

城市发展方针的再探讨

A Further Approach to the Policy of Urban Development

陈 雯

(中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008)

一、城市发展方针提出的背景与演变

1. 城市发展方针的提出

全国解放以后,我国实行了以重工业和高积累为主的发展模式,国家采取强有力手段,集中有限财力建设以重工业为主的国民经济体系,城市建设作为非生产性投资受到排斥。这种短期投入导致大城市基础设施超负荷,只能将工业分散到基础设施欠帐还不那么严重的中小城市。1955年9月国家建委给中央的报告中提出:“新建的重要工厂应分散布置,不宜集中”,“今后新建城市以中小城市为主,没有特殊原因,不搞大城市。”60~70年代的“三线建设”更强调了分散布局。

60年代初,国民经济出现剧烈波动,大量建设工程下马,城市粮食和副食品供应全面紧张,大批城镇人口下放农村。工业化和经济手段对城市化调节失效,控制城市政策(包括户口管理制度)以及各项配套制度陆续出台,城市人口控制政策加上公有制及人民公社化,开始了以行政手段控制城市(特别是大城市)人口增长与迁移。从60年代始,大城市增长十分缓慢,1965~1975年的十年间,百万人口城市数没有增加;同时,由于国家对农产品实行统购统销制度,城乡交流趋于单一,小城镇发展也较慢,1957~1980年间反而减少。

到70年代末,十年动乱后的城市复苏面临巨大困难:国民经济各项比例严重失调;城市待业、生育高峰以及知青返城高潮叠加在一起使就业压力增大;基础设施投资在“一五”以后大幅度下降,缺口很大,“城市病”全面暴露。在这样的背景下,1978年全国城市工作会议继承以前的思想,制定了“控制大城市规模,多搞小城市”的城市建设思想。

十一届三中全会以后,国民经济进行了“调整、改革、整顿、提高”,加强农业和轻工业生产,压缩重工业和基建规模,一批以轻工为主的中等城市脱颖

而出,成为当时的“明星城市”。农业生产责任制促进了农村经济增长,使小城镇有了新的发展势头。根据当时经济和城市发展的形势,1980年全国城市规划会议正式提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的全面城市建设方针。现在的城市发展方针基本上延续了50年代以来“控制大城市,发展小城镇”和分散布局的做法。

2. 80年代城市发展的实际状况

80年代以来,城市发展的实际与现有的城市建设方针要求相差较大。城市发展实际情况是,大城市和小城市发展较快,中等城市发展相对较慢。一方面,由于国家投资和大型项目集中,大城市经济增长快,人口增加的势头很猛。1992年,100万人以上的特大城市达32个,比1980年增加了17个,人口数增加了85.6%。单个城市的人口实际增长率与城市规模成反比。50万以上城市人口实际增长率仍低于全国城市平均水平;与60、70年代相比,100万以上城市人口增长率的指数却是最高。这说明,80年代100万以上人口城市人口增长大大快于60、70年代,实际增长率在加快,而且50~100万以上城市基本上都晋升为百万人口的特大城市。但值得注意的是,长期以来片面地从规模上对大城市加以控制,使大城市对人口及产业的自我调节机制相当弱,往往导致盲目扩大和发展,走向另一极端。

另一方面,小城镇受农村工业化的推动,以地方和农民个人投资为主,基本不要国家负担,因而发展迅猛。1992年小城市为314个,比1980年增加206个,人口数增加了190%;小城镇达14191个,比1980年增加11000多个,人口数增加了113%。但是,乡镇企业缺乏集聚和规模效益,大量蚕食耕地,污染扩散,于经济、社会、环境均不利。这种状况继续下去,将重蹈分散化的覆辙,迫切需要计划加以引导,将其纳入合理发展的轨道。鉴于此,从1990年开始又把城市发展方针改为“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”,并在《城市规划法》中以法律的形式固定下来。然而许多大城市都

在执行城市更新与扩展计划,开发新区,如上海浦东新区开发、苏州新加坡工业园建设等,大城市规模扩大已不可避免。新方针能否有效地指导未来城市发展,令人怀疑。

二、现有城市发展方针的评价

我国城市发展方针的巨大作用在于没有出现如其它发展中国家大城市的过度膨胀,中小城市和小城镇在城镇体系中的地位得到加强。同时,对改善城乡关系也起了较大作用。但另一方面,当年城市发展方针的提出不是建立在一种严谨的科学分析基础上,而是在城乡分割和计划管理体制下,片面追求直接生产投资效益,压缩“非生产性”投资的背景下提出的,具有较大的局限性。

1. 以城市规模来决定城市发展前景,存在认识上的偏差

现有城市发展方针的基点和约束是在城市规模上。但是,城市是一个十分复杂的实体,城市之间既存在规模差别,还有着发展条件和职能的差别,规模不能概括城市本质特征的全部。相同规模的城市,如果它们的区位、条件和空间结构不同,可能有完全不同的特点、问题和解决途径。我国幅员辽阔,地区差别很大,沿海与内地、南方与北方,城市化发展的条件和潜力都不相同。

研究表明,虽然城市经济效益与城市规模呈现正相关,但仅是一种很弱的相关性。影响城市经济效益的因素非常复杂。从全国来说,最重要的因素是固定资产的投入和城市产业结构,城市规模并不起决定作用。因而即使从经济效益评判,城市发展方针也不应以城市规模为主要的约束点。

表1 城市劳动力和产值效益与七个因素的标准回归系数

	城市每个劳动力产值	城市每百元产值
城市规模	0.0986	0.2840
工业固定资产密集性	0.6735	-0.1464
运输密度指标	0.0041	0.0679
至最近港口距离	-0.1641	-0.0994
工业规模指标	-0.1758	-0.2070
工业结构指标	0.2187	0.5092
工业专业化指标	0.0690	0.2403
相关系数	0.7647	0.5385

小城镇的发展需要大中城市的依托和带动。往往小城镇发达的地区,正是大中城市较发育、城镇网络较完善的地区,如以上海为中心的长江三角洲地区和以香港、广州为依托的珠江三角洲地区,每平方公里拥有 0.74~0.75 座小城镇,小城镇密度高出全国的五倍之多。在中西部地区,乡镇企业和小城镇发展较慢,与大中城市发育不足、带动能力

有限有很大关系。

因此,城市规模是一个相对的概念。区域的城镇体系总是由大、中、小城市组成的,它们之间既有着不可替代的作用,又是不可分割的整体。对城市的发展前景起决定作用的因素是其区域地位,即区别于它是国际性、区域性,还是地方性的中心地位。如上海作为长江流域,乃至全国的经济中心和国际化大都市,集经济、金融、贸易三大功能于一身,城市扩展要比上游的南京、武汉、重庆等有更宏伟和更高的要求。

2. 不能适应市场经济的发展和深入改革的形势

在传统的经济体制下,我国城市发展存在着许多制约因素。例如,城市建设和吸收劳动力所需的巨额投入主要来自国家财政;城市居民长期享有各种补贴,国家财政不堪重负;大城市许多经济行为还不能完全遵循市场经济的效益原则,缺乏反馈机制。

随着经济改革的深入和外向型经济的增长,城市化的动力和模式趋于多元化,非计划因素不断增加,上述约束条件正在逐渐削弱。首先,投资渠道增多,尤其是非计划的投资不断加强。城市的规模扩展除了依靠政府投资外,越来越多地依靠地方经济的发展。其次,城市居民的各项福利政策正在逐步改革和取消,粮食及副食品供应制度已基本取消,住房、就业、医疗制度正面临着改革。这样,国家通过投资总量和户口制度等刚性行政手段来控制城市人口增长就越来越乏力。第三,城市开发区建设和外商参与购买土地使用权改变了城市土地利用结构,促进了城市土地有偿使用和土地改革以及城市经济行为的市场规范化。

为此,对城市发展的宏观调控,关键在于转换计划经济下形成的福利型城市化机制,把市场经济规律引入到工业化和城市化之中,用价值规律调节城镇的集散程度。

3. 不完全适合我国基本国情

我国的基本国情之一是人多地少,城市化滞后。长期以来,城市发展严重不足,城市化水平(城市人口占总人口的比重)基本维持在约 27%,远远低于工业化率(工业净产值占 GDP 的比重,48%)。小城镇发展在转移农村剩余劳动力方面起了很大作用,且建设费用低,不增加国家负担,适合我国底子薄的状况,但土地浪费严重,劳动力转化以“离土不离乡”形式为主,空间转化不完全,从发展看也远不能满足要求。

今后,在农村人多地少的推动和城市高质量生活的吸引下,必然有越来越多的农业人口离开土地,转移到第二、三产业和城市。改革开放以来,乡镇企业吸纳了约 0.8 亿农村剩余劳动力,城市吸收

了约 0.2 亿,共 1 亿人,但 15 年来农村新增劳动力约 1.3 亿人,据估计,目前有 1 亿农村剩余劳动力,2000 年剩余劳动力将进一步增加到 2 亿以上。如果全部由小城市来吸收,以 5 000 人规模计算,需新建 4 000 个小城镇;若全部由大城市吸收,须建将近 40 个上海。二者都是不现实的。因此,为了充分发挥大、中、小各类城市对产业和人口的集聚作用,促进城乡一体化和协调发展进程,应对现有城市发展方针作一些必要调整。

三、城市发展方针的调整 与城市化道路的选择

1. 适度发展大中城市,提高城市现代化水平

大中城市,特别是大城市居于区域的中心地位,是发展国民经济的主导力量。当前大中城市,特别是沿海大城市,具有区位和实力的优势以及较好的投资环境,是国家和外商投资的热点。另一方面,现有大城市的职能失调和设施严重不足,也有更新发展、加强中心功能和基础设施的迫切需求。因此,我国大中城市仍应适度地发展。

首先,大中城市发展必须因地制宜,视具体情况而定。有条件的(包括水源、区位条件)可以发展成大城市、特大城市。而另一些大城市可能会遇到一时难以跨越的门槛,如水资源缺乏等,而停滞不前,甚至萎缩。1980 年到 1992 年,有 17 座大城市发展成为特大城市,17 座中等城市发展成为大城市,这些城市均处在经济发展活力最强的时期。

其次,大中城市应充分利用其中心地位以及信息、人才等优势,大力发展高新技术产业和第三产业,发挥其经济中心的职能。同时,搞好城市规划与建设,加快基础设施的更新与建设,提高城市现代化水平,以适应城市人口和经济增长的需要。

第三,建立城市的反馈机制,合理调节城市产业和人口容量。对人口的控制方法应从单纯的行政手段逐步变为按市场经济规律进行调节的手段。如控制产业和就业结构,对职业方向不当者形成就业屏障;提高城市消费水平,使非就业人口无法承受,形成消费屏障;提高城市资源价格,包括土地、水、电等,限制消耗资源过多的产业进入,形成资源屏障;通过各种城市税收,形成税收屏障。能通过这些屏障的人员,符合城市需求,允许流入城市。城市越大,区位越好,屏障就越高。这样使城市既有人口流动,又能得到灵活、有效的控制,城市人口增长与经济发展和设施建设就能相协调。

2. 加速乡村城市化,积极合理发展小城镇

小城镇(包括建制镇和乡集镇)是处在城乡交汇点的基层城镇类型和乡镇企业的载体,在我国城市中起着不可替代的作用。但小城镇发展不能停留

在数量和面的扩张上,也不能停留在“离土不离乡”的就地转移上,而应有质的提高和发展。

首先,要避免盲目性,要逐步归并过于分散的农村集镇和居民点,使农村居民向城镇或规划居民点集中,促进小城镇升级,条件好的城镇应向小城市、中等城市发展。县城处在城乡结合的交汇点上,是一种承上启下最有发展潜力和前途的城镇类型,应作为发展重点。全国有 2000 多个县(市),如果每个县城平均发展到 5 万人,就可容纳 1 亿人。

其次,乡镇企业布局应适当集中,与城镇建设和工业小区建设相结合,既可节约土地,保护环境,又能形成规模效益,便于完善城镇的公用设施,使镇区内的生活质量和设施水准向城市靠拢,促进农村人口完全城市化。东部沿海地区乡镇企业的发展已达到相当规模,应以内涵发展为主,不宜再铺摊子,并应视引进外资和企业更新改造与兼并的机会,逐步引导工业相对集中。中西部地区乡村企业布局应吸取东部地区过于分散的教训,采取依托原有城镇、适当集中布局的模式,引导其走上据点式开发。

第三,加强规划与政策引导。有关部门对小城镇和乡镇企业的发展应作好规划研究和实践指导。今后小城镇的发展应重点扶持县城、区中心或片中心城镇以及处在交通轴线和交通枢纽上的城镇,在土地、税收、贷款等方面加以扶持,有条件的可升级成为城市,既可切块建市(如石狮市),也可撤县建市。要引入城镇发展新机制,鼓励农民集资建设“龙港式”的城镇,支持农民带资到现有城市办实业,促进农村人口向小城镇、小城市、中等城市转移。

3. 不同地区城市化发展途径和内涵应有不同

不同区域城市化发展应从本区实际出发,因地制宜,科学地制定发展战略,使发展规模和布局形态与地区经济发展的客观条件和需要相适应。

东部城市化较发达地区,包括辽宁中南部、京津唐、山东胶东半岛、长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角地区等,是我国城镇网络较健全的经济核心区,集中了城市化快速发展的有利因素,可采取以下的城市化发展途径。

其一,提高城市现代化水平,通过城市职能和设施更新以及城市规模扩大,提高城市就业和居住容量,进一步发挥城市商业、贸易、金融、科技中心的职能;加强老城改造,特别是加强公共交通设施建设,适当提高建筑层次,充分利用地上和地下空间,尽量少占耕地。

其二,进一步加快农村城市化进程。小城镇数量在原则上不再增加,相反地,一些规模小布局分散的小城镇、集镇和村落要适当加以合并,提高产业和人口集聚程度,促进准城镇人口向城镇人口完

(下转第 56 页)

期内存在。另外,有许多乡镇企业采取各种手段(包括搞回扣、拉关系),力求取得竞争的优势,把伪劣、不合格产品大量推向社会、企业,给安全生产和人民的生命财产带来严重隐患。

“三资”企业在安全生产、劳动保护方面存在的问题越来越突出。许多地方对外资的引进可谓如饥似渴,违背国家有关规定创造“投资环境”,而立项审批又把关不严,甚至对外商一味迁就,不惜以忽视工人合法权益和生命安全来换取外商投资。许多外商是冲着中国廉价、忍耐性强、吃苦耐劳的劳动力而来的,冲着中国能够容忍有毒产品、有害工艺、有损健康的环境存在而来的,希望以最小的投入(旧厂房、旧设备、低工资、长工作时间、大劳动强度)在最短的时间内获取最大的利润。而这种情况在发达国家或被严禁,或会受到严厉罚款。

四、企业规模对安全的影响

不同规模的企业,事故发生率也不同。近几年,日本中小型企业发生的事故占发生事故总量的80%,美国的情况类似。大量事实证明,我国大部分事故也发生在中、小型企业,尤其是集体、乡镇和私

营企业。原因很简单,小企业与大企业相比,设备、技术、职工素质、综合实力差距较大,大型企业往往把有害的、繁重的劳动转嫁给小企业,绝大多数小企业没有安全管理机构,缺乏专职安全管理人员,安全管理制度形同虚设,甚至没有。随着社会主义市场经济的发展,在国有、集体、乡镇、私营和“三资”企业并存的局面中,乡镇、私营等小型企业还将以较大幅度增长,小型企业的比重越来越大,这是事故高发趋势的背景和隐因。

五、结 论

通过以上分析,可以看出,一个国家的安全生产状况和一个国家的生产力水平、经济发展阶段、企业经济行为与安全价值观念、国民安全行为准则等许多因素密切相关。从宏观上分析我国经济结构变化对安全的影响,不仅可以正确认识我国经济发展特殊时期的安全状况,而且能够针对重点和一些安全薄弱环节加强安全投入和宏观管理,实现国民经济与安全生产协调发展,为市场经济的建立创造一个良好的安全生产环境和社会环境。

(责任编辑 冷远猷)

(上接第 25 页)

变革和经济的发展。此外,由于其教育对象多是尚未走上工作岗位的青少年学生,缺乏实践经验,难以有的放矢,难以理论联系实际。自学考试高等教育制度就不同了,自学者大多是在职在岗的成人劳动者,他们身处现代化建设的实际环境中,鼓励他们自学,有利于促进积极进取的社会风气,有利于促进理论联系实际,有利于学用结合,按需施教,按需求学。同时,自学为主和业余学习为主的原则,还有利于减少教育资源的投入、减少工学的矛盾。规模宏大、专业齐全、组织得当的自学考试制度可以帮助人们形成现代社会的观念(如时间观念、效率观念、竞争观念、质量观念、开放观念、革新观念)和良好的个性品质(好学、守时、豁达、进取、乐群、尊重个性等)。它可以促进职工乐于求学,锐意进取,不断进行技术革新,开发新产品;它可以增强职工的法纪观念和道德观念,提高工作的责任心;它可以使职工认识和理解现代大生产、现代大经济以及技术革命和职业流动的必然性和继续学习的必要性,自觉学习,适应经济和社会发展的需要,从而使整个社会生产和生活都富于积极向上的活力。高质量的自学考试教育及其指导下的学习,不仅能给人们提供现成的知识,更重要的是,它可以使人们形成适应现代生产和经济生活的观念、态度、行为、习惯,从精神到体魄上完整地塑造一个适应现代经济和现代社会发展要求的人。(责任编辑:冷远猷)

(上接第 36 页)

全转化。

其三,促进城市群的发育,实现区域现代化。长江三角洲、珠江三角洲等地区,由于人口和产业密度大,城镇沿主要交通走廊分布与扩展,大、中、小城市首尾相联,组成以大城市为核心,以中小城市和小城镇为基础,以交通线为轴线,点线面相结合的城市群(或城市带)。

欠发达的内地和东部低谷地区,经济总体实力有限,城市分布以据点式为主。在成渝、湘中、江汉、关中、哈长等大城市地区城市却相对密集,集中了我国现代工业和科技的许多精华,是今后该区加速工业化和城市化的重要基础。但农村经济比较落后,存在大量剩余劳动力,城乡二元结构突出,城乡差异较大。今后城市化发展将采取以数量扩张和吸收剩余劳动力为主的乡村城市化和城市现代化相结合的方针。

西部边远地区,人口稀少,剩余劳动力的问题不甚突出,但经济比较落后,交通困难,信息不灵,市场狭小,城市发展规模一般不大。城市发展应因地制宜,根据水源、用地、资源、交通等条件以及政治、国防的要求合理布局,规模不宜过大。当前要结合沿边开放和边境贸易的需要,重点建设好边境口岸城市,通过边境城市发展带动边远地区的经济振兴。

(责任编辑 肖庆山)