

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2011.00211

# 中国快速城镇化过程中的问题及其消解

邱爱军, 郑明媚, 白 玮, 郝 望

(中国城市和小城镇改革发展中心, 北京 100045)

**摘 要:** 以统计数据及文献资料为基础, 系统分析新中国城镇化历程, 认为目前中国仍处于快速城镇化过程中。深入剖析了快速城镇化使城镇发展面临不完全城镇化、服务业发展滞后、城市病及扭曲的城镇建设等问题。在深入分析的基础上, 作者提出科学规划是消解城镇发展当前所面临问题的重要手段, 并提出: 科学规划要加快体制和机制改革, 以“常住人口”为基础规划城镇; 遵循市场经济规律, 以主体功能区为基础规划城镇产业发展; 完善公众参与手段, 以居民需求为导向规划城镇, 坚持以人为本, 突出城镇政府的服务性。

**关键词:** 快速城镇化; 不完全城镇化; 城镇发展问题; 规划; 公众参与

中图分类号: F292

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2011)03-0211-11

## 1 中国正在经历快速城镇化过程

城镇是与农村相对应的概念。城镇是聚落的一种特殊形态, 是有别于农村居民点的聚落类型, 包括城市和镇。中国的城镇是一个历史范畴, 是指在一定地域范围内, 具备一定水平公共服务设施, 具有一定人口规模, 并以非农业生产为主 (并不一定是以非农业人口为主) 的行政区域。截至2009年年底, 中国共有城市654个, 建制镇19322个(表1)。

表1 中国城市规模变化情况

城市人口规模	城市数量					
	1949年	1978年	2008年	2009年	2009年*	
大城市及特大城市	400万以上	3	10	13	14	23
	200万~400万	-	-	28	31	-
	100万~200万	7	19	81	82	33
	50万~100万	6	35	118	116	86
中等城市	20万~50万	32	80	151	150	239
小城市	20万以下	84	49	264	264	273
合计	城市数	132	193	655	654	654
	建制镇	-	2 173	19 234	19 322	-

注: 1. 城市数量根据国家统计局《新中国六十年分析报告系列之十: 城市社会经济发展日新月异》, 以城市市辖区人口为标准进行划分; 2. 2009年\*的人口按设市城市市区非农业人口统计。

根据国务院2008年7月12日发布的国函[2008]60号批复:“城镇包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇, 政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。与政府驻地的实际建设不连接, 且常住人口在3000人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。”

《2009中国城市统计年鉴》显示, 2008年, 全国94%以上的地级市二产业占GDP的比例超过70%; 江苏省13个地级市中只有南京(83%)、无锡(70%)、苏州(59%)、常州(50%)等4个城市的非农业人口所在比例超过50%, 浙江省的11个地级市中则只有杭州(50%)1个城市达到50%。

许学强、周一星认为, 城市是以非农业人口为主的居民集居地, 是就一般意义的城市而言, 中国的城镇有一定的特殊性<sup>[1]</sup>。

收稿日期: 2011-06-22; 修回日期: 2011-08-15

基金项目: 福特基金会项目“促进城镇健康发展的城镇规划研究”(1085-0731)。

作者简介: 邱爱军(1966-), 女, 山西吕梁市人, 博士, 副研究员, 研究方向为城镇发展政策和城镇规划。E-mail: qiuaijun2000@hotmail.com  
郑明媚(1980-), 女, 湖北随州市人, 硕士, 助理研究员, 研究方向为城镇规划和土地利用规划。E-mail: mingmei\_pure@163.com  
白 玮(1982-), 女, 山西忻州市人, 博士, 副研究员, 研究方向为土地管理和城镇规划。E-mail: Cauberry2008@hotmail.com  
郝 望(1987-), 男, 北京市人, 学士, 实习研究员, 研究方向为城市规划。E-mail: xiwang419@hotmail.com

城镇化是一种复杂的社会经济现象。世界历史显示,在工业革命之后,农村人口不断涌向新的工业中心,城镇获得了前所未有的发展。乡村人口比例逐渐降低,城镇人口比例稳步上升,居民点的物质面貌和人们的生活方式日益向城镇型转化的过程,称为城镇化。城镇化是人口和经济活动在空间上的集聚<sup>[2]</sup>,是乡村人口转变为城镇人口的过程,是一个国家从农业社会向现代化社会转变的必由之路。

遵循经济社会发展的一般规律,中国正在经历快速城镇化的过程。相较于其他国家的城镇化,中国的城镇化内涵更为丰富。中国的城镇化不仅是人口向城镇聚集的过程,而且是经济结构调整和经济增长方式转变的过程,也是解决“三农”问题、建设小城镇、建设社会主义新农村的过程,还是解决城乡二元体制、缩小城乡差别的过程;既包含人们看得见的物质实体的变化,也包含文化、生活方式、价值观念等较为抽象的精神上的变化<sup>[3]557</sup>。

从新中国成立到改革开放时期,与中国经济社会发展水平相对应,中国城镇化基本上经历了自然增长(1949—1957年,城镇化率年均增长0.59%)、起伏波动(1958—1965年,城镇化率年均增长经历了1.45%和负0.35%两个阶段)和发展停滞(1966—1976年,城镇化率年均增长负0.05%)

三个阶段(图1)。总体来看,中国改革开放前选择了“非城市化的工业化道路”。一方面在经济上完成了中国从农业社会向工业社会的过渡,基本奠定了以重工业为主的全国工业体系的基础,但另一方面又铸成了中国城镇化水平长期严重滞后于工业化的局面<sup>[4]</sup>。

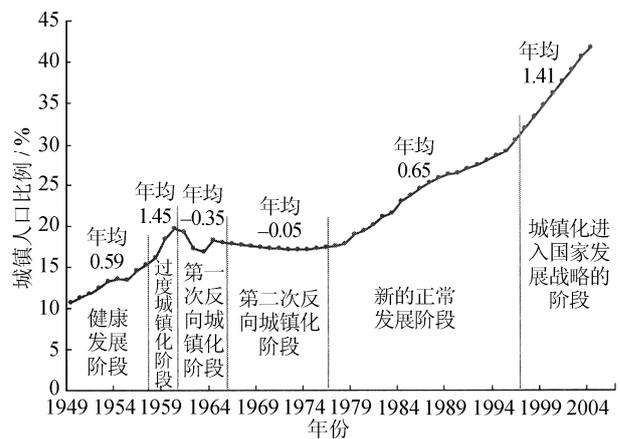


图1 中国城镇化进程曲线(1949—2004年)<sup>[3]557</sup>

1978年中国开始实行改革开放政策,此后,随着经济体制改革的不断推进,与城镇化发展相关的政策也进行了较大的调整。国家统计局数据显示,这一时期中国城镇化大体上可分为四个阶段:恢复性增长阶段(1977—1984年,年均增长0.620%)、稳定增长阶段(1985—1995年,年均增长0.548%)、高速增长阶段(1996—2005年,年均增长1.395%)和快速增长阶段(2005—2009年,年均增长0.900%)(图2)。

据英国著名人口史学家利格里(E.A.Wrigley)的估算,1520年时英国城镇(5000人以上的城镇)人口仅为13万,只占全国总人口的5.5%,在227万农村人口中,从事非农业生产的人口有45万,占农村总人口的20%,占全国总人口的18.5%。到1750年,城镇人口在总人口中的比例上升到21%,农村非农业人口增加到191万,其在总人口中的比例也由18.5%上升到33%。

- ② 这种转变有迁移转变和就地转变两种形式。迁移转变的基本动力是城乡收入差距的存在,就地转变的机制是农村自身建设、小城镇建设和原有城市扩张对周围乡村的融合。
- ③ “一五”计划156项重点工程的启动和推进催生了一批工矿城市,如纺织机械工业城市山西省榆次市、煤炭工业城市黑龙江省鸡西市。
- ④ 国民经济调整时期撤销一大批城市;将“一五”以来设置的市恢复为县;将一部分地级市降为县级市,大批建设项目停建缓建;动员约2600万职工回农村。
- ⑤ 这一时期实行严格的控制人口进城的户籍管理制度。一方面大批知识青年“上山下乡”,另一方面大批干部和知识分子“下放”农村,同时还动员了一批城市中无工作的闲散人员下乡。
- ⑥ 期间城镇人口增加的原因,一是落实政策返城人员,二是部分乡建制转为镇,三是允许农民自带口粮进镇经商办企业。
- ⑦ 一方面,随着乡镇企业的发展带动了长三角、珠三角等地小城镇的发展;另一方面,随着对外开放力度的加大,农村剩余劳动力不断向沿海地区和大城市流动。期间,在“严格控制大城市,发展小城镇”的城镇化方针指导下,中央“有限度”地鼓励农民进城,总体上看,城镇人口增长速度较为稳定。
- ⑧ 期间,一是市镇设置改革形成城市在地域上的扩张,二是农村人口向城镇流动的政策进一步松动,三是城镇化政策在“九五”计划和“十五”计划等国民经济和社会发展规划中发生了有利于推进城镇化的转变,国家制定了《“十五”城镇化发展重点专项规划》。

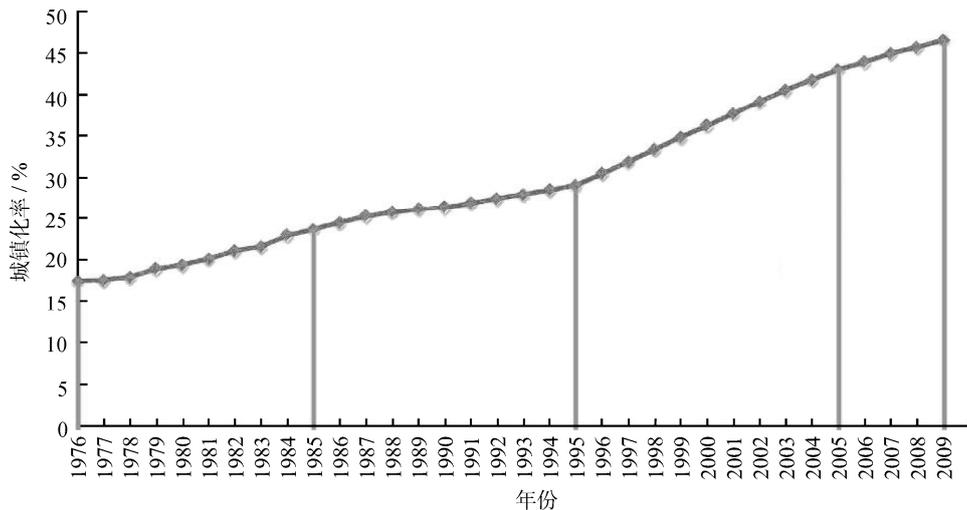


图2 改革开放以来中国城镇化变化趋势图

资料来源：《中国统计年鉴 2010》。

“十一五”规划明确提出要“促进城镇化健康发展”，具体提出要用经济手段“控制”特大城市人口过快增长，强调城镇发展要“循序渐进”。期间，外出农民工虽然保持了持续增长的趋势，但增速放缓，总量趋于稳定。然而，随着城镇化水平的不断提高，大部分农村人口仍将选择进城生活。研究表明，中国城镇化率在未来十几年还将以每年0.8%~1%左右的速度增长<sup>[5]</sup>。

同时，世界各国城镇化经验显示，城镇化率达到30%后开始加速，达到70%后趋于平稳，城镇化率在30%~70%区间为加速发展期。即使以2010年第六次人口普查的城镇化率49.68%为标准，中国仍处于城镇化加速发展期的中期。因此，中国未来城镇化仍处于快速增长阶段，只是增长的速度将逐渐放缓。

伴随快速城镇化进程，中国的社会经济生活出现了诸多问题。城镇化的健康发展要求对这些问题进行研究，并加以解决。

## 2 中国快速城镇化使城镇发展面临挑战

改革开放30多年来，中国从社会主义计划经

济转向社会主义市场经济，乡村人口向城镇大规模转移，城镇化呈现快速发展的趋势，城乡建设发展机制发生了深刻变化，快速城镇化也使城镇发展面临种种问题。

### 2.1 快速城镇化隐含不完全城镇化问题

#### 2.1.1 城镇化率的提高很大程度上来源于农民工进城

从第五次人口普查开始，国家统计局就将进城就业、居住半年以上的劳动人口(主体是农民工)计入城镇“常住人口”。按照这一口径计算，中国2007年城镇化率为44.9%，5.9亿城镇人口中，有1.6亿是农业户籍人口，占城镇人口的27%。2007年，城镇化率超过50%的省份中，除内蒙古外，三个位于东北老工业基地，其余均为沿海省市(图3、图4)，其城镇化率的提高，主要源于农民工进城人数的不断增加(分子变大)。对于浙江、北京、上海、天津和广东，2007年农民工对城镇化的贡献率分别为30.7%、27.9%、24.7%、24.4%、18.6%。内地各省城镇化率的提高主要源于农民工离乡人数的不断增加(分母变小)<sup>[6]</sup>。

① 对中国城市化率的提高等问题，虽然有各种不同看法，但至少有一点是相同的，即未来10年内城市化的发展还是有较大空间的。

② 对于“常住人口”，一些规划专家认为，这是一个不太负责任的概念，概念的界定标准没有统一性(如建设部门的年鉴根据公安部门提供的居住一年以上人口的口径统计，国家统计局的年鉴则按居住半年以上人口的口径统计，计划生育部门按居住三个月以上人口的口径统计)，统计技术上难以达到准确性(如城镇行政管辖区时有调整，城镇统计边界时有调整，统计口径时有调整)。

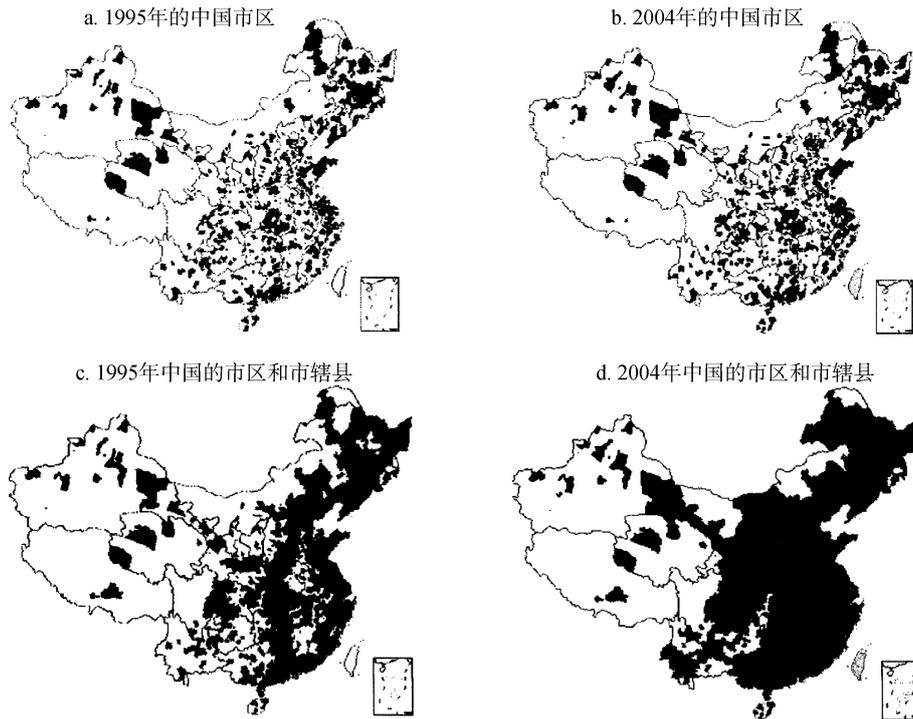


图3 1995年和2004年中国城市市区、市域对比图<sup>[3]525-526</sup>

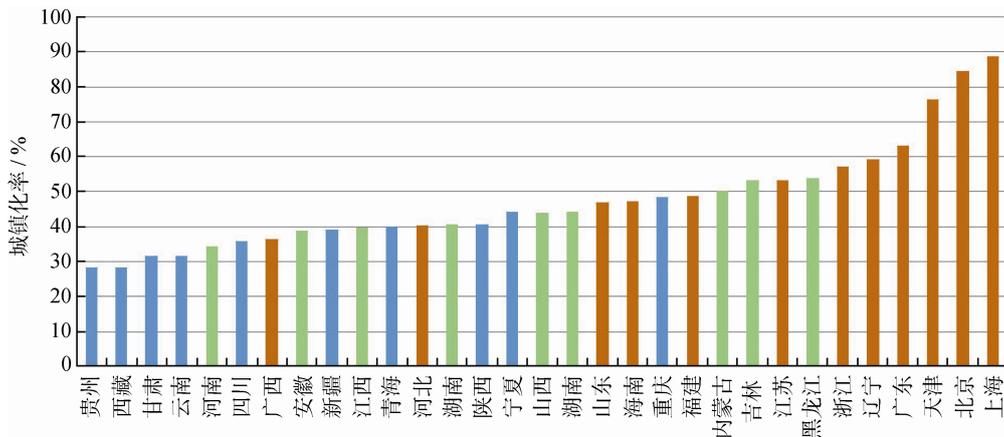


图4 2007年全国31个省级行政区城镇化率对比图

数据来源:《中国统计年鉴2008》。

### 2.1.2 农民进城多为流动就业而非举家迁移定居

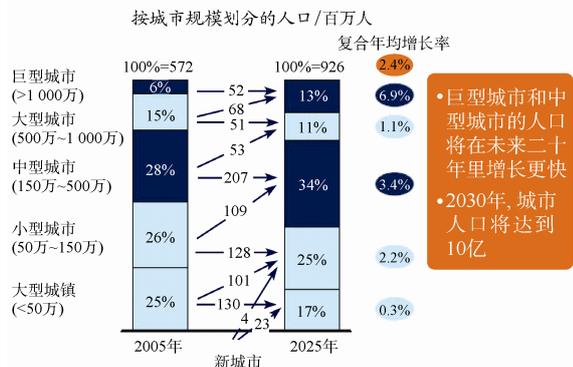
长期以来,农民外出打工主要表现为“候鸟式”流动就业,即农村劳动力外出务工以年为单位在城乡和地区之间流动。根据国家统计局资料,2008年全国举家外出务工农民工达到2 859万人,占外出务工劳动力的20.36%,其中80%的农民工都是进城流动就业<sup>[7]</sup>。

### 2.1.3 城镇化从不完全到完全使城镇面临新的问题

被统计为城镇人口的农民工虽然在城镇工作,但在劳动就业、工资福利、子女教育、社会保障、保障性住房购买等方面并未享受到与城镇居民同等的待遇,为不完全城镇化人口。使这些人口从不完全城镇化到真正城镇化的过程将使城镇发展面临巨大压力和挑战。麦肯锡公司预测(图

5), 2025 年, 将有大约 10 亿中国人, 即超过三分之二的人口(66%)居住在城市。中国新增 3.5 亿多的城市人口中将有超过 2.4 亿流动人口。城镇人口的激增将使城市面临交通拥堵, 土地、水、高技能劳动力短缺和服务成本提高等沉重压力。

a. 中国正朝着2030年城市人口达到10亿的目标迈进



b. 将流动人口包括在内将显著提高在城市公共服务方面的支出

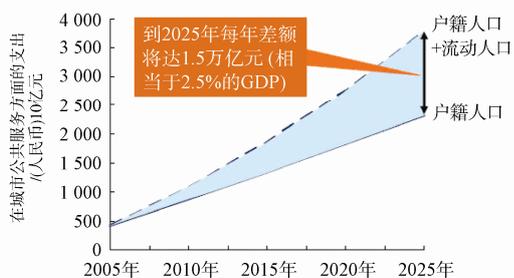


图5 麦肯锡公司预测的中国即将面临的城镇化压力<sup>[8]</sup>

## 2.2 快速城镇化隐含服务业发展滞后问题

国际比较发现, 中国城镇化水平依然与工业化水平和同等收入水平国家的城镇化水平有较大差距, 与同等城镇化水平和同等收入水平的国家相比, 城镇服务业发展较为滞后。

### 2.2.1 国际比较显示中国的服务业发展相对滞后

利用联合国经济社会事务部预测数据和世界银行统计数据, 分别选取 6 个人均国民总收入与中国较为接近的国家和 11 个城镇化水平与中国接近的国家, 比较发现, 2008 年, 中国服务业占 GDP

的比例为 40%, 比人均 GDP 水平相近国家的平均水平 56% 低 16% (表 2); 2010 年, 联合国经济社会事务部预测中国服务业所占比例为 40% 比城镇化水平相近国家的平均水平 46% 低 6% (表 3)。总体上看, 中国服务业发展相对滞后, 表明中国以流动为特征的城镇化对服务业的发展不利。

表 2 2008 年与中国经济发展水平相近的国家的服务业发展情况

国家	人均国民总收入/美元	服务业在 GDP 中的比例/%
中国	2 940	40
危地马拉	2 680	62
约旦	3 310	64
摩洛哥	2 580	64
泰国	2 840	43
突尼斯	3 290	62
乌克兰	3 210	55
平均值	2 979	56

数据来源: 文献[9]。

表 3 2010 年与中国城镇化水平相近的国家的服务业发展情况比较

国家	城镇化率/%	服务业占 GDP 的比例/%
加纳	51.47	42
利比里亚	47.82	27
毛里塔尼亚	41.43	41
尼日利亚	49.80	28
塞内加尔	42.38	62
印度尼西亚	44.28	37
菲律宾	48.90	53
阿塞拜疆	51.93	23
摩尔多瓦	46.95	74
阿尔巴尼亚	51.91	59
洪都拉斯	51.60	61
中国	46.96	40
平均值	47.95	46

注: 1. 该数据为 2009 年报告预测值; 2. 数据来源于文献<sup>[10]</sup>。

### 2.2.2 工业投资过多, 服务业发展不足

在中国现行税收体制下, 工业是地方税收的主要来源。同时, 大多数城镇的服务业还处于生活型服务业为主的阶段, 对税收的贡献相对较小,

① 据国家统计局数据, 2001 年第三产业在 GDP 中的比例为 40%, 之后到 2008 年一直处于上下微小波动状态, 2008 年为 40.1%, 与世界银行统计数据一致, 但 2009 年统计数据显示, 第三产业占比达 43.4%, 并将 2008 年数据调高到 41.8%。国家统计局公报显示, 2010 年第三产业增加值占比达 43.0%。另外, 表 2 和表 3 中的对比国均规模较小。因此, 对比有一定的局限性。

具有“富民不富财政”的特征。受 GDP 导向的政绩考核制度影响, 城镇政府普遍重视工业增长, 着力招商引资。即使是在工业化发展最为迅速的珠三角、长三角地区, 工业比例仍然不断上升。2000—2008 年, 广东、江苏工业产值在总产值中所占比例分别提高了 3.2% 和 4.7%<sup>[11]</sup>。

### 2.3 快速城镇化引发“城市病”问题

世界城镇化经验表明, 城镇化易于引发“城市病”等问题。作为社会主义国家, 中国通过各种政策措施努力避免在城市出现贫民窟, 以及城市人口的两极分化。但是, 近年来, 城镇化的快速发展仍使城镇政府面临住房、交通、环境等方面的问题。

#### 2.3.1 针对城镇低收入人群的住房供给不足

中国住房制度的改革根本上改善了城镇居民的居住条件。中国的城镇居民人均住房面积由 1978 年的 6.7m<sup>2</sup> 提高到 2009 年的超过 28m<sup>2</sup>。但人均住宅面积的提高隐含了低收入人群住房供给不足的问题。

(1) 城镇低收入家庭面临住房压力。北京市调查总队 2007 年 9 月 31 日调查显示: 一, 部分家庭居住空间较小。19.3% 的家庭人均建筑面积少于 17 m<sup>2</sup>, 4.5% 的家庭与其他家庭合住; 二, 部分家庭房屋条件较差。0.1% 的家庭居住在木结构的中式楼房中, 1.7% 的家庭居住在简易楼房中, 11.1% 的家庭居住在平房中, 三者合计达到 12.9%。这些房屋一般在厨房、独立厕所、上下水、供暖等生活设施条件方面较差; 三, 廉租房相对较少。北京市廉租房占租房市场比例不足 1%<sup>[12]</sup>。

(2) 高低收入社区出现明显社会隔离。经济适用房、廉租房等保障房建设使低收入人群集中居住, 并与高收入人群社区明显分割, 由此引发新的社会问题。比如北京的天通苑和瑞海新城等经

济适用房集中区已成为治安问题高发地区。

(3) 大批流动人口聚居的“城中村”基础设施条件较差。北京、深圳等特大城市的“城中村”成为流动人口聚居地区, 这些地方虽然价格较低, 但存在消防隐患、卫生条件较差等问题。狭小的居住空间使这些人的生理和心理出现了一些问题。

#### 2.3.2 交通拥堵成为严重的城市问题

随着城市人口的增加, 城市居民收入水平不断提高, 城市居民的出行方式发生了重大改变。汽车出行成为城市居民重要的出行方式。1978 年 (135.84 万辆) 到 2008 年 (5 099.61 万辆) 中国城市民用汽车的保有量增长了 37 倍。

截至 2009 年年底, 中国汽车保有量已达 7 619.31 万辆, 其中私人载客汽车 3 808.33 万辆。城镇居民每百户家用汽车数从 2000 年的 0.50 辆增加到 2009 年的 10.89 辆, 如北京市从 2000 年的 2.5 辆增加到 2009 年的 29.6 辆。因此, 尽管城市道路数量不断增加, 长度不断延长, 宽度不断拓展, 城市拥堵问题却越来越严重, 特别是北京、上海等特大城市上下班高峰时段的交通管理面临巨大压力。如北京二环至三环之间的干线, 高峰时段的车速已经由 1994 年的 45 km/h, 下降到 2005 年的 10 km/h 以下。10 年中, 北京市区主干道的平均车速减慢了 50%<sup>[13]</sup>。

#### 2.3.3 城镇环境污染压力加大, 环境设施亟待改善

工业经济在城镇的快速集聚扩张为城镇提供了大量就业岗位, 促进了城镇常住人口的迅速增加。但是, 随着城镇居民收入水平的提高, 各种现代工业生产的日用消费品迅速普及, 城镇面临巨大的环境压力。统计数据显示<sup>[14-15]</sup>, 各地区生活污水排放量从 2003 年的 247 亿 t 增加到 2009 年的 355 亿 t; 各地区城市生活垃圾清运量从 1990 年的 6 767 万 t 增加到 2000 年的 1.18 亿 t, 2009

① 在城市化进程中, 由于受城乡二元土地体制的影响, 城市仅征收了其建成区范围内原农村地区的部分或大部分土地, 农民转为居民后仍在原村落居住, 其居住地区的土地仍为农村集体土地, 而其周边则为城市国有建设用地, 此类居民区被称为“城中村”。

年的 1.57 亿 t。同时，大量生活垃圾无序丢弃或露天堆放，对环境造成严重污染，影响城镇环境卫生和居民健康。另外，部分城市空气污染较重，酸雨问题突出。对全国 612 个城市开展的环境空气质量监测表明，2009 年地级及以上城市环境空气质量的不达标比例为 20.4%，县级城市的不达标比例为 14.4%。另外，对全国 488 个城市(县)开展的酸雨监测显示，出现酸雨的城市为 258 个，占 52.9%<sup>[16]</sup>。近年来，中国城市环境基础设施得到较大的改善。2009 年全国城市污水处理率达 75.25%，生活垃圾处理率为 89.03%。但建制镇环境基础设施严重不足，如 2009 年全国县城污水处理率为 41.64%，生活垃圾处理率为 45.86%，生活垃圾无害化处理率仅为 15.09%<sup>[17]</sup>。

## 2.4 快速城镇化隐含“扭曲”的城镇建设问题

### 2.4.1 城镇空间扩张过快，大量耕地被占用

1981 年以来，城市建成区面积逐年增长，2000 年以来更呈加速增长态势。从 2000 年到 2005 年，中国 660 个县级以上城市的建成区面积增长了 44.93%，同一时期，全国城镇人口仅增长了 22.45% (图 6、图 7)。数据显示，1990 年以来，城镇建成区面积年增长率一直高于城区人口年增长率。

城镇发展空间的扩展主要来自对农用地特别是耕地的占用。城镇空间扩展首先占用的是城镇周边的优质耕地，因此，占用农用地进行开发建

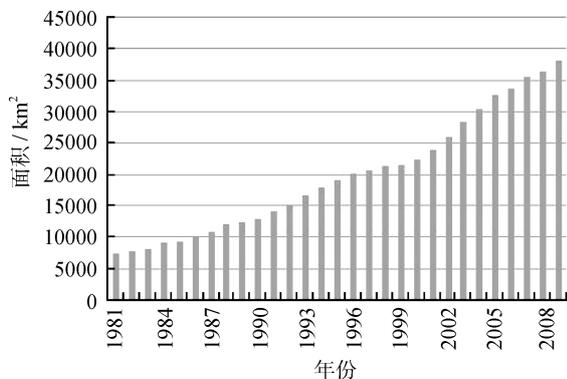


图 6 中国建成区面积变化情况

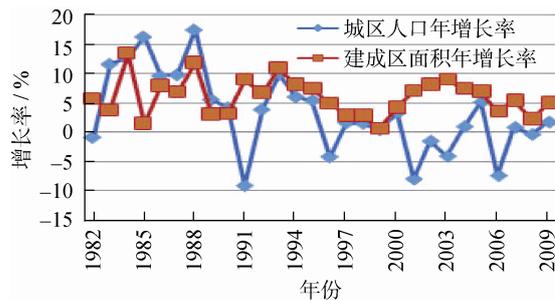


图 7 中国城区人口和建成区增长情况

资料来源：国家统计局和住建部统计资料。

设是城镇新增建设用地的主要途径。在快速城镇化进程中，大量耕地被建设占用。1997—2007 年全国通过合法程序建设占用耕地的数量已经达到 196.65 万 ha，而违法占用的耕地面积，1999—2005 年共发现的面积近 33.33 万 ha<sup>[18]</sup>。

### 2.4.2 城镇建设严重依赖“土地财政”，违规开发严重

中国实行严格的城乡二元土地制度，即城镇国有土地与农村集体土地，两类土地在规划、基础设施配套、开发利用、抵押融资等方面有很大的差别。在快速城镇化条件下，这种差别的存在和政府对于两类土地转换权的控制，使“土地财政”成为现实。如 2010 年北京市土地出让金高达 1 636.72 亿元，占北京市全市财政总收入 2 353.9 亿元的 69.5%<sup>[19]</sup>。

在“配额制”城镇建设用地指标短缺与城镇开发巨大利益的共同作用下，各地开发商纷纷“铤而走险”。集体建设用地违规开发持续不断，大量品质各异的“小产权房”和“出租屋”拔地而起。城镇建设用地粗放浪费问题较为突出。据调查，截至 2005 年年底，全国城镇规划范围内共有闲置和批而未供的土地近 26.67 万 ha。全国工业项目用地容积率 0.3~0.6，工业用地平均产出率远低于发达国家水平<sup>[20]</sup>。

### 2.4.3 片面追求“形象工程”，忽视城镇历史的延续

快速城镇化必然带来大规模的城市建设。由于理念的偏差，一些城市长官意志严重，相当一

部分人把城镇建设理解为城镇形象的现代化, 大搞宽马路、大广场、豪华办公楼等“形象工程”。2010年8月揭晓的中国城市国际形象调查推选结果显示, 中国有655个城市正计划“走向世界”; 200多个地级市中, 有180多个提出要打造、创建“国际大都市”, 其中绝大多数根本不具备建设国际大都市的基本条件<sup>[21]</sup>。于是, 拆迁几乎成为城镇“旧貌换新颜”的唯一选择。随着城市的迅速“现代化”和急速扩张, 许多老城区消失了, 取而代之的是高楼林立、千城一面的城市格局。如济南老火车站(又名“津浦铁路济南站”), 是19世纪末20世纪初由德国著名建筑师赫尔曼菲舍尔设计的一座典型的德式建筑。它曾是亚洲最大的火车站, 世界上唯一的哥特式建筑群落, 登上清华大学、同济大学的建筑类教科书。但是, 1992年这座陪伴了济南人近百年的老火车站被拆除了<sup>[22]</sup>。

### 3 以科学规划消解城镇发展问题

消解快速城镇化过程中城镇发展面临的问题, 需要统筹协调, 调动各方面的资源, 形成有效的激励机制, 使城镇发展中的各利益攸关方都积极参与城镇发展, 为城镇发展尽力献策。但是, 首要的问题是制定一个科学的、有针对性的、可操作的规划。用科学的规划消解问题, 引领城镇发展。

#### 3.1 加快体制机制改革, 以常住人口为基础规划城镇

从本质上看, 制约城镇发展的关键是体制、机制问题, 因此必须大胆改革体制机制。一是要树立“市域”的概念, 统筹城乡发展。通过规划的实施及政策的落实, 逐步缩小城乡居民在公共服务设施、社会保障、生活环境等方面的差距; 二是要改革户籍管理制度, 将流动人口纳入城镇

公共服务对象。通过落户、剥离附着在户籍上的福利制度, 使户籍仅仅成为人口登记和人口管理的方式; 三是改革财政管理体制, 建立以常住人口为基础的税收分配、财政转移支付及公共服务专项配给制度; 四是要改革行政管理权限及管理岗位设置体制, 赋予特大镇等经济发达镇相应的管理权限, 使城镇政府管理与常住人口的需求相匹配, 解决“小马拉大车”问题; 五要贯彻落实《社会保险法》, 建立跨行政区域的社会保障对接机制。通过一系列政策改革, 可以逐步将“不完全”城镇化的人口即农民工转变为“完全”城镇化人口。只有实现了上述体制机制的变革, 才能使以常住人口为基础的城镇规划成为城镇领导者自觉自愿的行动。

#### 3.2 遵循市场经济规律, 以主体功能区为基础规划城镇产业发展

(1) 以经济社会发展规划为统领, 形成规划合力。城镇规划从宏观角度分为总体规划、空间规划和专项规划, 各类规划的共同目标是促进城镇经济社会发展。因此, 要对各类规划纵向的层级和横向的边界进行明确, 理顺规划关系, 形成规划合力。只有这样才能整合提升经济社会发展规划的效能, 才能使经济社会发展规划起到“龙头”和“统领”的作用<sup>[23]</sup>。

(2) 以主体功能区规划为基础, 实现规划“融合”。随着《全国主体功能区规划》的颁布, 全国空间资源的管制有了法律依据。主体功能区规划具有国土规划的意义和作用, 而国土规划是具有战略性、综合性和地域性的空间综合规划。全国主体功能区规划以全国国土空间为对象。在城镇规划中, 主体功能区规划是实现经济社会发展规划、城乡规划、土地规划“三规融合”的基础和抓手。确定了城镇的主体功能区定位才能明确城

① 国土规划的期限一般在20年以上, 20世纪80年代国家计划部门曾经主管过国土规划, 并已完成《全国国土总体规划纲要》, 大多数省区和部分省以下地区也编制了相应的地区性国土规划, 但最终未能报经国务院批准执行, 致使作为规划体系中基础性地位的国土规划一直缺位。2001年, 国土资源部开始在深圳市和天津市进行国土规划试点。

镇发展战略思路,各类规划才能明确各自的定位,才能实现规划的“融合”,才能建立相互协调的、科学的城镇规划。

(3) 遵循市场经济规律引导产业发展。尽管中国的城镇是有行政级别的,但是,城镇发展根本上是要靠市场经济来推动。一方面,政府要努力改善投资环境,促进市场要素的集聚和提升。在快速城镇化过程中,企业是否能落户某城镇,关键在于市场要素的配置,比如土地要素(是否有适宜的土地类型、价格是否可承受)、劳动力要素(是否可以招到适宜的员工、劳动力工资水平)、交通要素(交通区位是否能保证企业的产品与消费者易于对接)、人口要素(本地及周边是否有足够的消费人群)等等,所以,政府要设法通过各种政策促进市场要素的集聚和提升。另一方面,政府既不要干预市场,又要“借力”市场,比如可以出台用地调整激励政策,通过“退二进三”,鼓励工业集聚,改造低效用地,使工业存量用地部分转化为商业和服务业用地。另外,也可以通过城镇核心区建设密度的提高和社区开放空间建设,为服务业的发展集聚人气。

### 3.3 完善公众参与手段,以居民需求为导向规划城镇

(1) 追求包容性增长。中国宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,公众参与城镇规划是宪法赋予人民的权利。为了促进城镇和谐健康发展,城镇规划必须倾听利益攸关方的声音,特别是弱势人群的声音。如在发放城市规划相关信息时,不仅要在普通城镇社区发放,也要考虑在农民工聚集的出租屋地区发放;在进行规划征地拆迁时,不能只考虑开发项目的效益,还要考虑被征地农民的利益,而且要考虑在土地上劳动的外来人口的利益;在规划管理过程中不能一味强调城市的美观,也要考虑低收入群体的生计,将弱势人群作为编制规划和实施规划的优先考虑对象,构建包容性社会,实现包容性增长。

(2) 倾听居民的声音。规划需要专家的智慧和技术,但更需要考虑居民的需求,让居民充分参与规划。上海在地价奇高的陆家嘴金融中心区的核心部位,规划并建造了10万 $m^2$ 的开放式草坪,就是因为规划时考虑到生活在金融中心的人“需要呼吸,需要肺,需要绿色”。城镇的发展也不仅仅为了让农民从平房搬到楼房,而是为了提高农民的生活水平、生活质量。因此,在制定规划时就需要和本地居民共同讨论未来的就业、社会保障和社会管理问题。如天津市华明镇通过政府、专家与农民的多次反复交流,通过科学设计“宅基地换房”运营机制,规划建设了一个新型城镇,使农民不花一分钱就改善了居住环境,还通过新城镇建设新增就业岗位1.12万个,有效解决了青年失地农民的就业问题。

总之,规划不应该仅仅成为规划师表现其规划技术的结果,而应该是居民、农民、政府等利益攸关方利益博弈的结果。规划师要平等地与当地人交流,倾听当地居民的声音。通过为当地居民建立自由发表意见的渠道与平台,让当地人真正参与规划,充分发挥当地人的知识和智慧。只有通过利益攸关方的充分参与,才能建立以居民需求为导向的规划,才能真正体现“以人为本”的发展思想,规划才能成为政府决策的科学依据<sup>[24]</sup>。

### 3.4 坚持“以人为本”,突出城镇政府的服务性

(1) 倡导“精明”增长理念。在进行功能分区的同时注意适当地混合用地,倡导城市“精明”增长,使居民既有就业机会又能方便生活。比如城镇广场的规划,不仅要考虑大型活动的需要,更要考虑居民交流的需要;城镇街道不仅要考虑汽车的通行需要,更要考虑居民步行、骑自行车的需要;住宅区规划不仅要考虑居民的购买能力,更要考虑与社区居民收入水平相匹配的教育、医疗、商业等配套公共服务。上海的安亭新镇从形态、布局、甚至能源利用上都参照了德国魏玛的经验,入住居民也多为上海市区高收入的外来人

口。同时, 坐落在安亭的上海国际汽车城有多家大型跨国企业, 集聚了大批高收入人群。但是, 安亭镇区却没有高档次的购物、娱乐场所, 也没有高档次的饭店, 导致“安亭人有钱, 却没处花钱”的现象。可见, 城镇规划一定要细分人群, 根据服务对象的不同, 规划不同档次的功能区。

(2) 关注小尺度空间的活力。规划不仅要关注城镇的主干道宽敞、大商场繁华, 更要关注社区公园的幽雅、社区空地的活跃、街巷零售角的热闹, 让居民在公共空间中感受愉快与舒适, 享受生活。安徽呈坎等古镇的水口不仅为村民提供了公共活动的空间, 还通过集中的水面和穿流的小溪改善了社区的生活环境和生产条件。上海市打浦桥地区的田子坊就是将旧工厂改造成了富有生活、文化气息的商业街。来自各个国家的游客之所以流连于拥挤的弄堂是因为这里不仅可以购物, 还能感受到老上海的建筑文化、生活方式, 以及现代社会创意产业的活力。

(3) 建立社区规划机制。以加拿大为例, 从公众参与城镇规划实际情况看, 公众参与规划的特点是规划时间较长、人力投入较多; 从具体实施效果看, 社区规划是开展公众参与规划的最佳形式。一是加拿大有社区非营利机构, 可以提供技术、人力和融资支持; 二是加拿大有庞大的社区志愿者队伍, 社区志愿者可以通过事先申请免费使用社区活动中心, 为社区发展出谋划策<sup>[25]</sup>。借鉴加拿大经验, 建议在中国城镇规划体系中增加社区规划一级。授予社区基层组织规划征询和项目征询的权利, 通过财政资金或社区融资机制给予社区规划资金支持, 通过税收优惠制度, 支持社区非营利机构的建立, 鼓励社区志愿者队伍的建设。加强规划部门的力量, 逐步促进非政府的技术服务机构和社区组织在规划中的作用<sup>[26]</sup>。应提倡以政府协调为核心, 广泛吸纳各方面的利益攸关方。并可以考虑将国外“参与式城市评估”、“社区行动规划”及“参与式预算”等规划工具应用到规划实践中。

## 参考文献

- [1] 许学强, 周一星. 城市地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2009: 1.
- [2] Roberts B, Kanaley T. Urbanization and Sustainability in Asia [M]. Manila: ADB, Cities Alliance, 2006: 1.
- [3] 周一星. 城市地理求索[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [4] 周一星. 中国城镇化发展政策和趋势研究[R]. 北京: 中国城市和小城镇改革发展中心, 2010: 43-45.
- [5] 路透网. 未来 10 至 15 年城镇化将以年均 0.8-1 个百分点增 [EB/OL]. (2008-08-19) [2011-05-06]. <http://cn.reuters.com/article/cnBizNews/idCNnCN056246420080819>.
- [6] 李铁. 我国城镇化问题[R]. 北京: 中国城市和小城镇改革发展中心, 2010: 3.
- [7] 韩俊. 中国快速城镇化过程中社会福利体制改革研究[R]. 北京: 中国城市和小城镇改革发展中心, 2010: 28.
- [8] Jonathan W, Janamitra D. 迎接中国十亿城市大军[R]. 上海: 麦肯锡全球研究院, 2008: 10-11.
- [9] 世界银行. 2010 年世界发展报告: 发展与气候变化[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 374, 378.
- [10] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Urbanization Prospects: The 2009 Revision[EB/OL]. [2011-05-08]. <http://esa.un.org/unpd/wup/>.
- [11] 李铁. 中国城镇和城镇化发展战略研究[R]. 北京: 中国城市和小城镇改革发展中心. 2010: 9.
- [12] 国家统计局城市社会经济调查司. 2008 中国城市社会经济热点问题调查报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2009: 531-538.
- [13] 中央电视台《新闻调查》栏目. 北京主干道近 10 年平均车速减慢 50% [EB/OL]. (2009-12-13) [2011-05-08]. [http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-12-13/112819250466\\_3.shtml](http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-12-13/112819250466_3.shtml).
- [14] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [15] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
- [16] 国际欧亚科学院中国科学中心, 中国市长协会, 联合国人居署. 中国城市状况报告 2010/2011[M]. 北京: 外文出版社, 2010: 35.
- [17] 住房和城乡建设部计划财务与外事司. 2009 年中国城乡建设统计年鉴[M]. 北京: 中国计划出版社, 2010.
- [18] 李青. 城镇化发展过程中耕地保护问题研究[EB/OL]. (2010-08-10) [2011-05-08]. <http://www.hbzyw.gov.cn/xwxx.asp?id=10784>.
- [19] 凤凰网. 土地出让金同比增逾 70%, 北京收入居首 [EB/OL]. (2011-01-09) [2011-05-08]. [http://house.ifeng.com/news/detail\\_2011\\_01/09/4167357\\_0.shtml](http://house.ifeng.com/news/detail_2011_01/09/4167357_0.shtml)
- [20] 新浪网. 《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020 年)》

- 发布实施[EB/LO]. (2008-10-24)[2011-05-08]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-10-24/020514620705s.shtml>.
- [21] 腾讯网. 人民日报刊登读者来信, 集中曝光各地形象工程[EB/LO]. (2011-05-03) [2011-05-08]. [http://news.qq.com/a/20110503/000969\\_1.htm](http://news.qq.com/a/20110503/000969_1.htm).
- [22] 百度百科网. 济南老火车站[EB/LO]. [2011-05-08]. <http://baike.baidu.com/view/2857545.htm>
- [23] 杨伟民. 发展规划的理论和实践[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 111-125.
- [24] 邱爱军, 白玮. 科学规划小城镇应贯彻的几个原则[J]. 理论前沿, 2009(17): 12-14.
- [25] 邱爱军. 谁在挑战城镇规划执法—加拿大公众参与城镇规划的启示[J]. 中国改革, 2009(12): 58-61.
- [26] 邱爱军, 许峰, 纪熠. 加拿大城市发展中的公众参与及启示[C]. 北京: 首都经济贸易大学和北京市社会科学界联合会, 2010: 233-241.

## Problems and Solutions in China's Rapid Urbanization

Qiu Aijun, Zheng Mingmei, Bai Wei, Xi Wang

(China Center for Urban Development, Beijing 100045)

**Abstract:** Based on the statistical data and review of relevant researches, this article shows that China is still in the stage of rapid urbanization. During the rapid urbanization, cities and towns in China faces some problems and challenges, like incomplete urbanization, lag-behind development of service sector, city diseases and distorted urban construction. And then the article puts forward that scientific planning is an effective approach to solve these problems. Further more, the article gives four specific suggestions on how to make a scientific planning, such as through enhancing institutions and mechanism reform to make plan based on "current population" rather than "hukou" population; through following market economy ideology to make industry plan based on development priority zone; through improving public participation to establish residents demand oriented urban planning; through adhering to people-centered principle to build service oriented governance.

**Key words:** rapid urbanization; incomplete urbanization; urban development problem; planning; public participation