

我国城市化的可持续发展

Sustainable Development of Urbanization in China

刘卫东

(同济大学房地产经营与管理系,教授 上海 200092)

彭 俊

(同济大学房地产经营与管理系,讲师 上海 200092)

我国城市化滞后于工业化不利于经济发展,应加速城市化的进程,这已成为我国学术界与政府部门的共识。改革开放以来,我国城镇建设取得了巨大的成就,市镇总人口已由 1978 年的 1.7245 亿人,发展到 1993 年的 3.3351 亿人,城市化水平由 17.91% 提高到了 28.14%,已进入了一个城市化快速发展的新时期。我国城市化的可持续发展,是新形势下值得高度重视的研究课题之一。

一、我国城市化道路的选择

我国城市化的发展,长期以来存在着多种不同的见解:一是城市化就是小城镇化;二是城市化应该走以大城市为主的道路;三是大、中、小城市和镇应协调发展。每一种见解都列举了其作为城市化道路正确选择的理由。^[1-3]这种学术上的争鸣,对于我国城市化问题认识上的深化无疑是十分有益的,但给城市规划和建设实践往往会造成决策上的困惑。

我们认为,应当弄清城市化的本质,明确城市化的根本目标,从各地自然、经济和社会发展的实际情况出发,因地制宜、量力而行地进行城市建设,充分发挥各地的区域优势。

第一,城市化是一种经济现象,其发展应该遵循经济发展的客观规律。

城市是生产力发展到出现劳动地域分工的产物。现代化的城市是一个以人为主体的,以空间利用为特点,以聚集经济效益为目的,集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统^[4]。城市化的动力是生产力水平的提高,城市化的本质是集聚。

我国工业化的迅速发展,特别是农村工业化、乡镇企业的崛起,改变了农村传统的以种植业为主的单一经济结构,促进了农村剩余劳动力的合理转移,有力地提高了农村生产率和农民的劳动报酬水平,是生产力发展最直接的表现。以乡镇企业为主体的非农产业在我国农村的蓬勃发展,是在我国城

乡分割情况下,农村利益受到损失、农民追求效益与公平的一种合理选择^[5],但从非农产业布局的特性分析,乡镇企业具有明显的集聚经济与规模经济的指向性,其分散布局是不合理的。城市化有利于集聚经济效益和规模经济效益的发挥。它可以充分利用城市优越的区位条件,通过生产力的集中布局,减少公共投资和基础设施建设投资,降低空间运输成本,形成良好的专业化分工和社会化协作,可以创造更为丰富的就业机会、巨大的劳动力市场和产品消费市场,有利于科技文化事业的发展,推动生产力进步。城市化提高了土地的利用效率,减少非农产业占地的相对数量,扩大了农产品与社会服务的需求,创造了第一、二、三产业协调发展的条件,使整个国民经济高效快速健康发展。

从我国城市建设情况分析,由小城镇至大城市,其土地资源利用效率提高,经济效益明显增加,是其有利于经济空间集聚的客观反映。工业化与城市化的协同发展,在空间上走向集聚,是世界经济发展的普遍趋势与规律。我国城市化以小城镇建设发展最为迅猛,并非是因为小城镇的集聚效益好,而是因为在目前经济尚不发达的情况下,农民利用自己拥有的土地,兴办乡镇企业,建立小城镇,其投资门槛低,容易实施,可行性好。从长远看,小城镇建设带有明显的社区性,不利于企业竞争,同大、中城市相比缺乏吸引力,其发展有一定的局限性。城市化的发展,需要以加快经济发展来推动城市规模扩张。对于现有星罗棋布的众多小城镇,要认真进行筛选,对那些区位条件好、企业布局集中、经济实力雄厚的重点城镇要进行重点建设、集中建设,使其功能多样化,规模上台阶。对于一些老的城市的建设规模,要进行经济可行性分析。除对那些因规模过大、人口过密,市政公用设施与基础设施无法跟上城市生活质量提高的要求,城市生态环境恶化,“城市病”严重的城市进行必要限制外,对于那些生态环境能够改善、城市发展经济效益好、仍有

较大的人口吸引能力的城市,仍应给予鼓励和支持。

第二,城市化是农村向城市转变的进程,需要城市空间的扩张。

城市化并非只意味着农村人口向原有城市地域的集中,更重要的是要形成新的经济发展集聚中心,建立新城市。建国以来,我国城市化取得了巨大的成就,不仅表现在原有城镇的规模扩张和结构功能优化,更主要的是新建城市的发展。以1994年与1949年相比,城市个数由132个增加到622个,增加了3.6倍,建制镇由2000个增加到16702个,增加了7.3倍。新建城市由于其政策优惠,用地条件宽、地价低,新技术采用快、起点高,其经济增长迅速。例如上海浦东新区较浦西在过去几年中国内生产总值增长速度一般要快1倍左右。

对我国城市的地域分布进行分析,1993年全国东、中、西部城市数量的比例为1:0.87:0.44。经济落后的地区,其城市数量少,城市化水平低;经济发达的地区,其城市数量多,城市化水平高。这反映了自然、经济、社会条件对城市发展的制约关系。但换个角度考虑,落后地区由于城镇过疏,缺乏经济中心和流通中心,市场经济的发展受到限制,使之资源优势难以变成商品优势和经济优势。据研究,就我国城市的辐射能力分析,城市与城市间的距离以100公里为宜。如果一个城市或城镇网络与其辖区的地理距离超过75公里,形成大片弱辐射区,则证明城市数量不足,应根据实际条件增设城镇^[6]。

第三,在城市化的发展过程中,旧城更新改造与新建城市发展密切相关。

我国一些老的城市,由于过去城市建设上过分强调“先生产,后生活”,变“消费城市”为“生产城市”,使得原有城市老化问题突出,用地结构不合理。以上海为例,上海市区人口密度平均为11962人/km²,其中老区部分人口密度为50784~66586人/km²,远高于纽约9019人/km²,东京都5342人/km²,伦敦2086人/km²的水平。上海中心城区工业用地比重达20%以上,居住用地占28.8%,商业服务用地仅占2.84%,交通用地占13.5%,而国外发达的特大城市工业用地一般不超过5%,住宅用地占30%以上,商业用地占5~15%,道路面积率为15~25%。老城市住房困难、交通堵塞、中心城区企业缺乏发展空间、生态环境恶化等问题突出。这些老城区在国民经济现代化建设过程中,其管理与服务功能日益增强,第三产业,特别是金融、信息、房地产、咨询等等代表信息时代的知识型产业迅速崛起。以产业结构优化为目标,在土地有价的价值规律作用下,实行“退二进三”策略,即迁移位于城市中心区的工业企业,将其转换为第三产业用地,实施旧城的更新改造,是这些老城市发展的客观要

求。抓住这一有利时机,适时地选择一些区位优势突出的城镇作为大城市工业扩散的布局基地,通过强化与老城市的经济联系,以老带新,建立新城,是我国城市化发展投资省、见效快的有效捷径。我国一些城镇化发展较快的地区,如珠江三角洲的众多城镇的迅速崛起,与港、澳等地工业扩散,吸收国内外的资金、技术、劳动力等经济资源,建立了大量现代企业,联结世界市场方便是分不开的。长江三角洲乡镇企业的崛起,最初是得到了邻近上海的便利,上海人员和技术对其支持很大;随后浦东的开发、开放,也为其吸引来了大量的外商外资,为其城镇化注入了活力。

我国一些大城市在区域经济发展过程中长期以来多是以集聚为主,而其经济辐射扩散不足。例如建国以来,上海财政投入大量的资金,相继建立了7个卫星城,但由于卫星城建设忽视生活配套设施的建设,吸引人口不多,其总人口仅相当于中心城区人口的5%左右,没有起到疏散中心城区人口的作用。郊区工业布局分散,一些城镇仍主要以行政管理职能为主,经济中心功能较弱。例如青浦县虽然抓住了318国道的交通便利,将徐泾镇、青浦镇、朱家角镇和淀山湖沿岸呈线状进行经济和旅游开发,但全县重点建设的前三个镇1993年工农业总产值也只占全县24.88%。我国城市化发展依托原有大、中城市,借助其经济扩散力量,集中力量建立新城镇,完善区域城镇体系,仍有巨大的潜力。

第四,城市化是一种生活方式的转变,其发展重在提高生活质量。

80年代以来,我国流动人口急剧增加,大批民工涌入城市,加重了城市的压力。1981~1990年北京、广州、上海、成都、武汉、天津、西安等15个特大城市的暂住人口占城市非农业人口的比重由5.9%增至14.2%。90年代这种趋势仍然不减,据统计1995年全国流动人口约达5000万人。对这种民工潮进行分析,其根本的动力是城市的劳动收入较高。到大城市去经风雨、见世面,对于那些具有一定文化水平的青年农民有强烈的吸引力。从农村移居城镇,被许多青年人视为一种人生追求,是有技术、有文化、有理想的象征,有的甚至将其作为婚嫁择偶的条件。城市化是一种生活方式的转变,它在过去和将来都是促进农民向城市迁移的决定因素。

对我国农村工业化进行反思后,一些发达地区已提出了农村居民点向城镇集中、工业向工业园区集中、耕地向现代化农场集中的“三集中”构想,其中城镇建设是关键。据统计由于乡镇企业过于分散,用地规模增加了33%,能源利用率降低了40%,基础设施投资增加了20~30%,行政管理费增加了80%,人力资源增加了1~2%,资金利用率降低了20%。但这不仅是从节约土地和投资考虑

的,更主要的是,通过乡镇企业集中布局、实施城镇化,可以树立经济蓬勃发展、欣欣向荣的区域开发形象,营造良好的投资环境,有利于内引外联,吸收更多的投资,使工业化和城市化进入良性循环发展。通过城镇风貌的美化,综合治理乡镇企业污染,还可以保证生态环境质量的提高,维持良好的生态平衡。城镇化的发展,还将吸引更多的农民进城,使农业在规模经营的条件下顺利地实现现代化。据研究,有70~80%的农民进入非农产业,并获得较稳定的收入时,他们才会愿意让出自己原先承包的土地。^[7]

二、我国城市化可持续发展的对策

我国不能走靠牺牲农民利益、让农民破产来推动城市化的路子,也要避免出现农民盲目向城市流动出现的过度城市化、贫民生活方式、失业、饥饿等问题突出的局面。我国确定了以城市化推动经济发展,因地制宜,发挥地区优势,尽最大努力提高人民群众日益增长的物质和文化生活水平的目标,使城市集聚功能与效益充分发挥。然而,我国目前行政区划对经济发展的作用较为显著,各地有明显的地方利益,容易形成诸侯经济。在行政管理体制和市场经济体制不完善的情况下,城市化的发展并不能够自发地产生与经济发展水平相适应的城市规模。具体地说,一方面是经济发达地区,其城市建设基础好,容易超越其经济发展水平,在城市规划中欲使其规模盲目地扩大化,例如我国已有76个城市将其城市发展目标确定为国际大都市,又如据现有城市规划确定的未来人口规模统计,到2000年我国城市人口将高达20亿人,这些显然是脱离实际的;另一方面,在经济发展达到一定水平时,由于缺乏经济空间集聚机制,使大量的资源和资本难以集中投入城市建设,城市建设规模滞后于经济发展水平。据统计,建设一个20~50万人的中等城市,其基础设施大约需要5亿元。上海市郊区近10年来用于农村建设的资金约400亿元,城市化水平目前尚只有20%左右,大大滞后于城郊工业化水平,可见其城市化投入许多是低效甚至是无效的。

中国城市化的可持续发展必须立足于基本国情。针对目前存在的问题,建议采取如下措施:

1. 转变政府职能,加大宏观调控力度

中国城市化的发展,要讲求经济效益,并以其为基础调动各方面进行城市建设投资的积极性。然而,这并不只是企业内部经济效益,还要保证克服企业外部的不经济性。城市建设具有战略性和长期性,保证城市建设具有长期经济效益尤为重要。在城市建设中,克服市场经济条件下企业可能出现的短期经济行为,提高其宏观经济效益,保证城市经

济的持续稳定发展,必须依靠政府的力量。

转变政府职能是社会主义市场经济条件下促进城市化健康快速发展的重要前提。在计划经济体制下,政企不分,职能错位,政府作为直接的生产经营者难免会像企业一样出现短期经济行为,主要精力用于争投资、争项目。政府主观上虽然力求扩大城市建设规模,但忽视其生产布局的合理性和企业经济效益的提高,往往是心有余而力不足。今后城市建设的发展,政府的主要精力应放在宏观调控上,通过制定宏观政策和法规,培育城市建设所需要的房地产市场体系,维护企业经济发展和市场竞争秩序,并重视在市场失灵和市场不及的地方发挥作用。例如对城市基础设施进行投资,特别是为大众化服务的项目,包括教育、卫生、体育设施、交通运输、邮电通讯等,所需投资巨大,投资回收期长,分散的和私人的资本无力参与或不积极参与的项目,政府应积极牵头组织。政府对城市建设的管理,除根据城市建设的政策法规和城市经济发展战略制定土地供应计划和城市规划,依法实施管理外,还要注意发挥财税、金融、价格、投资等经济手段对市场进行调节和控制的作用。通过对经济发展和收入分配进行调控和调节,创造良好的经济发展环境,维护城市建设发展的正确方向。

2. 深化体制改革与制度创新,促进生产要素的流动与集聚

我国城市化必须通过深化改革,扩大开放,来促进制度创新、管理创新,探索出一条适合我国国情、有利于生产要素空间流动和集聚的城市建设发展道路。

城市建设首先要打破行政区划界限,要全国一盘棋。城市是区域经济的集聚焦点,是区域中心,导致城市发展的主要动力是城市为其市区以外的地区提供产品和服务的职能。城市规模、性质和用地发展方向的确,除了自身的条件与特点外,还要到城市影响区域中寻找,要注意到区域的发展与区域外部市场、资金、技术、信息的密切关系,看到本区对外联系的主导方向。城市之间要注意合理分工和相互协作,鼓励区域经济联系和合作建设新城市,充分利用最佳的区位条件,以规模经济效益推动城市建设发展。通过区域协作,统筹规划,建立和完善区域城镇体系,避免城市重复建设、产业经济结构趋同、市场分割、资源竞争、相互制约发展的现象发生。

城市发展还要改革户籍制度,完善土地有偿使用制度和建立现代企业制度。城市户籍管理应将现行城乡分割的二元户籍制度改为城乡统一、允许自主迁移的户口管理制度。居民在城乡落户要以工作需要、生活条件具备为基础,只要公民在城市拥有固定的职业,有稳定的经济来源和住房,并可以支

付城市基础设施与公共生活设施增容所需要的相关费用,就可以批准落户,完全享受原城市市民的平等待遇。城市的规模控制可以通过城市基础设施与公共设施增容的本益分析来决定。城市土地实行有偿使用,企业实行自主经营、自负盈亏为特征的现代企业制度改革,是建立资源和资产可以自由流动、自由组合的市场基础。任何企业和个人只要按规定交纳有关土地费用,就可以取得自己所选择的有关地点的土地使用权,就可以在那里开办企业,这是经济空间集聚的有利条件,是制度创新提供的城市发展新机遇,应当倍加重视和珍惜。由于各地区经济发展不平衡,跨行政区择地建立企业对于某些地区存在着初始投资的门槛,政府部门应通过市场组织、产权置换等方法来予以克服。例如,上海市在旧城改造中实行用地置换、盘活存量土地资产,山东一些县市采取邻村换地、村庄兼并等,均是尽量减少资金投资需求,引导生产要素流动和集聚的好办法。它对于城市建设的重点发展、集中建设、上层次、上规模有着十分积极的意义,应认真总结经验,予以全面推广。

3. 重视公平与效率的统一,科学地进行城市建设

城市化本身是一种集约化经济发展,它有益于资源的充分利用,特别是单位面积土地经济产出得到极大的提高。但我国人多地少,城市发展要处理好“吃饭”与“建设”的关系,通过科学地进行城市规划和建筑设计,尽可能提高城市土地利用效率,尽量少占耕地、节约土地,走资源集约利用的节约型发展道路,更是城市建设中必须高度重视的问题。

我国城市的现代化标准只能是资源短缺条件下的现代化标准,资源的分配必须体现效率和公平的原则。城市规划必须做到精打细算,合理分配各业用地,优化城市用地结构,使城市土地利用的潜力充分发挥。城市建设不能追大求洋,应严格控制各类用地指标,限制一些人凭借行政权力和经济实力,挥霍浪费资源和过多占有资源。例如城市中的豪华住宅即使有市场也不应建得过多,对某些超额占地者,要坚决要求其退赔,对违章建筑要坚决拆除,对某些不宜拆除的,要其所有者在经济上付出

巨额的补偿。科学的规划可以有效地提高资源的利用效率,减少资源浪费。公平地占有、消耗资源,可以在一定程度上缓解资源短缺的矛盾。

我国的城市建设要以人为中心,以人的需要为出发点,还要建立公平的土地利益补偿机制。城市建设应与城市景观风貌美化、社区文化建设相结合。城市房地产开发和经营者在更多地追求获取正常经营利润的同时,应当承担起应负的社会责任。对于那些只顾眼前利益、唯利是图,对土地资源进行掠夺性开发,导致土地退化和环境污染者,要加以警告和制止,并贯彻“谁破坏谁治理,谁污染谁治理”的原则,使其付出应有的代价。对老的大、中城市的工业,应根据生产布局的合理化要求予以扩散,不应仅限于在城市郊区落户。例如沿海发达地区的一些资源密集型企业 and 劳动力密集型企业,可以向区位优势更为突出的内陆省份转移,并通过强化同这些地区的合作,向这些地区提供资金、技术援助,以建立现代化企业制度的形式实现利益共享,建立起稳定的协作关系,促进这些地区的工业化和城市化发展。实现区际公平,是先进带后进、后进赶先进、推动我国城市化全面高效快速发展的重要保证。

主要参考文献

- [1]崔功豪主编,中国城镇发展研究,中国建筑工业出版社,1992,P10
- [2]陶然,论大城市的发展潜力和人口政策选择,中国人口科学,1995.5,P40~47
- [3]李宝库,“遵循科学规律,科学设镇,促进中国乡村城市化的健康发展”,村镇建设,1996.2,P3~6
- [4]清华大学建筑与城市研究所,城市规划理论方法实践,地震出版社,1992,P3
- [5]刘卫东等,农村工业化与乡镇企业合理发展,经济地理,1996.15(4),P64~68
- [6]徐继成,我国城市辐射能力分析,社会科学辑刊,1996.2,P38~40
- [7]王克忠,推行“三个集中”是保护耕地的有效措施,上海土地,1996.4,P33
- [8]廖丹青,中国城市化道路与农村改革发展,中国社会科学,1995.1,P63

(责任编辑 王宏章)

(上接第64页)

流动人口的增加而造成的各种压力,提高城市规划的效率,提高城市对流动人口的吸纳能力。

主要参考资料

- [1]陈浩,中国农村劳动力外流与农村发展,人口研究,1996.4
- [2]李若建,结构缺陷与特大城市的外来人口,人口与经济,1996.4

- [3]李荣时,对当前我国流动人口的认识和思考,人口研究,1996.1
- [4]中国国情研究小组,生存与发展,科学出版社,1989
- [5]杨小勇,民工流动与中国城乡经济发展,人口与经济,1995.5
- [6]王举等,北京流动人口的状况及管理对策,人口与经济,1993.4

(责任编辑 肖庆山)