



中国城市化与区域可持续发展研究
ZHONGGUOCHENGSHIHUAYUQUYUKECHIXUFZHANYANJIU

牛文元 主编

城市边缘区土地利用规制 缘起·失灵·改进

刘江涛 杨开忠 冯长春/著

新 华 出 版 社

中国城市化与区域可持续发展研究

牛文元 主编

城市边缘区土地利用管制

——缘起·失灵·改进

刘江涛 杨开忠 冯长春 著



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化与区域可持续发展研究 / 牛文元 主编.
北京: 新华出版社, 2005. 5
ISBN 7-5011-7097-5

I. 中… II. 牛… III. ①城市化-研究-中国
②地区经济-可持续发展-研究-中国
IV. F299. 2②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 052261 号

中国城市化与区域可持续发展研究

牛文元 主编

新 华 出 版 社 出 版 发 行
(北京石景山区京原路 8 号 邮编: 100043)
新 华 书 店 经 销
三 河 市 腾 飞 胶 印 厂 制 版 印 刷

850 毫米×1168 毫米 大 32 开 121 印张 2800 千字
2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 7-5011-7097-5

定价 (11 册): 360.00 元

21 世纪中国城市化战略的跃升 ——组团式城市群是新一轮财富集聚的战略平台

(总 序)

问题的提出

党的十六大提出了本世纪头二十年我国将实现全面小康社会的宏伟目标,这对加速推进社会主义现代化具有决定性意义。城市在国家现代化建设中具有十分重要的地位。了解我国城市化 50 年的状况,明确推进我国城市化进程所面临的机遇和挑战,借鉴国际上一些发达国家在城市发展中的经验,探索新时期中国城市化战略形态的转变和发展动力的提升,以及构建大中小城市协调发展的中国城市体系,寻求引领国家财富台阶式增长的制高点,对全面建设小康社会、实现现代化的重任具有历史意义。为此,《2002~2003 中国城市发展报告》提出在中国大力培育具有世界级的三大组团式经济体,将是中国城市化进程中的革命性跃升。

中国城市化在新一轮经济增长战略机遇期的总任务和发展总方向的选择,必须回答七个严肃的问题:

1. 如何真正落实“大中小城市与小城镇协调发展”的指导方针?

2. 是否城市发展方向仍然依照传统式的单极扩大?

3. 如何改变城乡分离、城际分离、地方保护、恶性竞争的弊病?

4. 如何打破产业布局趋同、到处小而全的重复性浪费?

5. 如何消除日益严重的“城市病”?

6. 如何扩大城市就业,创造更多的就业机会?

7. 怎样实现以“协调发展、全面发展、可持续发展”为总体目标的区域一体化?

以上七大问题的统一解决,只有通过城市化发展战略形态的革命性变革,即由原先的单极式城市扩张,转变为组团式城市群的培育,一举克服传统城市化进程中的弊病,真正实现区域经济一体化、获取高额发展红利、降低发展总成本、消除城乡二元结构等,才能达到社会公平的经济社会可持续发展目标。

中国城市化的状况

21 世纪是城市的世纪,中国作为世界上人口最多的发展中国家,未来 20 年中国城市化进程将对全球发展产生深刻影响。许多国外学者都把“中国的城市化”与“美国的高科技”并列为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键因素。统计数字表明,随着时代的前进和发展,城市化程度的明显加速是一个重大标志,其增长过程与财富积累呈非线形的对应关系。

中国从 1949 年建国开始的发展战略中就有“积极推进工业化,相对抑制城市化”的主导思想,加上长期“恐城症”的制约,中国城市化 50 年的变迁,一直没能走出一条适合中国特色的道路。自改革开放以来,中国城市迅速发展,城市化

进程的速度达到同期世界城市化进程速度的两倍,但是,与世界发达国家相比,中国城市化程度仍然十分落后。根据世界银行统计,在 1995 年世界高收入国家城市化率平均为 75%,中等收入国家为 60%,低收入国家为 28%,而中国城市化率还不到 30%。至 2000 年底,中国城市化率比世界平均低 12 个百分点,比世界发达国家平均低 40 个百分点。虽然从 1949 年全国建市 67 个增长至目前近 600 多个,但随着人口总量的增加,城市人口的比例仍然过于偏小。

中国城市化发展水平滞后于经济社会发展水平与工业化发展水平这种局面,已经成为严重制约我国综合实力提高与国家竞争力增强的“巨大瓶颈”。未来 20 年是中国社会经济发展的战略机遇时期,大力推进中国的城市化,尤其是寻求城市化战略的进一步提升,既是全面建设小康社会、实现现代化的历史要求,又是有效解除中国经济社会约束“瓶颈”,保障中国经济社会快速、持续和健康发展的重大战略举措。

中国城市化面临严峻挑战

为了支撑中国未来实现现代化的总体进程,从现在起到本世纪中叶,中国城市化率将从现在的 37% 提高到 75% 左右。这就意味着只有每年平均增加约 1% 左右的城市化率(即每年约 1000 万至 1200 万人口从乡村转移到城市),才能满足现代化进程的总体要求。在急剧推进的中国城市化过程中,以下的挑战我们必须面对:

1. 城市人口三大高峰(人口总量、劳动就业人口总量、老龄人口总量)相继来临;

2. 城市对能源和资源的超常规利用;
3. 加速城市生态环境“倒 U 型曲线”向右侧变化的良性逆转;
4. 提高城市基础设施建设的速度和质量;
5. 加速克服“三农问题”实现城乡之间的共同富裕;
6. 城市信息化进程的急速推进与新型工业化道路的实现;
7. 城市国际竞争力的提高。

解决“三农问题”的根本出路

中国农业、农村、农民的“三农”问题,一直是困扰中国经济发展、社会公平、实现国家现代化的核心问题之一。虽然国家投入了巨大的力量,从政策到资金,对解决“三农”问题做出了实质性的成就,但是就其整体性解决的目标而言,目前仍有很大的距离。

解决“三农”问题的根本出路到底在哪里?我们认为,中国“三农”问题的根本出路在于大量减少农民的数量。而大量减少农民的数量,大量吸纳农村的剩余劳动力,唯有靠实现城市化战略、提高人口的素质和技能、大力创造就业机会才能够最终完成。一旦当农村人口数量下降到总人口的 25% 以下时,农村土地的价值才能达到市场化要求的成本阈值,此时农业土地的集约化生产、规模化生产和专业化生产才达到一定的水平,农业的科技含量、服务水平和农业成本才有了大幅度的改善,农民的收入水平和整体素质才会有明显的进步,至此,中国“三农”的一系列根本问题才能得以彻底解决。

大中小城市与小城镇协调发展是中国城市化战略的核心,构筑开放、流动、有序、互补的中国城市体系,是解决中国“大城市能力不大、中城市经济不活、小城市实力不强、小城镇总体不优”的根本战略举措,由此才能真正走出一条具有中国特色的城镇化道路。

中国城市化要走出三大误区

中国城市化战略的健康实施,必须走出认识上的三大“误区”:

误区之一:认为城市的发展必然引发“城市病”。必须建立以“发展克服城市病”、以“规划减少城市病”、以“管理医治城市病”的全新观念。

误区之二:认为必须严格控制大城市的发展。不同规模的城市是一个有机的整体,城市规模结构是一个具有等级、共生、互补、高效和严格“生态位”的开放系统,大、中、小城市都应当在统一规范下得到合理的发展,组团式城市群的形成与完善是达到这一要求的正确选择。

误区之三:认为城市化的结果应当是均衡分布遍地开花。必须考虑到自然基础的差异、地理区位的差异、发展阶段的差异和生态条件的差异对于城市格局与结构的影响。应充分认识到城市宏观布局在三维模型中(时间、空间、速度)必然是非均衡的、非对称的和非线性的。必须认识“以经济发展水平的区域不均衡,换取社会公平程度实现的相对均衡”这个基本原则。

应进一步加快城市化进程

城市是现代文明的标志,是经济、政治、科技、文化、教育

的中心,集中体现了国家的综合国力、政府管理能力和国际竞争力。

2001年诺贝尔经济奖获得者斯蒂格列茨认为,新世纪对于中国有三大挑战,居于首位的就是中国的城市化,他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头,并产生最重要的经济利益”。联合国环境规划署署长指出:“城市的成功就是国家的成功”。

世界银行认为:国家的GDP达到1万亿美元是一个标志性台阶,意味着财富积累将步入新的航道。与国际已有的经历相对照:美国的GDP总量在1970年达到1万亿美元,在10年后的1980年,GDP总量达到2.7万亿美元;日本的GDP总量在1978年达到了1万亿美元,在其后的10年中GDP总量达到2.4万亿美元;中国的GDP总量在2000年达到了1万亿美元,依照国家规划在其后的10年(即2010年)预计GDP再增加1万亿美元。为什么美国用了10年的时间使得GDP增长了1.7万亿美元,日本增长了1.4万亿美元,中国分别比他们少增长0.7万亿至0.4万亿美元,原因是多方面的。但是注意到美国当时的城市化率达到87%,日本的城市化率超过65%,而中国在2000年的城市化率仅为36%时,也许可以更深一层地认识到城市化率的不同所导致的社会财富集聚能力的差异。因此,在21世纪的头20年要实现全面建设小康社会的奋斗目标,加快推进社会主义的现代化进程,加快中国的城市化步伐是发挥城市中心作用、提高经济效率的必由之路,也是消除二元结构、实现社会公平的必由之路。中国城市化已经成为推动我国区域经济增长的火车头,成为激发新一轮财富充分涌流的载体。

重点构建中国三大组团式城市群

组团式城市群是大中小城市“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的镶嵌体系,体现出以城乡互动、区域一体为特征的城市发展的高级演替形态。在水平尺度上是不同规模、不同类型、不同结构之间相互联系的城市平面集群,在垂直尺度上是不同等级、不同分工、不同功能之间相互补充的城市立体网络,二者之间的交互作用使得规模效应、集聚效应、辐射效应和联动效应达到最大化,从而分享尽可能高的“发展红利”,完整实现“区域发展动力、区域发展质量和区域发展公平”三者在内涵上的统一。

城市发展的轨迹告诉我们,其空间形态的演进,具有明显的特征:

城市的点状表征:0 维模式(传统城市中心,强调集聚性,产生城市病)

城市的线状表征:1 维模式(沿江沿路城市带,强调通达性,腹地相对狭小)

城市的面状表征:2 维模式(城市群,强调结构性,功能相对不对称)

城市的体状表征:3 维模式(组团式城市群,强调等级、有序、互补和立体网络性,最大限度获取“发展红利”)

而大力培育组团式城市群,既是中国城市化战略进程的跃升,也是中国新一轮财富涌流的本质载体。

今后中国必须坚持发展三大具有世界竞争力的组团式大城市集群,打造中国城市化建设中的主力与经济增长能力的“航母”。国家三大组团式城市群必然是大、中、小城市“结

构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的城市体系,以寻求资源利用的空间最大“整合交集”为根本出发点,让发展红利得到充分涌流。

组团式城市群发展模式的战略突破:

1. 避免了城市摊大饼式的单极化扩张;
2. 形成了以大中小城市相互协调为特征的区域镶嵌体系;
3. 建立了以地缘经济为基础的城市空间布局与城际战略联盟;
4. 构筑了以产业链为核心的城市等级系列集合;
5. 实现了效率最大化的城市结构在区域中的逻辑充填;
6. 充分协调了自然—社会—经济的城乡时空耦合;
7. 体现了生产发展生活富裕生态优良文明典范。

用组团式城市群代替单一城市扩张:经济上可以取得台阶式的提升;社会上可加速消除二元结构;生态上可缓解城市的热岛效应;文化上便于多样性的充分交融;系统上形成等级有序的效率体系。

一个充分密集的磁盘,从高达 100 米的高空摔下时,它破裂后的大小碎片,构成了疏密不等的空间,以此比喻将单极城市“松绑”成组团式城市群,根本原因是以其“表面能”的增大克服了过分密集所带来的“城市病”。从一个局部来看,它的确扩大了对于土地的占用,但如果它的经济贡献率和城乡一体化的程度相对提高了几个数量级,实际上在全国范围内却大大节省了更多的土地,大大解除了其它地区的发展压力,大大加速了全国范围社会公平的实现,大大改善了生态环境的质量,大大提高了国家的可持续发展能力,那必然是发展战略追求的更高境界。

根据世界银行的统计:美国三大城市群、日本三大城市群与中国三大城市群对于全国的经济贡献率,有着巨大差异。表明了中国三大城市群对于国家 GDP 的贡献率明显偏低:

美国大纽约区的 GDP,约占全美国 GDP 总量的 24%,美国大洛杉矶区的 GDP,占全美国 GDP 总量的 21%,美国五大湖区的 GDP,占全美国 GDP 总量的 20%。美国三大城市群的 GDP 总量达到 6.7 万亿,约占全美国 GDP 的 67%(三分之二强)。

日本大东京区的 GDP,约占日本全国 GDP 的 26%,日本大坂神户区的 GDP,约占日本全国 GDP 的 23%,日本名古屋区的 GDP,约占日本全国 GDP 的 20%,日本三大城市群的 GDP 总量达到 2.86 万亿美元,约占日本全国 GDP 总量的 69%(三分之二强)。

中国珠江三角洲城市群的 GDP,约占中国全国 GDP 的 10%,中国长江三角洲城市群的 GDP,约占中国全国 GDP 的 18%,中国京津环渤海湾城市群的 GDP,约占中国全国 GDP 的 9%,中国三大城市群的 GDP 对于全国 GDP 总量的贡献率只有 37%(三分之一强)。中国三大城市群对中国 GDP 总量的贡献率比美国三大城市群对全美 GDP 的贡献率低 30 个百分点,比日本三大城市群对全日本 GDP 的贡献率低 32 个百分点,作为经济发展主力载体和战略制高点,中国三大城市群远未形成国家财富积聚的战略平台。

如果按国家首位城市比较:美国纽约的 GDP,占全美国的 GDP 总量的 24%,相当于上海 GDP 总量的 44 倍,相当于北京 GDP 总量的 79 倍,相当于广州 GDP 总量的 87 倍。日本东京的 GDP,占整个日本 GDP 总量的 26%,相当于上海

GDP 总量的 20 倍,相当于北京 GDP 总量的 33 倍,相当于广州 GDP 总量的 37 倍。英国伦敦的 GDP,占整个英国 GDP 总量的 22%,相当于上海 GDP 总量的 5.5 倍,相当于北京 GDP 总量的 9.5 倍,相当于广州 GDP 总量的 10.5 倍。法国巴黎的 GDP,占整个法国 GDP 总量的 18%,相当于上海 GDP 总量的 4.0 倍,相当于北京 GDP 总量的 7.2 倍,相当于广州 GDP 总量的 7.9 倍。韩国汉城的 GDP,占整个韩国 GDP 总量的 26%,相当于上海 GDP 总量的 1.9 倍,相当于北京 GDP 总量的 3.5 倍,相当于广州 GDP 总量的 3.8 倍。

上海的 GDP 总量是美国纽约 GDP 总量的 1/44

上海的 GDP 总量是日本东京 GDP 总量的 1/20

上海的 GDP 总量是英国伦敦 GDP 总量的 1/6

上海的 GDP 总量是法国巴黎 GDP 总量的 1/4

上海的 GDP 总量是中国香港 GDP 总量的 1/3

上海的 GDP 总量是韩国汉城 GDP 总量的 1/2

中国大城市的经济规模偏小,尤其是大城市群集聚财富能力偏低的现象,已经到了必须认真考虑的时候了。

《报告》设计了中国城市化战略的“三维分布”制高点:培育三大城市群(面);创建七大城市带(线);发展若干中心城市(点)。中国城市化战略制高点一旦成熟与完备后,将有全国人口的 50%,将有全国 GDP 的 80%,将有全国工业总产值的 90%,将有全国进出口总额的 95% 在此地域上生成。其中制高点的最本质体现,就是必须首先加速建设国家的三大组团式城市群。

可以预计,中国三大组团式城市群的土地面积(约 30 万平方公里)仅占全国陆地总面积的 3%,而其 GDP 的份额却可达到全国 GDP 总量的 65% 左右,此时中国其他广大地区

的发展压力才会得到真正的缓解。

三大组团式城市群将能获取最大的“发展红利”

改革开放以来 20 年,中国发展的整体表现呈现出点状拉动的经济增长形态。以 4 个经济特区为起始,紧接 14 个沿海开放城市,近 50 个国家级经济技术开发区和 50 余个高新技术开发区,以及上海浦东、北京中关村、武汉东湖、陕西杨陵等,努力发挥点状突破的带动作用,起到了窗口、辐射和示范作用,成为 20 年来我国国民经济的增长点和区域经济发展的生力军,引领国民经济在不到 20 年的时间,年平均增长率达到 9.5%,经济总量提前翻两番,为 21 世纪整体提高国家综合实力奠定了重要基础。

未来 20 年中国经济增长的战略平台,必须注入全新的动力源。十分明显,十一届三中全会以来中国经济的飞速发展,主要得益于“改革红利”的支撑,从农村改革、对外开放、生产关系调整、社会主义市场经济培育一直到全面的制度创新,给经济的快速成长注入了强劲的动力。这种动力在未来全面建设小康社会的伟大实践中,仍然是根本性的依托。同时,中国新一轮经济增长的动力源已经具备了从“发展红利”(Development Dividend)中索取的成熟条件。所谓的发展红利是指“区域整合之后所带来的发展潜力与整合之前的现状能力之差”。事实证明,当经济主体从一个低级平台向一个高级平台整合时,生产力要素的组合趋好、资源配置趋优、专业化分工趋强、发展成本趋低,发展红利的“自发”获取将呈非线性增长。例如从地级向省级规模整合时,发展红利在原有基础上平均提高 10 倍;但从省级规模向跨省规模整合时,

发展红利在原有基础上平均提高 100 倍。以上规律告诉我们:人类长期以来一直追求在全世界筹划经济全球化的格局,其最高理想就是为了获取最大的发展红利。而组团式城市群则是目前得到发展红利的最有效途径。

发展红利的大小反映了以下七类区域优化的综合结果:

1. 区域整合的规模与程度;
2. 生产力要素的优化程度;
3. 产业链布局的合理程度;
4. 发展成本的降低程度;
5. 大中小城市功能的协调程度;
6. 基础设施的共建共享程度;
7. 区域经济一体化程度。

三大组团式城市群的发展红利估算如下:珠江三角洲约提升 GDP1.8 个百分点,相当于 2100 亿元的固定资产投资;长江三角洲约提升 GDP2.2 个百分点,相当于 2900 亿元固定资产投资;京津环渤海约提升 GDP1.3 个百分点,相当于 1400 亿元固定资产投资。三大组团式城市群发育成熟后,所获取的发展红利约为 6400 亿元(2001 年不变价)。

中国城市化必须支付的成本

城市化必须支付成本。人口从农业向非农业的转变,绝不仅仅是一个人的户口和身份的转变,更本质的是创造财富能力与手段的升级。根据刚刚出版的《中国城市发展报告》,预测到 2050 年,中国城市人口总量将达到 10 亿~11 亿,依照城市化“成本-收益”模型分析,每进入城市 1 个人,需要“个人支付成本”1.45 万元/人,“公共支付成本”1.05 万元/

人,总计每转变一个农民成为城市居民平均需支付社会总成本 2.5 万元/人(2000 年不变价格)。在现有城市人口的基础上,未来 50 年期间中国约增加 6 亿~7 亿城市人口,城市化所需的社会总成本达到 15 万亿~16 万亿元(相当于 1.8 万亿~2.0 万亿美元,按 2000 年不变价格)。这个数量是 2000 年 GDP 总量的 2 倍。在未来 50 年期间,平均每年支付城市化成本约为 3000 亿~3500 亿元人民币,相当于 2000 年全年 GDP 总量的 4% 左右。

《报告》研究结果表明,城市发展成本的高低,与城市的经济实力之间具有明显的相关性。城市经济实力越强,城市规模越大,城市财富集聚能力越高,城市发展成本也就越低。因此,加速中国城市化步伐,要充分发挥中心城市的带动、辐射功能,这是提高我国社会经济发展效率,节约资源,保护生态环境,走可持续发展的必由之路。

中国经济将越来越向各个大城市区,特别是向珠江三角洲、长江三角洲、京津唐环渤海湾这三个大城市区(群)进行集聚。三个大城市群将在不久的将来成长为具有巨大影响力的经济空间。当然要达到这一点还需要国家城市化整体战略设计中有一套明确的大城市区、大城市群的政策作为支撑。

组团式城市群引发的经济社会变革

组团式城市群的构建,既有空间布局上的整体思考,又有产业布局上的合理调配,以达到组团式城市群在结构上与功能上的完善,以此去获取“发展红利”。即从知识互补、人力互补、技术互补、产业互补和设施互补中,降低交易成本,

克服市场壁垒,取得协作效益,分散创新风险,形成良性网络,最终享受发展红利为区域带来的整体效益。

为了达到上述目的,在构建组团式城市群的过程中,必须逐步地实现四类经济社会的根本转变,结合中国的国情在生产要素组合的各个分量中,推进获取综合效益最大化的整体目标,这四大基本转变分别是:在组团式城市群的地理范围内,促进土地资源向土地资本的转变;在投入拉动领域内,促进民间储蓄向民间资本的转变;在劳动力要素领域内,促进人口资源向人力资本的转变;在社会二元化结构的消除中,促进从拥有土地的农民身份向股民身份的转变;在组团式城市群的顶层规划中,促进从点状形态向块状形态的转变。

1. 促进土地资源向土地资本的转变:解决城市化成本的基本出路。

在未纳入组团式城市群范围时,土地是作为第一产业(以绿色植物作为初始生产力的存在形态)的载体而存在,其基本属性是作为资源,加上其它自然投入(如 CO_2 、水、太阳光)和劳动力投入,形成了农业的初始生产力,并在此基础上进一步纳入养殖业和加工业,共同构成了以土地资源为中心的产业形式和社会结构形式。当土地纳入到组团式城市群之后,其功能形态和使用价值将会发生根本变化,从原先以生产农作物为主转变为高附加值的第二产业和第三产业生产。

2. 促进人口资源向人力资本的转变:培育城市发展的第一资源。

中国是世界人口大国,城市化进程中一要在数量上将农民转变为市民,二要将农民的素质与积聚财富的能力提高到