

城市区域规划研究

城市与区域发展转型



清华大学建筑学院 主办

特约专稿

论中国城市转型战略

魏后凯

学术文章

深圳城市产业发展转型研究

叶裕民 唐杰

中国资源型城市转型路径和模式研究

张文忠 余建辉 王岱

上海城市空间重构与新城发展研究

诸大建 王世营

路径依赖与路径锁定——珠江三角洲与长江三角洲区域发展的空间制度变迁比较

王登嵘 任赵旦

香港轨道交通的经验及其启示

欧阳南江 陈中平 杨景胜

六朝建康规画

武廷海

国际快线

21世纪东亚城乡转型管理

T.G. 麦吉

奥斯曼与巴黎大改造 (II)

弗朗索瓦兹·邵艾

气候变化与城市规划

国际快讯两则

顾朝林

经典集萃

人口增长、工业革命与城市转型

艾伦·凯利 杰弗里·威廉姆森

人物

吴良镛人居环境科学及其方法论

金吾伦

第4卷 第1期 (总第10期)

2011



商务印书馆

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究 (第4卷 第1期) / 魏后凯, 叶裕民 本期执行主编. —北京: 商务印书馆, 2011

ISBN 978-7-100-07370-7

I. 城… II. ①魏…②叶… III. ①城市规划—研究—丛刊
②区域规划—研究—丛刊 IV. ①TU984-55②TU982-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 184202 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

城市与区域规划研究

本期执行主编 魏后凯 叶裕民

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 978-7-100-07370-7

2011年1月第1版

开本 787 × 1092 1/16

2011年1月北京第1次印刷

印张 15¼

定价: 42.00 元

主编导读

Editorial

作为人口、要素和产业的集聚地，城市是现代经济发展的增长极。然而，过去的城市发展大多建立在大量消耗资源、大量排放“三废”、缺少生态空间的基础上。面对全球性的资源和环境问题，这种外延扩张式的粗放型发展模式已经越来越难以为继。为协调城市化与资源环境之间的冲突，提高城市的宜居性和可持续性，近年来在世界范围内掀起了新一轮城市转型浪潮，精明增长、紧凑城市、低碳城市、生态城市、宜居城市、创新城市和智慧城市等都蕴涵着这种城市转型的思想。对处于快速扩张中的中国城市来说，当前面临着转型与发展两大任务，需要在加快发展中实现转型，在加速转型中提升发展质量和层次。因此，如何把握转型的方向，并以最小的代价实现城市转型，将是摆在我们面前的一项重大战略任务。

本期“特约专稿”魏后凯“论中国城市转型战略”提出，当前中国粗放型的城市发展模式日益暴露出诸多弊端，城市发展正处于加速转型和全面转型的新阶段，必须尽快实现经济、社会和生态的全面转型，建立低消耗、低排放、高效率、和谐有序的新型科学发展模式，走集约、创新、融合、和谐、绿色、特色发展之路。可以预见，这是一场深刻的城市大转型，将对中国城乡经济社会与空间发展产生深远的影响。在“学术文章”中，叶裕民等“深圳城市产业发展转型研究”提出，深圳要由改革开放前沿城市向更具综合性的全国经济中心转变，将需要更多承担国家责任，重构以“高新技术、先进制造、现代服务”三足鼎立的现代产业体系，这种产业转型是深圳城市转型发展的主旋律。张文忠等“中国资源型城市转型路径和模式研究”指出，处于生命周期中不同发展阶段的资源型城市，其转型的路径选择会有所差别，各资源型城市要科学地选择适合自身的转型路径，以达到较快平稳地转型的目的。诸大建等“上海城市空间重构与新城发展研究”呼吁，上海要突破城乡界限，加快新城发展，构建城乡一体化的大都市区，实现城市空间重构。武廷海“六朝建康规画”，运用“规画”的观念，探循六朝建康城空间格局的生成过程，厘清城市空间演进的内在逻辑，文章充分考虑到大地的重要价值，将六朝建康规画概括为仰观俯察、相

土尝水、辨方正位、计里画方、置陈布势、因势利导等六个方面，非常有趣味性和可读性。

本期“经典集萃”中艾伦·凯利等“人口增长、工业革命与城市转型”一文，原刊发于《人口与发展评论》1984年第3期，认为城市转型属于产业革命和人口转型的一部分，文章将宏观经济与城市增长结合起来，构建城市化人口预测模型，探讨城市转型的动力之源。在“国际快线”中，T. G. 麦吉“21世纪东亚城乡转型管理”一文批判了东亚发展中国家的城市化主导战略，指出城乡割裂状态下的发展无法持续，必须以可持续发展的管理策略统筹考虑城市和乡村的各类活动，从城、乡两方面共同推进社会的整体转型。“书评”栏目有黄鹭新评约翰·弗里德曼《中国的城市变迁》，弗里德曼把中国城市的变迁过程看做是一个内生的过程，清晰地提出了在社会和历史的转换中一些因子对下一阶段的影响，认为中国人民在历史上就表现出寻求和找到适当平衡的能力，并期待中国在未来继续这样坚持下去，找到一条适合自身发展的道路；顾朝林评魏后凯等著《中国产业集聚与集群发展战略》，认为该书把产业集聚、集群研究与区域竞争力研究结合起来，突破了传统的区域比较优势的理论范式，为后发地区实现跨越式发展提供了新思路。“研究生论坛”中，李彦军“城市转型与城市竞争力提升：基于长周期的视角”、时慧娜“资源型城市转型的国家援助政策评价及调整思路”、蒋媛媛“中国发展转型中地区专业化格局的演进”都从不同侧面对城市转型进行了深入探讨。

本刊名誉主编吴良镛先生因在人居环境领域的创造性成就，荣膺2010年陈嘉庚奖，本期特邀金吾伦教授撰写“吴良镛人居环境科学及其方法论”，对其人居环境科学研究中的方法论尤其是整体论思维予以揭示，以深化对人居环境概念、科学理论和实践的认识。

本期的其他文章，王登峰等“路径依赖与路径锁定——珠江三角洲与长江三角洲区域发展的空间制度变迁比较”从国家层面制度供给角度，提出推动珠江三角洲合作发展的建议；欧阳南江等“香港轨道交通的经验及其启示”分析香港轨道交通发展成功的原因及其经验；禚文昊等“当代英国出租私房的复兴政策与实践（1988~2008）：经验与启示”回顾1988年英国改革出租私房部门管制政策以来住房供给部门的复兴历程，并探讨其经验和教训对中国完善出租私房政策的启示；弗朗索瓦兹·邵艾“奥斯曼与巴黎大改造（II）”继续刊登文章的下半部分。

近期刊将关注新城与村镇、高铁网与城市的区域化发展等专题，欢迎读者继续予以关注。

Journal of Urban and Regional Planning

CONTENTS [Vol 4, No 1, Series No 10, 2011]

Editorial

Feature Articles

- 1 Strategy of Urban Transformation in China WEI Houkai

Papers

- 20 Study on Industrial Development Transformation of Shenzhen YE Yumin, TANG Jie
- 40 Study on Transformation Path and Mode of Resource-based Cities in China
ZHANG Wenzhong, YU Jianhui, WANG Dai
- 57 Urban Spatial Restructure and Development of New Towns in Shanghai ZHU Dajian, WANG Shiyong
- 69 Path Dependence and Path Lock: A Comparison of Spatial Institutional Change in PRD and YRD's
Regional Development WANG Dengrong, REN Zhaodan
- 79 Experience from the Development of Hong Kong Rail Transit and Its Inspiration
OUYANG Nanjiang, CHEN Zhongping, YANG Jingsheng
- 89 On the Plan for Capital City Jianshang in Six Dynasties WU Tinghai

Global Perspectives

- 115 Managing the Rural Urban Transformation in East Asia in the 21st Century T G MCGEE
- 134 Haussmann and the Grand Reform of Paris (II) Françoise CHOAY

Climate Change and Urban Planning

- 141 2 Pieces of Global News GU Chaolin

Classics

- 145 Population Growth, Industrial Revolutions, and the Urban Transition Allen KELLEY, Jeffrey WILLIAMSON

Students' Forum

- 165 Urban Transition and the Promotion of Urban Competitiveness: An Analysis Based on the Industrial
Long Cycle LI Yanjun
- 180 The Evaluation and Adjustment of State Aid Policy on Transformation of Resource-based Cities SHI Huina
- 194 The Evolution of Regional Specialization Pattern in Transforming China JIANG Yuanyuan
- 206 Reviving the Private Rented Sector in UK (1988—2008): Housing Policy and Practice Review
XUAN Wenhao, WANG Yaping

Profile

- 221 The Sciences of Human Settlements and Methodology of Professor L Y WU JIN Wulun

Book Reviews

- 228 Review of *China's Urban Transition* HUANG Luxin
- 232 Review of *Industrial Agglomeration and Cluster Strategy in China* GU Chaolin

论中国城市转型战略

魏后凯

Strategy of Urban Transformation in China

WEI Houkai
(Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100005, China)

Abstract Urban Transformation refers to the significant change and transition in urban various fields and aspects, which is a comprehensive transformation with multi-field, multi-aspect, multi-level and multi-angle. In the past, China's urban development has mostly been on the road of extensive model, characterized by high growth, high consumption, high emission and high expansion. With this development model, some problems have appeared in the process of China's urban development, such as the disorderly and inefficient development, the imbalanced urban-rural and regional development and the in-coordination of social development etc., and obviously, this is not sustainable. At present, Chinese cities are experiencing in a new stage of accelerated and overall transformation. It must quickly realize the economic, social and ecological overall transformation, to establish a new mode of scientific development with low consumption, low emission, high efficiency, and harmonious and orderly development, taking the intensive, innovative, integrated, harmonious, green and characteristic development road.

Keywords urban development; urban transformation; development model; overall transformation strategy

作者简介

魏后凯, 中国社会科学院城市发展与环境研究所。

摘要 城市转型是指城市在各个领域、各个方面发生重大的变化和转折, 它是一种多领域、多方面、多层次、多视角的综合转型。过去, 中国城市大多走的是一条以高增长、高消耗、高排放、高扩张为特征的粗放型发展道路。在这种粗放型发展模式下, 中国城市发展出现了无序和低效开发、城乡区域发展失调、社会发展失衡等诸多弊端, 显然这是不可持续的。当前, 中国城市发展正处于加速转型和全面转型的新阶段, 必须尽快实现经济、社会和生态的全面转型, 建立低消耗、低排放、高效率、和谐有序的新型科学发展模式, 走集约、创新、融合、和谐、绿色、特色发展之路。

关键词 城市发展; 城市转型; 发展模式; 全面转型战略

1 引言

城市转型是一个永恒的课题, 它是伴随着城市的发展而不断演化的。从城市发展史的角度看, 城市发展的历史就是城市转型的历史(侯百镇, 2005)。近年来, 随着经济全球化的快速推进、新技术的广泛应用以及资源和环境压力的日益加大, 在世界范围内掀起了新一轮城市转型的热潮。国内外学术界开始对现行的城市发展模式进行反思, 有关城市转型的多学科、多视角、多维度的综合研究日益增多。经济学、管理学、地理学、社会学、规划学等领域的学者都加入了这一研究行列。有关紧凑城市、精明增长、生态城市、低碳城市、创新城市、创意城市、宜居城市、智慧城市等种种构想, 在某种程度上都包含着城市转型的

思想。可以认为,城市转型是当前城市科学研究的一个理论前沿课题,也是学界、政府界和新闻界高度关注的热点问题。

在国外,转型研究主要集中在原计划经济国家城市向市场经济的转型、向可持续发展的转型和资源型城市转型等方面(李彦军,2009a)。在国内,城市转型研究近年来也日益增多,其研究重点主要集中在以下4个方面:一是对城市转型的一般性研究,包括城市转型的界定、内涵、模式、动因和方向等(李国平,1996;侯百镇,2005;朱铁臻,2006;李彦军,2009b;孙耀州,2010)。二是对城市某特定领域转型的研究,如对城市经济转型(裴长洪、李程骅,2010;李学鑫等,2010)、城市产业转型(潘伟志,2004)、城市发展转型(崔曙平,2008)、城市竞争转型(连玉明,2003)等的研究。三是针对问题城市和典型城市转型的研究,除了大量的有关资源型城市转型的研究外,一些学者还探讨了老工业基地以及上海、南京、深圳等典型城市的转型问题(陈建华,2009;吴月静,2009;郑国、秦波,2009)。四是从多维度、多视角对城市转型的综合研究,较有代表性的是吴缚龙等人(2006)的研究。近年来,海外有关中国城市转型问题的研究也日益增多,代表性著作有弗里德曼(Friedmann,2005)的《中国的城市变迁》(*China's Urban Transition*)和邢幼田(Hsing,2009)的《城市大转型:中国的政治与不动产》(*The Great Urban Transformation: Politics and Property in China*)。

虽然目前有关中国城市转型的研究成果日渐增多,但研究基础仍然较为薄弱,尚存在诸多问题:一是概念比较混乱,不同学者对城市转型的界定不一,尚没有形成统一的认识;二是对城市转型的理论基础、动力机制、综合效应和战略路径等方面的认识还较为模糊;三是对单个城市、特定领域转型的研究较多,而从整个国家层面的系统综合性研究较少。本文试图从国家战略层面出发,在分析中国现行城市发展模式的基础上,重点探讨当前中国城市转型的内涵、推动因素及其战略思考。

2 现行城市发展模式的基本特征

长期以来,中国的城市发展基本上走的是一条外延扩张的发展道路,属于一种典型的粗放型发展模式。这种发展模式以高增长、高消耗、高排放、高扩张为基本特征。

高增长是改革开放以来中国经济发展的基本特征。1979~2008年,中国GDP年均增长率达到9.8%,其中2001~2008年达到10.2%。这种高速增长态势主要是依靠城市经济的超高速增长和城市化的快速推进来支撑的。以2007年为例,全国31个省、自治区、直辖市生产总值汇总的增长率为14.2%,而全国287个地级及以上城市生产总值增长率高达15.3%,其中市辖区增长率高达15.6%^①。1978~2009年,中国城市化率由17.92%迅速提高到46.59%,平均每年提高0.92个百分点,其中1996~2009年平均每年提高1.25个百分点。随着城市化的快速推进,目前城市经济已经成为支撑中国经济高速增长的核心力量。2008年,仅287个地级及以上城市市辖区实现生产总值就占全国的62.0%,其中第二、第三产业增加值分别占全国的64.5%和71.4%。

这种高增长是建立在资源的高消耗和“三废”的高排放之基础上的。2007年,中国GDP约占世界总量的5.9%(UNDP, 2009),而水泥消耗占世界的47.3%(2006年数据),一次能源消耗占16.5%,其中煤炭占41.1%,石油占9.2%(BP公司, 2009),粗钢表观消费量占32.4%,钢产品表观消费量占33.9%(WSA, 2009)。按照国际能源署(IEA, 2009)发布的数据,2007年中国CO₂排放量已占世界总量的21.0%,尽管中国人均CO₂排放量与世界平均水平基本持平,只相当于OECD国家的41.8%,但单位GDP CO₂排放强度却是世界平均水平的3.16倍,是OECD国家的5.37倍。中国经济的这种高消耗、高排放特征在城市得到了集中体现。尽管中国目前的城市化率还不高,但绝大部分资源都是由城市消耗的。中国经济的高消耗、高排放主要是城市经济的高消耗、高排放,节能降耗减排的关键在城市。以能源消费为例,在2007年中国终端能源消费中,非农产业和城镇生活消费占82.4%;在生活能源消费中,城镇占62.6%;城镇人均生活用能量是农村地区的2.05倍。根据国际能源署(IEA, 2008)提供的数据,2005年中国41%的城镇人口却产生了75%的一次能源需求,这与世界发达国家形成鲜明的对照。在美国、欧盟、澳大利亚和新西兰,城镇人口的比重一般都高于城市一次能源需求的比重(表1)。这一方面反映了目前中国巨大的城乡差距,另一方面也说明了中国城市高消耗、高排放的粗放型外延扩张特征。

表1 2005年世界主要国家和地区城市能源使用状况

	城市一次能源 需求比重(%)	城市人均一次能源需求 相比地区或国家平均水平	城市化水平(%)
美国	80	0.99	81
欧盟	69	0.94	73
澳大利亚和新西兰	78	0.88	88
中国	75	1.82	41

资料来源: IEA, *World Energy Outlook 2008*, 第182页。

与此相对应的是近年来中国城市的高速空间扩张。自“十五”以来,中国城市建成区和建设用地规模迅速扩张,其增速远快于城市人口的增长速度。2001~2008年,全国城市建成区面积和建设用地面积分别年均增长6.2%和7.4%,而城镇人口年均增长仅有3.55%。特别是,在“十一五”期间,尽管城镇人口增速明显放慢,但城市建设用地规模仍保持7.23%的平均增速,远高于城镇人口年均2.57%的增速(表2)。这说明,近年来中国城市土地扩张与人口增长严重不匹配,土地的城市化远快于人口的城市化。就城市平均规模扩张来讲,1996~2008年,中国平均每个城市建成区面积由30.4 km²扩大到55.4 km²,平均每个城市建设用地面积由28.5 km²扩大到59.8 km²,分别增长了82.2%和109.8%。从某种程度上讲,近年来中国城市经济的高速增长主要是依靠土地的“平面扩张”来支撑的。

表2 中国城镇人口与城市建设用地面积年均增长比较 (%)

年份	城镇人口	城市建成区面积	城市建设用地面积
2001~2005	4.13	7.70	7.50
2006~2008	2.57	3.73	7.23
2001~2008	3.55	6.20	7.40

注：2005年城市建设用地面积缺北京和上海数据，系采用2004年和2006年数据的平均值替代。

资料来源：根据《中国城乡建设统计年鉴》(2008)和《中国统计年鉴》(2009)计算。

中国城市的高速空间扩张，也引发了行政区划变化〔如撤县(市)设区〕以及新区建设和产业园区扩张。近年来，中国一些大城市曾掀起过撤县(市)设区或建设新区的浪潮，规划的软约束和规划界的利益驱动助长了这种大城市空间规模扩张冲动。由于大城市的加快撤县(市)设区，加上国家近年来对新设建制市的冻结，导致近年来中国城市的数量减少，由1997年的668个减少到2008年的655个，减少了13个。其中，“十一五”前三年减少了6个。不少大城市新区的规划面积动辄数百平方公里，有的甚至达上千平方公里，如上海浦东新区为1 210.41 km²，天津滨海新区为2 270 km²，重庆两江新区为1 200 km²。在某些城市，产业园区的规划面积也超过了100 km²。大规模撤市设区和建设新区的热潮，导致全国大城市数量不断增加，中小城市呈萎缩状态。若按城市市辖区总人口计算，在全国地级及以上城市中，2008年50万人以上的大城市比2005年增加了11座，而中小城市减少了10座^②。城市用地规模高速扩张的另一个重要原因，就是各城市政府热衷于依靠卖地来增加地方财政收入。2006~2008年，全国城市土地出让转让收入分别为881.91亿元、1 668.68亿元和2 105.45亿元，占城市维护建设财政资金收入的比重分别为27.6%、38.2%和40.6%，两年内提高了13个百分点。显然，城市的“土地财政”特点推动了城市空间规模的高速扩张趋势。

3 粗放型城市发展模式的弊端

这种以高增长、高消耗、高排放、高扩张为特征的粗放型城市发展模式，带来了城市空间的无序和低效开发、城乡发展失调、社会发展失衡、大城市迅速蔓延等诸多弊端。

3.1 加剧了城市空间无序和低效开发

受这种粗放发展模式的影响，目前中国城市空间无序开发现象十分严重，主要体现在：①一些大城市“贪大求全”、“好高骛远”，全国有183个城市提出建国际大都市，40个城市要建CBD，盲目向伦敦、纽约、东京看齐。②前些年各地不管有无条件都竞相建设开发区，开发区数量多、面积大，出现“征而不开”、“开而不发”，造成大量耕地闲置撂荒现象。后来经过长达3年多的清理整顿，到2006年12月，全国各类开发区由6 866个核减至1 568个，规划面积由3.86万 km²减少至

9 949 km²。③沿海一些城市地区开发强度过高,资源环境压力较大。目前,深圳的开发强度已达到40%,东莞达到38%,远高于香港(19%)、日本3大都市圈(15.6%)、法国巴黎地区(21%)和德国斯图加特(20%)的水平(杨伟民,2008)。某些大城市地区有变成大范围水泥地连成一片的“水泥森林”的危险,其宜居性不断下降。④城市用地结构不合理,工业用地比例偏高,居住和生态用地比重偏低。2008年,全国城市工业用地规模高达8 035.16 km²,占全部城市建设用地面积的20.5%,而生态用地比重不到10%,居住用地比重只有28.8%。⑤各城市经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”,土地和空间利用效率较低,尤其是一些城市大建“花园式工厂”,各种形式的“圈地”现象严重。从空间开发角度看,可以认为,过去有些城市的工业化是以牺牲人的福利为代价的,工业用地规模过大、价格偏低、比重过高、利用效率太低。

3.2 加剧了城乡区域发展的不协调

这种不协调主要表现在4个方面。一是地区间城市发展不协调。目前,中国城市发展呈现出明显的“三级阶梯”特征,即东部城市发展水平最高,东北城市次之,而中、西部城市较低(图1)。如果以全国地级及以上城市市辖区平均水平为100,2007年东部城市人均生产总值相对水平为148,东北城市为96,而中部和西部城市分别只有63和56。同期,西部城市人均工业总产值、人均固定资产投资、人均地方财政一般预算内收入和支出、人均社会消费品零售总额,仅分别相当于东部城市的24.7%、54.2%、41.1%、23.8%、35.6%和45%。

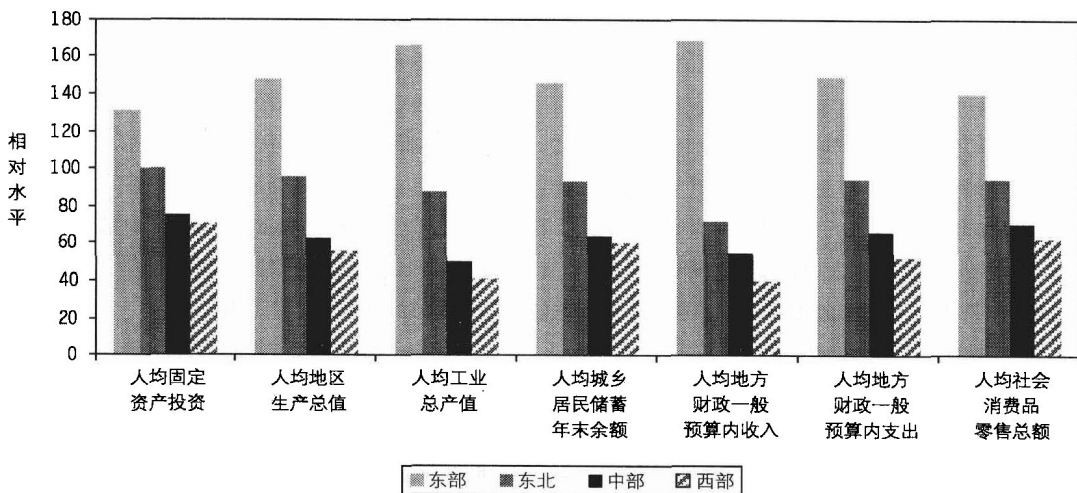


图1 2007年中国地级及以上城市市辖区主要指标相对水平（以城市平均为100）

资料来源：根据《中国城市统计年鉴》(2008)计算。

二是不同规模城市间发展不协调。由于资源垄断和行政配置特点,加上市场趋利原则的导向,各种要素和资源向大城市与行政中心高度集聚,形成典型的极化特征,导致特大、超大和超大城市过度膨胀,有的已经出现明显的“膨胀病”,而中小城市和小城镇发育不足,人均占有资源有限,公共服务能力低,基础设施落后,有的甚至呈现萎缩状态。大城市与小城市和小城镇之间的发展差距呈现扩大的趋势。

三是城乡之间发展不协调。中国城乡发展严重不平衡,且城乡收入差距近年来呈不断扩大的态势。2009年,中国城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比高达3.33,而1985年该比例只有1.86,1997年只有2.48。更重要的是,自2004年以来,中国城乡居民收入差距仍在继续扩大。2009年,中国城乡居民收入之比比2004年扩大了3.7%(图2)。

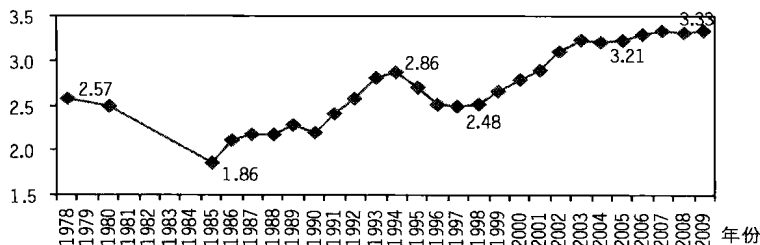


图2 中国城镇居民人均可支配收入与农民人均纯收入之比

资料来源:根据各年份《中国统计年鉴》计算。

四是人口与产业分布不协调。近年来,各地政府都高度重视积极引导产业向各类园区和城镇地区集中,但对人口集聚和外来农民工安家落户却没有给予应有的关注。一些城市特别是大城市和城市群在大规模集聚产业的同时,并没有相应地大规模集聚人口,由此造成就业岗位、产业分布与人口分布严重不协调,全国上亿的农民工虽然参与了大规模的城市建设,却没有相应地公平分享城市发展的成果。2008年,中国287个地级及以上城市市辖区集中了全国52%的投资和62%的生产总值,但却只容纳28.3%的人口,人口份额与生产总值份额之比高达1:2.19;长江三角洲、珠江三角洲和京津冀3大城市群人口占全国的15.11%,但地区生产总值占全国的32.18%,二者之比高达1:2.13。比较而言,在美国、日本和欧洲国家,一些大都市区人口和GDP的份额基本上是相匹配的(李国平、范红忠,2003;蔡翼飞,2010)。2000年,美国核心发达区域人口份额与GDP份额之比为1:1.21,日本东京都、大阪府和神奈川县为1:1.36,英国大伦敦、大曼彻斯特和西米特兰为1:1.24(李国平、范红忠,2003)。很明显,人口与产业或经济活动分布严重不协调,这是导致中国城乡和区域差距过大的根本原因之一。

3.3 加剧了城市社会发展的失衡

在传统的粗放发展模式下,由于盲目追求GDP高增长,忽视城市社会发展、民生改善和生态环境建设,导致城市经济与社会发展和生态环境建设不协调,城市社会发展严重失衡。

一是城镇居民收入差距不断扩大。据测算,1995~2005年,城镇居民收入基尼系数的下限由0.2081增加到0.3291,而上限则由0.2178增加到0.3456,分别上升了58.1%和58.7%(洪兴建,2010)。另据王敏、马树才(2009)的研究,1991~2006年中国城镇居民收入差距每年以4.5%的速度在扩大。当前,中国城镇居民收入差距仍在继续扩大。2008年,城镇居民家庭最高收入户与最低收入户平均每人可支配收入之比达9.17,高收入户与低收入户之比达3.57,中等偏上户与中等偏下户之比达1.89,分别比上年扩大4.9%、4.4%和2.7%,其中最高收入户与困难户之比达11.68,高收入户与困难户之比达7.03,分别比上年扩大6.7%和6.2%(表3)。同期,困难户平均每人可支配收入相当于全国平均水平的比例,则由上年的24.4%下降到23.7%。

表3 城镇居民家庭按收入等级分组平均每人可支配收入差距的变化

年份	中等偏上户 /中等偏下户	高收入户 /低收入户	最高收入户 /最低收入户	困难户 /全国平均%	最高收入户 /困难户	高收入户 /困难户
2003	1.82	3.31	8.43	24.8	10.40	6.25
2004	1.83	3.38	8.87	24.5	10.97	6.47
2005	1.88	3.52	9.18	23.8	11.53	6.89
2006	1.86	3.44	8.96	24.1	11.26	6.72
2007	1.84	3.42	8.74	24.4	10.95	6.62
2008	1.89	3.57	9.17	23.7	11.68	7.03

注:在全部调查户数中,最低收入户占10%,其中困难户占5%,低收入户占10%;中等偏下户、中等收入户、中等偏上户各占20%;高收入户、最高收入户各占10%。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2004~2009)计算。

二是城市居住分异现象逐渐加剧。一方面,为迎合少数高收入阶层的需求,一些城市在高端商务区、政务区中建造一些豪华高档楼盘,如北京、上海等大都市正在形成一批高档别墅区;另一方面,老城区的改造步伐远跟不上形势的需要,城市棚户区、危旧房、城中村和边缘区改造的任务仍相当艰巨。据调查,到2008年年底,全国居住在各类棚户区中的家庭共1148万户,其中城市棚户区744万户,占64.8%。这些家庭大多属于低收入和中等偏下收入住房困难户。城中村和城市边缘区则往往成为大量外来流动人口的聚居地,基础设施和环境卫生条件差,社会治安较乱,“脏乱差”现象突出。城市居住空间分异的加剧,必然会造成空间隔离,诱发一系列社会矛盾,不利于和谐社会建设。

三是城市贫困问题日趋严重。近年来,中国的城市贫困人口规模明显增加,城市贫困发生率逐步提高。目前,尽管学术界对城市贫困人口规模的测算差别较大,但大部分的研究结果表明,中国城市

贫困人口规模大约在 2 000 万~3 000 万人之间(魏后凯、邬晓霞, 2009)。这些城市贫困人口大多为下岗失业人员、长期病伤残人员、特困职工以及其他特殊困难群体。2009 年, 全国城镇居民中享受最低生活保障的贫困人口达到 2 347.7 万人, 占全部城镇总人口的 3.78%。然而, 按照低保标准来界定城市贫困人口, 显然低估了城市贫困人口的数量。据对 6.5 万户城镇居民家庭抽样调查, 2008 年全国共有 5.32% 的城镇居民家庭年总收入不到 1.5 万元, 按平均每户家庭人口计算, 其人口数约占调查家庭人口数的 4.4%。据此推算, 2008 年城镇居民家庭年总收入低于 1.5 万元的贫困人口有 2 669 万人^③, 而低于 2 万元的低收入人口达 6 006 万人(表 4)。这些城市贫困和低收入群体, 其生活条件相当艰苦, 需要政府和社会给予更多关注。相比较而言, 低收入家庭人口占全国城镇人口总数的 9.9%, 但其全部收入和消费性支出仅分别占 3.4% 和 4.5%, 而年总收入高于 10 万元的高收入家庭, 人口只占 8.4%, 但全部收入和消费性支出却分别占 21.2% 和 18.4%。

表 4 2008 年中国城镇居民家庭按收入分组情况

指标	贫困家庭 (<1.5 万元)	低收入家庭 (<2 万元)	较低收入家庭 (2 万~3 万元)	中等收入家庭 (3 万~6 万元)	较高收入家庭 (6 万~10 万元)	高收入家庭 (>10 万元)
人口比重 (%)	4.4	9.9	16.7	44.4	20.6	8.4
估计人口数 (万人)	2 669	6 006	10 131	26 936	12 497	5 096
全部收入比重 (%)	1.2	3.4	8.8	37.8	28.8	21.2
消费性支出比重 (%)	1.8	4.5	10.5	39.1	27.5	18.4

注: 本表数据系根据全国城镇居民家庭抽样调查资料和城镇人口总数推算。

资料来源: 根据《中国城市(镇)生活与价格年鉴》(2009) 和《中国统计年鉴》(2009) 计算。

四是农民工权益保护问题突出。农民工是当前城市发展中的一类特殊群体, 长期面临着拖欠工资、劳动保护差、子女上学难、社会保障程度低等诸多问题。从工资拖欠情况看, 尽管近年来有关部门加大了对农民工工资追讨和专项检查力度, 但至今这一问题仍没有得到很好解决。农民工劳动时间长、工作强度大、生活条件差、工资待遇低、社会保障缺失, 是长期得不到妥善解决的老大难问题。如果按照 1.4 亿外出农民工计算, 2008 年全国参加城镇医疗保险、基本养老保险和失业保险的农民工比例分别只有 30%、17% 和 11% 左右。

五是征地拆迁中的利益冲突加剧。因城市向农村迅速蔓延以及城市危旧房和城中村改造, 在征地拆迁过程中也产生了诸多矛盾和利益冲突。其中, 最突出的是在城市化过程中, 由于处置不当或者制度和配套政策不完善, 致使一些土地被征用的失地农民成为了“种地无田、上班无岗、低保无份”的“三无人员”。这种情况在全国各地普遍存在, 尤其是那些快速城市化地区更为突出。近年来, 全国因征地而形成的失地农民有 4 000 多万人。征地补偿标准、集体资产和土地增值收益分配、就业安置、养老和医疗保障等, 是失地农民最为关心, 也是最容易引发矛盾和冲突的问题。

3.4 加剧了大城市的膨胀趋势

由于各种资源向大城市和行政中心高度集聚产生的极化效应, 导致近年来一些大城市人口迅速膨

胀,用地规模急剧扩张,城市空间不断蔓延,建成区“越摊越大”。如果考虑到城区暂住人口,目前上海、北京、广州、重庆、深圳、东莞、天津、武汉、郑州、南京、沈阳、哈尔滨、成都等城市城区人口规模已超过400万,其中上海、北京已超过1000万,广州、深圳、重庆超过800万。1999~2008年,这些城市建成区面积从3194.24 km²急剧扩张到8059.63 km²,增长了1.52倍,其中深圳、广州、南京和重庆分别增长4.96倍、2.15倍、2.05倍和1.92倍。这期间,这些城市(未包括深圳)的城市建设用地从3651.58 km²扩大到9367.36 km²,增长了1.57倍,其中南京、广州、重庆、北京分别增长2.8倍、2.15倍、1.86倍和1.69倍(表5)。需要说明的是,东莞由于市域范围的扩大,其市区面积由237 km²扩大为2465 km²,加上经济的飞速发展,这期间城市建成区和建设用地面积分别增长32.1倍和33.26倍。

由于城区人口和建设用地的急剧膨胀,有的甚至“摊大饼”式外向蔓延,造成城市交通堵塞,住房拥挤,房价过高,资源短缺,生态空间减少,环境质量恶化,通勤成本增加,城市贫困加剧,公共安全危机凸显,致使一些大城市出现明显的膨胀病症状。尽管目前中国城市家用汽车每百户拥有量还不高,如北京为22.7辆(2008年),上海和广州分别为14辆和19辆(2009年),但交通堵塞已经成为各大城市面临的严重问题,尤其是首都北京交通堵塞十分严重,常常被戏称为“首堵北京”。房价和生活费用高昂,生态空间不足,环境污染突出,各种社会矛盾激化,也是这些城市普遍面临的问题。在北京市建成区,CO和氮氧化物(NO_x)污染常年超标1~3倍(陈宣庆、张可云,2007)。

4 城市转型的内涵与推动因素

随着资源和环境压力日益加大、市场竞争不断加剧以及居民消费观念的变化,这种以高增长、高消耗、高排放、高扩张为特征的粗放型城市发展模式日益暴露出诸多弊端,已经越来越难以为继,必须尽快实现全面转型。在当前新的形势下,中国城市发展已经进入到加快转型的新阶段。下面着重探讨城市转型的内涵与推动因素。

4.1 城市转型的含义

关于城市转型的概念,目前学术界有不同的理解。归纳起来,主要有3种观点。一是经济转型的观点。早期的研究大多从转型经济的角度出发,探讨在经济体制转型即从计划经济向市场经济转轨的背景下城市如何发展的问题。在这种情况下,城市转型通常被理解为经济体制转型。二是危机转型的观点。目前,国内有不少文献把城市转型等同于资源型城市转型,认为只有资源型城市才存在转型的问题。这实际上是把城市转型狭义理解为问题城市面临困境时的危机转型,忽视了城市转型存在的普遍性。三是特殊领域转型的观点。即把城市转型看成是城市某一领域、某一方面的转型。如有的学者认为,城市转型就是“由内向型转变为外向型,再由外向型转变为国际型”(李国平,1996);有的学

表 5 1999~2008 年中国部分大城市人口和用地规模扩张

	2008年城区人口		城市建成区面积 (km ² , %)				城市建设用地面积 (km ² , %)					
	数量 (万人)	排序	1999	2006	2008	2008年 比1999年 年增长	2008年 比2006年 年增长	1999	2006	2008	2008年 比1999年 年增长	2008年 比2006年 年增长
上海	1 888.46	1	549.58	860.21	886.00	61.2	3.0	1 153.04	-	2 429.08	110.7	-
北京	1 439.10	2	488.28	1254.23	1310.94	168.5	4.5	488.28	1 254.23	1 310.94	168.5	4.5
广州	886.55	3	284.60	779.86	895.00	214.5	14.8	284.60	306.88	895.00	214.5	191.6
重庆	879.96	4	242.82	631.35	708.37	191.7	12.2	242.82	620.44	694.05	185.8	11.9
深圳	876.83	5	132.30	719.88	787.90	495.5	9.4	-	-	-	-	-
东莞	727.37	6	20.60	608.12	681.86	3 210.0	12.1	25.80	780.40	883.81	3 326.0	13.3
天津	639.02	7	377.90	539.98	640.85	69.6	18.7	377.90	539.98	640.85	69.6	18.7
武汉	596.00	8	207.77	222.30	460.00	121.4	106.9	239.26	255.42	480.00	100.6	87.9
郑州	479.45	9	124.51	282.00	328.66	164.0	16.5	115.60	196.51	289.92	150.8	47.5
南京	478.16	10	194.39	574.94	592.07	204.6	3.0	157.09	544.17	596.98	280.0	9.7
沈阳	468.00	11	204.19	325.00	370.00	81.2	13.8	199.89	325.00	370.00	85.1	13.8
哈尔滨	415.59	12	165.02	331.21	340.33	106.2	2.8	165.02	331.21	340.33	106.2	2.8
成都	405.98	13	202.28	396.94	427.65	111.4	7.7	202.28	359.68	436.40	115.7	21.3

注：本表人口数包括暂住人口。东莞城区人口只有 174.87 万人，但城区暂住人口达到 552.5 万人；郑州城区暂住人口也达到 202.7 万人。
资料来源：根据《中国城乡建设统计年鉴》(1999、2006、2008) 和《中国城市(镇)生活与价格年鉴》(2009) 整理。

者认为,城市转型主要是经济结构调整与经济增长方式转变,向寻求新的经济增长点、多元的发展模式转变(朱铁臻,2006);还有学者认为,城市转型就是城市发展进程及发展方向的重大变化,是城市发展道路及发展模式的大变革(侯百镇,2005;李彦军,2009b;孙耀州,2010),或者城市发展阶段与发展模式的重大结构性转变(郑国、秦波,2009);也有学者把城市转型看成是城市发展模式从传统的线性增长转变为精明增长(易华等,2006)。

事实上,城市转型具有十分丰富的内涵,我们绝不能以偏概全。所谓城市转型,就是指城市在各个领域、各个方面发生重大的变化和转折,它是一种多领域、多方面、多层次、多视角的综合转型。从转型发生的领域看,一般可把城市转型分为经济转型、社会转型和生态转型3种。其中,城市经济转型的核心是产业转型,也就是城市产业演进发生重大的变革;城市社会转型则包括人口转型、文化转型、科技转型、教育转型等诸多方面。从转型所涉及的内容看,则可将城市转型分为城市发展转型、城市制度转型和城市空间转型3种类型。其中,城市发展转型是城市转型的核心和关键,而城市制度转型和空间转型则是为保障城市发展转型服务的。表6列出了这两种类型划分之间的关系。

表6 城市转型的类型划分

按领域 按内容	经济转型	社会转型	生态转型
发展转型	经济发展转型	社会发展转型	生态发展转型
制度转型	经济制度转型	社会制度转型	生态制度转型
空间转型	经济空间转型	社会空间转型	生态空间转型

过去,在转型经济学中,人们通常把制度转型理解为从计划经济体制向市场经济体制的转轨,这是针对国家层面而言的。就城市而言,其制度转型通常发生在国家制度转型的大背景之下,体制转轨对任何城市都是相同的,只是这种转轨有快有慢而已。因此,城市制度转型主要是指城市管理体制、运行机制和管理模式发生重大的转变。从这一点来讲,可把城市管理转型和治理转型看成是城市制度转型的重要内容。城市空间转型则是指城市空间结构发生重大的转变,如大城市由单中心向多中心的转变。

作为城市转型的重要组成部分,城市发展转型是指城市发展模式和道路发生重大的转变,这种转变涉及经济、社会和生态等各个领域。伴随着这种发展模式 and 道路的大转变,人们的思想价值观念、文化形态、社会经济结构、发展战略模式以及支持政策体系都会发生重大变革,其管理体制和空间结构也将随之发生相应变化。因此,在城市转型中,城市发展转型是核心和关键,它决定了城市制度转型和空间转型。也就是说,城市制度转型和空间转型要适应城市发展转型的需要,而不能本末倒置。比如,一个城市的空间结构向什么方向转型和如何转型,必须与城市的发展阶段和城市发展转型的需要相适应,要为推动城市发展转型提供强力支撑,而不能仅仅从空间的角度来谈空间转型。空间转型

要与发展转型服务。

在一般情况下,城市转型可能仅仅发生在经济、社会或者生态的某一领域,甚至是某一领域的某些方面,如产业发展、管理制度和空间结构方面。这些单一的城市转型有可能随时会发生。然而,当内外部条件发生重大的变化,则有可能出现城市全面转型。在这种情况下,城市经济、社会、生态等各个领域,以及城市发展、制度和空间等各个方面都会发生重大的变革。这种重大的变革往往是由制度或者发展模式的根本改变引起的。它既是城市的大转型,也是一种全方位的全面转型,而不仅仅是城市某一领域或者某一方面的转型。

4.2 推动城市转型的主要因素

城市转型是一个波浪式向前推进的永恒课题。当前,中国城市正处于一个加速转型和全面转型的新阶段。在这一新阶段,一方面城市转型的速度在加快,另一方面城市转型将呈现全面转型的特征。可以预见,随着中国城市由传统的粗放发展模式向新型的科学发展模式的根本转变,将会在全国范围内引发一场深刻的城市大转型,即城市经济、社会和生态的全面转型。所以会出现这种加速全面转型的态势,主要有以下几个方面的推动因素。

一是城市发展理念正在发生大转变。针对过去的粗放发展模式,早在2003年10月,中共十六届三中全会就提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。全面发展、协调发展、可持续发展是科学发展观的3大核心理念。随着科学发展观在各个城市的深入贯彻实践,城市的发展理念正在发生深刻的变化,以人为本、全面协调可持续发展的科学理念越来越深入人心。这种观念的大变革将引领未来中国城市的大转型,推动城市由粗放发展模式向科学发展模式转变,实现城市经济、社会和生态的全面转型。近年来,全国各地方兴未艾的和谐城市、生态城市、创新城市、创意城市、宜居城市、低碳城市等建设实践就是这方面的明证。

二是中国城市发展已进入一个新阶段。目前,中国一些大城市人均生产总值已经接近或者超过1万美元,正处于一个重要的转折时期。2009年,深圳市人均生产总值已超过1.3万美元,广州超过1.2万美元,无锡、佛山、苏州、上海超过1.1万美元,宁波、珠海、北京超过1万美元,厦门、青岛、杭州、天津、中山超过9000美元,常州、东莞、沈阳、南京等超过8000美元。2007年,全国地级及以上城市市辖区人均生产总值已达到5558美元,2008年则达到6628美元(未包括拉萨),全国绝大部分城市都超过了5000美元。国际经验表明,工业化与经济发展水平大体呈倒“U”形关系,人均GNI(国民总收入)达到5000美元和1万美元是两个重要的转折点(魏后凯,2005)。当人均收入在5000美元以下时,工业化将加快推进,工业增加值和就业比重将趋于提高;当人均收入处于5000~10000美元时,工业增加值和就业比重大体保持稳定,工业化的重心是质量提升;当人均收入超过10000美元时,工业增加值和就业比重趋于下降,即由工业化走向逆工业化或去工业化(de-industrialization),城市经济向高端化和服务化方向发展。因此,对中国绝大多数城市而言,今后着重是提高工业化的质量;而对超过1万美元的大城市而言,今后将重点向高端化和服务化方向转型。同时,