

(文章编号) 1002-2031(2012)07-0002-05

中国城市空间格局的演变

孙久文 焦张义

(摘要) 中国的城市化进程始于建国初期,由于受到国家区域发展战略的影响,呈现出明显的阶段性。以此为依据将建国以来中国的城市化历程划分为四个阶段,研究了各阶段城市空间格局的变迁。研究发现,从建国初期到改革开放之前,西部地区新增城市数量和城市化速度高于中东部地区,东部地区的城市化速度最慢;从改革开放之后到本世纪初,东部地区经历了城市化的快速发展,中国城市发展的总体格局呈现出东部快于中西部、南部快于北部的发展特征。

(关键词) 城市空间格局; 城市化; 区域发展战略

(中图分类号) F299.21 (文献标识码) A

中国的城市化进程开始于建国初,1949年中国拥有城镇人口5765万人,农村人口48402万人,城镇化率为10.64%,城镇人口仅占全国总人口数量的一成。经过60年的发展,2009年中国的城镇人口达到62186万人,农村人口71288万人,城镇化水平由10.64%提升到46.59%,城市人口数量增长了5.5亿。可以说,中国正在经历着世界城市化史上规模最大、背景最复杂、受益人群最多、不确定性也最大的城市化历程。

受国家区域发展政策的影响,中国的城市化进程呈现出明显的阶段性。在改革开放之前,中国的城市化经历了1949-1957年的健康发展时期、1958-1960年的过度城市化时期、1961-1978年的城市化停滞时期三个阶段^[1]。改革开放之后,中国的城

市化进入了持续稳定的快速发展阶段,1996年之后中国进入了城市化的中期阶段,农村人口的绝对数量开始减少,此后城市化率每年提高一个百分点。

城市化的快速发展导致中国城市空间格局的一系列变化,这主要表现在两个方面:一是城市规模不断扩大,大城市和超大城市不断涌现;二是新兴城市不断出现,城市数量急剧增加,集中表现为东南沿海三大城市群的出现以及东、中、西部地区城市数量比例与城市人口比例的剧烈变动。

一 建国初期均衡发展战略下的城市空间格局

建国初期,出于政治、国家安全以及经济均衡发

(作者简介) 孙久文(1956—)男,汉族,北京市人,中国人民大学经济学院教授,中国人民大学区域与城市经济研究所所长,博士研究生导师,研究方向为区域经济、城市经济;焦张义(1982—)男,汉族,河南安阳人,中国人民大学经济学院博士研究生,研究方向为区域经济。

(基金项目) 国家社会科学基金重大项目(10zd&023)——调整区域经济结构促进国土开发空间结构优化研究。

(收稿日期) 2012-02-12

(修回日期) 2012-03-21

展的考虑,中国把经济发展重心放在了中西部落后地区,以期改变国家生产力布局长期集中在东南沿海的格局。根据当时的国际政治背景以及苏联援建的156个项目的布局要求,中国将西部地区确定为城市发展的重点地区,1949-1957年,西部地区城市数量年均增长2.13个,而同期东部地区年均新增城市数量则不足0.5个^[2]。同时,由于受传统社会主义经济发展理论的影响,中国实行追赶型的发展战略,在城市建设中强调城市的生产功能,而忽视城市的消费功能和服务功能。不仅在新建城市中强调城市的工业生产功能,还对建国初期的消费型城市(北京、广州等)进行了改造^[3]。1964年,中国在中西部地区开展“三线”建设,直接导致了国家工业布局、城市布局的调整,大批工厂及工人从东部沿海地区转移到西部内陆地区,这一时期中国城市化的成果主要集中在西部地区。1954-1980年间,大陆29个省级单元中,城镇人口增长速度最快的10个省份除北京外全部是中西部省份,内蒙、新疆、青海、宁夏、黑龙江等西北部边远省区增幅最大,增长最慢的10个省份中有7个属于东部地区,除北京、辽宁外,所有东部地区的城镇人口在全国所占比重都在下降^[4]。

在均衡发展战略的影响下,中国西部地区的一批新城市得到了培育,形成了一批中心城市,客观上推动了西部地区的经济发展,但是由于片面化的发展策略偏离了经济发展的一般规律,新建城市普遍存在效率低、功能单一的问题,制约了国民经济的总体增长。这一时期的城市发展政策反复变动,1958-1960年的城市政策过于激进,出现了虚假的城市化,三年间全国的城市化率迅速由15.4%提高到19.8%,直接导致1961年之后城市化进程的停滞与倒退;1961-1978年,中国城市化进程长期停滞,1978年的城市化率为17.9%,低于1960年的城市化水平。

二 改革开放初期小型城镇化时期的城市空间格局

1978年中国开始实行改革开放政策,与此同时,国家区域发展战略也得到了及时的调整。从1981-1986年(第六个五年计划)开始,中国正式实施向沿海倾斜的区域发展战略。这一阶段的城市空间格局演变特点是东部快于中西部,南部快于北部^[5]。改革开放后,由于东部沿海地区的地缘优

势,1979-1980年国家设立了4个经济特区;1984年开放了14个沿海港口城市;1985年长江三角洲、珠江三角洲、厦漳泉三角地带被划为经济开放区;1988年3月,国务院进一步扩大了沿海经济开放区的范围,天津、河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东和广西的153个市县实施对外开放政策;1988年5月,国务院设立了海南岛经济特区,同时开放了辽东半岛和山东半岛等140个市县。至此,中国东部沿海地区形成了包括经济特区、沿海开放港口城市和沿海经济开放区在内的沿海开放地带。在地缘优势和政策优势的吸引下,大量外来资金进入中国东南沿海地区,珠江三角洲地区形成了以“三来一补”为特色的出口贸易产业,带动了珠江三角洲地区大量专业镇的发展。而在长三角地区则产生了以私营经济为特色的“温州模式”和以集体经济为特色的“苏南模式”,这些地区的农民摸索出了一条由农村工业化带动城镇化的城市化模式,在乡镇企业的快速发展下,大量农村剩余劳动力进入乡镇企业,形成了“离土不离乡,进厂不进城”的农村工业化模式。

乡镇企业的快速发展带动了中国城镇化的发展,1978-1995年,中国乡镇企业由1978年的152万个增加到1995年的2203万个,平均每年净增乡镇企业120万个;乡镇企业从业人数也由2827万人增加到12862万人,平均每年新增就业590万人^[6]。从城市发展的空间格局看,1949-1957年东部年均新增城市数量(0.5个)不到西部地区(2.13个)的四分之一,1958-1978年,东部地区的城市数量总体上呈负增长。而改革开放之后,这一城市发展格局发生了变化,1978-1992年,东部地区的城市数量年均增长12.2个,明显快于中部(8.5个)和西部地区(4.3个),如以淮河—秦岭为界,将中国划分为南北两半,则改革开放以前中国城市数量的增长北方略快于南方,1978年以后则是南方(年均增长14个)明显快于北方(11个)^[7]。

1978-1990年的12年间,中国的城市化水平提高了8.5个百分点,但是该时期的城市发展却存在一个明显的缺陷,这就是城市化严重滞后于工业化,甚至有学者形容该时期的工业化为“没有城市化的工业化”,中国小城镇带动城市化的发展模式显露出自身的发展弊端。在1980年,中国小城市在全国城市总数中的占比为15%,到1990年小城市数量的占比已经超过30%,而大城市和特大城市的占比则不断缩小。

三 改革深化阶段的城市空间格局

随着中国市场经济体制改革的不断深化,城市土地制度改革和户籍制度改革开始实施,由此加速了东部地区的城市化建设和中西部地区农村人口向东南沿海城市的迁移,促使中国沿海地区形成了珠三角和长三角两大城市群。

上世纪80年代后期,中国开始推行城市土地制度改革,土地制度改革的重点是废除以往无偿使用和无限期使用土地的制度,而改为以招标、协议和拍卖制度为标志的土地出让制度,土地出让所得款项主要用于城市基础设施建设,如新城区的配套建设和老城区的改造等^[8]。城市土地制度改革充分地调动了地方政府开展城市建设的积极性,各大城市开始扩建新区、工业区和高新技术开发区,促使城市向大城市和超大城市发展,如广州建立了广州开发区、广州高新技术开发区、广州加工贸易区;上海也创立了浦东新区,建立了国家级的外高桥保税区、张江高科技园区、金桥出口加工区等园区。土地制度改革加快了我国东部地区的大城市建设,城市发展用地快速膨胀,1991-2000年,中国城市建设用地每年平均为150万亩,东部沿海地区城市建设用地平均每年为280万亩。在城市建设用地规模上东部地区和南部地区明显超越了中西部地区和北部地区。到改革开放中期,东部地区的城市建成区面积在全国的占比达到40%以上,是中西部地区城市建成区的面积之和,而中西部地区的城市建成区面积在全国的占比保持在20%左右;东北地区城市建成区面积在全国的占比在16%-19%之间,由于东北地区只有三个省份,所以东北地区的城市密度要高于中西部地区。从空间分布看,西部地区面积广、省份多,但城市建成区面积与中部6省相当,西部地区的城市密度较低。

在城市土地制度改革的同时,中国还放宽了长期实施的户籍管理制度,城乡二元结构被打破。从1984年开始,中国允许农民到城市务工经商,大批中西部地区的农民开始向东南沿海地区迁移,极大地促进了东南沿海地区的经济发展,也推动了东南沿海地区的城市化进程。1978-2000年,中国东部地区的劳动力就业人口年增长率维持在3%左右,相对于当时中国0.6%-0.8%的生育率来说,要高出近5倍,这些劳动力供给缺口主要由来自农村的

剩余劳动力弥补。在改革开放初期,东部沿海地区的城市化进程使得大量本省农民进入城市,大量城镇发展成为中小城市。在东部地区的城市化水平达到一定程度之后,中西部地区的农民工开始大量进入东部地区,增加了东部地区的城市人口数量。

从统计数据看,改革开放以来,广东、浙江、江苏、福建、湖北、山东等省份经历了最快速的城市化发展(表1),1982-2000年间城市化率增加了20%。除湖北以外,这些省份都处于东部地区。在中西部地区,河北、山西、新疆、宁夏等省份的城市化进程较缓慢,其中河北到2000年的城市化水平也只达到26.3%。从城市人口的分布情况来看,东部地区的城市人口数量最多,超过中西部地区之和^[9],其中城市人口数量增长最多的省份是广东,1982年广东的城市人口数量只有1000万,2000年的城市人口数量已经达到了4800万,东部地区的山东、江苏在1982-2000年间的城市人口数量也翻了2番以上,而中西部地区的城市人口数量的增长要明显慢于东部地区(表2)。

表1 1982-2000年全国及沪京津粤辽的

城市化水平

单位:%

	1982年	1985年	1990年	1995年	2000年
上海	60.28	63.21	69.05	81.63	88.31
北京	66.29	68.36	70.91	75.78	77.55
天津	70.40	72.46	74.05	74.87	71.99
广东	19.76	24.68	36.82	54.25	55.66
辽宁	43.41	48.57	51.02	53.90	54.91
东部	24.75	29.30	34.39	41.64	46.47
中部	20.39	22.94	26.01	29.62	32.58
西部	17.02	19.69	22.00	25.65	28.77
全国	21.39	24.72	28.27	33.28	37.04

数据来源:见参考文献5。

表2 1982-2000年全国及粤鲁苏鄂辽的

城市人口数量

单位:百万

	1982年	1985年	1990年	1995年	2000年
广东	10.6	15.66	24.11	40.67	48.29
山东	14.55	19.49	25.46	32.32	34.95
江苏	9.81	12.40	16.69	22.26	31.42
湖北	8.49	11.20	15.53	20.58	24.52
辽宁	15.51	17.70	20.07	21.98	23.38
东部	93.23	114.88	147.73	191.29	229.06
中部	69.27	80.63	98.64	118.68	135.65
西部	48.98	58.43	70.18	86.66	102.37
全国	215.71	258.17	319.74	399.83	469.57

数据来源:见参考文献5。

在改革开放的深化阶段,东部地区的城市化速

度明显地超过了中西部和东北地区,改革开放初期东部地区城市化快于中西部、南部快于北部的趋势得到进一步加强,东南沿海的城市密度高于中部,中部城市密度高于西部的空间分布趋势也逐步加强。

四 新世纪以来的城市空间格局

在改革开放最初的20多年里,中国的城市化进程得到了快速发展,城市化水平也得到了较大提升,但是城市化水平仍然明显地低于国民经济的发展水平,严重地制约了国家综合实力与竞争力的提高。《中国城市发展报告(2003-2004)》指出,至2003年底,中国城市化水平比世界平均水平低10个百分点,比世界发达国家的平均水平低30个百分点^[10]。与此同时,快速的城市化也导致了“伪城市化”、“半城市化”、“候鸟型民工”等问题都非常严重,中国外出务工农民数量庞大,对于这些农民工来说,他们自身并没有实现真正的城市化,而是像候鸟一样在城乡之间迁移。进而导致中国东部地区的过度城市化,城市土地开发几乎殆尽,而中西部地区的城市化发展则相对迟缓,城市空间格局失衡。2008年末中国城市化率的统计数字为45.7%,但是实际上却有2亿农民被统计在内。

为了缓和经济发展空间格局的不均衡现象,促进区域经济协调发展,新世纪以来,中国陆续实施了“西部大开发战略”、“振兴东北老工业基地”、“中部地区崛起”等均衡发展战略,旨在缓和区域经济发展差距,改善经济发展空间格局失衡的局面。由此,中国城市空间格局进入新的调整期。东部地区的城镇化速度开始放慢,中部和西部地区的城市化速度则开始提升。“十五期间”(2001-2005年),中国东部地区的城市化率年均增长1.21%,中部地区为1.45%,西部地区为1.27%,东北地区为0.62%,中部地区和西部地区的城市化速度已经超过了东部地区^[11]。2005-2009年,中西部地区的城市化速度得到进一步提升,东部地区的城市化速度开始放缓。这一阶段中部地区的城市化率每年提高1.43个百分点,西部地区提高1.22个百分点,东部地区则降到0.95个百分点,东北地区年均提高0.56个百分点,增速最低。从四大区域的城镇人口增量看,东部地区城镇人口增长的绝对量仍然是最大的,其次是中部地区、西部地区和东北地区。从各地区城镇人口占全国人口的比重看,2005年之后东部地区城镇

人口占全国人口的比重开始下降,2005年东部地区城镇人口占比为43.97%,2009年的占比为43.45%,下降了0.52个百分点;中部地区的城镇人口占比则不断提升,到2009年城镇人口占比已经攀升到23.82%;西部地区在2000年之后,城镇人口占比也开始提升,但低于1982年的占比情况;东北地区受产业结构调整 and 经济发展速度的限制,城镇化速度最慢。

从城市密度情况来看,东部地区的城镇密度最高,2005年的城镇密度达到每万平方公里70.52座,中部次之,西部的城镇密度最低(表3)。在中国东部地区目前已经形成了以上海为中心、南京和杭州为次级中心的长三角城市群,以广州、深圳、香港为中心的珠三角城市群,以北京、天津为中心的京津唐城市群,以济南、青岛为中心的山东半岛城市群等城市密集区。“十一五”以来,随着中西部地区城市化速度的加快,在中西部发展条件优越和经济发展较快的部分地区也出现了城市群,如中原城市群、皖江城市群、成渝城市群、关中城市群等。这些城市群将成为未来主导区域经济发展的主体。

表3 2005年中国城镇分布密度

项目	东部	中部	西部	东北	全国
城市密度(座/万平方公里)	2.50	1.64	0.25	1.14	0.69
建制镇密度(座/万平方公里)	68.02	48.69	10.35	19.45	20.91
城镇密度(座/万平方公里)	70.52	50.33	10.60	20.59	21.61

数据来源:见参考文献7。

五 未来城市空间格局的演变趋势

随着区域均衡发展战略的实施以及东部地区城市化水平超过60%而进入城市化中后期,东部地区的城市化速度将不断下降,中国城市化的发展重心将向中西部地区转移。东部地区的城市发展将由追求速度转为追求质量,加快城市内部产业结构的优化。2011年中国公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出,要优化城市化布局和形态、加强城镇化管理、不断提升城镇化质量和水平。对于城市空间格局“十二五”规划也提出了相应的要求,即按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则,遵循城市发展的客观规律,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇的协调发展;构建以陆桥通道、沿江通道为两条横

轴,以沿海、京哈、京广、包昆通道为三条纵轴,以轴线上若干城市群为依托,以其他城市化地区和城市为重要组成部分的城市化战略格局,促进经济增长和市场空间由东向西、由南向北拓展。这一城市空间格局也被称为“两横三纵的城市化发展战略格局”^[12]。

“十二五”规划的全面实施必将促进中国中西部地区的城市化进程,无论是在城市化率、城市空间密度还是在城镇人口比重方面,中西部地区的城市化水平都将得到较大提升,与东部地区的差距也将不断缩小。而东部地区的城市建设重点将放在城市内涵的完善以及城市群的一体化建设上。

六 结论

建国以来,中国的城市化水平得到了极大提升,城市空间布局也因受国家政策和发展战略的影响而发生了深刻的变化。目前,中国的城市化进程仍然处于中期,有将近一半的人口仍属于农业人口,如果要达到欧美的城市化水平(城市化率达到75%以上),中国还有近3.4亿人口需要进入城市生活,如果考虑到目前中国2.5亿的“候鸟型”农民工,中国的城市化进程更是任重道远。在城市空间格局上,由于西部地区山地多、水资源缺乏,适合城市建设的地区非常有限,所以未来中国的城市建设重心应主要集中在中部和东北地区;而东部地区由于城市密度高、人口和环境压力较大,未来的城市发展应该以“控制规模,适当分散”为主要目标。

【Abstract】 The urbanization process of China began in 1949. The process shows different significant stages because of the influence from the changes in the national regional development strategy. This article divides the urbanization process into four stages, and studies the changes of the urban spatial pattern in different stages. It is found that from 1949 to the Reform and Opening-up, the number of cities and the urbanization rate in the western region are growing faster than in the eastern, while the urbanization pace in the eastern is the slowest. From the Reform and Opening-up to the beginning of this century, the eastern region has experienced the rapid urbanization. Urban development pattern shows that the eastern is faster than the midwest, while the southern is faster than the northern.

【Key words】 urban spatial pattern; urbanization; regional development strategy

参考文献

- [1] 叶裕民. 中国城市化之路[M]. 商务印书馆, 2005: 19-21
- [2] 周一星, 曹广忠. 改革开放20年来中国城市化进程[J]. 城市规划, 1999(12): 8-11
- [3] 叶嘉安, 徐江, 易虹. 中国城市化的第四波[C]. 香港大学城市发展论坛, 2006: 13-17
- [4] 周一星, 曹广忠. 改革开放20年来中国城市化进程[J]. 城市规划, 1999(12): 8-11
- [5] 周一星, 曹广忠. 改革开放20年来中国城市化进程[J]. 城市规划, 1999(12): 8-11
- [6] 叶裕民, 李小鹏. 建国六十年来中国城市化进程与城市发展[R]. 2009: 11-15
- [7] 周一星, 曹广忠. 改革开放20年来中国城市化进程[J]. 城市规划, 1999(12): 8-11
- [8] 叶嘉安, 徐江, 易虹. 中国城市化的第四波[C]. 香港大学城市发展论坛, 2006: 13-17
- [9] 沈建法. 1982年以来中国省级区域城市化水平[J]. 地理学报, 2005(4): 607-614
- [10] 谢志强. 怎样看待我国的城市化速度[N]. 人民日报, 2008-03-14
- [11] 刘新卫. 中国城镇化发展现状及特点[J]. 国土资源情报, 2007(7): 607-614
- [12] 国家发改委. 我国国民经济和社会发展十二五规划纲要[N]. 人民日报, 2011-03-17

(编辑: 牟世晶; 责任编辑: 李小敏)