

论我国内涵型大城市化模式

On China's Urbanization Pattern

尚启君

(农业部中国农垦经济研究与技术开发中心, 博士 北京 100810)

笔者认为,我国城市化的理想模式应该是内涵型大城市。这包括两层含义:一是今后相当长的时间内,全部城市都应严格限制外延式扩张,着重提高现有城市内部土地利用效率;二是由我国经济发展所处阶段决定了城市发展的重点在于大城市,应向大城市进行投资倾斜。

一、我国城市土地利用率低、空间开发潜力大

我国城市土地利用效率很低,极不合理。不利用改造旧城区,而盲目扩建新城区,致使城市土地扩张速度超过了人口增长速度。例如,山东省平度市市区面积由 55 平方公里扩大到 186 平方公里,增加了 2.38 倍,占全市土地面积的比重由 1.74% 上升到 5.87%,人口仅由 8 万人增至 16.4 万人,市区人口密度(人/平方公里)由 1 455 下降到 882,减少了 39.4%。北京市建成区面积从解放初的 100 多平方公里,发展到 1990 年初的 700 多平方公里,而 1981~1991 年,北京市人口(不包括市辖县人口)由 543 万增至 705 万,仅增长 29.8%,其中非农业人口由 466.5 万增至 583.2 万,仅增长 25%。若进行国际比较,更能看出我国城市占地面积过大且利用极不合理。如东京只有北京人口的两倍多,但占用土地少得多,而 GNP 却是北京的 84.4 倍。北京的土地利用率只是香港的 1/4,东京的 1/3,而环境并不比香港、东京好^[1]。

我国城市土地利用效率很低,说明城市有足够的开发利用空间。为了充分利用现有城市土地,就必须严格限制城市空间扩张。从城市人口密度、建筑物高度、容积率、建蔽率等各方面制订限制性措施。比如说,就住宅区楼层高度采取最低高度限制,小城镇 ≥ 4 层,设市城市 ≥ 6 层,50 万人以上城市 ≥ 10 层,100 万人以上城市 ≥ 14 层,500 万人以上城市 ≥ 18 层,1 000 万人以上城市 ≥ 22 层。据有关专家认为,从综合成本计算,北京市建 20~24 层最经济^[2]。国外有城市实体地域这一概念,其实质就是对

城市人口密度进行了限制。城市实体地域是集中了各种城市设施,以非农业用地和非农业经济活动为主体的城市型景观分布范围,相当于我国的城市建成区。美国 1990 年城市实体地域的平均人口密度为 1 000 人/平方公里,是全国平均人口密度 27.2 人/平方公里的 37 倍。英国 1970 年城市实体地域的人口密度为 2 400 人/平方公里,大约是全国人口密度 233 人/平方公里的 10 倍。日本规定城市实体地域的人口密度标准为 4 000 人/平方公里,是全国人口密度 323 人/平方公里的 12 倍。根据我国的情况,取 2 000 人/平方公里的密度标准,约为全国人口密度的 18 倍和东南半壁人口密度的 8 倍^[3]。

笔者认为,我国城市实体地域的人口密度应至少为 3 500 人/平方公里。因为:我国人口东西分布严重不均,东南半壁的人口密度已相当于日本的 80% 左右;我国人口较快增长的势头并未停止,人口总量达到 16 亿左右才有可能停止下来,届时东南半壁的人口密度肯定会超过日本。按这一标准,我国绝大多数城市吸纳人口的潜力还相当大。

不可否认,我国城市存在着较低人口密度情况下仍然拥挤的现实。关键在于城市土地利用不合理,缺乏合理的功能分区,特别是城市基础设施跟不上。比如,世界第一条地铁于 1863 年就在伦敦建成,1980 年伦敦地铁长度为 410 公里。世界上其他一些大城市也很早就修建了地铁。世界几个著名城市第一条地铁修建年份和 1981 年地铁长度如下:纽约——1868 年和 408 公里,芝加哥——1892 年和 143 公里,汉堡——1912 年和 89.5 公里,巴黎——1900 年和 252.3 公里,东京——1927 年和 186.7 公里。我国最早的地铁 1969 年才在北京修建,上海于 1995 年才有第一条地铁。

在改进工业在现有城市布局的同时,应严格限制在工业城市以外的地区包括小城镇进行工业布局。应尽可能在国土面积的小范围内实现经济增长,把更多的宝贵的土地用于发展改善环境的森林和生态农业。

二、我国当前正处于大城市快速发展期

据国外学者研究,在发展早期,大城市似乎发展得最快;发展中期,中等规模的城市发展最快;而在发展后期,小城市的发展速度则最快。根据诺贝尔经济学奖获得者、经济学家阿瑟·刘易斯的看法,经济发展的中期应从人均收入 2 000 美元开始(按 1980 年固定价格计算)。根据切纳里和塞尔奎因的看法,经济发展的后期阶段则在人均收入达到大约 5 500 美元(按 1982 年的固定价格计算)后开始^[4]。若按上述观点,我国尚处在经济发展的早期,那么就应该是大城市快速发展时期。

由现实看,人口大城市化已成为世界性趋势。再过 10 年,世界人口的一半将生活在大城市里,而且这些大城市的居民人数还将以每周 100 万的速度增长。目前,地球上每年都会出现 2~3 个新的百万人口大城市。在全世界人口密度最大的亚洲,这一趋势表现得更加明显,亚洲将成为人口超过百万的城市相当集中的地区。目前的城市限制将变得没有意义。东京人口已接近 3 000 万,上海和孟买的人口很快会超过 2 000 万,北京、达卡、雅加达、马尼拉、天津、加尔各答和德里的人口都可能超过 1 500 万。亚洲将有 30 个人口至少为 500 万的城市。

发展大城市,对首位城市(全国最大城市)人口规模和最大数量级城市人口比重应有一个合理的判断,这是确定城市发展等级的基础。人口规模和人口密度是决定上述两个指标的两个关键因素。由城市化基本成功的国家来看,凡是人口在 1 亿以上的国家,都至少有 1 个千万人口的城市,如美国的洛杉矶和纽约,日本的东京;最大数量级城市人口比重在 20~30%。

我国人口密度大,1993 年为 123 人/平方公里,是世界平均水平的 3 倍,是亚洲平均水平的 1.034 倍。东部半壁国土人口密度是世界平均水平的 6 倍多,是亚洲平均水平的 2 倍多。我国经济发展已经证明并将继续证明,我国城市化将主要在东南半壁国土上完成,这就客观上决定了我国的首位城市人口规模和最大数量级城市人口比重都将是世界之最。我国人口超 1 000 万的省份有 23 个,超 3 000 万的省份有 19 个,超过 5 000 万的省份有 9 个,且人口高度密集。1993 年人口密度在 400 人/平方公里以上的 5 个省(江苏、山东、河南、安徽和浙江)人口合计为 34 721 万,占全国的 29.27%;人口密度在 250~400 人/平方公里的 6 个省(河北、广东、湖北、湖南、辽宁和福建)人口合计为 32 097 万,占全国的 27.08%。这 11 个省份将成为我国最大数量级城市的所在地。根据我国人口分布的实际并参照发达国

家城市化的经验,本着遵循农业劳动力只能就近非农化、城市化刚性规律的原则,对于我国城市化的城市规模提出如下设想:(1)人口在 8 000 万以上的四川、山东、河南一般应发展 2 个千万人口的城市;(2)人口在 5 000 万以上的省应发展至少 1 个千万人口的城市;(3)人口在 3 000 万以上的省应发展 500~1 000 万人口的城市 1 个;(4)人口在 1 000 万以上的省应至少发展 1 个 200 万人口以上的城市。

根据上述设想,对我国省会城市和计划单列城市的发展规模提出如下设想:(1)以下城市应发展成为千万人口的大城市:上海、北京、天津、济南、武汉、广州、成都、沈阳、重庆、西安、大连、青岛、郑州、南京、合肥、石家庄、长沙、杭州。其中上海应在 3 000 万以上,北京和天津应分别在 2 500 万和 2 000 万以上,济南、武汉、广州、成都应在 1 500 万以上。到 2 030 年我国应发展 18 个左右千万人口的大城市,其人口总量应在 3.5~4 亿,占全国人口比重在 25%左右。(2)以下城市应发展成为 500 万人口以上的大城市:太原、长春、哈尔滨、福州、南昌、贵阳、昆明、宁波、厦门和深圳。

根据上述设想,我国应考虑七大城市圈的建设:(1)辽东半岛圈,以沈阳和大连为中心;(2)北京圈,以北京、天津、石家庄为中心;(3)山东半岛圈,以济南、青岛为中心;(4)上海圈,以上海、南京、合肥、杭州、武汉为中心;(5)广州圈,以广州、南宁、长沙为中心;(6)西南圈,以成都、重庆为中心;(7)中原圈,以西安、郑州为中心。这其中 5 个城市圈在沿海地区,与上述今后相当长时间内我国经济发展的区域轴心仍在沿海和东南地区是一致的。

三、要从农民“想进城”向城市“请进来”发展

为了加快实施内涵型大城市化战略,必须转变加快城市化发展的思路。城市化是农民想进城和城市能够容纳农民两个方面的统一。当前许多研究城市化的学者都是从农村劳动力要进城这个角度提出加快城市化,不妨把此称作“想进城”思路。这条思路认为户籍制度是制约农村人口进城的主要因素,因此加快户籍制度改革就能促进城市化。这条思路有很大的主观性,因为若城市不需要,农民“想进城”也只能停留在主观愿望阶段。对于加快城市化更有现实和积极意义的是从城市自身发展的角度产生城市化的内在要求,从而使城市有着吸纳农村人口的内在积极性,可把这条思路称作“请进来”思路。这条思路是从城市的角度提出要加快农村劳动力向城市流动。要把加快城市化的思路从农民“想进城”转变到城市“请进来”,核心在于加快城市

(下转第 23 页)

们面前的重要课题。

黄河还是一条年轻的河流,黄河断流是一个复杂的问题。由海内外华人学者共同筹资、共同参与,由相关学科的学者进行跨学科综合研究,可以成为解决这一问题的一条有效的新途径。

面对黄河断流这一严重问题,我们需要冷静地从深层次、多角度,从长远的观点进行深入调查、科学思考和系统研究。这不仅涉及黄河断流的成因、断流的影响,而且还涉及缓解断流的对策。基于以上原因,开展黄河断流对流域生态环境影响的研究具有重要的科学意义和实际意义。

二、研究目的

利用中国各区域的综合优势,利用多学科交叉的优势,针对不同学科及海内外学者共同关注的问题,开展黄河断流造成的短期和长期影响研究,并寻找减缓黄河断流及其影响的对策,是本项研究的主要目的。具体目标包括:(1)深入系统地了解断流基本情况;(2)揭示断流变化特点及其原因;(3)鉴别断流引发的短、中、长期的生态环境影响;(4)提出黄河断流的缓解对策。

三、行动建议

黄河断流的恶果是严重的,黄河断流的问题是复杂的,黄河断流的影响是深远的,黄河断流的缓解是艰巨的。

黄河断流不是一日内引发的,因而缓解黄河断流也不是一日能做到的。黄河断流现象已引起人们的重视。管理部门和工程部门都已开始思考对策。鉴于黄河断流因素甚多,所以亟需海内外科学工作者共同研究,发挥多学科交叉的优势开展综合研

究,从深层次进行研究,从历史、现代和未来结合的角度研究,从流域系统可持续发展的高度进行研究。具体行动计划和建议如下:

1. 组成海内外青年学者交叉学科研究组,设立联络点,以便密切学术联系与合作。

2. 争取于1998年启动《黄河断流对流域系统生态环境的影响研究》。在这一阶段,初步从海外和大陆有关部门筹集少量启动资金,并有部分单位参与研究。

3. 以启动阶段的研究工作为基础,争取以本次会议参加单位为主体,真正发挥地学、环境、水科学和泥沙诸专业的长处及交叉研究的优势,争取在1999年或2000年开展由海内外科研工作者共同参与的重大科研项目“黄河断流对流域系统生态环境的影响研究”。资金筹集是否可考虑几种途径,即(1)改变传统筹资方式,实施资金筹集的多元化;(2)由不同地区的学者在本地区申请研究经费共同研究;(3)将本项研究课题纳入国家科委等部门的重要科技项目计划中。

在启动阶段,主要侧重系统了解黄河断流的现状,需实地了解,掌握真实情况,基本摸清黄河断流引发的重要问题。

在行动阶段,针对黄河断流原因、影响、对策方面最关键的问题,开展系统的、多学科交叉的、海内外联合的实质性深入研究,从深层次解决具有特殊科学意义的问题,提出缓解黄河断流及流域可持续发展的对策。

黄河断流是一个新问题,是一个重大课题,由海内外青年学者共同开展这项研究不仅会在科学研究方面取得重大成果,而且也将对炎黄子孙共同关注的黄河及其流域经济、社会发展做出重要的贡献。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第64页)

改革,转变城市发展方针,由“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”转变为“严格控制小城市数量,合理发展中等城市,积极发展大城市”。

为了加快发展大城市,调整城市规模划分标准也是必要的。当前,我国城市规模划分标准有以下弊端:规模级别太小,只有大、中、小三级;大城市起始规模太小,市区和郊区的非农业人口在50万以上就算作大城市,其中在1000万以上就为特大城市。而根据联合国定义,总人口在800万以上的城市才算作大城市。我国人口占世界人口的22%的格局将长期存在,人口基数庞大、人口高度密集为各种上规模城市的充分发展提供了可能。为此,我国应逐步向世界通常标准看齐。联合国社经资料与政

策分析部人口司根据不同的人口规模划分为以下5个等级的城市:总人口在1000万以上;总人口在500~1000万之间;总人口在100~500万之间;总人口在50~100万之间和50万以下^[5]。

参考文献

- [1]中国土地报,1995年10月22日第3版;光明日报,1995年3月1日第7版
- [2]光明日报,1995年3月6日第7版
- [3]周一星、史育龙,建立中国城市的实体地域概念,地理学报,1995年(4),P289、295
- [4]宋丙洛(韩国),韩国经济的崛起,商务印书馆,1994年版,P31
- [5]经济资料译丛,1996年第1期

(责任编辑 肖庆山)