动跟历史上的流动趋势具有非常强烈的一致性,比如说杭州河坊街的徽派建筑,就是历史上的安徽人流入到这边来建的,到现在为止,浙

江的人口也绝大多数是安徽人口,它有文化上的连贯性,包括地理上、语言上都有非常强烈的历史倾向。

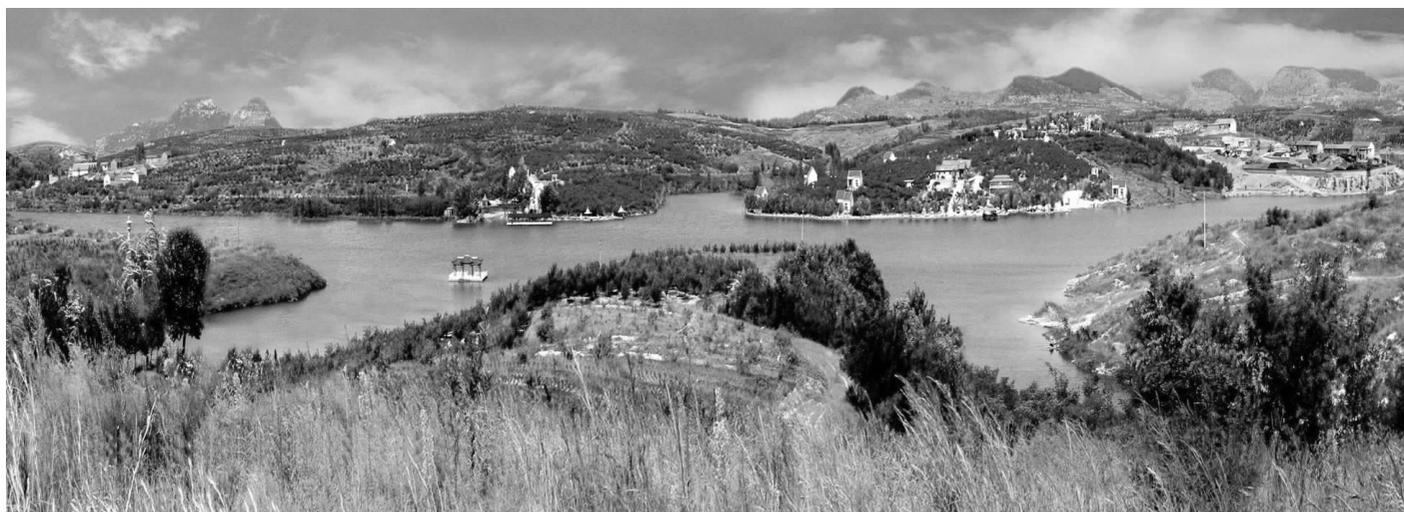
我们在调研中发现,为什么人们要居住到城市中去呢?他们的愿望首先是子女教育、望子成龙。第二个因素是进城就业会有比较高的工资收入。第三是结婚准备。这个结婚准备很有意思,比方说两对年轻人结婚,丈母娘就会问新的女婿,你有没有房子,新女婿如果说有房子,房子在乡下,丈母娘就会把脸一挂,如果房子在上海或者在杭州马上就开口笑。第四个原因是资产保值因素,城市的房子能保值。第五个因素就是就医。但是随着老年人口的增多,就医的因素会上升到第二位。在没有干扰的情况下,我们把他们的意愿看得是很清楚的,也就是说小城镇或者农村,在这几个方面如果改善的话,那么城市的和农村之间的拉力和推力是可以平衡的。包括杭州,我前段时间做了一些调查,杭州周边许多山区,包括临安、安吉、莫干山等,原来有一些小山村已经断了烟火了,曾经几百人口的大村现在剩下来五六个老人,野猪到处穿行。但是,最近又变了,最近这五年,又是炊烟袅袅,这是为什么呢?因为有城市里退休的教师、退休的职工,老两口子觉得,城市里有空气污染、交通又拥堵,还不如回到农村去租个房子,还有一个小院子,租十年也就5万元钱,然后整修一下,前面的宅基地还可以自己种上菜,在那里可以呼吸新鲜空气,吃新鲜蔬菜,他的孩子可以到他那里度周末。这个模式不仅在浙江出现,在贵州也出现了。贵州遵义我也去调查过,一个村70%的农户把一部分房子租出去了。所以说,人口的双向流动在我们国家已经开始了。

从上面的例子可以看出,在全国老龄化这么迅速的情况下,最低成本的养

老模式就是回乡养老,而且这和历史也是一致的。所以农村将成为老龄人口重要的养老地,并且农村血缘、地缘、气候适应、包括生态要素等等都是具备的,所以我们应该把通讯、医疗、教育等跟上去,特别是医疗。

第二个错觉就是土地私有化政策。关于这个问题我估计大家都有很大的争论,因为我们搞土地政策的研究者,十个中间有九个主张土地私有化,认为我们没有通过市场配置的资源就剩这一块了,这一块如果也通过市场配置,效益就可以大大提高了,然后GDP增长还可以7%、8%地延续多少年等等一系列的结果就出来了。但其实我们忘记了,从经济最优的角度来规划经济结构的时候,最优经济效益的系统必然是一个脆弱的系统,所以克强总理在今年的人代会上指出,我们国家的经济结构是具有很强的韧性的,那么这种韧性是怎么产生的?这种韧性是许多预计我们国家崩溃的一些学者研究出来的。这个韧性从哪里来?我们的人口是双向流动的,不是单向进城。尤其是在2008年金融危机的时候,我们的外贸出口订单量下滑30%。从人口的就业结构上来计算,我们丧失了6000多万劳动力,许多国外的经济学家就预测,中国这一次又要崩溃了,因为你们有6000多万人是突然失业。但事实上没事儿,这6000多万农民都回家种地去了,然后金融危机以后,又逐步地回来了。而阿根廷就没有挺过这次危机,所以每一次都是一次争斗,包括巴西、整个南美都是这样的情况,因为他们的人口流动是单向的而不是双向的,因此整个国民经济的结构就失去了弹性。

从历史经验来看,我经常说的一句话,就是把土地交给资本是从来没有成



## ·本刊特稿·

功过的。大家不要忘记，我们国家是土地私有化制度最早形成的国家。在首都博物馆有一个展示牌，是西周时候的130多个铭文，记录了一次一次大的土地拍卖，为了纪念这一次成功的土地拍卖就刻了这么一个名录。而所谓市场经济发源地的欧洲，是在中世纪以后才有比较成文的土地私有制，在这之前土地是属于皇族或者教皇所有的，而所有的农民都是没有土地所有权的，所以他根本就形不成土地的制度。

另外一个角度来讲，我们是土地私有化最早的国家，但是我们的朝代更替都跟土地的分分合合有关系。你看我们的井田制，就是土地的均田制，每一个朝代一开始都是均田的，根据人口划分土地。因为是土地私有，地主兼并了，就会形成土地资源分配的极大的不公正，一遇天灾，农民就大量的就造反，然后就是推翻一个政权，重新建立，又开始均田制。所以，中国就是均田然后土地集中然后朝代灭亡，然后再均田，就是这么一个循环。所以说，把土地交给资本从来没有成功过，这句话对主流经济学家来讲可能非常刺耳，但是历史证明，至少中国历史证明，这是对的。

还有一个错觉，就是盲目的“生态移民”。许多学者经常计算生态容量，而我觉得这个生态容量是很难计算出来的。记得在四川灾后重建的时候，根据我们的模型计算出来，这个灾后重建的地方要移民120万人口，当时提出来“坡度25度以上的地方不宜居住、人均粮食少于800斤地方的不宜居住、海拔超过多少的地方不能居住”。我觉得这些模型的构造本身就违反了实际状况，因为做一个模型是为了逼近现实，我经常说的一句话就是，假如没有地震，人民居住在那个地方已经上千年了，他的收入比成都大平原还好。所以我们用一个模型来计算一个地方能够养多少人，是经常会出问题的。那么当前有一个很重要的问题，就是乱用模型来计算这个地方养不活这么一群人，然后就说你们这些村庄全部要搬走了。还算了一笔账，说这个村庄如果要三通一平，如果要把医院、学校都办起来，人均投入必须要超过10万元，如果集中到城里来，人均投资要少多少钱等。这笔账我们曾经也是算过的，但是这笔账在增量上是合算的，在存量上不合算。为什么？因为建国60年以来，我们对这些地方的三通一平投入是非常大的，把周边土地优化的投资也是巨量的，一旦移民，这些存量的



资产全部无效了。更重要的是，我们忽视了人口的流动，它是市场机制起决定性作用的，人口的回流，也是市场机制发生的作用。所以，考虑到整个人口大国的弹性机制的保存，这些小山村都是必须要保留的。这个我前面已经说了，有些曾经野草丛生的乡村，现在已经重新兴旺起来了。

那么所谓的生态移民，不需要算模型，看实际情况就知道了。历史上这个村庄有一千人，而且是以青壮年为主，对周边的生态压力是非常大的。建国了三十年的城镇化，走了只剩下20人，你说生态还有压力吗？所以用常识一对照，我们就错了，那么错的根源是什么呢？因为我们有许多干部想改造地球，原来要改造城市，然后又改造农村，有一个省里面的领导还写了一本书叫《再造乡村风貌》，叫我给他写序，当时一听到我就茫然了。

第四个错觉，将城乡一体化变成“一样化”。这个问题很严重，我们许多城市都把自己的模式推广到农村去了，要求这些农村都变成城市社区，把农村重新合并，小的村合并成大的社区。再加上近年来建设用地的增减挂钩，这个政策一出来以后，就发现了漏洞。根据我们最近的耕地普查，一查查出来我们不是18亿亩耕地，是20几亿亩耕地，这是为什么呢？因为我们有大量的土地被地方吞噬了，把信息封锁在那里。那么这样一来，我们损失的是什么呢？就是大量的村落被合并、迁移，大量的古建筑被拆毁，实际上造成的结果不是城乡互补发展，而是“城乡一样化”。这个历史的教训是非常深刻，也非常惨痛的。

第五个错觉是农业现代化必然要搞土地规模经营。我认为我国应该有两种土地经营模式，一种是像美国，一个农户必须是一千亩以上的。第二个是法国，一个农户可以种植很小的地，并且精耕细作高产。浙江的商人到法国的布朗地、波尔多去买酒庄，波尔多面积大

约才1000平方公里，却有1万个酒庄，算下来每个酒庄100亩不到。并且凡是用村名作为酒庄名字的，酒的品质都非常高，售价在几百欧元一瓶。以村名作为商品名字的香槟酒、奶酪等各种各样的农产品，都是有地理标志证明的农产品。所以法国尽管人均耕地面积很小，但是它有25种农产品在世界上稳居第一。那么我们中国到底要走什么样的道路呢？我自己看看，有三四个省是可以走美国那样的土地规模经营道路的，剩下的只能走法国的模式。

第六个错觉，也是最后一个错觉，认为我国的土地财政是万恶之源。关于这个话题，学术界是一片批判声。二十多年前，我国的经济学家对话一个美国的经济学家，他就说到，中国在城镇化道路上肯定会出现一个世界上各国都有的共同现象，即非常高的负债率。那么他怎么算这笔账的呢？一个农民到城市来的时候，政府要提供的公共品是20万人民币，乘上10个亿，这个数字是包括世界上所有金融机构的资产的总和，也就是说世界上所有的金融机构借钱给中国来提供城市的公共品都不够，那么中国肯定像阿根廷、拉丁美洲一样要负债的。而实际上，三十年来中国不但没有负债，还变成了债权国，这个奇迹是哪里来的，就是因为中国的土地是生钱的。所以在这个问题上，我建议大家读一下一百多年前英国人霍华德写的《明日：一条通向真正改革的和平之路》这本书，他写道“城市土地的收益应该归全体市民所有，这样对基础设施的投入会形成良性的循环。”但是他是一个社会学家，土地财政其实是一把双刃剑，它有非常大的杀伤力，这个杀伤力最大的就在于我们土地财政的支出失控，没有像香港那样纳入土地基金，只限制用于远期投资和重大基础设施的建设上。所以说土地基金的管理，应该比一般的预算基金要更严格，而我们没有做到，我们的管理方式错了，所以出了很大的问题。

## ·本刊特稿·

第三类底线，紧凑式的城镇空间密度。城镇化规划中规定所有的城市用地人均100平方米，包括工业用地、商业用地、道路用地、居住用地，少于100平方米就是节约土地，大于100平方米就是浪费土地。所以这一条的确定，使得我们国家仍然保持着紧凑式的城镇空间开发，这是最重要的。我们的生态文明，千文明万文明，把土地的紧凑利用作为第一要素才是最最重要的，紧凑城市是生态文明之基。从历史经验上看，欧盟、日本就是紧凑用地的，美国是蔓延式的，所以美国是城镇化和机动化同步发展，因此城市的破产、能源的滥用都是跟这个刚性的错误是分不开的。

那么怎么实现这一点呢？第一点是严格控制单一功能区。第二点就是各个点上的功能必须是复合的，再加上TOT导向的交通开发模式，这样就兼顾了紧凑性和合理的机动性。这种紧凑式的用地模式，各地都有经验，有的地区做得相当好，500米之内有公园、医院、公交车站、幼儿园、小区等。

第二个防止工矿建设用地粗放。我们单一的开发区、高教园区，都是极端危险的，包括我们紫金港校区，第一期规划其实是非常错误的，所有的校舍在一边，然后教学区在另一边，整个紫金港内部就是钟摆式的交通。当时为什么这么规划呢？现在有一个反思，当时有一个片面的想法，认为学生宿舍是可以市场化的，其实他市场化不了，当然，第二期情况就改善了。

第三个就是纠正小产权房问题。从北京来看就有这个问题，浙江就没有。

二十年来，北京周围有一圈违法的工业用地和居住用地，总面积达1000平方公里，就像饺子一样把北京包围在里面，因此，传统的风道都被堵死了。气象局告诉我们一个数据，二十年来，每十年北京的地表风就下降10%，所以北京的雾霾非常严重，但是如果第二天有风了，雾霾就没有了。

第四个就是防止私家车引导式的基础设施过度建设。我们曾经一度认为城市没有高架路、没有高架桥就不是现代化，但是就奇怪了，我们建的这么多高架路、高架桥几乎都是私家车引导式的。其实我们国家最合理的规划应该是铁路轨道交通，而且还没有污染排放。城市内部要重新恢复自行车的使用，北京现在制定下一个十年期规划，就希望把北京重新变为一个自行车友好城市，所以以前的那个观念就大大转变了。

第四类底线，防止出现空城。这个空城是怎么造成的呢？国际上有两类类型，第一类是像底特律一样，那是产业没落、资源枯竭造成的。第二个是具有中国特色的，比方说鄂尔多斯。40多万的人口，但是造的房子可以居住140万人，有100万的房产资源是空置的。我在人代会上讲了这个问题以后，鄂尔多斯的市长说他们已经准备15年不再造房子了。这个空城的原因之一就是盲目的政绩观。丘吉尔曾经说过，任何领导人都有一种在地球上留下自己烙印的冲动，而这个冲动可以是遗臭万年也可以是流芳百世。第二个是在我们独特的财政制度下，政府是不能破产的。关于这一点，许多西方经济学家经常说，我们

有一个巨大的炸弹，就是地方的财政负债过大。他们把西方城市负债的比例直接套到中国来，而中国的城市具有无限的透支能力，不可能破产，他们根本就不懂，明明这不是我们的问题，他们偏要说是，结果我们忙坏了，出了一个60号文件，把地方手脚全部束缚起来了。所以，这些问题都是因为我们没有清醒的认识，盲目听从了一些西方所谓的主流经济学家说的话，从而受到了影响。第三个原因就是我们认为城镇化发展还有很多的余地，我们国家的城镇化率从来没有说高峰是到多少，我们地方上还是以80%、90%为目标，还是在往前发展。但其实我们已经差不多达到了峰值，所以我们在鬼城、空城的规范上，应该要用所有办法把它约束住，否则将会造成资源的极大浪费。

第五类底线，保护文化遗产和自然遗产。在中国，我们所有的城市都是有历史、讲风俗的，都是人与自然的和谐。但是现在确实没有多少东西可以夸赞了。另外，从自然和文化遗产角度来讲，这些是不可再生的，同时它是高等的资源，可以源源不断地增值。比方说我刚到杭州来做市长的时候，人家告诉我河坊街要拆了，我一看地分光了，人搬光了，树砍光了，已经开始拆了。就立刻要求河坊街从改造转向保护，拆迁指挥部的总指挥也因此变为了保护指挥部总指挥。现在的河坊街价值300亿，并且价值还在不断攀升。黄山也是一样，规划的时候就是坚持了三条：凡是徽派建筑一律保护，凡是新建建筑必须带有徽派符号的，第三个就是三十年来盖的一些玻璃幕墙建筑、非常高的烟囱式建筑等逐步改造成徽派建筑，所以黄山重现了它曾经的风貌。

健康和谐的城镇化是怎么来的？第一，市场的手和政府的手，这两只手不能乱动，两只手都要用到自己的刀口上。第二，在大的决策上，如果实施不力，重大决策出现错误，触动以上几条底线以后，我们会给下一代留下一个贬值的城镇化空间，但如果守住的话就是一个增值的城镇化空间。第三，以人为本，实际上是代际的以人为本，我们不能老是惦记着这一代，要为子孙后代考虑。所以，把这三点理解了，到未来就非常明白了，城市规划、包括土地利用规划都是有轨道的，这个轨道要坚持而且要做得越来越精密，才有健康城镇化的现在和未来。谢谢！

（田晓明根据笔记整理）

