



2006

中国区域发展报告

—— 城镇化进程及空间扩张

陆大道 姚士谋 刘 慧 等著
高晓路 李国平 段进军



商 务 印 书 馆

中国科学院知识创新工程项目(KZCX2-YW-323)

2006 中国区域发展报告

——城镇化进程及空间扩张

陆大道 姚士谋 刘 慧 等著
高晓路 李国平 段进军

商 务 印 书 馆

2007 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

2006 中国区域发展报告:城镇化进程及空间扩张/陆大道等著. 北京:商务印书馆,2007

ISBN 978-7-100-05606-9

I. 2… II. 陆… III. ①区域发展-研究报告-中国-2006
②城市化-发展-研究报告-中国-2006 IV. F127 F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 131351 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

2006 中国区域发展报告

陆大道 姚士谋 刘 慧 等著
高晓路 李国平 段进军

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05606-9

2007年10月第1版

开本 787×1092 1/16

2007年10月北京第1次印刷

印张 19 1/4

定价: 58.00 元

序

城镇化——一个关于国家发展和区域发展的问题

一

城镇化是经济结构、社会结构和生产方式、生活方式的根本性转变,涉及产业的转变和新产业的支撑、城乡社会结构的全面调整和转型、庞大的基础设施的建设和资源环境对它的支撑以及大量的立法、管理、国民素质提高等众多方面,必然是长期的积累和长期发展的渐进式过程。

城镇化是一个区域发展问题。当然,这里的“区域”范畴也包括“国家”。农业劳动力向城镇转移,同时向非农产业转移,从而导致各种规模城镇的形成与发展,使城市生活方式得到扩展。这是以国家和区域的工业化和整个社会经济发展为基础的过程。欧美发达国家的城镇化开始于 200 多年前,是在工业化和大规模商品生产和国际贸易基础上得到逐步发展的,经历了很长的历史过程,目前达到 70%~80% 的城镇化率。我国改革开放以来,特别是近十年来城镇化获得了迅速发展,一方面是与整个 20 世纪 80 年代及 90 年代前半期工业化及经济发展积累有关,同时也是近十年来我国每年近两位数 GDP 增长的反映。应该说,我国城镇化的驱动因素及发展基本上体现了工业化和社会发展的客观要求和普遍规律。

从各个国家特别是发达国家的空间管制角度看,城镇化发展的过程和空间布局也是区域发展及其规划的重要目标之一。区域发展及其规划,其主要目标是从更为宏观的尺度范围确定区域发展的方向以及区域发展中的产业结构、城镇体系和主要城市的发展定位、基础设施的发展规模及其合理布局、区域环境保护和生态建设以及相应的区域政策等。这几个方面都直接或间接地与城镇化发展结合在一起。

无论处于工业化发展进程中或者处在工业化后期或“后工业化”时期的各个国家,还是处于幅员大国中的某个区域,考察它们城镇化及城镇发展的驱动因素、城镇化进程的快慢、城乡之间的关系以及城镇化引起的资源环境问题等方面的经验、教训时,无一例外地都需要从国家和区域的角度进行分析和评价。舍此,无法取得科学的理解和认识。不了解国情,不去研究区域特点和区域发展差异,只从城市发展的角度去规划城镇发展、规划区域的城镇体系,就可能引起无法想象的后果。

根据我国城镇化在各个阶段的发展进程和空间布局的态势演变,可以从以下几个方面阐述城镇化是一个国家发展和区域发展问题。

1. 区域经济发展是城镇化发展的内在动力

改革开放以来,经济全球化对我国经济起了巨大的推动作用。由此促进了城镇化特别是沿海地区城镇化的发展。各地区产业结构的调整、升级和地域分工的演变,导致了社会经济要素的空间重构。这种重构主要表现为资本、原材料生产、制造业和新兴的第三产业往全国少数几个大都市区及若干大区和省区的产业集聚带集中,从而影响到各地市的城镇化速度和城镇规模等级体系,塑造了其空间格局。各种类型的开发区和产业集群发展成为各地区大都市区扩张的新增长点,市区工业外迁和区域性的环境整治工程构成了大都市区郊区化的重要组成部分,区域性大型基础设施建设推动了城市的扩张和发展。

在一个拥有 13 亿多人口且农村人口仍然有 8 亿~9 亿的我国,每 1 个百分点的城镇化率的提高,都意味着要创造近千万个就业岗位。我国的城镇化率是不是可以大大超过发达国家所经历的相应过程的速度?仅仅从城镇本领域的因素进行一般性的统计预测不能回答这个问题。要比较准确地回答这个问题,需要从国家和区域的层面及系统的角度解析城镇化的各个动力因素。其中,国家和区域的产业支撑和保障是最重要的因素。有了这个观点,我们也比较容易理解我国城镇化发展的区域差异。因为各地区产业发展的进程和产业实力的差距是无法避免的。由此,也就容易看清楚各地区在城镇化和城镇化率方面搞竞赛是明显的不切实际。

2. 自然基础和生态环境对于城镇化发展具有重要的基础作用

在像我国这样幅员辽阔的国家中,各地区城镇化发展的进程、模式等存在巨大的差异,这是完全可以理解的。我国国土自然基础的巨大差异就是具有三大自然区和地势呈现三大阶梯,同时,还有大面积的多种类型的生态脆弱区,这些地区的城镇化发展,包括在规模、速度及空间格局方面与自然基础和发展条件优越的地区不能相比。因为,一些因素是人的力量无法改变的,一些因素的改善和条件的创造是需要时间和投入的。

以相对于海洋的空间位置关系来考察,人类的社会经济活动受到海洋的吸引是长期的趋势。以纽约为中心的美国东北部大都市区、以洛杉矶和旧金山为主体的美国西海岸城市带、东京都大都市区、伦敦、巴黎、新加坡以及我国的以上海为中心的长江三角洲大都市区、以香港和广州为中心的珠江三角洲大都市区等,都直接濒临海洋或者位于距海洋很近的航道上。海洋,在 19 世纪的西方就被认为是“伟大的公路”。在经济全球化的今天,海洋对于全球和各地区经济发展的重要性更加突出。其结果就是促进沿海地区更加大规模的城镇化和大都市经济区的形成。

城镇化的大规模发展,特别是大城市和特大城市的数量和规模的大幅度增加,需要消耗或占用大量的能源、淡水水源和一定的土地资源。城市的腹地范围内具有这些资源的供应,自然成为城镇化发展的优越条件。如果进一步从环境承载力角度看,城镇化的发展更应该充分考虑区域的生态与环境基础。

3. 城镇化格局是区域社会经济空间结构的重要组成部分

在国家和区域的开发和发展过程中,其社会经济要素的空间集聚和扩散,可以以“增长极”和“点—轴系统”的理论和模式来解释和模拟。增长极理论是在中心地理论等区位理论基础上最初由法国经济学家佩罗克斯(F. Perroux)于20世纪50年代提出的。他在“集聚”过程基础上,提出“极化”概念,“极化”的结果形成“增长极”。中心地理论和增长极理论揭示了社会经济客体(“点”状)在空间中的集聚和分布规律。其中增长极理论还从动态角度描述中心点向周围区域的扩散以及新的下一级中心点的形成。“点—轴系统”理论不是单要素(一个企业、单位)的区位选择理论,而是经济和社会客体的综合区位(结构)理论。

“增长极”理论和“点—轴系统”理论都是区域发展的基本理论,侧重点虽然具有明显差别,但共同解释了区域(包括国家范畴)内由于经济和社会要素“流”的运动而产生“流”的节点,从而导致城镇和城镇体系的形成以及大都市区和人口—产业集聚带的发展。了解“增长极”和“点—轴系统”理论对于认识区域发展与城镇化以及与城市规划之间的关系十分重要。

上述理论可以解析全国城镇化和城镇体系的基本格局,而且对于指导现阶段我国开展功能区划和主体功能区规划也具有明显的意义。在全国主体功能区划中,可以划分和进一步塑造三个大都市区和十个人口—产业集聚带,它们形成和发展于全国一级发展轴的交汇点和一级发展轴与二级发展轴交汇点及二级发展轴之间的交汇点(交汇区域)。其中,三个大都市区是长江三角洲大都市区、京津冀大都市区和珠江三角洲大都市区。这三大都市区国土面积21.7万平方公里,约占全国的2.3%;2003年总人口1.44亿,占全国的11.1%;近年来GDP占到全国的36%左右。如果加上十个人口—产业集聚带(区),就将基本涵盖全国的优化开发和重点开发的地区。

4. 城乡关系是区域内极为重要的关系

这种关系包括:城市发展与其腹地的密切联系,农村人口向城镇的流入,城市产业与所在区域的自然条件和自然资源、生态环境的耦合和适应关系,城乡之间在产业关联及交通、通信、教育、医疗设施的规划建设等方面的密切合作等。城乡之间的关系是对立还是和谐,是彼此孤立还是逐步“一体化”,关系到城镇和区域的合理发展。这需从区域的角度、从城乡整体的角度进行规划和统筹。和谐的城乡关系将使城市促进农村社会经济结构的变化和生存条件的改善,同时使城市发展获得广泛的支撑,其结果是使城镇化速度和模式与区域社会 and 经济发展相协调。

近十年来我国城镇化以冒进式的速度发展,2005年人口城镇化率达到43%。其中存在很

大的泡沫成分。问题的焦点在于城乡关系,包括农民和市民生产方式和生活方式的界限及农村的产业与城镇产业的差别是否基本消除还是依然存在。2030 年左右我国人口达到 15 亿~16 亿,人均经济发展指标可能达到中等发达国家的水平,流行于社会和学界的主流舆论总是倾向于我国的城镇化率也将达到 60%~70%甚至更高的水平,如果我们深入地从我国的城乡关系及其产业支撑、资源环境支撑等角度进行分析和思考,会不那么倾向于也不那么乐观地认为我国的城镇化率会明显超过发达国家所经历的城镇化速度并较快地达到发达国家今天所达到的城镇化率水平。

三

在中央政府 1996 年实施国民经济的“软着陆”和 1998 年亚洲金融危机的背景下,我国经济增长明显减速(1997 年 8.8%,1998 年 7.8%,1999 年 7.1%,2000 年 8%,2001 年 7.5%,2002 年 8.0%)。上个世纪 90 年代的后半期,全国大规模设市和数以千计的“开发区”出现,城镇化发展速度大为加快。在 2001 年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中进一步提出:“要不失时机地实施城镇化战略。”在全国贯彻实施“十五”计划过程中,将“不失时机”作了无限的理解和时空的夸大,使本来已经高速行驶中的城镇化列车进一步“加速”,也使近十年来特别是“十五”期间,我国城镇化出现了冒进态势。

“九五”(1996~2000)和“十五”期间,各地区几乎都制定了加速城镇化发展的战略,大部分省区市已经将大幅度提高城镇化率作为发展战略方向。在全国范围内,正常的发展和人为的拉动,使我国城镇化率迅速上升。竞赛、攀比和大规划、大圈地之风从此越刮越大,使城镇化率出现明显虚高。除此之外,“大××市”规划和“大新城”以及数量巨大的各类“开发区”以及大马路、大立交、大绿地和豪华的会展中心建设之风盛行。近年来,在上述现象尚未得到控制的情况下,政府办公区大搬家和豪华办公楼的建设从省、市一直到地(市)、县(市)、镇愈演愈烈;部分地区借科教兴国和大学扩招的名义规划和兴建大气派的“大学城”(其中,相当部分是以此为名义进行大规模的“圈地运动”和房地产开发)。这些行为导致城镇周围的空间严重失控,土地和农田一批一批地被毁掉,并产生大量的失地农民与城市边缘人群,远远超出了城镇的就业吸纳能力和基础设施承载能力。以 2005 年的城镇化率统计为例,我国有 1.3 亿“农民工”和他们的家属并没有被城镇化。他们在户籍上仍是农业人口,也不能享受政府为当地城镇居民所提供的就业、教育、社会保障、医疗卫生等公共服务。他们一般是在工资较低、工作条件较差、就业不稳定、无医疗保险、无社会保障、无升迁机会的城市非正规部门就业。他们大多居住在城市边缘地区的“城中村”、简易房、建筑工棚或地下室等,居住环境简陋恶劣,与“贫民窟”相差无几。这就是说,在我国也出现了相当程度的虚假城镇化和贫困城镇化,即相当规模的过度城镇化。这是现阶段需要努力逐步解决的,更需要防止这种态势的进一步扩大。

也就在这个时候,诺贝尔奖获得者、美国经济学家斯蒂格里茨(J. E. Stiglitz)应邀在一次中国举办的城市发展论坛上作报告,把中国的城镇化与美国的高科技并列为影响 21 世纪人类

发展进程的两件大事。我们从他的论断中获得了鼓舞,认为他的话意味着:中国在本世纪中叶成为高度城镇化国家的发展的进程将对世界发展的进程产生重大影响。这也成为各地区急于求成,追求“高度城镇化”的重要依据,成为毫不怀疑我国虚高城镇化率的依据。一个不很了解中国国情特点的学者的一句话,居然起到了那样广为人知的导向作用,这是我们难以理解的。

四

改革开放以来,我国取得了国民经济长期高速增长和综合国力大幅度提升的辉煌成就。这使我们受到巨大的鼓舞。近两年来,当我们回顾“九五”和“十五”我国城镇化进程的冒进式发展,看看无数大气派和豪华的城镇发展建设的宏伟面貌之时,也陷入深深的忧虑。我国未来的发展将会继续取得新的辉煌成就。但是,以往在城镇化方面付出的巨大代价是不能再持续了。我们怀着很不平静的心情,写完了这一期“中国区域发展报告”,回首总结一下近年来我国城镇化的实践。

党中央和国务院已经将解决“三农”问题、实现城乡协调发展和共同富裕的目标提到突出位置,一系列重大措施和政策正在制定和实施过程中。与此同时,“十一五”规划明确提出要稳妥推进城镇化进程,走健康城镇化道路。我们的认识和理解是:今后,一方面将是通过提高城镇化水平,扩大城镇就业岗位来吸收农村剩余劳动力,使更多的农村人口享受城市文明;另一方面,是要通过发展农村经济,改善农村生产和生活条件,提高农民的教育水平来缩小城乡差异。我们基于这样的理解,认为走健康城镇化与新农村建设相结合的道路是我国最适宜的选择。根据我国各个发展时期特别是上个世纪 80 年代初至 90 年代中期的经验,参考国际上的经验,考虑今后城镇化率每年提高 0.6~0.7 个百分点比较适宜。与此同时,不同区域的城镇化发展速度应该有所差异。在城镇化的资源占用和人均资源消耗方面,中国永远无法效仿西方发达国家。也就是说,在我们中国,在社会经济发展的资源占用方面,相对于当今发达的西方国家,都要过相对节俭的日子,即使到了高度现代化之时。当然,各个不同区域还应该有较大区别。

陆大道

2007 年 5 月

关于遏制冒进式城镇化和空间失控的建议*

改革开放以来的 20 多年,我国取得了持续高速增长、综合国力大幅度提升的辉煌成就。与此同时,实现了大规模的城镇化。城镇化推动了我国经济和社会的发展,在一定程度上改善了居民的生活条件。然而,近十年来我国城镇化脱离了循序渐进的原则,超出了正常的城镇化发展轨道,在进程上属于“急速城镇化”。其表现为人口城镇化率虚高,空间上建设布局出现无序乃至失控,耕地、水资源等重要资源过度消耗,环境受到严重污染。在中央关于制定“十一五”规划的建议和国务院三令五申制止若干严重倾向之后,大规模占地、毁地等现象还在继续。为此,我们经过一年的调查和研究,编写了这份简要报告。建议采取严格、多方面的综合措施,遏制“冒进式”城镇化和空间失控的严重趋势。使我国城镇化严格按照循序渐进的原则,采取资源节约型的发展模式,走一条“高密度、高效率、节约型、现代化”的道路。

一、我国城镇化进程出现冒进态势

1. 城镇化速度虚高,特别是“土地城镇化”的速度太快

2004 年底全国有设市城市 660 多座,建制镇 20 600 多个。城镇化率从 20%到 40%只用了 22 年,这个过程比发达国家的平均速度快了一倍多。城镇人口从 1949 年的 5 000 万,发展到 2005 年的 5.62 亿,城镇化率已经达到 43%。然而,我国 43%的城镇化率是“虚高”的。根据公安部、建设部和民政部的规定,农民工进城打工居住半年以上的均算作城镇人口。因此,5.62 亿城镇人口中包含了 1.3 亿“农民工”和他们的家属。但实际上,这些人与真正意义上的市民还有相当大的差别。他们的工作和生活条件都很差,没有达到城市的生活水准。其主要问题出在“土地城镇化”的速度太快,大大快于人口城镇化的速度。农民的土地被城镇化了,而农民及其家属却未被城镇化。另外,43%的城镇化率还来自于一些城镇通过行政区划调整,扩大辖区面积而带来的结果。这些“城镇区域”的产业结构并未转型,缺乏产业支撑力,也基本上没有城镇的基础设施,实际上依然是农村。

各地区纷纷提出高指标的城镇化率作为政绩目标,并彼此攀比,形成了竞赛之势。因此,虚高的城镇化速度和城镇化率,有很突出的人为拉动的因素。在相当程度上脱离了国情,脱离了客观规律。

近十年来,特别是自 2001 年以来我国城镇化进程中空间失控极为严重。这是城镇化发展

* 本“建议”为中国科学院于 2007 年 1 月上报给国务院的咨询报告。

“冒进”的重要表现之一。2000~2004年,全国地级以上城市的建成区面积由16 221平方公里猛增到23 943平方公里,增加了47.6%。在这种城镇土地大扩张的背景下,城市人均综合占地很快达到110~130平方米的高水平。这是大多数人均耕地资源比我国多几倍乃至十几倍的欧美发达国家的水平。

空间失控和蔓延式发展,主要有下面一些突出表现。值得注意的是,除了滥设开发区的趋势得到了初步控制外,许多行为和现象仍在继续。

规划建设“国际大都市”和“大××市”。据建设部的统计,全国有48个城市要建设“国际大都市”。按照国际化标准开展CBD、大广场等标志性建筑和国际机场等的规划和建设。在规划、建设“国际大都市”的同时,“大××市”几乎遍及各省区市:大沈阳、大广州、大杭州、大济南、大昆明、大南昌、大贵阳、大烟台、大合肥、大郑州等。这样的大规划和大规模空间开发正在风行全国。许多中小城市,也不顾客观条件,将城市发展框架拉得很大。

政府办公区的大搬家。在全国范围内,政府办公楼一波一波地进行大迁徙,建设新城。新城一般离原有城区(城市居民和商业的聚集地)几公里乃至10~20公里,建设豪华的政府办公大楼,配以几百亩至上千亩的华丽的硬质广场,有的还在附近建起了豪华的会展中心,人工开挖了广阔的水景。根据我们的考察和估计,全国省会城市建设新办公区和新城的占一半以上,还不包括正在计划中的大搬家。地市级城市和县级城市建几万平方米的新办公区已经成为很普遍的现象。大城市的“新城”的规划面积往往达到100平方公里以上,规划人口少则100万,多则几百万。某省会城市的东部新区,规划拆迁100多平方公里,至2006年初已经拆迁50多平方公里,投入了280亿元,并请外国专家设计了会展中心,30多座百米高的商务大楼拔地而起,修建了大型人工湖、运河、省艺术宫以及世界顶级的立交桥。地处内陆的某省会城市,市领导人提出要建设“大××市”,“使500里××(内陆湖泊)成为世界上绝无仅有的最大的城中湖”。规划工作者按照领导要求,将新城定位为“鲜花之城”、“田园之城”、“山水之城”、“文化之城”,规划人口达到450万。一些地级市,城市人口规模不大(有的仅有50万~70万人),也将市政府搬迁到新区,建设豪华的政府大楼,光是大楼前的广场就用掉了800亩、1 000亩,甚至1 500多亩农田和耕地。这样的例子比比皆是,如东莞、泰安、烟台、南通、盐城、许昌、驻马店、绍兴等。

大立交、大型会展中心以及大马路、大绿地等。许多大中城市开辟了极其宽阔的大马路,双向八车道甚至十车道,两边还要各设30~40米的隔离带和绿化带,道路红线总宽度达到110~140米。许多大中城市刻意建设的超级大立交,仅仅成为巨大的摆设(景观),实际车流量极少。继前些年的大绿地之风,近几年很多城市又建起了豪华的大型会展中心,有些水资源极其匮乏的地区,也开凿了大型人工水景。

“大学城”成为新的大规模圈地的形式。与我国大学教育的发展相适应,增加大学用地和建设新校区确有必要。但值得注意的严重倾向是,各地以科教兴国和大学扩招为名,纷纷规划建设规模宏大的“大学城”,占地面积过大。实际上,一些决策者考虑的是以大学用地的名义低价获取土地,以便今后高价出售或进行房地产开发。去年底,某大学将位于市区的老校区高楼

炸掉,以每亩2 500万元(媒体称“天价”)竞卖掉这个老校区,而在郊区通过政府以极低价格征收农民的9 000亩(两期)土地建设了大气派的新校区。大学城通常占地20~30平方公里,有的达到40~70平方公里。一些大学有两三个新校区,每个新校区占地2 000~3 000亩。很多的大学新校区极其空荡。例如,某著名大学的新校区由于圈地太大,大门的一公里以内几乎没有任何建筑,长满了大片荒草。但学校领导人还在要求建另外的新校区。据统计,2003年初,全国22个省(区市)在建和拟建的大学城有46个。大学城多数离城市和原有校区10~20公里,离市中心车程50~60分钟,给教学管理带来的困难和给师生带来的疲劳问题相当突出。这股兴建“大学城”之风毁掉了大量的耕地,而且还在继续发展。纵观欧洲、日本等发达国家的大学、中等专业学校,占地通常不多,相当集中和紧凑,整体性很强,这样才有利于师生的学习、生活与工作,才能提高教学和科研的效率。上个世纪60年代新建的德国鲁尔大学,80年代在校学生40 000人。包括教学科研区、大学管理和综合服务区及两个大学生宿舍区(约一半学生居住在这两个宿舍区),总占地不超过1 500亩(1平方公里)。日本的许多学校,师生人数虽然很多,但集中在几幢大楼里,尽可能节省土地。

2. 经济发展、产业结构水平及就业岗位增加不能适应冒进式城镇化

城镇化进程需要与产业结构及其转型的过程相适应。在我国三次产业的就业比重中,第一产业仍占45%。这说明我国工业化程度与发达国家存在很大的差距,实现产业结构的根本转型将是很长期的过程。目前,我国拥有庞大的基础原材料产业。经过若干年的快速增长,依靠这些产业的继续扩张来吸纳农村劳动力和农村人口,空间已经不大。今后,城镇化和就业人口的增加将越来越依赖于第三产业的发展。但是,由于人口基数巨大,每年提高一个百分点的城镇化率,就业岗位就要求增加800万~1 000万。第三产业的发展空间也很难持续提供这么多的就业岗位。近年来,我国城市就业问题突出,表明城镇化速度和规模已经超出了产业发展及其规模的支撑能力。另据2002年的统计,我国有110多个资源型城市,2030年将增加到200个左右。这些资源型城市多数是有生命周期的,在今后某个时期将出现资源枯竭,城市规模不仅不可能大幅度扩张,反而会逐步缩小,少数还会衰亡。此外,作为城镇化的主要外部推动力,经济全球化的作用也将逐步减弱。因此,外部市场对于城镇化的促进作用将会下降。

3. 给资源、环境带来了巨大的压力甚至造成破坏

我国的资源和环境基础难以支撑冒进式城镇化和空间蔓延式的大扩张。城市要求大规模的电力、优质的能源和大型的集中水源作为支撑,人均能耗、水耗以及垃圾集中排放量都要比农村大得多。2003年,全国70%的城镇缺水,90%的城镇水域和65%的饮用水源受到不同程度的污染,90%的城市沿河水系遭到污染,全国污水处理率只有36%。全国城市年产生生活垃圾1.5亿吨,有200个城市出现垃圾围城的局面,在50%的垃圾处理率中只有10%达到无害化处理标准。近十年来,虽然各级政府在给排水、环保等城市基础设施方面的投资逐年增加,但资源和环境的缺口并没有相应缩小。这从另一个角度表明,我国城镇化的速度过快,背离了

循序渐进的原则。

4. 与国外城镇化进程的比较

城镇化率从 20% 提高到 40%，英国经历了 120 年，法国 100 年，德国 80 年，美国 40 年（1860～1900 年），前苏联 30 年（1920～1950 年），日本 30 年（1925～1955 年），而我国是 22 年（1981～2003 年）。1997 年，美国和日本等世界高收入国家的城镇化率为 75%～80%，但从事第二和第三产业的人口高于这个比例。

根据我国的国情、人口总量以及产业支撑等条件来分析判断，我国没有条件迅速赶超欧美发达国家的城镇化发展速度和城镇化水平。西方发达国家的城市建设与农村改造是一个比较漫长的工业化过程。同时，这一资本原始积累的过程，在很大程度上是依靠掠夺殖民地国家的财富而完成的。而我国的工业化、城镇化则主要依靠自力更生。西方国家在城镇化的快速发展阶段，总人口规模小得多。而我国人口基数巨大，现阶段每增加一个百分点的城镇化率所要求增加的就业岗位比发达国家相应的进程高 5～10 倍甚或更多。

十多年来，我国城市人均占地已经很快达到 110～130 平方米的高水平。这个水平，是大多数人均耕地资源比我国多几倍乃至十几倍的发达国家的水平，超出许多发达国家的城市。在城市占地大规模扩张的同时，城市用地结构不合理的现象很普遍。在许多大中城市的居民区，楼群密集，缺少公共空间，与新城区的政府办公大楼及大广场、大绿地、大立交等形成了鲜明的对比。

以上事实表明，我国未来城市人均占地标准是否应与欧美国家齐平，是关系我国城镇化发展的一个极为重要、不可回避的问题。同时，即使城市的人均用地控制在比较合理的范围内，也有可能存在严重的空间结构不合理和浪费现象，需要加以控制。

5. 冒进式城镇化危害严重

城镇化速度冒进，远远超出了城镇的就业吸纳能力和基础设施承载能力。成片成片地毁掉民居和优质耕地，形成了大量失地农民与城市边缘人群。据估计，2000 年全国已有 5 000 万农民失去土地。在 2001～2004 的四年间，全国又净减少 2 694 万亩耕地。按劳动力人均 4 亩耕地来计算，相当于增加了 670 万农业剩余劳动力。如果按照这种趋势发展下去，到 2020 年还将有 6 000 万农民失业和失去土地。由于土地价格低廉、补偿不到位等原因，农民的利益受到严重侵害，甚至陷入“种田无地、就业无岗、低保无份”的“三无农民”的困境。到城市就业的农民工一般以非正规就业为主，收入水平低、居住条件简陋恶劣。农民工中相当高的比例住在城市边缘地区的“城中村”、简易房、建筑工棚和地下室里，与“贫民窟”相差无几。这种近乎虚假的城镇化和贫困的城镇化，正在影响城乡社会的安全与和谐发展。在四川、湖南、安徽、河南、江西等人口大量流出的农村地区，还出现了土地大面积撂荒、留守儿童和老人的比重过高等现象。据估计，我国农村留守儿童已达 2 000 万人。这种状况，正在威胁我国社会经济发展的基础和安全。

大规模的城镇扩张与无序蔓延,侵占了大量的优质耕地。在 1997~2005 年的九年间,我国各类建设占用耕地总量为 182.02 万公顷,约相当于 1997 年全国耕地总面积的 1.4%。建设占用的大多是优质耕地,而开发整理补充耕地的质量大多较差,占优补劣的现象极为严重。这些问题使我国粮食生产与消费量的缺口逐渐加大,对粮食安全构成了潜在的威胁。

二、“冒进式”城镇化发展和空间失控的主要原因

1. 对我国国情,包括自然基础、产业发展的支撑能力以及“农民工”现象的长期性缺乏科学的认识

我国有三大自然区和三大地势阶梯。其中,西北干旱区、半干旱区和青藏高寒区约占全国面积的一半。2000 年,中国的人均耕地只有世界平均水平的 47%。比发达国家更是少得多:仅为澳大利亚的 1/30,加拿大的 1/19,俄罗斯的 1/9,美国的 1/8。近年来这个比例还在下降。我国产业发展阶段和产业结构与城镇化发展的关系不同于发达国家,难以支撑超量的城镇化人口。由于农村人口总量巨大,农村人口向城市转移将是一个长期的过程。在 20~30 年内达到现在欧美发达国家的城镇化水平是不现实的。

一些地区领导人搞城市建设的“大手笔”,不断扩大城市基础设施的建设和投资规模,动机是造就城市大发展的形象,借此招商引资,实现 GDP 的高速增长。但是,城市规划的“大手笔”不一定能带来大发展,因为城市经济发展的根本动力来自于城市腹地经济、腹地的自然资源以及外部宏观经济形势所提供的可能性。城镇空间的盲目扩张和蔓延式发展还有对环境伦理缺乏理解的原因。没有考虑人与其生存条件之间的相互依赖关系。对于城镇化的发展缺乏可持续发展的理念,在做城市发展规划和确定用地规模时,没有考虑后代人实现可持续发展的需求。

2. 城乡二元化的土地管理制度及过低的征地费用造成大量圈地

我国土地征用实行双轨制。农村土地征用价格太低,给农民的补偿太少。按照我国的《土地管理法》,土地补偿费和安置补助费两项之和最高只有土地年均产值的 15~16 倍。如此低廉的征地费用,如果以市场价格出让,政府可以获得巨额土地差价。这是产生大量圈地的制度诱因。

3. 干部考核制度的偏差

以 GDP 为导向的干部晋升人事制度,导致许多地方政府为了招商引资,以低、零地价甚至负地价出让土地,以追求 FDI,增加进出口,增加 GDP。甚至一些地方将招商引资也作为干部任免的重要标准。

4. 分税制带来了大规模出让土地的动力

我国《土地管理法》规定,新增建设用地的土地有偿使用费,30%上缴中央财政,70%留给

地方政府,专项用于耕地开发。但是,实际上大部分地区将之用于城市建设。许多城市 70% 以上的城市建设资金来源于土地出让金,一些地方 90% 的财源来自土地有偿使用费。土地出让金是地方政府预算外财政收入的重要组成部分,却没有纳入公共财政管理的框架。这种监督机制的不健全和公共财政制度的缺位,使形象工程建设的资金来源难以从源头上得到遏制。

5. 城市规划和规划师的问题

规划建设用地标准过高,在实施中缺乏有效的监管。根据建设部 1991 年的《城市规划建设用地标准》,对各级城市的人均建设用地标准作出了规定,最低不低于 60 平方米/人,一般为 100 平方米/人。但是,实际上大部分城市的人均建设用地指标都超过 100 平方米/人。

城市领导人热衷于急功近利的城镇规划编制或修编。一些城市总体规划刚刚做完,新来的领导又请人来重新做修编规划,甚至请国外专家做不切实际的“发展战略规划”,造成了很大的浪费。有些 10 万~20 万人的小城市,5~10 年内就要变成 50 万人口的大城市。50 万~60 万人口的城市,10 年期规划就要做到 100 万~120 万人。盲目的规划修编意在按照领导意图做大人口规模,给城镇用地继续扩张一个冠冕堂皇的理由。

目前,规划设计行业存在人员不足的问题。有“资质”的规划单位,涉及的学科和领域很多,承担的任务往往太多,难以精心规划。部分规划设计人员对于我国的国情和城镇化道路的认识不深刻。在规划工作中,较多地按照领导意图办事,缺乏独立的科学精神。有些规划人员,对于明显不合理和不可能实现的畅想,也随声附和,甚至充当了鼓吹手。另外,规划面积与规划费挂钩的制度以及规划费标准过高等问题,也在一定程度上影响了规划的科学性和严肃性。

三、政策和措施建议

为了从根本上遏制冒进式城镇化和空间失控的态势,解决由此带来的资源、环境和社会问题,需要以科学发展观为指导,探索一条符合我国国情的“高密度、高效率、节约型、现代化”的城镇化道路。为此,我们从我国城镇化发展进程、有关体制和政策的改革及城市规划控制等方面提出如下建议。

1. 必须遵循循序渐进的原则,城镇化速度不能过快

我国人均资源占有量尤其是耕地资源稀缺,产业结构发展阶段及大量资源型城市的存在难以支撑城镇化的过快发展,农村人口向城市的转移不彻底要求我们更加关注城镇化的质量而非速度。鉴于以上认识,城镇化发展水平应当与水土资源和环境承载力保持一致,与城镇产业结构转型和新增就业岗位的能力保持一致,与城镇实际吸纳农村人口的能力保持一致。为此我们建议:要在客观地认识国情的基础上,对城镇化发展水平进行科学的分析和预测,设定各个发展阶段的适宜的城镇化率。根据我国各个发展时期特别是上个世纪 80 年代初至 90 年代中期的经验,城镇化率每年增长 0.6~0.7 个百分点是比较稳妥的。与此同时,不同区域的

城镇化发展速度应该有所差异。各地区在编制国民经济和社会发展规划以及土地利用规划、城镇体系规划和城市总体规划时,应因地制宜,制定符合各地实际的发展目标,不能在城镇化率和有关城镇发展指标方面进行盲目攀比。

2. 建立和完善相应的制度体系

调整各级干部的政绩考核标准和指标体系。以 GDP 增长为核心的政绩考核体系的负面效应越来越突出,应该予以调整。我们建议以单位 GDP 的资源占用、资源消耗(如单位用地 GDP)和人均 GDP 等来代替 GDP 总量增长的单项指标。将 GDP 与人口和土地指标结合起来,会有效抑制地方政府把人口和土地规模做大的动机,有利于城市的高密度和高效率的规划和建设。政绩考核指标体系还应该纳入反映公众利益的指标,如社区的居住环境指标等。

从经济机制上促进土地的集约化利用。目前,国务院和中央有关部门已经陆续制定了一系列关于地根控制和土地出让金的管理办法,现在需要的是严格贯彻这些法规,阻断地方政府对土地出让金的过分依赖,克服土地出让金在预算体系外独立循环的弊病。

改革城乡二元化的土地管理制度,发挥市场在土地资源配置中的作用。进行农村集体土地的产权改革,通过法律手段保护农民的土地权益,逐步解除对农村集体土地所有权的限制,实行农村集体土地和城市建设用地的“同地、同价、同权”。同时要遏止地方政府利用行政区划调整、村民改居民、新一轮城市规划修编等手段,变农村集体所有土地为国有土地,导致农民的失地、失业、失权。

提高农村土地征用价格,缩小由于土地征用的双轨制而造成的征地价格与出让价格的差异。同时,政府要尝试放弃对工业用地的垄断供应,使农民集体土地直接进入工业用地市场。借此来抑制地方政府大规模征用农村土地的冲动。

为了促进城镇土地的集约化利用,建议政府利用公共投资实现对城市土地和空间开发进行合理引导。如中心城区公共用地的优先供给,对于公共交通指向的城市开发、地下空间的综合利用,为人口密集地区的公共设施的建设和改造提供优惠的财政补贴。与此同时,提高城市外围的新区、工业园区内的低密度开发建设的审批门槛。通过税制设计对不同区位的土地开发强度进行引导。对城市中心区的高密度、集约式开发建设有所倾斜。

3. 适当降低现行城镇人均综合用地标准,以控制蔓延式的城市发展

目前,我国城镇现行用地标准的主要依据是建设部 1991 年的《城市规划建设用地标准》。其中按照城市用地的现状将城市分为四级,参照人均 100 平方米的基本指标对各级城市的用地标准进行设计,并对每个级别分别设定了允许调整的幅度。这一体系主要存在两个方面的问题。一是对于人均 100 平方米是否普遍适合于所有城市的问题缺乏论证。二是由于允许调整范围的规定过于宽松,在实际中很难对各级城市起到有效的分类指导作用。近年来,这个指标已经被广泛突破了。

城市人口密度与资源消耗量具有明显的负相关。美国和澳大利亚的城市普遍呈现低密度

的郊区蔓延形态,人均能源消耗量很高。东京、香港等亚洲城市的人口密度很高,能源消耗量低得多。就资源环境条件而言,中国与美国、澳大利亚,甚至欧洲城市都无法相提并论,而与东京、香港等亚洲城市同属一类。东京、香港均采用高密度、集约型发展道路。东京,作为日本的首都和国际大都市,即承担有国家政治功能和国际性机构服务的功能,其人均用地只有 78.7 平方米。香港特别行政区的土地总面积 1 068 平方公里,760 多万人,地形多山,城市建设用地约 210 平方公里,人均建设用地才 35 平方米。而在这样的标准下,它们依然保持了很高的生活质量和居住环境水平,是世界上最具有竞争力的城市。

中国城市人均建设用地已经达到 110~130 平方米,这不应作为我国今后的用地标准。在人口密集、经济发达的沿海地区及部分中西部地区,标准可以适当降低。应该参考日本、韩国和我国台湾地区的指标,在局部地区的城市规划甚至应该学习香港的经验。我们建议,人均 60~100 平方米可以作为我国城镇综合用地标准的适宜区间。在此前提下,根据各大区域的耕地、水资源与人口和经济密度进一步制定具体的控制指标。

在控制城市人均综合占地指标的前提下,还应该补充土地利用效率标准和体现生活质量的指标。同时,建议调整城镇土地利用规划控制的时间尺度,将 20 年的规划期缩短一些。这样可以较为准确地预测城镇各个要素的发展趋势,有助于保持规划期内城镇空间范围的稳定。

4. 完善城市规划管理和监督工作

加强城市规划的管理,严格规划的审批,加强对规划资质单位工作的评估。同时,应该整合、简化各种城市发展目标的评比活动。有关政府部门推出了很多城市称号和评比目标。众多的目标助长了浮夸之风,也导致了土地等资源的浪费,带来城市管理方面的沉重负担。我们建议有关部门对各种城市建设的评比目标进行整合,取消大部分评比、奖励的名目。

5. 坚持走健康城镇化与新农村建设相结合的道路

我国城镇化进程不仅关系到城镇发展,也关系到“三农”问题和城乡二元体制协调发展以及缩小城乡差别和建设社会主义新农村的问题。新世纪开始,党中央和国务院已经将解决“三农”问题提到突出位置,一系列重大措施和政策正在制定和实施过程中。我们认为,这也是解决我国冒进式城镇化带来的严重问题的战略和措施的一部分。实现城乡协调发展和共同富裕的目标,一方面是通过提高城镇化水平,扩大城镇就业岗位来吸收农村剩余劳动力,使更多的农村人口享受城市文明;另一方面,是要通过发展农村经济,改善农村生产和生活条件,提高农民的教育水平来缩小城乡差异。走健康城镇化与新农村建设相结合的道路是我国最现实的选择。鉴于我国农村人口基数巨大、城镇化与耕地保护矛盾突出,城镇人口就业压力巨大,资源环境承载力已接近饱和的基本国情,城镇化率的目标不一定非要像发达国家一样达到 70%、80%或更高,而可能在达到 60%后城乡差异就得到有效的缓解。

陆大道	中国科学院院士	中国科学院地理科学与资源研究所	研究员
叶大年	中国科学院院士	中国科学院地质与地球物理研究所	研究员
姚士谋	中国科学院南京地理与湖泊研究所	研究员	
刘盛和	中国科学院地理科学与资源研究所	研究员	
刘 慧	中国科学院地理科学与资源研究所	副研究员	
高晓路	中国科学院地理科学与资源研究所	研究员	
李国平	北京大学	教授	
段进军	苏州大学	副教授	
陈明星	中国科学院地理科学与资源研究所	博士	

2007 年 1 月 16 日