

21 世纪我国城市化发展趋势的探索

Developmental Tendency of China's Urbanization in the 21st Century

年福华 姚士谋

(中国科学院南京地理与湖泊研究所城镇研究中心 南京 210008)

城市化问题是当代社会经济发展的综合性的重大问题,是涉及到自然资源的合理开发利用、农村人口转化、剩余劳动力的走向以及城市工业、第三产业发展的关键问题。目前,我国正处于工业化与城市化加速发展的新阶段,由于经济增长对城市化的巨大推动力,以及城市化的不可逆性,必将对全国经济社会产生正反两方面的深远影响。由于我国经济基础薄弱与工业化水平不高,城市化起步晚、发展波动大、水平低,因此城市发展受到较多因素的约束。符合“国情”的城市化必将增强综合实力;反之,则有可能贻害子孙后代。如何把握城市化的发展规律,制定科学的城市化发展战略,对我国实现经济社会发展战略目标和可持续发展有着极为重要的现实意义和深远的政治意义。

一、我国城市化发展的曲折历程

由于历史原因,我国城市化进程滞后于先进国家,与世界上城市化水平最高的美国(1890年城市化水平已高达35.1%)相比落后了100多年。1949年,全国设立的城市只有69个,县和建制镇约2000个,城镇化水平约10.6%,城镇的基础设施极不完善,也不健全。当时世界城镇化水平为29%、北美达64%、西欧达60%、拉美也达41%。1950~1960年,我国在明确“工作重心由农村转向城市”后,城市超速发展,城市化水平从1949年的10.6%上升到1960年的19.7%。1961~1965年国民经济大调整,精简职工,城镇人口大批退回农村,大批建制镇被撤,城镇人口大减,1965年城镇人口减少到10170万人,城镇化水平骤减至14.0%。1966~1979年,大批知识青年上山下乡,城市人口增长缓慢,城市化水平徘徊在14%左右,其中1969年回落到12.5%,即相当于1952年水平,我国城市化发展处于低潮时期。尽管我国城市在建国近30年的发展中,经历了诸多自然、历史、社会,尤其是政策等不利因素的制约和冲击,但城市依然得到了相当的发展与进步,对城市化发展产生重大影响^[1]。

改革开放以来,新出现的城镇如雨后春笋,城市化水平迅速提高,每年增加了0.68个百分点。近几年来,每年增加到1个百分点(尤其是沿海经济发达地区),进入我国城市发展的高潮期^[2]。到2000年底,我国共有设市城市663个,建制镇1.9万个,城市化水平达到30.6%。按照世界城市化进程的规律,我国已进入了工业化与城市化加速发展的新阶段。

二、我国城市化过程面临的问题

我国城市化的历史进程表明了城市是第二、第三产业的载体,是经济发展的推动力和先进思想及科学技术的主要源地,实现城市化是世界上所有国家和地区走向现代化的必由之路。跨入新世纪,我国的城市化将有一个新的发展。但由于我国城市化起步晚、水平低,城市化过程还面临着种种制约因素和问题。

1. 农村人口的巨大推力与城市对农村剩余劳动力吸纳有限之间的矛盾

根据预测,20世纪90年代我国有3.1亿剩余劳动力,约占全国9亿农民的34%。但在这3亿剩余劳动力中,每年约有6000万人属于流动人口(主要是农村流入城镇的劳力)。而我国面临的城镇及城市化发展的最根本问题是农村人口的巨大推力与城市对农村剩余劳动力吸纳有限之间的矛盾。尤其是长江三角洲、珠江三角洲、胶东半岛、京津唐地区和辽东半岛等人口稠密、工农业发达、城镇密集地区,人多地少的矛盾和劳动力过剩问题就更为突出。据世界银行预计,1980~2000年中国劳动力每年增加1000万;国内调查估计约为1200~1300万,其中农村占总剩余量的70%左右^[3]。而解决农村剩余劳动力出路和城乡人口结构性矛盾,主要靠工业化、城市化,靠城市与建制镇数量的增加与城镇人口规模的扩大。根据建设部与民政部21世纪的城市发展规划,今后20~30年内,我国将要建设1000个左右的大、中、小城市,2.5万个建制镇;不

仅现有的城镇规模将扩大,而且还要建设许多新的城镇。如果有几亿农民转到第二、第三产业,进入城镇,成为城镇的新居民,并交出原来承包的耕地,不但可以比较普遍地推进农业规模经营、提高劳动生产率、逐步实现农业现代化,从根本上改变我国农村落后面貌,而且可以极大地提高国家整体生产力和现代化水平。大量实践与长期的研究表明,加速城市化是社会经济发展的客观要求;我国经济社会发展过程中,要提高国家的综合经济实力与国家现代化水平,根本出路在于加快国家工业化、城市化的进程。

2. 城市规模的扩大占用土地和耕地资源不足的矛盾

目前,我国城市化水平与世界水准仍有较大的差距。2000年,我国城市化水平为30.6%,而世界平均水平已达到45%,发达国家达到70%~80%,发展中国家为50%~55%。我国属于发展中国家,经济发展处于上升时期,工业化、城市化水平不断增长;但我国人口多、农村人口基数大、土地资源耕地少、自然灾害较多,1986~1996年全国耕地平均每年受灾面积5033公顷,中低产田面积占全国耕地面积的67%,人均经济实力和人均资源总量远不及发达国家。我国目前总人口接近13亿人,而耕地仅有9500万公顷,人均有0.11公顷,不及世界人均耕地0.25公顷的44%,而美国为0.91公顷、加拿大2.05公顷、澳大利亚1.52公顷、俄罗斯1.9公顷,土地资源都比我国多得多。我国还有666个县人均耕地低于联合国粮农组织规定的0.05公顷的警戒线^[4]。这就要求我们必须充分考虑土地资源的合理分配,要重视有限的土地资源尤其是耕地的保护,不能造成粮食供求关系的紧张局面。如果城市规模失去控制,县、乡镇企业占地过大,盲目搞工业区、开发区、别墅区以及到处建设高等级公路,势必造成土地资源的枯竭和极大浪费。因此,提高我国城市化水平应该适度有序,不能操之过急,应有一个合适的比例。

三、我国城市化的目标

我国城市化的最终目的是要促进国民经济健康、持续、快速地发展,实现城乡居民共同富裕、城乡经济共同繁荣、沿海与内地协调发展。但根据对我国的农村人口基数大、有限的耕地资源、投资规模及有限的财力、物力以及城市环境容量、人口、交通压力等多种因素的综合分析,在相当一段时期内,我国城市化水平应当控制在50%~55%为宜,而不应盲目追求西方国家的高指标、高比例。

目前,有一些省区在编制长远规划中,城市化比重过高、过大,这不符合我国的国情。盲目求大会

造成投资上的重大浪费与严重后果。这种误导有可能走向欲速则不达的窘境。例如:江苏省提出2010年城市化水平达到60%、湖北省提出50%、安徽省与江西省分别提出45%~55%、山东省提出60%、四川省提出55%,等等。这些省区目前城市化水平很低,大部分均在25%~29%左右,少数省份城市化水平超过35%(如江浙)。笔者认为这些指标是不够合理、缺少科学根据的。一是时间过于急促,15~20年内要从目前的水平提高到50%~60%的城市化水平,从许多条件分析,特别是从用地、用水、环境、素质、投资与基础设施的综合分析,几乎是不可能的。发达国家城市化水平从30%提高到60%水平,美国用了60~70年、英国为65年、日本为70年、德国为75年。二是缺乏科学合理的分析论证,缺乏空间上的横向比较和时间上的纵向比较。三是没有从投资规模和投资来源进行分析,如果我国城市化水平20年内达到50%,每年要增加1100万的城镇人口,建成区每年要扩大1000km²左右,建设资金要3000亿元,各地是没有这个财力的。目前很多城市在编制人口规模、用地规模时,没有用技术经济、投资比较以及环境容量等方法进行反复论证,因此很多数字是不科学、不正确的。

四、我国城市化发展的基本导向与关键

1. 我国的城市化应与自己的国情国力紧密结合起来

由于人口众多、资源短缺,我国国民经济发展应建立资源节约型的国民经济体系,实行开放型的资源开发战略,走可持续、稳健的发展方针,城市化水平不能盲目追求西方高指标的路子。我国是地球上人均资源贫乏的大国,如人均耕地仅有世界的1/5、人均森林资源为1/6、水资源为1/4。我国各项资源的人均值基本上都位于世界后列,如人均矿产资源居世界的80位,而且贫矿多、富矿少。同时我国人口增长过快、农村人口基数大、城市化水平很低。当前我国的人均GDP仅有1000美元左右,而美、日、德、法等发达国家高达2.5万美元以上。这一切决定了我国今后城市化过程不可能过快,应适应国情,与推进城市化的同时建立的国民经济体系必须是资源节约型的国民经济体系^[5]。

目前世界上很多发达国家从总体上看是建立在对资源高消耗的基础上的,即资源高耗型国民经济体系,如美国人均年耗原油约2.9吨、煤3.6吨、林木2m³、钢0.35吨。如果拥有13亿人口的我国也达到美国的人均年消耗水平,那么我国已探明的原油储量将在3~4年内耗尽、森林将在4年内伐完、铁矿石约维持30年、煤能维持85~100年。此外,我国的资源消耗主要是在城市与集镇,约占全国资源

消耗量的 60%，如果城市化比重过高，资源消耗就更快、更多、更加浪费。为了长远利益和可持续发展，我们必须建立一个资源节约型的国民经济体系，城市发展应走可持续、稳健发展的道路，绝不能盲目追求高指标，城市化应有一个适合我国国情的比例。

2. 严格控制人口数量，提高人口的素质，重视城市现代化的建设水准，逐步缩小城乡差别

人口数量过快增长严重制约着城市化水平的提高。为了缓解我国人口过多与资源相对紧缺的矛盾，应当继续执行计划生育政策，严格控制人口增长，争取在 2030 年以后基本上实现人口的零增长，使人口绝对数量由 21 世纪中叶的大约 16 亿下降到 14 亿左右。

在相当的一个时期内，我国的工业化仍然处于前工业化时期，经济实力仍不雄厚，因此应当大力发展劳动密集型产业，包括第二产业中的劳动密集程度较高的制造业和第三产业中的商业、服务业和旅游业；引进先进技术，逐步发展高新技术产业，增加城镇中的就业岗位。当前各地旧城改造、新区开发建设已进入现代化初期，但各地大中小城市建设水准仍低，生态环境质量与发达国家比较仍有较大差距。因此，城市的人口、用地规模不能盲目扩大，以免因为基础设施资金不足，加剧“老帐未还、新帐又欠”的局面。若是将农民迁入小城镇，但缺乏就业岗位，以至形成第三产业虚假繁荣、只求数量不求质量的现象，同时城镇环境质量、卫生极差，还怎么能称得上“城市化”！

我国农村目前存在着数量极大的剩余劳动力，即使采用较为先进的农业生产技术和农业现代化管理方法，农业生产技术水平也得要 30 年才能达到日本、德国、韩国和加拿大的平均水平。美国 1 个农业工人可养活 59 人，日本、德国、韩国和加拿大可养活 45 人，而我国目前仅能养活 3~4 人。1990 年我国有 1.6 亿农业剩余劳动力；1999 年有 2.2 亿（目前全国流动性的农村劳动力有 8 600 多万人，从四川、湖南、江西、贵州、安徽、东北、西北地区流入沿海发达地区）。这部分农业剩余劳动力约占农村总劳动力的 2/3，严重冲击着城镇各类产业职工的有序安排。但随着国家工业化、农业现代化的发展，我国每年将有 1 000 多万农村人口转化为城镇人口，20 年内各大小城市可以吸纳 4 500~4 800 万人，各类小城镇能吸纳 5 500 万人左右。

3. 全面认识城市的地位、作用与功能定位，确定合理的城市规模，科学地推进城市化进程

历史地、全面地认识一个城市，特别是在市场经济体制下充分认识、系统分析一个城市的地位、作用与功能的定位，是 21 世纪我国城市发展的关键，各级有关领导应当高瞻远瞩、审时度势。

如何充分认识一个城市的发展方向与功能定位问题？可以从以下 3 个方面进行分析。

一是城市的定性、定位问题。应充分认识一个城市在某个地区的地位和经济辐射中的作用。特别是那些地理区位优势优越的超级城市、特大城市（人口规模 200 万以上的省会城市、历史文化名城与重要的港口城市），应从历史基础、发展特点、产业趋势与城市的发展方向进行系统的综合分析。既要用战略眼光去看待，也要实事求是地去分析。对于城市的区位作用和优势条件不能过分夸大，必须进行历史的全面分析以及城市之间的互补分析。重要的是从城市的个性、城市的功能或潜在性发展前景进行分析，与每个城市所在的区域经济现代化过程中所发挥的关键作用结合起来进行综合分析，并注意城市之间的职能分工，防止城市新建扩建项目过多的重复，以免造成基本建设投资的极大浪费。

二是城市的定量分析问题。对城市今后的发展规模应有一个合理的限度，不是任何一个城市都是规模越大越好，应该确定人口、用地、环境的合理容量。所确定的容量应当与自身条件特别是自身的经济基础、综合实力与发展潜力基本一致。

三是城市的合理发展问题。当代城市的发展都有一个合理的地域空间；涉及到城市的内部结构、空间范围是否科学合理，因此必须对每一个城市的人口结构、用地结构、产业结构、环境结构进行分析。只有当城市本身的支撑体系（包括城市用水、交通体系、能源供给、防灾体系和市场潜力等因子）达到稳定、安全、可持续发展的基本要求，才能促进城市现代化的建设。

4. 城市的发展应全面推进、分类指导，从城市规模效应出发，区别对待

世界各国城市发展过程的经验表明，城市化的过程大体上经过 3 个不同时期。（1）缓慢的发展时期。城市化水平达到 30% 左右，“二战”前许多发达国家刚刚完成工业化初级阶段，一般城市化进程比较缓慢；（2）加速发展时期。当工业化、城市化达到一定水平的时候，一般是在 30% 左右，即进入城市化的第二阶段，大多数发达国家已经完成工业化阶段，人均 GDP 达 3 000 美元，城市工业化、城市化水平在 20 世纪 60~70 年代都达到了 60% 的水平。（3）现代发展阶段——城市工业化、城市现代化的发展时期。许多发达国家城市转入稳定发展的阶段，城市化水平达到 75%~80%。

我国自改革开放以后，工业化、城市化水平发展较快，特别是 90 年代后，城市化发展水平转入快速增长时期，但目前的城市化水平刚刚达到 30% 左右，因此，城市发展应从城市规模效益出发，分类指导，不同规模，区别对待。大城市市区非农业人口超过 200 万人以上的，应严格控制人口规模的膨胀。当

然不是所有 200 万人以上的特大城市, 都不让其合理发展, 如上海浦东、大连、南京、重庆等城市还可以有控制地发展; 而像北京、天津、广州、兰州、沈阳、西安、成都这些历史文化名城, 以及其它环境恶化, 淡水资源、地下水资源稀缺, 市内交通十分堵塞的城市还是应当严格控制其人口、用地的规模。那些市区人口 200 万人以下的省会城市, 用水、用地潜力较大的重要港口、交通枢纽城市等, 应允许其在完善基础设施和提高环境质量的基础上适当增加城市人口, 让其充分发挥中心城市的作用。市区非农业人口 50 万左右中等城市, 人口规模扩张速度可以快一些, 以便进一步发挥区域经济中心的辐射作用。此外, 还应注意发挥中小城市联系城乡经济文化的纽带作用, 同时应发挥中小城市和建制镇吸纳农村剩余劳动力的主导作用。

在严格控制大城市规模、合理协调发展大中小城市的同时, 应当积极推进小城镇的发展。但在我国农村人口基数大的情况下, 小城镇面广量大, 加上经济实力有限, 所以小城镇的发展应合理引导、分期分批、有重点地稳步发展。在小城镇建设与发展的起步阶段就应注意发展生态农业与生态工业,

走集约化、专业化的道路, 以免重蹈传统农村工业“家家点火、村村冒烟”的覆辙。小城镇应当成为我国农村人口城市化的一个重要生长点和周边农村经济的中心。

参考文献

- [1] 崔功豪. 近 10 年来中国城市化研究的进展. 地域研究与开发, 1989(8)
- [2] 赵燕青. 战略与选择: 中国城市化道路回顾. 城市规划, 1990(14)
- [3] 郑弘毅主编. 农村城市化研究. 南京大学出版社, 1998
- [4] 中国城市发展报告. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 1999
- [5] 赵士修. 关于我国城市化进程若干问题的思考. 城市规划, 1996(20)
- [6] 俞正声. 要从战略的高度认识城市化问题. 城市规划, 1998(3)
- [7] 姚士谋, 陈振光等. 中国城市群新论. 中国科技大学出版社, 2001
- [8] 姚士谋, 朱振国. 城市规模切忌盲目扩大. 中国土地科学, 2001(4)

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 26 页)

中, 除对用户的常规信息进行管理外, 还必须对数据用户进行不同类别的划分, 这种划分应当与数据保密级别的划分是一致的。科学、合理地对用户进行分类, 既可以最大程度、最大范围地共享科学数据, 使其最大限度地发挥其价值, 同时又不至于危害国家安全和国民经济。

4. 记费管理 数据共享并不等于数据的无偿使用, 数据使用者必须向数据提供者支付用于产生数据和进行数据服务(工本费、劳务费、数据传输费)的必要费用, 这样才能鼓励数据提供者向外提供数据、维持数据共享系统的正常运转。因此基于互联网的数据共享管理系统应当具有记费管理功能, 包括: 数据本身的费用(如每兆字节应支付多少钱)、劳务费、工本费、邮寄费、网络传输费, 等等。一方面, 数据提供者要使用这些信息来计算数据用户应支付的费用, 因此, 这些信息应当公布在网上供用户查询, 以增加数据服务的透明度; 另一方面, 数据用户在被提供数据服务后实际所发生的费用也应记入费用数据库。

5. 系统对用户使用情况数据的监督与管理 作为一个完整的网络数据共享管理系统, 既要有数据共享管理的基本功能, 同时又要具有对用户使用情况数据的监督与管理功能, 如哪些用户使用过本数据中心的数据、使用的数据集的名称、使用的时间、本数据中心哪些数据集被使用的频率较高以及用

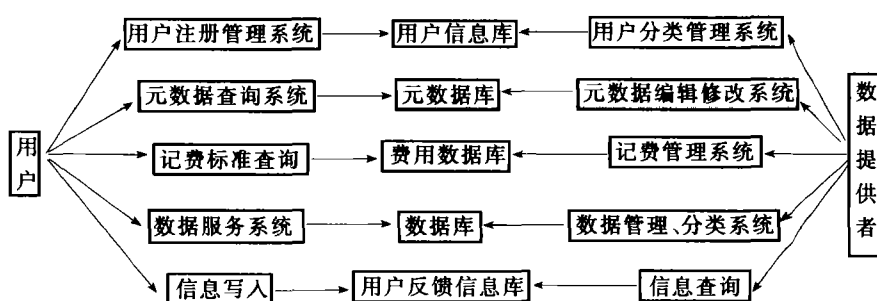


图 2 基于互联网的科学数据共享系统的功能结构

户在使用数据过程中产生的反馈信息, 等等, 以便进一步改进和提高数据服务的质量。

6. 网络数据共享管理系统的功能结构 根据上述分析, 我们可以构建出一个完整的基于互联网的科学的科学数据共享系统的功能结构图(见图 2)。

在互联网日益成为信息发布和信息传输主要手段的今天, 以互联网为载体构建科学数据共享的新的信息平台必将进一步推进数据共享工作向前发展。

参考文献

- [1] 世界数据中心中国中心协调办公室. 世界数据中心中国中心与地球系统科学数据. 北京: 科学出版社, 1995
- [2] 中国 21 世纪议程管理中心. 中国地理信息元数据标准研究. 北京: 科学出版社, 1999
- [3] <http://www.cnnic.net.cn/develst/rep200107-1.shtml>

(责任编辑 孙立明)