

我国新型城镇化的若干策略问题探讨

Several Strategy Issues of the New Urbanization in China

姚士谋^{1,3} 陆大道² 王成新⁴

(1.中国科学院南京地理与湖泊研究所,江苏南京210008 2.中国科学院地理科学与资源研究所,北京100101 3.香港浸会大学当代中国研究所,香港 4.山东师范大学,山东济南250014)

摘要 城镇化问题是当代中国社会经济发展的综合性课题。在分析我国国情条件下新型城镇化的制约因素基础上,着重从地理空间与自然资源保护的角度,探索我国新型城镇化三个理论与实践问题:(1)如何认知我国新型城镇化的基本特征与新的路径;(2)在全球经济一体化形势下,如何构建新型城镇化的创新模式;(3)在新型城镇化实施过程中,如何认识我国城镇化本身的发展规律,走具有中国特色的新型城镇化道路。

关键词 新型城镇化;综合性;创新模式;发展规律

Abstract: Urbanization is a comprehensive subject in modern China social economic development. Based on the analysis of factors restricting the urbanization of our country basic model conditions, from the geographical space and natural resources protection point of view, this paper explores three issues in theory and practice of new urbanization in China: (1) how to cognize the basic characteristics of new urbanization in China and its new path; (2) under the global economic integration situation, how to build the innovation mode of new urbanization; (3) in the implementation of the new urbanization, how to understand the law of the urbanization development in China itself, to take a new road of urbanization with Chinese characteristics.

Keywords: new type urbanization; comprehensive; innovation mode; law of development

在全球经济一体化的新形势下,我国社会经济发展一直保持了快速前进的新局面,过去十年我国经历了世界上最大规模的城镇化过程。2012年我国国内生产总值(GDP)已达到51.9万亿元,成为全球仅次于美国的第二大经济实体,全国城镇化水平也达到了52.6%,达到了发展中国家中等以上水平。1980年,刚刚改革开放之初,我国百万人口以上的特大城市仅有15个,1990年达到31个,2012年则达到65个,成为世界上特大城市、超大城市最多的国家^[1]。

我国当前所经历的城镇化进程,无论是规模还是速度,都是人

类历史上前所未有的。城镇化率从20%提高到40%,英国经历了120年,法国100年,德国80年,美国40年(1860~1900年),而我国仅仅用了22年(1981~2003年)^[2]。2000年前后,美国和日本等世界高收入国家的城镇化率已达到了76%~80%,但他们从事二、三产业的人口高于这个比例,国家已实现了现代化。中国城镇化在不少地区出现“冒进”的现象,造成中国许多城市只追求外表繁荣的现象,城市人民的生活质量、环境质量、建筑质量都存在不少问题^[3]。周干峙院士认为,我国目前城镇化的水平与发达国家比较有很大的差距,只有

数量没有质量或者城镇化质量较差。另外,由于我国在发展过程中明显的“城市偏向政策”,从农业中获取剩余补贴工业和城市的发展,大量的生产要素和资本向城市集中,在推动工业化和城市化的同时,城乡差距越拉越大。针对上述严峻问题,李克强总理在中央经济工作会议强调指出,城镇化作为我国扩大内需的最大潜力,我国要摆脱传统城镇化的老路,走新型城镇化的道路^[4]。在学习十八大有关新型城镇化文件的过程中,我们结合多年的调查研究,总结了我国城镇化发展的特征与问题,解读李总理的新观点,对我国新型城镇化的策

基金项目 国家自然科学基金项目(41371170)。

略建设问题提出了一些新的认识和看法,并提出新型城镇化对我国城镇主体产业发展与中国特色之路的思维导向。

1 在我国国情条件下新型城镇化的制约因素

改革开放 35 年以来,我国经济的高度发展,以及城市人口的恢复补偿性增长,使城镇化进入快速发展的轨道。从 1978 年到 2006 年,我国城镇化率由 17.9% 提高到 43.9%,每年提高 0.9 个百分点,是 1958 至 1978 年的 7 倍多。特别是 1995 年到 2003 年,每年增长达 1.5 个百分点。到 2011 年,全国城镇人口达 6.69 亿人,城镇化水平达 52.6%。而美国在 1860 至 1920 年的高速城市化阶段,城镇化率平均每年只提高了 0.5 个百分点。

由于我国城镇化进程发展太快,城市新增人口超过基础设施建设的增幅,再加上体制等方面的原因,在全国,尤其是沿海地区普遍出现了五个方面的制约因素。

(1) 有用的土地资源有限,城镇化又偏低,出现“冒进式”的土地失控,成了我国城镇化发展的制约

因素。城市化进程中的冒进现象有两个明显特征:一是土地的城市化大于人口的城市化,许多城市郊区化泛滥,许多单位大量占用土地,尤其是开发区、大学城;二是经营城市、管理城市的冲动超越了客观经济发展规律,政出多门,相互攀比。各地开发区广铺摊子,乡镇大量批租土地,导致投资密度过低,土地资源开发利用极不合理,资源浪费极大。例如,南京城市地区有一段时期的发展方式,值得引起我们的质疑,在 1995-2000 年时,市政府与一些专家主张“跨江发展”,除了主城区,规划浦口、大厂镇、泰山新村的发展方案,结果 20 年来,长江西岸仍然发展不起来,后来又转向河西新区、仙林大学城的发展方向,目前还没有形成城市新区;现在又转向重点发展江宁新区,建设副城,但各方面的配套设施仍不完善,市区出城到江宁方向的交通常常受阻。同时,市政府领导近年来又在马群、麒麟镇方向开发新区,四面开发,到处投资,布局极为分散,城市化地区缺乏重点,目前南京政府举债投资建设债务赤字达 2 800 多亿元,造成投资的损失巨

大。从全国大部分城镇的蔓延、扩张速度分析,“土地城镇化”的速度快于“人口城镇化”和公共基础设施建设速度。地方政府过分注重城市建成区规模的扩张而忽视了城市人口规模的集聚,农业的转移人员作为城市的生产者,却无法融入城市成为市民,导致当前比较严重的城镇化滞后于工业化,城市建设质量不高^[56]。我国的城镇化也正是在这种经济高速增长下起步和快速发展起来的,存在着一定的社会安全与质量问题。

(2) 城市规划建设不断扩大规模,制约了城市发展的合理性,城市中工业用地价格低廉。不少地方领导缺乏综合性的长远观点,热衷于建造劳民伤财的形象工程,政府大楼与宾馆建设过度奢华,与我国国情完全背道而驰。特别是我国那些超大城市(人口大于 500 万人)每年仍在不断扩大,基本建设到处铺摊子,投资失误,造成用地失控,无序蔓延(见表 1)。“十一五”期间,全国土地出让每年平均达 44hm²(660 万亩),还有农林水各部门每年占用近千万亩良田,这对于我国有限的土地资源是一个严重

表 1 我国若干特大城市用地(建成区)面积及扩展情况(1952~2011 年)

面积 km²

城市名称	1952	1978	1997	2003	2005	2011	扩大倍数 (60年间)
上海	78.5	125.6	412.0	610.0	819.0	998.7	12.7
北京	65.4	190.4	488.0	580.0	950.0	1231.3	18.8
广州	16.9	68.5	266.7	410.0	735.0	990.1	58.6
天津	37.7	90.8	380.0	420.0	530.0	710.6	18.8
南京	32.6	78.4	198.0	260.0	512.0	637.1	19.5
杭州	8.5	28.3	105.0	196.0	310.0	432.9	50.9
重庆	12.5	58.3	190.0	280.0	582.0	1034.9	82.8
西安	16.4	83.9	162.0	245.0	280.0	342.5	20.9



的挑战。

(3) 城市总体规划的调整过快,制约了我国城镇健康稳定发展的思路。近十年来的经验教训证明,城市规划应当有一个相对稳定的规划实施期限,中央和国务院多次强调要防止盲目的、急功近利的规划调整。但很多城市领导一换,规划也在改变,不断求大,盲目蔓延。2001-2010年中,我国地级以上大中城市中,建成区面积平均增长85%~90%,但人口增长仅有36%。不少地方的市长都奢望将自己管辖的城市规模越做越大,郊区城市化不断蚕食农业耕地,粮食安全存在一定问题。

(4) 全球天气变暖,温室效应

加大,城市环境质量下降,不少地方、不少城市交通严重阻塞,北京、唐山、天津、石家庄、太原、郑州、济南等大城市雾霾现象加重,生态环境不断恶化,我国北方城市沙尘暴天数不断增加,南方城市水灾造成损失越来越大。2005-2006年,各城市大气二氧化硫浓度又有上升趋势,特别是工业城市的大气污染仍较为严重^[7]。许多基础设施与住宅小区建设质量不断出现严重问题,危害人民生活的安全。

(5) 城乡关系不协调,存在二元经济结构,长期不得解决。贫富差距越来越大,公共服务设施的空间配置对于弱势群体缺乏一定的公平性,不少地区城市里的奢侈豪

华与农村中的贫困落后形成鲜明对照^[8]。城市内的二元结构,使城市更难治理,国家更难发展。

2 我国新型城镇化的理论与实践

最近以来,由于全球化出现金融危机,影响到世界上一些大国的经济增长出现疲软,也波及我国社会经济的各个方面,使得长期以经济和物质建设为主的中国城镇化模式面临不少挑战,特别是那些大城市,超大城市二产、三产出现新的波动,城市发展出现外延式的扩张,城镇化质量不高,城乡差别拉大的不良局面。对于未来城镇化发展,我们需要做的不是盲目地扩大

城区,追求统计数据上的城镇化率,而是要更加紧迫地把实现具有质量为主的人口城镇化,实现城乡统筹发展作为我们主要任务。十八大报告指出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”李克强总理强调:以人为核心的新型城镇化必将成为拉动内需的最大潜力所在。在我国新型城市化道路上,要重视以下三个理论与实践问题:

2.1 中心城市带动与辐射区域发展论,促进新型城镇化的创新实践

英国著名的城市学家埃比尼泽·霍华德认为,城市就是一个巨大的“磁场”,因其规模效益、市场效益能够向外放射出巨大的强烈磁力(即城市辐射力),吸引周围的资本、技术、知识人才等向城市集聚,产生集聚效应,并产生先进的科技文化。这就是中心城市带动与辐射区域经济的发展论,所以城市作为区域经济增长极,都是通过发挥集聚、扩散和创新等功能实现与区域的互动、优化、配置区域各种要素,为区域经济发展起到导向性示范与带头作用,实践新型城镇化的集聚与扩散理论发挥重要作用^[9]。

所谓新型城镇化,应该是以民生、可持续发展和追求质量为内涵,通过区域城乡统筹与协调发展、产业升级转型、集约利用与低碳经济以及生态文明来实现我国的新型城镇化的特色之路^[11]。具体应考虑以下三点:

结合中国实际国情的,要树立资源节约型的城镇化新思路。城市化过程中必须实施资源节约型发展战略,意指以科学发展观为指导,根据我国自然及经济资源的区域空间分布特点,将节约理念贯穿于城市发展的生产、流通、消费和社会生活的各个领域,通过采取法律、经济和行政等综合措施,节约、合理、高效利用水、土、能源等各种资源,以尽可能少的资源消耗和环境成本,获取最大可能的经济效益和社会效益,最终实现城市发展过程中资源、环境、经济、社会的协调发展。

要走出一条质量、效益型的城市发展的健康之路。应牢固树立科学发展观,辩证地认识资源环境和经济发展的关系,在规划与建设新型城镇化的实践过程中,应全面考虑我国的水、土资源以及能源、交通等综合性要素,应根据我国的国情,因地制宜,适当控制大城市的人口,用地规模,切忌贪大求洋、浪费资源的模式。改变透支资源,过度消耗资源谋求发展的方式,通过强有力的规划加快调整经济结构和城镇工业布局,走真正适合我国国情的高质量、高效率的发展之路,建设美丽中国^[12]。

要逐步消除城乡二元经济结构,缩小城乡差别,走城乡协调发展的路子。在工业化与城镇化过程中要合理配置资源,尤其是土地的发展权、征地权,改变廉价征用农用土地,“以乡养城”的社会状况,实现城乡经济良性互动。推进就业制度、公共服务制度、户籍制度、土地制度等改

革创新,消除城乡隔阂,为农民转入非农业产业创造就业机会和生存条件。

2.2 依据空间经济网络布局理论,构建新型城镇化的创新模式

空间经济网络布局理论侧重于城市区位、距离和空间经济的网络分析,抓住核心城市、核心区域,如:中心性、优越区位、聚集性等。空间经济网络布局的合理性,有利于城市与区域发展的相互协调、相互动^[13]。网络布局的区位或中心性,要求城市节点、横向与纵向联系的最短路径距离及其获得最大化的经济效益,减少运输成本,减少能源消耗,减轻城市化与经济发展过程中的经济成本与社会成本和环境成本,促进城市最优化发展以及地区经济的均衡发展,构建新型城镇化创新模式的实践与发展^[1]。

近日,我国广大城市群备受雾霾天气问题困扰,空气质量、大气与水环境质量、区域生态污染、城市环境容量等成为社会敏感话题。新型城镇化必须一方面关注区域城市生态格局修复,另一方面在空间经济成长的过程中,关注城市区域的承载能力,以达到健康城镇化目标^[11]。

照一定的地理环境,促进空间经济的相对协调平衡布局,合理发展,促使城市向生态型发展。在城市化进程中,应顺应自然环境特点,因地制宜,适度发展,努力完善与构建城市生态安全格局的新局面,特别是由于地方领导盲目扩大城市规模,造成土地失控、环境破坏等负面影响,应当坚决杜绝这一行为^[14]。

集中紧凑、因地制宜的发展

我国大中小城市,构建城市低碳经济的思路。低碳城市建设必须要在秉承科学原理的基础上,走出切合实际、因地制宜的地方特色道路。因为我国的人均资源有限[耕地人均只有799.9m²(1.2亩),而美国人均19331.4m²(29亩),加拿大与澳大利亚人均耕地超过19998m²(30亩)],大中小城市也有其自身的功能定位、自然条件、发展基础,它们建设低碳城市的模式应有所区别^[9]。

在城市高速发展的情况下,政府应适当提出,严格控制大城市发展规模,有选择的发展卫星城镇和重点小城镇。

2.3 新型城镇化是一个重大区域经济发展命题,充分认识我国城镇化本身的发展规律

城镇化是经济结构、社会结构和生产方式的根本性转变,涉及产业的转型和新产业的支撑,城乡社会结构的全面调整和转型,庞大的基础设施建设与资源环境对它的支撑以及大量的立法、管理、网民素质提高等众多方面,必然是长期积累与长期发展的渐进过程,城镇化发展有其内在的规律性,必须充分认识^[15,16]。

在战略调整下,新型城镇化制度领域首要提高政府决策人的认识观念以及对城镇化发展规律的认识观,杜绝决策人的主观意识,按照科学发展观,遵照规律办事,防止各方面的资源浪费。

认识城市发展的有限承载力与空间定向扩展规律。土地资

源、水资源、能源以及环境等各项资源既是城镇发展的基础,也是城市可持续发展能力的大小与城市发展前景重要考虑因素,充分考虑资源环境承载力才能走健康发展之路。城镇用地空间扩展的由若干因素共同驱动,空间扩展的交通脉动规律(交通走廊的发展轴线),城镇用地定向开发优化规律以及城镇经济集聚与扩散规律,在我国城镇化过程中影响突出^[15]。只有充分认识让城镇化本身规律发挥作用,才能有效推动城镇化进程。

城市空间与城市环境容量的有限性、舒适性与生态性。城市及其周围的大面积水域、林地等重要生态源区,以及河流、道路等重要生态廊道,对于改善城市环境质



量、维持生物多样性以及为城市居民提供适宜居住以及休闲娱乐均具有重要现实意义。城市发展过程中,应加强城市的生态空间管制措施,保护这些生态源区和生态廊道,以构建安全可靠的城市生态安全网架,并发挥其生态服务功能。

按照全国主体功能规划的客观要求——建设大的城市群,特大城市应组团发展,切忌“摊大饼”的模式乱开发,带动城乡有机统一的协调发展。全国主体功能区规划意在构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局。发挥城市群辐射带动作用,通过构建大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的发展格局,实现城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的新型城镇化。应从速度的外延型向质量的内涵型转变,由平面向三维空间深度转变,单纯的工业带动

转向城市综合发展,特别是大中城市着力发展第三产业,发展信息、通讯、金融、外包等现代第三产业方面的带动^[16]。

梳理我国新型城镇化需要重视的几个关键问题,我们认为,我国城镇主题产业发展思维导向应该包括以下几条:大城市的综合城市功能弱化,去工业化道路,走新型工业化。大中城市产业转型由二产向三产的过渡。大中城市传统服务业向现代化服务业的转型。

注重资源集约化、节约型和环境保护的绿色化转型。城乡绿化建设与市区公共交通的全覆盖,倡导资源循环利用与低碳发展^[17]。

我们应当按照习近平总书记的指示,有序推进城镇化,是我国现代化建设的重要任务,也是我国经济发展和扩大内需最主要的潜力所在。对这一点,大家看法高度一致。同时,在我们这样一个人口多、地少、城乡区域差异大、生态环境

接近承载力极限的国家推进城镇化,路子必须走正,不然就会犯历史性错误,造成难以挽回的巨大损失。总之,应按照我国具体的国情条件,走一条具有中国特色的新型城镇化道路,走资源节约型的城镇化发展模式,节能、节地、节水,提高综合性的城镇化经济与社会环境效益,走低碳城市的路径。在城镇化过程中,应实施“内涵型”“效益型”的开发模式,各地(市县)政府切忌追求“政绩”,乱占耕地,盲目建设开发区等,提升城镇化的建设质量,保障人民生活的社会安全及其建设美丽中国,具有广泛的社会实践意义。应加强我国大中小城市与重点小城镇的协调发展,采取严格的措施,实行因地制宜、节水、节地、节能、低碳经济的发展路径,逐步使我国的城镇化走上以质量效益型为主的健康城镇化可持续发展之路。

参考文献:

- [1]段进军,姚士谋,陈明星等.中国城镇化研究报告[M].苏州:苏州大学出版社,2013.
- [2]陆大道,姚士谋等.中国区域发展报告(北京)[M].北京:商务印书馆,2007.
- [3]姚士谋,冯长春,王成新等.中国城镇化与资源环境基础(北京)[M].北京:科学出版社,2011.
- [4]中共十八大报告[N].人民日报,2012-10-20.
- [5]周干峙.走具有自己特色的城市化道路[J].城市发展研究,2006,(4):13-14.
- [6]姚士谋,崔功豪,许学强等.按科学发展观审视我国城镇建设的大局[J].经济地理,2009,29(1):8-18.
- [7]张平宇.东北区域发展报告(2008)[M].北京:科学出版社,2008.
- [8]姚士谋,陆大道等.顺应我国国情条件下的城镇化道路[J].经济地理,2012,(05):1-6.
- [9]陆大道,姚士谋等.中国区域发展报告(城镇化专题)[M].北京:商务印书馆,2007.
- [10]肖奎喜,杨岩,刘慧.纽约增强城市辐射力研究[J].城市观察,2013,5:50-56.
- [11]单卓然,黄亚平.试论中国新型城镇化建设:策略调整、行动策略、绩效评估[J].规划师,2013,4(29):11-15.
- [12]温家宝.政府工作报告[Z].2013年3月5日,新华网.
- [13]赵作权.空间经济分析研究综述[J].中国区域经济,2013,(4):1-11.
- [14]陆大道.地理学关于城镇化领域的研究内容框架[J].地理科学,2013,33(8):897-901.
- [15]姚士谋,陈爽,年福华.中国大城市用地空间扩展的若干规律[J].地理科学,2009,(29):15-21.
- [16]姚士谋,陈振光,朱英明.中国城市群[M].合肥:中国科大出版社,2008.
- [17]姚士谋,李广宇等.我国特大城市协调性发展的创新模式探究[J].人文地理,2012,(5):48-53.