

中国城市发展现状及展望*

毛其智

(清华大学建筑学院 北京 100084)

摘要 在“十二五”的中期,我国的城镇化将出现一个历史性的转折点,半数以上的人口将居住在城镇地区。文章从我国城市与城镇化进程出发,回顾城乡建设的改革轨迹,探讨城市发展的方针与道路,分析与广大人民生活工作密切相关的城市问题,展望今后一个时期的城市发展战略。将宜居城市与美好人居环境的创造,作为中国城市发展的长远战略目标。

关键词 城市,城镇化,城市发展,城乡规划

DOI:10.3969/j.issn.1000-3045.2009.04.002



中国科学院



毛其智教授

展望未来一段时间内的城市发展战略,是一件十分有意义的工作。

1 中国的城市

打开中国的政区地图,全国现有设市城市 655 个。按照行政区划,其中地级及以上城市 287 个(包括 4 个直辖市和 15 个副省级城市),县级城市 368 个(包括 63 个省辖的县级市)。此外,有建制镇 19 234 个。以不

2009 年是新中国成立 60 周年。在此历史时刻,回顾我国城乡建设的改革轨迹,探讨城市发展的方针与道路,分析与广大人民生活工作密切相关的城市问题,展

重复计算为原则,这 655 个城市的行政区域土地面积为 521.6 万平方公里,占国土总面积的 54.3%。2007 年末,这 655 个城市的总人口为 12.38 亿,占全国总人口的 93.7%;而这 655 个城市的市民,他们中仅有一半是聚居在城市基础设施相对完善地区的城镇人口,而另外一半则还是地地道道的农民。

《2008 年国土资源公报》指出,全国的城乡居民点及独立工矿用地为 26.6 万平方公里,占国土总面积的 2.8%。《2007 年城市、县城和村镇建设统计公报》显示,全国 655 个城市的城区建成区面积为 3.5 万平方公里,全国的县城镇和同类居民点建成区面积为 1.4 万平方公里,其余建制镇建成区面积为 2.84 万平方公里;城区、县城镇和其余建制镇合计,共有建成区面积 7.74 万平方公里。由此可知,中国的城镇建成区占国土总面积的 0.8%,中国的乡村和独立工矿用地占国土面积的 2.0%。

从现实的国情出发,按照行政许可,这

* 修改稿收到日期:2009 年 6 月 25 日

655个城市市长的服务和管理,应能统筹城乡。为了协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,由地方人民政府组织编制的城乡规划,应包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。以往那种就城市论城市、就乡村论乡村的规划管理制度和建设实施模式,已不能适应当前经济社会发展的需要。

中国城市的概念,现在除了民政部门颁布的设市标准外,还有学术界在产业非农化和空间集聚性两方面形成的共识。而确定城市概念的关键,首先在于如何定义城镇人口。

中国城镇人口的定义,经过多年的不断演化,从城镇户籍人口中的“非农业人口”(指从事农业以外的职业维持生活的人口以及由他们抚养的人口),发展到居住在城镇范围内的全部“常住人口”(指在当地居住半年以上的人口)。新的人口统计定义开始考虑到在快速城镇化进程中的种种需求,包括暂住人口、流动人口、农民工,以及人户分离等。预计在即将开展的全国第六次人口普查和今后的年度性统计中,城镇人口的定义还会继续有所调整,直至我国的城镇发展进入一个相对稳定的阶段。

在现有的655个城市中,人口规模最大的是直辖市重庆,全市常住人口2 839万;人口规模最小的是位于内蒙古自治区兴安盟西北部的阿尔山市,2008年末总人口仅5.6万;行政区域面积最大的是内蒙古自治区的呼伦贝尔市,占地总面积25.3万平方公里;行政区域面积最小的是甘肃省临夏回族自治州的州府所在地临夏市,占地面积仅88.6平方公里。这些在改革开放中诞生的新兴城市,其规模结构、组织制度等都还会在今后的发展中不断完善。

30年来,我国城市数量的发展变化可

分为3个阶段:一是较快发展阶段,城市数量由1978年的193个上升到1982年的245个,平均每年增加13个;二是快速增长阶段,1996年城市总数达到666个,平均每年增加30个;三是平稳调整阶段,1997年的城市总数为668个,之后至2008年末,全国共有城市655个。近年来城市数量逐渐减少的主要原因,是部分地级及以上城市进行了“撤(县级)市设(市辖)区”的行政区划调整。

未来的发展趋势是,由于量大面广,我国广大中小城市和建制镇的人口总量仍将继续高于大城市和特大城市;同时,地处经济发达地区的各大城市也将继续成为乡村人口向城镇转移的主要接纳地。城市作为相对独立的经济单元,其“撤县设区”、“撤乡设镇”和“乡镇合并”等行政区划调整仍将继续,县级市的数量还会减少,部分县级市将有可能“升格”为省辖市。在某种程度上,这一调整反映出地方中心城市“做大做强”的强烈意愿,以及由上一级行政单位统一协调区域城乡发展、争取优质资源的态势。

2 中国的城镇化

中国的城镇化(又称城市化),是指在工业化推动下,通过城镇数量增加和城镇规模扩大,所导致的乡村人口向城镇集聚的过程。2008年,全国有城镇人口60 667万,城镇化水平45.68%。根据近期的城镇化发展曲线判断,约在2012—2013年期间,中国的城镇化水平将达到并超过50%。这意味着在“十二五”的中期,我国的城镇化将出现一个历史性的转折点,半数以上的人口将居住在城镇地区。

回顾发达国家的城市化历程,其城市化水平达到50%的转折点,英国发生在19世纪中叶、德国在1890年左右、美国在第一次世界大战期间、法国约在1930年、日本则是

在 20 世纪 50 年代的前期。全球的城市化水平已于 2007 年达到 50%，联合国秘书长在 2007 年世界人居日的致辞中称之为：“一个城市新纪元”(a new urban era)。

中国的城镇化长期滞后于世界的平均水平，但可以预计，在 2020—2030 年期间，中国的城镇化进程将会跟上世界的步伐。与此同时，中国持续、高速的经济增长和大量、广泛的人口流动，正在模糊经典的西方城市化概念，重新定义城镇与乡村，明确城镇地域划分的基本原则，规范有关城镇人口和城镇用地的统计方法等研究，都需要结合中国城镇化的实际，尽快提到议事日程上来。

我国城镇固定资产投资，近年来一直保持着较快增长态势，城镇固定资产占全国固定资产投资的比重，长期处在 80% 以上。2008 年，全国城镇固定资产投资 148 167 亿元（占全社会 86.0%）；农村投资 24 124 亿元。在城镇投资中，第一产业投资 2 256 亿元，第二产业投资 65 036 亿元，第三产业投资 80 875 亿元，第一、二、三产业的投资比重为 1.5：43.9：54.6。分地区看，东、中、西部地区城镇固定资产投资比重为 51.8：26.9：21.3，并分别较上年增长 20.9%、32.6% 和 26.9%。

按照中央近期的一系列战略部署：“继续实施西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部地区崛起、东部地区率先发展的区域发展总体战略”（温家宝：2009 年政府工作报告），今后的投资结构和比重会继续向欠发达地区倾斜，但从投资总量看，东部沿海发达地区将始终是发展的热点和重点。在高速城镇化的进程中，我国城镇新增就业总体稳定，城乡居民收入继续增加。2008 年末，全国就业人员 77 480 万人，其中城镇就业人员 30 210 万人，新增加 1 113 万人，年末城镇登记失业率为 4.2%。全年城镇居民

人均可支配收入 15 781 元，比上年实际增长 8.4%。农村居民人均纯收入 4 761 元，比上年实际增长 8.0%。城乡人均收入之间的差距为 3.31：1，较上年略有下降。

目前看，由于国际金融危机的影响尚未见底，经济发展的不确定和不稳定因素较多，国内经济平稳回升的基础尚不稳固，这些问题与我国劳动力总量供大于求、结构性矛盾突出等交织在一起，使我国的城镇化将始终面临城镇人口高增长的巨大挑战和由此带来的持续性就业压力。

面对严峻的就业形势和就业难题，在构建社会主义和谐社会的背景下，积极稳妥推进城镇化，通过扩大内需拉动就业、减轻企业负担稳定就业、政策扶持鼓励创业、加强职业培训提升就业能力等一系列促进就业保民生的举措，将被置于更加瞩目的战略性地位。

但是，由于市场经济所特有的发展波动性和地区差异性矛盾日益突出，沿海与内地之间，东、中、西部地区之间，城市与乡村之间，甚至一个城市的中心区与边缘区之间，仍将普遍存在着人民收入水平和基础设施建设水平之间的巨大差距。

3 中国的城市发展方针与道路

自新中国成立以来，中央的城市发展方针，经历了从分散到集中、从集中到区域化，以及从计划经济体制到市场经济体制、从促进生产力发展到调整生产关系的曲折过程。目前，从人治到法治、从领导个人意志到依法行政、遵行规划指导原则的社会共识也正在形成。各级政府和各行各业对城市发展在社会经济事业中作用的认识，也在逐步成熟中。

早在 20 世纪 50 年代，毛泽东同志就曾对城市建设发展的基本方针做过“城市太大了不好”和“多搞小城镇”的指示。1978 年中



中国科学院

央召开的第三次全国城市工作会议重申了这一重要指示。1980年国务院在批转全国城市规划工作会议纪要中明确提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”这一完整方针。至1989年通过的《中华人民共和国城市规划法》,将“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局”作为法律条文确定下来,以保证科学、合理地制定和实施城市规划,实现城市的经济和社会发展目标,建设高度文明的、具有中国特色的社会主义现代化城市。

1994年国务院讨论通过的《中国21世纪议程》,将中国“城市化与人类住区管理”的目标之一确定为:“适当控制大城市人口增长过快的势头,发展大城市的卫星城市;积极适当发展中小城市;大力发展小城镇”。过度控制大城市发展的政策开始得到调整。

自1998年起,中国的城镇化进入政府积极推进的新阶段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出:“经济结构存在的问题,主要是产业结构不合理,地区发展不协调,城镇化水平低,这是当前我国经济发展中的突出矛盾”。认为“随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快,我国推进城镇化条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略。”同时提出:“我国不同地区的经济发展水平和市场发育程度差异很大,要从各地的实际情况出发推进城镇化,逐步形成合理的城镇体系。注意发展城市间的经济联系,发挥中小城市对小城镇发展的带动作用。在着重发展小城镇的同时,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,提高各类城市的规划、建设和综合管理水平,走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求:“促进城镇化健康发展”。“有条件的区域,以特大城市和大城市为龙头,通过统筹规划,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差的区域,重点发展现有城市、县城和有条件的建制镇。建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度,完善户籍和流动人口管理办法。统筹做好区域规划、城市规划和土地利用规划,改善人居环境,保持地方特色,提高城市管理水平。”

经过改革开放30年的实践,中央的城市建设发展方针,现已调整为“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”的新思路(胡锦涛:在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告)。仅占中国国土面积不到1%的城镇空间,已成为经济增长、社会进步和综合国力全面提升的核心载体。

依据《中华人民共和国城乡规划法》,住房和城乡建设部主持了《全国城镇体系规划(2006—2020年)》的编制工作。一系列的相关研究表明,我国长江三角洲、珠江三角洲、京津唐等大都市圈,以及辽中南、山东半岛、成渝、武汉、中原、长株潭、海峡西岸、哈尔滨、关中、皖江和北部湾等城市群和城市发展带等,已产生较大的经济辐射作用。一些在改革开放进程中涌现出的新兴城镇地区,从20世纪80年代的4个经济特区(深圳、珠海、厦门、汕头),90年代的上海浦东新区,2000年后的天津滨海新区,都已成长为新的经济增长极。

目前,全国各个省会城市均为各自省(区)的区域性中心城市,那些自80年代先期发展起来明星城市(如苏州、无锡、宁波、佛山、大连、烟台、青岛),众多“小而强”的特色经济城市(如昆山、张家港、江阴、东营、威海、中山、义乌、鄂尔多斯、嘉峪关)和一批沿海、沿江、沿边的口岸开放城市(石狮、晋江、荣成、绥芬河、满洲里、丹东、景洪、伊宁)等,不断脱颖而出,成为经济社会发展的排头兵。

预计在“十二五”期间,我国城镇化道路的选择与推进,将继续按照中央提出的“又好又快发展”的要求,在保持经济高速增长的同时,从全面建设小康社会的战略全局出发,将发展的重点着力放在调整经济结构和转变增长方式,加强资源节约和环境保护,促进改革开放、自主创新、区域协调、社会发展和解决民生问题等方面。在发展进程中,原有的一些中心城市、主导型产业和优势部门,有可能被新的产业部门和城市地区所取代,区域性的结构转型,将成为“十二五”期间的又一重要发展目标。

4 中国的城市建设

过去的30年,我国的城市建设,随着人口、住房、基础设施的发展和就业规模的扩大,呈现出突飞猛进的局面。2008年,全国城镇基础设施完成投资39365亿元,比上年增长21.3%。城镇基础设施投资的快速增长,是国家扩大投资政策效果的体现。在当前扩大内需、保持经济平稳增长的大背景下,不断加强城市基础设施建设,既可以有效拉动内需,又可以切实增强我国的基本国力,为经济的健康可持续发展提供有力保障。

但另一方面,城市的资源短缺、环境恶化,以及房价飞涨、交通拥堵、污水遍地、垃圾围城,似乎已经和中国的城镇化进程联系

在一起,成为经济发展的伴生物。根据环境保护部《2007年全国城市环境管理和综合整治年度报告》,全国参加“城市环境综合整治定量考核”的城市共617个。其中,城市生活污水未经二级处理且未达到排放标准的城市有162个,生活垃圾未按要求进行无害化处理的有158个。地级以上城市(含)医疗危险废物未按要求进行集中处置的城市有61个。部分西部省(区)的城市基础设施建设相对落后,尤其是中小城市、县级市的基础设施建设更加滞后。

对此,政府有关部门正在制定的今后战略任务,包括:

(1)倡导集约化的城市发展模式,推进城市的“低碳化”、绿色建设和管理,维护城市生态系统的健康,促进城市的生态文明、资源能源节约和可持续发展;

(2)优化城乡规划体系,切实发挥城乡规划作为政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策的作用;

(3)促进与城镇化进程相适应的基础设施建设,大力提高城市基础设施的运营水平,并开始向乡村地区辐射和延伸基础设施的服务;

(4)确立城市规划建设管理的信息公开制度,促进公众参与和部门协调,依法保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权(2009—2010年国家人权行动计划);

(5)在城镇化的进程中保护和弘扬城市文化,促进城市的精神文明建设。

“居者有其屋”,是全体国人的不懈追求。党的十七大报告中提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标,充分反映了13亿中国人民企盼“民固邦宁”的朴实心声。检讨中国城镇住房制度的经验和教训,探索适合中国城镇社会保



中国科学院

障性住房制度及其规划建设模式,提供足量的社会保障性住房,已成为各级政府义不容辞的责任。

在1994年的《中国21世纪议程》中,将“向所有人提供适当住房”的目标确定为:“到2000年,每户城市居民有一处适当的住宅;农村居民,每户有一所适用、卫生、紧凑的宅院”。而后,在《中华人民共和国人类住区发展报告:1996年—2000年》中,将住房发展目标确定为:“2005年全国城镇争取实现每户有一套功能基本齐全的住宅,人均建筑面积达到22平方米”。各级城镇应以建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系为发展规划目标,针对不同收入家庭,建立由廉租住房、经济适用住房、政策性租赁住房3个层次构成的社会保障性住房体系,切实保障占城镇人口大多数的中低收入家庭(包括所谓“夹心层”人群)的基本与合理的住房需求。同时,国外的社会住宅建设经验也告诉我们,住宅的发展和经济增长息息相关,与社会福利水平密切联系,住宅既要面向市场,也要面向社会,才能长治久安。

2008年全国房地产开发投资30580亿元,比上年增长20.9%。其中,东、中、西部地区城镇投资比重为59.9:20.6:19.5。按工程用途分,商品住宅投资22081亿元,占投资比重的72.2%;办公楼和商业营业用房投资4312亿元,占14.1%。在住宅投资中,90平方米以下住宅和经济适用房投资共7399亿元,占33.5%。根据近年来的房地产开发增长曲线测算,全国城镇的房屋建设年竣工量将持续保持在10亿平方米或以上的水平,其中约60%为住房项目。预计在今后几年内,经济适用住房和廉租房、限价房的建设比重还会有所提高,城市的人均住宅建筑

面积,将在“十二五”期间突破30平方米。

5 结语

2010年3月,联合国人居署将在里约热内卢召开第五届世界城市论坛。论坛主题:“为所有人的城市——缩小城市的鸿沟”。在里约讨论的主要议题将包括:城市的权利,缩小城市收入的差距,以及减少城市中的不平等和贫困,民主参与,城市的文化多样性,尊重妇女的城市,可持续的城市发展,可获得的住房、健康、供水、卫生和基础设施服务,以及包容性城市的权利。

经过多年的探索,世界各国已取得的共识是:优质城市规划与良好的政府治理相结合,将是建设更好城市未来的最佳途径。

宜居城市与美好人居环境的创造,是中国城市发展的长远战略目标。

主要参考文献

- 1 联合国人居署编.和谐城市:世界城市状况报告2008/2009.北京:中国建筑工业出版社,2008.
- 2 吴良镛.人居环境科学导论.北京:中国建筑工业出版社,2001.
- 3 中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书.北京:中国环境科学出版社,1994.
- 4 中华人民共和国建设部,中华人民共和国外交部.中华人民共和国人类住区发展报告:1996年—2000年.北京:中国建筑工业出版社,2001.
- 5 中国城市科学研究会编著.城市科学学科发展报告:2007—2008.北京:中国科学技术出版社,2008.
- 6 中国统计年鉴2008,中国城市统计年鉴2008.北京:中国统计出版社,2008.
- 7 中国城市建设统计年鉴2007.北京:中国建筑工业出版社,2008.
- 8 中国城市发展报告.北京:中国城市出版社.2005,2006,2007,2008年各卷.

The Present Status and Prospects of Urban Development in China

Mao Qizhi

(School of Architecture, Tsinghua University 100084 Beijing)

In the middle term of the Twelfth Five-Year Plan, China will go to a historic turning point in urbanization, and more than half of Chinese will live in the regions of cities and towns. Starting from the course of urban development and urbanization in China, this paper reviews urban-rural construction reform process, discusses urban development policy and roadmap, analyzes urban issues that are closely related with people's living and work and looks forward to urban development strategy in the coming future. The creation of the livable cities and beautiful human settlement is taken as a long-term urban development strategic target in China.

Keywords urban, urbanization, urban development, urban-rural planning

毛其智 清华大学建筑学院副院长,教授,工学博士。1952年出生于杭州市。其他任职:清华大学人居环境研究中心副主任、清华大学建筑与城市研究所副所长、住房和城乡建设部城乡规划专家委员会委员、全国高等学校城市规划专业指导委员会副主任委员、中国城市科学学会常务理事、世界人类聚居学会(WSE)副主席(2005-2010)、国际欧亚科学院(IEAS)院士等。任 *China City Planning Review* 执行副主编,《中国城市发展报告》(2005-2008年)常务副主编。E-mail: qizhi@mail.tsinghua.edu.cn



(接 397 页)

Worries about Chinese Rare-earth Metal and Suggestions on Countermeasures

Zhang Hongxiang

(Bureau of Science and Technology for Resources and Environment, CAS 100864 Beijing)

The Rare-earth metal is a very important strategic resource, which is used in industry and agriculture and military field extensively, called "universal earth". China holds a position of particularly favorable natural conditions in the world about this metal. The output and export and consumption of Chinese rare-earth metal stand first in the world. However, the rare-earth metal is deprived seriously due to the frantic exploitation, which is a seriously menace to Chinese economy and military safety. Some suggestions on countermeasures are proposed in this paper. The rare-earth metal country reserve pool should be established and the export of this key metal should be restricted, thus promoting the raising of the innovation ability of high technology of rare-earth metal enterprises.

Keywords rare-earth metal, resource loss, suggestions on countermeasures

张鸿翔 男,中科院资源环境科学与技术局固体地球科学处副研究员。2001年获得中科院地质与地球物理所地球动力学博士学位,主要从事地幔地球化学和环境地球化学的工作,发表科研及管理文章 40 篇。E-mail: hxzhang@cashq.ac.cn

中国科学院