

# 寻求新型城市化的宁波路径

俞永均 余晓辰 俞海峰 许蕃/文 周建平/摄

9月22日，宁波市发改委和世界银行中国局联合举办了城镇化专题研讨会。这是市发改委借用外智、开门搞规划的举措之一。

党的群众路线教育实践活动开展以来，市发改委积极践行党的群众路线，主动转变工作作风，坚持开门搞规划、开门抓项目、开门办实事。召开部门座谈会、组织专家咨询会、首次就规划开展民主党派专题协商会……在去年推出“阳光发改”的基础上，大胆创新规划编制工作，开门纳谏，广开言路，为推动市委市政府科学决策、民主决策提供了依据。

作为全球性智库，世界银行近年来对中国新型城镇化开展了大量前瞻性和战略性的研究。世行专家们对宁波发展新型城市化有什么看法和评价？有哪些经验可供宁波借鉴和吸收？未来，宁波怎样走出具有地方特色的城镇化新路子？

会上，围绕“高效、包容和可持续的城镇化”这一主题，来自世行的专家从总体规划、土地利用、城镇化投融资等方面，积极为宁波新型城市化建言献策，市发改委和市发规院代表则介绍了我市城市化发展的过程、现状和正在编制的新型城市化规划。



22日，市发规院大厦C座大会会议室座无虚席，来自全市发改系统、财政局、国土局、规划局、住建委、金融办等相关经济部门，各卫星镇和中心镇的近200名代表，戴着同声翻译耳机在台下凝神细听了世行专家的精彩发言。研讨会互动环节，世行专家们与台下观众进行了精彩的分享。

## 声音

### 坚持以人为本 强化统筹谋划 打好新型城市化“组合拳”

市发改委主任 柴利能



市发改委主任柴利能认真听取世界银行专家发言。

展、绿色智慧、人文个性的新型城市化道路。目前，我们正按照国家的总体要求和市委的决策部署，会同市级有关部门，开展了一系列工作，力争探索出一条集约、智慧、绿色、低碳、可持续的具有宁波特色的城镇化新路子。

开展一批前期研究。先后开展了《宁波新型城镇化发展战略研究》、《宁波市新型城镇化发展和改革思路对策研究》、《宁波市外来务工人员市民化成本测算及分担机制研究》等一系列前沿课题，对宁波城镇化现状、问题进行了系统梳理，明确发展思路和方向。

启动规划编制。根据市委、市政府工作部署，早在今年年初，市发改委就着手开展《宁波市新型城镇化发展规划》编制工作。目前已完成市级部门意见征求、专家咨询评审等程序。《规划》按照市委决定要求，有序推进农业转移人口市民化、优化城市化布局与形态、提升土地节约集约利用水平、做大做强城市经济等八个方面提出了具体任务，明确了发展目标与实施路径。

积极争取国家综合试点。根据国家新型城镇化试点工作部署，研究制定了《宁波市国家新型城镇化综合试点工作方案》，围绕着力推进农业转移人口市民化、城镇化投融资、城乡一体化发展、规划管理体制等四大重点领域，提出了具体改革思路和实现路径，目的是率先探索城镇化发展的新模式、新路径、新机制，努力打造东部地区新型城镇化样板城市，为全国提供可复制、可推广的经验和模式。

今年7月24日，市委十二届七次全会通过了《关于深入推进新型城市化 提升城乡治理水平的决定》，明确提出要坚持走以人为本、科学发展

### 践行党的群众路线 市发改委开门纳谏编制规划

在贯彻中央、省委和市委关于城镇化一系列决策部署，开展统筹谋划宁波新型城市化发展中，市发改委自觉践行党的群众路线，通过多种形式，扩大公众对规划编制、城市化有关课题研究的参与度，践行“开门搞规划”理念，积极探索科学决策、民主决策的新模式。

充分发挥部门合力。规划启动编制后，由市政府发文要求市级相关部门开展16个重点领域的专题研究，夯实规划基础。此后，市发改委多次召开部门座谈会，深入探讨农业转移人口市民化、投融资体制机制创新等重点问题。规划初稿形成后，又广泛征求部门意见，收集汇总反馈意见60多条，集部门合力修改完善规划文本。

多方听取专家意见。规划编制过程中，市发改委多次召开不同形式的专家

座谈会，认真听取各位专家对城市化规划的思路、建议。在规划征求意见稿形成后，又组织召开专家咨询会，特地邀请国家发改委等国内知名专家对规划文本进行咨询讨论，充分发挥专家的智囊作用。

积极开展民主协商。9月11日，市发改委专门就城市化规划召开民主党派专题协商会，市政协经科委、市民建、市农工民主党、市九三学社分别围绕宁波新型城市化中的土地、人口、教育、人才、空间布局以及发展模式、城市化治理体系等问题踊跃发表意见。

充分借鉴国内外经验。为使规划既体现宁波地方特色，又具有国际化视野，市发改委积极借助世界银行等外脑，吸收借鉴发达国家在城市化方面的先进经验。



9月11日，市发改委曾就城市化规划召开民主党派专题协商会。

## 专家观点

### 市发展规划研究院副院长刘兴景博士： 聚焦“两个180万”

新型城市化核心在于写好“人”的文章。宁波目前约有530万城镇人口，其中185万为宁波城镇户籍人口，168万常住外来人口，173万为宁波农村人口，我们称为“三个180万”。再加上农村常住人口近230万，构成了宁波766万的人口格局。

目前，最为紧迫的任务是要破解居住在城市，而没有很好享受城市公

共服务、城市文明的“半城市化”人口问题，重点就是“三个180万”的后面“两个180万”。我们建议，要立足宁波实际，积极争取国家、浙江省支持，深化户籍制度改革，建立基本公共服务供给新机制，先行试点农业转移人口市民化成本分担机制，探索跨区域的“人地挂钩”土地要素保障机制。到2020年，力争实现农业转移人口落户50万以上，城镇化率达到74%。

### 世界银行中国局首席城市专家彭勃： 小尺度规划“人味”城市

作为世行贷款象山城镇化项目经理，我有一个好消息告诉大家，目前象山大大小小湾低碳示范城申请世行1.5亿美元低息贷款已经正式列入项目规划。不过，要强调的是，合作的真正价值在于世行强大的世界智慧，他们将全程提供城市建设理念和技术上的咨询。大项目最初吸引我们的是它的低碳建设和创新融资理念，我们

希望宁波在这方面能走得更远。有大蓝图而缺小布局，是中国许多现代城市规划的通病。比如我常坐在国内的城市高铁上飞驰，而出火车站却步履维艰。欧洲城市解决这些问题的方法包括设置共享空间、小尺度街区。“小尺度规划”就是要真正体现“以人为本”的理念，在规划过程中更多地发挥市场活力和群众智慧。

### 世界银行城市规划专家 Serge Salat： “老城区”做“新文章”

在这里，我要引入一个国际主流的城市规划理念“TOD”，即以交通为导向的开发。以美国的“波特兰战略”为例，它依据当地人口需求和土地利用现状打造交通节点。在纽约一些交通枢纽，步行20分钟的范围内就可以创造出170万的就业岗位，伦敦、北京也有类似的情况，中国其他城市仍有很大的改善空间。

城市空间不要盲目扩张，要在“老城区”做“新文章”，做细、做透。一个可持续的城市规划，需要较高的容积率，周围要有便捷的交通站点，有连接良好的街道网络，和适宜人们活动的公共空间。把街区内主干道做窄，打造小规模街区是个不错的选择。伦敦此前缩减了主干道宽度，得到了可观的GDP回报。可以说，越是颗粒化的街区，越是有高附加值。

### 世界银行高级能源专家 Gailius Draugelis： 环境治理需要“一盘棋”思维

我们在研究当中发现，环境问题并不只是缺乏科学技术导致，其关键在于缺乏经济上、机制上的宏观政策保障。我们过分地关注了科技，而环境管理则分不同的区域展开，比如说以宁波、北京为单位，而非整个京津冀地区或者长三角地区进行环境管理。环境治理体系的断裂，使得地方政府束手束脚，最优方案几乎不可能实现。

以水治理为例，一些小城镇不具备环保的技术水准，缺少科学的环保系统。那么大城市可以思考，比如和小城镇签署环保技术和运营协助的协议，帮助其管理水务系统。因为宏大的治水工程对小城镇来说极具挑战，如果引入大城市帮扶机制，就能实现多方共赢的效果。做到这些，需要为绿色执政提供制度保障，比如将环境指标纳入干部考核体系。

### 世界银行中国局高级经济学家赵敏：“钱”跟着人走

在世界银行和国务院研究中心合作的城镇化报告里，我们把城镇化的融资问题放在了一个比较核心的位置，主要涉及两点：第一个，新型城镇化到底中国能不能负担得起。第二，融资怎么样能够更好地支持城镇化的发展。我们认为，中国在继续推进财政体制改革的前提下，完全可以负担新型城镇化的成本问题。

报告中，我们针对财政体制提出了一揽子改革方案，其核心就是要转变政府的职能定位，中心是以人为本。从财政体制来讲，我们需要对政府间的财政关系进行重新定位，包括不同层级政府之间的事权如何更好地划分，以及财政收入在不同层级政府之间的划分。财政收入的分配应该要考虑到人的迁移。

## 三问世行专家

22日下午，在宁波市发改委和世界银行中国局联合举办的城镇化专题研讨会上，来自世界银行的四位专家，就当前热点问题回答了与会人士的提问。

### ■土地制度怎么改？

问：由于土地制度的差异，中国与欧美等发达国家的城镇化有所不同。宁波应该如何扬长避短，推进农村土地管理制度改革？

答：土地制度的差异并不会影响土地利用和开发。其实，很多土地可以通过租赁进行开发。比如在东京，土地资源本来就非常稀缺，而经过一代一代人的转让，个人持有的土地越来越小。为此，东京政府要把小地块整合起来建大楼。而在中国，为了加快城镇化进程，则需要把大块划分成很多小区块。

### ■多规融合怎么融？

问：目前，中国新型城镇化规划由各个部门多头管理，如发改委负责经济和社会发展规划，规划局在搞空间发展规划。如何推进多规融合，用一个总规划去统领新型城镇化？

答：规划多头管理在中国比较普遍。跨行业做新型城镇化总体规划需要一定的协调机制，让有限的资源投入发挥更大的效益。在中国，规划往往对一些指标进行了硬性规定，比如说绿地面积多少、容积率多高等，但是往往忽视了具体怎么样采取行动。美国等国家的规划方案，就会用一些可以衡量的目标来加以评估，如计划书提到十分钟的步行路程内要有公园等公共设施。

### ■绿色能源如何绿？

问：为减少空气污染，包括宁波在内的中国各地都在加快发展可再生能源，如用潮汐能、太阳能等来替代常规能源。在发展绿色能源方面，有什么好的建议？

答：城镇化发展过程中，必须降低传统能源的需求，改进和提高可再生能源的利用。其中调整能源的定价机制是有效途径之一，如通过电力定价减少火力发电的比例。另外，要鼓励各种技术互相竞争，从中选择最优的清洁能源。

## 世行和宁波的渊源

世界银行是全球最大的多边发展金融援助机构，世行和宁波的合作由来已久，最早可以追溯到1985年，当时宁波与世行合作共建宁波北仑电厂。近年来，双方的合作范围不断扩大，模式不断创新，从单纯利用世行资金建设基础设施项目，逐步向生态环保、提高人文素养等领域转变，从单纯的贷款合作逐步向政策调研、制度创新等内容拓展。

截至目前，世行与宁波合作开展了20多个项目，涉及交通、能源、城市基础设施、生态环境建设等城镇化的重点领域，累计贷款签约额超过18亿美元，在全国同类城市中位居前列。

