

城市型社会背景下的城镇化: 他国的经验与中国的选择

赵培红 孙久文 (中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所,北京,100872)

【摘要】“十二五”期间,中国城市化率将突破50%,我国将加入城市型社会行列。本文通过对英国、美国、日本和巴西四个城市型国家城市化的考察,探究了城市型国家的共性特征。我国城镇化面临极其复杂的形势,应走质量型城市化道路,治理城市病,防止“被城市化”现象发生。

【关键词】城市型社会;逆城市化;质量型城市化;城市病

【中图分类号】F291 **【文献标识码】**A

21世纪是世界城市化的世纪。中国城市化是世界城市化史上规模最大、背景最为复杂、受益人口最多、问题也最为突出的城市化。第六次人口普查数据显示:2010年我国城镇人口为6.6亿人,占总人口的比重是49.68%,常住城镇人口和乡村人口已非常接近。2000~2009年我国城市化率超过50%的省(直辖市、自治区)已经从7个增加到12个(表1)。“十二五”规划提出,“十二五”期末我国城镇化率达51.5%,届时我国城市人口数量将超过农村人口数量,我国将进入城市型国家行列。考察率先进入城市化发达国家发展史可以发现,这些国家在城市人口占总人口的比例超过50%时,城市在国家或地区发展中的地位会不断上升,不仅是经济、社会、文化的中心区域,同时也成为经济社会文化发展的主导力量,国家或地区的经济社会发展开始进入以城市为主导的新阶段,是一个国家或地区经济社会发展中一个具有重大意义的转折点^[1]。同时,当城市化水平超过50%时,城市文明普及率达到70%以上,这个阶段是城市辐射力最强,城市文明普及最快的时期^[2]。在这个关键时期,必须牢

牢把握城镇化发展蕴含的巨大机遇,清醒地认识这一变化可能带来的各种挑战和问题,因势利导,趋利避害,推进城镇化健康发展^[3]。为此,必须加强对城市型社会背景下的城镇化研究。西方国家在城市长期发展战略方面已经走在前面,我国在吴良镛院士的倡议下也开展了“北京2049”研究。

表1 中国城市化率超过50%的省(直辖市、自治区)
(2000~2009年) 单位:%

年份 \ 省(市)	(2000~2009年)		
	2000	2005	2009
全国	36.22	42.99	46.59
北京	77.54	83.62	85.00
天津	71.99	75.11	78.01
上海	88.31	89.09	88.60
辽宁	54.24	58.70	60.35
吉林	49.68	52.52	53.32
黑龙江	51.54	53.10	55.50
广东	55.00	60.68	63.40
江苏		50.11	55.60
浙江		56.02	57.90
内蒙古			53.40
福建			51.40
重庆			51.59

数据来源:国家统计局.中国统计年鉴(2001年、2006年、2010年)[Z].北京:中国统计出版社.

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“调整区域经济结构促进国土开发空间结构优化研究”(10zd&023);北京市社科重点规划项目“提升首都自主创新能力加快北京世界城市建设研究”(10AajG395);中国人民大学2011年度研究生科学研究基金项目“我国城镇化发展速度与质量的协调性研究”(11XNH055)阶段性成果。

1 西方发达国家已开始相关城镇化长期战略研究

在国家战略方面,欧美各国不少政府部门和学术机构,日益重视大城市和地区在全球经济中的显

赫位置以及对全球和区域环境的影响^[4],近年来进行了有代表性的发展战略研究。

1.1 伦敦大学特大城市研究

1996年,伦敦大学学院受英国环境部委托完成伦敦、巴黎、纽约、东京四个特大城市的研究,将伦敦的发展置于几个老牌世界城市和新型的新加坡、香港以及上海等东亚特大城市的竞争格局之中,呼吁改革伦敦的城市管理体制,加强国家在整体发展战略方面的调控能力,提升伦敦在全球中的竞争地位。

1.2 “美国2050”(America 2050)

“美国2050”是由美国区域规划协会等学术和非政府组织联合组成的“美国2050国家委员会”推动开展的研究。“美国2050”旨在应对未来几十年全球资源、环境的严峻挑战,力图推动美国政府制定国家战略,为提升国家竞争力,促进可持续发展以及改善美国公民生活质量奠定基础。“美国2050”认为,缺乏必要的、整合的国家战略及低效率的发展模式,使美国全球竞争力日益受到威胁,现在须决定,未来半个世纪是按照战略设计的思路发展还是延续现有的模式惯性发展。

1.3 “德国城市2030”(Stadt 2030)

“德国城市2030”是由联邦德国教育部发起的关于城市政策研究计划。“德国2030”旨在动员社会各个层面与政府决策层之间开展紧密合作,研究面向2030年的德国城市和区域的科学前景及发展模式。“德国城市2030”还对入选城市及其课题提供支持,旨在通过鼓励地方政府,为实现城市2030年的美好远景进行政策投入,展示城市未来的发展远景。

1.4 “城市世纪研究”(Urban Age)

“城市世纪研究”是由英国政治经济学院城市项目组主持,德意志银行阿尔弗雷德·赫豪森协会

(Alfred Heerhausen Society)赞助。该课题基于全球经济和城市化的快速发展,预计2050年世界城市化水平将达到70%。在这个过程中,大量城市人口涌向巨型城市,造成城市密度、城市高度、城市规模和城市蔓延等急剧变化,对世界的社会、经济和环境造成严重影响。“城市世纪研究”认为,有必要加强对城市形态与经济、环境社会问题相互关联的研究,推动城市决策层认识到在全球化中创造适应新的城市世纪发展需要的城市形态的重要性。

总体看来,世界各国长期战略研究的主要特点在于:着力解决长期发展问题,以国家战略或者城市经济社会环境的全方位问题应对为目标,研究主要以方向性和发展模式探索为主,目前参与长期发展战略的研究主体大部分为国家部门、咨询机构或学术团体^[4]。

2 世界上典型国家进入城市型国家的情况

探究国外城镇化发展过程,目的是总结经验、吸取教训,按照中国的国情和时代发展的要求,积极引导我国城镇化的健康发展。

1850~1975年是发达国家城市化迅速发展的时代,到1975年发达国家作为整体,城市化率已经达到75%,进入成熟的城市型社会,城市化进入低速稳定发展时期,城市化任务由量的增加转化为质的提高阶段。发展中国家则成为新时期世界城市化水平提高的主要支撑力量。从1975~2000年,世界城镇人口增长了12.97亿,其中发达国家增长了1.34亿,占世界城镇人口增长总量的10.3%;发展中国家城镇人口增长了11.63亿,占世界的89.7%。可见21世纪的世界是城市化的世界,主要是指发展中国家将推动整个世界进入城市社会。表2显示出世界城市化历程的基本轨迹。

表2 世界城市化进程 单位:百万人,%

	全世界			发达国家和地区		发展中国家和地区	
	总人口	城镇人口	城市化率	城镇人口	城市化率	城镇人口	城镇化率
1800	978	50	5.1	20	7.3	30	4.3
1825	1100	60	5.4	25	8.2	35	4.3
1850	1262	80	6.3	40	11.4	40	4.4
1875	1420	125	8.8	75	17.2	50	5.0
1900	1650	220	13.3	150	26.1	70	6.5
1925	1950	400	20.5	285	39.9	115	9.3
1950	2501	724	29.0	449	52.5	275	16.7
1975	4066	1541	37.9	560	75.0	952	29.3
2000	6057	2858	47.2	694	79.1	2115	41.7
2015	7207	3870	53.7	765	82.3	3024	49.3

资料来源:周一星.城市地理学[M].北京:商务印书馆,1995;联合国开发计划署.2002年人类发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,2002年

2.1 英国的情况

英国第一个制定了《城市规划法》,第一个建立了“田园城市”,第一个实行城市社会保障体系,第一个建设了“卫星城”,第一个实现了郊区城市化等。从这点意义上说,英国是世界城市化的一个实验基地。英国长达几个世纪的农业革命和商业革命以及工业革命,使得英国的城市化犹如瓜熟蒂落,水到渠成^[5]。作为世界城市化的起源地,1700年的英国城市化率为2%,1760年约为10%,1801年,英国5000人以上的城镇数量是106个,城市化率达到20%,到1850年,城市人口占全国总人口的比重达到50%,城镇数量增加到256个。大城市也以前所未有的速度发展。以伦敦为例,1750年总人口为75万,1850年上升到263.3万,1875年达到426万,成为当时世界上最大的城市。

19世纪末,英国出现了郊区城市化趋势。郊区化主要表现为大城市人口从城市中心地区外移,这一趋势最明显的地区是伦敦商业中心区及其毗邻地区。在1801~1851年间,伦敦商业中心区人口非常稳定,一直保持在13万居民,人口密度很大,平均每英亩人口超过1000人,有些地区达到近2000人,在19世纪后半期,由于交通和商业向城市外围地区扩展,伦敦商业中心区急剧衰落。1881年人口不到5.1万人,1901年仅2.7万人。1861年时伦敦外围市郊人口41.4万人,1891年为140.5万人,1901年达204.5万人^[6]。

实现高度城市化的英国进入了城市化发展的中后期,城市化速度明显放慢。1950年英国城市化比率为84.2%,1960年为85.7%,1970年为88.5%,1980年增加到88.8%,2000年变为89.4%,成为世界上城市化水平最高的国家之一。城市化率缓慢增长的同时,城市人口却在减少。在20世纪60年代,英国伯明翰的人口减少了8%,伦敦的人口减少了54万。在1970~1985年间,伯明翰、利兹、伦敦和曼彻斯特人口增长率为负,在1985~1995年间,其总人口也基本没有增加。从1970~1985年期间,伦敦人口负增长率超过1%,共减少125.9万人^[7]。

2.2 美国的情况

当西欧城市化发展了很长时间后,美国还是一个乡村国家。从城市化进程来看,美国城市化初期是相当缓慢的,城市化率从1790年的5%上升到

1840年的11%,用了半个世纪。1860年,美国总人口达到3200万人,城市化率达到20%左右;2500人以上的城市数目增加到392个,10万人以上的城市达到9个,全美最大的50个城市人口的40%都为移民。1920年,美国人口超过1亿,城市人口占全国总人口的比例为50%,达到了城市型国家的起点。

2.2.1 都市化

自从20世纪美国的大都市区产生以来,它很快就成为美国城市发展的主导趋势之一。大都市区的数量不断增加,规模急剧扩大,大都市区人口在全国人口中的比例也迅速提高。1910年,美国大都市区的数量还只有58个,大都市区的人口比例只有31%,而到1940年,大都市区的数量增加到140个,大都市区的人口比例上升到48%,美国已基本成为一个大都市化的国家。从空间上看,美国有三个主要的城市群:一是波士华城市群,北起波士顿,南到华盛顿,绵延约700km,宽约100km,其间分布着纽约、费城、巴尔的摩和一系列中小城镇;二是五大湖南部的城市群,从密尔沃基开始,经芝加哥、底特律、卡利夫兰,一直到匹兹堡;三是太平洋沿岸的城市群,北起旧金山湾区,经洛杉矶、圣地亚哥直到墨西哥边境。三大城市群是美国经济的中心地带,空间上蔓延趋势非常突出,在城市整体空间构架上,形成“葡萄串”状的城市格局。

2.2.2 郊区化

在20世纪60年代,美国6个100万以上人口的大城市,人口减少了140万,50万~100万人口的大城市从20个减至16个,这16个大城市人口总数也减少了220万人,纽约市的人口减少了36.6%,在70年代和80年代间,许多城市包括布法罗、克利夫兰、底特律、新奥尔良、匹兹堡和圣路易斯等,总人口都呈下降趋势,其中有些城市在这期间平均人口增长率为负数^[7]。美国除洛杉矶以外的12个最大城市的市区人口,在1950~1971年间,城市市区人口从2625.3万下降到2552.4万,郊区及卫星城人口则从1463.5万增加到1714.7万^[8]。

1950~1990年,城区人口比例及就业岗位比例一直下降,而郊区人口以及就业比例却持续上升,这反映了人口郊区化以及产业郊区化的趋势。1950~1990年,城区提供的就业岗位从70%减少到45%,减少了25个百分点,人口从57%减少到

37%,下降了20个百分点;与此同时,郊区提供的就业岗位由30%增加到55%,人口从43%增加到63%,增加了20个百分点(表3)。

表3 美国城区、郊区人口及就业岗位比例变化
(1950~1990年)

	城区		郊区	
	人口(%)	就业岗位(%)	人口(%)	就业岗位(%)
1950	57	70	43	30
1960	49	63	51	37
1970	43	55	57	45
1980	40	50	60	50
1990	37	45	63	55

资料来源:顾朝林.经济全球化与中国城市发展[M].北京:商务印书馆,1999:201.

2.2.3 汽车社会

早在1930年,美国就拥有汽车2700万辆,达到每千人拥有211辆汽车;二战后,汽车量逐年上升,由1960年的6200万辆上升到1990年的15700万辆,每千人拥有的汽车增加至631辆。2002年美国全国有1.05亿户家庭,有2.1亿辆车,平均每个家庭有2辆车,而85%的小汽车出行只有1个人,高能耗、高排放的汽车文化,不但成为美国社会的主流,也成了“现代化生活”的标准模式,影响了整个世界,甚至成了一些发展中国家追求的理想^[9]。

汽车社会出现后,城市随之迅速向外蔓延,但低密度、盲目蔓延的对外扩展,造成城市土地低效利用并产生其他问题。这种情况下,美国学者提出了“紧凑型城市”和“精明增长”的概念,提出城市发展应该采取TOD模式,即以大运输量的轨道交通系统为导向,以站点为中心建设半径合理的居住区,并提供办公、商业服务业等多项功能。1998年,美国波特兰开始实行一种新的城市发展计划——LUTRAQ计划,目的是在城市开发中尽量减少土地的消耗、机动车交通和空气污染;强调街道的相互联系,使公共交通更加便利和舒适;强调混合功能以及符合人性尺度的设计和宽敞空间。

2.2.4 城市病

1980年全美8640万个住宅单位中有2/3是有阔绰院落的独户住宅,而自20世纪60年代到70年代,美国农田流失的速度增加了3倍。据1980年的统计数据,人均每年仅用于通勤方面的花费就高达1270美元。在芝加哥区域,位于远郊区的家庭平均每年驾车出行的时间为居住在城市中交通设施沿线家庭的242%。全国有11270个湖滩或河滩关

闭,其中85%是由于受生活污水中的细菌感染所造成的。在美国至少有28%的城市人口暴露在烟尘微粒的有害侵袭中,有46%的城市人口暴露在臭氧不正常的状况下,洛杉矶、芝加哥等城市,人均SO₂排放量高于世界平均水平6~9倍^[10]。

2.3 日本的情况

日本城市发展始于明治维新,经中日甲午战争(1894~1895年)、日俄战争(1904~1905年)和吞并朝鲜(1910年)等掠夺,在基本完成以纺织工业为中心的轻工业革命的同时,日本重化工业也获得了飞速发展,港口工贸城市和滨海工业区相继出现,并向京滨、阪神、中京和北九州集聚,至20世纪20年代逐渐形成了四大工业地带,也基本形成了日本临海型城市带分布的格局。第二次世界大战后,在钢铁、汽车、家用电器等产业推动下,日本城市化率1950年恢复到战前的37.3%,1960年提高到63.5%,1970年达到71.4%,1975年上升到75.2%,只用了短短20年时间就达到了西方发达国家的水平。此后,日本又借助技术革新向后工业社会转变,高新技术产业及服务业和金融贸易等第三产业迅速发展,东京成为全球金融贸易与信息中心之一。日本形成了东京、大阪、名古屋三大都市圈,1998年,三大都市圈人口占全国的46.8%,国民生产总值占全国近70%。东京都市圈用1/10的国土就集中了全国近1/3的人口和产值。

日本在城市化过程中的突出特点是城乡统筹发展。日本城市和农村的地域不再作为稳定的区域而分割,而是作为一个大的整体受中央政府和地方政府的统一管理,日本各个城市的城市建设规划都包括城乡两大主体的统筹统建。又如,城市功能的设置不再限定于城市之内,而是把周围农村也包括在内,呈放射性状态。

2.4 巴西的情况

巴西是世界上经济较为发达的发展中国家,其城市化领先于工业化,属于过度城市化模式,2000年的城市化率为81.4%,而同期世界平均水平仅为46%。20世纪30年代之前,巴西的城市化主要靠外来移民推动,属于无工业化的城市化;30年代之后,工业化的起步大大推进了城市化。1950年时,巴西总人口的36.2%居住在城市,1960年时上升到44.7%,1970年普查结果表明,城市人口所占比重第一次超过农村,为54%。1980年,巴西达

67.6%。而同样的城市化率增幅,发达国家多花了20年才实现。在这一城市化率增幅内,发达国家的人均国民生产总值增加了2.5倍,而巴西只增加了60%。拉美一些国家的人均GDP徘徊在1000~5000美元之间,远远低于发达国家水平,但是其城市化水平却已经达到甚至超过了发达国家,最典型的是委内瑞拉、乌拉圭和阿根廷。这三个国家2005年的人均GDP分别为4949美元、4849美元和4731美元,而城市化率则高达93.4%、92%和90.1%(表4)。1950~1970年间,城市人口以每年大约5%的速度增长,乡村的人口增长还不到2%;1970年之后,城市人口有所下降,但仍然大于2%,而乡村人口却呈现负增长。第一大城市圣保罗1950年人口为250万人,1980年达到1350万人;同期,第二大城市里约热内卢人口由290万人增加到1070万人。

表4 2005年拉美部分国家人均GDP和城市化率

国家	人均GDP(美元)	城市化率(%)
阿根廷	4731	90.1
玻利维亚	1059	64.2
巴西	4289	84.2
哥伦比亚	2673	72.7
巴拿马	4716	70.8
乌拉圭	4849	92.0
秘鲁	2739	72.6
委内瑞拉	4949	93.4

数据来源:United Nations Common Database.

在巴西的城市化过程中,城市经济发展所创造出的就业机会远远满足不了不断扩张的城市人口的就业需求。1998年以来,巴西的失业率保持在两位数以上^[11]。同时巴西贫富差距的悬殊程度在世界上是有名的。1960年基尼系数为0.5,1995年为0.6。1999年占巴西人口1%的富人拥有国家53%的财富,而占人口20%的贫困家庭拥有2.5%的社会财富。同年,全国贫困人口为5410万人,占总人口的34.9%。赤贫人口为1360万人,占总人口的8.7%^[12]。2004年,20%的富有阶层收入是22%的最贫穷阶层的25倍,贫困人口占总人口的33%。巴西城市化过程中产生了大量的贫民窟,1987年巴西全国约有2500万人居住在贫民窟,1991年贫民窟有3188个,2000年增加到3905个,分布遍及巴西所有的大城市,现在已发展到中等城市。近20年来,巴西城市人口增长了24%,贫民窟人口增长了118%。目前居住在城市贫民窟中的就有3500万人,占全国城市人口的25.4%^[11]。需要特别指出

的是,巴西的库里蒂巴市由于在城市发展中在公共交通、生态环境保护、城市活力等方面表现突出,于1990年与温哥华、巴黎、罗马、悉尼一道被联合国命名为首批“最适宜人居的城市”,成为全球城市发展的典范。

在拉美国家还存在着一种逆向城市化,也就是说它是一个失控的城市化过程。由于移民数量不断增加和城市地价及生活费用上涨,数量越来越多的低收入阶层(绝大多数由农村转移出来的剩余劳动力所组成)开始迁移,从原来相对靠近市中心的简陋住所向城市周边地带转移,逐渐形成环绕城市的大片贫民区,这与西方发达国家的讲究生态模式的逆向城市化不可同日而语。

3 城市型国家城市发展的共性初探

人类世界充满了不确定性,而所有的科学研究都是为了寻找规律,与不确定性作斗争。

3.1 产业服务化

当工业化发展到较高阶段后,对城市化进程的主导作用逐步由工业转变为整个非农产业,就业结构的变化也越来越不同于产业结构的变化并起着更大的作用,这使服务业的比重上升对城市进程产生了更大的影响。服务业发展来带动非农就业而带动城市化,而城市化的加快也能促进服务业的较快扩张。

在城镇化率接近50%左右时,城市制造业的规模扩展趋于稳定,第三产业逐步上升至主导地位,城市的产业结构、用地结构和空间布局都需要做出相应的调整。美国在1870年至1970年的100年间,城市化水平的提高主要得益于第三产业的增长,贡献份额为80%。以网络作为快速传递媒介的现代金融、咨询、贸易、信息、文化、旅游等知识服务业成为重要的产业基础,知识服务业的比重日益上升。特别值得注意的是,从工业经济向后工业经济的转型,对城市和整个社会的影响是巨大的甚至是颠覆性的,其中的联系犹如复杂的连锁反应,并非完全可以预测,对此必须有充分的认识^[9]。

3.2 城市群

自20世纪70年代美国率先进入信息化社会以来,人们开始关注信息革命可能带来的空间分散化趋势,并认定分散化趋势已经展开。但这一结论只适合于城市微观区域的情形,从更宏观区域来看,

集中化趋势似乎更明显,近几十年来大都市区和大都市带在世界各国的快速发展印证了这一集中化过程。国际经验表明,当一个国家或地区的城市人口占总人口的比例达到 50% 时,相邻城市的集群趋势开始显现,城市化发展进入以城市群为主导的新阶段。据“美国 2050”,未来 40 年间美国将形成 10 个巨型地区,面积占美国国土面积虽不到 20%,而人口却将占 62%、GDP 占 70%,集中了美国最重要的高端服务业和高科技产业^[4]。

从全球看,目前世界上著名的大都市群都是经

济发达地区,在城市群发展的初期,其辐射力表现为单个城市的扩散,由市区延伸至郊区,核心是工业项目、基础设施建设和城市用地的外延扩张。在城市群发展的高级阶段,城市间的各种联系加强,形成以交通线为纽带的区域城市群的网状辐射。这种辐射既包括中心城市对群体内其他城市的辐射,也包括城市群整体对其他地区的辐射^[13]。从 2002 年 OECD 成员国的城市群来看,韩国 3 个城市群的 GDP 占全国 GDP 总量的 70.9%,比例最低的波兰 2 个城市群也占到全国 GDP 的两成多(表 5)。

表 5 OECD 成员国城市群 GDP 占所在国 GDP 的比重(2002 年)

国家	城市群数(个)	城市群 GDP 占所在国比例(%)	国家	城市群数(个)	城市群 GDP 占所在国比例(%)
韩国	3	70.9	挪威	1	36.5
日本	4	55.5	新西兰	1	36.1
荷兰	1	51.3	希腊	1	37.6
德国	6	50.7	加拿大	3	35.4
丹麦	1	49.5	西班牙	3	35.0
美国	23	48.7	法国	3	34.9
爱尔兰	1	47.6	捷克	1	34.7
匈牙利	1	45.6	奥地利	1	33.7
比利时	1	44.4	意大利	4	33.3
土耳其	3	42.7	瑞士	1	33.1
澳大利亚	2	42.1	瑞典	1	31.5
芬兰	1	42.1	英国	4	31.4
墨西哥	4	40.4	波兰	2	21.8
葡萄牙	1	37.9	合计	78	

资料来源: OECD, Thritorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy.

3.3 城市病

城镇化是经济结构、社会结构和空间地域组织变化和转型的过程。国际经验证明,当城镇化率达到 50% ~ 60% 时,社会矛盾往往集中多发,大多会出现不同程度的就业不足、贫富差距拉大、住房短缺、交通拥堵、能源短缺和环境污染等问题^[14]。也就是说当城市人口占总人口的比重超过 50% 时,是“城市病”最易发生而且又最为严重的时期。实际上,在城市人口占总人口的比例还没有达到 50% 时,“城市病”已经在不少城市不期而至了。其主要表现,诸如城市用地紧张,建筑密度过大,住宅极端缺乏,交通堵塞,能源供给不足,污水、废气、垃圾、噪声等对环境的污染严重,生态环境恶化,人们的道德观念薄弱,这些问题统称为“城市病”。无论是发展中国家还是发达国家,在其快速工业化和城市化的过程中都在不同程度上经历过城市棚户区贫民窟的阶段。

1987 年,巴西全国约有 2500 万人居住在贫民

窟。1991 年,贫民窟有 3188 个,2000 年增加到 3905 个,分布遍及巴西所有的大城市,现在已发展到中等城市^[11]。据联合国人类住区规划署的报告,全球有近 10 亿人居住在城市恶劣条件的贫民窟中,相当于世界总人口的 1/6,全球城市人口的 1/3,预计到 2020 年居住在城市贫民窟人数将增至 14 亿^[15]。

3.4 逆城市化(郊区化)

20 世纪 70 年代,逆城市化现象在美国首先出现,随后在欧洲发达国家也发生了类似的过程。其主要表现是大城市人口明显减少、人口由中心城市大量向郊区及更远的乡村地区迁移、更多的人口聚居在大城市的边缘地带。归纳起来,逆城市化和城市郊区化主要是由于制造业的衰落,聚集的不经济性,产业活动的转移以及与此相适应的就业岗位的转移,农村和小城镇地区交通条件的改善,对环境质量要求的提高,交通和通讯技术的高度发达,从而使得城市化水平高的国家的大城市中心区吸引力不断下降,导致经济活动和人口持续不断地由城

市中心向外围和由大城市向中小城市迁移和扩散。值得注意的是,郊区化和逆城市化并不意味着国家城市化水平的下降,它反而导致了国家发展新的区域再分配,推动城市化更广泛地传播。逆城市化是城市分散化发展的继续,是城市文明和城市生活方式的普及和扩散。

3.5 重视农业和农村发展

从国际上看,城市化率高的国家农业也相应较为发达(如美国)。稳定而持续发展的农业是城市化的前提和必要的保证,农业部门生产率的提高是城市化顺利进行的基础。日本在处理城市与农村发展关系方面较为成功。日本政府制定了大量法律促进农村发展,如为扶持山区农村及人口稀疏地区的经济发展,制定了《过疏地区活跃法特别措施法》、《山区振兴法》等;为促进农村工商业的发展,制定《向农村地区引入工业促进法》、《关于促进地方中心小都市地区建设及产业业务设施重新布局的法律》等。同时,日本政府也比较重视对农村、农业的投资。中央政府主要对建设项目进行财政拨款及贷款,地方政府除财政拨款外,还发行地方债券进行农村公共设施建设。农村基础设施的改善,加强了城市间、城乡间的联系,为实现城乡一体化提供了可能,而农村发展也为城市产业和人口的扩散开辟了道路^[16]。

4 城市型社会面前我国的选择

1995年底,联合国助理秘书长、联合国人居中心秘书长沃利·恩道在为《城市化的世界》一书作序时忧心忡忡地写道:在我们即将迈入新的千年之际,世界真正处在了一个历史的十字路口。城市化既可能是无可比拟的未来光明前景之所在,也可能是前所未有的灾难之凶兆。所以,未来会怎样就取决于我们当今的所作所为。必须根据自己社会、经济、历史、文化等情况,走自己的城市化之路。参考学习他人、他国是必要的,但抄袭克隆别国、别地是不妥的^[17]。

4.1 我国城镇化面临的特殊形势

中国30多年的快速发展,一方面几乎“浓缩”了西方过去二、三百年城市化过程中的所有问题(如经济增长、产业转型升级、社会转型、环境问题以及各种城市病等等);另一方面,崛起的中国必须在几十年时间内从一个前工业社会演化成工业化、

城市化高度发达的社会。即中国的城市发展需要在比西方当初“自然演进”状态下短得多的时间里实现多维进程的同步转型,当今中国城市化进程绝不是西方路径的简单复制与浓缩,带有极强的独特性与复杂性^[18]。我国城市化绝不是一条如西方国家当年所经历的、建立在支配全球基础上的城市化,而是一个面临巨大竞争压力、时空不断被压缩的复杂城市化环境。既要解决长期计划经济遗留下来的老问题,又面临着新时期新形势下的新问题;既要体现公平,又要兼顾效率;既要注重全局和长远,又要立足解决当前最为迫切的难点和热点问题,同时还要考虑社会的可承受程度。城镇化的健康发展,难以靠单一政策解决所有问题,也不可能一步到位。必须制定配套的综合政策,采取部门联动的调控手段,加强协同性,保持连贯性,注重实效性。

作为世界上人口最多的发展中国家,我国面临人口就业与“未富先老”双重压力。2008年中国人口总数已经达到13.28亿人,现状自然增长率保持在5‰~6‰左右,每年全国城市化率新增一个百分点则新增城镇人口约1300万人,这对城市就业吸纳能力、空间承载能力均是最大的挑战。巨大的人口压力是我国城市化面临的艰巨且独特的矛盾之一。此外,还面临着人口红利逐渐减弱乃至消失、老龄化进程加快,出现了“未富先老”的特征,这就意味着中国必须用比发达国家少得多的人均社会财富和长度短得多的时间,来应对人类有史以来最大规模的人口老龄化问题。据预测,我国15~59岁人口将于2013年达到峰值的9.32亿人,庞大的劳动年龄人口,使扩大就业和减少失业成为“十二五”和今后长期重大而艰巨的任务。

资源环境约束也是我国不得不面对的严峻现实。2006年,我国287个地级以上城市市区的能源消费量占全国总能耗的55.48%,CO₂排放量占全国总排放量的54.84%。我国每年竣工房屋的建筑面积在20亿m²以上;新建房屋面积占世界总量的50%;建筑能耗已超过社会总能耗的25%。随着城镇化的推进和新增建设的增多,这个比例还有可能上升(发达国家一般占40%)。

4.2 走质量型城镇化道路

从发达国家经验来看,一般来说,在城镇化率达到其峰值之前,城镇化率的提高一般可以看作是

一国现代化水平的提高和享受现代文明生活的人口增加。但当城镇化率达到峰值之后,城镇化率的变化便不再适宜作为反映现代化水平和城乡居民生活水准的指标。现阶段我国城镇化面临的主要矛盾并非是水平较低而是质量不高的问题。今后一段时期,我国仍将处于城镇化的快速推进时期,但相比较而言,城镇化率每年提高的幅度将会有所减慢。在推进城镇化的过程中,必须坚持速度与质量并重,科学把握好速度与质量的关系,更加注重城镇化质量,努力实现城镇化速度与质量相统一^[19]。

要转变城镇发展方式,从追求城市数量、规模的增长到城市的可持续发展;从关注城市建设扩展到城市的全面发展,着力促进城市功能的提升、设施和服务水平的提高、人居环境的改善、经济结构的调整和就业均衡、文化特性的塑造和传播、国际和区域交往等软实力的提高;从重点关注城镇发展到更加注重城乡全面综合协调发展。

4.3 提高城市服务业比重和水平

“十一五”期间,服务业增加值比重和服务业就业比重是未能实现规划目标的少数几个指标。在资源和环境的双重约束下,面临能源、土地、劳动力等要素成本迅速攀升的情形下,我国现在到了服务业要大发展时期,根据国际标准,我国服务业要比同等收入国家水平低20个百分点,而制造业要高15个百分点。为此,我国的服务业应该大发展,服务总量要增加,生产性服务业要加快发展,生活性服务业要大力发展。应把服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点,营造有利于服务业发展的政策和体制环境,推进服务业规模化、品牌化、网络化经营,优化服务业发展布局,推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构。依托中心城区,强化城市中心功能,大力发展现代服务业尤其是高端服务业,包括总部经济、研发设计、高端商务、金融保险、现代物流、文化创意、时尚产业等,提高大城市服务业档次和水平。

4.4 推进城镇化的区域协调发展

在宏观层面,要以城镇群为核心,以促进区域协作的主要城镇联系通道为骨架,以重要的中心城市为节点,形成“多元、多极、网络化”的城镇空间格局。“多元”是指不同资源条件、不同发展阶段、不同发展机制和不同类型的区域,“多极”是指依托不

同类型、不同层次的城镇群和中心城市,“网络化”是指依托交通通道,形成中心城市之间、城镇之间、城乡之间紧密联系、优势互补、要素自由流动的格局。在微观层面,要加强空间开发管制,促进城镇紧凑布局,集约发展,保护资源,精明增长。

在优化发展东部沿海地区城市群的同时,要在中西部一些资源环境承载能力较强的区域,通过加快承接产业转移、完善公共服务体系和有序集聚人口,培育和发展一批城市群,使之成为推动中西部发展的重要增长极。在中西部地区,以县城为基础积极发展中小城市,在东部沿海地区,把有条件的中心镇发展成中小城市,与大城市和现有中小城市形成有序分工、优势互补的空间格局。

4.5 统筹城乡共同发展

城镇化包括城市现代化和农村现代化,这两者的有机结合才是全面的中国城镇化。我国人口总量大,即使城镇化发展进入了稳定阶段,也还会有4亿~5亿人居住在农村。没有农村现代化,就不能说完成了城镇化,至少是缺腿的城镇化^[14]。推进城镇化,必须统筹城乡共同发展,使广大农民分享城镇化的成果。

我国应通过改善农业的生产条件和农村的生活环境,提高农民的收入水平和福利水平,消除城乡经济机会的不平等现象,实现城乡协调和可持续发展。推进我国城市化进程,要从我国国情出发,遵循客观规律,走一条与经济发展水平和市场发育程度相适应、城乡协调发展的道路。既要促进人口向城市有序转移,又要防止人口过度密集的“城市病”;既要支持农村面向城市调整结构,发展农村二、三产业,大力推进农业产业化,又要鼓励城市加强对农村的辐射。要形成生产要素在城乡间有序流动的机制,实现城乡经济共同进步。

4.6 治理城市病

在城市建设中,必须明确城市中“人”的位置,无论是城市功能区的规划,还是城市基础设施的建设,首先要考虑到人的因素,让人们对城市的规划和建设有参与权和知情权,满足人的需要,实现人和城市的和谐相处,而不是把人和城市完全隔离开来。以可持续发展的理念来指导城市建设,才可以让城市摆脱资源、环境、交通、人口等诸多因素的制约,走上健康发展的道路。

4.7 防止和消除“被城市化”现象

“被城市化”现象是指当前出现的一种超越当地经济社会发展的承载能力,而由政府强制推动的村庄撤并现象。这违背了城市化的规律,违背了农民的意愿,损害了农民的利益,增加了社会的不稳定因素^[20]。在防止把城镇化简单地视为让农民把土地拿来搞城市建设倾向的同时,要认真研究城镇化过程中人、地等生产要素流动和配置的规律与机制,根据国家自然地理条件、生态环境承载能力,优化城镇化空间格局,使城镇化与我国人口资源环境条件相适应、与区域经济社会发展水平相协调。△

【参考文献】

- [1] 程必定. 从区域视角重思城市化[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011.
- [2] 高珮义. 中外城市化比较研究[M]. 天津: 南开大学出版社, 1992.
- [3] 李克强. 关于调整经济结构促进持续发展的几个问题[J]. 求是, 2010(11).
- [4] 吴维佳. 跨学科平台“北京 2049”的研究框架和发展展望[J]. 城市与区域规划研究, 2010(3).
- [5] 纪晓岚. 英国城市化历史过程分析与启示[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2004(2).
- [6] 廖跃文. 英国维多利亚时期城市化发展的特点[J]. 世界历史, 1997(5).
- [7] 王前福, 王艳. 世界城市化研究[J]. 西北人口, 2002(2).
- [8] 湖南统计局. 国外城镇化发展经验对湖南省的启示[J]. 湖南统计局普查中心公报, 2002(4).
- [9] 张庭伟. 1950~2050年美国城市变化的因素分析及借鉴(上)[J]. 城市规划, 2010(8).
- [10] 李枫. 国外城镇化模式及其得失(三)[J]. 城乡建设, 2005(8).
- [11] 李瑞林, 李正升. 巴西城市化模式的分析及启示[J]. 城市问题, 2006(4).
- [12] 国家发展和改革委员会产业发展所美国、巴西城镇化考察团. 美国、巴西城市化和小城镇发展的经验及启示[J]. 中国农村经济, 2004(1).
- [13] 宫玉波. 世界城市发展特点之浅析[J]. 现代商业, 2007(21).
- [14] 姜伟新. 城镇化既要积极又要稳妥[J]. 求是, 2011(3).
- [15] 联合国人类住区规划署. 2006/2007年度世界城市状况报告[R]. 2006-6-4.
- [16] 付恒杰. 日本城市化模式及其对中国的启示[J]. 日本问题研究, 2003(4).
- [17] 周干峙. 走具有自己特色的城市化道路[J]. 城市发展研究, 2006(4).
- [18] 张京祥, 陈浩. 中国的“压缩”城市化环境与规划应对[J]. 城市规划学刊, 2010(6).
- [19] 潘家华, 魏后凯. 中国城市发展报告 No. 3[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [20] 司林波, 孟卫东. 农村社区化进程中的“被城市化”现象及对策分析[J]. 城市发展研究, 2011(4).

作者简介: 赵培红(1982-), 男, 山西忻州人, 中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所博士生。研究方向: 区域与城市发展。
孙久文(1956-), 男, 北京人, 中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所教授, 博士生导师。研究方向: 区域经济、区域规划。

收稿日期: 2011-06-15

On Urbanization in the Context of Urban-based Society: Other Countries' Experience and China's Choice

ZHAO Peihong, SUN Jiuwen

【Abstract】China's urbanization rate will exceed 50% and China will join the ranks of urban-based society in 12th five year planning period. The paper explores four urban-based countries including the United Kingdom, United States, Japan and Brazil and discusses the common features of urban-based country. China's urbanization is facing an extremely complex situation, so it should take the quality-oriented urbanization way, governance urban disease and prevent "by urbanization" phenomenon.

【Keywords】Urban Society; Counter-urbanization; Quality-oriented Urbanization; City Disease