

城市规划 与市场机制

Urban Planning Under Market System

丁成日 宋彦 著
[美] Gerrit Knaap Terry Moore

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划与市场机制/丁成日等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 112 - 11321 - 7

I. 城… II. 丁… III. 城市规划 - 研究 - 中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 169215 号

城市规划与市场机制

Urban Planning Under Market System

丁成日 宋彦

[美] Gerrit Knaap Terry Moore 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业出版社印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 15½ 字数: 386 千字

2009 年 11 月第一版 2009 年 11 月第一次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 11321 - 7

(18545)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

在中国已有的深刻社会经济变革的大背景下，市场经济日趋成熟，而城市规划也将寻求与市场机制相适应的创新与变革。

本书从城市发展的原理谈起，在探索房地产经济学与城市空间结构的关系并说明其对城市规划的启示后，通过讨论市场、规划和公共目标之间的关系，诠释了城市规划的逻辑与目的。本书重点讨论了在较为充分的市场机制下，土地、资源和环境、基础设施、商业和工业开发、房屋和住宅开发对城市规划的影响，并对城市规划方案的评估及技术，实施工具，监管、实施与规划进行了全面说明。书中内容对城市规划可持续发展有重要启示，适合城市规划专业学生、教师及相关研究人员参考使用。

* * *

责任编辑：张幼平

责任设计：张政纲

责任校对：王雪竹 刘 钰

前言

中国 30 多年的改革开放带来了社会经济的巨大发展。2008 年国内生产总值是 1978 年的 80 余倍，经济结构也发生了根本性的变化。1978 年，90% 以上的国内生产总值来自非私有经济，而 2005 年私有经济创造了 2/3 的国民经济总量。住房制度的改革使广大城市居民成为有产阶层，改革开放前城市私有房屋不到 10%，2005 年 82% 以上的城市房屋属于私人拥有。

如此深刻的经济社会发展和变革对政策和管理提出了诸多挑战，城市规划也不例外，特别是计划经济体制延续下来的城市规划体制、理念、目标和目的、内容、编制方法和技术、政策、实施机制和手段等越来越显得与日益强盛的市场经济不相适应，寻求城市规划的创新变得越来越迫切。目前的城市规划仍然保留着许多计划经济体制下城市规划的特征，如城市规划主要为针对物质短缺的“以物为本”的经济社会发展规划服务，发展规划的核心是物质产品的生产、流通、分配和消费，城市规划实际上是为物质生产服务的项目规划。此外，静止的城市规划无法满足快速发展的城市现实，这使得城市规划处在不断的修编和调整中（如一个规划期为 20 年的城市规划，实施不到 5 ~ 10 年就要进行修编和调整）。这不仅极大地增加了不必要的成本（编制）和社会资源（专业人员）浪费，更重要的是城市规划难以起到规划的战略性和政策性功能，也不能使城市规划成为引领城市空间发展和演变的指导性和控制性工具。

即使在市场经济体制下，城市规划也是需要的。这是因为城市规划通常用来更正市场失效导致的无效城市（空间）模式，用来保证为城市低收入居民提供最基本的城市服务和基础设施，用来引导城市空间发展模式，以促进城市可持续发展和提升城市竞争力。本质上，城市规划有很强的规划失效倾向，而规划失效对城市空间发展产生的负面影响及其相应的成本都是深刻和巨大的。因而，城市规划人员面临一个永恒的课题，就是如何实现市场和规划的最佳劳动分工，从而在最大限度发挥市场机制优势，使资源得到最有效率利用的同时，又能够最大限度地更正市场失效对城市空间结构产生的负面影响，推动城市和谐发展。

这个在市场与规划之间的“平衡点”不是静止的，而是随着发展阶段和面临的问题及挑战不断地调整。如美国市场经济发展充分，近期对城市规划的重视程度有所加强，主要的表现是城市精明增长（Smart Growth）理念越来越得到重视和推广。相反，中国强势的行政管理体制需要在城市规划中更加重视市场需要和市场引导的发展模式，规划需要引导市场，不能够控制或凌驾于市场，即城市规划引导城市发展，而不是控制城市发展。规划的引导功能是因为开发商和投资人 是城市发展和建设最主要的实体之一，一定程度的（规划）灵活性使开发商和投资人能够根据不断变化的市场状况最优地决定城市最优开发（如土地利用密度和类型），进而保证城市土地资源和资本资源得到最佳利用。也就是说，规划的灵活性是城市空间发展中市场效率的前提和保证。

本书探索市场经济下城市规划的理念、内容、方法、政策。其核心内容是如何在充分尊重市场的前提下，通过分析预测城市发展（土地）需求和供给，评估城市空间规划及其空间模式，讨论实施政策和城市发展监测，使城市空间发展沿可持续的发展轨道前进。

本书共分十一章，第一章阐述城市发展的原理，特别是城市增长的动力（如城市空间集聚效益）、城市增长理论及其对城市土地利用的启示。第二章阐述房地产经济学与城市空间结构，主要说明城市地租空间递减规律及其对城市土地利用类型和强度的影响，最后说明城市空间结构对城市规划的启示。第三章讨论市场、规划和公共目标之间的关系，重点说明规划逻辑和目的。第四章介绍评估土地供给和需求的技术，主要侧重于影响土地供给和需求的因子。第五章讨论资源和环境质量对城市规划的影响，如城市可开发土地的界定、城市敏感区的界定。第六章分析城市基础设施，即分析基础设施的供给和需求，又分析了基础设施的影响。第七章讨论商业和工业开发。第八章分析房屋和住宅开发。第九章阐述发展方案的评估及其技术。第十章阐述实施工具，如城市土地利用功能分区、房地产税收政策等。第十一章讨论监管、实施与规划的修改。

第四章至第九章都有相同的组织（由框架、分析和政策构成）和

相同的逻辑。其逻辑框架是：历史和现状分析；基于驱动变量的可能的未来（多个方案）；能够提高所希望的（desired）和合理的（reasonably achievable）未来可能性（likelihood）的相关政策。规划实践行为和市场力量之间存在相互对应的关系：现状倾向于强调供给——目前是什么状况；未来则倾向于强调需求——增长和变化将如何消费这些供给；公共政策则强调现状供给和未来需求之间的均衡。

另外，特别说明一下的是，本书中诸多资料来自美国档案，保留了英亩、英尺、平方英尺等单位，因涉及换算之后结果比较复杂（如出现小数点后几位数问题），因此仅在第一处出现时标明与公制之间的换算关系，希望有心的读者不以此为责。

最后，感谢林肯土地政策研究院，特别是前院长金姆·布朗（James Brown）的大力支持，感谢鲍勃·帕克（Bob Parker）和埃德·马克穆兰（Ed MacMullan）参与本书部分章节的撰写，感谢王晓璇、赵星烁、彭科进行翻译、图片整理以及文字修订。

丁成日

2009年1月28日晚于马里兰

目 录

第一章 城市发展原理	1
第一节 什么是城市	1
第二节 城市存在的经济学原理	3
第三节 城市化	7
第四节 城市增长理论	12
第五节 对土地利用规划的启示	13
第二章 房地产经济学和大都市空间结构	15
第一节 房地产市场基本原理	15
第二节 单中心城市的空间结构	18
第三节 影响城市用地规模因素	27
第四节 交通和土地利用	28
第五节 生活便利设施	30
第六节 对土地规划和使用的启示	31
第三章 市场、规划和公共目标	34
第一节 规划弥补市场失灵	35
第二节 规划的内在逻辑	38
第三节 规划的最终目的	42
第四节 实例：纽约市城市规划目的	45
第五节 土地利用规划的结构	48
第六节 土地利用规划的影响	49
第四章 评估土地供给和需求的基本技巧	53
第一节 框架	53
第二节 分析	59
第五章 自然资源和环境质量	76
第一节 框架	76
第二节 分析	81
第三节 政策	94

第六章 基础设施	96
第一节 框架	97
第二节 分析	102
第三节 评估	106
第四节 政策	111
第七章 商业和工业开发	117
第一节 框架	117
第二节 分析	119
第三节 政策	138
第八章 房屋和住宅开发	140
第一节 框架	140
第二节 分析	144
第三节 政策	157
第九章 建立和评估发展的可能性方案	163
第一节 框架	163
第二节 分析	179
第十章 规划实施工具	184
第一节 在多角色环境里的决策与行动	184
第二节 实施工具	185
第三节 城市增长管理	196
第十一章 监管、实施与规划的修改	202
第一节 土地市场的监管	202
第二节 设计土地市场监管系统	207
第三节 支持存量记录方法的数据结构	210
第四节 监管系统的重要产物	212
第五节 对地价和房价的监管	217
结 论	227
致 谢	228
参考文献	229
彩图版	

第一章 城市发展原理

经济学理论可以用来解释城市存在和发展的原因，以及为什么需要对土地利用进行管理。其中所涉及的核心概念包括比较优势、集聚与规模经济、需求方和供给方的增长理论以及城市化的动力机制等等。这些概念强调人口密度、空间集聚、经济增长杠杆以及城市发展管理背后的逻辑的重要性。因此，它们对于合理制定和实施土地利用规划有着十分重要的意义。

第一节 什么是城市

世界各地对“城市”或“都市区”的划分标准各有不同，很难形成统一的定义。美国的人口普查把都市区定义为 5 万以上居民的中心城市，以及周围与中心城市有着高度社会经济融合地区的区域集合。其中，衡量社会经济融合程度的标准是中心城市与周围地区的交通流量的大小。其他国家则一般以 2 万居住人口作为定义都市区的最低人口标准。尽管划分标准不同，但各国对城市的定义都反映出一个相同的概念：城市或都市区是较其周围地区拥有更高人口密度的地区。另外，美国都市区的定义也非常强调都市区里整合的“劳动力市场”的概念，也就是说都市区形成的一个重要因素是相当一部分的劳动力每天要从住宅通勤到都市区的中心区上班。因此，从 20 世纪 70 年代开始，都市区定义为离中心城区 32km 的范围，且这些周围地区需满足以下两个条件：1. 这些城区的劳动力在第一产业的就业率低于全国第一产业的平均就业率；2. 这些城区过去 10 年的人口增长率高于整个区域的人口增长率。70 年代末，大部分都市区超出了 32km 的地理范围，因此，32 公里的标准被剔除了，被换上了新的条件。满足以下条件，中心城区周围的城区就属于都市区：1. 至少有 25%（美国）至 50%（加拿大）的劳动力住在周围城区但在中心城区上班；2. 至少有 25% 的劳动力住在城中心，但到周边城区上班。

城市同时也是经济活动高度集中的地区。城市居民的人均生产水平远远高于农村地区的居民，这使得城市在国民经济生产中占据了主

导地位。表 1-1 显示，在 1981 年的土耳其，占总人口 47% 的城市人口创造的国民生产总值占总量的 70%。在泰国，仅占总人口 13% 的城市曼谷却分别占了全国金融业和制造业 GDP 的 86% 和 74%。表中的其他城市也反映了相似的情况。一个国家经济增长的潜力很大程度上显示在其城市发展的潜力上。因此，国民经济的健康运行与城市经济的发展息息相关。当然，也有一些城市是依靠其他非经济活动发展起来的，例如文化和宗教活动、教育和科研等等。但是，这些非经济活动所带来的高度密集的人口又往往会使得这些地区的经济活动高度发达。

城市地区经济重要性 表 1-1

全国所有城市地区	年度	占全国总人口比例	占国民总产出比例
海地	1976	24%	58% 国民收入
印度	1970	20%	39% 国内生产净值
肯尼亚	1976	12%	30% 国民收入
墨西哥	1970	60%	80% 个人收入
土耳其	1981	47%	70% 国民生产总值
个别城市地区			
阿比让, 科特迪瓦	1985	15%	70% 经济与商业交易
圣保罗, 巴西	1970	9%	36% 国内生产净值
瓜亚基尔, 厄瓜多尔	未知	13%	30% 国民生产总值
卡拉奇, 巴基斯坦	1974	6%	16% 国民生产总值
利马, 秘鲁	1980	28%	43% 国民生产总值
马尼拉, 菲律宾	1970	12%	25% 国民生产总值
曼谷, 泰国	1972	11%	37% 国民生产总值
曼谷, 泰国	1985	13%	金融业占 86% GDP; 制造业占 74% GDP
拉各斯, 尼日利亚	1980	5%	40% 技术工人

资料来源: Peterson, Kingsley and Telgarsky, 1990b.

但是，在创造经济价值的同时，相对较高的人口密度也给城市发展带来较高的成本。一般来说，较高的人口密度会使建筑成本增加，因为在城里建设往往比在城外建设成本更高。人口密度的增加还会挤占自然环境，并且相应地，对绿地、公共空间和排水系统的需求也会增加。另外，过高的人口密度还会带来诸如公共安全和卫生方面的问题。以 2003 年的非典型性肺炎（SAS）为例，当时的感染人群大都生活在相互邻近地区。人口密集的城市地区发生大规模传染病的几率要远远高于人口稀少的农村地区。

对于城市地区来说，要想发挥人口密集的优势并避免其负面影响，就必须加大对城市基础设施建设的投入。高速公路、道路和街道应形

成密集的交通网络以连接城市的各个部分，从而保证人员和货物的有效运输。良好的排水和供水系统是保证生产、生活用水和污水排放有效运送的必要条件。公共卫生设施和学校则是保证城市良好运转的另两个重要设施。因此，怎样才能最有效地提供各种城市基础设施和服务来满足市民的基本生活需要和经济发展的需要，是各国官员和学者，尤其是发展中国家的官员和学者一直关心的问题。

最后，不断增加的人口密度还会增加对各种公共政策和公共管理的需求，例如在公共设施的建设和维护上，以及在社会互动的管理上等。公共政策不仅会影响商品的生产方式，同时还会影响消费者的偏好和行为。公共政策还会影响私人的投资决策以及各个收入群体的福利分配。土地政策和法规、实际物资和私人投资决策之间的互动往往决定了城市的空间发展，并进而影响城市居民的福利和城市发展的潜力。

第二节 城市存在的经济学原理

城市之所以存在，主要出于两个经济原因。一是贸易。一个城市的居民往往会生产自己拥有比较优势的产品和服务以同其他地区换取他们不生产的产品和服务。二是集聚效应的出现。在一个地理区域内集中地进行经济活动能够大大降低交易成本。Isard（1975 年）是这样提到集聚效应的重要性的：“如果不能完全理解集聚和反集聚力量是怎样发挥作用的，那么就不可能对城市 and 地区的发展有准确的理解。”

1. 比较优势与贸易

无论一个城市有多大，它都要在一定程度上依赖外部物资的供给。一个城市的生存主要依靠两种彼此相关的物品：城市居民向农民换回的农产品和农民向城市居民换回的工业品。那些向城市提供农产品的地区被称为城市的“腹地”。经济学理论表明，一个城市的规模取决于该城市与其他城市和地区进行贸易的能力。与小城市相比，大城市可以与之进行贸易的地区明显要多得多。在其他条件不变时，一个城市“腹地”的地理面积越大，生产效率越高，则该城市的规模越大。

在近现代，不断推进的城市化是农业生产率提高、交通发展和工业化的产物。农业生产率的提高减少了农业生产对农业劳动力的需求，并增加了食物的总产量。交通的发展可以及时地把富余食物运送给城市居民。工业化则通过吸收大量的劳动力来促进城市经济的发展和城市规模的扩大。因此，在考虑到贸易、生产剩余和交通的重要性后，

就不难理解为什么大规模的城市化直到 19 世纪末、20 世纪初才得以发生。

贸易不仅仅发生在城市与其周围的腹地之间，同时也发生在城市与城市之间。而且，随着城市的发展和成熟，城市间的贸易也在不断地增长。比较优势的存在及其所带来的好处是城市间贸易发展的主要动因。根据比较优势理论，只要城市之间在生产成本上存在相对差别，那么相互贸易就可以使每个城市获益。对于一个城市来说，专注于生产自己具有比较优势的产品，并用该产品和别的城市交换其他产品，是大有好处的。值得注意的是，即使一个城市在所有商品的生产上都具有绝对优势，进行分工和贸易仍然是它的最优选择。因此，比较优势意味着大部分城市都是把生产资源集中在一个或多个专门的产业上。与此相应，城市土地利用规划应优先考虑该城市龙头产业的资源需求。

2. 集聚经济

集聚经济是指当某种活动的数量或集中程度在某一特定地点增加时，该活动的成本会下降，或者收益会提高。集聚经济主要有以下几种形式：内部集聚经济（各工业部门之间的联系）、本地化集聚经济和城市化集聚经济。集聚经济的存在不仅是城市存在的基本条件，同时也是城市发展的必要因素。

（1）内部集聚经济

内部集聚经济与某一特定地区的经济规模紧密相关。由于固定成本可以被大量的产出所分摊，所以当工厂扩大其生产能力时，产品的单位成本会下降。因为这种由生产扩张所带来的成本下降只能来自于工厂生产能力的扩大，所以由此产生的集聚效应是一个内部效应。另外，大型工厂还可以通过更广泛的劳动分工（或专门化生产）、技术升级和大批原材料购买的低成本优势来实现规模经济。所有这些都有助于降低产品的单位造价。这也就不难理解为什么美国通用汽车总部的活动都集中在底特律。最后，生产的集中还有利于工厂获得规模回报上升的优势。反之，什么都生产对于企业来说则是最无效率的资源配置方式。

现代经济结构的主要特征是各工业部门之间紧密的前向联系和后向联系。前向联系是指供方吸引买方的商业关系；后向联系则是指买方吸引供方的商业关系。但无论哪种情况，产业间的联系都反映了这样一个事实：一个企业的产出是其他企业生产的中间投入品（这里是指除了初始投入，如劳动力、资本、土地和创业精神以外的生产投入）。总体来说，发展中经济体的产业间的相互依赖程度要远远小于发

达经济体。^①

由于工业企业的空间聚集可以产生大量的中间品贸易,从而大大节省了中间投入品的运输成本,所以有越来越多的企业选择在彼此邻近的地区进行生产。

(2) 本地化集聚经济

随着一个城市或地区的某个产业总产出的增加,该产业中的当地企业的生产成本不断下降,这就是所谓的本地化经济。本地化经济的形成主要有几个原因。第一个原因是:同一类型产业的集中生产创造了一大批技术工人,从而提高了整个劳动力市场的生产效率。由于商业周期的存在,单个企业在一定时期内会经历生产扩张和收缩的过程,由此导致就业波动以及对劳动力需求的波动。而大量相似企业的集中化生产培养了大批具有相似技能的工人,从而有利于这些工人从生产收缩的企业流向生产扩张的企业。如果假设,并非所有企业都在同一时间处于商业周期的同一阶段,那么总的劳动力需求则会消除在单个企业中可能出现的就业波动中。如果一个企业和其他企业在空间分布上彼此隔绝,那么它将很难找到充足的专业劳动力来满足其生产高峰时对劳动力的需求。如果市场对具有某一劳动技能的工人的需求足够大,那么集聚生产的企业就可以选择集体出资,建立专门设施来培训工人。对于生物技术和信息技术公司来说,专业劳动力储备的存在与否是影响其建厂选址的关键因素。美国加州硅谷的IT产业和北卡罗来纳州金三角地区的生物医药产业就是劳动力储备对产业发展有着巨大影响的典型例子。

本地化经济出现的第二个原因就是外溢效应。当企业彼此邻近时,在同一产业的企业中出现技术扩散的可能性就大大增加了。另外,那些有效地回应了市场需求的创新和观点也会在企业群中迅速传开,从而使他们能够及时应对变化的市场状况。边远地区经济发展落后的部分原因就在于他们缺少这些必要的市场信息,从而难以生产出适销对路的商品。时装设计就是一个典型的需要迅速应对市场信号的产业。纽约市时装设计产业的集中分布就给当地的时装公司创造了接触最新时装潮流的便捷渠道。

本地化经济产生的最后一个原因是购物外部性的存在。当一个商店的销售对周围邻近地区商店的销售产生影响时,购物外部性就产生了。购物外部性可以产生于销售不完全替代或互补的商品的企业群聚。那些销售不完全替代品的商店群聚,例如汽车、服装、鞋子、珠宝和

^① Strategies of Economic Development: Processes and Problems, New York, John Wiley.

电器等,可以降低购物成本,从而吸引更多的潜在消费者。举个例子,假设存在两个销售不同厂家和型号汽车的代理商,但在消费者看来他们的产品是不完全替代品。当这两个代理商彼此相距很远时,每个代理商每个月的销售量是50台。如果他们决定搬到彼此邻近的地方,那么买家就有了一个可以方便地进行比较购物的机会。消费者可以在不增加额外路费的情况下,在二者之间进行价格、性能、功能和耐用度方面的比较。可预见的是,这一决定将使得每个代理商的客源大大增加。如果假设实际销售额与客流量成正比例关系,那么这两个商家所面对的需求曲线都向外移。此时,不管是每月汽车销售量增加,还是在销售量不变时单位售价增加,两个商家的利润都有所上升。

同样的分析逻辑也可以运用到互补品中。销售互补品的商家往往倾向于彼此相近,因为商家们都意识到消费者喜欢在一次购物中购买多种商品以节省时间和交通费。比如,假设一个消费者想买一条裤子和一双鞋子。如果卖裤子的商店离卖鞋的商店很近,该消费者就可以很方便地在同一次购物中买齐需要的商品。正因如此,理性的消费者都更喜欢在商店聚集的购物区里购物,而商店也将因客流量增加而提升销售额。

(3) 城市化集聚经济

城市化经济意味着城市地区密集的经济活动将会给企业带来成本上的节约。换句话说,一个企业的平均生产成本会随着城市经济活动的增加而下降。测量城市经济活动最常见的指标就是总人口和总产出。

城市化经济主要有几个来源。首先,大城市在公共设施供给的规模经济效应使得每单位产出对公共设施的耗费成本大大下降。这些成本上的节省,将通过降低服务费用或者降低当地政府税率而最终转移到消费者身上。其次,大城市巨大的产品消费市场也大大降低了单位产品的运输成本。再次,和小城市相比,大城市会提供更为多样化的专业服务。如果企业选择在大城市落户,它们获得这些服务的成本收益比是很低的。最后,在大城市中,知识和技术的外溢效应都有很大的发挥潜力。

需要重点理解的是,由集聚经济所带来的成本节约并不只是使有关企业获益,同时也使整个社会获益。这是因为一个地方生产率的提高并不是以降低另一个地方的生产率为代价的。然而,经济活动的聚集也会导致交通堵塞、房价昂贵、环境污染和犯罪率的提高。这些问题降低了城市对个人的吸引力,同时也增加了企业的运营成本。聚集经济的收益必须超过这些问题所带来的负外部性才能使城市继续保持对个人和企业的吸引力。

很多人都明白,当集聚经济的边际收益大于边际成本时,城市就会发展;反之,城市就会衰退。但是,即便不能说不可能,要想识别和测量集聚效应对城市发展的促进作用仍是相当困难的。边际成本诸如交通堵塞、污染和房价等,都比较好测量;而其他成本,例如公共健康和公共安全的社会成本,就难以测量。从理论上讲,应该存在一个城市规模的最佳水平。在该水平之上,集聚的边际成本高于边际收益;在该水平之下,集聚的边际收益高于边际成本。但在现实当中,要想确定一个城市的最佳规模是十分困难的。考虑到这一点,也许最佳的选择是让市场来决定一个城市是否应该继续发展,并在投资、税收和政府服务上为发展创造便利条件。

第三节 城市化

城市化是指一个国家的城市人口占总人口的比例不断上升的过程。这一过程意味着从农村向城市的净人口迁移。城市化与城市发展不同。如果城市化发生了,那么城市就会发展。但是,城市发展并不必然导致城市化,因为有可能城市人口和农村人口以固定的比例增长。在这种情况下,即使城市总人口增加,城市人口占总人口的比例并没有改变。

总的来说,城市化背后有两个动力:一个是“推”力,一个是“拉”力。推力来自于农业生产技术的进步,生产同样多的食物所需要的农业劳动力减少了,在农村地区就会出现劳动力过剩,而这些过剩的劳动力就有机会被推向城市。拉力来自于工业化,随着生产的扩张,工业部门将会增加对劳动力的需求,因此形成拉力。要想使一个农业经济占主导地位的农业社会平稳过渡到工业经济占主导地位的工业社会,需要政府恰如其分地平衡好推力和拉力二者的作用。换句话说,平稳转型的必要条件是合适的城市化和工业化的步伐相协调,以使由农业技术进步所产生的农村剩余劳动力能被工业部门充分吸收。当以这样的方式平衡发展时,进城的工人才能找到工作。

只有实现了平衡发展,从农村到城市的大规模移民才不会给城市带来失业的负担。但在许多拉丁美洲国家,城市里很高的失业率就源自过度移民。有限的城市就业机会已经成为许多社会经济问题的根源,例如贫穷、非正式或地下经济的蔓延、棚户区,以及在那些缺少基本城市设施(如污水排放、饮用水供给、排涝管道和学校等)的地方形成集中的贫民窟。贫困人口的高度聚集则会进一步导致公共健康和安全问题的恶化。

对城市化的相关研究表明,城市化速度和工业化速度之间的关系在不同国家是不一样的。也就是说,不同国家的城市化进程有所不同。大体上讲,城市化进程可分为三类:

- (1) 城市化与工业化相对平衡;
- (2) 相对工业化,城市化过度;
- (3) 相对工业化,城市化不足。

平衡城市化与工业化意味着需要对推力和拉力进行有效的控制和管理。在一个平衡的城市化进程中,即使农业进步导致了农业部门对劳动力需求的减少,城市中也不应出现劳动力供给过剩的情况,因为工业发展有能力吸收从农村转移到城市的劳动力。历史经验表明,西方国家,如美国的城市化进程就十分平衡。在这些国家中,工业化是城市化和城市发展的原始推动力。人们会被大量吸引到更稳定、收入更高、劳动环境更好以及福利机制更好(例如养老金,通常是农民难以拿到的)的工业化生产中。另外,随着越来越多工业企业的落户,城市也不断提供各种娱乐设施,如电影院、博物馆等,这使得城市居民与农村居民相比拥有更多的机会去接触丰富多彩的社会文化生活。

过度城市化是指城市化的社会经济进程快于工业化。尤其是在发展中国家,工业化通常不能足够快地给千百万涌入城市的农村居民(他们大部分人既贫穷又未受过教育)创造充足的就业机会。很多人移居到了城市才发现他们难以找到像样的工作和合适的居住环境。但和农村相比,毕竟城市能提供更明显的改善生活质量的机会,这使移民对未来充满希望,于是移民源源不断地涌入并滞留在城市里。改善生活的期望是促使农村居民涌向城市的真实动因。即使他们知道生活在短期内很难迅速得到改善,但长期内他们对自己和子女的期望还是促使他们移居到了城市。这正是在拉丁美洲国家所发生的事实。毫无束缚的移民潮和相对缓慢的经济发展进程使得 50%~60% 的城市人口生活在城市贫民窟中。这些低收入区域普遍存在基础设施落后、住房条件差、犯罪集团化、疾病蔓延和失业率居高不下等问题,而其中的大部分居民都是来自农村的移民。

直到 20 世纪,城市化才在世界范围内加速推进。1800 年,全世界只有 3% 的人口居住在城市里。1900 年,差不多有 14% 的世界人口居住在城市地区,但当时只有 12 个城市拥有过百万的人口。到了 1950 年,城市化水平上升到了 30%,有 83 个城市拥有百万以上的人口。截至 20 世纪末,几乎有一半的世界人口生活在城市里(47%),人口超过百万的城市数量上升到了 411 个。发达国家的城市化水平相当高,有超过 75% 的人口生活在城市地区。相比之下,发展中国家的城市人

口仅占其总人口的 40%。预计到 2030 年,全世界将有 60% 的人口生活在城市地区,而且大部分的城市化进程将会发生在发展中国家。城市化不可避免地刺激了城市地区的基础设施建设和经济发展。在 20 世纪 50 年代,大约有 55% 的美国人口居住在城市地区,但这些城市地区的总面积仅占国土总面积的 5%。到了 1995 年,大约有 70% 的美国人口居住在城市地区,城市地区的面积也占到了全国总面积的 16% 以上。

分地区的城市化地区数量 表 1-2

地区	1950 年	1970 年	1990 年	2000 年	2010 年	2020 年	2030 年
世界	30	37	44	47	52	56	60
发达地区	55	68	74	75	77	80	83
欠发达地区	18	25	35	40	46	51	56
非洲	15	23	32	37	43	48	53
亚洲	17	23	32	38	43	49	54
欧洲	52	65	72	73	75	78	81
拉丁美洲及加勒比地区	42	58	71	75	79	82	84
大洋洲	62	71	71	74	76	76	77
中国	13	17	27	36	45	53	60
美国	64	74	75	77	80	82	85

许多证据都表明,推进城市化应当成为各国政策制定者的重要议题。第一,城市化步伐的加快可以提升城市的融资能力,从而加快基础设施建设以吸收更多的城市新移民。第二,城市贫民在空间上的日益集中有可能使许多社会经济问题进一步恶化。第三,许多新的城市居民有可能被迫从业于经济中的非正式部门。黑市、非法就业和有组织犯罪在许多城市贫民窟中都是司空见惯的现象。这些问题仅仅是快速城市化所带来的诸多问题的一部分。他们的解决离不开强有力的政策干预和行之有效的公众行动。

2000 年,有超过 75% 的美国人口生活在城市里。数据表明许多城市仍在继续增长。在 20 世纪 90 年代,人口在 10 万以上的城市的平均增长速度是 11.2%,但各个大都市地区城市增长的速度有很大差别。以美国大华盛顿地区为例,1990 年到 1998 年之间大部分的人口增长都集中在其西部的城镇。弗吉尼亚州费尔法克斯镇的人口在此期间增长了 13.5%;劳登(Loudoun)镇则吸收了 67% 的人口增长。而同一时期,哥伦比亚特区的人口却下降了 14%。地区间的差别表明了城市化