

杨建光 肖勇 卜华白 著

社会经济

与城镇建设

研究



经济日报出版社

社会经济

与城镇建设

研究

杨建光 肖勇 卜华白 著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会经济与城镇建设研究/杨建光, 肖勇, 卜华白著. —北京: 经济日报出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-80180-801-1

I. 社… II. ①杨… ②肖… ③卜… III. ①城市化—研究—中国②城镇—城市建设—研究—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 180288 号

社会经济与城镇建设研究

作 者	杨建光 肖勇 卜华白
责任编辑	汤雪梅
责任校对	李小娟 陆伟东
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567691 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	四川西南建筑印务有限公司
开 本	880*1230mm 1/32
印 张	9
字 数	190 千字
版 次	2007 年 11 月第一版
印 次	2007 年 11 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80180-801-1
定 价	22.00 元

版权所有 侵权必究 印装有误 负责调换

目 录

第 1 篇 城市化强力推动经济社会的发展 … (1)

- 1.1 城市化是我国经济发展的主要推动力 …… (3)
 - 1.1.1 有关城市化的几种提法 …… (4)
 - 1.1.2 选择城市化道路要考虑的主要因素 …… (6)
 - 1.1.3 当代城市特征 …… (8)
 - 1.1.4 城市范式变迁和 50 年来的我国城市化 …… (12)
- 1.2 城市化发展的一般规律 …… (21)
- 1.3 21 世纪我国城市化的几个问题 …… (26)
 - 1.3.1 快速城市化带来的挑战 …… (27)
 - 1.3.2 解决“三农”问题的根本途径是加速城镇化
…………… (31)
 - 1.3.3 城市发展的目标 …… (33)
 - 1.3.4 我国城市化发展模式 …… (36)
 - 1.3.5 应对快速城市化挑战的措施 …… (38)



第2篇 规划城市 (42)

2.1 城市规划管理的本质和作用 (42)

2.1.1 现代城市规划管理的本质 (42)

2.1.2 现代城市规划管理应树立的观念 (44)

2.2 城市规划走向主动 (50)

2.2.1 战略 (52)

2.2.2 政策 (52)

2.2.3 设计 (53)

2.2.4 管理 (54)

2.3 现代城市规划的思考 (56)

2.3.1 转型时期城市总体规划面临的困境 (56)

2.3.2 城市总体规划的革新 (61)

2.3.3 科学规划,提升城市整体功能 (66)

第3篇 城镇化:县域发展的战略重点 (72)

3.1 城镇化是三元经济结构发展与转换的轴心 (72)

3.2 城镇化是我国现代化的方向性规定,发展县域城市 市又是我国城镇化最重要的路径之一 (79)

3.2.1 科学理念和现实选择都内在地规定着中国式 现代化道路的“城镇化”方向 (79)

3.2.2 我国城镇化理论研究述评 (85)

3.2.3 发展县域城市是我国城镇化最重要的路径

之一	(91)
3.3 我国城镇化的演进和发展现状	(96)
3.3.1 关于“小城镇”的命题	(97)
3.3.2 我国城镇化的历史进程	(102)
3.3.3 我国城镇化发展的几个问题	(109)
3.4 我国城镇化发展的总体趋势	(122)
3.4.1 小城镇建设是县域经济发展的必然选择	(123)
3.4.2 加快城镇化进程的主要措施	(131)
3.4.3 城镇健康发展要处理好六个关系	(134)
3.4.4 推动小城镇发展要靠市场机制	(140)
3.5 发展专业镇,这是未来城乡经济发展的重要空间 增长中心	(146)
3.5.1 专业镇对城乡经济发展的作用	(146)
3.5.2 专业镇的分类	(149)
3.5.3 专业镇的主要特征	(151)
3.5.4 专业镇的规划和发展	(153)
第 4 篇 经营土地	(156)
4.1 土地利用	(159)
4.1.1 人类文明演变过程中的土地利用	(159)
4.1.2 新中国成立以来土地利用的变化	(162)
4.1.3 我国土地利用研究情况	(167)

5.1	全球化背景下的文化力问题,文化是经济的内驱力	(226)
5.1.1	全球化时代强势文化与弱势文化的文化力比量	(227)
5.1.2	社会和谐与文化和谐	(231)
5.1.3	地域文化:区域发展的内在动力	(235)
5.1.4	文化必须融入城市	(238)
5.2	用先进文化引领城市化进程	(246)
5.2.1	城市及其文化意义的构成	(246)

5.2.2	城市文化意义的现代性转换和建构	(253)
5.2.3	以先进文化引领城市化进程	(259)
5.3	挖掘优势,打造品牌,致力发展文化经济	(263)
5.3.1	现实必定选择:培育新的经济增长点,发展文 化经济	(264)
5.3.2	城市化发展带动文化产业,文化产业的发展 带动城市化发展	(267)
5.3.3	三份值得思考的附件	(274)

第 1 篇

城市化强力推动经济社会的发展

城市化,又叫城镇化。不过,城镇化的表述有更强的针对性。

城市,是人类文明和社会发展的结晶,凝聚着城市发展进程中历史、政治、经济、文化和民族信仰的进步、轨迹和特点,以及时代的烙印。随着自然演化、社会更替和财富积累,今天的城市,已成为国家或地区政治、经济、文化和科技发展中心以及信息高度集中的地方。城市,作为一种客观存在,它给人类带来了不尽的繁荣和梦想,也带来了不少的问题和困惑。

多年以来,各国政府日益重视对城市的研究,力求寻找发展和驾驭城市的良策。国内外学者分别从经济的、社会的、历史的、生态的、行政的、军事的不同视角来论述城市的本质特征。他们通常是从与乡村的对比中,根据聚落和人口分布密度、土地利用或景观特性、社会流动等方面来识别城市的特征的。如美国学者奥沙利文(2000)将相对较高的人口密度作为经济城市的主要特征,因为他认为只有当大量厂商和家庭集中在相对较小面积区域内,才可能开展一整套密切相关的城市经济活动。法国学者马克斯·韦伯则将在贸易——商业关系中占有相对优势的聚居地视为城市的主要特征。美国学者沃思(1964)把规模大、人口稠密的永久性聚居地、在社会和文化方面具有异质性的人群作为城市的重要社会特征。美国学者赫希(1973)认为,地理上的接近性、生产专业化、财富和技术的集中是城市经济的主要特征。英国学者巴



顿(1976)将“市场网络系统”作为城市的重要组织特征,认为城市是一个在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动、土地、运输等等——相互交织在一起的网络系统。马克思主义的经典作家则把聚集性、经济性、社会性作为城市的基本特征。日本学者山田浩之认为,城市的一般性质是密集性,城市的经济性质是非农业的土地利用,城市的社会性质是异质性(即多样性或流动性),因而他把兼具上述三个性质的地域称为城市或城市区域。谢文蕙等(1996)则将密集性、高效性、多元性视为城市的三大特征。邹农俭(1998)也将社会经济要素、物质设施的集中和高密度视为城市地域景观的主要特征。

城镇化是社会生产力在工业化、信息化的基础上,在经济结构、人口居住、人口素质等方面,由传统农村文明转变为现代城镇文明的自然历史过程。要正确认识城镇化,必须把握以下几个基本要点:

从城镇化的经济基础看:工业化、信息化是城镇化的经济基础。历史告诉我们,城镇的出现并不是城镇化的开始。在历史上,城镇化是工业革命的产物。在现代,城镇化是随着工业化、信息化的发展而发展的。因此,要实现城镇化,就必须大力加强工业化、信息化建设。

从城镇化的社会内容看:城镇化包括相互联系、相互制约的三个方面:①在经济结构方面,以现代生产工具为主,以现代非农产业为主,以高度发达的商品经济为主等等;②在人口居住方面,以非农业人口为主,以城镇人口为主;③在人口素质方面,以先进的思想观念、生活方式和行为方式为特征的现代城镇文明代替以落后的思想观念、生活方式和行为方式为特征的传统农村文明,实现由“农村人”到“城镇人”的转变。这就是说,人口城镇化(即人口居住地域的城镇化)只是城镇化的一个方面,而不是城镇化的全部内容。要实现城镇化,就必须在加速人口居住地域城镇化的同时,大力加强经济现代化、非农化、商品化建设,特别是努力



提高人口素质,实现由农村人向城镇人的转变。

从城镇化的发展过程看:城镇化是一种不依人的意志为转移的自然历史过程。在一定的时期内,人们的思想观念、政府的方针政策、国家的法律法规,对城镇化进程往往会产生巨大的促进作用或阻碍作用,甚至会出现“超前城镇化”或“滞后城镇化”的现象。但是,从一个较长的历史时期看,城镇化的发展却是不依人的意志为转移的。不管人们是限制它、阻碍它、反对它,还是喜欢它、偏爱它、以至强行地发展它,它最终都会无情地排除一切主观因素的干扰,按照自身固有规律向前发展的。

城镇化,作为人类进入工业社会这个历史时期中农村人口向城镇人口的转化,是一个不可遏制的过程。进入 21 世纪后,这个过程还在发展(特别是发展中国家),包括中国。我国城镇化的主要方式是农民(通过多种形式)移居城镇。21 世纪的初、中期,我国显然还会处在一个城镇化快速发展的时期。

1.1 城市化是我国经济发展的主要推动力

至 2003 年底,我国共有设市城市 660 个,建制镇 20600 个,城镇总人口 5.03 亿。自 1978 以来,我国城镇数量增长很快,其规模和速度居世界首位。在城市发展建设方面所进行的工作,其规模之巨大非但在我国历史上前所未有,在世界城市建设历史上也是罕见的。全国城镇化的速度平均年增 0.88 个百分点,1998 年以后平均年增 1.4 个百分点。实行改革开放后,经济社会的大量需求被释放,投资渠道的多元化,城市土地出让制度的实施等,促进了城市的建设与发展。城镇的住房、公共设施、文化设施、市政工程、园林绿化等有很大改善,全国城镇人均住宅建筑面积达到 12.79m²。自 1980 年以来,全国有北京、唐山等 39 个城市获国家“园林城市”称号;中山、威海等 7 个城市 4 位个人获 11 项“联合国人人居奖”。



虽然在市场经济体制下,城镇化的中长期增长速度很难事前设定,但是我们仍然根据对今后经济、社会、资源、环境等各种因素的全面分析,提出以平均年增1个百分点作为控制和引导全国城镇化速度的依据。这是一个重要的参考数据,以此推算,我国在2020年的城镇化率将达到57%(2003年底为40.5%),大体上相当于中等城镇化的程度。

1.1.1 有关城市化的几种提法

城镇化既有“量”的一面,也有“质”的一面。城镇化的实质基本上应包括:(1)身份的“化”,即由农民转变为城镇居民;(2)从事产业的“化”,即从农业转化为非农产业;(3)生活方式的“化”,即从分散的、较单一的农村生活方式转变为集中的、多样化的城市生活方式;(4)观念上的“化”,从文化水平较低的农民转变成较高文化和文明素养的市民。因此,实质上的“化”将是一个很长的历史过程,对此要有足够的思想和物质准备。可以毫不夸张地说,城镇化将是21世纪上半叶我国最大的一项社会工程。

长期以来,学术界有一部分学者受传统思想的束缚,有一种害怕城市发展、尤其害怕大城市发展的心理,同时又对城市化的丰富内涵未做深入的研究,致使出现了与城市化有关的一些值得商榷的提法。

1.“农村城市化”的提法。

这种提法值得商榷:第一,城市同农村是两个不同而相对应的概念。现代城市是工业革命、工业化的产物。现代城市具有产业、财富、人口集聚功能,具有政治中心、经济中心、文化中心、信息中心的含义。现代城市在经济发展中起主导作用。农村相反,农村不具有城市的含义。农村则以农业为主,产业、财富和人口极为分散。所以,城市的概念不仅不同于农村的概念,而且城市的概念与农村的概念相对应而存在。第二,城市同农村各有本质不同的特点。城市的生产方式和生活方式不同于农村,城市居民收入和生活水平高于农村,劳动者的素质和社会文明程度也高于



农村,这种差别在短期内(在城市化过程中)是难以消除的。第三,城市的边界是有限的,农村的边界是模糊的,城市化只能在小范围内将农村的一部分变为城区,城市的边缘可保留一定的农村风貌和特征,而广大农村不可能具有城市的风貌和特征。所以,城市和农村之间是不能相互包容的,城市就是城市,农村就是农村。城市化是讲的城市数量、质量和城市体系的变化,尽管对农村会发生很大的影响,但农村永远也不可能“城市化”,永远也不会全部变成都市。

2. “小城镇化”的提法。

这种提法也值得商榷。从城市化过程、从城市体系来看小城镇的地位和作用,主要有:第一,小城镇是新的大、中、小城市形成的起点和发源地;第二,小城镇在大城市范围内起着分担母城(特大城市、大城市)功能分区的作用,发展成卫星城,甚至进一步发展成城市群、城市带;第三,小城镇是大中城市极化效应和扩散效应的传导点;第四,小城镇是农村一定发展时期的乡镇企业的大本营和农村剩余劳动力的吸纳器与蓄水池;第五,小城镇是工业品的销售网点和农产品的集散地;第六,小城镇是鲜活农产品就近加工增值的场所和农业产业化基地;第七,小城镇是农村大多数人口向城市迁移的第一驿站;第八,小城镇是农村的行政、经济和文化中心。由此可见,小城镇是城市化的一个过程,是城市体系中的一个底层组成部分。它的作用,同大、中城市相联系、并离不开大中城市的作用,离不开大中城市的兴起和发展,离不开大中城市城区的功能分区与延伸,离不开大中城市产业的转移与扩散,离不开大中城市对人口集聚的速度与规模,离不开大中城市对农产品的需求和工业品的销售;它的作用,只能起到大中城市助手的作用,而起不到替代大中城市的作用,替代不了大中城市的经济中心的作用、极化作用、聚集作用、规模经济作用和传播现代文明的作用;它的作用、它的规模、它的特色、它的发展前途,也都由所在城市体系中的大城市的经济实力、大城市的经济辐射



力、大城市的区位优势 and 交通条件来决定。

所以,我们应该充分肯定小城镇在城市化中的作用,但不能夸大小城镇的作用,甚至把它提升到包涵全部城市化的内容,把“城市化”等同于发展小城镇,说成“小城镇化”,是不正确的。其后果,有可能造成盲目地、不加选择地发展小城镇,使有限的城市化资源,平均分布在现有的几万个小城镇点上,使城市规模净收益下降,城市外部成本上升,不仅不会加速城市化的进程,而且会极大地延缓城市化的进程。

3.“反城市化”的提法。

这种提法是说发达国家已经出现反城市化的现象,言外之意,是说他们城市化、发展大城市的道路走了弯路。所以,现在我们城市化要吸取教训,最好是不发展大城市、少发展大城市,只发展小城镇。这种说法也值得商榷。这种说法对发达国家的城市化的经验缺乏具体分析,并没有真正弄清城市化的作用、城市化进程的阶段性变化以及各阶段之间的内在联系。

1.1.2 选择城市化道路要考虑的主要因素

一、要考虑我国亿万农民对城市文明追求的因素

城市化的实质是农村人口转移到城市的过程,也是农民追求和要求分享城市文明的过程。而我国城市化即将有数亿农民转移到城市,我国的城市化必须认真考虑满足亿万农民转移到城市的意愿、需求和目的。其主要有:一是在经济上获得比农村高的城市经济收入,获得比农村更有发挥个人才能的“各尽所能”的条件和机会;二是在政治上能获得同城市居民一样的平等地位,解决实际上存在的低人一等的身份问题,能成为自由竞争、自由择业、自由流动的“自由劳动者”;三是在生活上能享有城市丰富多彩的生活,能享用齐备的公共设施,能享有较高的科学文化教育,能享有较好的卫生医疗,能享有较安全的社会保障、保险。

二、要考虑我国人口众多的因素

有不少人认为,我国人口众多,城市化只能走发展小城镇的



道路,也就是走人口分散居住的道路。现在看来这种观点值得探讨。一是人口集中居住比人口分散居住,有利于保护生态环境。一方面,由于人口众多,如果分散居住,会造成严重的生态问题;另一方面,集中居住所出现的生态环境问题比分散居住所出现的生态环境问题更便于治理和管理,成本也会低一些。二是世界上一些人口众多的国家,城市化仍然走人口集中居住的道路,而且效果也较好。三是人口集中居住,有利于人口数量控制和人口质量的提高。四是人口集中居住经人口分散居住,有利于第三产业的发展,有利于解决人口就业问题。五是人口集中居住,有利于加快城市化进程,有利于充分发挥城市的经济集聚效应、规模效应和规模溢出效应,有利于市场经济资源合理配置,有利于经济的快速发展和可持续发展。

按照目前的科学技术水平测算,养活一个人需 0.7 亩耕地,也就是说人平耕地不能少于 0.7 亩,所以联系国制订的人均耕地警戒线为 0.8 亩。然而我国在 2000 多个县中,就有 666 个县人均耕地少于 0.8 亩,其中 463 个县人均耕地不足 0.5 亩(见《经济日报》2000 年 7 月 5 日)。因此,我国在选择城市化道路时,应考虑如何减少、节约居民居住用地和工矿、交通用地。

三、要考虑我国农村人口迁移成本的因素

由于我国长期控制农村人口迁移到城市,形成了以户籍制度为核心的整套制度和政策,这就加大了农村人口的迁移成本。时至今日,这一政策有变化但不大,目前农村人口迁移到城市,无论是个人还是社会都要付较高的迁移成本。所以,我们在选择城市化道路时,必须要考虑降低迁移成本,便于农村人口迁入城市,个人和社会尽量少的付出。

四、要考虑城市经济规模净收益的因素

城市规模过小或特大,都会造成城市经济规模净收益偏低,甚至为负数。有关研究结果表明:城市经济规模收益随城市规模扩大而增加。而我国城市规模偏小,带来系列的后果。如城市规

模净收益流失;城市建设外部成本增加;乡镇企业分散;污染严重而无力治理;低水平的重复建设,产业结构趋同;第三产业发展滞后,小城镇兼业化、自我服务替代第三产业,降低了就业水平;耕地锐减,城市地租收益损失,房地产业停滞不前;小城镇建设遍地开花,依靠行政力量推进,加重农民负担;农村剩余劳动力转移受阻,农村人口迁移成本增加;先富裕的农民难于在大城市投资,城市难于启动民间资本的聚集作用;城市化进程受阻,国内扩大内需缓慢。

1.1.3 当代城市特征

随着城市化进程的加快,城市规模不断扩张,城市功能日趋多样,城市在社会经济发展中的地位和作用愈益突显。因此,重新认识城市的特性具有重要的理论和现实意义。

1. 集聚与扩散作用的共存性及交替主导性。

集聚与扩散是城市系统运行中相生相伴的两个过程,无论是城市内系统还是城市间系统,其相互联系和相互作用都是通过流态(如物质流、人口流、资金流、技术流、信息流等)的集聚与扩散形式联接起来的,这些流通过城市结构和城市体系的变化达到自组织和自适应的目的。

集聚,是指各种流向城市中心的向心汇聚运动,通过人口集聚、物质和资本集聚、文化集聚及信息集聚,产生城市的集聚效益、规模效益、乘数效应、集群效益、范围经济效益等。

扩散,则是指各种流从城市中心向外的离心分散过程,使城市的影响作用不断扩大,产生溢出效应、外部经济效益等。

集聚与扩散是城市系统运行的两个不可分割的永恒过程,集聚中有扩散,扩散中有集聚,两者是并行不悖、且可以共存的。正是两者的相互作用和交替运动,推动着城市和区域迈向经济一体化和空间一体化。城市化的实际发展进程也表明了集聚与扩散的共存性及交替主导性。上海目前虽然进入了以人口和工业向近郊区迁移的郊区化发展阶段,但市中心区仍然处于金融资本集



聚化发展阶段。如浦东小陆家嘴金融贸易区,在面积为 1.7km²的土地上,仅吸聚的外资银行资产总额就已超过 200 亿美元,平均每 km² 逾 117 亿美元;75 幢智能化办公楼宇成为浦东经济的新增长点,涌现了一批“亿元级税收办公楼”和“5000 万元级税收 CBD 功能建筑集群”,成为亚洲资本密集程度最高的地区之一。

2. 溢出效应与乘数效应的互动性。

溢出,可定义为通过非正式的交流方式而获得效益或产生变化,而不需要直接付费或给予补偿的一种具有部分共享性的行为。溢出是扩散效应的一种形式,它首先在城市特别是大城市间进行。

城市的溢出效应包括知识溢出、技术溢出、利益外溢等方面,知识溢出是导致产业集群的重要原因。城市高技术产业集聚区多数位于大公司研究与开发部门、大学和公共研究机构较为密集的地区,正是由于这些地区拥有大量高素质的人才资源,富含大量的创新知识源,因而具有较强的知识溢出效应。当然,知识溢出主要还是以接触扩散的方式发生在地理上相互靠近的地区内,而不是跨区域自由流动,表明距离因素仍然在知识溢出中起作用。

同样,外商直接投资亦可导致技术溢出效应。因为它带来的不仅仅是资金,还有大量的生产技术、管理技术及其技术诀窍。

在开放的城市经济系统中,城市的主导产业部门不仅能产生直接的经济利益,而且可以通过与其他产业部门建立的内在技术经济联系,产生间接的经济利益,即主导产业部门的“利益外溢”。此外,城市土地投资的地租效应同样具有明显的“利益外溢”现象。城市基础设施的巨额投资不仅直接影响投资所在地的发展,改善了城市投资环境,提高了城市容积率,增加了城市土地级差收益,而且还会促进和带动周围城郊、小城镇乃至农村地区的发展。

需要注意的是,溢出可能产生正反两方面的效应。正的溢出