

中国城市化进程及 资源环境保障报告

方创琳 等著



科学出版社

www.sciencep.com

中国城市化进程及 资源环境保障报告

方创琳 等 著

中国科学院知识创新工程重要方向性项目 (KZCX2-YW-321-05)
国 家 自 然 科 学 基 金 重 点 项 目 (40335049) 资助出版
国家“十一五”科技支撑计划重大项目课题(2006BAJ05A06)

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

中国正进入城市化快速发展阶段,城市化进程要与新型工业化道路相同步,要与资源环境承载能力相适应,要以我国资源与生态环境保障程度为前提约束条件,科学选择符合我国资源与生态环境实际的健康城市化发展道路与模式。本书通过对过去 50 多年来我国城市化发展动态演变轨迹的分析,系统总结了我国城市化进程的动态演变特征,分析了我国城市化进程中衍生的资源环境剥夺问题,提出了未来 30 年我国城市化发展的总体目标,客观判断了实现这种目标所必需的水土资源保障程度与生态环境保障程度,进而提出了基于资源环境保障的中国城市化道路与城市化发展模式。该研究对指导我国城市化发展进程,选择与资源和生态环境相适应的健康城市化道路具有重要的现实指导意义。

本书可作为各级城市发展与规划部门、各级发展和改革委员会、各级建设部门、各级环保部门工作人员的参考书,也可作为大专院校和科研机构相关专业研究生教材和科研工作参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化进程及资源环境保障报告/方创琳等著. —北京:科学出版社, 2009

ISBN 978-7-03-023758-3

I. 中… II. 方… III. ①城市化-研究报告-中国 ②自然资源-资源保护-研究报告-中国 ③生态环境-环境保护-研究报告-中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 206514 号

责任编辑:赵 峰 符 娜/责任校对:陈玉凤

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009年2月第一版 开本:787×1092 1/16

2009年2月第一次印刷 印张:21

印数:1—2 000 字数:485 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈科印〉)

前 言

中国城市化进程已经经历了近 60 年的曲折发展历程,同世界上所有国家一样,中国城市化进程基本符合世界城市化发展的阶段性规律,目前已进入快速发展阶段。城市化的发展正在对经济全球化时代的中国与世界产生深远的影响。正如美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨 (Stiglitz, 2000) 所说:“影响 21 世纪人类社会发 展进程的两件最深刻的事情:第一是以美国为首的新技术革命,第二是中国的城市化”。在未来中国城市化高速发展的几十年中,将有超过发达国家劳动力总数的乡村劳动力转移到城镇,要从低生产力水平转向高生产力水平,这是对人类社会发 展进程的一个巨大促进。可见,中国的城市化不仅决定着中国的未来,而且也决定着世界的城市化发 展进程。正因如此,党的“十七大”报告明确提出,要“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”。

半个世纪以来中国城市化发展的经验与教训证明,中国城市化道路总体上朝着健康方向发展,但城市化道路实施过程中衍生出一系列资源环境问题与不健康因素。解决这些问题的关键就是要以我国资源与生态环境保障程度为前提约束条件,使城市化进程与新型工业化道路相同步,与资源环境承载能力相适应,与全面建设小康社会目标相一致,引导城市化保持合理的增长速度与发展质量,科学选择符合我国资源与生态环境实际的健康城市化发展道路与模式。本书正是基于这种动机,尝试从国家战略角度,采用定性 与定量有机结合的系统集成方法,系统总结了半个世纪以来我国城市化发展的动态演变特征,预测了未来我国城市化发展的总体目标,定量测算了实现这种目标所必需的水土资源保障程度与生态环境保障程度,进而提出了基于资源环境保障的城市化发展道路。该研究对指导我国城市化发 展进程,选择与资源和生态环境相适应的健康城市化道路具有重要的现实指导意义。

未来中国特色的城市化道路应该是符合我国资源环境实际的健康城市化道路。就是要贯彻落实以人为本的科学发展观,立足资源环境承载能力和主体功能区的要求,按照“循序渐进、城乡协调、集约高效、因地制宜、以大带小、多元推动”的原则,以不断提高城市化发展质量为核心内容,引导城市化保持合理的增长速度与适度的发展规模,引导发展城市群,控制发展大城市,合理发展中等城市,鼓励发展小城市,积极发展小城镇,推进城市化与新农村建 设相结合,形成由城市群和大、中、小城市,小城镇及城乡协调发展的健康城市化格局,形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的城市化健康发展新格局,真正走出一条具有中国特色的“紧凑型、高效型、节约型和差异化”城市发展道路。

本书共分 8 章,具体内容包括:总论,中国城市化进程的动态演变特征,中国城市

化进程的发展趋势预测，中国城市化进程中的资源环境剥夺问题，中国城市化进程中的用水保障程度，中国城市化进程中的城市建设用地保障程度，中国城市化进程中的生态环境保障程度，基于资源环境保障的中国城市化道路。

本书各章的编写人员如下：第一章、第四章、第八章，方创琳；第二章，方创琳、刘晓丽；第三章，鲍超；第五章，王炜、方创琳；第六章，刘海燕、方创琳；第七章，蔺雪芹、方创琳；全书统稿，方创琳。

由于作者能力有限，加之时间仓促，书中缺点在所难免，恳请广大同仁批评指正！本书写作过程中，参考了许多专家学者的论著或科研成果，对引用部分文中都一一做了注明，但仍恐有挂一漏万之处，诚请多加包涵。竭诚希望阅读本书的同仁们、朋友们提出宝贵意见，作者将万分感激！

方创琳

2008 年秋于奥运村科技园区

目 录

前言

第一章 总论	1
第一节 历程与预测	1
第二节 问题与差距	6
第三节 资源保障程度	11
第四节 生态环境保障程度	25
第五节 道路与模式	30
主要参考文献	33
第二章 中国城市化进程的动态演变特征	35
第一节 城市化发展的阶段性	35
第二节 城市化发展的地区差异性	57
第三节 城市化发展的滞后性	72
第四节 城市化道路的曲折性	79
主要参考文献	88
第三章 中国城市化进程的发展趋势预测	89
第一节 城市化水平预测方法	89
第二节 全国及分省城市化水平历史数据的调整分析	97
第三节 全国及分省城市化水平预测的基本方案	104
第四节 中国城市化水平的发展趋势分析	122
主要参考文献	128
第四章 中国城市化进程中的资源环境剥夺问题	130
第一节 资源环境剥夺行为的基本概念与研究进展	130
第二节 资源环境剥夺行为的表现形式	132
第三节 资源环境剥夺行为的基本特征与成因	139
第四节 资源环境剥夺行为产生的后果与消减路径	143
主要参考文献	148
第五章 中国城市化进程中的用水保障程度	150
第一节 城市用水量变化的影响因素与基本特征	150
第二节 城市用水量与城市化水平的相关关系及保障程度	166
第三节 城市生活用水量与城市化的相关关系及保障程度	179
第四节 城市工业用水量与城市化的相关关系及保障程度	186
第五节 未来城市化进程中的城市用水保障程度预测	193
第六节 城市化进程中用水量保障对策与措施	210

主要参考文献·····	214
第六章 中国城市化进程中的城市建设用地保障程度·····	215
第一节 城市建设用地保障程度的变化机制与规律分析·····	215
第二节 城市化进程与城市建设用地变化的相关关系分析·····	227
第三节 各地区城市建设用地与城市化水平相关关系分析·····	241
第四节 城市建设用地保障程度的综合测度分析·····	252
第五节 未来城市化进程中的城市建设用地保障程度预测·····	260
第六节 提高城市建设用地保障能力的对策措施·····	268
主要参考文献·····	274
第七章 中国城市化进程中的生态环境保障程度·····	276
第一节 城市化进程中生态环境保障程度的研究方法·····	276
第二节 城市化进程与生态环境的耦合关系分析·····	281
第三节 城市化进程中的生态环境保障趋势预测·····	297
主要参考文献·····	302
第八章 基于资源环境保障的中国城市化道路·····	305
第一节 对中国城市化发展道路的反思与评价·····	305
第二节 符合我国资源环境实际的健康城市化发展道路·····	311
第三节 符合我国资源环境实际的城市化发展模式·····	321
主要参考文献·····	327

第一章 总 论

中国城市化正在步入快速发展阶段,城市化进程要与新型工业化道路相同步,要与资源环境承载能力相适应,要与全面建设小康社会目标相一致。但快速城市化进程中不可避免地衍生出了一系列亟待解决的资源环境问题与一系列不健康因素。解决这些问题的关键就是要以我国资源与生态环境保障程度为前提约束条件,引导城市化保持合理的增长速度与发展质量,科学选择符合我国资源与生态环境实际的健康城市化发展道路与模式。正是基于这种动机,本章从国家战略层面,通过对过去 50 多年来我国城市化发展历程的分析,对未来 30 年我国城市化发展的总体目标做出了科学预测,针对我国快速城市化进程中衍生的一系列资源环境问题和出现的差距,客观分析了实现这个目标所必需的水土资源保障程度与生态环境保障程度,进而提出了基于资源环境保障的城市化发展道路。本章是对全书内容和主要研究结论的高度凝练和浓缩。

第一节 历程与预测

一、中国城市化发展阶段的基本判定

城市化发展的阶段性是各国城市化进程中普遍遵循的基本规律,与经济发展的阶段性规律相对应。城市化发展具有时间的阶段性规律和空间的阶段性规律。超越经济发展阶段或滞后于经济发展阶段的城市化进程都是不健康的城市化进程,不利于城市的可持续发展。

1. 城市化发展的阶段性:由三阶段论修正为四阶段论

城市化发展的三阶段论是指城市化发展的三阶段性规律,又叫城市化发展的“S”形曲线。1975 年美国地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)通过研究世界各国城市化发展轨迹,把城市化进程概括为一条稍被拉平的“S”形曲线(廖鸿志与郑春敏,2003),并将城市化进程分为三大阶段:城市化起步发展阶段(城市化水平低于 30%)、城市化加速发展阶段(城市化水平为 30%~70%)和城市化成熟稳定发展阶段(城市化水平高于 70%)。

在正常情况下,一个国家的城市化发展遵循“S”形曲线规律,这是世界公认的(周一星,2006)。但将这条“S”形曲线划分为三大阶段,提出城市化发展的三阶段论似乎过于粗略。作者认为,城市化发展的三阶段论存在以下四大缺陷:

1) 城市化发展的三阶段论无法与经济发展的四阶段论(工业化初期、工业化中期、工业化后期、后工业化时期)一一对应。

2) 城市化发展的三阶段论无法与经济增长的四阶段论(起步阶段、成长阶段、成熟阶段和顶峰阶段)一一对应。

3) 城市化发展的三阶段论过多地照搬或迁就了诺瑟姆的观点,不能反映 20 世纪 70 年代以后世界各国城市化发展的总体变化趋势和基本规律,因而具有时代的必然性、认识的局限性和视野的局限性。

4) 城市化发展的三阶段论中对第二阶段的划分区间过长过粗。在三阶段论中,将城市化中期的城市化水平确定为 30%~70%,无法反映城市化水平达到 50%这一重要转折点对应的全球经济发展和全球城市化的总体态势。

基于城市化发展三阶段论存在的上述四大缺陷,我们提出城市化发展的四阶段论。即在认同城市化进程在遵循一条稍被拉平的“S”形曲线的总体演进规律的前提下,充分考虑与经济增长阶段和经济发展阶段的对应关系,将这条“S”形曲线划分为四大阶段,即:

- 城市化初期阶段:城市化水平为 1%~30%,为起步阶段;
- 城市化中期阶段:城市化水平为 30%~60%,为成长阶段;
- 城市化后期阶段:城市化水平为 60%~80%,为成熟阶段;
- 城市化终期阶段:城市化水平为 80%~100%,为顶极阶段。

2. 城市化发展阶段的总体判断:处在快速发展的中期阶段

中国城市化进程同世界上所有其他国家一样,也符合城市化发展的阶段性规律。新中国成立后中国城市化的发展主要受国家政策、经济体制、工业化水平等因素的影响,具有明显的阶段性特征,城市化发展经历了不同时期的曲折发展历程,但城市化水平总体上呈上升趋势,尤其是改革开放后,城市化建设取得了显著成绩。城市化水平由 1978 年的 17.92%提高到 2006 年的 43.99%,城市个数由 190 个增加到 661 个,城市建成区面积由 1981 年的 7438km² 扩展到 2005 年的 32520.7km²,20 世纪 90 年代末期以来城市化进程年均增长达 7 个百分点;建制镇的规模不断扩大,由 1978 年的 2000 多个增加到 2004 年的 19171 个,平均每年增加 600 多个(仇保兴,2003)。

根据我国 1949~2006 年城市化水平的历史统计数据,采用城市化发展的四阶段论可将我国城市化发展阶段分为两大阶段,每一阶段的发展受国情、政治体制、经济波动、社会变迁等综合因素的影响。

1) 城市化起步阶段(1949~1995 年):曲折、动荡、漫长。按照城市化起步阶段的判断标准,城市化水平达到 30%时为起步阶段的结束。考察我国城市化水平的变化情况,1949 年我国城市化水平为 10.64%,1981 年达到 20.16%,1995 年达到 29.04%,1996 年达到 30.48%(国家统计局课题组,2002)。据此可以判定 1949~1995 年为我国城市化起步阶段。完成城市化起步阶段,我国整整用了 46 年的时间,相当于半个世纪。用了如此长的时期才完成城市化起步,主要是受到国家政治、经济体制、社会动荡、相关政策、城市化政策等多重因素的综合影响,我国城市化进程从起步阶段就经历了前所未有的曲折发展过程,体现出城市化进程的动荡性、萧条性、停滞性、徘徊性、低速性等特点。根据 1949~1995 年我国城市化在起步发展阶段的几个主要转折点,从我国的特殊情况出发,又可将起步阶段分为如下六个亚阶段,即

- 1949~1957 年的顺利起步阶段,城市化水平增加到 15.39%;
- 1958~1960 年的超速发展阶段,城市化水平猛增到 19.75%;

- 1961~1965 年的倒退发展阶段, 城市化水平降低到 17.98%;
- 1966~1976 年的停滞发展阶段, 城市化水平停滞在 17.44%;
- 1977~1983 年的迅速发展阶段, 城市化水平增加到 21.62%;
- 1984~1995 年的低速发展阶段, 城市化水平增加到 29.04%。

2) 城市化中期阶段 (1996 年以来): 快速稳定成长。1996 年我国城市化水平首次突破 30%, 按照国际上城市化发展的阶段性规律判断, 我国自 1996 年开始进入城市化快速成长阶段。1996~2006 年的 10 年时间里, 城市化水平净提高了 13.42%, 平均每年增长 1.34 个百分点, 属于城市化高速发展时期。这主要得益于国家城市化方针由 1989 年的“严格控制城市规模, 合理发展中等城市和小城市”转向 2000 年的以全面建设小康社会为目标, 以全面繁荣农村经济、加快城市化进程为重点, 逐步提高城市化水平, 坚持大、中、小城市和小城镇协调发展, 并提出要消除不利于城市化发展的体制和政策障碍, 引导农村劳动力合理有序流动。这一积极的城市化发展方针有力推动了中国城市化的高速稳定发展。

3. 城市化发展历程的总体判断: 历经 50 年进入城市化中期的成长阶段, 约 25 年后进入城市化后期的成熟阶段

1) 中国城市化发展速度比世界平均水平快 2.14%, 花了近半个世纪进入城市化成长的中期阶段。根据各国统计资料表明: 一个国家居住在 10 万人以上的城市的人口比例由 10% 增加到 30%, 英国需要 79 年, 美国 66 年, 德国 48 年, 日本 36 年, 澳大利亚只需 26 年 (李南, 1991)。而中国从 1949 年城镇人口占总人口的 10.64%, 到 1996 年城市化水平达到 30.48%, 经过了 47 年时间。1980~2005 年的 25 年中, 中国城市化水平历年平均增长速度高达 2.98%, 远高于世界城市化平均水平历年增长速度 (0.84%)。

2) 中国城市化水平比世界平均水平低 8.40%, 约 25 年后进入城市化后期的成熟阶段。尽管中国的城市化发展速度逐渐加快, 但目前的城市化水平仍然低于世界平均水平 8.4 个百分点。与西方城市化发展进入成熟阶段的英、美等发达国家相比, 差距较大。发达国家城市化水平从 30% 提高到 60%, 英国用了 100 年, 德国用了 80 年, 法国、日本、美国等用了 60 年。选取 1990 年中国第四次人口普查和 2000 年第五次人口普查数据, 运用联合国预测法和时间序列预测法进行综合预测, 到 2010 年我国的城市化水平将达到 46%; 2030 年将达到 61.63%。可以认为, 发展到 21 世纪 20 年代中期后中国的城市化水平将达到 60% 以上, 进入城市化后期的成熟发展阶段。

二、中国城市化发展历程的基本特点

新中国成立以后, 我国城市化发展历程表现出明显的阶段性、地区差异性、不平衡性、滞后性和曲折性等基本特点。

1. 明显拉大的地区差异性

中国不同地区之间城市化发展的地区差异性是由地理区位、人口增长、社会经济发展水平等因素决定的。新中国成立以来到现在, 中国城市化发展水平存在明显拉大的地

区差异性特征,而且这种差异性在改革开放以前的30年里相对较小,在改革开放后的10年里伴随全国经济发展差距和社会发展差距的不断拉大,城市化发展的地区差异性也不断拉大,在20世纪后10年里进一步拉大,而到了21世纪初的前5年又开始缩小。

2. 相对较大的不平衡性

中国城市化发展水平具有相对较大的不平衡性特征。采用城市化不平衡指数 I_a 进一步分析中国各地区的城市人口与其他因素之间的不平衡状况,计算结果表明:①中国城市化水平就面积而言的不平衡性最大, I_a 值高达4.2398;②城市化水平就总人口而言的不平衡性最小, I_a 值为0.801;未来城镇人口与面积之间的不平衡状况还会进一步扩大;③城市化水平相对于地区生产总值的不平衡性较小, I_a 值为0.8356;④城市化水平相对于农业总产值的不平衡性也较小, I_a 值为1.0825;⑤城市化水平相对于工业总产值的不平衡性较大, I_a 值为1.2669;⑥城市化水平相对于第三产业产值的不平衡也较大, I_a 值为1.0521。

3. 城市化水平的滞后性

我国城市化发展的实际水平远远滞后于经济发展水平,属于低度城市化类型(周一星与于海波,2002),城市化偏离系数近10年来逐渐减小。城市化发展的滞后性主要表现在三个方面:

1) 城市化水平相对于工业化水平滞后约22个百分点。2003年之前我国城市化水平一直滞后于工业化率,2003年之后城市化水平首次超过了工业化率,达到41%。但按照钱-塞发展模型计算,人均GNP大于1000美元时,城市化水平应该是65.8%,工业化率是37.9%,与此相比,我国的工业化率略微超前,而城市化水平仍滞后22个百分点。

2) 城市化水平相对于非农化水平滞后约13.5个百分点。1970年我国的城市化水平落后于非农化水平不到2个百分点,但到1996年增加到19个百分点,2006年城市化水平仍落后于非农化水平13.5个百分点。

3) 城镇人口增长率滞后于GDP增长率约8.04个百分点。从1978年到2006年,城镇人口年均增长率为4.38%,而GDP和人均GDP的年均增长率分别达到10.7%和10.42%,相当于城镇人口年均增长率的2倍多。到2006年,城镇人口增长率仍落后GDP增长率8.04个百分点,落后于人均GDP增长率11.11个百分点。

4. 城市化道路的曲折性

从对我国城市化发展阶段的分析可以看出,我国城市化道路并不是一帆风顺、直线向上发展的,同我国经济建设一样经历了一个漫长、曲折、起伏的发展道路(国家统计局课题组,2002)。从新中国成立初期到现在,我国经历了11个五年计划,每个五年计划时期政府从国家层面上确立的路线、方针、政策,直接或间接地都对我国城市化发展产生了重要的或根本性的影响。正是在这些国家政策的引导和宏观调控下,我国的城市化发展才取得了今天较为显著的成就,但由于城市化方针与道路在不同时期表现出不同的特点,受历史条件和特定政治经济环境所控,甚至伴随经济发展政策出现过部分失

误,由此体现出1953~2006年城市化发展道路的曲折性。具体表现为:①“一五”时期(1953~1957年):项目带动的自由城市化道路;②“二五”时期(1958~1962年):盲进盲降的无序城市化道路;③“三五”、“四五”时期(1966~1975年):动荡萧条的停滞城市化道路;④“五五”时期(1976~1980年):改革恢复的积极城市化道路;⑤“六五”时期(1981~1985年):抓小控大的农村城市化道路;⑥“七五”、“八五”时期(1986~1995年):大中小并举的多元城市化道路;⑦“九五”时期(1996~2000年):大中小并举的健康城市化道路;⑧“十五”时期(2001~2005年):大中小并进的协调城市化道路;⑨“十一五”时期(2006~2010年):中国特色的和谐城市化道路。

中国城市化道路的演变历程虽然表现出不同程度的曲折性,但总体朝着多样化、协调化、健康化和合理化的方向发展。

三、中国城市化发展趋势的总体预测

1. 城市化水平预测方法的选择与预测原数据的修正

我国学术界常用的人口及城市化预测方法和模型,主要包括人口发展离散模型、PDE模型、联合国模型、回归模型、对数模型、Logistic曲线模型、GM(1,1)模型等。模型选择需要原始数据准确可靠。为了确保以往城市化水平的真实性,分别采用比例系数法、联合国修正法、基于双轨城市化概念模式的区域方法等,修正给出全国及各地区1982~2005年城市化水平的调整方案,得到中国及各地区1982~2005年城市化水平的调整结果。

根据城市化水平的调整结果,选择联合国模型、回归模型、Logistic曲线模型、GM(1,1)模型对中国及各地区人口与城市化水平进行预测。总体来讲,Logistic曲线模型对中国及各地区人口与城市化水平模拟效果最好,而且对于观测期内城市化并不严格遵循Logistic曲线增长规律的地区,可通过最近期连续性和规律性较好的观测数据进行第二次Logistic曲线模拟,最终完全可以使预测结果在各地区之间和时间上都具有可比性。因此,可将Logistic曲线模拟结果作为中国及各地区城市化发展的综合预测方案。

2. 城市化水平的预测结果分析

从中国城市化水平预测的最终方案中,可对中国城市化水平的长期变化趋势和城市化发展阶段做出如下总体判断:

1) 未来25年我国城市化水平将保持适速增长态势。城市化水平将由2005年的41.17%上升到2010年的46.00%,2015年的50.35%,2020年的54.45%,2030年的61.63%。2005~2020年,城市化水平每年增加0.89个百分点。其中:2005~2010年,城市化水平每年增加0.97个百分点;2015~2020年,城市化水平每年增加0.82个百分点;2020~2030年,城市化水平每年增加0.72个百分点。

2) 到2030年我国城市化发展将告别城市化中期的加速成长阶段,进入城市化的成熟阶段。2015年中国城市化水平达到50.35%,增长趋势开始减缓;2030年之前达到

60%，增长趋势进一步减缓；2050年前达到70%，基本进入缓慢增长和成熟发展阶段；到2100年城市化水平基本达到了饱和值80%。

3) 人口增长趋势总体放慢。从人口总量来看，中国人口将由2005年的13.11亿人增加到2010年的13.55亿人，2015年的13.90亿人，2020年的14.18亿人，2025年的14.41亿人，2030年的14.60亿人。2005~2020年，总人口每年增加715万人，年均综合增长率为5.26%。

4) 城镇人口数量将持续增加，并最终稳定在12.22亿人左右。由2005年的5.40亿人增加到2010年的6.23亿人，2015年的7.00亿人，2020年的7.72亿人，2025年的8.39亿人，2030年的9.00亿人。

3. 城市化发展阶段的预测结果与省际差异分析

1) 到2010年，我国仍有部分地区（包括贵州、云南、西藏、甘肃、河南）城市化水平低于30%，但与30%非常接近，处于城市化初期向中期过渡阶段，但大部分地区均进入城市化中期阶段，天津、广东进入城市化后期，上海、北京已进入城市化成熟期。

2) 到2015年，城市化水平较低的地区均进入城市化中期阶段，海南、浙江、江苏、辽宁城市化水平超过60%，步入城市化后期，其他地区城市化水平继续上升，但发展阶段基本不变。

3) 到2020年，东北三省和中部的湖北省进入城市化后期，其他地区城市化水平继续上升，但发展阶段基本不变。

4) 到2030年，山东、内蒙古、重庆、广西进入城市化后期，其他地区城市化水平继续上升，但发展阶段基本不变。全国城市化发展的地域分异规律表现得非常明显，即东部沿海地区、中部的湖北（武汉城市群地区）、西部的重庆（成渝地区）和广西（环北部湾地区）率先进入城市化发展的后期阶段，中西部其他地区仍处于城市化发展的中期阶段。

第二节 问题与差距

一、中国城市化进程中出现的资源环境剥夺问题

所谓资源环境剥夺，是指强势群体和强势区域基于区域与区域之间的空间位置关系，借助政策空洞和行政强制手段掠夺弱势群体和弱势区域的资源、资金、技术、人才、项目、政策偏好、生态、环境容量，转嫁各种污染等的一系列不公平、非合理的经济社会活动行为，也就是说一个区域的经济的发展以牺牲另一个区域的经济发展和资源环境为代价（方创琳与刘海燕，2007）。表现为发达地区剥夺落后地区，大城市剥夺小城市，小城市剥夺小城镇，小城镇剥夺农村，城市剥夺农村的资源配置权和发展权等。今天盛行的高速公路修建占用大量农业用地、开发区建设蚕食农民良田、大学城与高尔夫球场建设占用大量城市建设用地等，都是资源环境剥夺的具体体现。在我国全面贯彻落实科学发展观、坚持以人为本、构建和谐社会的今天，在加快我国城市化发展进程的过程中，如实总结由此衍生出的各种不可避免的资源环境剥夺行为，科学揭示资源环境剥

夺行为产生的根本成因,进而有针对性地提出缓解或者消除剥夺行为的途径,这对推进我国城市化健康发展,不断提高城市化发展质量,对推行符合我国实际的城市化发展模式等都具有十分重要的指导意义。

1. 资源环境剥夺问题的主要表现形式

我国快速城市化进程引发的资源环境剥夺行为突出表现为城市间、城市群及都市圈内部的剥夺,城市对乡村的剥夺,发达地区对落后地区的剥夺,资源匮乏地区对资源富集地区的剥夺,旅游度假区对农村的剥夺,开发区占地对农民与基本农田的剥夺,大学城建设对农地的剥夺,房地产开发商对农村老百姓的剥夺,“城中村”改造与拆迁导致开发商对城市居民生存空间的剥夺,国家大、中型企业对地方中小企业的剥夺,农民工输入地区对输出地区的剥夺,地域性歧视导致的精神剥夺等。

1) 大城市对中小城市、城市群与都市圈内部的剥夺。随着经济全球化和区域经济一体化趋势的不断加强,我国在很短的时间里催生出一批不同规模、不同等级的城市群或城市圈,许多省会城市不顾条件,通过行政手段强行以自己为核心构建都市圈,试图扩大“势力范围”。它们在发展过程中基本上都以老来自居、“大性十足”,将自己发展的单方面主观愿望强加于中小城市,中小城市永远处于被动、服从和接受“游戏规则”的地位。在我国正在形成大城市剥夺中等城市,中等城市剥夺小城市,小城市剥夺小城镇,小城镇剥夺集镇的“层层扒皮”现象,类似“剥洋葱”,导致“富城更富,穷城更穷”,强者大者“夜郎自大”,蔑视弱者,欺压弱势群体的资源环境剥夺现象。

2) 城市对乡村的剥夺。首先表现在对乡村土地的剥夺。据我国建设用地规划,1996~2010年,全国非农业建设规划占用耕地2950万亩(1亩=1/15hm²),但到2004年全国已经把用地指标用去大部分,东南沿海个别省份甚至已经把2010年前的指标都用完了。其次还表现在城市建设对乡村资金和生活方式的剥夺。据统计,1952~1986年,国家通过价格“剪刀差”从农业中隐蔽地抽走了5823.74亿元的巨额资金,加上收缴的农业税1044.38亿元,34年间国家共从农业中抽走6868.12亿元用于城市建设,这些资金约占同期农业所创造价值的18.5%。

3) 旅游度假区建设对农村的剥夺。旅游度假区在促进我国旅游业大发展的同时,也因管理体制不顺、用地审批不严、政府调控有限、招商引资优惠政策执行漏洞等因素,导致遍地开花、开发规模过大,造成对农民土地使用价值的巨大剥夺(王莹与骆文斌,2002)。旅游度假区的开发实际上剥夺了景区的旅游资源,剥夺了当地居民的利益和自主发展权,形成了旅游度假区镶嵌于田园大地上,但从经济联系上又游离于农村的封闭运营的“孤岛”效应。

4) 开发区建设占地对农民与基本农田的剥夺。改革开放以来,我国先后批准设立了1800多家开发区,对城市经济发展和城市建设作出了重要贡献,但由于宏观调控不力,导致全国开发区过多过滥,形成了对城市建设用地及周围农田的非法不合理占用。据2003年国土资源部调查数据显示,目前全国共有各级各类开发区6015个,其中经国务院批准的仅占6%,经省级批准的占26.6%。在一些开发区“卖地皮”甚至成了解决地方财政困难的生财之道。按每征用一亩地导致1.5个农民失地计算,未来30年开发区占用耕地至少会暂时性造成8000万农民失业,形成一个特殊的人群(王子新,

2004)。

5) 大学城建设对农地和农民的剥夺。自1999年我国建立第一座大学城——河北廊坊东方大学城以来,全国先后建设了50多座大学城,越建越多,越建越大。大学城的开发建设,已经脱离了单纯解决高校扩招压力的初衷,不少房地产商以“中央智力区”、“高等教育文化圈”为诱饵,把大学城变成了获取巨额利润的“经济蛋糕”。大学城建设本质上又是官商联手圈地的“怪胎”。这种政府主导下的先建“城”、后“请”大学进的被动发展模式,严重违背了中国高等教育的发展规律。

6) 房地产开发对农地和农民生存空间的剥夺。房地产开发商在实际操作上借助国家权力,对农民的土地财产进行不对等补偿的国家征用,直接损害了农民的切身利益,对土地的占用剥夺了老百姓生产生存空间和就业岗位,造成我国农村失地与失业大军。据国土资源部统计,1987~2001年房地产违法占地约为4074万~4420万亩,按人均0.8亩计算,失地农民数高达5093万~5525万人^①。若加上因农村超生等原因没有分到田地的“黑户劳动力”,无地农民则可能逾6000万人。另据2003年国土资源部公布的数字,2003年我国失地农民人数接近1亿,占全国农民总数的近1/9。

7) “城中村”改造与拆迁导致开发商对市民生存空间的剥夺。城市的迅速发展和扩张、历史的城乡二元体制缺陷、外来人口大量涌入城市以及城市地域中农民为自身利益所驱动等多方面因素交织作用,塑造了我国普遍的“城中村”现象。这种城乡对立的二元结构导致“城中村”居民的就业、户籍、社会保障等政策没有相应地改变,造成“城中村”改造和搬迁中对居民的剥夺(闫小培等,2004)。在房价引导下,大规模的“城中村”改造导致较大规模低收入群体的市民向远郊特定区域迁移,形成新的低收入人口聚集区和弱势群体(管东生,2004)。

8) 发达地区对落后地区、资源匮乏地区对资源富集地区的剥夺。发达地区基于技术垄断进而市场垄断,使发达地区成为国家技术标准的控制者,除了能获得直接经济利益外,实质上还控制和掌握了产业发展的方向和节奏,对跟进者构筑强大的技术壁垒,从而保持领先的竞争优势,使后进地区只能跟进,造成落后地区永远处于一种被动接受“游戏规则”的地位。世界银行的一份报告中指出,中国是过去20多年里贫富差距扩大速度最快的国家,贫富差距拉大的一个重要原因就是发达地区对落后地区、资源匮乏地区对资源富集地区的剥夺形成的。

9) 农民工输入地区对输出地区的剥夺。改革开放以来中国社会迅速崛起了一个新型群体——农民工,对城市建设和城市化进程作出了不可磨灭的贡献。据国家统计局农调总队的抽样调查,我国每3个产业工人中,就有2个来自农村地区。2003年我国农村外出务工的农民工达1.14亿人,占全国总人口的10%,多年来,农民工用自己特殊的方式奋斗在城市的边缘,用自己付出的汗水和努力追求着自己的希望和梦想,为城市建设和新农村作出了巨大贡献。但恶意拖欠、克扣农民工血汗钱的事情却屡见不鲜,农民工的合法权益受到侵害。

10) 地域性歧视导致的精神剥夺。地域性歧视源于流动社会的逐步形成,任何时代都很难完全消除和避免歧视现象。如全国各地歧视河南人,在就业、住店等各方面提高

^① 光明网,2004年1月4日

准入门槛，以致河南人写出了《河南人惹谁了?》、《河南人怎么了?》等驳斥备受歧视的著作。公民间的地域性歧视已经成为一种必须重视的普遍文化心理。当弱势群体真实地闯入自己的生活，甚至影响自己利益的时候，需要我们以平等的心态和独立判断能力对待他们。

2. 资源环境剥夺问题产生的成因与后果

综合分析我国快速城市化进程引发资源环境剥夺行为的多种表现形式，发现资源环境剥夺的内容包括土地、水、资源、生态环境容量、资金、人才、技术、劳动力、重大建设项目甚至政策等方方面面。尤其是近几十年来，我国通过上马“大调”、“大运”、“大送”等大型项目将中西部欠发达地区的资源不断地输往发达地区，实际上就是东部地区对西部地区的资源剥夺，导致西部落后地区资源经济价值和使用价值的双重流失，致使“贫者富，富者贫”，越是资源富集的城市或地区越是成为落后的城市或地区。资源环境剥夺行为的基本特征主要表现为剥夺的强制性、垄断性、层次性、等级性和貌似合理性。资源环境剥夺问题产生的成因主要包括三点：

1) 政策空洞与调控失控形成剥夺惯性。我国宏观调控政策的高度计划性、单方面倾斜性、主观随意性和不连续性是引发资源环境剥夺的主要原因，计划经济体制惯性使得城市和工业发展在一定程度上以牺牲农民利益和以农村为代价，发达地区的发展在一定程度上仍以对落后且资源富集地区的资源剥夺和生态环境剥夺为代价。

2) 利益驱动形成剥夺动力。在权利与权力之间处于极度不平等和不平衡状态下，一旦权力拥有者没有得到监督，受利益驱动的诱惑，腐败就会应运而生，形成剥夺动力。目前我国土地征用与交易过程是一种“非市场化”过程，一些政府部门经常动用行政手段圈占耕地，然后“暗箱操作”，形成土地“黑市”和权钱交易；一些地方政府片面理解“以地生财”，将土地低价征购高价出售，有的甚至动用暴力或欺骗手段圈占耕地。

3) 弱势群体的透支形成剥夺温床。由于我国公民维权意识淡薄，部分民营企业随意侵犯职工权利和权益，通过剥削职工劳动来获取丰厚利润。弱势群体的大量透支和落后地区、弱势地区的无权无势无奈为资源环境剥夺提供了剥夺温床。

资源环境剥夺问题产生的后果表现为空间开发失调、资源配置失衡；政策调控能力受限甚至失效；社会失稳、人本失信，和谐社会建设步伐延缓；最终导致富者更富、贫者更贫。

消减资源环境剥夺行为，就是要充分尊重弱势领域、弱势群体和弱势地区发展权，让弱者不绝望；制定并实施弱势群体和地区发展的普惠制政策，给予更多的人文关怀；形成“支强扶弱，公平和谐”的反哺机制，既给强者搭桥，又给弱者开道；客观评价极化效应带来的正面及负面影响，推行均衡发展模式；循序渐进、城乡协调、集约高效、因地制宜地走健康城市化道路。

二、中国城市化水平与国际发达国家及国家目标的差距

1. 现实的差距

1) 城市化水平滞后于世界平均水平约 8.4 个百分点，赶上世界平均水平还需要 18

年左右的时间。据世界银行数据库的数据表明,尽管改革开放后中国的城市化速度明显加快,城市化水平平均每年提高 0.84 个百分点,相当于世界城市化增长速度的 2 倍多,但 2005 年中国的城市化水平仍滞后世界平均水平约 8.4 个百分点,按照 1980~2005 年世界和中国城市化年均发展速度推算,中国城市化水平赶上世界平均水平还需要 18 年左右的时间,也即要到 2020 年以后,届时世界的城市化水平将达到 55.5%。

2) 城市化水平滞后于美英等西方发达国家约 35~50 个百分点。2005 年中国城市人口比重为 40.4%,比美国城市化水平低 40 个百分点,比英国同期城市化水平低 49 个百分点,比法国和德国分别低 36.3 个百分点和 34.8 个百分点。

3) 城市化水平滞后于同等收入国家约 15 个百分点。根据对世界有关国家 1997 年的 GNP 和城市化水平分析表明,我国城市化与同等收入国家城市化平均水平相比滞后了 15 个百分点(杨晓东与林文,2002)。2005 年与我国人均国民收入基本相当的菲律宾的城市化水平为 62.7%,印度尼西亚为 48.1%,埃及为 42.8%;与这些国家相比中国的城市化水平分别落后 22.3、7.7 和 2.4 个百分点。

4) 与拉美国家过度城市化相比滞后约 35~50 个百分点。拉丁美洲国家城市化水平偏高,远远超过了工业化和经济发展的水平,采取的是过度城市化模式。2005 年巴西、墨西哥、阿根廷、委内瑞拉、哥伦比亚等国的城市人口占总人口的比重分别达到 84.2%、76%、90.1%、93.4% 和 77%,巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚等国 2000~2005 年的城市人口增长率分别为 2%、1.8%、1.4% 和 2.2%。中国的城市化水平和城市人口增长率与这些国家相比具有明显差距。但是这种过度城市化模式是一种不仅没有带来高度工业化和经济繁荣,相反还使农业衰败、不利于经济和社会健康发展的畸形城市化(卢小金,2006)。因此,从某种程度上可以说中国城市化发展的健康指数相对超前于拉美国家。

2. 未来的差距

英国、美国、日本的城市化进程是发达国家城市化进程的缩影。它们的共同经历表明,城市化水平的 Logistic 增长曲线是客观存在的,只不过由于各国人口、国土面积、城市化高速发展时期所面临的国际、国内环境等不同,导致城市化水平的饱和值及其增长速度都有所区别:①英国城市化水平从 20% (约 1760 年) 提高到 70% (约 1890 年) 用了 130 年;②美国从 20% (约 1860 年) 提高到 70% (约 1960 年) 用了 100 年;③日本从 20% (约 1920 年) 提高到 70% (约 1970 年) 用了 50 年;④中国城市化水平从 20% (约 1980 年) 提高到 70% (约 2050 年) 需要 70 年的时间(如果按照 Logistic 增长曲线模型预测)。

这 70 年间,我国城市化所面临的国际社会经济环境的复杂程度和竞争压力是任何发达国家当年所不能比拟的,我国每年需要从农村转移到城市的人口数量也是任何发达国家当年所不能比拟的,我国城市化所带来的资源环境问题和就业等社会问题也可能是空前绝后的。因此,我国城市化水平的提升,不仅需要借鉴发达国家已有的经验,而且要走出自己独特的创新之路,最终调控好城市化规模、速度与质量之间的关系,促进城乡协调发展。