



THE GLOBAL URBANIZATION:
THE STRATEGY CHOICE OF
NEW URBANIZATION OF NINGBO

全域都市化

宁波新型城市化的战略选择

林崇建 俞建文 等著

图书在版编目(CIP)数据

全域都市化:宁波新型城市化的战略选择 / 林崇建等著. —杭州:浙江大学出版社,2015.12
ISBN 978-7-308-15192-4

I. ①全… II. ①林… III. ①城市发展战略—研究—宁波市 IV. ①F299.275.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 232453 号

全域都市化:宁波新型城市化的战略选择

林崇建 俞建文 等著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

责任校对 杨利军 董凌芳

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.5

字 数 235 千

版 印 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15192-4

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591;<http://zjdxcbbs.tmall.com>

序

城市是人类文明的摇篮,城市化是经济社会发展的强大引擎。改革开放以来,宁波历届市委、市政府接力推进城市开发建设,宁波城市框架全面拉开,城市经济蓬勃兴起,城市面貌焕然一新,城乡发展加速融合,初步形成了现代化大都市的格局。当前,宁波城市发展已站在向全域都市化迈进的新起点上。我们要紧紧围绕推动宁波跻身全国大城市第一方队这一目标,深刻领会新型城市化的内涵与特征,牢牢把握宁波城市化发展的现状与趋势,更加注重城市功能集成、城市内涵提升、城市价值开发,努力走出一条有地域特色、有质量效益、有群众口碑的新型城市化道路。

我们所追求的新型城市化,是以人为核心的城市化。“城市,让生活更美好。”推进新型城市化,核心是以人为本,目的是造福百姓。要把人口战略放在城市发展的首要位置,无论是城市空间布局、城市基础设施建设、城市公共服务供给,还是城市生态环境保护、土地综合利用,都要把握城市人口增长的变化趋势,深入研究不同发展阶段、不同人口规模结构条件下的人的需求。特别是要坚持以人为本的核心理念,不在追求城市化“率”上做文章,而要在城市化的“化”上下功夫,有序推进农业转移人口市民化,构建普惠均等的基本公共服务体系,让人民群众享有更好的生活品质。

我们所追求的新型城市化,是城乡一体的城市化。宁波推进新型城市化,面临着优化空间布局和强化功能品质的双重挑战、做强中心城区和促进以城带乡的双重任务。要深入推进“多规融合”,优化资源要素配置,统筹抓好城市与农村、主城与县(市)、“一核”与“两翼”的发展,着力打破城乡二元结构,消除城市形态断层,全面提升宁波都市区综合实力和辐射带动力,加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。要围绕实现农业更强、农村更美、农民更富的目标,大力发展生态农业、精致农业和“民宿经济”等富民产业,打造一批美丽乡村和特色小镇。

我们所追求的新型城市化,是环境友好的城市化。规模无序扩张、资源

无序索取、人口无序增长的城市化,注定是不可持续的。我们不能走以牺牲环境为代价的城市化发展路子,不能“摊大饼式”地让城市无限扩张发展,而是要促进“城市轴”更加紧凑、高效,建设环境友好型城市、紧凑精致型城市。要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,把城市作为花园来规划,作为盆景来打造,优化功能布局,集约利用资源,狠抓生态治理,完善综合配套,让城市生活更加怡人,让城市发展更可持续。特别是要保持“五水共治”、“四边三化”、“三改一拆”、“三治理一提高”的推进强势,让绿水青山成为美丽宁波最靓丽的风景、最具竞争力的发展优势。

我们所追求的新型城市化,是产城融合的城市化。产业是城市发展的根基,没有产业的支撑,推进新型城市化就好比是无源之水。而没有完善的城市功能和良好的人居环境,就引不进、留不住人才,推进新型工业化就好比是无本之木。推进新型城市化,必须坚持产城融合,促进人口集中、产业集聚、要素集约、功能集成,走出一条新型城市化与新型工业化良性互动的发展新路子。要坚持以城聚业,加快提升城市综合服务功能,优化人居环境、商务环境和政务环境,以汇聚一流的人才、集聚一流的产业。要坚持以业兴城,加快建立以创新驱动发展为主的动力结构、以现代服务业和先进制造业为主的产业结构,做大做强城市经济,促进高端产业与高端人才“双集聚、双提升”。

我们所追求的新型城市化,是个性鲜明的城市化。城市只有保持个性特色,才能生机勃勃、丰富多彩。要立足“三江汇流”的自然景观、“书藏古今”的悠久文脉、“港通天下”的开放气魄这三大特色,对宁波城市进行“个性化定制”,走出一条有个性特色的城市化发展路子。要加快“两心一轴、三江六岸”核心景观系统建设,使之展现出与现代化国际港口城市相匹配的品位和气派。要保护好每一个古镇、古村、古街区和建筑遗存,注重在现代建筑中融入地方文化元素,使之成为凝固的艺术精品、永久的文化记忆。要主动对接服务国家“一带一路”和长江经济带建设,打造辐射长三角、影响华东片、在国际国内有地位的“港口经济圈”,推动宁波从港口国际化、产业国际化向城市国际化的转变。

浙江省委常委
宁波市委书记



2015年8月

目 录

第一章 宁波新型城市化目标导向·····	(1)
一、城市化发展一般规律·····	(1)
二、宁波新型城市化的战略地位·····	(15)
三、宁波全域都市化的发展框架·····	(18)
第二章 宁波全域都市化现状评价·····	(23)
一、市域空间框架拉开但网络化程度不够·····	(23)
二、基础设施建设提速但同城化程度不高·····	(28)
三、功能区块建设加快但产城融合度不高·····	(34)
四、城乡统筹步伐加快但生活品质有待提升·····	(38)
五、城市运行体制不断健全但效率有待提升·····	(43)
第三章 宁波全域都市化总体思路·····	(47)
一、全域都市化战略的引领功能·····	(47)
二、全域都市化战略的阶段目标·····	(53)
三、全域都市化战略的突破方向·····	(63)
第四章 市域一体空间布局·····	(74)
一、全域都市化过程中的城市空间布局·····	(74)
二、地位凸显的中心城市·····	(80)
三、功能互补的节点城市·····	(86)
四、优化发展的特色功能区·····	(94)

第五章 产业与城市互动融合发展	(98)
一、全域都市化过程中的产城融合	(98)
二、加快提升中心城市功能新城产城融合水平	(110)
三、加快提升节点城市产城融合水平	(114)
四、推进产城融合的体制机制优化	(118)
第六章 基础设施同城化	(123)
一、全域都市化过程中的基础设施同城化	(123)
二、提升交通路网基础设施的规模水平	(129)
三、加快环保基础设施的全域覆盖	(135)
四、推进基础设施同城化的体制机制创新	(137)
第七章 特定群体民生权益保障	(140)
一、全域都市化进程中的民生权益	(140)
二、失地农民土地权益保障	(146)
三、失独家庭群体的人文关怀与养老权益保障	(150)
四、外来务工人员的技能培训与居住保障	(154)
第八章 农民生活方式市民化	(160)
一、全域都市化进程中的农民生活方式市民化	(160)
二、城郊社区居民生活方式市民化	(167)
三、节点城市社区居民生活方式市民化	(171)
四、农村社区居民生活方式市民化	(177)
第九章 核心要素有效供给	(183)
一、全域都市化进程中的核心要素有效供给	(183)
二、提高建设用地利用效率	(186)
三、建立多元化可持续的投融资机制	(191)
四、着力用好各类存量人才	(194)
五、推进适应性行政体制改革	(198)
参考文献	(204)
索引	(207)
后记	(209)

第一章 宁波新型城市化目标导向

21 世纪是城市的世纪。一个国家或地区在全球经济中的控制力和影响力,往往通过其核心城市来实现,并在很大程度上取决于这些核心城市在全球城市层级体系中的等级地位。当前,中国正处于城市化加速期,快速推进的城市化将对未来中国城市发展方向产生重大影响。党的十八大提出了“促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的目标要求,党的十八届三中全会又提出要“坚持走中国特色新型城镇化道路”。在宁波成为国家新型城镇化试点城市的背景下,总结提炼城市化发展的一般规律,探索并走出一条符合宁波实际的新型城市化发展道路,提高城市发展水平和国际竞争力,提升在全球城市等级体系中的地位,既是宁波城市化科学发展的必然要求,也是体现国家意图的战略举措。

一、城市化发展一般规律

规律是关于事物和现象存在及其变化的内在规定性。城市化是社会经济发展到一定阶段的必然产物,它作为一种社会经济发展过程,自有其内在的规律性。遵循城市化规律是推进城市化健康发展的基本保证。城市化不仅表现为城市数目的增多、城市面积的扩大、城市人口的增加,还包括人口职业的转变、产业结构的转变、空间形态的变化,也包括人类社会的组织方式、生产方式和生活方式的变化,由此衍生出城市化不同的发展模式与发展道路。

(一)城市化概念的不同视角

自工业革命以来,城市化浪潮促进了全球经济的迅猛增长与发展。对城市本质有不同认识,各学科对城市化内涵的理解也各不相同,都根据自己的学科特点对城市化概念进行了解释,并具有其合理性(见表 1-1)。

表 1-1 城市化内涵的不同视角

学科	对城市化内涵的理解视角
人口学	注重人口迁移在城市化中的重要作用
地理学	强调城市化过程中的城市数量增加和城市地域扩大的地域空间过程
社会学	关注城市生活方式的拓展和生活质量的变化
经济学	注重从农业向非农业经济结构的转变
综合性	强调城市化是一个涵盖了人口、经济、社会、文化、景观等多方面因素的综合 性转变过程

1. 人口学视角

人口学把城市看作人口高度密集的地区,人口规模和密度成为其判断城市的标准。人口学认为,人是社会活动的主体,也是城市的主体。正因为有着人的存在,城市才显得有意义。鉴于此,人口学所说的城市化是指人口城市化,即农村人口不断涌向城市的一个地理迁移现象和过程,最终导致城市人口占总人口的比重不断上升。20 世纪 70 年代末,我国即对城市化概念的内涵从人口学视角做出了初步界定,提出城市化是一个国家社会经济发展到一定阶段必然经历的发展过程,是全球性的社会现象,这种现象突出表现为农业人口向非农业人口、乡村人口向城市人口的转化与聚集。

城市化作为人口的大规模迁移和集中的过程,或者说表现为人口从相对平面分散向有限空间聚集的过程,包含两方面的内容:一是农村人口向城市集中,导致城市人口数量增加,城市人口占总人口的比例不断上升。威尔逊在其主编的《人口学辞典》中所做的解释就是“人口城市化即指居住在城市地区的人口比重上升的现象”^①。二是城市新出生人口超过死亡人口的

^① Wilson C. The Dictionary of Demography. Oxford:Blackwell Publishers, 1986: 224-226.

城市人口自然增长与农村人口向城市迁移的机械增长。

人口城市化是人类社会发展到一定历史阶段的产物,它的产生绝不是偶然的,而是社会经济发展的必然趋势,从根本上说,是社会生产力发展的结果。这种人口向城市的集中,是一种随着经济的发展和社会的进步而自发形成的且不以人们的意志为转移的客观过程,是农村的强大“推力”和城市的强大“拉力”共同作用的必然结果。从农村的“推力”角度来看,推动农业人口向城市转移的力量主要有两个方面:一是农业劳动人口迅速增加和土地资源有限性的矛盾,迫使农业人口向农业以外的产业部门转移;二是农产品收入弹性较低的现实促使农业劳动者向非农产业转移。从城市的“拉力”角度来看,城市经济的发展,经济规模的扩大,特别是城市第三产业的发展等所带来的较高的收入水平、更加方便和舒适的生活方式等因素,强烈地吸引着农业人口向城市迁移。人口城市化的这一进程,有力地促进了劳动力在地区和部门间的合理流动,在城镇中不断发展各种产业。因此,人口城市化进程是一种不断调整产业结构和就业结构的途径和手段,能够促进产业结构和人口就业结构的合理化,从而实现城市化的健康发展。

2. 地理学视角

地理学主要研究地域与人类活动之间的关系,它非常注重经济、社会、政治和文化等人文因素在地域上的分布状况。地理学所指的城市化是在一定地域范围内发生的一种空间过程,是由社会生产力的变革引起的人类生活方式、生产方式和居住方式改变的一个综合性过程。具体来说,由于社会生产力的发展,居民和产业在具备特定地理条件的地域空间里聚集,并在此基础上形成消费地域,其他经济、生活用地也相应产生,并呈现出日益集中的趋势,使地域中城市性因素逐渐扩大,从而实现聚落和经济布局的空间区位再分布的过程。从这种观点出发,地理学家一般认为城市化应该包括四个方面,即原有市、街、地的再组织和再开发,城市地域的扩大,城市关系的形成与变化以及大城市地域的形成。

经济、人口城市化反映在空间载体上,表现为农村地域向城市地域的转变、城市地域的升级、农村景观向城市景观的转变等过程。空间城市化是城市化的载体,城市化水平的推进必然会在空间上体现出来,即城市化过程在地域空间的外在表现,包括具有现代文明特征的城市载体形成和交通条件等基础设施改善等方面。因此,衡量城市化水平的单一指标除了常用的人口比例指标外,另一个常用指标就是城市用地比重指标,即以某一区域内城

市建成区面积占区域总面积的比重来反映,这正是从空间城市化的角度来度量城市化发展程度的思想体现。

3. 社会学视角

社会学认为城市与乡村的区别是城市形成了一种特有的生活方式,而城市化则是农村生活方式转化为城市生活方式的过程,是由传统的农业文明转变为以现代化城市基础设施及公共服务设施为标志的现代城市文明的过程。从社会发展的角度看,城市是先进生活方式的发源地。随着社会的发展,人们产生了向城市聚集的观念和行为,并不断被吸引、纳入城市的生活组织中去,从而形成了与农村相对应的城市社会,而且随着城市发展而出现的城市生活方式也不断地被强化。因此,社会学所指的城市化强调的是人类文化教育、价值观念、生活方式、宗教信仰等社会演化过程,是社会结构的变化,是各个方面更加社会化的过程,是传统性逐渐减弱、现代性逐步增强的过程。在这种理念下,城市化不是目的,而只是一种手段,其根本目的是提高人们的生活水平,改善人们的生活质量,促进人的技能和素质提升,提高人类社会的整体发展水平,使人与人、人与自然的关系和谐发展,是对人的思维方式、生活方式、行为方式、价值观念、文化素质等方面全面改善和提高的过程。

不管是人口的集聚,还是经济活动的集聚,城市化的本质是通过追求聚集效应而改变社会经济结构和人们的生产方式、生活方式,最终实现城市现代化,提高人们的生活水平。生活方式、生活质量的城市化,属于美国学者弗里德曼所说的城市化Ⅱ。^①伴随着经济、产业结构、人口、空间的城市化进程,人们的生产方式、行为习惯、社会组织关系乃至精神与价值观念都会发生转变,从而形成与乡村不同的生活方式。城市化在带动农业与工业发展、促使产品的种类与数量大大增加从而丰富城市居民物质生活的同时,通过促进第三产业的发展,极大地带动了科学、文化、娱乐、教育等产业设施的建设,丰富了城市居民的精神生活。与乡村生活方式相比,城市化生活突出的特点是生活现代化和服务社会化水平较高,生活更加舒适、便利、快节奏、高效率,文化娱乐活动丰富,对外联络紧密,并且拥有较高的消费水平和较

^① 美国学者弗里德曼将城市化分为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ。前者包括人口和非农经济活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程、非城市型景观转化为城市景观的地域推进过程;后者包括城市文化、生活方式和价值观在农村地区的扩散过程。

多的社会福利保障。这种城市化的生活方式,使城市更具有魅力,对乡村产生很强的吸引力。在城市化进程中,既有进入城市的人口慢慢接受、学习城市生活方式的过程,也有伴随着城市影响的扩散,周围乡村生活方式逐渐改变的过程。

4. 经济学视角

经济学把城市看作工业和服务业经济活动高度聚集的结果,是市场交换的中心,把非农业产值和非农业人口规模与比例当作城市的标准。基于这一观点,经济学着重从农业向非农业经济结构转变的角度来定义城市化,认为城市化是指不同等级地区的经济结构转换(即农业向第二、第三产业的转换)过程,特别重视资本、劳动力等生产要素的流动在城市化过程中的作用,同时也包括从全球经济体系的角度来研究国家和地区的城市化问题。美国著名经济学家库兹涅茨就是其中的代表,他认为,经济结构变化最重要的是产品的来源和资源的去处从农业活动转向非农业活动,即工业化过程;相应地,城市和乡村之间的人口分布发生了变化,即城市化过程。^① 美国经济学家沃纳·赫希则认为,城市化是指从以人口稀疏并相当均匀遍布空间、劳动强度很大且个人分散为特征的农村经济,转变成为具有基本对立特征的城市经济的过程^②。在利润最大化动机下,经济活动具有一种空间集中的向心力。但这种经济活动的集中倾向并非主要以空间位移来表现,而主要以生产的空间组织和企业之间联系的变化来表现。城市化进程中经济活动的这种集中倾向,最终将在空间上形成经济活动聚集。

城市化是一个人口迁移的过程,还是一个经济活动和资源要素集聚的过程。因为随着人口集中于城市,经济活动也相应集聚于城市之中。这种经济活动的集聚,主要表现在以下几个方面:一是生产的集聚,生产的集聚首先表现为第二产业的集聚,随后表现为第三产业的集聚;二是要素的集聚,这是因为城市不仅能为人们的交换提供功能完备的市场体系和交换所需的各种中介服务机构,而且还能提供交换所需的便利的交通条件和灵通的信息条件;三是消费的集聚,人口集中、产业集聚和交换集聚,必然使消费活动集聚。集中消费与分散消费相比有着本质的不同,主要表现为集中消

① 西蒙·库兹涅茨:《现代经济增长》,戴睿、易诚译,北京经济学院出版社1989年版。

② 沃纳·赫希:《城市经济学》,刘世庆、李泽民、廖果译,中国社会科学出版社1990年版。

费不仅能促成消费潮流的产生,从而形成消费方式社会化效应,而且具有降低消费成本的功效;此外,集中消费还能衍生出新产业,例如教育、文化、娱乐、健身、保健等。

同时,经济城市化还是城市化的动力之一,在市场经济机制的作用下,经济城市化的实质是分工、专业化生产以及减少交易成本的结果。分工与专业化生产使劳动生产率提高、技术进步以及分工链加长(或中间生产部门增加),导致协作关系的重要性、依赖性加强,表现为两方面:一是劳动生产率提高以及技术进步使生产规模扩大,即出现规模经济;二是分工链延长或中间生产部门增加使一定空间范围内集中了众多的经济活动,也就是聚集经济。经济城市化中最直接的推动因素是工业化,而服务业等第三产业则是城市化向更高层次深入的表现。以工业化为基础的城市聚集经济活动具有突出的空间密集性,在这里,聚集可以理解为经济要素和相关经济活动处于相对密集的状态,对应于经济要素和经济活动的密集型空间组织与资源配置结构。因此,必然会对工业化所必须依赖的共同资源、交通运输、市场以及为生产和生活服务的各种基础设施增加投入,形成相互促进的关系,从而使城市规模扩大,或新的城市建立。

5. 综合性视角

随着各学科对城市化理论研究的不断深入,以及学科间的相互渗透与交叉,不少学者致力于探求具有综合性的、为大家普遍认同的城市化定义。如罗西在《社会科学词典》中认为城市化一词有四个方面的含义:一是城市中心对农村腹地影响的传播过程;二是全社会人口逐步接受城市文化的过程;三是人口集中的过程,包括集中点数量的增加和每个集中点的扩大;四是城市人口占全社会人口比例的提高过程。^①而美国学者弗里德曼则将城市化分为两个过程,前一过程包括人口和非农经济活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程、非城市型景观转化为城市型景观的地域推进过程,这一过程是可见的、物化了的或实体性的过程;后一过程包括城市文化、城市生活方式和价值观在农村地域扩散的过程,这一过程是抽象的、意识或精

^① 参见许学强、朱剑如:《现代城市地理学》,中国建筑工业出版社1988年版,第47页。

神上的城市化,即文化层次上的城市化。^①

综合国内外学者的观点,城市化是一个涵盖了人口、经济、社会、文化、景观等多方面因素的综合性转变过程,是人类社会从传统社会向现代文明社会的全面转型和变迁的过程。其内涵应包括两方面;一方面是指变农村人口为城市人口、变农村地域为城市地域的过程,即城市化的数量过程;另一方面,城市化的根本在于城市的经济、社会、技术变革在城市层级体系中的提升并扩散进入乡村地区,以及城市文化、城市生活方式和价值观等城市文明提升并在农村地域的扩散过程,这是城市化的质量过程。

(二)城市化演进的不同阶段

城市化的直观表现是人口和经济社会活动在特定的相对狭小地域范围内的集聚。从更广的视角看,城市化是一个国家(地区)走向现代化过程中同步发生的多维结构变化中的一维。凡是成功实现现代化的经济体,其城市化水平和质量都达到了较高水平。成功迈入现代化行列的国家(地区)的历史经验表明,城市化不是一个线性均速发展的过程,而是历经了不同的发展阶段。

1. 城市化发展的三个阶段

世界城市化的进程大致经历了三个阶段:一是工业革命前时期(1850年以前)。早期城市因生产力水平不高,可提供城市居民需要的农副产品数量有限,所以城市发展受到限制。那时城市数目少、规模不大,城市人口比重小,主要分布在灌溉发达、利于农业生产或便于向周围征收农产品的地带。早期城市主要为行政、宗教、军事或手工业中心。这个阶段延续的时间最长,城市人口增长缓慢。公元100年全球城市化率约为4.7%,1850年也仅为6.4%,将近两千年的时间里,城市化率只提高了1.7个百分点。二是工业社会时期(1850—1950年)。18世纪中叶开始,迎来了城市发展史上一个崭新的时期。在工业革命的浪潮中,城市发展之快、变化之巨,超过了以往任何时期。工业化带动城市化,是近代城市化的一个重要特点。因工业革命而兴起的大规模生产,吸引并聚集了大量人口,促进了城市形成和扩大。欧美国家城市数目激增,城市规模快速增长,英国在1900年城镇人口

^① 参见康就升:《中国城市化道路研究概述》,《学术界动态》1990年第6期,第56—59页。

比重达到 75%,成为世界上第一个城市化国家。近代世界城市化的又一特点是亚非国家城市化的兴起,出现了一元的封建城市体系向封建城市与近代城市并存的二元结构转化。世界城市体系的出现是近代城市化的第三个特点。1950 年,世界城市化水平上升到 29.2%。三是当代世界的城市化(1950 年至今)。第二次世界大战后,城市化开始形成世界规模。因为从 20 世纪 50 年代到 70 年代初期,资本主义国家经济增长较快,殖民地半殖民地国家取得政治独立以后,经济上也有一定发展,这一切大大加快了世界城市化的进程。截止到 2011 年,全球总人口 69.74 亿,生活在城市的人口 36.32 亿,城市化达到了 52.1%。发展中国家成为推动世界城市化的重要力量。1950—2011 年期间,发展中国家城市化率水平提高 28.9 个百分点,高于发达国家和地区近 6 个百分点。这个阶段全球城市规模结构体系演变的主要特点是特大城市集聚的人口比重越来越大,超大规模城市数量增幅显著。2011 年全球超过 1000 万人口的城市数量为 359 个,比 1970 年增加了 8 倍多;占全部城市数量的比重也由 1970 年的 2.8% 增长至约 9.9%。与此同时,低于 50 万人口的城市尽管数量有所增加,但这些城市人口占总人口比重由 1970 年的 61.6% 降至 2011 年的 50.9%,下降了约 10 个百分点。

根据发达国家的城市化经历,一个国家或地区的城市化过程大致呈一条拉平的 S 形曲线。当人口城市化水平达到 30% 左右时,进入快速发展阶段,达到 70% 左右时,进入相对稳定阶段。发达国家的城市化过程至今经历了四个阶段:一是集中趋向的城市化阶段。该阶段城市化的主要特征是中心城市人口和经济迅速增长,特别是市中心城区形成高度集聚。二是郊区城市化阶段。这个时期城市化的特征是,在工商业继续向城市,特别是大城市中心集中的同时,郊区人口增长超过了中心市区。三是逆城市化阶段。在郊区城市化继续发展的同时,中心市区显现衰落景象,出现人口净减少。四是再城市化阶段。中心市区经济复兴,人口出现重新回升。

2. 传统城市化与新型城市化发展模式比较

改革开放以来,快速的城市化进程为中国经济社会发展提供了强大的动力,城市的聚集效应和规模经济极大地提高了资源配置效率,有力地促进了经济的快速发展和人民生活水平的提高。然而,传统模式的中国城市化进程在取得显著成效的同时也产生并带来了许多矛盾和问题。伴随着对我国传统城市化发展的反思,关于新型城市化的研究逐渐受到国内学者和政府的广泛关注。我们认为与传统城市化发展模式相比,新型城市化“新”在

以下几个方面(见表 1-2)。

表 1-2 传统城市化与新型城市化发展模式比较

模式	传统城市化	新型城市化
城市化理念	以物为本	以人为本
城市化目的	GDP 增长、地方财政增收	人的全面发展与幸福、城市竞争力提升
城市化核心内容	人口由农村向城市的空间转移	人口转移与结构转型相结合
城市化方式	粗放、外延式、注重城市规模扩张	集约、内涵式、注重城市质量提升
基本动力	以工业化为主要动力	新型工业化、信息化融合推动
城市空间	“摊大饼”式无序蔓延,注重产业功能空间扩张,忽视生活功能空间配套和完善	精明增长,空间紧凑,更加强调居住和生活空间的营造和完善,以及城市功能提升
城市建设管理	贪大求洋,资源大量消耗,环境恶化,千城一面,缺乏特色,重建设轻管理服务	环境友好,优美宜居,传承区域文化,生活舒适方便,充满人情味,基本公共服务有保障,注重城市管理服务
城乡关系	城乡对立,二元分割,城市繁荣,乡村凋敝,外来人口的半城镇化	统筹城乡,城乡共赢,公共服务均等,共同富裕,外来人口融合、市民化
区域关系	单兵作战,各自为政,恶性竞争	区域合作,协同发展

注:相关内容主要参考梁桂全:《广州新型城市化发展道路研究》,广州出版社 2012 年版。

(1) 城市化发展理念

传统的城市化道路凸显了以物为本、见物不见人、以 GDP 为纲的观念,以至于追求物质财富的增加,甚至是追求 GDP 和地方财政收入的增长,成为城市化发展的基本导向。而新型城市化以科学发展观为引领,树立以人为本的基本理念,回归城市化的本质内涵,明确人是城市的主体,人的全面发展和幸福是城市化的终极目标。城市的人要能平等地享受到基本公共服务,要更加重视农民工的利益诉求,不断促进外来工市民化,使之充分分享现代城市文明成果,实现外来工与本地人口的大融合。在整个城市化过程中,规划为人而设计,交通为人而建设,环境为人而美化,资源为人而优化,人在城市中可以找到归宿感。总之,一切都从人的需求、人的尺度、人的视角出发,坚持城市发展为了人民、城市发展依靠人民、城市发展的成果由人

民共享,更加注重改善民生,更加注重生态环境建设,更加注重人文关怀,更加注重共同富裕,建设人民群众共享的美好家园。

(2)城市化的核心内容

传统城市化强调的是人口由农村向城市的空间转移,属于外延式的城市化。而新型城市化发展是人口转移与结构转型相结合的发展模式,更加强调城市化过程中的结构转换,即地区经济社会结构由传统社会向现代社会的转型。新型城市化发展是人们生产与生活方式由农村型向城市型的转化,是一种产业结构及其空间分布结构的转化,是传统劳动方式、生活方式向现代化生产与生活方式的转化,以及城市文化、城市价值观在地域上的扩散,生产和生活文明程度不断提高、不断现代化的过程。

(3)城市化发展方式

传统的城市化发展方式以粗放型为主,强调城市规模扩张,可持续性差。城市建成区面积扩张速度远远快于城镇人口增加速度,城市扩张低密度化和分散化,环境承载力也难以继,资源环境面临严峻挑战。而新型城市化坚持集约化、生态化的可持续发展方式,充分利用现有城市物质基础,整合城市内部各组成要素,完善城市结构,强化城市内涵和提升城市功能;注重人口、产业、生产要素等在数量和规模上的增长与扩张,更强调通过紧凑城市来提高人口的居住密度和经济集聚度,以实现节地、节材、节水、节能,实现城市质量的提升以及人口、经济、自然的协调发展;不仅要考虑经济利益,更要考虑社会、环境和资源利益;不仅要满足当代人的需求,更要符合子孙后代的利益。

(4)城市化发展基本动力

产业发展特别是非农产业发展是城市化最基本的动力。传统城市化的基本动力来源于重物轻人、粗放发展的传统工业化,主要通过招商引资和工业园区、开发区建设推进工业产业发展,而现代服务业发展滞后,导致城镇化的推动力失衡。新型城市化发展以新型工业化为基础支撑,按照资源集约高效利用的要求,注重产业的合理布局与配套集群发展,特别注重发挥具有圈套优势的先进制造业、战略性新兴产业,以及现代服务业等主导性高端产业对城市化的驱动作用;注重生产方式和工艺流程创新升级,从而催生城市化的新理念和模式,推动城市向数字城、信息城、智能城、知识城方向发展。

(5)城市空间结构模式

传统的城市化在城市规模扩张上,往往盲目地拉大城市框架,“摊大饼”

式无序蔓延,注重产业功能空间扩张,忽视生活功能空间配套和完善,导致空间布局不合理、城市功能缺失与紊乱、城市人口过度集中与分散并存、交通拥堵等“城市病”,现代城市社会的优越性难以得到充分体现。新型城市化将更加强调居住和生活空间的营造和完善,以及城市功能的提升。在空间布局上,按照精明增长理念,促使城镇地理空间优化、中心城市与卫星城镇共同繁荣,努力推动形成“多中心、组团式、网络型”,紧凑高效的城市空间格局。

(6) 城市建设管理

传统的城市化往往重开发建设而轻管理服务,导致不少城镇脏、乱、差现象严重,交通拥堵问题日趋严峻,公共服务设施闲置、低效运转等问题日益凸显。城市建设贪大求洋,热衷于大规模的新区开发,大广场、大马路、大绿地和豪华行政中心等政绩工程或形象工程建设,导致千城一面,资源大量消耗,城市建设缺乏人文气息和个性特色。新型城市化应把改善管理服务作为提高城市化质量的核心,加强城市服务管理,为居民提供完善、优质的基本公共服务,丰富公共服务的层次,营造生活舒适方便、包容多元文化、富有亲和力和归属感的城市居民生活环境。在城市建设上重视城市文化传承,依托城市的生态特色、历史文化和城市风貌形成个性化的产业、生态、文化和人居环境。

(7) 城乡关系

传统的城市化以重城轻乡为基本发展取向,城乡二元结构明显,矛盾突出,城乡居民收入以及享受的各项福利待遇差距依然悬殊,城市的成长繁荣与农村的落后衰败并存。大量农民工由于没有获得市民身份,无法在就业、教育、社会保障、公共服务、住房等诸多领域享受与城市居民同等的待遇。新型城市化坚持统筹城乡发展,把城市化与新农村建设、促进农村人口转移以及发展农村经济结合起来,走城乡共同繁荣的路子。改变制约城乡统筹发展的体制性因素,实现城乡良性互动合作,促进城市基础设施向农村延伸、基本公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射。

(8) 区域关系

在以行政区为单位的经济社会治理模式下,传统的城市化发展模式直接导致区域内城市间缺乏功能性区分,产业同构,重复建设严重,资源配置低效,直接影响到城市职能的发挥,削弱了城市群的综合竞争力。新型城市化要求在全球化背景下,顺应区域和城市竞争发展的新趋势,破除行政壁垒,引